

Evaluatie Thematisch Toezicht Beschermd Wonen

Eindrapportage

Auteurs:
Nico Kaptein en Raoul van Aalst

Maruda

Woerden, april 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
1.1	Aanleiding en doelstelling	2
1.3	Vraagstelling	2
1.4	Leeswijzer	2
1.5	Dankzegging	2
2	Methode	3
2.1	Wijze van evalueren	3
2.1.1	Deskresearch	3
2.1.2	Start- en slotbijeenkomsten.....	3
2.1.3	Evaluatie-instrument	3
2.1.4	Interviews	4
2.1.5	Rapportage	4
2.1.6	Risicogestuurd en risicogericht	4
2.2	Beperkingen van de evaluatie.....	4
3	Conclusies en aanbevelingen.....	6
3.1	Inleiding.....	6
3.2	Conclusie	6
3.3	Beantwoording onderzoeksvragen.....	7
3.4	Aanbevelingen	9
BIJLAGE I: Weergave van de bevindingen	10	
I.1	Inleiding.....	10
I.2	Verschillen in kaders en werkwijze	10
I.3	De planning en organisatie van het toezicht	11
I.4	De meerwaarde van het gezamenlijk toezicht	12
I.5	Leren van elkaar voor de eigen praktijk	13
I.6	Gezamenlijk rapporteren.....	14
I.7	Het gehanteerde toezichtsinstrument	15
I.8	Verschillende interpretaties van risicogestuurd toezicht	15
I.9	Het perspectief van de zorgaanbieders	17
BIJLAGE II: Uitkomsten uit de enquête.....	18	
BIJLAGE III: Overzicht van de bezoeken	20	

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

De IGJ streeft naar actieve samenwerking met andere toezichthouders, zoals met Wmo-toezichthouders, onder andere in de vorm van gecombineerd toezicht. In een kamerbrief d.d. 10 februari 2020 zegt de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport toe dat de IGJ zich in 2020 in samenwerking met gemeentelijke toezichthouders specifiek zal richten op instellingen voor beschermd wonen. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op beschermd wonen instellingen in het kader van de Wmo 2015 blijft daarbij bij de gemeenten liggen, voor zover het cliënten met een Wmo-indicatie beschermd wonen betreft.

De IGJ heeft dit initiatief uitgewerkt in een projectplan 'Toezicht op grensvlak Wmo'. Het thematisch toezicht op beschermd wonen heeft twee belangrijke doelstellingen:

- Meer inzicht krijgen in de kwaliteit en veiligheid van het aanbod van beschermd wonen. Hierbij brengen de toezichthouders bestaande risico's in kaart. Waar nodig stimuleren zij verbetering van kwaliteit en veiligheid.
- Bijdragen aan de ontwikkeling van risicogestuurd thematisch toezicht op beschermd wonen door Wmo-toezichthouders en de IGJ.

Over het thematisch toezicht wordt door de IGJ zelf inhoudelijk gerapporteerd. De IGJ heeft Maruda gevraagd om het proces en de opbrengst van het gezamenlijk thematisch toezicht te evalueren.

1.3 Vraagstelling

In de opdracht tot de evaluatie zijn door de IGJ de volgende vragen zijn geformuleerd:

1. Op welke wijze en onder welke voorwaarden of condities kan het risicogestuurd toezicht worden vormgegeven door Wmo-toezichthouders om effectief toezicht te kunnen houden?
2. Op welke wijze kan daarbij de samenwerking met de IGJ vorm krijgen?
3. Wat zijn relevante aandachtspunten in de programmering en de uitvoering van het toezicht door de IGJ op aanbieders van Beschermd Wonen in het licht van toegang van de uitgebreide doelgroep (ggz) binnen de Wlz?

1.4 Leeswijzer

Ten behoeve van de leesbaarheid van het rapport kiezen we ervoor in de hoofdstuk alleen de methode en de conclusies weer te geven. In hoofdstuk twee geven wij een beschrijving van de methode van evalueren. Hierbij komen tevens beperkingen als gevolg van de gehanteerde methode en in relatie tot de Corona-omstandigheden aan de orde. In hoofdstuk drie presenteren we allereerst onze overkoepelende evaluatie van het thematisch toezicht Beschermd Wonen. Daarna beantwoorden wij de onderzoeksvragen en doen wij aanbevelingen.

In de bijlagen is een uitgebreide weergave opgenomen van de brongegevens die aan de bevindingen en analyse ten grondslag liggen. Deze brongegevens zijn afkomstig uit de ingevulde evaluatie-instrumenten en vanuit de start- en de slotbijeenkomst.

1.5 Dankzegging

Wij hebben bij deze evaluatie veel baat gehad bij de goede medewerking van direct en indirect betrokken toezichthouders en zorgaanbieders. De respondenten willen wij op deze plaats danken voor de getoonde openheid en de bereidwillige medewerking.

2 Methode

2.1 Wijze van evalueren

De evaluatie heeft – als gevolg van Corona-maatregelen – volledig “op afstand” plaatsgevonden. Daarbij is gebruik gemaakt van deskresearch, (online) groepsbijeenkomsten, vragenlijsten en (online) interviews. De onderzoekers hebben geen inzicht gevraagd of gekregen in de inhoud en uitkomst van de toezichtbezoeken.

2.1.1 Deskresearch

IGJ heeft de volgende documentatie ter beschikking gesteld:

- kamerbrieven met betrekking tot Wmo-toezicht / thematisch toezicht beschermd wonen;
- het projectplan;
- het toezichtinstrument;
- de planning van toezichtbezoeken (met regelmatig een update).

Daarnaast is per bezoek vooraf indien beschikbaar een agenda ter beschikking gesteld met een deel van de voorafgaand aan het bezoek met de toezichthouders gedeelde documentatie. Hierbij zijn geen cliëntgegevens gedeeld. Maruda heeft deze informatie benut als achtergrondinformatie, om richting te geven aan het ontwerp van het evaluatie-instrument en ter voorbereiding op de interviews.

2.1.2 Start- en slotbijeenkomsten

Maruda heeft twee bijeenkomsten met de deelnemende toezichthouders begeleid, een startbijeenkomst aan het begin van het traject en een slotbijeenkomst aan het einde. Tijdens de startbijeenkomst op 8 oktober 2020 zijn de werkwijze van de evaluatoren en het evaluatie-instrument geïntroduceerd en zijn afspraken gemaakt over de werkwijze van de evaluatoren. De slotbijeenkomst op 11 februari 2021 is benut om de (voorlopige) bevindingen uit de ingevulde evaluatie-instrumenten en de interviews te valideren en te verrijken, aan de hand van een aantal gesloten en open vragen.

2.1.3 Evaluatie-instrument

Maruda heeft een concept evaluatie-instrument ontworpen en voorgelegd aan de IGJ en gepresenteerd tijdens de startbijeenkomst. Vervolgens zijn de eerste twee bezoeken benut als pilot voor het evaluatie-instrument, waarna het instrument is ingekort en bijgesteld, zodanig dat ervaren onduidelijkheden zijn verholpen. Daarnaast is de formulering van een aantal van de open vragen aangepast.

In het evaluatie-instrument is een zestal open vragen gesteld. Daarnaast is bij zeventien andere vragen een vijf-punt Likertschaal gebruikt (van ‘helemaal niet’ = 1 tot ‘volledig’ = 5), met het verzoek de score toe te lichten. Op basis van de antwoorden zijn gemiddelden berekend. De steekproef is te klein voor een kwantitatieve analyse: de scores zijn benut ter ondersteuning en validatie van de opbrengsten van de open vragen en interviews en geven een indicatie van perspectieven van zowel de IGJ-toezichthouders als de Wmo-toezichthouders. Op het moment van invullen van de evaluatie was de rapportage van het betreffende toezichtbezoek nog niet gereed. Dit aspect was wel onderwerp van een aantal van de gehouden interviews (zie 2.1.4).

Bij elk van de tien toezichtbezoeken is aan beide toezichthouders afzonderlijk gevraagd om kort na het bezoek het evaluatie-instrument in te vullen. Alle formulieren zijn ingevuld ontvangen en verwerkt in het bevindingenhoofdstuk. Dit waren er in totaal twintig.

2.1.4 Interviews

De evaluatoren hebben enige tijd na elk bezoek korte telefonische interviews gehouden met de respondenten, enerzijds ter verduidelijking van sommige antwoorden, anderzijds om de vervolgstappen na het feitelijke bezoek te kunnen evalueren, inclusief het proces van totstandkoming van de (concept)rapportage en de reactie van de zorgaanbieder daarop. Er zijn (individueel) online interviews gehouden met de deelnemende toezichthouders van de IGJ en Wmo-toezichthouders. Omdat een deel van de IGJ-toezichthouders meerdere toezichtbezoeken heeft afgelegd, betreft dit in totaal tien bezoeken en vijftien interviews. De aantekeningen van deze interviews zijn verwerkt in het bevindingenhoofdstuk.

Tot slot zijn twee zorgaanbieders geïnterviewd om inzicht in het perspectief van zorgaanbieders op het gezamenlijk toezicht te verkrijgen. De interviews vonden plaats na het moment dat de zorgaanbieders de conceptrapportage van het toezichtbezoek hadden ontvangen,

2.1.5 Rapportage

Maruda heeft een concept-rapportage opgeleverd aan opdrachtgever. Opdrachtgever heeft de gelegenheid gekregen voor het stellen van vragen en het maken van opmerkingen. De reactie hierop is verwerkt tot een definitieve rapportage. Maruda is volledig verantwoordelijk voor de inhoud van de rapportage.

2.1.6 Risicogestuurd en risicogericht

De begrippen 'risicogestuurd' en 'risicogericht' worden soms door elkaar gebruikt. In deze rapportage gebruiken we 'risicogestuurd' voor het prioriteren van toezicht daar waar sprake is van relatief grote risico's en/of waar onvoldoende informatie beschikbaar is om een goed beeld van de risico's te vormen. Met 'risicogericht' bedoelen we het toezicht naar aanleiding van concrete signalen met betrekking tot de kwaliteit en veiligheid van zorg door een specifieke zorgaanbieder of op een specifieke locatie.

2.2 Beperkingen van de evaluatie

De evaluatie heeft een aantal beperkingen in zich, in het verlengde van de opzet van het thematisch toezicht en ten gevolge van de coronamaatregelen die gedurende de evaluatieperiode van toepassing zijn geweest:

- Er zijn minder toezichtbezoeken gedaan dan gepland (tien versus vijftien). Een deel van de toezichthouders die eerder hun deelname hadden toegezegd, voelde zich genoodzaakt deze weer in te trekken, al dan niet in relatie tot corona-gerelateerde omstandigheden en belemmeringen.
- De selectie van te bezoeken locaties kreeg een pragmatisch karakter: er is gezocht naar gemeenten en toezichthouders die openstonden voor een gezamenlijk bezoek aan een zorgaanbieder van Beschermd Wonen waar zowel Wmo-toezicht als IGJ-toezicht aan de orde is. In enkele gevallen waren er signalen die tot selectie van een zorgaanbieder of specifieke locatie hebben geleid, in andere gevallen waren pragmatische redenen doorslaggevend zoals de bereidheid van de Wmo-toezichthouder om aan het thematisch toezicht deel te nemen.
- Bij twee van de bezoeken was geen sprake van volledig gezamenlijk toezicht. In een geval was de IGJ-inspecteur niet bevoegd omdat er geen cliënten uit de doelgroep waren. In het andere geval bleek de zorg op verschillende deellocaties aan verschillende groepen cliënten te worden verleend. In beide gevallen zijn de toezichthouders hier pragmatisch mee omgegaan.

- Twee toezichtbezoeken zijn geheel online uitgevoerd, en vier gedeeltelijk ('blended'). Vier bezoeken vonden geheel op locatie plaats, met inachtneming van de op dat moment geldende coronamaatregelen.
- Vanwege de coronaomstandigheden is ervoor gekozen alle bezoeken bij de betreffende zorgaanbieders aan te kondigen. Dit bood hen de gelegenheid het bezoek zodanig voor te bereiden dat dit binnen de kaders van de coronamaatregelen kon plaatsvinden. Onder reguliere omstandigheden wordt een toezichtsbezoek door de IGJ in het algemeen niet vooraf aangekondigd.
- Doordat Wmo-toezichthouders op basis van vrijwilligheid zijn geselecteerd voor deelname aan het gezamenlijk thematisch toezicht beschermd wonen, bestaat er een risico op een bias in de verkregen inzichten uit deze groep. Een voor de hand liggende mogelijkheid is dat de deelnemende Wmo-toezichthouders gemiddeld positiever staan ten opzichte van samenwerking, en/of verder zijn in de ontwikkeling van de toezichthoudende functie, dan de niet deelnemende Wmo-toezichthouders.
- In dit onderzoek maken we onderscheid tussen IGJ-toezichthouders en Wmo-toezichthouders. In de groep IGJ-toezichthouders gaat het om een beperkt aantal personen (die meerdere bezoeken hebben gedaan), en die bovendien vanuit verschillende afdelingen van de inspectie komen (GZ, GGZ, Jeugd).
- Het perspectief van de zorgaanbieders is in dit onderzoek conform de scope van de opdracht in beperkte mate betrokken: er is door de evaluatoren met twee zorgaanbieders gesproken.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten we de bevindingen samen in de vorm van een overkoepelende conclusie. Daarnaast beantwoorden we de drie evaluatievragen en doen we aanbevelingen.

3.2 Conclusie

Beschermd wonen is sinds 2015 een taak voor de gemeenten. In een kamerbrief d.d. 12 november 2019 wordt vastgesteld dat het toezicht weliswaar in de loop der tijd is versterkt, maar nog niet in alle gemeentes voldoende van de grond is gekomen. Onder andere is benoemd dat 'het (thematisch) risicogestuurde toezicht en het daarmee samenhangende proactieve toezicht meer aandacht behoeft'. Inmiddels wordt in steeds meer gemeenten het toezicht daadwerkelijk ingericht en wordt toegewerkt naar meer transparantie, onder andere door openbaarmaking van bevindingen te bevorderen en de samenwerking met de IGJ te versterken, zoals in het gezamenlijk thematisch toezicht Beschermd Wonen waarop deze evaluatie betrekking heeft.

Zoals benoemd in paragraaf 2.2 zijn de bevindingen in deze evaluatie gebaseerd zijn op een beperkte steekproef van Wmo-toezichthouders, waarbij niet duidelijk is in hoeverre deze voldoende representatief is. Er is nog tijd en aandacht nodig om de samenwerking op gang te brengen met de groep toezichthouders die niet heeft meegedaan aan deze reeks bezoeken.

Onze bevindingen laten zien dat er in beginsel draagvlak is voor samenwerking. Er is voldoende aansluiting, gemeenschappelijk kader, kennis en bereidheid om het versterken van de samenwerking tussen IGJ-inspecteurs en Wmo-toezichthouders in beginsel mogelijk en zinvol te maken. De inzichten op basis van deze evaluatie kunnen benut worden om deze samenwerking richting te geven: kennis delen en tools en instrumenten uitwisselen is zonder meer zinvol en relatief eenvoudig te organiseren. Op beleidsniveau kan worden afgewogen in welke mate en op welke wijze dit kan worden ingericht zodanig dat het delen van kennis, ervaringen en instrumenten ook meer structureel plaats vindt.

In het algemeen lijkt het goed om op structurele wijze signalen uit te wisselen en gezamenlijk focus aan te brengen in het uit te voeren toezicht. Daarnaast is het zinvol om het toezicht gezamenlijk uit te voeren wanneer:

- er een duidelijke mix van cliëntenpopulaties aanwezig is op de locatie(s) waar het toezicht plaatsvindt;
- er sprake is van specifieke zorgen en/of signalen én er sprake is van een mix van populaties;
- één van de toezichthouders een voorkeur heeft voor gezamenlijk toezicht.

Voor het gezamenlijk uitvoeren van toezicht in andere situaties wegen de directe voordelen voor de toezichthouders mogelijk niet op tegen de extra inspanning. Het voordeel van gezamenlijk toezicht moet dan vooral gezocht worden in het mogelijk effect ervan: een bijdrage aan betere kwaliteit van zorg en patiëntveiligheid voor de cliënten die binnen verschillende wettelijke kaders zorg en ondersteuning ontvangen.

Onafhankelijk van het voordeel voor de toezichthouders of het effect van het toezicht, biedt samenwerking de mogelijkheid tot een verminderde toezichtslast voor de andere betrokkenen bij het onderzoek, zoals zorgverleners en cliënten. Het is bovendien denkbaar dat, wanneer meer kennis, tools en instrumenten zijn uitgewisseld en er een beproefd en gedragen gemeenschappelijk toezichtkader is (inclusief gedeelde standaarden voor rapporten en openbaar maken), de extra inspanning minder groot is en meer laagdrempelig tot gezamenlijk toezicht kan worden besloten. We doen in paragraaf 4.4 enkele aanbevelingen die deze ontwikkeling ondersteunen.

Tot slot wordt door samenwerking een mogelijkheid gecreëerd tot kennisuitwisseling en onderling leren. De IGJ-toezichthouders geven aan meer gebruik te kunnen maken van lokale kennis en informatie en, binnen mogelijkheden van de geldende kaders, signalen ophalen bij het Wmo-toezicht wanneer een bezoek wordt voorbereid. Wmo-toezichthouders geven aan te kunnen leren van de meer 'open' grondhouding waar vanuit de IGJ gewend is gesprekken te voeren, en kunnen tools en methodieken benutten waar de IGJ al mee werkt. In Bijlage I zijn de onderlinge leerpunten meer uitgebreid weergegeven.

3.3 Beantwoording onderzoeksvragen

Vraag 1 - Op welke wijze en onder welke voorwaarden of condities kan het risicogestuurd toezicht worden vormgegeven door Wmo-toezichthouders om effectief toezicht te kunnen houden?

Door de opzet en omstandigheden van de evaluatie waren er beperkingen in de mate waarin risicogestuurd toezicht door de Wmo-toezichthouder kon worden onderzocht. Het risicogestuurd toezicht tijdens het thematisch toezicht Beschermd Wonend bestond eruit dat voor deze specifieke doelgroep is gekozen. De achtergrond daarvoor is geweest dat er zorgen bestaan over de kwaliteit en veiligheid van Beschermd Wonen in het algemeen. Ook is meegewogen dat er op deze sector nog relatief weinig zicht is.

Een dergelijke afweging kan ook in de toekomst worden gemaakt. Voor dit type risicogestuurd toezicht is zicht nodig op enerzijds waar sprake is van relatief grote risico's en anderzijds op waar (on)voldoende zicht op is om te bepalen of de betreffende zorgverleners op dat aspect voldoende in control zijn. Dit kan zowel landelijk, regionaal of lokaal plaatsvinden.

De Wmo-toezichthouders zijn aanvullend nadrukkelijk geïnteresseerd in risicogestuurd toezicht in de vorm van toezicht naar aanleiding van signalen, zoals dit al langere tijd onderdeel uitmaakt van het repertoire van de IGJ. Dit betreft primair het risicogestuurd toezicht in de eigen praktijk en secundair daar waar zinvol ook gezamenlijk toezicht met de IGJ-inspecteurs. Dit laatste betreft situaties waarin de signalen voor beide toezichthouders relevant zijn en zij ook beide bevoegd zijn tot toezicht op dezelfde locatie en doelgroep.

Om dit risicogestuurd toezicht mogelijk te maken is het van belang om structureel informatie uit te wisselen tussen IGJ- en Wmo-toezichthouders. Ter ondersteuning van de uitvoering is het zinvol om proactief elkaars tools en instrumenten te delen, zo nodig aan te passen, en te benutten. Op beleidsniveau kan worden afgewogen in welke mate en op welke wijze dit kan worden ingericht zodanig dat het delen van kennis, ervaringen en instrumenten ook meer structureel plaats vindt.

Vraag 2 - Op welke wijze kan daarbij de samenwerking met de IGJ vorm krijgen?

Uit deze evaluatie komt het beeld naar voren dat de professionele kaders, de werkwijze en de kennis van de IGJ-inspecteurs en de Wmo-toezichthouders op individueel niveau voldoende op elkaar aansluiten om samenwerking onderling soepel te kunnen laten verlopen.

Samen toezicht houden heeft ook een kostenzijde: het kost – met de kaders, tools en instrumenten zoals deze op dit moment voorhanden waren – meer tijd en vergt aanpassing en flexibiliteit van de toezichthouders. Doorontwikkeling van het toetsinstrument en rapportageformat kan dit bezwaar verkleinen.

Het gebrek aan aantal landelijke richtlijnen voor het Wmo-toezicht brengt een belemmering voor het organiseren van een effectieve samenwerking met de IGJ mee zich mee. Dit is tot op zekere hoogte een gegeven, vooral waar dit het gevolg is van verschillen in eisen waaraan zorgaanbieders moeten voldoen. Het lijkt echter nuttig om, met erkenning van verschillen, te onderzoeken voor welke

onderwerpen landelijke richtlijnen of afspraken toegevoegde waarde hebben, in aansluiting op bestaande kaders en richtlijnen. Een concreet voorbeeld hiervan kan zijn een beleid inzake de openbaarmaking van rapportages, in aansluiting op de handreiking Transparant Wmo-toezicht van de VNG¹.

Uit deze evaluatie komt naar voren dat het (meer en vaker) delen van kennis en informatie door zowel de IGJ-toezichthouders als de Wmo-toezichthouders waardevol is. Het lijkt dan ook zinvol om de uitwisseling van kennis en informatie meer structureel vorm te geven. Toezichthouders benoemen onder andere de volgende zaken:

- het ontwikkelen van kennis in elkaars kaders, aanpak en context;
- het delen van tools en werkwijzen;
- het uitwisselen van signalen;
- het gericht houden van gezamenlijk toezicht in situaties waar sprake is van een verhoogd risico, zowel thematisch als op basis van specifieke signalen, voor zover mogelijk binnen de geldende kaders.
- nagaan in hoeverre dergelijke uitwisseling en samenwerking ook zinvol is met betrekking tot incidententoezicht.

Hierbij past het besef dat er strikte regels van toepassing zijn op wat tussen toezichthouders gedeeld mag worden, waarmee bij het uitwisselen van signalen rekening moet worden gehouden. Ook zijn de toezichthouders gehouden aan beleid zoals bijvoorbeeld door IGJ, VNG en GGD Nederland wordt afgestemd. De benoemde behoefte zien wij daarnaast als inbreng in het proces van beleidsontwikkeling.

Vraag 3 - Wat zijn relevante aandachtspunten in de programmering en de uitvoering van het toezicht door de IGJ op aanbieders van Beschermd Wonen in het licht van toegang van de uitgebreide doelgroep (ggz) binnen de Wlz?

In het verlengde van de gedachte achter het risicogestuurd toezicht ligt het voor de hand voor de IGJ om de genoemde doelgroep in het toezicht te prioriteren: er is sprake van een setting waarover zorgen bestaan en er is vanuit het toezicht bezien sprake van een nieuwe situatie en daarmee van onbekendheid.

Bij enkele bezoeken was sprake van een setting en doelgroep die vergelijkbaar zijn met de situatie na toegang van de uitgebreide doelgroep binnen de Wlz. Mede op basis van deze ervaringen is tijdens de slotbijeenkomst ten behoeve van deze evaluatie een aantal inhoudelijke suggesties gegeven:

- Informeer vooraf bij gemeente en Wmo-toezichthouder welke andere gegevens en signalen al bekend zijn in relatie tot de betreffende zorgaanbieder en locatie voor zover deze binnen de wettelijke kaders mogen worden gedeeld.
- Besteed specifiek aandacht aan de wijze waarop deze doelgroep 24/7 wordt ondersteund. De cliënten zijn veelal minder weerbare mensen, die kwetsbaar zijn voor misbruik. Toets of zij gebruik kunnen maken van onafhankelijke cliëntondersteuning. Toets ook de veiligheid van de locaties.
- Daarnaast zijn enkele inhoudelijke observaties gedeeld, zoals het belang van aandacht voor medewerkers in sleutelposities.

Ten aanzien van de vraag of het specifiek voor deze doelgroep aangewezen is om in het toezicht samen op te trekken met de Wmo-toezichthouders verwijzen wij naar de algemene beantwoording van deze vraag.

¹ Transparant Wmo-toezicht. Handreiking over openbaarmaking van toezichtrapporten voor gemeenten en Wmo-toezichthouders. VNG, 9 juni 2020. https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/handreiking_openbaarmaking_wmo-toezicht.pdf

3.4 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen, de conclusies en de beantwoording van de onderzoeksvragen, komen wij samenvattend tot de volgende aanbevelingen:

Doorontwikkelen kader gemeenschappelijk toezicht

1. Ontwikkel een kader met instrument voor gemeenschappelijk toezicht voor specifiek dat doel, met inbreng van de perspectieven van Wmo-toezichthouders zowel als die van de IGJ-inspecteurs in de verschillende zorgdomeinen. Benut daarbij de observaties uit deze evaluatie. Borg dat het instrument voldoende flexibel is, met ruimte voor alle thema's in het toetsingskader. Een model basisrapportage kan hier verdere ondersteuning bieden. Zo kan het gebruik ervan aan specifieke situaties worden aangepast.
2. Let op dat gezamenlijk toezicht niet verwordt tot toezicht op de gemene deler van de toezichthoudende instanties. In dat geval blijven kunnen specifieke thema's buiten zicht blijven. Bij een vervolg op het gezamenlijk toezicht, zou het goed zijn om expliciet rekening te houden met dergelijke specifieke aspecten. Een belangrijke meerwaarde van gezamenlijk toezicht is dat tot een integraal beeld gekomen kan worden. Een consequentie hiervan kan zijn dat iets meer tijd nodig is per bezoek.
3. Beschouw eventuele tijdswinst niet alleen vanuit het perspectief van de toezichthouder, maar ook vanuit het perspectief van zorginstelling, zorgverlener, en cliënt. Zelfs wanneer de toezichthouders – door bijvoorbeeld de bredere scope van integraal toezicht gezamenlijk evenveel tijd nodig hebben, dan nog kan dit voor degenen die het toezicht betreft een aanzienlijke verlichting van de toezichtlast zijn. Ook dienen opbrengsten in de kwaliteit en veiligheid van zorg te worden meegewogen.

Organiseren van onderlinge afstemming en informatie-uitwisseling

4. Betrek het perspectief van het Wmo-toezicht bij afwegingen op landelijk niveau in het kader van risicogestuurd toezicht. Dit hoeft niet te betekenen dat dergelijk risicogestuurd toezicht ook altijd gezamenlijk wordt uitgevoerd.
5. Organiseer structureel de voorbereiding op het coördineren en uitvoeren van de opvolging van een gezamenlijk toezichtsbezoek. Denk hiervan aan rapportage, communicatie, het namen van maatregelen, handhaving en evaluatie.
6. Ga na wat nodig is om gezamenlijk risicogestuurd toezicht gericht te kunnen toepassen op zorgaanbieders en locaties waarover specifieke signalen zijn ontvangen of waarover zorgen bestaan. Prioriteer gezamenlijk, op landelijk en op regionaal niveau. Coördineer dat ervaringen en lessen worden gevangen en gedeeld.

Organiseren kennisdeling op vakinhoud

7. Faciliteer uitwisseling van kennis tussen IGJ-inspecteurs en Wmo-toezichthouders, zowel om te leren van elkaars ervaringen als om inzicht te krijgen in elkaars kaders, werkwijze en context. Benut de inzichten zoals beschreven in deze rapportage op basis van het gezamenlijk thematisch toezicht Beschermd Wonen.
8. Vergroot de bekendheid bij (alle) Wmo-toezichthouders van de ondersteunende instrumenten en tools die IGJ gebruikt en deelt op haar website. Inventariseer eventueel waar aanpassing aan de andere context nodig is, en of er specifieke aanvullingen wenselijk zijn.
9. Benut de mogelijkheden van online-gesprekken in de toekomst structureel.

BIJLAGE I: Weergave van de bevindingen

I.1 Inleiding

In deze bijlage geven we de bevindingen weer uit de evaluatie. De basis hiervoor wordt gevormd door de start- en slotbijeenkomst met de toezichthouders, de door hen ingevulde evaluatieformulieren per bezoek, aangevuld met telefonische interviews, en de reflectie van twee van de door de toezichthouders bezochte zorgverleners. De kwantitatieve gegevens uit de evaluatieformulieren zijn terug te vinden in Bijlage II.

In deze weergave van bevindingen leggen we niet de relatie met de onderzoeksvragen. We ordenen de bevindingen aan de hand van thema's op basis van de verzamelde gegevens.

I.2 Verschillen in kaders en werkwijze

Voor het thematisch toezicht Beschermd Wonen is vooraf vanuit het project, door de IGJ, een toezichtinstrument ontwikkeld. Zo konden alle bij het thematisch toezicht betrokken toezichthouders hetzelfde instrument gebruiken. Bij het totstandkomen van het instrument hebben zowel IGJ-inspecteurs als Wmo-toezichthouders meermaals de gelegenheid gehad om op concepten te reageren en hun ideeën en wensen in te brengen. In hoeverre het toezichtinstrument in de praktijk als vertrouwd hebben ervaren, verschilt tussen toezichthouders. Er is ondanks de gezamenlijke voorbereiding gemiddeld genomen verschil tussen de Wmo-toezichthouders en de IGJ-toezichthouders, die meer gewend zijn om met een vergelijkbaar instrument te werken.

Verschillen tussen kaders kunnen leiden tot enige versnippering in het toezicht. Bijvoorbeeld zijn leeftijdsgrenzen niet altijd consequent: Jeugd gaat tot 23 jaar, terwijl bij de Wmo de grens bij 18 jaar ligt. Een andere vorm van versnippering van toezicht ontstaat wanneer binnen gemeenten het toezicht verder is gesplitst, bijvoorbeeld verschillende toezichthouders voor:

- calamiteiten en geweld;
- kwaliteit en doelmatigheid;
- financiële doelmatigheid.

Uit de evaluatie komt het beeld naar voren dat zowel toezichthouders als zorgaanbieders het thematisch gezamenlijk toezicht als een in deze context waardevolle ontwikkeling ervaren, met inachtneming van de bevindingen die in dit hoofdstuk zijn samengevat. Een deel van de toezichthouders geeft aan de indruk te hebben dat de zorgaanbieders last hebben van de diversiteit in het toezicht. Een respondent vat samen dat 'het toezicht is georganiseerd naar wettelijke kaders en toezichthouders in plaats van naar de cliënt'. De zorgaanbieder is gehouden hiermee om te gaan.

Verschillende respondenten noemen als potentieel voordeel van gemeenschappelijk toezicht dat de toezichthouders door het afstemmen van toezicht, maatregelen en handhaving een zekere mate van duidelijkheid aan de zorgaanbieders kunnen geven. Dit is met name zo ervaren daar waar bij het toezichtsbezoek (ook) ruimte is gemaakt voor een open gesprek waarin de zorgaanbieder een beeld heeft kunnen geven van haar visie, recente ontwikkelingen en de actuele stand van zaken vanuit de perspectieven van zorgaanbieder.

Naast de hierboven benoemde verschillen in kaders en toezicht, worden ook verschillen in werkwijze ervaren. Allereerst zijn er verschillen die voortkomen uit context van het toezicht. Zo betrekken de Wmo-toezichthouders vaker andere stakeholders, zoals partnerorganisaties, inkoop- en contractbeheer, bij het onderzoek. Meer generaliserend merken de toezichthouders op dat de IGJ meer kijkt vanuit cliëntperspectief terwijl de Wmo-toezichthouder vaak meer vanuit organisatorisch perspectief kijkt.

Een tweede verschil zit in de wijze waarop bevindingen worden onderbouwd. De IGJ hanteert een benadering van triangulatie, terwijl bij sommige Wmo-toezichthouders bevindingen worden onderbouwd vanuit een (te bepalen) minimum steekproefomvang.

I.3 De planning en organisatie van het toezicht

Bevoegdheid

Ten behoeve van het gezamenlijk toezicht is gezocht naar zorginstellingen en -locaties waar beide toezichthouders bevoegd zijn. Tijdens de voorbereidingen bleek dat het moeilijker was dan vooraf gedacht om dergelijke locaties te vinden. Er is weinig zicht op welke aanbieders meer dan één doelgroep bedienen. Tijdens de uitvoering van de bezoeken bleek bij enkele bezoeken dat dit niet was gelukt: ter plaatse bleek dat slechts één doelgroep op de concrete locatie aanwezig was, waardoor de andere toezichthouder (de IGJ-toezichthouder) niet bevoegd was. Dit is ter plekke opgelost door een aanpassing in programma en rolverdeling, in lijn met de wettelijke bevoegdheden. Bij het bezoek aan een andere zorgaanbieder bleken weliswaar beide toezichthouders bevoegd, maar werd de betreffende zorg aan verschillende cliënten geboden (Jeugd en Wmo), in verschillende gebouwen, zodat de facto geen sprake was van een volledig gezamenlijk bezoek. Het is dus lastig gebleken om voldoende specifieke informatie te verzamelen tijdens het proces van selecteren van zorgaanbieders voor een gezamenlijk toezichtbezoek. Wel bleek eveneens dat de toezichthouders in dergelijke situaties in staat waren om het programma en de rolverdeling ter plekke aan te passen.

In Beschermd Wonen wordt met centrumgemeenten gewerkt. Niet alle gemeenten hebben dan zelf Wmo-toezichthouders in dienst. Dit bemoeilijkt het met elkaar in contact komen, en heeft ook geleid tot twijfel over de bevoegdheid van de Wmo-toezichthouder van de centrumgemeente. Dit dient dus nog duidelijker te worden afgesproken tussen de deelnemende gemeentes.

Tijdbesteding

Een tweede organisatorisch aandachtspunt is de geplande tijd voor het bezoek. De bestaande praktijken zijn verschillend. De IGJ-inspecteur gaat doorgaans uit van een dag voor het bezoek, waar Wmo-toezichthouders soms meerdere keren langs gaan bij een aanbieder. Door het gezamenlijk toezicht wordt de scope inherent breder. Door meerdere respondenten is benoemd dat een dag als krap kan worden ervaren. Dit heeft volgens hen effect op het aantal waarnemingen waarop zij een bevinding kunnen baseren en meer generiek op de diepgang waarmee elk onderwerp aan bod kan komen. Ook is benoemd dat als gevolg daarvan minder tijd was voor het bestuurlijk gesprek en dat niet alle vragen en thema's (voldoende) aan bod konden komen.

De voorbereiding heeft meer tijd gekost dan in de reguliere situatie. In de ogen van de toezichthouders komt dit vooral doordat men niet gewend is het toezicht gezamenlijk uit te voeren. Elkaar leren kennen, werkmethoden uitleggen en afstemmen hebben nu extra tijd gekost. Daarnaast heeft het creëren van draagvlak binnen de eigen organisatie om samen met een IGJ-inspecteur een locatiebezoek af te leggen ook tijd gekost.

Tot slot mag niet onbenoemd blijven dat de ervaring met online toezicht positief heeft uitgepakt. De kwaliteit van de gesprekken heeft er naar oordeel van de toezichthouders niet onder geleden. Voor het element van observatie kent deze werkwijze vanzelfsprekend wel beperkingen – iets dat bijvoorbeeld rond het thema medicatieveiligheid voor diverse toezichthouders relevant is geweest. De online vorm leidt hier tot minder zekerheid over wat er waargenomen kon worden.

Uitvragen relevante bronnen

Een laatste aandachtspunt bij de planning en organisatie van het toezicht is de aandacht voor het uitvragen van alle relevante bronnen. Een vaker genoemd voorbeeld hiervan is dat bij de gemeenten de ervaring bestaat dat de gemeentelijke contracthouder soms meer ziet dan de toezichthouder. De Wmo-toezichthouder heeft, anders dan de IGJ, de mogelijkheid om informatie niet alleen bij de

zorgaanbieder op te vragen, maar ook bij de contracthouder. Een voorbeeld hiervan betreft de indicaties van de Wmo-cliënten.

I.4 De meerwaarde van het gezamenlijk toezicht

De inspecteurs geven aan dat er voldoende overlap in visie, doelstelling en werkwijze is om goed te kunnen samenwerken:

- Het normenkader is grotendeels hetzelfde, met kleine accentverschillen.
- Normen zoals persoonsgericht werken, methodisch werken, sturen op kwaliteit gelden voor de hele locatie en zijn gemakkelijk gezamenlijk te scoren.
- Alle toezichthouders stellen, als onderdeel van hun werkwijze, thema's aan de orde en vragen vervolgens door.
- Er zijn onderwerpen zoals 'overdrachten' die voor beide toezichthouders relevant zijn en waar perspectieven elkaar aanvullen tot een verrijkt integraal beeld.
- Sommige hulpverleners / zorgverleners werken met meerdere cliëntenpopulaties, en daardoor de facto onder beide toezichtlijnen. In hun reflectie achteraf zagen toezichthouders hier voor toekomstig toezicht de mogelijkheid om juist deze zorgverleners te vragen wat voor hen een verschil is tussen deze populaties en in hoeverre zij weet hebben van verschillen in wettelijke eisen en kaders.

Vanuit deze gedeelde basis hebben zij ervaren dat zij elkaar aan kunnen vullen, zowel in formele zin, als in meer informele zin door de in de vorige paragraaf al genoemde verschillen in werkwijze. De volgende voorbeelden worden gegeven:

- Het is voor de zichtbaarheid van toezicht in de regio goed om samen op te trekken. De IGJ is meer bekend bij zorgaanbieders dan het regionale toezicht.
- Het is goed dat zorgaanbieders weten dat Wmo-toezichthouder en de IGJ elkaar weten te vinden en zo nodig samen optrekken. Ook de toezichthouders zelf ervaren het als een versterking dat zij elkaar en elkaars werkwijze beter hebben leren kennen en zo meer zijn voorbereid op eventuele afstemming en samenwerking in de toekomst. Ook hebben zij elkaars context beter leren kennen en begrijpen, zoals verschillen in de afstand tot de politieke omgeving, die op gemeentelijk niveau meer nabij is en waarbij lokaal beleid ten aanzien van omgaan met kwaliteit en veiligheid van zorg relatief een grotere invloed heeft.
- De IGJ-toezichthouder gaat vooral in gesprek over de zorg, terwijl de Wmo-toezichthouder bij het stellen van vraag de geldende norm meer als uitgangspunt neemt. De Wmo-toezichthouders hanteren daarbij een checklist / lijst met normen waarop wordt getoetst.
- De IGJ-toezichthouder kijkt meer naar de grote lijnen, de Wmo-toezichthouder is meer gericht op details en vraagt bijvoorbeeld naar alle VOGs, terwijl de IGJ-toezichthouder een steekproef voldoende vindt.
- De zelfscan die een Wmo-toezichthouder van de zorgaanbieder verlangt, is door de IGJ-toezichthouder als een interessante aanvulling ervaren. Andersom geldt dit ook voor de vraag vooraf aan de zorgaanbieder vanuit IGJ-toezichthouders om een algemeen beeld met bijzonderheden te schetsen.
- Het delen van kennis en speerpunten van de andere toezichthouder leidt tot beter inzicht. Door op de hoogte te zijn van elkaars toetsingskader kunnen de Wmo-toezichthouder en de IGJ-toezichthouder beter signaleren.

Uit de gesprekken met de toezichthouders komt voorts het beeld naar voren dat bij zorgaanbieders waarover concrete signalen of zorgen bestaan, de meerwaarde van het gezamenlijk optrekken naar verwachting nog groter is. De Wmo- en IGJ-toezichthouders kunnen:

- elkaar aanvullen qua wet- en regelgeving, zodat de toets aan wet- en regelgeving integraal en in samenhang aan de zorgaanbieder wordt aangeboden en deze een totaalbeeld ontvang van waaraan moet worden voldaan.
- maatregelen en handhaving afstemmen en coördineren, zodat bijvoorbeeld de gemeente concrete handvatten heeft voor (voor zover van toepassing) handhaving en inkoop.

Tot slot is een belangrijke en veelgenoemde opbrengst van het gezamenlijk thematisch toezicht dat de verschillende werkwijzen inzichtelijker zijn geworden. Hierdoor kunnen de toezichthouders bijvoorbeeld de verschillen in kaders en normen beter uitleggen aan zorgaanbieders. Ook zijn voor de betrokken Wmo- en IGJ-toezichthouders “de lijntjes korter zijn geworden” om in de toekomst formeel en/of informeel samen te kunnen werken. Hoewel er intrinsieke verschillen zijn, hebben de deelnemende toezichthouders de wederzijdse bereidheid ervaren om kennis en werkwijzen te delen.

I.5 Leren van elkaar voor de eigen praktijk

Door de samenwerking in dit project hebben de toezichthouders ook lessen kunnen trekken die als nuttig zijn ervaren voor de eigen praktijk, onafhankelijk van eventuele samenwerking. Hieronder volgt een opsomming van vaker genoemde punten:

Geleerde lessen door IGJ van en over Wmo, zoals benoemd door de IGJ-toezichthouders:

- Het werd als nuttig ervaren om ook naar onderliggende stukken te vragen, in aanvulling op de methode van triangulatie van bevindingen.
- De aanwezige kennis van de regio werd als enorme toegevoegde waarde ervaren. Meer algemeen geformuleerd kan ook in de eigen toezichtspraktijk door IGJ-toezichthouders meer gebruik gemaakt worden van aanwezige kennis bij gemeenten en Wmo-toezichthouders.
- Het opvragen van documenten geeft veel informatie en is handig (al past dit minder bij het onaangekondigd bezoeken zoals de IGJ vaak doet).
- Het leren kennen van de wijze van kijken van de Wmo-toezichthouders. Bijvoorbeeld dat ook naar de inkoopvoorwaarden wordt gekeken.
- De IGJ-inspecteurs kregen meer inzicht in de specifieke werkwijze van de Wmo-toezichthouders, alsook in de beperkte ondersteuning die voor hen aanwezig kan zijn (bijvoorbeeld het ontbreken van juridische ondersteuning).

Geleerde lessen door Wmo van en over IGJ, zoals benoemd door Wmo-toezichthouders:

- IGJ-toezichthouders hebben ondersteunende tools gedeeld met de Wmo-toezichthouders, wat door hen als waardevol is ervaren. Voorbeelden zijn het kerninstrument suïcidepreventie, het afwegingskader vertrouwen en het Factsheet.
- De aanpak door de IGJ is ervaren als meer gestructureerd: in de voorbereiding, de documentbeoordeling, en de opbouw van de rapportage. In aanvulling hierop is het gebruik van instrumenten zoals een toetsingskader als positief ervaren.
- Specifiek wordt door sommigen het risicogestuurde aspect daarbij benoemd, om te verwerken in de eigen werkwijze door op basis van inzicht in risico's gericht toezichtbezoeken en/of aandachtsgebieden te prioriteren.
- Het voeren van een gesprek vanuit normen in plaats van het aflopen van een vragenlijst is door sommigen als leerzaam ervaren, evenals het in zorginhoudelijke termen uitleggen van de normen.
- In gesprek en rapportage wordt door de IGJ-toezichthouders meer recht gedaan aan de zorgaanbieder. De gesprekken zijn opener en minder normgericht van opzet. Voorlopige conclusies worden eerst getoetst in opvolgende gesprekken.
- De gesprekken met behandelaren en cliëntvertegenwoordigers waren voor sommige Wmo-toezichthouders nieuw en werden als waardevol ervaren, in het verlengde van de waardering voor de meer ‘open’ houding en blik.
- De Wmo-toezichthouders hebben geleerd van de gemiddeld gesproken grotere kennis en ervaring van de inspecteurs. Dit is als zeer positief ervaren, en van meerwaarde voor de eigen toezicht-taak. Bij de meeste bezoeken is vooraf afgesproken dat de IGJ-toezichthouder de lead nam in de gesprekken, terwijl de Wmo-toezichthouder zou aanvullen, met de bedoeling de rollen zo gelijkwaardig mogelijk uit de verf te laten komen.

Uitwisseling van informatie

Door beide groepen toezichthouders is ervaren dat het uitwisselen van informatie nuttig is, zowel in de voorbereiding van een bezoek als na afloop ervan. Ook bij niet gezamenlijk toezicht kan volgens hen het samenspel (al dan niet risicogericht) verder worden vormgegeven. Dit vereist nog wel extra aandacht, want eerdere ervaringen met informeel samenspel waren niet altijd positief. Zo zijn in het verleden meldingen die doorgegeven werden aan de collega toezichthouder niet altijd opgepakt. En andersom bestaat de ervaring dat meldingen van een collega toezichthouder onvoldoende specifiek waren om actie op te kunnen nemen. Het lijkt voor de hand liggend om meer aandacht te besteden aan het onderling contact en elkaar ten minste expliciet terugkoppeling te geven over wat er met een collegiale melding gedaan wordt.

I.6 Gezamenlijk rapporteren

Het gezamenlijk rapporteren levert gemengde ervaringen op. Positief vond met name de Wmo-toezichthouder het uitsparen van schrijftijd, op basis van de afspraak dat de IGJ-toezichthouder het rapport zou schrijven. Deze afspraak blijkt onderling in de meeste gevallen te zijn gemaakt.

Daarnaast is de ervaring dat in tijdens het schrijven van de rapportage in een deel van de gevallen juist verschillen evident werden. Tijdens de voorbereiding en uitvoering van het toezicht hebben de toezichthouders verschillen door collegiaal overleg en improvisatie kunnen 'absorberen'. Bij het schrijven van de rapportage was dit in de beleving van een deel van de toezichthouders minder goed mogelijk.

- Het format-rapport is er niet op gericht twee regimes te beschrijven. Het was in de praktijk nodig om het format flexibel te hanteren en soms enigszins te improviseren. Het instrument biedt hier expliciet ruimte voor in de vorm van 'aandachtspunten' vanuit het specifieke perspectief van de betreffende toezichthouder, maar dit werd in de praktijk niet altijd als voldoende ervaren.
- Het bleek zoeken om recht te doen aan de eigen kaders, en tegelijkertijd een rapport op te leveren op het juiste abstractieniveau ten behoeve van de gebruikers van het rapport.
- Een onderwerp zoals 'inzet deskundig personeel' krijgt in één voorbeeld een donkergroen oordeel van de IGJ-toezichthouder, en een geel oordeel van de Wmo-toezichthouder. Dit wordt veroorzaakt door de verschillende criteria waaraan de zorg voor de Wlz respectievelijk de Wmo moet voldoen. Het vereist in de terugkoppeling en rapportage extra aandacht.
- Een deel van de toezichthouders heeft een zeker ongemak ervaren over het eventueel communiceren over de verschillende mogelijkheden tot handhaving die de twee toezichthouders hebben. Dit ondanks de ruimte om verschillende of aanvullende perspectieven weer te geven.

Vanaf het begin van het traject zijn alle toezichthouders expliciet betrokken bij het totstandkomen van het toezichtinstrument en het rapportageformat, waarbij in meerdere rondes de gelegenheid is geboden voor inbreng en terugkoppeling. Bij het daadwerkelijk werken met het rapportageformat kwam desondanks een aantal ervaren belemmeringen naar boven.

Openbaarmaking

Het aspect openbaarmaking verdient separaat aandacht. Daar waar het – binnen kaders - openbaar maken bij de IGJ een onderdeel van de vaste werkwijze is, is dit op gemeentelijk niveau nog geen algemene praktijk. Daardoor moet per geval worden afgestemd hoe hiermee om te gaan, hetgeen tijd kost. Indien openbaarmaking vanuit het perspectief van de Wmo-toezichthouder niet gewenst is, leidt het ook tot extra rapportage-werkzaamheden: er moeten alsnog twee separate rapporten geschreven worden.

Bij sommige gemeenten is de ambitie tot openbaarmaking al wel uitgesproken, of geconcretiseerd in een jaarplan. Juist voor toezichthouders van deze gemeenten was de samenwerking nuttig om te leren van de IGJ. Deze ervaring kan, zo denkt men, mogelijk een versnelling opleveren van openbaarmaking van Wmo-toezichtrapporten.

Door de IGJ-toezichthouders is als minder wenselijk ervaren dat de keuze voor openbaarmaking van een rapport op gemeentelijk niveau een politieke keuze kan zijn. Dit vergroot het risico op een proces dat niet transparant is. Ook door Wmo-toezichthouders wordt het uitgangspunt van openbaarmaking als een positief aspect ervaren. Zo verwacht men dat openbaarmaking bijdraagt aan de 'status en slagkracht' van het toezicht.

I.7 Het gehanteerde toezichtsinstrument

Het gehanteerde toezichtsinstrument is in belangrijke mate gebaseerd op het toezichtskader waarmee de IGJ al werkt, met name binnen GZ en GGZ. Het concept is voorafgaand aan de bezoeken voorgelegd aan alle toezichthouders. Na verwerking van de vragen en opmerkingen van de toezichthouders in reactie op het concept, is het definitieve toezichtsinstrument vastgesteld. Hoewel dit instrument niet volledig aansloot bij de door de individuele toezichthouders gehanteerde toezichtkaders, is er sprake van een dusdanige overlap dat het instrument door alle toezichthouders als voldoende bruikbaar is ervaren.

De eisen zijn echter niet helemaal hetzelfde. Een deel van de Wmo-toezichthouders benoemt dat het instrument niet alle onderdelen van het Wmo-toezicht bevat. Ook gelden soms andere normen, zoals ten aanzien van de inzet van gekwalificeerd personeel, waarbij voor de Wmo-toezichthouder een harde, contractueel vastgelegde norm geldt op basis waarvan direct tot handhaving wordt overgegaan, terwijl de IGJ zo'n harde norm niet kent en daarom niet hanteert. Ook zijn er normen, zoals voor de contractuele afspraken met de gemeente, die de IGJ niet kent.

Voor 17-18 jarigen die onder de Jeugdwet vallen, passen de kaders van de jeugdwet volgens één van de respondenten niet precies. Het toezichtsinstrument voldeed daardoor niet: het toezicht op zorg / hulp voor een 17-18 jarige kan niet op dezelfde manier worden geordend als dat op de zorg / hulp voor een 14-15 jarige.

Een anders specifiek vraagstuk betreft het melden van incidenten en calamiteiten, waarbij verschillen in richtlijnen en procedures tussen toezichthouders voor onduidelijkheid en verwarring zorgen bij zorgaanbieders. Daar waar de richtlijnen en procedures vanuit IGJ als duidelijk worden ervaren, is dit bovendien ten aanzien van het Wmo-toezicht niet altijd het geval.

De afspraak om met één instrument te werken is door een deel van de Wmo-toezichthouders als beperkend ervaren. Zo worden normaal gesproken de bevindingen van vorige toezichtbezoeken benut, waarvoor nu geen ruimte werd ervaren. Een ander voorbeeld is dat sommige gemeenten een keurmerk hanteren, met een systematiek waarbij o.a. specifieke informatie en documentatie zoals auditrapportages worden opgevraagd.

Achteraf is de reflectie van de betreffende Wmo-toezichthouders dat zij de werkwijze met het gezamenlijke toezichtsinstrument te dwingend hebben opgevat: er had ruimte gevonden kunnen worden om daar waar zinvol ook 'gewoon' het eigen wettelijke kader te betrekken. Wel is de gedeelde conclusie dat het voor een vervolg van het gezamenlijk toezicht wenselijk is om het gezamenlijk instrument aan te passen op basis van de ervaringen bij het gezamenlijk toezicht. Dit geldt ook voor het rapportageformat.

I.8 Verschillende interpretaties van risicogestuurd toezicht

Het begrip risicogestuurd toezicht blijkt door de individuele toezichthouders verschillend te worden geïnterpreteerd. Een interpretatie is die waar op basis van vooraf verzamelde data wordt bepaald op welke thema's of doelgroepen het toezicht zich richt. Een alternatieve interpretatie is dat toezicht gehouden wordt op basis van concrete signalen en/of meldingen over specifieke zorgaanbieders, wat we in dit rapport risicogericht noemen. Hoewel deze interpretaties in elkaars verlengde liggen, is er verschil in de mate waarin het toezicht als reactief of proactief wordt ervaren. Het risicogestuurd toezicht vanuit IGJ behelst beide invalshoeken.

Bij het thematisch toezicht Beschermd Wonen is sprake van risicogestuurd toezicht in de zin dat Beschermd Wonen op basis van eerder verzamelde informatie als risicovol wordt beschouwd. Het gaat om een kwetsbare doelgroep, én er is sprake van overgang van mensen met psychische problemen vanuit de Wlz naar de Wmo per 2021. Daarnaast was er naar het oordeel van de toezichthouders in het algemeen weinig zicht op de kwaliteit en veiligheid van zorg bij Beschermd Wonen. Om die redenen is de keuze voor deze doelgroep gemaakt. De huidige toezichtbezoeken hebben geleid tot zowel afzonderlijke rapportages als tot een integraal beeld. Voor de inhoudelijke opbrengst verwijzen wij naar de rapportage van de toezichthouders.

De rechtmatigheid is binnen dit thematisch toezicht minder aan bod gekomen dan de kwaliteit en veiligheid van zorg. Dit was een ontwerpkeuze, ingegeven door het besef dat het toezicht op rechtmatigheid specifieke expertise vergt. Aanvullend genoemde argumenten zijn dat de IGJ-toezichthouder niet bevoegd is op dit thema, en dat er bij de gemeente ook een andere toezichthouder is op specifiek het onderwerp rechtmatigheid. Hoewel deze argumenten zeer navolgbaar zijn, leidt het wel tot een lacune op een vooraf gedefinieerd risico. In de IGJ-rapportage 'Wmo toezicht 2018'² die mede aanleiding heeft gegeven tot het nu uitgevoerde thematisch toezicht Beschermd Wonen is sprake van een samenhang van zorgen over kwaliteit en veiligheid en rechtmatigheid.

Uit de gesprekken met Wmo-toezichthouders komt het beeld naar voren dat de scheiding van toezicht op kwaliteit en veiligheid en rechtmatigheid voor een deel van de Wmo-toezichthouders minder vanzelfsprekend is. Ondanks de vooraf afgestemde afbakening van het thematisch toezicht beschermd wonen, is door een deel van de Wmo-toezichthouders de aandacht voor rechtmatigheid gemist.

In algemene zin brengt een gezamenlijk toezicht een risico van vernauwing van de focus met zich mee, wanneer 'gezamenlijk' leidt tot 'de gemeenschappelijke deler' als onderwerp van toezicht. Om met dit risico om te gaan, zou expliciet ruimte kunnen worden gemaakt voor specifieke aspecten binnen een gemeenschappelijk toezichtskader.

De andere vorm van risicogestuurd toezicht, op basis van specifieke signalen over zorgaanbieders, was bij de meeste zorgaanbieders nu niet aan de orde. Slechts in enkele gevallen was sprake van signalen op basis waarvan zorgen bestonden en de betreffende zorgaanbieder is geselecteerd voor het gezamenlijk bezoek. Het merendeel van de aanbieders was om andere redenen geselecteerd, zoals het samenvallen van doelgroepen, of omdat er juist niets over bekend was, zodat een beeld kon worden opgebouwd. Een gezamenlijk toezichtsbezoek na specifieke signalen over een zorgaanbieder wordt overigens door de toezichthouders juist benoemd als waardevol, mede omdat dan ook de handhaving kan worden afgestemd. Zoals een van de toezichthouders benoemde: 'bij serieuze vermoedens tot misstanden zou ik alle toezichtbezoeken samen willen doen met de andere toezichthouder. Het is frustrerend dat een malafide zorgaanbieder na een onderzoek van de gemeente nog kan blijven bestaan omdat er cliënten verblijven met andere indicaties.'

Idealiter is er volgens de toezichthouders een balans tussen risicogericht toezicht en meer generiek preventief toezicht. Meer preventief onderzoek doen zou nuttig zijn, maar staat op gespannen voet met de beschikbare capaciteit. Tijdens de reflectie op het gezamenlijk toezicht kwamen ook nieuwe aandachtsgebieden naar voren, zoals het functioneren van een keten van zorg en zorgaanbieders, ten aanzien van bijvoorbeeld samenwerking, overdracht en terugplaatsing en het overkoepelend met elkaar bieden van de juiste zorg aan elke cliënt.

² <https://www.igj.nl/publicaties/rapporten/2019/11/12/wmo-toezicht-2018>

I.9 Het perspectief van de zorgaanbieders

In deze evaluatie was een belangrijk deel van de aandacht gericht op de samenwerking tussen de toezichthouders, en het opdoen van ervaring daarmee. Het perspectief van de zorgaanbieders mag echter niet ontbreken. In deze rapportage tekenen we eerste observaties op, op basis van terugkoppeling door de toezichthouders, en een tweetal korte interviews met zorgverleners die door de toezichthouders zijn bezocht.

Vanuit de toezichthouders

In de aanloop naar de locatiebezoeken veronderstelden de toezichthouders dat gezamenlijk toezicht door de zorgaanbieders zou worden gewaardeerd. Door gezamenlijk toezicht kan het aantal bezoeken kleiner worden, wat bijdraagt aan het verminderen van de toezichtlast. Hieraan gerelateerd leeft het vermoeden dat aanbieders last kunnen hebben van diversiteit in toezicht.

Na afloop van de bezoeken benoemden verschillende toezichthouders dat de zorginstellingen vooral de open en transparante houding van de toezichthouders positief waardeerden. Hierdoor voelden management, zorgmedewerkers en cliënten zich vrij om hun verhaal te kunnen doen.

In een enkel geval kwamen eerdere, minder goede, ervaringen in het verleden ter sprake. Daarbij ging het grosso modo om twee soorten klachten: de ervaring dat de toezichthouder zich niet open en nieuwsgierig opstelde, en de ervaring dat de communicatie over en/of organisatie van het toezicht onduidelijk was voor de aanbieder.

Vanuit gesprekken met zorgaanbieders

Omdat de evaluatoren met slechts twee zorgaanbieders hebben gesproken, is sprake van een eerste indruk waaraan nog geen conclusies verbonden kunnen worden. De gesproken zorgaanbieders bevestigden de aanloop naar het bezoek als prettig te hebben ervaren, constructief en begonnen vanuit een open houding. De persoonlijke rolinvulling van de betreffende toezichthouders is vanzelfsprekend een belangrijke factor bij hoe het toezicht ervaren wordt, maar de aanbieders ervoeren tijdens het gezamenlijk toezichtsbezoek een bredere scope wat volgens hen bij kan hebben gedragen aan de open wijze van vragenstellen. Ook werd het als prettig ervaren dat de gesprekken echt over de zorg gaan, dit draagt bij aan kwaliteitsverbetering.

De zorgaanbieders zien inderdaad een voordeel in efficiëntie wanneer toezichthouders samen optrekken: het aantal bezoeken neemt af. Ook vond men het prettig om met beide toezichthouders tegelijk van gedachten te kunnen wisselen. De zorgaanbieders benoemen tot slot dat het voor hen waardevol zou zijn indien toezichthouders een tegenwicht kunnen bieden tegen de genoemde diversiteit in toezicht die het gevolg is van de wijze waarop het toezicht wettelijk is verankerd. Dit kan volgens hen mogelijk ook de effectiviteit van het toezicht vergroten.

Naast deze positieve punten laten de zorgaanbieders ook aandachtspunten optekenen. Het verschil in kaders kan voor de zorgaanbieder (of een individuele zorgverlener) ook verwarrend werken. Dit vereist voortdurende aandacht tijdens de gesprekken en de terugkoppeling, met af en toe ruimte voor een time-out om even af te stemmen. Ook is het extra belangrijk dat er geen “dominante” toezichthouder is (bijvoorbeeld door verschillen in senioriteit of gesprekstijl) waardoor één doelgroep en kader het geheel kleurt.

De beide zorgaanbieders spreken een duidelijke voorkeur uit voor een verbetergerichte aanpak van het toezicht. Zij wijzen erop dat dit soms kan botsen met een normgerichte aanpak door een toezichthouder, zeker als die doorschiet in een normatieve manier van gespreksvoering. Eerdere ervaringen met toezicht/inspectie waren minder positief, juist omdat die sterk vanuit controle werden ingestoken. Hierbij speelt een rol dat normen niet altijd volledig als passend en werkbaar worden ervaren, bijvoorbeeld omdat deze generiek zijn geformuleerd en voor een specifiek doelgroep soms net niet passen. Indien het gesprek gaat over kwaliteit en veiligheid van zorg, dan hoeft dat geen problemen op te leveren. Maar als de normen centraal staan en daarop (te) rigide wordt getoetst voelen de zorgaanbieders zich soms minder gehoord.

BIJLAGE II: Uitkomsten uit de enquête

Inleiding

Er zijn tien locaties bezocht door een team van steeds één IGJ- en één Wmo-toezichthouder. Elke toezichthouder heeft na afloop van het locatiebezoek een korte enquête ingevuld, met enkele open vragen, en enkele stellingen waarop zij konden antwoorden op een 5-punts Likert schaal. Er is nagebeld voor aanvulling en toelichting op de antwoorden. De antwoorden op zowel de stellingen als de open vragen, en de mondelinge toelichting daarop in de interviews, zijn gebruikt in de bevindingen en conclusies van dit rapport.

In deze bijlage presenteren we de antwoorden op de stellingen aan de hand van de gemiddelde scores overall, en gesplitst naar de achtergrond van de toezichthouder. In paragraaf 2.3 zijn de beperkingen van dit onderzoek al benoemd. Belangrijk voor deze bijlage is met name dat de groep IGJ bestaat uit enkele personen, die meerdere bezoeken en formulieren hebben ingevuld. De groep Wmo bestaat uit tien verschillende personen. We beschouwen de uitkomsten van deze enquête als informatief en indicatief, en niet geschikt voor een betrouwbare en valide kwantitatieve analyse.

De stellingen waren geclusterd rondom voorbereiding, inhoudelijk resultaat, en procesevaluatie.

De gebruikte schaalverdeling is als volgt:

- 1 – Helemaal niet
- 2 – In beperkte mate
- 3 – Deels wel, deels niet
- 4 – Grotendeels
- 5 – Volledig

Evaluatie van de voorbereiding

De toezichthouders zijn van mening dat zij het bezoek goed hebben kunnen voorbereiden. De samenwerking heeft bovendien in enige mate tot een betere voorbereiding geleid. Uit de toelichtingen blijkt dit een combinatie te zijn van ervaring (de IGJ-toezichthouder bracht gemiddeld meer ervaring in) en toevoeging van lokale kennis (ingebracht door de Wmo-toezichthouder).

Wanneer gekeken wordt naar de verschillen tussen de stellingen dan valt op de het toezicht weliswaar ook gezamenlijk goed voorbereid kon worden, maar dat dit niet per se tot een betere voorbereiding heeft geleid ten opzichte van een zelfstandig bezoek. Dit oordeel is duidelijk sterker van toepassing op de IGJ-toezichthouder. De (op zichzelf kleine) verschillen tussen de groepen in de score op de laatste twee vragen in dit cluster wijzen mogelijk op het feit dat de IGJ-toezichthouder de 'senior partner' was in het onderzoek. In de toelichtingen wordt dit beeld bevestigd.

		IGJ	Wmo
Ik heb het toezichtsbezoek goed kunnen voorbereiden.	4,7	4,6	4,7
Het gezamenlijk optrekken heeft tot betere voorbereiding geleid.	3,5	3,0	4,0
Ik heb vooraf documenten ontvangen van de zorgaanbieder.	4,8	4,7	4,8
Ik heb vooraf heldere doelstellingen voor het locatiebezoek kunnen formuleren.	4,6	4,5	4,7
Ik heb met de andere toezichthouder afspraken gemaakt over de onderlinge rolverdeling.	4,6	4,7	4,4
Ik heb vanuit mijn eigen reguliere toezichtstaak het toezicht kunnen uitvoeren.	4,4	4,6	4,2

Evaluatie van het inhoudelijk resultaat

De toezichthouders zijn van mening dat zij een goed zicht hebben gekregen op zowel het kwaliteitsbeleid als de feitelijke uitvoering van de zorg bij de zorgverlener. Ook de thema's van

onderzoek zijn goed in beeld gekomen. De uitzondering hierop is het thema rechtmatigheid van zorg. Dit thema is bij de meeste bezoeken bewust niet meegenomen: de IGJ-toezichthouder heeft hier geen bevoegdheid, en bij veel Wmo-toezichthouders is dit thema elders belegd. In de toelichting blijkt wel dat enkele Wmo-toezichthouders het thema nu ook minder ruimte hebben gegeven vanwege de samenwerking met de IGJ. Zie voor dit onderwerp ook paragraaf 3.8.

Het is wellicht ook interessant de positieve scores op het inhoudelijk resultaat in verband te brengen met de aangepaste werkwijze wegens Corona. Het suggereert dat het goed mogelijk is om een toezichtsbezoek (deels) online te doen. Een mengvorm van online en offline zou in de toekomst efficiënter toezicht mogelijk kunnen maken.

		IGJ	Wmo
Ik heb zicht gekregen op het kwaliteitsbeleid ter plaatse.	4,3	4,3	4,2
Ik heb zicht gekregen op hoe de zorg feitelijk werkt.	4,3	4,2	4,3
Ik heb inzicht in de situatie m.b.t. persoonsgerichte zorg.	4,6	4,6	4,5
Ik heb inzicht in de deskundigheid van de zorgverleners.	4,4	4,4	4,3
Ik heb inzicht in de situatie m.b.t. sturen op kwaliteit en veiligheid.	4,4	4,5	4,3
Ik heb inzicht in de situatie m.b.t. medicatieveiligheid.	4,3	3,9	4,6
Ik heb inzicht in de situatie m.b.t. de rechtmatigheid van zorg.	1,7	1,4	2,0

Evaluatie van het proces

De toezichthouders zijn van mening dat zij hun taak als toezichthouder goed hebben kunnen uitvoeren, en dat alle perspectieven ook goed aan bod zijn gekomen. Het gezamenlijk optrekken leidt (nog?) niet tot een efficiënter proces, waarbij de IGJ-toezichthouders duidelijk lager scoren dan de Wmo-toezichthouders. Dit wordt voor een belangrijk deel verklaard door de afspraken over rapportage, die door de IGJ-toezichthouder werd geschreven. Zie voor dit onderwerp ook paragraaf 3.6.

		IGJ	Wmo
De verschillende perspectieven zijn in dit bezoek aan bod gekomen (cliënt, medewerkers, zorginstelling).	4,7	4,5	4,9
Ik heb als toezichthouder mijn toezichttaak kunnen uitvoeren met dit bezoek.	4,6	4,7	4,4
Gezamenlijk optrekken leidt tot efficiëntie.	3,3	2,6	3,9
Het gezamenlijk optrekken leidt tot betere resultaten.	3,8	3,5	4,0

Tot slot

Resumerend zijn de toezichthouders grotendeels positief over het gezamenlijk toezicht. Het is echter opvallend dat de stellingen die specifiek gaan over de bijdrage van het gezamenlijk optrekken lager scoren dan de stellingen die gaan over het eigen resultaat. En juist bij deze lager gescoorde stellingen scoren de IGJ-toezichthouders lager dan de Wmo-toezichthouders. Uit de toelichtingen blijkt dat gezamenlijk toezicht enerzijds niet in alle gevallen van toegevoegde waarde wordt geacht, anderzijds dat gezamenlijk toezicht ook nog verder ontwikkeld en gefaciliteerd kan worden om het onderkende potentieel ook te realiseren.

BIJLAGE III: Overzicht van de bezoeken

Hieronder volgt een overzicht van de uitgevoerde bezoeken), alfabetisch gerangschikt naar centrumgemeente / regio. De bezoeken zijn geordend aan de hand van de wijze van uitvoering.

Deels op locatie en deels op afstand (digitaal):

- Almelo (één gesprek telefonisch);
- Assen / Drenthe (op locatie - directiegesprek later, digitaal);
- Dordrecht (deels digitaal vanuit centrale ruimte);
- Gooi en Vechtstreek (rondgang deels digitaal);
- Haaglanden (deels digitaal);
- IJsselland (later twee gesprekken telefonisch);
- Tilburg (hoofdkantoor bezocht, locaties voor cliënten digitaal bezocht);
- Venlo / Limburg (deels digitaal);

Volledig op afstand (digitaal):

- Groningen;
- Midden IJssel.

Disclaimer onderzoek

Dit rapport is uitsluitend bestemd voor de opdrachtgever. Het onderzoek is gebaseerd op informatie die ter beschikking is gesteld en verkregen, tijdens de periode waarin het onderzoek is uitgevoerd. De tijdsduur tussen het moment van de calamiteit en de interviews van betrokkenen kan van invloed zijn geweest op de kwaliteit en betrouwbaarheid van de herinnering van respondenten. Nieuwe of aanvullende informatie kan van invloed zijn op de inhoud en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Het onderzoeksteam beschikt alleen over informatie waar het rechtsweg toegang toe heeft. Rapporten worden in beginsel in opdracht van de opdrachtgever gemaakt en niet gepubliceerd. Eén kopie wordt bewaard voor juridische, IT- en wetgeving- en toezichtdoeleinden. Derden die van dit rapport kennisnemen kunnen aan dit rapport geen rechten ontlennen.

Contactgegevens Maruda:

nico.kaptein@maruda.nl