

Rapport 74

Mei 2022

Evaluatie van de aanpak van de covid-19-crisis en beleidsaanbevelingen voor de organisatie van het zorglandschap

Onderzoekers: Selien Vancaillie¹, dr. Daan Duppen⁵, dr. Aline Sevenants⁵

Promotor: Prof. dr. Bram Verschuere¹, dr. Peter De Graef², prof. dr. Peter Raeymaeckers³,
prof. dr. Dominique Verté⁴, prof. dr. Joris Voets¹, prof. dr. An De Sutter¹,
prof. dr. Erik Schokkaert⁵, prof. dr. Tine Van Regenmortel⁵, prof. dr. Johan Put⁵,
prof. dr. Chantal Van Audenhove⁵, prof. dr. Paul Gemmel¹, prof. dr. Anja Declercq⁵

¹ Universiteit Gent, ² Thomas More, ³ Universiteit Antwerpen, ⁴ Vrije Universiteit Brussel, ⁵ KU Leuven

Samenvatting

Situering

De Covid-19-crisis treft iedereen. De gezondheids- en welzijnssector krijgt het hard te verduren. De crisis is een stress test voor het systeem waarbij er, naast positieve punten en mooie initiatieven, ook knelpunten binnen de organisatie van zorg en welzijn werden blootgelegd. De crisis is bijgevolg een opportuniteit voor nieuwe oriëntering en beleidsontwikkeling.

De doelstelling van dit onderzoek binnen het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin bestaat erin de impact van de Covid-19-crisis op zorg en welzijn in kaart te brengen. Meer bepaald is onderzocht wat er goed liep en waar de problemen of hiaten zich situeren. Er is ook nagegaan wat hieruit geleerd kan worden en hoe deze lessen duurzaam verankerd kunnen worden.

Doorheen het onderzoeksrapport zijn volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Wat is de stand van zaken van het recent onderzoek naar de impact van de Covid-19-crisis in de Vlaamse gezondheid en welzijnssector?
- Hoe hebben de zorgorganisaties, partners, zorgverleners de aanpak ervaren?
- Hoe heeft de manier waarop de zorg in Vlaanderen georganiseerd is remmend of bevorderend gewerkt voor het bestrijden van de crisis?
- Hoe kan de zorg anders georganiseerd worden zodat deze een crisis beter aan kan, rekening houdend met de transitietrajecten die lopen zoals persoonsvolgende financiering, geïntegreerd breed onthaal, lokaal sociaal beleid...

Hoofdstuk 1

Om na te gaan wat de effecten zijn van COVID-19 is van bij de start van de pandemie heel wat onderzoek opgestart aan de Vlaamse onderzoeksinstituten. In het eerste hoofdstuk van het rapport gaan we na wat we kunnen leren uit de publicaties die tot mei 2021 verschenen. We voerden een systematisch analyse uit van alle onderzoeksactiviteiten en resultaten die werden gerapporteerd. Dit houdt in:

- een beschrijving van de zoekstrategie;
- een schematische weergave van de zoekstrategie;
- een samenvatting van de conclusies uit de COVID-19 publicaties;
- een samenvatting van de aanbevelingen uit de COVID-19 publicaties;
- de constructie van een matrix met de conclusies, de aanbevelingen, de populatie waar de studie zich op richtte en de sterktes en zwaktes van de studie.

In totaal zijn 67 publicaties nader bekeken. Uit 51 publicaties zijn conclusies meegenomen voor zowel de praktijk als voor de beleidsdomeinen Welzijn, Volksgezondheid en Armoede. Uit 31 verschillende studies zijn aanbevelingen weerhouden voor de praktijk in diezelfde beleidsdomeinen. Deze aanbevelingen zijn voor het merendeel intussen al wel meer algemeen gekend en weinig vernieuwend of verrassend.

Het gros van de studies focuste zich op mentaal welzijn, al dan niet van zorgverleners. Een tweede onderwerp dat vaak terugkwam was dat van specifieke doelgroepen of kwetsbare groepen. Een vaak terugkerend thema is dat Covid-19 op iedereen een impact had, maar nog meer op groepen die in een kwetsbare positie zitten of die een groot risico hebben op besmettingen. Voor personen in een precaire financiële situatie waren de overheidscompensaties een grote steun. Desondanks bleven er extra kwetsbare groepen die het financieel moeilijk hadden.

Verschiedende onderzoeksgroepen uit alle universitaire instellingen en hogescholen van Vlaanderen, al dan niet in samenwerking met elkaar of met internationale onderzoeksgroepen, vertrokken vanuit hun expertise om het verloop van de crisis op hun domein te onderzoeken. Er is vaak erg kort op de bal gespeeld, wat lovenswaardig is. Snel onderzoek kan echter minder makkelijk grondig zijn. Om een goede evaluatie te kunnen maken is er longitudinaal onderzoek nodig bij een aselechte steekproef van de bevolking. In de geïnccludeerde studies is echter voornamelijk gebruik gemaakt van niet-representatieve steekproeven (convenience samples) die werden bekomen door oproepen op sociale netwerksites zoals Twitter of Facebook, of via nieuwsbrieven van organisaties.

Hoofdstuk 2: Evaluatie van de eerstelijnszones tijdens de Covid-19 crisis

1. Een verkennend breedbeeld op het Vlaamse WVG beleid en de Covid-19-crisis

a. Doel

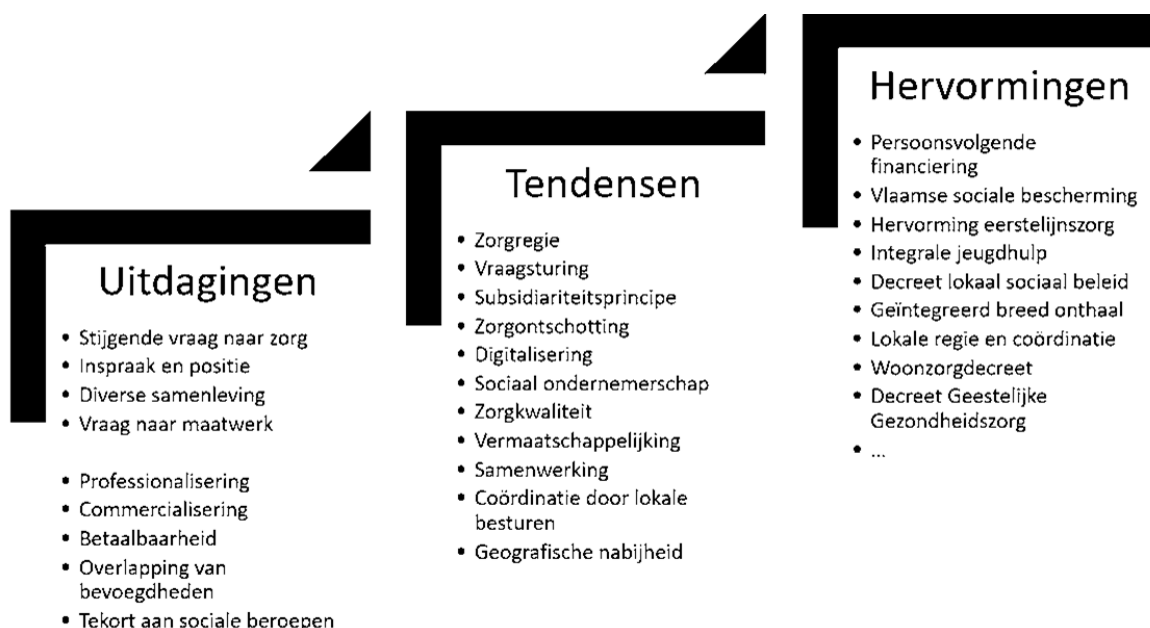
De studie beschreven in Hoofdstuk 2, punt 2, heeft als doelstelling het verkrijgen van een breedbeeld op het Vlaamse beleid binnen het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de belangrijkste principes waarop dit beleid geënt is. Daarnaast wordt ook op een verkennende manier de rol van deze beleidsprincipes in de Covid-19-crisis nagegaan. Dit breedbeeld vormt de basis voor het empirisch onderzoek beschreven in Hoofdstuk 2, punt 3.

b. Methodologie

De krijtlijnen en hervormingen van de afgelopen legislaturen uitgezet door het WVG-beleid werden geïdentificeerd via het raadplegen van verscheidene beleidsdocumenten, zoals beleidsnota's en decreten. Vervolgens werd op zoek gegaan naar bronnen waarin de organisatie van zorg- en welzijn in Vlaanderen, en de impact hiervan op de Covid-19-crisis, besproken werd. Dit waren onder andere wetenschappelijke artikelen, onderzoeksrapporten, persartikelen en gesprekken met enkele leden van het dagelijkse bestuur van het steunpunt WVG. Tot slot werden deze data geanalyseerd met behulp van NVivo.

c. Bevindingen

Onderstaande figuur biedt een beknopt overzicht van belangrijke uitdagingen, tendensen en hervormingen in de Vlaamse zorg- en welzijnssector.



Figuur 1 Overzicht van belangrijke uitdagingen, tendensen en hervormingen in de Vlaamse zorg- en welzijnssector (gebaseerd op Verschuere & Hermans, 2020)

Er zijn heel wat aspecten van de Vlaamse zorg- en welzijnsorganisatie die een impact hebben op de aanpak van de Covid-19-crisis. Zo verkleint de tendens van kleinschalige woonvoorzieningen het risico op virusverspreiding, maar schuilt er ook gevaar in de beperkte schaalvoordelen die kleinschaligheid met zich meebrengt (Beel, 2020; Van Duyse, 2021; Vandorpe, 2020). Vervolgens werd het grote belang van transmurale en intersectorale samenwerking tijdens de crisis enorm belicht (Zorgnet-Icuro, 2020). De Covid-19-crisis benadrukte ook de nood aan een meer flexibele inzetbaarheid van zorgpersoneel (Van Regenmortel, 2021; Zorgnet-Icuro, 2020). De oprichting van de eerstelijnszones, zorgde voor een meer doel- en populatiegerichte aanpak van Covid-gerelateerde opdrachten (De Block et al., 2020). De buurtzorg kende tijdens de crisis een mooie florering door een golf aan solidariteit (Plovie & Heylen, 2020). Door het verminderen of volledig wegvallen van ambulante ondersteuningsvormen werd de druk op mantelzorgers echter vergroot (De Witte & Van Regenmortel, 2020; De Witte, 2021). Tenslotte kenden de digitale hulpverleningsvormen een enorme boost (Bocklandt et al., 2020). Dit zijn echter maar enkele aspecten ter illustratie die in deze studie worden belicht.

De veelheid aan gevonden aspecten maakte het noodzakelijk om een engere focus te hanteren in het empirisch gedeelte van het onderzoeksproject. Deze focus werd gelegd op de organisatie van de eerstelijnszones.

2. De faciliterende en belemmerende facetten van de eerstelijnszones in de aanpak van de Covid-19-crisis en aanbevelingen voor het beleid

a. Doel

De studie beschreven in punt 2 van hoofdstuk 2 heeft als doel te achterhalen of de organisatie van de eerstelijnszones belemmerend dan wel bevorderend heeft gewerkt bij de aanpak van de Covid-19 crisis en wat hiervan de onderliggende oorzaken zijn. Op volgende onderzoeksvragen is getracht een antwoord te vinden:

- Hoe heeft de manier waarop de eerstelijnszones georganiseerd zijn bevorderend of belemmerend gewerkt in het bestrijden van de Covid-19-crisis?
- Hoe heeft de Covid-19-crisis een positieve of negatieve impact gehad op de werking van de eerstelijnszones?
- Hoe kunnen de eerstelijnszones anders georganiseerd worden zodat ze een crisissituatie beter aankunnen?

b. Methodologie

Eenzijds werden twee eerstelijnszones diepgaand bestudeerd in een casestudie onderzoek. Het bestuderen van de eerstelijnszones gebeurde aan de hand van 21 interviews met sleutelinformanten en een analyse van enkele relevante documenten, zoals actieplannen en zorggraadverslagen. De sleutelinformanten bestonden onder andere uit stafmedewerkers en bestuursleden van de eerstelijnszones en burgemeesters uit de betrokken gemeenten. De interviews werden opgebouwd aan de hand van het Four-dimensional Model of Collaboration (D'Amour et al., 2008) en twee vragen stonden centraal: 'Wat zijn belangrijke ervaren bevorderende elementen in de aanpak en beheersing van de Covid-19-crisis?' en 'Wat zijn belangrijke ervaren belemmerende elementen in de aanpak en beheersing van de Covid-19-crisis?'. Spontaan kwamen ook elementen naar voor die betrekking hadden op de positieve (opportuniteiten) en negatieve (bedreigingen) impact van de crisis. De transcripties van de interviews en de documenten zijn geanalyseerd met behulp van Nvivo.

Anderzijds werd een breedbeeld gehanteerd op alle eerstelijnszones door middel van het analyseren van SWOT-analyses die door de zorgraden van de eerstelijnszones werden opgesteld in opdracht van het Agentschap Zorg en Gezondheid. Hierin werden de ervaren sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen tijdens de eerste zes operationele maanden beschreven. De analyse gebeurde ook met behulp van NVivo.

c. Enkele belangrijke bevindingen per onderzoeksvraag

Hoe heeft de manier waarop de eerstelijnszones georganiseerd zijn bevorderend gewerkt in het bestrijden van de Covid-19-crisis?

De oprichting van de eerstelijnszones heeft tot meer solidarisering van het aanbod zorgpersoneel en beschermingsmateriaal geleid. Op deze manier kunnen de beschikbare middelen beter ingezet worden waar deze het meest nodig zijn. De eerstelijnszones zorgen ook voor een betere connectie tussen zorg- en welzijnsactoren en lokale besturen. De lokale inbedding van het sociaal beleid zorgt er vervolgens voor dat er beter kan ingespeeld worden op de lokale noden. Zo kon er bij de organisatie van het

vaccinatiecentrum meer rekening gehouden worden met de mobiliteitsnoden die kenmerkend zijn voor de regio.

Hoe heeft de manier waarop de eerstelijnszones georganiseerd zijn belemmerend gewerkt in het bestrijden van de Covid-19-crisis?

Door vele eerstelijnszones wordt aangegeven dat hun beschikbare financiële middelen ontoereikend zijn. Ook wordt hun mogelijkheid om in te spelen op lokale noden nog beperkt wegens een lage graad aan vrijheid in het uittekenen van hun inhoudelijke beleid. Tegelijkertijd wordt ook weinig ondersteuning ervaren op bepaalde organisatorische vlakken. Zo vormt de interne informatiedoorstroom vanuit de clustervertegenwoordigers naar hun achterban nog een grote uitdaging voor vele eerstelijnszones waarvoor ze om extra ondersteuning vragen. Meer afstemming en samenwerking tussen eerstelijnszones zou hun werking ten goede komen. Goede praktijken zouden op deze manier immers meer met elkaar gedeeld worden. Tot slot is er nog een beperkte bekendheid van de eerstelijnszones bij de populatie, bepaalde gemeenten en sommige zorg- en welzijnsactoren. Dit kan tot een pril onderling vertrouwen leiden.

Hoe heeft de Covid-19-crisis een positieve impact gehad op de werking van de eerstelijnszones?

De Covid-19-crisis heeft een duidelijke versnelling in de netwerkvorming tussen eerstelijnsactoren teweeggebracht. De nood aan samenwerking was immers erg hoog. De crisis is ook een sterk gemeenschappelijk doel. Alle clusters hebben hetzelfde doel voor ogen: de besmettingscijfers onder controle houden. Dit sterke gemeenschappelijk doel kan leiden tot een goede ervaring van samenwerken, wat opportuniteiten biedt voor de toekomst. De eerstelijnszones hebben zich ten slotte op de kaart kunnen zetten bij de populatie, de overheden en zorg- en welzijnsactoren dankzij de Covid-gerelateerde opdrachten.

Hoe heeft de Covid-19-crisis een negatieve impact gehad op de werking van de eerstelijnszones?

De vele Covid-gerelateerde opdrachten hebben geleid tot een overbelasting van vele gezondheidswerkers, stafmedewerkers en bestuursleden van de eerstelijnszones. Vervolgens hebben de beleidsplannen die vooropgesteld werden door de zorgraden plaats moeten maken voor de aanpak van de crisis. Tot slot stellen de eerstelijnszones zich ook vragen omtrent hoe hun werking eruit zal zien bij een terugkeer naar een normale situatie.

d. Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen van het onderzoek zijn aanbevelingen voor het beleid opgesteld. Deze aanbevelingen bieden een antwoord op de laatste onderzoeksvraag: *'Hoe kunnen de eerstelijnszones anders georganiseerd worden zodat ze een crisissituatie beter aankunnen?'* Er zijn elf beleidsaanbevelingen in dit rapport opgenomen die zich binnen zes thema's situeren. Ze worden weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel Overzicht van de beleidsaanbevelingen geformuleerd op basis van de bevindingen van het empirisch onderzoek

Thema	Aanbeveling
	Voer een gelijkaardige studie uit binnen een vijftal jaar, wanneer de organisatie van de eerstelijnszones verder ontwikkeld is.
De schaalgrootte van de eerstelijnszones	<p>Behoud de huidige schaalgrootte van de eerstelijnszone. In de aanpak van een pandemie werkt dit faciliterend.</p> <p>Stimuleer onderlinge samenwerking tussen eerstelijnszones als de aard van de opdracht dit vraagt.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zorg voor een duidelijke samenwerkingsstructuur. - Voorzie een financiële stimulans voor samenwerking. De mate van onderlinge samenwerking kan bijvoorbeeld als indicator worden opgenomen in het financieringsmechanisme. - Geef voldoende inspraak aan de eerstelijnszones in de vorming van de regionale zorgzones. Een samenwerking zal pas effectief zijn wanneer de eerstelijnszones hiertoe gemotiveerd zijn. - Voorzie ondersteuning om verbinding met andere eerstelijnszones te leggen.
Governance op het niveau van de Vlaamse Overheid en de profilering van Vivel	<p>De Vlaamse Overheid zou het ruime beleidskader voor de eerstelijnszones moeten uittekenen, maar voldoende vrijheid moeten bieden om dit op lokaal niveau flexibel in te vullen om in te spelen op lokale noden.</p> <ul style="list-style-type: none"> - In het vormgeven van het ruime beleidskader moet bijzondere aandacht besteed worden aan de opdrachtschrijving van de eerstelijnszones. Hierbij moet onder andere nagedacht worden over een eenduidige definiëring van eerstelijns, de scope van eerstelijnszones (bv. wat met sector personen met een beperking?) en welke opdrachten ze in de toekomst zullen opnemen. - Zorg voor een bottom-up aanpak bij het opstellen van het ruime beleidskader. <p>Realiseer een duidelijke opdrachtverdeling tussen het Agentschap Zorg & Gezondheid, het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Vivel, de Federale Overheid, provinciegouverneurs... Maak de opdrachtverdeling duidelijk voor de eerstelijnszones.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het faciliteren van de interne communicatie binnen de eerstelijnszones is een belangrijke opdracht waarvoor coördinatie van centralere overheden noodzakelijk is. Ontwikkel een digitaal communicatieplatform dat tegemoetkomt aan de specifieke kenmerken van de eerstelijnszones. Zorg ook voor een vlotte aanlevering van noodzakelijke gegevens.

Governance op het niveau van de eerstelijnszones	<p>De eerste aanbeveling binnen het voorgaande thema (<i>‘De Vlaamse Overheid zou het ruime beleidskader voor de eerstelijnszones moeten uittekenen, maar voldoende vrijheid moeten bieden om dit op lokaal niveau flexibel in te vullen om in te spelen op lokale noden’</i>) biedt ook een antwoord op bovenstaande bevindingen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Door meer flexibiliteit te geven in het vormen van de zorgraad, zouden eerstelijnszones ervoor kunnen kiezen om bijvoorbeeld wel een vertegenwoordiger van elke gemeente te laten zetelen in de zorgraad. Het is echter wel van belang dat alle clusters vertegenwoordigd blijven. Deze verschillende perspectieven hebben immers ook een belangrijke meerwaarde. - Meer flexibiliteit en een vorm van regelluwte, werkt ook faciliterend om een oplossingsgerichte aanpak te realiseren. <p>Versterk de leiderschapscapaciteiten in zorggraden en/of ondersteun de eerstelijnszones in het vinden van sterke ‘leidersprofielen’. Dit is nodig om het beleidskader flexibel te kunnen invullen en oplossingsgericht te werken.</p>
De relatie tussen de eerstelijnszones en de lokale besturen	<p>Voorzie een duidelijke uitklaring van de relatie tussen eerstelijnszone en lokale besturen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verstrek duidelijkheid omtrent de rol van de lokale besturen in de zorgraad. - Verstrek duidelijkheid omtrent de rol van de eerstelijnszones in het zorg- en welzijnsbeleid van de lokale besturen.
De operationele werking van de eerstelijnszones	<p>Voorzie structurele ondersteuning voor bestuursleden, voorzitters en coördinatoren om een efficiënte, dynamische werking van de zorgraad te faciliteren. Dit kan zowel de werkbelasting doen afnemen en de intrinsieke motivering doen toenemen.</p> <p>Toon begrip voor de achterstand die de eerstelijnszones hebben opgelopen in het realiseren van hun vooropgestelde beleidsplannen.</p>
De financiering van de eerstelijnszones	<p>In dit onderzoek werd geen uitgebreide financiële analyse van de eerstelijnszones uitgevoerd. Toch tonen onze bevindingen dat er problemen worden ervaren met de huidige financiering. Onze aanbeveling hierbij is dan ook om de huidige financieringsmechanismen verder onder de loop te nemen.</p>

Hoofdstuk 3: Gezamenlijk besluit

Heel wat aspecten van de wijze waarop de Vlaamse zorg- en welzijnssectoren zijn georganiseerd, hebben een impact op de aanpak van de Covid-19-crisis. De rol van de eerstelijnszones wordt overwegend positief geëvalueerd, maar er zijn ook werkpunten. De aanbevelingen voor de eerstelijnszones zijn – mits wat meer specifieke aanpassingen – bruikbaar voor andere uitdagingen voor het beleid. Bevorderende elementen die in verschillende fases van het onderzoek terugkwamen, zijn de lokale inbedding van beleid, een ruim beleidskader met ruimte voor flexibiliteit, de nood aan continuïteit en het delen van informatie.

De virologische modellen die in de covid-crisis terecht een vertrekbasis waren voor het beleid, zijn gebaseerd op longitudinale, constant geüpdatete data die toelaten om te voorspellen wanneer en hoe besmettingen en ziekenhuisopnames sterk zullen toenemen. Onderzoekers die de gevolgen van de epidemie en de maatregelen die er mee gepaard gaan, willen nagaan, baseren zich tot nu toe op internet-surveys met 'convenience samples' - waarbij men geen controle heeft over wie al dan niet invult en moeilijk te weten kan komen hoe representatief het staal is - of met beperkte data die geen vergelijking met pre-covid toelaten. We raden daarom aan om een welzijns- en gezondheidspanelstudie op te zetten bij een representatief staal van Vlaamse burgers.

De beschreven onderzoeken uit de literatuurstudie gaven uiteraard wel waardevolle informatie, maar de resultaten waren vaak gebaseerd op 'convenience samples' en niet betrouwbaar genoeg om er concrete en valide aanbevelingen voor de overheid uit te distilleren. Deze systematische analyse zou een aanzet moeten zijn voor een verdere grootschalige evaluatie van onderzoeken die cohorten over een lange periode volgen. De analyse voor deze studie kwam wellicht wat te vroeg. Meer diepgaand onderzoek met een representatief staal is op dit moment nog niet gebeurd, nog lopende of nog niet gepubliceerd. Een herhaling van de systematische analyse in 2022 en misschien ook nog eens in 2023 is daarom aan te bevelen. Ook voor de eerstelijnszones valt een herhaalde evaluatie en sterkte-zwakke analyse aan te raden. De eerstelijnszones waren nog in opstart. We mogen ervan uitgaan dat ze in de komende jaren zullen evolueren. Een herhaalde SWOT-analyse helpt detecteren of de zwaktes adequaat zijn aangepakt en de sterktes verder evolueren in de gewenste richting.