Maastricht University

Redesigning home care

Citation for published version (APA):

Peeters, T. H. G. A. (2015). Redesigning home care: From a bureaucratic to a socio-technical type of provider organisation. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Datawyse / Universitaire Pers Maastricht. https://doi.org/10.26481/dis.20151126tp

Document status and date:
Published: 01/01/2015

DOI:
10.26481/dis.20151126tp

Document Version:
Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

• A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
• The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
• The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

Link to publication

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the “Taverne” license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 18 Apr. 2024

Nederlandse samenvatting

Nederlandse samenvatting

Dit proefschrift beoogt op basis van twee case studies – “Klein Zwitserland” en “Maas & Waal” – de effectiviteit in kaart te brengen van de verandering van een bureaucratische organisatievorm naar een organisatie-inrichting gebaseerd op de socio-technische ontwerpprincipes. Vanuit wetenschappelijk oogpunt borduurt het onderzoek voort op studies voorafgaand aan de introductie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het onderzoek besteedt tevens expliciet aandacht aan de relatie tussen organisatieverandering en de externe omgeving. Vanuit maatschappelijk oogpunt beoogt de studie een bijdrage te leveren aan de zoektocht naar waarborging van een duurzaam stelsel van langdurige zorg. Initiatieven rond socio-technische organisatie-verandering passen binnen deze zoektocht en worden gestimuleerd door de overheid. De studie bestaat uit vier delen. De hoofdstukken 1 tot en met 3 omvatten het exploratieve deel van het proefschrift, gevolgd door de methodologische verantwoording in hoofdstuk 4. De hoofdstukken 5 en 6 behelzen het evaluatieve deel van de studie en geven een weergave van beide case studies. De hoofdstukken 7 tot en met 9 omvatten het reflectieve deel van het proefschrift.

Hoofdstuk 1 geeft een introductie van het onderwerp en beschrijft de relevantie van de studie. Thuiszorgorganisaties worden geconfronteerd met een toenemende omgevingsturbulentie als gevolg van talrijke veranderingen waaronder hervormingen in de langdurige zorg. Zij moeten onder meer omgaan met nieuwe wet- en regelgeving en een decentralisatie van verantwoordelijkheden naar de gemeenten. Tevens worden er hogere eisen gesteld aan hun dienstverlening vanuit het perspectief van cliënten en medewerkers. Omgevingsturbulentie wordt in deze studie gedefinieerd als het samenspel tussen complexiteit, dynamiek en onvoorspelbaarheid. Complexiteit betreft het aantal heterogene actoren in de omgeving en de verwevenheid tussen deze actoren. Dynamiek verwijst naar de frequentie en intensiteit van veranderingen in de omgeving. Onvoorspelbaarheid heeft betrekking op de beschikbaarheid van informatie over de toekomstige omgeving. Onze veronderstelling is dat de thuiszorgomgeving turbulent mag worden genoemd, omdat deze wordt gekenmerkt door talrijke met elkaar verbonden actoren (complexiteit), vele veranderingen met een grote impact (dynamiek) en onzekerheden ten aanzien van de effecten van deze veranderingen (onvoorspelbaarheid). Thuiszorgorganisaties zijn zich er in toenemende mate van bewust dat een bureaucratische organisatiearchitectuur de flexibiliteit ontbeert om in te kunnen spelen op deze omgevingsturbulentie. Zij beogen daarom een organisatieverandering te realiseren naar een socio-technische organisatiearchitectuur. Deze studie beoogt de effectiviteit van een dergelijke verandering in kaart te brengen aan de hand van de volgende vraagstelling:

In hoeverre hebben Klein Zwitserland en Maas & Waal een effectieve organisatie-verandering gerealiseerd van een bureaucratisch naar een socio-technisch georiënteerde organisatie-inrichting en hoe kunnen de behaalde resultaten worden verklaard?

De analyse van de behaalde resultaten is gericht op zowel interne als externe factoren. Onder interne factoren worden die factoren verstaan die specifiek zijn voor Klein Zwitserland en Maas & Waal. Externe factoren verwijzen naar factoren in de omgeving van beide organisaties.

Hoofdstuk 2 omvat een verkenning van thuiszorgverlening in zijn context. Het hoofdstuk start met het definiëren van het elastische begrip 'thuiszorg'. Er wordt onderscheid gemaakt tussen formele en informele vormen van thuiszorg. In dit proefschrift wordt enkel aandacht besteed aan de drie belangrijkste typen van formele thuiszorgverlening: huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging en verpleging. Het hoofdstuk wordt vervolgd met een historische reconstructie van de ontwikkeling van het Nederlandse thuiszorgsysteem. Deze ontwikkeling wordt gekenmerkt door de groei van kleinschalige, private initiatieven van thuiszorgverlening in de negentiende eeuw tot het huidige sterk gedifferentieerde, gereguleerde en gebureaucratiseerde thuiszorgsysteem. Tot 2015 vormden twee publieke regelingen het fundament onder het stelsel van langdurige zorg: de Wmo en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Vanaf 2015 is de langdurige zorg onderhevig aan omvangrijke institutionele veranderingen. De belangrijkste hervormingen betreffen de introductie van de Wet langdurige zorg (Wlz) ter vervanging van de AWBZ, de herziening van de Wmo in de nieuwe Wmo 2015 en de overheveling van de wijkverpleging naar de Zorgverzekeringswet (Zvw). Na een beschrijving van de belangrijkste gebruikers en aanbieders van thuiszorg wordt het hoofdstuk vervolgd met een nadere beschouwing van de thuiszorgomgeving. Er wordt geconcludeerd dat de thuiszorg in toenemende mate wordt beïnvloed door het politieke domein. Tevens heeft de thuiszorgsector, meer dan welke sector ook, te maken gekregen met de gevolgen van marktwerking. Beide constateringen hangen nauw samen met ontwikkelingen als de standaardisatie van indicatiestelling, de invoering van openbare aanbestedingen en de aan belang winnende rol van gemeenten in de thuiszorg. Deze ontwikkelingen worden beschreven in samenhang met bredere maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder de almaar stijgende zorguitgaven, vergrijzing, technologische ontwikkelingen en een individualiseringstrend.

Hoofdstuk 3 omvat de theoretische fundering van de studie. In het eerste deel van het hoofdstuk worden essentiële elementen van organiseren en managen geëxploreerd. Er wordt aandacht besteed aan de systeemkundige benadering van organisaties, waarbij een organisatie wordt beschouwd als een netwerk van knooppunten bestaande uit

verschillende met elkaar verbonden elementen. Vervolgens worden arbeidsdeling en –coördinatie geëxploreerd alsook drie perspectieven van waaruit arbeid kan worden gedeeld: maximale arbeidsdeling, minimale arbeidsdeling en minimaal *mogelijke* arbeidsdeling. Het eerste deel van het hoofdstuk wordt besloten met een uiteenzetting van de relatie tussen organisatie-inrichtingen, complexiteit en verstoringen, waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen verstoringen die niet en verstoringen die wel worden veroorzaakt door de organisatie-architectuur. Het hoofdstuk wordt vervolgd met een uiteenzetting van de grondbeginselen van de bureaucratische organisatie-inrichting gebaseerd op maximale arbeidsdeling. Het bureaucratische organisatiemodel wordt vervolgens vergeleken met een socio-technische organisatie-inrichting gebaseerd op minimaal mogelijke arbeidsdeling. Verondersteld wordt dat een socio-technische architectuur leidt tot optimale resultaten in termen van kwaliteit van organisatie, kwaliteit van arbeid en kwaliteit van arbeidsrelaties. De verandering van een bureaucratische naar een socio-technisch georiënteerde organisatie-inrichting vereist een bepaalde veranderstrategie. Ter introductie wordt een overzicht gegeven van veel voorkomende strategieën voor organisatieverandering. In deze studie wordt echter een alternatief model gehanteerd om het veranderingsproces te beschrijven bestaande uit vier fasen: incubatie, preparatie, start-up en consolidatie. Het laatste deel van hoofdstuk 3 beschrijft een inductief verkregen model om de perceptie van de medewerkers inzake het veranderingsproces en de uitkomsten daarvan in kaart te brengen. Dit model bestaat uit vier factoren: historie van de casus, condities voor verandering, systeemwereld versus leefwereld en externe invloeden. Condities voor verandering worden nader onderverdeeld in personele, structurele, technologische en culturele condities.

Hoofdstuk 4 omvat de methodologische verantwoording van de studie. In het eerste deel van het hoofdstuk worden de principes van kwalitatief onderzoek verkend. Er wordt aandacht besteed aan de regulatieve en reflectieve cyclus als fundament van praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek. Tevens wordt de case studie methode uitgelegd als een vorm van kwalitatief onderzoek die het mogelijk maakt een diepgaande analyse te verrichten van een hedendaags fenomeen of object in zijn context op basis van een combinatie van onderzoeksmethoden. In het tweede deel van het hoofdstuk wordt het ontwerp van de studie beschreven bestaande uit vier elementen: tweevoudige case studie, vergelijkende analyse, reflectie en documentatie. De tweevoudige case studie omvat een analyse en beschrijving van Klein Zwitserland en Maas & Waal. Op basis van een combinatie van onderzoeksmethoden, waaronder documentstudie, observaties en interviews, worden het vertrekpunt (bureaucratische architectuur), het beoogde doel (socio-technische architectuur), de behaalde resultaten en de veranderstrategie in beide cases geanalyseerd. Tevens wordt er aandacht besteed aan de perceptie van de medewerkers, waarbij wordt verondersteld dat er sprake is van een wederkerige relatie tussen hun perceptie enerzijds en de

veranderstrategie en de veranderuitkomsten anderzijds. De vergelijkende analyse omvat een cross-case vergelijking van Klein Zwitserland en Maas & Waal, waarbij wordt nagegaan in hoeverre beide organisaties een effectieve organisatieverandering hebben gerealiseerd. Tevens wordt er gezocht naar interne factoren die de verschillen in de behaalde resultaten kunnen verklaren. Hiermee worden factoren bedoeld die specifiek zijn voor Klein Zwitserland en Maas & Waal. In de reflectie worden externe verklaringsfactoren geëxploreerd en wordt bestudeerd in hoeverre de verandering naar een socio-technische organisatie-inrichting wordt beïnvloed door de externe omgeving. Het laatste deel van het hoofdstuk wordt gewijd aan de methodologische kwaliteit van de studie. Een combinatie van interventies wordt toegepast om deze kwaliteit te bevorderen, waaronder triangulatie en empirische validatie van de resultaten door de organisatiepraktijk.

Hoofdstuk 5 geeft een uiteenzetting van de Klein Zwitserland casus. Klein Zwitserland is een thuiszorgorganisatie in het uiterste zuiden van Nederland. De organisatie is verantwoordelijk voor een breed pallet aan thuiszorgdiensten, waaronder huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging en verpleging. Klein Zwitserland is het resultaat van een moeizame fusie tussen twee thuiszorgorganisaties in 2006. Het management van Klein Zwitserland besloot in 2009 om een veranderingsproces te initiëren naar een socio-technisch georiënteerde organisatie-inrichting. Negatieve resultaten ten aanzien van cliënten (suboptimale kwaliteit en discontinuïteit van zorg), medewerkers (suboptimale kwaliteit van arbeid) en ketenpartners (ontevredenheid over inflexibele houding van Klein Zwitserland) vormden de aanleiding tot dit besluit. Het management beoogde een alternatieve organisatievorm te realiseren, waarbinnen 'kleine, zelforganiserende teams verantwoordelijk zijn voor het aanbieden van alle zorg en ondersteuning in een vooraf vastgesteld gebied' op basis van 'maximale regelcapaciteit' en 'verantwoordelijkheden die lokaal zijn ingebed'. De analyse van de casus laat een discrepantie zien tussen de beoogde doelstellingen en de behaalde resultaten: primaire taken en verantwoordelijkheden zijn slechts gedeeltelijk ondergebracht in de teams, het primaire proces wordt nog steeds voor een belangrijk deel centraal aangestuurd en de organisatie heeft moeite zich te ontdoen van ingesleten bureaucratische patronen. Ten aanzien van de veranderstrategie van Klein Zwitserland wordt geconcludeerd dat de organisatie zich heeft laten inspireren door het socio-technische gedachtegoed, maar onvoldoende invulling heeft gegeven aan belangrijke socio-technische ontwerpprincipes. De ontwikkeling van de kwaliteit van organisatie in termen van centralisatie, hiërarchisering, formalisatie, standaardisatie en specialisatie, wijst op een minimale flexibiliseringstrend. De NOVA-WEBA resultaten laten een gemengd en licht negatief beeld zien ten aanzien van de kwaliteit van arbeid: vergeleken met het referentiebestand scoort Klein Zwitserland beter op vijf dimensies (functievolledigheid, vaardigheidsmogelijkheden, kwalificatiegebruik, organiserende taken en informatievoorziening), maar slechter op acht dimensies (kort-cyclische taken,

moeilijkheidsgraad, autonomie, taakeisen, regelproblemen, emotionele belasting, beloning en werkzekerheid, en tijdsautonomie). Het laatste deel van het hoofdstuk wordt gewijd aan de perceptie van de medewerkers. Medewerkers ervaren een negatieve invloed van de turbulente historie van Klein Zwitserland op het veranderingsproces. Eveneens geven zij blijk van het ontbreken van personele, structurele en culturele condities voor verandering. Ten slotte percipiëren zij de dominantie van de systeemwereld over de leefwereld als negatief in samenhang met externe invloeden in termen van overheidsbemoeienis.

Hoofdstuk 6 beschrijft de Maas & Waal casus. Maas & Waal is een aanbieder van intramurale en extramurale zorg in het zuidoosten van Nederland. De organisatie is verantwoordelijk voor een breed spectrum aan thuiszorgdiensten, waaronder persoonlijke verzorging en verpleging. Omwille van strategische redenen besloot de organisatie in 2012 te stoppen met het aanbieden van huishoudelijke hulp. Het management van Maas & Waal besloot rond 2006 om een veranderingsproces in gang te zetten naar een socio-technisch georiënteerde organisatie-inrichting. Uit een analyse van een externe expert bleek dat de bureaucratische architectuur onvoldoende aansloot bij veranderende prestatie-eisen in de omgeving en een nieuwe strategische richting van de organisatie. Het management beoogde een alternatief organisatieontwerp te realiseren dat, naast efficiëntie en kwaliteit, flexibiliteit en innovatie stimuleert. De nieuwe organisatie-inrichting gaat uit van de integratie van taken en lokale regelcapaciteit in zelfsturende teams, biedt ruimte voor een extern georiënteerde cultuur op basis van professionele autonomie van medewerkers en omvat systemen met een ondersteunende functie in de richting van het primaire proces. Ten aanzien van de veranderstrategie wordt geconcludeerd dat Maas & Waal strikt heeft vastgehouden aan de socio-technische ontwerpprincipes en –volgorde. Tevens heeft het management op basis van het zogenaamde sterrolhoudermodel intensief geïnvesteerd in de voorbereiding, betrokkenheid en ontwikkeling van medewerkers en teams. De ontwikkeling van de kwaliteit van organisatie in termen van centralisatie, hiërarchisering, formalisatie, standaardisatie en specialisatie, wijst op een flexibiliseringstrend. De NOVA-WEBA resultaten laten daarentegen een gemengd en negatief beeld zien: vergeleken met het referentiebestand scoort Maas & Waal beter op vier dimensies (functievolledigheid, vaardigheidsmogelijkheden, kwalificatiegebruik en organiserende taken), maar slechter op acht dimensies (kort-cyclische taken, moeilijkheidsgraad, autonomie, taakeisen, regelproblemen, emotionele belasting, beloning en werkzekerheid, en tijdsautonomie). In het laatste deel van het hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de perceptie van de medewerkers. Met uitzondering van verandermoeheid in termen van het ervaren aantal veranderingen in het verleden, geven medewerkers geen blijk van een negatieve invloed van de historie van Maas & Waal op het veranderingsproces. Eveneens geven zij aan dat de condities voor verandering, met uitzondering van technologische condities en een hoge werkdruk,

grotendeels aanwezig zijn. Desalniettemin percipiëren zij de dominantie van de systeemwereld over de leefwereld als negatief in samenhang met externe invloeden als gevolg van overheidsbemoeienis.

Hoofdstuk 7 omvat een vergelijkende analyse van de resultaten van Klein Zwitserland en Maas & Waal. In het eerste deel van het hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre beide organisaties een effectieve organisatieverandering hebben gerealiseerd. De onderzoeksbevindingen suggereren dat Maas & Waal dichter bij een socio-technische organisatie-inrichting is gekomen dan Klein Zwitserland. In tegenstelling tot Klein Zwitserland blijkt van een discrepantie tussen de beoogde doelstellingen en de behaalde resultaten binnen Maas & Waal geen sprake. Ten aanzien van de ontwikkeling van de kwaliteit van de organisatie heeft Maas & Waal een sterkere flexibiliseringstrend doorgemaakt dan Klein Zwitserland. Opvallend is dat de NOVA-WEBA resultaten een negatief beeld schetsen voor beide organisaties. Er dient echter rekening te worden gehouden met factoren die de resultaten mogelijkerwijs hebben beïnvloed, waaronder verschuivende preferenties van respondenten. Ten aanzien van de perceptie van de medewerkers blijken de medewerkers in Maas & Waal positiever te oordelen met betrekking tot de historie van de casus en de condities voor verandering. In het tweede deel van het hoofdstuk wordt gezocht naar interne factoren die de verschillen in de behaalde resultaten kunnen verklaren. Onder interne factoren worden die factoren verstaan die specifiek zijn voor Klein Zwitserland en Maas & Waal. Er worden drie belangrijke factoren gevonden ter verklaring van de verschillen. Ten eerste is Maas & Waal eerder gestart met de verandering dan Klein Zwitserland, waardoor er binnen Maas & Waal meer tijd was voor het internaliseren van veranderingen. Ten tweede wordt het veranderingsproces binnen Maas & Waal nauwelijks belemmerd door een turbulente historische context, terwijl de turbulente historie van Klein Zwitserland tot gevoelens van structureel wantrouwen heeft geleid. Ten derde blijkt Maas & Waal meer dan Klein Zwitserland een veranderaanpak en –strategie te hebben gevolgd in lijn met socio-technische organisatieverandering. Maas & Waal heeft intensief geïnvesteerd in de voorbereiding, betrokkenheid en ontwikkeling van medewerkers en teams. Daarbij heeft het management strikt vastgehouden aan de socio-technische ontwerpprincipes en –volgorde.

Hoofdstuk 8 beschrijft de invloed van externe factoren op de verandering van een bureaucratische naar een socio-technisch georiënteerde organisatie-inrichting. Medewerkers van Klein Zwitserland en Maas & Waal ervaren een toename van externe invloeden zoals een groeiend aantal regels en procedures en steeds verder doorgevoerde bezuinigingen. Zij ervaren deze invloeden als negatief. De toename van externe invloeden impliceert een spanningsveld: terwijl thuiszorgorganisaties een socio-technisch georiënteerde organisatie-inrichting trachten te bewerkstelligen om beter in te kunnen spelen op de turbulente omgeving, lijkt deze omgeving de

verandering naar een dergelijke architectuur in de weg te staan. Thuiszorgorganisaties lopen het risico vast te komen zitten in een zogenaamde 'dubbele houdgreep'. Hiermee wordt verwezen naar de situatie waarin thuiszorgorganisatie niet alleen moeten zien te breken met een interne vicieuze cirkel der bureaucratie, maar tevens worden geconfronteerd met externe bureaucratisering. Onze veronderstelling is dat socio-technische organisatievernieuwing enkel kan worden voltooid indien de omgeving hiervoor voldoende ruimte en flexibiliteit biedt. We onderbouwen dat de thuiszorgomgeving niet aan deze conditie voldoet. In plaats daarvan worden thuiszorgorganisaties 'samengeknepen' door een toenemende invloed van verantwoordingsmechanismen, wet- en regelgeving, politieke besluitvorming, maatschappelijke opvattingen en bezuinigingen. Deze omgevingsinvloeden hebben een externe vicieuze cirkel der bureaucratie tot gevolg, welke interne bureaucratisering aanwakkert en kan leiden tot de dubbele houdgreep. In het laatste deel van het hoofdstuk wordt verkend hoe organisaties kunnen omgaan met de dubbele houdgreep. Er worden drie mogelijke richtingen geëxploreerd. Een eerste richting betreft een exploitatieve route, waarbij organisaties zoeken naar wegen om de bestaande organisatie verder te verbeteren ondanks de aanwezigheid van externe bureaucratisering. Een tweede richting betreft een exploratieve route, waarbij organisaties nieuwe bedrijfsmodellen verkennen naast de bestaande organisatie. Een derde richting betreft een ondernemende route, waarbij organisaties de bestaande organisatie laten voor wat het is en enkel investeren in unieke vernieuwende bedrijfsmodellen.

Hoofdstuk 9 omvat de belangrijkste conclusies van dit proefschrift ter beantwoording van de vraagstelling. Het vertrekpunt van verandering betrof voor zowel Klein Zwitserland als Maas & Waal een bureaucratische organisatie-inrichting. Beide organisaties ervoeren tekortkomingen van deze organisatievorm en trachtten te komen tot een socio-technisch georiënteerde architectuur. De aanleiding voor de organisatieverandering was verschillend: waar Maas & Waal trachtte te anticiperen op een veranderende omgeving, leek Klein Zwitserland vooral te willen afrekenen met de turbulente historie. De onderzoeksbevindingen rechtvaardigen de conclusie dat Maas & Waal dichter bij een socio-technische organisatie-inrichting is gekomen dan Klein Zwitserland. Er wordt geconcludeerd dat verklaringen voor de gevonden verschillen vooral dienen te worden gezocht binnen het veranderingsproces: vergeleken met Klein Zwitserland had Maas & Waal meer tijd voor het internaliseren van veranderingen, was de uitgangssituatie van Maas & Waal gunstiger en heeft de organisatie een veranderstrategie gevolgd die meer in lijn is met de socio-technische ontwerpprincipes. Als belangrijkste conclusie ten aanzien van de invloed van de externe omgeving geldt dat thuiszorgorganisaties, naast het doorbreken van de interne vicieuze cirkel der bureaucratie, moeten investeren in het omgaan met externe bureaucratisering. In het laatste deel van het hoofdstuk worden methodologische en theoretische overwegingen

opgeworpen. Achtereenvolgens worden er enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij de NOVA-WEBA methode waarmee de kwaliteit van arbeid werd onderzocht, en wordt er aandacht besteed aan mogelijke beperkingen van observaties, interviews en documentstudie als de belangrijkste onderzoeksmethoden. Vervolgens worden enkele specifieke beperkingen van de studie besproken en wordt de generaliseerbaarheid van de bevindingen verkend. Er wordt afgesloten met een kritische noot ten aanzien van het ontbreken van een instrument waarmee socio-technische organisatievernieuwing integraal en wetenschappelijk kan worden geoperationaliseerd.