

Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie: een stap in de richting van succesvolle implementatie

*Een verkennend onderzoek naar de factoren die
bijdragen aan een succesvolle implementatie van
Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie*

Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde
Masterscriptie Publiek Management

Eric van Dijk
376302

Eerste lezer: dr. H.L. Klaassen
Tweede lezer: dr. B.S. Kuipers

Oosterhout, 31-10-2014

Colofon

Titel:	Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie: een stap in de richting van succesvolle implementatie
Ondertitel:	<i>Een verkennend onderzoek naar de factoren die bijdragen aan een succesvolle implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie</i>
Document:	Masterscriptie Publiek Management
Auteur:	Eric Johannes Petrus van Dijk
Studentnummer:	376302
E-mail:	376302ed@student.eur.nl
Onderwijsinstelling:	Erasmus Universiteit Rotterdam
Bezoekadres:	Campus Woudestein Burgemeester Oudlaan 50 3062 PA, Rotterdam
Postadres:	Postbus 1738 3000 DR, Rotterdam
Faculteit:	Faculteit der Sociale Wetenschappen
Studierichting:	Publiek Management
Collegejaar:	2014 – 2015
Eerste lezer:	dr. H.L. Klaassen
Faculteit:	Faculteit der Sociale Wetenschappen
Kamer:	T 16-35
E-mail:	klaassen@fsw.eur.nl
Telefoon:	010-4082104
Tweede lezer:	dr. B.S. Kuipers
Faculteit:	Faculteit der Sociale Wetenschappen
Kamer:	T 17-39
E-mail:	kuipers@fsw.eur.nl
Telefoon:	010-4082897
Organisatie:	Berenschot Groep B.V.
Scriptiebegeleiding:	Drs. P.J.M. (Philippe) Sprenger S.L.M. (Simon) Heesbeen MSc
Bezoekadres:	Europalaan 40 3526 KS, Utrecht
Postadres:	Postbus 8039 3503 RA, Utrecht
Inleverdatum:	31 oktober 2014

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie die het sluitstuk vormt van de master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Na het afronden van de studie Management, Economie en Recht aan Avans Hogeschool Breda en het schakelprogramma Bestuurskunde, vormt het vervolmaken van deze master een nieuwe mijlpaal. Deze scriptie markeert het einde van mijn studententijd en het begin van een maatschappelijke carrière. Mijn interesse voor bedrijfsvoering en managementtechnieken, in het bijzonder Leanmanagement, en de vervolgstudie primair gericht op bedrijfsvoering in de publieke sector komen in dit onderzoek samen.

Iedereen die meer te weten wil komen over de toepassing van Leanmanagement, in het bijzonder in de gemeentelijke organisatie, raad ik van harte aan om deze rapportage tot zich te nemen. De bevindingen zijn met name relevant voor (publieke) organisaties die reeds gestart zijn of voornemens zijn om Leanmanagement te implementeren in de organisatie. Tevens kunnen de bevindingen (externe) adviseurs en adviesbureaus helpen om de opdrachtgevers adequaat te adviseren en begeleiden bij de implementatie van bedrijfsvoeringstechnieken, zonder dat intern de motivatie, kennis en expertise verloren gaat.

“Samen bereik je meer dan alleen...”, en ik ben dan ook in de gelukkige omstandigheid dat ik mij de afgelopen jaren heb mogen omringen met verschillende mensen die hebben bijgedragen aan het behalen van dit resultaat. Allereerst wil ik dhr. Klaassen bedanken voor de prettige samenwerking gedurende de afgelopen maanden. Zijn kritische blik en opbouwende feedback hebben mijn masterscriptie sterk verrijkt. Daarnaast heeft hij de voortgang van het proces uitstekend bewaakt.

Ten tweede wil ik Berenschot, en in het bijzonder mijn collega's van Benchmarking en Bedrijfsvoering, bedanken voor de leerzame en bovenal gezellige periode. De adviseurs stonden altijd voor mij klaar en maakten tijd vrij om mijn vragen te beantwoorden. Deze stageperiode heeft mij zowel op inhoudelijk als op persoonlijk vlak veel leerzame momenten bezorgd. Daarbij gaat een speciaal dankwoord uit naar een drietal collega's. In de wekelijkse intervisiemomenten met Philippe Sprenger en Simon Heesbeen heb ik alle ruimte gekregen om te leren en mijzelf te ontwikkelen. Daarnaast nog een speciale attentie voor Robbert Overmeire die mij met zijn praktische adviezen over het dode punt heen heeft geholpen tijdens het schrijven van mijn scriptie.

Daarnaast dank ik alle respondenten van de betrokken gemeenten die bereid zijn geweest om mij uitgebreid en open te woord te staan omtrent de implementatie van Leanmanagement binnen de gemeentelijke organisatie. Deze kennis, inzichten en ervaringen zijn bijzonder waardevol geweest voor dit onderzoek.

Tot slot wil ik alle vrienden en familie bedanken die de afgelopen jaren vertrouwen hebben getoond en mij gestimuleerd en gemotiveerd hebben om tot dit resultaat te komen. In het bijzonder wil ik mijn dank betuigen aan mijn ouders die mij in staat hebben gesteld om de afgelopen zes jaar zorgeloos te studeren, waarvoor ik ze heel erg dankbaar ben!

Ik wens eenieder veel plezier en wijsheid toe bij het lezen van dit rapport.

Eric van Dijk

Oosterhout, 31 oktober 2014

Managementsamenvatting

De gemeentelijke organisatie staat de komende jaren voor enorme uitdagingen. Meer taken moeten met minder middelen worden uitgevoerd, terwijl de burger geen genoegen neemt met een 'beperkte kwaliteit' van publieke dienstverlening. De veranderende eisen in een dynamische omgeving maken dat de 'traditionele' organisatie-inrichting niet meer volstaat. In toenemende mate introduceren gemeenten daarom de filosofie van Leanmanagement, wat volgens verschillende auteurs een antwoord biedt op de uitdagingen waar de overheid op dit moment voor staat. Dit heeft geleid tot aansprekende resultaten, maar na de initiële successen komt de borging vaak onvoldoende tot stand. In dit onderzoek is vanuit zowel de theorie als in de praktijk onderzocht welke factoren het implementatieproces mogelijk beïnvloeden. Vervolgens worden er aanbevelingen gedaan voor succesvolle implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie. De hoofdvraag die in dit onderzoek wordt beantwoord luidt als volgt:

Op welke wijze kunnen Nederlandse gemeenten komen tot succesvolle implementatie van Leanmanagement, en hoe kan dit worden verklaard?

Op basis van de theoretische inzichten is een integraal beoordelingskader ontwikkeld waaruit een veertiental verwachtingen zijn geformuleerd. Deze verwachtingen zijn vervolgens in praktijkgericht kwalitatief onderzoek getoetst aan de hand van interviews met veertien respondenten binnen acht Nederlandse gemeenten. Iedere gemeente kent een uniek implementatieproces. Toch zijn er overeenkomsten te ontdekken in de ontwikkeling van Lean binnen de organisatie. De methoden en technieken van Leanmanagement blijken in de praktijk goed toepasbaar, wat leidt tot initiële successen. Het borgen van Leanmanagement binnen de gemeentelijke organisatie blijkt in de praktijk echter een uitdaging.

Er zijn tal van factoren die een positieve of negatieve invloed uitoefenen op de implementatie. Uit dit onderzoek blijkt dat de *strategische positionering* van Lean een belangrijke mate een rol speelt in de borging van Lean binnen de organisatie. Tevens blijkt dat de *organisatiecultuur* in toenemende mate een rol gaat spelen naarmate het gedachtegoed van Lean zich verder ontwikkelt. De hardnekkige 'oude patronen van het blauwe denken' binnen gemeenten staan haaks op de cultuur van continu verbeteren die Leanmanagement vraagt. De *omgevingscondities* vormen eveneens een belemmerende factor. De urgentie om te veranderen is niet altijd aanwezig in een publieke organisatie, en de politiek oefent sterke invloed uit op de verbeteractiviteiten. Tevens zijn naast externe ondersteuning in het beginstadium, heldere communicatie, de samenstelling van de verbeterteams en het aansluiten bij eenmalige gebeurtenissen succesfactoren.

De borging van initiële resultaten vraagt om een integrale en samenhangende aanpak, van zowel de structuren en systemen, als de cultuur en de mensen in de organisatie. Dit is echter een taai en langdurig proces wat kan conflicteren met de politieke prioriteiten van de gemeentelijke organisatie. De korte en lange termijn lopen door elkaar heen wat de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie een complexe aangelegenheid maakt. De benodigde veilige en stabiele situatie is hierdoor niet in iedere organisatie aanwezig. Deze voorwaarden kunnen echter wel gecreëerd worden. Naast de integrale aandacht voor zowel de cultuur als de structuur van de organisatie, dient in publieke organisaties extra rekening te worden gehouden met de politieke component en de conflicterende waarden die hier sterk aanwezig zijn. Pas dan is het mogelijk om de stap te zetten naar het succesvol borgen van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie.

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	8
1.1. AANLEIDING	8
1.2. DOELSTELLING	10
1.3. VRAAGSTELLING	10
1.4. MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	10
1.5. WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	11
1.6. VOORUITBLIK	12
1.7. LEESWIJZER	12
2. ORGANISATIEDYNAMIEK IN PERSPECTIEF	13
2.1. SYSTEEMTHEORIE: DYNAMIEK EN COMPLEXITEIT	13
2.1.1. <i>Geschiedenis van het systeemdenken</i>	13
2.1.2. <i>Definitie van een systeem</i>	14
2.1.3. <i>Conclusie</i>	15
2.2. SOCIOTECHNIEK: INTEGRAAL MANAGEMENT IN EEN DYNAMISCHE OMGEVING	15
2.2.1. <i>Traditionele versus sociotechnische principes</i>	16
2.2.2. <i>Moderne sociotechniek (MST): Integraal management</i>	18
2.2.3. <i>Organisatieontwerp: richting een sociotechnische organisatie</i>	19
2.2.4. <i>Conclusie</i>	20
2.3. LEANMANAGEMENT: EEN PASSEND ANTWOORD?	21
2.3.1. <i>Geschiedenis</i>	21
2.3.2. <i>Leanmanagement: filosofie, principes en instrumenten</i>	22
2.3.3. <i>Sociotechniek versus Leanmanagement</i>	23
2.3.4. <i>Leanmanagement in de publieke sector</i>	24
2.3.5. <i>Succes- en faalfactoren voor Leanmanagement</i>	25
2.3.6. <i>Conclusie</i>	28
2.4. OMGEVINGSCONDITIES: BEDRIJFSVOERING IN DE PUBLIEKE SECTOR	29
2.4.1. <i>Publieke versus private organisaties</i>	29
2.4.2. <i>Publieke versus private waarden</i>	30
2.4.3. <i>New Public Management (NPM)</i>	31
2.4.4. <i>Waardenpluriformiteit</i>	32
2.4.5. <i>Conclusie</i>	34
2.5. CONCLUSIE THEORETISCH KADER	34
2.6. CONCEPTUEEL MODEL	36
2.7. KOPPELING TUSSEN THEORETISCHE BEGRIPPEN	37
2.8. VERWACHTINGEN ONDERZOEK	39
2.8.1. <i>Strategische positionering</i>	39
2.8.2. <i>Organisatievormgeving</i>	39
2.8.3. <i>Omgevingscondities</i>	40
2.8.4. <i>Veranderaanpak</i>	40
3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	41
3.1. ONDERZOEKSOPZET	41
3.2. ONDERZOEKSSTRATEGIE	42
3.3. ONDERZOEKSMETHODE	43
3.3.1. <i>Databronnen</i>	43
3.3.2. <i>Onderzoekseenheden</i>	43
3.4. KWALITEITSCRITERIA	44
3.4.1. <i>Betrouwbaarheid</i>	44
3.4.2. <i>Validiteit</i>	45

3.5. OPERATIONALISERING	45
3.5.1. Succesvolle implementatie	45
3.5.2. Strategische positionering	46
3.5.3. Organisatievormgeving	46
3.5.4. Omgevingscondities	47
3.5.5. Veranderaanpak	47
4. SUCCESFACTOREN EN BARRIÈRES IN DE PRAKTIJK	48
4.1. CONTEXT	48
4.1.1. Het ontstaan: toenemende populariteit	48
4.1.2. De ontwikkeling: vijf fasen	49
4.1.3. Samenvatting	51
4.2. STRATEGISCHE POSITIONERING	51
4.2.1. Strategische benadering	51
4.2.2. Managementfocus	52
4.2.3. Samenvatting	54
4.3. ORGANISATIEVORMGEVING	55
4.3.1. Eigenaarschap medewerkers	55
4.3.2. Betrokkenheid management	56
4.3.3. Organisatiecultuur	57
4.3.4. Houding ten opzichte van verandering	59
4.3.5. Middelen voor verandering	60
4.3.6. Samenvatting	61
4.4. OMGEVINGSCONDITIES	62
4.4.1. Tempo van veranderingen	62
4.4.2. Urgentie om te veranderen	63
4.4.3. Waardenpluriformiteit	65
4.4.4. Samenvatting	66
4.5. VERANDERAANPAK	67
4.5.1. Externe ondersteuning	67
4.5.2. Heldere en effectieve communicatie	69
4.5.3. Timing	71
4.5.4. Teamwork	72
4.5.5. Samenvatting	74
4.6. OVERIGE FACTOREN	75
4.6.1. Politiek	75
4.6.2. Veiligheid en stabiliteit	76
4.6.3. Leiderschap en sturing	77
4.6.4. Opleiding en mobiliteit	78
4.6.5. Samenvatting	79
4.7. CONCLUSIE EMPIRISCHE BEVINDINGEN	80
5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	81
5.1. ORGANISATIEDYNAMIEK IN PERSPECTIEF	81
5.1.1. Integraal management in een dynamische omgeving	81
5.1.2. Bedrijfsvoeringstechnieken in de publieke sector	82
5.1.3. Succesfactoren en barrières	82
5.1.4. Conclusie theoretisch kader	82
5.2. SUCCESFACTOREN EN BARRIÈRES IN DE PRAKTIJK	83
5.2.1. Context	83
5.2.2. Strategische positionering	83
5.2.3. Organisatievormgeving	84
5.2.4. Omgevingscondities	84
5.2.5. Veranderaanpak	85
5.2.6. Overige factoren	85

5.3. EINDCONCLUSIE	86
5.4. AANBEVELINGEN VOOR DE IMPLEMENTATIE VAN LEANMANAGEMENT	87
5.4.1. Strategische positionering	87
5.4.2. Organisatievormgeving	87
5.4.3. Omgevingscondities	88
5.4.4. Veranderaanpak	88
5.4.5. Overige factoren	89
6. REFLECTIE EN DISCUSSIE	90
6.1. INTERPRETATIE ONDERZOEKSRESULTATEN	90
6.2. BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK	90
6.3. AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK	91
BIJLAGEN	96
I. LIJST VAN KERNBEGIPPEN	96
II. RESPONDENTEN INTERVIEW	96
III. INTERVIEWLEIDRAAD	96
IV. VOLWASSENHEIDSFASEN LEANMANAGEMENT	96

Lijst van tabellen en figuren

Tabellen

TABEL 1 ELEMENTEN VAN HET INTEGRAAL MODEL VAN SOCIOTECHNIEK (NAAR VAN AMELSVOORT, 2006)	20
TABEL 2 KRITISCHE SUCCESFACTOREN EN BARRIÈRES (VRIJ VERTAALD NAAR RADNOR ET AL., 2006)	27
TABEL 3 VERSCHILLEN IN WAARDEN TUSSEN HET BEDRIJFSLEVEN EN DE OVERHEID (BOVENS, 1996; IN SMIT EN VAN THIEL, 2002)	30
TABEL 4 CODE GOED OPENBAAR BESTUUR (MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, 2009)	31
TABEL 5 RATIONALITEITEN PUBLIEKE DOMEIN (HAKVOORT EN KLAASSEN, 2013)	33

Figuren

FIGUUR 1 TRADITIONELE EN SOCIOTECHNISCHE ORGANISATIEVORMEN (ALMEKINDERS, 2006)	16
FIGUUR 2 TRADITIONELE PRINCIPES VERSUS SOCIOTECHNOLOGISCHE PRINCIPES (ROOS, 2006)	17
FIGUUR 3 INTEGRAAL MODEL VAN SOCIOTECHNIEK (VAN AMELSVOORT, 1999 IN ALMEKINDERS, 2006)	19
FIGUUR 4 VERSCHILLEN SOCIOTECHNIEK EN LEANMANAGEMENT (KUIPERS, 2005)	23
FIGUUR 5 HET SPANNINGSVELD TUSSEN PUBLIEKE WAARDEN (HIEMSTRA, 2003)	33
FIGUUR 6 CONCEPTUEEL MODEL	36
FIGUUR 7 KOPPELING SUCCESFACTOREN EN BARRIÈRES (RADNOR ET AL. (2006) MET HET MODEL VAN VAN AMELSVOORT (1999)	38
FIGUUR 8 ONDERZOEKSMODEL	42

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Nederlandse gemeenten staan de komende jaren voor enorme uitdagingen. De gemeentelijke inkomsten lopen terug, de uitgaven stijgen en gemeenten krijgen er complexe taken bij terwijl de geldkraan vanuit het Rijk alsmear verder wordt dichtgedraaid (Allers en Bolt, 2010; Baarspul, 2011). *“Meer taken met minder financiële middelen”*, is het motto (ING, 2013). De bezuinigingsopgave blijft ook de komende jaren onverminderd hoog: *“Ongeveer driekwart van de Nederlandse gemeenten denkt komend jaar te moeten bezuinigen.”*, zo stelt NOS.nl (2014).

Met het oog op de noodzakelijke bezuinigingen is het herschikken van taken en een herinrichting van processen onvermijdelijk. Taken van de gemeenten worden versoerd en waar mogelijk wordt gezocht naar kansen voor regionale samenwerking. Aan de andere kant stellen burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen steeds hogere eisen op het gebied van de publieke dienstverlening. De burger is niet tevreden met het leveren van ‘beperkte kwaliteit’ door de overheid (Matthijssen, 2011). Het is dus zaak dat gemeenten de beperkte middelen zo efficiënt en effectief mogelijk besteden aan diensten die er voor de burger echt toe doen (Huesmann et al., 2010).

Het toepassen van personeelsreductie over de breedte van de organisatie, ook wel de *‘kaasschaafmethode’* genoemd, blijkt niet in iedere gemeente even populair en effectief om de financiële en maatschappelijke uitdagingen het hoofd te bieden (Van Nieuwenhuizen, 2013; Volkskrant.nl, 2011; Van der Zwan, 2013). Louter het gebruik van formatiereductie gaat volgens verschillende auteurs bovendien teveel uit van de te realiseren besparing, en kan gepaard gaan met negatieve gevolgen (Cameron, Freeman en Mishra, 1991; 1993; Huesmann, et al., 2010; Velderman en Van Donge, 2012). Ook taakreductie, het verminderen en versoerden van taken (de huidige kerntakendiscussie), wordt als strategie toegepast. Organisaties die op de lange termijn succesvol zijn, hanteren volgens Baarspul (2011) naast de eerder benoemde strategieën ook de continu verbeterstrategie (Cameron et al., 1991 in Baarspul, 2011).

Over continu verbeteren, of verbetermanagement, in de industriële omgeving zijn reeds vele boeken geschreven (Teeuwen, 2012). Ook in de publieke sector bestaat, mede dankzij de *New Public Management* (NPM) stroming die het openbaar bestuur sinds enkele decennia beïnvloed, steeds meer belangstelling voor verbetermanagement. Deze wetenschappelijke stroming heeft aandacht voor het bedrijfsmatig karakter van overheidshandelen, de verbetering van publieke verantwoording en professioneel management binnen overheidsorganisaties, waarbij bedrijfsmatige managementtechnieken en ‘best practices’ uit de private sector zijn geïntroduceerd binnen overheidsorganisaties (Hood, 1991; 1995; 2001; Korsten, 2011).

Hakvoort en Klaassen (2013) stellen dat het bedrijfsvoeringvraagstuk in het private domein verschilt van die in het publieke domein en dat bedrijfsvoeringstechnieken niet per definitie altijd en overal kunnen worden toegepast. Er worden andere ‘technische en methodische eisen’ gesteld aan het gebruik van deze technieken. Zo is het waarden van prestaties van publieke organisaties, waarbij de markt minder duidelijk signalen afgeeft, een *‘complexe aangelegenheid’* (Hakvoort en Klaassen, 2013). De traditionele organisatie functioneert in een stabiele context. De huidige ontwikkelingen vragen echter om een fundamentele aanpassing van de gemeentelijke organisatie, aangezien de klassieke organisatie niet meer tegemoet kan komen aan de huidige eisen van de dynamische omgeving (Bolwijn en Kumpe, 1989 in Almekinders, 2006). De overgang naar een meer flexibele en innovatieve organisatie is volgens Van Amelsvoort (1999) een ingrijpende vernieuwing. Naast de systemen en structuren zijn ook de mensen en de organisatiecultuur onderwerp van verandering.

Een dergelijke organisatievernieuwing vraagt om een integrale benadering waarbij de moderne sociotechniek een goed perspectief biedt (Van Amelsvoort, 1999). Om tegemoet te komen aan de veranderende eisen van de omgeving enerzijds en de teruglopende middelen anderzijds introduceren gemeenten in toenemende mate de uit de Japanse automobiellindustrie afkomstige managementfilosofie Leanmanagement voor het continu verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit van de processen (Matthijssen, 2011). Dit is niet verwonderlijk aangezien deze techniek volgens verschillende auteurs een 'passend antwoord' biedt op de uitdagingen waar de overheidsorganisaties voor staan (Huguenin, Binnerts en Van Gestel, 2009).

Het ontstaan van Leanmanagement gaat terug tot in de jaren '60. Na de Tweede Wereldoorlog kende Japan een grote mate van schaarste van mensen en (financiële) middelen. Om als autofabrikant te kunnen concurreren met de grote Amerikaanse autofabrikanten was het noodzakelijk om alle middelen in te zetten op het leveren van toegevoegde waarde (Huesmann et al., 2010). Toyota ontwikkelde instrumenten gericht op het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit, waarbij de waarde voor de klant centraal staat. Principes als het creëren en verhogen van de toegevoegde waarde voor de klant, het elimineren van verspilling en continu streven naar verbeteringen in het proces zijn hierbij leidend (Huguenin et al., 2009; Teeuwen, 2012). De principes van deze managementfilosofie blijken goed toepasbaar in de publieke sector en worden de afgelopen jaren dan ook meer en meer ingezet in publieke organisaties, en met succes (Teeuwen, 2012; Huesmann et al., 2010). Zo boeken verschillende gemeenten aansprekende resultaten in doorlooptijd, bewerkingstijd en kwaliteit (Velderman en Van Donge, 2012).

Leanmanagement lijkt bij uitstek geschikt om te gebruiken in tijden waarin de burger steeds meer vraagt en er steeds minder geld beschikbaar is. In tijden van bezuiniging lijkt de tijd rijp voor overheidsorganisaties om het gebruik van Leanmanagement te introduceren of te versterken (Huesmann et al., 2010). Vanwege de verschillen in de processen is echter wel een vertaalslag nodig om deze methodiek succesvol toe te passen (Matthijssen, 2011). Gemeenten blijken in de praktijk echter nog niet in staat om Leanmanagement optimaal te implementeren binnen de organisatie. De uitdagingen waar de overheid op dit moment voor staat kunnen echter volgens Huesmann et al. (2010) niet worden opgelost door alleen individuele methoden en technieken te implementeren. Het is belangrijk dat de manier van denken en werken van Leanmanagement in de gehele organisatie wordt geïmplementeerd (Huesmann et al., 2010). De borging van de initiële resultaten blijkt in de praktijk echter onvoldoende. In dit onderzoek wordt onderzocht welke factoren hieraan ten grondslag liggen.

1.2. Doelstelling

Het is de vraag welke factoren de implementatie van Leanmanagement beïnvloeden, en welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen. Hiermee worden de mogelijkheden en onmogelijkheden van Leanmanagement onderzocht binnen de publieke sector, en in het bijzonder binnen de gemeentelijke organisatie. Aangezien dit vraagstuk een integrale benadering vereist is in dit onderzoek sprake van een breed en verkennend onderzoek naar de succesfactoren en barrières van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie. De **doelstelling** van dit onderzoek wordt als volgt geformuleerd:

Het doel van dit onderzoek is het formuleren van aanbevelingen voor succesvolle implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie, door een kwalitatieve analyse van de succesfactoren en barrières bij de implementatie van Leanmanagement.

1.3. Vraagstelling

Een kwalitatieve analyse van zowel de theorie als de empirie wat betreft de succesfactoren en barrières bij de implementatie van Leanmanagement geeft antwoord op de volgende **hoofdvraag**:

Op welke wijze kunnen Nederlandse gemeenten komen tot succesvolle implementatie van Leanmanagement, en hoe kan dit worden verklaard?

Deze hoofdvraag is opgesplitst in een aantal **deelvragen**, die zullen dienen als leidraad van dit onderzoek. Het onderzoek bestaat grofweg uit drie delen: het theoretisch kader, de empirische bevindingen en de conclusies en aanbevelingen.

- *Theoretische deelvragen*
 - Welke theoretische inzichten kunnen worden verkregen omtrent integraal management in een dynamische omgeving?
 - Welke theoretische inzichten kunnen worden verkregen omtrent het gebruik van bedrijfsvoeringstechnieken in de publieke sector?
 - Welke factoren beïnvloeden volgens de literatuur de implementatie van Leanmanagement in de publieke sector?
- *Empirische deelvragen*
 - Welke beïnvloedende factoren zijn in de praktijk waar te nemen bij de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie?
 - Op welke wijze beïnvloeden deze factoren de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie?
- *Conclusies en aanbevelingen*
 - Welke kritische succesfactoren kunnen worden geformuleerd voor de implementatie van Leanmanagement in de publieke sector?

1.4. Maatschappelijke relevantie

Zoals reeds in de inleiding geschetst dienen gemeenten, onder meer als gevolg van de aankomende decentralisaties, meer taken te gaan uitvoeren met minder (financiële) middelen. Daarnaast stelt de burger steeds hogere eisen aan de gemeentelijke dienstverlening. Gemeenten zullen zich moeten aanpassen aan de toenemende complexiteit en dynamiek in de omgeving om afkalving van de legitimiteit tegen te gaan. Leanmanagement biedt hierin volgens verschillende auteurs mogelijk een 'passend antwoord'.

Met het toepassen van de methodiek van Leanmanagement kunnen organisaties zich aanpassen aan de veranderende eisen in de omgeving, en een antwoord bieden op de uitdagingen van gemeenten in de komende jaren. Bedrijfsvoeringstechnieken die zich in de private sector hebben bewezen, zijn volgens Hakvoort en Klaassen (2013) niet altijd en overal toepasbaar. Zo kent de implementatie van Leanmanagement binnen Nederlandse gemeenten ook zijn moeilijkheden.

Dit onderzoek draagt primair bij aan het inzichtelijk maken van de succes- en faalfactoren van de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie. Hiermee wordt getracht de slagingskans van Leanmanagement te vergroten. Het onderzoek is specifiek toegespitst op de situatie binnen Nederlandse gemeenten en de uitdagingen waar zij de komende jaren voor staan. De bevindingen zijn onder andere relevant voor gemeenten die reeds gestart zijn of voornemens zijn om Leanmanagement te implementeren in de organisatie. Dit onderzoek is met name waardevol voor de managers die de implementatie begeleiden, maar tevens ook voor het hogere management (directie) en het (lijn)management. De resultaten zijn echter ook interessant voor andere (publieke)organisaties die Leanmanagement willen implementeren. Voor alle organisaties waarbij publieke waarden als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en duurzaamheid dominant zijn boven efficiëntie en effectiviteit kunnen deze bevindingen bijdragen aan inzicht in de invloed van deze waarden op de bedrijfsvoeringstechniek Leanmanagement.

Tot slot is dit onderzoek relevant voor (externe) adviseurs en adviesbureaus die publieke organisaties adviseren en begeleiden bij de implementatie van bedrijfsvoeringstechnieken. In de beginfase van Leanmanagement wordt vaak gebruik gemaakt van externe adviseurs die de kennis en expertise bezitten op het gebied van Leanmanagement. Bij het verlaten van de organisatie blijkt dat de kennis en kunde niet altijd voldoende is geborgd in de organisatie, waardoor Leanmanagement niet beklijft. Naast begeleiding en advies kan inzicht in de randvoorwaarden een bijdrage leveren aan de inbedding van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie.

1.5. Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek draagt bij aan de theorievorming betreffende de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie. Het onderzoek bouwt voort op eerdere onderzoeken naar succes- en faalfactoren van Lean in de Deense en Schotse publieke sector (Beck en Hjelle, 2009; Radnor et. al, 2006). Deze onderzoeken gaan in op verschillende succes- en faalfactoren van Leanmanagement in de publieke sector, maar schenken weinig aandacht aan de invloed van publieke waarden. In het licht van een steeds bedrijfsmatiger werkende overheid is het echter interessant om te bekijken wat de invloed is van de publieke waarden op de implementatie van Leanmanagement.

Dit onderzoek onderscheidt zich door de koppeling te leggen tussen bedrijfsvoeringstechnieken en publieke omgevingscondities als verklarende factor. Waar vele publicaties van adviesbureaus en onderzoekers voornamelijk de ‘tien hoofdprincipes’, ‘de vijf basisprincipes’ of de ‘best practices’ van Lean beschrijven, wordt in dit onderzoek een wetenschappelijke verklaring gezocht voor deze succes- en faalfactoren. De vraag die kenmerkend is voor dit onderzoek is dan ook of en zo ja, op welke wijze publieke waarden van invloed zijn op de implementatie van Leanmanagement. Een praktische vraag met een verklarende achtergrond vanuit de theorie.

1.6. Vooruitblik

In dit onderzoek wordt onderzocht welke factoren invloed hebben op de implementatie van Leanmanagement binnen de gemeentelijke organisatie. Dit gebeurt aan de hand van kwalitatief onderzoek onder een selectie van Nederlandse gemeenten die reeds tussen de twee en zes jaar actief zijn met het implementeren van Leanmanagement binnen de organisatie. Op basis van de interviews met sleutelfiguren in het proces wordt gezocht naar empirisch bewijs om uitspraken te kunnen doen over factoren die al dan niet een positieve of negatieve invloed hebben op de implementatie van Leanmanagement.

Dit onderzoek heeft geenszins ten doel te komen tot een uitputtende lijst met factoren, maar juist om gemeenten handvatten en attentiepunten aan te reiken die zij in acht kunnen nemen bij de borging van Leanmanagement in de organisatie. Aan de hand van theoretische inzichten worden verwachtingen samengesteld die in het empirische deel van dit onderzoek worden getoetst. Door middel van deze bevindingen wordt getracht inzicht te krijgen in het implementatieproces en de ervaren succesfactoren en barrières. Dit onderzoek zal niet leiden tot een beoordeling van Leanmanagement als het meest geschikte instrument voor de uitdagingen van publieke organisaties. De bevindingen geven antwoord op de vraag wat gemeenten kunnen doen om te komen tot succesvolle implementatie van Leanmanagement binnen de gemeentelijke organisatie.

Het onderzoek is primair, maar niet uitsluitend, bedoeld voor medewerkers binnen Nederlandse gemeenten die nauw betrokken zijn bij de implementatie van Leanmanagement. De resultaten kunnen eveneens waardevol zijn voor andere publieke en private organisaties die tegen knelpunten aanlopen bij het toepassen van Lean.

1.7. Leeswijzer

Dit onderzoek is grofweg opgebouwd in drie delen. Het eerste deel geeft antwoord op de eerder geformuleerde theoretische deelvragen. Deze drie vragen vormen samen het theoretisch kader van dit onderzoek die uiteindelijk uitmonden in een aantal verwachtingen ten aanzien van het gebruik van Leanmanagement in de publieke sector. Deze bevindingen zijn uitgewerkt in hoofdstuk 2. Vervolgens wordt ingegaan op de te gebruiken methoden en technieken voor dit onderzoek, om te komen tot een adequate methodologische verantwoording (hoofdstuk 3). In het tweede deel van dit onderzoek worden de empirische bevindingen (hoofdstuk 4) beschreven en geanalyseerd, waarmee antwoord wordt gegeven op de in het eerste hoofdstuk geformuleerde empirische deelvragen. De uitwerking van de bevindingen is te vinden in het vierde hoofdstuk. Het derde deel van dit rapport bestaat uit de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5) ten aanzien van de implementatie van Leanmanagement binnen de gemeentelijke organisatie. Het slothoofdstuk zal worden gewijd aan de reflectie en discussie (hoofdstuk 6).

2. Organisatiedynamiek in perspectief

In dit hoofdstuk worden de theoretische concepten besproken die als basis dienen van dit onderzoek. Om te komen tot een integraal beoordelingskader, wat als leidraad dient voor het empirische deel van dit onderzoek, worden eerst de volgende deelvragen beantwoord:

- Welke theoretische inzichten kunnen worden verkregen omtrent integraal management in een dynamische omgeving?
- Welke theoretische inzichten kunnen worden verkregen omtrent het gebruik van bedrijfsvoeringstechnieken in de publieke sector?
- Welke factoren beïnvloeden volgens de literatuur de implementatie van Leanmanagement?

Zoals reeds in de inleiding aangehaald heeft de gemeentelijke organisatie te maken met veranderende eisen uit de omgeving, waarbij de noodzaak voor vernieuwing van de klassieke organisatie toeneemt (Van Amelsvoort, 1999). Het perspectief van de systeemtheorie (2.1.) en de daaruit afgeleide sociotechniek (2.2.) worden in de eerste twee paragrafen uitgewerkt en bieden een integrale kijk op het terrein van organisatievernieuwing. In toenemende mate wordt het gedachtegoed van continu verbeteren toegepast in de gemeentelijke organisatie. De derde paragraaf gaat in op de filosofie, de principes en de instrumenten van de bedrijfsvoeringstechniek Leanmanagement (2.3.). In deze paragraaf wordt eveneens ingegaan succesfactoren en barrières van deze managementfilosofie, die in de theorie reeds zijn onderzocht. Vervolgens zal worden ingegaan op de omgevingscondities (2.4.) die invloed hebben op de bedrijfsvoering in de publieke sector. De conclusie (2.5.) van de theoretische bevindingen komt in de vijfde paragraaf aan bod, waarna in de zesde paragraaf het conceptueel model (2.6.) de theoretische verbindingen schematisch weergeeft. Om te komen tot een integraal beoordelingskader als basis van het empirische deel van dit onderzoek wordt in de zevende paragraaf de koppeling (2.7.) gelegd tussen de voorgaande theoretische begrippen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de verwachtingen (2.8.) op basis van de theorie, die in dit onderzoek zullen worden getoetst.

2.1. Systeemtheorie: dynamiek en complexiteit

De veranderingen in de context van gemeenten, die organisatieverandering noodzakelijk maken, kunnen worden benadert vanuit de systeemtheorie ontwikkelt door systeemdenkers als Von Bertalanffy, Parsons, Flood, en Luhmann. Om de begrippen systemen en dynamiek nader te duiden wordt allereerst ingegaan op de geschiedenis van het systeemdenken (2.1.1.) en de definitie van een systeem (2.1.2.). Deze paragraaf wordt afgesloten met een korte conclusie (2.1.3.) en de brug richting sociotechniek.

2.1.1. Geschiedenis van het systeemdenken

De systeemtheorie kent een rijke geschiedenis van verschillende systeemdenkers die ieder hun bijdrage hebben geleverd aan de theorie. Von Bertalanffy (1901-1972) was volgens Flood (1999, in Gerrits, 2012) één van de eerste moderne systeemdenkers in een tijd waarin het reductionisme werd gebruikt om de fysieke wereld beter te begrijpen. Hij concludeerde in de twintiger jaren dat een fenomeen niet begrepen kon worden vanuit de optelsom van de werking van individuele elementen, maar dat de aard van de organismen bepaald en beïnvloed worden door interacties met de omgeving. Er vindt continu uitwisseling plaats tussen de elementen en hun omgeving, en de systeemgrenzen staan niet vast. Deze 'open systeem theorie' kent een grotere onzekerheid als gevolg van het grotere aantal beïnvloedende variabelen. Om te kunnen managen en sturen is het nodig om de systeemgrenzen te bepalen (Von Bertalanffy, 1968; in Gerrits, 2012).

Parsons (1951 in Gerrits, 2012) introduceerde een dergelijke systemische benadering in de sociale wetenschap waarbij sociale, culturele en fysieke objecten samen het systeem vormen (Gerrits, 2012). De zoektocht naar de knop die totale besturing van 'het systeem' mogelijk zou maken, het zogenaamde 'systemic functionalism', leverde naast positieve feedback ook kritiek op. Elementen en relaties in een systeem zijn niet permanent en statisch. Deze complexiteit en dynamiek zorgt ervoor dat de zoektocht naar een knop voor totale besturing faalde.

Gerrits (2012) concludeert dan ook dat iets wat werkt in de ene situatie niet per definitie hoeft te werken op een andere plaats of tijdstip. Flood (1999 in Gerrits, 2012) combineert de bevindingen van eerdere systeemdenkers met de complexiteitstheorie, waarbij deze wetenschapper komt tot drie conclusies: systemen zijn in essentie 'unmanageable', ze kunnen niet volledig georganiseerd zijn en het is onmogelijk voor mensen om het gehele systeem te kennen. Anders geformuleerd wil dit zeggen dat de wereld niet bestaat uit gescheiden en begrensde systemen, maar 'Fully systemic' is.

Als student van Parsons benadrukte Luhmann (1981 in Gerrits, 2012) de rol van communicatie en (wederzijdse) verwachtingen in de ontwikkeling van systeemgrenzen. Luhmann stelt dat mensen modellen (simplificaties) en structuren voortbrengen en in stand houden om de complexiteit van de omgeving te kunnen reduceren, door deze te organiseren en te structureren (Gerrits, 2012).

De overheidsorganisatie wordt volgens Gerrits (2012) dus vormgegeven door communicatie tussen personen in het systeem. Communicatie in een bureaucratische organisatie is vaak ondergebracht in formele protocollen en procedures en de verwachtingen zijn geïnstitutionaliseerd (Gerrits, 2012). De theorie van Luhmann kenmerkt zich in essentie doordat systemen volgens hem variatie kennen in de openheid, en dat grenzen subjectief en onderhandelbaar zijn. Elke situatie vraagt dan ook om een situationele aanpak (Fuchs, 2002; Morçöl, 2012 in Gerrits, 2012).

2.1.2. Definitie van een systeem

Het begrip 'systeem' is alom bekend en wordt vaak gebruikt in de praktijk en de wetenschap (Gerrits, 2012). Wat houdt een systeem precies in, en hoe weten we nu dat we te maken hebben met een systeem? Ondanks dat het begrip onderhevig is aan een continu proces van verfijning definieert Meadows (2008) een systeem als volgt:

"A system is an interconnected set of elements that is coherently organized in a way that achieves something. If you look at that definition closely for a minute, you can see that a system must consist of three kinds of things: elements, interconnections, and a function or purpose" (Meadows, 2008).

Meadows identificeert met deze definitie een drietal basiscondities voor een systeem: elementen, relaties tussen deze elementen, en een (gemeenschappelijke) functie of doel (Meadows, 2008; Gerrits, 2012). Alle drie de condities zijn volgens Meadows (2008) essentieel en hebben hun rol, maar de functie of het doel is de 'meest cruciale determinant' in het gedrag van een systeem. Ook veranderende interacties kunnen het gedrag van een systeem beïnvloeden. In het zoeken naar unieke karakteristieken van een systeem zijn elementen alleen cruciaal wanneer verandering van een element resulteert in een verandering in interacties of het doel of de functie (Meadows, 2008). Om het gedrag van een systeem beter te begrijpen, stelt Meadows (2008) dat een systeem bestaat uit 'stocks and flows'. *"A stock is the foundation of any system. Stocks are the elements of the system that you can see, feel, count, or measure at any given time."* Dit kan het water uit de boiler zijn, de burgers van een land of het geld op de bank. Deze 'stocks' kunnen door de tijd heen veranderen als gevolg van de handelingen van een 'flow'; ze zorgen voor beweging in de 'stocks'. Deze verandering van de 'stocks' vindt normaliter echter traag plaats, ook al verandert de flow plotseling. De 'stocks' zorgen voor vertraging of buffers in de verandering van systemen (Meadows, 2008).

In het geval van de boiler kan warmte zorgen voor het doen koken van het water waardoor de eigenschappen van de 'stock' veranderen. Dit impliceert dat wanneer we de 'flows' kennen, en kunnen beïnvloeden, de uitkomsten kunnen worden gestuurd. Hierbij moet echter worden aangetekend dat alle modellen een simplificatie betekenen van de dynamische werkelijkheid, en dat systemen kunnen en zullen blijven verrassen, zelfs als we de aard van het systeem denken te kennen (Meadows, 2008; Gerrits, 2012).

De systeemtheorie heeft als uitgangspunt dat systemen (onder andere organisaties) zelfstandige eigenschappen bezitten, die de elementen en het gedrag van deze elementen in het systeem (bijvoorbeeld werknemers) kunnen beïnvloeden. Deze eigenschappen bepalen hoe er wordt omgegaan met de introductie van nieuwe instrumenten, en deze instrumenten maken de organisatie niet per definitie effectiever. Wanneer een organisatie zich niet bewust is van dit perspectief en de bijbehorende behendigheid, kunnen verbeterintenties stranden als gevolg van de oude dominante patronen (Huguenin et al., 2009).

2.1.3. Conclusie

Een systeem bestaat uit verschillende elementen met een onderlinge relatie en een gemeenschappelijk doel. Deze elementen bezitten eigenschappen die andere elementen en het gedrag hiervan kunnen beïnvloeden. De elementen en de verschillende relaties zijn echter niet statisch en de complexiteit en dynamiek van een systeem kan verklaren waarom iets wat in de ene situatie werkt, niet per definitie hetzelfde resultaat hoeft te geven bij een andere situatie. Deze veronderstelling uit de systeemtheorie is de afgelopen jaren toegepast in de organisatiewetenschappen. Voortbordurend op de systeemtheorie is deze theorie vertaald naar de integrale toepassing in de praktijk. Deze wetenschappelijke stroming wordt gekenmerkt door de term 'sociotechniek', wat later is overgegaan in de 'moderne sociotechniek'. In de volgende paragraaf zal dieper op deze twee theorieën worden ingegaan.

2.2. Sociotechniek: Integraal management in een dynamische omgeving

Meer dan honderd jaar geleden, tussen de Eerste en Tweede Wereldoorlog, publiceerde Frederick Winslow Taylor het invloedrijke werk '*Principles of Scientific Management*', waarmee hij een van de grondleggers was van het op wetenschappelijke wijze aansturen van bedrijfsprocessen. Het scientific management', ook wel het '*Taylorisme*' genoemd, en het daaruit afgeleide '*Fordisme*', hebben hiermee geleid tot verschillende studies omtrent arbeidsmotivatie en het taak- en organisatieontwerp. Na de Tweede Wereldoorlog was er sprake van een sterk toenemende vraag en was er veel ongeschoold personeel beschikbaar, wat zorgde voor de opkomst van de industrialisatie en massaproductie. In het scientific management werd gestreefd naar een zo hoog mogelijke productie door het werk efficiënt te organiseren en gebruik te maken van maximale arbeidsdeling. Dit streven heeft ervoor gezorgd dat deze traditionele organisatie-inrichting heeft geleid tot 'spectaculaire successen' op het gebied van efficiëntie van de productie. Ook in het administratieve proces heeft de traditionele inrichting, met als belangrijkste ambassadeur Webers' bureaucratische organisatievorm, rust en regelmaat gecreëerd (Almekinders, 2006).

In dezelfde periode werd echter ook onderzoek gedaan naar de werkorganisatie in de kolenmijnen van het Britse Durham, waarbij het begrip sociotechniek is geïntroduceerd (Christis, 2011; Van Hootegem, Huys en Benders, 2011). Deze studies hebben bewustzijn gecreëerd over het feit dat de in het scientific management geopperde productieorganisatie, met vergaande mechanisatie, niet per definitie hoeft te leiden tot betere resultaten. De conclusie was dat pas optimaal resultaat kon worden behaald wanneer de organisatie zou worden aangepast aan de specifieke context. Zo werkte

het scientific management in de naoorlogse automobielindustrie en sociotechniek in het geval van de kolenmijnen van Durham (Almekinders, 2006). Sociotechniek kan volgens Van Hootegem et al. (2011) dan ook worden gezien als de tegenpool van het 'Taylorisme' en de traditionele organisatie (Almekinders, 2006). De verschillen tussen de traditionele manier van organiseren ten opzichte van het sociotechnische perspectief worden in de volgende paragraaf uiteengezet.

2.2.1. Traditionele versus sociotechnische principes

In het onderzoek van Almekinders (2006) worden de verschillen tussen de traditionele wijze van organiseren en het sociotechnische perspectief uiteengezet. In figuur 1 staan deze verschillen schematisch weergegeven. Hierbij wordt ingegaan op de verschillen in de omgeving, waarbij traditionele organisaties goed tot hun recht komen in een stabiele omgeving, en op de organisatieprincipes, het primaire proces en de verschillen in besturing en taken (Almekinders, 2006).

	TRADITIONELE ORGANISATIES	ORGANISATIES VOLGENS HET SOCIOTECHNISCH PERSPECTIEF
OMGEVING	stabiel	turbulent
ORGANISATIE PRINCIPES PRIMAIRE PROCES	maximale arbeidsdeling functionele concentratie	minimale arbeidsdeling procesdominantie
BESTURING	hiërarchisering, centrale sturing, aspectmatige stafsturing	lokale regelcapaciteit, integraal management
TAKEN	smalle individuele taken en verantwoordelijkheid	groepsverantwoordelijkheid met brede taken.

Figuur 1 Traditionele en Sociotechnische organisatievormen (Almekinders, 2006)

In het onderzoek van Roos (2006) worden eveneens de verschillende elementen uit het 'huis' uitgesplitst in verschillende contrasterende principes, die het onderscheid tussen de traditionele en sociotechnische organisatie typeren. De kenmerken van de sociotechnische organisatie kunnen worden samengevat in onderstaand schema (figuur 2).

Strategische context	Efficiency	Efficiency + kwaliteit + flexibiliteit + innovatie
	Massa productie	Individualisatie van klanten: uniek zijn
Principes	Traditioneel	Sociotechniek
Structuur	Functionele structuur Centralisatie Staf-lijn structuur Bevelen en beheersen Verticaal organiseren Complex	Procesgerichte structuur Decentralisatie Integraal management Zelfsturing, participatie en coaching Horizontaal organiseren Simpel en transparant
Systemen	Specificatie in detail Regels en procedures zijn leidend Gebaseerd op controle Technologie centraal	Minimale specificatie Principes zijn leidend Resultaat gedreven Processen centraal
Mensen	Simpele taken Vervreemding Individu Manager Kostenpost	Complexe taken Betrokkenheid en leren Team Leider Menselijk kapitaal
Cultuur	Macht Risico mijdend Taak centraal Wantrouwen Doen wat de baas zegt	Klant Ondernemerschap Mensen en resultaat centraal Vertrouwen Denken, doen en verbeteren

Figuur 2 Traditionele principes versus Sociotechnologische principes (Roos, 2006)

Traditionele organisaties kunnen volgens Bolwijn en Kumpe (1989, in Almekinders, 2006) als gevolg van inadequate arbeidsdeling niet meer tegemoetkomen aan de huidige eisen van een dynamische omgeving. Zij gedijen juist in een stabiele context. De arbeidsdeling is een belemmering om in een complexe en dynamische omgeving, zoals de huidige publieke context, te voldoen aan de prestatie-eisen. Om te kunnen voldoen aan deze eisen zijn verschillende integrale kwaliteitsmodellen ontwikkeld, zoals de Balanced Scorecard en het INK-model (Hakvoort en Klaassen, 2013). Een vergelijkbaar model is ook ontwikkeld in de theorie van sociotechniek, wat in de volgende paragraaf nader wordt uitgewerkt.

2.2.2. Moderne sociotechniek (MST): Integraal management

Sociotechniek bestudeert de structuren van het arbeidsproces, de productieorganisatie of de arbeidsverdeling (Christis, 1998). Het begrip sociotechniek bestaat uit twee delen, die in samenhang geoptimaliseerd dienen te worden. 'Socio' gaat over de mensen, het gedrag en de samenwerkingen binnen de organisatie, de zogenaamde 'zachte' kant van de organisatie, en 'techniek' gaat over de structuren en systemen van de organisatie, de zogenaamde 'harde' kant van de organisatie (Almekinders, 2006). Volgens Almekinders (2006) concentreerde de onderzoeken die de sociotechniek ondersteunde zich echter op het microniveau van de organisatie, zoals het verruimen en verrijken van taakhoud en het verbeteren van de samenwerking door overleg.

Vanaf de jaren '70 heeft Ulbo de Sitter het begrip sociotechniek verder ontwikkeld tot een integrale benadering voor het analyseren en integraal herontwerpen van organisatiestructuren (Christis, 2011; Van Hootegem et al., 2011; Almekinders, 2006; De Sitter, 1998). In theoretische en methodische zin is de sociotechniek volgens De Sitter (1998) in de loop der jaren geëvolueerd waardoor in Nederland voornamelijk de term 'Moderne Sociotechniek' wordt gebezigd.

De Sitter (1998) is een van de grondleggers van het Nederlandse 'Moderne Sociotechniek' (MST). Het is volgens deze onderzoeker een toegepaste wetenschap die gaat over het integraal (her)ontwerpen van productieprocessen. Christis (1998) omschrijft het als het '*organiseren van arbeid of werk in een organisatie*'. In een organisatie moeten uiteenlopende werkzaamheden gedaan worden en de organisaties verschillen in de wijze waarop ze dit afstemmen en coördineren. De praktische vraag waarop deze techniek antwoord tracht te geven luidt als volgt (Christis, 1998):

"Hoe moet het werk georganiseerd worden, zodat tegelijkertijd de kwaliteit van de organisatie (efficiency, flexibiliteit en innovativiteit), de kwaliteit van arbeid (stressrisico's en leermogelijkheden) en de kwaliteit van arbeidsverhoudingen (coöperatie in plaats van conflict) verbeterd kunnen worden?"

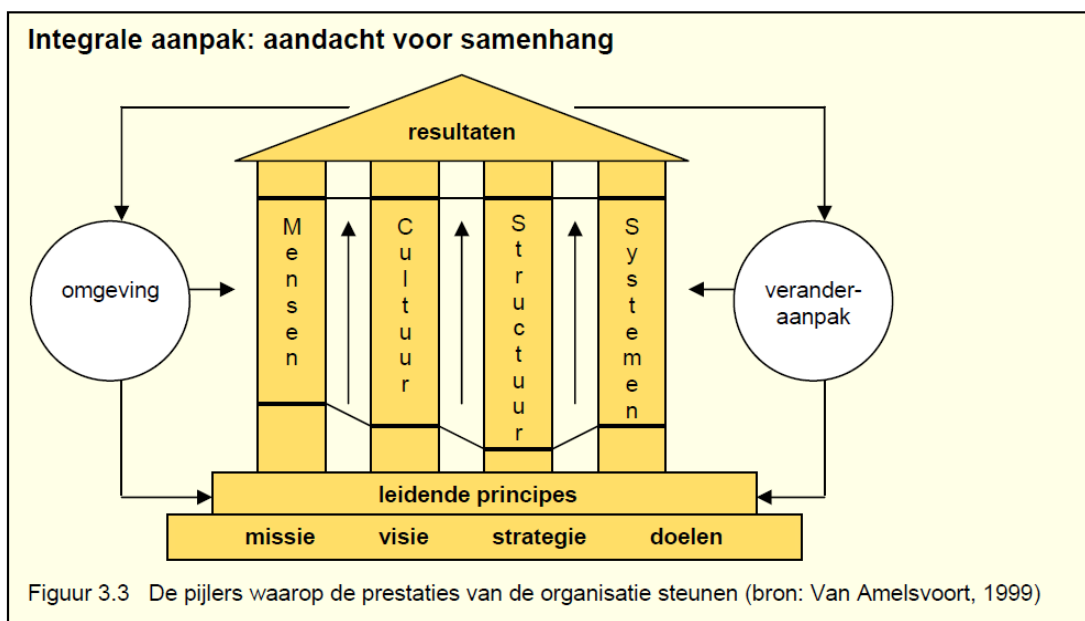
In dit onderzoek worden sociotechniek en moderne sociotechniek als synoniem voor elkaar gebruikt, maar wel wordt hier altijd het begrip moderne sociotechniek mee bedoelt. Dit begrip wordt door De Sitter als volgt gedefinieerd (De Sitter, 1989 in Almekinders, 2006):

"De studie en verklaring van de wijze waarop arbeidsverdeling en technische instrumentatie in onderlinge samenhang, en in relatie tot gegeven omgevingscondities, de mogelijkheden voor de productie van interne en externe functies bepalen en de toepassing van deze kennis bij het ontwerpen en herontwerpen van productiesystemen."

Volgens Van Hootegem et al. (2011) vereist het verbeteren van de dienstverlening het inventariseren en centraal stellen van de klantwens. Moderne sociotechniek gaat er volgens Christis (1998) vanuit dat één oorzaak (de structuur van het systeem van arbeidsdeling) een aantal problemen tot gevolg kan hebben. De problemen die klanten of burgers hebben komen meestal voort uit *interactie tussen diverse elementen* van het systeem, en dus gaat in dit onderzoek de voorkeur uit naar een integraal en multidisciplinair advies, in plaats van een specialistische maar tegelijk vaak ook suboptimale oplossing. De moderne sociotechniek heeft tot doel het zoeken naar een structuur die een positieve uitwerking heeft op deze gevolgen. Dit gebeurt door te verklaren waarom bepaalde evenementen zich in de ene structuur vaker voor doen dan in de andere structuur (Christis, 1998).

2.2.3. Organisatieontwerp: richting een sociotechnische organisatie

De verschillende elementen uit het systeem zijn, vanuit de sociotechnische benadering, gevat in een integraal model in de vorm van een huis. Het model van Van Amelsvoort (1999) visualiseert die afzonderlijke elementen van de organisatie die, zoals eerder aangestipt, in onderlinge samenhang dienen te worden gezien. Het model in de vorm van een huis bestaat grofweg uit drie delen. Het fundament van het 'huis' bestaat uit de strategische positionering (*de missie, visie en strategie, de doelstellingen en ambities en de leidende principes van de organisatie*). Bovenop dit fundament staan vier 'dragende pijlers' van de organisatievormgeving: mensen en cultuur als *sociale variabelen*, en structuur en systemen als *technische variabelen*. In dit model wordt verondersteld dat het organisatiegedrag bepalend is voor de prestaties van de organisatie die het dak van het 'huis' vormen. De resultaten worden opgesplitst in drie prestatiegebieden: *kwaliteit van de organisatie, kwaliteit van arbeid en de kwaliteit van arbeidsverhoudingen* (Almekinders, 2006; Van Amelsvoort, 1999).



Figuur 3 Integraal model van Sociotechniek (Van Amelsvoort, 1999 in Almekinders, 2006)

De elementen uit het model van Van Amelsvoort (1999) dragen in samenhang bij aan de kwaliteit van de organisatie, kwaliteit van arbeid en kwaliteit van arbeidsverhoudingen. Om de resultaten op deze gebieden te kunnen verbeteren dienen de elementen in samenhang te worden verbeterd. Het gaat volgens Almekinders (2006) om de integrale aanpak waarbij de pijlers met elkaar in verbinding staan:

"De pijlers, variabelen, zijn als het ware met elkaar verbonden door een touw. Het touw moet omhoog en dat kan alleen door het bij alle pijlers omhoog te schuiven."

Het verschil tussen het niveau van de pijlers mag volgens Almekinders (2006) niet te groot zijn omdat dan de spanning op het 'touw' te groot kan worden. Dit betekent dan ook dat de pijler met het laagste niveau de voortgang van de overige pijlers zal bepalen. De organisatie is dus zo sterk als haar zwakste schakel, en organisatievernieuwing vereist interventie op alle pijlers (Van Amelsvoort, 1999 in Almekinders, 2006). De traditionele manier van arbeidsdeling kent volgens Van Amelsvoort (1999) een aantal negatieve gevolgen. Deze arbeidsdeling belemmert traditioneel georganiseerde

organisaties volgens Bolwijn en Kumpe (1989, in Almekinders, 1999) in het tegemoetkomen aan de huidige eisen van de complexe en dynamische omgeving. Volgens Van Hootegem et al. (2011) is er sprake van een toenemende oriëntering van organisaties op hun kernactiviteiten, met als doel het behalen van kostenvoordelen en competitiedrift. Hiermee verschuift de oriëntatie van ‘hiërarchie’ naar ‘de markt’, als gevolg van de toename van het aantal transacties tussen de organisatie en de omgeving. Sociotechniek is bij uitstek geschikt om deze veranderende relaties tussen elementen van organisaties te beschrijven, analyseren en structureren (Van Hootegem et al., 2011). Het verbeteren van de publieke dienstverlening, als één van de uitdagingen van publieke organisaties, biedt volgens Teeuwen (2012) mogelijkheden voor sociotechniek. Juist bij dit soort vraagstukken zijn de inzichten uit de sociotechniek *“bijzonder nuttig teneinde de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren”* (Van Hootegem et al., 2011). Om de klant centraal te stellen zijn volgens Van Hootegem et al. (2011) echter *“andere uitgangspunten nodig dan de huidige door organisaties gehanteerde uitgangspunten.”* (Van Hootegem et al., 2011).

2.2.4. Conclusie

De traditionele wijze van organiseren, volgens de principes van het ‘Taylorisme’, blijkt volgens verschillende auteurs (Bolwijn en Kumpe, 1989; Van Amelsvoort, 1999; Almekinders, 2006) niet meer toereikend om te kunnen voldoen aan de prestatie-eisen van de huidige complexe en dynamische omgeving. In het werk van onder meer Van Amelsvoort (1999) en Roos (2006) zijn de elementen van de organisatie vanuit sociotechnisch perspectief nader uitgewerkt.

Dit perspectief veronderstelt dat, vanuit de strategische positionering, de organisatievormgeving ‘voorwaardenscheppend’ is voor het behalen van verbeterde resultaten. De verschillende elementen (zie figuur 2) van de organisatie dienen in samenhang en integraal te worden aangepakt om te komen tot verbetering van de prestaties van de organisatie. Vanuit de moderne sociotechniek worden de volgende elementen onderscheiden die in evenwicht dienen te zijn en als basis dienen voor een analyse van de gemeentelijke organisatie.

Integraal model van Sociotechniek: de elementen	
Strategische positionering	Missie, visie, strategie, doelen en leidende principes
Organisatievormgeving	Mensen, cultuur, structuur en systemen
Omgevingscondities	Voorwaarden die aan de organisatie worden gesteld vanuit de omgeving, zoals de prestatie-eisen van de consument of burger.
Veranderaanpak	Wijze waarop de verandering wordt vorm gegeven is tevens van invloed op de interne organisatie en indirect op de resultaten van de organisatie.
Resultaten	Kwaliteit van de organisatie, kwaliteit van arbeid en kwaliteit van arbeidsverhoudingen

Tabel 1 Elementen van het integraal model van Sociotechniek (naar Van Amelsvoort, 2006)

Naast de systeemtheorie, en de daaruit afgeleide (moderne) sociotechniek, kan organisatievernieuwing eveneens plaatsvinden vanuit het perspectief wat de filosofie Leanmanagement worden toegepast. De kenmerken van deze filosofie, alsmede de overeenkomsten en verschillen met het sociotechnische perspectief, worden in de volgende paragraaf beschreven.

2.3. Leanmanagement: een passend antwoord?

Vanuit de noodzaak om de concurrentieslag met de grote autofabrieken aan te kunnen gaan in tijden van schaarste, is in Japan na de Tweede Wereldoorlog het *Toyota Production System* (TPS) ontwikkeld door Taichi Ohno. Na veertig jaar ontwikkeling en verfijning van deze filosofie introduceerde Womack en Jones (1991) de term 'Lean' aan het grote publiek en deze werkwijze werd gedurende de jaren negentig gemeengoed in de industrie. Ook in serviceorganisaties wordt Leanmanagement de laatste jaren steeds frequenter toegepast. Onder de stroming van New Public Management zijn verschillende succesvolle managementtechnieken uit de private sector geïntroduceerd binnen overheidsorganisaties. De aandacht voor Leanmanagement in de publieke sector is de afgelopen jaren toegenomen (Huguenin et al., 2009). Zo hebben onder meer Huguenin et al. (2009) en Teeuwen (2012) de afgelopen jaren aangetoond dat Lean kan leiden tot aansprekende resultaten.

2.3.1. Geschiedenis

Het ontstaan van Leanmanagement vindt zijn oorsprong in de Japanse (automobiel)industrie na de Tweede Wereldoorlog. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond er in Japan een tekort aan zowel mensen als (financiële) middelen, en deze schaarse middelen moesten zo effectief mogelijk worden omgezet in toegevoegde waarde voor de klant. Een bezoek aan de efficiënte productielocaties van Henry Ford inspireerde Toyota eigenaar Kiichiro Toyoda en hoofd engineering Taichi Ohno om de efficiëntie (en het succes) van het Amerikaanse Ford te evenaren of zelfs te overtreffen (Huesmann et al., 2010). Door het verkorten van de doorlooptijden en het verlagen van de voorraden konden investeringen sneller terugverdiend worden. Daarnaast wilde Toyota de productie flexibiliseren zodat er niet alleen één type auto kon worden geproduceerd, zoals bij General Motors en Ford, maar juist 'wisselende types in wisselende hoeveelheden'. Leanmanagement is ontstaan uit de zoektocht naar een antwoord op deze twee vraagstukken (Christis, 2011).

"Any customer can have a car painted any colour that he wants so long as it is black."
Henry Ford, *My Life and Work*, 1922.

Principes als *Just-In-Time* en *Kaizen* (continue verbetering) werden in de loop der jaren ontwikkeld. De productiekwaliteit en het kostenniveau van de Toyota fabrieken verbeterde voortdurend, en Toyota maakte een flinke groei door. Na jaren van groei op de consumentenmarkt zorgde de oliecrisis in 1973 voor een terugvallende vraag naar auto's, Toyota bleef echter winstgevend en bood opvallend hoge kwaliteit. Toyota had een groot aantal tools en technieken aangewend om elke vorm van verspilling, overbelasting en onvoorspelbaarheid tegen te gaan (Huesmann et al., 2010).

Het *Toyota Production System* (TPS), waaronder de principes van Kiichiro en Ohno de boeken in gaan, kreeg grote bekendheid en trok de aandacht van wetenschappers als Womack en Jones, auteurs van het boek *The Machine That Changed the World* en later gevolgd door *Lean Thinking* (Huguenin et al., 2009; Huesmann et al., 2010). De term 'Lean' wordt in de jaren '80 geïntroduceerd als verzamelnaam voor instrumenten gericht op efficiëntie en kostenreductie: 'niet mager niet dik, maar precies fit' (Huguenin et al., 2009). Het grote succes van Toyota, wat een van de meest succesvolle bedrijven van de wereld werd, bleef niet onopgemerkt in de industriële productie. De principes van Leanmanagement worden wereldwijd door steeds meer organisaties toegepast, in industriële ondernemingen maar ook steeds vaker in dienstverlenende- en overheidsorganisaties, en met succes (Teeuwen, 2012).

De uitdagingen waar overheidsorganisaties de laatste jaren voor staan in combinatie met toegenomen focus op bedrijfsmatige technieken in het openbaar bestuur heeft er mede voor gezorgd dat Leanmanagement in toenemende mate interesse geniet (Huguenin, et al., 2009). Opvallend is dat de methodiek is ontstaan onder soortgelijke omstandigheden als waar publieke organisaties zich nu in bevinden (Huesmann et al., 2011). Het lijkt dus een ideale tijd om continu verbeteren te introduceren, maar wat houdt Leanmanagement nu precies in, en welke filosofie zit hier achter?

2.3.2. Leanmanagement: filosofie, principes en instrumenten

Er bestaat in de literatuur geen eenduidige en scherpe definitie van het begrip Leanmanagement. Lean kan worden gezien als een bundeling van methoden en technieken voor verbetermanagement, ontstaan bij de Japanse autofabrikant Toyota (Teeuwen, 2012). Huguenin et al. (2009) definiëren Leanmanagement als volgt:

*“Leanmanagement is een uitgebalanceerde managementfilosofie en een systematische aanpak met concrete instrumenten, die zich gelijktijdig richten op **klantwaarde, doorlooptijd, efficiëntie en continu verbeteren.**”* (Huguenin et al., 2009)

Door middel van concrete methoden en technieken, en met de klantvraag als uitgangspunt, wordt voortdurend gewerkt aan het verbeteren van kwaliteit, snelheid en efficiëntie van de dienstverlening (Huguenin et al., 2009). In de theorie van Lean worden drie niveaus onderscheiden: de *filosofie, de principes en de instrumenten* (Arlbjørn, Nørby, Norlyk, Wiborg, & Holm, 2008; in Beck & Hjelle, 2009).

Filosofie

De filosofie van Lean richt zich op het elimineren van onnodige verspillingen (*Muda*), het creëren van een ‘flow’ in de processtroom met als uiteindelijk doel het verhogen van de waarde voor de klant. Het doel is om de juiste dingen op de juiste plaats, tijd en hoeveelheid te krijgen, zodat een workflow ontstaat, de verspilling geminimaliseerd wordt en de flexibiliteit blijft bestaan (Beck & Hjelle, 2009; Womack & Jones, 2003). Leanmanagement wordt tegenwoordig vaak in één adem genoemd met Six Sigma, terwijl dit oorspronkelijk twee verschillende proces verbetermethodieken waren. Deze verbetermethoden onderscheiden zich door een verschillende focus. Leanmanagement richt zich op het vergroten van de waardestroom voor de klant, waarbij Six Sigma de focus legt op het reduceren van variatie in de processen. Ondanks de verschillen in focus zijn Lean en Six Sigma volgens Velderman en Van Donge (2012) complementair aan elkaar en sluit de onderliggende filosofie goed op elkaar aan (Velderman en Van Donge, 2012). In dit onderzoek wordt gesproken over Leanmanagement in de breedste zin van het woord, zowel de methodiek van Lean als die van Six Sigma.

Principes

Womack en Jones (2003) onderscheiden vijf basisprincipes, vijf stappen in chronologische volgorde op weg naar een Lean organisatie, die later door Teeuwen (2012) zijn overgenomen in zijn werk *Lean voor de overheid* (Teeuwen, 2012; Beck & Hjelle, 2009; Womack & Jones, 2003).

1. **Specificeer waarde:** weet wie de klant is en wanneer waarde wordt gecreëerd voor deze klant.
2. **Identificeer de waardestroom:** maak de stappen in de waardestroom inzichtelijk en elimineer de verliesgevende stappen (verspillingen).

3. **Creëer workflow:** zorg voor vloeiend lopende processen zonder opstoppingen of problemen met de kwaliteit.
4. **Pull:** het proces of de 'flow' start bij de vraag van de klant, niet eerder (overproductie) en niet later (nee-verkopen). Er wordt alleen geproduceerd wanneer de klant hier om vraagt.
5. **Continu verbeteren:** Streef naar perfectie door het proces continu te blijven verbeteren. Transparantie zorgt ervoor dat verdere verspillingen inzichtelijk kunnen worden gemaakt en worden geëlimineerd.

Instrumenten

Er zijn in de loop der jaren legio methoden en technieken ontwikkeld die organisaties helpen bij het verbeteren van de organisatie (Beck & Hjelle, 2009). Voorbeelden van typische verbeterinstrumenten zijn Value Stream Mapping, het bepalen van de waarde van een proces, het 5S-model, voor het elimineren van verspillingen, en de Plan-do-check-act-cyclus, waarbij continu verbeteren wordt geborgd in de organisatie.

2.3.3. Sociotechniek versus Leanmanagement

Naast verschillen tussen de 'traditionele' wijze van organiseren en de sociotechniek (2.2.1.), zijn er tevens duidelijke verschillen te onderscheiden tussen de sociotechnische- en het Leanmanagement perspectief. In verschillende wetenschappelijke publicaties worden deze twee perspectieven vergeleken (Zie onder meer Adler & Cole 1993; Benders & Van Hootegem 1999; Berggren 1993; Procter & Mueller 2000 in Kuipers, 2005). Het werk van Kuipers (2005) geeft deze verschillen uit de literatuur overzichtelijk weer in een studie naar teamwork binnen Volvo Trucks Umeå (Kuipers, 2005).

Aspect	Sociotechnical Systems (STS) (Western, mostly European)	Lean Production (LP) (Japanese and partly American)
Task design	Focus on job enrichment (workers autonomy)	Focus on job enlargement (but with standardized operating procedures)
Organization principle	Simple organization with complex jobs	Simple jobs in a complex organization
Organization structure	Team-based work organization	Hierarchy-based work organization
Leadership	Rotating team coordinator	Fixed foreman
Improvement focus	Quality of Working Life	Continuous Improvement
Improvement philosophy	Holistic view: 'complete' tasks and 'complete' products, fundamental redesign	Reductionist view with incremental changes: focus on single aspects such as delivery times, product quality, or absenteeism
Production set-up	Short flows / docks: with work teams	Assembly line: with parallel teams

Figuur 4 Verschillen Sociotechniek en Leanmanagement (Kuipers, 2005)

Hoewel sociotechniek en Leanmanagement in theorie van elkaar verschillen, worden ze in de praktijk vaak gecombineerd, waardoor deze twee perspectieven dichter naar elkaar toe groeien (Adler & Cole 1993; Adler & Docherty 1998; De Leede & Looise 1999; Niepce & Molleman, 1998 in Kuipers, 2005). Dit onderzoek richt zich echter primair op continu verbeteren en Leanmanagement als bedrijfsvoeringstechniek. De gemeentelijke organisatie is een hiërarchische en complexe organisatie waarbij Leanmanagement streeft naar simpele taken en taakverruiming, door het aanbrengen van incrementele veranderingen en het toepassen van continu verbeteren.

Nu we kennis hebben genomen van de verschillen tussen de verschillende perspectieven op organisatiedynamiek, wordt in de volgende paragraaf de toepassing van Leanmanagement in de publieke sector nader uitgewerkt, waarbij wordt ingegaan op de uitdagingen waar publieke organisaties momenteel voor staan.

2.3.4. Leanmanagement in de publieke sector

Onder andere Huguenin et al. (2009) en Teeuwen (2012) hebben de Lean methode vertaald naar de publieke context. Leanmanagement staat volgens Huguenin et al. (2009) in toenemende belangstelling van overheidsorganisaties. De filosofie van Leanmanagement biedt volgens deze auteurs een *'passend antwoord'* op de uitdagingen waar organisaties in de publieke sector de komende jaren voor staan. Zo past bij een veeleisender wordende burger een aanpak die zich richt op de toegevoegde waarde voor de klant.

Uitdagingen voor overheidsorganisaties (Huguenin et al., 2009):

- Klantgerichtheid;
- Professionaliteit en kwaliteit;
- Efficiëntie
- Leren en verbeteren
- Integraliteit en samenwerken.

De focus op efficiëntievoordelen, zonder verlies van kwaliteit, past in een tijd met schaarste aan middelen en uitbereiding van het takenpakket. Dat deze filosofie uit de private sector ook toepasbaar is in de publieke context blijkt tevens uit de behaalde resultaten in doorlooptijd, kwaliteit en efficiëntie (Huguenin et al., 2009; Velderman en Van Donge, 2012). Teeuwen (2012) onderschrijft eveneens dat Leanmanagement goed bruikbaar is binnen overheidsorganisaties. Er is nog voldoende ruimte voor het verbeteren van de publieke dienstverlening. De burger staat niet centraal omdat er vanuit de efficiëntie van de interne organisatie wordt gedacht, niet vanuit de behoefte van de klant maar vanuit wet- en regelgeving waarbij thema's als rechtmatigheid, gelijkheid en controleerbaarheid dominant zijn. Teeuwen (2012) plaatst hierbij echter wel de kanttekening dat kan worden geleerd van 'best practices' uit de private sector, maar dat deze wel enige aanpassing behoeven aan de fundamenteel verschillende omgeving en structuur van de publieke organisatie. Zo dient een gemeentelijke organisatie verantwoording af te leggen aan de directie, maar daarbij ook aan de gemeenteraad en de samenleving, bestaat er geen winstoogmerk en zijn burgers en bedrijven belanghebbenden maar niet altijd de klant die 'bepaalt, afneemt en betaalt'. Het voordeel van Leanmanagement is dat de overheidsorganisatie meer tijd besteed aan het verbeteren van de dienstverlening, een nadeel is de ontwikkeling van een 'consumenten mentaliteit': passief en (veel)eisend (Teeuwen, 2012).

Hoewel Leanmanagement staat voor een bundeling van methoden en technieken, zorgen individuele technieken vaak slechts voor een procesverbetering op korte termijn. Voor een organisatie die zich structureel en continu wenst te verbeteren is volgens Huesmann et al. (2010) meer nodig. Het succes van Leanmanagement zit in het creëren van een zichzelf structureel verbeterende organisatie. Om hiertoe te komen is meer nodig dan alleen de Lean methoden en technieken (Huguenin et al., 2009).

"De uitdagingen waar de overheid op dit moment voor staat kunnen niet worden opgelost door alleen een aantal tools en technieken los te laten op de processen."

Het is belangrijk dat de manier van denken en werken in de gehele organisatie wordt geïmplementeerd (Huesmann et al., 2010). Het begint volgens Huguenin et al. (2009) met het uitdragen van een visie vanuit het management, gericht op het creëren van waarde voor de klant door de gehele procesketen. Daarnaast moeten de mensen op de werkvloer de juiste instrumenten hebben om de verbeteringen te kunnen realiseren. Ten derde moet ook de in de organisatie de verbetercultuur aanwezig zijn. Hiervoor moet gestuurd worden op de juiste waarden en door middel van de juiste prikkels in het systeem.

Het probleem van Leanmanagement is dus dat het lastig is vol te houden of te borgen in de organisatie. *“Lean starten is vaak niet het probleem. Lean volhouden wel.”*, aldus Huguenin et al. (2009). Een structureel verbeterende organisatie vraagt naast de tools en instrumenten van Leanmanagement ook om een door het management (uit)gedragen visie en een verbetercultuur. In dit onderzoek is het voorts interessant om te kijken op welke wijze Leanmanagement kan worden geborgd binnen de gemeentelijke organisatie. Welke *‘barrières en heilige huisjes’* dienen te worden doorbroken en welke factoren de kans op succesvolle implementatie van Leanmanagement beïnvloeden worden in de volgende subparagraaf besproken.

2.3.5. Succes- en faalfactoren voor Leanmanagement

Er zijn vele auteurs die de afgelopen jaren hebben geschreven over de toepassing van Leanmanagement. In de verschillende artikelen geven auteurs ieder een eigen invulling aan een stappenplan of voorwaarden om te komen tot succesvolle implementatie van Lean. Deze opstapeling van verschillende *‘gouden regels’* (Huesmann et al., 2010), *hoofdprincipes* (Huguenin et al., 2009) en *verbeterstappen* (Teeuwen, 2012) hebben echter niet geleid tot een universeel raamwerk voor de succesvolle toepassing van Leanmanagement (Radnor et al., 2006). Radnor et al. (2006) hebben de toepassing van Leanmanagement in de Schotse publieke sector geëvalueerd. De auteurs concluderen dat er niet één juiste weg is om verbeterprogramma’s te implementeren in publieke organisaties, maar dat er wel algemene kritische succesfactoren en barrières te benoemen zijn bij de implementatie van Lean. Een aantal succesfactoren zijn bij het ontbreken ervan ook direct barrières die succesvolle implementatie van Leanmanagement in de weg kunnen staan.

Kritische Succesfactoren

Literatuur- en empirisch onderzoek naar de implementatie van Leanmanagement in de Schotse publieke sector heeft een negental kritische succesfactoren opgeleverd. Deze factoren achten Radnor et al. (2006) als essentieel bij het doen slagen van het implementeren van verbetertrajecten als Leanmanagement:

- *Developing a real organizational culture of continuous improvement*: Er dient bewustzijn en begrip te worden gecreëerd van het proces(stromen), verspillingen en klantwaarde.
- *Staff ownership*: de medewerkers dienen continu verbeteren te ondersteunen en eigenaarschap te voelen om het tot een succes te maken.
- *Organizational readiness*: bewustzijn en urgentie om te veranderen of te verbeteren.
- *Management commitment*: de implementatie wordt zichtbaar ondersteund door het management. Het niet betrokken zijn leidt tot verminderde aanwezigheid, gedeeltelijke betrokkenheid in het veranderingsproces en zichtbare tegenzin bij de implementatie.
- *Need for resources*: toewijding, tijd en betrokkenheid van lijnmanagement en management als facilitator van het proces. Medewerkers niet los kunnen koppelen van de dagelijkse werkzaamheden en druk wordt gezien als barrière.

- *External support*: externe ondersteuning wordt ingehuurd, in ieder geval bij het opstarten van het proces, en vervolgens om de medewerkers te scholen. Uiteindelijk kan de consolidatie en ontwikkeling van het Lean programma worden overgeheveld naar interne medewerkers.
- *Clear communication*: om de participatie en betrokkenheid op alle niveaus te verzekeren dient er sprake te zijn van een gemeenschappelijke visie en taal in het kader van verandering en verbetering. Dit moet gebeuren door middel van effectieve communicatie.
- *Strategic Approach*: procesverbetering vergt veel tijd en middelen, en om duurzame implementatie van verbeteringen te creëren is een strategische benadering nodig. Deze strategische benadering stelt de organisatie in staat om Lean te koppelen aan de bredere organisatiedoelen.
- *Timing*: er moet een realistisch tijdspad worden neergezet, veranderingen moeten voor langere tijd worden geborgd en eenmalige evenementen kunnen verandering aantrekkelijk maken.
- *Teamwork*: multifunctionele teams worden ingezet om processen te beoordelen, analyseren en verbeteren (Radnor et al., 2006).

Barrières

Naast de succesfactoren worden er door Radnor et al. (2006) ook een aantal barrières onderscheiden, die later zijn opgesomd in het onderzoek van Beck en Hjelle (2009).

- *Organizational culture and people*: medewerkers zijn sceptisch over veranderprogramma's ('weer een nieuwe verandertrend', 'we worden niet gehoord', 'er verandert niets').
- *Lack of ownership for the improvement activities*: management en lijnmanagement kennen het proces niet of medewerkers zijn niet bereid om over de grenzen van het eigen proces heen te kijken (zoals een dokter in het ziekenhuis die primair gefocust is op de zorg voor patiënten, en niet op procesverbetering).
- *Lack of resources to implement changes*: er zijn te weinig middelen voorhanden om de verandering te doen slagen.
- *Poor selection of improvement team members*: het kan voorkomen dat juist de medewerkers op de werkvloer en in het proces niet worden betrokken bij het verbeteren van het proces.
- *Resistance to change from staff and management*: de medewerkers zijn niet bereid tot verandering van de huidige werkwijze.
- *Lack of management and staff commitment throughout the change process*: de medewerkers tonen geen of weinig betrokkenheid bij en tijdens het veranderproces.
- *Slow natural pace of change in the public sector*: van nature zijn veranderingen binnen de publieke sector traag en gradueel in plaats van ingrijpend.
- *Primary management focus on efficiency gains*: de verandering gaat alleen maar over geld en kostenreductie, ondanks dat kostenreductie niet het primaire doel was van het verandertraject. Hierbij concluderen Radnor et al. (2006) tevens dat: "*Lean should be used as a means to achieve greater output, faster, with higher quality, with the same resource, rather than a method of rapid unit cost reduction to release cash or create job losses.*"

De organisatiecultuur blijkt zowel de belangrijkste succesfactor als de belangrijkste barrière. Daarnaast spelen de medewerkers een belangrijke rol in het veranderproces. Zo dienen zij op de hoogte te zijn van de processen op de werkvloer, betrokken te zijn bij verbeterinitiatieven en eigenaarschap te voelen, om de veranderingen een succes te maken. Wanneer het (lijn)management niet los kan komen van de dagelijkse praktijk belemmert dit de implementatie. Tevens moeten de medewerkers bereid zijn om over de grenzen van het eigen proces of de eigen afdeling heen te kijken, maar dan moet de werkvloer wel nauw worden betrokken bij het verbeteren van processen, bijvoorbeeld in multifunctionele verbeterteams.

De betrokkenheid en het tonen van commitment door het hogere management (bijvoorbeeld directie en gemeentesecretaris) van de ambtelijke organisatie is een belangrijke succesfactor.

Het koppelen van de Lean filosofie aan de strategische doelen van de organisatie heeft volgens Radnor et al. (2006) eveneens een positief effect op de implementatie. Een eenzijdige managementfocus, primair gericht op efficiëntie, kan de implementatie van Lean negatief beïnvloeden. Daarbij blijkt dat weerstand bij het (lijn)management tegen verandering een belemmerende factor kan zijn. Verder dient bij alle lagen van de organisatie het bewustzijn en de urgentie om te veranderen of te verbeteren aanwezig te zijn om Leanmanagement te doen slagen.

Gedurende het veranderproces dient de organisatie te beschikken over voldoende tijd, middelen en toewijding om de verandering te doen slagen. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van externe ondersteuning bij de start van het verandertraject en het opleiden en trainen van de medewerkers. Radnor et al. (2006) plaatsen hierbij wel de kanttekening dat uiteindelijk het Lean programma moet worden overgegeven aan de medewerkers zelf.

Tot slot onderschrijven Radnor et al. (2006) nog een tweetal factoren met een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement. Zo bevordert het helder en effectief communiceren van de gemeenschappelijke taal en visie op de verandering de implementatie. Verder dient er sprake te zijn van een realistisch tijdspad voor het borgen van de veranderingen en kunnen eenmalige evenementen de verandering aantrekkelijk maken. Deze factoren worden in de volgende tabel overzichtelijk weergegeven.

Kritische succesfactoren	Barrières
Organisatiecultuur van continue verbeteren	Sceptische houding medewerkers ten opzichte van de verandering
Eigenaarschap medewerkers	Ontbreken eigenaarschap voor verbeteractiviteiten
Middelen	Te weinig middelen voor verandering
Betrokkenheid management	Weerstand tegen verandering door medewerkers en management
Samenstelling verbeterteams	Samenstelling verbeterteams
Externe ondersteuning	Ontbreken van betrokkenheid van medewerkers en management tijdens het verandertraject
Urgentie om te veranderen	Primaire managementfocus op efficiëntie
Strategische benadering	Laag verandertempo in de publieke sector
Heldere communicatie	
Timing	

Tabel 2 Kritische succesfactoren en barrières (vrij vertaald naar Radnor et al., 2006)

Op het eerste gezicht lijken deze succes- en faalfactoren van toepassing op iedere organisatieverandering. Deels kunnen deze factoren volgens Radnor et al. (2006) echter worden verklaard door verschillen tussen de publieke en private sector. In navolging hiervan voegen Beck en Hjelle (2009) hier aan toe dat deze factoren zich tevens voordoen in de private sector, maar dat de publieke sector karakteristieken herbergt waarbij de significantie tussen de obstakels sterker zichtbaar zijn (Radnor et al., 2006 in Beck en Hjelle, 2009). Deze bevinding komt overeen met de uitspraak van Hood (1991) dat bedrijfsvoeringstechnieken in de publieke sector niet kunnen worden gezien als een 'universeel raamwerk dat toepasbaar is onafhankelijk van de context' (Hood, 1991). De verschillen tussen de publieke en private sector worden in de volgende paragraaf uitgewerkt.

2.3.6. Conclusie

De filosofie, principes en instrumenten van Leanmanagement lijken op het eerste gezicht goed toepasbaar in de publieke sector, en dit wordt bevestigd door de eerste aansprekende resultaten die reeds geboekt zijn. Daarbij is er volgens verschillende auteurs nog genoeg ruimte voor verbetering van de publieke dienstverlening. In tijden van bezuinigingen door het Rijk aan de ene kant en de veeleisender wordende burger aan de andere kant, lijkt de tijd dus rijp voor het gebruik van Leanmanagement binnen de publieke sector.

Ondanks het succes van het gebruik van verschillende Lean verbeter technieken in de publieke sector blijkt dit vaak niet voldoende voor procesverbetering op de lange termijn. De oude patronen en 'heilige huisjes' binnen publieke organisaties worden gezien als een belemmerende factor bij de implementatie van Leanmanagement. Dit komt tevens naar voren in het onderzoek van Radnor et al. (2006) naar de succes- en faalfactoren van Leanmanagement in de Schotse publieke sector. De organisatiecultuur, een strategische benadering en commitment bij het management blijken essentieel voor het doen slagen van de organisatieverandering. Ondanks dat de succes- en faalfactoren lijken te duiden op een reguliere organisatieverandering, kunnen de kenmerken van de publieke sector het effect van deze factoren versterken.

Door de veranderingen in de omgeving, zijn organisaties genoodzaakt zich aan te passen aan de complexiteit en dynamiek. De omgevingscondities die mogelijk van invloed zijn op de implementatie van Leanmanagement worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.

2.4. Omgevingscondities: Bedrijfsvoering in de publieke sector

Als we vanuit de systeemtheorie naar de probleemstelling kijken is het van belang om, naast de elementen van de interne organisatie de onderscheidende kenmerken van de overheid en het bedrijfsleven te definiëren. Over het bepalen waar ‘de overheid’ eindigt en ‘de maatschappij’ begint bestaat in de literatuur volgens Van de Walle (2006) geen overeenstemming. In de literatuur wordt echter geconstateerd dat de overheid op meerdere terreinen verschilt ten opzichte van organisaties in de private sector (Zie o.a. Smit en Van Thiel, 2002). Er zijn verschillende auteurs die dit verschil tussen publieke en private organisaties hebben onderzocht (Zie o.a. Hood, 1991; Smit en Van Thiel, 2002; Pollitt, 2003; Hiemstra, 2003; Hakvoort en Klaassen, 2013). Dit heeft echter nog niet geleid tot een eenduidig kader van kenmerken dit de publieke sector karakteriseren (Hiemstra, 2003). Ook over het onderscheid tussen de leidende waarden in publieke en private organisaties is geen volledige overeenstemming. In de literatuur wordt dan ook wel gesproken over een “kakofonie aan waarden” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013a in Huberts & Van Hout, 2011). In deze paragraaf wordt allereerst het verschil tussen publieke en private organisaties uiteengezet (2.4.1) en vervolgens wordt ingegaan op het verschil in waarden (2.4.2.).

2.4.1. Publieke versus private organisaties

Over het bepalen waar ‘de overheid’ eindigt en ‘de maatschappij’ begint bestaat in de literatuur volgens Van de Walle (2006) geen consensus. In de literatuur wordt echter geconstateerd dat de overheid op meerdere terreinen verschilt ten opzichte van organisaties in de private sector (Zie o.a. Smit en Van Thiel, 2002). Zo handelt het bedrijfsleven op de markt met het oog op winst, en voert de overheid wettelijke taken uit op basis van de wil van de politiek. Daarnaast kan het bedrijfsleven handelen naar eigen inzicht en legt alleen verantwoording af aan aandeelhouders, de overheid kent alle burgers als belanghebbende.

Bedrijfsvoering in het private domein verschilt volgens Hakvoort en Klaassen (2013) van die in het publieke domein. Ook Steijn en Groeneveld (2009) onderschrijven, in navolging van Pollitt (2003) en Rainey (2014), dat er verschillen zijn te onderkennen tussen publieke en private organisaties, die van invloed zijn op de interne organisatie. Zo worden verschillen beschreven in de omgevingsfactoren, de transacties tussen de organisatie en de omgeving, en de organisationele rollen, structuren en processen (Steijn en Groeneveld, 2009; Pollitt, 2003).

Omgevingsfactoren: De ‘markt’ geeft veel duidelijker signalen af dan de sociaal economische omgeving van publieke organisaties (Hakvoort en Klaassen, 2013). Publieke organisaties opereren niet op een markt met vraag en aanbod, maar de inkomsten komen voort uit budgetten. Daarnaast is er sprake van wettelijke formele kaders en beperkingen, en heeft men te maken met intensieve politieke beïnvloeding (Pollitt, 2003 in Steijn en Groeneveld, 2009).

Transacties tussen organisaties en omgeving: ‘publieke goederen’ kennen vaak ‘externaliteiten’: dat wil zeggen dat het publieke goed een (negatief) effect kan hebben op actoren, anders dan de directe producent of consument van het goed. Daarnaast hebben publieke activiteiten vaak een grote impact en een hoge symbolische waarde voor de maatschappij. Tevens is er vaak sprake van een monopolie en/of een dwingend karakter van het afnemen van producten of diensten. Van managers in de publieke sector wordt een grote mate van rechtvaardigheid, eerlijkheid, openheid en verantwoordelijkheid verwacht en zij hebben te maken met een kritische blik van zowel de media als de burgers (Pollitt, 2003 in Steijn en Groeneveld, 2009).

Organisationele rollen, structuren en processen: volgens Pollitt (2003 in Steijn en Groeneveld, 2009) is in de publieke sector vaak sprake van een verscheidenheid aan vage en conflicterende doelen. Managers hebben meer politieke en legitimerende activiteiten. Er zijn meer complexe structuren en interne procedures (*red tape*). Daarnaast is de relatie tussen prestaties en (extrinsieke) beloning minder sterk. Tot slot stelt Pollitt (2003) dat er een ‘grote mate van voorzichtigheid en grotere weerzin jegens innovatie’ bestaat.

Naast de onderscheidende factoren tussen publieke en private organisaties, bestaat er volgens verscheidene auteurs ook een duidelijk verschil tussen de leidende ‘waarden’ van de organisaties. In de volgende paragraaf zetten we de verschillende theoretische inzichten naast elkaar.

2.4.2. Publieke versus private waarden

In de afgelopen jaren hebben verschillende theoretici zich bezig gehouden met het definiëren van (het verschil tussen) publieke en private waarden. Echter, dit heeft nog niet geleid tot een vaststaande en eenduidige lijst van waarden. In het rapport ‘Publieke Waarden’ van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)(2013a) in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam wordt zelfs gesproken over een ‘kakofonie’ aan waarden (Huberts & Van Hout, 2011 in Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013a).

In navolging van Bovens (1996) onderscheiden Smit en Van Thiel (2002) in het artikel *‘Een zakelijke overheid’* een tiental waarden die passen bij bedrijfsmatige en publieke context, waaruit de verschillen duidelijk worden. Deze waarden worden in tabel 2 overzichtelijk weergegeven (Smit en Van Thiel, 2002). Het accent in de publieke sector ligt op de waarden rechtmatigheid en zorgvuldigheid, maar hierbij moet worden gezegd dat het hier gaat om *‘een versimpelde weergave van een veel complexere wereld. In de praktijk zijn er tal van tussenvormen’*, aldus Smit en Van Thiel (2002).

Bedrijfsmatige versus publieke waarden	
Leiderschap	Verantwoording
Winst	Algemeen belang
Efficiëntie	Behoorlijkheid
Effectiviteit	Rechtmatigheid
Innovatie	Zorgvuldigheid
Eigen belang	Roeping
Resultaten	Regels
Exit	Voice
Aanpassingen	Anticipatie
Geheimhouding	Openbaarheid

Tabel 3 Verschillen in waarden tussen het bedrijfsleven en de overheid (Bovens, 1996; in Smit en Van Thiel, 2002)

Deze waarden komen gedeeltelijke overeen met de beginselen uit de *“Code Goed Openbaar Bestuur”* opgesteld door de Algemene Bestuursdienst van het Ministerie van BZK (2009).

Code Goed Openbaar Bestuur	
1. Openheid en integriteit	Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.
2. Participatie	Het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet.
3. Behoorlijke contacten met burgers	Het bestuur en de organisatie gedragen zich behoorlijk in contacten met burgers.
4. Doelgerichtheid en doelmatigheid	Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.

5. Legitimiteit	Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.
6. Lerend vermogen	Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hier op in.
7. Verantwoording	Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden.

Tabel 4 Code Goed Openbaar Bestuur (Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009)

Opvallend hierbij is dat de publieke waarden zoals geformuleerd door Bovens (1996) en Van Thiel (2002) in bovenstaande lijst gedeeltelijk terug komen, maar dat deze waarden eveneens dienen te worden gerealiseerd door middel van doelmatige inzet van publiek geld (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013a).

Er bestaat in de theorie wel overeenstemming over het feit dat de verschillende waarden in de praktijk met elkaar kunnen botsen. Jacobs (1992, in Smit en Van Thiel, 2002) stelt dat publieke en private waarden niet of nauwelijks te verenigen zijn, en dat deze kunnen leiden tot verschillende problemen. Het streven naar een meer bedrijfsmatig, of beter gezegd hybride, karakter van de overheid leidt volgens Smit en Van Thiel (2002) mogelijk tot een waardenconflict. Dit streven naar een meer bedrijfsmatige overheid, met hybride organisatievormen als resultaat, vindt zijn oorsprong in de stroming van New Public Management (NPM) die het openbaar bestuur de afgelopen jaren sterk heeft beïnvloed. Hierna zal nader worden ingegaan op deze stroming en de relatie met conflicterende waarden die hierbij een rol speelt.

2.4.3. New Public Management (NPM)

De opkomst van New Public Management (NPM) is een van de belangrijkste internationale trends in het openbaar bestuur van de afgelopen decennia (Hood, 1991). NPM zorgde er in de jaren '80 voor dat er (hernieuwde) aandacht ontstond voor de toepassing van management- en productietechnieken in de publieke dienstverlening (Hood, 2001). Deze ontwikkeling lijkt volgens Hood (1991) in verband te staan met vier andere bestuurlijke 'megatrends' (Hood, 1991): het *terugdringen van overheidsgroei en uitgaven, privatisering, automatisering en globalisering*.

Christopher Hood (1991) stelde in zijn artikel dat New Public Management gepresenteerd werd als een universeel raamwerk dat toepasbaar was onafhankelijk van de context. In de praktijk blijkt echter dat de invoering van New Public Management verschillen kent in zijn effecten, wat toe te schrijven is aan de veranderende context. Ook de bewering dat politieke prioriteiten en omstandigheden kunnen worden opgevangen na aanpassing van de 'instellingen' van NPM wordt door Hood (1991) ontkracht.

In zijn artikel '*A Public Management for all seasons*' onderscheidt Hood (1991) een drietal kernwaarden die een rol spelen in het publieke management: *Sigma, Theta en Lambda*.

- *Sigma-type waarden: efficiëntie en effectiviteit*: het koppelen van middelen aan de gedefinieerde taken. Het uitgangspunt is hier het bereiken van de gestelde doelen met inachtneming van spaarzaamheid aan bronnen. De organisatie moet slank en doelgericht worden ingericht, verspilling is de grootste valkuil. Deze waarden worden voornamelijk gemeten in tijd en geld. Principes als 'just-in-time' en prestatiebeloning zijn uitingvormen van deze waarde.
- *Theta-type waarden*: staan voor **eerlijkheid en rechtvaardigheid**. In de continentaal Europese traditie zijn dit onder meer de democratische waarden en waarden die zijn

ontleend aan de rechtsstaat (Dijkstra, 2008). Het voorkomen van oneerlijkheid, ongelijkheid, vooroordelen en machtsmisbruik zijn traditionele waarden die centraal staan in het openbaar bestuur. Vertrouwen en oprechtheid zijn succesfactoren waar fraude en bedrog de grootste valkuilen zijn.

- *Lambda-type waarden*: betreffen de **betrouwbaarheid, degelijkheid en duurzaamheid** maar ook het **aanpassingsvermogen** van het openbaar bestuur. Betrouwbaarheid en veerkracht zijn centrale waarden, waar chaos, rampen, instorten en leerproblemen valkuilen kunnen zijn (Hood, 1991).

Deze ‘clusters van waarden’ kunnen volgens Hiemstra (2003) helpen bij het definiëren van ‘goed lokaal bestuur’, en sluiten dan ook aan bij de eerder aangestipte ‘*Code Goed Openbaar Bestuur*’. Prestaties van publieke organisaties moeten volgens de theorie van Hood (1991) en Hakvoort en Klaassen (2013) niet alleen worden beoordeeld op basis van Sigma-waarden (best mogelijke prestatie met zo min mogelijk middelen), maar ook op basis van de Theta-, eerlijkheid en rechtvaardigheid, en Lambda-waarden (duurzaamheid en veerkracht).

Er is veel aandacht voor de Sigma-waarden (efficiëntie en effectiviteit) in de stroming van New Public Management, zo ook bij de bedrijfsvoeringstechniek Leanmanagement. De toegenomen complexiteit en veranderingen in de omgeving, met daarbij een toegenomen vraag aan kennis en kapitaal, maakt het voor organisaties echter noodzakelijk om een breder perspectief te hanteren (Desmidt en Heene, 2005).

Ondanks de sterke ontwikkeling van New Public Management in de richting van een bedrijfsmatiger werkende overheid zijn er dus duidelijke verschillen te onderscheiden tussen de leidende waarden in publieke en private organisaties. Een overheidsorganisatie heeft nou eenmaal andere belangen dan een private organisatie en daarnaast dienen zij te functioneren in de complexe context van de democratische rechtsstaat, waar waarden als rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid gewaarborgd dienen te worden (Noordegraaf en Teeuw, 2003). Deze botsing van waarden wordt door Hakvoort en Klaassen (2013) ook wel aangeduid met het begrip ‘waardenpluriformiteit’.

2.4.4. Waardenpluriformiteit

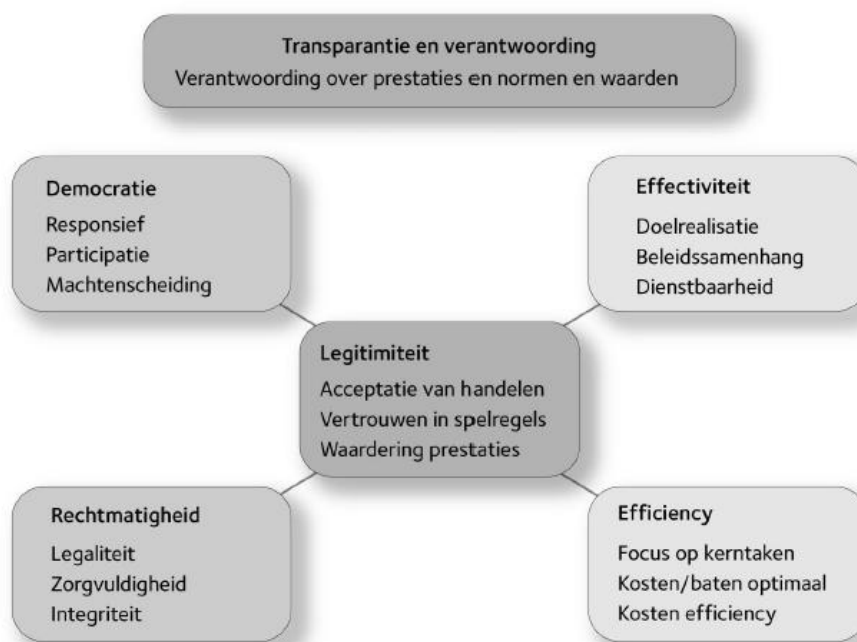
Hakvoort en Klaassen (2013) onderschrijven de afweging tussen verschillende conflicterende waarden in dit breder perspectief met de introductie van het begrip waardenpluriformiteit. Door de auteurs wordt gesteld dat het gebruik en de toepassing van bedrijfsvoeringstechnieken binnen de overheid en non-profitorganisaties niet zonder meer mogelijk is. Zowel in de publieke als in de private sector spelen effectiviteit (technische rationaliteit) en efficiëntie (economische rationaliteit) een rol. Echter zijn factoren als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid (juridische rationaliteit) dominant in het publieke domein dan in het private domein. Binnen de publieke context spelen tevens machtsaspecten en allocatievraagstukken (politieke rationaliteit) die ervoor zorgen dat bij bedrijfsvoering in de publieke sector een evenwichtige afweging essentieel is (Hakvoort en Klaassen, 2013). Deze afweging zorgt ervoor dat beslissingen niet uitsluitend op grond van efficiëntie genomen kunnen worden genomen. Naast verantwoording van de prestaties (output) van de organisatie wordt ook het afleggen van verantwoording over de inrichting van de organisatie en de bedrijfsvoeringaspecten steeds belangrijker (Hakvoort en Klaassen, 2013).

Deze theorie onderscheidt de volgende vier rationaliteiten waarmee in de afweging rekening moet worden gehouden:

Rationaliteit	Kernwaarden
Technische rationaliteit	Effectiviteit
Economische rationaliteit	Efficiëntie
Juridische rationaliteit	Rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid
Politieke rationaliteit	Machtsaspecten en allocatievraagstukken

Tabel 5 Rationaliteiten publieke domein (Hakvoort en Klaassen, 2013)

Hiemstra (2003) heeft het spanningsveld tussen deze waarden gevat in een waardenschema, onder meer gebaseerd op het eerdere werk van Hood (1991).



Figuur 5 Het spanningsveld tussen publieke waarden (Hiemstra, 2003)

Het spanningsveld tussen deze verschillende waarden wordt zowel door Hakvoort en Klaassen (2013) als Hiemstra (2003) onderschreven. Een citaat van Hiemstra (2003) geeft dit goed weer:

“Dat managers zich richten op efficiency en effectiviteit is uiteraard uitstekend, maar eenzijdige aandacht voor efficiency en effectiviteit die uitmondt in een zodanig ondernemende houding van de gemeente dat zij te flexibel omgaat met de regels, schaadt uiteindelijk haar legitimiteit.” (Hiemstra, 2003)

De stroming van New Public Management heeft er volgens Hiemstra (2003) voor gezorgd dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van nadruk op democratie en rechtmatigheid naar effectiviteit en efficiëntie. Dit kan volgens deze auteur verklaren dat de dienstverlening van de overheid door de burgers hoger wordt gewaardeerd dan de andere prestatiegebieden van de overheid, waardoor de legitimiteit van het openbaar bestuur per saldo is afgenomen (Hiemstra, 2003).

Op basis van voorgaande uiteenzetting van de clusters aan waarden stellen Hakvoort en Klaassen (2013) dat deze diversiteit aan waarden doorwerkt in de bedrijfsvoering en prestatiemeting van publieke organisaties. Bij de introductie van private bedrijfsvoeringstechnieken in de publieke sector

is het van belang om te kijken in hoeverre deze technieken één op één toepasbaar zijn, en in welke mate aan de technische en methodische eisen van de bedrijfsvoeringstechniek kan worden voldaan. Oftewel de vraag in welke mate de verschillen tussen publiek en privaat, en de daarbij horende waardenpluriformiteit, de toepassing van bedrijfsvoeringstechnieken beïnvloeden (Hakvoort en Klaassen, 2013).

2.4.5. Conclusie

Ondanks dat er geen eenduidigheid bestaat in de literatuur zijn er een aantal auteurs dit het verschil tussen de organisaties en leidende waarden van publieke en private organisaties onderzocht hebben. Het verschil in waarden is door verschillende onderzoekers aangetoond. In de praktijk blijkt de scheidslijn tussen publiek en privaat nauwelijks te trekken, gezien de aanwezigheid van organisaties met een 'hybride' karakter.

De New Public Management stroming die het openbaar bestuur de afgelopen jaren sterk heeft beïnvloed, heeft geleid tot de introductie van in de private sector bewezen bedrijfsvoeringstechnieken. Deze technieken hebben gezorgd voor een sterkere nadruk op effectiviteit en efficiëntie. Dit terwijl factoren als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid dominanter zijn in het publieke domein dan in het private domein (Hakvoort en Klaassen, 2013). Volgens Hakvoort en Klaassen (2013) is een evenwichtige afweging tussen de verschillende waarden bij bedrijfsvoering in publieke organisaties dan ook essentieel. Zowel Hakvoort en Klaassen (2013) als Hiemstra (2003) spreken respectievelijk dan ook van een 'waardenconflict' en een 'spanningsveld' tussen verschillende waarden. De diversiteit aan waarden kent volgens Hakvoort en Klaassen (2013) zijn doorwerking in de bedrijfsvoering van publieke organisaties. De mate waarin deze doorwerking plaatsvindt dient per situatie afzonderlijk te worden bekeken.

2.5. Conclusie theoretisch kader

In de voorgaande paragrafen is gezocht naar theoretische inzichten omtrent integraal management in een dynamische omgeving en het gebruik van bedrijfsvoeringstechnieken in de publieke sector. Daarnaast is gezocht naar factoren die volgens de literatuur de implementatie van Leanmanagement beïnvloeden. Vanuit de systeemtheorie kunnen we concluderen dat de elementen uit een systeem elkaar kunnen beïnvloeden. De moderne sociotechniek heeft dit vraagstuk vertaald naar de organisatie-inrichting. Zo beïnvloedt de omgeving van de organisatie de elementen in het systeem. Als gevolg van de verschuiving van een stabiele en voorspelbare omgeving naar een complexe en dynamische omgeving lijkt de 'traditionele' manier van organiseren niet meer te volstaan om te kunnen voldoen aan veranderende prestatie-eisen van de omgeving. Het herinrichten van de organisatie vanuit het sociotechnische perspectief biedt volgens Van Amelsvoort (1999) een passend antwoord op de dynamiek en complexiteit in de omgeving.

Om de kwaliteit van de organisatie, arbeid en arbeidsverhoudingen continu te kunnen verbeteren, is volgens de sociotechniek een integrale en samenhangende aanpak nodig en zijn de strategische positionering en de organisatievormgeving (*mensen, cultuur, structuur en systemen*) essentieel voor het bereiken van resultaten. Daarnaast hebben de omgevingscondities en de veranderaanpak invloed op deze integrale aanpak van de interne organisatie. De omgeving van publieke organisaties is de laatste jaren sterk aan verandering onderhevig. Zo is New Public Management een van de belangrijkste trends in het openbaar bestuur, waarbij in de private sector bewezen bedrijfsvoeringstechnieken worden geïntroduceerd en toegepast in het publieke domein. Waar in de private sector efficiency en effectiviteit leidend zijn bij bedrijfsvoeringvraagstukken, zorgt deze

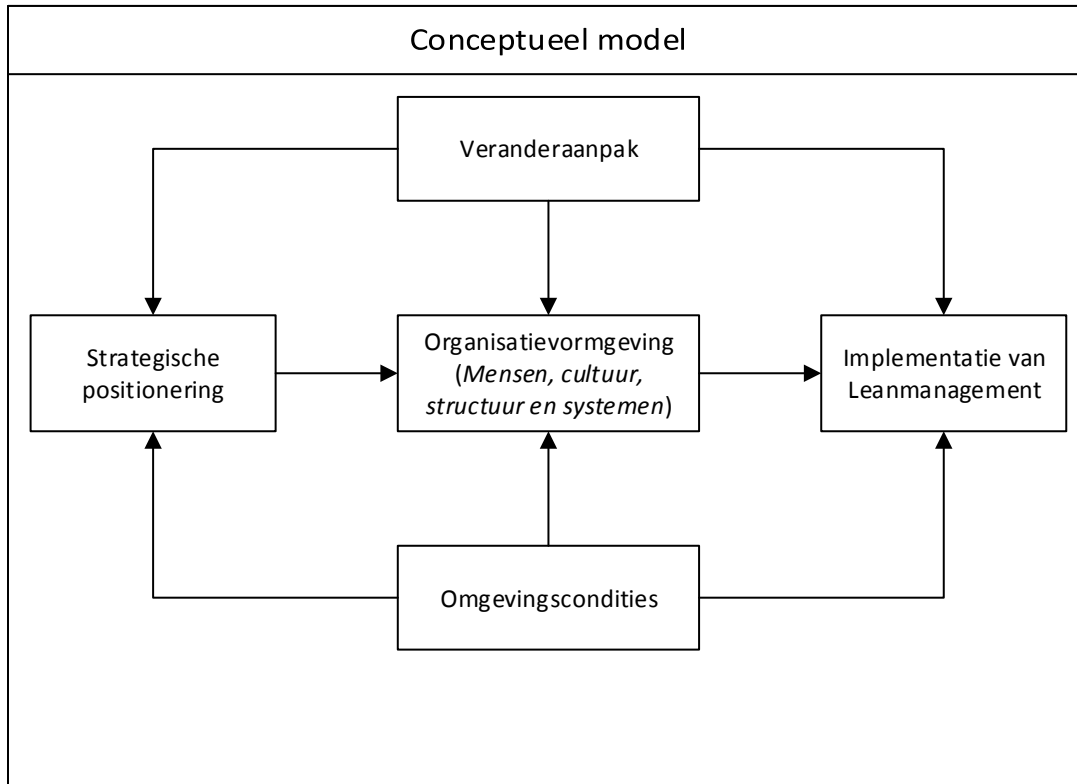
kanteling naar steeds bedrijfsmatiger werken in publieke organisaties voor conflicterende waarden. Waarden als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid zijn in de publieke sector dominant, en een evenwichtige afweging van deze waarden is hierbij essentieel. Dit waardenconflict werkt volgens Hakvoort en Klaassen (2013) door in de bedrijfsvoering.

Om te kunnen voldoen aan de veranderende eisen van de burger enerzijds en de bezuinigingsdoelstelling van het Rijk anderzijds worden de filosofie, principes en instrumenten van Leanmanagement steeds frequenter toegepast in publieke organisaties. De instrumenten en principes van Leanmanagement blijken ondanks de verschillen in context goed toepasbaar in de publieke sector, wat tevens blijkt uit de reeds behaalde resultaten en de toenemende belangstelling van overheidsorganisaties (Huguenin et al., 2009; Teeuwen, 2012). Het toepassen van de instrumenten alleen blijkt op zichzelf echter niet de oplossing voor de uitdagingen waar overheidsorganisaties in deze tijd voor staan. Het verbeteren van de processen door gebruik te maken van de instrumenten werpt bij verschillende gemeenten reeds vruchten af, alleen het volhouden van Leanmanagement kent zijn moeilijkheden (Huguenin et al., 2009). Als gevolg van de fundamenteel verschillende structuur, cultuur en context van overheidsorganisaties kan de Lean aanpak conflicteren met de in de organisatie aanwezige dominante patronen, wat optimaal benutten van Leanmanagement bemoeilijkt. Bij pogingen om Leanmanagement structureel te borgen binnen de organisatie blijkt men te stuiten op verschillende *'barrières en heilige huisjes'*. De filosofie en de manier van werken en denken dienen volgens Huesmann et al. (2010) door de gehele organisatie te worden geabsorbeerd. Hierbij hoort volgens Huguenin et al. (2009) onder andere het uitdragen van een visie vanuit het management en het creëren van een 'verbetercultuur' binnen de organisatie. Deze uitspraak wordt ondersteund door het onderzoek in de Schotse publieke sector van Radnor et al. (2006) naar de succes- en faalfactoren van Leanmanagement, waar deze twee factoren hoog scoren op beide lijstjes.

Om te onderzoeken welke factoren van invloed zijn op het gebruik van Leanmanagement en welk effect dit heeft op de bedrijfsvoering binnen publieke organisaties is een integraal onderzoekskader nodig. Het model van Van Amelsvoort (1999) onderschrijft dat alle elementen in samenhang dienen te worden aangepakt om te komen tot verbeterde prestaties. Dit integrale model, en de relaties tussen de elementen, dienen dan ook als basis voor het empirische deel van dit onderzoek. De succes- en faalfactoren uit het onderzoek van Radnor et al. (2006) bevestigen de invloed van de elementen uit het model van Van Amelsvoort (1999) op de resultaten van de organisatie. In de volgende paragraaf worden de veronderstelde relaties in het conceptueel model weergegeven.

2.6. Conceptueel model

Aan de hand van de voorgaande conclusie van het theoretisch kader kan een conceptueel model worden opgesteld waarbij de relaties tussen de variabelen schematisch worden weergegeven. Iedere verbindingslijn staat voor een set van verwachtingen die in het empirische deel van dit onderzoek zullen worden getoetst.



Figuur 6 Conceptueel model

In het bovenstaande model worden de theoretische concepten en de relaties weergegeven die de implementatie van Leanmanagement beïnvloeden. De succes- en faalfactoren, zoals geformuleerd door Radnor et al. (2006), worden geplaatst onder de elementen uit het model van Van Amelsvoort (1999), om vervolgens te komen tot verwachtingen voor het empirische deel van het onderzoek. Op de volgende pagina wordt de koppeling tussen deze twee theorieën beschreven.

2.7. Koppeling tussen theoretische begrippen

De elementen uit het model van Van Amelsvoort (1999) vormen het integraal beoordelingskader van dit onderzoek. Om deze elementen te kunnen waarnemen, zijn variabelen nodig die worden gedestilleerd uit de succesfactoren en barrières uit het onderzoek van Radnor et al. (2006). Achtereenvolgens worden de vier onderscheiden elementen van Van Amelsvoort (1999) beschreven met daarbij de succesfactoren en barrières die dienen als variabele. Net als bij de andere begrippen en definities in dit onderzoek wordt ook hier gebruik gemaakt van stipulatieve definities (zie bijlage I). Deze paragraaf wordt afgesloten met een schematisch overzicht van de afgebakende elementen en variabelen tezamen.

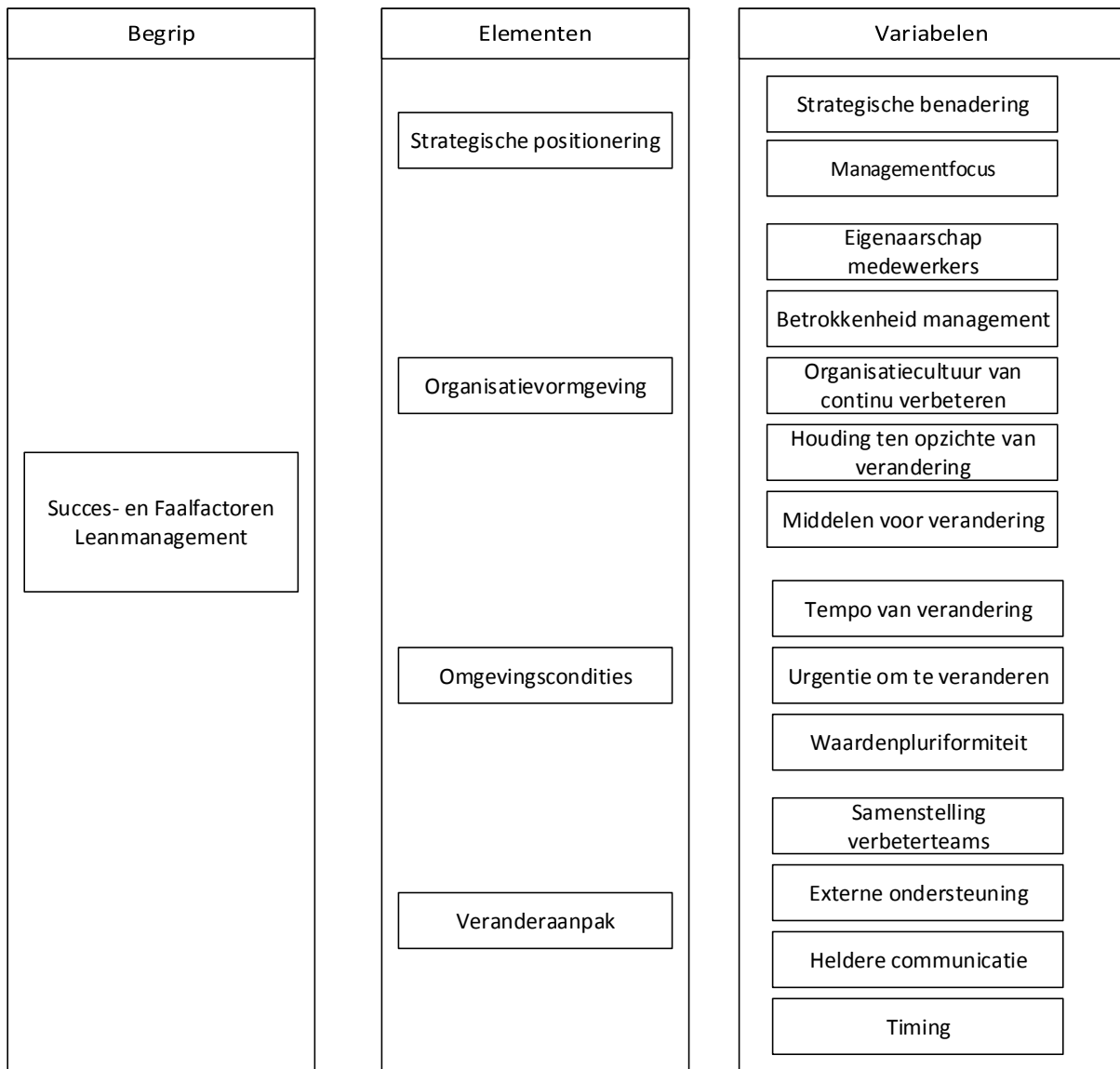
De *strategische positionering* betreft volgens Van Amelsvoort (1999) de missie, visie, strategie, doelen en leidende principes van de organisatie. Volgens Radnor et al. (2006) kan een strategische benadering een succesfactor zijn bij de implementatie van Leanmanagement. Daarentegen wordt de primaire focus van het management of efficiencywinsten gezien als een barrière bij de implementatie.

Onder de *organisatievormgeving* worden volgens Van Amelsvoort (1999) de mensen, cultuur, structuur en de systemen van de organisatie verstaan. Een van de bepalende factoren uit het onderzoek van Radnor et al. (2006) is eigenaarschap en commitment bij de medewerkers om continu verbeteren te implementeren. Dit valt onder de mensen van de organisatie. In nauw verband hiermee staat de organisatiecultuur, die zowel een succesfactor als een barrière kan vormen bij de implementatie van Leanmanagement. De voorhanden zijnde middelen om de verandering te doen slagen zijn eveneens succesfactor en het ontbreken hiervan kan gezien worden als een barrière (Radnor et al., 2006).

Tot de *omgevingscondities* worden volgens Van Amelsvoort (1999) de voorwaarden gerekend die aan de organisatie worden gesteld vanuit de omgeving, zoals de prestatie-eisen van de consument of de burger. Een van deze omgevingscondities is het feit dat veranderingen volgens Radnor et al. (2006) van nature traag en gradueel zijn in de publieke sector. De omgeving heeft tevens invloed op de bereidheid of urgentie tot verandering, en dit kan dan ook worden gezien als beïnvloedende factor. In dit onderzoek wordt daarnaast waardenpluriformiteit gezien als omgevingsconditie, omdat conflicterende waarden in de publieke sector nadrukkelijker aanwezig zijn dan in de private sector (Hakvoort en Klaassen, 2013).

Tot slot heeft de *veranderaanpak* invloed op de implementatie van Leanmanagement: de wijze waarop de verandering wordt vorm gegeven. Tot de veranderaanpak wordt in dit onderzoek onder meer het al dan niet inzetten van de externe ondersteuning gerekend. Heldere communicatie, timing en teamwork kunnen volgens Radnor et al. (2006) eveneens worden gezien als factoren die bijdragen aan succesvolle implementatie van Leanmanagement in de publieke sector.

De bovenstaand beschreven indeling wordt op de volgende pagina schematisch weergegeven. Op basis van deze indeling worden de verwachtingen geformuleerd (2.8.) die in het empirische deel van dit onderzoek worden getoetst. De operationalisering van de begrippen en variabelen komt in hoofdstuk 3 aan bod.



Figuur 7 Koppeling succesfactoren en barrières (Radnor et al., 2006) met het model van Van Amelsvoort (1999)

2.8. Verwachtingen onderzoek

Op basis van de in voorgaande paragraaf beschreven koppeling tussen het model van Van Amelsvoort (1999) en de succesfactoren en barrières uit het onderzoek van Radnor et al. (2006) worden de verwachtingen van dit onderzoek geformuleerd. Achtereenvolgens worden de verwachtingen geformuleerd op de onderscheiden elementen: *strategische positionering, organisatievormgeving, omgevingscondities en de veranderaanpak*.

2.8.1. Strategische positionering

Uit het model van Van Amelsvoort (1999) kan worden opgemaakt dat de strategische positionering het fundament vormt van de organisatie. Uit het onderzoek van Radnor et al. (2006) blijkt bovendien dat een strategische benadering van Leanmanagement een succesfactor is bij de implementatie. Volgens Radnor et al. (2006) stelt een strategische benadering de organisatie in staat om duurzame implementatie van Leanmanagement te creëren, door het te koppelen aan de strategische doelen. Verder is een te eenzijdige managementfocus op de verandering, gericht op geld en kostenreductie, volgens Radnor et al. (2006) een belemmerende factor bij de implementatie. Hieruit zijn de volgende verwachtingen af te leiden voor dit onderzoek:

Verwachtingen Strategische positionering

1. Strategische benadering	Als Leanmanagement gekoppeld is aan de strategische doelen van de organisatie heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.
2. Managementfocus	Als de management focus primair gericht is op efficiëntie dan heeft dit een negatieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

2.8.2. Organisatievormgeving

Bovenop het strategische fundament staan een viertal pijlers die volgens de moderne sociotechniek leiden tot verhoging van de kwaliteit van de organisatie, arbeid en arbeidsverhoudingen. De mensen, cultuur, structuur en systemen dienen op elkaar te zijn afgestemd. Ook in het onderzoek van Radnor et al. (2006) is de interne organisatie een belangrijke factor. Een van de succesfactoren en direct ook een belangrijke barrière bij de implementatie van Leanmanagement is volgens dit onderzoek de organisatiecultuur. Daarnaast is commitment en eigenaarschap voor de verandering bij de medewerkers van belang. Er dienen volgens Radnor et al. (2006) tevens voldoende middelen beschikbaar te zijn om de verandering te doen slagen. Dit leidt tot de volgende verwachtingen voor dit onderzoek:

Verwachtingen Organisatievormgeving

3. Eigenaarschap medewerkers	Als de medewerkers eigenaarschap voelen voor de verandering dan heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.
4. Betrokkenheid management	Als het (top)management betrokken wordt bij de implementatie dan heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.
5. Cultuur van continu verbeteren	Als de organisatiecultuur niet gericht is op continu verbeteren dan heeft dit een negatieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.
6. Houding ten opzichte van verandering	Als de medewerkers een sceptische houding hebben ten opzichte van veranderprogramma's heeft dit een negatieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.
7. Middelen	Als er geen middelen beschikbaar zijn voor organisatieverandering dan heeft dit een negatieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

2.8.3. Omgevingscondities

In het model van Van Amelsvoort (1999) hebben de omgevingscondities invloed op zowel de strategie, de organisatievormgeving als de resultaten van de organisatie. In het onderzoek van Radnor et al. (2006) wordt de urgentie tot veranderen benoemd als succesfactor en het van nature trage tempo van veranderingen in de publieke sector als barrière bij de implementatie van Leanmanagement. Vanuit de theorie van Hakvoort en Klaassen (2013) kan waardenpluriformiteit eveneens gezien worden als barrière van de implementatie van Leanmanagement. Dit brengt ons op de volgende verwachtingen:

Verwachtingen Omgevingscondities	
8. Tempo van veranderingen	Als veranderingen binnen de organisatie traag verlopen heeft dit een negatieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.
9. Urgentie om te veranderen	Als de urgentie om te veranderen of te verbeteren hoog is heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.
10. Waardenpluriformiteit	Als publieke waarden een grote rol spelen in de afweging bij verbeteractiviteiten heeft dit een negatieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

2.8.4. Veranderaanpak

De veranderaanpak heeft volgens de sociotechnische benadering zowel invloed op de strategische positionering, de organisatievormgeving als de resultaten van de organisatie. Het empirische onderzoek van Radnor et al. (2006) wijst uit dat de samenstelling van verbeterteams, externe ondersteuning, heldere en effectieve communicatie en timing belangrijke succesfactoren zijn die te maken hebben met de veranderaanpak. Hieruit is de volgende verwachting af te leiden:

Verwachtingen Veranderaanpak	
11. Externe ondersteuning	Als gebruik wordt gemaakt van externe ondersteuning bij het opstarten van het proces heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.
12. Heldere communicatie	Als er een gemeenschappelijke taal en visie bestaat in het kader van de verandering heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.
13. Timing	Als er een realistisch tijdspad geschetst is heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.
14. Samenstelling verbeterteams	Als de verbeterteams multidisciplinair worden ingericht heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

De geformuleerde verwachtingen worden getoetst in interviews met Nederlandse gemeenten die Leanmanagement al dan niet succesvol hebben geïmplementeerd. De verantwoording van de gehanteerde methode van onderzoek wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

3. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt de methode van onderzoek, de keuze voor kwalitatief onderzoek en de wijze van dataverzameling beschreven. Een passende onderzoeksopzet en strategie dragen bij aan een adequate beantwoording van de hoofd- en deelvragen.

Allereerst wordt de onderzoeksopzet (3.1.) beschreven die uitmondt in een schematische weergave van het onderzoeksmodel. In de tweede paragraaf wordt de keuze voor de onderzoeksstrategie (3.2.) nader toegelicht. De onderzoeksstrategie is bepalend voor de keuze van de onderzoeksmethoden (3.3.). Daarnaast heeft het invloed op de keuze voor de respondenten en het te gebruiken onderzoeksmateriaal. De selectie van onderzoekseenheden (3.4) worden besproken alvorens wordt ingegaan op de selectie van de databronnen (3.5.). Wetenschappelijk onderzoek stelt bovendien hoge eisen aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. De invulling van deze kwaliteitscriteria (3.6.) is onderwerp in de zesde paragraaf. Tot slot worden de eerder geformuleerde definities meetbaar gemaakt in de operationalisering (3.7.).

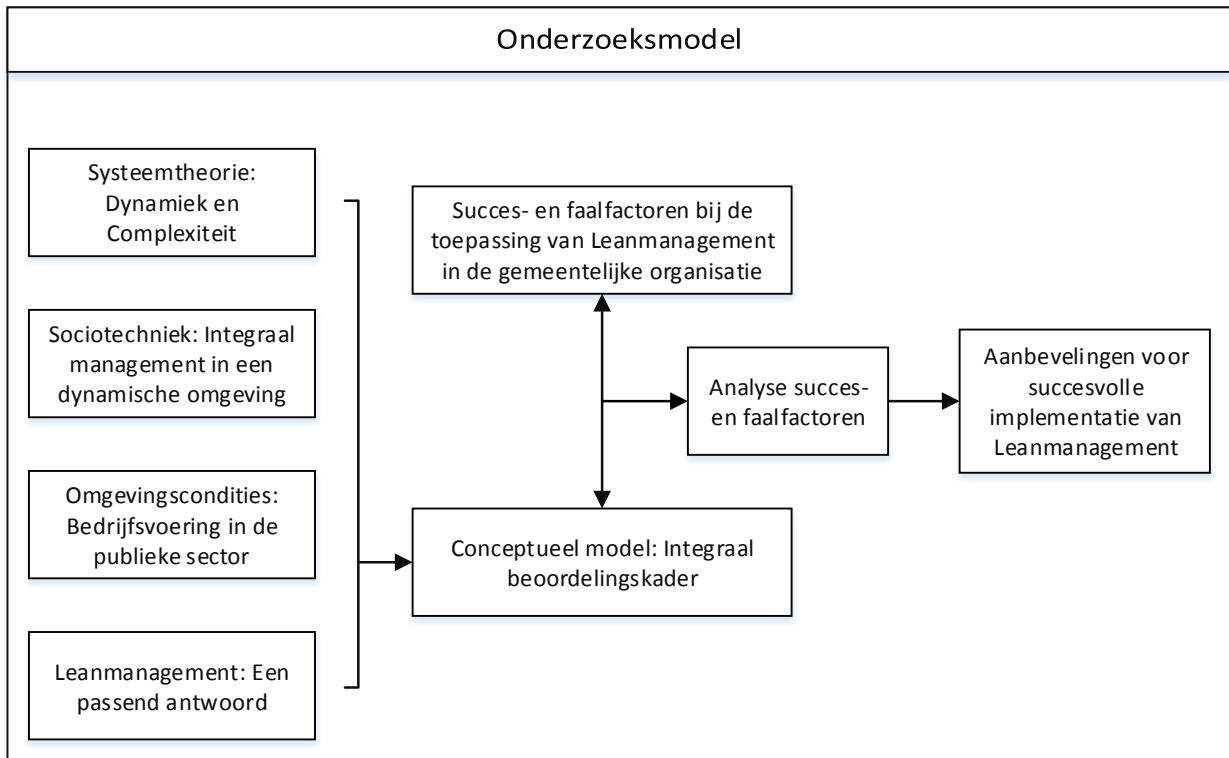
3.1. Onderzoeksopzet

In dit onderzoek wordt een praktijkprobleem onderzocht: de borging van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie. Er is sprake van praktijkgericht onderzoek omdat deze specifieke praktijksituatie wordt onderzocht om nader te komen tot de gewenste situatie: succesvolle implementatie van Leanmanagement (Verschuren en Doorewaard, 2007). Aangezien er in de literatuur nog geen uitputtende en breed geaccepteerde lijst bestaat van de beïnvloedende factoren bij de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie, zal het eerste deel van het onderzoek probleemanalytisch van aard zijn.

Om te komen tot de kern van het probleem heeft voorafgaand aan het empirisch onderzoek een literatuurstudie plaatsgevonden op basis van de in paragraaf 1.3 geformuleerde deelvragen. De in het theoretisch kader uitgewerkte theorieën dienen als uitgangspunt voor het onderzoek naar de succes- en faalfactoren binnen de gemeentelijke organisatie. Naast de theorie van Leanmanagement is gezocht naar een theoretische onderbouwing voor integraal management in een dynamische omgeving vanuit de systeemtheorie en de sociotechniek. Daarnaast worden ook de omgevingscondities en de verschillen tussen bedrijfsvoering in de publieke en private sector meegenomen. Deze theorieën hebben geleid tot een conceptueel model (paragraaf 2.6) wat dient als integraal beoordelingskader in dit onderzoek.

Vervolgens is een verdiepingsslag gemaakt waarin de oorzaken van de ervaren factoren zijn onderzocht. In dit tweede deel is dan ook sprake van een diagnostisch onderzoek. Volgens Tijmstra en Boeije (2011) heeft diagnostisch onderzoek het kenmerk dat er een analyse van de uitgangssituatie wordt gemaakt en wordt bekeken waarom de bestaande werkwijze niet tot bevredigende resultaten heeft geleid.

De uitgangssituatie binnen de Nederlandse gemeenten wordt in kaart gebracht door middel van het zoeken naar succes- en faalfactoren bij de implementatie van Leanmanagement. Nadat de uitgangssituatie helder is, zal door middel van analyse worden gezocht naar mogelijke oorzaken en verklaringen voor de succes- en faalfactoren. De analyse vindt plaats door factoren te toetsen aan het integraal beoordelingskader wat is opgesteld aan de hand van de verkregen theoretische inzichten. Deze analyse zal aansluitend leiden tot conclusies en praktische aanbevelingen voor succesvolle implementatie van Leanmanagement binnen de gemeentelijke organisatie. In figuur 7 wordt de indeling van het onderzoek schematisch weergegeven in het onderzoeksmodel.



Figuur 8 Onderzoeksmodel

3.2. Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie staat voor de manier waarop het onderzoek zal worden uitgevoerd en op welke wijze het relevante onderzoeksmateriaal wordt vergaard en verwerkt. Dit met als doel het verkrijgen van valide antwoorden op de vragen uit de (in paragraaf 1.3 geformuleerde) vraagstelling (Verschuren en Doorewaard, 2007). Verschuren en Doorewaard (2007) zien de keuze voor een bepaalde strategie als een ‘aantal kernbeslissingen’ waar vervolgens weer andere beslissingen uit voortvloeien: *breedte versus diepgang, kwalitatief versus kwantitatief en empirisch versus bureauonderzoek* (Verschuren en Doorewaard, 2007).

In de probleemanalyse wordt gebruik gemaakt van deskresearch om te onderzoeken of, en zo ja welke, factoren reeds in wetenschappelijk onderzoek naar voren gekomen zijn. Er wordt gebruik gemaakt van inzichten uit verschillende theorieën. Omdat eerst een helder en volledig beeld van de probleemsituatie dient te worden gecreëerd gaat hier diepgang boven breedte. Het integraal beoordelingskader helpt om de theoretische inzichten te kunnen toetsen binnen de geselecteerde onderzoekseenheden (Nederlandse gemeenten, zie paragraaf 3.3.2.). Om naast de succes- en faalfactoren ook de achtergronden en oorzaken te achterhalen wordt gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Dit stelt de onderzoeker in staat om de bevindingen te interpreteren en beschouwen, en door te vragen op achtergronden en oorzaken, om zo tot conclusies en aanbevelingen te komen (Verschuren en Doorewaard, 2007). In dit onderzoek gaat de voorkeur tot slot uit naar empirisch onderzoek boven bureauonderzoek. Dit aangezien de literatuurvorming op dit gebied, wat volgens Verschuren en Doorewaard (2007) als basis dient voor literatuurstudie, op dit moment niet toereikend is om voldoende gefundeerd bureauonderzoek te kunnen doen. Op basis van voorgaande ‘keuzes’ kan worden geconcludeerd dat de vergelijkende casestudy de meest geschikte onderzoeksstrategie is.

De casestudy kent volgens Verschuren en Doorewaard (2007) een kwalitatieve en arbeidsintensieve benadering en dito onderzoeksmethoden (zie paragraaf 3.3), een selectieve steekproef van een beperkt aantal onderzoekseenheden (zie paragraaf 3.3.2.) en meer diepte dan breedte. In de volgende paragrafen worden deze keuzes nader toegelicht.

3.3. Onderzoeksmethode

Aan de hand van de theoretische inzichten uit de literatuurstudie worden de verwachtingen opgesteld die als leidraad dienen voor het onderzoek binnen de Nederlandse gemeentelijke organisaties. De toetsing van de verwachtingen gebeurt aan de hand van semigestructureerde of half open interviews waarbij gevraagd wordt naar de ervaren succes- en faalfactoren bij de implementatie. Semigestructureerde of half open interviews verschaffen ons inzicht in de waarneembare succes- en faalfactoren in de praktijk. Deze inzichten worden verkregen op basis van een integraal beoordelingskader uit de theorie van Van Amelsvoort (1999), wat uitmondt in een leidraad die tijdens de interviews bij de geselecteerde onderzoekseenheden (Nederlandse gemeenten, zie paragraaf 3.4.) wordt aangehouden. Er is gekozen voor semigestructureerde interviews omdat hierbij kan worden doorgevraagd naar achterliggende belevingswerelden en ervaringen van de respondenten (Lucassen en Olde Hartman, 2007). Dit is van belang om vervolgens de achterliggende oorzaken van de succes- en faalfactoren te kunnen ontdekken.

In deze vergelijkende casestudy wordt gebruik gemaakt van de hiërarchische methode (Verschuren en Doorewaard, 2007). Het onderzoek wordt uitgevoerd in twee fasen: eerst worden de cases afzonderlijk onderzocht aan de hand van een vast patroon. Vervolgens wordt door middel van een analyse door alle cases heen een vergelijking gemaakt waarbij een verklaring wordt gezocht voor de overeenkomsten en verschillen tussen de diverse cases.

3.3.1. Databronnen

Bij het ontwerpen van het onderzoek is het van belang om vooraf na te gaan wat voor soort materiaal nodig is en hoe dit te bemachtigen. Om de gewenste diepgang te verkrijgen in het onderzoek is het volgens Verschuren en Doorewaard (2007) van belang om te werken met meerdere '*arbeidsintensieve vormen van datagenerering*': zogenaamde *bronnentriangulatie*. In dit onderzoek is diepgang vanuit de bronnen gecreëerd door gebruik te maken van een combinatie van literatuurstudie, deskresearch en interviews op locatie. De theoretische deelvragen zijn beantwoord door middel van literatuurstudie, de empirische deelvragen door middel van interviews aangevuld met deskresearch.

3.3.2. Onderzoekseenheden

Tot de potentiële onderzoekseenheden worden Nederlandse gemeenten gerekend die zich reeds enkele jaren (minimaal 2 jaar) bezig hebben gehouden met het implementeren van de managementfilosofie Leanmanagement. Via verschillende kanalen, onder meer via het netwerk van de onderzoeker, adviesbureau Berenschot en uit wetenschappelijke publicaties, zijn de eerste respondenten geselecteerd. Vervolgens is gebruik gemaakt van het zogeheten 'sneeuwbaaleffect' waarbij in de interviews is gevraagd naar bekendheid met initiatieven van Leanmanagement binnen andere Nederlandse gemeenten. Door deze methode 'langs verschillende lijnen' te hanteren wordt voorkomen dat de respondenten afkomstig zijn uit een en hetzelfde netwerk. In totaal zijn in de 'eerste ronde' interviews acht respondenten geïnterviewd. Als gevolg van voortschrijdend inzicht en verrijking van de vragenlijst, op basis van eerdere interviews, zijn op een later moment nog enkele stellingen getoetst bij een tweede groep respondenten. Dit met als doel de stellingen uit de herziene

vragenlijst nogmaals te valideren onder een beperkte onderzoeksgroep. Alle benaderde respondenten stonden positief tegenover een interview (zie bijlage II voor de lijst met respondenten). Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat het slechts een beperkt aantal onderzoekseenheden betreft, en dat deze persoonlijk zijn benaderd, wat de kans van slagen aanzienlijk heeft vergroot. Het kiezen voor een beperkt aantal onderzoekseenheden kan er echter voor zorgen dat de externe geldigheid onder druk komt te staan (Verschuren en Doorewaard, 2007). Binnen de geselecteerde gemeenten is gekozen voor de personen die nauw betrokken zijn geweest bij het proces van de implementatie van Leanmanagement en hierin mogelijk een 'voortrekkersrol' hebben vervuld, aangezien zij over een totaalbeeld en de achtergrondinformatie beschikken wat betreft de succes- en faalfactoren. Deze respondenten beschikken naast kennis en ervaring met losse initiatieven ook over cruciale informatie over bijvoorbeeld de strategische doelen van de organisatie, de managementfocus van de directie of de beschikbaarheid van middelen in de organisatie. Op welke wijze de betrouwbaarheid en validiteit worden gewaarborgd wordt beschreven in paragraaf 3.4.

3.4. Kwaliteitscriteria

Bij wetenschappelijk onderzoek leidt een juiste methode volgens Van Zwieten en Willems (2004) tot objectieve conclusies. Bij kwalitatief onderzoek kennen de kwaliteitscriteria, betrouwbaarheid en validiteit, echter een iets andere invulling dan de beoordeling van kwantitatief onderzoek (Van Zwieten en Willems, 2004). Daarbij kent de keuze voor de casestudie als onderzoekstrategie zowel voor- als nadelen. Voordelen zijn het verkrijgen van een integraal beeld, de wendbaarheid van het onderzoek en acceptatie door het veld. De externe geldigheid van de resultaten is echter een belangrijk aandachtspunt bij de casestudy (Verschuren en Doorewaard, 2007). In deze paragraaf zal dit '*potentiële nadeel*' van de gekozen strategie, als onderdeel van de validiteit, dan ook expliciet de aandacht krijgen.

3.4.1. Betrouwbaarheid

In navolging van Maso en Smaling (1998 in Van Zwieten en Willems, 2004) kan het begrip betrouwbaarheid worden gedefinieerd als 'de afwezigheid van toevallige vertekeningen'. Dit criterium zegt iets over de deugdelijke uitvoering van het onderzoek. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen interne- en externe betrouwbaarheid: respectievelijk de controleerbaarheid (uitsluiten van mogelijke vertekening van de resultaten als gevolg van de invloed van de onderzoeker) en de reproduceerbaarheid (kunnen collega onderzoekers hetzelfde onderzoek uitvoeren met dezelfde resultaten) van het onderzoek.

De *interne betrouwbaarheid* wordt nagestreefd door het schrijven van transcripten van de gehouden interviews. Tevens wordt bij de beschrijving van de bevindingen gebruik gemaakt van citaten die letterlijk uit deze verslagen afkomstig zijn, zodat de resultaten vrij zijn van enige invloed van de onderzoeker. De resultaten worden hierdoor betrouwbaar geacht en zijn eenvoudig te controleren voor derden.

Om de *externe betrouwbaarheid* te kunnen garanderen worden in dit hoofdstuk de methoden van onderzoek uitvoerig besproken. Daarnaast wordt de invulling van de methoden inzichtelijk gemaakt. Zo is de leidraad van de semi-gestructureerde interviews te vinden in de bijlage, en zijn alle begrippen nauwkeurig geoperationaliseerd in paragraaf 3.5. Dit stelt collega onderzoekers in staat om aan de hand van dezelfde methoden de opgestelde variabelen toetsen om te komen tot gelijke resultaten.

3.4.2. Validiteit

Het begrip validiteit kan volgens Maso en Smaling (1998 in Van Zwieten en Willems, 2004) worden gedefinieerd als ‘*de afwezigheid van toevallige vertekeningen*’. Hierbij gaat het om de adequate opzet van het onderzoek. Ook bij dit kwaliteitscriterium is een onderscheid mogelijk tussen de interne- en externe validiteit.

De *interne validiteit* betreft de mate waarin wordt onderzocht wat men beweert te hebben onderzocht: is de onderzoeker niet selectief geweest in het selecteren van zijn bevindingen (Van Zwieten en Willems, 2004). Om vertekening te voorkomen zijn de gespreksverslagen samengevat en vervolgens nogmaals voorgelegd aan de respondenten. Na goedkeuring van de respondenten zijn de bevindingen pas gebruikt als input voor de analyse. Bij de samenvatting van het verslag is zo beknopt als mogelijk de essentie van het gesprek weergegeven. Het is hierbij onvermijdelijk dat sommige uitspraken of bevindingen dienen te worden geschrapt. Echter is bij deze verslagen gestreefd naar een zo accuraat mogelijke weergave van de hoofdlijnen, die zoals gezegd ter controle is voorgelegd aan de respondent om vertekening te voorkomen.

De *externe validiteit* betreft de mate waarin de onderzoeksresultaten en conclusies kunnen worden gegeneraliseerd of verplaatst naar andere (vergelijkbare) onderzoekseenheden. Bij kwalitatief onderzoek wordt daarom gebruik gemaakt van doelgerichte samenstelling van de onderzoeksgroep. De selectiecriteria bij de keuze voor de onderzoekseenheden wordt nader beschreven in paragraaf 3.3.2. Door middel van deze criteria wordt duidelijk waarom bepaalde eenheden wel of niet zijn geselecteerd voor dit onderzoek. Door eenheden met gelijke kenmerken te selecteren, wordt het aannemelijk dat eenheden met voor de vraagstelling relevante kenmerken in de onderzoeksgroep aanwezig zijn (Van Zwieten en Willems, 2004).

Volgens Verschuren en Doorewaard (2007) staat bij een casestudy de externe geldigheid van de resultaten mogelijk onder druk. Naarmate er meer cases bestudeert worden, wordt de externe validiteit vergroot. Dit omdat het waarschijnlijker wordt dat de bevindingen en resultaten op basis van de geselecteerde onderzoekseenheden breder toepasbaar zijn binnen de totale groep van onderzoekseenheden (in dit geval Nederlandse gemeenten). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een achttal ‘cases’ waarbij de resultaten in principe te generaliseren zijn voor de gemeenten die voldoen aan de selectiecriteria. De conclusies van dit onderzoek zijn echter niet per definitie volledig toepasbaar op alle andere Nederlandse gemeenten, al biedt dit onderzoek hier wel een integraal beeld en aanknopingspunten voor nader onderzoek.

3.5. Operationalisering

In het voorgaande hoofdstuk zijn de belangrijkste begrippen gedefinieerd en afgebakend (2.7.), en zijn de (theoretische) verwachtingen (2.8.) voor dit onderzoek besproken. Om een brug te kunnen slaan tussen de theoretische concepten en de praktische inzichten moet duidelijk worden beschreven welke ‘*waarneembare zaken*’ vallen onder de eerder geformuleerde stipulatieve definities (Verschuren en Doorewaard, 2007). De operationalisering van de definities wordt in deze paragraaf besproken aan de hand van de in dit onderzoek onderscheiden elementen op basis van het model van Van Amelsvoort (1999). Vooraf wordt ingegaan op de afhankelijke variabele van dit onderzoek: succesvolle implementatie van Leanmanagement.

3.5.1. Succesvolle implementatie

Het implementatieproces bestaat uit meer dan alleen het introduceren van een nieuwe bedrijfsvoeringstechniek. Naast de introductie is het daadwerkelijk invoeren, toepassen en behalen en borgen van resultaten evenzeer van belang. Er wordt in dit onderzoek dan ook aangesloten bij de

volgens de definitie uit het digitale woordenboek van Kernerman Dictionaries, die implementatie als volgt definieert: “*invoering en ingebruikname van een nieuw systeem of beleid*”.

Daarnaast herbergt deze variabele het woord ‘succesvol’. De implementatie van Leanmanagement wordt in dit onderzoek als succesvol gezien wanneer de filosofie door de gehele afdeling of organisatie is geadopteerd, en structureel is geborgd als de standaard werkwijze van de gemeentelijke organisatie. In termen van de volwassenheidsfasen van Leanmanagement (zie bijlage IV), dient continu verbeteren ‘in de genen’ te zitten. Door middel van dit onderzoek wordt getracht een bijdrage te leveren aan een stap in de richting van succesvolle implementatie.

3.5.2. Strategische positionering

De strategische positionering wordt bepaald aan de hand van de strategische benadering en de managementfocus van de gemeenten. De strategische benadering wordt bepaald door een combinatie van de interviews en deskresearch naar de strategische doelen van de organisatie. De managementfocus kan bepaald worden in de interviews met de eerder besproken respondenten.

Variabele	Beschrijving	Waarneming
1. Strategische benadering	Koppeling Leanmanagement aan bredere organisatiedoelen (<i>Missie, visie, strategie, doelen en leidende principes</i>)	Sterke of zwakke koppeling met de missie, visie, strategie, doelen en leidende principes
2. Managementfocus	Focus van het (top)management (Gemeentesecretaris en directie) op het verandertraject	Focus op kostenreductie of op kwaliteit van dienstverlening

3.5.3. Organisatievormgeving

De organisatievormgeving wordt in relatie tot de implementatie van Leanmanagement onderzocht door te kijken naar de variabelen eigenaarschap, betrokkenheid van het management, de houding t.o.v. verandering, de organisatiecultuur en de beschikbare middelen. Alle variabelen kunnen worden gemeten in de interviews met de respondenten.

Variabele	Beschrijving	Waarneming
3. Eigenaarschap medewerkers	Houding medewerkers ten opzichte van continu verbeteren	Toewijding, tijd en betrokkenheid van medewerkers bij verbeteractiviteiten
4. Betrokkenheid management	Betrokkenheid (top)management bij de implementatie	Toewijding, tijd en betrokkenheid van (top)management bij de implementatie
5. Organisatiecultuur	Organisatiecultuur is niet gericht op het continu verbeteren van processen	Bewustzijn en begrip van proces(stromen), verspillingen en klantwaarde
6. Houding ten opzichte van verandering	Houding medewerkers ten opzichte van veranderprogramma’s	Positieve of sceptische houding ten opzichte van veranderingen
7. Middelen voor verandering	Voldoende middelen voor handen om de verandering te doen slagen	Veel of weinig tijd en middelen beschikbaar voor verandering

3.5.4. Omgevingscondities

De omgevingscondities voor de organisatieverandering worden in dit onderzoek opgedeeld in drie variabelen: het tempo van de verandering, de urgentie om te veranderen en waardenpluriformiteit. Alle variabelen kunnen worden gemeten door middel van de te houden interviews.

Variabele	Beschrijving	Waarneming
8. Tempo van verandering	Snelheid waarop verandering wordt in- of doorgevoerd binnen de organisatie	Hoge of lage snelheid van invoering
9. Urgentie om te veranderen	Bewustzijn en urgentie om te veranderen of te verbeteren	Hoge of lage noodzaak tot verandering
10. Waarden pluriformiteit	Conflicterende waarden waarbij een evenwichtige afweging noodzakelijk is	Spanningsveld in de afweging van waarden bij verbeteractiviteiten

3.5.5. Veranderaanpak

De veranderaanpak binnen de gemeentelijke organisaties wordt getypeerd door het gebruik van externe ondersteuning, effectieve communicatie, timing en teamwork. Grotendeels kunnen deze variabelen gemeten worden door het houden van interviews. De gemeenschappelijke taal en visie wordt tevens getoetst door de eigen waarneming en deskresearch van enkele documenten van de organisatie.

Variabele	Beschrijving	Waarneming
11. Externe ondersteuning	Inhuur van externe ondersteuning voor opstarten proces en scholing medewerkers	Duur en omvang van inhuur externe ondersteuning bij implementatie
12. Heldere communicatie	Gemeenschappelijke taal en visie in het kader van verandering en verbetering	Authentieke naamgeving en visuele communicatie
13. Timing	Neerzetten van een realistisch tijdspad en gebruik maken van eenmalige evenementen	Bewustzijn over duur verandering en omgang met eenmalige gebeurtenissen
14. Samenstelling verbeterteams	Multidisciplinaire verbeterteams om processen te beoordelen, analyseren en verbeteren	Variëteit aan disciplines en lagen betrokken in verbeterteams

Nu deze begrippen toepasbaar en waarneembaar zijn, kan worden gestart met het empirische onderzoek. De bevindingen uit de interviews, gehouden onder een aantal Nederlandse gemeenten, worden weergegeven in het volgende hoofdstuk.

4. Succesfactoren en barrières in de praktijk

In dit hoofdstuk worden de empirische bevindingen van dit onderzoek weergegeven. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvragen:

- *Welke beïnvloedende factoren zijn in de praktijk waar te nemen bij de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie?*
- *Op welke wijze beïnvloeden deze factoren de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie?*

De resultaten worden gestructureerd op basis van de eerder gemaakte koppeling tussen de theorie van Van Amelsvoort (1999) en Radnor et al. (2006). In de eerste paragraaf wordt de context (4.1) van Leanmanagement initiatieven binnen de verschillende onderzochte gemeenten besproken. Na deze algemene en inleidende paragraaf volgt de analyse van de vier elementen uit het model van Van Amelsvoort (1999), toegepast op de onderzochte gemeenten. Allereerst wordt de strategische benadering van Leanmanagement en de managementfocus van de onderzochte gemeenten besproken als onderdeel van de strategische positionering (4.2). Vervolgens wordt op een niveau lager naar de rol van de organisatievormgeving (4.3) gekeken bij de verschillende gemeenten. In de derde paragraaf zal worden ingegaan op de invloed van de omgevingscondities (4.4) op zowel de organisatievormgeving als de implementatie van Leanmanagement. De veranderaanpak (4.5) van de verschillende onderzochte organisaties, het vierde element uit het model van Van Amelsvoort (1999), zal in de vierde paragraaf ter sprake komen. De vijfde paragraaf wordt aangegrepen om de overige factoren (4.6) die naar voren kwamen uit de interviews te beschrijven. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusie (4.7) op basis van de bevindingen uit de interviews.

4.1. Context

Voordat de succesfactoren en barrières bij de implementatie van Leanmanagement worden onderzocht, wordt eerst inzicht verkregen in de context van de verschillende gemeenten waaruit het gebruik van Leanmanagement is ontstaan (4.1.1.). Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkeling (4.1.2.) vanaf de introductie om te zien welke verandering de implementatie heeft doorgemaakt in de afgelopen jaren. Deze paragraaf wordt afgesloten met een samenvatting (4.1.3.) op basis van de voorgaande bevindingen.

4.1.1. Het ontstaan: toenemende populariteit

Het moment van introductie van de Leanmanagement methodiek binnen de onderzochte gemeenten verschilt per organisatie. Alle onderzochte gemeenten introduceerden, op het moment van schrijven twee tot zes jaar geleden, Leanmanagement in de organisatie. Dit is niet verwonderlijk aangezien deze periode (2009 tot heden) zich kenmerkte door de financiële, economische- en Eurocrisis die heeft geleid tot bezuinigingen vanuit het Rijk, tegenvallende inkomsten en oplopende uitgaven voor gemeenten. Van de benodigde bezuinigingen komt een groot deel voor rekening van het ambtelijk apparaat (Baarspul, 2011). Waar volgens Velderman en Van Donge (2012) in 2009 slechts een beperkt aantal gemeenten continu verbeteren als voornaamste strategie hebben gekozen, lijkt deze strategie de afgelopen vijf jaar aan populariteit te hebben gewonnen. Vijf jaar geleden waren volgens Velderman en Van Donge (2012) slechts drie gemeenten actief met Leanmanagement, inmiddels maken zeker vijftien gemeenten¹ (waarvan acht in dit onderzoek betrokken zijn) actief gebruik van continu verbeteren.

¹ Onder meer Amersfoort, Amstelveen, Amsterdam, Apeldoorn, Barneveld, Bergen op Zoom, Emmen, Haarlemmermeer, Hollands Kroon, Katwijk, Leiden, Oosterhout, Oss, Utrecht en Tynaarlo (Molema, 2013).

De crisis en de voorgenomen bezuinigingen vergroten de noodzaak om extra besparingen te realiseren op het ambtelijke apparaat. Naast de crisis die alle Nederlandse gemeenten raakt, geven gemeenten echter uiteenlopende redenen op om Leanmanagement te introduceren. Zo wordt de Lean methodiek bij de ene gemeente primair gebruikt om de taakstelling te behalen of een kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen in de dienstverlening, en bij de ander om de bewerkings- en doorlooptijd te verkorten, bijvoorbeeld bij hoge werkdruk of om het proces in kaart te brengen na bijvoorbeeld een wetswijziging. Het hanteren van personeelsreductie als het primaire doel van Leanmanagement is volgens het merendeel van de respondenten niet het juiste uitgangspunt. Deze in steek blijkt later in het implementatieproces het succes van Leanmanagement negatief beïnvloeden, doordat de term Lean wordt geassocieerd met het besparen op personeel. Hierdoor wordt volgens de respondenten de term Lean ‘besmet’.

“Het primaire doel van Lean is niet besparingen op personeel, dus dat moet van tafel. Het moet juist leiden tot slimmer inzetten van personeel.”

Zo blijkt uit het onderstaande citaat dat het verwerken van Leanmanagement in een businesscase met een taakstelling niet succesvol is geweest. Deze businesscase is ‘met hangen en wurgen’ gehaald. Ondanks de structurele besparingen als gevolg van personeelsreductie heeft het ervoor gezorgd dat de term Leanmanagement ‘besmet’ is geraakt binnen deze organisatie. Het staat nu symbool voor personeelsreductie en dit heeft de implementatie van Leanmanagement geen goed gedaan.

“Deze mensen zijn niet uit de organisatie verdwenen maar op een ander plekje gezet. Maar hiermee heb je eigenlijk je eerste weerstand gewekt bij de organisatie, nu is Lean toch een soort van besmet. Nu denken de medewerkers wanneer ze met Lean aan de slag gaan dat het betekent dat ik collega’s kwijt raak.”

De vorm waarin Leanmanagement wordt geïntroduceerd verschilt eveneens per organisatie, en is zelden volledig zuiver. Zo wordt binnen verschillende organisaties de Lean filosofie gecombineerd met onder meer Operational Excellence en kwaliteitsmodellen als het Common Assessment Framework (CAF), het INK-managementmodel, het Overheidsontwikkelmodel of Vanguard. Op deze wijze trachten de gemeenten zich aan te sluiten bij de reeds in de organisatie aanwezige structuren. Dit maakt het echter lastig om de implementatie van Leanmanagement in zijn authentieke vorm te beoordelen. Deze en andere bevindingen wat betreft de implementatie van Leanmanagement komen in de volgende paragrafen uitgebreid aan bod.

4.1.2. De ontwikkeling: vijf fasen

Aangezien de onderzochte gemeenten ongeveer in dezelfde periode Leanmanagement hebben geïntroduceerd binnen de organisatie, is het mogelijk om de ontwikkeling die is doorgemaakt in deze periode te vergelijken en zo de overeenkomsten en verschillen op te sporen. Wat opvalt is dat alle onderzochte gemeenten in eerste instantie op procesniveau zijn gestart met optimaliseren van de processen. Leanmanagement begint vaak met individuele initiatieven vanuit een leidinggevende, afdelingshoofd, gemeentesecretaris of wethouder. De eerste ‘fase’ betreft een beperkt deel van de organisatie, bijvoorbeeld een dienst of afdeling. Daarbij worden Lean tools en technieken vaak ‘ad hoc’ toegepast op één of meerdere processen.

“We zijn traditioneel begonnen met het verbeteren van processen.”

“We hebben de aanpak ook heel erg op procesniveau gedaan. Iemand had een behoefte in de organisatie, omdat hij een probleem had in een proces. Dat proces werd dan via de Lean methode doorgeakkerd.”

Door middel van projecten of pilots zijn de eerste procesverbeteringen bewerkstelligd. Bij deze eerste projecten zijn reeds aansprekende resultaten en successen geboekt. Deze resultaten zorgen ervoor dat er enthousiasme ontstaat bij zowel de medewerkers als het management. In de tweede 'fase' verspreid Lean zich als een soort 'olievlek' over de organisatie waarbij steeds meer afdelingen en processen worden geoptimaliseerd. Niet door iedere medewerker wordt Leanmanagement echter even enthousiast ontvangen. De gedachte dat er aan 'hun' werk gezeten wordt heeft in enkele gevallen geleid tot achterdocht op de werkvloer. De geboekte successen zorgen er op den duur echter wel voor dat dit wantrouwen geleidelijk wordt verminderd.

"... wat dan met name speelt is dat je met de mensen verbeteringen weet te realiseren die je vooraf niet eens voor mogelijk had gehouden. Dat spreekt natuurlijk wel aan."

Vanuit de eerste losse projecten en initiële successen ontstaat volgens een aantal respondenten gaandeweg de behoefte aan een structuurmatige aanpak. De ene gemeente is reeds gestart met het aanbrengen van structuur, en bij de andere gemeente ontstaat na enkele jaren de behoefte aan structuur.

"Je loopt op een gegeven moment aan tegen het feit dat alleen procesoptimalisatie niet voldoende meer is."

Dit kan worden getypeerd als de derde 'fase' waarin de structuur noodzakelijk blijkt te zijn om te komen tot blijvende veranderingen in het proces. Gemeenten zien het als een volgende stap naar een nieuwe 'fase' waarin borging van de verbeteringen centraal staat. Hierin zit volgens de onderzochte gemeenten momenteel ook een belangrijk knelpunt. Het succes van de eerste twee fasen zakt volgens een aantal respondenten op den duur wat terug, waarbij wordt geconstateerd dat de borging 'onvoldoende' blijkt te zijn.

"Er zijn een hoop gemeentes die succes hebben geboekt, maar er zijn ook een aantal gemeentes die merken dat het na het eerste initiële succes taai begint te worden, en soms zelfs helemaal niet beklifd. En soms zelfs een stap terug is."

De implementatie van Leanmanagement binnen de gemeentelijke organisatie kan op basis van voorgaande bevindingen gezien worden als groeifasen in de ontwikkeling van de organisatie. Hierin is de eerste fase voornamelijk gericht op procesoptimalisatie, waarbij gestart wordt met het toepassen van Lean tools en technieken op losse processen. Na het behalen van initiële successen verspreid het gedachtegoed van Lean zich langzamerhand als een 'olievlek' onder de medewerkers. Naarmate deze olievlék groter wordt ontstaat de behoefte aan een meer structuurmatige aanpak om de Lean filosofie te borgen in de organisatie. Dit is noodzakelijk aangezien de resultaten anders niet zullen beklifven in de organisatie. Het uiteindelijke doel is om in de vijfde fase te geraken waar Leanmanagement in het 'DNA' van de organisatie zit.

Deze gedachtegang is door de gemeente Amersfoort vertaald en gevisualiseerd in de volwassenheidsfasen van een Lean Six Sigma (LSS) organisatie, en zijn te vinden in bijlage IV. Deze fasen geven gesimplificeerd weer welke fasen de organisatie reeds heeft doorlopen en wat de ambitie is. Hierbij zijn per fase verschillende kenmerken benoemd die puur en alleen betrekking hebben op de gemeente Amersfoort, maar grotendeels overeen blijken te komen met de ontwikkelingen binnen de overige onderzochte gemeenten.

4.1.3. Samenvatting

De teruglopende inkomsten en oplopende uitgaven als gevolg van de wereldwijde crisis versterken de noodzaak tot verandering onder gemeenten. Naast personeelsreductie en taakreductie neemt het aantal gemeenten wat continu verbeteren als strategie hanteert de afgelopen jaren toe. Een vertroebeling tussen deze strategieën ligt op de loer wanneer deze strategie primair ingezet wordt om te kunnen besparen op personeel. Een dergelijke insteek kent een ‘besmettingsgevaar’ en kan in een later stadium mogelijk een negatieve invloed hebben op het implementatieproces. De Leanmanagement filosofie wordt daarnaast gecombineerd met verschillende managementmodellen waardoor het implementatieproces per organisatie uniek is. Hiermee moet rekening worden gehouden bij de beoordeling van de verschillende bevindingen in dit onderzoek.

Ondanks de verschillen in toepassing binnen de verschillende organisaties zijn er eveneens een aantal belangrijke overeenkomsten waar te nemen. Zo zijn er een vijftal volwassenheidsfasen te onderscheiden in het implementatieproces. In alle onderzochte gemeenten wordt op procesniveau gestart met individuele initiatieven en procesverbeteringen. Met het gebruik van tools en technieken uit de Leanmanagement ‘gereedschapskist’ zijn reeds de eerste aansprekende resultaten behaald, die hebben geleid tot een uitbreiding van het Lean gedachtegoed binnen en buiten de organisaties. Als gevolg van deze ‘olievlek’ ontstaat echter de behoefte aan een meer structuurmatige aanpak, aangezien de borging van de procesverbeteringen vaak onvoldoende blijkt. Na het initiële succes wordt het vaak taai, beklijft het niet en is het *“soms zelfs een stap terug”*, aldus een van de respondenten. De factoren of oorzaken die er mogelijk voor zorgen dat de borging vaak problematisch is, worden in de volgende paragrafen nader onderzocht.

4.2. Strategische positionering

Het eerste element uit het model van Van Amelsvoort (1999) is de strategische positionering. In dit onderzoek is de strategische positionering opgedeeld in de strategische benadering (4.2.1.) en de managementfocus (4.2.2.). Deze paragraaf wordt afgesloten met een samenvatting (4.2.3.) waarin de belangrijkste bevindingen beknopt worden beschreven.

4.2.1. Strategische benadering

De strategische benadering wordt in dit onderzoek als volgt gedefinieerd: *“De koppeling van Leanmanagement aan de bredere organisatiedoelen (Missie, visie, strategie, doelen en leidende principes).”* Op basis van de theorie van Radnor et al. (2006) wordt in dit onderzoek de volgende verwachting getoetst:

Verwachting 1: Als Leanmanagement gekoppeld is aan de strategische doelen van de organisatie heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

De koppeling van Leanmanagement met de bredere organisatiedoelen is bij iedere onderzochte organisatie aan bod gekomen in de afgelopen jaren. Er is echter een tweedeling waar te nemen in de ontwikkeling hiervan. Zo hebben een aantal organisaties de ‘strategie dialoog’ reeds in de eerste jaren vanaf de introductie gevoerd, en pakken andere organisaties dit pas in een later stadium op wanneer de ‘olievlek’ zich verder heeft uitgebreid. Er zijn tevens verschillen waar te nemen in de mate waarin deze koppeling met de missie, visie en doelstellingen tot op heden tot stand is gekomen. Zo is het bij een gemeente die inmiddels zes jaar bezig is met Lean inmiddels de ‘leidende organisatiefilosofie’, en zitten andere gemeenten nog volop in dit proces: *“Het staat op de agenda van de directie maar het kan er ook zo weer af gaan”*.

De onderzochte gemeenten lijken desalniettemin voldoende aandacht te hebben voor de strategische benadering van Leanmanagement. Onderstaand citaat kan worden gezien als een voorbeeld van een sterke koppeling van Leanmanagement aan de bredere organisatiedoelstellingen. Deze gemeente neemt de bijdrage aan strategische doelen als selectiecriteria om te bepalen welk project prioriteit heeft.

“De stuurgroep bepaalt aan de hand van de bijdrage aan organisatiedoelstellingen, politieke noodzaak en potentie welke trajecten worden gedaan.”

Het merendeel van de respondenten is het er evenwel over eens dat een strategische benadering de implementatie van Leanmanagement kan bevorderen. De ophanging aan de strategische doelen is een stukje van de puzzel, dat niet mag ontbreken om de stap te kunnen zetten van eenmalige initiatieven naar een dagelijkse routine. In meerdere interviews wordt de koppeling met de bredere organisatiedoelen dan ook als succesfactor genoemd.

“De doelstellingen en de koers van de organisatie moeten aansluiten op die van het college, en binnen de bedrijfsvoering staat het Lean programma centraal, wat wordt doorvertaald naar het dagelijkse werk.”

Naast de koppeling aan de bredere organisatiedoelen is het van belang dat de doelen ook adequaat worden doorvertaald naar de werkvloer en dat ze zijn terug te vinden in het dagelijkse werk. Zo kunnen de doelen worden benoemd per afdeling en vervolgens per medewerker, zodat ieder doel bijdraagt aan het groter geheel. De filosofie van Leanmanagement kan verder worden meegenomen in de managementcontracten of in de functionering- en beoordelingsgesprekken van de medewerkers.

“Leanmanagement moet ook gekoppeld worden aan de strategie en daarbij de vertaling naar de afdelingen toe zodat je met elkaar de optelsom hebt van dat wat je doet ook je strategische doelen bereikt”.

Uit de interviews valt op te maken dat het merendeel van de respondenten positief staat tegenover de koppeling van Lean aan de strategische doelen, wat kan bijdragen aan een duurzame implementatie van Leanmanagement. Ondanks dat niet binnen iedere gemeente de strategische koppeling daadwerkelijk even sterk is, blijkt dat de koppeling van Leanmanagement aan de bredere organisatiedoelen een positieve invloed heeft op het implementatieproces. Hiermee kan deze verwachting worden gevalideerd.

4.2.2. Managementfocus

De managementfocus wordt in dit onderzoek als volgt gedefinieerd: *“Focus van het (top)management (gemeentesecretaris en directie) op het verandertraject”*. De verwachting die door middel van interviews wordt getoetst luidt als volgt:

Verwachting 2: Als de managementfocus primair gericht is op efficiëntie dan heeft dit een negatieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

Het primaire doel van Leanmanagement is het verhogen van de waarde voor de klant, niet het besparen op personeel. Wanneer de focus van het management voornamelijk gericht is op het behalen van efficiencywinsten, vormt dit volgens Radnor et al. (2006) mogelijk een belemmering in het implementatieproces. Opvallend is dat niet altijd ieder directie- of managementlid dezelfde houding heeft ten opzichte van Leanmanagement omdat er verschillend over wordt gedacht.

Deze verschillen in houding kunnen deels te maken hebben met de verschillende persoonlijkheden. Zo zal het ene directielid meer gericht zijn op orde en beheersing, waar de ander meer een visionair is. Dit heeft als gevolg dat het mogelijk is dat de ene directeur sceptisch is ten opzichte van Leanmanagement en de ander er volledig achter staat.

“De korte en lange termijn lopen door elkaar heen. De een wilt graag op lange termijn continu verbeteren maar aan de andere kant moeten de investeringen volgens de directie ook geld opleveren.”

Daarnaast is Leanmanagement vaak niet het enige verandertraject op de agenda van de directie. Het (top)management heeft eveneens te maken met de politiek- bestuurlijke organisatie en de doelen op korte termijn. De invloed van de politiek is bepalend voor de managementfocus. Het zorgt ervoor dat het management steeds prioriteiten moet stellen op basis van wat er zich op het politieke speelveld afspeelt.

“Iedere dag is een ander thema belangrijk wat ook deels met de politieke invloeden te maken heeft. Daarnaast verandert om de vier jaar het college waardoor ‘de wind weer anders kan gaan waaien’. Het is een belemmerende factor die goed gescheiden dient te worden. De prioriteiten die de politiek legt beïnvloeden te keuzes in de ambtelijke verbetertrajecten.”

Anderzijds kan dit te maken hebben met onduidelijkheid met betrekking tot de filosofie en principes van Leanmanagement. Volgens de respondenten is het primaire doel van Lean voor het (top)management niet altijd even helder: *“In het managementteam is veel onduidelijkheid over wat Lean nu precies is.”*

Uit het onderzoek blijkt dat Leanmanagement door het (top)management in sommige gevallen wordt gezien als een middel om de bezuinigingsdoelstellingen te kunnen realiseren. Zo noemt een respondent een voorbeeld waarbij Lean werd geïntroduceerd in de vorm van een businesscase, waarbij een structurele besparing via personeelsreductie diende te worden behaald. Een ander voorbeeld is een Lean traject waar bij de introductie geen taakstelling aan werd verbonden, maar waar inmiddels een personele taakstelling is vastgesteld.

“De nadruk lag op het zo efficiënt mogelijk inrichten en het behalen van de taakstelling in plaats van kwaliteitsverbetering van de dienstverlening of slimmer inzetten van personeel.”

Leanmanagement is in principe gericht op continu verbeteren vanuit de focus op de klant. Dit moet gebeuren door medewerkers zelf in staat te stellen om het proces te optimaliseren. De nadruk leggen op kostenreductie, besparingsdoelstellingen en efficiëntie vanuit het management lijkt in de praktijk dan ook het implementatieproces te dwarsbomen. Zo blijkt uit de uitspraken van meerdere respondenten. Het moet volgens een van de respondenten meer gezien worden als een ‘waardevermeerderingoperatie’.

“Lean als costcutting instrument is nooit succesvol. Dan moet je als Lean adviseur afvragen of je wel op de juiste plek zit.”

Ondanks de voordelen die Leanmanagement kan hebben voor de medewerkers, blijkt de insteek vanuit besparingen op gespannen voet te staan met Lean. Er ligt een besmettingsgevaar op de loer. Het is voor een aantal organisaties dan ook een uitdaging om Leanmanagement geen negatieve uitstraling te laten krijgen (*Lean is mean*). Het feit dat procesverbeteringen direct leiden tot personele besparingen zorgt voor een besmettingsgevaar bij de implementatie van Lean. Dit kan ervoor zorgen dat medewerkers geen volledige medewerking verlenen aan het verbeterproces, of

dat er zelfs weerstanden ontstaan onder het personeel. De medewerkers gaan op den duur inzien dat de invoering van Lean consequenties heeft voor het personeel, en dat het werk met minder mensen gedaan kan worden. Deze weerstanden zijn minder sterk van toepassing op afdelingen waar sprake is van hoge werkdruk als gevolg van een beperkte capaciteit. Maar feit blijft, dat de nadruk op efficiëntie en besparing vanuit het management een negatieve invloed kan hebben op het implementatieproces.

“Lean gaat primair over de kwaliteit voor je klant. Wat je nog weleens om je heen ziet, ook in gemeenteland, is dat Lean alleen wordt gebruikt als instrument om bezuinigingen te realiseren. Die aanpak roept weerstand op. Niemand is bereid om aan zijn eigen ondergang of baanverlies te werken.”

Leanmanagement vraagt dan ook om een andere houding van het management, aldus een deel van de respondenten. Het is aan de directie om richting te geven en te sturen op het behalen van Lean resultaten. Dat vraagt om een management wat anders kijkt naar ‘hoe de medewerker zijn werk doet’. Hierin zit een uitdaging voor de organisaties: *“Er dient een omslag plaats te vinden van sturing op financiën en formatie naar kwaliteit van werken en toegevoegde waarde voor de klant.”*

Het feit dat de noodzaak tot bezuinigingen steeds sterker wordt maakt het er voor de gemeentelijke organisaties niet gemakkelijker op. Een tweetal respondenten geven als aanbeveling dan ook om de bezuinigingsoperatie strikt te scheiden van Leanmanagement. Zo dient de directie in samenwerking met de lijnmanager resultaatafspraken te maken in de vorm van bijvoorbeeld doorlooptijdverkorting of zelfs een taakstelling, en kan het verbeterteam helpen deze doelstelling te realiseren.

Een nadrukkelijke focus van het management op besparingen, efficiëntie en personeelsreductie kan zoals eerder aangehaald leiden tot weerstanden bij medewerkers doordat de term Lean geassocieerd wordt met ontslagen. Op basis van bovenstaande bevindingen kan de verwachting dat de primaire managementfocus op efficiëntie een negatieve invloed heeft op de implementatie van Leanmanagement valide worden geacht.

4.2.3. Samenvatting

Uit voorgaande subparagrafen is gebleken dat zowel de koppeling van Leanmanagement aan de strategische organisatiedoelstellingen als de focus van het (top)management een sterke invloed kunnen uitoefenen op het implementatieproces. De respondenten zijn het er over eens dat het verbinden van Leanmanagement aan de strategische organisatiedoelstellingen en de doorvertaling hiervan naar de rest van de organisatie een positieve invloed heeft op het implementatie proces. Iedere onderzochte gemeente blijkt hier in meer of mindere mate aandacht aan te besteden. Het moment waarop Leanmanagement wordt gekoppeld aan de strategische doelen blijkt echter te verschillen. Het lijkt hierbij dan ook een kwestie van tijd, voordat de organisaties met een minder sterke koppeling hierin verdere stappen kunnen zetten. Het implementatieproces wordt daarentegen negatief beïnvloed door de primaire focus van het topmanagement op efficiëntie en besparingen. Het verbinden van bezuinigingsdoelstellingen aan een Lean traject blijkt te stuiten op weerstanden onder het personeel. De term Lean wordt geassocieerd met personeelsreductie wanneer procesverbeteringen ontslagen tot gevolg hebben. De vooraf gestelde verwachtingen met betrekking tot de strategische benadering, en de managementfocus op het gebied van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie, kunnen op basis van de interviews worden gevalideerd. De strategische positionering oefent dus een sterke invloed uit op het implementatieproces van Leanmanagement binnen de gemeentelijke organisatie.

4.3. Organisatievormgeving

Het tweede element uit het model van Van Amelsvoort (1999) is de organisatievormgeving. Het gaat hierbij om de 'structuur en systemen maar ook over het gedrag van mensen, hun onderlinge relaties en opvattingen over het werk en de organisatie' (Van Amelsvoort, 1999). Op basis van de gemaakte koppeling tussen de theorie van Van Amelsvoort (1999) en Radnor et al. (2006) is de organisatievormgeving opgedeeld in de volgende factoren: eigenaarschap medewerkers (4.3.1.), betrokkenheid management (4.3.2.), organisatiecultuur (4.3.3.), houding ten opzichte van verandering (4.3.4.) en de middelen voor verandering (4.3.5.). Deze paragraaf wordt eveneens afgesloten met een samenvatting (4.3.6.).

4.3.1. Eigenaarschap medewerkers

In dit onderzoek wordt verondersteld dat het eigenaarschap van de medewerkers een beïnvloedende factor is bij de implementatie van Leanmanagement. Eigenaarschap wordt in dit onderzoek gedefinieerd als "de houding van medewerkers ten opzichte van continu verbeteren", en kan worden waargenomen aan de hand van de 'mate van toewijding, tijd en betrokkenheid van medewerkers bij verbeteractiviteiten'. De verwachting hierbij is als volgt:

Verwachting 3: Als de medewerkers eigenaarschap voelen voor de verandering dan heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

Bij verschillende ondervraagde gemeenten wordt aangegeven dat de medewerkers een positieve houding hebben tegenover het verbeteren van de eigen werkplek. Dit enthousiasme neemt toe wanneer de eerste trajecten zijn doorlopen en de medewerkers hebben ervaren dat het daadwerkelijk kan leiden tot verbeteringen in het proces.

"Het enthousiasme en het succes van deze pilot heeft vervolgens binnen de organisatie als een olievlek gewerkt. Het feit dat de medewerkers zelf aan de knoppen stonden en hun frustraties om konden zetten in mogelijkheden om te verbeteren leverde veel enthousiasme op. Er ontstond meer vraag vanuit de organisatie en daarmee ook meer behoefte aan meer Lean adviseurs."

Deze initiële successen hebben bij de bovenstaande gemeente bijgedragen aan een grotere vraag naar Lean trajecten. Dit kan zonder meer als een positief effect worden getypeerd in het daadwerkelijke implementatieproces, omdat enkele trajecten tot een olievlek kunnen leiden binnen de organisatie. Het feit dat er eigenaarschap bestaat onder de medewerkers kan worden gezien als een belangrijke voorwaarde voor succes.

"Wil je met overtuiging wat veranderen of doe je het omdat het moet. In het laatste geval dan komt er gewoon veel minder van terecht."

Het gevolg is dat de implementatie van Leanmanagement tegen grenzen aanloopt, omdat de verbeteringen op papier niet worden geïmplementeerd en geborgd in de praktijk. Voordat een traject wordt gestart moet dan ook worden gekeken naar de 'haalbaarheid' in termen van de beschikbare toewijding, tijd en betrokkenheid op de werkvloer. Dit kan gebeuren door gesprekken te voeren met de medewerkers.

"Om te starten met Lean moet er een eigenaar zijn, iedereen moet de training volgen inclusief het management. Als dit niet het geval is gaat het over. Vooraf wordt door middel van intakegesprekken gekeken naar de haalbaarheid van een traject, en de bekwaamheid en bereidheid van de medewerkers voor investering in continu verbeteren: Is er een voedingsbodemp voor verbeteren?"

Wat voor de werkvloer geldt, geldt eveneens voor de leidinggevende functies binnen de organisatie. Eigenaarschap 'in de lijn' blijkt essentieel voor het succesvol starten van Leanmanagement initiatieven, en het bereiken van resultaten met deze initiatieven. Om resultaten te bereiken en vast te houden is volhardendheid nodig bij de managers, die pas ontstaat wanneer men er echt in geloofd: *"Dat is aan de manager en zijn eigenaarschap, en de manier hoe hij daar invulling aan geeft."* Naast eigenaarschap moeten de managers ook voldoende tijd vrij maken en over de juiste vaardigheden beschikken om het team op de juiste wijze te kunnen ondersteunen. Niet iedere gemeente heeft dit echter op dit moment al voor elkaar.

"De belangrijkste die we hebben gezien is dat leidinggevende niet voldoende tijd, commitment en vaardigheden hebben om een stap te kunnen maken. Daar zijn we nu aan het investeren."

Volgens het merendeel van de respondenten moet er eigenaarschap aanwezig zijn om het verbetertraject te laten slagen. Het verbeteren van het eigen werk zorgt voor eigenaarschap en enthousiasme bij de medewerkers. Dit heeft tot gevolg dat er meer vraag naar verbetertrajecten ontstaat binnen de organisatie en dit kan werken als een olievlek van Lean binnen de organisatie. Dit effect maakt dat eigenaarschap van de medewerkers bij de verbetertrajecten een positief effect heeft op het implementatieproces. Deze verwachting kan dan ook worden gevalideerd.

4.3.2. Betrokkenheid management

Een tweede factor die de implementatie van Leanmanagement volgens Radnor et al. (2006) mogelijk beïnvloed is de betrokkenheid van het management bij de implementatie. Hierbij wordt onderzocht welke invloed de mate van toewijding, tijd en betrokkenheid van het (top)management heeft op het implementatieproces. De verwachting hierbij is:

Verwachting 4: Als het (top)management betrokken wordt bij de implementatie dan heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

Een hoge mate van betrokkenheid van het management zou volgens deze veronderstelling bijdragen aan het succes van Leanmanagement binnen de organisatie. Zoals in de voorgaande subparagraaf reeds werd aangestipt heeft de introductie van Leanmanagement niet alleen consequenties voor de uitvoerende medewerkers maar ook voor het management. Lean vraagt ook veel van het (top)management, wat er volgens de respondenten 'echt achter moet staan'. Wanneer dit niet het geval is wordt de daadwerkelijke implementatie 'ingewikkeld' en komt het implementatieproces op een gegeven moment niet meer verder.

"Als dit niet aanwezig is loop je op een gegeven moment tegen een plafond aan. De directeur is wel sponsor maar committeert zich niet volledig aan het continu verbeteren. Dan komt het een heel ent, maar niet helemaal."

Een van de gemeenten stelt zelfs dat de betrokkenheid van het management noodzakelijk is voor het doen slagen van de Lean initiatieven: *"Als het management er niet in geloofd, kun je ook beter stoppen."* Daarbij kan aandacht van het management bijdragen aan het succes van Leanmanagement binnen de organisatie, zo blijkt uit de woorden van meerdere respondenten. Volgens een van de onderzochte gemeenten onderscheiden zij zich van andere organisaties door het management wat de filosofie volledig ondersteunt.

"Het is de managementdrive die hier zit voor organisatieontwikkeling die het grote verschil maakt."

De betrokkenheid is om meerdere redenen een noodzakelijke succesfactor volgens de respondenten. Allereerst is deze betrokkenheid nodig omdat de traditionele sturende leiderschapsstijl in een Lean organisatie wordt vervangen door een dienende en faciliterende leiderschapsstijl 'met een belangrijke focus op de werkvloer'. 'De werkvloer maakt het verschil' en is de verbindende schakel tussen de organisatie en de dienstverlening aan de burger, waardoor alle ondersteuning hierop gericht dient te zijn. Daarnaast is de betrokkenheid van het management van belang omdat het volgens de respondenten af en toe nodig is om 'door te drukken'. Tevens was er één gemeente die aangaf dat het management heeft geholpen om na de ontstane weerstand in het beginstadium de medewerkers weer 'op het juiste spoor te krijgen': *"Het management heeft hierbij een sleutelrol."*

Met name na de 'olievlekfase' lijkt de betrokkenheid van het management in toenemende mate een rol te gaan spelen. Na de eerste Leanmanagement initiatieven die binnen de bestaande structuur zijn opgestart wordt in een verder gevorderd stadium een aanpassing gevraagd van de organisatie en het gedrag van medewerkers. Dit vergt meer dan alleen een investering in termen van geld of middelen.

"Hier gaat het om meer dan alleen de investering, hier gaat het ook over ander gedrag en andere vaardigheden. Dat betekent dat je meer moet doen dan je investering, dat je ook zelf daar iets voor moet laten. Dat je als leidinggevende of als directie / management dus anders moet opereren. In de eerste fases kan je nog op afstand blijven, dat lukt vanaf stap drie niet meer."

Maar het creëren van betrokkenheid is niet van de een op de andere dag geregeld en vergt continue aandacht en tijd van de Lean managers. Bij de ene organisatie staat de directie volledig achter de filosofie, bij de andere organisatie is dit proces nog aan de gang of ligt hier nog een uitdaging voor de komende jaren.

"De gemeente wil de overige directeuren en de gemeentesecretaris de komende tijd ook mee krijgen."

In een gevorderd stadium in de toepassing van Lean dient er een andere leiderschapsstijl te worden gehanteerd en af en toe moeten beslissingen doorgedrukt worden door het management. De betrokkenheid van het management is hierbij volgens de respondenten noodzakelijk om een stap verder te komen in het implementatieproces. Betrokkenheid van het (top)management heeft dan ook een positieve invloed op het implementatieproces, waarmee de eerder geformuleerde verwachting kan worden gevalideerd.

4.3.3. Organisatiecultuur

De organisatiecultuur is volgens Radnor et al. (2006) zowel een succesfactor als een barrière bij de implementatie van Leanmanagement. In dit onderzoek wordt deze factor gedefinieerd als: *"de mate van bewustzijn en begrip van proces(stromen), verspillingen en klantwaarde"*. De veronderstelling die getoetst wordt in de interviews is de volgende:

Verwachting 5: Als de organisatiecultuur niet gericht is op continu verbeteren dan heeft dit een negatieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

De organisatiecultuur blijkt een bepalende factor te zijn bij de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie. De 'procesoriëntatie' binnen een deel van de onderzochte organisaties blijkt er laag te zijn. Er bestaat weinig inzicht in de 'dynamiek van processen' en processtromen.

"De procesoriëntatie in deze organisatie is laag, en als je de dynamiek van processen niet begrijpt is het lastig gesprekken te voeren met de beslistafel."

Dit vormt een belemmerende factor aangezien Leanmanagement vraagt om begrip van processtromen, verspillingen en klantwaarde. Deze kenmerken zijn in een aantal van de organisaties nog ondervertegenwoordigd. Dit uit zich in medewerkers die het werk plichtmatig doen omdat ze er van overtuigd zijn dat het zo moet. Hierbij wordt niet altijd gekeken naar de effecten van het werk voor de rest van het proces. Er wordt vaak puur gefocust op het correct uitvoeren van de eigen werkzaamheden.

“Wat opvallend is in de cultuur van de gemeente is dat veel medewerkers niet kunnen uitleggen waarom of voor wie ze bepaalde (extra) handelingen in het proces doen. Er bestaat weinig inzicht in de complexiteit van het eigen proces.”

In de filosofie van Leanmanagement is de vraag waarom iets gebeurt belangrijker dan door wie het is gebeurd. Bij fouten wordt er vaak gezocht naar de schuldige in plaats van de oorzaak, wat niet bijdraagt aan het ontwikkelen van een ‘lerende organisatie’. Een omgeving waar ruimte bestaat om fouten te maken en ervan te leren is cruciaal in de filosofie van Leanmanagement. De respondenten geven echter aan dat het aanspreken van collega’s op resultaten niet of nauwelijks ingeburgerd is binnen de gemeentelijke organisatie. Dit komt mede omdat er geen directe consequenties zitten aan tegenvallende resultaten, wat het aanspreken bemoeilijkt.

“De oorzaak hiervan zou kunnen zitten in het elkaar niet aanspreken en het niet stellen van kritische vragen. Bij resultaatgericht werken zijn juist de ‘waarom’ –vragen belangrijk. Ook dit heeft te maken met de cultuur van de organisatie.”

Door de workshops en trainingen op het gebied van processen en Lean kan deze houding ten opzicht van het eigen werk evenwel veranderen in een ‘positief kritische’ houding waarbij wordt gekeken waar verspillingen zitten of waar verbeteringen mogelijk zijn. De organisatiecultuur van de gemeente wordt door meerdere respondenten tevens getypeerd als het ‘blauwe denken’. Dat wil zeggen, dat een duidelijke doel of resultaat wordt geformuleerd, dat stappen hier naartoe vast liggen en men voornamelijk gericht is op stabiliteit en beheersing (De Caluwé en Vermaak, 2006).

“De gemeentelijke organisatie heeft behoefte aan zekerheid en houdt graag vast aan structuur en de kaders van de wet: de organisatie is heel erg blauw.”

De gemeente is erg gedreven vanuit controles en wet- en regelgeving. Dit heeft invloed op de wijze van sturing binnen de organisatie. Ook de structuur van de organisatie draagt niet bij aan een cultuur van continu verbeteren. Lean vraagt om verantwoordelijkheid op de werkvloer in plaats van een hiërarchisch gestuurde organisatie. De cultuur die hierbij hoort is volgens de respondenten sterk ingebed in de organisatie, en is dan ook niet zo maar te doorbreken door middel van een workshop of training. De organisatiecultuur van de gemeentelijke organisatie komt niet overeen met de cultuur die Leanmanagement vraagt, aldus een van de respondenten: “Omgangsregels van de dagelijkse realiteit botsen met de regels die Leanmanagement vraagt.”

“De gedragscomponenten zijn tegen intuïtief van hoe gemeenten aansturen in een politiek bestuurlijke omgeving. Prestatie- en procesmanagement vragen andere gedragscomponenten die anders zijn dan de klassieke cultuur en gedrag die binnen een overheidsorganisatie bestaan.”

Dat de cultuur van continu verbeteren nog niet in iedere gemeentelijke organisatie aanwezig is werkt belemmerend bij de implementatie van Leanmanagement. Het 'oude gedrag' van de medewerkers komt aan de oppervlakte wanneer zich omvangrijkere problemen en noodsituaties voordoen. Dit komt volgens één van de respondenten doordat er een 'harde overtuiging' bestaat dat Lean niet op alles toepasbaar is.

"De 'oude patronen' zitten hierdoor sterker ingebakken dan in het bedrijfsleven. Het veranderen van medewerkers is 'het meest complexe wat er bestaat'. Het heeft te maken met achtergronden, normen en waarden en relaties."

De bovenstaande bevindingen geven aan dat houding en gedrag als cultuuraspecten een belangrijke rol spelen in het stadium van het implementatieproces waar de gemeenten momenteel in zitten. Hierbij komt dat een gedragsverandering moeilijker te bewerkstelligen is wanneer het personeelsbestand verouderd is. Deze verandering gaat dan ook verder dan een oppervlakkige verandering in de organisatie. Het is dan ook opvallend dat de meeste organisaties Leanmanagement in eerste instantie aanvielen vanuit de methoden en technieken. Er is volgens de respondenten continu aandacht nodig voor de kanteling in het werken en denken van de medewerkers om een cultuur van continu verbeteren te bereiken.

Als gevolg van het 'blauwe denken', wat in de gemeentelijke organisatie sterk aanwezig is, is de procesoriëntatie laag en zijn de medewerkers voornamelijk gefocust op het correct uitvoeren van de werkzaamheden. Het draagt eveneens niet bij aan het ontwikkelen van een lerende organisatie. Als de organisatiecultuur niet primair is afgesteld op het continu verbeteren, heeft dit dus een negatieve invloed op het implementatieproces, waarmee de verwachting kan worden gevalideerd.

4.3.4. Houding ten opzichte van verandering

Uit het onderzoek van Radnor et al. (2006) is gebleken dat een sceptische houding ten opzichte van de verandering een barrière is bij de implementatie van Leanmanagement. In dit onderzoek wordt onderzocht of dit eveneens het geval is bij de implementatie van Leanmanagement. De verwachting hierbij kan als volgt worden geformuleerd:

Verwachting 6: Als de medewerkers sceptische houding hebben ten opzichte van veranderprogramma's heeft dit een negatieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

De houding van de medewerkers ten opzichte van de verandering verschilt per organisatie. Lean en procesverbetering is voor de meeste medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie een redelijk nieuw fenomeen, waarop wisselend wordt gereageerd. Over het algemeen zijn medewerkers enthousiast over het meedenken en herinrichten van de eigen processen. Dit geeft een kans om frustrerende stappen uit het dagelijkse werk te halen en zelf aan het roer te staan van het proces. Echter, wanneer de bedachte verbeteringen in de praktijk dienen te worden geïmplementeerd ontstaat er soms weerstand, waardoor verbeteringen niet daadwerkelijk worden doorgevoerd, zo blijkt uit de volgende uitspraken van de respondenten.

"Er ontstond al snel veel enthousiasme en energie om een bijdrage te leveren, maar het implementeren van de verbeteringen levert veel weerstand op."

"..., ik heb in heel veel gevallen gezien dat er op papier prachtige verbeteringen geboekt zijn maar in de praktijk die verbeteringen zich niet materialiseerde. Het bleken vaak verbeteringen op papier."

Met name in het begin bleek er een sceptische houding te bestaan bij een aantal medewerkers. Het feit dat er mogelijk taken of stappen uit het proces verdwijnen zorgde voor ongerustheid bij het personeel. Deze ongerustheid kon bij deze afdeling echter worden weggenomen aangezien er meer werk lag dan er capaciteit beschikbaar was, zodat iedereen zijn baan zeker kon behouden. Een veilige omgeving om te kunnen verbeteren speelt bij Leanmanagement een belangrijke rol.

“De gedachte bij medewerkers dat ze aan het werk kwamen en dat ze straks geen werk meer zouden hebben. Het feit dat er bij onze dienst voldoende werk lag te wachten nam de druk bij de medewerkers voor een stuk weg.”

Een andere oorzaak van de sceptische houding van medewerkers komt doordat de oplossing vaak van bovenaf wordt opgedragen, terwijl Lean juist vraagt om de werkvloer zelf de procesverbeteringen door te laten voeren. Zo worden oplossingen van buiten of bovenaf niet zo snel geaccepteerd als de eigen oplossingen: *“Het is een fundamenteel andere manier van denken, daar laat je je moeilijk op adviseren.”*

Een van de respondenten geeft aan dat dit wordt gezien als een ‘natuurlijke weerstand’, waar bij iedere verandering sprake van is. Het geeft juist aan dat er dingen gaan veranderen in de organisatie en dat de medewerkers hier wat van (gaan) merken. Dit hoeft niet per definitie een negatieve invloed te hebben op de implementatie van Leanmanagement.

“Weerstand is inherent aan de ontwikkelfasen van verandering van de organisatie. Het is min of meer voorspelbaar, elke fase kent zijn eigen dynamiek.”

Het feit dat de procesoptimalisaties direct gevolgen hebben voor het werk van de medewerkers, blijkt te leiden tot ongerustheid en weerstand. Deze weerstand zorgt ervoor dat de op papier uitgedachte verbeteringen in de praktijk niet worden doorgevoerd. Een sceptische houding heeft dus weldegelijk een negatieve invloed op het implementatieproces. De vooraf gestelde verwachting kan dus worden gevalideerd.

4.3.5. Middelen voor verandering

Een organisatieverandering kost altijd een investering in tijd of middelen van de organisatie. Radnor et al. (2006) stellen dat de beschikbaarheid van middelen zowel een succesfactor als een barrière kan opleveren bij de implementatie van Leanmanagement. In het licht van de aanhoudende bezuinigingen is het echter interessant om te onderzoeken of de beschikbaarheid van middelen invloed heeft op het succes van Leanmanagement. De verwachting in dit onderzoek is als volgt:

Verwachting 7: Als er geen middelen beschikbaar zijn voor organisatieverandering dan heeft dit een negatieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

Bij de introductie van Leanmanagement werd niet bij iedere gemeente direct budget vrij gemaakt om het implementatieproces te faciliteren. In dit geval werd wel een voorstel gedaan aan de gemeenteraad en het college van burgemeesters en wethouders om geld hiervoor vrij te maken. Het merendeel van de gemeenten heeft dan ook tijd en middelen vrij gemaakt voor projecten, trainingen en workshops. Dit wordt door deze organisaties gezien als een belangrijke succesfactor. Mits deze tijdsinvestering ook wordt ondersteund door de manager van de afdeling.

“Voorheen was het steeds tussendoor en strijdig met andere prioriteiten, nu twee volle dagen waarin de medewerkers met elkaar bezig kunnen zijn.”

De financiële crisis en de noodzakelijke bezuinigingen van de Nederlandse gemeenten in de afgelopen jaren hebben er echter voor gezorgd dat er minder middelen beschikbaar zijn dan voorheen. Dit heeft er volgens één van de respondenten toe geleid dat er onvoldoende capaciteit en expertise aanwezig is om de medewerkers adequaat te kunnen ondersteunen in de Lean trajecten.

“Echter, de capaciteit en expertise ontbreekt om iedereen goed te kunnen ondersteunen. De vraag is dan ook: hoeveel capaciteit wil je vrij maken om aan proces- en kwaliteitsverbetering te werken?”

Een antwoord wat hierop gekozen kan worden is om focus aan te brengen in het aantal projecten wat men tegelijkertijd onder handen neemt. De schaarste aan middelen dwingt het tot het stellen van prioriteiten. Alleen de trajecten die een significante bijdrage of verbeterpotentieel hebben worden opgestart. Wanneer er voldoende potentieel bestaat kan dit weer een positief effect hebben op de resultaten van het traject. Daarnaast zorgt de schaarste aan middelen voor creativiteit in het handelen gedurende het implementatieproces. Dit kan bijvoorbeeld door in plaats van (financiële) middelen ruimte ter beschikking te stellen voor trainingen, workshops en sessies.

De beschikbaarheid van middelen blijkt op basis van bovenstaande bevindingen niet per definitie invloed te hebben op het implementatieproces. Door dat er weinig middelen vrijgemaakt kunnen worden door de onderzochte gemeenten dwingt dit de organisaties om creatief om te gaan met hetgeen wat voorhanden is. Tevens zorgt de schaarste aan middelen ervoor, dat er focus wordt aangebracht op de projecten of processen waarin de grootste urgentie of verbeterpotentieel schuilt. Op basis hiervan kan deze verwachting niet worden gevalideerd dan wel gefalsificeerd in verband met onvoldoende empirisch bewijs.

4.3.6. Samenvatting

In deze paragraaf zijn de volgende factoren aan bod gekomen: *eigenaarschap medewerkers, betrokkenheid van het management, organisatiecultuur, houding ten opzichte van de verandering en de beschikbaarheid van middelen voor de verandering.*

Het eigenaarschap bij het middenkader blijkt even zo belangrijk als het eigenaarschap onder de overige medewerkers. Positieve resultaten uit de trajecten kunnen werken als katalysator voor het creëren van een ‘olievlek’. Eigenaarschap onder de medewerkers blijkt dan ook een positief effect te hebben op het implementatieproces, waardoor deze verwachting kan worden gevalideerd. Het is wel zaak dat vooraf goed wordt gekeken of er voldoende toewijding, tijd en betrokkenheid aanwezig is om de verbeteringen daadwerkelijk te implementeren, anders kan dit leiden tot belemmeringen gedurende het proces.

De betrokkenheid van het management heeft niet alleen voor een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement, het management speelt volgens de respondenten zelfs een cruciale rol in het implementatieproces. Op basis van deze bevindingen kan deze verwachting eveneens worden gevalideerd. Uit de interviews blijkt evenwel dat er verschillen te herkennen zijn tussen de verschillende gemeenten, in de mate waarin het management betrokken is. Er zijn gemeenten waarbij het blijft bij een wens om het management betrokken te krijgen, maar er zijn ook gemeenten waar het reeds wordt gezien als de ‘onderscheidende factor’.

De organisatiecultuur blijkt ook een bepalende factor in het doen slagen van Lean. Zeker in de stap van de methoden en technieken naar een ‘lerende organisatie’ blijkt houding en gedrag een belangrijke rol te spelen. De gemeentelijke organisatiecultuur kent in de praktijk echter grote verschillen met de cultuur die Leanmanagement vraagt. De procesoriëntatie is laag waardoor medewerkers niet over het eigen proces heen kijken naar de effecten voor andere schakels. Een

organisatiecultuur die niet gericht is op continu verbeteren heeft een negatieve invloed op de implementatie van Leanmanagement, waardoor ook deze verwachting kan worden gevalideerd. De overgang van de hardnekkige 'oude patronen van het blauwe denken' naar een cultuur van continu verbeteren blijkt echter een grote stap, mede als gevolg van een verouderd personeelsbestand.

Vooraf in het beginstadium stonden sommige medewerkers sceptisch tegenover de implementatie van Leanmanagement. Dit terwijl Lean mogelijkheden biedt om verbeteringen aan te brengen in het eigen proces. Verbeteringen worden met name op papier uitgewerkt maar worden niet altijd geïmplementeerd en gerealiseerd in de praktijk. Weerstand wordt als gebruikelijk gezien bij de ontwikkeling van de organisatie en het gaat er om hoe de organisatie hier mee omgaat. Medewerkers staan open voor het verbeteren en herinrichten van de processen, mits de onzekerheid van hun baan of baanverlies wordt weggenomen. Een sceptische houding van de medewerkers heeft een negatieve invloed op de implementatie van Leanmanagement, maar is inherent aan de ontwikkeling van de organisatie.

Ondanks dat er weinig middelen vrijgemaakt kunnen worden door de onderzochte gemeenten gaan organisaties creatief om met hetgeen wat voorhanden is. Tevens zorgt de schaarste aan middelen ervoor dat er focus wordt aangebracht op de projecten of processen waarin de grootste urgentie of verbeterpotentieel schuilt. De beschikbaarheid van middelen blijkt op basis van bovenstaande bevindingen in mindere mate invloed te hebben op het implementatieproces, wat maakt dat deze verwachting niet kan worden gevalideerd.

4.4. Omgevingscondities

Naast de strategische positionering (4.2.) en de organisatievormgeving (4.3.) hebben ook de omgevingscondities invloed op de gemeentelijke organisatie. De omgevingscondities worden in dit onderzoek onderverdeeld in de factoren: tempo van veranderingen (4.4.1), de urgentie om te veranderen (4.4.2.) en de waardenpluriformiteit (4.4.3.). Ook deze paragraaf wordt afgesloten met een samenvatting (4.4.4.) met de belangrijkste bevindingen.

4.4.1. Tempo van veranderingen

Uit het onderzoek van Radnor et al. (2006) is gebleken dat de snelheid waarin organisatieveranderingen worden doorgevoerd in de publieke sector van nature laag is. Dit heeft volgens deze auteurs een negatieve invloed op de implementatie van Leanmanagement. In dit onderzoek wordt deze factor onderzocht binnen de Nederlandse gemeentelijke organisaties, waarbij de verwachting als volgt kan worden geformuleerd:

Verwachting 8: Als veranderingen binnen de organisatie traag verlopen heeft dit een negatieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

Op basis van de gehouden interviews bij de verschillende Nederlandse gemeenten, is niet op te maken of de snelheid van invoering van organisatieveranderingen verschilt van die in de private sector. Wel geeft één van de respondenten aan dat organisatieveranderingen tussen gemeenten onderling verschillen qua snelheid. De burgers vergelijken de dienstverlening, waardoor de druk blijft bestaan om een minimumniveau van dienstverlening in acht te nemen.

Wat wel opvalt is dat de factor 'politiek' een sterke invloed kan hebben op de bedrijfsvoering van de ambtelijke organisatie. Zo kan van de een op de andere dag, bijvoorbeeld na de verkiezingen, worden besloten dat een dienst of een bepaald proces overbodig is geworden. Wanneer vier jaar later een omslag plaatsvindt in het politieke spectrum kan dit de processen binnen de organisatie weer sterk beïnvloeden: *"De prioriteiten die de politiek legt beïnvloeden te keuzes in de ambtelijke*

verbetertrajecten.” Naast de politieke component kunnen veranderingen in de wetgeving van hogerhand eveneens het implementatieproces belemmeren: “... de wetgeving verandert in hoog tempo.” Zo kan een besluit van het Rijk ervoor zorgen dat processen of diensten en producten van de gemeenten worden opgeheven of uitbesteed. Volgens de respondenten volgen veranderingen in de wetgeving elkaar in hoog tempo op wat een barrière vormt voor veranderingen op de lange termijn.

“Dat is heel anders dan nu, en dit kan de organisatie volledig op de kop gooien. Dat heb je in het bedrijfsleven ook wel door nieuwe technologieën en dergelijke, maar daar gaat het wat geleidelijker dan in de politiek, waar het afhankelijk is van de winnende partij in de gemeenteraadsverkiezingen. Koerswijzigingen om de vier jaar doen iets met je processen en de inzet van Lean.”

Tot slot speelt ICT een belangrijke rol bij verbetertrajecten. De gewenste aanpassingen in de ICT die het proces dienen te ondersteunen kunnen echter niet altijd (op tijd) worden gerealiseerd door de leveranciers. Dit zorgt voor frustraties in het implementatieproces, en kan de snelheid van implementeren sterk vertragen of ervoor zorgen dat verbeteringen in de praktijk helemaal niet gerealiseerd worden.

“Om een uniforme werkwijze te kunnen bewerkstelligen is vaak ICT nodig, maar de snelheid van invoering hiervan belemmert de implementatie.”

“Vaak worden digitale oplossingen geopperd maar vaak kon de ICT ondersteuning niet volgen. De meest optimale oplossingen bleken niet haalbaar.”

Op basis van voorgaande bevindingen kan de verwachting dat wanneer veranderingen traag verlopen dit een negatieve invloed heeft op het implementatieproces niet worden gevalideerd. De politiek kan echter de bedrijfsvoering van de gemeentelijke organisatie sterk en plotseling beïnvloeden, doordat prioriteiten worden verlegd of de wet- en regelgeving wordt aangepast.

4.4.2. Urgentie om te veranderen

Een tweede omgevingsconditie die de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie kan beïnvloeden is het bewustzijn en de urgentie om te veranderen of te verbeteren. ‘*Organizational readiness*’ wordt door Radnor et al. (2006) gezien als een kritische succesfactor in het implementatie proces. De veronderstelling die in dit onderzoek wordt getoetst luidt als volgt:

Verwachting 9: Als de urgentie om te veranderen of te verbeteren hoog is heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

In een overheidsorganisatie is de noodzaak om te veranderen van nature niet zo sterk als in het bedrijfsleven. Vrijwel alle respondenten geven aan dat er in een markt zonder concurrentie niet of nauwelijks prikkels aanwezig zijn om te verbeteren. Hierdoor is de noodzaak om met Lean aan de slag te gaan niet zo sterk aanwezig. Er wordt door verschillende respondenten dan ook wel gesproken over ‘gedwongen winkelnering’ waarbij burgers geen keuze hebben en verplicht zijn om de producten of diensten van de betreffende gemeente af te nemen. Deze beperkte keuzevrijheid van de burger zorgt ervoor dat er binnen de gemeentelijke organisatie weinig noodzaak is om beter te presteren dan het minimaal geëiste niveau van dienstverlening.

“De belangrijkste trigger van het bedrijfsleven, het winstoogmerk, ontbreekt bij de overheid. Er is voor de burger sprake van gedwongen winkelnering bij de overheid.”

Dit gegeven heeft dan ook gevolgen voor het implementeren van continu verbeteren binnen de gemeente. Voor de gemeentelijke organisatie is het moeilijker om het bewustzijn of de noodzaak tot verandering te laten ontstaan onder de medewerkers.

"We kunnen het minder problematiseren".

Als gevolg van de economische crisis, die de afgelopen jaren heeft zijn sporen heeft nagelaten binnen de publieke sector, wordt de noodzaak tot verandering echter versterkt. Het feit dat er meer taken met minder middelen dienen te worden uitgevoerd zal de druk om te veranderen de komende jaren alleen maar vergroten.

"Daarnaast bestond er voor de crisis geen urgentie, maar nu er meer taken met minder middelen moeten worden uitgevoerd neemt de noodzaak tot veranderen toe."

Zo zal de gemeentelijke organisatie naast het afstoten van taken, de overige processen zo effectief en efficiënt mogelijk in moeten richten om een bijdrage te leveren aan de bezuinigingsdoelstellingen. Wanneer de budgetten drastisch worden teruggeschroefd en er nog verspillingen in het proces zitten bestaat er volgens de respondenten een enorm 'verbeterpotentieel'. Dit versterkt het bewustzijn om een drastische verandering binnen de organisatie en de processen te bewerkstelligen.

"Het was voor ons duidelijk dat dit zo'n impact zou hebben dat je dat niet even kon oplossen met een beetje minder dit of dat, het moest radicaal anders."

De toename in de noodzaak of de urgentie tot veranderen heeft volgens de respondenten een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement. De medewerkers zouden eerder bereid zijn om te veranderen wanneer de noodzaak hiertoe groter wordt. Een van de respondenten noemt de urgentie zelfs als de belangrijkste succesfactor om medewerkers in beweging te krijgen.

"Het allerbelangrijkste is volgens mij dat je een 'sense of urgency' hebt, dat je iets moet gaan doen. Dat heeft te maken met of dat we deze manier van dienstverlening nog wel kunnen betalen. Dat is ook gelijk het lastige van de gemeente, die prikkel is er niet altijd. Als er een prikkel is van het moet nu anders, want we krijgen bij wijze van spreken nog maar de helft van de mensen, dan komen mensen wel eerder in beweging."

De urgentie of de prikkel om te veranderen is dan wel niet van nature aanwezig, maar kan wel kunstmatig worden gecreëerd door bijvoorbeeld een vacaturestop in te voeren. Door uitvloeiing van medewerkers neemt de werkdruk toe waardoor de behoefte aan het herinrichten en verbeteren van processen ontstaat. Dit geeft vanuit de werkvloer zelf een positieve impuls aan het implementatieproces. Een van de respondenten geeft aan dat de vraag procesverbetering nu vanuit de managers en medewerkers komt. Zelfs bij het management ontstaat behoefte aan Lean ondersteuning. Een toename van de vraag naar Lean als gevolg van een toename van de werkdruk. Er moet volgens een aantal andere respondenten dan ook voldoende reden zijn om te verbeteren. Als de procesverbetering geen oplossing is voor een nijpend probleem dan kan met deze methodiek wellicht niet het optimale resultaat behaald worden.

"Ga alleen aan de slag als er echt een probleem is."

"Er moet bereidheid zijn om in het begin genoeg te investeren."

"Niet elke probleem of vraag leent zich om met Lean te werken."

Het is dan ook van belang dat de Lean trajecten worden geselecteerd op basis van verbeterpotentieel of noodzaak tot verandering. Dit kan het implementatieproces van Leanmanagement bevorderen. Op basis van deze bevindingen kan de volgende verwachting worden gevalideerd: Een versterking van de 'sense of urgency' heeft een positieve invloed op de implementatie van Lean.

4.4.3. Waardenpluriformiteit

Volgens Hakvoort en Klaassen (2013) zijn bewezen bedrijfsvoeringstechnieken uit de private sector niet per definitie één op één toe te passen in de publieke sector. Dit als gevolg van het onderscheid tussen publiek en privaat en de daarbij benodigde afweging van conflicterende waarden (zie paragraaf 2.4.2.). In dit onderzoek wordt verondersteld dat de mate van spanning in de waardeafweging bij verbeteractiviteiten het implementatieproces kan beïnvloeden. De hierbij horende verwachting luidt als volgt:

Verwachting 10: Als publieke waarden een grote rol spelen in de afweging bij verbeteractiviteiten heeft dit een negatieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

Uit de interviews blijkt dat publieke waarden als rechtmatigheid en zorgvuldigheid een sterke drijfveer zijn binnen de gemeentelijke organisatie. Dit heeft onder meer te maken met de adequate verantwoording achteraf. Het gevolg van de nadruk op rechtmatigheid is, dat er regels en controles worden ingebouwd in de processen om fouten of missers te voorkomen. Dit draagt volgens het merendeel van de respondenten niet bij aan het succes van Leanmanagement, wat juist stimuleert om controles waar mogelijk uit het proces te halen.

"Wij besteden veel tijd aan het verbeteren van de rechtmatigheid, zodat we achteraf kunnen verantwoorden dat processen niet zo zeer goed maar rechtmatig zijn."

"In succesvolle trajecten gaat het niet om meer maar juist om minder regels en procedures."

De overheid stond voorheen bekend als een autoriteit gericht op beheersing en beheer. De kaders die worden gesteld vanuit de wet- en regelgeving zijn van oudsher leidend. Waar de gemeentelijke organisatie intern gericht is, zal de organisatie als gevolg van de veranderende omgeving meer extern gericht moeten worden. Ondanks de aanwezigheid van publieke waarden merken de respondenten op dat efficiëntie en effectiviteit in toenemende mate belangrijk worden in het publieke domein. De organisatie en de processen moeten tevens worden aangepast aan de (veranderende) wensen en eisen van de burger.

"De efficiëntie wordt belangrijker dan het in het verleden was."

Naast de ambtelijke organisatie zet de politieke organisatie (gemeenteraad en college) de kaders en de visie uit voor de stad. Het politieke bestel staat volgens een van de respondenten haaks op de filosofie van Leanmanagement. In de politiek ligt vaak de nadruk op verantwoording wat leidt tot de vraag 'wie' de fout maakt in plaats van 'waarom' de fout wordt gemaakt. Dit geeft een spanningsveld tussen publieke en private waarden, wat tot uiting komt wanneer de nadruk komt te liggen op efficiëntie. Het gaat in tegen het 'bestuurlijke instinct' van de politieke organisatie. De politiek zal de druk opvoeren wanneer blijkt dat als gevolg van efficiencylagen de rechtsgelijkheid of zorgvuldigheid in het geding komt.

"Leanmanagement kan daarbij op gespannen voet staan met het bedrijven van politiek. Het is nu vooral het ambtelijk apparaat wat efficiënter en effectiever wilt werken, maar het door Lean gevraagde gedrag gaat tegen 'het bestuurlijke instinct' in."

Focus op efficiëntie en effectiviteit is nodig, maar het algemeen belang mag niet uit het oog verloren worden. De gemeente heeft te maken met burgers in verschillende rollen en de benodigde evenwichtige afweging hiertussen maakt verbeterinitiatieven in publieke organisaties complex.

“Wij hebben eigenlijk altijd twee klanten: de burger aan de balie en zijn buurman.”

Er is altijd sprake van een spanningsveld tussen deze twee ‘klanten’. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in een aanvraag voor een bouwvergunning. Hier is de burger de klant, maar dient de omgeving van deze burger te worden beschermd voor zijn bouwwoede. Dit is volgens de respondenten eveneens het geval bij uitkeringen. De maatschappij verwacht dat alleen uitkeringen worden verstrekt aan burgers die hier recht op hebben. De ambtelijke organisatie is afhankelijk van besluiten in de politieke arena, en wat daar belangrijk wordt geacht. Dit kan per termijn verschillen en zorgt er voor dat het meest optimale proces niet objectief kan worden vastgesteld.

“Vertrouwen hebben in de burger, met bewijslast achteraf, kan zorgen voor het overslaan van een aantal stappen. Maar de politiek bepaalt of je dit wilt of niet.”

Of het de implementatie daadwerkelijk beïnvloed is echter maar de vraag. Het vraagt iets meer van het ‘afwegingskader’ wat medewerkers bij het verbeteren met de Lean systematiek hanteren. Als je alleen rekening houdt met de efficiëntie dan kan dit leiden tot enorme missers. Zo leidde een eenzijdige focus op de burger als ‘klant’ tot problemen met onrechtmatige toekenning van toeslagen bij de Belastingdienst.

“Daar hadden ze het proces verbeterd vanuit een enkelzijdig begrip van de klant. Ze waren de maatschappij en de rechtmatige eisen daarbij vergeten. Dat maakt verbeteren ingewikkeld omdat je met één proces meerdere klanten bedient, die tegenstrijdige belangen kunnen hebben die je allebei moet bedienen.”

Het aanwezige spanningsveld tussen publieke en private waarden vraagt meer van het ‘afwegingskader’ van medewerkers bij het dagelijks continu verbeteren. Het vormt echter niet direct een belemmering bij het implementatieproces. Naast de verbetertrajecten vraagt ook het implementatieproces een sterkere afweging, bijvoorbeeld in het benoemen van resultaten. Zo kan bij de toepassing van Lean bij beleidsprocessen beter worden gestuurd op de effecten voor de stad dan op harde cijfers, zoals blijkt uit onderstaand citaat.

“Je moet bijvoorbeeld tijdens de transitie niet sturen op hele harde cijfers. Dan krijg je wat er in de zorg is gebeurt, dat iemand 40 seconden krijgt om de steunkousen aan te trekken. Zo werkt het niet, en zo moet je ook niet willen werken. Dat is balanceren.”

Deze balans vraagt dus een evenwichtige afweging maar vormt volgens de respondenten geen belemmering voor de implementatie van Leanmanagement binnen de gemeentelijke organisatie. Op basis van de bovenstaande bevindingen kan de verwachting niet worden gevalideerd dan wel gefalsificeerd aangezien er te weinig empirisch bewijs is dat het tegenovergestelde waar is.

4.4.4. Samenvatting

De omgevingscondities zijn in dit onderzoek opgesplitst in een drietal factoren: *tempo van veranderingen, urgentie om te veranderen en waardenpluriformiteit*. Uit de interviews onder de Nederlandse gemeenten kan niet worden afgeleid of organisatieveranderingen binnen de gemeentelijke organisatie van nature traag verlopen. De verwachting dat dit een negatieve invloed heeft op het implementatieproces kan dus niet worden gevalideerd. Wel zijn er factoren te

benoemen die de implementatie van Leanmanagement kunnen vertragen of bemoeilijken. De politiek kan ervoor zorgen dat bepaalde producten, diensten of processen plotseling overbodig zijn of worden uitbesteed. Daarnaast verandert de wetgeving van hoger hand in hoog tempo. Een derde factor die de implementatie bemoeilijkt is de ICT ondersteuning bij procesoptimalisaties. Aanpassingen in ICT zijn vaak moeizaam of de optimale oplossing blijkt in de praktijk niet haalbaar. Als gevolg van de ontbrekende concurrentie is er bij gemeenten sprake van 'gedwongen winkelnering' die ervoor zorgt dat de noodzaak tot verandering niet of nauwelijks aanwezig is binnen de overheid. De economische crisis in combinatie met de uitbreiding van taken en een vacaturestop heeft bijgedragen aan het versterken van deze 'sense of urgency' binnen gemeentelijke organisaties. Lean vraagt van nature ook om een noodzaak tot verandering in bijvoorbeeld de keuze voor processen waar de meeste problemen of het grootste potentieel aanwezig is. Op basis hiervan kan dus worden gesteld dat de urgentie om te veranderen of te verbeteren een positieve invloed heeft op de implementatie van Leanmanagement.

Publieke waarden als rechtszekerheid en zorgvuldigheid zijn een belangrijke drijfveer binnen de gemeentelijke organisatie. De omgeving vraagt echter wel steeds meer om het effectief en efficiënt besteden van publieke middelen, wat leidt tot een spanningsveld. De aanwezigheid van publieke waarden bij de verbeteractiviteiten binnen de gemeentelijke organisatie vraagt meer van het 'afwegingskader' van de medewerkers. Het vormt echter volgens de respondenten geen noemenswaardige belemmering bij het implementatieproces, waardoor deze verwachting niet kan worden gevalideerd.

4.5. Veranderaanpak

De vierde bouwsteen uit het model van Van Amelsvoort (1999) is de veranderaanpak. In dit onderzoek is dit element vertaald naar vier factoren die beschrijven op welke wijze het proces van de verandering is ingericht. In de eerste paragraaf wordt gekeken in welke mate er gebruik is gemaakt van externe ondersteuning (4.5.1.), en de invloed hiervan op het implementatieproces. Vervolgens wordt ingegaan op de heldere en effectieve communicatie (4.5.2.). Radnor et al. (2006) geven daarnaast aan dat heldere en effectieve communicatie (4.5.3.) een belangrijke voorwaarde is om 'participatie en betrokkenheid op alle niveaus te verzekeren'. Tot slot dient volgens deze auteurs sprake te zijn van teamwork (4.5.4.), waarbij gebruik dient te worden gemaakt van multidisciplinaire teams in het verbeterproces. Deze paragraaf wordt afgesloten met een korte samenvatting (4.5.5.) van de bevindingen.

4.5.1. Externe ondersteuning

Het gebruik van externe ondersteuning bij het opstarten van het proces, en de scholing van de medewerkers, kan volgens Radnor et al. (2006) worden gezien als een succesfactor bij de implementatie van Leanmanagement. Dit zal worden getoetst aan de hand van de duur en omvang van inhuur van externe ondersteuning bij implementatie binnen de gemeentelijke organisatie. Hier wordt de volgende verwachting getoetst.

<p>Verwachting 11: Als gebruik wordt gemaakt van externe ondersteuning bij het opstarten van het proces heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.</p>

De onderzochte gemeenten kennen verschillen in het gebruik van externe ondersteuning bij de implementatie van Leanmanagement. In de meeste cases is in het beginstadium gebruik gemaakt van externe ondersteuning om het proces op te starten. De belangrijkste reden hiervoor is dat de

gemeenten de specifieke inhoudelijke kennis en expertise van de methodiek (nog) niet in huis hebben.

Volgens een aantal respondenten dient de externe inhuur dan ook beperkt te blijven tot een aanvulling op de ontbrekende expertise op het gebied van Lean. Met name op het gebied van training en opleiding van de eigen medewerkers, wat bij Lean een belangrijk aspect is, wordt gebruik gemaakt van externe ondersteuning. Zo worden opleidingsprogramma's, workshops en trainingen gegeven om de medewerkers op te leiden in het werken met continu verbeteren. Een extern bureau werd bijvoorbeeld ingezet bij het ontwikkelen van een opleidingsprogramma: enerzijds omdat er versnelling plaats moest vinden, anderzijds omdat er weinig ervaring was met het geven van trainingen.

De respondenten geven echter aan, dat in een later stadium in mindere mate gebruik wordt gemaakt van externe ondersteuning en dat medewerkers intern worden opgeleid om het proces aan te jagen en te begeleiden. Dit kan volgens de geïnterviewden dan ook worden gezien als een succesfactor bij de implementatie.

"..., belangrijk is dat we het zelf hebben opgepakt en niet door externe partijen. Je kan het proces laten begeleiden maar zeker in een later stadium moet je het echt met je eigen mensen doen dan. Wij wilden zelf die kennis en expertise in huis hebben."

In een andere gemeente blijkt eveneens dat het opleiden van de eigen medewerkers zijn vruchten af kan werpen en het implementatieproces kan versnellen. Hierdoor kan er een sneeuwbaaleffect ontstaan waardoor een snelle verspreiding van het Lean gedachtegoed en de daarbij horende standaarden plaats kan vinden binnen de organisatie. Het intern opleiden van de medewerkers heeft volgens de respondenten dan ook duidelijke een positief effect.

"De Lean coaches ontwikkelen zichzelf ook zo snel dat de standaarden niet langer aan mij of de externen verbonden is. We bewaken alleen de kwaliteit maar we zijn niet meer de ontwikkelaar. Nu wordt ik regelmatig verrast door aanvullingen. We hebben een strikte standaard, maar dat is wel het meest wijzigende document van de organisatie."

Uit de interviews blijkt dat externe ondersteuning in sommige gevallen behulpzaam kan zijn, maar dat het uitgangspunt moet zijn dat de medewerkers intern worden opgeleid. Het feit dat de begeleiding in handen ligt van de eigen organisatie kan ook zorgen voor het versterken van het eigenaarschap en de betrokkenheid bij Lean bij de medewerkers.

"Kijk wat je intern kan doen. Dan liever wat minder rendement maar dat het van ons is, daar heb je op lange termijn meer aan." ... "Medewerkers vinden het ook leuk om door hun eigen collega's getraind te worden, dat heeft met trots en eigenaarschap te maken."

De borging van Lean binnen de organisatie komt niet of nauwelijks tot stand wanneer het projectmatig door een extern bureau wordt toegepast. Er moet geen sprake zijn van een project met een vaste looptijd en vooraf te bepalen kosten en baten, maar dagelijks continu verbeteren. Het binnenhalen van een extern bureau leidt dan ook meer dan eens niet tot het gewenste effect. Om Leanmanagement te kunnen borgen in de gemeentelijke organisatie is het van belang dat de kennis en expertise zoveel als mogelijk in eigen huis georganiseerd wordt bijvoorbeeld door opleiding van de eigen medewerkers. De rol van externen wordt hierbij zoveel als mogelijk geminimaliseerd. Dat wilt overigens niet zeggen dat het inhuren van externe kennis en expertise per definitie geen bijdrage kan leveren aan de implementatie van Leanmanagement.

Het samenspel tussen intern organiseren waar mogelijk, en extern inhuren waar nodig blijkt een positieve uitwerking te hebben.

“In het begin is het goed om kennis te vergaren maar op den duur zal de organisatie zelf moeten gaan leren. Wanneer het project is afgerond gaat de kennis en motivatie verloren. Daarna moet de organisatie zelf leren. Samenwerken en cocreëren is hierin erg belangrijk.”

Externe ondersteuning in het beginstadium van het implementatieproces kan op basis van voorgaande bevindingen worden gezien als een positieve factor. De verwachting is hiermee te valideren. De rol van de externe ondersteuning dient naar mate het proces vordert echter te worden ingeperkt. Het is dan ook zaak dat gedurende het beginstadium de kennis en expertise zoveel mogelijk in eigen huis wordt georganiseerd zodat de ‘kennis en motivatie’ niet verdwijnt wanneer de externe begeleiding stopt.

4.5.2. Heldere en effectieve communicatie

Een andere succesfactor die de implementatie van Leanmanagement in de organisatie positief kan beïnvloeden is een heldere en effectieve communicatie. Volgens Radnor et al. (2006) kan gemeenschappelijke taal en visie in het kader van verandering en verbetering en authentieke naamgeving en visuele communicatie, bijdragen aan het succes van de verandering in de organisatie. In het kader van dit onderzoek is hierbij de volgende verwachting geformuleerd.

Verwachting 12: Als er een gemeenschappelijke taal en visie bestaat in het kader van de verandering heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

Het merendeel van de onderzochte gemeenten hebben dan ook Leanmanagement op een of andere manier vertaald naar de eigen organisatie, naar eigen zeggen om *“taal en betekenis te geven aan Leanmanagement”*. Een aantal gemeentelijke organisaties heeft inmiddels zijn ‘eigen weg’ gevonden, wat bijvoorbeeld tot uiting komt in de vijf ontwikkelfasen (zie bijlage IV), of in een eigen versie van het ‘Lean-huis’ (vergelijkbaar met het model van Van Amelsvoort (1999)). Ook zijn er gemeenten die de ‘best practices’ van meerdere managementtechnieken combineren en toepassen onder de naam van Lean. Deze gemeenschappelijke taal en visie wordt in een deel van de gemeenten tevens uitgedragen door middel van visuele communicatie. Dit wordt belangrijk geacht door de respondenten.

“Ik denk dat in alles wat je doet veranderkundig gezien de grootste kracht is, dat je praat met woorden en begrippen van de organisatie en niet met een of ander managementmodel. Dan is het al snel van ze heeft weer een cursus gevolgd of iets dergelijks. Je moet mensen het echt eigen maken en hier in meenemen, dat is wel belangrijk. En dat is het moeilijkste wat er is.”

Bij een aantal gemeenten wordt voor Leanmanagement een andere bewoording gekozen, omdat er bij de medewerkers een opvatting bestaat dat Lean niet past bij de gemeentelijke organisatie. Een andere reden om te kiezen voor een eigen benaming is omdat in de eerste jaren Lean verkleefd is geraakt aan bezuinigingen en personeelsreductie. Om deze negatieve ‘erfenis’ weg te werken wordt gekozen voor een term die past bij de betreffende gemeente, bijvoorbeeld ‘slimmer werken’ in plaats van Leanmanagement.

De gemeentelijke organisatie is volgens de respondenten zeer complex met verschillende 'bedrijven' in één. De verschillen in complexiteit van de processen binnen de gemeentelijke organisatie vragen dan ook om een maatwerk aanpak. Door de aanpak aan te passen aan de taal op de werkvloer en aan te sluiten bij de behoefte van de werkvloer zal de organisatieverandering beter worden begrepen.

"Een vuilnismen wordt anders getriggert dan een business consultant. Dat ligt mijlen ver uit elkaar. Je zal met de taal mee moeten gaan, je moet mee de werkvloer op om de taal en behoeftes te begrijpen om het plan op aan te pakken."

Deze eigen invulling is volgens de respondenten tevens waardevol omdat dan in de gehele organisatie dezelfde visie en omgangsvormen gelden. Heldere communicatie over het te bereiken doel en wat hiervoor in het werk gesteld dient te worden kan eveneens bijdragen aan het succes van Leanmanagement.

Vooraf duidelijk communiceren wat het de medewerkers en teammanagers aan tijd kost, wat het kan opleveren en wat het uiteindelijke doel is, blijkt essentieel. In het beginstadium intensief communiceren over de consequenties van de invoering van Lean kan bijdragen aan een beter begrip in een later stadium. Dit komt in de praktijk echter niet altijd meteen goed aan bij de medewerkers, waardoor de gevolgen pas echt duidelijk worden gedurende of aan het einde van het verbetertraject. Het onderstaande voorbeeld geeft aan dat heldere en effectieve communicatie een duidelijke bijdrage kan leveren, en verassingen achteraf kan voorkomen.

"... daar zat ook wel een gevoel dat het efficiënter kon. Dan heb je nadrukkelijk de mogelijkheid dat je tijd gaat vrij spelen voor de mensen. Dat probeer je van begin af aan wel helder te maken, maar dat landt pas als het echt concreet wordt."

Visuele communicatie in het verbetertraject heeft eveneens voordelen. Zo geeft het visualiseren van de stappen in het proces de medewerkers direct inzicht in de complexiteit en de mogelijkheden om verspillingen weg te nemen, nog voordat er überhaupt is gewerkt aan procesverbeteringen. Deze visualisatie kan een eerste aanzet betekenen voor verdere optimalisaties.

"En als je de complexiteit visualiseert, wat ook belangrijk is bij Lean, dan krijgen ze de neiging om de lussen er uit te halen."

Op basis van de interviews binnen de onderzochte gemeenten valt te concluderen dat Leanmanagement geen universele werkwijze is die in iedere organisatie per definitie één op één toepasbaar is. Iedere organisatie ontwikkelt zich anders, en er wordt in het merendeel van de gemeenten dan ook gekozen voor een eigen invulling van Leanmanagement op basis van de behoefte van de organisatie. Daarnaast wordt in een deel van de organisaties een maatwerk aanpak gebruikt om aan de verschillen in behoefte tussen afdelingen tegemoet te komen. Er zijn eveneens gemeenten die een standaard werkwijze van Lean organisatiebreed toepassen, ongeacht de aard van de afdeling. Welke variant hierbij het meest succesvol is, is niet vast te stellen in dit onderzoek.

Uit de voorgaande bevindingen kan worden geconcludeerd dat effectieve communicatie een positief effect heeft op de implementatie van Leanmanagement. Zo kan een gemeenschappelijke taal zorgen voor dezelfde visie en omgangsvormen in de gehele organisatie, en voorafgaand aan het traject helder communiceren over de consequenties voor medewerkers en leidinggevendenden kan bijdragen aan een beter begrip in een later stadium van het traject.

4.5.3. Timing

In het onderzoek naar Leanmanagement in de Schotse publieke sector wordt de timing van het verandertraject, het neerzetten van een realistisch tijdspad en gebruik maken van eenmalige evenementen, gezien als een succesfactor. In dit onderzoek wordt timing getoetst aan de hand van 'het bewustzijn over de duur van de verandering en de omgang met eenmalige gebeurtenissen'. De verwachting hierbij is als volgt:

Verwachting 13: Als er een realistisch tijdspad geschetst is heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

Zoals reeds eerder in dit onderzoek aangehaald is Leanmanagement geen verandertraject met een vastgesteld begin- en eindpunt. Het is een cyclus van dagelijks continu verbeteren. Dit gegeven dient volgens het onderzoek van Radnor et al. (2006) tot uiting te komen in een realistisch tijdspad voor de verandering en borging. Eenmalige evenementen kunnen de verandering aantrekkelijk maken. Er moet ruimte bestaan om te kunnen uitproberen, ervaren en ontwikkelen. De onderzochte organisaties zijn zich over het algemeen bewust zijn van het tijdspad wat de organisatieverandering vraagt.

"Het is geen programma van drie jaar, dan sta je net aan het begin."

Bij de introductie van Lean moet er rekening mee worden gehouden dat het een proces is van continu leren en dat het niet kan worden afgedwongen van bovenaf. Waar voorheen aan iedere verandering in de organisatie een kosten baten analyse vooraf ging, is het nu een cyclus van meerdere jaren zonder vast eindpunt. De benodigde cultuurontwikkeling of -omslag (zie subparagraaf 4.3.3.) vraagt volgens de respondenten veel tijd. Dit past echter goed bij de 'veranderende context' waarin de gemeentelijke organisatie zich momenteel bevindt en waarin geen 'steady state' meer aanwezig is.

Het aansluiten van Leanmanagement initiatieven bij eenmalige gebeurtenissen blijkt bij het merendeel van de organisaties effectief. Zo kan worden aangesloten bij abrupte wijzigingen in de wet- en regelgeving, die veranderingen in het proces of toename van de vraag tot gevolg hebben. Zo blijkt uit dit voorbeeld bij de afdeling Burgerzaken waar de kinderbijschrijving in de paspoorten van kracht werd.

"We waren al bezig met een traject om de wachttijden te verkorten toen het aantal aanvragen met 30% toenam, dit sloot prima aan. We hebben op één vrijdag na de wachttijden onder een half uur gehouden, terwijl andere gemeenten clowns in huurden om kinderen te vermaken. Wachttijden van twee of drie uur waren dat."

Als gevolg van de toenemende (financiële) druk op de ambtelijke organisatie voelen een aantal gemeenten zich genooddaakt om ingrijpende organisatieveranderingen door te voeren. Zo werd bij een van de ondervraagde gemeenten een reorganisatie doorgevoerd, waarbij het resultaatgericht werken in de organisatie werd geïmplementeerd. Binnen andere gemeenten vindt een verandering plaats in de richting van zaakgericht werken of digitalisering waar de principes van Leanmanagement naadloos bij aan kunnen worden gesloten. Tevens hebben een aantal gemeenten de afgelopen jaren een vacaturestop ingevoerd. Deze vacaturestop leidt weer tot verhoging van de werkdruk en oplopende doorloop- en wachttijden. De toenemende werkdruk heeft er volgens een van de respondenten voor gezorgd dat managers en medewerkers automatisch behoefte krijgen aan het doorlopen van Lean trajecten. Dit kan gezien worden als een (indirect) voorbeeld van een 'eenmalige

gebeurtenis' waar Leanmanagement succesvol bij kan aansluiten. Een ander voorbeeld deed zich voor bij een fusie van twee afdelingen in de buitendienst. Deze fusie is aangegrepen om procesmatig werken in te voeren.

"De fusie grijpen we aan om in plaats van in kolommen de processen op elkaar aan te laten sluiten."

Volgens de respondent binnen deze gemeente blijkt deze afdeling als gevolg van de reorganisatie de eerste die volledig procesgericht is gaan werken binnen de organisatie. Het succes van deze afdeling geeft aan dat het aansluiten bij eenmalige gebeurtenissen zoals hierboven benoemd een positieve invloed heeft op het implementatieproces. Reorganisaties hebben volgens een van de respondenten echter niet alleen maar voordelen. Zo kan een ingrijpende en tijdrovende reorganisatie ervoor zorgen dat er onzekerheid bestaat over de toekomst.

"Deze reorganisatie heeft de gemeente aangegrepen om de Lean principes 'er in te fietsen'. Processen worden opnieuw ingericht maar de gewenste situatie is hierbij niet altijd even helder."

Naast de gewenste situatie van het geoptimaliseerde proces is het in deze tijd volgens de respondenten eveneens onzeker of afdelingen, diensten en processen überhaupt nog wel bestaan na de reorganisatie. Dit zorgt ervoor dat de investeringen in procesverbeteringen in de toekomst mogelijk teniet worden gedaan. Dit gebrek aan duidelijkheid over het doel of de 'gewenste situatie' bij procesoptimalisaties maakt dit tot een belemmering in het implementatieproces. Een positief effect van een fusie of reorganisatie is dat het bereik van Lean kan worden vergroot, waarbij meer medewerkers en / of afdelingen in aanraking komen met de filosofie.

Op basis van voorgaande bevindingen blijkt dat gemeenten zich bewust zijn van de duur van de verandering in de richting van continu verbeteren. Hieruit kan echter niet worden afgeleid of dit bewustzijn daadwerkelijk een positieve invloed heeft op het implementatieproces. De verwachting kan dus niet worden gevalideerd. Wel maakt een groot deel van de gemeenten gebruik van 'eenmalige gebeurtenissen' om de principes van Leanmanagement en procesmanagement te introduceren. Uit de voorbeelden in de interviews blijkt dat dit kan leiden tot succesvolle inpassing van Lean binnen de organisatie.

4.5.4. Teamwork

De laatste succesfactor die Radnor et al. (2006) in het onderzoek benoemen is de factor 'teamwork'. Er dient volgens deze auteurs sprake te zijn van multidisciplinaire verbeterteams om processen te beoordelen, analyseren en te verbeteren. In dit onderzoek wordt dan ook de variëteit aan disciplines en lagen bekeken, wat betrokken is in de verbeterteams. De verwachting die in deze subparagraaf wordt getoetst luidt als volgt.

Verwachting 14: Als de verbeterteams multidisciplinair worden ingericht heeft dit een positieve invloed op de implementatie van Leanmanagement.

Leanmanagement vraagt om het denken vanuit processtromen 'van keten tot klant' in plaats van kolommen. Om over de grenzen van de eigen afdeling heen te kunnen kijken is het van belang dat meerdere lagen, disciplines en afdelingen van de organisatie worden betrokken bij de verbeteractiviteiten. De samenstelling van de verbeterteams binnen de onderzochte gemeenten verschilt sterk per organisatie.

Naast de omvang verschillen de teams ook wat betreft de betrokken disciplines. Zo bestaat het verbetersteam volgens een van de respondenten uit de teammanager Innovatie, en de medewerkers uit dit team die zijn opgeleid voor het werken met Lean. Bij een andere gemeente bestond het team bij de introductie van Leanmanagement uit één projectleider en een externe adviseur. Inmiddels worden meer medewerkers uit het proces opgeleid om procesoptimalisaties te kunnen begeleiden waar deze medewerkers voorheen de verbeteringen bedachten. Als gevolg hiervan neemt de snelheid van de ontwikkeling van Lean binnen de organisatie steeds meer toe. De ontwikkeling en de motivatie is in deze gemeenten niet meer afhankelijk van de voortrekker of een externe adviseur.

Er zijn ook gemeenten waarbij de samenstelling van het kernteam inmiddels breder is. Zo houden bij een van de gemeenten drie zogenaamde 'Black Belts' (op een na hoogste gradatie in Lean Six Sigma) zich primair bezig met de implementatie van Lean binnen de organisatie. Verder maken drie afdelingshoofden en één van de directieleden het 'kernteam' compleet. In een andere gemeente zijn eveneens zes interne medewerkers actief als Lean-adviseurs, waarvan vier in deeltijd.

Een andere gemeente heeft duidelijk gekozen voor een Lean-team waarin meerdere functies binnen de organisaties betrokken worden.

"Op basis hiervan hebben we een Lean-Team samengesteld, met daarin onder andere Lean-experts, veranderkundige en communicatie: een multidisciplinair team vanuit meerdere vakgebieden."

Daarbij dient te worden aangetekend dat dit team geen capaciteit levert in het daadwerkelijk verbeteren van de processen, wat in principe bij de medewerkers zelf ligt. Dit team moest juist het voortouw gaan nemen om een olievlek te laten ontstaan. Het voordeel van dergelijke multidisciplinaire verbeterteams is dat men snel kan schakelen tussen verschillende lagen van de organisatie. In het laatste voorbeeld zitten deze teams 'aangehaakt' bij zowel de directie als bij de werkvloer. Dit maakt dat dit team de Lean initiatieven en de implementatie af kan stemmen op zowel de wensen van de directie als die van de medewerkers. Wanneer over de grenzen van de afdeling of de organisatie heen gekeken moet worden is afstemming op meerdere niveaus noodzakelijk. Het is volgens de respondenten belangrijk dat er 'alignement' bestaat tussen de verschillende stappen op het gebied van Lean.

Uit de voorgaande bevindingen blijkt dus dat multidisciplinaire teams op meerdere manieren een positieve uitwerking kunnen hebben op de implementatie van Leanmanagement binnen de organisatie. Het zorgt ten eerste voor een toename van de snelheid van de ontwikkeling van Lean binnen de organisatie. Het succes van continu verbeteren is niet meer verkleefd aan alleen de voortrekker of de externe adviseur. Daarnaast maakt het een adequate afstemming tussen verschillende lagen van de organisatie mogelijk. Het kan dienen als 'thermometer' bij de medewerkers waarmee de directie kan worden geadviseerd of het proces kan worden bijgestuurd. Op basis hiervan kan de vooraf geformuleerde verwachting worden gevalideerd.

4.5.5. Samenvatting

Het vierde element uit het model van Van Amelsvoort (1999) is de veranderaanpak, die in dit onderzoek wordt opgedeeld in vier factoren: *externe ondersteuning, heldere en effectieve communicatie, timing en teamwork*. De externe ondersteuning blijkt in het beginstadium een bijdrage te leveren aan het succesvol implementeren van Leanmanagement binnen de organisatie. Met name bij de introductie van Lean blijkt de kennis en expertise niet altijd voldoende aanwezig binnen de gemeentelijke organisatie. Om te voorkomen dat de expertise en de motivatie afhankelijk blijft van de externe ondersteuning is het zaak om de medewerkers intern op te leiden en de rol van externen gaandeweg af te bouwen.

Leanmanagement is geen universele werkwijze die in iedere gemeentelijke organisatie zonder meer toepasbaar is, aangezien iedere organisatie zich anders ontwikkelt. De onderzochte gemeenten spelen hierop in, door ieder te kiezen voor een vertaling van Lean naar de eigen situatie of door de filosofie van Leanmanagement te combineren met de 'best practices' van andere managementtechnieken. Een gemeenschappelijke taal en visie draagt dus zoals verwacht bij aan het succesvol implementeren van Lean binnen de organisatie.

De onderzochte gemeenten zijn zich over het algemeen bewust van het feit dat bij de implementatie van Leanmanagement sprake is van een continue cyclus van verbeteren, in plaats van een verandering met een vaststaand begin- en eindpunt. Of dit bewustzijn gevolgen heeft voor het implementatieproces valt in dit onderzoek niet vast te stellen. De eenmalige gebeurtenissen binnen en buiten de organisatie spelen echter wel een belangrijke rol bij het uitrollen van Lean binnen de organisatie. Volgens een aantal respondenten kan met de principes van Leanmanagement met succes worden aangesloten bij wetswijzigingen of reorganisaties.

Tot slot is de variëteit van disciplines in de verbeterteams onderzocht. De factor 'teamwork' heeft, in navolging van het onderzoek Radnor et al. (2006), om meerdere redenen een positieve invloed op het implementatieproces. Zo kan een multidisciplinair team de Lean aanpak afstemmen tussen de directie en de werkvloer en zorgen voor 'alignement' tussen de trajecten. Tevens kan een team met meerdere betrokken disciplines zorgen voor 'olievlek' binnen de organisatie. Op die manier blijft Lean niet gehecht aan de projectleider of de externe adviseur.

Overige factoren die ter sprake zijn gekomen in de interviews en mogelijk een positieve of negatieve invloed hebben op de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie worden in de volgende paragraaf besproken.

4.6. Overige factoren

Naast de onderzochte factoren die in de afgelopen paragrafen aan bod zijn gekomen, zijn er tijdens het onderzoek eveneens succes- en faalfactoren genoemd die niet direct onder één van de vier elementen te vatten zijn. De belangrijkste worden in de volgende paragrafen besproken. Allereerst zal worden ingegaan op de politieke component (4.6.1.) van de gemeentelijke organisatie. Daaropvolgend wordt de veiligheid en stabiliteit (4.6.2.) binnen de organisatie als beïnvloedende factor beschreven. Als derde factor komt leiderschap en sturing (4.6.3.) aan bod, en tot slot de benodigde opleiding en mobiliteit (4.6.4.) voor de medewerkers van de organisatie. Deze paragraaf wordt afgesloten met een korte samenvatting (4.6.5.).

4.6.1. Politiek

Een mogelijk onderscheid tussen de publieke en de private sector is wel de politieke component. Het feit dat de organisatie gestuurd wordt door de politiek maakt dat de gemeentelijke organisatie anders functioneert dan bedrijven in de private sector. Of dit ook een belemmering vormt voor de implementatie van Leanmanagement, ontstaan in de private sector, is volgens een van de respondenten echter maar de vraag. Het feit dat een gemeente door de politiek wordt gestuurd wordt door deze respondent niet als een belemmering gezien voor het proces.

“Af en toe komt er een ‘politieke opdracht’ tussendoor maar het tevreden stellen van de politiek kan ook één van KPI’s zijn die wordt gehanteerd. Dat is de waardecreatie die deze klant van jou verwacht. Dat is in ieder geval een van de indicatoren van hun succes, maar dat is maar één van hun klanten.”

De invloed van de politiek maakt tevens dat voor de directie iedere dag een ander thema belangrijk kan zijn. Daarnaast kan iedere vier jaar ‘de wind anders gaan waaien’, wat ervoor kan zorgen dat Leanmanagement weer van het toneel verdwijnt. Het is een belemmerende factor die goed gescheiden dient te worden. De prioriteiten die de politiek legt, beïnvloeden de keuzes in de ambtelijke verbetertrajecten, zoals in onderstaand praktijkvoorbeeld duidelijk wordt.

“We hadden een wat rechtser college, toen kreeg ik schouderklopjes wanneer we zeven van de tien burgers of ‘klanten’ konden wegsturen. Die hoefde we geen uitkering te betalen. Een jaar later hadden we een wat linkser college, en die gingen vragen stellen over wat er gebeurde met die zeven personen. Of ze we wel genoeg begeleiding hadden gegeven. Je moet die klant steeds anders gaan benaderen afhankelijk van de politiek. Volgens mij gaat het bij bijvoorbeeld Scania maar om één ding: hoeveel winst heb je gemaakt afgelopen jaar. Daar wordt de truck niet de ene keer met wat meer liefde en de andere keer met wat minder liefde gemaakt. Afhankelijk van hoe de pet van de bestuurder staat.”

Het is dus afhankelijk van de politieke stroming welke keuzes er in het proces worden gemaakt. Deze stroming kan iedere vier jaar veranderen waarop het proces dient te worden aangepast. De gewenste situatie van het optimale proces is steeds aan verandering onderhevig. Daarnaast kan het voor komen dat één incident ervoor zorgt dat, vaak onder druk van de politiek, het proces moet worden herzien. Zo kan het zijn dat het proces qua dienstverlening technisch gezien is verbeterd, maar dat één incident er voor zorgt dat de fouten in het proces worden uitvergroet en kan leiden tot conflict.

“Het goed uitleggen en communiceren van de situatie en de gemaakte keuzes is hierbij heel erg belangrijk.”

De politiek is een factor om rekening mee te houden gedurende het implementatieproces. De gemeentelijke organisatie heeft te maken met zowel de politiek als de burgers als klant, en de burgers zitten hierbij steeds in verschillende rollen. Zo kan worden afgevraagd wie bij de aanvraag van een bouwvergunning de primaire klant is: de aanvrager of de omgeving van de aanvrager. Deze afweging tussen de verschillende belangen en het feit dat het proces niet kan worden verbeterd vanuit een eenzijdige definitie van de 'klant', zoals bijvoorbeeld bij Scania het geval is, maakt het toepassen van Lean binnen gemeenten complex.

"Het feit dat een gemeente te maken heeft met 'klanten' of burgers in verschillende rollen maakt het eveneens complex."

4.6.2. Veiligheid en stabiliteit

Binnen de gemeentelijke organisatie dient een omgeving te worden gecreëerd waarin verbeterinitiatieven optimaal kunnen gedijen. In zeven van de tien interviews is een 'veilige omgeving' of een 'stabiele situatie' naar voren gekomen als een succesfactor bij de implementatie van Leanmanagement. Dit grotendeels te maken met de baanzekerheid, die dient te worden gegarandeerd om volledige medewerking te krijgen bij het verbeteren van de processen. Wanneer het herinrichten van processen ervoor zorgt dat een deel van iemands werk overbodig wordt, belemmert dit de implementatie van het nieuwe proces. Indien baanzekerheid binnen de organisatie wordt gecreëerd, wat bij meerdere onderzochte organisaties op dit moment het geval is, nemen de weerstanden af en zijn medewerkers eerder bereid om mee te werken aan de verbeterinitiatieven.

"Medewerkers willen over het algemeen graag meewerken aan verbeteren van hun eigen werk, mits je de onzekerheid van hun baan of baanverlies wegneemt."

Als er medewerkers uit de organisatie verdwijnen als gevolg van de eerder bewerkstelligde procesoptimalisaties dan tast dit het gevoel van veiligheid bij het personeel aan. Veiligheid is één van de randvoorwaarden die gecreëerd dient te worden bij procesoptimalisatie. Wanneer deze randvoorwaarde niet wordt ingevuld kunnen weerstanden ontstaan in het proces.

"De weerstanden die zich voordeden komen vooral voor uit angst voor baanverlies."

Voorafgaand aan een traject dient duidelijk te worden gecommuniceerd welke consequenties de verbeterinitiatieven hebben voor de medewerkers. Er kan bijvoorbeeld worden gecommuniceerd wat er met de behaalde efficiencywinsten wordt gedaan, en op welke wijze deze ten goede komen aan de medewerkers of de afdeling. Deze methodiek zou volgens de respondenten dan ook niet mogen worden ingezet als middel om de bezuinigingsdoelstellingen of personeelsreductie te behalen. Als gevolg van de aanhoudende bezuinigingen vanuit het Rijk blijkt dit echter niet altijd even gemakkelijk vol te houden.

"Het gevoel van veiligheid verdwijnt bij het personeel wanneer 'overbodige' personen worden ontslagen, zelfs als dit tijdelijke contracten zijn."

Naast een veilige omgeving is stabiliteit in de organisatie en in het proces een randvoorwaarde om continu te kunnen verbeteren. De aanwezige processen moeten in kaart worden gebracht en stabiliteit vertonen. Wanneer de huidige of gewenste situatie steeds fluctueert kan dit het implementatieproces belemmeren. Maar Lean kan volgens een van de respondenten ook rust brengen in het proces. Door grondig en objectief onderzoek te doen naar de oorzaken van problemen in de processen, in plaats van direct met een oplossing te komen, ontstaat er rust in de organisatie.

“Continu verbeteren kan alleen maar als het proces tot rust is gebracht, daar zijn we nu vooral mee bezig. We hebben echt behoefte aan die stabiele situatie.”

4.6.3. Leiderschap en sturing

Een derde beïnvloedende factor die consequent genoemd wordt is het leiderschap en de sturing binnen de gemeentelijke organisatie. Zoals in paragraaf 4.3. al aan bod is gekomen vraagt Leanmanagement betrokkenheid en eigenaarschap van medewerkers en met name van het management. Binnen de onderzochte gemeenten zijn veel van de leidinggevendenden als ‘beste jongetje van de klas’ doorgegroeid vanuit de inhoud. De filosofie van Lean vraagt echter een andere manier van aansturen en leidinggeven. Meer dan voorheen maakt de leidinggevende deel uit van het proces in plaats van de ‘klassieke manier’ van aansturing door het geven en ontvangen van opdrachten. Volgens de filosofie van Lean zijn juist de medewerkers op de werkvloer de deskundige en dient de leidinggevende te faciliteren, stimuleren en ondersteunen.

“De rol van het management verschuift in een Lean organisatie van een traditionele, sturende naar en dienende of faciliterende leiderschapsstijl met een belangrijke focus op de werkvloer.”

Deze vorm van Lean leiderschap is volgens de respondenten essentieel om de Lean cultuur te kunnen borgen in de organisatie, en wordt in sommige gevallen gemist. Volgens de respondenten is naast een andere manier van leidinggeven ook de wijze waarop sturing plaatsvindt binnen de organisatie een oorzaak voor het terugvallen in de ‘oude gewoontes’.

“... leiderschap, het afdwingen van het nieuwe proces, maar ook het meekijken en coachen van medewerkers, en het aanleren van nieuwe gewoontes. Je gaat van een jarenlange gewoonte naar iets nieuws, daar moet je in begeleid worden, wanneer je daar niet in wordt begeleid en er geen controles worden uitgevoerd dan is het heel makkelijk om weer in de oude gewoontes terug te vallen. Dat is hier heel veel gebeurd.”

Een mogelijke oorzaak hiervan is dat managementinformatie niet altijd voor handen is, wat sturen op cijfers onmogelijk maakt. Een van de respondenten geeft dan ook aan dat de vasthoudendheid en het sturen op cijfers door de teamleider een echte succesfactor kan zijn, zoals gebeurt op een van de afdelingen waar resultaten ‘uitstijgen boven de verwachtingen’. De andere kant van de medaille komt echter ook voor binnen dezelfde organisatie.

“Na een paar maanden boven de doelstelling te hebben gezeten daalde het niveau enorm. Medewerkers vallen van de uniforme werkwijze weer in hun oude patroon en er is niemand die door middel van cijfers ze hierop aanspreekt. De procesverantwoordelijke laat het liggen.”

Om de procesverbeteringen structureel te kunnen borgen in de organisatie en om te voorkomen dat de resultaten naar verloop van tijd wegvloeien is sturing op cijfers noodzakelijk. Volgens een van de respondenten is dat 'bewustzijn' nog onvoldoende aanwezig binnen de organisatie. Dit kan mogelijk te maken hebben met de aard van de gemeentelijke organisatie.

Het is echter mogelijk om dagelijks te sturen op harde cijfers. De mythe dat in tegenstelling tot het bedrijfsleven resultaten in overheidsland minder goed te meten zijn wordt door een van de respondenten ontkracht: *"Op elk werkproces kun je sturen op basis van normering en prestatiecijfers, bijvoorbeeld: doorloop- en bewerkingstijd."* Naast het meten van harde cijfers kan het resultaat binnen een gemeente echter ook geformuleerd worden in effecten zoals de waardering van burgers. Niet alleen sturing op financiën is volgens de respondenten belangrijk maar ook de kwaliteit van werken en de 'toegevoegde waarde voor de klant'.

4.6.4. Opleiding en mobiliteit

Het merendeel van de onderzochte organisaties kiest na het opstarten van Lean met behulp van externe ondersteuning voor een intern opleidingsprogramma waarin medewerkers worden opgeleid in de Lean systematiek. Lean vraagt zoals eerder aangehaald een andere manier van denken en werken die op meerdere fronten verschilt van de oorspronkelijke werkwijze. Een van de respondenten geeft dan ook aan dat naar zijn mening minimaal de helft van de medewerkers opgeleid moet worden in de methodiek, om succesvol te kunnen zijn.

Om dit doel te kunnen bereiken zijn organisaties bezig met het opzetten van een Lean academie waar men (informatie over) de methoden en technieken kan vinden en kiezen, en waarmee medewerkers intern opgeleid kunnen worden om het Lean gedachtegoed als een olievlek te laten verspreiden.

Naast opleiding van de medewerkers, geeft een aantal respondenten aan dat de mobiliteit van het personeelsbestand eveneens een belangrijke factor is. Wanneer medewerkers flexibel inzetbaar zijn is het mogelijk om ze via herplaatsing een andere plaats in de organisatie te geven waar meer capaciteit nodig is. Dit kan bijvoorbeeld worden georganiseerd door het inrichten van een flexafdeling of poulevorming onder het personeel.

"Er moeten dezelfde wetten en regels gelden binnen de gehele organisatie en de medewerkers moeten flexibel inzetbaar zijn qua kennis, kunde en competenties."

Dit blijkt echter makkelijker gezegd dan gedaan. Iedere functie heeft een bijzondere expertise, en omscholing is vaak lastig te realiseren wat de mobiliteit niet ten goede komt. Daarnaast is er vaak sprake van verschillende 'eilandjes' en wordt er georganiseerd en gedacht in kolommen. Tevens is deze mobiliteit niet altijd mogelijk op alle lagen van de organisatie aangezien de medewerkers ook bekwaam en bereid moeten zijn om ergens anders ingezet te kunnen worden. De organisatiecultuur van de gemeentelijke organisatie blijkt echter deze mobiliteit te belemmeren. Opleiding en mobiliteit kunnen het implementatieproces positief beïnvloeden maar met name de mobiliteit blijkt binnen de gemeentelijke organisatie bijzonder lastig te organiseren.

"De medewerkers kijken niet graag over de afdelingen heen naar het grotere geheel, en dit heeft te maken met cultuur die je niet zo maar kan doorbreken."

4.6.5. Samenvatting

In deze paragraaf zijn de volgende factoren aan bod gekomen: *politiek, veiligheid en stabiliteit, leiderschap en sturing en opleiding en mobiliteit.*

Een van de belangrijkste onderscheidende factoren tussen publieke en private organisaties is de politieke component. De gemaakte keuzes in verbetertrajecten zijn afhankelijk van de politieke stroming die om de vier jaar kan wijzigen. Dit vormt volgens de respondenten echter geen directe belemmering van het implementatieproces. Het kan er wel voor zorgen dat de huidige en gewenste situatie steeds veranderen waardoor de stabiliteit in het proces niet kan worden gewaarborgd. Naast een stabiele situatie draagt ook een veilige omgeving met baanzekerheid bij aan het succes van Lean. Indien Lean als middel wordt gekoppeld aan bezuinigingen of personeelsreductie zal het gevoel van veiligheid afnemen.

Verder vraagt Leanmanagement om een andere manier van leiding geven en sturen dan de traditionele sturende leiderschapsstijl binnen de gemeentelijke organisatie. Sturen is echter uitermate lastig wanneer er geen concrete managementinformatie voor handen is. Dit zorgt ervoor dat medewerkers eenvoudig terug kunnen vallen in het oude gedrag wanneer er niet continu wordt gestuurd op cijfers.

Tot slot hebben opleiding en mobiliteit een positieve invloed op de implementatie van Lean. Het intern opleiden van medewerkers kan bijdragen aan het uitbreiden van het Lean gedachtegoed in de organisatie. De benodigde mobiliteit onder het personeel blijkt echter niet altijd aanwezig binnen de gemeentelijke organisatie, omdat er is sprake van 'meerdere bedrijven' binnen één organisatie waarbij functies over het algemeen een bijzondere inhoudelijke expertise kennen waardoor medewerkers niet altijd bereid en bekwaam zijn om te veranderen van functie.

Nu zowel de factoren uit het onderzoek van Radnor et al. (2006) als de 'overige factoren' zijn beschreven wordt in de volgende paragraaf het hoofdstuk afgesloten met de conclusies op basis van de hierboven beschreven bevindingen.

4.7. Conclusie empirische bevindingen

In de voorgaande paragrafen is een antwoord gezocht op de volgende twee deelvragen: *Welke beïnvloedende factoren zijn in de praktijk waar te nemen bij de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie? En op welke wijze beïnvloeden deze factoren de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie?*

Lean wordt in toenemende mate geïntroduceerd binnen Nederlandse gemeenten. De methodiek wordt in veel gevallen primair ingezet om bezuinigingsdoelstellingen en besparingen op personeel te realiseren, waardoor de filosofie kan worden geassocieerd met kostenreductie. Ondanks de unieke invulling van Lean binnen de gemeenten kent implementatieproces gelijkenissen waarbij grofweg vijf volwassenheidsfasen (zie bijlage IV) zijn te onderscheiden. Na de eerste afzonderlijke succesvolle procesoptimalisaties en de daaruit volgende 'olievlek' blijkt de structuurmatige aanpak en borging van Lean binnen de organisatie vaak een grotere stap. Deze 'volgende stap' in het implementatieproces vraagt naast de losse verbeterinitiatieven een strategische benadering en een managementfocus primair gericht op de kwaliteit van dienstverlening. Het creëren van een gemeenschappelijke taal en visie toegepast op de eigen situatie heeft hierbij een positieve invloed, aangezien iedere organisatie zich anders ontwikkelt.

Daarnaast verschilt de gemeentelijke organisatiecultuur sterk van de cultuur die Leanmanagement vraagt: de procesoriëntatie is laag en is niet gericht op het continu verbeteren. Opvallend is dat medewerkers desondanks enthousiast zijn over het verbeteren en herinrichten van het eigen proces. De structurele borging van Lean kan echter niet worden gerealiseerd binnen de bestaande kaders. Er is een fundamenteel andere manier van werken, denken en leidinggeven nodig. De betrokkenheid van het management en het binnenshuis organiseren van kennis, expertise en motivatie is hierbij essentieel.

Er zijn tevens verschillende omgevingsfactoren die het implementatieproces kunnen beïnvloeden. Enerzijds kunnen politieke prioriteiten en wijzigingen in de wetgeving ervoor zorgen dat gerealiseerde procesverbeteringen ineens overbodig worden. Anderzijds kunnen de principes wel succesvol worden ingezet bij eenmalige gebeurtenissen zoals fusies en reorganisaties. Daarnaast is de prikkel of de urgentie om te veranderen niet van nature aanwezig binnen publieke organisaties. Wat het implementatieproces eveneens complexer maakt binnen publieke organisaties, is de sterkere aanwezigheid van publieke waarden. Ondanks dat effectiviteit en efficiëntie steeds belangrijker worden binnen publieke organisaties, blijft een afweging van de verschillende waarden en belangen noodzakelijk bij procesoptimalisaties.

Tot slot zijn er in de interviews nog een viertal 'overige factoren' naar voren gekomen: *de politiek, veiligheid en stabiliteit, leiderschap en sturing en opleiding en mobiliteit*. Waar de politieke component van de organisatie een factor is om rekening mee te houden bij de ontwikkeling van Lean en het uitvoeren van verbeterinitiatieven, hebben de overige drie factoren allen een positieve invloed op het implementatieproces.

5. Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de theoretische- en empirische deelvragen beantwoord en in dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen geformuleerd op basis van de theoretische en empirische bevindingen. De geformuleerde deelvragen dragen in gezamenlijkheid bij aan de beantwoording van de volgende hoofdvraag:

Op welke wijze kunnen Nederlandse gemeenten komen tot succesvolle implementatie van Leanmanagement, en hoe kan dit worden verklaard?

In eerste instantie worden de conclusies geformuleerd betreffende de theoretische inzichten die dit onderzoek heeft opgeleverd. Hierin wordt ingegaan op de organisatiedynamiek (5.1.) en de invloed van de dynamische en veranderende omgeving hierbij. Vervolgens worden de conclusies uit de empirische bevindingen beschreven aangaande de succesfactoren en barrières die in de praktijk (5.2.) worden ervaren bij de implementatie van Leanmanagement. Tot slot wordt er een eindconclusie (5.3.) geformuleerd waarin de bovenstaande bevindingen worden samengebracht.

5.1. Organisatiedynamiek in perspectief

In het theoretische deel van dit onderzoek is gezocht naar antwoorden op een drietal vragen. Zo worden allereerst theoretische inzichten omtrent integraal management in een dynamische omgeving (5.1.1.) belicht. Vervolgens worden de inzichten in het kader van het gebruik van bedrijfsvoeringstechnieken in de publieke sector (5.1.2.) beschreven. Verder komen de in de theorie onderscheiden succesfactoren en barrières (5.1.3.) aan bod. Deze drie vragen leiden tot een conclusie (5.1.4.) op basis van het theoretisch kader.

5.1.1. Integraal management in een dynamische omgeving

De in dit onderzoek gekozen theoretische benadering vanuit de systeemtheorie leert ons dat de omgeving van de organisatie bestaat uit elementen met een onderlinge relatie en een gemeenschappelijk doel. Deze theorie stelt dat de complexiteit en dynamiek in een systeem invloed heeft op het gedrag van de elementen in de organisatie. Sociotechniek, voortbouwend op de systeemtheorie, stelt dat de toenemende complexiteit en dynamiek in de omgeving ervoor zorgt dat de 'traditionele' manier van organiseren van de gemeentelijke organisatie niet meer te volstaat om te kunnen voldoen aan veranderende prestatie-eisen. Het herinrichten van de organisatie vraagt om een integrale aanpak waarbij alle elementen van de organisatie in samenhang worden verbeterd. De moderne sociotechniek stelt dat zowel de 'harde' (*structuren en systemen*) als de 'zachte' kant (*mensen en cultuur*) van de organisatie in samenhang geoptimaliseerd dient te worden. Voortbouwend op deze theorie heeft Van Amelsvoort (1999) een model ontwikkeld waarbij naast de strategische positionering en de organisatievormgeving (*mensen, cultuur, structuur en systemen*) ook de omgevingscondities en de veranderaanpak als elementen worden meegenomen. Volgens deze theorie is de organisatie zo sterk als de zwakste schakel en vraagt dit dus een integrale en samenhangende aanpak van alle elementen van de organisatie.

5.1.2. Bedrijfsvoeringstechnieken in de publieke sector

De invloed van New Public Management, volgens Hood (1991) een van de belangrijkste internationale trends in het openbaar bestuur van het afgelopen decennia, heeft ervoor gezorgd dat private managementtechnieken veelvuldig in de publieke sector zijn geïntroduceerd. Het verschil in waarden tussen publieke en private waarden is door vele auteurs onderzocht, al is deze scheidslijn niet altijd even strak te trekken. Met de introductie van private bedrijfsvoeringstechnieken in de publieke sector komt de nadruk steeds meer te liggen op waarden als effectiviteit en efficiëntie, hoewel waarden als rechtmatigheid, legitimiteit en zorgvuldigheid de boventoon voeren in de publieke sector. Bij bedrijfsvoering in de publieke sector is een evenwichtige afweging tussen deze waarden volgens Hakvoort en Klaassen (2013) dan ook noodzakelijk. Het 'waardenconflict' of 'spanningsveld' wat hierbij komt kijken kent zijn doorwerking in de bedrijfsvoering van publieke organisaties. In welke mate deze afweging bij de implementatie van Leanmanagement een rol speelt, en welke invloed waardenpluriformiteit heeft op het succes van Lean is nog niet eerder onderzocht. Of, en in welke vorm, de filosofie van Lean succesvol kan worden toegepast in de publieke sector is dan ook een belangrijk vraagstuk. Volgens verschillende auteurs blijkt Leanmanagement goed toepasbaar binnen de publieke sector. Er zijn reeds aansprekende resultaten behaald, en volgens verschillende auteurs bestaat binnen publieke organisaties bovendien nog een groot verbeterpotentieel. Met daarbij de veranderende eisen van de burger, lijken de onderdelen aanwezig voor een succesvolle toepassing van Leanmanagement.

5.1.3. Succesfactoren en barrières

De borging van procesverbeteringen blijkt in de praktijk echter vaak onvoldoende als gevolg van 'oude patronen' en 'heilige huisjes' die moeten worden doorbroken. Volgens Radnor et al. (2006) zijn er een aantal succesfactoren en barrières te onderscheiden die van invloed zijn op het succes van Leanmanagement. Uit dit onderzoek blijkt dat de organisatiecultuur, de beschikbaarheid van middelen en het eigenaarschap van de medewerkers zowel een succesfactor als een barrière kunnen vormen bij de implementatie van Leanmanagement. Daarnaast dient er onder andere sprake te zijn van een strategische benadering, betrokkenheid van het management en multidisciplinaire verbeterteams. De onderscheiden factoren kunnen zich volgens Radnor et al. (2006 in Beck en Hjelle, 2009) eveneens sterker voordoen in de publieke sector dan in de private sector. Welke factoren binnen Nederlandse gemeentelijke organisaties een rol spelen wordt in dit onderzoek nader onderzocht.

5.1.4. Conclusie theoretisch kader

De dynamiek en complexiteit in de omgeving maken duidelijk dat de 'traditionele' manier van organiseren binnen de gemeentelijke organisatie niet meer volstaat. Aan de hand van de voorgaande theoretische inzichten kan worden gesteld dat een integrale aanpak nodig is om als organisatie te komen tot het verbeteren van resultaten van de organisatie. Dit dient te gebeuren door de verschillende elementen, zowel de cultuur als de structuur van de organisatie, in samenhang te verbeteren en op elkaar af te stemmen. Om dit te bewerkstelligen wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van private bedrijfsvoeringstechnieken. Bij de toepassing van dergelijke technieken in publieke organisaties is een evenwichtige afweging van publieke en private waarden echter belangrijk. Ondanks de toenemende interesse en de aansprekende resultaten van Leanmanagement in publieke organisaties blijkt de borging van de filosofie in de organisatie vaak onvoldoende. Radnor et al. (2006) concluderen dat de verschillende onderscheiden succesfactoren en barrières bij de implementatie van Leanmanagement zich sterker voordoen in de publieke sector.

5.2. Succesfactoren en barrières in de praktijk

In het vierde hoofdstuk is een antwoord gezocht op de volgende twee deelvragen: *Welke beïnvloedende factoren zijn in de praktijk waar te nemen bij de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie? En op welke wijze beïnvloeden deze factoren de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie?* Allereerst worden de belangrijkste conclusies omtrent de context (5.2.1) van de introductie van Leanmanagement binnen de gemeentelijke organisatie besproken. Hierbij wordt ingegaan op het ontstaan en de ontwikkeling van Lean binnen de onderzochte gemeentelijke organisaties. Vervolgens worden de belangrijkste conclusies wat betreft de elementen van het model van Van Amelsvoort (1999) besproken (5.2.2. – 5.2.5.). Naast de factoren uit deze elementen zijn er ook overige factoren (5.2.6.) te benoemen. Achtereenvolgens zullen de belangrijkste conclusies per element worden besproken.

5.2.1. Context

Het aantal gemeenten wat continu verbeteren of Leanmanagement toepast in de organisatie neemt de afgelopen jaren toe. Wanneer deze methodiek primair gebruikt wordt om te besparen op personeel heeft dit echter een negatieve invloed op het implementatieproces. Daarbij wordt Lean vaak gecombineerd met andere managementmodellen, waardoor iedere gemeente een unieke aanpak kent. Op basis van de interviews zijn er ook overeenkomsten te herkennen in het implementatieproces van gemeenten. Een vijftal volwassenheidsfasen kunnen worden onderscheiden (zie bijlage IV). In de eerste fase worden tools en technieken ingezet voor individuele procesverbeteringen. Hiermee worden aansprekende resultaten gehaald, die vervolgens kunnen leiden tot een 'olievlek' binnen de organisatie. Met de toename van het aantal Leanmanagement initiatieven neemt eveneens de behoefte aan structuur toe.

Vervolgens blijkt de borging van Leanmanagement binnen de gemeentelijke organisaties vaak onvoldoende te zijn waardoor procesverbetering na het initiële succes vaak taai wordt en niet beklijft. Dit heeft te maken met het feit dat de volgende 'fase' in het implementatieproces de hierboven omschreven structuurmatige aanpak vereist. De overgang van de eerste initiatieven, en de daaropvolgende uitbreiding van het Lean gedachtegoed naar Lean als de standaard werkwijze binnen de organisatie, blijkt voor verschillende onderzochte gemeentelijke organisaties een grote stap. De factoren die hier mogelijk invloed op hebben kunnen worden onderverdeeld in de vier elementen van Van Amelsvoort (1999): *de strategische positionering, organisatievormgeving, omgevingscondities en de veranderaanpak.*

5.2.2. Strategische positionering

Leanmanagement bestaat in een groot deel van de onderzochte organisaties uit losse initiatieven, die niet gekoppeld zijn aan de bredere organisatiedoelen. De koppeling aan de strategische doelen heeft, mits deze worden doorvertaald naar de werkvloer, positieve invloed op het implementatieproces. Het stellen van heldere doelen en het verankeren van deze doelen in jaarplannen of lange termijn strategieën, stelt de (ambtelijke) organisatie in staat om te sturen op deze doelen en de stap te zetten naar een breed gedragen dagelijkse werkwijze.

De primaire focus van het (top)management op efficiëntie en besparingen in tijden van crisis kan daarentegen leiden tot weerstanden en een besmettingsgevaar van de term 'Lean'. Het heeft derhalve een negatieve invloed op het implementatieproces. Beiden verwachtingen van de strategische positionering kunnen hiermee worden gevalideerd, en hieruit kan worden geconcludeerd dat de strategische positionering een factor is die het implementatieproces van Leanmanagement zowel positief als negatief kan beïnvloeden.

5.2.3. Organisatievormgeving

Er zijn vijf factoren, samengevoegd in de organisatievormgeving, die volgens Radnor et al. (2006) invloed uitoefenen op het implementatieproces: *eigenaarschap medewerkers, betrokkenheid van het management, organisatiecultuur, houding ten opzichte van de verandering en de beschikbaarheid van middelen voor de verandering.*

Het eigenaarschap bij de medewerkers wat ontstaat bij het zelfstandig verbeteren van het eigen proces leidt tot positieve resultaten. Op den duur breidt dit enthousiasme zich zelfs als een 'olievlek' uit binnen de organisatie. Eigenaarschap blijkt hiermee dan ook een positieve invloed te hebben op het implementatieproces. De betrokkenheid van het management blijkt een cruciale factor. De steun en drive van het (top)management helpt programmamanagers om het veranderproces waar nodig vooruit te brengen. Anderzijds zorgt het niet ondersteunen van Lean door het management ervoor dat het implementatieproces bij de minste vorm van weerstand tot stilstand komt.

Daarnaast staat de organisatiecultuur van de gemeentelijke organisatie, en de hardnekkige 'oude patronen' in houding en gedrag van de medewerkers, haaks op de cultuur die de Lean filosofie vraagt. Als gevolg van de lage procesoriëntatie wordt er nauwelijks over de processen heen gekeken naar de effecten van de handelingen in de keten. De overgang naar een Lean cultuur blijkt daardoor een grote stap voor de gemeentelijke organisaties.

De houding van de medewerkers ten opzichte van organisatieverandering is met name in het beginstadium sceptisch. De weerstand ontstaat met name bij het daadwerkelijk doorvoeren van de verbeteringen, zeker wanneer dit gevolgen heeft voor de baanzekerheid. Deze houding heeft dus een negatieve invloed op de implementatie, maar de respondenten zien dit als inherent aan de ontwikkelingsfasen van de organisatie. Tot slot zorgt de schaarste aan middelen voor focus en creativiteit bij het selecteren en uitvoeren van Lean trajecten. Uit de interviews kan niet worden geconcludeerd of deze schaarste een negatieve invloed heeft op het implementatieproces.

Op basis van voorgaande bevindingen kan worden gesteld dat de organisatievormgeving eveneens belangrijk is voor een succesvolle implementatie van Leanmanagement binnen de organisatie. Met name de organisatiecultuur, het eigenaarschap van de medewerkers en de betrokkenheid van het management spelen een cruciale rol in het proces. De houding ten opzichte van de organisatieverandering is inherent aan de ontwikkelfasen van een organisatie maar heeft desalniettemin een negatieve invloed. De schaarste van beschikbare middelen voor de verandering blijkt niet direct een negatieve invloed te hebben volgens de respondenten.

5.2.4. Omgevingscondities

Twee factoren die volgens Radnor et al. (2006) van invloed zijn op het implementatieproces, *tempo van veranderingen, urgentie om te veranderen*, aangevuld met de factor *waardenpluriformiteit* vormen samen de omgevingscondities in dit onderzoek. Op basis van de bevindingen in dit onderzoek kan wat betreft het tempo van organisatieveranderingen, waarbij wordt verondersteld dat het van nature laag is binnen de publieke sector, niet worden bewezen dat dit een negatieve invloed heeft op de implementatie van Lean. Wel kan worden geconcludeerd dat de politiek, veranderingen in wet- en regelgeving en de ICT ervoor kunnen zorgen dat het proces wordt vertraagd of verbeteringen niet kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast ontbreekt bij publieke organisaties de concurrentie waardoor er sprake is van 'gedwongen winkelnering'. Omdat burgers geen keuzevrijheid hebben bestaat er weinig noodzaak tot verandering binnen de organisatie, die wel nodig is om procesverbetering te doen slagen. In de processen waar een hoge mate van urgentie bestaat, bijvoorbeeld na een forse korting op de budgetten, blijkt Lean erg succesvol.

Een derde factor is de afweging tussen conflicterende publieke en private waarden: ook wel waardenpluriformiteit genoemd. Waarden als rechtszekerheid en zorgvuldigheid spelen een belangrijke rol binnen publieke organisaties. Het streven naar efficiëntie en effectiviteit bij Lean vraagt in publieke organisaties meer van het afwegingskader van medewerkers. Een eenzijdige focus op het tevreden stellen van een individuele burger als klant kan, leiden tot problemen in de uitvoering. In het verleden hebben zich reeds verschillende voorbeelden voorgedaan waarbij een te eenzijdig kader werd gehanteerd (bijvoorbeeld bij het toekennen van toeslagen aan Roemenen door de Belastingdienst). Volgens de respondenten vormt dit echter niet direct een belemmering voor het implementatieproces van Leanmanagement.

De noodzaak om te veranderen is een van de benodigde randvoorwaarden om Leanmanagement initiatieven te doen slagen. Deze urgentie blijkt echter binnen de gemeentelijke organisatie niet altijd even sterk aanwezig. Het afwegingskader wat dient te worden gehanteerd binnen publieke organisaties, als gevolg van de bestaande waardenpluriformiteit, vormt daarnaast geen extra barrière bij de implementatie. Geconcludeerd kan worden dat de omgevingscondities ten dele een rol spelen in het succesvol implementeren van Leanmanagement in de publieke sector.

5.2.5. Veranderaanpak

In dit onderzoek zijn er vier factoren op basis waarvan de veranderaanpak wordt onderzocht: *externe ondersteuning, heldere en effectieve communicatie, timing en teamwork*.

Wat betreft de veranderaanpak blijkt externe ondersteuning in het beginstadium een bijdrage te leveren aan het implementatieproces. Op den duur dienen medewerkers echter intern opgeleid te worden om Lean goed te kunnen borgen en verlies van kennis en motivatie te voorkomen. Aangezien Leanmanagement niet universeel toepasbaar is draagt heldere en effectieve communicatie, door gebruik te maken van een gemeenschappelijke taal en visie, bij aan het succes van Lean. De meeste gemeenten geven dan ook een eigen naam en invulling aan de methodiek.

De medewerkers zijn zich bewust van de duur van de organisatieverandering, maar of dit daadwerkelijk een positieve invloed heeft op het verandertraject is maar de vraag. Timing met betrekking tot eenmalige gebeurtenissen heeft echter wel een positieve invloed op Leanmanagement. Wat betreft de samenstelling van de verbeterteams, als maatstaf van 'teamwork', blijkt dat multidisciplinaire verbeterteams een positieve uitwerking hebben op de implementatie. Het Lean gedachtegoed kan hierdoor sneller en breder worden verspreid en het vergemakkelijkt de afstemming tussen verschillende lagen van de organisatie.

De factoren van de veranderaanpak hebben eveneens een belangrijke invloed op de implementatie van Leanmanagement. Het op juiste moment inzetten van externe ondersteuning, het gebruik van heldere en effectieve communicatie door middel van authentieke naamgeving en het multidisciplinair samenstellen van verbeterteams blijkt eveneens een positieve invloed te hebben op het implementatieproces.

5.2.6. Overige factoren

Tot slot zijn er nog een viertal overige factoren die in dit onderzoek heeft opgeleverd: *de politiek, veiligheid en stabiliteit, leiderschap en sturing en opleiding en mobiliteit*.

De politieke component zorgt voor een andere 'dynamiek' waarmee rekening dient te worden gehouden in het proces. De verschillende mogelijke rollen van 'klanten' vragen steeds om een afweging van meerdere belangen, wat het optimaliseren van processen complexer maakt dan in de private sector. Zo heeft ook de politieke organisatie een belangrijke stem in het al dan niet doorvoeren van procesverbeteringen.

Daarnaast dragen randvoorwaarden als veiligheid en stabiliteit bij aan het succes van Lean, waarbij bezuinigingen op personeel het gevoel van veiligheid kunnen doen afnemen. Hiermee wordt nogmaals bevestigd dat een direct verband tussen personeelsreductie en Leanmanagement geen succesvolle combinatie vormt, en te allen tijde vermeden dient te worden.

Een andere leiderschapsstijl en sturing op basis van managementinformatie komen eveneens naar voren als succesfactoren. De door Lean gevraagde leiderschapsstijl is binnen de gemeentelijke organisatie niet van nature aanwezig, en vergt een omslag in het gedrag van managers, van de inhoud naar het 'team'. Tot slot spelen opleiding en mobiliteit onder het personeel een belangrijke rol bij het succes van Leanmanagement. Flexibele inzetbaarheid en kennis van de methodiek zorgen ervoor dat medewerkers bereid en bekwaam zijn om waar nodig te veranderen van functie.

5.3. Eindconclusie

Op basis van de voorgaande theoretische en empirische inzichten die dit onderzoek hebben opgebracht kan de volgende hoofdvraag worden beantwoord:

Op welke wijze kunnen Nederlandse gemeenten komen tot succesvolle implementatie van Leanmanagement, en hoe kan dit worden verklaard?

Als gevolg van de toenemende complexiteit en dynamiek, stelt de sociotechniek dat de 'traditionele' organisatie-inrichting van de organisatie niet meer volstaat om te kunnen voldoen aan de veranderende eisen uit een dynamische omgeving. Uit de toename van het gebruik, en de aansprekende resultaten van Leanmanagement, blijkt dat deze bedrijfsvoeringstechniek, ontwikkelt in de private sector, eveneens goed toepasbaar is binnen publieke organisaties. Door verschillende auteurs wordt het zelfs gezien als een 'oplossing voor de verschillende uitdagingen waar de overheid voor staat'. De structurele borging van Leanmanagement binnen de organisatie is ondanks de aansprekende resultaten echter vaak onvoldoende. In de praktijk blijkt dat Leanmanagement na de initiële successen taai wordt en niet beklifd in de organisatie.

In dit onderzoek zijn factoren onderzocht die mogelijk een positieve of negatieve invloed hebben op het implementatieproces. Uit analyse van deze factoren blijkt dat de organisatiecultuur, de betrokkenheid en het eigenaarschap van de medewerkers in toenemende mate een rol gaan spelen, naarmate het Lean gedachtegoed zich binnen de gemeentelijke organisatie verder ontwikkelt. Zoals reeds uit de theorie is gebleken, vraagt een dergelijke verandering van de organisatie naast individuele initiatieven om een integrale en samenhangende aanpak van de verschillende elementen in de organisatie. Er dient niet alleen aandacht besteed te worden aan de 'harde' kant van de organisatie, maar ook de 'zachte' kant van de organisatie wordt in toenemende mate belangrijk. De organisatiecultuur en het gedrag van de medewerkers worden belangrijker, naarmate het implementatieproces ontwikkelt in termen van de volwassenheidsfasen (zie bijlage IV).

Initiële successen kunnen worden behaald door middel van het toepassen van methoden en technieken op individuele processen binnen de bestaande kaders. Het structureel borgen van procesverbeteringen vraagt echter om meer aandacht voor de organisatiecultuur en het gedrag van medewerkers, waarbij structuur en systemen (ICT) het implementatieproces volledig dienen te ondersteunen. Een aanpassing van de bestaande structuren en de 'oude patronen' vraagt, zeker binnen de gemeentelijke organisatie, nadrukkelijke aandacht voor de rol van de medewerkers en het management in het implementatieproces.

De toepassing van Lean binnen de gemeentelijke organisatie begint zijn vruchten af te werpen. Voor de gemeenten is het nu echter zaak om de volgende stap te zetten in de richting van borging van deze successen. De structurele borging van procesverbeteringen en de Leanmanagement filosofie binnen de organisatie, vraagt om expliciete aandacht voor de organisatiecultuur en het gedrag en de houding van de medewerkers. Leanmanagement vraagt een fundamenteel andere manier van denken en werken. Hierbij dient echter de kanttekening te worden gemaakt dat dit, gezien de bestaande 'oude patronen', een langdurig en taai proces kan zijn waar alle lagen van de organisatie in betrokken moeten worden. Dit kan echter conflicteren met de politieke prioriteiten en de waan van de dag in een door de politiek gestuurde organisatie: de korte en de lange termijn lopen hier door elkaar heen. Dit maakt de implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie een complexe aangelegenheid.

Deze conclusies monden logischerwijs uit in een aantal aanbevelingen die in de praktijk kunnen bijdragen aan het succes van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie.

5.4. Aanbevelingen voor de implementatie van Leanmanagement

Het doel van dit onderzoek is om te komen tot aanbevelingen voor succesvolle implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie. Dit wordt gedaan aan de hand van de voorgaande bevindingen en conclusies, waaruit praktische handreikingen kunnen worden gedestilleerd. Dit betekent echter niet dat deze aanbevelingen dienen als een garantie voor succes. De praktijk heeft uitgewezen dat bij Leanmanagement de voorkeur uitgaat naar een maatwerk aanpak waarbij rekening wordt gehouden met de situatie en de ontwikkelingsfase van de betreffende organisatie.

5.4.1. Strategische positionering

De eerste aanbeveling die kan worden gedaan op basis van dit onderzoek heeft betrekking op de **strategische benadering** van Leanmanagement. Zo wordt aanbevolen om Leanmanagement te verankeren in de doelen van de (ambtelijke) organisatie, bijvoorbeeld in jaarplannen of lange termijn strategieën. Dit zorgt ervoor dat Lean blijvend is ondanks incidenten en politieke invloeden. Daarnaast is het zaak dat de strategische doelen worden doorvertaald naar de werkvloer. Dit kan bijvoorbeeld door bij ieder Leanmanagement initiatief te bepalen wat de bijdrage aan de organisatiedoelstellingen is.

Het is tevens van belang dat er vanaf de introductie van Leanmanagement aandacht besteed wordt aan het creëren van een bij Lean passende **managementfocus**. Het management dient te sturen op het behalen van Lean resultaten (procesoptimalisaties), in plaats van puur op wet- en regelgeving, beheersing, bezuinigingsdoelstellingen en personeelsreductie. Dit vraagt om een andere houding van het management. Een aanbeveling hierbij is om Leanmanagement initiatieven strikt te scheiden van de bezuinigingsoperatie: eerst bezuinigen of saneren, dan Lean inzetten om meer werk te verrichten met minder middelen.

5.4.2. Organisatievormgeving

Eigenaarschap voor de verandering in alle lagen van de organisatie blijkt een belangrijke succesfactor. Om dit te bereiken is het aan te bevelen om de medewerkers echt zelf te laten denken over, en werken aan de verbeteringen en oplossingen in het proces. Draag de oplossingen zo min mogelijk van bovenaf aan, al ligt het antwoord op een bepaald probleem nog zo voor de hand. Dit kan ervoor zorgen dat de **sceptische houding** bij medewerkers ten opzichte van de verandering voor een groot deel weggenomen wordt. Een van de meest sprekende citaten uit de interviews is dan ook: *“mensen willen wel veranderen maar niet verandert worden.”*

Naast eigenaarschap dient er eveneens voldoende **betrokkenheid** te zijn vanuit het management om de verandering te doen slagen. Hiervoor is continue aandacht nodig van de Lean managers en voortrekkers binnen de organisatie. Een aanbeveling voor de Lean managers is dan ook om continu in gesprek te blijven met het management over de voordelen en de ontwikkelingen wat betreft de implementatie en de geboekte successen. Daarnaast kunnen alle lagen van de organisatie, inclusief het management, actief betrokken worden in de verbeteractiviteiten om Lean in de rol van medewerker te kunnen ervaren. Dit kan eveneens zorgen voor meer betrokkenheid bij het verandertraject.

De **organisatiecultuur** en houding en gedrag van medewerkers blijken, zeker in de gemeentelijke organisatie, doorslaggevende factoren te zijn in het implementatieproces. Om de kanteling in werken en denken te bewerkstelligen dient actief te worden geïnvesteerd in opleiding en training van de medewerkers. Daarnaast kan Lean worden gekoppeld aan de werving en selectie van de organisatie. Bepaal de gewenste competenties die passen bij Leanmanagement en selecteer op basis hiervan nieuwe medewerkers.

Op basis van dit onderzoek kan worden gesteld dat de beschikbaarheid van middelen voor de verandering niet verkleefd is aan het succes van het implementatieproces. Gezien de schaarste aan (financiële) middelen binnen Nederlandse gemeenten, is het dan ook aan te bevelen om **creatief** om te gaan met het beschikbaar stellen van ruimte, tijd en middelen. Daarnaast is het aan te raden om **focus** aan te brengen in het aantal trajecten wat tegelijkertijd wordt gestart. Doe alleen de trajecten met een hoge mate van urgentie of verbeterpotentieel.

5.4.3. Omgevingscondities

De prikkel om te veranderen is binnen publieke organisaties niet zo sterk aanwezig als in de private sector als gevolg van 'gedwongen winkelnering'. De urgentie om te veranderen draagt echter wel bij aan het succes van het implementatieproces en de verbeterinitiatieven. Een maatregel voor het **creëren van voldoende urgentie** in de verbetertrajecten kan zijn dat alleen de processen worden aangepakt waar de problematiek het grootst is, het meeste verbeterpotentieel aanwezig is, of waar de bijdrage aan de organisatiedoelstelling het grootst is. Daarnaast kan de verhoging van de werkdruk als gevolg van een vacaturestop en afvloeiing van medewerkers tot op zekere hoogte eveneens zorgen voor een toename van de noodzaak tot verandering.

Een proces in de gemeentelijke organisatie heeft vaak meer dan één klant, waarbij steeds een afweging gemaakt moet worden tussen de verschillende (conflicterende) belangen. Dit vraagt meer van het afwegingskader van de medewerkers in een publieke organisatie. Een te eenzijdige focus op effectiviteit en efficiëntie kan bij publieke dienstverlening leiden tot fouten en missers. Onder de medewerkers dient dan ook **bewustzijn te worden gecreëerd over de verschillende waarden en belangen** die spelen binnen een bepaald proces.

5.4.4. Veranderaanpak

Het onderzoek heeft uitgewezen dat het gebruik van externe ondersteuning in het beginstadium bij kan dragen aan het succes van het implementatieproces. Om te voorkomen dat de kennis, expertise en motivatie verdwijnt wanneer de externen de organisatie verlaten, dient het implementatieproces een **co-creatie** te zijn tussen de externe ondersteuning en de medewerkers. Naarmate het proces vordert dient **kennis en expertise zoveel als mogelijk intern** te worden georganiseerd en het **gebruik van externen zoveel als mogelijk geminimaliseerd**. Het intern organiseren en ontwikkelen van kennis en kunde, en het zelf begeleiden van procesverbeteringen vormt bij Leanmanagement een sleutel tot succes.

Wat betreft de heldere en effectieve communicatie is het zaak om te zorgen voor een **gemeenschappelijke taal en visie** op het verandertraject, waarbij Lean wordt aangepast op de situatie en wensen van de organisatie. Verder dient **vooraf duidelijk te worden gecommuniceerd** wat de voorwaarden en consequenties zijn van het introduceren van Lean binnen de organisatie. Zo kan worden gedacht aan baanzekerheid bij deelname aan een verbeterinitiatief, of de tijd en het budget wat die vrijgemaakt moet worden door de medewerkers en afdelingsmanagers.

De 'timing' van een organisatieverandering blijkt eveneens een potentiële succesfactor. De principes en filosofie van Leanmanagement kunnen worden **aangesloten op eenmalige gebeurtenissen** die gevolgen hebben voor het proces. Dit kan bijvoorbeeld bij een reorganisatie, fusie of een wetwijziging, waarbij de Lean principes worden toegepast om het nieuwe proces te optimaliseren.

Tot slot is wat betreft de veranderaanpak aan te bevelen dat er gebruik gemaakt wordt van **multidisciplinaire verbeterteams**. Wanneer alle lagen en disciplines van de organisatie vertegenwoordigd zijn, zal de betrokkenheid bij de verbetertrajecten groter zijn. Aangezien binnen de gemeentelijke organisatie de procesoriëntatie over het algemeen laag blijkt, is dit een belangrijk aandachtspunt voor gemeenten. Door aan te haken bij zowel het management als de werkvloer kunnen de Lean managers het proces uitlijnen en waar nodig versnellen of vertragen.

5.4.5. Overige factoren

Naast bovengenoemde punten zijn er in dit onderzoek eveneens een aantal overige factoren geïntroduceerd, op basis waarvan een aantal aanbevelingen kunnen worden geformuleerd. Zo dient men bij Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie rekening te houden met de **invloeden van de politiek**, zoals in de bevindingen reeds benoemd: 'De prioriteiten die de politiek legt beïnvloeden de keuzes in de ambtelijke verbetertrajecten'. Het structureel informeren of zelfs actief betrekken van het college en de wethouders bij het implementatieproces kan helpen om wederzijds begrip te creëren voor gemaakte keuzes.

Het creëren van **een veilige en stabiele situatie** bij het toepassen van Leanmanagement binnen de gemeentelijke organisatie is cruciaal. Deze situatie kan bijvoorbeeld worden gecreëerd door het bieden van een baangarantie, al dan niet door middel van herplaatsing. Indien de organisatie midden in een onrustige periode zit met reorganisaties kan ervoor worden gekozen om het aantal Lean initiatieven voorlopig te minimaliseren tot de rust is wedergekeerd.

De onderzochte gemeentelijke organisaties blijken over het algemeen niet sterk in het proactief sturen op managementinformatie. Bij procesoptimalisaties is juist het actief sturen op basis van **managementinformatie** van belang. Naast harde cijfers kan deze informatie ook uitgedrukt worden in effecten in de samenleving of de ervaringen van burgers. Wanneer deze informatie niet voor handen is, of er kan niet op worden gestuurd, blijken verbeterintenties vaak te stranden.

Onder begeleiding van externen kan een **opleidingsprogramma** worden opgezet om medewerkers **intern** op te leiden in de Lean systematiek. Dit opleidingsprogramma kan worden aangepast aan de wensen en prioriteiten die de organisatie op dat moment stelt. Naarmate meer medewerkers zijn opgeleid kunnen zij zelf collega's gaan opleiden, trainen en begeleiden in de processen.

Om de **mobiliteit en flexibiliteit** van de organisatie te vergroten, en eventuele overcapaciteit als gevolg van procesoptimalisaties adequaat in te kunnen zetten, kan daarnaast gebruik gemaakt worden van **poolvorming**. Om de mobiliteit te vergroten moet nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de specialistische functies die een gemeentelijke organisatie herbergt, wat herplaatsing niet zonder meer mogelijk maakt.

6. Reflectie en discussie

In dit slothoofdstuk zal worden gereflecteerd op het onderzoek en het onderzoeksproces. Allereerst wordt de interpretatie van de onderzoeksresultaten (6.1.) besproken. Vervolgens wordt kritisch gereflecteerd op het handelen van de onderzoeker in het onderzoeksproces (6.2.). Tot slot worden aanbevelingen gegeven voor nader onderzoek naar Leanmanagement in de publieke sector (6.3.).

6.1. Interpretatie onderzoeksresultaten

De in het theoretisch kader geschetste tendens, dat de interesse in de toepassing van Leanmanagement binnen de gemeentelijke organisatie de afgelopen jaren is toegenomen, komt ook in dit onderzoek naar voren. Niet op de laatste plaats omdat Lean een antwoord biedt op de uitdagingen waar de overheid voor staat, en die de komende jaren alleen nog maar groter worden, als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein en de daarmee gepaard gaande efficiencykortingen van het Rijk. De filosofie van Leanmanagement blijkt gezien de initiële successen goed toepasbaar, alleen de borging van Lean in de gemeentelijke organisatie is noodzakelijk om te komen tot een optimaal resultaat. Er is dus duidelijk een vertaalslag nodig voor het gebruik van Leanmanagement in publieke en politiek gestuurde organisaties.

De mogelijke succesfactoren en barrières zijn op basis van de theorie van Radnor et al. (2006) tot stand gekomen, en getoetst aan de hand van veertien verwachtingen. Deze succesfactoren en barrières van Leanmanagement in de Schotse publieke sector blijken sterk overeen te komen met de bevindingen binnen de Nederlandse gemeenten. Zo blijkt, net als in eerdere onderzoeken, dat met name de organisatiecultuur en de houding en het gedrag van de medewerkers en het management cruciaal is. Andere factoren, zoals de beschikbaarheid van middelen voor de verandering, spelen zichtbaar in mindere mate een rol.

Er zijn tevens nieuwe inzichten opgedaan tijdens het onderzoek. Zo zijn er naast de vooraf geformuleerde verwachtingen vier 'overige factoren' (4.6.) toegevoegd die vaak zijn genoemd in de interviews, en die mogelijk ook een belangrijke rol spelen bij de implementatie van Leanmanagement. De politiek is zoals reeds aangehaald een cruciale belemmerende factor. Drie van deze factoren bouwen min of meer voort op eerdere factoren, echter kan *leiderschap en sturing* worden gezien als typerend voor de overgangsfase naar de structuurmatige aanpak waarin de meeste onderzochte gemeenten nu zitten.

Bij de interpretatie van de aanbevelingen moet er rekening mee worden gehouden dat het doel van dit onderzoek geenszins is om te dienen als een blauwdruk die per definitie zal leiden tot succesvolle implementatie van Leanmanagement. De aanbevelingen kunnen een positieve invloed hebben en een bijdrage leveren, maar per situatie en organisatie zal moeten worden gekeken welke aanbevelingen passend zijn. Een maatwerk aanpak is hierbij belangrijk.

6.2. Beperkingen van het onderzoek

Het eerste en tweede hoofdstuk van dit rapport hebben geleid tot een integraal beoordelingskader, wat is gebruikt als basis voor het onderzoek. Aangezien in de theorie nog geen adequaat integraal model beschikbaar was, is gekozen om het integrale model van Van Amelsvoort (1999) te koppelen aan de succesfactoren en barrières uit het onderzoek van Radnor et al. (2006). Het empirische deel van dit onderzoek heeft uitgewezen dat deze systematische indeling goed toepasbaar is, maar op een aantal punten mogelijk nog kan worden aangescherpt. Zo kan de achtste verwachting uit dit onderzoek betreffende het 'tempo van de verandering' niet worden gevalideerd dan wel gefalsificeerd, aangezien de snelheid of het tempo van organisatieveranderingen niet of nauwelijks

te meten of te vergelijken is. In plaats hiervan kan bijvoorbeeld worden gekozen voor de invloed van de politiek of veranderingen in de wet- en regelgeving op het implementatieproces. Ditzelfde geldt voor de dertiende verwachting 'timing' waarbij een 'realistisch tijdsfad' geschetst dient te worden. Bij deze verwachting kan er beter worden gekozen om de invloed van 'eenmalige gebeurtenissen' op het implementatieproces te onderzoeken. Dit verklaart waarom deze twee verwachtingen niet stellig kunnen worden geaccepteerd of verworpen.

Bovendien is in dit onderzoek gekozen voor uitsluitend kwalitatief onderzoeksmateriaal, omdat primair gezocht is naar ervaringen en percepties op het gebied van Lean binnen de gemeentelijke organisatie. Om de gedane uitspraken meer kracht bij te kunnen zetten kan, naast kwalitatieve interviews, eveneens gebruik gemaakt worden van een vragenlijst onder een bredere groep respondenten om de generaliseerbaarheid te vergroten. Een vragenlijst is echter in dit onderzoek geen geschikt instrument bevonden, aangezien het exacte aantal actieve 'Lean-gemeenten' niet bekend is en er geen systematisch beoordelingskader aanwezig is op basis waarvan de vragenlijst kan worden samengesteld. De kwalitatieve uitspraken geven het verhaal achter de knelpunten weer wat een sterke bijdrage levert aan de analyse van de probleemstelling.

Tenslotte zijn respondenten geselecteerd die nauw betrokken zijn geweest bij de introductie en implementatie van Lean binnen de gemeentelijke organisatie. In dit onderzoek is bewust gekozen voor meer breedte dan diepgang, om een integraal beeld te krijgen bij de succesfactoren en barrières van Leanmanagement. Hiervoor zijn binnen acht verschillende gemeenten veertien personen met min of meer gelijkwaardige functies geïnterviewd. Dit kan echter tot gevolg hebben dat de uitkomsten van dit onderzoek zijn beïnvloed doordat een eenzijdig beeld ontstaat van de probleemsituatie rondom de implementatie van Lean. Om in vervolgonderzoek meer diepgang en een objectiever beeld te verkrijgen, kan worden gekozen om respondenten uit meerdere lagen van de organisatie te betrekken. Zo kunnen de werkvloer, het middenkader en het management of de directie ieder een ander beeld hebben bij Leanmanagement en beïnvloedende factoren.

6.3. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek heeft een integraal beeld opgeleverd van mogelijk succesfactoren en barrières bij de implementatie van Leanmanagement. Aangezien Leanmanagement binnen de gemeentelijke organisatie nog volop in ontwikkeling is en blijft, bestaat er voldoende ruimte voor- en behoefte aan vervolgonderzoek. In deze paragraaf worden hiervoor een drietal suggesties gegeven.

Allereerst kan vervolgonderzoek zich, naast het implementatieproces in het algemeen, richten op verschillende Lean initiatieven binnen één gemeentelijke organisatie. Hierbij kan diepgaand worden onderzocht welke initiatieven succesvol en minder succesvol zijn binnen de organisatie, en welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen.

Daarnaast kan worden onderzocht of de omvang van de gemeentelijke organisatie invloed heeft op de implementatie van Leanmanagement. Bij een gemeente met een omvangrijk personeelsbestand dient een groter aantal medewerkers en directieleden te worden overtuigd van Leanmanagement wat mogelijk zorgt voor vertraging in het implementatieproces.

Tot slot is het interessant om te onderzoeken of er verschillen bestaan tussen de implementatie van Lean binnen beleidsafdelingen en uitvoerende afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie. Veronderstelt kan worden dat beleidsafdelingen een lagere klantoriëntatie hebben omdat zij verder af staan van de burger als 'klant', wat mogelijk invloed heeft op het succes van Lean. Daarnaast staan beleidsafdelingen direct onder invloed van de gemeenteraad en de wethouders waardoor mogelijk de invloed van publieke waarden een grotere rol speelt bij de implementatie.

Literatuurlijst

Adler, N. & Docherty, P. (1998). Bringing business into sociotechnical theory and Practice. *Human Relations*, vol. 51, no. 3 (pp. 319-345).

Adler, P. S. & Cole, R. E. (1993). Designed for learning: a tale of two auto plants. *Sloan Management Review*, no. Spring (pp. 85-94).

Allers, M.A. & Bolt, J. (2010). *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*. Groningen: COELO.

Almekinders, M. (2006). *Teams beter thuis in thuiszorg? Resultaatverbetering in thuiszorg met behulp van sociotechnische organisatievernieuwing* [Proefschrift].

Amelsvoort, P. van (1999). *De moderne sociotechnische benadering*. Vlijmen: St-Groep.

Arlbjørn, J. S., Nørby, M., Norlyk, B., Wiborg, K., & Holm, N. (2008). *Lean uden grænser?* Århus: Academica.

Baarspul, H.C. (2011). *Continu bezuinigen door continu te verbeteren: een studie naar de bezuinigingsaanpak binnen de lokale overheid*.

Beck, A. M. & Hjelle, J.T. (2009). *Lean in the Danish Public Sector*. Aarhus School of Business, Aarhus University.

Berggren, C. (1993). *Alternatives to lean production: work organization in the Swedish auto industry (The Volvo Experience)*. Ithaca: ILR Press.

Benders, J. & Van Hootegem, G. (1999). Teams and their context: moving the team discussion beyond existing dichotomies. *Journal of Management Studies*, vol. 36, no. 5 (pp. 609-628).

Bolwijn, P. & Kumpe, T. (1989). Wat komt er na flexibiliteit? De industrie in de jaren negentig. *Mens en onderneming*, nr. 2.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & van Twist, M.J.W. (2012). *Openbaar bestuur beleid, organisatie en politiek* [Achtste herziene druk] Alphen aan den Rijn: Uitgeverij Kluwer BV.

Bovens, M.A.P. (1996). *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*. Amsterdam en Meppel: Boom.

Caluwé, L. de & Vermaak, H. (2006). *Leren veranderen; een handboek voor de veranderkundige* [tweede druk]. Deventer: Kluwer.

Cameron, K.S., Freeman, S.J. & Mishra, A.K. (1991). Best practices in white-collar downsizing: managing contradictions. *Academy of Management Executive*, 1991, vol. 5, no. 3 (pp. 57-73).

Cameron, K.S., Freeman, S.J. & Mishra, A.K. (1993). Downsizing and redesigning organizations. In Huber, G. & Glick, W. (Eds.). *Organizational change and redesign* (pp. 19-63). New York: Oxford University Press.

- Christis, J.H.P. (1998). *Arbeid, organisatie en stress. Een visie vanuit de sociotechnische arbeids- en organisatiekunde*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Christis, J.H.P. (2011). *De moderne sociotechniek als theoretische onderbouwing van Lean*. M&O, nr. 2, maart/april 2011.
- De Leede, J. & Looise, J. K. (1999). Continuous improvement and the minicompany concept. *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 19, no. 11 (pp. 1188-1202).
- Desmidt, S. & Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Tiel: Uitgeverij Lannoo nv.
- Dijkstra, G.S.A. (2008). Outputmeting van overheidspersoneel: een simpele prestatie? *Bestuurswetenschappen*, nr. 1.
- Flood, R.L. (1999). *Rethinking the fifth discipline: Learning within the unknowable*. London: Routledge.
- Fuchs, C. (2002). Concepts of social self-organisation. *INTAS Project 'Human strategies in Complexity'-Report*. HSIC Paper, (4).
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds: An introduction to the complexity of public decision-making*. Litchfield Park: Emergent Publications.
- Hakvoort, J.L.M. & Klaassen, H.L. (2013). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hiemstra, J. (2003). *Presterende gemeenten: Hoe gemeenten beter kunnen presteren*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Hootegem, G. van, Huys, R. & Benders, J. (2011). *Sociotechniek op nieuwe markten*. M&O, nr. 2, maart/april 2011.
- Huesmann, C., Heskamp, S., Kopmels, M. & Bongaerts, F. (2010). *Lean Management: minder doen met meer resultaat: de tijd is rijp voor Lean*. Compact, nr.4.
- Huguenin, P., Binnerts, D. & Van Gestel, H. (2009). *Een Lean overheid: Lean Management voor overheidsorganisaties*. Rotterdam: Odintakt.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, Vol. 69, Spring 1991 (pp. 3-19).
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980's: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No. U3 (pp. 93-109)
- Hood, C. (2001). New Public Management. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2001 (pp. 12553-12556).
- Huberts, L.W.J.C. & Hout, E.J.Th. van (2011). Goed bestuur: kiezen of delen? *Bestuurskunde*, 20(2), (pp. 53-62).

ING Economisch Bureau. (2013). Jaarbericht Public Sector: *Hogere eisen en schaarse middelen*. December 2013. Geraadpleegd op 12 augustus 2014, via <https://www.ing.nl/>

Kuipers, B.S. (2005). *Team Development and Team Performance: Responsibilities, Responsiveness and Results; A Longitudinal Study of Teamwork at Volvo Trucks Umeå* [Proefschrift]. Ridderkerk: Labyrint Publications.

Korsten, A.F.A. (2011). *New public management*. Geraadpleegd op 27 maart 2014, via <http://www.arnokorsten.nl/>

Lucassen, P.L.B.J. & Olde Hartman, T.C. (2007). *Kwalitatief onderzoek: praktische methoden voor de medische praktijk*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Luhmann, N. (1981). *Soziologische Aufklärung 3. Soziales System, Gesellschaft, Organisation*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Maso, I. & Smaling, A. (1998). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Boom.

Matthijssen, P. (2011, maart). *Lean Six Sigma voor niet-industriële organisaties*.

Meadows, D.H. (2008). *Thinking in Systems*. Londen: Earthscan.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur: Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. Breda: Koninklijke Broese en Peereboom.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013a, mei). Publieke waarden: *De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013b, 18 oktober). *Kamerbrief over decentralisaties in het sociaal domein*.

Morçöl, G. (2012). *A complexity theory for public policy*. Routledge: New York.

Niepcé, N. & Molleman, E. (1998). Work Design Issues in Lean Production from a Sociotechnical Systems Perspective: Neo-Taylorism or the Next Step in Sociotechnical Design? *Human Relations*, vol. 51, no. 3 (pp. 259-287).

Nieuwenhuizen, H. van (2013, 7 november). *Kritiek op kaasschaafmethode college*. Geraadpleegd op 12 augustus 2014, via <http://www.vlaardingen24.nl/>

Noordegraaf en Teeuw (2003). *Publieke identiteit. Eigentijds organiseren in de publieke sector*. Bestuurskunde 1/2003 (pp. 2-13).

NOS.nl. (2014, 6 maart). *75% gemeenten gaat bezuinigen*. Geraadpleegd op 12 augustus 2014, via <http://nos.nl/>

Parsons, T. (1951). *The social system*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.

Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Berkshire: Open University Press.

Procter, S. & Mueller, F. (2000). *Teamworking*. London: Macmillan Press.

- Radnor, Z., Walley, P., Stephens, A. & Bucci, G. (2006). *Evaluation of the lean approach to business management and its use in the public sector*. Warwick Business School, Scottish Executive Social Research.
- Rainey, H. G. (2014). *Understanding & managing public organisations* [Fifth edition]. San Francisco: Jossey-Bass.
- Roos, R. (2006, november). Sociotechniek. *Kwaliteit in praktijk*.
- Sitter, L.U. de (1998). *Synergetisch produceren* [tweede herziene druk]. Assen: Uitgeverij Van Gorcum.
- Smit, N., & van Thiel, S. (2002). *De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking*. Geraadpleegd op 17 juli 2014, via <http://hdl.handle.net/1765/1468>
- Steijn, B. & Groeneveld, S. (2013). *Strategisch HRM in de publieke sector* (Tweede herziene druk). Assen: Koninklijke Van Gorcum B.V.
- Teeuwen, B. (2012). *Lean voor de overheid: Streven naar perfectie in overheidsorganisaties*. Academic Service.
- Tijmstra, J. & Boeije, H. (2011). *Wetenschapsfilosofie in de context van de sociale wetenschappen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Velderman, J. K. & Van Donge, M. (2012). Lean Six Sigma bij de gemeente Amersfoort. *Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control* (TPC), jaargang 10, nr. 5, oktober 2012 (pp.23-28).
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Volkskrant.nl. (2011, 26 januari). 'Met de kaasschaafmethode redden we het in elk geval niet'. Geraadpleegd op 12 augustus 2014, via <http://www.volkskrant.nl/>
- Von Bertalanffy, L. (1968). *General system theory. Foundations, development, applications*. New York: George Braziller.
- Walle, S. van de (2006). Een grote, dure en niet efficiënte overheid? Indicatoren voor het vergelijken van publieke sectoren in de EU. *Vlaams Tijdschrift Voor Overheidsmanagement*, 11(3)(pp. 27-35)
- Womack, J. P., Jones, D. T., Roos, D. (1991). *The Machine That Changed the World: The Story of Lean Production*. New York: HarperCollins.
- Womack, J. P., & Jones, D. T. (2003). *Lean thinking - bantih waste and create wealth in your corporation* (Rev. ed.). New York: Free Press.
- Zwan, P. van der (2013, 20 september). Eindhoven verfoeit kaasschaafmethode. *VNG Magazine*, nr. 18 (p.22). Geraadpleegd op 12 augustus 2014, via <http://www.vngmagazine.nl/>
- Zwieten, M. van & Willems, D. (2004, december). Methodologie van kwalitatief onderzoek: *Waardering van kwalitatief onderzoek*. *Huisarts & Wetenschap*. Nr. 47(13).

Bijlagen

- I. Lijst van kernbegrippen**
- II. Respondenten interview**
- III. Interviewleidraad**
- IV. Volwassenheidsfasen Leanmanagement**

I. Lijst van kernbegrippen

In wetenschappelijk onderzoek is het van belang dat er eenduidigheid bestaat omtrent de gehanteerde begrippen. De kernbegrippen uit dit onderzoek worden onderstaand dan ook kort beschreven. Om te voldoen aan de eis van bruikbaarheid die Verschuren en Doorewaard (2007) stellen aan de begripsomschrijving, wordt in dit onderzoek steeds gebruik gemaakt van stipulatieve definities. Hierdoor wordt duidelijk wat met de definities wordt bedoeld in dit onderzoek, maar zijn volgens Verschuren en Doorewaard (2007) *'noch waarheid, noch een gangbaar woordgebruik maatgevend voor de adequaatheid'*. Het gaat hierbij om de afbakening van het begrip tot haalbare properties. Dit maakt de begrippen toepasbaar voor onderzoek (Verschuren en Doorewaard, 2007).

Begrip	Beschrijving
Barrières	Factoren die de implementatie van Leanmanagement negatief beïnvloeden volgens de medewerkers van de organisatie. Dit betreft de ervaring van de medewerkers en is derhalve subjectief.
Bedrijfsvoering (technieken)	(technieken gericht op) Sturing en beheersing van alle primaire en ondersteunende processen in een organisatie. De methoden en technieken vallend onder de managementfilosofie Leanmanagement worden in dit onderzoek eveneens getypeerd als bedrijfsvoeringstechniek.
Gemeentelijke organisatie	De organisatie van een Nederlandse gemeente als geheel. Zowel de politieke gezagsdragers als het ambtelijke apparaat (aan de politiek ondergeschikte organisaties en functionarissen).
Publieke sector	In dit onderzoek wordt het openbaar bestuur plus particuliere organisaties met publieke taken bedoeld (Bovens, 't Hart en Van Twist, 2012). Wetende dat het begrip publieke taken niet eenduidig gedefinieerd kan worden omdat een aantal 'publieke taken' de afgelopen jaren volgens Steijn en Groeneveld (2012) privaat zijn geworden en dus onderhevig zijn aan hevige concurrentie. De politiek bepaald hierbij de scheidslijn (Steijn en Groeneveld, 2013).
Succesfactoren	Factoren die de implementatie van Leanmanagement positief beïnvloeden volgens de medewerkers van de organisatie. Dit betreft de ervaring van de medewerkers en is derhalve subjectief.
Succesvolle implementatie	De implementatie van Leanmanagement wordt in dit onderzoek als succesvol gezien wanneer de filosofie door de gehele afdeling of organisatie is geadopteerd en structureel is geborgd als standaard werkwijze. Resultaten van Leanmanagement kunnen worden uitgedrukt in het verkorten van de doorlooptijd, kwaliteitsverbetering en het verhogen van de efficiëntie.

De operationalisering van de te onderzoeken begrippen in het empirische deel van dit onderzoek vindt plaats na het theoretisch kader in hoofdstuk 3. Op welke wijze de scope van dit onderzoek nog verder kan worden afgebakend is te lezen in paragraaf 1.7.

II. Respondenten Interviews

Gemeente	Respondent(en)	Functie
Amersfoort	Joost Klein Velderman	Black Belt & sr. adviseur bedrijfsvoering
Amsterdam (<i>Bureau Erfpacht</i>)	Dirk Graas	Bureau Erfpacht, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam
	Marieke Vermeulen	Lean Practitioner
Amsterdam (<i>Dienst Werk en Inkomen</i>)	Mascha van de Kuit	Stedelijk projectleider continu leren en verbeteren
Apeldoorn	Jeroen Meester	Teammanager uitbetalen en terugvorderen
	Pieter Guis	Programmamanager en Procesarchitect
Bergen op Zoom	Carla Lambregts	Projectmanager Dienstverlening / KCC
Haarlemmermeer	David Koppes	Manager innovatie en programmamanager Lean
	Mariëll Visbeen	Directielid
Katwijk	Jan den Hollander	Concernadviseur bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling
	Michel Melis	Concernstaf; Senior projectleider / adviseur Lean
Oosterhout	Corné Kuijpers	Senior Auditor
	Esther Hufkens	Senior Organisatieadviseur
Utrecht	Martine Smeets	Manager Infrastructuur Stadsingenieurs

III. Interviewleidraad

Interview leidraad onderzoek Succes- en faalfactoren Leanmanagement (versie 1)

Inleiding

Succes- en faalfactoren bij de implementatie van Lean: Welke factoren zijn bepalend voor succesvolle implementatie van Leanmanagement in de gemeentelijke organisatie, en wat zijn hiervan de oorzaken? En zijn er verschillen tussen publiek en privaat, en hoe zijn deze te verklaren?

Duur: Ongeveer 1 uur

Volledig anoniem

Gespreksverslag wordt later teruggekoppeld.

- Wat is uw functie?
- Wat is / was uw rol in het implementatieproces?
- Hoelang zijn jullie al bezig met Leanmanagement?

Leanmanagement

- Kunt u iets meer vertellen over de Leanmanagement initiatieven in uw gemeente?
- Welke lagen worden hierbij betrokken, en welke (bewust) niet?

- Kunt u aangeven welke initiatieven succesvol waren?
 - Waarom waren deze initiatieven succesvol?
 - Welke factoren lagen hieraan ten grondslag?
 - Op welke wijze hebben jullie deze benut?
 - Is dit voldoende gelukt?

- Kunt u aangeven welke initiatieven minder succesvol waren?
 - Waarom waren deze initiatieven minder succesvol?
 - Tegen welke knelpunten zijn jullie aangelopen?
 - Welke factoren / oorzaken lagen hieraan ten grondslag?
 - Op welke wijze hebben jullie deze proberen te vermijden?
 - Is dit voldoende gelukt?

- Hebben deze knelpunten volgens u te maken met de eigen aard van de overheid (Publieke / politieke context, hiërarchisch gestuurd, verantwoording achteraf, monopolie, klant als burger) of komen deze knelpunten eveneens voor bij private organisatieverandering?

- Wat zijn de volgende stappen die u gaat nemen in het proces naar Lean?

Interview leidraad onderzoek Succes- en faalfactoren Leanmanagement (versie 2)

Inleiding

Het doel van dit interview is om inzicht te krijgen in de beïnvloedende factoren bij de implementatie van Leanmanagement binnen de gemeentelijke organisatie. Het interview duurt ongeveer 60 minuten waarin een viertal thema's aan bod zullen komen. Een samenvattend verslag van het gesprek wordt aan u teruggekoppeld voordat de resultaten worden verwerkt in de analyse.

Algemeen

- Wanneer is de gemeente gestart met Leanmanagement?
 - *Door wie werd het geïnitieerd? (Bestuur, management of werkvloer)*
- Waaruit bestond de noodzaak tot verandering in uw organisatie?
- Waarom is er gekozen voor de filosofie en de technieken van Leanmanagement?
 - Wat was hierbij het primaire doel?
- Wat was voor de directie en gemeentesecretaris de belangrijkste drijfveer om te starten met Leanmanagement (*Managementfocus*)?

Strategische positionering

- In welke mate is Leanmanagement gekoppeld aan de bredere organisatiedoelen (*Missie, visie en strategie*)(*Strategische benadering*)?
- Op welke wijze wordt gebruik gemaakt van een gemeenschappelijke taal of visie (*Authentieke naamgeving en visuele communicatie*)?
- In hoeverre heerste er binnen deze organisatie van nature een cultuur van continu verbeteren?
- In welke mate zijn medewerkers binnen deze organisatie van nature gericht op het denken in processen, verspillingen en klantwaarde?
 - Hoe komt dit?
- Hoe kijkt u aan tegen de waarborging van publieke waarden (Rechtszekerheid, Rechtsgelijkheid, Zorgvuldigheid, Transparantie, Legitimititeit) bij de implementatie van Leanmanagement?
 - Welke invloed heeft dit op het implementatieproces?

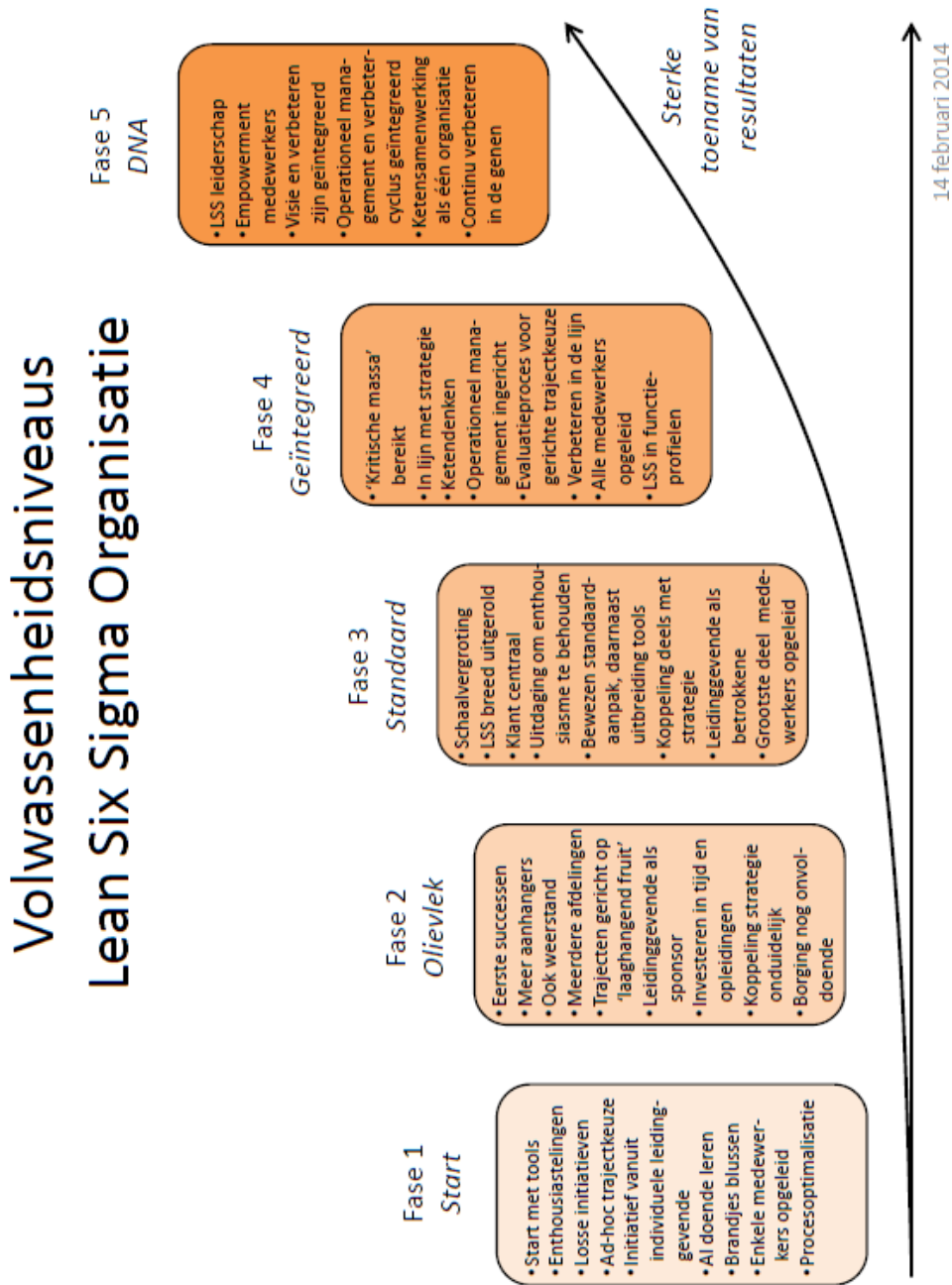
Succesvolle initiatieven

- Kunt u een voorbeeld geven van een succesvol Leanmanagement initiatief binnen de organisatie?
 - Waarom was dit initiatief zo succesvol?
 - Welke factoren lagen hieraan ten grondslag?
 - Op welke wijze hebben jullie deze benut?
 - Is dit voldoende gelukt?
- Welke stakeholders waren er betrokken bij dit initiatief?
 - Wat was de houding van de verschillende stakeholders ten opzichte van dit initiatief?
 - Wat was de rol van externe ondersteuning hierbij (Duur en omvang)?
 - Welke middelen zijn voor dit initiatief beschikbaar gesteld (Vrijgemaakte budgetten en tijd van medewerkers)?
- Wat was het tijdspad van dit initiatief?
 - In hoeverre is dit tijdspad behaald?
 - Bent u hier tevreden over?

Minder succesvolle initiatieven

- Kunt u een voorbeeld geven van een minder succesvol Leanmanagement initiatief binnen de organisatie?
 - Waarom was dit initiatief minder succesvol?
 - Tegen welke knelpunten zijn jullie aangelopen?
 - Welke factoren lagen hieraan ten grondslag?
 - Op welke wijze hebben jullie hier op ingespeeld?
 - Is dit voldoende gelukt?
- Welke stakeholders waren er betrokken bij dit initiatief?
 - Wat was de houding van de verschillende stakeholders ten opzichte van dit initiatief?
 - Wat was de rol van externe ondersteuning hierbij (Duur en omvang)?
 - Welke middelen zijn voor dit initiatief beschikbaar gesteld (Vrijgemaakte budgetten en tijd van medewerkers)?
- Wat was het tijdspad van dit initiatief?
 - In hoeverre is dit tijdspad behaald?
 - Bent u hier tevreden over?

IV. Volwassenheidsfasen Leanmanagement



Bron: Gemeente Amersfoort, Joost Klein Velderman, 2014.