

Paper Politicologenetmaal 29 – 30 mei: workshop Lokaal bestuur in de 21^{ste} eeuw: de uitdaging van innovatie.

eGovernment in Vlaamse gemeenten

Sabine Rotthier en Filip De Rynck

Abstract

Theoretische modellen die het groeiproces van eGovernment voorstellen, gaan uit van het evolutief doorlopen van verschillende fasen. De ideale eindfase zoals voorgesteld in deze modellen is een getransformeerde overheid die op geïntegreerde manier dienstverlening aanbiedt aan haar burgers. Alle Vlaamse gemeenten zijn sinds enkele jaren online aanwezig. De ontwikkelingen in de back-office blijken in praktijk niet verder te raken dan de eerste fase van de automatisering. Deze paper focust op de interne en externe variabelen die dit verklaren, zoals daar zijn een gebrekkige capaciteit, dure en niet-compatibele toepassingen, afhankelijkheid van leveranciers, afwezigheid van centrale sturing. Deze paper gaat zelfs een stap verder door te stellen dat een sterke automatiseringsfase hinderend werkt voor het realiseren van een geïntegreerde dienstverlening.

Inleiding

E-government zou, zo klonk het eertijds, overheidsorganisaties stimuleren en dwingen om eindelijk werk te maken van een meer geïntegreerde en efficiënte dienstverlening. In deze bijdrage zoeken we hoe het komt dat we, zoveel jaren na de hype van eGovernment, moeten vaststellen dat deze beloftes in Vlaamse gemeentebesturen niet zijn gerealiseerd. We merken immers dat de automatisatie van diensten wel in grote mate is doorgevoerd maar dat de stap naar meer geïntegreerde dienstverlening, bekeken vanuit het burgerperspectief, nauwelijks wordt gezet.

We verdedigen in deze paper de stelling dat net door de investeringen in de automatisatie de stap naar meer integratie van dienstverlening moeilijker is geworden.

Sinds de opkomst van het begrip eGovernment zijn vele normatieve groeimodellen ontwikkeld.

Lee [1] heeft deze geanalyseerd.

Layne & Lee	Hiller & Belanger	UN/ ASPA	World Bank	Gartner
Cataloguing	Information	Emerging web presence	Publish	Presence
		Enhanced web presence		
Transaction	Two-way communication	Interactive web presence	Interact	Interaction
	Transaction	Transactional web presence	Transact	Transaction
Vertical Integration	Integration	Fully Integrated Seamless web presence		Transformation
Horizontal Integration				

Tabel 1: Overzicht van de verschillende fasen in de ontwikkeling van eGovernment (Lee, 2007)

Dit overzicht toont de verwachtingen die met de invoering van eGovernment gepaard gingen: het einddoel zou een getransformeerde overheid zijn die een volledig horizontaal en verticaal geïntegreerde dienstverlening zou kunnen aanbieden. Hoe komt het dan dat Vlaamse gemeenten in de eerste fase blijven steken en dat de overgang naar integratie van dienstverlening en herdenken van werkprocessen, ondersteund door ICT, zo moeizaam blijft verlopen en dat deze fase klaarblijkelijk ook zo lang duurt? Welke interne en externe variabelen verklaren deze stilstand, helpen ons de moeilijkheden zien die zelf weer gepaard gaan met ICT? Eerder dan een groeimodel zien we een model van verbrokkeling, van stilstand en zelfs achteruitgang, van hoop en nieuwe twijfel, van nieuwe moeilijkheden die niet voorzien waren en die ervoor zorgen dat de verweving van ICT en organisatieverandering wel tot nieuwe complexiteit maar niet noodzakelijk tot betere organisaties leidt. In elk geval is duidelijk dat de technologisch deterministische visie [2] die ervan uitging dat de technologie op zich sturend genoeg zou zijn om veranderingen door te voeren, in de praktijk van Vlaamse gemeenten niet lijkt te werken. We erkennen tal van variabelen die aansluiten bij het organisationeel en sociaal determinisme, dat stelt dat de organisatie alleen die technologieën binnen haalt die aansluiten bij de bestaande processen en passen in het gedrag van de mensen. Sterker nog, de gevolgen van de fase van de automatisatie kan voor de organisatie zodanig sturend zijn dat ze de stap naar meer geïntegreerde dienstverlening vanuit het perspectief van de burger, eerder tegenwerkt.

1. De I – scan als meetinstrument

In 2006 en 2007 hielden we een grondige studie bij verschillende Vlaamse gemeenten naar de inzet van ICT en de bijhorende organisatorische inbedding. Het onderzoeksinstrument dat we hierbij hanteerden was de QuickScan. De QuickScan werd oorspronkelijk ontwikkeld in

Nederland [3] en uitgevoerd in 100 Nederlandse gemeenten. Het achterliggende theoretisch model van deze scan is het Strategic Alignment model van Henderson en Venkatraman [4].

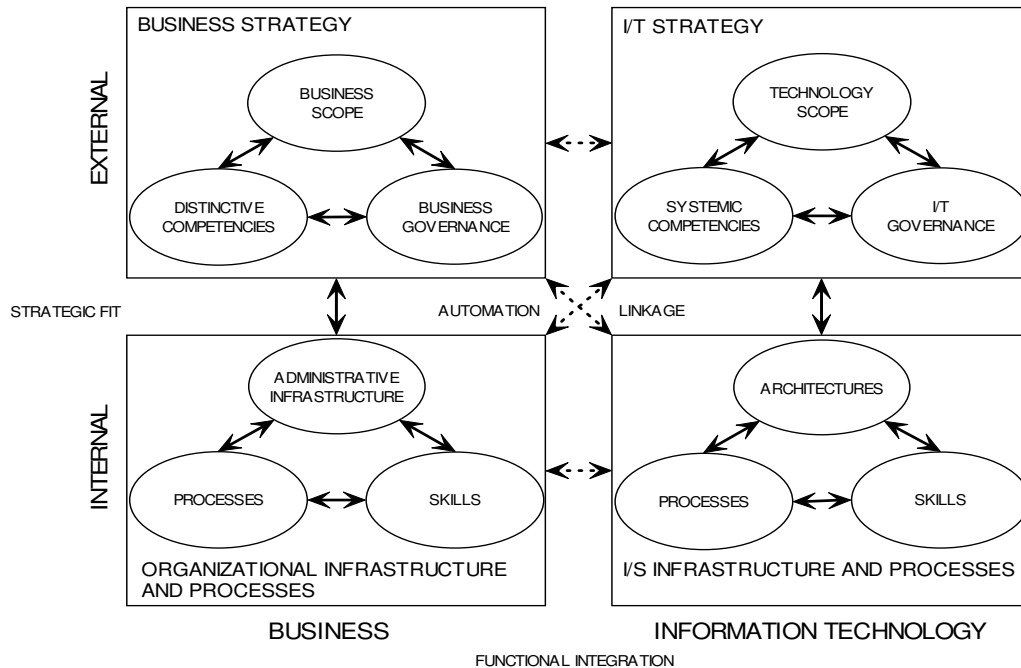
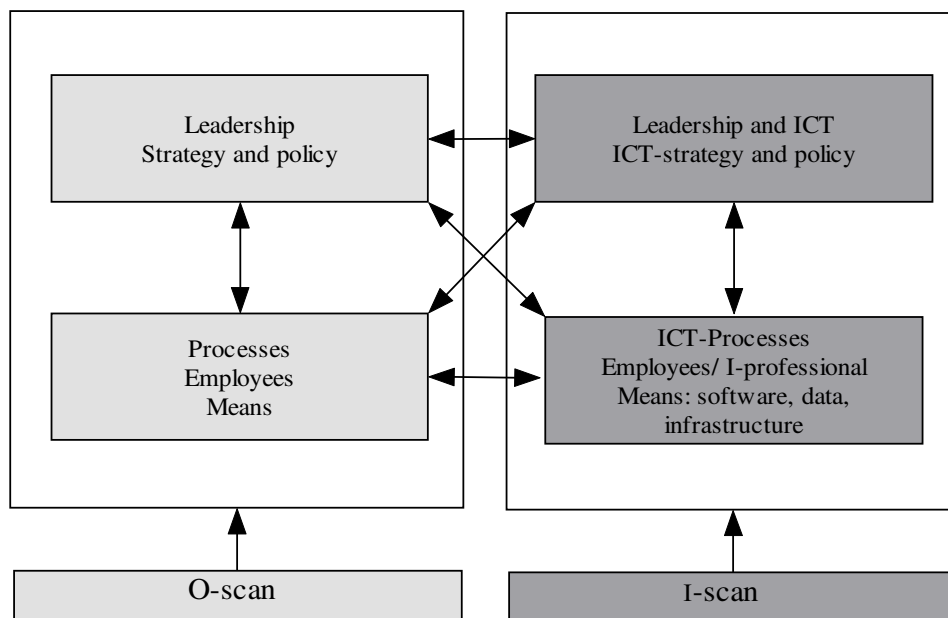


Figure 1: Strategic Alignment Model (Henderson & Venkatraman, 1993)

Het Strategic Alignment Model gaat uit van twee belangrijke veronderstellingen: *strategic fit* en *functional integration*. Strategic fit duidt op de nood aan overeenstemming tussen strategie en interne structuren en processen. Functional integration verwijst naar de integratie tussen organisatie en ICT-domeinen. Deze dimensie besteedt aandacht aan hoe keuzes op het vlak van ICT een impact (positief of negatief) kunnen hebben op keuzes die binnen het organisatiegedeelte worden genomen, en vice versa. Het behandelt de mogelijkheid van ICT om de organisatiestrategie zowel te vormen als te ondersteunen. Daarnaast legt het de link tussen de organisatie-infrastructuur en -processen en de ICT-infrastructuur en processen.

De QuickScan geeft een beeld van het ontwikkelingsniveau van de organisatie (O-scan)- en de ICT-zijde (I-scan), en laat zien of beide een gelijkaardige evolutie doorlopen en dus al dan niet

op elkaar zijn afgestemd. Voor beide aspecten worden de aandachtsgebieden leiderschap, medewerkers, beleid en strategie, processen en middelen gemeten. Deze zijn afkomstig uit kwaliteitsmodellen zoals het CAF en INK [8]. Een combinatie van het strategische alignment model met de vijf aandachtsgebieden leidt tot volgende figuur.



Figuur 2: De aandachtsgebieden uit de QuickScan binnen het SAM-model.

De scan start met een intakegesprek met een kleine groep medewerkers van de organisatie en met een analyse van ICT-beleidsdocumenten –voor zover deze laatste er zijn. Op deze manier ontstaat een eerste beeld van de organisatie. De eigenlijke scan is een 8 uur durende workshop. Tijdens deze workshop vullen werknemers afkomstig van verschillende diensten binnen de gemeentelijke organisatie (ICT-ers en niet ICT-ers, managers en uitvoerenden, politici en ambtenaren) een vragenlijst in die peilt naar het ontwikkelingsniveau van de organisatie voor de gebieden leiderschap, medewerkers, beleid en strategie, processen en middelen. Daarna start de discussion over dezelfde issues, maar dan in relatie tot ICT. De deelnemers scoren verschillende ICT-gerelateerde stellingen op en schaal van 1 tot 10. Gebaseerd op deze scores, maar vooral op de daaropvolgende discussies, kan een curve (I-chart genaamd) die de ICT-zijde van de

organisatie binnen een vijf-fasen model positioneert, getekend worden. Tabel 2 geeft een korte beschrijving van de hoofdkenmerken van elke fase.

	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5
	Kwaliteit op de werkvloer	Primaire processen	Organisatie als geheel	Samenwerking in de keten	Transformatievermogen
Leiderschap	Technisch issue	Automatiseren Primaire processen	Integraal management	Ketenfocus	Vooruitstrevend
Medewerkers	ICT als hulpmiddel	ICT t.b.v. optimaliseren	ICT t.b.v. verbinding	ICT t.b.v. bruggenbouwer	ICT als vanzelfsprekend
I-professional	Technologische focus	Taal van de organisatie	Partner van de organisatie	Ketenorganisatie	Pro-actief
Strategie en beleid	Ontbreekt	Primaire processen	Integraal beleid	Ketenfocus	Verbetering dienstverlening
Processen	Technisch	Tactisch beheercal	Strategisch	Keten	Permanente evaluatie en verbetering
Toepassingen	Spaghetti	Primaire processen Primary processes	Integraal management	Keten	Ontwikkelen van standaarden
Data	Werkplek/afdeling	Primaire processen	1-malige input x-malig gebruik	Authentieke registraties in de keten	Digitale kluisen
Infrastructuur	Focus op werkplek work place	Primair process	Integrale organisatie	Infrastructurele organisatie	Toonaangevend

Tabel 2: De verschillende fasen van de I-scan

Hoe hoger de score, hoe meer de organisatie reeds geëvolueerd is naar een getransformeerde organisatie die in staat is een geïntegreerde dienstverlening aan te bieden. Fase 1 staat voornamelijk voor een automatisering van de verschillende diensten zonder een samenwerking tussen de verschillende diensten van de organisatie. Deze fase is onvoldoende voor het realiseren van de beloofde veranderingen en een geïntegreerde dienstverlening. Het tegenovergestelde resultaat bekomt men in fase 5. Deze fase impliceert een totaal getransformeerde overheid

waarbij de klant centraal staat. De organisatie zelf werkt zowel horizontaal als verticaal volledig geïntegreerd, en evalueert en verbetert permanent de eigen werking. Deze 'ideale' fase is momenteel nog in geen enkele organisatie gehaald.

2. Waarom werden de verwachtingen niet ingelost?

Dit deel is gebaseerd op de resultaten van reeds uitgevoerde scans en eerder onderzoek naar eGovernment bij Vlaamse gemeenten. De verkennende studie van Rotthier & De Rynck [5] bevatte een case-study van twee Vlaamse gemeenten. Rotthier, Boudry & De Rynck [6] focuste op de diffusie van ICT in Vlaamse gemeenten met minder dan 10 000 inwoners. De I-scan werd ondertussen in 8 gemeenten uitgevoerd.

Al deze bevindingen bevestigen onze observatie: geen enkele gemeente was volledig in fase 2 aanbelaand, laat staan dat er sprake zou zijn van fasen drie tot vijf. In alle gemeenten was dus wel werk gemaakt van het invoeren van ICT als ondersteuner van automatisatie per dienst maar in geen enkele gemeente was al sprake van geïntegreerde dienstverlening tussen diensten waarbij ICT deze integratie zou hebben gestimuleerd of adequaat zou ondersteunen. De hervorming van de back-office was dus nergens gerealiseerd en er waren ook weinig indicaties dat dit echt tot de prioriteiten van de organisatie werd gerekend. Blijkbaar stopt en stopt de invoering van ICT in de overgang van fase 1 naar fase 2. Welke interne en externe variabelen komen uit de doorgevoerde I-scans ter verklaring boven?

2.1. Interne elementen

Voor de ordening van de interne variabelen gebruiken we de vijf aandachtsgebieden zoals gebruikt in de QuickScan.

2.1.1. Leiderschap

In de meeste gemeenten loopt het leiderschap vooruit op de rest van de organisatie. Dit is één van de weinige aspecten die zich bij alle gemeenten in een tweede fase bevindt, zowel op het vlak van de organisatie (O-scan) als op vlak van ICT (I-scan). Op organisatievlak wil dit zeggen dat leidinggevendens zijn afgestapt van hun eerder uitvoerende rol en veel meer de organisatie als spelverdelers aansturen. Vlaamse gemeenten zijn sinds 1 januari 2007 verplicht een managementteam te hebben. Dit verklaart voor een deel de score in fase 2. Toch merken we dat vele gemeenten nog moeite hebben met de invulling en werking van het managementteam. Het managementteam moet meer zijn dan een loutere voorbereiding van het College, zoals in het verleden vaak het geval was. Strategische punten kwamen zelden aan bod.

Een score in fase 2 op de I-scan wil zeggen dat de leiders ICT niet langer bekijken als een puur technologische aangelegenheid. Zij bekijken de organisatie niet langer als de som van verschillende diensten, en zien ICT als middel voor het automatiseren van de primaire processen in de organisatie. Primaire processen zijn de basisprocessen van de organisatie zoals daar zijn: afleveren rijbewijs, zaalverhuur, begraafplaatsenbeheer, ...

De vaststelling dat het leiderschap voorloopt op de organisatie is niet verwonderlijk: het hoort bij de verwachte leidersrol. Dat betekent daarom nog niet dat deze leiders in de praktijk ook de dynamische trekker zijn van veranderingsprocessen en dat zij daarbij ICT als strategisch instrument zouden gebruiken. Tussen de rolperceptie en de reële taakvervulling kan er behoorlijk

wat verschil zitten. Ambtelijke leiders van gemeenten hebben in elk geval wel geleerd dat een dergelijke visie op veranderingsprocessen tot hun rolperceptie moet horen.

Onze eerdere vaststelling dat de rol van de secretaris bij het informatiseringsproces van belang is, wordt ook op basis van de scans bevestigd. Kennis van de organisatie en haar werking primeert hierbij op technologische kennis. Het is belangrijk dat de secretaris een goed zicht heeft op de processen en de werking van de organisatie en op mogelijke raakpunten tussen diensten. Een secretaris die niet naar de organisatie kijkt als een geheel legt minder de link met de rol die ICT kan spelen bij het eerder procesmatig werken. Het concreet vervullen van de trekkersrol verschilt van gemeente tot gemeente. Sommige gemeentesecretarissen doen effectief meer dan enkel het beantwoorden aan de rolperceptie door te zeggen dat ICT belangrijk is. In één van de gescande gemeenten konden we vaststellen dat het informatiseringsverhaal bijna volledig gedragen werd door de secretaris. Dit was ook de enige gemeente die ver staat in het procesmatig denken. Een valkuil waar deze gemeente wel voor beducht moet zijn is het verliezen van draagvlak bij de medewerkers. Illustratief hiervoor is dat sommige medewerkers soms spraken van “his eGovernment”. Er zijn ook voorbeelden van het tegenovergestelde waarbij de gemeentesecretaris wel zegt de inzet van ICT belangrijk te vinden maar enkele diensthoofden de verdere trekkersrol op zich laat nemen. De echte trekkers krijgen in deze gevallen en eerder passieve steun van de secretaris.

M.b.t. het managementteam stellen we vast dat slechts uitzonderlijk de I-professional hier deel van uitmaakt. ICT is in geen enkele gemeente een vast punt op de agenda van het managementteam. Dit verklaart voor een deel het gebrek aan een ICT-strategie en-beleid.

2.1.2. Strategie

Het ontbreken van een ICT-strategie en -beleid is in de meerderheid van de gescande gemeenten een feit en vormt een zeer belangrijke barrière bij de ontwikkeling van eGovernment. Het gebrek aan een organisatiebrede ICT-strategie maakt dat beslissingen met betrekking tot ICT ad hoc worden genomen op initiatief van medewerkers van de diensten. Diensten formuleren zelf voorstellen. Vaak laten ze zich hierbij leiden door ervaringen van andere gemeenten of het aanbod van ICT leveranciers (cfr. infra). De ICT-dienst zorgt voor de technische middelen om tegemoet te komen aan deze specifieke vragen. Het is met andere woorden zelden de ICT-dienst die voorstellen doet die passen binnen een organisatiebrede strategie. Zij voeren eerder uit wat diensten vragen. Deze manier van werken versterkt het apart automatiseren van de verschillende diensten en beperkt de impact van ICT. Om de stap naar informatisering in fase 2 te kunnen zetten is een organisatiebrede strategie, waartegen vragen van individuele diensten voorafgaand kunnen afgetoetst worden een noodzaak. Het ontwikkelen van een dergelijke ICT-strategie en -beleid is een enorm knelpunt en is blijkbaar een barrière die nauwelijks te overschrijden valt. Enkele van de gescande gemeenten hebben wel een ICT-beleid en strategie op papier. In deze gemeenten was er ook al een organisatiebreed overlegorgaan of een specifieke dienst die deze taak op zich nam en er was ook een ICT-specialist die wel in staat is om op strategisch niveau na te denken over ICT en organisatie. Het probleem was dan vaak dat deze strategie beperkt bleef tot dat topniveau en nauwelijks doorwerkte in de organisatie en vaak zelfs niet eens bekend was bij de medewerkers. Hier komen we verder in de tekst nog op terug.

2.1.3. I-professional

Gemeenten kampen met het cruciale probleem om goede I-professionals, die op strategisch niveau kunnen nadenken over de inzet van ICT, te vinden en te binden aan te organisatie. Er is een manifest tekort aan ICT-specialists op de arbeidsmarkt. De publieke sector, en de lokale publieke sector in het bijzonder, is geen aantrekkelijke werkgever voor ICT-specialisten. De verloning en extra-legale voordelen zijn veel voordeliger in de private sector. Een andere variabele die hier speelt is de schaal van de onderzochte gemeenten: deze is te klein om mensen van niveau te kunnen aantrekken en om deze voldoende organisatorische reikwijdte te geven om de taak kwaliteitsvol in te vullen. De organisatie is te klein om de job echt uitdagend te maken. We merken dan ook dat kleine gemeenten geen I-medewerkers van enig niveau kunnen aantrekken.

Als gevolg van de factoren op het niveau van de leidinggevenden en als gevolg van het niveau van de I-medewerkers wordt de voornaamste taak van de I-professional vaak de helpdeskondersteuning van de medewerkers van de gemeente. Deze opdracht neemt veel tijd in beslag. Het blijkt een moeilijke oefening te zijn een evenwicht te vinden tussen de rol van helpdeskmedewerker en de rol van strategische I-professional. De nadruk ligt duidelijk op het eerste, al vinden de medewerkers dat ze meer tijd zouden moeten hebben voor het tweede. Of dat meer is dan inspelen op de rolverwachtingen en of ze deze taak ook werkelijk zouden aankunnen, is dan weer een andere vraag. Grotere gemeenten trachten de laatste jaren deze twee verschillende taken op te delen over twee verschillende medewerkers, iemand voor de helpdesk en iemand die meer op strategisch niveau nadenkt over de inzet van ICT. Indien het hen lukt om iemand op strategisch niveau aan te werven (cfr. supra) lijkt het in praktijk een zeer lastige taak om dit verschil duidelijk te maken naar de medewerkers toe. Medewerkers verwachten op beide personen te kunnen terugvallen bij ICT-problemen. Ze vinden het zelfs hinderend dat er een

organisatiebrede strategie wordt ontwikkeld gezien dit impliceert dat er niet meer (zo snel) op hun ad hoc vragen wordt ingegaan.

Een van de moeilijkheden om de strategische rol goed te vervullen is dat de gemeenten met zeer veel taken bezig zijn, die stuk voor stuk een andere inzet van ICT vergen. Er is geen 'one-fits-all-solution' die in één keer te implementeren is. Het is bijzonder moeilijk om op de hoogte te zijn van de specifieke vereisten van elke verschillende taak. Vaak kunnen de ICT- diensten, die meestal steunen op één enkele medewerker, dat helemaal niet overzien en kunnen ze dus onvoldoende anticiperen op de mogelijke pro-actieve bijdragen van ICT.

2.1.4. Medewerkers

Het item medewerkers varieert bij de verschillende gemeenten tussen fase 1 en 2. We stellen vast dat ICT een geaccepteerd hulpmiddel is bij het vervullen van de taken waarbij er vooral aandacht is voor de taken van de eigen dienst. Elke medewerker beschikt over een PC, vaak met internetverbinding. ICT stelt hen in staat de courante werkprocessen optimaler te organiseren. Medewerkers staan zelden weigerachtig ten opzichte van de technologie zelf. Ze hebben het echter wel moeilijk met het verlaten van het dienst- en taakgebonden denken, en te denken in termen van processen. Ze zijn onvoldoende vertrouwd met het denken in processen, laat staan met het herdenken van de bestaande processen en de organisatie stimuleert of dwingt hen klaarblijkelijk niet om zo te denken en anders te handelen. Het is opvallend dat medewerkers zich geen concreet beeld kunnen vormen van hoe het in praktijk anders zou kunnen verlopen. Dit leidt tot weerstand bij de werknemers tegen verandering. Termen als 'geïntegreerde dienstverlening' en 'herdenken van primaire processen' komen bij de medewerkers zeer abstract

over en hebben daardoor nauwelijks draagvlak. Het feit dat deze termen al een tijd circuleren maar er in praktijk na al die jaren nog geen wezenlijke realisaties van aan te duiden zijn, maakt het voor veel werknemers alleen maar onduidelijker en doet de weerstand alleen maar verhogen. Het gebrek aan interne communicatie over wat medewerkers mogen verwachten van de inzet van ICT binnen de organisatie versterkt deze onduidelijkheid. In verschillende gemeenten melden de medewerkers dat het voor hen onduidelijk is wat er daarover allemaal wordt beslist en door wie.

Meermaals hoorden we bij werknemers uitspraken als “Nu moeten we dit leren, en binnen een paar maanden is het weer wat anders. Juist als je denkt iets eindelijk te kunnen, verandert er weer iets.” De nood bij medewerkers aan momenten van stabiliteit waarin de gerealiseerde veranderingen bestendig worden, wordt vaak over het hoofd gezien. Die stabiliteitsbehoefte leidt binnen de gemaakte keuzes voor dienstgerichte automatisatie tot weerstand tegen organisatieveranderingen, zelfs al zouden die vanuit een breed organisatieperspectief verantwoord zijn.

We besluiten uit al deze elementen dat het draagvlak voor reorganisatie van processen en de spontane wil daartoe aan de basis in de onderzochte gemeenten erg beperkt is ontwikkeld.

2.1.5. Processen

ICT zou de drager moeten zijn voor het hervormen van de bestaande processen. BPR is een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een geïntegreerde dienstverlening en een transformatie van de organisatie. Zonder BPR beperkt een organisatie zich tot het digitaliseren van de bestaande processen, m.a.w. louter automatiseren. Het item processen is een punt dat zowel op het vlak van de organisatie als op het vlak van ICT in de I-scans zeer slecht scoort. Tijdens de discussie kwam sterk naar boven dat medewerkers onvoldoende voeling hebben met

het denken en werken in processen. Het louter automatiseren komt minder bedreigend over dan het herzien van de bestaande manier van werken. Dit laatste roept veel meer weerstand op. We stellen vast dat medewerkers vrij open staan ten opzichte van het gebruik van ICT wanneer ze onmiddellijk aanvoelen dat het hun eigen werk, binnen de kaders die ze kennen, efficiënter zal doen verlopen. Van zodra het onduidelijk is hoe de nieuwe situatie als gevolg van de inzet van ICT er uit zal zien, stijgt de weerstand. Enkele gemeenten zijn momenteel bezig met het beschrijven van deze primaire processen maar dat blijft beperkt tot een papieren oefening. We leren uit de scans dat het van fundamenteel belang zal zijn hoe men de organisatie bij deze oefening betreft, van bij het begin. Dat is meestal meteen al een probleem: het herdenken van de processen gebeurt door de leidinggevenden. Hierboven hebben we ook al aangegeven dat we betwijfelen of er op leidinggevend niveau en op het niveau van de ICT-diensten in de Vlaamse gemeenten voldoende capaciteit aanwezig is om dergelijke grondige processen goed voor te bereiden en deze organisatiebreed te kunnen aanpakken.

2.1.6. Middelen

De O-scan laat zien dat gemeenten hun middelen doorgaans zeer ad hoc inzetten. Beslissingen worden niet afgewogen aan een omvattend beleidsplan. Aankopen worden vraag per vraag behandeld. De vragen zijn het resultaat van behoeften (van medewerkers) vanuit de dienst. We zien hier grote gelijkens met de inzet van ICT-middelen. De I-scan deelt het aspect ICT-middelen op in drie subgroepen: gegevens, toepassingen en infrastructuur. Het gebrek aan een globale ICT-strategie of beleid beïnvloedt de aankoop van computertoepassingen en het gebruik van data. Eerder hebben we al gemeld dat de aankoop van toepassingen gebeurt als antwoord op individuele vragen vanuit de diensten afzonderlijk. Diensten vragen doorgaans zeer taakgerichte toepassingen. Door het aankopen van deze toepassingen voor elke dienst afzonderlijk, zonder

rekening te houden met een bredere organisatorische context, zijn deze toepassingen niet noodzakelijk compatibel met elkaar. Dit is momenteel een grote bron van klachten en ergernissen binnen de meeste gemeenten en het resultaat van het beleid van de laatste jaren dat gedreven werd vanuit een fase 1 denken. Hier komen we verder nog op terug.

De verschillende diensten delen ook geen informatie. Voor een deel is dit het gevolg van niet-compatibele systemen. Toch mogen gemeenten zich hier niet volledig achter wegsteken. Zo bewaren bijvoorbeeld verschillende diensten in elektronische (excell)bestanden gegevens van bedrijven en verenigingen. Elke dienst moet bijgevolg deze bestanden zelf aanvullen en onderhouden. De kans op fouten vergroot hierdoor. Om deze informatie zuiverder te houden zou de gemeente kunnen besluiten om een gezamenlijk bestand aan te leggen. In praktijk merken we hier grote weerstand voor. Ieder vertrouwt zijn eigen database het meest. Indien men toch prefereert om met eigen bestanden te blijven werken, zou men op organisatieniveau afspraken kunnen maken over de wijze waarop adres- en naamgegevens worden opgeslagen. Dit herleidt het doorgeven van informatie tot een simpele 'copy-paste' handeling en niet het herintikken van de gegevens. In slechts één gemeente was er sprake van dergelijke afspraken.

Opmerkelijk is wel dat, ondanks dat toepassingen en gegevens zich doorgaans nog in fase 1 bevinden, infrastructuur al tot fase 2 geëvolueerd is. De voornaamste rede hier is de aanwezigheid van een netwerk waarop alle PC's zijn aangesloten en medewerkers (al dan niet gelimiteerde) toegang tot internet en email-faciliteiten biedt. In theorie is de infrastructuur doorgaans klaar om een geïntegreerde dienstverlening aan te bieden, maar het praktisch gebruik van de infrastructuur is doorgaans beperkt tot individuele dienstgebaseerde praktijken m.b.t. software en data.

2.1.7. De kloof tussen fase 1 en 2

De combinatie van interne variabelen toont dat de overgang van fase 1 naar fase 2 geen evolutieve en spontane overgang is. Het is niet zo dat fase 1 onafwendbaar en onomkoombaar de basis vormt waarop automatisch verder gebouwd wordt om in fase twee te geraken. We stellen eerder het tegendeel vast: de gevolgen van de jarenlange praktijk van gebruik van ICT binnen fase 1 leiden sterk tot de automatisering van de bestaande dienstverlening en hebben een sterkere verkokering tussen de diensten tot gevolg. Ze vormen daardoor eerder een hinder dan een stimulans voor de overgang naar fase 2. Dat betekent dat we de groeimodellen waarop de introductie van eGovernment steunden vanuit hun eigen normatieve vooronderstellingen fundamenteel in vraag stellen.

Kenmerkend voor de manier waarop fase 1 in de praktijk van Vlaamse gemeenten is verlopen is dat de diensten afzonderlijk vragende partij zijn naar toepassingen die het eigen takenpakket functioneel ondersteunen. Deze pakketten maken het echter moeilijk, om niet te zeggen onmogelijk om de stap te zetten naar fase 2, aangezien ze niet compatibel zijn met elkaar. Het tot stand brengen van een geïntegreerde dienstverlening is slechts mogelijk wanneer diensten in een organisatiekader zijn opgenomen dat dienstoverschrijdend denkt en werkt. Het dienstgebonden automatiseren leidt tot het vergroten van de verschillen inzake ICT tussen de diensten onderling. We gaven hierboven ook al aan dat de leidinggevenden en de I-professionals qua capaciteit te beperkt zijn om dat organisatiekader en de koppeling met ICT tot een voldoende overtuigend project te maken waarbij het geheel van de organisatie betrokken is. Al deze elementen leiden tot het besluit dat de uitbouw van fase 1 in de Vlaamse gemeenten, gegeven hun capaciteit, eerder een rem dan een stimulans is voor de overgang naar fase 2. Het maakt de stap naar meer geïntegreerde dienstverlening nog lastiger omdat ondertussen elke dienst afzonderlijk zich naar eigen behoeften en inzichten heeft geautomatiseerd. Daardoor neemt de weerstand toe om ICT

dan weer op een andere manier te moeten gebruiken vanuit een meer geïntegreerde visie op dienstverlening. De gewoontes en de cultuur die zich ondertussen op de automatisatie van individuele diensten hebben vastgezet, werken nu weerstandig en worden hinderpalen om te werken aan een organisatiecultuur die vanuit het geheel van de organisatie en vanuit integrale dienstverlening is opgebouwd.

2.2. Externe elementen

Naast een aantal organisatiegebonden factoren zijn er externe variabelen die gemeenten bestendigen in de eerste fase, en zo een verdere doorgroei in het fasemodel bemoeilijken. We bespreken ze hier afzonderlijk.

2.2.1. Non-compatibiliteit van ICT-toepassingen

Kenmerkend voor fase 1 is de ad hoc inzet van ICT-toepassingen op vraag van de medewerkers wat leidt tot een verzameling van verschillende toepassingen verdeeld over de organisatie. Dit gegeven zou dan op zich nog niet problematisch hoeven te zijn voor reorganisatie van processen, mochten de verschillende toepassingen onderling compatibel zijn. Dit is in de praktijk niet het geval.

Pakketten van verschillende leveranciers zijn onderling niet met elkaar te koppelen. Gemeenten kunnen dit probleem voor een deel omzeilen door alles bij dezelfde leverancier aan te kopen, maar zelfs dit blijkt geen garantie. De non-compatibiliteit belemmert niet alleen het creëren van een horizontale integratie tussen de diensten (fase 2) maar ook een verticale integratie met andere overheden (fase 4).

In het voorjaar van 2007 heeft de Vlaamse overheid een studie [9] laten uitvoeren naar de noden van lokale overheden bij het ontwikkelen van eGovernment. Uit deze studie kwam de vraag vanuit de gemeenten sterk naar voor om dit probleem op te lossen. Gemeenten zijn vragende partij naar de Vlaamse overheid toe om standaarden te ontwikkelen en op te leggen aan ICT-leveranciers. De Vlaamse overheid onderzoekt momenteel hoe ze dit kunnen realiseren. Dat dit alles pas nu wordt onderkend en ook nog niet zeker is of dit tot resultaat leidt, betekent dat ondertussen wel vele jaren niet de randvoorwaarden aanwezig waren voor integratie van dienstverlening.

2.2.2. ICT-aanbod op de markt

In alle gemeenten verloopt de aankoop van ICT-toepassingen via de ICT-dienst. De ICT-dienst heeft theoretisch verschillende opties. Ofwel ontwikkelt ze de toepassing zelf, ofwel laat ze de toepassing op maat ontwikkelen ofwel koopt ze een bestaand pakket van een ICT-leverancier. Het gebrek aan tijd en interne capaciteit, alsook de bewuste keuze om niet 308 maal hetzelfde werk te doen, maken dat de eerste optie zelden voorkomt. Het op maat laten ontwikkelen is een zeer dure oplossing en ligt bijgevolg niet in het bereik van de doorsnee gemeente. Daaruit volgt dat de gemeente zich moet richten op het marktaanbod. Opvallend is wel dat deze markt niet werkt volgens het normale vraag-en-aanbod principe, waarin vrager (gemeente) en aanbieder (ICT-leverancier) gelijke partners zijn. We horen meermaals de kritiek dat ICT-leveranciers pakketten ontwikkelen waarvan zij denken dat die nuttig zijn voor gemeenten. Zij dringen met andere woorden de gemeente een beeld op van hoe eGovernment er binnen de gemeente volgens hen moet uitzien. Vele van de aangeboden pakketten omvatten de automatisering van dienstgerichte taken. Het aanbod op de ICT-markt versterkt op die manier de positionering van gemeenten in fase 1. Meermaals hoorden we medewerkers klagen over het feit dat ICT-

leveranciers volgens hen onvoldoende vertrouwd zijn met de werking van de gemeente en bijgevolg de toepassingen niet volledig op maat van de gemeente zijn. Dit leidt op zijn beurt tot een gebrek aan eigenaarschap bij de gebruikers van de pakketten, wat niet bevorderlijk is voor het vertrouwen en geloof in ICT.

2.2.3. Gemeenten staan er alleen voor

Het ontbreekt gemeenten aan een algemeen kader of richtlijnen waaraan ze dienen te voldoen. Noch vanuit de Vlaamse noch vanuit de federale overheid is er een beleid m.b.t. het lokale eGovernment. De eerder vermeldde studie die de Vlaamse overheid recent liet uitvoeren resulteerde in de formulering van 7 strategische projecten ter ondersteuning van het lokale eGovernment. Deze projecten komen tegemoet aan drie gemeentelijke noden. Eén project is een meer praktisch project dat burgers en ondernemingen moet in staat stellen informatie over een product of dienst te bekomen via een (digitaal) loket. Vier projecten vormen de technologische ruggengraat van eGovernment. Deze projecten moeten oplossingen bieden voor het probleem inzake non-compatibiliteit. Twee projecten stimuleren intergemeentelijke samenwerking en het delen van kennis. M.a.w. na ondertussen ruim tien jaar streven naar eGovernment, zit de Vlaamse overheid nog steeds in de fase van het opzetten van strategische projecten en stuit men duidelijk op structurele problemen.

Deze afwezigheid van enig kader heeft twee gevolgen voor het lokale eGovernment. Ten eerste hebben gemeenten lang een afwachtende houding aangenomen uit vrees dat latere verplichtingen vanuit Vlaamse of federale overheid de gedane (dure) investeringen te niet zouden doen. Ondertussen hebben de meeste gemeenten wel geïnvesteerd in de automatisering van taken. Ze kijken argwanend naar de toekomstplannen van andere overheden. Deze onzekerheid speelt mee

in het niet durven nemen van beslissingen die meer ingrijpend op de organisatie zouden inwerken. Ten tweede impliceert dit dat 308 Vlaamse gemeenten elk autonoom vorm trachten te geven aan eGovernment. Ze kijken hiervoor naar elkaar en volgen elkaars voorbeeld om zeker niet achter te blijven op andere gemeenten. Het investeren in fase 1 gerelateerde automatiseringstoepassingen, blijft door het imiteren van elkaars toepassingen zo in stand gehouden.

3. Na de hype?

Op basis van onze studie naar het lokale eGovernment stellen we ten eerste vast dat gemeenten zich nog in de eerste fase van het vijf-fasenmodel zoals gehanteerd in de QuickScan bevinden. Ten tweede komen we tot de conclusie dat de automatisering van de diensten afzonderlijk een hypotheek legt op organisatiebrede informatisering van de (primaire) processen (fase 2 en 3 in de scan) en de verticale aansluiting in de keten tussen overheidsniveaus (fase 4).

Het automatiseringsproces is al jaren bezig en werkt nu al jaren door. Het heeft een verbeterde efficiëntie tot gevolg. Ontvangers kunnen niet meer zonder boekhoudsystemen. E-mail is een handig instrument voor de interne communicatie. Adressen worden niet langer op papieren fiches bijgehouden. Beslissingen van de gemeenteraad zijn online beschikbaar. GIS maakt het werken met geografische data veel overzichtelijker. De inzet van ICT, ook al is die taakgericht, heeft een toegevoegde waarde. Tevens raken medewerkers in deze eerste fase vertrouwd met de technologie zelf (PC en netwerk).

Volgens het normatieve groeimodel, dat uitgaat van een technologisch deterministische visie, zouden gemeenten na deze eerste fase doorgroeien naar verdere fasen. Onze studie leidt echter tot scepticisme en stelt de normatieve uitgangspunten van dit groeimodel in vraag. Het technologisch determinisme blijkt in praktijk niet op te kunnen tegen het organisationeel en sociaal determinisme dat stelt dat enkel die technologieën in de organisatie gehaald worden waarvan op voorhand duidelijk is dat ze bij de bestaande processen en structuren aansluiten en passen in het gedrag van mensen. De automatisering ontwikkelt zich in een context van een gebrekkige capaciteit, dure en niet compatibele automatisering, afhankelijkheid van leveranciers, afwezigheid van centrale sturing. De manier waarop de fase van de automatisatie nu vorm heeft gekregen in Vlaamse gemeenten, leidt tot organisatiepatronen in het gedrag die hinderend werken voor de overgang naar meer geïntegreerde dienstverlening.

Bronnen

- [1] J. Lee. Search for Stage Theory in eGovernment Development, in: *Developments in e-Government*, D. Griffin, P. Trevorrow and E. Halpin, eds, IOS Press, Amsterdam, 2007, pp.33-48.
- [2] H. Bouwman, J. Van Dijk, B. Van Den Hooff and L. Van De Wijngaert, *ICT in organisaties. Adoptie, implementatie, gebruik en effecten*. Uitgeverij Boom, Amsterdam, 2002.
- [3] T. Dicks, K. Lammers, R. Te Velde and A. Zuurmond, *Verslag van de ontwikkeling van de I-scan gebaseerd op het INK-managementmodel*. Rapport in opdracht van Alliantie Vitaal Bestuur, 2003.
- [4] J. Henderson and N. Venkatraman. Strategic Alignment: Leveraging Information Technology for Transforming Organisations. *IBM Systems Journal* (1999), 4-16.
- [5] S. Rotthier and F. De Rynck, *eGovernment bij lokale overheden*. Research Report Policy Research Centre - Governmental organization in Flanders, 2005.
- [6] S. Rotthier, E. Boudry and F. De Rynck, *Diffusie van ICT in kleine, Vlaamse gemeenten*. Research Report Policy Research Centre - Governmental organization in Flanders, 2006.
- [7] IBM, Strategische studie geïntegreerd e-government. Hefboom voor een e-government aanpak voor, door en met de lokale besturen. Studie in opdracht van CORVE, 2007.
- [8] L. Raes, E-governmentstrategie van de Vlaamse overheid. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* **10**(4) (2005), 11-20.