



Spoor eGovernment

DIFFUSIE VAN ICT IN KLEINE VLAAMSE GEMEENTEN

Sabine ROTTHIER
Elke BOUDRY
Filip DE RYNCK

Rapport
D/2006/10106/006
Mei 2006

Algemeen secretariaat - Steunpunt Beleidsrelevant onderzoek
BESTUURLIJKE ORGANISATIE VLAANDEREN
E. VAN EVENSTRAAT 2 C - B-3000 LEUVEN - BELGIE

Tel: 0032 16 32 36 10

Fax: 0032 16 32 36 11
www.steunpuntbov.be

E-mail: sbov@soc.kuleuven.be

INHOUDSTAFEL

INLEIDING	5
I. THEORETISCH KADER	
1. Literatuuronderzoek	9
1.1 Adaptive structuration theory	9
1.2 Diffusietheorie van Rogers.....	10
1.3 Diffusiemodellen van ICT binnen organisaties.....	12
1.4 Diffusie van ICT: het vier-fasen-model	13
1.4.1 Adoptie	13
<i>Organisatorische adoptiebeslissing</i>	13
<i>Motieven voor adoptie</i>	14
1.4.2 Implementatie.....	15
<i>Rol van de individuele gebruikers</i>	16
<i>Top down vs. bottom up implementatie</i>	16
1.4.3 Gebruik.....	17
1.4.4 Effecten	17
1.4.5 Drie analyseniveaus.....	18
1.5 Conclusie	19
2. eGovernment bij Vlaamse gemeenten.....	21
2.1 De gemeente als specifieke organisatie.....	21
2.2 Kleine Vlaamse gemeenten	22
2.3 Kleine Vlaamse gemeenten en eGovernment: onderzoeksoepzet	23
II. EGOVERNMENT IN TWEE TESTGEMEENTEN	
3. ICT in twee kleine gemeenten.....	27
3.1 Voorstelling testgemeenten	27
3.2 ICT-toepassingen in de testgemeenten.....	28
3.2.1 Gemeentelijke website	29
3.2.2 Elektronische identiteitskaart	30
3.2.3 Digitaal loket	30
3.2.4 E-mail en intranet	31
3.2.5 GIS-toepassingen	32
3.2.6 Bibliotheekstelsysteem	32
3.3 Besluit twee testgemeenten	34
4. Individu, organisatie en omgeving in testgemeenten	35
4.1 Het individu.....	35
4.1.1 Invulling van de rol van gemeentesecretaris	35
4.1.2 De systeemverantwoordelijke	36
4.1.3 Andere individuen	36
4.2 De organisatiecultuur	37
4.3 De omgeving	38
4.3.1 Federale overheid	39
4.3.2 Vlaamse overheid.....	39
<i>OC GIS Vlaanderen</i>	40
<i>Bibliotheek</i>	40
<i>Vlaanderen Online</i>	41

4.3.3.	Provinciale overheid.....	41
	<i>GIS West</i>	41
	<i>Bibliotheek</i>	42
4.3.4.	Aanpak provinciale versus Vlaamse overheid	42
4.3.5.	Andere gemeenten.....	43
4.3.6.	ICT-leveranciers.....	43
4.4.	Besluit drie analyseniveaus	44
5.	Diffusie van ICT in kleine Vlaamse gemeenten	45
5.1.	Adoptie in kleine Vlaamse gemeenten.....	45
	5.1.1. Motieven om tot de adoptie over te gaan	45
	5.1.2. Het besluitvormingsproces in de adoptiefase.....	46
5.2.	Implementatie in kleine Vlaamse gemeenten.....	47
	5.2.1. Opleiding als belangrijkste onderdeel van de implementatiefase	47
	5.2.2. Vergelijking met de theoretische implementatiestrategieën	48
5.3.	Gebruik in kleine Vlaamse gemeenten.....	48
5.4.	Effecten in kleine Vlaamse gemeenten	50
6.	Onderzoeksfocus en hypothesen	51

III. EGOVERNMENT IN KLEINE VLAAMSE GEMEENTEN

7.	Verruiming onderzoek.....	55
7.1.	Selectie gemeenten.....	55
7.2.	Keuze van de toepassingen	57
7.3.	Methodologie	57
8.	De drie toepassingen ontleed.....	59
8.1.	De gemeentelijke website.....	59
	8.1.1. Adoptie	59
	8.1.2. Implementatie.....	61
	8.1.3. Gebruik.....	62
	8.1.4. Effecten	64
8.2.	Het digitaal loket	64
	8.2.1. Adoptie	64
	8.2.2. Implementatie.....	66
	8.2.3. Gebruik.....	66
	8.2.4. Effecten	66
8.3.	Het GIS.....	67
	8.3.1. Adoptie	67
	8.3.2. Implementatie.....	68
	8.3.3. Gebruik.....	68
	8.3.4. Effecten	68
9.	Toetsing van de hypothesen.....	71
9.1.	Individu	71
	9.1.1. De sociale rol van de gemeentesecretaris.....	71
	9.1.2. De systeemverantwoordelijke; what's in a name?	73
	9.1.3. De rol van andere individuen	74
9.2.	De organisatie.....	75
9.3.	De omgeving	75
	9.3.1. De keuze voor een huisleverancier.....	75
	9.3.2. De voorkeur voor de samenwerking met de provincie	76
9.4.	Adoptie	78

9.4.1.	Adoptie als resultaat van de eigen behoeften	78
9.4.2.	Het 'me too'-fenomeen	79
9.4.3.	De kosten-batenanalyse.....	79
9.4.4.	Het verloop van de adoptiefase	80
9.5.	De implementatie	81
9.6.	Het gebruik.....	81
9.7.	De effecten	82
9.8.	Overzicht hypothesen.....	82

IV. TOT SLOT

10.	Uitdagingen	87
10.1.	ICT in kleine Vlaamse gemeenten	87
10.2.	EGovernment in kleine Vlaamse gemeenten	88
10.3.	Aanzet tot verder onderzoek	88

INLEIDING

Dit rapport is het eerste van een uit drie fasen bestaand onderzoek. In het globale onderzoek wensen we een zicht te krijgen op de manier waarop eGovernment zich ontwikkelt in de Vlaamse steden en gemeenten. Het onderzoek is opgedeeld in drie fasen: kleine gemeenten, middelgrote gemeenten en steden en grote steden. In dit rapport behandelen we het onderzoek naar de ontwikkeling van eGovernment in kleine gemeenten. In totaal hielden we gesprekken in 14 kleine gemeenten, bij een aantal diensten van de provincie West-Vlaanderen en bij het OC GIS Vlaanderen. We wensen al deze mensen te bedanken voor hun medewerking en de open gesprekken.

Op basis van het verkennende onderzoek bij de gemeenten Maldegem en Beveren (Rotthier & De Rynck, 2005) werd het duidelijk dat zowel de technologie als de typische kenmerken van de gemeentelijke organisatie de ontwikkeling van eGovernment beïnvloeden. Voor dit rapport zijn we dan ook gestart met een literatuurstudie op zoek naar theorieën en benaderingen die met beide componenten rekening houden. Onze zoektocht heeft ons tot de *adaptive structuration* benadering geleid. Onder deze benadering valt de diffusietheorie van Rogers. Bouwman, van Dijk, van den Hoof & van de Wijngaert (2002) hebben deze theorie verder verfijnd tot een vier-fasen-model (adoptie, implementatie, gebruik en effecten) waarbinnen drie analyseniveaus (individu, organisatie en omgeving) betrokken zijn. Het model van Bouwman e.a. hebben we als basis genomen voor ons onderzoek naar de diffusie van ICT binnen kleine gemeenten. Kleine gemeenten zijn een specifieke soort organisatie gekenmerkt door een beperkt aantal (hooggeschoolde) personeelsleden, veel informele contacten onderling en een kleine groep klanten.

We zijn het empirisch onderzoek gestart met verkennende gesprekken met vier gemeentesecretarissen van gemeenten met minder dan 10 000 inwoners. Op basis van deze gesprekken hebben we geopteerd om verder te gaan met twee van de vier gemeenten die onderling grote verschillen vertoonden. In deze gemeenten interviewden we verschillende personen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van eGovernment. Als leidraad voor de gesprekken gebruikten we het model van Bouwman e.a.. Op basis van deze twee testgemeenten formuleerden we 14 hypothesen. Acht hypothesen gaan over de vier fasen adoptie, implementatie, gebruik en effecten. Zes hypothesen hebben betrekking op de analyseniveaus individu, organisatie en omgeving.

Vervolgens hebben we het onderzoek uitgebreid met tien kleine gemeenten uit de provincies Oost- en West-Vlaanderen. In deze tien gemeenten hebben we ons toegespitst op het diffusieproces van de ICT-toepassingen website, digitaal loket en GIS. Door interviews met gemeentesecretarissen, systeemverantwoordelijken, GIS-verantwoordelijken en informatieambtenaren trachtten we na te gaan in welke mate de geformuleerde hypothesen kloppen voor een grotere groep gemeenten. De resultaten van dit verruimde onderzoek worden uitvoerig besproken. Ten slotte geven we de aanzet voor het vervolgonderzoek waarbij we de onderzoeksfocus verruimen naar middelgrote en grote gemeenten en steden.

Samengevat; dit rapport is opgebouwd uit vier delen. Een eerste deel rapporteert over de literatuurstudie en bespreekt het model van Bouwman e.a.. We bespreken hier tevens de typische kenmerken van kleine gemeenten. In het tweede deel beschrijven we de ICT-toepassingen van twee testgemeenten, de rol van verschillende (f)actoren in de ontwikkeling van het gemeentelijk eGovernment alsook het verloop van de vier fasen van diffusie in beide testgemeenten. Dit deel eindigt met de formulering van een reeks hypothesen die we in het derde deel toetsen aan een groter aantal kleine gemeenten. In het vierde en laatste deel bespreken we kritisch de belangrijkste vaststellingen en de gehanteerde methodologie en geven we een aanzet voor verder onderzoek.

I. THEORETISCH KADER

1. LITERATUURONDERZOEK

Zowel bij de ontwikkeling van als bij onderzoek naar eGovernment worden verschillende invalshoeken gehanteerd. Naargelang de invalshoek veranderen de factoren die de meeste aandacht krijgen. De grote tweespalt tussen de verschillende zienswijzen is enerzijds het interpreteren van eGovernment als een louter technologisch verhaal en anderzijds het gebruik van een veel ruimere inkadering waarbij technologie enkel maar de rol van *enabler* vervult. Een middenweg tussen beide is de *adaptive structuration* theorie. Diffusietheorieën vormen hiervan een onderdeel. We bespreken de diffusietheorieën van Rogers, Andriessen en het vier-fasen-model van Bouwman e.a.

1.1 ADAPTIVE STRUCTURATION THEORY

Bouwman e.a. onderscheiden en benoemen drie verschillende perspectieven: het technologisch determinisme, het socio-organisatorisch determinisme en de “*adaptive structuration theory*”. Het **technologisch determinisme** gaat er van uit dat de technologie een oorzakelijke invloed heeft op de wijze waarop een organisatie verandert. Het is de enige determinerende factor van een bepaalde verandering. De voordelen van de technologie zijn vanzelfsprekend en rationeel en objectief vast te stellen. Om deze voordelen daadwerkelijk te realiseren is het voldoende om de technologie te introduceren. Het **organisationeel en sociaal**, ofwel **socio-organisatorisch determinisme**, draait de redenering van het technologisch determinisme volledig om. Zij kent geen determinerende rol toe aan de technologie maar aan de organisatie en de bestaande instituties waarbinnen de technologie zal worden ingezet. Men kiest enkel voor die technologieën waarvan op voorhand duidelijk is dat ze bij de processen en structuren aansluiten en passen bij het gedrag van de mensen.

Beide zienswijzen vertonen tekortkomingen. Het technologisch determinisme gaat ervan uit dat de gevolgen van de technologie voor mens en organisatie volledig op voorhand gekend zijn. Uit eerste ervaringen blijkt dat in de praktijk niet steeds de gewenste effecten gerealiseerd worden en er andere effecten dan voorzien optreden. Het socio-organisatorisch determinisme heeft te weinig oog voor mogelijkheden die technologieën kunnen bieden. Door enkel die technologieën te implementeren die aansluiten bij de op dat moment bekende behoeften van de organisatie houdt men te weinig rekening met bijkomende mogelijke veranderingen. De *adaptive structuration theory* verbindt de twee extremen. Zowel de organisatie als de technologie creëren mogelijkheden en beperkingen voor elkaar. De wijze waarop een organisatie verandert door het gebruik van ICT is het resultaat van een samenspel tussen technologie en bestaande organisatorische structuren.

De *adaptive structuration theory* is een verfijning van de *structuration theory* van Anthony Giddens. De kern van deze theorie luidt als volgt: “*The production and reproduction of the social systems through members’ use of rules and resources interaction*”. Desanctis & Poole (1994) gebruikten de theorie van Giddens om de interactie tussen groepen en organisaties en IT te bestuderen en noemden de theorie vervolgens de *adaptive structuration theory*. Ze bekritiseren de te technocentrische zienswijze op het gebruik van technologie en hebben meer aandacht voor sociale aspecten. Groepen en organisaties die op een dynamische wijze gebruik maken van IT voor hun werk creëren percepties over de rol en het gebruik van de technologie en de toepassing ervan binnen de eigen activiteiten. Deze percepties kunnen wisselen naargelang de groep. Ze beïnvloeden de wijze waarop technologie gebruikt wordt en

bijgevolg ook de impact ervan op de groep. Deze theorie wordt vaak gebruikt om de rol van geavanceerde IT in organisatorische verandering te bepalen. Het onderzoekt het veranderingsproces vanuit twee benaderingen: 1) de type structuren die de technologie voorzien en 2) de structuren die werkelijk optreden wanneer mensen interageren met deze technologieën.

De *adaptive structuration theory* leent zich om de opkomst en vooruitgang van verschillende innovaties te analyseren en aan te tonen hoe de structuren van deze innovaties de organisatie penetreren en beïnvloeden alsook hoe de sociale structuren van deze organisaties op hun beurt de oorspronkelijke intenties van de innovatie beïnvloeden en aanpassen.

In de praktijk merken we dat onderzoekers steeds meer gebruik maken van de gemengde aanpak. De aandacht gaat niet louter naar de technologische kant van het verhaal maar ook naar andere factoren. Verschillende onderzoekers hebben op basis van onderzoeksmateriaal getracht modellen te ontwikkelen die deze zienswijze ondersteunen. We plaatsen deze modellen onder de *adaptive structuration* benadering zoals hierboven besproken. Ze hebben zowel aandacht voor de rol van de technologie als voor andere (institutionele) factoren. We gaan hier dieper in op enkele van deze theorieën.

1.2. DIFFUSIETHEORIE VAN ROGERS

Innovatieprocessen omvatten het aanvaarden van nieuwe ideeën en het adopteren en gebruiken van nieuwe technologieën. De kernvraag die hierbij naar boven komt is: “Welke factoren binnen en buiten de organisatie ondersteunen en belemmeren de adoptie van nieuwe methodes?”. Zowel de complexiteit van interacties tussen mensen en technologie binnen een organisatie als de objectieve kenmerken van de innovatie zelf beïnvloeden het aanvaarden van technologie. Toepassing van technologie kan enorme veranderingen in de praktijk veroorzaken, maar eerst dient hiervoor de technologie geadopteerd en gebruikt te worden. Het gebruik van innovatietheorieën zou de kansen op succesvolle adoptie verhogen.

Een reeds ontwikkelde innovatietheorie is deze inzake de diffusie van innovatie. Rogers (1983) is de grondlegger van het wetenschappelijk onderzoek op het gebied van diffusie van innovaties. Rogers definieert dit proces als volgt:

“Diffusion is the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system.”

Deze definitie bevat de vier kernelementen van een diffusieproces volgens Rogers; innovatie, communicatiekanalen, tijd en sociaal systeem.

Onder *innovatie* vat hij een idee, praktijk of object dat door het individu (of een andere adoptie-eenheid) als nieuw wordt ervaren. De individuele perceptie staat centraal. De innovatie zelf kan ontwikkeld worden als een reactie op een bepaald probleem of een waargenomen gebrek, maar kan ook spontaan voorkomen of als een neveneffect van een ander proces. Het begrip innovatie wordt hier ruimer geïnterpreteerd dan enkel technologische innovatie.

Afhankelijk van een aantal kenmerken van de innovatie raakt ze sneller of trager verspreid binnen een sociaal systeem. Rogers onderscheidt volgende kenmerken:

- *Relatief voordeel*: De mate waarin een innovatie als beter wordt ervaren ten opzichte van het bestaande.
- *Compatibiliteit*: De mate waarin de innovatie als consistent wordt ervaren met bestaande waarden, voorgaande ervaringen en noden van de potentiële gebruikers.
- *Complexiteit*: De mate waarin een innovatie wordt ervaren als moeilijk te verstaan en te gebruiken.
- *Testbaarheid*: De mate waarin een innovatie vooraf op kleine schaal kan uitgetest worden.
- *Zichtbaarheid*: De mate waarin gebruik en resultaten van een innovatie zichtbaar zijn voor derden.

Innovaties die volgens de leden van een sociaal systeem hoger scoren op relatief voordeel, compatibiliteit, testbaarheid en observeerbaarheid en lager scoren op complexiteit worden verondersteld zich sneller te verspreiden binnen het sociale systeem dan andere innovaties.

Rogers omschrijft diffusie als een specifiek type communicatieproces. Het tweede kernelement, de *communicatiekanalen*, is bijgevolg essentieel. Communicatiekanalen zijn de dragers van het diffusieproces, de wegen waarlangs innovatie doorheen het sociaal systeem wordt ingevoerd. Deze kanalen kunnen zowel massamedia als interpersoonlijke kanalen zijn. De eerste groep is vooral interessant om informatie over de innovatie te verspreiden. De interpersoonlijke kanalen zijn effectief om anderen te overtuigen een innovatie te adopteren (of te verwerpen).

Het aspect *tijd* speelt volgens Rogers op twee manieren een rol. Enerzijds wijst het op de innovativiteit van een adoptie-eenheid. Dit is het moment waarop de adoptie-eenheid beslist om een innovatie te aanvaarden. Anderzijds is er de adoptiesnelheid of de snelheid waarmee een innovatie verspreid raakt binnen een sociaal systeem. Rogers identificeert vijf *adaptor categories* op basis van hun relatieve innovativiteit:

1. *Innovators*: zoeken actief informatie omtrent nieuwe ideeën en adopteren deze nieuwe ideeën in een zeer vroeg stadium;
2. *Early adaptors*: opinieleiders binnen de gemeenschap waartoe ze behoren. Ze gaan snel over tot de adoptie van nieuwe ideeën maar zijn minder avontuurlijk ingesteld dan de innovators;
3. *Early majority*: de groep die nieuwe ideeën aanneemt voordat de “gemiddelde” persoon van de organisatie dit doet;
4. *Late majority*: meer sceptische individuen die wachten op het “gemiddelde” lid om innovatie aan te nemen vooraleer ze er zelf toe over gaan;
5. *Laggards*: conservatieve individuen met weinig externe contacten, wantrouwend ten opzichte van nieuwe ideeën. Deze groep gaat slechts in een zeer laat stadium (of totaal niet) over tot de adoptie.

Het vierde kernelement *sociaal systeem* omvat de omgeving waarbinnen de diffusie plaatsvindt. De structuur van de communicatienetwerken binnen een sociaal systeem beïnvloedt het diffusieproces, net zoals de heersende normen en cultuur en de verschillende rollen die leden van het sociale systeem spelen.

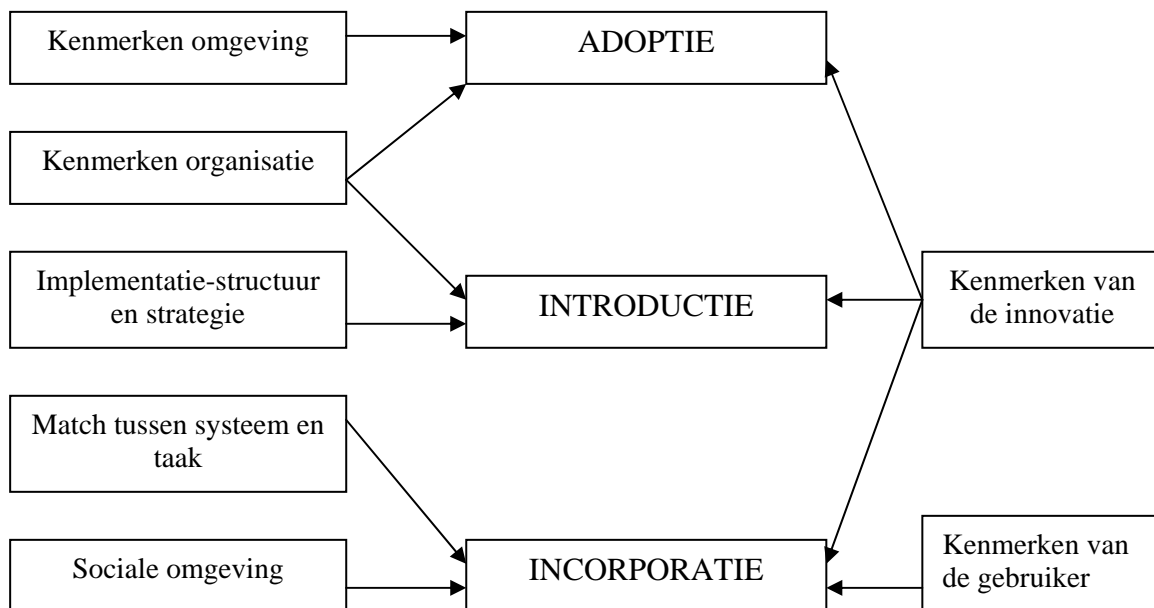
Rogers' diffusietheorie is toegespitst op de diffusie van een innovatie binnen een organisatie. De diffusie van een innovatie in organisaties vertoont een aantal belangrijke verschillen ten opzichte van diffusieprocessen in andere sociale systemen. Ten eerste gebeurt de beslissing om tot innovatie over te gaan door twee adoptie-eenheden, namelijk de organisatie als geheel en de individuele leden van de organisatie. Deze innovatiebeslissing is volgens Rogers

contingent; de keuze van een individueel lid is afhankelijk van de beslissing van de organisatie. Ten tweede is het vaak zo dat de rollen in organisatienetwerken een combinatie zijn van formele en sociale rollen. Leidinggevendenden zijn vaak opinieleiders die zowel vanuit hun formele als sociale rol een invloed hebben op de attitudes en het gedrag ten aanzien van innovaties. Dergelijke individuen kunnen op die manier de 'houding' van een organisatie sterk beïnvloeden.

Niet enkel het innovatieproces is belangrijk. Ook zijn er de gevolgen van de innovatie, m.a.w. de effecten die de adoptie en het gebruik van de innovatie hebben op de individuen en het sociaal systeem waartoe ze behoren. Deze effecten vormen op zich belangrijke determinanten van de (dis)continuïteit van het diffusieproces en bepalen of een specifiek diffusieproces een gewenste ontwikkeling was.

1.3. DIFFUSIEMODELLEN VAN ICT BINNEN ORGANISATIES

Waar Rogers het heeft over diffusie van innovaties gaat Andriessen (1989) specifiek in op het organisationele innovatieproces m.b.t. ICT. Hij onderscheidt drie fasen in het innovatieproces, met name adoptie, introductie en incorporatie en stelt deze voor in volgend model.



Figuur 1: Fasen en factoren in ICT en organisatie (Andriessen).

De adoptiefase omvat het proces inzake exploratie, onderzoek, overweging en beslissingsneming m.b.t. het invoeren van een nieuw systeem binnen de organisatie. Drie groepen variabelen beïnvloeden deze fase, met name kenmerken van de innovatie (zoals kosten, relatief voordeel en testbaarheid), kenmerken van de organisatie zelf (vooral haar innovativiteit) en kenmerken van de omgeving (concurrentie, steun, ...).

Nadat de organisatie de beslissing heeft genomen om een bepaalde ICT-toepassing te adopteren moet het dit introduceren bij de leden, meer bepaald bij de voorziene gebruikers van het systeem. De eerste adoptie-eenheid (de organisatie) heeft een beslissing genomen en nu is het de beurt aan de tweede adoptie-eenheid (de individuele leden). Een succesvolle

introductie is afhankelijk van drie factoren: kenmerken van de innovatie (bijvoorbeeld de mate van vernieuwing en de mate waarin de innovatie echt klaar is voor gebruik), de structuur en de strategie van het implementatieproces en de kenmerken van de organisatie.

De finale fase van het innovatieproces is de incorporatiefase. De innovatie wordt een vast onderdeel van de dagelijkse bezigheden en heeft niet langer het karakter van iets nieuw. Het heeft een vaste plaats toegekend gekregen binnen de organisatie. Succesvolle innovatie is afhankelijk van de kenmerken van de innovatie (toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid), de overeenstemming tussen het systeem en de taak waarvoor het wordt ingezet en de kenmerken van de gebruiker zelf.

Het model van Andriessen geeft een houvast om de factoren in kaart te brengen die de invoering van nieuwe vormen van informatievoorziening of van communicatiesystemen beïnvloeden. Het zegt echter niets over de consequenties die adoptie, introductie en incorporatie van een ICT-systeem binnen een organisatie hebben. Van den Hooff (1997) heeft deze tekortkoming willen opvangen door het proces van diffusie van ICT binnen een organisatie op te delen in volgende drie fasen adoptie, gebruik en effecten. In tegenstelling tot Andriessen besteedde hij weinig aandacht aan de specifieke rol van de implementatiefase in het organisatorisch innovatieproces. Bouwman e.a. maken een combinatie van beide modellen. Zo komen ze tot een vier-fasenmodel van diffusie van ICT in organisaties. De vier fasen zijn adoptie, implementatie, gebruik en effecten.

1.4. DIFFUSIE VAN ICT: HET VIER-FASEN-MODEL

Bouwman e.a. onderscheiden zoals hierboven reeds vermeld vier fasen voor de diffusie van ICT in organisaties. Daarnaast onderscheiden ze drie analyseniveaus die op meer of mindere mate bij een bepaalde fase betrokken zijn; individu, organisatie en omgeving. We bespreken hier elke fase afzonderlijk en bekijken de drie analyseniveaus.

1.4.1. Adoptie

De adoptie is de eerste fase van het diffusieproces. Bouwman e.a. definiëren adoptie van een ICT-toepassing door de organisatie als volgt:

“Verkenning en onderzoek om in kaart te brengen welke ICT-toepassingen op de markt beschikbaar zijn, de afweging van deze toepassing in het licht van de organisatorische behoeften om met een mogelijke ‘oplossing’ te komen, en de uiteindelijke keuze een toepassing al of niet te gebruiken als uitkomst van het adoptieproces.”

In deze fase wordt onderzocht of een ICT-toepassing aansluit bij de behoeften van de organisatie. De fase van verkenning sluit af met de beslissing om al of niet over te gaan tot de implementatie van de toepassing.

Organisatorische adoptiebeslissing

De adoptiefase is primair een organisatorisch besluitvormingsproces. De organisatie beslist om een ICT-toepassing al of niet bij de leden van de organisatie te introduceren. Naast de organisatorische is er ook een individuele adoptiebeslissing waarbij de individuele gebruikers

beslissen al dan niet te werken met een nieuwe ICT-toepassing. Net zoals de auteurs gaan we verder in op de individuele adoptiebeslissing in het deel over het gebruik.

In navolging van Rogers, stellen Bouwman e.a. dat een organisatie twee soorten adoptiebeslissingen kan nemen. Een *authoritative* adoptiebeslissing betekent dat de top van de organisatie de beslissing neemt en deze beslissing als het ware “oplegt” aan de leden van de organisatie. Wanneer het gaat om een *collective* adoptiebeslissing vloeit de beslissing voort uit de consensus onder de leden van de organisatie. De individuele beslissingen vormen de basis voor de uiteindelijke organisatorische beslissing.

De adoptiebeslissing is een organisatorisch proces is. Een aantal kenmerken van de organisatiecontext zoals de organisatiecultuur en –structuur oefent een invloed uit op deze fase. Rogers onderscheidt volgende structuur- en cultuurkenmerken waarvan de auteurs een invloed veronderstellen op de innovativiteit van een organisatie.

Positieve invloed	Negatieve invloed
Grootte	Centralisatie
Complexiteit van de structuur	Formalisatie
Interne coherentie	
Mate waarin de organisatie makkelijk resources kan vrijmaken en heralloceren	

Tabel 1: Structuur- en cultuurkenmerken die de innovativiteit van een organisatie beïnvloeden.

Motieven voor adoptie

Bouwman e.a. onderscheiden drie motieven om te starten met de adoptiefase. Ten eerste zijn er de veranderende eisen vanuit de omgeving en de organisatie zelf. De omgeving waarin een organisatie zich bevindt is complex en aan constante verandering onderhevig. Om als organisatie goed binnen deze ‘veeleisende’ omgeving te kunnen functioneren, is de uitwisseling van informatie tussen de organisatie en de omgeving erg belangrijk. Wanneer andere organisaties reeds ICT-toepassingen gebruiken, kan je niet achter blijven wanneer je met deze organisaties informatie uitwisselt. Als tweede factor bespreken de auteurs de beschikbaarheid van de technologie. Organisaties zullen de implementatie van ICT-toepassingen overwegen enkel en alleen omwille van het feit dat ICT-toepassingen beschikbaar zijn. De invoering van een ICT-toepassing vloeit dus niet noodzakelijk voort uit een behoefte vanuit de organisatie. Tenslotte heeft ook het gedrag van anderen of het ‘me too’-fenomeen een invloed op de adoptie van ICT-toepassingen door een organisatie. De implementatie van een bepaalde toepassing door andere organisaties kan voldoende zijn voor een organisatie om dit ook te doen.

De auteurs onderscheiden een aantal factoren die een invloed hebben op de uiteindelijke adoptiebeslissing. Zo speelt het relatief voordeel van een ICT-toepassing een belangrijke rol in het besluitvormingsproces.

De definitie van het relatief voordeel van een ICT-toepassing luidt als volgt:

“ ... de mate waarin het gaat om een systeem dat een strategisch voordeel mogelijk maakt, beter is, efficiënter werkt, minder beheerslast met zich meebrengt en dergelijke, dan toepassingen die voorheen in gebruik waren in de organisatie.”

Het relatief voordeel heeft betrekking op de subjectieve perceptie van de voordelen die een toepassing biedt. Deze perceptie wordt sterk beïnvloed door twee kenmerken van innovatie, namelijk compatibiliteit en complexiteit. De compatibiliteit van een toepassing is de mate waarin een nieuwe toepassing compatibel is met de reeds aanwezige toepassingen en infrastructuur. De implementatie van een niet-compatibele toepassing leidt doorgaans tot hoge kosten, met als gevolg dat de keuze voor een dergelijke toepassing niet interessant is. De complexiteit van een toepassing heeft te maken met de gebruiksvriendelijkheid van de toepassing.

Ook de kosten/batenafweging zal de organisatorische adoptiebeslissing sterk beïnvloeden. Het overwegen van kosten en baten van ICT hangt nauw samen met het rechtvaardigen van investeringen die de organisatie doet in ICT-toepassingen. De baten van een toepassing hebben betrekking op een systeem dat beter is, efficiënter werkt en minder beheerslast met zich meebrengt dan het bestaande systeem. De kosten van een toepassing omvatten het prijskaartje maar ook de kosten in termen van inspanningen en beheerslast. Zo kunnen ICT-toepassingen onderling sterk verschillen qua omvang en termijn van de investeringen. Het vernieuwen van deelsystemen is veel minder ingrijpend dan het aanleggen van een nieuwe infrastructuur.

De auteurs maken zelf wel een kanttekening bij de idee van een puur rationele besluitvorming op basis van een afweging van objectieve criteria. Bouwman e.a. stellen dat adoptiebeslissingen een *satisficing* karakter hebben. Dit betekent dat de besluitvormers niet over alle informatie beschikken. Ze streven over het algemeen niet naar een ‘maximale’ beslissing, maar stellen zich tevreden met een bevredigende oplossing. De snelle technologische ontwikkelingen en de onzekerheid over de verwachte baten en de uiteindelijke kosten zetten volgens de auteurs de rationaliteit van een adoptiebeslissing van een ICT-toepassing sterk onder druk.

1.4.2. Implementatie

De implementatiefase is in feite de operationalisatie van een positieve adoptiebeslissing. Op het eerste zicht lijkt dit in hoofdzaak een technische zaak. Toch komen juist in deze fase tal van organisatorische vraagstukken aan bod. Er dient een implementatiestrategie uitgedacht te worden die eventuele weerstanden tracht weg te nemen, gebruikers kennis laat maken met de toepassing en hen op te leiden zodat ze de toepassing optimaal kunnen gebruiken. Deze fase is zeer belangrijk en is tevens te omschrijven als het kunnen vertalen van de organisatorische adoptiebeslissing in vele individuele adoptiebeslissingen met als doel het feitelijk gebruik van de toepassing in de organisatie te bekomen. Bouwman e.a. definiëren deze fase als volgt:

“ ... de fase van interne strategievorming, projectdefinities en activiteiten waarin een geadopteerde toepassing in de organisatie wordt geïntroduceerd, met als doel weerstanden weg te nemen en een optimaal gebruik van de toepassing te stimuleren.”

De implementatiefase is bepalend voor de mate waarin en de wijze waarop een ICT-toepassing binnen de organisatie zal worden gebruikt. De betrokkenheid van individuele gebruikers speelt in deze fase een centrale rol.

Rol van de individuele gebruikers

In hun werk zetten de auteurs zich af tegen traditionele systeemontwikkelingsmethoden die gekenmerkt worden door technologisch determinisme. Dergelijke ontwikkelingsmethoden stellen niet de gebruiker en zijn sociale relaties, maar wel de datastromen centraal. De techniek staat voorop en men gaat niet uit van een actieve betrokkenheid van de uiteindelijke gebruikers. In navolging van meer alternatieve ontwikkelingsmethoden stellen de auteurs dat veel informatiestromen pas betekenis krijgen in een specifieke context. Bijgevolg spelen individuele gebruikers volgens hen wel degelijk een rol in de implementatiefase. Dit doen ze door de nieuwe ICT-toepassingen te aanvaarden en deel te laten uitmaken van hun dagelijkse taken.

De auteurs stellen dat de implementatie van een nieuwe toepassing veranderingen met zich meebrengt. Dergelijke veranderingen kunnen weerstanden oproepen of kunnen aanzien worden als een bedreiging voor de organisatiecultuur of de machtspositie van groepen of individuen. De auteurs gaan ervan uit dat veel mensen het liefst de bestaande situatie behouden wanneer deze niet echt hopeloos is, maar schenken geen aandacht aan individuele verschillen tussen gebruikers. Het is vooral de heersende organisatiecultuur die volgens Bouwman e.a. een centrale rol speelt in de implementatiefase.

Top down vs. bottom up implementatie

De auteurs hanteren een typologie van mogelijke implementatiestrategieën. Een eerste dimensie heeft betrekking op de betrokkenheid van de medewerkers in het besluitvormingsproces. In het geval van de directieve benadering wordt de nieuwe technologie van bovenaf opgelegd. De participatieve benadering daarentegen gaat uit van de volledige betrokkenheid van medewerkers bij de besluitvorming.

De tweede dimensie heeft betrekking op het verloop van de implementatie. In het geval van een top-down implementatie, leidt de top van de organisatie de implementatie. Een bottom-up implementatie houdt in dat de gebruikers van de nieuwe toepassing rechtstreeks betrokken worden bij de implementatie ervan.

Door de combinatie van beide dimensies onderscheiden de auteurs vier substrategieën. De auteurs stellen dat de invulling van de implementatie van een nieuwe toepassing afhankelijk is van de gehanteerde strategie.

	Directief	Participatief
Top-down	Dicteren: Sancties, machtsmiddelen, autoriteit	Organiseren: Training, opinieleiders, attitudes beïnvloeden
Bottom-up	Regisseren: Informerend, projectteams, controle	Stimuleren: Gebruikersgroepen, dialoog, pilotprojecten

Tabel 2: Implementatiestrategieën (Bouwman e.a., pag. 135).

De auteurs omschrijven een directief genomen besluit dat *top-down* wordt ingevoerd als een proces van ‘dicteren’. Dit houdt in dat door middel van machtsmiddelen, sancties en het uitoefenen van autoriteit, de beslissing alsook de invoering van een nieuwe toepassing van bovenaf wordt opgelegd aan de organisatie.

In het geval van een directief besluit dat *bottom-up* wordt ingevoerd, is er sprake van een proces van ‘regisseren’. Het management van de organisatie stuurt het besluitvormings- en implementatieproces zodat de vooropgestelde doelstelling wordt bereikt vanuit de basis.

Wanneer de besluitvorming participatief plaatsvindt, maar het implementatieproces *top-down* gestuurd wordt, spreken de auteurs van een strategie van ‘organiseren’. In dit geval is er een brede betrokkenheid van medewerkers bij de besluitvorming. De organisatie bereikt een evenwicht tussen participatie en *top-down* besluitvorming door medewerkers opleiding en training aan te bieden. In dit geval spelen ook opinieleiders een belangrijke rol in de houding van de medewerkers tegenover nieuwe toepassingen.

Tenslotte wordt een participatieve besluitvorming en *bottom-up* gestuurd implementatieproces omschreven als een strategie van ‘stimuleren’. Deze strategie behelst een maximale betrokkenheid van de medewerkers bij het implementatieproces. Zowel bij de besluitvorming als bij de invulling van de implementatie worden zij nauw betrokken.

1.4.3. Gebruik

Na de fase van de implementatie volgt de adoptie door de individuele leden. Deze fase doelt op de mate waarin de leden van een organisatie overgaan tot de operationele inzet van de ICT-toepassing in hun werkzaamheden. Een individu kiest ervoor om al of niet een bepaalde toepassing in te zetten in zijn of haar dagelijkse werkzaamheden. Hierbij focussen Bouwman e.a. op het gebruik van ICT-toepassingen in processen waarbij gebruikers zelf een keuze hebben en gaan uit van de veronderstelling dat mensen toegang hebben tot deze toepassingen. De auteurs maken een onderscheid tussen twee soorten toegankelijkheid. Fysieke toegankelijkheid heeft te maken met de directe toegang tot een dienst. Affectieve toegankelijkheid omvat de vraag of de aard van het medium aansluit bij de leefwereld van de gebruiker. De gebruiksvriendelijkheid van een toepassing bepaalt de drempel van affectieve toegankelijkheid.

Het is steeds belangrijk het gebruik te relateren aan de doelstellingen. Deze doelstellingen kunnen verder aangepast worden aan de hand van ervaringen die men reeds opgedaan heeft met het dagelijkse toepassen van de technologie zodat ze beter aan de dagelijkse behoeften van de gebruiker voldoen.

1.4.4. Effecten

De fase van de effecten omvat de feitelijke waarde van het gebruik van een ICT-toepassing voor de organisatie en de gevolgen voor de individuele taakuitvoering in organisaties.

Bouwman e.a. hanteren volgende definitie:

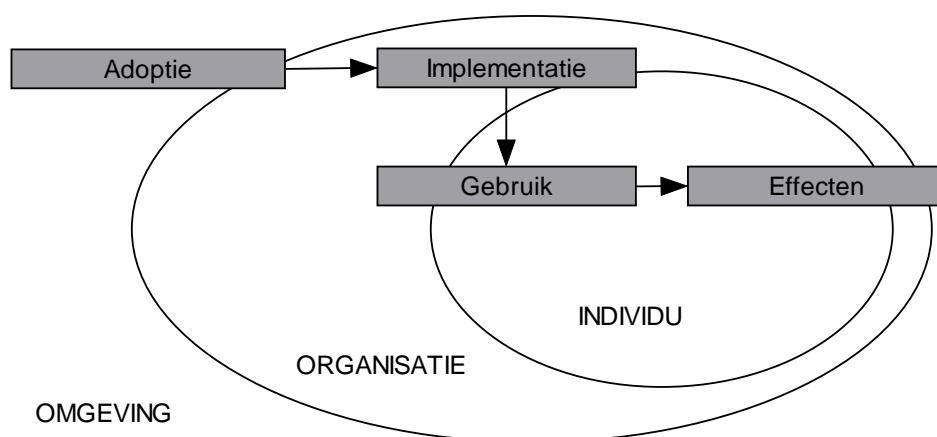
“ ... de fase waarin de gevolgen van het gebruik van een ICT-toepassing voor de organisatie zich manifesteren: gevolgen voor de individuele taakuitvoering binnen de organisatie, voor communicatieprocessen en –structuren binnen en tussen organisaties, en voor de positie van een organisatie binnen haar omgeving.”

De feitelijke waarde van een ICT-toepassing voor de organisatie is pas te beoordelen wanneer de effecten van het gebruik van de toepassing duidelijk worden. Deze effecten kunnen op verschillende domeinen voorkomen: gevolgen voor de individuele taakuitvoering binnen de organisatie, voor communicatieprocessen en – structuren binnen en tussen organisaties en voor de positie van een organisatie binnen haar omgeving.

Sproull en Kiesler (1991) maken een onderscheid tussen eerste-orde- en tweede-orde-effecten. Eerste-orde-effecten staan in rechtstreeks verband met de individuele taakuitvoering. Ze zijn operationeel. Vaak werden deze effecten beoogd bij de introductie van de innovatie en zijn ze bijgevolg voorspelbaar. Tweede-orde-effecten zijn bij wijze van spreken neveneffecten. Dergelijke effecten hebben namelijk betrekking op veranderingen in de sociale structuur van de organisatie. Als gevolg van de invoering van een nieuwe technologie ontstaan nieuwe of veranderde communicatiepatronen, nieuwe rollen binnen sociale netwerken of nieuwe afhankelijkheidspatronen tussen actoren. In tegenstelling tot eerste-orde-effecten, zijn tweede-orde-effecten minder voorspelbaar.

1.4.5. Drie analyseniveaus

Naast de vier fasen van het diffusieproces van ICT binnen organisaties onderscheiden Bouwman e.a. drie analyseniveaus die betrokken zijn bij de fasen van adoptie, implementatie gebruik en effecten van ICT in organisaties. Bij het bestuderen van dit diffusieproces moet volgens de auteurs aandacht besteed worden aan de omgeving, de organisatie en het individu.



Figuur 2: Verschillende analyseniveaus (Bouwman e.a., pag 31).

Bouwman e.a. beschouwen de adoptie van een ICT-toepassing als het resultaat van een interactie van de organisatie met haar omgeving. De organisatie verkent het aanbod op de markt en vergelijkt dit met de vraag vanuit de organisatie. Een organisatorisch besluitvormingsproces vormt de afronding van de adoptiefase. Tijdens de implementatiefase

staat de interne strategievorming en de uitvoering door de organisatie centraal. Toch kunnen individuen in deze fase een belangrijke rol spelen in de vormgeving en de invulling ervan. Ook de fase van het gebruik wordt volgens Bouwman e.a. in grote mate door de individuele gebruikers bepaald. De effecten ten slotte, situeren zich op zowel op het niveau van het individu, de organisatie als van de omgeving.

1.5. CONCLUSIE

De literatuurstudie leidde ons tot bij de *adaptive structuration* benadering. Deze benadering heeft oog voor zowel de technologische als de organisatorische aspecten bij het invoeren van ICT binnen organisaties. Op basis van de diffusietheorie van Rogers ontwikkelden Bouwman e.a. een vier-fasen-model voor de diffusie van ICT binnen organisaties. De vier fasen die ze onderscheiden zijn adoptie, implementatie, gebruik en effecten. Dit model lijkt ons een goede leidraad voor ons onderzoek naar eGovernment in Vlaamse gemeenten. Voor dit onderzoek zullen we dit model dan ook als basis gebruiken voor de geplande interviews en voor de formulering van mogelijke hypothesen.

2. EGOVERNMENT BIJ VLAAMSE GEMEENTEN

Een gemeenschappelijk kenmerk van voorgaande besproken theorieën is hun algemeenheid. Bouwman e.a. focussen zich vooral op enkelvoudige en relatief autonome organisaties. In ons onderzoek richten we ons tot de Vlaamse steden en gemeenten. Deze kennen specifieke kenmerken waardoor het niet ondenkbaar is dat voorgaande modellen dienen aangepast te worden aan deze organisatievorm. We overlopen enkele van deze specifieke kenmerken en formuleren op basis hiervan kantlijnen bij de eerder besproken modellen.

2.1. DE GEMEENTE ALS SPECIFIEKE ORGANISATIE

Een belangrijk punt is het publieke karakter van gemeenten. Hierdoor vertonen zij tal van verschillen ten opzichte van private ondernemingen. Een eerste verschil betreft de autonomie van beide soorten organisaties. Waar private organisaties autonome organisaties zijn, vertonen gemeenten een meer heteronoom karakter. Private organisaties nemen hun beslissingen zo goed als autonoom. Ze kiezen zelf het product dat ze wensen te produceren, de processen die ze hiervoor gebruiken en de doelgroep waartoe ze zich wensen te richten. Inzake de adoptie van ICT binnen de organisatie beslissen zij zo goed als zelf. Gemeenten daarentegen bepalen slechts een deel van hun activiteiten zelf. Veel van hun taken worden opgelegd door zowel de Vlaamse als de federale overheid. Bijgevolg is het niet ondenkbaar dat beslissingen inzake de adoptie van ICT-toepassingen niet volledig autonoom door de gemeente worden genomen en het adoptieproces hierdoor een ander karakter kent bij gemeenten in vergelijking met andere organisaties. Extra aandacht in het onderzoek voor de mate waarin gemeenten autonoom zijn in het nemen van beslissingen inzake het adopteren van ICT-toepassingen binnen de organisatie lijkt ons aangewezen.

Gemeenten zijn niet enkel heteronome maar ook heterogene organisaties. Dit in tegenstelling tot private organisaties die zich kenmerken door een in hoofdzaak homogeen karakter. Waar private organisaties zich toespitsen op één bepaalde taak, product en/of doelgroep, vervullen gemeenten een hoeveelheid aan taken en diensten en richten ze zich naar verschillende doelgroepen. De gemeente is een verzameling van verschillende diensten met elk een eigen, specifiek takenpakket. Bijgevolg is de gemeente zeer moeilijk te definiëren als één organisatie. De verschillende diensten en domeinen waaruit ze bestaat kunnen we eerder omschrijven als “deelorganisaties” binnen de gemeentelijke organisatie.

Een derde verschilpunt met private organisaties is de politiek/ambtelijke component. De gemeente is op te delen in een politiek en ambtelijke orgaan. Het politiek orgaan is van tijdelijke aard. Om de zes jaar zijn er gemeenteraadsverkiezingen. Op basis van deze verkiezingen kunnen er andere partijen en personen het voor het zeggen hebben. Het administratief orgaan daarentegen kent een meer duurzaam karakter. De individuele werknemers zijn niet afhankelijk van de gemeenteraadsverkiezingen. In theorie wordt vaak de opdeling gemaakt tussen beleidsvormers en beleidsuitvoerders. Politici behoren tot de eerste groep. Zij staan in voor het nemen van beslissingen. Volgens het eerder opgestelde model zou dit er in de praktijk op neer komen dat het deze groep is die beslist over de adoptie van ICT-toepassingen. Onderzoek zal echter moeten uitwijzen of dit in de praktijk inderdaad het geval is. Kunnen we stellen dat bij gemeenten politici het beleid vormen inzake ICT-toepassingen en zij bijgevolg de kernspelers zijn binnen de adoptiefase? Of speelt de administratie hier een

belangrijke rol en zijn zij het die de eigenlijke beslissingen nemen en keuren politici deze beslissingen enkel formeel goed?

Een vierde typisch kenmerk voor publieke organisaties is de bureaucratische organisatievorm. Bureaucratieën kennen doorgaans een sterke hiërarchische structuur. Regelgeving (en het naleven ervan) vormt een belangrijke component. Door de organisatie zo formeel mogelijk uit te bouwen en processen zo formeel mogelijk op te volgen tracht men waarden als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid naar de burger toe zo goed mogelijk te garanderen. Elke burger heeft recht op een gelijke dienstverlening.

Een volgend aspect dat gemeenten tot een specifieke organisatie maakt, zijn de interbestuurlijke relaties. Deze vormen een bijzondere organisatorische component waar private organisaties minder mee geconfronteerd worden. Gemeenten bevinden zich in een netwerk met andere besturen. Deze andere besturen zijn elk op zich bezig met het uitwerken van een eGovernment beleid. Van bij de start werd als één van de grote uitdagingen van eGovernment het uitwerken van één-loketten genoemd. Hiervoor dienen verschillende besturen samen te werken. Het is bijgevolg niet ondenkbaar dat gemeenten bij dergelijke projecten betrokken worden zonder dat ze hier zelf inbreng in hebben. Op lokaal vlak zien we dat niet enkel de gemeentelijke diensten overgaan tot technologische innovatieprocessen maar dat bijvoorbeeld ook het OCMW en de lokale politie ICT-toepassingen implementeren. Ook hier kunnen er samenwerkingsverbanden ontstaan of beslissingen invloed hebben op het gemeentelijk eGovernment.

Met het onderzoek willen we een zicht krijgen op de ontwikkeling van eGovernment bij Vlaamse steden en gemeenten. Een vlugge blik op de praktijk toont duidelijke verschillen tussen gemeenten onderling. Uit ons vorig onderzoek bleek reeds dat de grootte een bepalende variabele is. We wensen het onderzoek dan ook op te delen in drie fasen: kleine gemeenten, middelgrote gemeenten en grote gemeenten en steden. In dit rapport behandelen we de ontwikkeling van eGovernment bij kleine Vlaamse gemeenten.

2.2. KLEINE VLAAMSE GEMEENTEN

In de literatuur over kleine gemeenten duiken enkele factoren op die mee als oorzaak worden aangegeven voor de problemen van bestuurskracht: een overdaad aan opgelegde verplichtingen die voor kleine gemeenten niet relevant of niet geschikt zijn, een beperkt aantal medewerkers en middelen, een gebrek aan deskundig personeel en te veel laaggeschoold personeel, nauwelijks een middenkader, een gebrek aan financiële middelen en een te beperkte schaal om taken doelmatig te kunnen uitvoeren. De secretaris vervult vaak een belangrijke verbindingsrol, mede omdat hij doorgaans de enige hooggeschoolde is. In de praktijk ontwikkelen mensen met lagere diploma's zich soms wel tot feitelijk leidinggevende. Samenwerking tussen gemeenten ligt niet voor de hand in een politieke context. Deze kleine gemeenten zouden sterk afhankelijk zijn van consultants en firma's. In de literatuur wordt soms gezegd dat het deze actoren zijn die de kleine gemeenten aansturen en niet omgekeerd.

We kunnen stellen dat kleine gemeenten in de literatuur (VMSG, 2001) eerder als passief uitvoerende dan als actieve lerende organisaties worden voorgesteld. Ze worden gekenmerkt door een zwakke interne organisatie en door de afwezigheid van een bewust organisatieprofiel. Ook doen kleine gemeenten zelden aan kwaliteitsbewaking en worden ze niet gekenmerkt door innoverend denken. Verder in dit onderzoek proberen we een antwoord

te vinden op de vraag of deze elementen terug te vinden zijn wanneer het gaat over eGovernment praktijken. Of biedt eGovernment net een oplossing voor dergelijke problemen van bestuurskracht?

2.3. KLEINE VLAAMSE GEMEENTEN EN EGOVERNMENT: ONDERZOEKSOPZET

We gebruiken het model van Bouwman e.a. als vertrekpunt, omdat het ons mogelijk maakt naar de diffusie van ICT in de gemeentelijke organisatie te kijken aan de hand van de fasen en analyseniveaus als bruikbare invalshoeken. De specifieke kenmerken van de gemeentelijke organisatie doen echter vermoeden dat het algemene kader van adoptie, implementatie, gebruik en effecten van ICT niet in dezelfde mate toe te passen is als bij een private organisatie. Vooral inzake adoptie merken we dat gemeenten veel minder autonoom keuzes kunnen maken dan private organisaties. Zij moeten met veel meer zaken rekening houden, krijgen zaken opgelegd door andere overheden en worden gekenmerkt door een politiek/ambtelijke tweedeling. Daarnaast leeft de onzekerheid over de eGovernment plannen van andere overheden.

Dit alles beïnvloedt de ontwikkeling van het lokale eGovernment. De adoptiefase krijgt hierdoor een specifiek karakter. Op het gebied van implementatie en gebruik rijst onder andere de vraag of we niet best een onderscheid maken naar gemeentelijke dienst en de gemeente bijgevolg het best zien als een verzameling van deelorganisaties in plaats van te spreken over dé gemeente. Het is ook niet ondenkbaar dat de ene ICT-toepassing meer geschikt is voor bepaalde diensten dan voor andere. Met het onderzoek wensen we in eerste instantie een beeld te schetsen van de diffusie van ICT in kleine gemeenten aan de hand van het theoretisch kader van Bouwman e.a..

We starten het onderzoek bij de groep kleine gemeenten met een verkenning bij twee kleine gemeenten. Deze gemeenten dienen als testgemeenten om een eerste maal het model van Bouwman e.a. af te toetsen. Op basis van deze verkennende fase stellen we voor de eerste maal hypothesen op die we vervolgens aftoetsen in een steekproef van kleine gemeenten.

II. EGOVERNMENT IN TWEE TESTGEMEENTEN

3. ICT IN TWEE KLEINE GEMEENTEN

Bij de start van het onderzoek selecteerden we willekeurig vier Oost- en West-Vlaamse gemeenten met minder dan 10 000 inwoners. We hielden er een gesprek met de gemeentesecretaris over het gemeentelijk eGovernment met specifieke aandacht voor de reeds bestaande initiatieven en de invloeden van buitenaf. Na deze verkennende gesprekken kozen we beide West-Vlaamse gemeenten voor een verdere toetsing. De twee voornaamste redenen voor deze keuze waren enerzijds de rol van de provincie West-Vlaanderen die tijdens de verkennende gesprekken duidelijk naar voor kwam en anderzijds de vaststelling dat beide gemeenten op meerdere punten sterk van elkaar verschilden. Op die manier stelt de selectie van deze twee West-Vlaamse gemeenten ons in staat om een goed beeld te krijgen van mogelijke gelijkenissen en verschillen tussen kleine gemeenten.

In beide gemeenten hadden we na het gesprek met de gemeentesecretaris vervolgens een interview met de systeemverantwoordelijke, de GIS-coördinator en de bibliothecaris. In de verdere verwerking van de gegevens spreken we over gemeente X en Y. Wanneer sommige informatie uit een specifiek gesprek kwam, duiden we de functie aan van de persoon die ons dit vertelde. Het lijkt ons geen enkele meerwaarde te bieden om de personen of gemeenten bij naam te noemen.

In dit deel stellen we eerst beide gemeenten voor. We gaan dieper in op enkele ICT-toepassingen binnen de gemeenten. Vervolgens analyseren we de informatie aan de hand van het theoretisch model van Bouwman e.a. Op basis van onze analyse trachten we hypothesen op te stellen. Deze hypothesen zullen in de tweede fase van het onderzoek getoetst worden bij meerdere gemeenten.

3.1. VOORSTELLING TESTGEMEENTEN

De twee testgemeenten bevinden zich in de provincie West-Vlaanderen. Ze vertonen op het eerste zicht een aantal gelijkenissen en een aantal duidelijke verschillen. Zo hebben beide gemeenten een inwonersaantal van minder dan 10 000 inwoners. Zowel in gemeente X als Y is er een schepen bevoegd voor informatica. Het college legt in beide gemeenten vooral de nadruk op extern gerichte toepassingen. In tegenstelling tot gemeente X speelt in gemeente Y de gemeentesecretaris een actieve trekkersrol in de ontwikkeling van het gemeentelijk eGovernment. Beide gemeenten beschikken over een systeemverantwoordelijke die deze functie combineert met andere taken. Ze werken allebei nauw samen met een vaste huisleverancier.

	Gemeente X	Gemeente Y
Provincie	West-Vlaanderen	West-Vlaanderen
Aantal inwoners	+/- 9000	+/- 7500
Schepen voor informatica	Het is de eerste legislatuur van de schepen voor informatica.	Sinds twee legislaturen is er een schepen voor informatica.
College van Burgemeester & Schepenen	Het college heeft vooral aandacht voor extern gerichte toepassingen.	Het college heeft vooral aandacht voor extern gerichte toepassingen.
Administratie	De administratie telt +/- 40 personeelsleden.	De administratie telt +/- 50 personeelsleden.
Gemeentesecretaris	De gemeentesecretaris speelt een passieve rol op het gebied van ICT in de gemeente.	De gemeentesecretaris speelt een actieve rol op het gebied van ICT in de gemeente.
Systeemverantwoordelijke	Er is een systeemverantwoordelijke ingeschaald op niveau B; hij combineert dit met de functie van GIS-coördinator.	Er is een systeemverantwoordelijke ingeschaald op niveau C; hij combineert dit met een administratieve functie en is tevens communicatieambtenaar.
ICT-leverancier	Huisleverancier Cevi.	Huisleverancier Schaubroeck.

Tabel 3: Algemene vergelijking twee testgemeenten.

3.2. ICT-TOEPASSINGEN IN DE TESTGEMEENTEN

De definitie van eGovernment van Bouwman e.a. en de daarbij horende indeling in verschillende rubrieken biedt een overzichtelijk kader waarbinnen de verder in de tekst besproken ICT-toepassingen onderverdeeld kunnen worden. Bouwman e.a. definiëren eGovernment als:

“alle processen van informatieverwerking, communicatie en transactie die behoren bij de taken van de overheid (politiek en openbaar bestuur) en waarbij gebruik gemaakt wordt van ICT.”

De processen van informatie, communicatie en transactie van de overheid delen ze op in volgende vier rubrieken:

1. Publieke informatievoorziening
2. Publieke dienstverlening
3. Beleids- en besluitvorming (inclusief burgerparticipatie)
4. Interne bedrijfsvoering van de overheid

Onder elk van deze rubrieken zijn verschillende ICT-toepassingen te plaatsen. Deze toepassingen kunnen ofwel intern of eerder extern ingezet worden. We hernemen de indeling van Bouwman e.a. en plaatsen er de ICT-toepassingen in die in de gesprekken met de testgemeenten aan bod kwamen. Op deze manier krijgen we een beter zicht op wat eGovernment bij kleine gemeenten juist inhoudt. We bespreken de verschillende toepassingen afzonderlijk.

	Informatie-voorziening	Dienstverlening	Beleids- en besluitvorming	Bedrijfsvoering
Extern ↑ ↓ Intern	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeentelijke website ▪ Intranet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Digitaal loket ▪ Elektronische identiteitskaart ▪ Bibliotheeksysteem 	<i>Niet van toepassing</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E-mail voor alle ambtenaren ▪ GIS-toepassingen ▪ Intranet ▪ Gemeenschappelijk adressenbestand

Tabel 4: ICT-toepassingen binnen twee testgemeenten (naar Bouwman e.a.).

3.2.1. Gemeentelijke website

Beide gemeenten beschikken over een gemeentelijke website. De concrete invulling van deze website verschilt sterk.

	Gemeente X	Gemeente Y
Start website	2002	2001
Initiatief website	College	Vrijwilligers
Software website	Aangekocht	In eigen beheer
Kostprijs website	Aankoop software: +- €2500 Hosting: €50/ maand	Aanmaak en onderhoud: €750/ maand
Onderhoud en redactie website	Systeemverantwoordelijke	Gemeentelijke vzw
Gemiddeld aantal pageviews per dag	42	Geen teller

Tabel 5: Vergelijking twee testgemeenten: gemeentelijke website.

In gemeente X nam de politiek het initiatief voor de gemeentelijke website. In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen in het najaar van 2000 stonden de thema's openbaarheid van bestuur en communicatie met de burger centraal. Eenmaal verkozen diende er een website te komen. Ook speelde het gevoel niet achter te kunnen blijven op andere gemeenten. Voor de aankoop van een sjabloon voor de website schreef de systeemverantwoordelijke een aantal firma's aan. Leverancier Cevi was hierbij de goedkoopste. Het aangeleverde sjabloon werkt als een Content Management Systeem (CMS).

In gemeente Y namen enkele vrijwilligers het initiatief voor de gemeentelijke website. Hiervoor werd een gemeentelijke vzw opgericht die tot op heden nog steeds instaat voor de uitwerking, onderhoud en redactie van de website. De site oogt echter zeer amateuristisch. Na de slechte score in het onderzoek van Indigov¹ naar de kwaliteit van de gemeentelijke websites is iedereen binnen de gemeente het eens over de noodzaak van een nieuwe website. Deze nieuwe website wordt gepland voor januari 2007. Gemeente Y is naast de eigen website

¹De Indigov Monitor Lokale besturen 2005. Een jaarlijkse inhoudelijke analyse van alle gemeentelijke websites in Vlaanderen.

ingestapt in het project Vlaanderen Online. Via dit project bood de Vlaamse overheid een platform aan de gemeenten voor een eigen website. Het doel van dit project was in hoofdzaak gemeenten die op dat moment nog niet over een website beschikten hierbij te helpen. Gemeente Y zag in dit project de kans tot een extra verwijzing naar de eigen website. Dat is de enige reden geweest waarom ze er hebben aan deelgenomen. De website via de portaal-site van de Vlaamse overheid is nooit van uitgebreide informatie voorzien.

3.2.2. Elektronische identiteitskaart

Beide gemeenten zijn in het najaar van 2004 gestart met de uitreiking van de elektronische identiteitskaart. Deze toepassing verloopt in de gemeenten gelijkaardig omdat de invoering uitgaat van de federale overheid en het verloop door Fedict² werd beschreven. Elke gemeente die de elektronische identiteitskaart invoert moet volgende fasen doorlopen³:

- vaststellingen ter plaatse door de met installatie belaste firma
- ondertekening van een convenant tussen de gemeente en de staat
- aanpassingen aan het netwerk
- installatie en test van het materiaal
- opleiding van het personeel
- effectieve opstart

	Gemeente X	Gemeente Y
Start uitreiking eID	November 2004	Oktober 2004
Initiatief eID	Federale overheid	Federale overheid
Infrastructuur & Software eID	Gratis	Gratis
Extra kosten eID	Ja	Ja
Toepassingen eID	Nog geen toepassingen	Nog geen toepassingen

Tabel 6: Vergelijking twee testgemeenten: elektronische identiteitskaart.

Beide gemeenten maakten extra kosten voor de uitreiking van de elektronische identiteitskaarten, zoals de aankoop van extra kaartlezers en printers. Geen van beide ontwikkelde reeds een toepassing op de elektronische identiteitskaart. Het is aan de gemeentelijke diensten om toepassingen met de elektronische identiteitskaart voor te stellen. Zo zal in gemeente X de dienst bevolking op eigen vraag uitgerust worden met een kaartlezer. Ook verwacht men dat de bibliotheek een toepassing zal uitwerken.

3.2.3. Digitaal loket

Sinds de start van de gemeentelijke website beschikt gemeente X over enkele online-toepassingen voor de dienst bevolking en burgerlijke stand, aangeboden door de huisleverancier. Gemeente Y beschikt nog niet over een digitaal loket maar voorziet wel de mogelijkheid om online formulieren te downloaden, bijvoorbeeld voor het reserveren van een sportlokaal. Burgers kunnen deze formulieren thuis afprinten en ingevuld aan de gemeente terugbezorgen. De nieuwe website van gemeente Y zal een digitaal loket bevatten.

² de federale overheidsdienst voor informatie- en communicatietechnologie

³ <http://eid.belgium.be>

	Gemeente X	Gemeente Y
Start	2002	Verwacht begin 2007
Initiatief	Aanbod ICT-leverancier	Aanbod ICT-leverancier
Kostprijs	Inbegrepen in kostprijs website	N.v.t.
Ondersteuning	ICT-leverancier	ICT-leverancier
Toepassingen	Bevolking en burgerlijke stand	N.v.t.
Gemiddeld aantal aanvragen per maand (01/2005-09/2005)	3,5	N.v.t.

Tabel 7: Vergelijking twee testgemeenten: digitaal loket.

In beide testgemeenten hebben we vastgesteld dat de beslissing om te starten met een digitaal loket niet het resultaat was van een behoefte vanuit de gemeente als organisatie, maar vooral van de contacten met de huisleverancier.

De diensten bevolking en burgerlijke stand van gemeente X kunnen vlot werken met het digitaal loket. Volgens Cevi ligt het gebruik door de burgers in lijn van de verwachtingen. Men registreerde in de periode januari 2005 tot en met september 2005 gemiddeld 3,5 aanvragen per maand.

3.2.4. E-mail en intranet

Beide gemeenten maken gebruik van e-mailtoepassingen. De opbouw van de e-mailadressen verschilt naargelang de gemeente. Zo gebruikt gemeente X enkel adressen die verwijzen naar de dienst of naar de functie. Dit betekent dat meerdere personen eenzelfde e-mailadres gebruiken. Er is bewust voor gekozen om geen e-mailadressen op naam aan te maken. Het beantwoorden van inhoudelijke vragen uit persoonlijke naam via e-mail ligt erg gevoelig bij de gemeentesecretaris en het college naar aanleiding van een voorval in het verleden. In gemeente Y gebruikt men naast e-mailadressen volgens functie en dienst ook adressen op naam.

	Gemeente X	Gemeente Y
Adressen op eigen naam	Neen	Ja
Adressen volgens functie	Ja	Ja
Adressen volgens dienst	Ja	Ja
Intranet	Ja	Neen

Tabel 8: Vergelijking twee testgemeenten: e-mail en intranet.

Enkel gemeente X beschikt over een intranet. Hierbij gaat het evenwel niet om een uitgebreid intranet, maar over een gemeenschappelijke map met gemeenschappelijke documenten zoals een adressenbestand. Het gebruik van deze map wordt door het college aan banden gelegd. Zo mag niets gewijzigd worden aan de inhoudelijke structuur of mag men de gemeenschappelijke map niet gebruiken om documenten aan elkaar door te geven uit vrees dat de map na verloop van tijd te onoverzichtelijk zou worden. In de praktijk maken zeer weinig mensen gebruik van deze toepassing. Zo worden arbeidsreglementen na elke wijziging nog steeds voor iedereen gekopieerd in plaats van deze beschikbaar te stellen op de gemeenschappelijke map.

3.2.5. GIS-toepassingen

Beide gemeenten werken reeds enkele jaren met GIS-toepassingen en beschikken over een GIS-coördinator. Er zijn echter grote verschillen tussen de gemeenten in de manier waarop dit gebeurt. Zo gebruikt enkel de GIS-coördinator van gemeente X de GIS-toepassingen terwijl in gemeente Y alle medewerkers van de dienst ruimtelijke ordening met deze toepassingen werken.

Gemeente X werkt, zoals vele andere West-Vlaamse gemeenten, nauw samen met GIS West⁴. Gemeente Y kiest ervoor om te wachten op concrete initiatieven van het OC GIS Vlaanderen⁵ en gebruikt naast de gratis toepassingen van GIS West ook de betalende GIS-toepassingen van de huisleverancier.

	Gemeente X	Gemeente Y
Start GIS	1997	2001
GIS-coördinator	Ja	Ja
GIS-Software	Alle toepassingen via GIS West	Zowel basistoepassing via GIS West als GIS-toepassingen via huisleverancier
Leverancier GIS-toepassingen	GIS West	Huisleverancier
Kostprijs GIS-toepassingen	Gratis	GIS-toepassingen via huisleverancier: +- €35 000 Onderhoud: €+- 10 000/ jaar
Ondersteuning GIS-toepassingen	Via GIS West	Huisleverancier
Gebruik GIS-toepassingen	Enkel GIS-coördinator	Dienst Ruimtelijke Ordening

Tabel 9: Vergelijking twee testgemeenten: GIS-toepassingen.

3.2.6. Bibliotheekstelsysteem

Beide testgemeenten zijn sinds enkele jaren aangesloten op de PCC⁶ van de provincie West-Vlaanderen. De voornaamste redenen om in dit provinciaal initiatief in te stappen was voor hen het voordeel van een gemeenschappelijke catalogus en het gevoel dat men niet kon achterblijven.

⁴ GIS West is de GIS-cel van de provincie West-Vlaanderen. GIS West voorziet West-Vlaamse gemeenten van gratis GIS-toepassingen in ruil voor de gegevens van deze gemeenten. GIS West heeft verschillende samenwerkingsakkoorden afgesloten met West-Vlaamse gemeenten. Het eerste deelakkoord werd afgesloten met 62 van de 64 West-Vlaamse gemeenten.

⁵ Het OC GIS Vlaanderen werd opgericht als uitvoerend orgaan van het in 1995 opgestarte samenwerkingsverband GIS Vlaanderen. Dit samenwerkingsverband heeft als missie "Samenwerking voor het optimaal gebruik van geografische informatie in Vlaanderen stimuleren en coördineren".

⁶ Provinciale Centrale Catalogus

	Gemeente X	Gemeente Y
Automatisering bibliotheek	2002	1996
Aansluiting PCC	2002	2000
Bibliotheeksoftware	Bibliotheeksoftware die aansluiting op de PCC mogelijk maakt.	1996: Beperkt bibliotheekpakket 2000: Overschakeling naar bibliotheeksoftware die aansluiting op de PCC mogelijk maakt.
Leverancier bibliotheeksoftware	Provincie West-Vlaanderen	Provincie West-Vlaanderen
Kostprijs bibliotheeksoftware	€1500 per werkpost €25/ maand onderhoud	€1500 per werkpost €25/ maand onderhoud
Kostprijs aansluiting provinciale catalogus	Gratis	Gratis
Ondersteuning bibliotheeksoftware	ICT-leverancier	ICT-leverancier
Gebruik bibliotheeksoftware	Bibliotheekpersoneel	Bibliotheekpersoneel

Tabel 10: Vergelijking twee testgemeenten: bibliotheekstelsel.

Toch verschilt de voorgeschiedenis van een gemeentelijk bibliotheekstelsel in beide testgemeenten. Gemeente Y startte als één van de eerste West-Vlaamse gemeenten met automatiseren. Bijgevolg beschikte de gemeente over een softwarepakket waarmee de aansluiting op de PCC onmogelijk was. Enkele jaren na deze automatisering besliste de gemeente over te schakelen naar het programma Vubis zodat de gemeente kon aansluiten op de PCC.

De dagelijkse werking van de bibliotheken hangt grotendeels af van het bibliotheekstelsel. De PCC is een onmisbaar instrument voor het invoeren, wijzigen en verwijderen van gegevens. Als gevolg van het gebruik van het bibliotheekstelsel heeft het personeel tijd voor andere taken. De bibliotheken in beide testgemeenten promoten actief het gebruik van de catalogus.

In gemeente X heeft de automatisering van de bibliotheek langer op zich laten wachten. Deze gemeente sloot als één van de laatste West-Vlaamse gemeenten aan op de PCC. De vroegere bibliothecaris was niet gesteld op computers. Op initiatief van een nieuwe bibliothecaris werd de beslissing genomen tot aansluiting op de PCC. Beide testgemeenten zijn goed op de hoogte van een nieuw initiatief van de provincie West-Vlaanderen, het Phoenix-project⁷ en zijn van plan om binnen afzienbare tijd in dit project in te stappen.

⁷ Het West-Vlaamse Phoenix-project houdt de omschakeling van de Provinciale Centrale Catalogus naar een Provinciaal Bibliotheekstelsel in. Concreet betekent dit dat de West-Vlaamse bibliotheken geen eigen software meer nodig hebben, maar via het net aangesloten worden op eenzelfde catalogus.

3.3. BESLUIT TWEE TESTGEMEENTEN

We zien in beide gemeenten dezelfde ICT-toepassingen terug komen. Toch merken we duidelijke verschillen in de dynamiek tussen beide. Er heerst een andere cultuur en andere personen trekken het verhaal. In wat volgt analyseren we de ontwikkelingen in beide gemeenten aan de hand van de drie niveaus en vier diffusiefasen.

4. INDIVIDU, ORGANISATIE EN OMGEVING IN TESTGEMEENTEN

Bouwman e.a. onderscheiden drie analyseniveaus die een rol spelen bij de diffusie van ICT in organisaties. Elk van deze analyseniveaus bevat elementen die voor een deel de verschillen en de gelijkenissen tussen beide gemeenten toelichten. We bespreken de drie niveaus hier afzonderlijk op basis van de gegevens uit de interviews in de twee testgemeenten.

4.1. HET INDIVIDU

4.1.1. Invulling van de rol van gemeentesecretaris

Tijdens de gesprekken in de testgemeenten stelden we vast dat beide gemeentesecretarissen een verschillende visie hebben op ICT binnen hun gemeente. Ze geven elk op hun manier invulling aan hun rol in de ontwikkeling van eGovernment in hun gemeente. Zo heeft gemeentesecretaris X een zeer beperkt idee over wat eGovernment voor een gemeente kan betekenen. Hij ziet ICT niet als een facilitator maar als een manier om de bestaande werking te ondersteunen. ICT binnen de gemeente is volgens hem een werk van lange adem waarvan het einde nog niet in zicht is. Hij speelt geen actieve rol inzake het gemeentelijk eGovernment, is weinig betrokken bij de ontwikkeling ervan en is niet goed op de hoogte van de dagelijkse werking wat betreft ICT en bestaande projecten. Hij stimuleert het gemeentepersoneel niet om ideeën aan te brengen en ziet hier ook geen rol voor zichzelf weggelegd.

Gemeentesecretaris Y daarentegen vervult een duidelijke trekkersrol. Hij heeft een goede kennis van ICT, is op de hoogte van de bestaande eGovernment initiatieven en heeft een duidelijk beeld over de richting waar hij naartoe wil. Hij verkiest de aankoop van bestaande toepassingen boven het zelf ontwikkelen en staat er op dat iedereen de aangekochte hard- en software optimaal gebruikt. Hij motiveert het gemeentepersoneel om ideeën aan te brengen en stimuleert hen om de beschikbare toepassingen te gebruiken. De gemeentesecretaris is voorstander van het werken met een vaste huisleverancier. Hij is ervan overtuigd dat dit de technische ondersteuning ten goede komt. Offertes worden bijgevolg enkel bij de huisleverancier aangevraagd. De gemeentesecretaris staat niet open voor voorstellen om een bepaald pakket van een andere leverancier aan te kopen. Niet iedereen binnen de gemeente denkt er zo over. Sommige stellen zich vragen bij de monopoliepositie die de huisleverancier op die manier binnen de gemeente verworven heeft. Eén van de diensten merkt op dat ze met een programma uit het aanbod van de huisleverancier werken dat werd aangekocht op aandringen van de gemeentesecretaris. De medewerker die met het programma dient te werken is er echter zelf niet over te spreken. Hij zou liever het programma van een andere leverancier gebruiken waar ook de meeste gemeenten mee werken.

We kunnen stellen dat op het vlak van eGovernment binnen de gemeente de gemeentesecretaris een schakelfiguur is tussen de politici en de administratie. In de testgemeenten werd duidelijk dat wanneer een gemeentesecretaris een trekkersfiguur is op het vlak van ICT binnen de gemeente, hij goed uitgewerkte voorstellen met enthousiasme verdedigt voor het college. Wanneer hij zijn functie op een meer passieve manier invult, is dit minder het geval. Dit wijst op de samenhang die Rogers erkent tussen formele en sociale rollen. Zo stelde Rogers dat rollen in organisatienetwerken vaak een combinatie zijn van formele en sociale rollen. Leidinggevendens zijn volgens hem vaak opinieleiders die zowel

vanuit hun formele als sociale rol een invloed hebben op de attitudes en het gedrag ten aanzien van innovaties en kunnen zo de ‘houding’ van een organisatie sterk beïnvloeden. Dit zagen we duidelijk in de twee testgemeenten. Als leidinggevende binnen de gemeente vervult de gemeentesecretaris zeker de rol van opinieleider.

Hypothese: Vanuit de sociale rol van opinieleider beïnvloedt de gemeentesecretaris de houding en het gedrag van het gemeentepersoneel en de politiek t.o.v. ICT.

4.1.2. De systeemverantwoordelijke

In beide gemeenten is er sinds enkele jaren een systeemverantwoordelijke. Beide systeemverantwoordelijken werkten voordien al binnen de gemeentelijke administratie en zijn door persoonlijke interesse in informatica in de functie van systeemverantwoordelijke gegroeid. Ze staan allebei in voor de dagelijkse ondersteuning van ICT-toepassingen. Dit doen ze naast hun andere taken binnen de administratie.

Zo is systeemverantwoordelijke X ook GIS-coördinator op de dienst ruimtelijke ordening. Hij staat o.a. in voor de website. Dit omvat zowel de programmering als het bijhouden van de informatie. De systeemverantwoordelijke heeft enkel kennis van de programmering maar staat daarnaast ook in voor de redactie van de website. Hij moet zelf uitzoeken welke informatie op de website moet komen en hoe hij deze het best presenteert. Niemand anders ligt wakker van de gemeentelijke website. Vaak moet hij het gemeentepersoneel aansporen om bruikbare informatie voor de website aan hem door te spelen. Als hij interessante zaken leest in de gemeentelijke infokrant, plaatst hij die vervolgens op de website. Bij verloop van de systeemverantwoordelijke blijft de website ongewijzigd.

Systeemverantwoordelijke Y neemt de functie van communicatieverantwoordelijke op zich en staat daarnaast ook in voor de boekhouding. Hij kent genoeg van informatica om de alledaagse problemen op te lossen en is op de hoogte van de ICT-infrastructuur van de gemeente. Ook schrijft hij de offertes uit voor de aankoop van nieuwe toepassingen. Als personeelsleden problemen hebben met Office-toepassingen doen ze beroep op iemand van de stafdienst of op de GIS-verantwoordelijke. Meer technische zaken zoals de mail die niet meer werkt, worden opgelost door de systeemverantwoordelijke. Hij neemt contact op met de huisleverancier indien nodig. De gemeente kan rekenen op een goede ondersteuning van de leverancier. De leverancier kan de meeste problemen van op een afstand oplossen aangezien deze in verbinding staat met de pc's en de servers van de gemeente.

Hypothese: De functie van systeemverantwoordelijke in kleine gemeenten beperkt zich tot de dagelijkse ondersteuning van ICT-toepassingen.

4.1.3. Andere individuen

In de beschrijving van de ICT-toepassingen in beide testgemeenten merkten we dat we de rol die ook andere individuen kunnen spelen niet mogen onderschatten. Afhankelijk van de toepassing treden bepaalde individuen meer op de voorgrond. Zo zagen we dat in beide testgemeenten de bibliothecaris, als diensthoofd, een belangrijke rol speelde in de beslissing om de bibliotheek te digitaliseren. Door de positieve houding van de bibliothecaris in gemeente Y was de gemeente één van de eerste gemeenten in West-Vlaanderen om te starten met de digitalisering van de bibliotheek. In gemeente X daarentegen liet de digitalisering net op zich wachten omdat de bibliothecaris de digitalisering liever uitstelde tot na zijn pensioen.

In gemeente Y neemt het diensthoofd ruimtelijke ordening duidelijk het initiatief wanneer het gaat om de aanschaf van nieuwe GIS-toepassingen of kaarten voor de dienst. Naast de gemeentesecretaris kunnen dus ook de diensthoofden een trekkersrol op zich nemen. We stelden vast dat dit het geval is voor dienstspecifieke toepassingen zoals GIS-toepassingen en een bibliotheekstelsel. Afhankelijk van het belang dat diensthoofden hechten aan ICT binnen hun dienst, kunnen zij bepaalde ontwikkelingen binnen de gemeente versnellen of vertragen. Zo zagen we in gemeente X dat het diensthoofd ruimtelijke ordening nog niet overtuigd is van de meerwaarde van het gebruik van GIS-toepassingen door de dienst. Dit heeft voor deze gemeente als gevolg dat de GIS-toepassingen enkel gebruikt worden door de GIS-coördinator en dat het GIS in deze gemeente nog in de kinderschoenen staat.

Ook de individuele ICT-vaardigheden van het gemeentepersoneel zijn belangrijk. Binnen gemeente X worden volgens de systeemverantwoordelijke vele toepassingen slecht gebruikt. Het gemeentepersoneel klaagt vaak over de ICT-leverancier; de programma's zouden niet naar behoren werken. Volgens de systeemverantwoordelijke ligt het probleem echter bij de gebrekkige ICT-vaardigheden van het personeel. Het personeel vertoont veel weerstand voor nieuwe toepassingen. Het is van mening dat de procedures goed gaan en wenst niet te veranderen uit vrees dat er dan problemen zouden opduiken. Hier komen we verder in het rapport nog op terug in de bespreking van het gebruik.

Hypothese: Diensthoofden spelen een centrale rol in de diffusie van ICT-toepassingen door hun dienst.
--

4.2. DE ORGANISATIECULTUUR

Gemeente X en Y vertonen grote verschillen in organisatiecultuur. Gemeente X is een gemeente met een passieve gemeentesecretaris als het op ICT aankomt. Het gemeentepersoneel wordt niet aangemoedigd om initiatief te nemen of te werken met de aanwezige technologie. Men schuift problemen met de technologie af op de toepassingen en de leverancier. Ook is er zeer weinig samenwerking tussen de diensten op het gebied van ICT. In gemeente Y zien we het tegenovergestelde. Daar stimuleert de gemeentesecretaris het personeel, zowel om initiatieven aan te dragen als om met de reeds ingevoerde toepassingen te werken. Verschillende mensen in de organisatie zijn betrokken bij het opstellen van verdere plannen van de gemeente. De pc's worden om de vijf jaar vernieuwd. Dit werkt volgens de GIS-verantwoordelijke motiverend.

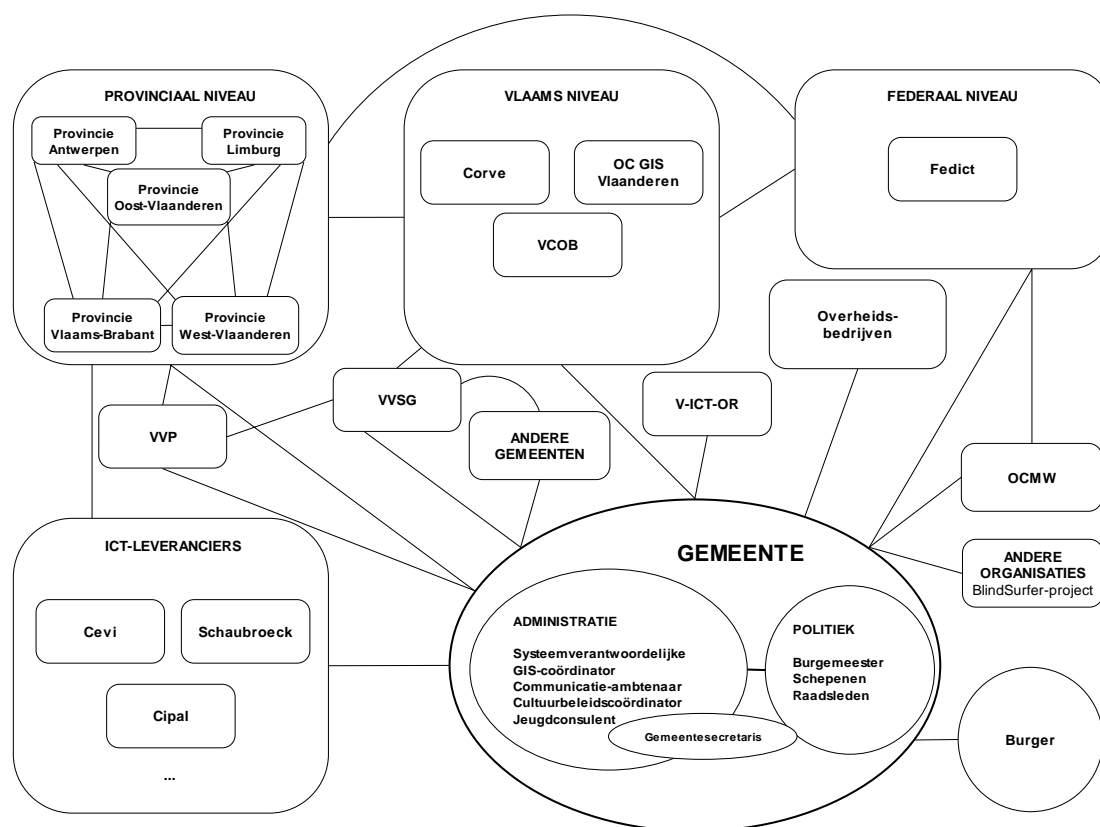
We veronderstellen dat de aan- of afwezigheid van (gestructureerd) overleg het draagvlak en de heersende ICT-cultuur binnen de gemeente mee bepaalt. In tegenstelling tot gemeente X, merken we in gemeente Y een aantal gestructureerde overlegorganen. Zo werkt gemeente Y met een managementteam. Dit managementteam bestaat uit een aantal diensthoofden en de gemeentesecretaris. Het heeft een duidelijke visie op het gemeentelijk eGovernment. Het verkiest de aankoop van bestaande toepassingen boven het zelf ontwikkelen van toepassingen. De diensthoofden staan in nauw contact met hun medewerkers en verzamelen de ideeën van het personeel. Naast het managementteam is er een werkgroep 'informatica'. Deze bestaat uit een aantal mensen van het managementteam, de systeemverantwoordelijke, de GIS-coördinator en een medewerker van de dienst Welzijn. De werkgroep staat in voor de dagelijkse ondersteuning van zowel hard- als software.

Via deze organen bereiken de ideeën of eventuele problemen die leven bij het gemeentepersoneel sneller de top van de gemeentelijke administratie. Een snelle doorstroom zorgt dat men hier vlugger kan op inspelen. De website kwam er in gemeente Y op initiatief van een groep vrijwilligers. Deze vrijwillige inzet is uitgegroeid tot een gemeentelijke vzw die nu instaat voor de ondersteuning en de redactie van de website en zo bijdraagt tot het bestaande draagvlak op het gebied van de gemeentelijke website. We beschouwen de aanwezigheid van dergelijke organen als een belangrijk organisatiekenmerk dat zorgt voor de structurele inbedding van het eGovernment in de gemeente en veronderstellen dat deze een positieve invloed uitoefenen op het draagvlak en de ICT-cultuur.

Hypothese: De aanwezigheid van gestructureerde overlegorganen heeft een positief effect op de diffusie van ICT binnen kleine gemeenten.

4.3. DE OMGEVING

De omgeving van gemeenten is een complex geheel bestaande uit verschillende actoren. Onderstaand schema geeft een beeld van deze complexe omgeving. Deze figuur omvat de verschillende actoren die het gemeentelijke eGovernment op één of andere wijze kunnen beïnvloeden. Naast private ICT-leveranciers spelen andere overheden een rol. We erkennen zowel invloeden van de federale, de Vlaamse als de provinciale overheid. Ook andere gemeenten beïnvloeden de eigen gemeente. Daarnaast zijn er tal van organisaties en verenigingen. De systeemverantwoordelijke van gemeente X vertelde ons dat de ambtenaren soms moeten zoeken naar externe factoren die de politici kunnen motiveren om bepaalde beslissingen te nemen. Ook dit toont aan dat de rol van de omgeving zeker niet te onderschatten valt. We bespreken de initiatieven die uitgaan van deze complexe omgeving en de wijze waarop de testgemeenten die initiatieven ervaren.



Figuur 3: De “ICT-omgeving” van gemeenten.

4.3.1. Federale overheid

De federale overheid beïnvloedt via wetgeving de ontwikkeling van het lokale eGovernment. Federale initiatieven zijn doorgaans het initiatief van Fedict, de federale overheidsdienst voor informatie- en communicatietechnologie. De uitreiking van de elektronische identiteitskaarten door de gemeenten is hier een voorbeeld van. Het verloop van de invoering was opgesteld door Fedict. Gemeenten kunnen nu uiteenlopende toepassingen uitwerken, gebaseerd op de elektronische identiteitskaart. De koppeling met de elektronische handtekening biedt heel wat mogelijkheden.

Geen van beide testgemeenten beschikt al over toepassingen op de elektronische identiteitskaart. Reden hiervoor is dat nog niet elke burger over een elektronische identiteitskaart beschikt. Tijdens de gesprekken werd duidelijk dat de politici verwachten dat de gemeentelijke diensten zelf voorstellen formuleren en uitwerken voor dergelijke toepassingen.

4.3.2. Vlaamse overheid

Vanuit de Vlaamse overheid zien we drie initiatieven die de ontwikkeling van het lokale eGovernment beïnvloeden. De drie initiatieven spelen zich af op het gebied van GIS, van de bibliotheek en van de gemeentelijke website. We bespreken ze elk afzonderlijk.

OC GIS Vlaanderen

De Vlaamse overheid oefent via regelgeving een invloed uit op het gemeentelijk eGovernment. Het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening verplicht de gemeenten om een digitaal plan- en vergunningenregister op te maken, te actualiseren, ter inzage te leggen en er uittreksels uit af te leveren. Gemeenten maken hiervoor gebruik van specifieke softwarepakketten. De GIS-verantwoordelijke van gemeente X vertelde ons dat als het plan- en vergunningenregister niet verplicht waren de gemeente nooit over dergelijke registers zou beschikken.

De Vlaamse overheid voorziet enkele initiatieven die de ontwikkeling van het GIS in gemeenten kunnen ondersteunen. Hiervoor is het Ondersteunend Centrum (OC) GIS Vlaanderen opgericht. Het OC GIS Vlaanderen werkt aan uiteenlopende projecten op het gebied van geografische informatie en voorziet kaartmateriaal waar ook gemeenten, al dan niet tegen betaling, gebruik van kunnen maken. Toch ligt de samenwerking met de onderzochte gemeenten moeilijk. Tijdens de gesprekken in beide gemeenten werd duidelijk dat de initiatieven van het OC GIS Vlaanderen weinig bekend zijn en dat de communicatie vaak te wensen over laat.

We stelden ook vast dat het OC GIS Vlaanderen erg op zichzelf is gericht en dat het vooral aandacht heeft voor de eigen bestaande en nieuwe initiatieven. Het OC GIS Vlaanderen heeft in het kader van proefgemeenten voor zijn projecten een nauw contact met een beperkt aantal steden en gemeenten, maar heeft geen aandacht voor een brede samenwerking met de kleinere gemeenten. Dit heeft als gevolg dat het draagvlak voor de initiatieven van het OC GIS Vlaanderen bij gemeenten erg klein is. Dat kan een probleem zijn wanneer gemeenten in het kader van het GRB⁸-decreet wettelijk verplicht worden een bijdrage tot de bijhouding van het GRB te leveren.

Tijdens de gesprekken werd duidelijk dat beide testgemeenten niet geneigd zijn om de stap naar het Vlaamse niveau te zetten voor ondersteuning. GIS-verantwoordelijke X stelde dat het OC GIS Vlaanderen weinig voeling heeft met wat er leeft binnen (kleinere) gemeenten. Ook GIS-verantwoordelijke Y stelt zich vragen bij de bruikbaarheid van de data die het OC GIS Vlaanderen aanlevert voor kleine gemeenten. Beide gemeenten hebben nood aan een goede basiskaart. Het maakt voor de hen niet uit wie deze gegevens aandraagt. Het OC GIS Vlaanderen werkt al jaren aan het GRB, maar de vooropgestelde deadlines zijn al meerdere keren vooruitgeschoven. Het GRB wordt nu verwacht in 2015.

Bibliotheek

Op het gebied van de bibliotheken beschikt het VCOB⁹ op het Vlaamse niveau over een centrale catalogus waarvan gemeenten gebruik kunnen maken. De VLACC omvat beschrijvingen van alle boeken, tijdschriften, tijdschriftartikels, video's en cd-roms uit de collectie van zes grote Vlaamse openbare bibliotheken. Wanneer een bibliotheek is aangesloten op de VLACC kan het bibliotheeksystemen van een lokale bibliotheek deze beschrijvingen overnemen en er lokale informatie aan toevoegen. De uitwerking van het

⁸ Grootschalig Referentiebestand is een geografische databank van grootschalige geografische informatie die wordt opgebouwd en beheerd als gevolg van het decreet van 16 april 2004 houdende het Grootschalig Referentie Bestand.

⁹ Het Vlaams Centrum voor Openbare Bibliotheken werd opgericht in 2000 en is gesubsidieerd door de Vlaamse Overheid. Het VCOB is het culturele steunpunt voor alle openbare bibliotheken in Vlaanderen.

VLACC II-project, de opvolger van de VLACC is stopgezet. Beide gemeenten geven echter de voorkeur aan een aansluiting op de provinciale catalogus. Belangrijkste reden hiervoor was dat beide gemeenten geen goed zicht hebben op wat de VLACC voor hen kan betekenen. De communicatie over het bibliotheekproject van de provincie West-Vlaanderen verloopt veel duidelijker waardoor de gemeenten de samenwerking met de provincie verkiezen boven die met het VCOB.

Vlaanderen Online

Zoals reeds vermeld trachtte de Vlaamse overheid met het project Vlaanderen Online de gemeenten van een website te voorzien. Zowel gemeente X als Y hadden reeds een eigen site bij de aanvang van het project. Ondanks dit gegeven is gemeente Y op dit voorstel ingegaan. Ze zagen deze site als een extra kanaal om de link naar de eigen site te vermelden. We kunnen stellen dat het Vlaanderen Online-project voor beide testgemeenten geen enkele meerwaarde inhield.

4.3.3. Provinciale overheid

De provincie West-Vlaanderen voorziet verschillende projecten om de gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van eGovernment. Twee grote projecten zijn GIS West en de Provinciale Centrale Catalogus (PCC) voor de bibliotheek.

GIS West

In beide gemeenten stelde de respondenten dat GIS West een belangrijke aanzet was om te starten met het GIS. De provincie West-Vlaanderen biedt via GIS West haar gemeenten gratis software aan om te kunnen starten met het GIS. Door het aanbieden van de nodige toepassingen en het aanreiken van concrete doelstellingen voorziet GIS West de gemeenten van een houvast. Het feit dat veel andere gemeenten instapten in dit provinciale initiatief speelde een belangrijke rol in de positieve adoptiebeslissing van beide gemeenten. Zo tekenden 62 van de 64 West-Vlaamse gemeenten één of meerdere deelcharters met GIS West.

GIS West betekende voor gemeente X een belangrijke stimulans om te starten met het GIS. Onder impuls van de secretaris heeft gemeente X alle deelcharters met GIS West ondertekent. De GIS-verantwoordelijke stelde dat als GIS West er niet was geweest, het GIS er in de gemeente ook niet zijn. GIS West heeft er volgens de GIS-coördinator voor gezorgd dat het GIS voor alle West-Vlaamse gemeenten hetzelfde betekende. De provincie bracht er enige structuur in en zorgde ervoor dat de gemeenten niet alleen stonden. Het feit dat de gemeente een vlotte technische implementatie kon verwachten aangezien Cevi (de huisleverancier van gemeente X) een partner van GIS West is, vormde een extra argument om in te stappen in dit provinciale initiatief.

Gemeentesecretaris Y heeft het gevoelen dat het OC GIS Vlaanderen en GIS West zich eerder als concurrenten gedragen. De gemeente houdt dan ook voorzichtig de boot in het midden en wil liever geen keuze maken tussen de initiatieven van GIS West en het OC GIS Vlaanderen aangezien de gemeentesecretaris vreest dat als men GIS West volledig volgt men op termijn teruggedrukt zal worden door de Vlaamse overheid. Daarom heeft de gemeente besloten zich niet te afhankelijk van de provincie op te stellen en ook pakketten aan te kopen via de eigen huisleverancier. Zoals reeds gemeld is deze gemeentesecretaris zeer trouw aan de

huisleverancier. Het feit dat GIS West pakketten aanbiedt via een andere leverancier speelt mee een rol in deze beslissing.

Bibliotheek

Beide testgemeenten zijn enthousiast over de Provinciale Centrale Catalogus (PCC) die de provincie West-Vlaanderen aanbiedt en zijn in dit project ingestapt. Net zoals de VLACC bevat de PCC gegevens van onder andere boeken. Het feit dat meer en meer gemeenten hierop intekenden heeft de beslissing van beide gemeenten om mee in te stappen mee beïnvloed. De bibliothecarissen zijn tevreden over de contacten met de provincie.

Momenteel is de provincie volop bezig met het Phoenix-project. Dit project omvat de omschakeling van de Provinciale Centrale Catalogus naar een Provinciaal Bibliotheekstelsel (PBS). De PBS is een platform dat verder bouwt op de PCC. Het project houdt in dat er geen lokale bibliotheeksoftware meer nodig is. Zeker voor kleine bibliotheken is dit interessant. In november 2005 zijn een aantal proefprojecten gestart. De proefperiode gebeurde in een zestal bibliotheken en duurde tot maart 2006. Beide gemeenten zijn van plan om na verloop van tijd mee in te stappen in dit nieuwe project.

Beide bibliothecarissen hebben goede ervaringen met de vergaderingen georganiseerd door de provincie. Deze vergaderingen zijn een goed moment om contact te hebben met andere bibliothecarissen. Er is altijd wel de gelegenheid om ideeën en ervaringen uit te wisselen. In het veld zijn er niet veel mogelijkheden om contact te hebben met andere bibliotheken. Er zijn weinig samenwerkingsverbanden tussen lokale openbare bibliotheken.

4.3.4. Aanpak provinciale versus Vlaamse overheid

Het is opvallend dat de enkele initiatieven die uitgaan van de provincie en van de Vlaamse overheid zich op dezelfde domeinen afspelen, met name het GIS en de bibliotheek. Toch merken we een verschil in aanpak tussen beide overheden en de houding van de gemeenten t.o.v. beide.

Tijdens de gesprekken in beide gemeenten werd duidelijk dat de provincie West-Vlaanderen en de Vlaamse overheid sterk verschillen in hun communicatie over hun initiatieven en plannen. De provincie West-Vlaanderen neemt regelmatig op eigen initiatief contact met de gemeenten en houdt hen op de hoogte van bestaande en nieuwe projecten. De Vlaamse overheid doet dit veel minder. In beide testgemeenten waren de respondenten veel minder goed op de hoogte van de Vlaamse initiatieven op het gebied van de centrale bibliotheekcatalogus en het GIS. De belangrijkste reden volgens hen was het achterwege blijven van een goede communicatie vanuit de Vlaamse overheid. De respondenten hebben de indruk dat de Vlaamse overheid van de gemeenten verwacht dat zij zelf de stap naar de Vlaamse overheid zetten en zelf om informatie moeten vragen. Deze aanpak staat dan ook in contrast met de vlotte communicatie die de provincie West-Vlaanderen met de gemeenten heeft. De initiatieven van de provincie houden voor kleine gemeenten een lagere drempel in, met als resultaat dat ze vlot instappen in deze projecten.

Ondanks het feit dat de provincie West-Vlaanderen en de Vlaamse overheid op dezelfde domeinen initiatieven uitwerken, verschillen deze initiatieven in hun opzet. Zowel de centrale bibliotheekcatalogus als de initiatieven van het OC GIS Vlaanderen zijn erg groots opgezet en houden weinig rekening met reeds bestaande initiatieven. Zeker op het gebied van GIS laat de

communicatie tussen GIS West en het OC GIS Vlaanderen te wensen over. Dergelijke ambitieuze projecten hebben als gevolg dat de uitwerking ervan heel wat tijd vergt. Beide gemeenten wachten hier liever niet op en gaan dan ook graag in op de minder ambitieuze projecten van de provincie die meer op maat zijn van kleine gemeenten en goed opgevolgd worden. Toch vermelden respondenten in beide gemeenten dat het volgens hen beter zou zijn, moest er een betere communicatie bestaan tussen de provincie en de Vlaamse overheid over hun ICT-projecten.

Hypothese: Kleine gemeenten geven de voorkeur aan de stap-voor-stap aanpak van de provincies en nemen een kritische en afwachtende houding aan tegenover de initiatieven van de Vlaamse overheid.

4.3.5. Andere gemeenten

Geen van beide testgemeenten heeft een samenwerking met andere gemeenten op het vlak van ICT. Andere gemeenten beïnvloeden de eigen gemeenten wel onrechtstreeks. Hierin herkennen we het 'me too'-fenomeen. Gemeenten willen niet achter blijven t.o.v. andere gemeenten. De houding van de onderzochte gemeenten op het gebied van een gemeentelijke website is hier een goed voorbeeld van. Het feit dat reeds heel wat andere gemeenten over een gemeentelijke website beschikken, speelde voornamelijk in gemeente X een belangrijke rol in de politieke beslissing om met een website te starten. Gemeente Y denkt volop aan een restyling van de website sinds ze in een recente studie waarin alle Vlaamse gemeentelijke websites werden onderzocht, slecht scoorde. Ook het instappen in enkele provinciale projecten op het gebied van GIS en de PCC werd eveneens beïnvloed. Het feit dat heel wat andere gemeenten in deze projecten waren gestapt, was voor beide gemeenten doorslaggevend. Het gevoel niet achter te kunnen blijven op andere gemeenten is voor gemeenten een belangrijke motivatie.

4.3.6. ICT-leveranciers

Kleine gemeenten beschikken zelden over een gedegen technologische kennis. Ze zijn niet in staat om zelf een ICT-dienst uit te bouwen of zelf toepassingen te ontwikkelen. Dit gebrek tracht men te compenseren door een nauwe samenwerking met een ICT-leverancier. Een dergelijke samenwerking houdt in dat ze, op enkele uitzonderingen na, alle soft- en hardware bij de huisleverancier aankopen. Het argument dat de softwarepakketten van een zelfde leverancier compatibel zijn, speelt hierbij een doorslaggevende rol. De samenwerking tussen de testgemeenten en hun huisleverancier steunt op een onderhoudscontract voor zowel soft- als hardware. Bijgevolg kunnen gemeenten bij de helpdesk van de huisleverancier terecht voor alle soft- en hardware problemen.

De testgemeenten zijn trouw aan de huisleverancier en kiezen enkel voor een andere leverancier wanneer zij een softwarepakket willen aankopen dat de huisleverancier niet aanbiedt. Tijdens de gesprekken werden twee redenen aangehaald om niet samen te werken met meerdere ICT-leveranciers. Zo is men ervan overtuigd dat, wanneer zich in dit geval problemen voordoen, de verschillende ICT-leveranciers de schuld op elkaar afschuiven. Trouw blijven aan één leverancier komt de service ten goede. Een tweede reden is het prijsvoordeel. Als men een pakket goedkoper bij een andere leverancier aankoopt, verliest men dit prijsvoordeel in het omschakelingsproces. De compatibiliteit van toepassingen is een belangrijk aspect.

De testgemeenten geven de voorkeur aan een nauwe samenwerking met één ICT-leverancier. Men is zich bewust van een aantal nadelen die verbonden zijn aan een dergelijke keuze. Zo kan een huisleverancier de prijs van pakketten vrij bepalen aangezien hij vrijwel zeker weet dat de gemeente geen andere leverancier in overweging neemt. De aangeboden pakketten zijn niet steeds op maat van de gemeente. Vaak worden ze ontwikkeld in samenwerking met steden, met als gevolg dat ze te uitgebreid zijn voor kleine gemeenten. Kleine gemeenten worden onder druk gezet om nieuwe updates aan te kopen die ze eigenlijk niet nodig hebben. Wanneer ze de update niet wensen aan te kopen en verder willen werken met de vorige versie vervalt het onderhoudscontract waardoor ze bijgevolg nergens heen kunnen bij problemen.

De in het verleden gedane investeringen bepalen voor een groot deel de toekomstige beslissingen. We spreken hier van *path dependency*. Dit houdt in dat eenmaal men voor een pakket van een leverancier heeft gekozen een bepaalde weg is ingeslagen. Men kan in de toekomst niet meer met eender welk pakket verder werken indien men wil uitbreiden.

Hypothese: Kleine gemeenten zijn afhankelijk van de samenwerking met een vaste huisleverancier.
--

4.4. BESLUIT DRIE ANALYSENIVEAUS

Opnieuw merken we duidelijke verschillen tussen beide gemeenten, vooral op het vlak van het individu en de organisatie. Gemeente X kenmerkt zich door een zeer passieve gemeentesecretaris, een gesloten houding van het gemeentepersoneel t.o.v. ICT en een ondertussen gedemotiveerde systeemverantwoordelijke. Gemeente Y kent een sterke gemeentesecretaris, enthousiast personeel en verschillende overlegorganen waarbinnen ICT-gerelateerde onderwerpen aan bod komen. Toch stelden we ook een aantal gelijkenissen tussen beide gemeenten vast. Ten opzichte van de omgeving zien we een gelijkaardige houding. Beide gemeenten zijn sterk afhankelijk van hun huisleverancier, laten zich leiden door het 'me too'-fenomeen en geven de voorkeur aan de initiatieven van de provincie t.o.v. de Vlaamse overheid.

5. DIFFUSIE VAN ICT IN KLEINE VLAAMSE GEMEENTEN

Bouwman e.a. onderscheiden vier fasen in het diffusiemodel van ICT binnen organisaties. We overlopen de vier fasen aan de hand van het materiaal dat we verzamelden in de testgemeenten X en Y.

5.1. ADOPTIE IN KLEINE VLAAMSE GEMEENTEN

5.1.1. Motieven om tot de adoptie over te gaan

In het theoretisch gedeelte bespraken we de motieven die kunnen leiden tot de start van de adoptiefase:

- Veranderende eisen vanuit de omgeving en de organisatie
- *'Me too'-fenomeen*
- Beschikbaarheid van de technologie

We bespreken achtereenvolgens deze motieven voor de twee testgemeenten.

De idee dat een moderne overheid niet kan achterblijven op het bedrijfsleven is zeker aanwezig als het gaat om het toepassen van ICT. In de jaren tachtig startte de eHype met termen als eCommerce en eBusiness. Begin jaren negentig werd het duidelijk dat de overheid niet achter kon blijven en ontstond het begrip eGovernment. We merken bij onze testgemeenten echter niet zo zeer de drang om niet achter te lopen op bedrijven. De drang om niet achter te geraken op andere gemeenten is veel groter. Dit valt onder het 'me too'-fenomeen. De houding van beide testgemeenten ten opzichte van de initiatieven van GIS West en de aansluiting op de Provinciale Centrale Catalogus zijn hier goede voorbeelden van. De wetenschap dat veel andere gemeenten reeds waren ingestapt in deze projecten was voor beide gemeenten doorslaggevend in de adoptiebeslissing. Dit ondanks het feit dat tussen gemeenten geen sprake is van onderlinge concurrentie zoals bij private bedrijven. Tijdens de interviews kwam duidelijk naar voor dat los van de eigen behoeften van de gemeente het gevoel van niet te kunnen achter blijven een grote rol speelt in de uiteindelijke adoptiebeslissing. Zo hecht gemeente Y veel belang aan rankings van gemeentelijke websites. Een lage score was de belangrijkste reden om de website te herzien.

Naast de veranderende eisen vanuit de omgeving en de organisatie en het 'me too'-fenomeen speelt ook de beschikbaarheid van de technologie een rol in de adoptiebeslissing. De hoge kosten verbonden aan ICT zorgen ervoor dat kleine gemeenten doorgaans geen eigen toepassingen kunnen (laten) ontwikkelen. Ze zijn aangewezen op het aanbod van ICT-leveranciers. Een aantal ICT-leveranciers zoals Cevi, Schaubroeck en Cipal, beschikt over een uitgebreide reeks toepassingen en modules voor gemeenten. Op die manier kan louter de beschikbaarheid, los van de behoeften van de gemeente als organisatie, ervoor zorgen dat een gemeente de adoptie van een toepassing overweegt. Gespecialiseerde ICT-leveranciers ontwikkelen toepassingen en slijten deze bij gemeenten. Geen van beide testgemeenten heeft de indruk dat ze zelf het aanbod van de ICT-leveranciers kunnen beïnvloeden. Ze kunnen enkel die pakketten aankopen die de leverancier aanbiedt. De gekende ICT-leveranciers hebben reeds een jarenlange ervaring met gemeenten en hun werking. Zij trachten met hun pakketten wel in te spelen op de behoeften die volgens hen leven bij de gemeenten. Vaak zijn de pakketten in eerste instantie ontwikkeld voor en bijgevolg afgestemd op de behoeften van

steden en grote gemeenten. Dit maakt dat bepaalde pakketten soms meer kunnen dan voor een kleine gemeente noodzakelijk. Opvallend is wel dat beide gemeenten vertrouwen hebben in hun huisleverancier.

In geen van beide testgemeenten is er een grondige kosten-batenanalyse gehouden met als doel de maximale beslissing na te streven. De beslissing om tot adoptie over te gaan, steunt niet op een afweging van objectieve criteria, maar is het resultaat van een in hoofdzaak subjectief beslissingsproces. De adoptiebeslissingen hebben met andere woorden een *satisficing* karakter.

Hypothese: Adoptie wordt mee gestuurd door het ‘me too’-fenomeen.

Hypothese: Adoptie is doorgaans niet het resultaat van de eigen behoeften van de gemeentelijke organisatie.

Hypothese: Adoptiebeslissingen zijn niet gebaseerd op een doorgedreven kosten-batenanalyse.

5.1.2. Het besluitvormingsproces in de adoptiefase

De organisatorische adoptiebeslissing gebeurt volgens Bouwman e.a. door de top van de organisatie. Wanneer we dit idee toepassen op gemeenten kunnen we veronderstellen dat het College van Burgemeester en Schepenen het ICT-beleid uitstippelt en beslist om een toepassing al of niet in te voeren. Uit de interviews bij beide testgemeenten bleek echter dat de verschillende fasen in het besluitvormingsproces om tot adoptie over te gaan op verschillende plaatsen binnen de organisatie gebeuren. Aan de hand van de definitie van adoptie onderscheiden we drie verschillende stappen in het besluitvormingsproces, namelijk:

- 1. “Verkenning en onderzoek om in kaart te brengen welke ICT-toepassingen op de markt beschikbaar zijn,*
- 2. de afweging van deze toepassing in het licht van de organisatorische behoeften om met een mogelijke ‘oplossing’ te komen,*
- 3. en de uiteindelijke keuze een toepassing al of niet te gebruiken als uitkomst van het adoptieproces.”*

Opvallend in de definitie is de volgorde van de fasen. Net zoals we in de testgemeenten merken, staat het ICT-aanbod centraal en wordt dit vervolgens afgetoetst aan de organisatorische behoeften. De administratie neemt deze eerste twee stappen voor haar rekening. Het aantal personen en de manier waarop zij deze twee fasen aanpakken, verschilt tussen beide gemeenten. In gemeente Y doet het managementteam voorstellen. Dergelijke voorstellen zijn vaak het resultaat van ideeën die aangebracht worden door de gemeentelijke diensten. Het gemeentepersoneel in gemeente X wordt minder gestimuleerd om zelf ideeën aan te brengen. Hier is het vooral de systeemverantwoordelijke die de meeste voorstellen aanbrengt, of in enkele gevallen één van de diensthoofden. De administratie formuleert in beide gemeenten na de verkenning en afweging van mogelijke toepassing een voorstel voor het college.

Deze eerste twee fasen verlopen minder gestructureerd dan voorgesteld in de definitie. De fase van verkenning en onderzoek van het ICT-aanbod op de markt verloopt in hoofdzaak passief. De administratie gaat niet zo zeer actief op zoek naar wat er op de markt beschikbaar is. Het zijn eerder de ICT-leveranciers die aan de gemeenten laten weten welke pakketten ze aanbieden. Zoals reeds vermeld geven beide gemeenten de voorkeur aan het aanbod van de eigen huisleverancier. Daarnaast zagen we dat in het geval van de bibliotheekcatalogus en het GIS het de provincie was die een project uitwerkte waar de gemeenten op konden intekenen. De afweging van de toepassingen t.o.v. de organisatorische behoeften, de tweede fase, verloopt ook veel minder rationeel dan de definitie doet uitschijnen. De organisatorische behoefte wordt gedeeltelijk bepaald door wat andere gemeenten reeds hebben of doen. Zelden wordt er in eerste instantie gekeken naar de zwaktes binnen de interne werking die kunnen opgelost worden door de inzet van ICT.

Het college hakt in laatste instantie de knoop door om een nieuwe toepassing al of niet aan te kopen. Dit is de derde stap in de adoptiefase. De actieve rol van de schepen en van het college in de organisatorische adoptiebeslissing is m.a.w. vrij beperkt. De politici nemen zelf weinig of geen initiatieven en zijn vaak niet goed op de hoogte van de recente ontwikkelingen op het gebied van ICT. Het college zal voornamelijk op basis van economische criteria beslissen en kijkt in hoofdzaak naar het financiële aspect van een adoptiebeslissing. Wat betreft dergelijke beslissingen is er sprake van inputsturing. Dit houdt in dat de gemeente jaarlijks een ICT-budget begroot. Zolang initiatieven die in de loop van dat jaar genomen worden binnen het vooropgestelde budget blijven, keurt het college ze doorgaans goed. Ze zijn sterk gericht op externe resultaten en hebben weinig aandacht voor processen. Dit betekent dat ze hoofdzakelijk geïnteresseerd zijn in extern gerichte toepassingen, zoals een gemeentelijke website. Ze zien minder het nut in van toepassingen die de interne werking van de gemeente ondersteunen. Beide gemeenten hebben een schepen van informatica. Er gaat echter niet veel druk of stimulans uit van deze persoon.

Hypothese: De administratie staat in voor de verkenning en afweging van mogelijke toepassingen.

Hypothese: Politici zijn enkel geïnteresseerd in extern gerichte toepassingen.

5.2. IMPLEMENTATIE IN KLEINE VLAAMSE GEMEENTEN

De implementatiefase is de operationalisatie van een positieve adoptiebeslissing. Via een doordachte implementatiestrategie wenst men weerstanden weg te werken, gebruikers kennis te laten maken met de toepassing en op te leiden. Ook de installatie van een nieuwe ICT-toepassing en eventuele koppelingen met andere toepassingen behoren tot de implementatie.

5.2.1. Opleiding als belangrijkste onderdeel van de implementatiefase

In beide gemeenten is er geen sprake van een bewuste implementatiestrategie. Doorgaans komt het er op neer dat bepaalde software pakketten worden geïnstalleerd en het personeel vervolgens opleiding krijgt om met de pakketten te leren werken. Het volgen van opleidingen is een belangrijke schakel in dit proces. In gemeente Y is dit doorgaans geen enkel probleem. Ambtenaren kunnen opleidingen volgen wanneer zij daar de nood toe voelen. De GIS-verantwoordelijke vertelde dat het voor GIS-opleidingen niet haalbaar is om iedereen naar de opleiding te sturen. Meestal gaan het diensthoofd ruimtelijke ordening en hijzelf. Ze

organiseren dan een GIS-kwartiertje of –halfuurtje om uitleg te geven aan de medewerkers en de kennis door te geven.

Gemeente X is het tegenovergestelde verhaal. Wanneer er interessante opleidingen zijn, mag er telkens maar één iemand gaan. De persoon die de opleiding volgt, moet de informatie doorspelen naar de collega's. Deze 'regel' is een politieke beslissing. Reden hiervoor is dat de dienst moet verzekerd worden. Het feit dat de opleidingen geld kosten speelt zeker een rol. Het gemeentepersoneel heeft door deze regel echter het gevoel dat zij 'toch geen opleiding mogen volgen'. Op de dienst ruimtelijke ordening werken vier medewerkers met het pakket ArcView. Slechts één iemand mocht een opleiding volgen inzake de administratie en dossieropvolging. Alles wat tijdens de opleiding over het GIS werd gezegd, moesten de anderen achteraf zelf opzoeken in de cursus van de opleiding. Wanneer meerdere mensen een opleiding volgen, zou het makkelijker zijn om onderling te overleggen. De meeste personeelsleden nemen zelf geen initiatief om de nodige opleidingen te volgen. Wanneer men een opleiding wil volgen, botst men op de regel die zegt dat maar één iemand per dienst de opleiding mag volgen.

De elektronische identiteitskaart is een apart verhaal. De federale overheid heeft de uitrol opgelegd aan de gemeenten. De verschillende stappen die gezet dienen te worden lagen vast. Er is hier geen sprake van een organisatorische adoptiebeslissing die in individuele adoptiebeslissingen dient omgezet te worden.

5.2.2. Vergelijking met de theoretische implementatiestrategieën

De medewerkers van de verschillende diensten worden doorgaans betrokken bij de beslissing tot invoering van een nieuwe toepassing. De implementatie wordt eerder van bovenaf gestuurd. Het gemeentepersoneel volgt opleidingen en opinieleiders zoals de leden van het managementteam spelen een belangrijke rol in de houding van het gemeentepersoneel ten aanzien van nieuwe toepassingen. Wanneer we trachten te kijken welke implementatiestrategie de gemeenten X en Y globaal hanteren, komen we voor gemeente Y uit bij de strategie van het organiseren. Dit proces verloopt echter minder gestructureerd als in de theorie voorgesteld. Er is geen sprake van een doordachte implementatie. In gemeente X wordt de beslissing om een toepassing te adopteren nauwelijks opgevolgd. Het is ook onduidelijk of er iemand (en zo ja, wie er) instaat voor de opvolging. Kortom, geen van beide testgemeenten heeft duidelijke doelstellingen of stelt een strategie voorop voor de implementatie van nieuwe toepassingen.

Hypothese: Kleine gemeenten hanteren geen strategie voor het implementeren van ICT-toepassingen.

5.3. GEBRUIK IN KLEINE VLAAMSE GEMEENTEN

De fase van het gebruik impliceert de mate waarin de leden van een organisatie tot de operationele inzet van de ICT-toepassing in hun werkzaamheden overgaan. Volgens Bouwman e.a. spelen de individuele gebruikers een belangrijke rol in deze fase. Zij moeten de nieuwe ICT-toepassingen aanvaarden en deel uit laten maken van hun dagelijkse taken. De weerstand bij de implementatie van nieuwe toepassingen sluit nauw aan bij het gebruik ervan. Een grote weerstand resulteert in het niet gebruiken van deze toepassingen door de gebruikers voor wie deze toepassing aanvankelijk was bedoeld.

Tijdens de gesprekken stelden we vast dat ambtenaren vaak in bepaalde mate wel kunnen kiezen of en hoe actief ze bepaalde toepassingen gebruiken. Een eerste toepassing is bijvoorbeeld de website. De diensten beslissen autonoom hoe vlot ze informatie aandragen voor de website. In gemeente X verloopt dit zeer moeizaam. De systeemverantwoordelijke staat in voor het onderhoud van de website. Hij moet echter steeds zijn collega's aansporen om bruikbare informatie aan hem door te geven. Gemeente Y heeft veel minder met dit probleem te kampen. Door te werken met een werkgroep zijn er meer mensen, komende van verschillende diensten, betrokken bij de website. Dit heeft een positieve invloed op het aandragen van informatie.

Voor de GIS-toepassingen is het verhaal tweeledig. Enerzijds is er de verplichting van de Vlaamse overheid om een plan- en vergunningenregister op te stellen. De positieve adoptiebeslissing door de gemeente vloeit hier uit voort. Op de dienst ruimtelijke ordening werken in beide gemeenten meerdere mensen die met de GIS-toepassingen zouden kunnen werken. Hier zien we een duidelijk verschil tussen beide gemeenten. In gemeente Y werken alle ambtenaren van de dienst ruimtelijke ordening vlot met de verschillende GIS-toepassingen. In gemeente X beperkt het gebruik van de GIS-toepassingen zich tot de GIS-coördinator. Omdat het diensthoofd ruimtelijke ordening nog niet overtuigd is van het nut van de GIS-toepassingen voor de dienst, stimuleert hij de medewerkers van de dienst niet om deze toepassingen te gebruiken.

In beide testgemeenten bleek de weerstand ten opzichte van een gemeenschappelijk adressenbestand zeer hoog. Vele gebruikers en diensten verkiezen de eigen adressenbestanden in plaats van een gemeenschappelijk adressenbestand. Dit laatste wordt in beide gemeenten zo goed als niet gebruikt.

Enkel gemeente X beschikt over een intranet. Dit intranet is beperkt tot een gemeenschappelijke map met gemeenschappelijke documenten. In de praktijk maken zeer weinig mensen gebruik van deze map. De beslissing van het college om te werken met een vastgelegde structuur en deze map niet te gebruiken om documenten aan elkaar door te geven of iets aan de structuur te veranderen, zorgt ervoor dat het gebruik van de gemeenschappelijke map sterk beperkt blijft.

Het bibliotheekstelsel is een goed voorbeeld van een totale integratie van een ICT-toepassing in de dagelijkse werkzaamheden. De provinciale catalogus is onmisbaar voor het invoeren, wijzigen en verwijderen van gegevens. Beide bibliotheken promoten actief het gebruik van de bibliotheekcatalogus.

Algemeen kunnen we stellen dat van zodra medewerkers een meerwaarde ervaren ze veel sneller overgaan tot het gebruik ervan. Tijdens de gesprekken werd echter duidelijk dat niemand wakker ligt van hoe goed de beschikbare toepassingen gebruikt worden. Niemand binnen de gemeente volgt het gebruik van ICT-toepassingen op.

Hypothese: Het gebruik van ICT-toepassingen wordt in kleine gemeenten niet opgevolgd.

5.4. EFFECTEN IN KLEINE VLAAMSE GEMEENTEN

We bespreken de effecten van ICT-toepassingen aan de hand van de onderverdeling tussen eerste- en tweede-orde-effecten. Tijdens de gesprekken met de bibliothecarissen werd duidelijk dat het bibliotheekstelsel en de koppeling met de provinciale bibliotheekcatalogus een grote invloed hebben gehad op de taken van het personeel. Dagelijkse taken zoals het invoeren van nieuwe boeken en het uitlenen van boeken verlopen vlotter. Hierdoor is er meer tijd over voor andere taken. Ook de GIS-toepassingen in gemeente Y hebben duidelijke eerste-orde-effecten. De medewerkers van de dienst ruimtelijke ordening zijn overtuigd van de meerwaarde van deze toepassingen. Het werk verloopt makkelijker en nauwkeuriger volgens hen. Dergelijke eerste-orde-effecten werden beoogd bij de invoering van deze toepassingen en waren dus voorspelbaar.

Tweede-orde effecten zijn minder voorspelbaar en hebben betrekking op de structuur van en communicatie binnen de gemeentelijke organisatie. Zo hebben beide gemeenten sinds enkele jaren een systeemverantwoordelijke en een schepen bevoegd voor informatica. Het diffusieproces leidt tot nieuwe samenwerkingsverbanden binnen de bestaande gemeentelijke structuur. In gemeente Y is er een gemeentelijke VZW opgericht voor de website en een werkgroep informatica. Tweede-orde effecten zijn soms zeer subtiel en moeilijk waarneembaar. Omdat ze soms minder zichtbaar zijn, wil dit niet zeggen dat ze niet bestaan. Tijdens de gesprekken hebben we dan ook vastgesteld dat beide gemeenten geen zicht hebben op dergelijke tweede-orde effecten. Algemeen kunnen we stellen dat niemand in beide gemeenten wakker ligt van de effecten van ICT-toepassingen met als gevolg dat ze door niemand worden opgevolgd.

Hypothese: Kleine gemeenten volgen de effecten niet op.
--

6. ONDERZOEKSFOCUS EN HYPOTHESEN

Het onderzoek bij de twee testgemeenten aan de hand van het vier-fasen-model van Bouwman e.a. heeft tot tal van nieuwe inzichten geleid. We kunnen ons een beeld vormen van de diffusie van ICT binnen twee kleine Vlaamse gemeenten. Het verkennende onderzoek leidde tot de formulering van verschillende hypothesen per analyseniveau en per fase. Met deze hypothesen sluiten we de eerste fase van het onderzoek naar eGovernment bij kleine Vlaamse gemeenten af.

In een tweede fase verruimen we het onderzoek naar 10 West- en Oost-Vlaamse gemeenten. Hierbij gaan we verder in op de gelijkenissen en verschillen tussen kleine, Vlaamse gemeenten voor wat betreft de vier fasen en de drie analyseniveaus. We wensen na te gaan in welke mate de hierboven geformuleerde hypothesen opgaan voor een groter aantal kleine gemeenten.

Analyseniveau	
Individu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vanuit de sociale rol van opinielider beïnvloedt de gemeentesecretaris de houding en het gedrag van het gemeentepersoneel en de politiek t.o.v. ICT. 2. De functie van systeemverantwoordelijke in kleine gemeenten beperkt zich tot de dagelijkse ondersteuning van ICT-toepassingen. 3. Diensthoofden spelen een centrale rol in de diffusie van ICT-toepassingen door hun dienst.
Organisatie	<ol style="list-style-type: none"> 4. De aanwezigheid van gestructureerde overlegorganen heeft een positief effect op de diffusie van ICT binnen kleine gemeenten.
Omgeving	<ol style="list-style-type: none"> 5. Kleine gemeenten geven de voorkeur aan de stap-voor-stap aanpak van de provincies en nemen een kritische en afwachtende houding aan tegenover de initiatieven van de Vlaamse overheid. 6. Kleine gemeenten zijn afhankelijk van de samenwerking met een vaste huisleverancier.
Fasen van het diffusieproces	
Adoptie	<ol style="list-style-type: none"> 7. Adoptie wordt mee gestuurd door het 'me too'-fenomeen. 8. Adoptie is doorgaans niet het resultaat van de eigen behoeften van de gemeentelijke organisatie. 9. Adoptiebeslissingen zijn niet gebaseerd op een doorgedreven kosten-batenanalyse. 10. De administratie staat in voor de verkenning en de afweging van de mogelijke toepassingen. 11. Politici zijn enkel geïnteresseerd in extern gerichte toepassingen.
Implementatie	<ol style="list-style-type: none"> 12. Kleine gemeenten hanteren geen strategie voor het implementeren van ICT-toepassingen.
Gebruik	<ol style="list-style-type: none"> 13. Het gebruik van ICT-toepassingen wordt in kleine gemeenten niet opgevolgd.
Effecten	<ol style="list-style-type: none"> 14. Kleine gemeenten volgen de effecten niet op.

Tabel 11: Hypothesen op basis van het onderzoek in twee testgemeenten

III. EGOVERNMENT IN KLEINE VLAAMSE GEMEENTEN

7. VERRUIMING ONDERZOEK

7.1. SELECTIE GEMEENTEN

Het eerste deel van het empirisch onderzoek bestond uit een verkennend onderzoek bij twee testgemeenten. Op basis van gesprekken in een groter aantal gemeenten willen we de vaststellingen in de testgemeenten toetsen aan een ruimer aantal gemeenten.

Hiervoor maakten we een willekeurige selectie van 10 gemeenten uit alle West- en Oost-Vlaamse gemeenten met een inwonersaantal kleiner dan 10 000. In de bespreking van de resultaten gebruiken we de letters A t.e.m. J als we het over deze gemeenten hebben. Net zoals bij de testgemeenten biedt het volgens ons geen meerwaarde om de gemeenten bij naam te noemen. Het is nooit de bedoeling geweest om gemeenten hun eGovernment beleid en realisaties te evalueren. We trachten eerder inzicht te krijgen in de wijze waarop het diffusieproces verloopt en individu, organisatie en omgeving hier een rol spelen.

Vooraleer over te gaan naar de toetsing van de hypothesen geven we een beschrijving van de adoptie, de implementatie, het gebruik en de effecten van de drie onderzochte ICT-toepassingen: de gemeentelijke website, het digitaal loket en de GIS-toepassingen in de 10 onderzochte gemeenten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van enkele kenmerken deze gemeenten.

	Gemeente A	Gemeente B	Gemeente C	Gemeente D	Gemeente E
Provincie	West-Vlaanderen	Oost-Vlaanderen	West-Vlaanderen	West-Vlaanderen	Oost-Vlaanderen
Aantal inwoners	+ 8000	+ 8000	+ 5000	+ 5000	+ 6000
Schepen voor informatica	Geen.	2 ^{de} legislatuur.	Geen.	1 ^{ste} legislatuur.	Geen.
College van Burgemeester & Schepenen	Vooral aandacht voor extern gerichte toepassingen.	Staat open voor zowel intern als extern gerichte toepassingen.	Vooral aandacht voor extern gerichte toepassingen.	Is meegeand als de administratie het goed kan beargumenteren.	Is meegeand als de administratie het goed kan beargumenteren.
Gemeentesecretaris	Coördinerende rol.	Coördinerende rol.	Geen actieve rol.	Actieve trekkerrol.	Actieve trekkerrol.
Systeemverantwoordelijke	Ambtenaar dienst ruimtelijke ordening.	Ambtenaar personeelsdienst.	Geen.	Gemeenteontvanger.	Ambtenaar financiële dienst.
Gestructureerd overleg	Managementteam.	Geen.	Geen.	Geen.	Personeelsoverleg Werkgroep website.
ICT-leverancier	Werken zowel samen met Schaubroeck en Cevi.	Huisleverancier Schaubroeck.	Huisleverancier Schaubroeck.	Huisleverancier Schaubroeck.	Werken zowel samen met Schaubroeck en Cevi.
	Gemeente F	Gemeente G	Gemeente H	Gemeente I	Gemeente J
Provincie	Oost-Vlaanderen	Oost-Vlaanderen	Oost-Vlaanderen	Oost-Vlaanderen	West-Vlaanderen
Aantal inwoners	+ 8000	+ 9000	+ 6500	+ 6500	+ 9000
Schepen voor informatica	1 ^{ste} legislatuur.	2e legislatuur.	Geen.	ICT als bevoegdheid van burgemeester.	Geen.
College van Burgemeester & Schepenen	Staat open voor zowel intern als extern gerichte toepassingen. Stuurt op gebied van website en digitaal loket.	Extern gerichte toepassingen vergen minder overtuigingskracht.	Staat open voor zowel intern als extern gerichte toepassingen.	Extern gerichte toepassingen vergen minder overtuigingskracht.	Keurt de dossiers goed die door de administratie zijn opgemaakt.
Gemeentesecretaris	Geen actieve rol.	Actieve trekkerrol.	Geen actieve rol.	Actieve trekkerrol.	Coördinerende rol.
Systeemverantwoordelijke	Ambtenaar financiële dienst.	Gemeentesecretaris.	Geen.	Diensthof Algemene zaken.	Milieuambtenaar + ambtenaar dienst bevolking.
Gestructureerd overleg	Diensthofoverleg Redactieraad infokrant.	Diensthofoverleg.	Geen.	Managementteam.	Geen.
ICT-leverancier	Huisleverancier Cevi.	Huisleverancier Cevi.	Huisleverancier Schaubroeck.	Huisleverancier Schaubroeck.	Huisleverancier Cevi.

Tabel 12: Vergelijking 10 gemeenten.

7.2. KEUZE VAN DE TOEPASSINGEN

Op basis van de verkennende fase hebben we gekozen om ons in het verdere onderzoek te richten op drie specifieke eGovernment toepassingen; de gemeentelijke website, het digitaal loket en het GIS.

De keuze voor deze drie toepassingen is gebaseerd op de focus ervan en de betrokkenheid van de verschillende gemeentelijke diensten. De website is een frontoffice toepassing. Alle diensten van de gemeente dienen informatie aan te dragen om de website zo up to date mogelijk te houden. Het digitaal loket is eveneens een frontoffice toepassing maar met een koppeling naar de backoffice. Het aantal diensten dat in contact komt met het digitale loket is al veel minder en beperkt zich doorgaans tot de dienst burgerzaken. De derde toepassing, het GIS, is een in hoofdzaak back-office toepassing. Op termijn is het mogelijk om de koppeling met de front-office te maken via een geoloket. Het GIS start doorgaans bij de dienst ruimtelijke ordening. Ook hier zijn op termijn uitbreidingen naar andere diensten mogelijk. Volgens de indeling van Bouwman e.a. (zie Tabel 4 pagina 29) hebben we met deze keuze een toepassing uit elke onderverdeling, met uitzondering van de rubriek “Beleids- en besluitvorming” aangezien dergelijke toepassingen afwezig waren in beide testgemeenten.

7.3. METHODOLOGIE

In elke gemeente zijn we gestart met een interview met de gemeentesecretaris. Vervolgens vroegen we aan de gemeentesecretaris ons door te verwijzen voor een vervolgesprek met diegenen die het meest afweten van de toepassingen waarop we dieper wilden ingaan. Doorgaans kwamen we uit bij de systeemverantwoordelijke, de communicatie/informatieambtenaar en het diensthoofd van de dienst ruimtelijke ordening of stedenbouw.

Om bepaalde vaststellingen te kunnen duiden maken we regelmatig gebruik van citaten uit de interviews. We vermelden steeds de functie van de persoon van wie het citaat afkomstig is.

8. DE DRIE TOEPASSINGEN ONTLEED

Tijdens de interviews trachtten we een duidelijk beeld te krijgen van het diffusieproces van ICT binnen kleine gemeenten. We hadden aandacht voor de adoptie, de implementatie, het gebruik en de effecten van de website, het digitaal loket en het GIS. We overlopen dit proces voor elke toepassing afzonderlijk.

8.1. DE GEMEENTELIJKE WEBSITE

8.1.1. Adoptie

De term eGovernment doet onmiddellijk aan internet en websites denken. Het is reeds duidelijk dat de term veel meer omvat dan dat. De website blijft echter wel een belangrijk onderdeel.

De meeste gemeenten zijn begin van deze eeuw gestart met een eigen website. Het initiatief kwam van verschillende kanten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de actoren die de voornaamste push gaven in de door ons onderzochte gemeenten om te starten met een website.

Externe	
▪ Intercommunale (D)	1
▪ Vlaanderen Online (A, C)	2
▪ Andere (F)	1
Interne	
▪ Politiek (B)	1
▪ Politiek en administratie (E, H)	2
▪ Gemeentesecretaris (G, I, J)	3
Totaal	10

Tabel 13: Initiatief website.

We onderscheiden twee grote categorieën. In de eerste categorie, waartoe vier gemeenten behoren, is er sprake van een externe initiatiefnemer. Een voorbeeld van een dergelijke gemeente is gemeente D. Deze gemeente beschikt reeds over een site sinds 1996. De verklaring hiervoor was de samenwerking met andere gemeenten in intercommunaal verband. Dankzij de samenwerking heeft men veel tijd en geld kunnen besparen. Gemeenten A en C zijn in 2003 ingestapt in het project Vlaanderen Online. Beide gemeenten zijn in hoofdzaak op het voorstel ingegaan omdat men voelde dat men niet langer kon achterblijven. Van de tien onderzochte gemeenten hadden zij als laatste een website. A had al wel een aparte site, maar enkel voor de dienst toerisme. Gemeente F is ingegaan op het voorstel van een student die aanbod om een website te ontwerpen als eindwerk. Deze vier gemeenten zijn de enige waarbij het initiatief om met een website te starten gestuurd werd vanuit een externe actor. Waar bij gemeente D als motivatie telde snel mee te zijn met de kans om een website te hebben en hiervoor de kosten te delen, werden A en C eerder gedreven vanuit de gedachte dat ze ook een website dienden te hebben om niet achter te blijven.

Bij de tweede categorie kwam het initiatief van binnen de gemeente. In drie van de zes gemeenten speelde de politiek een belangrijke rol. Bij gemeenten E en H kwam het initiatief er op vraag van het college (of een specifieke schepen) én de administratie, bij gemeente B

uitsluitend op vraag van het college. Het was één van de schepenen die zelf contact heeft opgenomen met een extern bedrijf voor het ontwikkelen van de website. Zoals eerder vermeld kwam in gemeente F de eerste website er na het aanbod van een student. De restyling van deze website was één van de punten op de verkiezingsagenda. De website is een concrete toepassing voor de burger toe waarmee politici willen scoren.

In de drie gemeenten (G, I en J) waarbij noch de politiek noch een externe de trekker was, heeft de gemeentesecretaris het initiatief genomen. We wensen hier voor de volledigheid te melden dat het in gemeente J de huisleverancier was die het voorstel deed aan de gemeentesecretaris om met een website te starten.

Ongeacht de initiatiefnemer is een vaak gehoorde motivatie het niet achter kunnen blijven ten opzichte van andere (buur)gemeenten. Volgende uitspraak van de gemeentesecretaris van gemeente I illustreert dit:

“Er heerste het gevoel van iedereen heeft er één (= website), dus waarom zouden wij er geen hebben.”

Geen enkele van de onderzochte gemeenten ontwikkelde de site in eigen beheer. Ze beslisten allemaal beroep te doen op een externe. Zoals reeds gezegd, werkte één gemeente hiervoor samen in intercommunaal verband en gingen twee gemeenten in op het Vlaanderen Online voorstel. De overige zeven gemeenten kozen voor een ICT-leverancier.

ICT-leverancier	
▪ Cevi (J)	1
▪ Lokale firma (B, F, G, I)	4
▪ Schaubroeck (E, H)	2
Intercommunale (D)	1
Vlaanderen Online (A, C)	2
Totaal	10

Tabel 14: Softwareleverancier website.

Opvallend is de voorkeur om te werken met een lokaal bedrijf, ondanks de nauwe samenwerking met een huisleverancier op het gebied van andere toepassingen. Vier gemeenten maakten deze keuze. Gemeenten zijn/voelen zich op het gebied van een website niet afhankelijk van de huisleverancier, gezien dit geen problemen levert inzake comptabiliteit met andere toepassingen. Daarnaast vindt men het belangrijk dat de website op maat is van de gemeente. Men wil niet dat de eigen website lijkt op die van een andere gemeenten. Of zoals gemeentesecretaris van gemeente I het stelt:

“We wensten niet nog eens de zoveelste kopie van dezelfde website van een andere gemeente.”

Men wil de eigenheid van de gemeente reflecteren in de website en niet gebonden zijn aan een vooraf vastgelegde structuur. Gemeenten die werken met een bestaand websitepakket melden regelmatig dat de vaste structuur hen belemmert. Ze zouden graag meer informatie op de website plaatsen maar dit is niet mogelijk aangezien dit niet in de bestaande structuur is voorzien. Zo vertelde de gemeentesecretaris van gemeente J over de structuur van de website:

“Je bent beperkt tot de mogelijkheden die zij (ICT-leveranciers) bieden.”

Waar in gemeente J de keuze van de softwareleverancier niet in vraag werd gesteld gezien Cevi daar huisleverancier is, koos gemeente H zeer bewust voor een website bij Schaubroeck. Zij hadden reeds websites van andere gemeenten met een Schaubroeck website bekeken en vonden deze er heel mooi uit zien.

De kostprijs van de website varieert van gemeente tot gemeente. Als we de gemeenten waarvan we over exacte cijfermateriaal beschikken naast elkaar plaatsen krijgen we onderstaande tabel. We merken grote verschillen tussen zowel de aankooprijzen als de maandelijks/jaarlijkse kosten. Om de vergelijking te vergemakkelijken, hebben we de andere kosten voor elke gemeenten per jaar weergegeven. Gemeente I vertelde ons dat ze een zeer goede prijs hebben gekregen. Dit blijkt ook uit onderstaande tabel. De firma waarmee ze samenwerken was juist opgestart. De website van de gemeente was één van hun eerste opdrachten waardoor ze de prijs zeer aantrekkelijk hebben gemaakt. De gemeentesecretaris was zeer tevreden dat de creatiefste website ook de goedkoopste bleek te zijn.

Gemeente	Startbedrag	Andere kosten
A	Gratis (Vl. Online)	/
B	?	€250/ maand = €3000/ jaar
C	Gratis (Vl. Online)	/
D	?	€4000/ jaar voor DRK ¹⁰
E	€1979	€2500/ jaar
F ¹¹	Geen eenmalige aankooprijzen, €5000/ jaar voor de eerste 3 jaar	€2000/ jaar (sinds 2005)
G	Gratis ¹²	/
I	€3718,40 (150 000 Bef)	€125/ maand = 1500/ jaar

Tabel 15: Kostprijs website.

Wanneer we verder in het rapport kijken naar de kostprijzen van het digitaal loket en het GIS kunnen we nu al zeggen dat de investeringskost van een website relatief laag is. In geen enkele gemeente heeft de financiële zijde van de website voor problemen gezorgd.

8.1.2. Implementatie

Van zodra de beslissing is gevallen om met een website te starten en de contracten met de leverancier getekend zijn volgt de fase van de implementatie. Deze fase komt er in de praktijk op neer dat de gemeente nagaat hoe de website er uit zal zien, welke informatie ze er op wil plaatsen en hoe de updates organisatorisch zullen verlopen. Zoals eerder gemeld hebben gemeenten die met een lokale leverancier werken hier meer vrijheid. Ze bepalen zelf de indeling en rubrieken van de website. Het opstellen van de indeling verloopt op verschillende manieren. Gemeenten kijken hiervoor onder andere naar websites van andere gemeenten om zo ideeën op te doen. In verschillende gemeenten werd de politiek nauw betrokken bij deze fase. Ook lokale verenigingen en raden werden bij meerdere gemeenten gecontacteerd met de vraag of ze specifieke informatie op de website wenselijk te plaatsen. In gemeente I maakte men gebruik van het boek *Digitale steden en gemeenten*¹³ om ideeën op te doen over de opbouw.

¹⁰ Digitale Regio Kortrijk. De website is hier slechts een onderdeel van.

¹¹ Website door student was volledig gratis. De gegevens hier zijn van de vernieuwde website. De vernieuwing gebeurde in 2002.

¹² Het bedrijf dat de website gemaakt heeft wou hier niet mee verder gaan en heeft geen factuur aangerekend.

¹³ Steyaert, J. (red.) (1999). *Digitale steden en gemeenten* in Vlaanderen: Een stand van zaken. Brussel: Politeia.

Eenmaal de rubrieken vastliggen is het de taak van de diensten en eventueel betrokken verenigingen en politiek om de informatie aan te dragen die onder de rubrieken zal komen.

8.1.3. Gebruik

Het gebruik van de website is onder te verdelen over twee gebruikersgroepen. Enerzijds de burgers en anderzijds de werknemers van de gemeenten zelf. De burgers zijn de uiteindelijke gebruikers die men met de website wil bereiken. Dit kunnen zowel inwoners als niet-inwoners zijn. Zo wordt de rubriek toerisme doorgaans meer bezocht door niet-inwoners. In weinig gemeenten heeft men een duidelijk zicht op het aantal bezoekers van de website. Er waren slechts twee gemeenten die over cijfers beschikken van het aantal pageviews per dag. Gemeente J spreekt over 70 pageviews, gemeente I over een 250 à 300. Blijkbaar ligt men er niet echt wakker van. Naast het kunnen verschaffen van informatie aan de burgers blijkt het hebben van een website omdat andere gemeenten er één hebben, een belangrijke reden om met een eigen website te starten.

De tweede groep gebruikers zijn de personeelsleden van de gemeenten. Zij gebruiken de website niet zozeer als medium om informatie te zoeken maar als een communicatiemiddel om informatie naar burgers toe te verspreiden. Het aanleveren, plaatsen en updaten van informatie op de website verloopt op verschillende manieren. In alle gemeenten zijn de diensten zelf verantwoordelijk voor het aandragen van informatie van de aan hen toegewezen rubrieken. Opvallend is wel dat bepaalde diensten hier doorgaans beter in slagen dan andere. Vooral de diensten jeugd, sport en cultuur scoren hier goed. Zoals reeds vermeld in het vorige rapport¹⁴ speelt de aard van de dienst hier een belangrijke rol.

De manier waarop de informatie en updates aangeleverd door de diensten op de website worden geplaatst kan verschillen. In de tien geselecteerde gemeenten konden we twee verschillende wijzen onderscheiden:

Content Management System	
- Diensten doen het zelf (D)	1
- Diensten geven info door aan één persoon/ dienst binnen de gemeente. Deze zet de updates op de site (F, G, J)	3
Diensten geven info door aan één persoon/ dienst binnen de gemeente. Deze verzamelt alle info en geeft ze door aan:	
- Huisleverancier (B, E, H, I)	4
- Vlaanderen Online (A,C)	2
Totaal	10

Tabel 16: Updaten informatie website.

Vier van de tien gemeenten werken met een CMS. Hierdoor verkrijg je een databankgestuurde website. Iemand zonder technische kennis kan zo gegevens en documenten op de website plaatsen. Enkel gemeente D werkt met verantwoordelijken per dienst die zelf rechtstreeks veranderingen op de website kunnen aanbrengen. In de andere drie gemeenten (F, G en J) dienen de diensten de informatie door te geven aan één dienst of persoon. Deze dienst of persoon doet de updates zelf via het CMS. Gemeente F heeft zeer bewust voor dit gecentraliseerde systeem gekozen alhoewel het technisch even goed mogelijk was om de

¹⁴ Rotthier, S. & F. De Rynck (2005). eGovernment bij lokale overheden. Een verkennend onderzoek. Onderzoeksrapport SBOV. 75p.

diensten zelf de updates te laten doorvoeren. Door het centraliseren van informatie is een controle mogelijk over formulering, stijl en verstaanbaarheid voor de burger.

Bij de start van het project Vlaanderen Online was ook de gemeenten A en C beloofd informatie zelf aan te kunnen passen via een CMS. Dit is er in de praktijk nooit gekomen. Het updaten van informatie dient via de Vlaamse overheid te verlopen en gebeurt zeer traag. Gemeente C had bijvoorbeeld in februari 2005 veranderingen doorgegeven. In september heeft ze een herinneringsmail verstuurd. Pas in december zijn de gegevens op de website aangepast.

De overige vier gemeenten werken eveneens met één dienst of persoon aan wie de diensten de te veranderen informatie dienen door te geven. Deze dienst of persoon bundelt de wijzigingen en geeft ze door aan de externe leverancier. Ze vormt de tussenschakel tussen diensten en leverancier. Het nadeel van het laten updaten van de informatie door een externe leverancier is het niet onmiddellijk verlopen van de updates. Bij gemeente E verloopt het 3-wekelijks, bij I maandelijks en bij H om de 2 maanden. Om dit probleem voor een deel te ondervangen is er vaak een rubriek “actueel” die bijgehouden wordt door iemand van de gemeente zelf. Toch zou men ook soms andere wijzigingen sneller willen laten plaats vinden.

De gemeenten E en G zullen op korte termijn over te stappen naar een CMS waarbij de diensten zelf de veranderingen aan de website kunnen doorvoeren.

De persoon die instaat voor het centraliseren van de updates verschilt van gemeente tot gemeente. Bij vijf van de zeven gemeenten is het de communicatie- of informatieambtenaar of medewerker van de informatiedienst die deze taak bij het takenpakket heeft bij gekregen. Wat hier sterk opvalt is dat het niet de systeemverantwoordelijke is die deze taak op zich neemt.

Gemeentesecretaris (E)	1
Ambtenaar Bevolking of Ambtenaar financiën (J)	1
Communicatieambtenaar, informatieambtenaar of medewerker informatiedienst (B, F, G, H, I)	5
Totaal	7

Tabel 17: Centraal persoon die instaat voor het verzamelen van informatie voor de website.

Verder in het rapport komen we terug op de rol van de informatieambtenaar.

Alle gemeentesecretarissen zijn ervan overtuigd dat het personeel over voldoende vaardigheden beschikt om met de gemeentelijke website te werken. Toch kunnen we niet spreken van een routinematig gebruik van de website. Weinigen hebben de reflex om bepaalde zaken op de website te zoeken. Deze bevat echter informatie die ook interessant kan zijn voor ambtenaren. Ze kunnen er soms antwoorden vinden op bepaalde vragen. De gemeentesecretaris van gemeente I stelt het volgende:

“De website is niet enkel handig voor de burger. Het bespaart ook de administratie tijd om dingen op te zoeken, bijvoorbeeld alle reglementen die er op staan.”

Ook het doorgeven van veranderingen en nieuwe informatie voor de website is nog niet volledig ingeburgerd. De personen die de informatie bundelen dienen regelmatig herinneringsmails te sturen naar de diensten en diensten aan te manen om informatie door te

sturen. Dit probleem ervaart men vooral bij oudere werknemers die zelf niet echt het nut inzien van een website. Van zodra ze overtuigd zijn van de meerwaarde verloopt het aandragen van informatie doorgaans vlotter. De aard van de dienst speelt hier duidelijk een rol. De diensten cultuur, jeugd en sport (waar doorgaans jongere mensen werken en die publieksafhankelijker zijn) dragen veel vlotter informatie aan.

8.1.4. Effecten

Verschillende gemeenten melden dat ze het werk dat de website met zich meebrengt onderschat hebben. Het opstarten van de website was maar een deel van het werk. Het up to date houden vergt veel tijd. Toch is men er zich van bewust dat dit zeer belangrijk is. Men probeert te vermijden dat er zaken op de site zouden staan die reeds gepasseerd zijn. Men wenst de website zo dynamisch mogelijk te houden en niet te vervallen in een site waar maandenlang niets aan verandert. Dit komt niet goed over bij de burger. Hierdoor kost het allemaal meer tijd dan oorspronkelijk gedacht. Vooral in die gemeenten waar de updates intern worden aangepast. Zo besteedt de werknemer van de informatiedienst van gemeente F hier dagelijks een paar uur aan de updates van de gemeentelijke website.

De gemeentelijke websites omvatten een leerproces en is in volle ontwikkeling. We zien dat ondertussen de meerderheid van de websites reeds een eerste restyling gehad heeft of er één gepland heeft in de nabije toekomst. Men voelt aan dat de website mee dient te evolueren met zijn tijd. De restyling van de gemeenten A, C en F komt/kwam er op vraag van het college.

Reeds een restyling gehad (D, F)	2
Restyling in nabije toekomst (A, B, C, E, G, I)	6
Geen plannen (H, J)	2
Totaal	10

Tabel 18: Status website.

Verschillende van de onderzochte gemeenten koppelen een restyling van de bestaande website aan de start van een digitaal loket. Hierop gaan we verder in onder het volgende punt.

8.2. HET DIGITAAL LOKET

8.2.1. Adoptie

Slechts vier van de tien onderzochte gemeenten beschikken over een digitaal loket. Twee van deze gemeenten hebben het eLoket pakket van Cevi aangekocht, de andere twee werken met het pakket van Schaubroeck.

Afwezigheid digitaal loket: A, C, D, E, G, H	6
Digitaal loket Cevi: F, J	2
Digitaal loket Schaubroeck: B, I	2
Totaal	10

Tabel 19: Aanwezigheid digitaal loket.

Het initiatief om te starten met een digitaal loket verschilt tussen de gemeenten. Gemeente B is in 2003 ingegaan op het voorstel van Schaubroeck om als pilootgemeente te fungeren voor het digitaal loket. Ook bij gemeente J kwam het voorstel van de ICT-leverancier. Deze gemeente is vijf jaar geleden ingegaan op een voorstel van Cevi. Het online gaan van de

website en het digitaal loket vielen samen. Cevi is de huisleverancier van deze gemeente waardoor men geen andere pakketten heeft overwogen. Zowel de gemeentesecretaris als de burgemeester waren gewonnen voor een eigen website inclusief digitaal loket. In gemeente I heeft de gemeentesecretaris aan de kar getrokken. De gemeente heeft zich vooraf goed geïnformeerd en heeft contact opgenomen met de gemeenten Bornem en Nevele, waar ze reeds met het digitaal loket van Schaubroeck werken. De keuze om met Schaubroeck als leverancier te werken lag wel al vast. De gemeente verkiest Schaubroeck als huisleverancier. In gemeente F nam het college het initiatief. Het eLoket van Cevi is er online gegaan samen met de vernieuwde website. Het college had zowel de website als digitaal loket als actiepoint bij de vorige verkiezingen.

In geen enkele van de vier gemeenten was de vraag afkomstig van de dienst bevolking en burgerlijke stand. In gemeente A is het zelfs zo dat de gemeentesecretaris graag op korte termijn wil starten met een digitaal loket maar dat het juist de dienst burgerzaken is die hier weigerachtig tegenover staat.

In gemeente H leven er concrete plannen om nog in 2006 te starten met een digitaal loket. Op de vraag wie hiertoe het initiatief heeft genomen antwoordde de communicatieambtenaar:

“Op mijn initiatief eigenlijk. Ik zie dat bij andere gemeenten en dan denk ik van het wordt tijd dat wij dat ook een keer doen.”

De offertes zijn reeds opgevraagd en liggen momenteel voor bij het college zodat zij een keuze kunnen maken welk pakket ze hiervoor zullen aankopen. Vooral het aspect compatibiliteit zal waarschijnlijk doorwegen op de beslissing. Gemeente H is de enige gemeente uit het onderzoek die met twee servers werkt; één van Cevi en één van Schaubroeck. Ze werken met een website van Schaubroeck, maar de diensten bevolking en burgerlijke stand werken met pakketten van Cevi. Gezien men een koppeling tussen de backoffice en het digitaal loket wil, zal de keuze voor het digitaal loket vermoedelijk op Cevi vallen. In welke mate het mogelijk is een eLoket van Cevi op een website van Schaubroeck te plaatsen was de gemeente nog niet volledig duidelijk. Ze hopen dat dit niet te veel problemen met zich mee zal brengen.

In de overblijvende gemeenten C, D, E en G leeft het idee om in de toekomst met een digitaal loket te starten. Bij C en G zou het kunnen dat de gemeente hier mee start op het moment dat de bestaande website vernieuwd wordt. Het diensthoofd onthaal van gemeente C verwacht dat Schaubroeck zal voorstellen om een digitaal loket aan de website te koppelen en dat ze op dit voorstel zullen ingaan. Gemeente G houdt in het oog wat de federale overheid zal doen en kijkt uit naar goede voorbeelden van andere gemeenten. De gemeentesecretaris van gemeente E hoopt hier binnen 2 jaar mee te starten. Gemeente D is er van op de hoogte dat de intercommunale waartoe ze verbonden zijn voor de website hier mee bezig is en neemt bijgevolg zelf geen initiatief.

Een opvallend gegeven is dat blijkbaar geen enkele gemeente zich vragen stelt bij de kostprijs van het digitale loket. In geen enkele gemeente wordt vooraf een kosten-batenanalyse gemaakt. Toch gaat het hier om hoge kosten in vergelijking met het gebruik. Zo betaalde gemeente I een eenmalige kost van €3872 en per jaar een extra €1631. Gemeente F spreekt van een kostprijs van 150 à 200 euro per maand.

8.2.2. Implementatie

De implementatiefase van het digitaal loket binnen de gemeente komt in praktijk neer op het installeren van het pakket door de softwareleverancier en het voorzien van een opleiding voor de ambtenaren die er mee dienen te werken.

Daarnaast is het voor de gemeenten belangrijk het digitaal loket bekend te maken bij de burgers. Gemeente I heeft hier speciale aandacht aan besteed bij het recentelijk introduceren van het digitaal loket op 24/12/2005. Zo heeft gemeente I heeft een informatiebrochure over het digitaal loket opgesteld en verdeeld aan alle inwoners van de gemeente. Daarnaast hebben ze een informatieavond georganiseerd op het gemeentehuis. Ook de gemeenten F en J hadden tijdens de startfase uitgebreid aandacht voor de bekendmaking van het eLoket bij de burger.

8.2.3. Gebruik

Het gebruik van het digitale loket is omstreden. Uit de meeste definitie van eGovernment kwam steeds het element van dienstverlening aan burgers ongeacht plaats en tijd sterk naar voor. Het digitaal loket is het instrument om dit mogelijk te maken. In de praktijk zien we echter een laag aantal elektronische aanvragen. Voor gemeente F is het gebruik onbekend. In gemeente I was het digitaal loket op het moment van het interview nog maar één maand online. In deze maand waren er vijf aanvragen gebeurd. Men veronderstelt dat dit aantal na verloop van tijd nog zal stijgen. Ervaringen uit gemeente J doen ons deze veronderstelling in twijfel trekken. Bij de start in 2001 ontving de dienst 5 à 10 aanvragen per maand. Vijf jaar later nog slechts 1 à 2 per maand. Zelf wijten ze deze daling aan het wegvallen van de campagnevoering. Bij de start van het eLoket werd er veel reclame gemaakt naar de burgers toe. Dit is nu niet meer het geval. Burgers zijn onvoldoende op de hoogte van de mogelijkheden die het eLoket biedt. Het feit dat de burgers verschillende zaken die via het eLoket kunnen rechtstreeks per mail aanvragen aan de dienst bevolking en burgerlijke stand toont volgens hen aan dat het niet aan onwil van de burger te wijten is maar aan onwetendheid.

We willen hier extra opmerken dat de doelgroep van het digitale loket zich, in tegenstelling tot de website, beperkt tot de eigen inwoners van de gemeente. Hoe kleiner de gemeente, hoe kleiner het aantal potentiële gebruikers. We stellen ons dan ook de vraag of de baten van het digitaal loket ooit zullen opwegen t.o.v. de kosten. M.a.w. is er een bepaalde schaal die men zeker moet halen wil het digitaal loket rendabel zijn?

8.2.4. Effecten

De effecten van het digitale loket op de werking en dienstverlening van de gemeente zijn minimaal gezien het lage gebruik. We zien wel een negatief effect op het enthousiasme dat er aanvankelijk was om met een digitaal loket te starten. Het lage gebruik lost de verwachtingen niet in. Er heerst een gevoel van teleurstelling. Gemeente B heeft zijn conclusies getrokken uit het lage responsgehalte en heeft het pilootproject in samenwerking met de gemeente Schaubroeck stopgezet.

8.3. HET GIS

8.3.1. Adoptie

In alle onderzochte gemeenten beperkt het GIS zich tot de toepassingen die hen in staat stellen een plan- en vergunningenregister op te maken. Het is steeds de administratie die het initiatief nam om toepassingen voor de opmaak van het plan- en vergunningenregister aan te kopen. In enkele gemeenten was het de gemeentesecretaris die deze vraag stelde. In de meeste gemeenten formuleerde het diensthoofd ruimtelijke ordening of de verantwoordelijke ambtenaar de behoefte aan dergelijke toepassingen. Zij stonden daarna ook in voor de zoektocht naar mogelijke toepassingen, al dan niet in overleg met de systeemverantwoordelijke. De kostprijs voor deze toepassingen bedroeg gemiddeld €25 000, het jaarlijkse onderhoudscontract ongeveer €2 500. Ondanks deze hoge kostprijs keurde het college de aankoop voor de toepassingen voor de opmaak van het plan- en vergunningenregister vlot goed, aangezien de opmaak van een plan- en vergunningenregister een decretale verplichting is.

Voor de aankoop van toepassingen voor de opmaak van een plan- en vergunningenregister gaven acht van de tien onderzochte gemeenten de voorkeur aan de toepassingen van de huisleverancier. De twee overige gemeenten kozen de volgens hen beste toepassing, ongeacht de leverancier. Toepassingen van andere leveranciers worden zelden overwogen. Als men de GIS-toepassingen aankoopt bij de huisleverancier is de kans veel kleiner dat er problemen optreden met het netwerk en de hardware die doorgaans uitsluitend bij de huisleverancier worden aangekocht. Zo stelde de gemeentesecretaris van gemeente E:

“Wat mij vooral interesseert, is dat het boeltje draait.”

Vier van de tien gemeenten hebben concrete plannen voor de aankoop van meer gespecialiseerde GIS-toepassingen die hen in staat stellen om met geografische informatie en kaartgegevens aangereikt door hogere overheden te werken. Twee van deze gemeenten stelden ook toepassingen van andere leveranciers te overwegen, maar aangezien de compatibiliteit met de reeds aangekochte toepassingen voor de opmaak van het plan- en vergunningenregister een belangrijk argument vormt, zal deze verkenning van de markt meer dan waarschijnlijk uitdraaien op een aankoop van GIS-toepassingen bij de huisleverancier. De twee andere gemeenten stelden geen andere toepassingen dan die van de huisleverancier te zullen overwegen. De gemeentesecretaris van gemeente H vertelde:

“Je kan in feite niet anders. Je kan moeilijk nu zeggen: ik ga een GIS-toepassing van Cevi nemen, want dat klopt dan niet meer met die andere programma’s die we hebben van Schaubroeck. Wanneer je een keuze gemaakt hebt, ben je daar aan gebonden.”

We stellen vast dat gemeenten zich beperken tot het aanbod van enkele grote leveranciers voor de aankoop van GIS-toepassingen. De twee redenen hiervoor zijn interne en externe compatibiliteit. Zo overwegen gemeenten geen toepassingen voor de opmaak van een plan- en vergunningenregister bij een leverancier die geen andere GIS-toepassingen aanbiedt omdat men interne compatibiliteitsproblemen verwacht bij een verdere uitbreiding. Daarnaast proberen de gemeenten de externe compatibiliteit zo goed mogelijk te bewaken door samen te werken met grote leveranciers die reeds samenwerken met hogere overheden. Zo houden

gemeenten de mogelijkheid open om in de toekomst vlot gegevens te kunnen uitwisselen met de provinciale of de Vlaamse overheid.

De behoefte om GIS uit te breiden groeit vanuit het gebruik van de toepassingen voor de opmaak van het plan- en vergunningenregister. Bij de aankoop van meer gespecialiseerde GIS-toepassingen is het voor de gemeenten nog onduidelijk waar men naartoe wil. De toepassingen zijn zeer uitgebreid en men heeft geen idee welke mogelijkheden men in de toekomst zal gebruiken. De verwachtingen die de gemeenten hebben van de GIS-toepassingen bij de aankoop ervan, zijn uitsluitend gebaseerd op demo's van de leveranciers en dus niet op de behoefte van de dienst Ruimtelijke Ordening.

8.3.2. Implementatie

In de praktijk bestaat de implementatiefase van GIS-toepassingen uit de installatie van de toepassingen door de leverancier en het volgen van opleidingen door de werknemers die de toepassingen zullen gebruiken. Voor de gebruikers is het belangrijk dat de opleidingen op maat van de gemeente zijn. Men verwacht geen gedetailleerde uiteenzetting van hoe het GIS in elkaar zit, maar wel een praktische handleiding gericht op het gebruik van de toepassingen.

8.3.3. Gebruik

Het gebruik van GIS-toepassingen beperkt zich in de onderzochte gemeenten tot de dienst die instaat voor de ruimtelijke ordening. Slechts één gemeente beschikt over een GIS-toepassing voor het beheer van begraafplaatsen. In de andere gemeenten beperkt het GIS zich tot de opmaak van een plan- en vergunningenregister en het raadplegen van informatie uit de kadastrale legger.

Bij de aankoop van nieuwe toepassingen voor de opmaak van het plan- en vergunningenregister, worden de medewerkers van de dienst Ruimtelijke Ordening verondersteld deze te gebruiken. Niemand volgt het aantal personen op dat de nieuwe toepassingen gebruikt. We stellen vast dat het gebruik van de toepassingen voor het plan- en vergunningenregister zich in zeven van de tien gemeenten beperkt tot één medewerker van de dienst Ruimtelijke Ordening die instaat voor het ingeven van de gegevens.

Het eigenlijke gebruik van nieuwe GIS-toepassingen kent geen opvolging. Eens de toepassingen zijn geïnstalleerd en de gebruikers de opleidingen hebben gevolgd, staan ze er alleen voor. Wanneer er zich kleine problemen voordoen, staan de medewerkers zelf in voor het zoeken naar een oplossing, al dan niet in samenwerking met de systeemverantwoordelijke. Voor grotere problemen doet men een beroep op de leverancier.

8.3.4. Effecten

De gebruikers van GIS-toepassingen zijn enthousiast over de mogelijkheden die het schept, zowel nu als in de toekomst. GIS-toepassingen houden een duidelijke meerwaarde in voor de interne werking van de dienst. Het leidt tot een efficiëntere werking en verkleint de kans op fouten. Het digitaliseren van gegevens zorgt voor een betere communicatie, minder misverstanden en onduidelijkheden en een kleinere beheerslast.

Toch leeft er in de gemeenten een ongenoegen over het achterwege blijven van degelijke ondersteuning en coördinatie door hogere overheden. Gemeenten stellen vast dat op

verschillende niveaus initiatieven overlappen of achterwege blijven. Het is voor gemeenten onduidelijk waarvoor GIS in de toekomst zal gebruikt worden of waar in eerste instantie de nadruk zal liggen. Zo vertelde de gemeentesecretaris van gemeente G over de oprichting van Nibis, een opdrachthoudende intergemeentelijke vereniging die de gemeenten zal voorzien van digitale bestanden van nutsleidingen. Eigenlijk zou het OC GIS Vlaanderen deze gegevens ter beschikking moeten stellen van de gemeenten. Ze zouden de nutsmaatschappijen moeten verplichten om deze gegevens ter beschikking te stellen in de vorm die gemeenten kunnen gebruiken. Ze stelt dat Imewo deze gegevens ter beschikking stelt op zijn website, maar deze gegevens zijn niet bruikbaar voor de gemeente. Men kan enkel zien of er een leiding ligt of niet, maar niet de exacte ligging.

De invoering van het GIS is vrij ingrijpend omdat de aankoop van GIS-toepassingen de basis vormen voor een nieuwe infrastructuur. De oude gegevens moeten worden ingegeven in de toepassingen. Drie gemeenten hebben hiervoor een extra personeelslid aangeworven. Enkele GIS-verantwoordelijken wezen ons op een mogelijk nadelig effect van het gebruik van GIS door burgers. Ze vrezen dat burgers zelf de data zullen bekijken en op basis hiervan hun eigen, vaak foute conclusies zullen trekken. Zo vertelde het diensthoofd Ruimtelijke Ordening van gemeente J:

“Ik ben bang van teveel informatie geven aan de mensen zonder uitleg.”

In één gemeente was er sprake van een subtiele machtsverschuiving tussen het diensthoofd Ruimtelijke Ordening en één of meer van zijn medewerkers. De medewerkers werken er vlotter met de computer en de GIS-toepassingen dan het diensthoofd. Hierdoor is het diensthoofd afhankelijk van de ondersteuning van zijn medewerkers.

9. TOETSING VAN DE HYPOTHESES

We hebben het onderzoek bij de twee testgemeenten afgerond met 14 hypothesen. Op basis van bijkomende gegevens uit de uitbreiding van het onderzoek met tien gemeenten zullen we hierna nagaan in welke mate onze hypothesen kloppen voor een groter aantal gemeenten. We bespreken achtereenvolgens de rol van het individu, de organisatie, de omgeving en de fasen van adoptie, implementatie, gebruik en effecten aan de hand van de hypothesen.

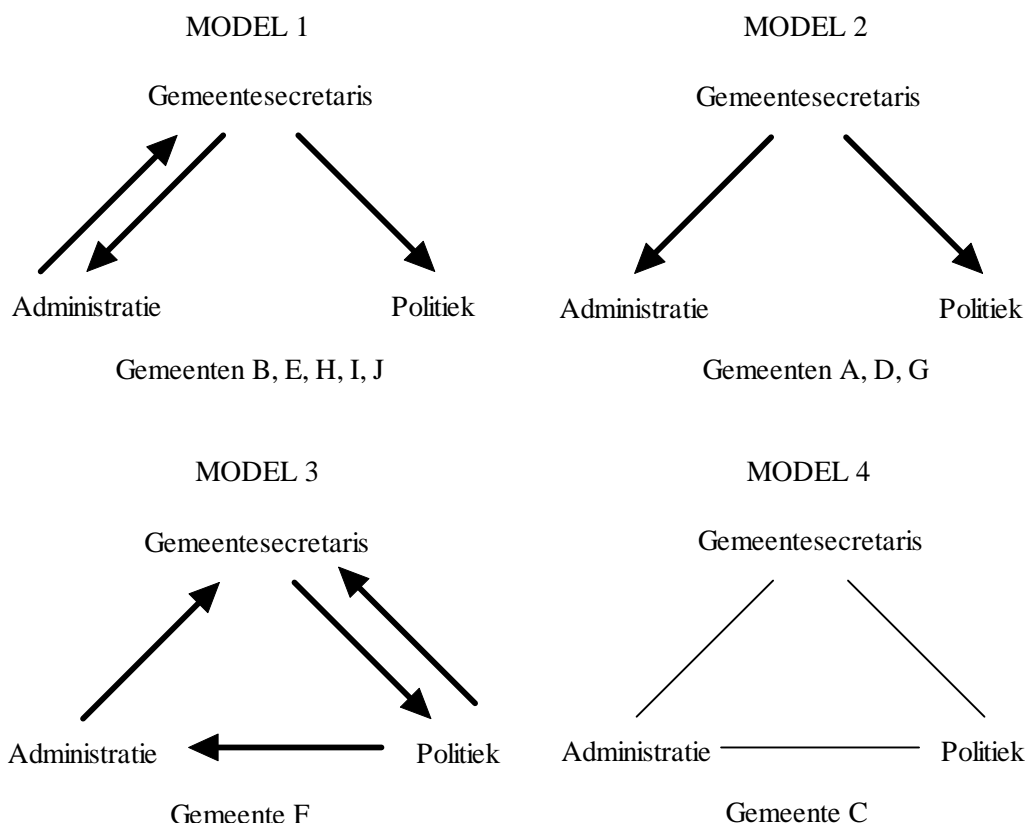
9.1. INDIVIDU

9.1.1. De sociale rol van de gemeentesecretaris

Hypothese: Vanuit de sociale rol van opinieleider beïnvloedt de gemeentesecretaris de houding en het gedrag van het gemeentepersoneel en de politiek t.o.v. ICT.

De gemeentesecretaris van een gemeente is de schakelfiguur tussen de administratie en de politiek. Tijdens de gesprekken in de tien bijkomende gemeenten stelden we vast dat dit niet anders is wanneer we het hebben over de ontwikkeling van een gemeentelijk eGovernment. Alle gemeentesecretarissen van de onderzochte gemeenten staan positief tegenover de ontwikkelingen op het gebied van informatica binnen hun gemeente. De manier waarop ze hun formele rol als gemeentesecretaris op een actieve manier invullen, verschilt echter sterk van gemeente tot gemeente.

Op basis van de gesprekken in de tien onderzochte gemeenten hebben we de invloedsrelaties voorgesteld die uitgaan van de gemeentesecretaris, de administratie en de politiek. Op die manier kwamen we tot vier modellen.



Figuur 4: Verschillende rollen van de gemeentesecretarissen t.o.v. ICT

In het eerste model speelt de gemeentesecretaris een centrale rol op het gebied van ICT in de gemeente. De administratie brengt zelf ideeën aan en werkt mee voorstellen uit voor het college. De gemeentesecretaris op zijn beurt motiveert het gemeentepersoneel om de bestaande toepassingen te gebruiken en staat open voor ideeën die onder het gemeentepersoneel leven. Er is sprake van een wisselwerking tussen het gemeentepersoneel en de gemeentesecretaris.

Het tweede model stelt een gemeentesecretaris voor die een belangrijke trekkersrol op zich neemt, zowel in zijn relatie met de administratie als met het college. In vergelijking met het eerste model vervult de administratie een passieve rol op het gebied van ICT binnen de gemeente. Het gemeentepersoneel doet zelf geen voorstellen en de gemeentesecretaris staat zelf in voor het uitwerken van de voorstellen voor het college.

In het derde model is de gemeentesecretaris veel minder actief naar de administratie toe. Eén persoon binnen de administratie neemt de trekkersrol op zich. We stelden vast dat er een actievere invloed uitgaat van het college dan in de gemeenten van het eerste en het tweede model. De impact blijft echter zeer bescheiden en beperkt zich tot een vraag naar de start van een gemeentelijke website en een schepen die het overleg met de ICT-leverancier over de aankoop van een bepaalde toepassing bijwoont.

In deze drie modellen staan de gemeentesecretarissen in voor de doorstroming van informatie naar het college. De manier waarop ze dit doen, verschilt sterk en is afhankelijk van zowel de houding van de gemeentesecretaris als van het college. Het college in de ene gemeente verwacht beter uitgewerkte voorstellen van de administratie en keurt minder makkelijk voorstellen goed dan in een andere gemeente. Ook het enthousiasme waarmee de

gemeentesecretaris voorstellen verdedigt en het college probeert te overtuigen van de behoefte aan een bepaalde toepassing kan sterk verschillen.

In gemeente C, die overeenstemt met het laatste model, neemt de gemeentesecretaris geen enkel initiatief. Zowel binnen de administratie als binnen de politiek zijn er geen initiatiefnemers. Zo is er ook niemand die de functie van systeemverantwoordelijke op zich neemt. De gemeente steunt sterk op de huisleverancier voor de technische ondersteuning van de beschikbare ICT-toepassingen. Deze gemeente was de enige van de onderzochte gemeenten die, afgezien hun instap in het Vlaanderen Online project, nog geen eigen website heeft. Het GIS binnen de gemeente beperkt zich tot de verplichte opmaak van het plan- en vergunningenregister.

We kunnen besluiten door te stellen dat de houding van de gemeentesecretaris een duidelijke invloed uitoefent op de hele gemeente. Of zoals een diensthoofd van gemeente I ons vertelde over de oude gemeentesecretaris die enkele jaren geleden met pensioen ging:

“De gemeentesecretaris stond met een computer op zijn bureau maar uiteindelijk vroeg men naar zijn paswoord en hij kende zijn paswoord niet. Dat zet zich door naar de volledige organisatie natuurlijk.”

Deze voorbeelden zijn goede illustraties van de samenhang die Rogers erkent tussen formele en sociale rollen. Leidinggevenden kunnen de rol van opinieleiders spelen. De invulling van hun formele rol als gemeentesecretaris met een sociale rol van opinieleider heeft een duidelijke invloed op de attitudes en het gedrag ten aanzien van innovaties. Zo zagen we dat een enthousiaste gemeentesecretaris de houding en het gedrag van zowel het gemeentepersoneel als de politici positief beïnvloed. Belangrijk om hierbij op te merken is dat ook gemeentesecretarissen die minder goed op de hoogte zijn van informatica de rol van opinieleider kunnen vervullen. Een gemeentesecretaris met technologische kennis is dus geen voorwaarde voor een gemeente om zich te ontwikkelen in de richting van een eGovernment. We kunnen dan ook op basis van de bijkomende gesprekken stellen dat we de hypothese over de sociale rol van de gemeentesecretaris behouden.

9.1.2. De systeemverantwoordelijke; what's in a name?

Hypothese: De functie van systeemverantwoordelijke in kleine gemeenten beperkt zich tot de dagelijkse ondersteuning van ICT-toepassingen.

Enkel gemeenten C en H hebben niemand die de functie van systeemverantwoordelijke op zich neemt. De resterende acht gemeenten beschikken over een deeltijdse systeemverantwoordelijke. Deze systeemverantwoordelijke nwerken al jaren op B- of C-niveau binnen de administratie en zijn vanuit eigen interesse voor informatica in deze functie gegroeid. Zij blijven de functie van systeemverantwoordelijke combineren met hun andere taken binnen de administratie. In de onderzochte gemeenten zagen we de functie van systeemverantwoordelijke in combinatie met volgende taken: grondgebiedzaken, personeelszaken, financiële zaken, algemene zaken, bevolking of milieu. In gemeenten D en G vervulde iemand van de top van de administratie, ingeschaald op A-niveau de functie van systeemverantwoordelijke, namelijk de gemeenteontvanger en de gemeentesecretaris.

In de praktijk staan deze systeemverantwoordelijken in voor het oplossen van dagdagelijkse problemen zoals problemen met de internetverbinding of Office-toepassingen en voor het

adviseren bij de aankoop van nieuwe toepassingen. Wanneer er zich een probleem voordoet dat de systeemverantwoordelijke niet zelf kan oplossen staat deze in voor de contacten met de leverancier. We mogen de functie van systeemverantwoordelijke in kleine gemeenten niet overschatten. De term klinkt zwaarder dan waar het in de praktijk op neerkomt. Toch vervullen de systeemverantwoordelijken een dankbare rol in een gemeentelijke organisatie waar weinig informaticakennis aanwezig is. Enkel in gemeenten D en G waar de gemeenteontvanger en de gemeentesecretaris de rol van systeemverantwoordelijke op zich nemen, zagen we dat zij niet alleen instaan voor de dagelijkse ondersteuning van informaticatoepassingen in hun gemeente. Zij waren de enigste systeemverantwoordelijken die een duidelijke visie hadden en over een goed beeld beschikten waar men naartoe wil op het gebied van eGovernment. We kunnen ons hier echter de vraag stellen of deze manier van werken wel degelijk tot veranderingen leidt van processen binnen de organisatie.

Op basis van deze vaststellingen moeten we de vooropgestelde hypothese dat de functie van systeemverantwoordelijke zich beperkt tot de dagelijkse ondersteuning van ICT-toepassingen, verder verfijnen en kunnen we een nieuwe hypothese formuleren.

Verfijnde hypothese: De functie van systeemverantwoordelijke in kleine gemeenten omvat voornamelijk de dagelijkse ondersteuning van ICT-toepassingen.

Nieuwe hypothese: Systeemverantwoordelijken die behoren tot de top van de administratie hebben een ruim beeld van waar ze naartoe willen op het gebied van eGovernment.

9.1.3. De rol van andere individuen

Hypothese: Diensthoofden spelen een centrale rol in de diffusie van ICT-toepassingen door hun dienst.

Naast de gemeentesecretaris en de systeemverantwoordelijke bleek in verschillende gemeenten extra steun te komen van nieuwe personeelsleden. Er zijn de laatste jaren verschillende nieuwe functies binnen de gemeenten bijgekomen. Ook kleine gemeenten dienen deze functies te voorzien. We botsten op volgende functies: jeugdconsulent, cultuurbeleidscoördinator, stedenbouwkundig ambtenaar, systeemverantwoordelijke en informatie- en communicatieambtenaar. Deze personen werden regelmatig vernoemd in de interviews en spelen duidelijk binnen de gemeente op vlak van eGovernment.

We zetten enkele redenen op een rij waarom volgens ons zo vaak personen in nieuwe functies een rol spelen in de ontwikkeling van het gemeentelijk eGovernment. Zo stelden we in de onderzochte gemeenten vast dat het heel vaak jonge mensen zijn die deze functie uitoefenen. Jongere mensen kunnen vlot overweg met ICT-toepassingen met als gevolg dat zij het gebruik van ICT binnen hun functie als vanzelfsprekend beschouwen. Aangezien het om nieuwe diensthoofdenfuncties gaat, kunnen zij mee de invulling van hun functie bepalen. Ook het feit dat de personen in deze nieuwe functies vaak in contact komen met burgers, verhoogt het belang dat ze hechten aan toepassingen die het contact met de burger vergroten.

Ook de GIS-verantwoordelijke van gemeente I merkt op dat de nieuwe diensthoofdenfuncties een verschil maken:

“Vijf jaar terug was er veel minder personeel en was de secretaris aan het uitbollen. Dan is er een nieuwe wind beginnen waaien. Een aantal nieuwe en jongere diensthoofden en een nieuwe gemeentesecretaris die open stonden voor nieuwe ideeën hebben voor vernieuwing binnen de gemeente gezorgd.”

We kunnen dan ook besluiten dat diensthoofden inderdaad een centrale rol spelen in de ontwikkeling van het gemeentelijk eGovernment. Deze hypothese blijft bijgevolg behouden.

9.2. DE ORGANISATIE

Hypothese: De aanwezigheid van gestructureerde overlegorganen heeft een positief effect op de diffusie van ICT binnen kleine gemeenten.

In de meeste gemeenten stelden we de aanwezigheid van een gestructureerd overlegorgaan vast. Dit kan zowel de vorm aannemen van een managementteam als van een diensthoofdenoverleg. In de praktijk komt het op hetzelfde neer. Informatica-aangelegenheden komen vaak ter sprake op dergelijke vergaderingen. Niet elke gemeente beschikt over een gestructureerd overleg. Sommige gemeenten stelden geen nood te hebben aan een dergelijk overleg, naar eigen zeggen juist omdat ze zo klein zijn. De onderlinge communicatie in kleine gemeenten verloopt volgens hen vlot aangezien men elkaar voortdurend ziet. We kunnen geen verband vaststellen tussen de al dan niet aanwezigheid van een dergelijk overleg en de ontwikkeling van eGovernment. Dit in tegenstelling tot wat we dachten op basis van het onderzoek in de twee testgemeenten. Daar gingen we ervan uit dat er een positief verband was tussen de aanwezigheid van een managementteam en de ontwikkeling van eGovernment. We verwerpen op basis van deze vaststellingen bovenstaande hypothese.

9.3. DE OMGEVING

9.3.1. De keuze voor een huisleverancier

Hypothese: Kleine gemeenten zijn afhankelijk van de samenwerking met een vaste huisleverancier.

Tijdens de gesprekken werd duidelijk dat in alle onderzochte gemeenten de ICT-leveranciers een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van het eGovernment. Acht van de tien gemeenten verkiezen bewust de minst complexe oplossing, namelijk een nauwe samenwerking met een (verschillende) ICT-leverancier. Slechts twee van de onderzochte gemeenten werken samen met twee grote leveranciers vanuit de overtuiging dat ze de beste toepassing wensen voor de betrokken diensten. We behouden op basis van deze vaststellingen de hypothese die stelt dat gemeenten de voorkeur geven aan de samenwerking met een vaste huisleverancier.

Deze nauwe samenwerking met de huisleverancier houdt in dat ze, op enkele uitzonderingen na, alle soft- en hardware bij de huisleverancier aankopen. Het argument dat de softwarepakketten van eenzelfde leverancier compatibel zijn, speelt hierbij een doorslaggevende rol. De samenwerking tussen de gemeenten en de huisleverancier steunt op een onderhoudscontract voor zowel soft- als hardware. Dit houdt in dat de gemeenten bij de helpdesk van de huisleverancier terecht kunnen voor alle soft- en hardware problemen. Onderstaande citaten illustreren hoe enkele respondenten de samenwerking met de huisleverancier zagen:

Gemeentesecretaris van gemeente I:

“Op andere vlakken kiezen we er vrij makkelijk voor om altijd met dezelfde leverancier te werken, kwestie van geen problemen te hebben. We hebben zelf geen systeembeheerder dus hoe makkelijker dat alles verloopt hoe liever dat we het hebben. Geen discussie van het ligt aan die of aan die.”

Gemeentesecretaris van gemeente D:

“De keuze voor een bepaalde firma is erg belangrijk aangezien je in de toekomst aangewezen zal zijn voor uitbreidingen en aanpassingen. Je zit als het ware ‘gevangen’. Want als je wil overschakelen naar een andere leverancier zal het je veel geld kosten ... Als je gekozen hebt voor een bepaalde leverancier, kan je niet zomaar een nieuwe toepassing bij een andere leverancier aankopen. De toepassingen moeten met elkaar kunnen samenwerken.”

Informatieambtenaar van gemeente F:

“We kunnen het ons niet permitteren om met twee verschillende firma’s samen te werken.”

Dergelijke nauwe samenwerking met een huisleverancier heeft als gevolg dat de ontwikkeling van eGovernment in kleine gemeenten wordt gekenmerkt door *path dependency*. Tijdens de gesprekken werd duidelijk dat niet enkel de huidige omstandigheden, maar ook de voorafgaande beslissingen en investeringen een belangrijke invloed hebben op een nieuwe adoptiebeslissing. Zoals reeds gesteld speelt de compatibiliteit van de toepassingen een belangrijke rol voor de gemeenten. Tijdens de gesprekken werd ook duidelijk dat gemeenten soms tot nieuwe aankopen verplicht worden omdat de ICT-leveranciers beslissen geen ondersteuning meer te bieden voor de oudere versies, terwijl deze oudere versies voor de kleine gemeenten nog aan hun behoeften voldoen. Ook de gedane investeringen ten slotte spelen een belangrijke rol in de keuze van de gemeenten voor het vasthouden aan een bepaalde leverancier.

9.3.2. De voorkeur voor de samenwerking met de provincie

Hypothese: Kleine gemeenten geven de voorkeur aan de stap-voor-stap aanpak van de provincies en nemen een kritische en afwachtende houding aan tegenover de initiatieven van de Vlaamse overheid.
--

Ook tijdens de gesprekken in de 10 bijkomende gemeenten bespraken we initiatieven die uitgaan van de provincie, de Vlaamse en de federale overheid. Van deze drie hogere overheden is de invloed van de federale overheid het kleinst. Dit komt voornamelijk omdat de federale overheid, naast de invoering van de elektronische identiteitskaart, geen concrete initiatieven uitwerkt die de ontwikkeling van het gemeentelijk eGovernment duidelijk beïnvloeden. Dit is wel het geval voor de provinciale en de Vlaamse overheid. De manier waarop de provincies en de Vlaamse overheid hun projecten aanpakken loopt soms sterk uiteen.

De verplichting vanuit de Vlaamse overheid om een digitaal plan- en vergunningenregister op te stellen betekende voor vele gemeenten de start van het GIS. Toch laat de Vlaamse overheid de gemeenten wat in de kou staan door het Vlaanderen Online project niet op te volgen en door lange tijd aan het ambitieuze GRB te werken. Dit gevoel hadden ook de onderzochte gemeenten. De belangrijkste vaststelling uit de gesprekken is dat de onderzochte gemeenten heel weinig afweten van de initiatieven van de Vlaamse overheid. Het is vooral de communicatie over de projecten die volgens de gemeenten te wensen overlaat. Volgende citaten illustreren dit:

Communicatieambtenaar van gemeente B:

“Het is maar toevallig dat ik er (= productencatalogus Vlaamse overheid) iets van gehoord heb. Blijkbaar is dat al aan de gang. Je zou dan zelf ook zoiets opbouwen maar blijkt dat achteraf niet nodig te zijn aangezien je die catalogus zal kunnen overnemen.”

Gemeentesecretaris van gemeente J:

“De Vlaamse overheid zegt misschien veel maar ik heb niet de indruk dat er veel ondersteuning van hen komt. Ofwel is het omdat we er niet genoeg op ingaan en het niet genoeg volgen. Dat kan ook.”

De initiatieven die uitgaan van de provincies zijn voor de kleine gemeenten een stuk concreter in vergelijking met de initiatieven vanuit de Vlaamse overheid. Vooral in West-Vlaanderen biedt de provincie een grote ondersteuning op het gebied van GIS. De provincie Oost-Vlaanderen is recent met een project gestart om een ICT-coördinator te delen over verschillende kleine gemeenten. Op die manier trachten ze het gebrek aan een geschoolde systeemverantwoordelijke bij kleine gemeenten te ondervangen. Eén van de door ons onderzochte gemeenten is in dit project ingestapt, de gemeentesecretaris van gemeente G vertelde:

“We zijn mee ingestapt in het proefproject van de provincie om met vijf gemeenten een ICT-coördinator te delen, aangezien we de nood aanvoelden om ondersteund te worden en advies te krijgen. Nu zijn we aangewezen op Cevi, maar dat advies is toch grotendeels commercieel.”

We kunnen besluiten dat ook de onderzochte gemeenten een voorkeur vertonen voor de samenwerking met de provincie. De belangrijkste reden hiervoor is dat de gemeenten niet goed weten wat te verwachten van de Vlaamse overheid. We behouden bovenstaande hypothese.

9.4. ADOPTIE

9.4.1. Adoptie als resultaat van de eigen behoeften

Hypothese: Adoptie is doorgaans niet het resultaat van de eigen behoeften van de gemeentelijke organisatie.

De vraag of de adoptie van nieuwe toepassingen voorkomt uit de behoefte van de gemeente zelf, is afhankelijk van toepassing tot toepassing. De adoptie van een digitaal loket is in geen enkele van de onderzochte gemeenten het gevolg van een behoefte hieraan. Toch beschikken reeds 4 van de 10 onderzochte gemeenten over een digitaal loket. De andere gemeenten verwachten om op korte of middellange termijn met een digitaal loket te starten. Dit ondanks de hoge kostprijs en de vaststelling dat het gebruik van het digitaal loket in de kleine gemeenten zeer beperkt blijft. We veronderstellen dat deze houding van de gemeenten ten aanzien van het digitaal loket veel te maken heeft met hoe zij een gemeentelijk eGovernment zien. Zo stelden de ondervraagde gemeentesecretarissen allemaal dat eGovernment volgens hen dat bepaalde diensten van de gemeente 24u. op 24 en 7 dagen op 7 voor de gebruikers van thuis uit beschikbaar zijn. Dit stemt sterk overeen met de mogelijkheden die een digitaal loket biedt. Ondanks de hoge kostprijs en het lage gebruik kiezen de gemeenten ervoor om met een digitaal loket te starten. Of er een behoefte aan een digitaal loket vanuit de gemeente of de burgers, wordt in geen enkele gemeente kritisch in vraag gesteld.

Voor de website verschilt de adoptie van gemeente tot gemeente. Sommige gemeenten zien een website als een belangrijk communicatiemiddel naar de burger toe en hebben een zeer duidelijk beeld van de informatie die ze op de website willen plaatsen. Ze hebben duidelijke verwachtingen over hoe hun website er moet uitzien en kiezen voor een lokale leverancier die een website ontwikkelt op maat van hun gemeente. Andere gemeenten hebben minder behoefte aan een gemeentelijke website. Ze starten met een website omdat ze het gevoel hebben niet achter te kunnen blijven op andere gemeenten en kopen doorgaans een bestaand pakket aan bij de grote leveranciers Schaubroeck en Cevi.

De start met het GIS ten slotte is voor weinig gemeenten het resultaat van een behoefte vanuit de dienst ruimtelijke ordening. De meeste van de onderzochte gemeenten zijn gestart met het GIS als gevolg van de decretale verplichting om een plan- en vergunningenregister digitaal aan te maken en bij te houden. De gemeenten kiezen als gevolg hiervan voor de aankoop van GIS-toepassingen van een bepaalde leverancier. Provinciale initiatieven zoals GIS West zorgen ervoor dat gemeenten met andere GIS-toepassingen wensen te starten los van het wettelijk verplichte plan- en vergunningenregister.

Ten slotte spelen ook ICT-leveranciers een belangrijke rol in de adoptie van nieuwe toepassingen. Regelmatige contacten met de huisleverancier zorgen ervoor dat de gemeenten op de hoogte blijven van het aanbod van de leverancier en de start van nieuwe toepassingen. Op die manier liggen zij ook mee aan de basis van de behoefte die gemeenten voelen om een bepaalde toepassing aan te kopen.

De besproken toepassingen tonen aan dat de adoptie ervan doorgaans niet het resultaat is van een organisatorische behoefte vanuit de gemeenten zelf. Ze geven verschillende redenen aan om met een bepaalde toepassing te starten. Hierboven werden een aantal externe redenen aangehaald om met een toepassing te starten. De hypothese die stelt dat adoptie doorgaans

niet het resultaat is van de eigen behoeften van de gemeentelijke organisatie, kunnen we op basis van deze bevindingen behouden.

9.4.2. Het ‘me too’-fenomeen

Hypothese: Adoptie wordt mee gestuurd door het ‘me too’-fenomeen.

Enkel gemeente D werkt in het kader van de intercommunale Leiedal samen met omliggende gemeenten op het gebied van ICT. Ondanks de vaststelling dat de er zo goed als geen formele samenwerkingsverbanden te vinden zijn tussen gemeenten, beïnvloeden ze elkaar wel. Gemeenten kijken naar de ontwikkelingen bij andere gemeenten. Soms nemen ze contact op met elkaar om meer informatie te verkrijgen over ervaringen met bepaalde toepassingen of leveranciers.

Gemeenten willen ook niet graag onderdoen voor elkaar. Het feit dat andere gemeenten over een bepaalde toepassing beschikken zoals een website of een digitaal loket, is een vaak gehoorde reden om er ook zelf mee te starten. Op de vraag of men het gevoel heeft dat men de boot niet mag missen antwoordde de systeemverantwoordelijke van gemeente J:

“Natuurlijk, we moeten toch niet onderdoen voor een andere gemeente. We moeten de eerste niet zijn, maar ook niet de laatste. Als je de eerste bent ben je altijd beduvelde, maar als je de laatste bent ben je te laat.”

Het ‘me too’-fenomeen zien we vooral bij de twee extern gerichte toepassingen. Gemeenten kunnen zeer duidelijk zien of een andere gemeente een website of een digitaal loket heeft, maar hebben minder een zicht op de evoluties op het gebied van GIS. Bijgevolg laten ze zich bij GIS minder leiden door de evoluties bij andere gemeenten.

Dit ‘me too’-fenomeen speelde duidelijk mee bij de beslissing al dan niet in te tekenen op initiatieven van de provincie. Het feit dat heel wat andere gemeenten instappen in een project van de provincie kan een voldoende reden zijn om dit ook te doen. Hieruit besluiten we dat we de hypothese over het ‘me too’-fenomeen kunnen behouden.

9.4.3. De kosten-batenanalyse

Hypothese: Adoptiebeslissingen zijn niet gebaseerd op een doorgedreven kosten-batenanalyse.

Geen enkele van de onderzochte gemeenten hanteerde duidelijk een kosten-batenanalyse. Het ‘me too’-fenomeen, het aanbod van de leverancier en/of decretale verplichting bepalen overwegend de beslissing om te starten met een bepaalde toepassing. Ondanks dat uit de vier gemeenten die reeds met een digitaal loket werken, blijkt dat de kosten niet echt in verhouding staan tot de baten, wensen ook de andere gemeenten in de nabije toekomst te starten met een digitaal loket. Veranderen van leverancier voor uitbreidingen kost veel geld en tijd en vergt veel inspanningen van de gebruikers. Eenmaal zij vertrouwd zijn om met een bepaald pakket te werken, is het beter bij dezelfde leverancier te blijven. We behouden op basis van de vaststellingen in de bijkomende gemeenten de stelling dat een adoptiebeslissing niet gebaseerd is op een doorgedreven kosten-batenanalyse.

9.4.4. Het verloop van de adoptiefase

Hypothese: De administratie staat in voor de verkenning en afweging van mogelijke toepassingen.

Hypothese: Politici zijn enkel geïnteresseerd in extern gerichte toepassingen.

In alle onderzochte gemeenten verloopt de adoptiefase op een gelijkaardige manier als in de testgemeenten. We behouden dan ook de hypothese over de rol van de administratie in de adoptiefase. In alle onderzochte gemeenten formuleert de administratie een voorstel en keurt het college dit voorstel al of niet goed. Een uitspraak van de gemeentesecretaris van gemeente D illustreert deze manier van werken:

“Het beleid staat er achter en ze rekenen op ons, de administratie. Pas wanneer een voorstel goed is uitgewerkt, gaan we ermee naar het college. Het college heeft dan het laatste woord.”

Om de adoptiefase te kunnen afronden met een positieve adoptiebeslissing, gebruikt de administratie regelmatig de omgeving als hefboom. De vaststelling dat reeds heel wat andere gemeenten met een bepaalde ICT-toepassing gestart zijn, is voor een college vaak doorslaggevend argument om te beslissen dit ook te doen.

Ondanks dat de politici zelden initiatief nemen om een ICT-toepassing aan te kopen, wil dit niet zeggen dat het college negatief tegenover ICT staat. Afhankelijk van gemeente tot gemeente volgt het college het advies van de administratie of heeft het college meer inspraak in de uiteindelijke beslissing. Zo stelde de gemeentesecretaris van gemeente F:

“Het college volgt de administratie.”

In de onderzochte gemeenten zagen we eenzelfde invulling van de rol van de administratie en de politiek. Net zoals in de testgemeenten nemen politici in de andere gemeenten ook zeer weinig initiatief. In een drietal gemeenten zagen we de betrokkenheid van een van de schepenen in de adoptiefase. Enkele personen uit de administratie en een schepen bespraken in deze gemeenten samen de mogelijke aankoop van een nieuwe toepassing. Dit werd zo gedaan omdat de beslissing door het college veel vlotter verloopt wanneer de administratie iemand van het college mee betreft in de uitwerking van een voorstel. In 5 van de 10 gemeenten werd gesteld dat het college duidelijk meer belang hecht aan de aankoop van extern gerichte toepassingen. De respondenten hebben het gevoel dat dossiers met betrekking tot intern gerichte toepassingen sterker gemotiveerd moeten worden dan extern gerichte toepassingen. Of zoals gemeentesecretaris van gemeente G het proces omschrijft:

“Het college is de beslisser. Er wordt van iedereen verwacht om een zo breed mogelijk beeld te scheppen, pro en contra. Op basis van de argumenten stel ik voor om dit te kiezen. Het is aan ons om het dossier goed voor te bereiden, als je echt iets wil, moet je het maar goed voorbereiden.”

In de 5 andere gemeenten stelden de respondenten dat het college geen onderscheid maakt tussen intern en extern gerichte toepassingen. We moeten op basis van deze bevindingen de hypothese die stelt dat politici enkel geïnteresseerd zijn in extern gerichte toepassingen, verwerpen.

9.5. DE IMPLEMENTATIE

Hypothese: Kleine gemeenten hanteren geen strategie voor het implementeren van ICT-toepassingen.

De implementatie is de fase van interne strategievorming die volgt op een positieve adoptiebeslissing. In theorie wordt de adoptiebeslissing in de implementatiefase als het ware ‘vertaald’ in een reeks activiteiten om te komen tot het feitelijke gebruik van de toepassing in de gemeente. Deze fase is bepalend voor de mate waarin en de manier waarop een ICT-toepassing binnen de gemeente zal worden gebruikt. Tijdens de gesprekken in de onderzochte gemeenten werd echter duidelijk dat geen van deze gemeenten duidelijke doelstellingen of een strategie vooropstelt voor de invoering van nieuwe toepassingen.

In geen enkele gemeente neemt iemand het initiatief bij de invoering van ICT-toepassingen. Niemand is verantwoordelijk voor het beschrijven of vastleggen van het invoeren van een nieuwe toepassing of voor de opvolging ervan. Gemeenten rekenen voor de installatie van de nieuwe toepassing op de huisleverancier. Deze organiseert ook opleidingen die door de gebruikers gevolgd worden. De stap naar het gebruik van de nieuwe toepassingen wordt door de gemeenten als vanzelfsprekend ervaren.

Een positieve adoptiebeslissing houdt dus niet noodzakelijk een succesvolle implementatie in. In de onderzochte gemeenten kwam duidelijk naar voor dat de individuele gebruikers een belangrijke rol spelen in de implementatiefase. Door een nieuwe toepassing al of niet te gebruiken, oefenen de leden van het gemeentepersoneel als gebruikers een belangrijke invloed uit op het succes van de implementatie van deze toepassing. Individuele gebruikers behouden duidelijk een grote autonomie. De organisatie treedt hier ook niet op. Wat men uiteindelijk wil bereiken, ligt bij de implementatie nog vaak open. Zo vertelde de GIS-verantwoordelijke van gemeente H:

“GIS heeft als meerwaarde tegenover het plan- en vergunningenregister dat je zelf nieuwe lagen kan aanmaken of bewerken. De mensen die momenteel met het planregister werken hebben dat eigenlijk niet echt nodig. Het zal een beetje zoeken zijn, maar voorlopig gaan we ervan uit dat er maar één iemand mee werkt dat dus één iemand op opleiding gaat. Het is afwachten, het is zoeken.”

Dit alles wijst er op dat de fase van de implementatie in kleine gemeenten met weinig zorg en opvolging gebeurt. We kunnen de hypothese die stelt dat de gemeenten geen implementatiestrategie hanteren, behouden. Zelfs in kleine gemeenten met korte afstanden tussen de mensen en de diensten, blijft een doordachte implementatie blijkbaar achterwege.

9.6. HET GEBRUIK

Hypothese: Het gebruik van ICT-toepassingen wordt in kleine gemeenten niet opgevolgd.

De fase van het gebruik kan worden omschreven als de vertaling van de gemeentelijke adoptiebeslissing in verschillende individuele adoptiebeslissingen. De focus ligt hierbij op het

daadwerkelijk inzetten van de ICT-toepassing door de individuele gebruikers. De beslissing om nieuwe ICT-toepassingen niet te gebruiken, heeft te maken met de affectieve toegankelijkheid van de toepassing. De gebruikers kunnen de toepassingen als niet gebruiksvriendelijk beoordelen en er een weerstand tegen ontwikkelen.

Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van de gemeentelijke website en het GIS. Na de beslissing om met een website te starten, wordt in een aantal gemeenten verwacht dat de verschillende diensten informatie aandragen en aandacht hebben voor updates. Dit verloopt in verschillende gemeenten erg moeizaam. Het gebruik van de GIS-toepassingen blijft gebonden aan de persoon die een opleiding heeft gevolgd en instaat voor de opmaak van het plan- en vergunningenregister.

In de onderzochte gemeenten wordt nauwelijks aandacht besteed aan het gebruik van en weerstand tegen ICT-toepassingen. Niemand volgt het gebruik van de beschikbare toepassingen op. Het gebruik ervan wordt al te vaak als vanzelfsprekend beschouwd. De hypothese die stelt dat het gebruik van ICT-toepassingen niet wordt opgevolgd, wordt behouden.

9.7. DE EFFECTEN

Hypothese: Kleine gemeenten volgen de effecten niet op.
--

Weinig gemeenten hebben een zicht op de effecten die ICT-toepassingen met zich brengen. De gesignaleerde effecten beperken zich tot een efficiëntere en meer nauwkeurige werking met GIS en een extra taakbelasting met de website. Dit zijn beide duidelijk eerste-orde effecten die gerelateerd zijn aan de taakuitvoering zelf. Effecten voor de organisatie worden niet genoemd. We kunnen de hypothese dat kleine Vlaamse gemeenten de effecten niet opvolgen dus zeker bevestigen.

9.8. OVERZICHT HYPOTHESEN

Op basis van de uitbreiding van het onderzoek met tien Vlaamse gemeenten kunnen we stellen dat het merendeel van de opgestelde hypothesen opgaan voor kleine gemeenten. Onderstaande tabel zet de hypothesen nog eens op een rij.

Hoofdstuk 9: Toetsing van de hypotheses

Individu	1. Vanuit de sociale rol van opinieleider beïnvloedt de gemeentesecretaris de houding en het gedrag van het gemeentepersoneel en de politiek t.o.v. ICT.	Behouden
	2. De functie van systeemverantwoordelijke in kleine gemeenten beperkt zich tot de dagelijkse ondersteuning van ICT-toepassingen. <u>Verfijnde hypothese 2a:</u> De functie van systeemverantwoordelijke in kleine gemeenten omvat voornamelijk de dagelijkse ondersteuning van ICT-toepassingen. <u>Nieuwe hypothese 2b:</u> Systeemverantwoordelijken die behoren tot de top van de administratie hebben een ruim beeld van waar ze naartoe willen op het gebied van eGovernment.	Verfijnd Nieuwe hypothese
	3. Diensthoofden spelen een centrale rol in de diffusie van ICT-toepassingen door hun dienst.	Behouden
Organisatie	4. De aanwezigheid van gestructureerde overlegorganen heeft een positief effect op de diffusie van ICT binnen kleine gemeenten.	Verworpen
Omgeving	5. De gemeenten geven de voorkeur aan de stap-voor-stap aanpak van de provincies en nemen een kritische en afwachtende houding aan tegenover de initiatieven van de Vlaamse overheid.	Behouden
	6. Kleine gemeenten zijn afhankelijk van de samenwerking met een vaste huisleverancier.	Behouden
Adoptie	7. Adoptie wordt mee gestuurd door het 'me too'-fenomeen.	Behouden
	8. Adoptie is vaak niet het resultaat van de eigen behoeften van de gemeentelijke organisatie.	Behouden
	9. Een adoptiebeslissing is niet gebaseerd op een doorgedreven kosten-batenanalyse.	Behouden
	10. De administratie staat in voor de verkenning en afweging van mogelijke toepassingen.	Behouden
	11. Politici zijn enkel geïnteresseerd in extern gerichte toepassingen.	Verworpen
Implementatie	12. Kleine Vlaamse gemeenten hanteren geen strategie voor het implementeren van ICT-toepassingen.	Behouden
Gebruik	13. Het gebruik van ICT-toepassingen wordt niet opgevolgd.	Behouden
Effecten	14. Kleine Vlaamse gemeenten volgen de effecten niet op.	Behouden

Tabel 20: Hypothesen op basis van het onderzoek in twee testgemeenten

IV. TOT SLOT

10. UITDAGINGEN

10.1. ICT IN KLEINE VLAAMSE GEMEENTEN

In dit verkennend onderzoek hebben we geprobeerd een beeld te schetsen van de ontwikkeling van eGovernment in kleine Vlaamse gemeenten. Zo stelden we vast dat kleine gemeenten over weinig informaticakennis beschikken en weinig verwachtingen hebben t.a.v. ICT en dat de adoptie van ICT-toepassingen doorgaans niet het resultaat is van de behoefte van de gemeentelijke organisatie. Op basis van de gesprekken in de onderzochte gemeenten kunnen we stellen dat kleine gemeenten een passieve en afwachtende houding aannemen t.a.v. ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie in de richting van een eGovernment.

In deze ontwikkeling volgen kleine gemeenten wat andere gemeenten doen en wat hun omgeving hen aanreikt. Zo zagen we dat de omgeving de adoptie van ICT-toepassingen in kleine gemeenten sterk aanstuurt. Veel keuzes die kleine gemeenten maken op het vlak van ICT worden ingegeven door de verwachtingen vanuit hun omgeving en niet vanuit de eigen behoeften vanuit de organisatie. Naast het aanbod van de leverancier is het idee van niet achter te kunnen blijven op andere gemeenten vaak een voldoende reden om een nieuwe toepassing aan te kopen. Aangezien kleine gemeenten veel belang hechten aan de compatibiliteit van de beschikbare toepassingen, kiezen ze bewust voor een nauwe samenwerking met en afhankelijkheid van een huisleverancier. Deze manier van werken heeft als gevolg dat de adoptiebeslissingen van kleine gemeenten niet het resultaat zijn van een doorgedreven kosten-batenanalyse.

Wanneer we kijken naar de gemeente als organisatie zien we dat er weinig stimulans uitgaat van de politici binnen kleine gemeenten. Het zwaartepunt van het diffusieproces ligt bij de administratie. De administratie gebruikt vaak de ICT-omgeving van de gemeente als hefboom voor de adoptie van nieuwe toepassingen. We stelden vast dat wanneer het gaat om ICT de gemeente als organisatie op de achtergrond blijft. Kleine gemeenten vertalen de verwachtingen vanuit hun omgeving niet naar een eigen beleid en ze hanteren geen duidelijke strategie op het gebied van ICT. Er is geen sprake van kleine gemeenten als lerende organisaties. Aangezien er geen beleid of strategie wordt vooropgesteld, is er evenmin terugkoppeling mogelijk. Niemand binnen de gemeente neemt deze taak op zich. De personen die een rol spelen op het gebied van ICT binnen kleine gemeenten, nemen dit als extra taak vanuit hun eigen interesse. Een goede opvolging van de fasen van de implementatie, het gebruik en de effecten blijft bijgevolg achterwege.

Deze manier van werken vertaalt zich naar de invulling van de functie van systeemverantwoordelijke in kleine gemeenten. Op basis van voorgaand onderzoek in Maldegem en Beveren weten we dat middelgrote gemeenten werken met een eigen ICT-dienst. In de onderzochte kleine gemeenten waren er geen dergelijke ICT-diensten aanwezig. Kleine gemeenten beschikken enkel over een deeltijdse systeemverantwoordelijke wiens functie zich voornamelijk beperkt tot de dagelijkse ondersteuning van de beschikbare toepassingen.

Toch kunnen we niet spreken over dé kleine gemeente. Tijdens de gesprekken werd duidelijk dat de ene gemeente de andere niet is. Het is vooral de omgeving die aangeeft met welke toepassingen de kleine gemeenten starten. Onderlinge verschillen tussen de gemeenten zoals ICT-cultuur, de aanwezigheid van technologische kennis of politiek engagement, beïnvloeden

de snelheid waarmee dit gebeurt. Bepaalde gemeenten gaan sneller over tot adoptie van bepaalde toepassingen of doorlopen het diffusieproces sneller, maar ze bewandelen allemaal hetzelfde pad.

10.2. EGOVERNMENT IN KLEINE VLAAMSE GEMEENTEN

Het proces waarmee ICT kleine gemeenten binnenkomt, doet de vraag rijzen of kleine gemeenten wel aan eGovernment doen. Tijdens de gesprekken stelden we vast dat de kleine gemeenten openstaan voor ICT-toepassingen binnen de gemeente, maar dat er geen sprake is van een ICT-beleid of een duidelijke strategie. De organisatiestructuur van de gemeente wordt niet in vraag gesteld. ICT is in kleine gemeenten (nog) geen hefboom voor organisatievernieuwing, maar bestendigt enkel de bestaande processen.

Volgens ons slaat de term eGovernment in de eerste plaats op het herdenken van de organisatieprocessen en de dienstverlening en niet louter op de digitalisering van de bestaande processen zoals het geval is in de onderzochte gemeenten. Dit veronderstelt een verschuiving van het denken in termen van producten naar het denken in termen van processen. De dienstverlening dient nauwer aan te sluiten bij de behoeften van de burgers. Deze kanteling van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte dienstverlening heeft onvermijdelijk gevolgen voor de organisatiestructuur van de gemeente.

Er is dus een belangrijk verschil tussen enerzijds enkel de ‘aanwezigheid’ van ICT die losstaat van enige organisatieontwikkeling en anderzijds de organisatieveranderingen en – vernieuwingen vanuit de behoeften van de burger met ICT als katalysator. Op basis van onze bevindingen durven we dan ook te stellen dat kleine gemeenten onvoldoende de mogelijkheden en kansen benutten die ICT hen biedt en dat er op dit moment nog geen sprake is van een eGovernment.

10.3. AANZET TOT VERDER ONDERZOEK

In dit onderzoek hebben we het theoretisch model van Bouwman e.a. als basis genomen om een beeld te krijgen van de ontwikkeling van eGovernment in kleine gemeenten. De opdeling in fasen en analyseniveaus bleek zeer bruikbaar om een goed zicht te krijgen op het verloop van diffusie van ICT in de onderzochte gemeenten, maar schiet te kort om veranderingsprocessen binnen de gemeenten als organisaties te kunnen vatten.

Tijdens dit onderzoek was dit tekort nog niet problematisch gezien het snel duidelijk was dat er bij kleine gemeenten (nog) geen sprake is van dergelijke veranderingen op het niveau van de gemeentelijke organisatie. We veronderstellen echter dat dit in grotere gemeenten en steden wel het geval zal zijn. Het vroegere onderzoek in Maldegem en Beveren toonde reeds enkele verschillen met kleine gemeenten. Er is een groter personeelsbestand, hoger geschoold personeel en meer financiële middelen. Maar nog belangrijker, beide gemeenten beschikken over meer technologische kennis alsook over een ICT-dienst met aan het hoofd een voltijdse ICT-verantwoordelijke. Dit vergroot de aandacht voor de organisatorische processen en de rol van ICT hierin. In het verdere onderzoek bij middelgrote gemeenten en steden zullen we dan ook op zoek gaan naar andere invalshoeken om het gebruikte theoretisch kader verder uit te

Hoofdstuk 10: Uitdagingen

breiden zodat we niet enkel kijken naar het diffusieproces van ICT, maar ook naar veranderingsprocessen binnen de gemeentelijke organisaties.

BRONNEN

Andriessen, J.H.T.H. (1989). Nieuwe media in organisaties: gebruikt of niet? In: Bouwman, H. & N. Jankowski (red.). *Interactieve media op komst*. Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever, PP 17-28.

Bouwman, H., van Dijk, J., van den Hooff, B., & van de Wijngaert, L. (2002). *ICT in organisaties. Adoptie, implementatie, gebruik en effecten*. Amsterdam: Boom, 264 pp.

Desanctis, G. & Poole, M.S. (1994). Capturing the Complexity in Advanced Technology Use: Adaptive Structuration Theory. *Organization Science*, 5, p. 132.

Frambach, R.T. (1993). An Integrated Model of Organizational Adoption and Diffusion of Innovations. *European Journal of Marketing*, 27 (5), pp. 22-41.

Hooff, B.J. van den (1997). *Incorporating electronic mail; adoption, Use and effects of electronic mail in Organizations*. Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgeverij.

Rogers, E.M. (1983). *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.

Rotthier, S. & De Rynck, F. (2005). *eGovernment bij lokale overheden. Een verkennend onderzoek*. Onderzoeksrapport Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 75p.

Sproull, L. & S. Kiesler (1991). *Connections: New Ways of Working in the Networked Organization*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

VVSG (2001). *Kleine gemeenten zelf aan het woord. Een analyse van de noden binnen de kleine gemeenten*. 93p.