



Elk zijn e-gov

‘Vlaanderen: radicaal digitaal’. De nieuwe slogan van deze Vlaamse regering belooft dat ICT de dienstverlening van de overheid drastisch zal verbeteren. Al meer dan tien jaar spelen wij vanuit de UGent een ondersteunende rol in de uitbouw van deze elektronische overheid (e-gov), onder andere door doorlichting en advies voor 80 gemeenten en steden. Het is vanuit die ervaringen dat we onze zorgen onder woorden brengen over de manier waarop de Vlaamse overheid e-gov inzet in de relatie met die lokale besturen. Zoals dat nu gebeurt, is e-gov zelf een probleem dat leidt tot minder efficiënte dienstverlening. De belangrijkste verklaring is het gebrek aan leiderschap, eenheid en aansturing op Vlaams niveau en de vele van elkaar geïsoleerde Vlaamse e-gov initiatieven. De nieuwe slogan zorgt eerder voor scepticisme dan hoop.

In april 2014 sprak toenmalig minister van bestuurszaken Geert Bourgeois van een totale lastenvermindering van 197 miljoen euro dankzij 230 (!) projecten gericht op administratieve vereenvoudiging, vaak met een ICT-luik. 120 miljoen zou komen van de invoering van de digitale bouwaanvraag, het paradepaardje van wat in het jargon de ‘geïntegreerde keteninformatisering’ heet: de keten aanvragende burger – behandelende gemeente – Vlaamse overheid zou voor al die dossiers volledig elektronisch verlopen. Vandaag, een jaar later, gebruiken 12 van de 308 Vlaamse gemeenten dat systeem en zijn honderd elektronische dossiers opgemaakt. Eén van die 12 gemeenten behandelde 40 dossiers nog op de oude manier, via papier, en 2 dossiers elektronisch; een andere gemeente komt aan 14 elektronische dossiers op 182 aanvragen. Een eerder beperkt succes.

De digitale bouwaanvraag, zelf dus nog lang niet ingeburgerd, blijkt evenwel zelf maar een deel van de dienstverlening op te vangen: andere stedenbouwkundige procedures (beroepen, verkavelingsvergunningen, attesten,...) kunnen niet verlopen via dit kanaal. Wie verbouwt, zo merkt minister Schauvlieghe nu op, moet meerdere aanvragen indienen (attest voor stookolietank, centrale verwarming, drinkwaterinstallatie,...) maar dat is allemaal niet in de toepassing van de digitale bouwaanvraag opgenomen. ‘Geïntegreerde keteninformatisering’ is dat dus helemaal niet, ook al zou de digitale aanvraag zoals ze nu is uitgewerkt, wel een succes zijn. De gemeente die geïntegreerd en digitaal wil werken, moet zelf investeren in digitale koppelingen tussen al deze verschillende Vlaamse procedures en verschillende manieren van werken. En of die koppelingen gemakkelijk lukken hangt van de leverancier af waarmee de gemeente werkt. Maar die leverancier werkt niet gratis. E-gov veroorzaakt zo nieuwe kosten.

De technische uitrol van de digitale bouwaanvraag leidt tot problemen. Het loket is weinig gebruiksvriendelijk en koppeling van de lokale software met het loket vraagt bij verschillende besturen om de haverklap technische aanpassingen. Het is mogelijk dat dit de gebruikelijke kinderziektes zijn maar vertrouwen wekt dat bij de gemeenten niet. Dit soort elektronische diensten werkt ook sterk uniformiserend. Het elektronisch systeem dicteert en het laat minder burgergericht maatwerk toe. We merken dat gemeentebesturen nu, bij het indienen van een aanvraag, dossiers eerst informeel controleren vooraleer het in elektronische behandeling gaat. Als een dossier direct via het digitale loket binnenkomt, start de procedure ook meteen en is de ambtenaar vaak verplicht het dossier onvolledig te verklaren en moet men opnieuw beginnen. Dat alles kost de burgers en de gemeenten extra tijd en mankracht: e-gov veroorzaakt nieuwe kosten. Het voorbeeld toont een kernprobleem dat we in onze tien jaar werking voortdurend hebben gezien: Vlaamse diensten hebben vaak geen benul hoe het er op de werkvloer van gemeenten aan toe gaat.

Ondertussen komt de digitale omgevingsvergunning er zagezegd in 2015 aan: een integratie van de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning. Dat vergt alweer aanpassingen van het digitale bouwloket dat zelf nog niet eens functioneert. Overleg hierover is er tot nu niet geweest; gemeenten zullen hiervoor andermaal eigen software moeten afstemmen of aankopen. Het voornaamste probleem is dat de beide Vlaamse diensten, voor ruimtelijke ordening en voor milieu, heel andere inzichten hebben over deze dienstverlening. Dat betekent dat bij het uitwerken van het concept van de digitale bouwaanvraag geen rekening is gehouden met de milieuprocedures en de ene administratie is nu niet van plan het systeem van een andere over te nemen. Van die integratie komt in 2015 helemaal niets in huis.

Het voorbeeld illustreert hoe e-gov op Vlaams niveau werkt: een nog niet eens operationele toepassing krijgt aanpassing na aanpassing, telkens eenzijdig vanuit de logica van de betrokken Vlaamse dienst bedacht en zonder kennis van noch contact met de werkvloer in de gemeenten; andere diensten ontwerpen los daarvan andere procedures die dan niet in de logica van de eerste passen. Dat er stap voor stap wordt gewerkt, is niet het probleem, wel dat dit verloopt zonder zicht op het geheel en dat er steeds weer apart uitgedachte ICT – platformen bijkomen die niet flexibel genoeg zijn om aan andere platformen te koppelen. Het gevolg is dat de performantie van aparte toepassingen daalt en de inefficiënties per toepassing voor de burger en gemeenten toenemen. E-gov is dan weer zelf een probleem.

We inventariseerden hoeveel zogenaamde GIS – verplichtingen op de gemeenten afkomen. GIS staat voor Geografische Informatie Systemen, het op kaart inbrengen van allerlei geografische gegevens: bouwvergunningen, riolen, kadaster, inplanting van voorzieningen,... Potentieel bijzonder nuttig als onderlegger voor het hele lokale beleid. We vonden een tiental toepassingen, allemaal vanuit een eigen Vlaamse dienstgebonden logica bedacht met eigen procedures en eigen toepassingen. De ene Vlaamse dienst vraagt geografische gegevens op bij gemeenten waar een andere Vlaamse dienst over beschikt. Gemeenten die zelf in GIS hebben geïnvesteerd, moeten extra investeren in mankracht en software om koppelingen te bouwen tussen deze aparte Vlaamse GIS – systemen.

Gemeenten moeten gegevens aanleveren over de milieuhandhaving terwijl die gegevens beschikbaar zijn bij een andere Vlaamse entiteit. De digitale handtekening die het één-loket in het kader van het toezicht tussen gemeenten en de Vlaamse overheid moet faciliteren, is getest maar alweer afgebouwd. Verschillende Vlaamse entiteiten hanteren andere regels en kiezen eigen oplossingen voor de digitale handtekening. Het gebruik van dat platform gaat op het lokale niveau gepaard met heel wat ergernis. Er is onduidelijkheid en onzekerheid over de juridische waarde van de handtekeningen die met dat platform kunnen worden aangemaakt en de inefficiëntie neemt toe omdat het gebruik complex is, met vele manuele tussenstappen.

Wie files door wegenwerken wil vermijden, kijkt best zowel op de website van het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) als op de website van het GIPOD (Generiek InformatiePlatform Openbaar Domein). GIPOD komt van het AGIV, het Agentschap voor Geografische Informatie. En dat is iets anders dan het Agentschap Wegen en Verkeer. Het AWV vult blijkbaar niet consequent het GIPOD aan, waardoor niet alle wegenwerken op autostrades en gewestwegen op het GIPOD zichtbaar zijn.

Met veel moeite is op Vlaams niveau het Magda – platform (Maximale GegevensDeling tussen Administraties en Agentschappen) gerealiseerd, een project en infrastructuur voor gegevensdeling tussen administraties. Er zijn nu en dan successen, een goed voorbeeld is de koppeling met de Federale Overheidsdienst Financiën inzake inkomens van personen of gezinnen. Maar in de verhouding met de gemeenten blijft MAGDA dode letter en werkt het niet door in Vlaamse administraties die verdergaan met het installeren van nieuwe geïsoleerde systemen van informatie-opvraging bij gemeenten.

Ondertussen vinden 308 gemeenten het warm water uit. Ze proberen op eigen ritme tot werkbare oplossingen te komen, ook met interne problemen van sectorale opdeling en te weinig aansturing en leiderschap. Wij weten na tien jaar werken dat het gros van onze gemeenten helemaal niet de capaciteit heeft om met ICT om te gaan. Zelfs de integratie van OCMW in gemeenten zal daar niet veel aan veranderen. Twee kleintjes maken nog altijd geen groot. Het gebrek aan capaciteit leidt tot grote afhankelijkheid van

een beperkt aantal leveranciers die de toon zetten. Het voornaamste probleem is ook hier de afwezigheid van de Vlaamse overheid.

Lokale besturen en goede dienstverlening hebben vooreerst nood aan een stabiel en duidelijk interbestuurlijk kader. Dat kader is er niet en stabiel is het zeker niet. De Vlaamse overheid moet bij het ontwikkelen van nieuwe toepassingen van op de werkvloer vertrekken en niet vanuit de eigen logica's, opgedeeld per dienst. Ten tweede moeten de regionale en de federale overheden meer samenwerken aan een afgestemd stelsel van authentieke bronnen die gemeenten als stabiele basis voor hun interne werking kunnen gebruiken. Het gebrek daaraan leidt nu te veel tot inefficiënte lokale processen. Het hanteren van verschillende manieren om adressen weer te geven in verschillende authentieke bronnen is daar een goed voorbeeld van. En waar authentieke bronnen al bestonden, zoals de Federale Kruispuntbank voor Ondernemingen (voor bedrijfsgegevens), vond de Vlaamse overheid het wenselijker om met een eigen, op de federale KBO gebaseerde, verrijkte databank voor ondernemingen te starten waardoor bij gemeenten vooral verwarring ontstaat. De verzonken kost om met twee databanken te werken, dat heeft nog niemand berekend. Ten derde is een veel sterkere ondersteuningsstructuur nodig die de gemeenten in tal van e-governmentprocessen kan begeleiden bij de invoering van projecten, die afspraken inzake standaarden maakt of afdwingt bij de lokale ICT-dienstenleveranciers, die beter communiceert over het ondersteuningsaanbod.

ICT kan helpen om de overheid beter te maken, maar ICT leidt ook tot nieuwe problemen. Her en der zijn aparte toepassingen van de Vlaamse overheid voor burgergerichte dienstverlening succesvol (e-loket bij de Lijn; aanvragen voor studietoelagen), maar in de Vlaams – lokale verhoudingen zijn er vooral veel problemen. ICT – professionals en projectleiders beloven steevast dat ICT, later, tot beterschap zal leiden, terwijl ze op de rokende ruïnes staan van een vorige toepassing die is mislukt. Medewerkers op de werkvloer verliezen dan hun geloof in de kansen die ICT kan bieden, zoals gemeenten nu het vertrouwen in de Vlaamse overheid kwijt zijn. Bovendien kost dit allemaal heel veel en eens de basisinvestering is gemaakt, kunnen besturen moeilijk nog terug. ICT betonnet bepaalde praktijken, ook als die lang niet zo optimaal zijn. ICT is te belangrijk en te kostelijk om aan informatici over te laten.

Aan nieuwe concepten of nieuwe marketingtermen hebben we geen behoefte meer. Met alle vorige komen we meer dan toe. In de omgang met de gemeenten is nood aan pragmatiek, aan handelen vanop de werkvloer. Een pragmatische ontwikkeling van ICT-systemen is nodig waarbij elke stap grondig afgewerkt en geëvalueerd wordt samen met alle gebruikers vooraleer men zich in het volgende avontuur stort. Er is echter vooral nood aan een Vlaamse overheid die het eigen huishouden radicaal aanpakt, inclusief een meer betrokken en geïnformeerd politiek leiderschap dat met sterkere managers een geïntegreerde aanpak van het Vlaams-lokale e-government garandeert. De huidige discussies over de hervorming van de Vlaamse overheid geven weinig hoop: andermaal is de Vlaamse overheid vooral met zichzelf bezig. Tientallen hervormingsprojecten zien, op papier, het licht. Kringetjes draaien: veel meer is het niet. E-gov beloven en beloven via e-gov: we zijn zelf, samen met de gemeenten, een beetje ons geloof kwijt.

Filip De Rynck, Hoogleraar Bestuurskunde, UGent en drs. Simon Vander Elst, assistent, UGent