

Editoriaal

Simon Vander Elst¹ en Filip De Rynck²

Gastredacteurs³

Dit is het vierde themanummer over de elektronische overheid in het Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement. In 2005 beschreef het themanummer (ROBBEN & SNIJKERS 2005) meerdere vernieuwende e-governmentprojecten op de verschillende bestuursniveaus. ROTTHIER, DE RYNCK & BOUDRY (2007) bundelden in 2007 een reeks van artikelen met de focus op de interactie tussen ICT en de organisatie in lokale besturen. In 2008 ging het themanummer (BOUCKAERT 2008) over het toenemende interbestuurlijke karakter van de elektronische overheid. Centraal stonden cases die wijzen op het belang van uitwisseling en koppeling van gegevens tussen overheden. Hoe positioneert dit themanummer zich?

Dit themanummer verschijnt tegen de achtergrond van een Vlaamse overheid die overtuigd inzet op een verregaande digitalisering van de front- en backoffice van de overheid. 'Radicaal digitaal' luidt de baseline van het e-governmentbeleid van de Vlaamse overheid in haar nieuwe regeerakkoord. Tegen 2020 wil de Vlaamse overheid alle administratieve transacties tussen overheid en burgers of lokale besturen en ondernemingen via digitale kanalen aanbieden. Alle interne en externe processen moeten maximaal worden gedigitaliseerd. De uitbouw van en het gebruik van authentieke gegevensbronnen moet worden voortgezet teneinde informatieverplichting bij de burger en ondernemer te reduceren. Naast het Vlaamse bestuursniveau formuleren ook de Vlaamse steden en gemeenten ambitieuze doelstellingen inzake digitalisering. ICT wordt in die steden en gemeenten onder meer beschouwd als een belangrijke hefboom voor een klantgerichtere dienstverlening en een efficiëntere backoffice.

Overheden en beleidsmakers hanteren bij al deze ambities een instrumentele kijk op ICT. De achterliggende idee is vaak dat de implementatie van een systeem redding zal brengen voor het geïdentificeerde probleem. ICT wordt beschouwd als een instrument in de handen van managers die het vrij kunnen inzetten om de door hen geformuleerde doelstellingen te realiseren. Een dergelijk perspectief is logisch vanuit het standpunt van de overheid, maar in de literatuur heeft dit perspectief aan belang ingeboet (zie WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID 2011). Het instrumentele perspectief gaat volgens critici immers te sterk uit van de mogelijkheid van een volkomen stuurbaar en beheersbaar digitaliseringsproces. En als de vooropgestelde doelstellingen toch niet worden behaald, dan heeft dat volgens de instrumentele benadering niets te maken met het systeem maar met de gebruikers van het systeem, een gebrekkige proces- en informatieanalyse, of een slecht georkestreerd implementatieproces. Naar onze mening is het instrumentele perspectief ontoereikend om de complexe dynamiek en interactie tussen ICT en publieke organisaties te begrijpen. Het instrumentele perspectief houdt immers te weinig rekening met de gebruikers van ICT-systemen, hoe die gebruikers de toenemende digitalisering ervaren en evalueren en vooral hoe, op het uitvoerende niveau, vaak nieuwe onvoorspelbare manieren van werken met ICT ontstaan die niet in het initiële plan waren voorzien.

Wij vinden dat het uitvoerende niveau, i.e. de *street level bureaucrats* en hoe zij met ICT werken en ICT evalueren, een prominentere plaats behoort te krijgen in de studie van de elektronische overheid. Het gedetailleerd in kaart brengen van de dynamiek op het niveau van de werkvloer, de manieren van werken met ICT en de evaluaties op dat niveau ten aanzien van toenemende digitalisering, bieden volgens ons de mogelijkheid om beter te begrijpen waarom er vaak discrepanties zijn tussen de plannen en de effectieve realisaties bij ICT-projecten. Om die redenen staat het uitvoerend niveau centraal in dit themanummer. We blazen daarmee nieuw leven in een onderzoekstraditie die in de jaren negentig

opgang maakte in Nederland (zie bijvoorbeeld het werk *System level bureaucrats* van BOVENS & ZOURIDIS). We koppelen de studie van het uitvoerende niveau aan een focus op de lokale besturen, in het bijzonder de steden en gemeenten, inclusief de digitale transacties tussen deze besturen en de Vlaamse overheid.

In het artikel "Structuur in de chaos. Informatiebeheer bij lokale besturen via I-scan 2.0" confronteren Pieter Sellenslagh en Liesbet Groffils de ambities van het management inzake digitalisering en informatiebeheer met de reële manieren van werken in de gemeenten. Alles samen overwogen, besluiten de auteurs dat de kloof tussen ambities, met daarnaast de verwachtingen die men op technologisch vlak heeft, en de geschetste praktijk zeer groot zijn. Volgens Sellenslagh en Groffils wil dit echter niet zeggen dat er geen stappen vooruit gezet (kunnen) worden. Zij stellen dat een optimalisatie van processen en het verbeteren van de organisatiestructuur de basis vormen voor een goed informatiebeheer. Als die basis niet in orde is, draagt digitalisering weinig bij. Ze bepleiten een stapsgewijze optimalisering van het informatiebeheer en stellen: *"Een grote sprong kan soms waardevol zijn, maar blijft ook dan beter beperkt tot een grote verbetering van een bepaald onderdeel van het lokaal informatiebeheer, in plaats van het tegelijk opstarten van verschillende werven die dan al snel verlaten of als casco achterblijven."*

Simon Vander Elst en Filip De Rynck gaan in hun artikel "Kantelende centrumsteden. De interactie tussen IT en organisatie in Vlaamse stadsbesturen doorgrond" dieper in op de wisselwerking tussen ICT en de organisatie in de stad Mechelen. Ze brengen tien jaar van ICT- en organisatieveranderingen in kaart en confronteren die empirische analyse met de assumpties van de business-IT alignment-literatuur. In hun conclusie schetsen de auteurs de contouren van een alternatieve alignmentbenadering, meer op maat van publieke organisaties. De confrontatie toont dat het begrijpen van de interactie tussen ICT en organisatie vereist dat we ICT- en organisatieverandering op de lange termijn bestuderen, dat we de veelheid aan actoren, inclusief de uitvoerende medewerkers en hun posities in kaart brengen en rekening houden met de doorwerking van het afgelegde veranderingspad van een organisatie. Die politieke en institutionele variabelen ontbreken nu in de business-IT alignment-literatuur, maar zijn wel noodzakelijk om tot een meer gebalanceerde evaluatie van de lokale elektronische overheid te komen.

De bijdrage "Informatie-uitwisseling vanuit interbestuurlijk perspectief. Een analyse vanop de werkvloer" (Jolien Dewaele, Filip De Rynck, Simon Vander Elst en Leander Price) gaat dieper in op de manier waarop de Vlaamse overheid in allerlei sectorale stromen digitale informatie vraagt van de gemeenten. Het artikel brengt deze ketens in kaart en toont aan dat het aantal ketens varieert tussen gemeenten, afhankelijk van het productenaanbod en dat er verschillen zijn voor de mate waarin gemeentelijke diensten informatieverplichtingen hebben ten aanzien van de Vlaamse overheid. De onderzoekers beschrijven de variatie tussen gemeentelijke praktijken, binnen identieke verplichte informatiestromen vanuit het Vlaamse niveau, aan de hand van twee cases in drie gemeenten. Ze laten Vlaamse en lokale ambtenaren deze ketens evalueren vanuit een aantal criteria zoals gebruiksnut en gebruiksvriendelijkheid. De auteurs besluiten dat een veel grotere systematiek in het overleg tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen nodig is en er nood is aan meer auditing op het niveau van interbestuurlijke ketens. Het artikel eindigt met een kritische repliek op de ambities van de Vlaamse regering: *"Gedigitaliseerde versnippering van informatieketens leidt tot veel kosten omdat digitalisering nu eenmaal veel investeringen vergt. Het maakt kleine gemeenten erg afhankelijk van leveranciers en het dwingt grote gemeenten tot dure investeringen voor interne koppelingen tussen systemen die ook op Vlaams niveau niet met elkaar spreken. Het volstaat dus niet om radicaal digitaal te gaan: als dat radicaal digitaal verder per afzonderlijke keten gebeurt, zoals dat nu weer het geval is met GIS, dan leidt verdere digitalisering tot minder efficiëntie."*

In het afsluitende gesprek reflecteren de gastredacteurs tezamen met prof. dr. Albert Meijer (Universiteit Utrecht) over de inzichten van de drie artikels. Meijer merkt op dat de legitimiteit van de overheid steeds meer op de proef wordt gesteld door nieuwe verwachtingen en praktijken inzake digitalisering uit de

omgeving, i.e. de roep om open data, het toenemend gebruik van sociale media om in contact te treden met de overheid, enz. Maar hij merkt ook op dat het allesbehalve zeker is of digitalisering altijd leidt tot de vooropgestelde winsten. Die vraag is pertinent in relatie tot gemeentebesturen, gegeven de kleine volumes aan transacties. Hij ziet in de artikelen ook sterk de roep naar allesomvattende grote ICT-systemen die sterk sturend werken voor de toekomst. In de plaats daarvan bepleit hij een digitalisering volgens een rondemodel, op basis van een flexibele ICT-architectuur. Hij koppelt de idee van een rondemodel van digitaliseren aan een pleidooi voor een emergente e-governmentstrategie die meer geënt is op wat haalbaar is, op wat effectief werkt, hoe er wordt gewerkt met ICT in publieke organisaties en die meer geschikt is om sneller in te spelen op de veranderende eisen van de omgeving.

Referenties

BOUCKAERT, G. (2008). "De elektronische overheid" (editoriaal). In *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 4, 2-3.

ROBBEN, F. & SNIJKERS, K. (2005). "De elektronische overheid" (editoriaal). In *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 4, 2-3.

ROTHIER, S., DE RYNCK, F. & BOUDRY, E. (2007). "eGovernment" (editoriaal). In *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2, 2-3.

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (2011). *De iOverheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

EINDNOTEN

- 1 *Simon Vander Elst (simon.vanderelst@ugent.be) is als onderzoeker verbonden aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Gent. Hij voert een proefschrift-onderzoek uit dat focust op ICT- en organisatieveranderingen in de Vlaamse centrumsteden. Dat onderzoek kadert in het derde Steunpunt Bestuurlijke Organisatie (<http://www.steunpuntbov.be/ned/>).*
- 2 *Filip De Rynck (filip.derynck@ugent.be) is hoogleraar aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Gent. Hij is gespecialiseerd in de werking van lokale besturen, in de organisatie van binnenlands bestuur, beleidsnetwerken, burgerparticipatie en e-government.*
- 3 *De gastredacteurs danken de verschillende wetenschappers en practitioners die als reviewer voor dit themanummer hebben opgetreden. Veel dank aan: Sabine Rothier (Stad Gent en Universiteit Gent), prof. dr. Vincent Homburg (Erasmus Universiteit Rotterdam), dr. Teun Oosterbaan, Pieter Sellenslagh en Liesbet Groffils (Universiteit Gent), Eric Goubin (Memori) en Filip Langenus (Vlaamse overheid). De gastredacteurs danken ook Albert Meijer voor zijn uiterst boeiende reflecties op de verschillende artikels.*