



LOKALE BESTUREN ALS PARTICIPANTEN IN EEN INTERBESTUURLIJK EGOVERNMENT

Casestudie van de Kruispuntbank van Ondernemingen

Simon VANDER ELST

Filip DE RYNCK

Onderzoeksrapport

December 2011

©Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde - Hogeschool Gent

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaandelijke toestemming van de uitgever.

LOKALE BESTUREN ALS PARTICIPANTEN IN EEN INTERBESTUURLIJK EGOVERNMENT

Casestudie van de Kruispuntbank van Ondernemingen

Simon VANDER ELST

Filip DE RYNCK

Onderzoeksrapport

DECEMBER 2011

WOORD VOORAF

Dit onderzoeksrapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de participatie van Vlaamse steden en gemeenten in het (V)KBO-project. Een reflectie op het afgelegde onderzoekstraject noopt ons tot een dankwoord voor al diegenen die hebben bijgedragen tot het volbrengen van onze onderzoeksopdracht.

Dit dankwoord gaat in de eerste plaats uit naar de medewerkers van: lokale besturen, Fedict, de KBO Beheersdienst, de Coördinatiecel Vlaams eGovernment, de provincie West-Vlaanderen, de Intercommunale Leiedal, ICT-dienstenleverancier Cevi, het kabinet Bestuurszaken, de griffie van de Rechtbank van Koophandel te Gent, Ondernemingsloket ADMB en de federale parlementsleden die bereid waren een deel van hun tijd af te staan voor een interview, voor het invullen van een schriftelijke vragenlijst of voor hun deelname aan een focusgroep. Oprecht bedankt!

We danken de Vlaamse overheid voor de steun aan het project en we bedanken zeer in het bijzonder de stuurgroep die ons veel vertrouwen heeft gegeven, die het hele project van dichtbij heeft begeleid en ondersteund en die ook als leescomité heeft gediend voor deze publicatie: Herman Callens (VVSG), Heidi Kestens (VVSG), Eddy Van der Stock (V-IC-TOR), Elke Boudry (MICT), Geert Mareels en Jan Godderis (Corve, Vlaamse overheid).

Simon Vander Elst

Filip De Rynck

SAMENVATTING

In dit onderzoeksrapport bestuderen we de participatie van steden en gemeenten in het interbestuurlijke eGovernmentproject “Kruispuntbank van Ondernemingen”. De basis van dit rapport zijn de bevindingen uit het verkennende onderzoek waarbij we het gebruik van (V)KBO-gegevens binnen steden en gemeenten hebben beschreven. In dit rapport zoeken we naar verklaringen voor deze verkennende onderzoeksresultaten. We gaan na hoe de kenmerken van steden en gemeenten interageren met de kenmerken van het interbestuurlijke project (ib-project). We hanteren het “dimensiemodel” van Snellen (2003) om de con- of divergentie van doelstellingen (strategische doelstelling), de (on)afhankelijkheden op het vlak van hulp- en machtsbronnen (de machtsdimensie) en de mate van samenwerking en conflict (de institutionele dimensie) in het KBO-netwerk te bestuderen.

Wat de strategische dimensie betreft is er sprake van toenemende convergerende doelstellingen: federale, Vlaamse en steeds meer lokale overheden streven naar een meer efficiënte, effectieve en geïntegreerde dienstverlening ten aanzien van ondernemingen gebaseerd op een (inter- en/of intrabestuurlijke) uitwisseling van gegevens uit authentieke bronnen of organisatiebrede databanken. Convergentie van doelstellingen impliceert echter niet dat de samenwerking in het netwerk optimaal is.

De analyse van de machtsdimensie toont de lokale afhankelijkheid van externe actoren op het vlak van ondernemingsgegevens aan. Een groot aantal gemeenten hebben bijgevolg (V)KBO-gegevens geadopteerd. De analyse van de adoptie en het feitelijke gebruik van deze gegevens toont een opvallende discrepantie aan: percepties van gemeentelijke ambtenaren over het gebruiksnut van de gegevens en de gebruiksvriendelijkheid van de ontsluitende toepassingen zorgen ervoor dat het effectief gebruik lager is dan de initiële adoptie. Lokale ambtenaren maken melding van foutieve, niet up-to-date gegevens, ontbrekende en moeilijk te interpreteren gegevens en ontsluitingstoepassingen die niet voldoen aan hun behoeften. Gemeenten nemen daardoor op het vlak van ondernemingsgegevens een positie in tussen een markt- en hiërarchisch model van informatievoorziening. Ze vullen de officiële (V)KBO-gegevens (centrale databank opgezet volgens het hiërarchisch model) aan met informatie afkomstig van eigen waarnemingen en databanken (marktmodel).

Daarnaast onderscheiden we een aantal institutionele kenmerken die het verloop van het interbestuurlijke project beïnvloeden. Ten eerste oefent een aantal instituties invloed uit op de datakwaliteit: de capaciteit van sommige initiatoren en de juridische setting van waaruit deze initiatoren opereren zijn twee voorbeelden. Ten tweede is er in de onderzochte casus een gebrek aan samenwerking tussen de datagebruikers enerzijds en de data-eigenaars en de ontsluitende instanties anderzijds. Het juridisch kader dat de basis legt voor de federale KBO beantwoordt vandaag niet aan de doelstelling om de KBO te laten groeien tot een interbestuurlijke sectorale authentieke bron met ondernemingsgegevens. Een gevolg daarvan is dat op andere bestuursniveaus de voorkeur wordt gegeven aan gegevensintegratie en dat er niet wordt overgegaan tot dienstenintegratie. Daardoor ontstaan indirecte ontsluitingsnetwerken.

De institutionele setting oefent een grote invloed uit op de lokale percepties over (V)KBO-gegevens. Zo blijkt de structurerende werking van regels de input en de kwaliteit van KBO-

gegevens op meerdere vlakken te beïnvloeden: de logica's en informatiebehoeften van federale instanties die de input van gegevens determineren, sluiten niet altijd aan bij deze van lokale ambtenaren, sommige juridisch vastgelegde voedingsprocessen zijn niet op elkaar afgestemd, andere processen worden in de praktijk niet door alle ondernemers nageleefd en niet alle voedingsprocessen zijn voldoende performant.

Op het lokale niveau bemerken we andere beïnvloedende institutionele kenmerken; bijvoorbeeld: de technische capaciteit van gemeenten heeft een negatieve invloed op de operationalisering van de gegevens in lokale processen en er is vaak geen organisatiebrede implementatiestrategie. De adoptie en het gebruik van (V)KBO-gegevens hangt nog grotendeels af van individuele ambtenaren die het initiatief nemen om met deze gegevens aan de slag te gaan.

Het gevolg van deze institutionele setting is dat het interbestuurlijke project een procesdynamisch karakter krijgt. Dit impliceert dat de institutionele setting van het project doorheen de tijd steeds evolueert. Op het lokale niveau heeft dat bijvoorbeeld geleid tot de ontwikkeling van nieuwe gebruikstoepassingen binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband (de Bedrijvengids van IC Leiedal) en op het provinciale niveau (de provincie West-Vlaanderen). Finaal komen daardoor de initiële kenmerken van het project en de doelstellingen van de verschillende actoren in zekere mate onder druk te staan.

Het onderzoek toont aan dat de operationele doelstellingen van de actoren actief binnen verschillende subnetwerken meer aan elkaar moeten gelinkt worden. Lokale en regionale gebruikservaringen met de KBO-gegevens zouden bijvoorbeeld bij de verdere ontwikkeling van het project best meer in rekening worden genomen. We sluiten onze analyse af met een pleidooi voor een gemeenschappelijke interbestuurlijke visie voor het KBO-project, gebaseerd op een fundament van intensieve samenwerking en overleg tussen de verschillende actoren in het netwerk.

INHOUDSTABEL

Woord vooraf	7
Samenvatting.....	9
Inhoudstabel.....	11
Lijst van figuren en tabellen	13
DEEL I INLEIDING.....	15
1.1. BELEIDSMATIGE SITUERING VAN HET ONDERZOEK.....	15
1.2. SITUERING IN DE (INTER)NATIONALE WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR.....	16
1.3. ONDERZOEKSVRAGEN	18
1.4. OPBOUW VAN HET ONDERZOEKSRAPPORT.....	18
DEEL II TERUGBLIK OP HET VERKENNEND ONDERZOEK.....	19
2.1. SITUERING VAN DE ONDERZOEKSOPDRACHT	19
2.2. ONDERZOEKSRAPPORT 1: “LOKALE BESTUREN EN ONDERNEMINGSGEGEVENS. WIE LEVERT DE DATA?”	20
2.3. ONDERZOEKSRAPPORT 2: “DIFFUSIE VAN ONDERNEMINGSDATABANKEN BIJ VLAAMSE LOKALE BESTUREN. EEN VERKENNEND ONDERZOEK”	21
2.4. EEN GEWIJZIGDE ONDERZOEKSFOCUS.....	22
DEEL III THEORETISCH KADER	24
3.1. DE MACHTSDIMENSIE.....	25
3.2. DE INSTITUTIONELE DIMENSIE	27
3.3. DE STRATEGISCHE DIMENSIE.....	29
DEEL IV ONDERZOEKSDESIGN	31
4.1. ONDERZOEKSSTRATEGIE	31
4.1.1. CASESTUDIE	31
4.1.2. ONDERZOEKSMETHODEN	32
4.2. UITVOERING VAN HET ONDERZOEK.....	32
4.2.1. DE PARTICIPATIE VAN STEDEN EN GEMEENTEN IN HET KBO-PROJECT.....	32
4.2.2. DE KENMERKEN VAN HET INTERBESTUURLIJKE PROJECT.....	34

DEEL V	TOETSING VAN HET THEORETISCH KADER.....	37
5.1.	DE STRATEGISCHE DIMENSIE: EEN GEÏNTEGREERDE DIENSTVERLENING ALS GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLING	37
5.1.1	DOELSTELLINGEN VAN DE FEDERALE OVERHEID	37
5.1.2	DOELSTELLINGEN VAN DE VLAAMSE OVERHEID.....	40
5.1.3	DOELSTELLINGEN VAN LOKALE BESTUREN	41
5.2.	DE MACHTSDIMENSIE: GEMEENTEN TUSSEN EEN MARKT- EN HIËRARCHISCH MODEL VAN INFORMATIEVOORZIENING	42
5.2.1	DE LOKALE AFHANKELIJKHEID VAN DE KBO ONDER DE LOEP GENOMEN	42
5.2.2	VERWACHTE MEERWAARDEN GEKOPPELD AAN KBO EN VKBO.....	44
5.2.3	ZIJN DE VERWACHTINGEN INGELOST?	46
5.2.4	DECENTRAAL ONTWIKKELDE TOEPASSINGEN.....	51
5.2.5	NAAR EEN VERPLICHT GEBRUIK VOOR GEMEENTEN?	53
5.3.	DE INSTITUTIONELE DIMENSIE: DE SAMENWERKING IN VOLLE EVOLUTIE.....	54
5.3.1	HET KBO-NETWERK.....	54
5.3.1.1.	Het subnetwerk van initiatoren, gegevensbeheerders en beheersinstanties	54
5.3.1.2.	KBO-ontsluitingsnetwerken	57
5.3.2	OPZET VAN DE SAMENWERKING.....	61
5.3.2.1	Federaal – Regionale samenwerking.....	61
5.3.2.2	Centraal – Lokale samenwerking	66
5.3.2.3	Decentrale initiatieven als sleutel tot succes?	74
5.3.2.4	ICT-dienstenleveranciers als intermediaire partners.....	77
5.3.2.5	Intralokale variabelen.....	79
5.3.2.6	Intrafederale samenwerking	82
DEEL VI	BELEIDSAANBEVELINGEN	96
REFERENTIELIJST	101

LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN

Figuur 1: Schematisch overzicht van het onderzoeksverloop	20
Figuur 2: Dimensies van een netwerk (naar Snellen 2003) in: Snijkers (2006))	24
Figuur 3: Initiatie van gegevens in de KBO	56
Figuur 4: Het primaire KBO-ontsluitingsnetwerk.....	58
Figuur 5: Het indirecte KBO-ontsluitingsnetwerk	59
Figuur 6: Het primaire VKBO-ontsluitingsnetwerk.....	60
Figuur 7: Het indirecte VKBO-ontsluitingsnetwerk.....	60
Tabel 1: De machtsdimensie van het netwerk: te onderzoeken variabelen	26
Tabel 2: De institutionele dimensie van het netwerk: te onderzoeken variabelen	29
Tabel 3: De strategische dimensie van het netwerk: te onderzoeken variabelen	30
Tabel 4: Overzicht van interviews, focusgroepen en respondenten	33
Tabel 5: Operationalisering van de variabelen: onderzoek participatie van gemeenten	34
Tabel 6: Overzicht interviews	35
Tabel 7: Operationalisering van de variabelen: onderzoek participatie van gemeenten	36
Tabel 8: Het gepercipieerde gebruikersnut	47
Tabel 9: De gepercipieerde gebruiksvriendelijkheid.....	49
Tabel 10: Percepties t.a.v. intermediaire ontsluitingstoepassingen.....	52
Tabel 11: Het vertrouwen tussen de Vlaamse en de federale overheid	66
Tabel 12: Het vertrouwen tussen de federale overheid en lokale besturen	69
Tabel 13: Het vertrouwen tussen de Vlaamse overheid en lokale besturen.....	74
Tabel 14: Intergemeentelijke samenwerking en lokaal-provinciale samenwerking	77
Tabel 15: De samenwerking tussen gemeenten, ICT-Dienstenleveranciers en de Vlaamse overheid	79
Tabel 16: De intragemeentelijke institutionele setting	82
Tabel 17: Het gepercipieerde gebruiksnut verklaard vanuit de structurerende werking van regels.....	85
Tabel 18: De intrafederale institutionele setting.....	95

DEEL I INLEIDING

1.1. BELEIDSMATIGE SITUERING VAN HET ONDERZOEK

De reorganisatie van de publieke dienstverlening is al geruime tijd een doelstelling van de verschillende Belgische overheden. De publieke dienstverlening is te versnipperd en onvoldoende klantgericht (Snijkers, 2005). Bekkers (2001) en Hartog (2007) stellen dat: *“De klant, c.q. de burger en de ondernemer, weet niet waar hij moet zijn voor het verkrijgen van een bepaalde overheidsdienst; hij verliest het overzicht betreffende de verschillende producten en diensten van de overheid en loopt het gevaar van het kastje naar de muur te worden gestuurd.”*

Verschillende oorzaken duiken op. Ten eerste is er de huidige federale staatsstructuur. Uit het proces van de staatshervorming ontstond een nieuw deelstatelijk bestuursniveau waarbij federale bevoegdheden werden overgedragen aan de regionale overheden. Die hervorming heeft de organisatie van de publieke dienstverlening beïnvloed. Er ontstonden niet homogene bevoegdheidspakketten waardoor verschillende bestuursniveaus binnen één beleidsdomein of beleidsveld betrokken partij zijn. Het gevolg daarvan is een versnipperde dienstverlening over verschillende bestuursniveaus.

Ten tweede is er sprake van een beleidsverkokering binnen de organisatiestructuren van de verschillende overheden: *“Verkokering duidt op situaties waarbij organisatorische categorisering - die voortkomen uit de behoeften aan verantwoordelijkheidstoedeling, taakdifferentiatie en coördinatie - ertoe leiden dat de beleidsuitvoering plaatsvindt in eenheden die door afwijkende aansturing relatief onafhankelijk van elkaar opereren terwijl ze wel over hetzelfde onderwerp gaan.”* (Raad voor maatschappelijke ontwikkeling, 2008).

Op het lokale niveau komt dit tot uiting in de typische eilandenstructuur: gemeentelijke diensten functioneren autonoom en beschikken over eigen toepassingen (Rotthier, 2011). Informatie zit “opgesloten” in *departmental silo’s* (Bellamy, 2009) wat een efficiënte, klantgerichte en geïntegreerde publieke dienstverlening in de weg staat.

Overheden streven vandaag naar een geïntegreerde publieke dienstverlening. Ze spreken het potentieel van ICT’s aan om de verkokering te doorbreken en samenwerking tussen verschillende publieke en private actoren een technologische ruggengraat te geven. Van Duivenboden e.a. (2005) duiden deze evolutie aan als informatisering in ketens. Voor lokale besturen betekent dit - althans in hun hoedanigheid van (eind)verantwoordelijke voor een aantal publieke diensten - een herpositionering. Het lokale niveau opereert conform die visie als een schakel of actor in een breder project waarin verschillende lokale, bovenlokale publieke en private stakeholders participeren. Er is sprake van een interbestuurlijk (IB) of, breder, een interactief eGovernment.

Het gevoerde onderzoek kadert binnen deze evolutie en wil inzichten genereren in de betekenis en gevolgen van deze trend voor de Belgische, Vlaamse en lokale bestuurscontext. In het bijzonder bevat dit rapport een analyse van de participatie van Vlaamse steden en gemeenten in het project van de (Verrijkte) Kruispuntbank van Ondernemingen (VKBO) (KBO).

De KBO is de authentieke bron voor ondernemingsgegevens. Het is een databank met identificatiegegevens van Belgische en buitenlandse ondernemingen, vrije beroepen, publieke instellingen enz. De VKBO is een kopie van de KBO, verrijkt met extra gegevens die noodzakelijk zijn voor het functioneren van Vlaamse overheidsinstellingen.

Gemeenten kunnen vrijblijvend aansluiten op KBO/VKBO en deze gegevens aanwenden ter ondersteuning van hun processen. Hoewel steden en gemeenten in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Vlaamse administratieve instellingen niet verplicht zijn om gebruik te maken van authentieke gegevensbronnen¹, overweegt de Vlaamse overheid een dergelijke verplichting voor de toekomst (Bourgeois, 2010). De verdere ontwikkeling van een stelsel van authentieke bronnen is relevant voor het toekomstig beheersmatig functioneren van gemeentelijke administraties. Dat is nu al het geval voor authentieke gegevensbronnen zoals het Centraal Referentie Adressen Bestand (CRAB) en het Rijksregister (RR).

We willen in dit rapport onze beschrijvende bevindingen uit het verkennende onderzoek (zie Vander Elst, Rotthier & De Rynck, 2011a; Vander Elst, Rotthier & De Rynck, 2011b) verklaren. Die bevindingen hebben betrekking op het gebruik van KBO- en VKBO-gegevens binnen Vlaamse lokale besturen en de manier waarop dit project doorheen de tijd is geëvolueerd. In dit rapport willen we antwoorden formuleren op vragen die uit de verkennende analyse voortspruiten; bijvoorbeeld: Waarom gebruiken sommige gemeenten KBO-gegevens en anderen niet? Waarom ontwikkelde de Vlaamse overheid een VKBO naast een federale KBO? Klopt het beeld bij lokale ambtenaren dat KBO af te rekenen heeft met een grote foutenlast en waarom leeft dit beeld bij steden en gemeenten?

Hieruit blijkt de beleidsrelevantie van dit onderzoek. Het onderzoek zal duidelijk maken of centrale impulsen op het vlak van lokaal gegevensbeheer leiden tot de beoogde meerwaarde in de praktijk; zal verklaringen, knelpunten en succesfactoren identificeren en zal in die optiek indicaties bevatten over de haalbaarheid van een geïntegreerde dienstverlening gebaseerd op authentieke gegevens.

1.2. SITUERING IN DE (INTER)NATIONALE WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR

In de wetenschappelijke literatuur gaat in toenemende mate aandacht uit naar thema's zoals de uitwisseling van gegevens tussen publieke instellingen, de integratie van gegevens in informatiesystemen en het managen van interbestuurlijke eGovernmentprojecten.

Een aantal auteurs heeft gereflecteerd over de voordelen van informatie-uitwisseling en -integratie. Layne & Lee (2001: 131) stellen dat het delen van gegevens tussen administraties een essentiële voorwaarde is voor het realiseren van een verticaal en horizontaal geïntegreerde

¹ Artikel 3 van het decreet betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer: *“De entiteiten van de Vlaamse administratie moeten de gegevens die ze nodig hebben om het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer uit te bouwen, bij authentieke gegevensbronnen opvragen.”* Op het federale niveau zijn er eveneens stappen gezet naar een dergelijke wettelijke verplichting: artikel 102 van de programmawet van 30 december 2001 biedt de mogelijkheid om bij koninklijk besluit (KB) de federale openbare diensten te verplichten om gegevens die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun wettelijke opdracht bij voorkeur langs elektronische weg in te zamelen bij de andere federale openbare diensten waar deze gegevens beschikbaar zijn en omgekeerd (Vlaamse regering, 2008).

publieke dienstverlening. Wolken & Landsbergen (1998) stellen dat het delen van informatie de papieren rompslomp vermindert voor burgers, werkprocessen stroomlijnt en de formulering, uitvoering en evaluatie van het beleid verrijkt. Dawes (1996) onderscheidt drie categorieën van voordelen: technische (bv. stroomlijning van datamanagement), organisatorische (bv. uitbreiding van professionele netwerken) en politieke voordelen (bv. een verbetering van de publieke verantwoording).

Ander onderzoek ging dieper in op de barrières die een effectieve en efficiënte informatie-uitwisseling tussen overheden belemmeren. Dit heeft geleid tot verschillende classificaties van barrières. In een recent gepubliceerde review ordenen Gil-Garcia, Ae Chun & Janssen (2009) de belangrijkste barrières in technische, organisatorische, politieke en juridische categorieën. Yang & Maxwell (2011: 164-175) onderscheiden drie perspectieven van waaruit we deze barrières kunnen bestuderen: een technologisch, organisatorisch en politiek beleidsperspectief. Politieke barrières verwijzen naar zaken als privacywetgeving en onduidelijkheid over wettelijke bevoegdheden. Onder de organisatorische barrières rekenen de auteurs een gebrek aan vertrouwen, ervaring en middelen. Voorbeelden van technische belemmeringen zijn incompatibiliteit van hardware of software, het delen van standaarden en normen enz. (Wolken & Landsbergen, 2001: 208-209).

Het bestaande onderzoek is hoofdzakelijk beschrijvend en toont aan dat interbestuurlijke eGovernmentprojecten af te rekenen hebben met een moeizame implementatiefase of in een aantal gevallen helemaal falen. Verklarend onderzoek naar het bestaan van deze barrières is schaars (Huijboom, 2010:12-13) en het gebruik van bestuurskundige theoretische kaders om deze barrières te verklaren bleef beperkt (Meijer & Bannister, 2009). Uitzonderingen hierop zijn de analyse van Snijkers (2004, 2005, 2006a, 2006b) die de aansluiting van OCMW's op de Belgische Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid onderzocht en verklaarde op basis van Snellens (2003) theoretische assumpties over netwerken. Recentelijk voerde Huijboom (2010) een multiple casestudie over de implementatie van EIDM-systemen in de publieke sector op basis van een nieuw theoretisch model waarbij ze het *advocacy coalition framework* (AFC) en de *social capital theory* integreert.

Interbestuurlijke samenwerking is problematisch (Fountain, 2001; Chadwick & May, 2003; Osborne & Brown, 2005; Edelenbos & Klijn, 2007; Huijboom, 2010). Stern & Craigh (1971) stellen dat interbestuurlijke datasystemen leiden tot nieuwe machtsverhoudingen in ketens. Deze wijzigende machtsverhoudingen creëren winnaars en verliezers en kunnen leiden tot conflicten (Kumar & Van Dissel 1996: 281). Huijboom (2010: 12) verwijst naar de risico's inherent aan het functioneren van publieke instellingen in een netwerkcontext. Samenvattend blijkt daaruit dat interbestuurlijke samenwerking *“belangrijke manageriële uitdagingen in zich draagt en dat de onvoorspelbaarheid en ambiguïteit van interorganisatorische netwerken gezamenlijke besluitvormingsprocessen bemoeilijkt.”* Slotsom is dat *“few interorganizational networks succeed.”* (Fountain, *ibid.*).

Bijkomend verklarend onderzoek naar het verloop van interbestuurlijke eGovernmentprojecten is noodzakelijk. Vooral het gebrek aan inzichten in de participatie van lokale besturen in dergelijke projecten is problematisch (Akbulut, 2003) aangezien lokale besturen het dichtst bij de burger staan in vergelijking met andere overheidsniveaus (Bovaird & Löffler, 2002). De wetenschappelijke

meerwaarde van dit onderzoeksrapport is dat het meer duidelijkheid zal bieden over de positie van lokale besturen in het realiseren van een geïntegreerde dienstverlening ten aanzien van ondernemingen en het eventuele knelpunten en succesfactoren die een succesvolle samenwerking tussen lokale en andere stakeholders in interbestuurlijke eGovernmentprojecten zal identificeren.

1.3. ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzichten in de participatie van Vlaamse steden en gemeenten in interbestuurlijke eGovernmentprojecten met een focus op gegevensdeling. Dit algemene doel hebben we afgebakend door te focussen op één interbestuurlijk project, namelijk de KBO. We beschouwen de KBO en de VKBO niet als aparte projecten. Het ontstaan van de VKBO is een rechtstreeks gevolg van het bestaan van de KBO.

De centrale focus van dit onderzoek is de “match” tussen de wijze waarop gemeentelijke kenmerken inwerken op de uitkomsten van interbestuurlijke eGovernmentprojecten en hoe het gedrag van gemeenten wordt beïnvloed door dergelijke projecten.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke variabelen verklaren het gebruik van KBO- en VKBO-gegevens door gemeentelijke administraties?

We splitsen de onderzoeksvraag op in twee bijkomende onderzoeksvragen:

1. Hoe beïnvloeden gemeentelijke kenmerken de adoptie en het gebruik van KBO- en VKBO-gegevens door Vlaamse gemeenten?
2. Hoe beïnvloeden de kenmerken van het interbestuurlijke project de adoptie en het gebruik van KBO- en VKBO-gegevens door Vlaamse gemeenten?

Op die manier willen we het huidige gebruik van (V)KBO-gegevens door gemeenten en de daarbij gepaard gaande moeilijkheden verklaren en tot een set van beleidsaanbevelingen komen over hoe het project in de toekomst zou kunnen evolueren.

1.4. OPBOUW VAN HET ONDERZOEKSRAPPORT

Na deze inleiding volgt in het tweede deel een korte terugblik op de belangrijkste resultaten uit het verkennend onderzoek. In deel III volgt de duiding van het theoretisch kader. De onderzoeksstrategie lichten we toe in deel IV. In het vijfde deel rapporteren we onze empirische bevindingen. In deel VI destilleren we uit onze empirische bevindingen een reeks van beleidsaanbevelingen.

DEEL II TERUGBLIK OP HET VERKENNEND ONDERZOEK

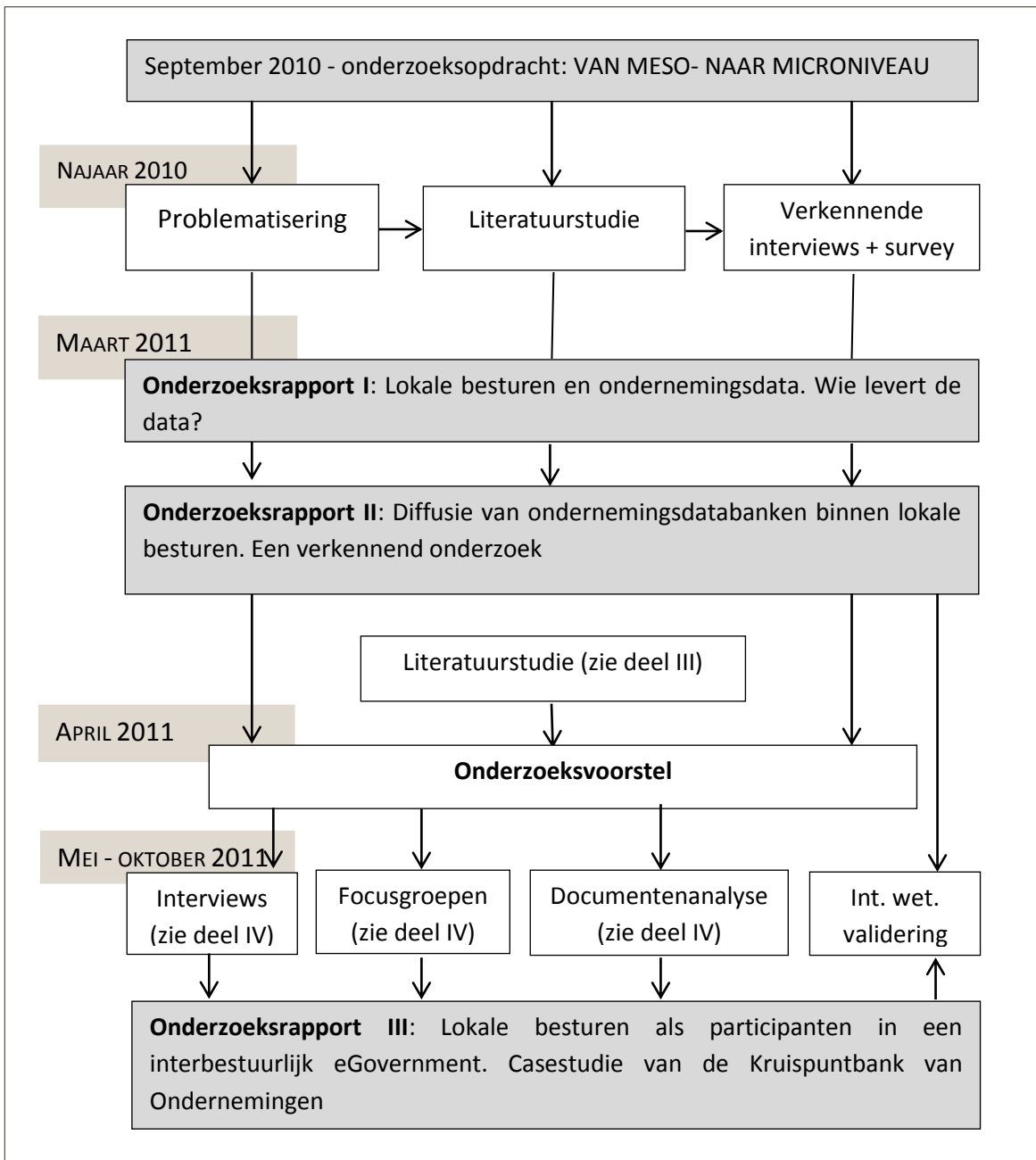
2.1. SITUERING VAN DE ONDERZOEKSOPDRACHT

Sinds een zestal jaren voert het departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde van de Hogeschool Gent i-scans uit bij Vlaamse gemeenten en centrumsteden. De i-scan is een onderzoeksinstrument dat inzichten oplevert op het zogenaamde mesoniveau. We kregen dankzij de i-scan zicht op de strategie, het beleid van de gemeente inzake ICT, de werking van de ICT-dienst en de verhouding met de andere diensten, op de werkprocessen en de gegevensbehandeling doorheen de organisatie. Er is evenwel een niveau van praktijk dat daardoor onderbelicht blijft: we noemen dat het microniveau en dan gaat het over de effecten van de concrete toepassingen van ICT op de relatie tussen diensten, op de gebruikers van deze toepassingen. Door het generieke beeld van de i-scan blijft dat specifieke beeld onderbelicht. Het is echter een essentieel niveau om zicht te krijgen op de effecten van specifieke toepassingen binnen lokale besturen.

Dit onderzoek - gelabeld onder de noemer "micro-onderzoekspoor" - wenste deze leemte in te vullen door de diffusie en de effecten van concrete ICT-toepassingen bij Vlaamse lokale besturen te bestuderen. Het geselecteerde onderzoeksobject is de (V)KBO.

In het verkennende onderzoek hadden we zowel aandacht voor de aanbieders van ondernemingsgegevens als voor het gebruik ervan door lokale besturen. De resultaten uit beide verkennende deelonderzoeken werden gebundeld in twee onderzoeksrapporten.

FIGUUR 1: SCHEMATISCH OVERZICHT VAN HET ONDERZOEKSVEROLOP



2.2. ONDERZOEKSRAPPORT 1:

“LOKALE BESTUREN EN ONDERNEMINGSGEGEVENS. WIE LEVERT DE DATA?”

In dit onderzoeksrapport gingen we dieper in op de verschillende aanbieders van ondernemingsgegevens en de verschillende actoren die betrokken zijn bij de ontsluiting van KBO en VKBO naar Vlaamse steden en gemeenten. De hoofddoelstelling was een beschrijvende stakeholderanalyse. Dat leverde volgende overzicht van actoren op:

- Het ontstaan van KBO is te situeren op het federale beleidsniveau. De federale overheid ontwikkelde in 2003 de KBO als een instrument in haar strijd voor een administratieve lastenverlaging voor bedrijven. Publieke instellingen kunnen aansluiten op de federale

KBO via een aantal ontsluitingstoepassingen en op die manier KBO-gegevens aanwenden in hun processen.

- De Vlaamse regering ging over tot de oprichting van een VKBO. De basis daarvan is de federale KBO, verrijkt met extra gegevens over ondernemingen. De verantwoordelijke dienst voor de ontsluiting van VKBO is de Coördinatiecel Vlaams eGovernment (CORVE).
- De intercommunale Leiedal (IC Leiedal) ontwikkelde de toepassing Bedrijvengids. De Bedrijvengids genereert op basis van de VKBO een kaart van de ondernemingen en hun vestigingen actief binnen een bepaalde gemeente. Burgers kunnen deze kaart op de gemeentelijke website raadplegen. Ondernemers kunnen hun gegevens wijzigen en aanvullen via een inlogfunctie. Daardoor beschikt de gemeentelijke administratie over een nieuwe lokaal “verrijkte” databank met ondernemingsgegevens die kunnen aangewend worden in de *backoffice*. De door ondernemingen gemaakte verrijkingen worden niet opgenomen in de KBO of de VKBO.
- De provincie West-Vlaanderen ontwikkelde de Digitaal Economische Kaart (DEK). De DEK is een uitrol van de Bedrijvengids van IC Leiedal over de provincie West-Vlaanderen.
- Private ICT-dienstenleveranciers zoals bijvoorbeeld Cevi en Cipal kunnen een intermediaire rol spelen in de ontsluiting door rechtstreekse koppelingen te voorzien tussen (V)KBO en de door hen ontwikkelde ICT-toepassingen voor lokale besturen.
- Een aantal private bedrijven levert tegen betaling ondernemingsgegevens aan lokale besturen.

2.3. ONDERZOEKSRAPPORT 2:

“DIFFUSIE VAN ONDERNEMINGSDATABANKEN BIJ VLAAMSE LOKALE BESTUREN. EEN VERKENNEND ONDERZOEK”

Waar het eerste onderzoeksrapport vooral de “aanbieders” van ondernemingsgegevens belicht, kwam in het tweede onderzoeksrapport het gebruik van (V)KBO-gegevens binnen steden en gemeenten aan bod. We maakten daarbij gebruik van het vier-fasen-model van Bouwman e.a. (2002) om onze analyse te structureren. We vatten de voornaamste conclusies hierna samen.

Adoptie

- Er is sprake van indirecte, externe druk op gemeenten om de (V)KBO-gegevens te adopteren.
- De zichtbaarheid van toepassingen zoals de Bedrijvengids is sturend voor de adoptie.
- De communicatiestrategie van de aanbiedende actoren is sturend voor de adoptie van (V)KBO.
- De compatibiliteit van toepassingen stuurt in een aantal gevallen (bv. de toepassing Lokovest) de adoptiebeslissing.
- Het “gratis zijn” van (V)KBO oefent een positieve invloed uit op de adoptie.
- De beslissing om (V)KBO te adopteren is in het merendeel van de gemeenten een dienstgebonden beslissing.

Implementatie

- Lokale ambtenaren rekenen op externe begeleiding bij de implementatie van (V)KBO-gegevens.
- Gemeenten hanteren zelden een strategie voor het implementeren van (V)KBO-gegevens.

Gebruik

- De gebruiksvriendelijkheid van de ontsluitende toepassing oefent een grote invloed uit op het uiteindelijke gebruik.
- De betrouwbaarheid van de (V)KBO-data heeft een grote invloed op het uiteindelijke gebruik.
- Het gebruik van private databanken met ondernemingsgegevens is beperkt.
- Gemeenten raadplegen een grote diversiteit aan databronnen met ondernemingsgegevens.
- Gemeenten gebruiken meerdere toepassingen die de KBO en de VKBO ontsluiten.
- De technisch minder complexe ontsluitende toepassingen zoals VKBO-gemeenterapporten en de webinterfaces worden het vaakst gebruikt.
- Lokale diensten economie en financiële diensten gebruiken het vaakst (V)KBO-gegevens.

Effecten

- Het gebruik van (V)KBO genereert verschuivingen in de werkactiviteiten van lokale ambtenaren.
- Het gebruik van (V)KBO leidt tot een gevoel van *information overload*.
- (V)KBO-gegevens *empoweren* gemeenten voor een effectiever lokaal economische dienstverlening, het heffen van gemeentelijke bedrijfsbelastingen, enz.
- Het toegenomen empowerment dreigt teniet gedaan te worden door een gebrekkige gebruiksvriendelijkheid en betrouwbaarheid.
- Bestaande afhankelijkheidsrelaties tussen gemeentelijke diensten op het vlak van ondernemingsgegevens komen in een aantal gemeenten onder druk te staan.
- Het gebruik van (V)KBO-gegevens kan de relatie tussen gemeenten en andere actoren zoals burgers, ondernemingen en andere publieke instellingen beïnvloeden.

2.4. EEN GEWIJZIGDE ONDERZOEKSFOCUS

De bevindingen uit het verkennend onderzoek noopten tot een wijziging van de onderzoeksfocus. Een uitgebreid onderzoek naar de effecten van (V)KBO op lokale besturen was omwille van twee redenen nog niet aan de orde.

Ten eerste blijkt uit het verkennende onderzoek dat de adoptie van een (V)KBO-ontsluitingstoepassing in het merendeel van de gemeenten een vrij recent gegeven is. Het merendeel van de bevroegde lokale ambtenaren en onderzochte besturen start nu pas met het

gebruik van (V)KBO-data binnen hun processen. We onderscheiden verschillende veralgemeende scenario's²:

- In een aantal gemeenten is er geen sprake van een (V)KBO-gebruik omdat het lokaal economisch beleid beperkt is en/of omdat er geen bedrijfsbelastingen zijn.
- In het merendeel van de gemeenten zien we dat lokale ambtenaren gebruik maken van de authentieke gegevens in combinatie met andere gegevensbronnen. Deze gemeenten hebben (V)KBO-gemeenterapporten geadopteerd en aanvullend een toegang aangevraagd tot de KBO-wi/(V)KBO-GO. Op basis van de rapporten en/of bestanden tracht men tot een up-to-date overzicht van gevestigde ondernemingen en vestigingen te komen als basisinstrument voor het heffen van gemeentelijke belastingen en de organisatie van een lokaal economisch beleid.
- Een groot aantal West-Vlaamse gemeenten heeft een bedrijvengids of Digitaal Economische Kaart geadopteerd. Deze toepassingen leveren extra gebruiksmogelijkheden op. Bedrijvengidsen zijn een relatief vrij jong fenomeen en de functionaliteiten ervan worden verder ontwikkeld.
- Een beperkt aantal gemeenten maken werk van een organisatiebreed databeheer door de adoptie van toepassingen zoals Themis van Cipal. Dergelijke innovatieprocessen zijn schaars en bevinden zich nog vaak in een testfase.

Ten tweede is het “gemeentelijke organisatorische domein” van de (V)KBO-toepassingen beperkt. Zowel de survey als de verkennende interviews tonen aan dat het gebruik van (V)KBO en andere ondernemingsdatabronnen hoofdzakelijk betrekking heeft op de financiële diensten en de diensten lokale economie van Vlaamse gemeenten. In tegenstelling tot andere ICT-toepassingen (zoals bijvoorbeeld postregistratiesystemen, documenten- en dossierbeheer enz.) met een brede organisatorische impact situeert het gebruik van (V)KBO zich binnen een beperkt aantal gemeentelijke diensten.

Een uitgebreid effectenonderzoek was daarom niet aan de orde. In plaats daarvan beslisten we uitgebreid aandacht te schenken aan de factoren die de ontwikkeling, het verloop en de uitkomsten van het interbestuurlijke eGovernmentproject (V)KBO en de participatie van lokale besturen in dit project, determineren.

² Bemerk dat meerdere van deze scenario's binnen één gemeente kunnen voorkomen. Zo kan de gemeentelijke dienst Economie gebruik maken van een bedrijvengids en een financiële dienst zich nog steeds in het tweede scenario bevinden.

DEEL III THEORETISCH KADER

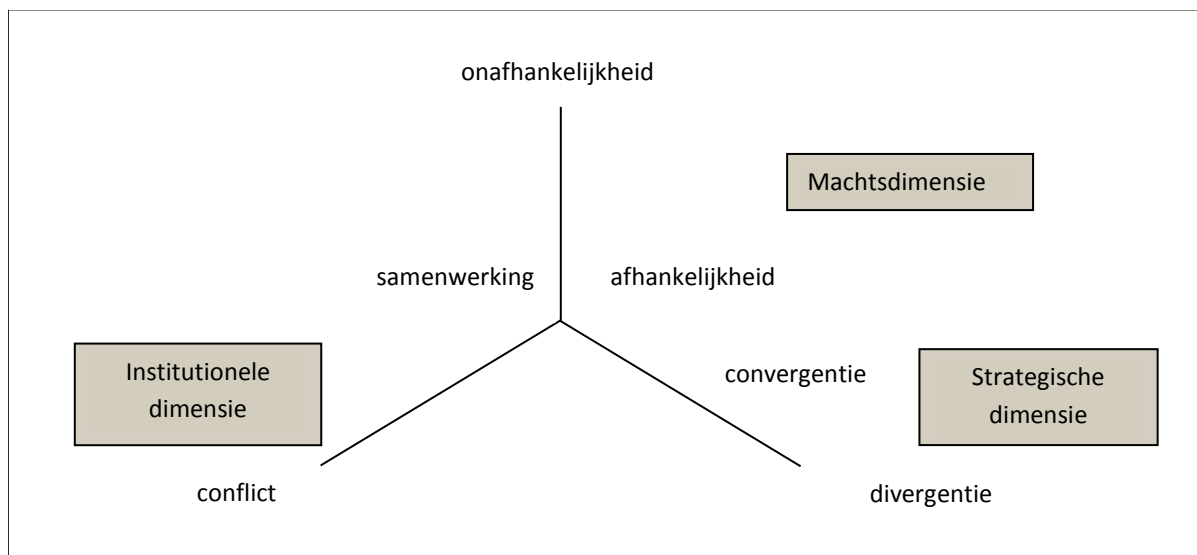
In deze paragraaf lichten we het gehanteerde theoretisch kader toe. We opteerden voor het netwerkmodel van Snellen (2003). Onze motivatie daarvoor vloeit voort uit het succesvolle gebruik van dit model in eerdere analyses (Snijkers, 2004; Snijkers, 2005; Snijkers, 2006a; Snijkers, 2006b) van interbestuurlijke eGovernmentprojecten.

In de bestuurskundige literatuur zijn theorieën over netwerken en het netwerkconcept alom tegenwoordig. Voor de analyse van interbestuurlijke eGovernmentprojecten doen we beroep op dit concept. De implementatie van ICT-innovaties of de transformatie richting een geïntegreerde publieke dienstverlening vindt plaats binnen netwerken waarin diverse publieke en private actoren met elkaar interageren. We hanteren het concept *netwerk* conform de betekenis die Snellen eraan verleent. Volgens Snellen bestaat een netwerk uit drie dimensies:

- *“An institutional dimension in which the mutual understandings with respect to the behavior of the participants in regard to each other is represented.”;*
- *“A power dimension in which the relative interdependency in respect to resources between the network participants is represented.”;*
- *“A strategic dimension in which the degree of convergence or divergence of the purpose and goals of the participants in the network is represented.”*

Schematisch kunnen we dit als volgt voorstellen:

FIGUUR 2: DIMENSIES VAN EEN NETWERK (NAAR SNELLEN, 2003 IN: SNIJKERS, 2006)



Wanneer verschillende actoren binnen een sociaal netwerk een samenwerking op basis van een ICT-netwerk ontwikkelen, is het van belang om voldoende aandacht te schenken aan deze drie dimensies. Interbestuurlijke samenwerking is volgens het model van Snellen (ibid.) het gevolg van de mate waarin organisaties afhankelijk zijn van elkaars hulpbronnen, de mate waarin doelstellingen van organisaties convergeren en de mate waarin het project gericht is op samenwerking.

In de hierop volgende paragrafen bespreken we de variabelen die elk van deze dimensies concreet gestalte geven. Onze selectie van te onderzoeken variabelen is gebaseerd op de resultaten uit de verkennende studie en een literatuuronderzoek.

3.1. DE MACHTSDIMENSIE

De machtsdimensie verwijst naar de afhankelijkheden tussen de verschillende administraties betrokken in een interbestuurlijk eGovernmentproject (Snijkers, 2006). Een centraal uitgangspunt in het model van Snellen is dat de bronnen (bv. geld, informatie, middelen, autoriteit) waarover de verschillende organisaties, actief in het netwerk, beschikken, de machtsposities in een sociaal netwerk bepalen.

Samenwerking tussen verschillende overheidsadministraties kan op verschillende manieren worden gestimuleerd. Er kan sprake zijn van dwang waarbij *“power is defined as the capability of a firm to exert influence on another firm to act in a prescribed manner.”* (Hart & Saunders, 1997: 24) of van *interdependencies* of afhankelijkheden op het vlak van hulpbronnen.

Schermerhorn (1975) onderzocht de determinanten die leiden tot interorganisatorische samenwerking. De auteur kwam tot de conclusie dat organisaties een nood tot samenwerking aanvoelen wanneer er een schaarste is aan hulpbronnen, wanneer zij een bepaalde meerwaarde verwachten of wanneer er sprake is van dwang. Dat bewustzijn omtrent de noodzaak van samenwerking kan leiden tot een concrete vraag tot samenwerking en zal verder beïnvloed worden door: een inschatting van de gevolgen voor de strategie of identiteit van de organisatie en de hulpbronnen die noodzakelijk zijn om de samenwerking vorm te geven, beïnvloeden de vraag (Snijkers, 2004).

De mate waarin de aanwezige hulpbronnen in organisaties invloed hebben op de adoptie van (technologische) innovaties is al eerder onderzocht. Rotthier e.a. (2006) kwamen bijvoorbeeld tot de conclusie dat Vlaamse gemeenten samenwerken met (private) ICT-dienstenleveranciers omdat ze zelf onvoldoende technische expertise in huis hebben om hun elektronische huishouding uit te bouwen. Frambach en Schillewaert (1999) onderscheiden de grootte van de organisatie als een determinant van de adoptiebeslissing (zie ook Brudney & Selden, 1995; Holden, Norris & Fletcher, 2003). De stelling is dat grote organisaties - aangezien zij meer middelen zoals tijd, personeel en geld kunnen mobiliseren - makkelijker een innovatie adopteren.

De noodzaak van een bepaalde “te verwachten” meerwaarde is een kernvariabele die in andere modellen ontwikkeld is om het innoverende gedrag van organisaties te verklaren. Het *Technology Acceptance model (TAM)* (Davis, 1989) bijvoorbeeld is gebaseerd op de *“Theory of Reasoned Action” (TRA)* (Roberts & Henderson, 2000). Deze theorie stelt dat attitudes en overtuigingen bepalend zijn voor individuele intenties die op hun beurt de handelingen en acties van individuen determineren (Ajzen & Fishbein, 1972). Volgens het *TAM* beïnvloeden het gepercipieerde gebruikersnut (*usefulness*) en de gepercipieerde gebruiksvriendelijkheid (*ease of use*) de individuele houding en adoptiebeslissing van een individu ten aanzien van een ICT-innovatie.

Door een machtsdimensie te onderscheiden, wijst Snellen op de relevantie van de politieke beleidsbenadering bij het tot stand komen van interbestuurlijke samenwerking. Dat hoeft niet te

verbazen aangezien in deze beleidsbenadering een multi-actor perspectief domineert waarbij verschillende actoren strijden in een arena of (interbestuurlijk) netwerk om hun eigen belangen veilig te stellen. Dat heeft meerdere consequenties. Ten eerste zijn beleidsinstrumenten niet neutraal, maar machtsbronnen; bijvoorbeeld: via het instrument “wet” kan een bepaalde partij haar wil opleggen aan andere partijen. In die optiek leggen beleidsinstrumenten toekomstige posities in het netwerk vast; hetgeen van invloed is op nog te ontwikkelen beleid of verdere aanpassingen aan het bestaande beleid. Ten tweede beoordelen individuele participerende actoren in het netwerk de samenwerking door de gevolgen (verbetering, verslechtering) voor de eigen positie in oenschouw te nemen.

Om een versnipperde dienstverlening tegen te gaan, impliceert dit dat organisaties hun eigen databank (een machtsbron) moeten opgeven ten voordele van een centrale databank. Organisaties moeten “kiezen” tussen een markt en hiërarchisch model van informatievoorziening: *“volgens het marktmodel kunnen organisaties zelf op eigen houtje en naar eigen inzicht informatie verzamelen.”* en: *“In het hiërarchisch model wordt informatie opgeslagen in een gecentraliseerde databank.”* (Snijkers, 2005: 54). Het gevolg is dat de beslissingsvrijheid van een organisatie om een databank samen te stellen conform de wensen van de organisatie vermindert (Snijkers, 2004: 36-37). De beslissing tot opgave van de autonomie over eigen databanken zal dus gestimuleerd moeten worden door het bieden van een perspectief op meerwaarde of door die opgave juridisch te verplichten.

Kortom, afhankelijkheidsrelaties staan centraal in deze dimensie en noodzaken ons tot het bestuderen van de variabelen zoals weergegeven in tabel 1.

TABEL 1: DE MACHTSDIMENSIE VAN HET NETWERK: TE ONDERZOEKEN VARIABELEN

			REFERENTIEWERKEN
VERSCHUIVINGEN IN HULP- EN MACHTSBRONNEN / AFHANKELIJKHEDEN	(On)afhankelijkheid van data(banken)	De mate waarin het opgeven/verkrijgen van autonomie over data(banken) invloed uitoefent op het verloop van het ib-project.	<ul style="list-style-type: none"> • Snijkers (2004) • Snijkers (2005) • Snijkers (2006a) • Snijkers (2006b)
	(On)afhankelijkheid van juridische machtsbronnen	De mate waarin juridische machtsbronnen invloed uitoefenen op het verloop van het ib-project..	<ul style="list-style-type: none"> • Schermerhorn (1975) • Hart & Saunders (1997)
	(On)afhankelijkheid van andere hulp- en machtsbronnen; bijvoorbeeld: technische kennis	De mate waarin de aan- of afwezigheid binnen een organisatie van hulpbronnen invloed uitoefent op het verloop van het ib-project.	<ul style="list-style-type: none"> • Frambach en schillewaert (1999) • Brudney & Selden (1995) • Norris & Demeter (1999) • Holden e.a. (2003) • Davis (1989)
VERWACHTE MEERWAARDEN	Verwachting van een bepaalde meerwaarde die leidt tot adoptie van innovaties/samenwerking	<p>Gepercipieerd gebruiksnut</p> <p>Gepercipieerde gebruiksvriendelijkheid</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Davis (1989) • Davis (1989)

3.2. DE INSTITUTIONELE DIMENSIE

Met de institutionele dimensie van een netwerk bedoelen we alle variabelen die een invloed uitoefenen op de mate van samenwerking of conflict in het netwerk (Snijkers, 2004, 2005). In de wetenschappelijke literatuur over eGovernment gaat recentelijk veel aandacht uit naar “institutioneel-centrische” variabelen als verklaringen voor het innoverende gedrag van overheden. Uitgangspunt is dat informele en formele instituties de adoptie van ICT-innovaties en bij uitbreiding de ontwikkeling van een eGovernment verklaren. Eom (2010) onderscheidt drie onderzoeksstromen binnen deze benadering.

Een eerste groep focust op specifieke institutionele kenmerken zoals de bevoegdheidsverdeling tussen overheidsniveaus, de autonomie en het budget van organisaties, wetgeving en regulering enz. die sturend zijn voor het gedrag van de participerende actoren in het netwerk. De richting van de afhankelijkheidsrelatie is niet altijd eenduidig. Zo stellen Tornatzky & Fleischer (1990) dat overheidsregulering de adoptie van ICT-innovaties zowel kan stimuleren als vertragen of blokkeren.

Een tweede groep bestudeert de invloed van organisatieculturen, waardesystemen en andere informele of zachte instituties. Recentelijk hebben van Duivenboden en Thaens (2008) opgeworpen dat organisaties met een traditionele bureaucratische cultuur ICT-innovaties tegenhouden.

Een derde groep van auteurs heeft zijn aandacht toegespitst op macro-institutionele kenmerken. Van Os (2010) heeft bijvoorbeeld onderzoek verricht naar de mate waarin de institutionele setting van landen (de graad van decentralisatie) invloed uitoefent op hoe overheden de totstandkoming van een geïntegreerde overheid trachten te realiseren. Hij voerde een comparatieve analyse van Denemarken en Nederland uit en komt tot de conclusie dat de lokale besturen van beide landen gelijkaardig reageren op centraal gecoördineerde eGovernmentstrategieën, namelijk door lokale samenwerkingsverbanden aan te gaan. De oorsprong van deze reactie is in beide landen verschillend. In Denemarken ontstaat deze lokale samenwerking om te weerstaan aan de druk van centrale administraties; in Nederlands spruit deze lokale samenwerking voort uit een gebrek aan centrale coördinatie.

Instituties zijn volgens Snellen bepalend voor het vertrouwen tussen de participerende actoren. De aanwezigheid van vertrouwen is volgens de aanhangers van de *Social Exchange Theory* een belangrijke variabele om interbestuurlijke eGovernmentprojecten te doen slagen (Akbulut, 2003). Geyskens, Steenkamp, Scheer & Kumar (1996) stellen dat *“trust based relationships can provide invaluable benefits regardless of the interdependence structure between the trading partners.”* Wolken & Landsbergen (2001) belichten de gevolgen van een gebrek aan vertrouwen. Deze stelling leidt ertoe dat *“each agency ends up collecting its own information about the same subject, as they tend to be concerned about the validity and accuracy of the data collected by other agencies.”* Om het vertrouwen tussen de verschillende betrokken actoren te onderzoeken, identificeerden Hart en Saunders (1997) vier te analyseren variabelen: bekwaamheid, openheid, zorg en betrouwbaarheid. Bekwaamheid verwijst naar de capaciteit van organisaties om informatie veilig en op een efficiënte wijze te beheren. Openheid slaat op de mate waarin organisaties bereid zijn te luisteren naar nieuwe ideeën van partners en de bereidheid tot het

delen van informatie. Zorg heeft betrekking op de mate waarin er voldoende aandacht is voor de doelstellingen van alle betrokken actoren in het project. Betrouwbaarheid slaat op de verhouding tussen wat een organisatie zegt en doet (Snijkers, 2005).

De mate waarin al deze instituties aanzetten tot participatie en samenwerking in een interbestuurlijk eGovernmentnetwerk zal te interpreteren zijn in termen van een *logic of appropriateness* en/of een *logic of consequence* (Korteland & Bekkers, 2007; Bekkers, 2007). Bij een *logic of consequence* domineert een rationele beleidsbeslissing gebaseerd op het rationeel afwegen van meerdere alternatieven; terwijl bij een *logic of appropriateness* drie isomorfismen bepalend zijn voor beleidsbeslissingen: coërcief isomorfisme heeft betrekking op het zich conformeren aan een bepaalde beslissing omdat dat moet. Bij mimetisch isomorfisme zal er sprake zijn nabootsend gedrag. Normatief isomorfisme kenmerkt zich door het feit dat bepaalde beleidsgemeenschappen participatie in het netwerk aanmoedigen.

Volgens de institutionele benadering hebben regels en andere instituties, een structurerende invloed op de manier waarop interbestuurlijke informatiesystemen worden ontworpen: informatiesystemen zijn de belichaming van gestolde werkelijkheidsdefinities. Zij representeren volgens bepaalde regels de werkelijkheid en leggen daardoor vast wat administraties als belangrijk beschouwen (Bekkers, 2007).

Binnen de groep aanhangers van de institutionele theorie is het besef gegroeid dat een eGovernment niet enkel een door regels en andere instituties gestructureerd proces is, maar dat bestaande instituties daardoor onder druk komen te staan. Deze visie komt tot uiting in de zogenaamde procesdynamische stroming. Vertegenwoordigers van deze stroming zijn Orlikowski (1991) en Desanctis & Poole (1994) die op basis van Giddens' Structuratietheorie (1976) theoretische modellen hebben ontworpen over hoe technologie en ICT's op elkaar inwerken.

Samengevat noopt de strategische dimensie tot het onderzoeken van de variabelen zoals weergegeven in tabel 2.

TABEL 2: DE INSTITUTIONELE DIMENSIE VAN HET NETWERK: TE ONDERZOEKEN VARIABELEN

			REFERENTIEWERKEN
VERTROUWEN	Bekwaamheid	Capaciteit van participerende organisaties om informatie op een efficiënte wijze te beheren.	<ul style="list-style-type: none"> Hart & Saunders (1997)
	Openheid	De mate waarin organisaties bereid zijn te luisteren naar nieuwe ideeën van partners en de bereidheid tot het delen van informatie.	
	Zorg	De mate waarin er voldoende aandacht is voor de doelstellingen van alle betrokken actoren in het project.	
	Betrouwbaarheid	De verhouding tussen wat een organisatie zegt en doet.	
SAMENWERKEN & CONFLICT	Formele Instituties	De mate waarin de verdeling van bevoegdheden invloed uitoefent op de samenwerking/conflicten in het netwerk.	<ul style="list-style-type: none"> Tornatzky & Fleischer (1990) Gil-Garcia, Ae Chun & Janssen (2009) Yang & Maxwell (2011) Dawes & Pardo (2002) Fountain (2001) Moon (2002)
		De mate waarin regelgeving invloed uitoefent op de samenwerking/conflicten in het netwerk.	
		De mate waarin formele instituties zoals budget, autonomie, capaciteit in termen van bv. personeel ... invloed uitoefenen op de samenwerking/conflicten in het netwerk.	
	Informele instituties	De mate waarin organisatieculturen invloed uitoefenen op de samenwerking/conflicten in het netwerk.	<ul style="list-style-type: none"> Van Duivenboden en Thaens (2008)

3.3. DE STRATEGISCHE DIMENSIE

Een interbestuurlijk eGovernmentproject vindt plaats in een arena waarin de verschillende deelnemers verschillende doelstellingen hebben. Volgens Snijkers (zich baserend op Snellen, *ibid.*) is de con- of divergentie van de doelstellingen van de verschillende deelnemende actoren cruciaal voor het verloop en de uitkomsten van het project. Doelstellingen zijn breed te interpreteren: het betreft gemeenschappelijke doelen en individuele organisatorische doeleinden die al dan niet formeel zijn vastgelegd in een missie of visie, of die informeel (verborgen) binnen een organisatie aanwezig zijn. Andere auteurs (voor een overzicht zie: Gil-Garcia e.a., 2009) hebben verwezen naar “*Misaligned Missions*”, “*Organizational Diversity*” en “*Multiple Goals*” als barrières die een interbestuurlijke aanpak van eGovernment in de weg staan. De conclusie luidt dat een gemeenschappelijke visie noodzakelijk is om tot een goede samenwerking te komen.

Samengevat noopt de strategische dimensie tot het onderzoeken van de variabelen zoals weergegeven in tabel 3.

TABEL 3: DE STRATEGISCHE DIMENSIE VAN HET NETWERK: TE ONDERZOEKEN VARIABELEN

	REFERENTIEWERKEN		
CON- OF DIVERGERENDE DOELSTELLINGEN	Doelstellingen van het project	De mate waarin er sprake is van een gemeenschappelijke doelstelling.	<ul style="list-style-type: none"> • Snellen (2011) • Snijkers (2004, 2005, 2006)
	Doelstellingen van de participerende actoren	De mate waarin er sprake is van con- of divergerende doelstellingen tussen de verschillende actoren die participeren in het netwerk.	<ul style="list-style-type: none"> • Snellen (2011) • Snijkers (2004, 2005, 2006)

DEEL IV ONDERZOEKSDESIGN

In dit deel gaan we dieper in op het onderzoeksdesign. Aan bod komen: de gehanteerde onderzoeksstrategie en een beschrijving van de uitvoerende onderzoeksfase.

4.1. ONDERZOEKSSTRATEGIE

4.1.1. Casestudie

De onderzoeksstrategie moet ons toelaten de participatie van lokale besturen in het KBO-project in detail te onderzoeken. Het verkennende onderzoek toonde immers een groot aantal beïnvloedende variabelen aan en ook het theoretisch kader is rijk aan onderzoeksvariabelen. Daarom opteren we voor een casestudie. We bestuderen de casus "(V)KBO" als één van de casussen binnen de verzameling van interbestuurlijke eGovernmentprojecten in de Belgische/Vlaamse beleidscontext. Omdat we geïnteresseerd zijn in de participatie van lokale besturen in een interbestuurlijk eGovernment, bakenen we onze casus verder af door te focussen op de participatie van Vlaamse steden en gemeenten in het KBO-project.

Een casestudie leent zich om *"probleemstellingen waarin het gaat om gedetailleerde kennis en het op elkaar betrekken van sociale relaties en percepties; om hoe allerlei betrokken belanghebbenden aankijken tegen problemen en hoe deze opgelost worden"* (Swanborn, 2003) te onderzoeken. Een casestudie sluit als onderzoeksstrategie goed aan bij de interpretatieve wetenschapsbenadering die we in dit onderzoek hanteren. Volgens die benadering moeten we het verloop en de effecten van informatisering als het resultaat van processen van sociale constructie beschouwen (Van der Meer & Boer, 1992). Centraal staan *"de percepties van mensen of hoe mensen gebeurtenissen ervaren en zien, of welke betekenis ze eraan geven."* (Van Thiel, 2009)

Het voorgaande heeft gevolgen voor het onderzoek. Ten eerste is er een beperkte rol voor theoretische wetmatigheden. We wenden de theorie aan als een richtsnoer om het onderzoek vorm te geven (Van Thiel, *ibid.*), te structureren en om op inductieve wijze tot nieuwe inzichten te komen in het verloop van/de participatie van lokale besturen in interbestuurlijke eGovernmentprojecten. Vandaar dat we niet opteren voor een strak afgelijnd aantal onderzoekshypothesen en een causaal model, maar voor een theoretisch raamwerk dat de nodige soepelheid biedt.

Ten tweede moeten we gebeurtenissen vanuit een dergelijke wetenschapsopvatting in hun geheel onderzoeken. We moeten het gehele innovatieproces reconstrueren vanuit de percepties van de relevante groepen en actoren (zie Van der Meer & Boer, *ibid.*). Dat heeft gevolgen voor de onderzoeksmethode en -technieken. Deze implicaties komen hierna aan bod.

4.1.2. Onderzoeksmethoden

In het verkennende onderzoek hebben we onze empirische analyse uitgevoerd op basis van een survey en een aantal interviews. In het vervolgonderzoek maakten we gebruik van de volgende onderzoeksmethoden (zie van Thiel, 2010): interviews, vragenlijsten en inhoudsanalyses. We deden beroep op verschillende varianten van deze onderzoeksmethoden: open interviews, focusgroepen, digitaal verstuurd vragenlijsten met open/gesloten vragen en tekstuele analyses.

4.2. UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

In het onderzoek staat de interactie tussen de kenmerken van Vlaamse steden en gemeenten en de kenmerken van het interbestuurlijke KBO-project centraal. De empirische onderzoeksfase volgt deze tweedeling.

4.2.1. De participatie van steden en gemeenten in het KBO-project

Een aantal van de variabelen uit het theoretisch kader heeft betrekking op de factoren die het gebruik van (V)KBO binnen steden en gemeenten verklaren. We deden beroep op interviews en focusgroepen met lokale ambtenaren, elektronisch verzonden vragenlijsten en inhoudsanalyses van gemeentelijke administratieve documenten om deze variabelen te analyseren.

De analyse verliep systematisch. Eerst en vooral bakenden we onze populatie af. De populatie bevat alle Vlaamse steden en gemeenten die (V)KBO-gegevens adopteerden. Binnen de groep van gebruikers bakenden we vervolgens vijf nieuwe groepen af naargelang de geïmplementeerde toepassing. Dit afbakingscriteria vloeit voort uit de resultaten van de verkennende analyse. Daaruit bleek dat het verloop van de adoptie-, implementatie-, gebruiks- en effectenfase fluctueert naargelang de verschillende ontsluitingstoepassingen. We onderscheiden de volgende groepen van toepassingen die in gebruik zijn binnen gemeenten:

- A. VKBO-gemeenterapporten/-bestanden/KBO-extracten
Dit zijn bulklijsten. Gemeenten kunnen deze bulklijsten aanvragen en beschikken daardoor over de basisgegevens van KBO-actoren actief binnen hun gemeente.
- B. Public Search, KBO-wi en VKBO-GO
Dit zijn webinterfaces of online toepassingen waarlangs lokale ambtenaren specifieke opzoeken omtrent ondernemingen kunnen verrichten.
- C. Bedrijvengidsen en de Digitaal Economische Kaart
Dit zijn communicatietoepassingen ontwikkeld door de IC Leiedal en de provincie West-Vlaanderen die gebruik maken van de (V)KBO-gegevens. Meer bepaald worden KBO-actoren op een GIS weergegeven waardoor burgers op de gemeentelijke website informatie over bedrijven kunnen opzoeken. De ondernemer kan extra informatie toevoegen.
- D. Lokovest
Lokovest is een toepassing ontworpen door ICT-dienstenleverancier Cevi en ontsluit KBO-gegevens op twee manieren: via een databank met dezelfde gegevens als KBO en via webservices waardoor lokale ambtenaren gegevens via hun - in gebruik zijnde - toepassingen kunnen opvragen.

- E. CRM's

Een aantal ICT-dienstenleveranciers ontwikkelde *Customer Relationship Management* systemen (CRM's). Een CRM kan de functie vervullen van een centrale contactendatabank. Een aantal gemeenten adopteerde CRM's die rechtstreeks aangesloten zijn op de (V)KBO.

Voor elke groep van toepassingen selecteerden we een steekproef van lokale ambtenaren die deze toepassingen gebruiken. Het gebruik van een bepaalde toepassing was het selectiecriteria. Voor de toepassingen *KBO-extracten*, *Lokovest* en *CRM's* werden geen of een zeer beperkt aantal respondenten gevonden: in een aantal gevallen weigerden de gecontacteerde gemeenten deelname aan het onderzoek, kregen we geen antwoord op onze uitnodiging of bleek de implementatie van de toepassing zich nog in een prille fase te bevinden.

TABEL 4: OVERZICHT VAN INTERVIEWS, FOCUSGROEPEN EN RESPONDENTEN³

GROEP	GEMEENTE	FUNCTIE	METHODE
A	Heuvelland	Lokale economie	Focusgroep
A	Bredene	Cel beleidsondersteuning/lokale economie	
A	Zwijndrecht	Lokale economie	
A	Stekene	Lokale economie	
A	Gavere	Financiële dienst	
A	Ronse	Lokale economie	
A & B	Oudenaarde	Financiële dienst	Interview
B	Beveren	Lokale economie	
B	Tienen	Overheidsopdrachten	
B	Knokke Heist	Overheidsopdrachten	
B (D)	Laarne	Lokale economie	Vragenlijst
B	Antwerpen	Bedrijvenloket	
B	Antwerpen	Bedrijvenloket	
B	Antwerpen	Bedrijvenloket	
B	Antwerpen	Bedrijvenloket	
C	Kuurne	GIS	Interview
C	Ieper	Lokale economie	
C	Wevelgem	Lokale economie	
C	Anzegem	Ruimtelijke ordening/lokale economie	
C	Wingene	Stafmedewerker	

Welke variabelen toetsen we nu af bij lokale ambtenaren? En hoe operationaliseerden we die variabelen? De volgende tabel bevat een overzicht.

³ Het betreft alle respondenten exclusief de respondenten uit het verkennend onderzoek. Desalniettemin gebruiken we ook de percepties uit het verkennende onderzoek in dit onderzoeksrapport.

TABEL 5: OPERATIONALISERING VAN DE VARIABLEN: ONDERZOEK PARTICIPATIE VAN GEMEENTEN

DIMENSIE – VARIABLE	METHODE	VOORBEELDVRAGEN
<u>ID: vertrouwen</u> ➤ Bekwaamheid ➤ Openheid ➤ Zorg ➤ Betrouwbaarheid	A.: focusgroep B.: vragenlijsten + open interviews C.: vragenlijsten + open interviews + inhoudsanalyse ⁴	<ul style="list-style-type: none"> Is er in uw gemeente een strategie/<i>policy</i> voor het beheer van ondernemingsgegevens? Is er voldoende capaciteit voor een gecoördineerd organisatiebreed databeheer? Is er in uw gemeente een vlotte uitwisseling van gegevens tussen gemeentelijke diensten? Hebt u de indruk dat er voldoende rekening wordt gehouden met de wensen van lokale besturen bij de uittekening van een ib-eGov.? Komt overheid X haar beloften volgens u na op het vlak van ondersteuning van een lokaal eGov.?
<u>ID: formele instituties</u> ➤ Bevoegdheidsverdelingen ➤ Regelgeving		<ul style="list-style-type: none"> Wat zijn de bevoegdheden van een gemeente op vlak van het uitreiken van vergunningen aan ondernemingen en welke behoefte aan gegevens impliceert dit? Hoe staat u tegenover een eventuele verplicht gebruik van authentieke bronnen door gemeenten?
<u>ID: informele instituties</u>		<ul style="list-style-type: none"> Is klantvriendelijkheid een belangrijke waarde binnen uw gemeentelijke administratie? Hoe zou u de cultuur binnen uw gemeente beschrijven?
<u>MD: afhankelijkheden</u>		<ul style="list-style-type: none"> In welke mate is uw gemeentelijke administratie afhankelijk van externe actoren voor het uitbouwen van een efficiënt gegevensbeheer?; van technische expertise voor de ontwikkeling en implementatie van toepassingen? Zijn gemeentelijke diensten bereid hun eigen lijsten op te geven ten behoeve van een efficiënter centraal gegevensbeheer?
<u>MD: verwachten van meerwaarde</u> ➤ Gepercipieerde gebruiksnut ➤ Gepercipieerde gebruiksvriendelijkheid		<ul style="list-style-type: none"> Was u snel bereid uw eigen lijst met gegevens op te geven en te werken met de (V)KBO-gegevens? Waar lag volgens u de meerwaarde van (V)KBO? Wat was de meerwaarde van toep. X ten aanzien van de toep. Y die u gebruikte? Is deze toepassing voor u voldoende gebruiksvriendelijk?
<u>SD: doelstellingen</u>		<ul style="list-style-type: none"> Voor welke doeleinden hebt u ondernemingsgegevens nodig? Wat zijn de doelen van het lokaal economisch beleid van uw gemeente?

4.2.2. De kenmerken van het interbestuurlijke project

De variabelen uit het theoretisch kader hebben betrekking op kenmerken van het ib-project. Om de waarde van deze variabelen te bepalen, deden we beroep op interviews, elektronisch verzonden vragenlijsten met open vragen en inhoudsanalyses van relevante beleidsdocumenten, regelgeving enz.

⁴ De inhoudsanalyse van documenten had betrekking op evaluatiedocumenten omtrent het gebruik van de Bedrijvengids/DEK binnen enkele van de bevroegde steden en gemeenten.

Interviews vonden plaats met een spectrum aan actoren betrokken bij de ontwikkeling, het beheer en de initiatie van gegevens in de KBO en de VKBO. Tabel 6 geeft een overzicht van de interviews en de verzonden schriftelijke vragenlijsten.

TABEL 6: OVERZICHT INTERVIEWS

ORGANISATIE	GEÏNTERVIEWDE	METHODE
A Fedict	A.1. Voorzitter	A.1. interview
	A.2. Directeur-Generaal	A.2. interview
	A.3. Project Manager	A.3. interview
B FOD Economie, KMO., Middenstand en Energie (Hierna: FOD Economie)	B.1. ICT-directeur	B.1. interview
	B.2. Adviseur Stafdienst ICT - Beheersdienst KBO	B.2. interview
C Coördinatieceel Vlaams eGov.	C.1. Projectleider CORVE	C.1. interview
	C.2. Adviseur data integratie ondernemingsgegevens	C.2. interview
	C.3. Projectbegeleider CORVE	C.3. interview
D Privacycommissie	D.1. Rechtskundig adviseur en de Voorzitter	D.1. schriftelijke vragenlijst
E Kabinet Bestuurszaken	E.1. Raadgever	E.1. interview
F ADMB ondernemingsloket	F.1. Adjunct-algemeen directeur/Voorzitter Unie Ondernemingsloketten	F.1. interview
G Rechtbank van Koophandel Gent	G.1. medewerker van de dienst vennootschappen en vzw's	G.1. interview
H Federaal parlement	H.1. Federaal parlamentslid	H.1. interview
I Provincie West-Vlaanderen	I.1. medewerkers van de dienst economie en van de dienst datawarehousing (GIS-West)	I.1. interview
J ICT-dienstenleverancier Cevi	J.1. leidinggevende productgroep belastingen	J.1. interview
K Intercommunale Leiedal	K.1. Projectleider	K.1. interview

In tabel 7 geven we voorbeelden van hoe we de variabelen uit het theoretisch kader operationaliseerden om het interbestuurlijke project te doorgronden.

TABEL 7: OPERATIONALISERING VAN DE VARIABELN: ONDERZOEK PARTICIPATIE VAN GEMEENTEN (ZIE CODES TABEL 6)

DIMENSIE – VARIABELE	CODE	VOORBEELDVRAGEN
<u>ID: vertrouwen</u> ➤ Bekwaamheid ➤ Openheid ➤ Zorg ➤ Betrouwbaarheid	F.1.	Bent u van oordeel dat de ondernemingsloketten gegevens op een kwalitatieve wijze in de KBO invoeren?
	B.1.	Is de ontsluiting van KBO vandaag volgens u voldoende afgestemd op de noden van de gebruikers van KBO-gegevens zoals lokale besturen?
	C.1.	Wordt er binnen de context van de ontwikkeling van een geïntegreerde dienstverlening volgens u voldoende rekening gehouden met de doelstellingen en taken van lokale besturen?
	C.2.	Uw organisatie kondigde de ontwikkeling van een VKBO-informatieregister aan. Komt dit er in de praktijk?
<u>ID: formele instituties</u> ➤ Bevoegdheidsverdelingen ➤ Regelgeving ➤ Andere	E.1.	Welke invloed heeft de huidige bevoegdheidsverdeling op de realisatie van een geïntegreerde publieke dienstverlening ten aanzien van ondernemingen?
	A.3.	Welke invloed heeft het juridisch kader van de KBO op de verdere ontwikkeling van de KBO? Wat is bijvoorbeeld de invloed op de datakwaliteit?
	G.1.	Beschikt uw organisatie/afdeling over voldoende capaciteit in termen van personeel om de initiatie van gegevens naar behoren uit te voeren?
<u>ID: informele instituties</u>	C.1.	Hoe zou u de cultuur binnen uw organisatie omschrijven? Domineert een bureaucratisch of economisch (klantvriendelijk) perspectief?
<u>MD: afhankelijkheden</u>	A.2.	In welke mate is de FOD Economie afhankelijk van de technische expertise van Fedict voor de verdere uitbouw van de KBO?
<u>MD: verwachten van meerwaarde</u>	B.2.	Welke meerwaarde biedt de KBO aan lokale besturen?
<u>SD: doelstellingen</u>	F.1.	Welke doelstellingen hebben de OLK's m.b.t. de initiatie van gegevens in de KBO in het kader van de Europese Dienstenrichtlijn (EDRL)?

We anonimiseren de vermelde citaten uit de interviews, focusgroepen en schriftelijke vragenlijsten tijdens de bespreking van de onderzoeksresultaten. Enkel bij de citaten uit documenten, zoals bijvoorbeeld parlementaire stukken, geven we een verwijzing.

DEEL V TOETSING VAN HET THEORETISCH KADER

In deel V bespreken we de empirische onderzoeksresultaten aan de hand van het theoretisch analysekader. We starten met een analyse van de strategische dimensie. Vervolgens bestuderen we de variabelen van de machtsdimensie en tot slot lichten we de institutionele dimensie van het project door.

5.1. DE STRATEGISCHE DIMENSIE: EEN GEÏNTEGREERDE DIENSTVERLENING ALS GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLING

Het succes of de mate van samenwerking in een interbestuurlijk netwerk is afhankelijk van de mate waarin de doelstellingen convergeren. In de hierop volgende alinea's gaan we dieper in op de doelstellingen van de federale en de Vlaamse overheid en van de Vlaamse steden en gemeenten als actoren in het KBO-netwerk.

5.1.1 Doelstellingen van de federale overheid

De KBO werd opgericht tijdens de legislatuur van de regering Verhofstadt I en was een onderdeel van de federale Copernicushervorming (Dewicke, 2010: 91). Deze hervormingsoperatie moest bijdragen tot twee centrale doelstellingen: de federale overheid als betere werkgever en als betere dienstverlener (De Rynck, 2006).

De organisatie van de federale dienstverlening stond onder druk omwille van haar inefficiëntie en ineffectiviteit. De dienstverlening weerspiegelde de interne logica van de bureaucratie en was te aanbodgericht. In deze ontaarde bureaucratie remden procedures en regels de effectiviteit en efficiëntie van publieke organisaties af (Desmidt & Heene, 2005). Onder invloed van het *New Public Management* kwam het principe van de klantgerichtheid voorop te staan (Hondeghe, Depré, Parys & Pelgrims, 2005: 24-26).

Een andere doelstelling van de Copernicushervorming was de ontwikkeling van een elektronische overheid. Het federale eGovernmentbeleid is gericht op het verbeteren van de dienstverlening ten aanzien van burgers en ondernemingen (Coenen, 2005): *“eGovernment heeft als doel een betere dienstverlening aan te bieden aan de burgers en ondernemingen en de relaties tussen de overheden, de burgers en de ondernemingen grondig te herdenken door gebruik te maken van de mogelijkheden van de moderne technologieën, het internet en de nieuwe media.”* (Vandenbossche, 2003). Het finale doel werd een meer efficiënte, effectieve en geïntegreerde publieke dienstverlening.

Hoewel het onduidelijk is hoe een meer geïntegreerde dienstverlening er finaal moet uitzien, zijn de instrumenten die er toe moeten leiden, gedefinieerd. Het betreft de implementatie van een aantal “eGovernment bouwstenen”.

Fedict werkte - in een aantal gevallen in samenwerking met andere federale overheidsdiensten - het laatste decennium aan deze bouwstenen: authentieke gegevensbronnen, het Federal Metropolitan Area Network (FEDMAN) en de Federal Service Bus (FSB). Naast deze voor de buitenwereld vrij onzichtbare innovaties ontwikkelde Fedict een portaal-site en een systeem van

toegang- en identiteitsbeheer, namelijk de Federal Authentication Service (FAS). Deze infrastructuur is het fundament van de federale elektronische overheid.

Binnen het instrumentarium (de “basisarchitectuur”) om deze doelstellingen te realiseren, spelen authentieke gegevensbronnen een cruciale rol. Authentieke bronnen bevatten unieke en oorspronkelijke gegevens. Door gegevens éénmalig op te vragen en op te slaan in een authentieke bron die elektronisch toegankelijk is voor administratieve entiteiten daalt het opvragen van gegevens bij de klanten van de overheid, c.q. burgers en ondernemers.

Aan het einde van de jaren negentig was ook de oprichting van een onderneming een langzaam en complex administratief proces. Voor de oprichting van een onderneming moest men zich wenden tot een groot aantal verschillende administratieve entiteiten. Bovendien werkten deze administraties niet samen waardoor ze telkens opnieuw dezelfde informatie opvroegen aan de ondernemer. Ondernemingsgegevens zaten daardoor verspreid in een groot aantal verschillende databanken en registers. Van informatie-uitwisseling was weinig sprake. Deze administratieve complexiteit ontmoedigde het ondernemerschap.

De oprichting van de KBO weerspiegelt de tendens naar een minder versnipperde en meer klantgerichte dienstverlening. Een centrale databank of authentieke bron met de identificatiegegevens van ondernemingen moest leiden tot een vermindering van de administratieve lasten voor ondernemingen en bijdragen tot een verhoogde efficiëntie van de administraties die diensten aan ondernemingen aanleveren. ICT's moesten ervoor zorgen dat overheidsinstellingen unieke ondernemingsgegevens kunnen opslaan en raadplegen via een elektronische centrale databank. Samen met de uitbouw van de andere eGovernment bouwstenen en de ondernemingsloketten als *one-stop-shops* wou de federale overheid een geïntegreerde dienstverlening voor ondernemingen realiseren.

De KBO kreeg concreet gestalte met de wet tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister en tot oprichting van erkende ondernemingsloketten (hierna: KBO-wet). De officiële doelstellingen van de KBO zijn (federale regering, 2002: 4-5): *“de realisatie van een structurele vereenvoudiging voor de ondernemingen door toepassing van het principe van de unieke inzameling van gegevens of met andere woorden te beletten dat dezelfde informatie meermaals zou opgevraagd worden door verschillende overheidsdiensten” en “het verhogen van de efficiëntie van de overheidsdiensten (...)”*.

Een eerste stap in de hervormingsoperatie was de samenvoeging van een groot aantal bestaande registers (voor een overzicht zie: federale regering, 2002: 6) tot de KBO waarin alle gegevens van ondernemingen werden gekoppeld aan een uniek ondernemingsnummer.

Via de oprichting van erkende ondernemingsloketten wou de federale overheid de startersprocessen voor ondernemingen minder belastend maken. De ondernemingsloketten zijn op het terrein de meest zichtbare verandering. Ze moesten fungeren als een uniek aanspreekpunt voor ondernemingen in hun relaties met de overheid. Ondernemingsloketten kunnen handels-, niet-handelsondernemingen en ambachtsondernemingen inschrijven in de KBO. Ze kunnen daarnaast eveneens optreden als gemandateerde van de onderneming om administratieve formaliteiten ten aanzien van andere overheidsdiensten te vervullen (federale regering, 2002: 9).

In die optiek namen ze een belangrijk deel over van de taken van de Kamers van Ambachten en Neringen die werden afgeschaft.

Een dominant principe in de hervormingsoperatie is de eenmalige opvraging en het hergebruik van ondernemingsgegevens. Het begrip *onderneming*⁵ werd daarbij ruim gedefinieerd en omvat alle economische actoren. *“Het was de bedoeling een unieke identificatie uit te bouwen voor alle actoren die onderworpen zijn aan verplichtingen of houder zijn van rechten krachtens de fiscale, sociale of economische wetgeving. Dit zijn in de eerste plaats handels- of ambachtsondernemingen, maar kunnen ook rechtspersonen, natuurlijke personen of verenigingen zijn die hetzij btw-plichtig zijn, hetzij als werkgever aan de sociale zekerheid onderworpen zijn, hetzij als zelfstandige een vrij, intellectueel of dienstverlenend beroep uitoefenen.”* (federale regering, 2002: 5). Dit impliceerde bij de start van de KBO de voorziene opname van volgende actoren: 1° de rechtspersonen naar Belgisch recht; 2° de rechtspersonen naar buitenlands of internationaal recht die in België beschikken over een zetel of zich dienen te registreren in uitvoering van een door de Belgische wetgeving opgelegde verplichting; 3° iedere natuurlijke persoon, rechtspersoon of vereniging die in België: hetzij een handels- of ambachtsonderneming voert; hetzij als werkgever aan de sociale zekerheid is onderworpen, hetzij aan de belasting over de toegevoegde waarde onderworpen is, hetzij als zelfstandige een intellectueel, vrij of dienstverlenend beroep uitoefent; 4° evenals de vestigingseenheden van de personen bedoeld in 1°, 2° en 3°, in zoverre de registratie van deze vestigingseenheden nodig is voor de uitvoering van de Belgische wetgeving (KBO-wet: art. 4)⁶.

De KBO bevat volgende gegevens: ondernemingsnummer en in voorkomend geval de vestigingseenheidnummers, adresgegevens van de onderneming (benamingen, adressen, telefoon, fax, e-mail), ondernemingstype (NP of RP), rechtsvorm, activiteiten, hoedanigheden, toelatingen, functies, rechtstoestand, datum van publicaties in het Belgisch Staatsblad, financiële basisgegevens, bankrekeningnummers, externe identificatienummers en de link met andere ondernemingen (Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging, 2007: 7)⁷.

De oprichting van de KBO is in de eerste plaats te kaderen in een inspanning om de administratieve lasten voor startende ondernemingen te verminderen: *“Daarnaast beoogt dit wetsontwerp (...) maximaal tegemoet te komen aan de terechte vraag naar vereenvoudiging van de administratieve verplichtingen, opgelegd aan handels-ondernemingen en in het bijzonder deze verbonden aan de opstart van een nieuwe onderneming.”* (federale regering, 2003: 5).

De beoogde scope van de KBO is echter omvangrijker: de KBO werd beschouwd als een authentieke bron ter ondersteuning van alle processen waarin ondernemingsgegevens noodzakelijk zijn, ongeacht het bestuursniveau waarop een administratieve entiteit opereert. De memorie van toelichting van KBO-wet stelt bijvoorbeeld: *“Op termijn zal het unieke nummer op alle niveaus kunnen worden gebruikt.”* (Daems, 2002). Daarom voorziet de KBO-wet toegang tot

⁵ Wij gebruiken het begrip “onderneming” verder in dit rapport dan ook in de betekenis die de KBO-wet eraan verleent.

⁶ De scope van de KBO is intussen gewijzigd op stuk van de actoren die zijn opgenomen in de KBO; zie daarvoor de wijzigingen opgenomen in de wet van 20 maart 2009 tot wijziging van de KBO-wet.

⁷ Voor een detailoverzicht van deze gegevens zie: Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging (2007: II9-II14) en art. 6 van de KBO-wet.

de KBO voor alle overheidsadministraties die in het kader van hun werkzaamheden nood hebben aan ondernemingsgegevens.

Op het Vlaamse regionale beleidsniveau wordt het unieke KBO-ondernemingsnummer en de andere KBO-basisidentificatiegegevens steeds meer en meer gebruikt door Vlaamse administratieve instellingen. Het gebruik van authentieke gegevens is één van de pijlers van het Vlaamse eGovernmentbeleid. De doelstellingen van dat beleid en in het bijzonder de oprichting van de Vlaamse VKBO komen in de hierop volgende paragraaf aan bod.

5.1.2 Doelstellingen van de Vlaamse overheid

Analoog aan de federale overheid koppelt de Vlaamse regering de ontwikkeling van een elektronische overheid aan de doelstelling van een geïntegreerde publieke dienstverlening: *“eGovernment heeft een geïntegreerde dienstverlening als leidmotief.”* (Bourgeois, 2006: 16). Daarom is de Vlaamse overheid momenteel volop bezig met de uitbouw van een aantal bouwstenen; bijvoorbeeld: het MAGDA-platform, authentieke bronnen zoals het CRAB en specifieke projecten; bijvoorbeeld: de Digitale Bouwaanvraag.

Op 21 februari 2006 startte het MAGDA-platform van de Vlaamse overheid. MAGDA staat voor maximale gegevensdeling tussen administraties en agentschappen. Het platform betreft een generieke infrastructuur om de gegevensuitwisseling tussen Vlaamse administraties onderling mogelijk te maken en te stroomlijnen. Het MAGDA-platform ontsluit authentieke gegevensbronnen (zowel federale als Vlaamse) en maakt een vlotte uitwisseling van gegevens tussen gegevensbronnen en de applicaties die er gebruik van wensen te maken mogelijk (CORVE, 2011b).

Het MAGDA-platform levert een aantal geïntegreerde diensten voor de ontsluiting van authentieke gegevensbronnen en de uitwisseling van gegevens waaronder VKBO. Eén van de eerste gegevensbronnen die dit platform naar de Vlaamse administraties ontsloot was de VKBO. De VKBO is een vorm van gegevensintegratie waarbij een gesynchroniseerde KBO-kopie op het Vlaamse niveau wordt verrijkt met extra informatie en ontsloten wordt via een eigen “dienstenlaag” (zie infra).

Het ontstaan van de VKBO kadert in het Vlaamse eGovernmentbeleid. In eerste instantie was VKBO bedoeld om ondernemingsdata te ontsluiten naar de Vlaamse administraties: *“Wanneer de federale KBO zijn kinderziekten ontgroeid is, zullen de Vlaamse toepassingen hierop kunnen aansluiten en kan een eigen Vlaamse Kruispuntbank voor Ondernemingen (VKBO) ontwikkeld worden.”* (Ceysens, 2003). Deze ontsluiting sluit aan bij de doelstellingen van de federale overheid om het KBO-ondernemingsnummer als unieke sleutel te gebruiken voor processen ten aanzien van ondernemingen en om het opvragen van gegevens bij ondernemingen te verminderen door een maximaal hergebruik van de authentieke gegevens.

Op vraag van lokale besturen ontstond vanaf 2006 een *“ad hoc”* uitwisselingsstroom van VKBO-gegevens richting Vlaamse steden en gemeenten. Dat paste in een eerste embryonale

ondersteuning van een lokaal eGovernment door de Vlaamse overheid⁸ (CORVE). Het Vlaamse regeerakkoord van 15 juli 2009 formaliseert deze doelstelling door uitdrukkelijk de lokale besturen op te nemen in het toepassingsgebied van de interbestuurlijke gegevensdeling (Vlaamse regering, 2009).

De CORVE is verantwoordelijk voor de ontsluiting van de VKBO richting steden en gemeenten en koppelt het lokale gebruik van VKBO-data - binnen de algemene doelstelling van een maximaal hergebruik van gegevens - aan de uitbouw van een *“lokaal economisch beleid, het voeren van een lokale fiscaliteit en een efficiënter en effectiever communicatie- en PR-beleid.”* (CORVE, 2011c).

5.1.3 Doelstellingen van lokale besturen

In een steeds groter aantal steden en gemeenten komt de doelstelling van een meer efficiënte en effectieve dienstverleningen door middel van een lokale elektronische overheid op de beleidsagenda te staan.

In eerste instantie kenmerkte het lokale eGovernmentbeleid zich voornamelijk door het ontstaan van gemeentelijke websites waarop allerhande informatie over de gemeente en de lokale dienstverlening, opgenomen werd. Hoewel het ontwikkelingspatroon en de snelheid van deze lokale hervormingsoperaties tussen gemeenten divers is, hebben een groot aantal gemeenten hun online dienstverlening verder uitgebreid via het *“online brengen”* van bepaalde delen van de gemeentelijke dienstverlening (zie de gemeentelijke E-loketten).

Gelijklopend daarmee is in een steeds groter aantal gemeenten ook de werking van de gemeentelijke backoffice steeds meer en meer in het vizier van een lokaal eGovernmentbeleid gekomen. Lange tijd kenmerkte die gemeentelijke backoffice door eilandinformatisering waarbij gemeentelijke diensten vrij autonoom van elkaar functioneerden.

In een streven naar een meer (online) geïntegreerde dienstverlening en door toenemende externe druk van burgers en hogere overheden (bijvoorbeeld: de Vlaamse overheid die als voogdijoverheid en in het kader van het gemeentedecreet beheersmatige verplichtingen aan gemeenten oplegt) komt die eilandinformatisering steeds meer onder druk te staan. Het openbreken van de informatiesilo's is een doelstelling van een steeds groter wordend aantal gemeentelijke administraties. Deze doelstelling gaat hand in hand met de beoogde doelstelling om de dienstverlening ten aanzien van ondernemingen (en burgers) te optimaliseren. Binnen de *“geïnterviewde”* gemeenten is er - in weliswaar wisselende mate - steeds meer aandacht voor een meer efficiënte, effectieve en geïntegreerde dienstverlening ten aanzien van lokaal gevestigde ondernemingen. Dat komt tot uiting in een aantal geformuleerde operationele doelstellingen (zie infra).

De ontwikkeling van centrale authentieke bronnen op het Vlaamse en federale beleidsniveau is een (potentieel) belangrijke factor in deze beheersmatige ingrepen in de lokale backoffice.

Het bestaan van de federale KBO en de Vlaamse VKBO impliceert een opportuniteit voor gemeenten om hun lokale diensten ten aanzien van ondernemingen efficiënter, effectiever en

⁸ Zie *“de strategische studie geïntegreerd e-government. Hefboom voor een e-government aanpak voor, door en met lokale besturen.”*

meer geïntegreerd te organiseren luidt de beleidstheorie van centrale overheden. Het aantal gemeenten dat effectief overgegaan is tot de adoptie van (V)KBO-gegevens lijkt erop te wijzen dat gemeenten deze opportuniteit met beide handen hebben aangegrepen. Deze indruk wordt bevestigd door een toenemend aantal gemeenten die overgaan tot de implementatie van organisatiebrede CRM's die rechtstreeks gekoppeld zijn aan de KBO of VKBO en die - aangevuld met eigen procesinformatie over ondernemingen - moeten fungeren als centrale gemeentelijke ondernemingsdatabank. Er vindt dus in toenemende mate een lokale conformering plaats met centraal geformuleerde eGovernmentstrategieën. Dat leidt tot horizontale integratie van de dienstverlening op het lokale niveau. De interbestuurlijke convergentie van doelstellingen is vanuit die optiek optimaal: alle overheidsniveaus erkennen de nood aan een meer geïntegreerde dienstverlening gebaseerd op onder meer authentieke gegevens uit authentieke informatiebronnen zoals de KBO.

We moeten de betekenis van deze toenemende convergentie van doelstellingen nuanceren. Ten eerste hebben niet alle gemeenten de doelstelling van een geïntegreerde dienstverlening geïnternaliseerd en het aantal hervormingstrajecten met een geïntegreerde lokale dienstverlening ten aanzien van ondernemingen als einddoel en waarbij overgegaan wordt tot de organisatiebrede adoptie van authentieke ondernemingsgegevens is vooralsnog schaars (zie Vander Elst, Rotthier & De Rynck, 2011b) (zie infra).

Ten tweede impliceert de toenemende convergentie van doelstellingen niet noodzakelijk een optimale samenwerking in het netwerk. Op het operationele niveau kunnen er divergerende doelstellingen voorkomen die - naast formele en informele instituties - invloed uitoefenen op de samenwerking of de lokale participatie in het netwerk en het realiseren van de gestelde strategische doelen.

Ten derde is het noodzakelijk om stil te staan bij de afhankelijkheidsrelaties aanwezig in het netwerk. Organisaties zullen slechts participeren in een interbestuurlijk netwerk wanneer de hulpbronnen in handen van andere organisaties (centrale overheden) voldoen aan de verwachtingen van lokale overheden of wanneer ze daartoe gedwongen worden. Deze variabelen krijgen onze aandacht in de volgende paragrafen.

5.2. DE MACHTSDIMENSIE: GEMEENTEN TUSSEN EEN MARKT- EN HIËRARCHISCH MODEL VAN INFORMATIEVOORZIENING

Binnen de machtsdimensie vormen de afhankelijkheden tussen de verschillende actoren de centrale focus.

5.2.1 De lokale afhankelijkheid van de KBO onder de loep genomen

Gemeentebesturen staan als overheid het dichtst bij de burger en de ondernemer. Vanuit die positie vervullen gemeenten een belangrijke taak in het bijhouden van allerhande registers en gegevens; bijvoorbeeld: gemeenten zijn door de federale overheid verplicht de identificatiegegevens van natuurlijke personen in een lokaal bevolkingsregister bij te houden. Burgers die hun hoofdverblijfplaats wijzigen moeten zich aanmelden bij de bevolkingsdienst van de gemeente waar zij hun nieuwe hoofdverblijfplaats vestigen. Dat levert gemeentelijke

administraties een nagenoeg compleet overzicht op van de basisidentificatiegegevens van inwoners.

Tijdens het oprichtings- of vestigingsproces van een onderneming of op een later tijdstip in de bestaansgeschiedenis van een onderneming zal ook een ondernemer regelmatig in interactie treden met de lokale overheid. De aanleidingen zijn divers: de aanvraag van een milieu- of stedenbouwkundige vergunning, een leurderskaart, een beroepskaart of een machtiging voor een socio-economische vergunning enz.

Ondanks deze interacties tussen ondernemingen en de gemeentelijke overheid toont de praktijk aan dat steden en gemeenten sterk afhankelijk zijn van externe actoren voor informatie en identificatiegegevens van ondernemingen en hun vestigingen. Dat blijkt uit verschillende vaststellingen: gemeenten kopen ondernemingsgegevens aan bij private data-aanbieders, vragen informatie op bij publieke en private instanties, verzamelen zelf informatie via fysieke ontmoetingen met ondernemingen en adopteren de KBO- en VKBO-gegevens in hun werking. Meerdere factoren verklaren deze vaststelling.

Ten eerste zijn lokale besturen bij de primaire oprichtingsprocessen - zoals de formele oprichting van een rechtspersoon of onderneming natuurlijk persoon - niet betrokken. Vennootschappen met rechtspersoonlijkheid moeten bijvoorbeeld binnen de vijftien dagen na de dagtekening van de oprichtingsakte een uittreksel hiervan neerleggen op de griffie van de Rechtbank van Koophandel in het rechtsgebied van hun maatschappelijke zetel. Een ondernemer natuurlijk persoon vraagt zijn ondernemingsnummer aan bij een erkend ondernemingsloket en specificeert daar zijn activiteiten in zijn hoedanigheid als “handels-”, “niet-handels-” of “ambachtsonderneming”. Dat impliceert dat gemeenten geen systematische registratie uitvoeren van alle startende ondernemingen actief op hun grondgebied. Het gevolg daarvan blijkt uit volgend citaat van een geïnterviewde lokale ambtenaar: *“Wat ik wel merk is dat we startende ondernemingen naar ondernemingsloketten sturen en dan horen we er niets meer van.”*

Deze stelling is niet algemeen geldend. Enkele voorbeelden tonen aan dat startende ondernemingen zich bij het begin van hun oprichtingsproces wenden tot de gemeentelijke overheid; bijvoorbeeld: het adres van een onderneming natuurlijk persoon is het domicilieadres. Bij een verhuis zal een gemeente daarvan op de hoogte zijn via de domiciliewijziging die de ondernemer natuurlijk persoon doorvoert. Een tweede voorbeeld is de situatie waarbij een ondernemer die een horecazaak wil oprichten waarin alcoholische dranken worden geserveerd. Deze ondernemer zal over een gemeentelijke vergunning moeten beschikken vooraleer hij een ondernemingsnummer kan aanvragen. Er vinden dus belangrijke interacties plaats tussen de gemeentelijke overheid en startende ondernemingen waarbij ondernemingen informatie delen met de gemeentelijke overheid.

Dergelijke interacties hebben geen algemeen karakter. Dat is een tweede beïnvloedende factor; bijvoorbeeld: niet elke ondernemer heeft een vergunning voor het schenken van alcoholische drank nodig. Dit zorgt voor onvolledige en specifieke registraties en biedt de gemeente geen totaaloverzicht van alle economische actoren actief op hun grondgebied.

Ten derde zijn de aanleidingen van dergelijke interacties en gegevensuitwisseling divers. Dit vloeit voort uit het diverse takenpakket van gemeenten. Interacties tussen (startende) ondernemingen

en de gemeentelijke overheid gebeuren in de praktijk tussen de ondernemer en één/meerdere gemeentelijke diensten (zie infra). Het gevolg daarvan is dat informatie in eerste instantie opgeslagen zit bij een bepaalde gemeentelijke dienst, al dan niet in een “geïnformatiseerde silo” gekoppeld aan de ICT-toepassing die de lokale ambtenaar aanwendt om het proces af te handelen. Het ontbreken van een organisatiebreed databeheer in gemeenten zorgt er vaak voor dat deze informatie binnen de verschillende gemeentelijke diensten opgesloten zit.

De hierboven geschetste factoren hebben ertoe geleid dat gemeenten vanuit hun interacties met ondernemingen niet beschikken over voldoende, correcte en up-to-date gegevens en informatie over ondernemingen. De toenemende aandacht voor een uitgebreide lokaal economische dienstverlening, wettelijke nieuwigheden zoals de IKEA-wet en de wet Dedecker en een toenemend streven naar een meer efficiënt(e) databeheer en dienstverlening hebben dat gevoel van informatietekort en afhankelijkheid ten aanzien van externe partijen de laatste jaren versterkt. Een geïnterviewde lokale ambtenaar verwoordt deze afhankelijkheidsrelatie als volgt: *“De hoeveelheid euro’s die al naar al die private dataleveranciers zijn gevloeid, toont aan dat gemeenten die gegevens echt wel nodig hebben.”*

De oprichting van de KBO en vooral de VKBO en het aangekondigde potentieel van deze databanken werden bijgevolg enthousiast onthaald en hebben tot een aantal verwachte meerwaarden bij lokale ambtenaren geleid. Deze verwachtingen komen aan bod in de volgende paragraaf.

5.2.2 Verwachte meerwaarden gekoppeld aan KBO en VKBO

De behoefte van lokale besturen aan ondernemingsgegevens is divers en varieert tussen gemeenten. Het is quasi onmogelijk een limitatieve opsomming van processen te geven waarbij lokale besturen nood hebben aan gegevens over ondernemingen. De behoefte is verspreid over verschillende gemeentelijke diensten. Algemeen beschouwd heerste bij gemeenten de verwachting dat de adoptie van (V)KBO-gegevens de gemeentelijke administratie op een gebruiksvriendelijke wijze zou voorzien van een compleet en correct overzicht van alle ondernemingen en hun activiteiten. Deze voorraad aan data en kennis zou de basis vormen voor een omvattend aantal dienstverleningsprocessen.

Een eerste verwachting was dat de adoptie van (V)KBO-gegevens een belangrijke bijdrage zou leveren aan de realisatie van een efficiënter en effectiever lokaal economisch beleid. Deze dominante verwachting werd versterkt door het feit dat het ontstaan van een KBO- en VKBO-ontsluitingsstroom richting lokale besturen gelijktijdig plaats vond met een toenemende aandacht voor een economisch beleid binnen lokale besturen. In 2005 startte bijvoorbeeld het actieplan *Ondernemingsvriendelijke gemeente* waarbij de VVSG in samenwerking met UNIZO en VOKA gemeenten stimuleerden om te investeren in een performante gemeentelijke dienstverlening voor ondernemingen. De Vlaamse overheid moedigde gemeenten meer en meer aan hun subsidiaire rol op het vlak van economie op te nemen.

Afhankelijk van de economische omgevingsfactoren zal een gemeentelijk economisch beleid van gemeente tot gemeente een andere invulling krijgen. De VVSG kent aan de dienst lokale economie volgende taken toe (VVSG, 2007): *“beleidsvoorbereidend werk waarbij een dienst lokale economie*

het gemeentelijk economisch weefsel analyseert en hierover rapporteert via het gemeentelijk economisch beleidsplan; een aanspreekfunctie; de organisatie van acties op gemeentelijk economisch gebied; bijvoorbeeld: het promoten van ondernemerschap binnen de gemeenten; en de organisatie van overleg met economische actoren in de gemeente.” Elk van bovenstaande taken vereist informatie en gegevens over ondernemingen (Vander Elst e.a., 2011a).

Idealiter fungeert de dienst lokale economie als centrale spil in de lokale dienstverlening naar ondernemingen. In die hoedanigheid heeft een dienst lokale economie de taak om samen te werken met andere gemeentelijke diensten rond thema's en opdrachten die betrekking hebben op de lokale economie. Het betreft bijvoorbeeld de coördinatie en communicatie van openbare wegenwerken, wegomleidingen, bewegwijzering; coördinatie van veiligheidsthema's naar ondernemers; coördinerende rol tussen toeristische thema's en betrokken ondernemingen enz. (VVSG, 2007)

De bijdrage die de adoptie van (V)KBO-gegevens aan een lokaal economisch beleid moest leveren, varieert. (V)KBO-gegevens moesten als basis dienen voor een brede waaier aan producten, diensten en processen (zie Vander Elst e.a., 2011b). Enkele voorbeelden:

- Het ontwikkelen van een communicatie op maat van elke ondernemer via nieuwsbrieven.
- De uitwerking van een onthaalbeleid voor startende ondernemingen ontwikkelen.
- Het ondersteunen van de lokale economie door de organisatie van lokale economische acties (bijvoorbeeld: “Met Belgerinkel naar de winkel”).
- Het online publiceren van een overzicht van de lokale economie op de gemeentelijke website.
- De controle en het toekennen van diverse vergunningen en toelatingen.
- enz.

Een tweede verwachte meerwaarde had betrekking op de effectievere inning van gemeentelijke bedrijfsbelastingen. Gemeenten kunnen eigen belastingen instellen en heffen. In de praktijk heeft dit geleid tot verschillende gemeentebelastingen gericht op lokaal gevestigde ondernemingen. De opmaak van het belastingskohier of een lijst van belastingsplichtigen vereist verschillende gegevens over ondernemingen. Al te vaak bleken belastingskohieren hiaten te vertonen op het vlak van volledigheid en werden gemeenten geconfronteerd met de falende aanmeldingsplicht voor ondernemingen. Gemeentelijke ontvangers en medewerkers van financiële diensten koppelden bijgevolg verwachtingen aan de adoptie van (V)KBO-gegevens.

De gunning van overheidsopdrachten aan ondernemingen is een derde proces waarbij lokale ambtenaren informatie over ondernemingen nodig hebben. Gemeenten moeten bij het uitschrijven van een overheidsopdrachten onderzoeken of een onderneming niet in staat van faillissement is en of ondernemingen in orde zijn met hun verplichtingen ten aanzien van de sociale zekerheid⁹.

⁹ Hoewel gemeenten via de toepassing *Digiflow* toegang hebben tot sociale en fiscale attesten van ondernemingen die noodzakelijk zijn voor het afhandelen van overheidsopdrachten werden ook aan de toegang tot de (V)KBO gegevens meerwaarden gekoppeld.

Naast voornoemde verwachte meerwaarden zijn er ongetwijfeld nog andere gemeentelijke diensten die aan de adoptie van (V)KBO bepaalde meerwaarden koppelden. Het spectrum aan gemeentelijke verwachtingen is moeilijk volledig te vatten en evolueert doorheen de tijd.

Daarnaast evolueert ook de wijze waarop gemeenten hun informatiehuishouding organiseren. Een illustratie daarvan is de toenemende aandacht in gemeenten voor een intragemeentelijk centraal databeheer. Het aantal gemeenten met een organisatiebreed databeheer neemt toe. We stellen vast dat gemeenten het bestaan van de authentieke bronnen KBO en VKBO in een dergelijk scenario koppelen aan de realisatie van organisatiebrede lokale databanken. De uiteindelijke finaliteit van dergelijke veranderingsprocessen is als gemeentebestuur beschikken over een compleet overzicht van de lokale economie.

In de volgende paragraaf gaan we dieper in op de mate waarin de verwachte meerwaarden in de praktijk zijn ingelost.

5.2.3 Zijn de verwachtingen ingelost?

We analyseerden de lokale verwachtingen aan de hand van de variabele *gepercipieerde gebruiksnuut* of:

de mate waarin de verwachtingen van lokale ambtenaren op het vlak van het beschikken over een compleet overzicht van ondernemingsgegevens voor het efficiënter en effectiever organiseren van gemeentelijke processen en diensten naar ondernemingen zijn ingelost.

Onze bevindingen omtrent de mate waarin het gepercipieerde *gebruiksnuut* werd ingelost, zijn dubbel. Enerzijds is er een positief effect: gemeenten beschikken dankzij de connectie op de KBO en de VKBO over meer en betere informatie en data over de ondernemingen actief op hun grondgebied.

Anderzijds is er geen sprake van dat de adoptie van (V)KBO heeft geleid tot een compleet en volledig overzicht van de gemeentelijke economie. De percepties daarover variëren sterk: van gematigd positief tot een negatieve perceptie over de meerwaarde van de (V)KBO-gegevens.

Het grootste probleem zijn een aantal gepercipieerde dataruisproblematieken: ontbrekende actoren, ontbrekende gegevens per onderneming, niet up-to-date gegevens, foutieve gegevens, moeilijk te interpreteren gegevens en *informationoverload*. Het gevolg is dat de uiteindelijke gepercipieerde meerwaarde lager ingeschat is dan de initieel verwachte meerwaarde.

We vatten deze bevindingen samen in tabel 8. Het betreft het gepercipieerde gebruiksnuut van lokale ambtenaren die overgingen tot de adoptie van de volgende toepassingen: KBO-wi, Public Search, VKBO-GO, VKBO-gemeentebestanden en -rapporten, de Bedrijvengids (zie ook 5.2.4.) en de Digitaal economische kaart (zie ook 5.2.4).

TABEL 8: HET GEPERCIPIERDE GEBRUIKERSNUT¹⁰

CLUSTER	OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM	HEEFT BETREKKING OP ACTIE, PROCES, ...
Ontbrekende actoren	Niet alle feitelijke verenigingen zijn opgenomen.	Gegevens over feitelijke verenigingen zijn noodzakelijk voor de opmaak van beleidsplannen.
Ontbrekende Gegevens	Gegevens over het aantal werknemers van een onderneming ontbreken.	Informatie over het aantal werknemers per onderneming/vestiging is noodzakelijk voor een doelgerichte communicatie naar ondernemingen.
Niet up-to-date gegevens	Informatie over de erkenning van aannemers is niet opgenomen.	De erkenning maakt duidelijk voor welk soort werk de aannemer erkend is. Deze gegevens zijn noodzakelijk voor het gunnen van bepaalde overheidsopdrachten.
Foutieve gegevens ¹¹	Gegevens over de oppervlakte van handelspanden en bedrijven (vestigingen) ontbreken in de KBO.	Oppervlaktegegevens zijn in sommige gemeenten een parameter voor de berekening van lokale bedrijfsbelastingen.
	De commerciële/maatschappelijke naam stemt niet overeen met de feitelijke naam die een onderneming hanteert.	Up-to-date naamgegevens zijn noodzakelijk om een ondernemingen te herkennen in KBO. De vermelding van een commerciële naam helpt lokale besturen de ondernemingen in KBO te herkennen zoals die bij hen "informeel" gekend zijn.
	Informatie over de toegekende leurkaarten is niet opgenomen.	Informatie over toegekende leurkaarten is noodzakelijk voor het organiseren van bijvoorbeeld markten.
	Contactgegevens zoals emailadressen en telefoonnummers staan niet altijd vermeld.	Emailadressen en telefoonnummers zijn noodzakelijk voor communicatiedoeleinden.
	Statutaire gegevens (bv. functies) van vzw's en ondernemingen-rechtspersonen zijn niet altijd up-to-date.	Correcte statutaire gegevens zijn noodzakelijk voor communicatiedoeleinden.
	Niet alle vestigingen van openbare besturen/administraties zijn opgenomen.	Informatie over de vestigingen van openbare besturen/administraties zijn noodzakelijk voor communicatiedoeleinden.
	Adressen van de onderneming-natuurlijk persoon/vestigingen zijn niet altijd up-to-date of bestaan niet.	Correcte adressen zijn noodzakelijk voor een efficiënte en effectieve communicatie.

¹⁰ Het betreft uitspraken en percepties van lokale ambtenaren. Het is noodzakelijk deze percepties samen te lezen met de verklaringen ervoor zoals geformuleerd in deel 5.3.2.6. Een lokale ambtenaar kan bijvoorbeeld de afwezigheid van een bepaald gegeven in de KBO percipiëren omdat het gegeven niet wordt ontsloten via de door hem/haar geadopteerde ontsluitingstoepassing terwijl het gegeven in de KBO effectief beschikbaar is (via een andere ontsluitingstoepassing).

¹¹ Het onderscheid tussen foutief/niet up-to-date/ontbrekende gegevens is niet altijd strikt definieerbaar. Daarom opteren we ervoor de bevindingen daaromtrent samen te clusteren.

CLUSTER	OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM	HEEFT BETREKKING OP ACTIE, PROCES, ...
	Een onderneming heeft zijn activiteiten in de praktijk stopgezet, maar de vestigingen zijn nog actief.	Correcte informatie over het “actief” zijn van een onderneming is noodzakelijk voor het heffen van bedrijfsbelastingen en een effectieve communicatie.
	Ondernemingen natuurlijk persoon/ vestigingen staan nog actief terwijl de ondernemer is overleden.	Correcte gegevens omtrent het “actief” zijn van een onderneming zijn noodzakelijk voor communicatieprocessen en het heffen van gemeentelijke bedrijfsbelastingen.
Interpretatieproblemen/ onduidelijke data	De activiteiten van ondernemingen zijn moeilijk correct in te schatten op basis van de NACE-codes.	Informatie over activiteiten is noodzakelijk in verschillende gemeentelijke processen: controles van vergunningen, doelgerichte en proactieve communicatie, het heffen van lokale bedrijfsbelastingen, enz.
	Activiteiten variëren naargelang verschillende hoedanigheden. Het is moeilijk exact te bepalen welke activiteit een economische actor uitoefent.	
	Ondernemingen geven in hun hoedanigheid van “handels-”, “niet-handels-” of “ambachtsonderneming” zeer verschillende activiteiten aan.	
	Het onderscheid tussen zelfstandigen in bijberoep en hoofdberoep is niet duidelijk.	Het uitvoeren van een zelfstandige activiteit in hoofd- en bijberoep is een criterium in sommige lokale belastingreglementen en voor de toekenning van premies.
	Het is onduidelijk wanneer een onderneming en bijhorende vestigingen definitief zijn stopgezet door faillissement.	Correcte informatie over de stopzetting van een onderneming is noodzakelijk voor een performante dienstverlening naar ondernemingen.
Information-overload	Gegevens van verenigingen, syndicale verenigingen, kerkfabrieken en dergelijke actoren zijn overbodig.	Bepaalde opgenomen actoren zijn niet relevant voor elke gemeentelijke dienst.

Een tweede verwachte meerwaarde was dat de KBO- en VKBO-gegevens op een gebruiksvriendelijke manier inzetbaar zijn. Om de percepties daarover te meten, hanteerden we de variabele *gepercipieerde gebruiksvriendelijkheid*. Zoals hierboven geschetst, verloopt de ontsluiting van de KBO en VKBO via verschillende toepassingen en verschillende ontsluitingsnetwerken (zie infra). Tijdens het onderzoek bevroegen we lokale ambtenaren omtrent de mate waarin zij deze verschillende toepassingen als gebruiksvriendelijk percipiëren. We beperken ons in deze paragraaf en tabel 9 tot de percepties van lokale ambtenaren die rechtstreeks aansluiten op de KBO en de VKBO en dus niet via intermediaire toepassingen (zie infra: 5.2.4.).

TABEL 9: DE GEPERCIPIEERDE GEBRUIKSVRIENDELIJKHEID

TOEPASSING	POSITIEVE PERCEPTIES	NEGATIEVE PERCEPTIES
Public Search	<ul style="list-style-type: none"> • De laagdrempelige toegang is een grote meerwaarde. • Er is geen toegangsaanvraag nodig. • De toepassing leent zich goed voor het opzoeken van basisidentificatiegegevens. • Voor de gunning van overheidsopdrachten levert deze toepassing een goede eerste indicatie op van de activiteiten van ondernemingen. • Deze toepassing levert snel een beeld op over het feit of een ondernemingsnummer nog actief is. 	<ul style="list-style-type: none"> • De opties voor het uitvoeren van een zoekopdracht zijn zeer beperkt/filtermogelijkheden zijn beperkt. • Levert zoekresultaten op die geen verband houden met de ingebrachte zoekcriteria. • Adresgegevens zijn niet altijd raadpleegbaar omwille van hun privacygevoelige karakter¹². • Het genereren van bulklijsten is niet mogelijk. • Het aanbod informatie over ondernemingen is beperkt.
VKBO-GO	<ul style="list-style-type: none"> • Verrijkingen zoals linken naar het B.S. en jaarrekeningen zijn zeer nuttig voor het achterhalen van aandeelhouders en vennoten. • Exporteerbaarheid van een lijst verloopt vlot. • VKBO-GO geeft een overzicht van de relaties/verhouding tussen “gelinkte” ondernemingen (bv. moeder-dochter). • Het verkrijgen van toegang verloopt vlot. • Tewerkstellingsgegevens zijn beschikbaar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Een lijst trekken van alle ondernemingen die tot een bepaalde sector behoren is onmogelijk. • Verfijnde onderzoeksopdrachten zijn niet mogelijk. • De zoekresultaten kunnen onvoldoende stapsgewijs verfijnd worden. • De zoekresultaten kunnen onvoldoende met elkaar gekruist worden. • Er is nood aan een meer gedetailleerd zoekveld van NACE-codes en economische actoren. • Er zijn foutmeldingen bij het opzoeken van straatnamen.
KBO-wi ¹³	<ul style="list-style-type: none"> • Diepgaande analyses in het Belgisch Staatsblad (B.S.) zijn mogelijk (in de tijd). • Het verkrijgen van toegang verloopt vlot. 	<ul style="list-style-type: none"> • De automatische log out is vervelend.

¹² De gegevens uit artikel 7 §1 van het KB van 19 juni 2003 kunnen slechts geconsulteerd worden per onderneming en de naam en het domicilieadres van de fysieke persoon mogen niet getoond worden voor de toegang tot de gegevens tenzij ofwel deze naam overeenstemt met de benaming van de ondernemingen of de vestigingseenheid, ofwel het domicilieadres met het adres van de ondernemingen of het adres van de vestigingseenheid van de onderneming overeenstemt. Opmerkelijk is dat “de wetgever er niet in voorziet dat alle gegevens die voor ieder toegankelijk zijn” (zie artikel 17 van de KBO-wet), “vrij via internet consulteerbaar zijn” (Goddeeris, 2006) (zie ook beraadslaging KBO nr. 01/2008 van 11 juni 2008 door het Sectoraal Comité KBO).

¹³ Omtrent deze toepassing werd maar één respondent bevroegd.

TOEPASSING	POSITIEVE PERCEPTIES	NEGATIEVE PERCEPTIES
VKBO-gemeenterapport en/bestanden BULK-TOEPASSING	<ul style="list-style-type: none"> • Bevat ondanks de dataruisproblemen een completer overzicht dan de eigen bestanden. • De aanvraagprocedure verloopt vlot. • Aanvullende starters en stopperslijsten zijn handig. 	<ul style="list-style-type: none"> • De operationalisering van de bestanden/rapporten is zeer tijdsintensief. • Leidt tot een gevoel van <i>informationoverload</i>: de hoeveelheid informatie is niet beheersbaar. • Impliceert voldoende technische kennis omtrent het gebruik van acces en excel. • Een conversie van het excel-bestand tot een acces-bestand is niet mogelijk: bepaalde datatypes worden in access automatisch numeriek terwijl sommige gegevens niet numeriek zijn. • De codes zijn moeilijk te interpreteren.

Op het vlak van gebruiksvriendelijkheid zijn niet alle verwachtingen ingelost. Vooral de ontsluiting van (V)KBO-gegevens via de bulktoepassingen is problematisch. Lokale ambtenaren slagen er moeilijk in deze bestanden te operationaliseren tot instrumenten om hun doelstellingen te bereiken. Een geïnterviewde stelt over deze bulktoepassingen: *“Ik vind die bestanden zeer knap, maar dit is eigenlijk vooral goed om eens een status van je gemeente te zien. Je moet de slagkracht hebben om vanuit die bestanden zelf iets te maken en dat is natuurlijk wel de truc.”*

Over de verschillende webinterfaces zijn lokale ambtenaren overwegend positief. Deze zoekrobots stellen lokale ambtenaren in staat een diversiteit aan gegevens over specifieke ondernemingen op te zoeken.

Ondanks de gepercipieerde tekortkomingen met betrekking tot het “gebruiksnuut” en de “gebruiksvriendelijkheid” van (V)KBO-gegevens heeft een groot aantal Vlaamse gemeenten (V)KBO-gegevens geadopteerd. Een vijftigtal Vlaamse gemeenten heeft een connectie op de federale KBO via de KBO-webservices, -webinterface, -extracten en -Select. De adoptie van VKBO-ontsluitingstoepassing ligt hoger: meer dan 160 gemeenten adopteerden een VKBO-gemeenterapport, een dertigtal gemeenten ontvangt het VKBO-gemeenterapport op periodieke/maandelijks basis, acht gemeenten ontvingen het gemeentebestand via “ftp” en eenzelfde aantal via email terwijl 12 gemeenten gebruik maken van de VKBO-webservices en enkele honderden lokale ambtenaren toegang hebben tot de VKBO-GO (webinterface).

Het is belangrijk deze cijfers te nuanceren. We moeten een onderscheid maken tussen de adoptie van (V)KBO-gegevens en het eigenlijke gebruik. Dat blijkt uit de volgende bevindingen.

Een eerste groep van bevraagde ambtenaren heeft al meerdere jaren toegang tot de (V)KBO maar is hier niet van op de hoogte of heeft de gegevens nog niet geraadpleegd. Het feit dat een groot aantal gemeenten de VKBO-rapporten slechts éénmalig hebben opgevraagd, ondersteunt deze vaststelling: systematisch gebruik van (V)KBO-gegevens noodzaakt de periodieke aanvulling van de rapporten met updates of nieuwe rapporten. De interviews bevestigen deze bevinding, zo stelt

een gemeentelijke ambtenaar: *“Ik heb wel toegang tot de VKBO-GO, maar ik gebruik VKBO-GO niet. Ik zou die eigenlijk eens moeten uittesten.”*

Bij een tweede groep van lokale ambtenaren is de adoptiefase nooit uitgemond in een gebruiksfase of was de gebruiksfase van korte duur omdat het gepercipieerde gebruiksnut te laag was. Deze lage inschatting van het gebruiksnut heeft geleid tot een negatieve inschatting van de gevolgen voor de organisatie indien tot structureel gebruik zou zijn overgegaan: *“Je kan eenmaal heel wat brieven terugkrijgen, maar dat lappen ze mij geen twee keer redeneer je dan.”* In deze gemeenten blijven gemeentelijke diensten op eigen houtje en naar eigen inzicht informatie verzamelen.

Een derde groep van bevraagde lokale ambtenaren is effectief gestart met het gebruik van de (V)KBO-gegevens. Dit wil niet zeggen dat zij het marktmodel volledig hebben verlaten. Lokale ambtenaren maken aanvullingen met zelf verzamelde informatie over ondernemingen. Daardoor neemt het gepercipieerde gebruiksnut op termijn toe en slagen sommige gemeenten er in hun diensten en processen op basis van de toepassingen Public Search, KBO-wi, VKBO-GO, VKBO-gemeentebestanden en -rapporten te optimaliseren (voor de Bedrijvengids en de DEK: zie ook 5.2.4.). Deze ambtenaren en/of gemeenten zijn wel overtuigd van het belang om de gegevens uit centrale databanken effectief te gebruiken. Hun informatievoorziening positioneert zich tussen de ideaaltypen van het markt- en hiërarchisch model. Het gebruik van (V)KBO-gegevens impliceert - ondanks de niet ingeloste verwachtingen - meer en betere informatie en vermindert de administratieve lasten voor ondernemingen.

De hierboven geschetste analyse doet vermoeden dat de adoptie- en gebruiksbeslissingen van lokale ambtenaren zouden voortvloeien uit een rationele kosten-baten-afweging (een *logic of consequence*). Het is belangrijk te stellen dat het gepercipieerde “gebruiksnut” en de “gebruiksvriendelijkheid” niet als enige variabelen invloed uitoefenen op de adoptie en het gebruik. Intralokale variabelen en de kenmerken van het project zelf oefenen invloed uit op dat gebruik. We bespreken deze variabelen tijdens de analyse van de institutionele dimensie.

Toch mogen we de relevantie van deze twee kernvariabelen niet onderschatten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een diepere analyse van de variabelen “gepercipieerde gebruiksnut en -vriendelijkheid” gerelateerd aan de toepassingen van de IC Leiedal en de provincie West-Vlaanderen.

5.2.4 Decentraal ontwikkelde toepassingen

We hebben in de bovenstaande tabel 8 geen onderscheid gemaakt tussen de KBO en VKBO-gegevens. Het gepercipieerde gebruiksnut van lokale ambtenaren over beide databanken is sterk overeenkomstig. De vaststelling is dat, ongeacht de toepassing die KBO of VKBO ontsluit, het gepercipieerde gebruiksnut vrij constant blijft. Bij twee toepassingen is dit niet het geval: de DEK van de provincie West-Vlaanderen en de Bedrijvengids van IC Leiedal. Deze toepassingen ontsluiten respectievelijk KBO en VKBO richting lokale besturen en bevinden zich in een “indirect” ontsluitingsnetwerk (zie infra) tussen VKBO/KBO en steden en gemeenten.

In vergelijking met de bulktoepassingen uit tabel 9 schatten lokale ambtenaren de gepercipieerde gebruiksvriendelijkheid van deze toepassingen hoger in. Finaal neemt daardoor het gepercipieerde gebruiksnut van de (V)KBO toe. We vatten onze bevindingen samen in tabel 10¹⁴.

TABEL 10: PERCEPTIES T.A.V. INTERMEDIAIRE ONTSLUITINGSTOEPASSINGEN

TOEPASSING	GEPERCIPIEERD GEBRUIKSNUT	GEPERCIPIEERDE GEBRUIKSVRIENDELIJKHEID ¹⁵
Bedrijvengids Digitaal Economische Kaart	<p>Het gepercipieerde gebruiksnut neemt toe dankzij de gebruiksmogelijkheden van de toepassing en het implementatietraject (cf. infra):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Biedt voor gemeenten de mogelijkheid om een organisatiebrede gecoördineerde communicatie naar ondernemingen op te zetten. • Biedt voor gemeenten een basis voor een organisatiebrede lokale databank met verrijkte (V)KBO-gegevens. • Biedt de mogelijkheid tot een beleidsmatige analyse van KBO-gegevens in combinatie met andere GIS-kaartlagen. • Creëert voor burgers de mogelijkheid om gegevens over de lokale economie op te zoeken. • Biedt ondernemingen de mogelijkheid om publiciteit te maken en informatie te verstrekken. 	<ul style="list-style-type: none"> • Biedt de mogelijkheid aan ondernemers om via een log in/manueel hun gegevens aan te passen aan de feitelijke situatie of te verrijken. • De geografische weergave biedt een grote meerwaarde. • De NACE-codering is herschaald naar een “werkbare” activiteitencodering. • Periodieke updates worden deels automatisch, deels manueel aangeleverd. • Er kunnen geografische selecties van ondernemingen op kaart gemaakt worden. • De nieuwe schaal voor activiteiten is te breed voor bijvoorbeeld een efficiënte gunning van overheidsopdrachten.

Het bovenstaande toont aan dat de gebruiksmogelijkheden van de toepassingen die de (V)KBO-gegevens ontsluiten, invloed uitoefenen op het finaal gepercipieerde gebruiksnut. Een aantal kenmerken van deze toepassingen verklaart dat verhoogde gebruiksnut. Ten eerste kunnen (V)KBO-gegevens lokaal verrijkt worden door de ondernemers via de *front office* van de toepassing (in een beveiligde omgeving toegankelijk voor de ondernemer) of manueel. Ten tweede vindt er vooraf aan het gebruik van deze toepassingen een systematische controle van de (V)KBO-gegevens plaats. Ten derde is er de druk op ondernemingen om lokale verrijkingen te maken omwille van de online publicatie van hun gegevens (na toestemming van de ondernemer). Ten vierde is er een begrijpelijker voorstelling van de (V)KBO-gegevens; bijvoorbeeld: de activiteiten gekoppeld aan een vestiging worden volgens een andere codering weergegeven.

De gebruiksmogelijkheden van deze toepassingen leiden op het terrein tot meer zichtbare effecten:

- een meer gecoördineerde, effectieve en proactieve communicatie naar ondernemingen;

¹⁴ Aangezien beide toepassingen gelijkaardig zijn op het vlak van finaliteit en concept maken we geen onderscheid tussen beiden in de tabel.

¹⁵ Het betreft de percepties van lokale ambtenaren en niet de percepties van ondernemers/burgers die de toepassing gebruiken.

- een extra dienstverlening voor de burger die gegevens over ondernemingen kan raadplegen op de gemeentelijke website;
- extra stimulansen voor onderneming die hun gegevens kunnen publiceren op de gemeentelijke website. Een recente update van de gebruiksmogelijkheden laat het voor ondernemers zelfs toe een eigen website te ontwikkelen;
- toegenomen beleidsmatige analyses door de GIS-component: informatie over ondernemingen wordt visueel op kaart weergegeven en kan gecontrasteerd worden met andere gegevens (bv. milieuvergunning gekoppeld aan adressen);
- de realisatie van een (meer) organisatiebreed databeheer van ondernemingsgegevens.

Deze effecten doen zich niet in alle gemeenten voor die de Bedrijvengids of de Digitaal Economisch Kaart adopteerden. Naast de kenmerken van de toepassing spelen andere factoren een rol. We stellen vast dat niet alle gemeenten de gebruiksmogelijkheden van deze toepassingen maximaal benutten. Deze en andere vaststellingen kunnen we verklaren door de manier waarop deze decentrale of intergemeentelijke initiatieven zijn vormgegeven of door de kenmerken van de gemeentelijke organisatie die in de projecten participeren, in rekening te nemen. Deze factoren bespreken we tijdens de analyse van de institutionele dimensie.

5.2.5 Naar een verplicht gebruik voor gemeenten?

De niet ingeloste verwachtingen bij vele lokale besturen en ambtenaren hebben als gevolg dat een aantal gemeenten niet geneigd is te participeren in het interbestuurlijke project en opteren voor een marktmodel van informatievoorziening op het vlak van ondernemingsgegevens. Daardoor komen de doelstellingen (zie infra) van de Vlaamse en de federale overheid onder druk te staan.

Om steden en gemeenten te laten werken volgens het principe van “de eenmalige gegevensopvraging en meervoudig gebruik” overweegt de Vlaamse regering om dit principe voor gemeenten te verplichten. De redenering is dat een decretale verplichting of “dwang” de laatste gemeenten moet overhalen om zich aan te sluiten op de (V)KBO.

Bij een mogelijke verplichting moeten we een aantal kanttekeningen maken. Ten eerste is het belangrijk de hoge adoptiecijfers niet te verwarren met het effectieve gebruik van de gegevens. Het effectieve gebruik ligt lager dan de officiële gebruikscijfers (of de eigenlijke adoptiecijfers).

Ten tweede tonen de ervaringen met de (V)KBO-gegevens en de teleurstelling die bij gemeenten leven aan dat we vraagtekens moeten plaatsen bij de haalbaarheid van een dergelijke verplichting op korte of middellange termijn. Het gepercipieerde gebruiksnut is in het merendeel van de gemeenten nog laag. Op middellange termijn is het twijfelachtig of alle gemeenten klaar zullen zijn voor een verplicht gebruik. Daarnaast speelt ook de capaciteit van gemeenten een rol (zie infra). Een geïnterviewde merkt op: *“Lokale besturen kampen met een enorme spreiding aan bestuurskracht. De grotere zullen er ongetwijfeld klaar voor zijn, maar voor kleine gemeenten wordt dat problematisch. Overigens is het allemaal nog niet duidelijk welke facilitering en financiering je daarvoor moet voorzien naar gemeenten.”* Op deze intralokale variabelen en hoe de kenmerken van het project invloed kunnen uitoefenen op het gebruik van de (V)KBO, komen we in het volgende hoofdstuk uitgebreid terug. Een mogelijke oplossing is de decretaal voorziene overgangperiode voldoende ruim te houden.

Ten derde zijn de maturiteit van het aanbod en landschap aan authentieke gegevensbronnen medebepalend. Het aanbod en landschap aan authentieke bronnen is in volle ontwikkeling en het is onduidelijk hoe een meer ontwikkeld aanbod aan authentieke bronnen er in de praktijk zal uitzien. De basisvragen domineren de discussies volgens een geïnterviewde: *“Het landschap aan authentieke bronnen is nog niet tot rust gekomen en de afbakening is nog niet voltooid. Gaan we het sectoraal organiseren of per deelstaat? Een combinatie van beiden? Die discussies zijn nog niet beslecht.”*

Gemeenten hebben ondanks de toegang tot de (V)KBO het marktmodel van informatievoorziening op het vlak van ondernemingsgegevens niet volledig verlaten. Ze nemen een positie in tussen het markt- en hiërarchisch model. De analyse van de machtsdimensie leerde ons dat - hoewel gemeenten sterk afhankelijk zijn van centrale overheden voor de basisidentificatiegegevens van ondernemingen - die afhankelijkheidspositie niet automatisch leidt tot een aansluiting op de relevante authentieke gegevensbronnen. Percepties omtrent het gebruiksnut en de gebruiksvriendelijkheid van de ontsluitende toepassingen spelen daarbij een grote rol en bieden ons een eerste set van verklaringen. Deze verklaringen zijn niet voldoende. In de volgende paragrafen zullen we onder de noemer van de institutionele dimensie de mate van samenwerking of conflict aanwezig in het KBO-netwerk in detail analyseren om tot een tweede reeks van verklaringen te komen.

5.3. DE INSTITUTIONELE DIMENSIE: DE SAMENWERKING IN VOLLE EVOLUTIE

Tijdens de analyse van de institutionele dimensie gaan we na hoe de institutionele setting van het project en de institutionele context waarbinnen het project plaatsvindt, invloed uitoefenen op de participatie van steden en gemeenten in het project. We hebben de betekenis van deze variabelen vastgelegd in het theoretisch kader en geoperationaliseerd in deel IV.

5.3.1 Het KBO-netwerk

De keuze voor een centrale databank als hulpbron met de basisidentificatiegegevens van ondernemingen beïnvloedt de samenwerking in het netwerk. Er zijn subnetwerken ontstaan die vrij autonoom van elkaar functioneren. We lichten eerst het ontstaan en het functioneren van deze subnetwerken toe. Vervolgens kijken we naar de consequenties voor de participatie van steden en gemeenten in het KBO-netwerk.

5.3.1.1. *Het subnetwerk van initiatoren, gegevensbeheerders en beheersinstanties*

Een eerste subnetwerk bestaat uit de gegevensbeheerders, de initiatoren en de beheers- en overleginstanties. Initiatoren opereren onder het toezicht van een gegevensbeheerder en zijn door de gegevensbeheerders gemachtigd bepaalde gegevens rechtstreeks in te brengen of te wijzigen. Ze opereren in serieafhankelijke ketens en putten - naargelang de verschillende economische actoren opgenomen in de KBO - volgtijdelijk nieuwe gegevens in de KBO¹⁶. Op die

¹⁶ Zie KBO-wet: artikel 2.2°, 23, 24, 25, 33, 43 en het KB van 26 juni 2003 houdende aanwijzing van de overheden, administraties en diensten die, betreffende bepaalde categorieën van ondernemingen, belast zijn met de eenmalige inzameling en het actualiseren van de gegevens (...).

manier ontstaat een gemeenschappelijke hulpbron met authentieke informatie over ondernemingen die verschillende initiatoren up-to-date houden.

Tot de belangrijkste initiatoren behoren de ondernemingsloketten en de griffies van de Rechtbanken van Koophandel (RvKH). Andere initiatoren betreffen bijvoorbeeld: de KBO Beheersdienst, de hypotheekbewaarder, de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (RSZPPO), de Rijksdienst voor de Sociale Zekerheid (RSZ) en de btw-administratie. We overlopen hierna - niet limitatief - de taken van de erkende ondernemingsloketten, de btw-administratie, de RSZ, de RSZPPO en de griffies van de Rechtbanken van Koophandel als belangrijke initiatoren van gegevens in de KBO:

- De griffies van de Rechtbanken van Koophandel of notarissen¹⁷ putten het “juridische karkas” van de rechtspersonen in de KBO. Dit betreft het ondernemingsnummer en gegevens uit de oprichtingsakte (statutaire gegevens). Bij het einde van een rechtspersoon zal de griffie van de RvKH of de notaris (indien een bvba of nv; zie voetnoot 17) de ontbinding van het faillissement in de KBO inbrengen. De griffies van de RvKH of de notarissen (zie voetnoot 17) zijn verantwoordelijk voor de wijziging van de statutaire gegevens in de KBO (bv. adreswijzigingen, wijzigingen van de rechtsvorm of het bestuursorgaan).
- Ondernemingsloketten zijn bevoegd voor de input van de “commerciële geboorte” van rechtspersonen en natuurlijke personen¹⁸. Zij kennen de ondernemingen natuurlijk persoon een ondernemingsnummer toe, halen de gegevens in het Rijksregister op, doen het nazicht van de ondernemingsvaardigheden van de persoon of van zijn aangestelde, kennen een aantal hoedanigheden (“handelsonderneming”, “niet-handelsonderneming” en “ambachtsonderneming”) toe en verzorgen de inschrijving van de vestigingseenheden en van de NACE-codes die de activiteit omschrijven. Bij het einde van een onderneming natuurlijk persoon is een ondernemingsloket verantwoordelijk voor de initiatie van de einddatum van de door hen geïnitieerde hoedanigheid en de activiteiten van de vestigingseenheden. Ondernemingen kunnen terecht bij een erkend ondernemingsloket voor het wijzigen van de “commerciële” gegevens.
- Voor rechtspersonen zijn de ondernemingsloketten verantwoordelijk (na de input door de griffies van de RvKH of notarissen) voor het nazicht van de ondernemingsvaardigheden, de toekenning van de hoedanigheid (zie supra) en de inschrijving van de vestigingseenheden en van de NACE-codes. Bij het beëindigen van een rechtspersoon kan het ondernemingsloket de einddatum van de door hen geïnitieerde hoedanigheid en de einddatum van de activiteiten van de vestigingseenheden in de KBO ingeven.

¹⁷ Zie de scope van het E-depot-project op:

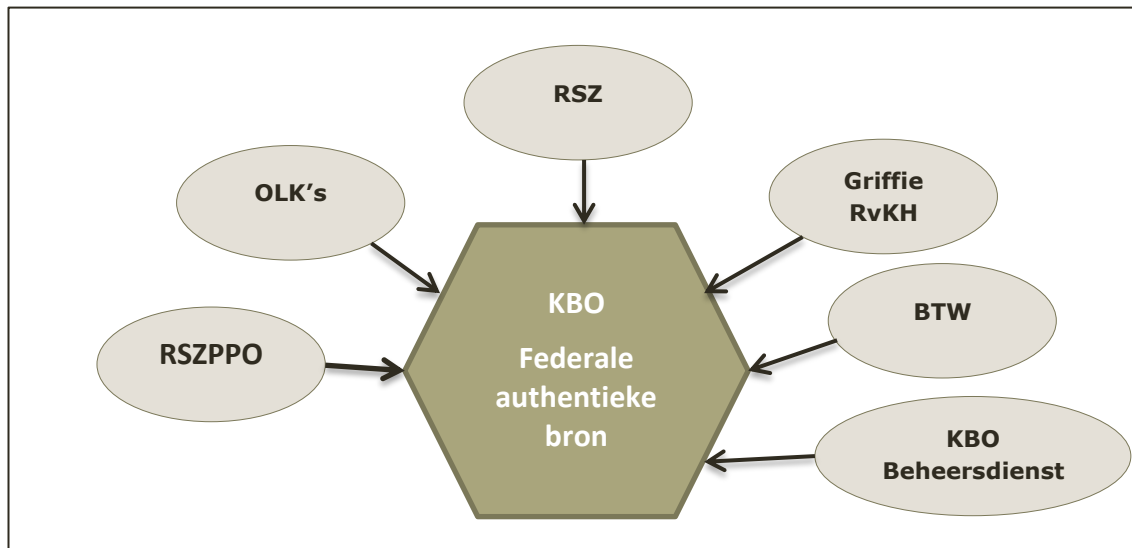
<http://www.simplification.be/showpage.php?iPageID=3622&sLangCode=NL>

¹⁸ De rol van de ondernemingsloketten en hun operationeel kader voor wat betreft de input van gegevens in de KBO wordt geregeld in KBO-wet, het KB van 18 april 2005 betreffende de erkenning van de ondernemingsloketten, het KB van 16 mei 2004 betreffende het bewaren van de archieven van de ondernemingsloketten, het KB van 28 mei 2003 betreffende het bedrag van de inschrijving en de vaste vergoeding van de ondernemingsloketten, het KB van 22 december 2005 betreffende het bedrag van de inschrijving en de vaste vergoeding van de ondernemingsloketten, het KB van 22 juni 2003 betreffende de inschrijving van ondernemingen, het KB van 22 juni 2003 betreffende de controlefunctie van de ondernemingsloketten.

Ondernemingsloketten zijn ook verantwoordelijk voor wijzigingen aan de commerciële gegevens van rechtspersonen.

- Ondernemingsloketten vervullen ook een rol in de realisatie van een - in het kader van de Europese Dienstenrichtlijn ontwikkelde - toelatingsaanvraagprocedure (TAP) met als doel het voor bepaalde economische actoren mogelijk te maken hun aanvragen en toelatingen via de toepassing Private Search op te volgen (zie FOD Economie, 2010a).
- Het toekennen of wijzigen van de hoedanigheid “btw” en “werkgever” zijn respectievelijk de verantwoordelijkheid van de btw-administratie en de RSZ. Het ondernemingsloket kan namens de ondernemer de aanvraag doen.
- De RSZPPO is verantwoordelijk voor de initiatie van de lokale en provinciale overheden.
- Bemerkt dat bepaalde economische actoren via de toepassing Private Search bepaalde gegevens zelf in de KBO kunnen initiëren, wijzigen en aanvullen (zie infra).

FIGUUR 3: INITIATIE VAN GEGEVENS IN DE KBO DOOR DE BELANGRIJKSTE INITIATOREN¹⁹



Gegevensbeheerders zijn overheidsdiensten, instellingen, natuurlijke personen of rechtspersonen die de gegevens over ondernemingen eenmalig inzamelen en bijwerken; deze gegevens doorgeven aan de KBO; maatregelen treffen om de juistheid van deze gegevens te verzekeren. Gegevensbeheerders zijn *data-owners*. De gegevensbeheerder verschilt naargelang het type onderneming (FOD Economie, 2010b). Het KB van 26 juni 2003 voorziet voor gegevensbeheerders de mogelijkheid om initiatoren aan te duiden en bevat een overzicht van de door de wetgever erkende gegevensbeheerders: de FOD Economie, de FOD Binnenlandse Zaken, de KSZ, de FOD Justitie, de FOD Personeel en Organisatie, de FOD Buitenlandse Zaken, de Nationale Bank van België en de FOD Financiën²⁰.

¹⁹ Zie ook het KB van 26 Juni 2003 houdende aanwijzing van de overheden, administraties en diensten die, betreffende bepaalde categorieën van ondernemingen, belast zijn met de eenmalige inzameling en het actualiseren van de gegevens bedoeld in artikel 6 van de wet van 16 januari 2003 houdende oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, modernisering van het handelsregister, oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen.

²⁰ Voor een uitgebreide analyse van de gegevensbeheerders en de ondernemingen waarvoor zij als gegevensbeheerder opereren, zie Huysmans (2004: 27-30).

De FOD Economie is een centrale actor in het netwerk en treedt op als gegevensbeheerder, als initiator (KBO Beheersdienst) en als vertegenwoordiger binnen en organisator van verschillende KBO beheers- en overlegorganen.

Het KB van 26 juni 2003 duidt de FOD Economie aan als gegevensbeheerder voor 1° de in toepassing van artikel 10 van de wet toegekende unieke identificatienummers; 2° de gegevens verzameld overeenkomstig titel III van de wet; 3° de buitenlandse ondernemingen die geen vestigingseenheden in België hebben; 4° de in de Kruispuntbank van Ondernemingen ingebrachte identificatiegegevens inzake vennootschappen of verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid; 5° de in de Kruispuntbank van Ondernemingen gebruikte codetabellen die specifiek zijn voor de registratie van ondernemingen.

De informatica en technische aangelegenheden vallen onder de verantwoordelijkheid van de FOD Economie. De voorzitter van de FOD Economie beschikt over een *steering* KBO waarin alle instanties van de FOD Economie die met KBO te maken hebben, zijn vertegenwoordigd: de KBO Beheersdienst, de juridische dienst, de algemene directie KMO-beleid, de algemene directie Controle en Bemiddeling, enz. Dit is het coördinatieorgaan van de KBO binnen de FOD Economie.

De afstemming tussen de *steering* KBO en de betrokken kabinetten gebeurde tot 2010 via twee beleidscellen. Er is een beleidscel binnen het kabinet van de minister bevoegd voor Economie, Innovatie, Administratieve Vereenvoudiging, ICT en Telecommunicatie en een beleidscel binnen het kabinet van de minister bevoegd voor KMO's, Zelfstandigen, Landbouw en Wetenschapsbeleid²¹. Na elke *steering* KBO volgt een briefing naar de kabinetten.

Een vertegenwoordiger van de eerste minister (de directeur-generaal van de Dienst Administratieve Vereenvoudiging) zit de coördinatiecommissie (KBO-wet, art. 26)²² voor dat adviezen uitbrengt omtrent juridische en wetsmatige aangelegenheden.

De KBO Beheersdienst is aangeduid als de dienst binnen de FOD Economie die belast is met het beheer van de KBO (KBO-wet, art. 2.1°). De KBO Beheersdienst bevindt zich binnen het organogram van de FOD Economie onder de "stafdienst ICT". Bovengenoemd KB voorziet de mogelijkheid voor gegevensbeheerders om de KBO Beheersdienst als initiator van gegevens aan te duiden. De beheersdienst is bevoegd voor de ambtshalve inschrijving, wijziging of doorhaling van KBO-gegevens en voor het verstrekken van KBO-informatie aan private en administratieve entiteiten.

5.3.1.2. KBO-ontsluitingsnetwerken

Het hierboven beschreven subnetwerk is gericht op het stroomlijnen van de input van gegevens in de KBO. Naast dit subnetwerk zijn er verschillende ontsluitingsnetwerken.

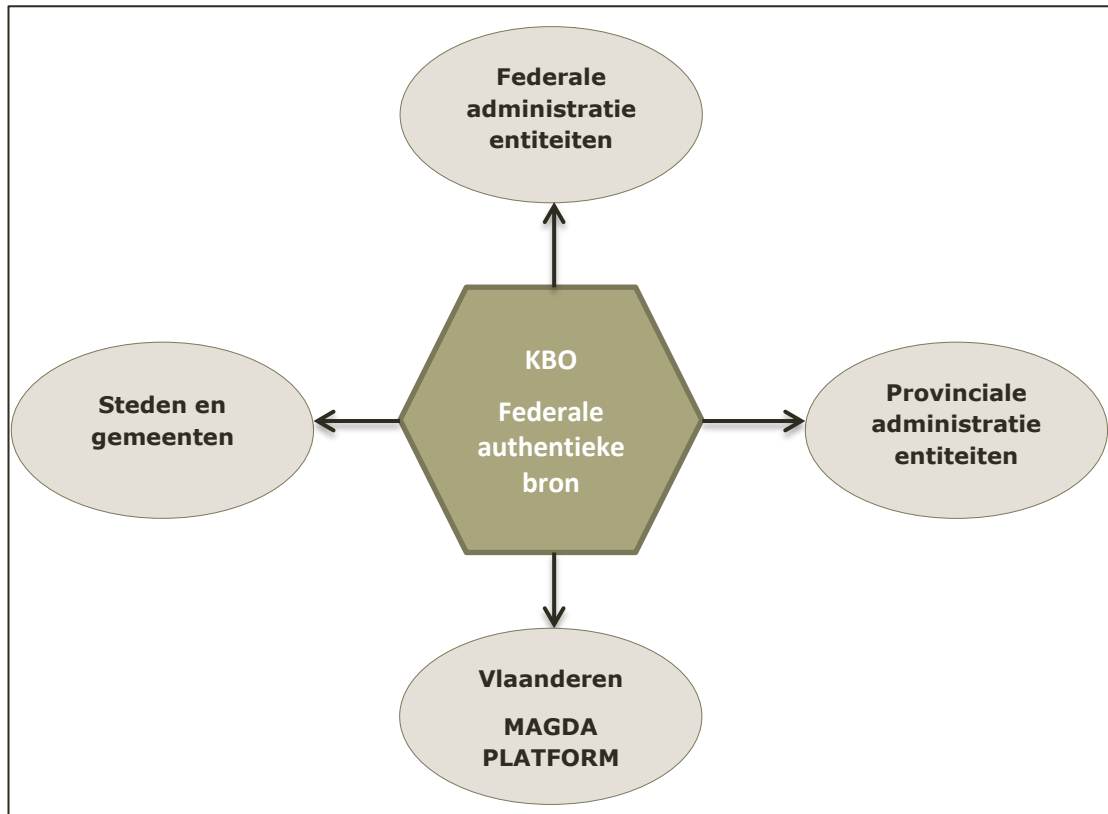
²¹ De beleidscellen volgen de verdeling van de ministerportefeuilles tijdens de legislatuur "Leterme I". Het bestaan van twee beleidscellen op het niveau van de ministeriële kabinetten kan verklaard worden door het feit dat de ondernemingsloketten onder de bevoegdheid van de minister KMO's, Zelfstandigen, Landbouw en Wetenschapsbeleid vallen en de KBO onder de bevoegdheid van de minister van Economie, Innovatie, Administratieve Vereenvoudiging, ICT en Telecommunicatie valt.

²² Zie ook het KB van 13 maart 2003 houdende de samenstelling en de werking van de Coördinatie-commissie van de KBO.

A. HET PRIMAIRE DIRECTE KBO-ONTSluitINGSNETWERK

Het primaire ontsluitingsnetwerk bestaat uit alle actoren die rechtstreeks aansluiten op de KBO: lokale besturen, provincies, ICT-dienstenleveranciers (bv. Cevi) de gewestelijke overheden en federale instanties en overheidsdiensten (bv. het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen).

FIGUUR 4: HET PRIMAIRE KBO-ONTSluitINGSNETWERK



Om het principe van de eenmalige gegevensopvraging te realiseren, moeten alle relevante publieke entiteiten toegang hebben tot de authentieke bron. Hoofdstuk vier van de KBO-wet schetst daarvoor het kader.

Twee federale instanties spelen een rol in de “directe” ontsluiting van de KBO: de FOD Economie en de Federale overheidsdienst ICT (Fedict). Beide entiteiten werkten bijvoorbeeld samen aan de ontwikkeling van de KBO-webinterface (het “venster” op KBO of de *front-end*) en de ontsluiting via webservices. Fedict garandeert het gebruik van de eGovernment bouwstenen waar nodig (bv. de *Federal Authentication Service*) via een protocolakkoord²³.

Andere ontsluitingstoepassingen zijn uitsluitend ontwikkeld door de FOD Economie: KBO-extracten, -listings en de KBO-Select²⁴.

De KBO-gegevens zijn voor iedereen toegankelijk via de toepassing *Public Search*. Het betreft de publieke gegevens van ondernemingen. Identificatie door de gebruiker is niet nodig.

²³ Het protocolakkoord bevat afspraken rond het gebruik, de context en de doelstelling van het project, de context en doel van de samenwerking, rollen en verantwoordelijkheden (technisch, functioneel), toegang en beveiliging, toegangsmechanismen, niveaus van beveiliging, rapportage enz.

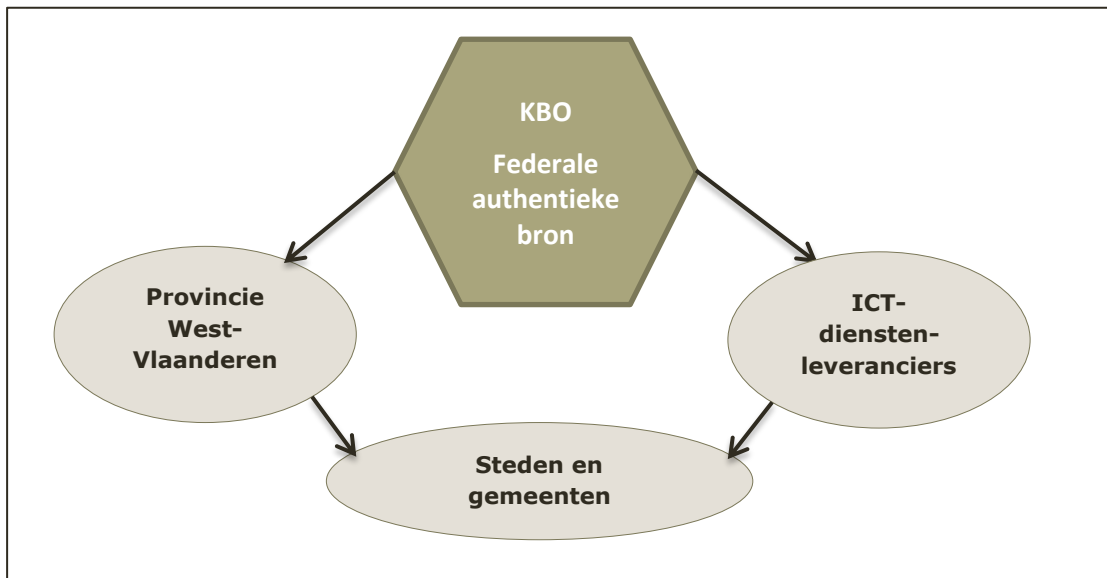
²⁴ Voor een uitgebreide analyse; zie Vander Elst, Rotthier & De Rynck (2011a).

De ontsluitingstoepassingen moeten de initiatoren toelaten gegevens in te putten en hebben een ontsluitende functie naar publieke instellingen die de gegevens willen raadplegen en gebruiken in hun processen.

B. HET INDIRECTE KBO-ONTSLUITINGSNETWERK

Tussen de federale KBO en gemeenten kunnen zich andere actoren bevinden: ICT-dienstenleveranciers die softwaretoepassingen (bijvoorbeeld: een boekhoudprogramma) ontwikkelden voor gemeenten en die rechtsreeks connecteren op de KBO en de provincie West-Vlaanderen met de toepassing *Digitaal Economische Kaart*.

FIGUUR 5: HET INDIRECTE KBO-ONTSLUITINGSNETWERK

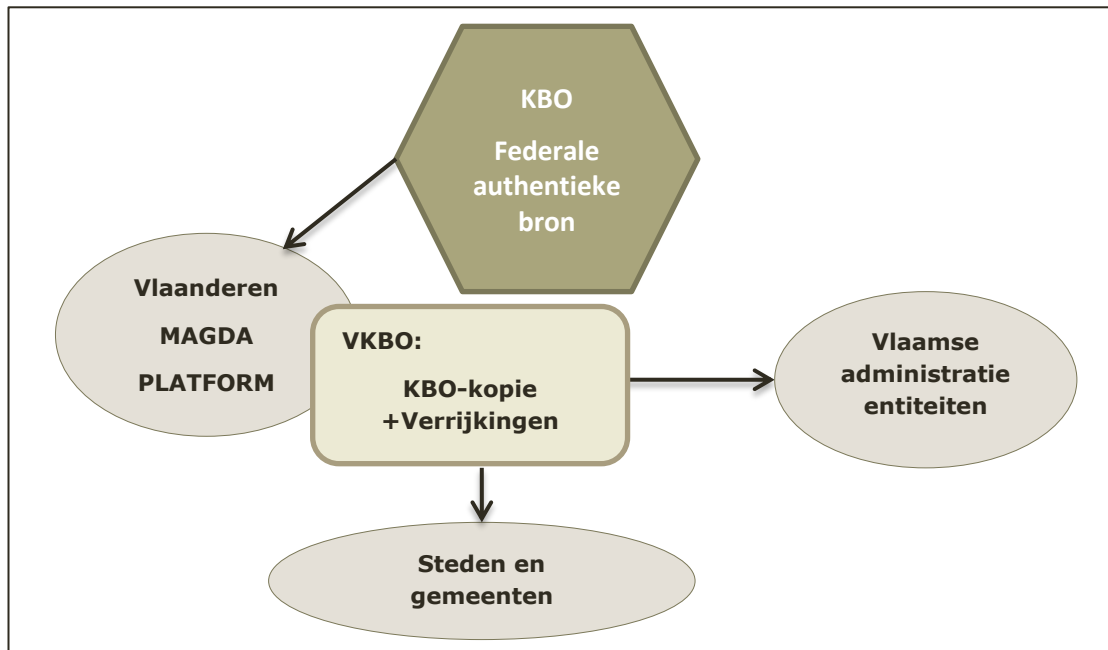


C. HET PRIMAIRE VKBO-NETWERK

De Vlaamse overheid heeft een afgeleide databank ontwikkeld: de Verrijkte Kruispuntbank voor Ondernemingen (VKBO).

De Coördinatieceel Vlaams eGovernment (CORVE) ontwikkelde de VKBO. Het is een gesynchroniseerde kopie van de KBO verrijkt met gegevens: tewerkstellingsgegevens van de dienst Statistiek van de RSZ, jaarrekeninggegevens uit de NBB en adresgegevens volgens het CRAB-model. Naast de VKBO is er nog een tweede gesynchroniseerde KBO-kopie op het Vlaamse beleidsniveau, namelijk in het kader van de ontwikkeling van een Vlaams Fiscaal Platform.

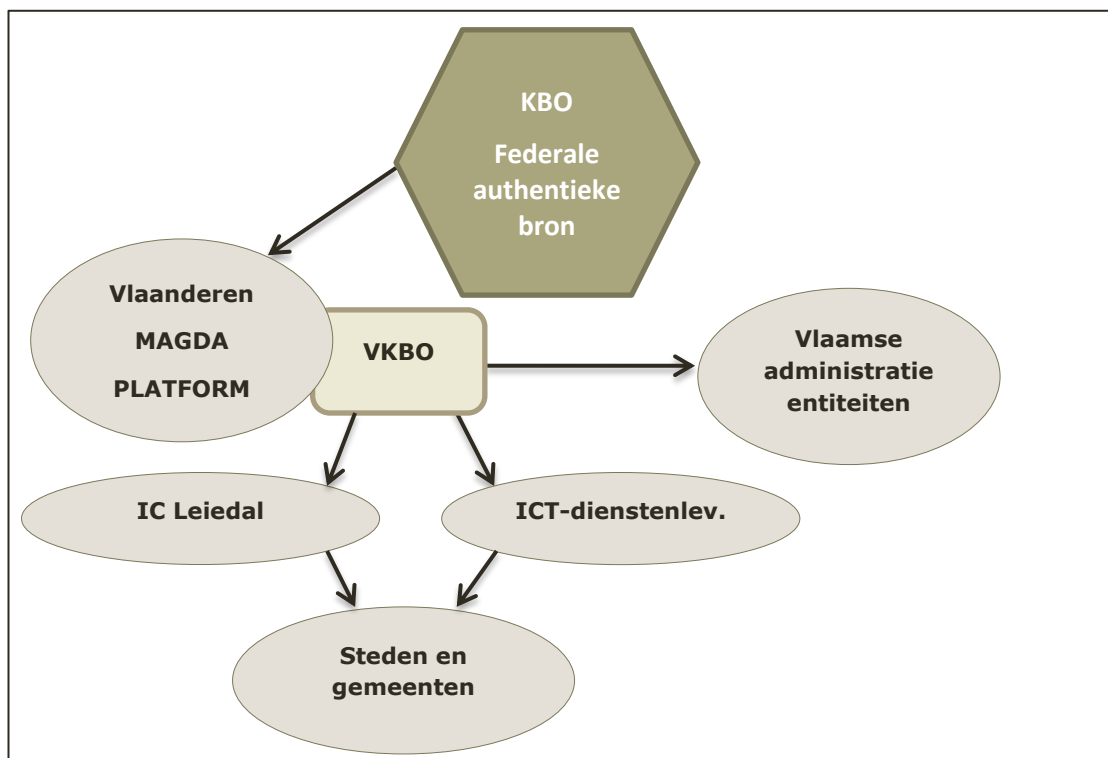
Vlaamse administraties en gemeenten kunnen participeren in dit secundaire ontsluitingsnetwerk door te connecteren op de VKBO via de VKBO-GO (een webinterface), de VKBO-gemeentebestanden en -rapporten (ontsluiting van bulkgegevens) en VKBO-webservices (geïntegreerd in de toepassingen van gemeenten).

FIGUUR 6: HET PRIMAIRE VKBO-ONTSLUITINGSNETWERK²⁵

D. HET INDIRECTE VKBO-NETWERK

De connectie van Vlaamse steden en gemeenten op de VKBO kan indirect verlopen via een extra actor. Er zijn twee scenario's: een ICT-dienstenleverancier koppelt een toepassing in gebruik bij gemeenten aan de VKBO (bv. een CRM) en de IC Leiedal die de toepassing *Bedrijvengids* ontwikkelde voor haar gemeenten.

FIGUUR 7: HET INDIRECTE VKBO-ONTSLUITINGSNETWERK



In vergelijking met andere authentieke bronnen zoals het CRAB en het Rijksregister is er voor de authentieke bron KBO een uitgebreide dienstenlaag (ontsluitingsfaciliteiten) ontwikkeld via de hierboven beschreven subnetwerken. Het bestaan van verschillende “ontsluitingssubnetwerken” is een typisch kenmerk van deze casus.

5.3.2 Opzet van de samenwerking

De beschrijvende analyse van de netwerken levert een complexe netwerkstructuur op: het aantal ontsluitingsnetwerken van KBO-gegevens is opvallend. In de hierop volgende gaan we dieper in op de samenwerking tussen de verschillende actoren die participeren in het netwerk.

5.3.2.1 Federaal – Regionale samenwerking

De samenwerking tussen de federale overheid en de Vlaamse overheid oefent in deze casus invloed uit op de participatie van gemeenten. Wanneer we kijken naar de adoptie merken we op dat gemeenten vooral connecteren op de VKBO en dus “indirect” gebruik maken van KBO-gegevens.

De Vlaamse overheid erkent de KBO als authentieke gegevensbron. Dat impliceert dat Vlaamse overheidsinstellingen geen gegevens aan ondernemingen mogen opvragen die in de KBO beschikbaar zijn. Deze verplichting is juridisch verankerd via het decreet betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (zie art. 3): *“De entiteiten van de Vlaamse administratie moeten de gegevens die ze nodig hebben om het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer uit te bouwen, bij authentieke gegevensbronnen opvragen.”*

De Vlaamse regering besliste in 2005 een VKBO uit te bouwen waarlangs Vlaamse overheidsinstellingen via het MAGDA-platform toegang hebben tot de KBO-gegevens en een aantal verrijkingen (zie supra). De ontwikkeling van *“een volwaardig stelsel van Vlaamse authentieke gegevensbronnen”* (Bourgeois, 2005: 20-21) paste in het realiseren van een Vlaamse eGovernmentstrategie. Desondanks heeft de VKBO niet het statuut van een authentieke gegevensbron: het doel is gegevensintegratie op basis van de basisidentificatiegegevens van ondernemingen uit de KBO met andere informatie over ondernemingen noodzakelijk voor het functioneren van Vlaamse administraties.

De keuze voor een VKBO naast KBO is een gevolg van het ontbreken van een aantal gegevens noodzakelijk voor het functioneren van Vlaamse instellingen (zogenaamde verrijkingen, zie supra). Een tweede oorzaak was het niet beantwoorden van de KBO-ontsluitingsmechanismen aan de behoeften van Vlaamse instellingen.

Zo hebben bijvoorbeeld meerdere Vlaamse administraties nood aan gegevens over het aantal werknemers van een onderneming. In de KBO zijn tewerkstellingsgegevens beschikbaar. Toch blijft de verrijking in VKBO voor Vlaamse administraties relevant omdat deze gegevens in de KBO enkel “visueel” opvraagbaar zijn via een webapplicatie of een pdf-rapport. Webservices of publicaties

gekoppeld aan de VKBO zorgen ervoor dat diezelfde gegevens “atomair” of digitaal opvraagbaar zijn waardoor ze rechtstreeks in processen kunnen geïntegreerd worden²⁶.

Op het federale niveau is de VKBO sceptisch onthaald. Authentieke processen zoals de opslag van authentieke gegevens gebeuren volgens de filosofie van een maximaal hergebruik van gegevens het best in de authentieke bron²⁷.

“We hebben altijd sceptisch tegenover VKBO gestaan. Het is geen optimaal gebruik van uw systeem. Wij geven graag full extracten aan iedereen maar ik denk dat we niet goed bezig zijn wanneer we aan administraties een kopie geven die vervolgens registraties, inspanningen gaan doen om bepaalde verrijkingen in dat bestand te maken wanneer die beter op de unieke plaats gebeuren.”

Sommige verrijkingen in de VKBO zijn afkomstig van federale administraties. Dat staat volgens een geïnterviewde haaks op de filosofie van een authentieke bron:

“Die tewerkstellingsgegevens zijn federale gegevens. Eigenlijk zouden Vlaamse instellingen een search op die gegevens moeten kunnen doen via de KBO. Dit is geen verrijking volgens mij maar een kruising van informatie. Een verrijking voor mij is een gegeven dat enkel relevant is voor Vlaamse overheidsinstellingen.”

De oprichting van de VKBO is een tussenstap: zolang bepaalde gegevens niet in de KBO zijn opgenomen en zolang de ontsluitingsmodaliteiten niet beantwoorden aan de wensen van de Vlaamse overheid is een VKBO noodzakelijk. De uitbouw van een VKBO vervult een “zweepfunctie” door druk te zetten op de federale overheid om de noodzakelijke modaliteiten en gegevens relevant voor andere bestuursniveaus te voorzien. Desondanks ontstaat daardoor een zekere mate van inefficiëntie. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de verschillende - elkaar deels overlappende - ontwikkelde ontsluitingstoepassingen. De CORVE verantwoordt deze inefficiëntie door te wijzen op de vooruitgang die de ontwikkeling van een VKBO in de praktijk voor Vlaamse administraties en lokale besturen heeft geïmpliceerd: de aansluiting van intermediaire dienstenleveranciers op de VKBO, de ontwikkeling van intermediaire toepassingen zoals de Bedrijvengids en de ondersteuning van gemeenten bij het operationaliseren en interpreteren van de (V)KBO-gegevens (zie infra).

Hoewel er binnen de Vlaamse en de federale overheid een algemene consensus is over de finaliteit van een eGovernment (een geïntegreerde dienstverlening) en de instrumenten om dat doel te bereiken (authentieke gegevensbronnen, dienstenintegratoren en andere eGovernment bouwstenen) heeft dat in de praktijk tot onvoldoende coördinatie en afstemming geleid tussen beide bestuursniveaus. De gevolgen daarvan werden in een OESO-rapport (2008: 14-15) beschreven:

²⁶ Voor een overzicht van de “extra modaliteiten” die de VKBO ten aanzien van KBO biedt; zie: http://www.corve.be/producten/magda-diensten/ondernemingsgegevens/waarom_vkbo.php (zie ook supra).

²⁷ Het bestaan van een tweede gesynchroniseerde KBO-kopie - naast de VKBO - op het Vlaamse niveau in het kader van de ontwikkeling van een Vlaams Fiscaal Platform is een indicatie dat deze bezorgdheid terecht is: de groei van kopieën lijkt te worden bevestigd en is tegelijkertijd ook een aanwijzing voor een gebrek aan samenwerking omtrent het gebruik van authentieke ondernemingsgegevens conform de principes van een authentieke bron op het intragewestelijke Vlaamse beleidsniveau.

“Overheden ontwikkelen over het algemeen eGovernmentoplossingen zonder voorafgaand overleg met belanghebbenden en andere overheden. (...) Dit kan leiden tot onsamenhangende benaderingen, incompatibiliteit, interoperabiliteit en redundantie van eGovernment standaardproducten. Verlies van efficiëntie over heel België is dan ook reëel.”

Deze gebrekkige samenwerking is een gevolg van het ontbreken van een aantal formele instrumenten. Op het eerste zicht zijn er formele instrumenten aanwezig: zo is er een (reeds beëindigde) formele samenwerkingsovereenkomst²⁸ (B.S. 19.10.06) tussen de verschillende Belgische overheden op het vlak van eGovernment waarin een aantal belangrijke principes ingeschreven is. Op het vlak van doelstellingen erkennen alle partijen de noodzaak om: authentieke gegevensbronnen te gebruiken, een maximale interoperabiliteit op organisatorisch, semantisch en technisch niveau na te streven, eGovernmentontwikkelingen maximaal te hergebruiken en een *“optimale integratie met de eGovernment inspanningen van de lokale besturen”* te bewerkstelligen.

Om deze doelstellingen te realiseren voorziet het samenwerkingsakkoord (B.S. 19.10.06) de oprichting van verschillende technische werkgroepen voor:

- de invoering van unieke identificatiesleutels;
- het uitwerken van een plan van aanpak voor de geleidelijkheid invoering van het authentieke bronnenprincipe de erkenning van onder meer het ondernemingsnummers als unieke identificatiesleutel (...);
- het uitwerken van duidelijke gemeenschappelijke beleidslijnen en taakbevoegdheden (...) op het vlak van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
- het uitwerken van duidelijke gemeenschappelijke beleidslijnen en taakbevoegdheden (...) voor het ontwikkelen en onderhouden van een interoperabiliteitskader;
- het uitwerken van duidelijke gemeenschappelijke beleidslijnen en taakbevoegdheden (...) voor het op elkaar afstemmen van de navigatiestructuren en van het aanbod van informatie en diensten op de portaalsites van de partijen.

De samenwerkingsovereenkomst (B.S. 19.10.06) houdt het potentieel in om een intensieve samenwerking op te zetten tussen de verschillende bestuursniveaus. Artikel 5 (b) stelt dat *“binnen elke overheid moet worden vastgesteld welke gegevens of gegevenscategorieën door welke overheidsdienst in hun authentieke vorm worden opgeslagen en up-to-date gehouden. Dit, zo veel mogelijk in samenspraak met en rekening houdend met de behoeften van alle overheidsdiensten.”* De praktijk toont aan dat de oprichting van een VKBO te weinig in samenspraak verliep met de federale overheid. In beide richtingen was er sprake van een gebrek aan communicatie.

²⁸ Zie ook het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige gemeenschap, het Vlaams gewest, het Waalse gewest, het Brussels Hoofdstedelijk gewest, de Franse gemeenschapscommissie en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie voor een geïntegreerd eGovernment en de bouw, het gebruik en beheer van ontwikkelingen en diensten van een geïntegreerd eGovernment van 2005 en het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige gemeenschap, het Vlaams gewest, het Waalse gewest, het Brussels Hoofdstedelijk gewest, de Franse gemeenschapscommissie en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie betreffende de bouw en de exploitatie van een gemeenschappelijk e-platform van 2001.

“Ik denk dat Vlaanderen dit niet expliciet heeft gemeld bij de federale overheid want daar zouden ze daar zeker voor open staan.”

“Het is een beetje verspilling van belastinggeld. Ik ben eerder geneigd te zeggen: geef ons signalen over wat ontbreekt in de KBO om aan jullie behoeften te voldoen en ik ben bereid investeringen te doen om KBO daarmee te verrijken voor zover we dat politiek en wettelijk kunnen.”

We twijfelen over de operationele meerwaarde van het samenwerkingsakkoord (B.S. 19.10.06). De formele structuren die in het akkoord voorzien zijn, impliceren in de praktijk weinig: *“Ik hoor dat overleg beperkt blijft tot een praatbarak dat nooit tot concrete initiatieven leidt.”*

De wettelijke contouren van het KBO-kader blijken te primeren op de geest van het samenwerkingsakkoord (B.S. 19.10.06). Dat kader voorziet niet dat gemeenschappen en gewesten kunnen optreden als gegevensbeheerder of initiator van gegevens in de federale authentieke bron KBO en betreft de regio's niet in de KBO overleg- en coördinatieorganen. Dat blijkt uit volgend citaat: *“Het probleem met KBO is dat het zodanig wettelijk ingekapseld zit dat je vandaag weinig speelruimte hebt om zaken te veranderen. De ganse wetgeving is zeer rigide naar datakwaliteit, ontsluiting en samenwerking.”*

Naast dat gebrek aan formele instrumenten om een federaal-regionaal overleg omtrent KBO op te starten, oefenen communautaire elementen een invloed uit. De federale overheid zou zich volgens een aantal geïnterviewden “geremd voelen” om een intensieve samenwerking met Vlaanderen omtrent de KBO op te starten aangezien een dergelijke samenwerking in context van de Belgische staatstructuur met alle bestuursniveaus moet plaatsvinden. Ondanks het feit dat het Brusselse en Waalse gewest over een gesynchroniseerde KBO-kopie beschikken, is hun dienstenaanbod naar gemeenten op het vlak KBO-gegevens minder uitgebreid dan op het Vlaamse niveau. Op dit punt biedt zich een *window of opportunity* aan. De federatie Wallonië-Brussel lanceerde in het kader van het Waalse *Marshallplan* het plan om een Kruispuntbank op te richten die de federale authentieke bronnen zal ontsluiten naar de administratieve instellingen van de Waalse en Brusselse regio en de Franstalige gemeenschap.

De invloed van dat communautair spanningsveld speelt volgens sommige geïnterviewden een grote rol: *“Vlaanderen heeft altijd zijn eigen VKBO gewild. De Vlaamse minister wou een Vlaamse VKBO.”* en *“Er is daar een communautaire dimensie aanwezig. Zeker wanneer het op profilering en ownership aankomt, waarbij Vlaanderen toch veel in eigen handen wil. Dit heeft te maken met de weinig mature verstandhouding tussen onze bestuursniveaus en dat gewesten bevoegdheden die overgeheveld worden met een eigen profilering wensen in te vullen. Voor een eGovernment is het echter belangrijk vanuit een authentieke bron te werken en dus bronnen die federaal aanwezig zijn. (...) Maar ook vanuit de federale overheid zou er een gedelegeerd vertrouwen moeten zijn naar de gewesten. In de twee richtingen zou er beter kunnen samengewerkt worden.”*

Desondanks merken we “goede wil” op bij zowel de Vlaamse als de federale overheid om in de toekomst de samenwerking te verhogen. Die goede wil situeert zich voornamelijk op het niveau van de verschillende administraties die KBO en VKBO beheren, met name de KBO Beheersdienst en de CORVE. Het feit dat dit geen vertaling krijgt in formele interbestuurlijke overlegstructuren

kan op een politiek spanningsveld wijzen of op een gebrekkige politieke aandacht voor deze thematiek.

“Er zijn veel informele contacten geweest. Er is heel wat communicatie. Ik ben er voorstander van de regio’s te betrekken in overlegplatformen. Het enige wat ontbreekt, is een aantal formeel juridische samenwerkingsakkoorden die ons dat wettelijk toelaten.”

Die goede wil komt tot uiting in informele samenwerking en overleg tussen de federale en Vlaamse instanties. De OESO (2008: 15) komt tot een gelijkaardige conclusie: *“Dit omvat blijkbaar efficiënte grijze zones van informele vergaderingen en bijeenkomsten, die operationeel leiderschap een gemeenschappelijke basis bezorgen. Zo zijn informeel overleg en onderhandelingen tussen actoren mogelijk. Die zijn essentieel in het proces om over gezamenlijke projecten en programma’s een consensus te bereiken.”* In de door ons bestudeerde casus heeft dat informele bilaterale overleg betrekking op ad hoc kennisdeling omtrent de databankstructuur, de voedingsprocessen en gebruikerservaringen met de KBO-gegevens.

We stellen vast dat de betrokken Vlaamse en federale administraties op het vlak van autonomie over ruime marges beschikken. Die strategische en operationele marges hebben er - in de afwezigheid van formele kaders - voor gezorgd dat er vandaag al een minimum aan informeel overleg is.

De politieke interesse voor eGovernment neemt vandaag toe. Dat kan een extra stimulans betekenen voor meer interbestuurlijke samenwerking omtrent de KBO maar dat kan - de communautaire aspecten in acht genomen - evenzeer vertragend uitdraaien.

Recentelijk diende zich een *window of opportunity* aan om een nieuw formeel interbestuurlijk samenwerkingsakkoord omtrent de KBO te operationaliseren. In het kader van de Europese Dienstenrichtlijn (EDRL) is het noodzakelijk dat (buitenlandse) ondernemingen de stand van hun verschillende vergunningsaanvragen op een toegankelijke wijze kunnen opvolgen. De oplossing bestond erin om de voortgang van alle vergunningen die onder de EDRL-scope vallen door de uitreikende overheden (waaronder de regio’s en de gewesten) in de KBO te initiëren via de *Toegangsaanvraagprocedure* (TAP). Het vroegtijdige einde van de federale regering Letermé I en de daaropvolgende periode van lopende zaken hebben de formele bekrachtiging van het samenwerkingsakkoord in de koelkast doen belanden.

“In het kader van de EDRL met TAP zag ik een mooie voorzet om de regio’s beter te betrekken bij KBO. Spijtig genoeg is dat samenwerkingsakkoord er nog altijd niet. Als we er ooit in slagen tot een politiek/wettelijk samenwerkingsakkoord te komen, en ik ben daar voorstander van, dan staat de weg voor een beter formeel overleg open.”

“Ik blijf voorstander van een confederaal model waarbij regio’s zeker inspraak kunnen hebben als grote gebruikers van KBO. Het feit dat er vandaag geen samenwerkingsakkoorden zijn, betreurt ik ook. Het is een gemiste kans. We hebben geïnvesteerd in TAP met belastinggeld en moesten we alle autorisaties van regio’s in KBO krijgen zou dat een goede zaak zijn voor burgers, overheden en ondernemingen.”

Concluderend kunnen we stellen dat formele instituties zoals “bevoegdheidsverdelingen” en “wetgeving” invloed uitoefenen op de samenwerking tussen de federale en Vlaamse overheid.

Terugkoppelend naar de variabelen van Hart en Saunders (1997) stellen we vast dat de vier variabelen druk uitoefenen op de vertrouwensrelatie tussen beide partijen in het netwerk. We vatten onze bemerkingen samen in tabel 11.

TABEL 11: HET VERTROUWEN TUSSEN DE VLAAMSE EN DE FEDERALE OVERHEID

VARIABELE	VERTROUWENSRELATIE
Bekwaamheid <i>Capaciteit van participerende organisaties om informatie op een efficiënte wijze te beheren.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Vlaanderen: de KBO voldoet in zijn huidige vorm onvoldoende aan de eisen van Vlaamse administraties. Federaal: Vlaamse verrijkingen zijn niet altijd verrijkingen as such en druisen in tegen de filosofie van een authentieke bron.
Openheid <i>De mate waarin organisaties bereid zijn te luisteren naar nieuwe ideeën van partners en de bereidheid tot het delen van informatie.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Bereidheid tot delen van informatie is formeel en in de praktijk aanwezig. Juridische barrières staan informatiestromen vanuit regio's in de KBO in de weg. Overleg en delen van ideeën vindt voornamelijk informeel plaats.
Zorg <i>De mate waarin er voldoende aandacht is voor de doelstellingen van alle betrokken actoren in het project.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Er is een formele erkenning van elkaars doelstellingen (zie het samenwerkingsakkoord) Juridische barrières zorgen ervoor dat er niet altijd kan rekening gehouden worden met elkaars doelstellingen.
Betrouwbaarheid <i>De verhouding tussen wat een organisatie zegt en doet.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Samenwerking in het kader van EDRL werd aangekondigd, doch in de praktijk nog niet gerealiseerd omwille van politieke <i>stand still</i>.

5.3.2.2 Centraal – Lokale samenwerking

In de praktijk hebben gemeenten via twee primaire ontsluitingsstromen toegang tot de KBO-gegevens. Een meerderheid van gemeenten connecteert op de VKBO. In deze paragraaf gaan we dieper in op hoe de Vlaamse en de federale instanties, verantwoordelijk voor de ontsluiting van de KBO en de VKBO, de ontsluiting naar lokale besturen hebben vormgegeven.

A. DE SAMENWERKING TUSSEN DE FEDERALE OVERHEID EN LOKALE BESTUREN

Alle Belgische steden en gemeenten kunnen connecteren op de KBO. In de praktijk hebben slechts een vijftigtal Vlaamse gemeenten een rechtstreekse connectie op de KBO via de KBO-extracten, -WI, -webservices en -Select. Het gebruik van de toepassing *Public Search* zit hier niet in vervat en de interviews wijzen op een vrij hoog gebruik van deze toepassing. Vooral de laagdrempelige toegang (zonder inlog) doet ons vermoeden dat een groot aantal lokale ambtenaren deze toepassing raadplegen. Ten tweede maken een dertigtal gemeenten gebruik van de KBO-gegevens via de toepassing Lokovest van een ICT-dienstenleverancier.

Vele lokale ambtenaren kennen het onderscheid tussen de VKBO en de KBO niet en weten niet dat een rechtstreekse connectie op de KBO via webservices, webinterfaces enz. mogelijk is. Dat staat in schril contrast met de adoptie van bijvoorbeeld VKBO-rapporten en de adoptie van de VKBO-GO. Deze toepassingen zijn het bekendst bij steden en gemeenten.

Prioritair voor de federale instanties is de KBO als authentieke bron met de basisidentificaties van ondernemingen performant te maken. Dat kostte - zeker in de beginperiode - heel wat energie en capaciteit waardoor de verdieping en de verbreding van de KBO en een ontsluiting op maat van lokale besturen minder aandacht kreeg. Het aanbod aan KBO-ontsluitingstoepassingen blijkt bijvoorbeeld onvoldoende afgestemd te zijn op de behoeften van steden en gemeenten (bv. een gebruiksvriendelijke “bulktoepassing” ontbreekt). Met de lancering van de KBO-Select wil de KBO Beheersdienst daar op korte termijn verandering in brengen (Van Quickenborne, 2010): *“In elk geval, naar aanleiding van de recente ingebruikname van de nieuwe toepassing KBO-Select voor het geautomatiseerd opvragen van query’s bij de KBO door onder andere de steden en gemeenten, zal er een communicatie volgen. Het is een work in progress.”* Daarnaast werkt de FOD Economie samen met Fedict om de KBO in de toekomst nog meer via webservices te ontsluiten.

Desondanks het feit dat er op uitzonderlijke basis een gebruikersenquête wordt uitgevoerd door de KBO Beheersdienst bij de gebruikers van KBO-gegevens is er geen formeel overleg- of coördinatieorgaan voorzien waarin de gebruikers van KBO-gegevens zijn vertegenwoordigd en op een gestructureerde wijze overleggen met de KBO Beheersdienst, gegevensbeheerders of initiatoren. Dat is een tweede beïnvloedende actor. Dat heeft ervoor gezorgd dat de behoeften, wensen en verzuchtingen van de datagebruikers moeilijk de KBO-beheersinstanties bereiken.

“Er zijn misschien ontbrekende dingen zoals een gebruikerscomité. De echte gebruikers die de verschillende ontsluitingstoepassingen gebruiken, zijn niet in een overlegorgaan vertegenwoordigd. Wat mij weerhoudt om dat op te richten is wat omkadering en een agenda.”

Het ontbreken van een gebruikersoverleg is geen gevolg van slechte wil of van een isolationistisch gevoel. Het probleem is de grote diversiteit aan gebruikers met elk hun eigen wensen en verzuchtingen. Er is de vrees dat een groter aantal partijen met invloed een vertragend effect op de verdere uitbouw van de KBO zal hebben.

Op korte termijn moet een digitaal gebruikersforum vorm krijgen: *“Op het kwaliteitscomité hebben we al de mogelijkheid besproken om een digitaal overlegplatform te creëren waarbij alle informatie van KBO wordt gestockeerd en waar alle gebruikers hun ei kwijt kunnen. Dat voorstel is goedgekeurd en wordt binnenkort opgestart.”*

Het ontbreekt de FOD Economie aan kanalen om te communiceren naar lokale besturen omtrent het potentieel van de KBO. Een gebrek aan tijd en middelen verhindert een structurele communicatie, maar ook in tegenovergestelde richting verloopt de communicatie moeizaam. Het gebruik van KBO-gegevens door gemeenten maakte een aantal dataproblematieken waarmee KBO af te rekenen had duidelijk. Lokale besturen signaleren deze fouten echter niet altijd bij de bevoegde instanties (zie infra): *“Het aantal specifieke e-mails van de steden en gemeenten met meldingen van foutieve gegevens is minimaal. In 2010 waren er drie. Het kanaal van de helpdesk van de KBO is wel degelijk bekend bij de doelgroep, wat blijkt uit het grote aantal vragen naar andere soorten informatie, zoals de lijst van starters. Dat geldt voor X, alsook voor vele andere gemeenten.”* (Van Quickenborne, 2010).

De technische en organisatorische capaciteit is ook voor Vlaamse gemeenten problematisch: *“KBO-Select is een beveiligde applicatie. We kunnen die dus enkel maar ter beschikking stellen van*

“beveiligde” administraties. Ook het user management van deze toepassing is zwaar. Wij moeten weten dat wanneer iemand vanuit een gemeente een aanvraag doet, die persoon ook de machtiging en autoriteit bezit van zijn overste om die opvraging te doen.”

De federale overheid heeft zich *low profile* opgesteld ten aanzien van Vlaamse gemeenten. Het promoten van de KBO bij Vlaamse gemeenten zou een gelijkaardige communicatie-inspanning noodzaken ten aanzien van Waalse en Brusselse gemeenten; terwijl het bestaan van de KBO bij deze gemeenten minder bekend is. De federale overheid beschouwt de VKBO op dit vlak als een meerwaarde. Het heeft een positieve invloed gehad op het gebruik van KBO-gegevens binnen gemeenten.

Op korte termijn zal de relevantie van de KBO voor lokale besturen toenemen. De oprichting van een gebruikersforum, toepassingen zoals de KBO-select en een toenemende profilering van de federale overheid ten aanzien van lokale besturen moeten de “afstand” tussen de federale KBO en lokale besturen verkleinen.

De mogelijke toekomstige erkenning van lokale besturen als initiatoren van gegevens in KBO in het kader van de EDRL-verplichtingen zal de relaties wijzigen. De samenwerkingsovereenkomst is nog niet bekrachtigd en eens dat het geval is, zal dat op het terrein nog tot discussies leiden. Er zijn bijvoorbeeld bedenkingen over de gemeentelijke capaciteit om als initiator op te treden: *“Bij grotere gemeenten met competente mensen zal dat geen probleem zijn. Maar die kleine gemeenten die daar niet courant met zullen werken en die niet vertrouwd zijn met de achterliggende voedingsprocessen en de informaticasystemen, die vinden daar hun weg niet in. Mijn vrees is dat naarmate het aantal initiatoren toeneemt ook de vervuiling zal toenemen.”*

Tot vandaag kunnen steden en gemeenten niet optreden als initiator in de KBO. Bij een aantal gemeenten leeft daardoor - en geconfronteerd met de foutenlast in KBO (voor een diepgaande analyse zie infra en supra) - ongenoegen. Die ervaringen leiden bij lokale ambtenaren tot een verminderd gepercipieerd gebruiksnut (zie supra) en een aantal kritieken op: de kwaliteit en waarheidsgetrouwheid van de initiaties gemaakt door initiatoren, de tarifiering van sommige initiaties enz. Een aantal lokale ambtenaren ziet voor zichzelf een rol weggelegd om als initiator foutieve gegevens in KBO recht te zetten en eventuele verrijkingen in KBO door te voeren.

We moeten echter wijzen op een spanningsveld tussen hoe lokale ambtenaren kijken vanuit een feitelijke realiteit naar ondernemingen en de juridische representatie van ondernemingen in de KBO. Dat leidt op het lokale niveau tot een overschatte foutenlast. Aan de basis van deze overschatting liggen: de structurerende werking van regels op de input van gegevens in KBO (zie infra), ondernemingen die hun verplichtingen niet nakomen, de gebrekkige interpretatiecapaciteit van lokale ambtenaren enz. (zie infra).

Die perceptie hangt samen met de hierboven geschetste factoren: een gebrekkige communicatie, een tekort aan capaciteit enz. Er is bij lokale ambtenaren bijvoorbeeld een sterke nood aan informatie in de vorm van brochures en studiedagen om met de gegevens uit de KBO aan de slag te gaan.

De relatie tussen gemeenten en de federale overheid is te positioneren tussen samenwerking en een conflictueuze situatie als twee uitersten binnen de institutionele dimensie. Een aantal formele instituties oefent druk uit op die relatie. We vatten deze samen in tabel 12.

TABEL 12: HET VERTROUWEN TUSSEN DE FEDERALE OVERHEID EN LOKALE BESTUREN

VARIABELE	VERTROUWENSRELATIE
Bekwaamheid <i>Capaciteit van participerende organisaties om informatie op een efficiënte wijze te beheren.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is twijfel of de informatieveiligheidssystemen van steden en gemeenten de adoptie van beveiligde KBO-toepassingen binnen steden en gemeenten toelaten. • Lokale besturen hebben bedenkingen bij sommige juridisch vastgelegde voedingsprocessen. • Sommige initiatoren twijfelen aan de capaciteit van lokale besturen om initiaties in KBO door te voeren. • De capaciteit op het federale niveau om een ontsluiting meer op maat van lokale besturen te organiseren is beperkt. • De capaciteit op het federale niveau om een structurele communicatie op te zetten met lokale besturen is beperkt.
Openheid <i>De mate waarin organisaties bereid zijn te luisteren naar nieuwe ideeën van partners en de bereidheid tot het delen van informatie.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De federale overheid heeft KBO opengesteld voor lokale besturen. De FOD Economie juicht het gebruik van KBO-gegevens binnen steden en gemeenten toe. • Lokale besturen brengen de KBO Beheersdienst niet altijd op de hoogte van de fouten waarover zij kennis hebben. • Er ontbreekt een structureel overleg waarlangs bezorgdheden, wensen, kennis en ervaring met elkaar gedeeld worden. (zie infra)
Zorg <i>De mate waarin er voldoende aandacht is voor de doelstellingen van alle betrokken actoren in het project.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten hebben nood aan gebruiksvriendelijke toepassingen die hen toelaten gediversifieerde <i>query's</i> uit te voeren op de KBO. De federale overheid maakt werk van nieuwe toepassingen die beter moeten aansluiten bij de wensen van gemeenten. • Een gebrek aan formele overleg- en coördinatieorganen zorgt voor een gebrekkige communicatie en interactie tussen gemeenten en de KBO Beheersinstanties. Er is sprake van een toekomstige oprichting van een overlegplatform. • De initiatie en codering van sommige gegevens druist in tegen de doelstellingen die lokale besturen aan het gebruik van de gegevens koppelen (bv. Nacebelcodering) (zie infra).
Betrouwbaarheid <i>De verhouding tussen wat een organisatie zegt en doet.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is lokale teleurstelling omtrent het finale gebruiksnut van KBO-gegevens.

B. DE SAMENWERKING TUSSEN DE VLAAMSE OVERHEID EN LOKALE BESTUREN

De VKBO is voor Vlaamse en gemeentelijke administraties toegankelijk. Aan de basis daarvan lag een toenemend aantal vragen van lokale besturen. Deze ontsluitingsstroom richting lokale besturen is veeleer organisch gegroeid in de afwezigheid van een kader met doelstellingen en afspraken met de federale overheid omtrent wie welke taken op het vlak van de ontsluiting van KBO-gegevens naar steden en gemeenten op zich neemt. De bevoegde Vlaamse minister hakte de knoop door. Dat betekende één van de eerste substantiële ondersteuning door Vlaanderen ten aanzien van steden en gemeenten op het vlak van eGovernment.

Geleidelijk is de samenwerking meer gestructureerd en geprofessionaliseerd. Dat verklaart waarom een groot aantal gemeenten de weg vonden naar de VKBO-gemeenterapporten, -bestanden en de VKBO-GO. Deze ontsluitingstoepassingen sloten aan bij de behoeften van gemeenten. De diversifiëring van deze rapporten en bestanden (bv. “relouv-bestanden”) en de periodieke aanpassing van deze toepassingen aan de noden en wensen van gemeenten heeft de interesse ervoor bij steden en gemeenten vergroot. Het werd voor gemeenten mogelijk rapporten te verkrijgen met een overzicht van starters en stoppers, ondernemingen die verhuizen en een aanbod van zogenaamde generieke publicaties.

In 2006 maakten de eerste gemeenten gebruik van de VKBO-bestanden. Tijdens de periode 2006 en 2007 vroegen meer dan 50 gemeenten een VKBO-gemeentebestand aan. Tegen het jaar 2008 liep het aantal aanvragen op tot meer dan 150. Ook de VKBO-GO of de webinterface is een populaire toepassing binnen lokale besturen.

Het voorlopige eindpunt in de ontwikkeling van de VKBO-ontsluitingstoepassingen is een toenemend aantal ICT-dienstenleveranciers die hun toepassingen in gebruik binnen lokale besturen rechtstreeks koppelen op de VKBO.

De samenwerking tussen de CORVE en gemeenten op het vlak van VKBO is toegenomen: er verschenen brochures met toelichtingen omtrent het VKBO-aanbod, kennisnamiddagen werden georganiseerd per provincie over de mogelijkheden van VKBO en het MAGDA-platform en de lancering van de “E-idee-campagne” leidde tot een regionaal-lokale en intergemeentelijke dialoog omtrent de gebruikerservaringen van gemeenten met de VKBO en welke behoeften op dat vlak bij lokale besturen aanwezig waren. Deze dialoog heeft de adoptie van VKBO-gegevens doen toenemen.

Het toenemend aantal adopterende gemeenten leidde tot een toenemende lijst aan behoeften en vragen bij steden en gemeenten ten aanzien van de CORVE. Geïnspireerd door de initiatieven van de IC Leiedal en de Provincie West-Vlaanderen ontstond een behoefte aan: een toepassing die toeliet (V)KBO-gegevens te visualiseren op kaart, bijkomende verrijkingen, lokale verrijkingen in VKBO, nieuwe ontsluitingstoepassingen enz. Daarenboven werd de CORVE geconfronteerd met toenemende meldingen van lokale besturen omtrent de foutenlast in KBO.

Initieel wou de Vlaamse overheid op deze behoeften inspelen maar een aantal factoren heeft tot een stagnatie geleid van de samenwerking tussen gemeenten en de CORVE op het vlak van de VKBO.

Ten eerste kan CORVE geen meerwaarde bieden op het vlak van de optimalisering van de KBO-datakwaliteit. Het idee om een structureel platform voor foutenmeldingen te organiseren en correcties aan te brengen in de VKBO op basis van de bevindingen van lokale besturen zou indruisen tegen de filosofie van een authentieke bron: *“Alternatieve registraties zouden de verwarring enkel vergroten.”* (Peeters: 2010). De invloed van formele instituties is duidelijk: de Vlaamse overheid heeft geen juridisch mandaat om correcties door te voeren in de federale KBO. Foutenmeldingen moeten bijgevolg gecommuniceerd worden langs de kanalen die de wetgever daarvoor heeft voorzien. Het positieve gevolg was dat het overleg tussen Vlaanderen en de federale overheid toenam. Vlaanderen bood daarbij zijn diensten aan de federale overheid aan om gezamenlijk het probleem van de datakwaliteit aan te pakken: *“Ik heb aangeboden via CORVE*

te helpen om de complexiteit van deze KBO-processen in kaart te brengen (business process management, issue-management enz.). Op die manier kan Vlaanderen een steentje bijdragen en wordt er gezamenlijk gewerkt aan de kwaliteitsverbetering.” (Bourgeois, 2008)

Geconfronteerd met de fouten leidde dat tot kritische bemerkingen op de manier waarop de KBO-voedingsprocessen zijn georganiseerd: *“Er is zeker een taak weggelegd voor de vereenvoudiging van bepaalde voedingsprocessen, ondersteund door nieuwe wettelijke bepalingen. Vandaag wordt er teveel verwezen naar oude, voorbijgestreefde wettelijke reglementen en bepalingen die niet voldoen aan de moderne noden qua management van een centrale authentieke bron.”* (Bourgeois, 2008) De organisatorische vormgeving van de KBO werd op de korrel genomen: *“Ook het overleg tussen KBO en haar belangrijkste voeders verloopt enerzijds te versnipperd en anderzijds te besloten: er zijn naast elkaar opererende, overlappende fora. Vlaanderen is overigens niet altijd vertegenwoordigd. Er is geen duidelijke agenda, stappenplan, rapportering enz. i.v.m. deze problematiek.”* (Bourgeois, 2008)

Dat impliceert niet dat de Vlaamse regering de omvang van de foutenlast en de inspanningen die op federaal niveau zijn geleverd, minimaliseert: *“De KBO, die wordt beheerd door de FOD Economie, levert als aanvulling op de verplichte registratie door ondernemingen aanzienlijke inspanningen om de ondernemingsregistratie- en mutatieprocessen steeds beter op elkaar af te stemmen. Vanuit een grote ontevredenheid zijn we nu geëvolueerd naar een foutenmarge die relatief klein is.”* (Peeters, 2010)

Ten tweede zijn op het vlak van extra verrijkingen en lokale verrijkingen de laatste jaren geen stappen vooruit gezet²⁹. De plannen voor de ontwikkeling van een informatieregister met dossierinformatie vanuit “Vlaamse en lokale dienstverleningsprocessen” zijn (voorlopig) opgeborgen. Er is een interne spanning binnen de Vlaamse overheid omtrent wie een verantwoordelijkheid draagt in het inhoudelijk beheren van een dergelijk informatieregister: sommigen zien dit niet als een taak voor de CORVE, anderen wel. Een tekort aan capaciteit op het vlak van personeel binnen de CORVE oefent hier invloed op uit (zie ook Mareels, 2008).

De ontwikkeling van een VKBO GEO GUI (een gelijkaardige toepassing zoals de *Bedrijvengids*) is wel voorzien. De oplevering van deze toepassing was voorzien in 2011 maar loopt vertraging op.

We merken op dat de formele structurele vertegenwoordiging door lokale en provinciale overheden in het MAGDA-samenwerkingsverband zoals voorzien in het decreet van 18 juli 2008³⁰ en het uitvoeringsbesluit van 15 mei 2009 in de praktijk nog niet is gestart. Het overleg tussen Vlaanderen en lokale besturen verloopt vandaag via informele overlegstructuren. Het samenwerkingsakkoord (B.S. 19.10.06) (zie supra) verbond centrale overheden er nochtans toe permanent samen te werken met steden en gemeenten: *“In het kader van een streven naar en de uitbouw van een geïntegreerd eGovernment erkennen de partijen het belang van een optimale samenwerking met de lokale besturen. De partijen zullen er daarom naar streven dienaangaande*

²⁹ We merken op dat er wel extra actoren worden geregistreerd in het kader van Orafin. Dit is de Vlaamse boekhoudapplicatie.

³⁰ Het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronisch bestuurlijke gegevensverkeer.

een permanente dialoog, een structureel overleg en een effectieve samenwerking met de lokale besturen te organiseren.”

In de praktijk merken we een ander beeld. Hoewel de Vlaamse overheid een lovenswaardige inspanning heeft geleverd met haar “VKBO-aanbod” ten aanzien van gemeenten en daarbij de dialoog met gemeenten heeft opgestart, is van een structurele en permanente dialoog geen sprake. Dat noopt één van de geïnterviewde tot de opmerking: *“Het samenwerkingsakkoord is nu afgelopen. Het is dode letter gebleven.”*

In het kader van de verdere ontwikkeling van het MAGDA-platform heeft de Vlaamse overheid de intentie de structurele dialoog met lokale besturen op te starten via de participatie van gemeenten in een coördinatiecomité dat als overkoepeld orgaan een coördinerende functie zal hebben voor het Vlaamse eGovernmentbeleid (zie ook voetnoot 31).

De samenwerking tussen de Vlaamse overheid en lokale besturen bevindt zich op een scharnierpunt. Dankzij een samenvoeging van de bevoegdheden “Bestuurszaken” en “Binnenlands Bestuur” onder de verantwoordelijkheid van dezelfde minister is deze centraal-lokale ondersteuning op het vlak van eGovernment een versnelling hoger geschakeld. Deze regionale ondersteuning van een lokaal eGovernment krijgt meer en meer vorm (cf. infra) via allerlei projecten³¹: de interbestuurlijke diensten- en productencatalogus, de digitale bouwaanvraag, de openstelling van het telefoniecontract voor gemeenten, een gezamenlijke aanbesteding van het ICT-contract enz.

De samenwerking op het vlak van de VKBO lijkt echter te stagneren. Van invloed op die stagnatie is de onduidelijkheid over hoe de VKBO en de KBO zich in de toekomst ten aanzien van elkaar zullen verhouden. Tot vandaag is de ontsluiting van beide databanken via aparte organisatorische en technische circuits georganiseerd zonder afstemming en coördinatie. Afstemming over de ontwikkeling van een stelsel van authentieke bronnen binnen de Belgische federale context ontbreekt. Een gemeenschappelijke visie over de opslag van informatie in authentieke ondernemingsgegevens is noodzakelijk. Die gemeenschappelijke visie moet duidelijk maken wat de toekomst is voor de KBO en de VKBO. Breidt de federale overheid de KBO uit tot een “interbestuurlijke sectorale” authentieke bron voor alle authentieke ondernemingsgegevens? Ligt de uiteindelijke oplossing in een KBO die een echte kruispuntfunctie vervult en die als dienstenintegrator ondernemingsgegevens ophaalt bij de administratie die de authentieke gegevens beheert? Of kiezen de partijen voor een deelstatelijk model waarbij elke regio voor zichzelf de noodzakelijke authentieke gegevensbronnen uitbouwt en waarbij de Vlaamse instellingen via het MAGDA-platform de benodigde gegevens uit de federale authentieke bron ophalen?

³¹ Daarbij wordt het landschap aan administratieve structuren die een Vlaams eGovernment en een regionaal-lokale ondersteuning op het vlak eGovernment moeten vorm geven grondig hervormd. Een eerste hervorming bestaat erin de Dienst met Afzonderlijk Beheer (DAB) eGovernment en ICT-Beheer, waaronder de CORVE zich bevindt, worden omgevormd tot een nieuwe DAB Informatie Vlaanderen. Deze DAB zal worden aangevuld met de afdeling Proces- en Informatiebeheer (PIB) en het programma Vlaamse overheidsrapportering. Uiteindelijk zal de DAB Informatie Vlaanderen zowat alle bestaande ICT-, eGov- en informatieprocessen van de Vlaamse overheid moeten beheren en dus ook het ene aanspreekpunt worden voor de interne klanten. Een andere vernieuwing is dat deze nieuwe DAB op een structurele manier zal samenwerken met het Agentschap Geografische Informatie Vlaanderen.

In 2003 leek de keuze voor het Vlaamse gewest beslecht (Ceysens, 2003): *“Wanneer de federale KBO zijn kinderziekten ontgroeid is, zullen de Vlaamse toepassingen hierop kunnen aansluiten en kan een eigen Vlaamse Kruispuntbank voor Ondernemingen (VKBO) ontwikkeld worden, vertrekkend van de federale KBO maar verrijkt met informatie eigen aan de Vlaamse bevoegdheden.”* maar vandaag lijkt die optie onzeker: *“Het feit dat dienstenintegratie van ondernemingsgegevens op een bepaald ogenblik geen optie is en dus tot gegevensintegratie³² wordt overgegaan, sluit niet uit dat dienstenintegratie³³ op een bepaald ogenblik wel een haalbare kaart wordt en de werkwijze dienovereenkomstig wordt aangepast. In het licht daarvan wordt de gegevensintegratie periodiek door CORVE geëvalueerd of deze nog verantwoord is gelet op de evolutie van de werkzaamheden van o.a. de KBO.”*

Steden en gemeenten blijven met een dubbel gevoel achter. Enerzijds is er een gevoel van dankbaarheid ten aanzien van de Vlaamse overheid voor de inspanningen die geleverd werden. Anderzijds is er teleurstelling omdat de behoeften niet allemaal werden ingelost. Dit komt sterk tot uiting in volgend citaat: *“Er is een grote teleurstelling. Goed, de verwachtingen die gecreëerd werden waren enorm. Het was alsof we met één druk op de knop alles gingen hebben.”*

De Vlaamse overheid heeft de capaciteit van steden en gemeenten om de VKBO-gegevens uit de toepassingen zoals de gemeenterapporten en -bestanden overschat. CORVE ging ervan uit dat met de nodige documentatie en infosessies, lokale ambtenaren zouden slagen in het aanwenden van de gegevens in hun processen. De praktijk toont aan dat dit in veel gemeenten niet gelukt is (zie supra).

We bemerken dat het merendeel van de gemeenten in de richting van de Vlaamse overheid blijft kijken voor het oplossen van een aantal problemen gekoppeld aan het gebruik van de KBO. Volgend citaat illustreert deze bevinding: *“Als dit beter kan georganiseerd worden, gaan gemeenten inzien dat het serieus in hun voordeel kan spelen.”* Gemeenten zijn zich zelden bewust van de positie waarin de Vlaamse overheid zich bevindt, met name dat zij over weinig juridische/formele handvaten beschikt om een bijdrage te leveren aan de optimalisering van de KBO.

We vatten de samenwerking tussen de Vlaamse overheid en lokale besturen omtrent VKBO samen in tabel 13.

³² *“Bij gegevensintegratie wordt een nieuwe gegevensbank gecreëerd waarin permanent informatie afkomstig uit verschillende bronnen wordt samengebracht en bewaard. Het betreft dus een concentratie van informatie op één plaats.”*

³³ *“Bij dienstenintegratie worden de gegevens enkel tijdelijk samengebracht, namelijk op het ogenblik van het aanbod van de geïntegreerde dienst (concreet: op het ogenblik dat men de dienst interpelleert m.b.t. een bepaalde persoon of groep van personen). Dergelijke dienstverlening vereist niet het permanent samenbrengen van gegevens, noch de geïntegreerde opslag op langere termijn ervan.”*

TABEL 13: HET VERTROUWEN TUSSEN DE VLAAMSE OVERHEID EN LOKALE BESTUREN

VARIABELE	VERTROUWENSRELATIE
Bekwaamheid <i>Capaciteit van participerende organisaties om informatie op een efficiënte wijze te beheren.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De mate waarin gemeenten in staat zijn de VKBO-gegevens op een efficiënte wijze te beheren, wordt niet in twijfel getrokken. De lokale capaciteit werd overschat. • De CORVE beschikt vandaag niet over de capaciteit om aan alle verwachtingen en behoeften van lokale besturen te voldoen. • Lokale besturen hebben nog steeds grote verwachtingen ten aanzien van de Vlaamse overheid met betrekking tot het oplossen van de datakwaliteitsproblemen in de KBO.
Openheid <i>De mate waarin organisaties bereid zijn te luisteren naar nieuwe ideeën van partners en de bereidheid tot het delen van informatie.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een grote bereidheid van de Vlaamse overheid om de VKBO-gegevens te delen met lokale besturen. • De Vlaamse overheid heeft een aantal ad hoc communicatiestructuren met steden en gemeenten omtrent de VKBO voorzien.
Zorg <i>De mate waarin er voldoende aandacht is voor de doelstellingen van alle betrokken actoren in het project.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Vlaamse gemeenten hebben de ontsluiting van de VKBO naar gemeenten pogen te organiseren vanuit de behoeften van lokale besturen. • De CORVE heeft een aantal initiatieven gestart om de lokale doelstellingen gekoppeld aan de VKBO te inventariseren. • Het is onduidelijk in welke mate de verdere ontwikkeling van de VKBO zal rekening houden met de behoeften van lokale besturen.
Betrouwbaarheid <i>De verhouding tussen wat een organisatie zegt en doet.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is lokale teleurstelling: de beloften stemmen niet altijd overeen met de praktijk.

5.3.2.3 Decentrale initiatieven als sleutel tot succes?

Op het decentrale niveau werden twee toepassingen ontwikkeld die de (V)KBO-gegevens ontsluiten naar steden en gemeenten: de “Bedrijvengids” van de IC Leiedal (gebruikt als basis VKBO-gegevens) en de “Digitaal Economische Kaart” van de provincie West-Vlaanderen (gebruikt als basis KBO-gegevens).

De ontwikkeling van deze toepassingen toont het procesdynamische karakter van interbestuurlijke eGovernmentprojecten aan. De initiële kenmerken van het interbestuurlijke project wijzigen onder invloed van de lokale participatie in het project: er ontstaan subnetwerken, intergemeentelijke en decentrale initiatieven als tegenreactie op centraal gecoördineerde eGovernmentstrategieën. Op het vlak van informatievoorziening zien we een netwerkmodel ontstaan naast een markt- en een hiërarchisch model. De Vlaamse overheid moedigt deze decentrale initiatieven aan omdat ze een antwoord bieden op de noden binnen gemeenten waarop zij - omwille van een beperkte capaciteit - niet altijd een antwoord kan bieden.

De gemeenten die deze toepassingen hebben geïmplementeerd, berichten positief over de functionaliteiten ervan. Lokale ambtenaren maken melding van positieve reacties bij de burger en

ondernemingen omtrent deze toepassingen, maar van een systematische evaluatie van het gebruik door gemeenten is geen sprake.

Lokale ambtenaren ervaren de samenwerking met de IC Leiedal of de provincie als geslaagd. Gemeenten hebben veel vertrouwen in de producten ontwikkeld door de IC Leiedal en staan positief over de inbreng die ze bij de ontwikkeling van deze producten kunnen maken.

Gemeenten slagen erin deze toepassingen te operationaliseren dankzij de intense samenwerking tussen de gemeente en de aanbieders van deze toepassing tijdens de implementatiefase. De externe begeleiding helpt gemeenten hun interpretatiecapaciteit van de (V)KBO-gegevens te verhogen, de “ruwe” KBO-gegevens uit te zuiveren, de toepassingen volgens een implementatieschema te implementeren en een gebrek aan lokale technische expertise te neutraliseren.

De kennisdeling die plaatsvindt tussen gemeenten over hoe lokale besturen kunnen omgaan met de KBO-dataruis is een grote troef. Daardoor, en samen met de mogelijkheid van lokale verrijkingen, is de meerwaarde van deze toepassing ten aanzien van de directe connectiemogelijkheden op de KBO en de VKBO groter.

Opmerkelijk is dat een aantal gemeenten meldt dat zij aanvankelijk geen behoefte hadden aan de DEK of de Bedrijvengids. Informele netwerken tussen lokale ambtenaren, het politiek bestuur en de aanbieders van deze toepassingen hebben geleid tot “gemeenschappen” die de adoptie van deze toepassing als gewenst beschouwen. Normatief isomorfisme werkte op een aantal adoptiebeslissingen in. In een andere gemeente vloeit de beslissing om deze toepassing te gebruiken soms voort uit politieke overwegingen: de zichtbaarheid van de frontoffice-component is aantrekkelijk voor politici die daarmee naar de burger kunnen uitpakken. In één gemeente (verkennend onderzoek) is er twijfel of het de taak is van gemeenten om de gegevens van ondernemingen op de gemeentelijke website te publiceren.

De implementatiefase van deze toepassingen wordt als intensief gepercipieerd, maar eens de toepassing geoperationaliseerd is, is het grootste werk achter de rug. Belangrijk is dat er binnen de gemeente voldoende capaciteit moet zijn om de toepassing na de implementatie verder up-to-date te houden. Dat is niet altijd het geval.

Het succes van deze toepassing hangt sterk af van de bereidheid van ondernemingen om hun gegevens via de daartoe voorziene modaliteiten verder aan te vullen. Dit is de belangrijkste factor die het succes van de toepassingen in gemeenten bedreigt. Het leidt tot onvolledige lokale verrijkte databestanden waardoor andere gemeentelijke diensten weigerachtig staan ten aanzien van het gebruik ervan.

We bemerken dat niet alle functionaliteiten en doelstellingen die aan de adoptie en het gebruik van deze toepassing aanvankelijk gekoppeld werden in de praktijk maximaal zijn benut. Gemeenten gebruiken deze toepassingen voornamelijk om een extra dienstverlening naar de burger en de ondernemer te realiseren, om de (V)KBO-gegevens lokaal te verrijken en als basis voor een proactieve communicatie op maat van ondernemers. De bedoeling om de databank die gekoppeld is aan de toepassing ((V)KBO-gegevens en lokale verrijkingen) te laten uitgroeien tot een organisatiebreed databestand van ondernemingen voor de ganse gemeentelijke organisatie is

in het merendeel van de adopterende gemeenten nog niet gerealiseerd. De mogelijkheid om op basis van de GIS-component van de toepassing beleidsmatige analyses te organiseren door combinatie van allerlei kaartlagen heeft niet in elke gemeente ingang gevonden.

Een belangrijk kenmerk van de toepassing is dat ze gemeenten toelaat om officiële KBO-gegevens lokaal te laten verrijken en/of corrigeren door de onderneming. De verrijking of correctie blijft beperkt tot de gemeentelijke databank. Volgens sommigen is dit in de optiek van het principe van de eenmalige gegevensopvraging tegenstrijdig: de ondernemer wordt opnieuw aangesproken om zijn gegevens door te geven. Daarenboven is het een alternatieve registratie die niet doorgevoerd is in de authentieke bron KBO. Dat leidt - ondanks de uitdrukkelijke vermelding op de *front-end* van deze toepassingen - tot verwarring bij ondernemingen die ervan uitgaan voldaan te hebben aan hun verplichtingen in het kader van de KBO-wetgeving.

Onze vaststellingen tonen aan dat de provincies een belangrijke rol kunnen vervullen voor de ondersteuning van een lokaal eGovernment. Ze zijn bereid deze rol in de toekomst op zich te blijven nemen. De discussies in het kader van de interne staatshervorming stellen deze provinciale rol meer en meer in vraag en ook in deze casus komen daaromtrent bedenkingen naar boven: bij een aantal lokale ambtenaren van gemeenten buiten de geografische reikwijdte van deze initiatieven heerst onbegrip over het feit dat deze toepassingen niet op het Vlaamse niveau werden ontwikkeld. Een geïnterviewde wijst op het gebrek aan overleg en afstemming tussen de provincie en de Vlaamse overheid: *“Ik heb de mensen van de provincie en CORVE bij elkaar zet. Ze wisten niet van elkaar af om op de absurditeit van de situatie te wijzen. Toen de “FAQ-pagina” van de DEK moest geschreven worden, hoorde ik van CORVE bijvoorbeeld dat er een student een handleiding aan het schrijven was. Maak daar dan toch ook op andere niveaus gebruik van.”*

In een beperkt aantal gemeenten heerst een zekere mate van ongerustheid over de verdere ontwikkeling van deze toepassing. Lokale ambtenaren verwijzen daarbij naar de provincie die de ontwikkeling als een eenmalig verhaal zou beschouwen.

Vanuit een efficiëntiestandpunt kunnen we vragen stellen bij het feit dat de Vlaamse CORVE momenteel werkt aan een gelijkaardige toepassing als de DEK, namelijk de VKBO GEO GUI. Dit komt - ondanks de kennisuitwisseling - neer op een tweede *remake* van het initiële concept van de Bedrijvengids van IC Leiedal.

We vatten onze bevindingen omtrent de samenwerking tussen gemeenten in een intergemeentelijk samenwerkingsverband, tussen gemeenten en de provincie en tussen deze aanbiedende actoren en de centrale overheden samen in tabel 14.

TABEL 14: INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING EN LOKAAL-PROVINCIALE SAMENWERKING

VARIABELE	VERTROUWENSRELATIE
Bekwaamheid <i>Capaciteit van participerende organisaties om informatie op een efficiënte wijze te beheren.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Gemeenten hebben vertrouwen in IC Leiedal en de provincie West-Vlaanderen en de toepassingen ontwikkeld door deze besturen. De begeleiding van deze externe partners neutraliseert de gebrekkige capaciteit van gemeenten tijdens de implementatiefase. Toch beschikken niet alle gemeenten over de capaciteit om deze toepassingen voor hun volle potentieel te benutten.
Openheid <i>De mate waarin organisaties bereid zijn te luisteren naar nieuwe ideeën van partners en de bereidheid tot het delen van informatie.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Intergemeentelijke initiatieven leiden tot kennisdeling tussen gemeenten omtrent hoe met de (V)KBO-gegevens kan worden omgegaan. De toepassingen worden verder ontwikkeld in samenspraak met gemeenten. Het succes van de toepassing is afhankelijk van de mate waarin ondernemingen bereid zijn lokale verrijkingen te maken. IC Leiedal, de provincie West-Vlaanderen en de Vlaamse overheid delen kennis met elkaar over de ontwikkeling van "Bedrijvengidsen". De Vlaamse overheid ontsluit VKBO-gegevens naar IC Leiedal. De federale overheid ontsluit gegevens naar de provincie.
Zorg <i>De mate waarin er voldoende aandacht is voor de doelstellingen van alle betrokken actoren in het project.</i>	<ul style="list-style-type: none"> De toepassingen zijn op maat van lokale besturen gemaakt. Van een lokale behoefte is niet altijd sprake. In de verdere ontwikkeling van de toepassingen wordt rekening gehouden met de wensen van lokale ambtenaren.
Betrouwbaarheid <i>De verhouding tussen wat een organisatie zegt en doet.</i>	<ul style="list-style-type: none"> De aanbieders van deze toepassingen zijn hun beloften op het vlak van ondersteuning aan gemeenten nagekomen. Er is in een aantal gemeenten onduidelijkheid over de verdere ontwikkeling van deze toepassingen.

5.3.2.4 ICT-dienstenleveranciers als intermediaire partners

Private ICT-dienstenleveranciers vervullen in het KBO-netwerk een intermediaire rol. Ze bevinden zich tussen de (V)KBO en gemeenten en ontsluiten via door hen ontwikkelde toepassingen de gegevens richting lokale besturen. Dat levert nieuwe gebruiksmogelijkheden op om met (V)KBO-data binnen de gemeentelijke administratie aan de slag te gaan.

Ondanks het feit dat de rol van ICT-dienstenleveranciers in de ontsluitingsnetwerken toeneemt (zie bijvoorbeeld het Iris-project in de provincie Antwerpen) en het toenemende aantal ICT-dienstenleveranciers die hun toepassingen koppelen aan de (V)KBO is hun rol tot vandaag zonder veel afstemming, formele afspraken en coördinatie omkaderd.

De Vlaamse overheid kent ICT-dienstenleveranciers een potentieel belangrijke rol toe. De connectie van ICT-dienstenleveranciers (ICT-DL) op de authentieke bronnen zou tot een verhoogd lokaal gebruik van de authentieke gegevens leiden en nieuwe gebruiksmogelijkheden opleveren. We merken echter dat een aantal gemeenten de kostprijs van de toepassingen van ICT-

dienstenleveranciers afweegt tegen het verlies van functionaliteiten verbonden aan die toepassing in het geval men zou opteren voor een gratis directe aansluiting op (V)KBO.

Intermediaire ICT-dienstenleveranciers mogen geen prijs aanrekenen voor de VKBO-data. Enkel de technische prestaties van de toepassingen en eventuele “systeembelastingvergoedingen” kunnen aangerekend worden. Bij een aantal lokale ambtenaren leeft de perceptie dat het verkrijgen van deze gegevens via een intermediaire ontsluiting is aangerekend in de kostprijs.

De adoptie van intermediaire (V)KBO-ontsluitingstoepassingen vloeit in een aantal gemeenten voort uit de “gemeentelijke padafhankelijkheid op het vlak van ICT”. Gemeenten die bijvoorbeeld gebruik maken van toepassingen van ICT-dienstenleverancier X (bv. boekhoudpakket) blijken te kiezen voor de toepassing van diezelfde leverancier die (V)KBO ontsluit omwille van de compatibiliteit van die toepassing. Deze vaststelling sluit aan bij de stelling van Rotthier, Boudry en De Rynck (2006) dat *“de in het verleden gedane investeringen voor een groot deel de toekomstige beslissingen bepalen.”* In de praktijk merken we dat gemeenten deze padafhankelijkheid willen doorbreken.

De Vlaamse overheid wil lokale besturen op dit punt ondersteunen en neemt zich voor standaarden op te leggen. Deze decretaal vastgelegde standaarden moeten samen met de openstelling van de diensten van een toekomstige Vlaamse ICT-vereniging (zie infra) de contouren vastleggen voor een geheroriënteerde samenwerking tussen gemeenten en ICT-dienstenleveranciers.

We merken op dat een aantal gemeenten zich verenigd heeft in een informeel samenwerkingsverband om een CRM op maat van gemeenten te laten ontwikkelen door een ICT-DL met de nodige koppelingen naar de verschillende centrale authentieke bronnen. Via intergemeentelijke samenwerking willen ze hun afhankelijkheidsrelatie ten aanzien van de ICT-dienstenleverancier beperken, eisen stellen op het vlak compatibiliteit van het CRM met andere toepassingen en vermijden dat meerdere gemeenten betalen voor de ontwikkeling van eenzelfde toepassing. De Vlaamse regering engageert zich om die afhankelijkheidsrelatie meer in het voordeel van gemeenten te laten uitdraaien. Dat wil ze doen door de diensten van een toekomstige “Vlaamse ICT-vereniging” naar analogie met de federale “smals³⁴” ter beschikking te stellen van steden en gemeenten. Dat zal in de praktijk impliceren dat ICT-specialisten van de Vlaamse ICT-vereniging lokale besturen kunnen ondersteunen en begeleiden bij de aankoop van softwarepakketten en toepassingen.

In het KBO-netwerk vervullen ICT-dienstenleveranciers vandaag een beperkte rol. Ongeveer een vijftigtal gemeenten heeft toegang tot de (V)KBO-gegevens via de toepassingen van ICT-dienstenleveranciers waarvan het grootste deel via de toepassing Lokovest van ICT-dienstenleverancier Cevi. We hebben slechts een beperkt aantal lokale ambtenaren bevraagd die geconnecteerd zijn op (V)KBO via een intermediaire toepassing van een ICT-dienstenleverancier waardoor we de percepties ten aanzien van deze toepassingen niet extensief behandelen. We

³⁴ De Smals ondersteunt en begeleidt eGovernmentprogramma's voor de sectoren van de sociale zekerheid en van de gezondheidszorg. De geboden ICT-dienstverlening gaat van het ontwikkelen van software, het installeren van de nodige hardware tot het ter beschikking stellen van gespecialiseerde medewerkers. (Smals, 2011)

vatten ons bevindingen omtrent de samenwerking tussen gemeenten, de Vlaamse overheid en de ICT-dienstenleveranciers samen in tabel 15.

TABEL 15: DE SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTEN, ICT-DIENSTENLEVERANCIERS EN DE VLAAMSE OVERHEID

VARIABELE	VERTROUWENSRELATIE
Bekwaamheid <i>Capaciteit van participerende organisaties om informatie op een efficiënte wijze te beheren.</i>	<ul style="list-style-type: none"> De capaciteit van gemeenten om informatie op een efficiënte wijze te beheren kan toenemen door samenwerking met ICT-DL.
Openheid <i>De mate waarin organisaties bereid zijn te luisteren naar nieuwe ideeën van partners en de bereidheid tot het delen van informatie.</i>	<ul style="list-style-type: none"> De Vlaamse en federale overheid zijn bereid (V)KBO-gegevens te ontsluiten via intermediaire ICT-DL. De incompatibiliteit van de toepassingen van ICT-DL strookt niet met de doelstellingen van gemeenten om de informatiesilo's te doorbreken.
Zorg <i>De mate waarin er voldoende aandacht is voor de doelstellingen van alle betrokken actoren in het project.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ICT-DL zijn bereid hun toepassingen te koppelen aan de (V)KBO.
Betrouwbaarheid <i>De verhouding tussen wat een organisatie zegt en doet.</i>	<ul style="list-style-type: none"> NVT.

5.3.2.5 Intralokale variabelen

Naast de verschillende samenwerkingsrelaties die we hierboven hebben geanalyseerd, oefent een aantal intralokale variabelen invloed uit op de participatie van steden en gemeenten in het KBO-netwerk.

A. BULKTOEPASSINGEN: VKBO-GEMEENTEBESTANDEN EN RAPPORTEN

In het merendeel van de gemeenten is de diffusie van bulktoepassingen een dienstgebonden "informele" aangelegenheid. Er is geen implementatiestrategie om het gebruik van de gegevens binnen de ganse gemeentelijke organisatie centraal te coördineren. Dat verhoogt het risico op het ontstaan van informatiesilo's. Er ontstaat geen dynamiek om deze datasets organisatiebreed te beheren.

Gemeentelijke diensten vullen deze lijsten aan verder aan met zelf verzamelde informatie over ondernemingen, gegevens gegeneerd uit dienstverleningsprocessen, informatie uit andere databronnen. Er zijn niet altijd garanties dat deze alternatieve registraties of lokale verrijkingen vrij van "dataproblemen" zijn. In een aantal gemeenten worden deze verrijkte databanken gedeeld tussen andere gemeentelijke diensten.

Er is onduidelijkheid binnen gemeenten omtrent welke dienst verantwoordelijk is/zou moeten zijn voor het bijhouden van ondernemingsgegevens. In het merendeel van de gemeenten nemen lokale ambtenaren economie of financiële diensten het voortouw in het bijhouden van deze gegevens. Zij fungeren daarbij als *gatekeepers* tussen de (V)KBO en hun gemeentelijke dienst. Binnen een beperkt aantal gemeenten slagen deze gemeentelijke diensten (als "*champions*", zie Vonk, Geertman & Schot, 2007) er in de adoptie van (V)KBO-bulkbestanden organisatiebreed/binnen andere relevante diensten te consolideren.

Het is opvallend dat weinig ICT-verantwoordelijken betrokken zijn bij de implementatie van de bulkbestanden. Zeker wanneer blijkt dat de technische kennis van de implementerende eenheden problematisch is voor het gebruiksklaar maken van bulktoepassingen in excel of acces. De praktijk toont daarenboven aan dat ICT-verantwoordelijken de trekkers kunnen zijn in eGovernment veranderingsprocessen (Rotthier, 2011).

In een groot aantal gevallen is het bijhouden van de omvangrijke datasets een bijkomstige taak voor voorgenoemde diensten of ambtenaren. De tijd ontbreekt bijgevolg soms om deze gegevens op een efficiënte manier up-to-date te houden of te operationaliseren tot een werkinstrument. Het structureel gebruik van deze gegevens komt daardoor onder druk te staan. De capaciteit van gemeentelijke organisaties in termen van tijd en technische kennis is bepalend voor het uiteindelijke gebruik in vele gemeenten.

Ambtelijke en/of politiek leidinggevenden blijken in een aantal gemeenten het gebruik en de operationalisering van deze toepassingen niet aan te moedigen. Ze zijn van mening dat databeheer geen taak is van een ambtenaar lokale economie en verwachten dat centrale overheden “hun rol” meer opnemen door volledig correcte datasets ter beschikking te stellen.

De tijd die ambtenaren investeren in het operationaliseren van VKBO-gemeenterapporten of -bestanden doet hen achteraf in een aantal gevallen weigerachtig staan ten aanzien van reorganisaties richting een meer centraal informatiebeheer. Ze vrezen dat hun inspanningen om de VKBO-lijsten uit te zuiveren en aan te vullen, verloren zullen gaan.

Er zijn aanwijzingen dat de cultuur van sommige gemeenten sterk gericht is op het conserveren van een eilanddenken op het vlak van informatiebeheer: aanzetten tot organisatiebrede gecoördineerde samenwerking of gegevensdeling zijn een werk van lange adem. Gemeentelijke diensten kunnen op dit vlak veel weerstand aan de dag leggen.

Voorgenoemde factoren leiden in een samenspel met een vrij laag gepercipieerd gebruiksnut en -vriendelijkheid tot hoge adoptiecijfers, maar het uiteindelijke structurele gebruik is lager dan de adoptiecijfers.

B. WEBINTERFACES

Bij de adoptie van de KBO- en VKBO-webinterfaces merken we dit informele diffusiepad minder op. De VKBO-webinterface wordt dankzij het daaraan gekoppelde gebruikersbeheer van de CORVE meer top-down geïmplementeerd. Van een evaluatie of monitoring van het gebruik van deze toepassingen is weinig sprake: de toekenning van gebruiksrechten gebeurt omdat het noodzakelijk is voor het gebruik van de toepassing. Wanneer een nieuwe medewerker start, is er niet altijd een automatische reflex om toegang tot de toepassing te voorzien.

Lokale ambtenaren worden zelden door hun oversten verplicht deze toepassingen of de (V)KBO-gegevens te gebruiken. In een aantal gemeenten leidt dat na verloop van tijd tot non-gebruik of “vervreemding” van de toepassing.

Webinterfaces zoals KBO-wi en VKBO-GO of de toepassing *Public Search* zijn in trek bij lokale ambtenaren. Geïntegreerd werken met (V)KBO-gegevens via webservices in de bestaande toepassingen is de uitzondering. Het is opvallend dat vooral financiële diensten op een geïntegreerde manier (V)KBO-gegevens opvragen via bijvoorbeeld de toepassing Lokovest. Er is

een verband tussen de mate waarin processen zijn gedefinieerd, het bestaan van toepassingen die dat proces ondersteunen en het al dan niet geïntegreerd werken met (V)KBO-gegevens.

C. BEDRIJVENGIDS/DEK

De scope en de kenmerken van de toepassingen *Bedrijvengids* en *DEK* noodzaken een organisatiebrede aanpak of op zijn minst een tijdelijke projectstructuur. In deze projectgroepen participeren voornamelijk medewerkers lokale economie, GIS-verantwoordelijken, ICT-verantwoordelijken en de externe partners, namelijk IC Leiedal en de Provincie West-Vlaanderen. Het gebrek aan een GIS-verantwoordelijke kan een faalfactor zijn wanneer gemeenten deze toepassing implementeren.

Wanneer een toepassing een directe “zichtbare” component heeft voor de burger of ondernemer neemt de interesse bij het politieke bestuur ervoor toe. In een aantal gemeenten is vooral de politieke leiding de trekker geweest van deze toepassingen.

De externe begeleiding, de opmaak van een stroomschema en duidelijke afspraken neutraliseren het gebrek aan implementatiecapaciteit bij gemeenten. Eenmaal de implementatiefase achter de rug, bemerken we in een beperkt aantal gemeenten terug de factor van een gebrekkige capaciteit op om de toepassing structureel te gebruiken. Gemeenten gebruiken niet alle functionaliteiten van deze toepassing.

Ondanks het feit dat de databank gekoppeld aan deze toepassingen gemeenten de mogelijkheid biedt om een organisatiebreed databeheer te organiseren, merken we weerstand op bij andere diensten om van deze toepassing of de data die ze genereert en voedt, gebruik te maken.

Het spanningsveld tussen het bureaucratische en klantvriendelijke perspectief komt hier tot uiting. Sommige financiële diensten willen gemeentelijke belastingen heffen op basis van de officiële informatie uit de KBO. In deze benadering domineren dus regels en geldt de stelling dat een ondernemer die zijn gegevens in de KBO niet correct bijhoudt, daar de gevolgen moet van dragen. Andere financiële diensten en de diensten lokale economie nemen (of willen) de feitelijke toestand van een onderneming als uitgangspunt (nemen). Binnen deze gemeenten primeert de klantvriendelijkheid. De feitelijke toestand is bepalend voor het heffen van belastingen. Dit toont aan hoe de inzet van gegevens uit centrale databanken doorwerkt op de cultuur van een organisatie. De regels die de inhoud van centrale databanken structureren, werken in een aantal gevallen door op de regels die lokale processen structureren.

D. CUSTOMER RELATION MANAGEMENT SYSTEMEN

Onder invloed van een toegenomen samenwerking tussen gemeenten en ICT-dienstenleveranciers (zie supra) adopteren een toenemend aantal gemeenten organisatiebrede CRM's om vanuit deze toepassingen te connecteren op de centrale authentieke bronnen. Op die manier willen ze een organisatiebreed databeheer ontwikkelen en streven naar “lokaal authentieke bronnen” (verrijkte centrale authentieke bronnen) die als basis dienen voor lokale dienstverleningsprocessen.

De doorwerking van de federale en Vlaamse eGovernmentstrategie om via authentieke gegevensbronnen een efficiëntere overheid te realiseren, komt in deze gemeenten maximaal tot uiting. De CRM's waarin de authentieke informatie vervat ligt, moeten in de eerste plaats de lokale processen stroomlijnen en de gemeentelijke dienstverlening horizontaal integreren. Het ontstaan

van lokale digitale ondernemingsloketten als *one stop shop's* naast federale *one stop shops* in de vorm van erkende ondernemingsloketten lijkt te wijzen op de voorrang van horizontale op verticale integratie. Verticale integratie van dienstverleningsprocessen lijkt minder vanzelfsprekend omwille van de problematische samenwerking tussen verschillende overheden (zie infra & supra). Met het project van de “Digitale Bouwaanvraag” als blueprint voor toekomstige projecten blijkt daar meer en meer verandering in te komen.

Het is belangrijk het belang van deze trend te nuanceren: de implementatie van CRM's geconnecteerd op centrale authentieke bronnen is nog vrij uitzonderlijk binnen steden en gemeenten en niet al deze ICT-hervormingsoperaties zijn succesvol.

TABEL 16: DE INTRAGEMEENTELIJKE INSTITUTIONELE SETTING

VARIABELE	
<p>Bekwaamheid <i>Capaciteit van participerende organisaties om informatie op een efficiënte wijze te beheren.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De technische capaciteit en de capaciteit in termen van tijd van lokale ambtenaren om bulkbestanden te operationaliseren schiet tekort. • Er is geen implementatiestrategie voor het gebruik van de (V)KBO-gegevens binnen de organisatie.
<p>Openheid <i>De mate waarin organisaties bereid zijn te luisteren naar nieuwe ideeën van partners en de bereidheid tot het delen van informatie.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het “eilanddenken” werkt nog vaak door op de informatiehuishouding van gemeenten waardoor een organisatiebreed informatiebeheer of het delen van gegevens tussen gemeentelijke diensten op weerstanden stuit/geen doelstelling is.
<p>Informele instituties <i>Organisatiecultuur.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De organisatiecultuur van gemeenten moedigt de adoptie en het gebruik van (V)KBO-gegevens niet altijd aan. Lokale ambtenaren functioneren als “eenzame” <i>gatekeepers</i> en <i>champions</i>. (V)KBO-gegevens betreden de organisatie langs informele diffusiepaden. • De organisatiecultuur stimuleert het operationaliseren van de (V)KBO-gegevens niet altijd. • Ondernemingsgegevens zijn vanuit verschillende perspectieven noodzakelijk (lokale economie: klantvriendelijkheid, lokale fiscaliteit: juridisch) waardoor er verschillende lokale informatiebehoeften zijn op het vlak van ondernemingsgegevens.

5.3.2.6 Intrafederale samenwerking

Met intra-federale samenwerking bedoelen we de samenwerking tussen de actoren in het subnetwerk van initiatoren, gegevensbeheerders en de KBO beheers- en overleginstanties. Dat subnetwerk is bepalend voor het functioneren en de performantie van de KBO als authentieke bron en oefent invloed uit op de samenwerking in de ontsluitingsnetwerken.

Het KBO-project is op meerdere vlakken nog in volle ontwikkeling. Ten eerste is er de technologische vormgeving van het project. Bij de start van het project vertoonde de technologische performantie van het initiatienetwerk tekortkomingen. De technische problemen waren te wijten aan het feit dat de databank gebouwd was in een “klassieke” mainframeomgeving

terwijl de toegang voor de initiatoren via internettechnologie was geregeld. Daardoor raakte het netwerk verzadigd waardoor de KBO de eerste maanden na haar officiële start niet operationeel was. Het systeem werd terug operationeel op 15 januari 2004 (De Standaard, 2004). In de periode daartussen vielen initiatoren terug op een manuele procedure voor de oprichting van ondernemingen. De periode daarna tot vandaag werkte de KBO stabiel, maar af en toe doken opnieuw problemen op. Tot vandaag zijn er nog regelmatig technologische updates die de performantie verder moeten optimaliseren: in 2005 werd bijvoorbeeld geopteerd om de mainframeomgeving in te ruilen voor een server-architectuur (Van Oost, 2008).

Ten tweede neemt het aantal economische actoren die zijn opgenomen in de KBO toe. De wet van 20 maart 2009 tot wijziging van de wet van 16 januari 2003 (zie supra) bepaalt bijvoorbeeld de opname van vrije, intellectuele en zelfstandige beroepen naar privaat recht in de KBO.

Ten derde moet de informatie die per actor opgeslagen is in de toekomst toenemen. Hoewel de KBO van bij de oprichting moest uitgroeien tot een authentieke bron met ondernemingsgegevens is een grote hoeveelheid relevante informatie over ondernemingen aanwezig bij administratieve entiteiten niet geïnitieerd in de KBO. Daardoor is de KBO vooral een authentieke bron met de basisidentificatiegegevens van (startende) ondernemingen; bijvoorbeeld: gedetailleerde dossierinformatie ontbreekt.

Ten vierde is er het probleem van de datakwaliteit. Van bij de opstart van de KBO werd duidelijk dat de datakwaliteit van de samengevoegde registers te wensen overliet. Ook andere factoren bedreig(d)en die datakwaliteit (zie infra). Bij het probleem van de datakwaliteit stonden we nog niet uitgebreid stil. Dit komt in de onderstaande paragrafen aan bod.

A. HET PROBLEEM VAN DE DATARUIS: SITUERING

“De gevolgen van fouten in authentieke bronnen zijn niet te onderschatten, elke fout in de authentieke bron leidt tot een vermenigvuldiging van problemen bij de afnemers of gebruikers van deze data die een kostprijs hebben voor zowel de overheid als de ondernemer.” (Bourgeois, 2008)

Een juiste inschatting maken over de foutenlast waarmee de KBO heeft af te rekenen, is problematisch. De grote mediabelangstelling (zie onder meer: Het Belang van Limburg, 2007; Gazet Van Antwerpen, 2008; Het Laatste Nieuws, 2008) voor deze problematiek bemoeilijken een objectief oordeel. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit de inschattingen van het percentage fouten: de Vlaamse overheid maakt melding van een percentage van drie tot tien percent (Bourgeois, 2008) terwijl in parlementaire debatten meldingen van acht percent opduiken (Van der Auwera, 2010) en tijdens de gesprekken met lokale ambtenaren percentages van 30 tot zelfs meer dan 50 percent werden vernoemd.

De definities die lokale ambtenaren geven aan de foutenlast beïnvloeden die wisselende percepties. Ontbrekende en moeilijk te interpreteren gegevens worden bijvoorbeeld onder de noemer van *fouten* gelabeld. Het is beter om over de “kwaliteit” van de KBO-gegevens te spreken in plaats van de “foutenlast” en te nuanceren tussen gepercipieerde fouten, interpretatieproblemen en werkelijke fouten.

Er zijn verschillende elementen die de kwaliteit van KBO-gegevens beperken (CORVE, 2011a): *“Ondernemingen die hun gegevens onvoldoende up-to-date houden, procesmatige fouten of*

vertragingen in het KBO-netwerk (nl. verwerking van gegevens vanuit Ondernemingsloketten, griffies, notarissen, btw, RSZ, Rijksregister enz.) en historische fouten die in KBO werden opgeladen bij oprichting in 2003.”

Lokale ambtenaren maken melding van verschillende “datakwaliteitsproblemen” (zie tabel 8). We reiken hierna verklaringen aan.

B. DE HISTORISCHE FOUTENLAST EN DE KWALITEIT VAN DE VOEDENDE DATABANKEN

Een eerste verklarende factor heeft betrekking op de historische fouten te wijten aan de upload van bestanden met een gebrekkige kwaliteit tijdens de oprichtingsfase van de KBO.

Ook de meer recente upload van de vrije beroepen verliep niet vlekkeloos. Hier moeten we echter wijzen op het feit dat de oplading van deze actoren in de KBO - in tegenstelling tot de initiële ontwikkeling van de KBO - op basis van een meer doordachte strategie verliep: voor alle vrije beroepen, met uitzondering van de medische beroepen, werd de oplading gedaan op basis van de gegevens van de ordes zelf (bijvoorbeeld de Orde van Notarissen). Voor de medische beroepen werd beroep gedaan op de overheidsdatabanken van de FOD Volksgezondheid en het RIZIV. Niet alle informatie uit deze databanken werd zomaar opgeladen: gegevens uit verschillende databanken werden vergeleken om zekerheid te verwerven over het feit dat een persoon bijvoorbeeld zijn activiteit zelfstandig uitvoert. Toch toont deze oplading de uitdagingen aan die eigen zijn aan het integreren van bestaande databanken in een nieuwe databank; bijvoorbeeld: *“Het is niet zo dat een betrokkene in alle drie de databanken moest voorkomen met dezelfde activiteit. Verschillende mogelijkheden werden in een dergelijk scenario gelijkt en in functie van de combinatie werd wel of niet geladen. Er is gekozen geweest om zo weinig mogelijk foute data op te laden, om de gevolgen te vermijden voor de betrokkene.”*

Concluderend is het moeilijk in te schatten wat de invloed van de historische foutenlast is op de huidige kwaliteit van de KBO-gegevens. Een geïnterviewde merkt op dat: *“Een fractie van de knelpunten bestaat uit historische fouten te wijten aan upload van bestanden met gebrekkige kwaliteit in de oprichtingsfase van KBO.”*

C. HET PROBLEEM VAN DE DATARUIS: REGELS ALS VERKLARENDE VARIABLEN

Een tweede verklaring is dat de input van gegevens gestructureerd is door bepaalde regels. Volgens Bekkers (2007: 82-83) hebben die regels een belangrijke invloed op de representatie van kennis en informatie: *“Informatiesystemen zijn de belichaming van gestolde werkelijkheidsdefinities. Zij representeren volgens bepaalde regels de werkelijkheid en leggen daardoor vast wat als belangrijk moet worden beschouwd. Zaken die niet worden geregistreerd zijn daarom niet belangrijk.”*

Zo is bijvoorbeeld de NACE-codering voor de activiteiten van ondernemingen een codering die door de Europese Unie en haar lidstaten toegekend is aan bepaalde klassen van economische activiteiten. Zij vormt het referentiekader voor het opstellen van statistieken. Het gebruik van die codering in de KBO is van belang voor het genereren van statistieken. Het gebruik ervan in de KBO appelleert aan een behoefte van federale instellingen zoals de Directie Statistiek van de FOD Economie. Onze bevindingen tonen aan dat deze codering niet aansluit bij de behoeften van gemeenten.

Een tweede voorbeeld: een onderneming is in de praktijk gestopt met zijn activiteiten maar staat in de KBO nog actief. Er is een vermelding in de KBO dat de hoedanigheid “btw” en “RSZ” zijn stopgezet terwijl de onderneming zelf nog actief staat. Een dergelijk scenario leidt tot verwarring bij lokale ambtenaren en leidt tot een aantal vragen: Moet deze ondernemer nog een bedrijfsbelasting betalen? Is deze ondernemer nog actief of niet? Is de KBO wel te vertrouwen met dergelijke dubbelzinnige informatie?

Wanneer we kijken naar hoe regels de initiatie van gegevens structureren, kunnen we het hierboven vermelde tweede voorbeeld deels verklaren: een ondernemer stopt zijn activiteiten effectief en wil bijgevolg geen btw meer betalen. Hij vraagt de btw-instanties om zijn hoedanigheid “btw” stop te zetten. De ondernemer ontslaat zijn personeel en zet zijn RSZ-activiteit stop bij de RSZ. De ondernemer moet vervolgens zijn vestigingen en hoedanigheid “handels-“, “niet-handels-“ of “ambachtsonderneming” stopzetten bij een ondernemingsloket. Aangezien een ondernemer hier een wettelijk vastgelegd tarief voor moet betalen, verzaakt hij soms aan die verplichting (hier wordt de regel dus al niet meer nageleefd, cfr. infra). Het gevolg is dat de onderneming/maatschappelijke zetel actief blijft staan zolang de vestiging(en) actief staan. Dit hoeft echter niet altijd contradictorisch te zijn: het is mogelijk dat het om een “slapende” onderneming gaat. Dit is een ondernemer die om één of andere reden tijdelijk zijn activiteiten stopzet.

Wanneer we de structurerende werking van regels relateren aan de bevindingen gemaakt in tabel 8 levert dit volgende inzichten op.

TABEL 17: HET GEPERCIPIERDE GEBRUIKSNUT VERKLAARD VANUIT DE STRUCTURERENDE WERKING VAN REGELS

OMSCHRIJVING PROBLEEM	STRUCTURERENDE WERKING VAN DE REGELS
1. Niet alle feitelijke verenigingen zijn opgenomen.	Een feitelijke vereniging zonder rechtspersoonlijkheid kan enkel een ondernemings-nummer hebben/bekomen indien ze btw-plichtige is of wanneer ze personeel tewerkstelt. Aan feitelijke verenigingen, kostenassociaties, maatschappen, enz. zonder rechtspersoonlijkheid (en zonder personeel noch btw-onderwerping) worden geen ondernemingsnummers toegekend.
2. Gegevens over het aantal werknemers van een onderneming ontbreken.	Activering van de hoedanigheid “werkgever RSZ” wordt in de KBO uitgevoerd door de RSZ en is verplicht indien de ondernemer werkgever is. In de KBO is een link opgenomen naar het RSZ-werkgeversrepertorium waar informatie over het aantal werknemers beschikbaar is.
3. Informatie over de erkenning van aannemers is niet opgenomen.	Er is een link naar dit gegeven voorzien maar het gegeven is niet toegankelijk via elke ontsluitingstoepassing.
4. Gegevens over de oppervlakte van handelspanden en bedrijven (vestigingen) ontbreken in de KBO.	Er is geen initiatieproces voor deze gegevens voorzien.

OMSCHRIJVING PROBLEEM	STRUCTURERENDE WERKING VAN DE REGELS
5. De vestigingseenheidnaam stemt niet overeen met de feitelijke naam die een onderneming hanteert.	De naamswijziging van een vennootschap onder firma of een gewone commanditaire vennootschap kan via een ondernemingsloket. Het wijzigen van de commerciële naam van een vestigingseenheid kan via een ondernemingsloket of de toepassing <i>Private Search</i> . Het doorvoeren van een gewijzigde commerciële / maatschappelijke naam in KBO is verplicht.
6. Informatie over de toegekende leurkaarten is nog niet opgenomen.	Er is een initiatieproces (link) voor deze gegevens voorzien maar de gegevens zijn via de KBO niet zichtbaar voor gemeenten.
7. Contactgegevens zoals emailadressen en telefoonnummers staan niet altijd vermeld.	Ondernemingen zijn niet verplicht deze gegevens te (laten) initiëren in de KBO.
8. Statutaire gegevens van vzw's en ondernemingen-rechtspersonen zijn niet altijd up-to-date: functiegegevens ontbreken of zijn niet up-to-date.	De wijziging van de juridische vorm, de naamsverandering, het verplaatsen van de sociale zetel, benoemingen van organen en andere statutaire gegevens in de KBO is verplicht en gebeurt door de griffies van de RvKH/notarissen.
9. Niet alle vestigingen van openbare besturen/administraties zijn opgenomen.	Er is een initiatie van de provinciale en gemeentelijke diensten voorzien: de RSZPPO is initiator.
10. Adressen van de onderneming-natuurlijk persoon/vestigingen zijn niet altijd up-to-date/bestaan niet.	Vestigingsadressen moeten door de ondernemer aangepast worden bij een feitelijke wijziging.
11. Een onderneming heeft zijn activiteiten in de praktijk stopgezet maar staat nog actief.	Een ondernemer moet bij faillissement/ stopzetting van zijn activiteiten zijn vestigingen via een ondernemingsloket laten stopzetten (zie ook bovenstaand voorbeeld in de tekst).
12. Ondernemingen natuurlijk persoon/vestigingen staan nog actief terwijl de ondernemer is overleden of de ondernemer niet maar actief is.	Erfgenamen moeten de onderneming stopzetten bij een ondernemingsloket.
13. De activiteiten van ondernemingen zijn moeilijk correct in te schatten op basis van de NACE-codes.	De invoering van de activiteiten van een onderneming door de verschillende initiatoren gebeurt aan de hand van de NACE-codering. NACE is een officiële Europese lijst van activiteitsomschrijvingen.
14. Activiteiten variëren naargelang verschillende hoedanigheden. Het is daardoor moeilijk exact te bepalen welke activiteit een actor uitoefent.	Activiteiten in KBO zijn aan verschillende hoedanigheden gekoppeld: "btw", "RSZ", "handels-", "niet-handels-" of "ambachtsonderneming".
15. Ondernemingen geven in hun hoedanigheid van "handels-", "niet-handels-" of "ambachtsonderneming" zeer verschillende activiteiten aan.	De toekenning van de hoedanigheid "handels-", "niet-handels-" of "ambachtsonderneming" gebeurt via een ondernemingsloket. Aan de hoedanigheid "handels-", "niet-handels-" of "ambachtsonderneming" kan een ondernemer ongelimiteerd activiteiten koppelen.
16. Het onderscheid tussen zelfstandigen in bijberoep en hoofdberoep is niet duidelijk.	Er is geen initiatieproces voorzien in de KBO om het onderscheid duidelijk te maken.

Uit de tabel leiden we af dat slechts een aantal negatieve percepties over de kwaliteit van de KBO-gegevens kan verklaard worden door de structurerende werking van regels. Voor een aantal gegevens is er bijvoorbeeld nog geen regeling in de vorm van een initiatieproces (nrs. 1, 4 en 16) voorzien of is er geen verplichting voor ondernemers om deze gegevens te (laten) initiëren (nr. 7). Dat zorgt ervoor dat een aantal gegevens, die relevant zijn voor lokale besturen, in een aantal gevallen, nog ontbreken.

Lokale ambtenaren kennen de regels die de input structureren niet altijd en kunnen gegevens daardoor niet altijd de juiste betekenis verlenen. Dit probleem situeert zich voornamelijk op het vlak van de interpretatie van activiteiten (nrs. 13 en 14), de betekenis van de status *actief*³⁵ (nrs. 11 en 12) en het verschil tussen een vestiging en een onderneming (niet in de tabel opgenomen).

Het is belangrijk om op te merken dat de beschikbaarheid van een gegeven in de KBO niet noodzakelijk impliceert dat dit gegeven beschikbaar is voor de gebruiker van een bepaalde ontsluitingstoepassing; bijvoorbeeld: via de toepassing Public Search worden enkel publieke gegevens ontsloten. Dat biedt een verklaring voor de nummers 2, 3 en 6.

De datakwaliteit zou significant toenemen indien ondernemingen hun verplichtingen meer nakomen. Dwingende regels leiden in de praktijk niet altijd tot de beoogde output. Dit levert een verklaring op voor de nummers 5, 8, 10, 11 en 12³⁶ uit tabel 17. Het betreft veelal gegevens die niet up-to-date zijn omwille van:

- het niet wijzigen van de naam van een vestigingseenheid via een ondernemingsloket of de toepassing Private Search;
- het niet melden van gewijzigde statutaire gegevens (feitelijke veranderingen) aan de griffie van de RvKH;
- het niet stopzetten van de hoedanigheid “handels-”, “niet-handels-” of “ambachtsonderneming” van een onderneming bij een ondernemingsloket of van de hoedanigheid “btw” bij de btw-administratie;
- het niet doorgeven van een feitelijk gewijzigd vestigingsadres via Private Search of een ondernemingsloket;
- het niet wijzigen of stopzetten van activiteiten via Private Search (stopzetten en wijzigen enkel voor vzw’s, wijzigen voor vrije beroepen of niet-handelsondernemingen naar privaat recht) of via een ondernemingsloket.

Daaraan gekoppeld wordt door een aantal geïnterviewden verwezen naar volgende elementen:

- Rechtspersonen die de publicaties van wijzigingen (bestuur, maatschappelijke) soms uitstellen omwille van hoge publicatiekosten.

³⁵ KBO bevat de ondernemingen die zijn stopgezet. Die worden bijgehouden voor historische en gebruiksredenen. De niet actieve ondernemingen worden wel niet weergegeven via de toepassing *Public Search*.

³⁶ Hiervoor zijn reeds automatische controleprocessen geïmplementeerd; zie: <http://www.corve.be/producten/magda-diensten/ondernemingsgegevens/kbo.php>

- Ondernemingen die zichzelf soms adressen toekennen terwijl gemeenten bevoegd zijn voor het samenstellen, vaststellen en toekennen van straatnamen, huisnummers en subadressen. Deze foutieve adressen komen soms in de KBO terecht.
- Ondernemingen die hun vestigingen niet stopzetten omdat daarvoor (bv. na faillissement) moet betaald worden.
- Het RR deelt aan de KBO de overleden ondernemingen-natuurlijke persoon mee. In de KBO wordt de onderneming niet automatisch stopgezet. De oprichter krijgt de status “overleden”. Erfgenamen moeten de onderneming stopzetten bij een ondernemingsloket. Dit gebeurt niet altijd in de praktijk (zie voetnoot 36).
- Het feit dat het wijzigen van activiteiten gekoppeld aan de hoedanigheid “handels-”, “niet-handels-” of “ambachtsonderneming” moet betaald worden, leidt tot uitgebreide registraties van activiteiten die in de praktijk niet altijd uitgevoerd worden.

Ondernemingen blijken niet altijd op de hoogte te zijn van hun verplichtingen. Zo biedt de online toepassing Private Search bijvoorbeeld mogelijkheden voor ondernemers, vzw's en niet-handelsondernemingen naar privaat recht om een aantal gegevens in te schrijven, te wijzigen of stop te zetten maar bemerken lokale ambtenaren weinig kennis bij ondernemers op over het bestaan van deze toepassing.

Andere geïnterviewden verwijzen tot slot naar een aantal “problematische” voedingsprocessen die geen verband houden met ondernemers die hun verplichtingen niet nakomen:

- Gemeenten die hun vestigingen niet hebben gemeld bij de RSZPPO of de RSZPPO die bepaalde vestigingen van lokale besturen niet hebben geïnitieerd (nr. 7).
- Vertragingen op de aanpassing van het adres van een onderneming natuurlijk persoon bij verhuis omwille van de procedure (aanvraag, controle wijkagent, aanpassing in Rijksregister (RR) en *dump* vanuit het RR in de KBO).
- Er is geen controle op de activiteiten die ondernemers koppelen aan hun hoedanigheid “handels-”, “niet-handels-” of “ambachtsonderneming”. De wetgever laat toe om meer activiteiten dan werkelijk uitgevoerd aan te geven.

D. HET PROBLEEM VAN DE DATARUIS: HET FUNCTIONEREN VAN INITIATOREN ALS VERKLARENDE VARIABELE

In deze paragraaf gaan we dieper in op de rol van twee initiatoren die gegevens inputten in de KBO. In het onderzoek stonden we stil bij de rol van de erkende ondernemingsloketten en de griffies van de Rechtbank van Koophandel als twee van de belangrijkste initiatoren.

Ondernemingsloketten

De participatie van private ondernemingsloketten in het KBO-netwerk gaat gepaard met (ideologische) discussies over het effect van de uitbesteding van “typische” overheidsprocessen naar de private sector. Wij focussen op de discussie over de mate waarin ondernemingsloketten verantwoordelijk zijn voor een verminderde datakwaliteit.

Enerzijds stelde bijvoorbeeld de federale minister voor Ondernemen en Vereenvoudigen (Van Quickenborne, 2008) dat: *“het belangrijk is erop te wijzen dat er sinds 1 juli 2003 enkel fouten kunnen worden gecreëerd in de KBO door de invoerders van gegevens waarbij de erkende*

ondernemingsloketten zelf zich op de eerste rij bevinden.” Ook bij een aantal lokale ambtenaren leeft de perceptie dat de kwaliteit van de gegevens beïnvloed wordt door verkeerde input van gegevens door initiatoren zoals de ondernemingsloketten of omdat initiatoren niet steeds consequent dezelfde regels toepassen.

Uit de analyse komen twee gepercipieerde oorzaken van de gebrekkige invoer van gegevens door ondernemingsloketten naar voren. Ten eerste zijn er bedenkingen bij het feit of alle ondernemingsloketten over voldoende ervaring beschikken om hun taken naar behoren uit te voeren: *“De FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie laat weten zich zorgen te maken over de kleine uitbatingszetels van ondernemingsloketten aangezien daar de vereiste kwaliteit niet steeds gegarandeerd kan worden wegens gebrek aan ervaring.”* (Steverlynck, 2006). Ten tweede wordt verwezen naar een “klassiek” spanningsveld van publiek-private samenwerking: private actoren zouden volgens sommigen teveel redeneren in functie van een winststreven waardoor de klantvriendelijkheid -en werving primeert op de loyale uitvoering van de aan hen uitbestede taken (input van gegevens in de KBO). Indien de overheid deze processen terug in eigen handen zou nemen, zou de datakwaliteit toenemen.

Anderzijds moeten we verwijzen naar de oorspronkelijke beleidstheorie die aan de basis lag van de uitbesteding van een aantal taken aan private ondernemingsloketten. Een beleidstheorie waarbij de federale regering uitging van de veronderstelling dat private ondernemingsloketten zich in een (meer) geschikte positie (in vergelijking met administraties) bevinden om ondernemers te begeleiden doorheen het proces van administratieve verplichtingen ten aanzien van de overheid (en in het bijzonder tijdens de opstart van de onderneming) en vanuit die positie logischerwijze het best geplaatst zijn om een belangrijk deel van de gegevens in de centrale authentieke bron KBO in te voeren. Daarnaast storen de ondernemingsloketten zich zelf aan het probleem van de foutenlast. In 2008 wees het ondernemingsloket KMO Direct (Gazet Van Antwerpen, 2008) op het feit dat in de KBO jaarlijks 15 000 tot 20 000 fouten opduiken en het gevaar daarvan voor ondernemers. De ondernemingsloketten zijn bijvoorbeeld voorstander om de KBO meer zichtbaar te maken en dragen daartoe bij door boekhouders en ondernemingen systematisch op de verantwoordelijkheden van ondernemingen te wijzen.

Zonder finaal deze discussie te beslechten is het volgens ons belangrijker een aantal aspecten van deze discussie meer in detail te behandelen.

Een belangrijke beïnvloedende variabele is dat de wetgever, tijdens de vormgeving van het voor ondernemingsloketten ontwikkelde juridische kader, te weinig oog heeft gehad voor de gevolgen van concurrerende erkende ondernemingsloketten. Deze concurrentie vloeit voort uit hoe de wetgever de financiering van ondernemingsloketten heeft geregeld, namelijk door hen toe te staan een wettelijk bepaald tarief aan te rekenen voor de initiatie van gegevens in de KBO. Klantenwerving wordt op die manier noodzakelijk met het oog op de financiële levensvatbaarheid van ondernemingsloketten.

Er is echter nog een tweede element: hoewel ondernemingsloketten het statuut (moeten) hebben van een privaatrechtelijke vzw maken zij onderdeel uit van grotere private structuren (het landschap aan ondernemingsorganisaties). Deze entiteiten en hun samenstellende juridische delen voorzien niet alleen in het aanbieden van de diensten die de wetgever heeft uitbesteed aan

de private sector in het kader van de hervormingsoperatie KBO maar bieden ook een scala aan andere diensten aan; bijvoorbeeld: HR-diensten. Concurrentie en klantenwerving wordt in die context nog versterkt: het werven van klanten door een erkend ondernemingsloket levert ook potentiële nieuwe klanten op voor de andere diensten die de overkoepelende structuur aanbiedt.

De aanwezigheid van concurrentie heeft geen inherente negatieve connotatie. Het lijkt echter wel - een in omvang moeilijk aantoonbaar³⁷ - niet na te streven effect te hebben op de invoer van gegevens in de KBO. Er is bijvoorbeeld een grote mate van consensus over het feit dat een beperkt aantal ondernemingsloketten ondernemers - vanuit een doorgedreven klantvriendelijkheidsprincipe - niet afremmen bij het "aanvinken" van hun activiteiten ondanks het feit dat ondernemingen deze activiteiten in de praktijk niet altijd uitvoeren. Het is belangrijk om op te merken dat er verschillende percepties zijn omtrent de frequentie en intensiteit van deze "aanmoedigingen". Bovendien moet ook gewezen worden op de invloed van andere juridische aspecten: ondernemingen willen vaak proactief zoveel mogelijk activiteiten in de KBO registreren om bijkomende initiatiekosten in de toekomst te vermijden en de wetgever "promoot" het aangeven van - in de praktijk - niet uitgeoefende activiteiten omdat bijvoorbeeld een vordering op een klant door de rechtbank niet ontvankelijk kan worden verklaard indien de activiteiten niet correct staan vermeld.

Het hoeft bijgevolg niet te verwonderen dat de financiering van de ondernemingsloketten voor een spanningsveld zorgt. Reeds voorafgaand aan de oprichting waren er twijfels over hun financiële haalbaarheid: *"Veel van die opdrachten moeten zij gratis uitvoeren. De Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO wijst er dan ook op dat het noodzakelijk is dat de vergoedingen die de overheid aan de ondernemingsloketten toekent, voldoende ruim zijn en bovendien geen nadelig financieel effect hebben voor de ondernemingen zelf."* (Pieters, 2002). Doorheen de jaren is het percentage, die de ondernemingsloketten mogen behouden van het bedrag van de bij wet vastgelegde te betalen initiaties door ondernemers via ondernemingsloketten, al toegenomen van 50 tot 100 percent. Maar toch blijft de huidige financieringsvorm ook vandaag onder druk staan.

Dat heeft voor een deel te maken met de implementatie van de toepassing *Private Search* die economische actoren toelaat een aantal gegevens zelf in te putten, aan te vullen of te wijzigen. Het hoeft weinig betoog dat de ondernemingsloketten zich in hun financiële "belangen" bedreigd voelen door de functionaliteiten van deze toepassing: *"Voor ondernemingsloketten is initiatie van vestigingen een bron van inkomen. Wanneer wij dat wegnemen en laten regelen via Private Search*

³⁷ Een gebrek aan objectieve instrumenten om de prestaties van ondernemingsloketten effectief te beoordelen, is volgens ons één van de factoren die een objectieve discussie bemoeilijken. Hoewel de wetgever (zie artikel 47, 53, 55, 56, 58, 59 en 61 van de KBO-wet) verwittigingen, geldboetes, het intrekken van erkenningen heeft voorzien, regels voor het opstellen van de boekhouding en de jaarrekening in een MB en KB heeft vastgelegd en "de ambtenaren, benoemd door de minister belast met de controle en het toezicht op de ondernemingsloketten de mogelijk biedt om in de uitoefening van hun ambt de lokalen die door de ondernemingsloketten gebruikt worden binnen te treden gedurende de normale openings- en werkuren" zijn er een aantal "*accountability shortfalls*" (May, 2007) aanwezig: een erkenning intrekken is in de praktijk bijna onmogelijk gezien het beperkt aantal spelers, het dossier heeft een politieke gevoelige component en sommigen wijzen op een gebrek aan effectieve verslaggeving en verantwoording in de praktijk.

impliceert dat een vermindering van hun inkomsten. Dat horen wij van hen en van een aantal politieke partijen dus dat is een heel moeilijk proces.” en “sinds kort kunnen de bedrijven inderdaad bepaalde declaratieve gegevens zelf wijzigen, zonder dat zij daarvoor hoeven te betalen. Ook dat vergde een ernstige discussie met de ondernemingsloketten. Dat hoef ik u niet te vertellen.” (Van Quickenborne , 2010).

De ondernemingsloketten wijzen daarbij op de inspanning die ze hebben geleverd op het vlak van informatica-investeringen en de opleiding van medewerkers enz. om hun opdracht als initiator naar behoren te volbrengen en voeren - naast hun financiële positie en geleverde inspanningen - nog aan derde element aan, namelijk de mogelijke negatieve implicaties op het vlak van datakwaliteit indien ondernemingen gemachtigd zijn zelf een groot aantal gegevens te registreren. Een vertegenwoordiger van de ondernemingsloketten stelt zich de vraag of ondernemingen bijvoorbeeld voldoende op de hoogte zijn van de consequenties van sommige KBO-wijzigingen via Private Search (bv. een adreswijziging en de implicaties daarvan voor een milieuvergunning die aan een adres gekoppeld is)? De ondernemingsloketten pleiten daarom om de modaliteiten van de toepassing in de toekomst meer te koppelen aan extra controle en matching van gegevens zodoende de kwaliteit te blijven waarborgen.

Vandaag is een prille denkoefening aan de gang over andere financieringsvormen om voorgenoemde spanningsvelden te neutraliseren maar een grondig ingreep in het juridische kader lijkt op korte termijn moeilijk haalbaar: *“Het wijzigen van de financieringsvorm van de ondernemingsloketten is op korte termijn onmogelijk, omdat de regering in lopende zaken is. Het zijn zware onderhandelingen, dat kan ik u verzekeren. Er staan ernstige belangen op het spel. Het gaat immers over centen.” (Van Quickenborne , 2010)*

De griffies van de rechtbank van koophandel

Wat de initiaties door de griffies van de RvKH betreft, laten deze spanningen zich minder voelen. Toch bemerken we een aantal elementen die wijzen op een oorzakelijk verband tussen het functioneren van de RvKH en de KBO-datakwaliteit. Voor de griffies van de RvKh is bijvoorbeeld de publicatie van de aktes in het B.S. prioritair omdat het B.S. een authentieke bron is voor een groot aantal gegevens die tegenstelbaar zijn aan derden. De input van gegevens in de KBO komt daardoor volgens een aantal geïnterviewden op de tweede plaats te staan. Een tweede factor is de capaciteit van de griffies. De interviews maken duidelijk dat een aantal griffies worstelt met een tekort aan personeel waardoor de initiatie van gegevens in de KBO aan kwaliteit inboet. Een derde factor is de organisatie van de griffies: alle griffies beslissen autonoom over hoe zij hun interne organisatie afstemmen op de initiatie van gegevens in de KBO.

Op het vlak van datakwaliteit komt dat bijvoorbeeld tot uiting op de manier waarop functiegegevens in de KBO worden geïnitieerd. De ganse historiek van wie welke functies bekleedt in een onderneming is voor heel wat actoren in de KBO niet up-to-date. Enkel de griffies van de RvKH mogen wijzigingen aanbrengen aan de statutaire gegevens van de KBO. Een geïnterviewde meldt: *“Als er iemand komt met zijn statuten voor een wijziging van zijn functie en zij zien dat er nog geen instaan in KBO, doen zij enkel publicaties in B.S. Anderen doen enkel de wijzigingen in KBO, de ganse historiek doen zij niet.”*

Opmerkelijk is dat hoewel de KBO verwijzingen bevat naar het B.S. (oprichtingsakten) niet als authentieke bron functioneert voor de gegevens die tegenstelbaar zijn aan derden. Indien de KBO daarvoor als authentieke bron zou fungeren, kan dat in de praktijk een grote win-win opleveren: griffies zouden de gegevens prioritair in de KBO invoeren en de automatische publicatie vanuit de KBO in het B.S. zou efficiëntiewinsten opleveren.

E. OPLOSSINGEN VOOR HET PROBLEEM VAN DE DATAKWALITEIT

De wetgever is zich bewust van het datakwaliteitsprobleem in de KBO en heeft sinds de oprichting van de KBO acties ondernomen om de datakwaliteit te verhogen.

De formele overlegstructuren met het huidige landschap aan initiatoren zijn aanwezig. Het KB van 13 februari 2006³⁸ voorziet in de oprichting en de samenstelling van het Comité dat belast is met de kwaliteit van de gegevens van de KBO en van de werking ervan (hierna: kwaliteitscomité). In het kwaliteitscomité vindt het overleg tussen de gegevensbeheerders plaats. Een vertegenwoordiger van de FOD Economie zit het voor. De KBO Beheersdienst overlegt daarnaast met de twee belangrijkste initiatoren: maandelijks vindt overleg plaats met de vertegenwoordigers van de ondernemingsloketten en tweejaarlijks met de griffies van de RvKH. Er is grote eensgezindheid over de constructieve samenwerking tussen de KBO-beheersorganen en de verschillende initiatoren. Desondanks wijzen sommige geïnterviewden op een gebrekkige samenwerking tussen initiatoren. Volgens hen zijn bepaalde initiatieprocessen nog te weinig op elkaar afgestemd waardoor griffies, ondernemingsloketten, de btw-administraties en de RSZ hun gegevensinput grotendeels naast elkaar zouden uitvoeren.

Een belangrijk knelpunt om de datakwaliteit op een efficiënte en effectieve manier aan te pakken is het stroeve juridische kader. De KBO Beheersdienst kan gegevens niet zomaar rechtzetten: de complexiteit aan procedures voor het rechtzetten van “fouten” is groot. Daarenboven zijn ondernemingen of andere overheden niet altijd op de hoogte van deze procedures. De juridische stroefheid houdt het gevaar in dat de betrokken instanties strikt vanuit die juridische kaders gaan handelen wat leidt tot een “ontaarde bureaucratistische” aanpak waarin procedures en regels de effectiviteit en efficiëntie van publieke organisaties afremmen (zie: Desmidt & Heene, 2005).

Het juridisch kader voorziet een aantal hefboomen voor de KBO Beheersdienst om de “dataproblemen” aan te pakken. Binnen de wettelijke contouren heeft de FOD Economie een strategie ontwikkeld om de datakwaliteit in de KBO te verhogen.

De KBO Beheersdienst speelt een belangrijke rol in het op peil houden van de datakwaliteit van KBO (KBO-wet, art. 24): 1° elke belanghebbende kan aan de beheersdienst een wijziging of doorhaling vragen van bepaalde gegevens in de Kruispuntbank; 2° alle diensten zijn verplicht zodra zij foutieve of ontbrekende gegevens vaststellen in de uitoefening van hun opdrachten, dit te melden aan de beheersdienst; 3° ten slotte kan de beheersdienst operaties uitvoeren indien de ondernemingen aan wie gevraagd werd de nodige stappen te ondernemen, niet reageert binnen de voorgeschreven termijn.

³⁸ Het KB tot oprichting van en tot vastlegging van de samenstelling en de werkingsregelen van het Comité dat belast is met de kwaliteit van de gegevens van de KBO en van de werking ervan.

Indien de KBO Beheersdienst melding krijgt van foutieve of ontbrekende gegevens, zal zij ofwel deze melding doorgeven aan de betrokken dienst die voor die gegevens als bron werd aangeduid; ofwel, indien de Kruispuntbank de bron is, overgaan tot een ambtshalve optreden. Bij het ambtshalve optreden zal de KBO Beheersdienst eerst de betrokken onderneming vragen zelf de toestand te regulariseren binnen een termijn van dertig dagen. Gebeurt dit niet, dan volgt een bezoek van de economische inspectie ter plaatse. Het is op basis van dat verslag dat de KBO in een aantal gevallen bepaalde gegevens mag doorhalen. Dit is een intensief en “zwaar” proces en impliceert een grote belasting op de werkingsmiddelen van de KBO Beheersdienst. Een aantal van de geïnterviewden wijst op de potentiële rol die lokale ambtenaren zouden kunnen spelen - mits de nodige opleiding en juridische omkadering - met betrekking tot deze ambtshalve vaststellingen.

Een andere mogelijke piste is om op grote schaal ondernemingen aan te schrijven en hen te vragen hun gegevens na te kijken en aan te passen. Hier spelen twee elementen een rol: de extra last voor ondernemingen en de capaciteit om een enorme hoeveelheid correcties manueel door te voeren.

De marges op het vlak van personeel binnen de KBO Beheersdienst en de cel KBO-ICT zijn desondanks de geleverde inspanningen³⁹ krap. De KBO Beheersdienst wil daarom zoveel mogelijk automatische controles en verbeteringen via opladingen uit andere beschikbare bestanden. Er is vandaag bijvoorbeeld een automatisch *batchproces* voorzien om eventuele anomalieën uit te zuiveren. Dat heeft zijn vruchten afgeworpen voor een aantal gegevens; bijvoorbeeld: adressen en de upload van vrije beroepen.

Daarnaast ligt volgens een aantal geïnterviewden een deel van de oplossing in het geven van meer bevoegdheden aan de ondernemingen die op basis van een gecontroleerde *self service* (de toepassing *Private Search*⁴⁰) hun gegevens verbeteren en aanvullen.

Het responsabiliseren van ondernemingen blijft een pijnpunt: tot nog toe hebben de politieke verantwoordelijken de KBO niet als “repressief” instrument willen gebruiken. Een koppeling aan de vennootschapsbelasting zou de druk op ondernemingen bijvoorbeeld kunnen opvoeren om hun gegevens up-to-date te houden.

Het belangrijkste onderdeel van de strategie is transparantie creëren door de KBO open te stellen naar de buitenwereld. Daarvoor zijn onder meer goede ontsluitingstoepassingen noodzakelijk. De

³⁹ De ad hoc inzet van jobstudenten en van andere diensten toont de vastberadenheid van de KBO Beheersdienst aan om de dataruisproblemen maximaal aan te pakken. Ook de commercialisatie van de gegevens leverde een aantal financiële opportuniteiten (zie het KB van 18 juli 2008 betreffende het commerciële hergebruik van publieke gegevens van de KBO; zie het KB van 8 december 2005 [B.S. 29 oktober 2008] tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van artikel 20 van de wet van 16 januari 2003 (...); zie het MB van 6 november 2008 vaststellende de vergoeding betreffende het commercieel hergebruik van de gegevens van de KBO en het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nr. 36/2006 van 6 september 2006) op om een aantal ICT-technische updates door te voeren. Volgend citaat is illustrerend: “We draaien 24/24 uur en 7/7. De federale overheid heeft geen enkel systeem om permanenties te voorzien en toch worden wij verwacht het systeem 7/7 draaiende te houden. Dan reken je op de goeie wil van de mensen maar we hebben ook een aantal monitoringssystemen op poten gezet en alles ontdubbeld.”

⁴⁰ Zie het KB van 22 april 2010 tot bepaling van de regels voor en de aard van de inschrijving die de ondernemingen onder elektronische beveiligde vorm kunnen meedelen aan de KBO.

Beheersdienst werkt bijvoorbeeld aan een *company list*; dit is een uitgebreide Public Search waarbij gebruikers de gegevens van bijvoorbeeld een volledige beroepsgroep actief binnen de gemeente kunnen opvragen. De KBO Beheersdienst promoot ook het gebruik van de Private Search, de KBO-webservices enz. De KBO-select moet de KBO meer op maat van de lokale besturen toegankelijk maken. Een toenemende transparantie en gebruik moet leiden tot een verhoogde datakwaliteit: *“De politiek van de transparantie moet de KBO zoveel mogelijk open zetten, zoveel mogelijk laten gebruiken, zoveel mogelijk zichtbaar maken zodat ondernemingen stappen zetten om hun gegevens goed te zetten.”* Daarnaast participeert de FOD Economie in de “open data”-strategie van de federale overheid (zie bijvoorbeeld de centralisatie van “open data” op de portaalwebsite data.gov.be van Fedict) om de toegankelijk van de gegevens te verhogen^{41,42}.

⁴¹ Niet alle partijen zijn even enthousiast over deze visie en er zijn juridische spanningsvelden op het vlak van de privacygevoeligheid van sommige gegevens. Voor een aantal gegevens is het veronderstelde privacygevoelige karakter ervan “omstreden”; bijvoorbeeld: “functies” worden als privacygevoelig beschouwd terwijl ze in het B.S. voor iedereen raadpleegbaar zijn.

⁴² De KBO-wet maakt een onderscheid tussen de gegevens die, gelet op hun aard, raadpleegbaar zijn zonder voorafgaande machtiging van een toezichtscomité (zie art. 17 van de KBO-wet, zie ook artikel 7 § 1 van het KB van 19 juni 2003 houdende de nadere regelen voor de toegang tot de KBO), en de gegevens waarvoor wel een machtiging nodig is (Art. 18 van de KBO-wet). Voor wat betreft de ontsluiting van (V)KBO-gegevens naar steden en gemeenten impliceert het privacygevoelige karakter van sommige gegevens niet dat deze gegevens voor gemeenten niet toegankelijk zijn. De praktijk toont aan dat gemeenten effectief over de KBO-gegevens die onder art. 18 van de KBO-wet vallen, beschikken.

Voor de gegevens die niet onder artikel 17 vallen, moeten gemeenten bij hun toegangs aanvraag tot KBO expliciet toegang vragen tot deze gegevens. Elke toegangs aanvraag tot de KBO-gegevens wordt behandeld door de KBO Beheersdienst. Deze dienst onderzoekt of de aanvraag in overeenstemming is met de wet over de oprichting van de KBO en de privacywet. Voor toegang te verkrijgen tot de gegevens bedoeld in art. 18 van de KBO-wet moeten gemeenten aantonen deze gegevens nodig te hebben (proportionaliteit) en die noodzaak funderen met een wettelijke basis (finaliteit) (zie ook art. 3 KB van het 19 juni 2003 houdende de nadere regelen voor de toegang tot de KBO) ten aanzien van de ontsluitende instantie.

TABEL 18: DE INTRAFEDERALE INSTITUTIONELE SETTING

VARIABELE	
<p>Bekwaamheid <i>Capaciteit van participerende organisaties om informatie op een efficiënte wijze te beheren.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sommige initiatoren hebben af te rekenen met een gebrek aan capaciteit. • De capaciteit van de KBO Beheersdienst beïnvloedt de inspanningen en de strategie tot verbetering van de KBO-datakwaliteit. • Er is een spanningsveld tussen het geven van meer bevoegdheden aan ondernemingen om hun gegevens up-to-date te houden en de capaciteit van ondernemingen om met deze verantwoordelijkheid om te gaan.
<p>Openheid <i>De mate waarin organisaties bereid zijn te luisteren naar nieuwe ideeën van partners en de bereidheid tot het delen van informatie</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Maximale beschikbaarheid van de KBO-gegevens voor derden en administraties moet leiden tot een verhoogde datakwaliteit, maar er zijn juridische barrières.
<p>Formele instituties</p>	<ul style="list-style-type: none"> • KBO is als authentieke bron omgeven door een omvattend en rigide wetgevend kader dat invloed uitoefent op de datakwaliteit, de strategie om de datakwaliteit te verhogen en de verdere uitbouw van de KBO. • De uitbesteding van publieke taken aan private ondernemingsloketten staat op een aantal vlakken ter discussie. • Regels en federale behoeften structureren vandaag de input van gegevens in de KBO waardoor de gegevens niet altijd aansluiten bij het perspectief van waaruit lokale ambtenaren naar ondernemingen kijken. • Regels worden in de praktijk door ondernemingen niet nageleefd.

DEEL VI BELEIDSAANBEVELINGEN

In deel VI gaan we - bij wijze van conclusie - over tot de formulering van een reeks beleidsaanbevelingen. We formuleren twee algemene beleidsaanbevelingen waaronder we een aantal meer operationele doelstellingen positioneren.

ONTWIKKEL EEN INTERBESTUURLIJKE GEMEENSCHAPPELIJKE VISIE VOOR DE VERDERE ONTWIKKELING VAN EEN STELSEL VAN AUTHENTIEKE GEGEVENSBRONNEN EN IN HET BIJZONDER VOOR DE (V)KBO.

Het “landschap” aan authentieke gegevensbronnen is de laatste jaren gewijzigd: er zijn authentieke bronnen ontwikkeld op het federale en het regionale beleidsniveau. Deze ontwikkelingen hebben plaats gevonden zonder voldoende afstemming tussen de verschillende centrale en decentrale beleidsniveaus.

Dat gebrek aan afstemming laat zich voelen in de door ons bestudeerde casus. Steden en gemeenten hebben toegang tot twee centrale databanken met gegevens over ondernemingen: de federale KBO en de Vlaamse VKBO. Zowel KBO als VKBO zijn een gemeenschappelijke hulpbron voor een divers spectrum aan federale, regionale, provinciale en lokale overheidsinstellingen die (al of niet vrijblijvend) opteren er gebruik van te maken zonder dat (op de startersprocessen na) interbestuurlijke dienstverleningsprocessen naar ondernemingen op grote schaal worden geïnformatiseerd (of herdacht) en ondersteund vanuit die authentieke bronnen.

Beide databanken (de KBO als authentieke bron en de VKBO als een vorm van regionale gegevensintegratie) hebben hun nut bewezen. De oprichting van een KBO heeft geleid tot een authentieke bron met de basisidentificatiegegevens van ondernemingen. De VKBO heeft geleid tot een verhoogd gebruik van KBO-gegevens binnen steden en gemeenten en komt tegemoet aan een aantal behoeften van Vlaamse en gemeentelijke administraties op het vlak van verrijkingen en ontsluitingsmechanismen.

Op middellange termijn is het onduidelijk hoe de VKBO en de KBO zich ten aanzien van elkaar zullen verhouden gelet op de verdere ontwikkeling van beide databanken, de opname van bijkomende gegevens en de ontwikkeling van ontsluitingsmechanismen die aansluiten bij de behoeften van verschillende administraties. Is het de bedoeling de VKBO op termijn de status van een authentieke gegevensbron toe te kennen? Of zal de VKBO ophouden te bestaan wanneer de federale KBO aan de verwachtingen van Vlaamse administraties voldoet?

We raden de Vlaamse en federale overheid aan om duidelijkheid te scheppen omtrent het statuut en de verdere ontwikkeling van de VKBO en de KBO. Die duidelijkheid is van belang voor de positionering van lokale besturen in het interbestuurlijke netwerk.

In het kader van de aanpassing van de wet- en decreetgeving aan de EDRL ontstaat de mogelijkheid om als lokaal bestuur informatie over de aan ondernemingen toegekende vergunningen in de KBO te initiëren. Dat impliceert dat gemeenten - om gebruik te kunnen maken

van de TAP - toegang moeten aanvragen tot de KBO-wi en/of de KBO-webservices. Gemeenten zullen met andere woorden genoodzaakt zijn om rechtstreeks te connecteren op de federale KBO.

De vraag stelt zich of een connectie op de VKBO in dat scenario nog opportuun en haalbaar is rekening houdend met de kenmerken van gemeenten zoals hierboven geschetst. Het lijkt ons niet wenselijk om een situatie te creëren waarbij gemeenten zich genoodzaakt voelen om zowel te connecteren op de KBO als op de VKBO.

In die optiek is het noodzakelijk om duidelijkheid te scheppen omtrent de plannen van de Vlaamse overheid met betrekking tot de ontwikkeling van een informatieregister dat verrijkingen vanuit “Vlaamse” en “lokale” processen in de VKBO moet mogelijk maken (CORVE, 2011d). Zal dit impliceren dat steden en gemeenten in de VKBO gegevens moeten/kunnen initiëren?

Een betere afstemming en overleg tussen de federale overheid en de regio’s omtrent de “algemene contouren” van een stelsel van authentieke gegevensbronnen is volgens ons noodzakelijk⁴³. Het blijft onduidelijk wat de kenmerken zullen zijn van een gefinaliseerd aanbod aan authentieke bronnen. Is het de bedoeling de verdere ontwikkeling van authentieke gegevensbronnen sectoraal (bijvoorbeeld: de KBO als authentieke bron voor de beleidssector “economie”) vorm te geven of wordt dit de verantwoordelijkheid van elke regio voor zich (KBO – VKBO – L(V)KBO) via gegevensintegratie? Of een combinatie van beiden?⁴⁴

Deze keuzes zullen bepalend zijn voor de verdere ontwikkeling van de KBO en de VKBO. Indien geopteerd wordt voor een sectoraal model, adviseren we de federale overheid om de weg vrij te maken om de relevante administraties van de regio’s en lagere overheden te erkennen als gegevensbeheerders en/of initiatoren van de KBO. Op die manier kan de KBO uitgroeien tot een sectorale authentieke gegevensbron waarbij het principe van “dienstenintegratie” (zie supra) als basis kan dienen voor een substantieel aantal diensten en processen - ongeacht welk bestuursniveau daarvoor eindverantwoordelijke is - ten aanzien van economische actoren.

Op dit ogenblik wordt op het vlak van ondernemingsgegevens geopteerd voor een gecombineerd model. De praktijk toont aan dat - ondanks de verwezenlijkingen die de gegevensintegratie in de VKBO hebben geïmpliceerd - een dergelijk model kan leiden tot een aantal inefficiënties en dat afstemming over wie welke rol op zich neemt, noodzakelijk is. Indien geopteerd wordt voor een gecombineerd of regionaal model raden we de federale overheid aan platformen te voorzien waarlangs de regio’s en lagere overheden als gebruikers (van de federale authentieke “moederbron”) in overleg kunnen treden met de federale overheid. De praktijk toont aan dat een dergelijk gebruikersforum noodzakelijk is.

⁴³ Een concept daarvoor werd bijvoorbeeld al uitgetekend in het samenwerkingsakkoord van 28 september 2006 dat voorziet in een strategisch comité bestaande uit vertegenwoordigers van de federale staat, de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies.

⁴⁴ In dit verband is het ontstaan van nieuw samengestelde authentieke gegevensbronnen; bijvoorbeeld in het kader van het project van de Digitale Bouwaanvraag, opvallend. Deze evolutie wijst op het belang van het hanteren van de “juiste” schaal en omvang van authentieke gegevensbronnen en over de noodzakelijkheid om procesintelligentie aan authentieke gegevensbronnen te koppelen zoals dat het geval is in de casus van de KSZ. Centrale databanken als hulpbronnen voor een groot aantal administraties kunnen moeilijk aan alle behoeften van deze organisaties voldoen.

Een eerste stap voor het beslechten van deze keuze is mogelijks de organisatie van een systematische inventaris van publieke dienstverleningsprocessen waarin gegevens over ondernemingen of andere economische actoren vervat zitten. Een dergelijke inventaris kan aantonen op welke overheidsniveaus en administraties deze processen betrekking hebben en in die zin indicaties bevatten voor de hierboven geschetste keuze.

Onafhankelijk van het toekomstige scenario is meer interbestuurlijke samenwerking in de door ons bestudeerde casus noodzakelijk. Enkel op die manier kunnen naar onze mening extra inefficiënties worden vermeden en kan een gemeenschappelijke interbestuurlijke toekomstvisie leiden tot een (meer) geïntegreerde dienstverlening ten aanzien van ondernemingen. In de ontwerpverklaring over het algemeen beleid van 1 december 2011 is er alvast het hoopgevende engagement van de federale regering om de gewesten meer te betrekken in een *“reeks beslissingsprocessen en economische keuzes”* waardoor *“federale instellingen met een economische dimensie zullen hervormd worden om met de rol van de deelstaten rekening te houden (...)”* en waarbij ook de KBO expliciet in het lijstje van de beoogde federale instellingen is opgenomen.

ONTWIKKEL EEN STRATEGIE VOOR DE AANSLUITING VAN STEDEN EN GEMEENTEN OP DE (V)KBO

De hoge adoptiecijfers doen vermoeden dat steden en gemeenten de (V)KBO-gegevens succesvol hebben aangewend in hun processen. De praktijk levert een genuanceerder beeld op. In een groot aantal gemeenten wordt het finale gepercipieerde gebruiksnuut lager ingeschat dan de initieel verwachte meerwaarden gekoppeld aan de (V)KBO waardoor het uiteindelijke gebruik van (V)KBO-gegevens lager is dan de adoptiecijfers. Een aantal beleidsaanbevelingen zijn gericht op het verhogen van het gepercipieerde gebruiksnuut op de korte termijn.

Het is raadzaam om te blijven inzetten op de ontwikkeling van ontsluitingstoepassingen met een groter aantal directe gebruiksmogelijkheden voor lokale besturen zodat gemeenten (V)KBO-gegevens effectiever en efficiënter binnen hun processen kunnen implementeren. Onze analyse toont aan dat het lokale gepercipieerde gebruiksnuut toeneemt naarmate ontsluitingstoepassingen meer gebruiksmogelijkheden bevatten. Een federale-regionale publiciteitscampagne over de toepassingen KBO-Select en de VKBO GEO GUI zou een eerste belangrijke meerwaarde kunnen opleveren.

Het is daarbij van belang dat ook in andere (interbestuurlijke) eGovernmentprojecten wordt samengewerkt. Nieuwe (V)KBO-ontsluitingstoepassingen zullen bijvoorbeeld enkel toegankelijk zijn voor lokale ambtenaren na een vorm van identificatie en authenticatie (zie bijvoorbeeld: de FAS of het gebruikersbeheer van de Vlaamse overheid) of andere informatieveiligheidsverplichtingen die bepaald zijn door de ontsluiters. Ook op deze terreinen is samenwerking nodig zodat de lokale informaticahuishouding beantwoordt aan deze verplichtingen en gemeenten toegang hebben tot online toepassingen en gegevens uit authentieke bronnen beheerd door centrale overheden.

Het is raadzaam om een permanente formele overlegstructuur op te richten met vertegenwoordigers van de provincies (in het bijzonder de provincie West-Vlaanderen), de IC

Leiedal, ICT-dienstenleveranciers, de betrokken federale, en Vlaamse administraties en vertegenwoordigers van lokale besturen die de ontwikkeling van nieuwe gebruikstoepassingen opvolgt en evalueert. Een dergelijke structuur moet overwogen worden, ook wanneer dat parallelle structuren noodzaakt voor de andere gewesten en hun lokale besturen.

Het onderzoek toont aan dat decentrale initiatieven het meeste aansluiten bij de vragen en behoeften van gemeenten. Dat decentrale ontwikkelingsniveau is tegelijkertijd problematisch: niet alle gemeenten kunnen beroep doen op de ontwikkelde toepassingen. Wanneer centrale overheden niet over de capaciteit beschikken om deze toepassingen te ontwikkelen, kan er een rol weggelegd zijn voor private ICT-dienstenleveranciers mits duidelijke afspraken en in overleg met de andere partijen. Het initiatief “CRM Shared Platform” dat momenteel uitgewerkt wordt onder begeleiding van V-ICT-OR kan daarbij inspirerend zijn. Het toont ook echter aan dat heel wat gemeenten zich niet spontaan aansluiten bij dergelijke tijdelijke en eerder informele structuren.

Naast de ontwikkeling van ontsluitingstoepassingen op maat van gemeenten zullen op andere terreinen stappen moeten gezet worden om het lokale gepercipieerde gebruiksnut van (V)KBO-gegevens te verhogen.

Meer kennisdeling omtrent de databankstructuur, de juiste interpretatie van de gegevens, de voedingsprocessen, enz. zijn noodzakelijk. Brochures met informatie over de gegevensvelden, de voedingsprocessen, de databankstructuur en gebruikershandleidingen bij de ontsluitingstoepassingen kunnen (indien nog niet voorradig) het lokale gebruiksnut op korte termijn verhogen. We raden gemeenten aan om meer gebruik te maken van de informatie die nu al voorradig is op de verschillende websites van de ontsluitende actoren.

Communicatie moet in twee richtingen verlopen. Gemeenten zouden vastgestelde (V)KBO-“dataruisproblemen” meer moet melden zodat de betrokken federale instanties meer kennis verwerven omtrent de lokale gebruikerservaringen met KBO-gegevens.

De denkpiste om lokale besturen te laten optreden als initiator van gegevens in de (V)KBO (afhankelijk van het model voor de authentieke informatie over ondernemingen) verdient verder onderzoek. Tijdens de interviews werd duidelijk dat een aantal gemeenten bereid zijn deze rol op te nemen. Deze rol kan twee vormen aannemen: lokale besturen als initiator voor het corrigeren van bepaalde gegevens of voor het verrijken van de (V)KBO met gegevens uit lokale processen. Het spreekt voor zich dat de afbakening van deze potentiële rol doordacht moet gebeuren: afstemming met de huidige taakverdeling tussen initiatoren en initiatieprocessen is noodzakelijk.

De hierboven vermelde overlegstructuur kan een rol van betekenis spelen op al deze aangehaalde domeinen (lokale initiaties, meldingen van gebruikerservaringen, het verhogen van de data-interpretatiecapaciteit, enz.).

Het strekt tot aanbeveling dat gemeenten een extra inspanning leveren om tot een gecoördineerd organisatiebreed gebruik van (V)KBO-gegevens te komen zodat dezelfde uitzuiveringsinspanningen binnen verschillende gemeentelijke diensten niet worden herhaald en zodat intragemeentelijke informele kennisdeling omtrent de (V)KBO-gegevens wordt gestimuleerd.

Gemeenten moeten inspanningen leveren om een informele verspreiding van (V)KBO-gegevens te vermijden en in de plaats daarvan opteren voor een gecontroleerde diffusie. De oprichting van tijdelijke intra- en intergemeentelijke projectstructuren met een duidelijke doelstelling en kader en bestaande uit ICT-verantwoordelijken, diensthoofden en uitvoerende medewerkers zou waarschijnlijk leiden tot meer succesvolle implementaties van (V)KBO-bulktoepassingen binnen gemeenten.

Een groot aantal gemeenten hebben het principe van de *“eenmalige gegevensopvraging, meervoudig hergebruik”* (nog) niet geïnternaliseerd. Ze zijn zich bewust dat administratieve lastenvermindering voor ondernemingen en burgers noodzakelijk is, maar dat uit zich nog in onvoldoende inspanningen om hun informatiebeheer efficiënter te organiseren. De eilandencultuur op het vlak van informatiebeheer blijft vooralsnog binnen gemeenten aanwezig.

REFERENTIELIJST

Wetenschappelijke artikels en boeken

- Akbulut, A.Y. (2003). *An investigation of the factors that influence electronic information sharing between state and local agencies*. (Dissertation). Louisiana: Louisiana State University, Agricultural and Mechanical College.
- Azjen, I. & Fishbein, M. (1972). Attitudes and normative variables as predictors of specific behaviors. *Journal of Personality and Social Psychology*, 1973, 27, p.41-57.
- Bekkers, V.J.J.M. (2001). *De mythen van de elektronische overheid. Over retoriek en realiteit*. *Bestuurswetenschappen*, 4, pp. 277-295.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007) *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Bellamy, C. (2009). *Managing ICT's in public sector organizations*. In: Bovaird, T. & Löffler, E. *Public Management and Governance*. Routledge, New York, pp. 135-150.
- Bouwman, H., van Dijk, J., van den Hooff, B. & van de Wijngaert, L. (2002). *ICT in organisaties*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2002). Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking of good local governance. *International review of Administrative sciences*, 67 (1), 9-24.
- Brudney, J. & Selden S. (1995). The adoption of Innovation by Smaller Local governments: The case of Computer Technology. *American Review of Public Administration*, 25, 1.
- Chadwick, A. & May, C. (2003). Interaction between states and citizens in the age of the internet: eGovernment in the United States, Britain and the European Union. *Governance*, 16 (2), p. 271-300.
- Coenen, C. (2005). *Authentieke bronnen en privacy*. Seminar ICT law, Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Davis, F. D. (1989). Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology. *MIS Quarterly*, 13, 3.
- Dawes, S.S. (1996). Interagency Information Sharing: Expected Benefits, Manageable Risks. *Journal of Policy Analysis and Management*, 15 (3), p. 377-94.
- De Rynck, F. (2006). Openbaar bestuur en beleidsvorming. In: De Vos, C. (red.). *De kleermakers en de keizer*. Gent: Academia Press, p. 415-454.
- Desanctis, G. & Poole, M.S. (1994). Capturing the Complexity in Advanced Technology Use: Adaptive Structuration Theory. *Organization Science*, 5 (2), 121-147.
- Desmidt, S. & Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Tiel: Lannoo.

Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2007). Trust in complex decision – making networks: a theoretical and empirical exploration. *Administration and society*, 39 (01), p. 25-50.

Eom, S-J. (2010). The Institutional Dimension of e-Government Promotion: A Comparative Study on Making “Business Reference Model (BRM)” in the U.S. and Korea. National Center for Digital Government: Amherst.

Frambach, R.T. & Schillewaert, N. (1999). Organizational Innovation Adoption: A Multi-Level Framework of Determinants and Opportunities for Future Research. ISBM Report 29-1999.

Fountain, J. (2001). Building the virtual state: Information Technology and Institutional Change. Washington DC: Brookings Institution Press.

Geyskens, I., Steenkamp J.-B., Scheer, K. & Kumar, N. (1996). The effects of trust and interdependence on relationship commitment: A trans-Atlantic study. *International Journal of Research in Marketing*. 13 (4), p. 303-317.

Giddens, A. (1976). *New Rules of Sociological Method: a Positive Critique of interpretative Sociologies*. London: Hutchinson.

Gil-Garcia, J.R., Ae Chun, S. & Janssen, M. (2009). Government information sharing and integration: Combining the social and the technical. *Information Polity*, 14, 1-10.

Goddeeris, F. (2006). *Nieuwigheden inzake notarieel vennootschapsrecht*. Leuven: K.U.Leuven.

Hart, P. & Saunders, C. (1997). Power and trust: Critical factors in the adoption and use of electronic data interchange. *Organization Science*, 8, 1, p. 23-42.

Hartog, M. (2007). *Ketensamenwerking bij cliëntondersteuning in het Wmo-loket. Een vergelijkende casestudie in de gemeenten Leeuwarden, Enschede en Zoetermeer*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Holden, S. H., Norris, F. & Fletcher, P. D. (2003) *Electronic Government at the Local Level: Progress to Date and Future Issues*. *Public Performance and Management Review*, 26, 3.

Hondeghem, A., Depré, R., Parys, M., Pelgrims, C. (2005). De Copernicushervorming. Een geslaagd veranderingsproject? In: Hondeghem, A. & Depré, R. (red.). *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid*. Brugge: Uitgeverij Vanden Broele, p. 395-444.

Huijboom, N. (2010). *Joined-up ICT innovation in government. An analysis of the creation of EIDM systems from an advocacy coalition and social capital perspective*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Korteland, E. & Bekkers V. (2007). Diffusion of E-government Innovations in the Dutch Public Sector: The Case of Digital Community Policing. *Information Polity*, 12(3), 139-150.

Kumar, K. & van Dissel H. (1996). Sustainable collaboration: Managing conflict and co-operation in interorganizational systems. *MIS Q.*, 20, 279-300.

Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18, 122-136.

- May, P. J. (2007). Regulatory regimes and accountability. *Regulation & Governance* (2007) 1, 8-26.
- Meijer, A. & Bannister, F. (2009). Using public administration theory to analyze public innovation. *Information Polity*, 14, 4, 241-244.
- Orlikowski, W.J. & Baroudi, J.J. (1991). Studying Information Technology in Organizations: Research Approaches and Assumptions. *Information Systems Research*, 2 (1), 1-8.
- Osborne, S. & Brown, K. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. London and New York: Routledge.
- OESO (2008). *OECD e-Government Studies: Belgium 2008*. Paris: OECD.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: uitgeverij SWP.
- Roberts, P. & Henderson, R. (2000). Information Technology Acceptance in A Sample of Government Employees: A Test of The Technology Acceptance Model. *Interacting with Computers*, 12, 5, p. 427-443.
- Rotthier, S. (2011). *e-Government achter de schermen. Een onderzoek naar de inzet van de ICT in de backoffice van Vlaamse gemeenten*. (doctoraatsverhandeling: nog te publiceren). Gent: Hogeschool Gent.
- Rotthier, S., Boudry, E. & De Rynck, F. (2006). *Diffusie van ICT in kleine Vlaamse gemeenten*. Leuven: SBOV.
- Schermerhorn, J. R. (1975). Determinans of Interorganizational Cooperation. *Academy of Management Journal*, 4, p. 846-856.
- Snellen, I. Th. M. (2003). Matching ICT networks and PA networks: lessons to be learned. In A. Salminen (Ed.). *Governing Networks*. Amsterdam: IOS Press, p. 129-141.
- Snijkers, K. (2004). *eGovernment in een interbestuurlijke context: een exploratie*. (Onderzoeksrapport). Leuven: SBOV.
- Snijkers, K. (2005). *eGovernment in een interbestuurlijke context. Casestudie ocmw's en de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid*. (Onderzoeksrapport). Leuven: SBOV.
- Snijkers, K. (2006a). Management van interbestuurlijke e-Government projecten. *Burger, bestuur en beleid: tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*, 2 (4), 347-360.
- Snijkers, K. (2006b). Management van interbestuurlijke e-Government projecten. Paper voor het Politicologenetmaal, Den Haag, 2006.
- Stern, L.W. & Craig, C.S. (1971). Interorganizational Data Systems: The Computer and Distribution. *Journal of Retailing*, 47, p. 73-91.
- Swanborn, P. G., (2008), *Casestudy's, Wat, wanneer en hoe?*, Boom Onderwijs.
- Tornatzky, L. G. & Fleischer, M. (red.) (1990). *The Processes of Technological Innovation*. Lexington: Lexington Books.

Vander Elst, S., Rotthier, S. & De Rynck, F. (2011a). Lokale besturen en ondernemingsdata. Wie levert de data? Gent: Hogeschool Gent.

Vander Elst, S., Rotthier, S. & De Rynck, F. (2011b). Diffusie van ondernemingsdatabanken bij lokale besturen. Gent: Hogeschool Gent.

Van der Meer, F.-B. & Boer, H. (1994). Organisatie: theoretische perspectieven. In: Zuurmond, A., Huigen, J., Frissen, P.H.A., Snellen, I.Th.M. & Tops, P.W. Informatisering in het openbaar Bestuur. Den Haag: VUGA, p. 191-205.

Van Duivenboden, H.P.M., Heemskerk P.R.B., Luitjens S.B. en Meijer R.A.M. (2005). Informatisering in ketens. In: Lips A.M.B., Bekkers V.J.J.M. & Zuurmond A. (red.). ICT en openbaar bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid. Uitgeverij Lemma BV: Utrecht.

Van Duivenboden, H. & Thaens, M. (2008). ICT-driven innovation and the culture of public administration: A contradiction in terms? *Information Polity*, 13 (3-4), p. 213-232.

Van Os, G. (2010). Vertical coordination and decentralization. Coordination of e-government policy in Denmark and The Netherlands. Paper prepared for the European Group of Public Administration Annual Conference, Toulouse, September 2010.

Van Thiel, S. (2009). Bestuurskundige onderzoek. Een methodologische inleiding. Coutinho: AH Bussum.

Vonk, G., Geertman, S. & Schot, P. (2007). New Technologies Stuck in Old Hierarchies: The diffusion of GEO-Information Technologies in Dutch Public Organizations. *Public Administration Review*, 67, 4.

Wolken, G., & Landsbergen, D. (2001). Realizing the Promise: Government, Information Systems and the Fourth Generation of Information Technology. *Public Administration Review*, 61 (2), p. 206-218.

Yang, T.M. & Maxwell, T.A. (2011). Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors. *Government Information Quarterly*, 28, 164-175.

Parlementaire stukken, officiële documenten en juridische stukken

Bourgeois, G. (2010). Elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer - Lokale besturen. BinnenBand, februari 2010, 66. Brussel: Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

Bourgeois, G. (2005). Beleidsbrief Wetsmatiging en E-government 2005-2006. (Parl. stuk 2005-2006, nr. 549). Brussel: Vlaams parlement.

Bourgeois, G. (2006). Beleidsbrief E-government en wetsmatiging. Beleidsprioriteiten 2006-2007. (Parl. stuk 3006-2007, 982). Brussel: Vlaams parlement.

Bourgeois, G. (2008). Antwoord op vraag nr. 97 van 25 april 2008. Brussel: Vlaams parlement.

- Ceysens, P. (2003). Beleidsbrief Economie, Beleidsprioriteiten 2003-2004. (Parl. Stuk 2003-2004, nr. 1931). Brussel: Vlaams parlement.
- Daems, R. (2002). Evocatieprocedure: Wetsontwerp tot oprichting van een Kruispuntbank van ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen. (2-1396/3). Brussel: Belgische Senaat.
- Mareels, G. (2008). Hoorzitting met de heer Geert Mareels, projectleider Coördinatieceel Vlaams e-government (CORVE). (Parl. stuk 2007-2008, nr. 1713). Brussel: Vlaams parlement.
- Federale regering (2002). Wetsontwerp tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister en tot oprichting van erkende ondernemingsloketten. (doc. 50 2058/001). Brussel: de Kamer.
- Federale Regering (2003). Memorie van toelichting bij het Wetsontwerp tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister en tot oprichting van erkende ondernemingsloketten. (doc. 50 2058/001). Brussel: de Kamer.
- Peeters, K. (2010). Antwoord op vraag nr. 232 van 12 mei 2010. Brussel: Vlaams parlement.
- Pieters, T. (2002). Bespreking van het Wetsontwerp tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister en tot oprichting van erkende ondernemingsloketten. (CRABV 50 PLEN 301). Brussel: de Kamer.
- Steverlynck, (2006). Vraag van de heer Steverlynck aan de Minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid over de "Kruispuntbank van ondernemingen. - Gebrekkige werking. - Toekomst kleinere ondernemingsloketten." (nr. 3-6463). Brussel: de Kamer.
- Van der Auwera, L. (2010). Vraag van mevrouw Liesbeth Van der Auwera aan de minister voor Ondernemen en Vereenvoudigen over "de gegevenskwaliteit van de KBO". (nr. 1433). Brussel: de Kamer.
- Vlaamse Regering (2008). Ontwerp van decreet betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer. (Parl. stuk 2007-2008, nr. 1712). Brussel: Vlaams parlement.
- Vlaamse Regering (2009). Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving. Brussel: Vlaamse regering.
- Vandenbossche, L. (2003). Antwoord van de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de openbare besturen van 17 februari 2003, op de vraag nr. 45 van de heer Geert Bourgeois van 9 januari 2003. (QRVA 50 156). Brussel: de Kamer.
- Van Quickenborne, V. (2010). Antwoord van de minister voor Ondernemen en Vereenvoudigen op de vraag van mevrouw Liesbeth Van der Auwera aan de minister voor Ondernemen en Vereenvoudigen over "de gegevenskwaliteit van de KBO". (nr. 1433). Brussel: de Kamer.
- Van Quickenborne, V. (2008). Antwoord van de minister voor Ondernemen en Vereenvoudigen, op de vraag nr. 178 van de heer Peter Logghe. (QRVA 52 045). Brussel: de Kamer.

Scripties/masterproeven

Dewicke, L. (2010). De beïnvloeding van de Copernicushervorming bij de FOD Justitie door het Nieuw Publiek Management. 10 jaar copernicus bij de FOD Justitie. (onuitgegeven scriptie). Gent: Universiteit Gent.

Huysmans, I. (2004). De Kruispuntbank van Ondernemingen. (onuitgegeven scriptie). Geel: Katholieke Hogeschool Kempen.

Tijdschriften

De Standaard (2004). Jarige Kruispuntbank genezen van kinderziektes. 1 juli 2004.

Gazet Van Antwerpen (2008). 20.000 fouten per jaar. 25 oktober 2008.

Het Belang van Limburg (2007). Ondernemingen lopen schade op door problemen Kruispuntbank. 14 november 2007.

Het Laatste Nieuws (2008). Jaarlijks 20.000 fouten in de Kruispuntbank. 27 oktober 2008.

Van Oost, J. (2008). Kruispuntbank migreert van mainframe naar Linux. IT professional. 26 maart 2008.

Andere

Coördinatieceel Vlaams eGovernment (2011a). De authentieke gegevensbron voor bedrijven - de verrijkte kruispuntbank voor ondernemingen (VKBO): Kwaliteit van gegevens in KBO en VKBO (Website CORVE, Brussel, België).

Retrieved from:

<http://www.CORVE.be/producten/magda-diensten/ondernemingsgegevens/kwaliteit.php>

Coördinatieceel Vlaams eGovernment (2010b). MAGDA-diensten: ondernemingsgegevens.

Retrieved from: <http://www.CORVE.be/producten/magda-diensten/>

Coördinatieceel Vlaams eGovernment (2011c). De authentieke gegevensbron voor bedrijven - de verrijkte kruispuntbank voor ondernemingen (VKBO): Waarvoor gebruikt u ondernemingsgegevens?

Retrieved from: <http://www.corve.be/projecten/lokaal/ondernemingen/index.php>

Coördinatieceel Vlaams eGovernment (2011d). De authentieke gegevensbron voor bedrijven - de verrijkte kruispuntbank voor ondernemingen (VKBO): VKBO lokaal verrijken: VKBO-informatieregister.

Retrieved from: http://www.corve.be/projecten/lokaal/e_idee/index.php

Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging (2007). Vereenvoudigingsgids. Brussel: DAV.

FOD Economie, KMO., Middenstand en Energie (2010a). Kruispuntbank van Ondernemingen: Instructieset voor de ondernemingsloketten (Website, FOD Economie, KMO., Middenstand en Economie, Brussel, België).

Retrieved from:

http://economie.fgov.be/nl/binaries/Set%20d%27instruction%20GEA%20_V9_.NL__tcm325-109630.pdf

FOD Economie, KMO., Middenstand en Energie (2010b). Kruispuntbank van Ondernemingen: inschrijvingen in KBO (Website, FOD Economie, KMO., Middenstand en Economie, Brussel, België).

Retrieved from:

<http://economie.fgov.be/nl/ondernemingen/KBO/over/Inschrijving/index.jsp>

VVSG (2007). Handleiding Lokale Economie. Brussel: Politeia.

OVER DE AUTEURS...

Simon VANDER ELST (Hogeschool Gent - simon.vanderelst@hogent.be - °1985) is bachelor in het Bedrijfsmanagement en master in de Bestuurskunde en Publiek Management. Sinds september 2010 werkt hij aan het departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde van de Hogeschool Gent waar hij momenteel een onderzoek voert naar eGovernment bij lokale besturen.

Filip DE RYNCK (Hogeschool Gent - filip.derynck@hogent.be - °1956) is licentiaat en doctor in de Sociale wetenschappen (K.U.Leuven, 1979 en 1995). Hij is nu hoogleraar Bestuurskunde aan de Hogeschool Gent. Hij verricht onderzoek, doceert en publiceert over lokaal bestuur, beleidsnetwerken, burgerparticipatie, binnenlands bestuur.

Centrale overheden hebben de laatste jaren hun eGovernment-strategieën gedefinieerd. De realisatie van een stelsel van authentieke gegevensbronnen is een cruciaal onderdeel van deze strategieën en noodzaakt - met het oog op de maximale uitwisseling van gegevens - interbestuurlijke samenwerking.

De positie van lokale besturen in deze interbestuurlijke netwerken kreeg nog maar weinig aandacht. Op basis van een casestudie van de Kruispuntbank van Ondernemingen waarbij we focussen op de participatie van steden en gemeenten in het KBO-netwerk willen we inzichten verkrijgen in de interacties tussen de kenmerken van interbestuurlijke eGovernmentprojecten en Vlaamse lokale besturen.

Onze analyse in dit rapport is gebaseerd op theoretische assumpties over netwerken. We bestuderen de afhankelijkheidsrelaties tussen actoren, de institutionele setting van het project en de con- of divergentie van de doelstellingen van de participerende actoren.

Dit rapport maakt deel uit van een onderzoek in opdracht van de stuurgroep "I-scan II". Leden van de stuurgroep zijn: de VVSG, V-ICT-OR, CORVE, het MICT en Hogeschool Gent.