

De afstemming van organisatie en ICT in Vlaamse stadsbesturen

Toetsing van een Business – ICT interactiemodel
in Mechelen en Genk

Simon Vander Elst

Promotor: Prof. Dr. Filip De Rynck
Copromotor: Prof. Dr. Herwig Reynaert

Proefschrift ingediend tot het behalen van de academische graad van
Doctor in de Politieke Wetenschappen

Academiejaar 2015-2016

Dit proefschrift had nooit tot stand kunnen komen zonder de medewerking, open en constructieve houding van de stadsbesturen Genk en Mechelen. Veel dank aan burgemeester Wim Dries, burgemeester Bart Somers, secretaris Erik Laga en adjunct-secretaris Rudy Van Gorp en alle geïnterviewde medewerkers van de stadsbesturen Genk en Mechelen. Oprecht bedankt!

Simon Vander Elst (december 2015)



De afstemming van organisatie en ICT in Vlaamse stadbesturen

Toetsing van een Business – ICT interactiemodel
in Mechelen en Genk

Simon Vander Elst

Promotor: Prof. Dr. Filip De Rynck
Copromotor: Prof. Dr. Herwig Reynaert

Proefschrift ingediend tot het behalen van de academische graad van
Doctor in de Politieke Wetenschappen

Academiejaar 2015-2016

Examencommissie

Prof. Dr. Kristof Steyvers (Voorzitter, Universiteit Gent)

Prof. Dr. Filip De Rynck (Promotor, Universiteit Gent)

Prof. Dr. Herwig Reynaert (Copromotor, Universiteit Gent)

Dr. Marcel Hoogwout

Prof. Dr. Albert Meijer (Universiteit Utrecht)

Prof. Dr. Sabine Rotthier (Universiteit Gent)

Prof. Dr. Amy Van Looy (Universiteit Gent)

Prof. Dr. Joris Voets (Universiteit Gent)

Inhoud

Hoofdstuk 1: Inleiding	17
1. Introductie van de probleemstelling en onderzoeksvragen	17
1.1 Business – ICT Alignmentliteratuur als beloftevol perspectief	17
1.2 Kritieken op de Business – ICT Alignmentliteratuur	19
1.3 De toepasbaarheid van de Business – ICT Alignmentliteratuur op publieke organisaties	20
1.4 Naar een onderzoeksvraag en –design	21
2. De empirische focus op Vlaamse stadsbesturen.....	21
2.1 De focus op de individuele dienstverlening van Vlaamse stadsbesturen	22
2.2 Van aanbodgerichte naar meer klantgerichte dienstverlening.....	22
2.3 Klantgerichte dienstverlening noodzaakt een meer geïntegreerde ICT-huishouding	23
2.4 De focus op stedelijke meldsystemen	23
3. Onderzoeksvragen en schets van het ontwikkelde Business – ICT interactiemodel	24
3.1 De interactie tussen ICT en organisatie in Vlaamse stadsbesturen begrijpen	25
3.2 De beschrijvende component: beschrijving van stedelijke systemen als	
sociale systemen	27
3.3 De evaluerende component: de doorwerking van de interactie tussen ICT en	
organisatie.....	28
4. Voorbij de theoretisch – conceptuele meerwaarde van het proefschrift.....	28
Hoofdstuk 2: Ontwikkeling van het Business – ICT interactiemodel.....	33
1. Drie perspectieven op de interactie tussen ICT en organisatie	33
1.1 Het functionalisme	33
1.2 Het sociaal constructivisme.....	34
1.3 Structuratietheorieën.....	35
1.3.1 De structuratietheorie van Giddens.....	35
1.3.2 ICT in de structuratietheorie: de theorie van Orlikowski en de amenderingen	
van Metselaar	37
2. De interactie tussen ICT en organisatie geconceptualiseerd vanuit de structuratietheorie	40
2.1 Een bredere en andere kijk op menselijk handelen	40
2.2 Drie types van structurerende eigenschappen als uitkomsten en determinant	
van menselijk handelen.....	41
2.3 Technologie als structurerende kracht.....	43
2.4 Gestructureerd menselijk handelen dat nieuwe structurerende patronen voortbrengt .	44
2.5 De mate van afstemming als sociale constructie	45
3. Synthese: het interactiemodel op de drie niveaus.....	47
3.1 De interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau	47
3.1.1 Human agency op het strategische niveau	47
3.1.2 Structurerende eigenschappen op het strategische niveau	50
3.1.3 De mate van afstemming op het strategische niveau.....	53
3.2 De interactie tussen ICT en organisatie op het projectniveau	53
3.2.1 Human agency op het projectniveau	53
3.2.2 Structurerende eigenschappen op het projectniveau	57
3.2.3 De mate van afstemming op het projectniveau.....	61
3.3 De interactie tussen ICT en organisatie op het uitvoerende niveau	62
3.3.1 Human agency op het uitvoerende niveau	62
3.3.2 Structurerende eigenschappen op het uitvoerende niveau	65
3.3.3 De mate van afstemming op het uitvoerende niveau.....	67
3.4 Synthese van het Business – ICT interactiemodel.....	68

Hoofdstuk 3: Operationalisering van het Business – ICT interactiemodel.....	73
1. Methodologische gevolgen van het ontwikkelde Business – ICT interactiemodel.....	74
2. De contouren van het casestudiedesign	76
2.1 Vlaamse stadsbesturen als casuseenheid	77
2.2 De casus en casuseenheid	78
2.3 De keuze voor de stadsbesturen Genk en Mechelen als casuseenheden	79
3. Operationalisering van het Business – ICT interactiemodel	81
3.1 De focus op het menselijk handelen en de veranderingsdynamiek	83
3.1.1 De reconstructie van Business – ICT interactieprocessen op het strategische niveau	83
3.1.2 De reconstructie van Business – ICT interactieprocessen op het projectniveau	86
3.1.3 De reconstructie van Business – ICT interactieprocessen op het uitvoerende niveau	88
3.2 Structurerende kenmerken identificeren.....	89
3.3 Analyse en verwerking van de onderzoeksdata	93
4. Reflecties over de betrouwbaarheid en validiteit van het casestudiedesign	95
4.1 Reflecties over de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten	95
4.2 Reflecties over de interne en externe validiteit van de onderzoeksresultaten	97
Hoofdstuk 4: De interactie tussen ICT en organisatie in Mechelen	101
1. Introductie.....	101
2. De interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau	102
2.1 De focus op het handelen van topambtenaren en -politici	102
2.1.1 De interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau	105
2.1.2 Een strategische visie op de dienstverlening en de ICT-huishouding?	106
2.2 Structurerende organisatiekenmerken op het strategische niveau	108
2.2.1 Interpretatieve schemata op het strategische niveau	108
2.2.2 De verdeling van hulpbronnen op het strategische niveau	110
2.2.3 Normen en regels op het strategische niveau	114
2.3 ICT als aanjager van veranderingen in de Mechelse organisatie	115
2.4 De mate van afstemming op het strategische niveau.....	116
3. De interactie tussen organisatie en ICT op het projectniveau	117
3.1 Generieke schets van de Mechelse projectdynamiek.....	117
3.2 De focus op drie projecten	120
3.2.1 De interactie tussen ICT en organisatie en het Topdeskproject	120
3.2.2 De interactie tussen ICT en organisatie en het websiteproject	123
3.2.3 De interactie tussen ICT en organisatie en het E-linkproject	126
3.3 Structurerende organisatiekenmerken op het projectniveau	128
3.3.1 Interpretatieve schemata op het projectniveau	129
3.3.2 De verdeling van hulpbronnen op het projectniveau	132
3.3.3 Normen en regels op het projectniveau	135
3.4 Technologie als structurerende kracht op het projectniveau	137
3.4.1 De bestaande ICT-huishouding structureert de projectdynamiek.....	137
3.4.2 Nieuwe ICT-systemen genereren andere projectdynamieken.....	137
3.4.3 ICT-leveranciers als structurerende factor	139
3.5 De mate van afstemming op het projectniveau.....	139
4. De interactie tussen ICT en organisatie op het uitvoerende niveau	143
4.1 Beschrijving van het meldsysteem en de handelingspatronen op het uitvoerende	143
niveau	143
4.1.1 Schets van het meldsysteem vóór de legislatuur 2007-2012.....	143
4.1.2 Schets van het bestaande meldsysteem	145
4.1.3 Analyse van de handelingspatronen op het uitvoerende niveau	151
4.2 Structurerende organisatiekenmerken op het uitvoerende niveau	153

4.2.1.	Interpretatieve schemata op het uitvoerende niveau	153
4.2.2	De verdeling van hulpbronnen op het uitvoerende niveau	155
4.2.3	Normen en regels op het uitvoerende niveau	157
4.3	Technologie als structurerende kracht op het uitvoerende niveau.....	158
4.3.1	De structurerende kracht van systemen of het gebrek daaraan	158
4.3.2	Nieuwe technologie en bottom-up impulsen op de interactie tussen ICT en organisatie.....	159
4.4	De mate van afstemming op het uitvoerende niveau.....	159
Hoofdstuk 5: De interactie tussen ICT en organisatie in Genk.....		163
1.	Introductie.....	163
2.	De interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau	164
2.1	De focus op het handelen van topambtenaren en -politici	164
2.2	Structurerende organisatiekenmerken op het strategische niveau	169
2.2.1	Interpretatieve schemata op het strategische niveau	169
2.2.2	De verdeling van hulpbronnen op het strategisch niveau	171
2.2.3	Normen en regels als structurerende factoren op het strategisch niveau	174
2.3	Technologie als structurerende kracht op het strategische niveau	175
2.3.1	De belofte van ICT om de kwaliteit van de dienstverlening drastisch te verhogen.....	175
2.3.2	De gemaakte keuzes inzake het midoffice structureren de verdeling van hulpbronnen	176
2.3.3	Technologische keuzes structureren de interne positie van de ICT-dienst	176
2.4	De mate van afstemming op het strategische niveau.....	176
3.	De interactie tussen organisatie en ICT op het projectniveau	179
3.1	De focus op het handelen van actoren tijdens de GIDS – projecten	180
3.1.1	GIDS als een cluster van ICT- en organisatieveranderingsprojecten.....	180
3.1.2	De rolverdeling tijdens interactieprocessen op het projectniveau.....	180
3.1.3	De aard van de interactie- en besluitvormingsprocessen.....	182
3.1.4	De focus op de interactie tussen ICT en organisatie op het projectniveau	185
3.1.5	De verankering van de GIDS-filosofie in de organisatie	188
3.2	Structurerende organisatiekenmerken op het projectniveau	189
3.2.1	Interpretatieve schemata op het projectniveau	189
3.2.2	De verdeling van hulpbronnen op het projectniveau	192
3.2.3	Normen en regels op het projectniveau	194
3.3	Technologie als structurerende kracht op het projectniveau	197
3.4	De mate van afstemming op het projectniveau.....	199
4.	De interactie tussen ICT en organisatie op het uitvoerende niveau	202
4.1	Handelingspatronen op het uitvoerende niveau	202
4.1.1	Schets van het vroegere meldsysteem.....	202
4.1.2	Schets van het bestaande meldsysteem	203
4.1.3	Analyse van de handelingspatronen op het uitvoerende niveau	210
4.2	Structurerende organisatiekenmerken op het uitvoerende niveau	212
4.2.1	Interpretatieve schemata op het uitvoerende niveau	212
4.2.2	De verdeling van hulpbronnen op het uitvoerende niveau	215
4.2.3	Normen en regels op het uitvoerende niveau	217
4.3	Technologie als structurerende kracht op het uitvoerende niveau.....	218
4.3.1	De ontwikkelde technologie schept minder ruimte voor handelingsvrijheid	218
4.3.2	De procesgestuurde manier van werken leent zich moeilijk om meervoudige vragen te behandelen.....	219
4.4	De mate van afstemming op het uitvoerende niveau.....	220

Hoofdstuk 6: Comparatieve analyse van Genk en Mechelen	225
1. Vergelijking van de Genkse en Mechelse meldsystemen	226
1.1 De back- en frontoffice van de meldsystemen	226
1.2 Gestructureerde versus niet gestructureerde processen	229
1.3 Verschillen en gelijkenissen inzake de ICT – huishouding van de beide systemen.....	233
1.3.1 Generieke verschillen in de evolutie van de ICT – architectuur.....	233
1.3.2 Online interactie met de melder	235
1.3.3 Verschillende kanalen gekoppeld aan verschillende systemen in Mechelen	236
2. De kenmerken van de meldsystemen gekoppeld aan de prestaties van die systemen	237
2.1 Omgaan met burgersignalen: verschillende perspectieven.....	237
2.2 Het dilemma tussen stroomlijnen en openheid.....	240
2.3 De relatie tussen toenemende stroomlijning en effectiviteit	241
2.4 De relatie tussen toenemende stroomlijning en efficiëntie	241
2.5 De nadruk op transparantie voor de burger en de evaluaties daarover.....	242
2.6 De nadruk op managementinformatie en de evaluaties daarover	243
3. De interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau vergeleken	247
3.1 Verschillen en overeenkomsten in de interactiepatronen op het strategische niveau ..	247
3.2 Analyse van verschillende en overeenkomstige (strategische) keuzes.....	250
3.2.1 De Genkse top zet sterker in op een vernieuwend dienstverleningsconcept	252
3.2.2 De Genkse top kiest voor een sterkere sturing van de burger.....	252
3.2.3 De top van beide organisaties gelooft in het potentieel van de online dienstverlening	253
3.2.4 De Genkse (politieke) top kiest resoluter voor de integratie van de ICT-huishouding...	253
3.2.5 De Genkse top formuleert duidelijkere keuzes inzake de focus en	
volgtijdelijkheid van ICT- en organisatieveranderingen	254
3.2.6 Een verschillende keuze inzake de samenwerking met ICT-dienstenleveranciers	254
3.2.7 Een wisselende doorwerking van de top op de capaciteitsversterking	255
3.3 Verklarende factoren voor de verschillen en overeenkomsten inzake de interactie	
tussen ICT en organisatie op het strategische niveau	255
3.3.1 Verschillende besluitvormingspatronen en posities bij de politieke en ambtelijke top.	255
3.3.2 De posities van de interne ICT-dienst en ICT-dienstenleveranciers.....	259
4. De interactie tussen ICT en organisatie op het projectniveau vergeleken	260
4.1 Projectdynamiek tussen de besturen Genk en Mechelen vergeleken.....	260
4.1.1 De omvang van de projecten	261
4.1.2 De verhouding tussen projecten	261
4.1.3 De aard van het projectmanagement en de projectstructuren	262
4.1.4 De aard van de ICT-implementatiemethodiek	262
4.1.5 De betrokkenheid en rollen van projectactoren	263
4.1.6 Evolutie in de projectmatige afstemming tussen ICT en organisatie.....	264
4.2 De effecten van de vastgestelde projectdynamiek op de kenmerken en de	
prestaties van de meldsystemen.....	264
4.2.1 De projectdynamiek determineert de kenmerken van de ICT-huishouding.....	264
4.2.2 De projectdynamiek determineert de kwaliteit van de meldprocessen.....	266
4.2.3 De mate van afstemming tussen ICT en organisatie op het projectniveau vergeleken..	267
4.3 Verklarende factoren voor de verschillen en overeenkomsten inzake de	
interactie tussen ICT en organisatie op het projectniveau	268
4.3.1 De variërende doorwerking van het strategische niveau op de projectdynamiek	268
4.3.2 De posities van de projectactoren en geïnstitutionaliseerde patronen van	
projectmatig werken	269
4.3.3 Technologie als structurerende determinant op het projectniveau.....	272
5. De interactie tussen ICT en organisatie op het uitvoerende niveau vergeleken	273
5.1 De residuaire autonomie van diensten	274
5.2 Dynamieken in de uitvoering stemmen overeen met de ontwerpprincipes	275

5.3	Dynamieken in de uitvoering wijken af van ontwerpprincipes.....	276
5.4	Uitvoeringsdynamiek: de effecten	277
5.5	De afstemming tussen ICT en organisatie op het uitvoerende niveau	279
5.6	Verklarende factoren voor de verschillen en overeenkomsten inzake de interactie	
	tussen ICT en organisatie op het uitvoerende niveau.....	281
5.6.1	De doorwerking van interpretatieve schemata op het uitvoerende niveau.....	282
5.6.2	De doorwerking van hulpbronnen op het uitvoerende niveau.....	283
5.6.3	De doorwerking van normen en regels op het uitvoerende niveau	284
5.6.4	Technologie als structurerende determinant op het uitvoerende niveau.....	285
Hoofdstuk 7: Conclusie.....		291
1.	Perspectieven op de interactie tussen ICT en organisatie en de positie	
	van de klassieke Business – ICT Alignmentliteratuur	292
2.	Introductie van een structuratieperspectief als opstap naar een vernieuwend	
	Business – ICT interactiemodel	293
3.	De test van het interactiemodel in twee Vlaamse stadsbesturen	296
3.1	Het strategische niveau	296
3.1.1	Het belang van informele besluitvormings- en interactieprocessen	296
3.1.2	De belangrijke positie van de politieke top.....	297
3.1.3	De positie van de ambtelijke top.....	298
3.1.4	De ICT-dienst als actor op het strategische niveau?	299
3.1.5	De wisselwerking tussen actoren en hun posities en de patronen van besluitvorming.	300
3.2	Het projectniveau	301
3.2.1	De evolutie en variatie in de dynamiek op het projectniveau	302
3.2.2	Strategische kaders werken door op de projectdynamiek	303
3.2.3	De interferenties en posities van actoren op het projectniveau	304
3.2.4	Capaciteit als structurerende variabele	306
3.2.5	Technologische mogelijkheden determineren de projectdynamiek	307
3.3	Het uitvoerende niveau.....	309
3.3.1	De diverse aard van de handelingspatronen en interactieprocessen op de werkvloer..	309
3.3.2	Zingevingprocessen op de werkvloer	310
3.3.3	Kenmerken van de projectmatige manieren van werken als verklarende variabele	311
3.3.4	De structurerende kracht van ICT-systemen op het uitvoerende niveau.....	313
3.4.	De synthese van variabelen.....	314
4.	De waarde van het interactiemodel finaal gewikt en gewogen.....	316
4.1.	Een herconceptualisering van het begrip Strategische Afstemming	316
4.2.	De noodzakelijke toevoeging van het projectniveau	322
4.3.	De toevoeging van het uitvoerende niveau	325
4.4.	Een bijsturing van het concept ‘Alignment’ en strategie in relatie tot	
	publieke organisaties.....	326
DANKWOORD		335
Referenties		339
Bijlagen		351

Hoofdstuk 1

Inleiding

Inleiding

1. Introductie van de probleemstelling en onderzoeksvragen

Met de introductie van nieuwe Informatie en Communicatie Technologieën (ICT) pogen steeds meer publieke organisaties hun dienstverlening, processen, de interactie en de transactie met de burger fundamenteel te reorganiseren. De nieuwe maatstaf is het voorafgaand en vanuit het perspectief van de burger herdenken en digitaliseren van processen. ICT- en organisatiekenmerken veranderen daardoor meer en meer simultaan.¹ In dit proefschrift staat dit proces van interactie tussen ICT- en organisatieveranderingen in de Vlaamse stadsbesturen centraal. Wij gaan in dit proefschrift op zoek naar een conceptueel model dat ons toelaat om de interactie tussen ICT en organisatie te begrijpen, te beschrijven en te evalueren en we testen dat model in twee Vlaamse stadsbesturen.

1.1 Business – ICT Alignment literatuur als beloftevol perspectief

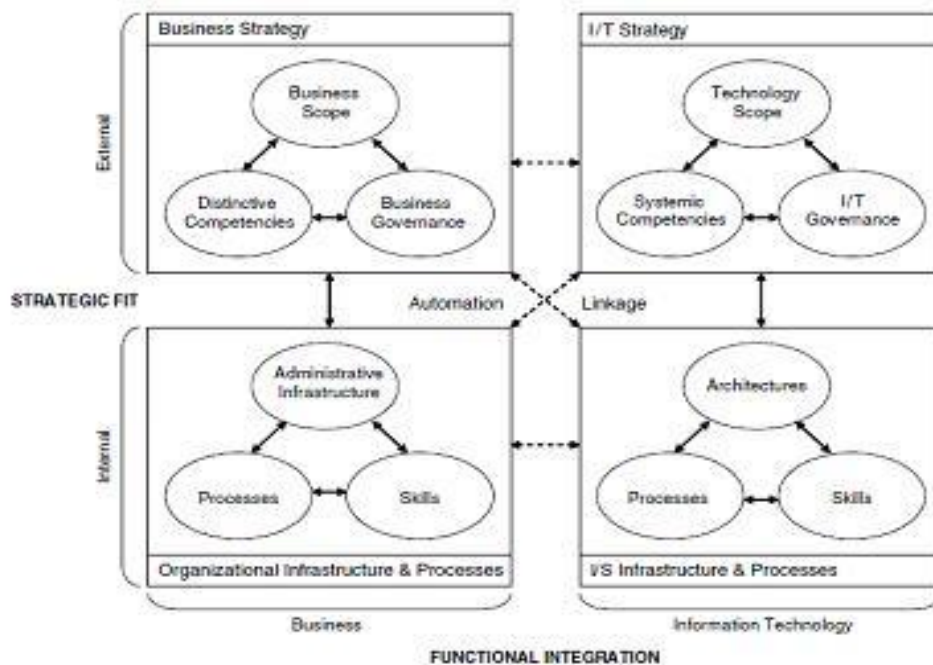
Deze onderzoeksdoelstelling brengt ons onvermijdelijk bij de literatuur over Business – ICT Alignment. Dat is een geheel van theorieën en modellen die het belang benadrukten van afstemming tussen ICT en organisatie en afstemming koppelt aan de belofte van een verbetering van de organisatieprestaties. Achter het begrip ‘interactie’ schuilt een kijk op ‘de ICT’ en ‘de organisatie’ of ‘de business’ als twee afzonderlijke componenten die in een bepaalde relatie staan tot elkaar. Er is enerzijds de wereld van de Business met de CEO, een visie op de dienstverlening, de productontwikkeling in de organisatie, de werkprocessen en anderzijds de ICT-component met zijn eigen dynamieken en kenmerken, namelijk de positie van de ICT-dienst, nieuwe technologische ontwikkelingen, de CIO, de visie op de ICT-huishouding, enz.² De Business – ICT Alignment literatuur heeft een functionalistisch karakter. Er wordt uitgegaan van de maakbare organisatie: managers beschikken over een ruime mate van handelingsvrijheid om de organisatie, de structuur, de processen, de ICT-huishouding en de cultuur top-down naar hun eigen hand te zetten, conform de door hen geformuleerde strategieën en visies (Demers, 2008).

Chan (2002) onderscheidt twee invullingen van Business – ICT Alignment (Silvius, de Waal en Smit, 2009: 3). Een eerste groep van auteurs focust op de afstemming van de organisatie- en ICT-plannen:

¹ Illusterend is het concept Transformative government of T-government in de wetenschappelijke literatuur: “*the ICT-enabled and organization-led transformation of government operations, internal and external processes and structures to enable the realization of services that meet public-sector objectives such as efficiency, transparency, accountability and citizen centricity.*” (Weerakkody, Janssen en Dwivedi, 2011: 321).

² Deze kijk sluit aan bij de configuratiebenadering van organisaties, waarin organisaties worden beschouwd als een geheel van componenten. Meyer, Tsui en Hinings (1993) definiëren een organisatieconfiguratie als “*elke multidimensionale constellatie van conceptueel verschillende kenmerken die gelijktijdig voorkomen*”.

de organisatiemissie, -doelstellingen en -plannen moeten worden ondersteund door de ICT-missie, -doelstellingen en -plannen (Silvius, de Waal en Smit, 2009: 3). De tweede en meer holistische benadering is de definitie van Henderson en Venkatraman (1993: 472): “*The degree of fit and integration among business strategy, IT strategy, business infrastructure, and IT infrastructure.*”, waarbij de idee van afstemming ook wordt toegepast op de operationele processen van organisaties. Henderson en Venkatraman (1993) maken een onderscheid tussen *strategic fit* en *functional integration* in hun Strategic Alignment Model (SAM). *Strategic fit* verwijst naar de afstemming tussen de strategische en operationele domeinen. *Functional integration* verwijst naar de afstemming tussen organisatie en ICT op het strategische en het operationele niveau (Henderson en Venkatraman, 1993). Figuur 1 schetst de verschillende componenten en de relaties ertussen.



Figuur 1: The SAM (Henderson en Venkatraman, 1993)

Henderson en Venkatraman (1993) onderscheiden vier alternatieven van waaruit Alignment tot stand kan worden gebracht:

- *Strategy execution.* De organisatiestrategie is de aanjager van veranderingen in de twee interne domeinen. Dit perspectief sluit het sterkst aan bij klassieke benaderingen van strategisch management. Het management formuleert de organisatiestrategie, de ICT-manager volgt het management en ontwerpt en implementeert de processen en de ICT -architectuur die de geformuleerde strategie ondersteunen.
- *Technology transformation.* De organisatiestrategie wordt vertaald in een ICT-strategie die doorwerkt op de ICT-infrastructuur en -processen. Het gaat bijvoorbeeld om de implementatie

van nieuwe technologieën die de geformuleerde organisatiestrategie beter moeten ondersteunen. Het management formuleert daarbij een visie op wat de technologie moet kunnen. De ICT – manager is de architect die de ICT – infrastructuur definieert en die de technologische visie van het management ondersteunt.

- *Competitive potential.* De ICT – strategie oefent invloed uit op de organisatiestrategie. Het management denkt in dit perspectief na over hoe de strategie en de werking van de organisatie kunnen worden bijgestuurd door nieuwe technologieën. De ICT-manager voedt het management door nieuwe trends op te pikken. De ICT-strategie werkt daarbij, langs de doorwerking op de organisatiestrategie, door op de interne organisatie – infrastructuur en –processen. Het verschil met het voorgaande perspectief is dat de organisatiestrategie in dit derde perspectief niet ‘gegeven’ is: nieuwe ICT – mogelijkheden werken door op de organisatiestrategie.
- *Service level.* Dit perspectief gaat ook uit van de ICT – strategie, waarna achtereenvolgens de ICT – infrastructuur en –processen, en de organisatie – infrastructuur en bedrijfsprocessen worden bekeken. Dit perspectief is gericht op het realiseren van een performante dienstverlening vanuit de ICT-dienst ten aanzien van de organisatie. Het *service level* perspectief focust op hoe een organisatie kan uitgroeien tot een performante ICT – dienstenleverancier.

Het begrip ‘Business – ICT Alignment’ is aantrekkelijk. In de eerste plaats is dat het geval voor de managers van publieke en private organisaties. De Business – ICT Alignmenttheorie en –modellen bieden aan managers kaders en handvaten om ICT in hun organisatie in te zetten en de prestaties van hun organisatie te optimaliseren. In de tweede plaats is dat ook het geval voor onderzoekers. De Business – ICT Alignmentliteratuur heeft zijn nut bewezen om de inzet van ICT in organisaties te beschrijven, verklaren en te evalueren.

1.2 Kritieken op de Business – ICT Alignmentliteratuur

De Business – ICT Alignmentliteratuur ligt evenwel ook onder vuur. Er zijn onderzoekers en theorieën die twijfelen aan de idee van rationele afstemming. Meerdere onderzoekers stellen dat Alignment niet realiseerbaar is. Chan en Reich (2007) vatten de kritieken van meerdere auteurs (Ciborra, 1997; Orlikowski, 1996; Ciborra, 1996; Vitale, Ives en Beath, 1986) samen. Een eerste kritiek is dat organisatiestrategieën vaak niet eenduidig vast te stellen of te formuleren zijn, gegeven de turbulente en onvoorspelbare omgeving waarin organisaties opereren. Dat zorgt ervoor dat managers genoodzaakt zijn om snel, buiten de geformuleerde strategie om, beslissingen te nemen. De strategie is vaak achterhaald op het moment van de formele vastlegging ervan en het is allesbehalve eenvoudig om ICT– en organisatiestrategieën op de lange termijn af te stemmen. Een

tweede kritiek is dat deze literatuur miskent dat het gebruik van ICT vaak gepaard gaat met improviserend gedrag en onverwachte uitkomsten. Streven naar vooraf vastgelegde doelstellingen zoals modellen als het SAM doen, is moeilijk, zo niet onmogelijk (Chan en Reich, 2007). Gegeven deze kritieken pleiten onderzoekers zoals Ciborra (1997) om het concept 'Alignment' op te bergen.

1.3 De toepasbaarheid van de Business – ICT Alignmentliteratuur op publieke organisaties

In relatie tot onze focus op publieke organisaties en stadsbesturen duikt de vraag op of een theorie, die in hoofdzaak is ontwikkeld voor private organisaties, toegepast kan worden op publieke organisaties, gegeven de verschillen tussen beiden:

- Processen van lange termijn strategievorming staan mogelijks op gespannen voet met de politieke context van publieke organisaties, die vaak snel actie vereist en die gevoed is vanuit een streven naar snel en voor de buitenwereld zichtbare innovaties.
- Een tweede element is dat het formuleren of bestaan van één allesomvattende strategie voor de dienstverlening voor publieke organisaties zoals stadsbesturen minder opportuun en waarschijnlijk zal zijn, gegeven hun brede spectrum van diensten en de variërende aard van de dienstverlening. Misschien is er voor die organisaties vooral nood aan een meervoudige of gedifferentieerde strategie voor verschillende types van producten en diensten.
- De top van publieke organisaties wordt gekenmerkt door een veelzijdigere samenstelling dan in private organisaties. Stadsbesturen zijn politieke organisaties met aan het hoofd een politieke uitvoerend orgaan, i.e. het College van Burgemeester en Schepenen, en kenmerken zich door een ambtelijke top, i.e. de leden van het managementteam. De interactie tussen ICT en organisatie kan daardoor, in relatie tot strategische planningsprocessen, niet terug gebracht worden tot interacties tussen de CEO en de CIO maar kenmerkt zich waarschijnlijk door een complexer geheel van interacties tussen (groepen van) politieke en ambtelijke actoren.
- Publieke organisaties zijn minder autonoom in vele beheers- en beleidsmatige aangelegenheden dan private organisaties. Die private organisaties hebben bijvoorbeeld een grote vrijheid inzake de wijze waarop ze hun processen inrichten, de ICT die ze in hun organisaties inzetten, enzovoort. Bij stadsbesturen ligt dat anders: vele operationele processen zijn (ten dele) opgelegd en ze moeten bepaalde systemen, in relatie tot interbestuurlijke processen, verplicht gebruiken.
- Publieke organisaties vervullen meerdere rollen, i.e. dienstverlener, beheerder, politieke organisatie, enzovoort (zie Hiemstra, 2003), waardoor prestaties minder eenduidig te definiëren, omschrijven en evalueren zijn dan bij private organisaties. In die private organisaties vormt winst de drijfveer. Aan elk van de rollen zijn bepaalde prestaties te koppelen, maar die zijn niet noodzakelijk compatibel. De vraag duikt bijgevolg op aan welke prestaties we de mate van

Alignment tussen ICT en organisatie moeten koppelen: efficiëntiewinst, toenemende transparantie, meer klantgerichtheid, toenemende participatie van burgers aan beleidsprocessen, enzovoort?

1.4 Naar een onderzoeksvraag en –design

Deze dubbele vaststelling, namelijk een theorie die aantrekkelijk oogt en zijn meerwaarde heeft bewezen enerzijds en anderzijds de kritieken op die theorie leiden in dit proefschrift tot de volgende onderzoeksvraag: **Welk Business – ICT interactiemodel laat ons toe om de interactie tussen ICT – veranderingen en organisatieveranderingen in de Vlaamse stadsbesturen te begrijpen, en wat zijn de theoretische en methodologische uitgangspunten en premissen van dat model?**

Om deze vraag te beantwoorden, ontwikkelen we in dit proefschrift een theoretisch – conceptueel model om de interactie tussen ICT– en organisatieveranderingen in de Vlaamse stadsbesturen te begrijpen. We schetsen eerst verschillende perspectieven op de relatie en interactie tussen ICT en organisatie, positioneren de Business – ICT Alignmentliteratuur binnen die perspectieven en evalueren elk van de perspectieven op hun merites. We besluiten om de uitwerking van ons Business – ICT interactiemodel te koppelen aan de structuratietheorie van Anthony Giddens (1984) (zie infra) en de afgeleide theorieën van Orlikowski en Robey (Orlikowski en Robey, 1991, Orlikowski, 1992, Orlikowski, 1991) en Metselaar (2000). Dit hoofdstuk mondt uit in een reeks van theoretische assumpties over de invulling van het begrip Alignment en over de factoren en variabelen die ons inzicht bieden in het verloop van interactieprocessen tussen ICT en organisatie. Vervolgens werken we een casestudiedesign uit om het ontwikkelde Business – ICT interactiemodel te testen en te toetsen aan de realiteit van hoe ICT en organisatie, in Vlaamse stadsbesturen, met elkaar interageren. We formuleren een reeks van assumpties over hoe we met het ontwikkelde model empirisch aan de slag kunnen gaan.

2. De empirische focus op Vlaamse stadsbesturen

We passen het ontwikkelde Business - ICT interactiemodel in dit proefschrift toe op de meldsystemen van twee Vlaamse stadsbesturen. De keuze voor onze focus op de stadsbesturen vloeit voort uit meerdere argumenten: ze vormen in de studie van de elektronische overheid in Vlaanderen een hiaat, het zijn besturen die het dichtst bij de burger staan met een groot producten- en dienstenaanbod, ze zijn onderzoeksmatig interessant om de dynamiek van ICT- en organisatieverandering te doorgronden omwille van de veelheid aan diensten en producten, de grotere organisatievormen en de grotere impact van digitalisering op de prestaties omwille van de

afnamevolumes. In de onderstaande paragrafen lichten we de processen toe waarop we in de stadsbesturen focussen.

2.1 De focus op de individuele dienstverlening van Vlaamse stadsbesturen

In dit proefschrift spitsen we ons toe op de individuele stedelijke dienstverlening. Hoogwout (2010) identificeert de volgende types van individuele diensten: algemene informatieverstrekking, inschrijvingsbewijzen, vergunningen en ontheffingen, inkomensoverdrachten, belastingaanslagen, handhavingsproducten, bezwaar- en beroepschriften, klachten, meldingen, aangiften en de fysieke individuele dienstverlening. De uitkomst van het dienstverleningsproces is vaak een stuk papier (een antwoord, een document) en / of geld (een uitkering, subsidie, boete, belasting) (Hoogwout, 2010). Vlaamse stadsbesturen zijn bezig met het reorganiseren van deze dienstverlening: ze moet efficiënter, effectiever, klantvriendelijker en klantgerichter. Een willekeurige greep uit stedelijke beleidsdocumenten schetst enkele van de ambities van de stadsbesturen.

“Dankzij een kwaliteitsvolle dienstverlening kan de burger aanspraak maken op een snelle, correcte en efficiënte afhandeling van zijn vragen of dossiers.” (Meerjarig beleidsprogramma van de stad Aalst 2008-2012)

“De administratieve dienstverlening wordt op de meest efficiënte wijze georganiseerd, is gebaseerd op transparante procedures en op communicatie omtrent de wijze van afhandeling van de vragen.” (Beleidsnota stad Genk 2012)

“Het stadsbestuur staat in voor een efficiënte, correcte en klantvriendelijke dienstverlening. De professionele uitvoering van het beleid is verzekerd door een permanente aandacht voor de interne kwaliteitsprocessen en de kwaliteit van de dienstverlening.” (Beleidsnota 2010 stad Mechelen)

2.2 Van aanbodgerichte naar meer klantgerichte dienstverlening

De individuele dienstverlening ontwikkelde zich vroeger langs organisatie – eenheden die grotendeels autonoom functioneerden. Vandaag domineert de idee dat deze wereld van diensten met elkaar verbonden is en dat een taakgerichte en sectorale organisatie van de stedelijke dienstverlening haaks staat op de noodzaak aan klant- of vraaggericht handelen. Hoogwout (2010) vat de vernieuwende concepten en begrippen die we in de Vlaamse steden terug vinden goed samen in zijn organisatorische conceptualisering van het klantdenken:

- van aanbodgerichte naar vraaggerichte dienstverlening, waarbij de burger gezien wordt als beginpunt voor het handelen van de overheid. De behoefte van de klant staat centraal.
- van versnipperde naar geïntegreerde dienstverlening, waarbij het reduceren van de versnippering van de dienstverlening centraal komt te staan.
- van reactieve naar proactieve dienstverlening, waarbij de overheid meedenkt met de klant en de klant herinnert aan termijnen die vervallen of automatische rechtentoekenning.

- van één contactpunt naar multikanaaldienstverlening, waarbij de klant kan kiezen tussen meerdere geïntegreerde loketten en de dienstverlening zo dicht mogelijk bij de klant wordt aangeboden, namelijk via een digitaal loket, 'dependances', centrale call centers en loketten van derden.

2.3 Klantgerichte dienstverlening noodzaakt een meer geïntegreerde ICT-huishouding

Het streven naar een klantgericht stadsbestuur confronteert die besturen met het probleem van eilandinformatisering dat de realisatie van de ambities inzake de individuele dienstverlening onder druk zet. Rotthier (2012) omschrijft eilandinformatisering als informatisering waarbij de diensten focussen op hun eigen taken, een gebrek aan samenwerking tussen diensten en diensten die het werk uitvoeren in losstaande ICT-systemen zonder koppelingen en gegevensuitwisseling met andere diensten. Sinds de jaren 1980 is er in toenemende mate toegang tot netwerken en het internet (Bouwman, van Dijk, van den Hooff, en van de Wijngaert, 2002). Dat internet maakt grootschalige standaardisatie van communicatietechnieken en protocollen mogelijk en dankzij het internet kunnen steeds meer mediatechnologieën, ICT-systemen en netwerken in elkaar geïntegreerd worden (Van Dijk, 1997). Dat potentieel aan ICT-mogelijkheden scheidt verwachtingen en ambities in de stadsbesturen. Ze willen dat potentieel aanspreken om hun nieuwe dienstverleningsconcepten te realiseren.

2.4 De focus op stedelijke meldsystemen

In dit proefschrift focussen we op een cluster van individuele dienstverleningsprocessen, namelijk de stedelijke meldsystemen inzake het openbaar domein. Voor deze cluster van processen gaan we de doorwerking van de interactie tussen ICT- en organisatieveranderingen na. We beschrijven die doorwerking door de technologische, procesmatige en structurele kenmerken van de meldsystemen in kaart te brengen. Schram (2005) omschrijft een (burger)melding als: *"Bij een melding signaleert de burger een bepaalde tekortkoming, maar de burger is op zich niet ontevreden over het optreden van de overheid en de overheid had de gemelde tekortkomingen redelijkerwijze niet kunnen voorkomen."* Stadsbesturen behandelen duizenden burgermeldingen op jaarbasis. Een aanzienlijk deel daarvan heeft betrekking op het openbaar domein, namelijk op de wegeninfrastructuur, op de staat van het groendomein, de wegenis, de riolering, op problematieken van sluikstorten, kapotte signalisatie, enzovoort:

- Het grote volume impliceert dat we kijken naar een deel van de individuele dienstverlening met een reële impact op de prestaties van stedelijke organisaties. De stadsbesturen investeren ook steeds meer in de reorganisatie van de structuren en de ICT-huishouding in relatie tot deze

processen. De selectie laat ons daarom toe om de doorwerking van ICT- en organisatieveranderingen op de individuele dienstverlening vast te stellen.

- Meldingen verwijzen naar een door de burger ervaren probleem dat moet vertaald worden naar de interne structuur van stedelijke organisaties. Een analyse van deze processen laat ons toe om te zien hoe begrippen zoals ‘klantgericht’, ‘klantvriendelijk’ en ‘efficiënt’ invulling krijgen in de stadsbesturen en hoe ICT een bijdrage moet leveren aan burgergericht handelen.
- Burgermeldingen resulteren in een coördinatieproblematiek tussen verschillende kanalen waarlangs de burger meldingen kan signaleren, tussen verschillende diensten die betrokken zijn in de behandeling van de melding, tussen interne diensten en externe organisaties die een rol spelen bij het zoeken naar een oplossing. Meldprocessen zijn dienstoverschrijdend en dat maakt ze empirisch interessant. Het laat ons toe om te kijken hoe stedelijke organisaties ICT inzetten vanuit dienstoverschrijdend perspectief, hoe die organisaties al of niet werken vanuit een multikanaal gedreven dienstverlening, in welke mate procesdenken vanuit dienstoverschrijdend perspectief ingang heeft gemaakt in de organisatie, enzovoort.

3. Onderzoeksvragen en schets van het ontwikkelde Business – ICT interactiemodel

Centraal in dit proefschrift staat de volgende dubbele onderzoeksvraag:

Welk Business – ICT interactiemodel laat ons toe om de interactie tussen ICT en organisatie in de Vlaamse stadsbesturen te begrijpen, en wat zijn de theoretische en methodologische uitgangspunten van dat model?

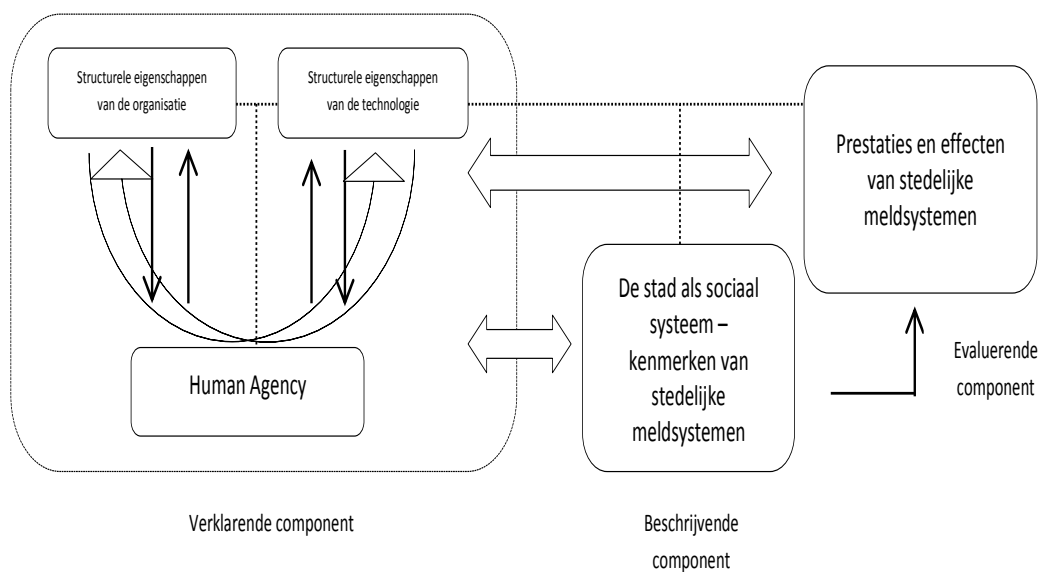
We duiden deze onderzoeksvraag en de aanpak ervan aan de hand van een reeks subvragen, namelijk:

- Welke perspectieven bestaan er in de literatuur over de relatie tussen ICT en organisatie en onder welk perspectief huist de Business – ICT Alignmentliteratuur?
- Wat zijn de gevolgen van de positionering van de Business – ICT Alignmentliteratuur binnen de literatuur, in termen van de theoretische assumpties over organisatie- en ICT-verandering en in welke mate zijn die assumpties verdedigbaar?
- Welke perspectief laat ons het best toe om de interactie tussen ICT en organisatie in publieke organisaties te begrijpen en bij welke theorieën en vervolgens Business – ICT interactiemodel brengt ons dat perspectief?
- Wat is de waarde van het ontwikkelde Business – ICT interactiemodel, na toetsing op een vergelijkende analyse van de stedelijke meldsystemen? Deze vraag leidt, naast bovenstaande theoretische subvragen, tot een reeks van empirische subvragen, namelijk:

- Hoe zijn de meldsystemen van Vlaamse stadsbesturen structureel, procesmatig en technologisch ingericht?
- Welke verschillen en gelijkenissen stellen we vast inzake de structurele, procesmatige en organisatorische inrichting van de meldsystemen in Vlaamse stadsbesturen?
- Welke effecten genereert de interactie tussen ICT en organisatie in relatie tot de stedelijke meldsystemen en welke verschillen en gelijkenissen kunnen we ter zake vaststellen?
- Kunnen we de verschillen en gelijkenissen inzake de kenmerken en effecten van de stedelijke meldsystemen begrijpen door de toepassing van het Business – ICT interactiemodel?

De hoofd- en onderzoeksvragen leiden dus tot de opbouw van een nieuwe Business – ICT interactiemodel (zie onderstaande figuur 2). In die figuur staan de drie componenten – beschrijving, evaluatie en verklaring – centraal. We werken deze componenten in de onderstaande paragraaf verder uit.

Figuur 2: Een Business - ICT interactiemodel voor publieke organisaties



3.1 De interactie tussen ICT en organisatie in Vlaamse stadsbesturen begrijpen

Wij geven het concept 'Business – ICT interactie' betekenis door het te koppelen aan de structuratietheorie van Anthony Giddens (1979, 1984, 1993). De structuratietheorie positioneert zich tussen theorieën met een sterke focus op 'structure' of aspecten zoals strategie, technologie en organisatiestructuren die het menselijk handelen determineren enerzijds, en anderzijds theorieën die de focus leggen op het menselijk handelen als verklaring voor hoe organisaties functioneren en veranderen. Ons model erkent dus de doorwerking van organisatiekenmerken en menselijk handelen op de interactie tussen ICT en organisatie. Dat leidt tot een conceptualisering van dat interactie-

proces als een structuratieproces. Dat proces is visueel weergegeven in de linkerzijde van figuur twee ('verklarende component'), waarin de volgende verbanden centraal staan:

- Organisatiekenmerken ("structurende organisatie-eigenschappen"), bijvoorbeeld het dominante sjabloon van projectmanagement of de besluitvormingsstructuur van de organisatie, beïnvloeden het handelen van actoren, de interacties tussen actoren en de keuzes die actoren maken. Organisatiekenmerken werken dus, langs het menselijk handelen, door op de inrichting en de inzet van ICT.
- Er kunnen veranderingen optreden in de organisatiekenmerken vanuit de doorwerking van het menselijk handelen. Actoren beschikken over een zekere handelingsvrijheid. Bijvoorbeeld, een groep van actoren kan de overtuiging delen dat de strategische planning in de organisatie tekortschiet en een nieuw systeem van strategische planning invoeren.
- Die handelingsvrijheid kan er ook toe leiden dat actoren ICT-systemen anders gaan gebruiken dan voorzien in het ontwerp van een ICT-systeem. Cruciaal is om de inzet van ICT daarom te bestuderen in relatie tot wat actoren er mee doen.
- Er gaat een autonome kracht uit van ICT op organisaties. ICT-systemen doorlopen een ontwikkelingsproces vooraleer organisaties die systemen in gebruik nemen. ICT-systemen reflecteren in die zin de zienswijzen, overtuigingen en zienswijzen van de ontwikkelaars. Wanneer ICT vervolgens in de organisatie wordt ingezet, kan dat via het gebruik van die technologie, doorwerking genereren op organisatiekenmerken.

In het Business – ICT interactiemodel dat we in dit proefschrift ontwikkelen, onderscheiden we drie niveaus, waarop we deze relaties bestuderen, namelijk een strategisch niveau, een projectniveau en een uitvoerend niveau:

- **Het strategische niveau.** De interactie tussen ICT en organisatie verwijst op dit niveau naar de tradities inzake strategische besluitvorming en planning, de historiek van relaties tussen het ICT-diensthoud, de schepenen, de burgemeester en het hoofd van de ambtelijke organisatie, de keuzes die voorgenoemde actoren maken en de doelstellingen die ze inzake de ICT – huishouding en de organisatie formuleren. Op dit niveau heeft de structurende kracht van ICT onder meer te maken met de doorwerking van nieuwe ICT - concepten op de denkbeelden en zienswijzen van actoren aan de top van de organisatie.
- **Het projectniveau.** Dit niveau verwijst naar de wijze waarop in de organisatie veranderingen worden doorgevoerd aan de operationele processen, de structuren en de wijze waarop nieuwe ICT-systemen in de organisatie worden geïmplementeerd. We bestuderen onder meer hoe de

Vlaamse stadsbesturen projectmatig werken want dat organisatiekenmerk determineert mede de inrichting van ICT – systemen. De relatie is wederkerig: de keuze voor een bepaald ICT-systeem heeft ook implicaties voor de mogelijkheden en beperkingen van de implementatie ervan in de organisatie.

- **Het uitvoerende niveau.** De interactie tussen ICT en organisatie zet zich verder op de werkvloer waar uitvoerende medewerkers met ICT - systemen aan de slag gaan en het werk finaal uitvoeren. We bestuderen hoe dat handelen op de werkvloer tot nieuwe dynamiek leidt, bijvoorbeeld, in de wijze waarop medewerkers anders met ICT - systemen aan de slag gaan dan werd beoogd. Ook hier is de relatie dubbel: we bestuderen evenzeer hoe ICT-systemen het handelen van uitvoerende medewerkers structureert.

3.2 De beschrijvende component: beschrijving van stedelijke systemen als sociale systemen

De interactie tussen ICT en organisatie werkt door op de werking van de diensten en de organisatie. Om die doorwerking vast te stellen, beschrijven we in dit proefschrift de meldsystemen van twee Vlaamse stadsbesturen. Vanuit de koppeling aan de structuratietheorie stellen we stadsbesturen en hun meldsystemen voor als sociale systemen (zie de centrale box in figuur 2). Stedelijke organisaties, de structuur, de manieren van werken en doen, de technologie en de cultuur van die organisaties moeten m.a.w. worden gezien als de resultanten of “verdinglijkingen” (zie van der Meer, 1998) van het structuratieproces (zie infra). Cruciaal is dat actoren betekenissen geven aan structuren, culturen en technologie en dat die betekenissen wisselend kunnen zijn. Bij de beschrijving van de stedelijke meldsystemen focussen we op de volgende variabelen die we vergelijken tussen de twee stadsbesturen:

- **Structurele aspecten:** we bestuderen hoe de meldsystemen structureel zijn ingericht. Is er bijvoorbeeld een opdeling tussen front- en backofficefuncties doorgevoerd en wat is de rationale achter deze opdeling? Hoe is de frontoffice en backoffice ingericht? Wie vervult welke taken? Enzovoort.
- **Procesmatige aspecten:** we beschrijven de reële procesmatige inrichtingen in detail. Langs welke kanalen initiëren burgers meldingen? Hoe dispatchen frontofficemedewerkers inkomende meldingen naar de bevoegde backofficediensten? Welke informatie registreren ze op welke momenten? Enzovoort.
- **Technologische aspecten:** We beschrijven de systemen, koppelingen tussen systemen en andere technologische toepassingen die in gebruik zijn in de frontoffice en de backoffice. Bijzondere aandacht gaat uit naar de studie van individuele medewerkers en hoe zij met systemen werken.

3.3 De evaluerende component: de doorwerking van de interactie tussen ICT en organisatie

Om de doorwerking van de interactie tussen ICT en organisatie te begrijpen moeten we ook de effecten van dat interactieproces in kaart brengen (zie de rechtste box in figuur 2). Met de koppeling van de Alignmentliteratuur aan de structuratietheorie van Giddens (1979, 1984, 1993) openen we de weg voor een sociaal constructivistische georiënteerde evaluatie (zie Claessen, Vlerick en De Decker, 2009: 75).³ We beschouwen de evaluaties van actoren over de inzet van ICT in de organisatie m.a.w. als een subjectief gegeven. Van der Meer (1998) merkt op dat dat geen afbreuk hoeft te doen aan de 'reële' kenmerken van sociale systemen, bijvoorbeeld de kenmerken van een bepaalde technologie. Van der Meer (1998) merkt op dat het essentieel is daarbij te bedenken dat die relatie [tussen reële kenmerken en betekenissen daaromtrent] niet direct is, maar via interpretatieprocessen verloopt; dat die relatie niet eenduidig is, maar dat er simultaan multipale betekenissen bestaan; en dat betekenis nooit alleen een afgeleide is van inherente kenmerken van de technologie (van der Meer, 1998). De evaluerende component mag in geen geval worden beschouwd als een objectieve analyse van prestaties: het is onderdeel van de analyse van interactieprocessen, in die zin dat actoren er in de organisatie bepaalde denkbeelden en overtuigingen over de effecten van digitaliseringstrajecten organisatieveranderingen op zullen nahouden en die evaluaties van actoren voeding zullen geven aan hun handelen en interacties.

4. Voorbij de theoretisch – conceptuele meerwaarde van het proefschrift

De digitalisering van de overheid gaat gepaard met een discours dat vaak eenzijdig appelleert aan de meerwaarde die ICT voor de publieke sector en dienstverlening oplevert. Kort geschetst luidt het credo bij een grote groep van beleidsmakers en ambtenaren dat hoe verder de digitalisering zich voortzet in elk aspect van publieke organisaties, i.e. de relatie met de burger, de relaties tussen diensten, de interne organisatie, hoe meer die organisaties en burgers daarvan profiteren.

Vlaanderen Radicaal Digitaal luidt, bijvoorbeeld, de baseline van het Vlaamse e-governmentbeleid. De auteur van dit proefschrift kijkt kritisch naar dat soort van slogans en discours. Dit proefschrift ambieert daarom, naast de theoretisch – conceptuele meerwaarde, ook een bijdrage aan het maatschappelijke debat over de inzet van ICT in relatie tot de publieke dienstverlening te leveren. Die bijdrage omvat twee elementen:

- In dit proefschrift bestuderen we digitaliseringsprocessen en de effecten daarvan in twee Vlaamse stadsbesturen. Het in kaart brengen van die effecten is nu, door de toenemende

³ Sommige auteurs beweren dat de structuratietheorie van Giddens (1979, 1984, 1993) pleit voor een zogenaamde kritisch realistische evaluatiemethodiek (zie: Pawson & Tilley, 1997) omdat de structuratietheorie zich positioneert tussen de uitersten van een strikt positivistische, i.e. functionalistische of realistische wetenschapsopvatting enerzijds, en anderzijds strikt constructivisme. Naar onze mening leunt de structuratietheorie echter sterk aan bij de sociaal-constructivistische opvatting omwille van de sterke focus op het handelen van en de interactie tussen actoren, weliswaar enabled en gestructureerd door 'structure'.

snelheid van digitalisering in het publieke bestel, meer dan nodig om het debat te stofferen. Dat is nodig omdat digitalisering steeds gepaard gaat met mogelijke negatieve neveneffecten. Wij delen met Hoogwout (2010) dat *“de discussie over het waarom van het gebruik van ICT voor verbetering van de dienstverlening in een overheidscontext [...] binnen de eGovernment discipline nauwelijks wordt gevoerd.”* In dit proefschrift komen we aan deze nood tegemoet door na te gaan hoe Vlaamse stadsbesturen de verwerking van duizenden burgersignalen, via de inzet van ICT, door procesanalyse en -herontwerp meer efficiënt, klantgericht en klantvriendelijk trachten te behandelen en af te handelen en door de effecten daarvan in kaart te brengen.

- In de internationaal wetenschappelijke literatuur valt het pleidooi voor radicale integratie van ICT- en organisatiestructuren op. Verschillende academici (Zuurmond, 1994, Rotthier, 2012) bekritisieren deze modellen. Wij zijn van mening dat empirisch onderzoek de prescriptie van bepaalde dienstverleningsmodellen en ICT-architecturen moet voorafgaan. De ambities vereisen immers aanzienlijke financiële investeringen, tijd, mensen en zetten de ganse organisatie op hun kop. De simpele vraag of al deze veranderingen wel degelijk nodig zijn, is legitiem. Daarom kijken we in de buik van die Vlaamse stadsbesturen naar wat daar nu allemaal (digitaal) gebeurt en hoe een brede variatie aan interne actoren kijkt naar die toenemende digitalisering en de wijze waarop die digitalisering plaats vindt. Onze kijk op de evaluatie van e-governmentprocessen (zie supra) illustreert dat: aan het woord zijn niet enkel de organisatieleiders en de stafmedewerkers maar ook de uitvoerende medewerkers. Het is die laatste groep van actoren die pas echt goed zicht heeft op de zin- en onzin van digitale stadsbesturen.

Hoofdstuk 2

Ontwikkeling van het Business – ICT interactiemodel

Ontwikkeling van het Business – ICT interactiemodel

In dit hoofdstuk ontwikkelen we een theoretisch – conceptueel model om de interactie tussen organisatie en ICT in de Vlaamse stadsbesturen te begrijpen. Het model bouwt op de structuratietheorie van Giddens (1979, 1984) en de daarvan afgeleide theorieën van Orlikowski (1992) en Metselaar (2000). We stellen het interactieproces tussen organisatie- en ICT-veranderingen voor als een structuratieproces, waarbij menselijk handelen en structurerende eigenschappen, waaronder we ICT rekenen, met elkaar interageren. We benaderen dat proces op drie niveaus: het strategische niveau, het projectniveau en het uitvoerende niveau. We starten dit hoofdstuk met drie theoretische perspectieven op de wisselwerking tussen ICT en organisaties, waaronder de structuratietheorie van Giddens en de daarvan afgeleide theorieën van Orlikowski (1992, 2000) en Metselaar (2000) (paragraaf 1). Onder de tweede paragraaf schetsen we de gevolgen van de theoretische aansluiting bij de structuratietheorie voor de studie van ICT- en organisatieveranderingen: we schetsen de theoretische amenderingen van ons model ten aanzien van de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur. Onder de derde paragraaf werken we ons Business – ICT interactiemodel op de drie niveaus uit.

1. Drie perspectieven op de interactie tussen ICT en organisatie

In deze paragraaf schetsen we het functionalisme, het sociaal – constructivisme en de structuratietheorie als drie perspectieven op de relatie tussen ICT en organisatie. Wij positioneren ons in dit proefschrift binnen het derde perspectief.

1.1 *Het functionalisme*

Het functionalisme poneert meetbaarheid, voorspelbaarheid, controleerbaarheid, het creëren van structuren, het construeren van regels en wetten en het aantonen van causaliteit (Koopmans, 2006). De Business – ICT Alignmentliteratuur huist onder deze functionalistische benadering. De kern is de idee van een *'goodness of fit'*: organisatiekenmerken zoals 'strategie', 'processen', 'infrastructuur' en 'technologie' moeten afgestemd worden. De afstemming tussen ICT en organisatie is een objectief en meetbaar gegeven. De idee dat het handelen van actoren wordt gedetermineerd door 'structure' (organisatiekenmerken zoals de structuur, processen en technologie) domineert in het functionalisme en opent de weg naar technologisch determinisme, waarbij ICT het gedrag van de gebruikers stuurt. Het feit dat Business – ICT Alignmentmodellen (bijvoorbeeld het SAM, zie supra) wijzen op het belang van contextuele en situationele factoren doet geen afbreuk aan het

functionalistische karakter van deze literatuur. Kezar en Contreras-Mc Gavin (2006: 18) stellen *“Even contingency theory, which appears to examine context and emphasizes situational and organizational variables, still sees these contexts as perceived identically by individuals within the context and representing a singular reality.”* Een strikt functionalistische benadering is echter moeilijk vol te houden. De kritiek van Giddens (1993) is dat het functionalisme veel te weinig aandacht heeft voor ‘human agency’ of ‘action’: *“Agents are treated as if they were inert and inept – the playthings of forces larger than themselves.”* (Giddens, 1993: 4, overgenomen uit: Wissink, 2000: 55). Er is beperkte of geen aandacht voor de verschillende betekenissen die actoren in de organisatie geven aan nieuwe structuren en ICT-systemen, voor de interactieprocessen tussen actoren en voor het handelen van actoren in algemene zin.

1.2 Het sociaal constructivisme

Het sociaal – constructivistische gedachtegoed focust op processen van zingeving in organisaties.⁴ Processen van zingeving vinden plaats wanneer actoren verwarrende en verrassende gebeurtenissen, issues, acties met elkaar confronteren en daar betekenis trachten aan te koppelen (Maitlis, 2005). Dit perspectief opent de weg voor een technologisch constructivistische benadering van ICT. De afhankelijke variabele is de inzet van ICT. Het handelen van actoren en organisatieaspecten zoals cultuur en structuur vormen de onafhankelijke variabelen. Van der Meer en Boer (1994: 196) verwoorden het als volgt: *“De keuze en vormgeving van architectuur, programmatuur en gebruiksroutines weerspiegelen volgens deze optiek de al bestaande organisatiestructuur, -cultuur en handelingspraktijken”*.⁵ Giddens (1979) stelt over handelingstheorieën zoals het symbolische interactionisme dat ze *“strong on human action, but weak on structure”* zijn. In dergelijke theorieën worden mensen, volgens Giddens (1979), beschouwd als doelgericht handelende actoren met een groot zelfbewustzijn. De aandacht voor dat menselijk handelen is niet afwezig in de Business – ICT Alignmentliteratuur, maar de aandacht gaat eenzijdig uit naar het management of de actoren aan de top van organisaties. Dat er in de interactie tussen uitvoerende medewerkers en ICT nieuwe dynamieken, manieren van werken en afwijkende interpretaties op de geïntroduceerde ICT-systemen kunnen ontstaan, wordt in de Alignmentmodellen genegeerd. Toch valt het op dat in de Business – ICT Alignmentliteratuur geleidelijk aan een stap verder werd gezet in de introductie van aspecten van human agency. Illusterend is de bijdrage van Van Der Zee en de Jong (1999). Zij verwijzen naar de culturele dimensie

⁴ Dit perspectief is gegroeid via het werk ‘Social Psychology of Organizing’ van Weick (1979) en ‘Images of Organization’ van Morgan (2006).

⁵ Van der Meer en Boer (1994) onderscheiden twee varianten binnen de technologisch constructivistische benadering van ICT. De eerste variant is voluntaristisch van aard: in deze variant zijn bewuste strategische keuzes van het management bepalend voor het verloop en de uitkomsten van informatiseringstrajecten. De tweede variant beklemtoont sociale processen in de organisatie. Van der Meer en Boer (1994: 198) stellen: *“Omdat verschillende groepen van actoren, vanuit hun verschillende posities, ervaringen en culturele achtergrond, heel verschillende visies en reacties op een bepaald informatiseringstraject hebben, is het verloop van het proces moeilijk voorspelbaar en ook moeilijk stuurbaar. Het gaat niet om tegengestelde belangen maar ook verschillende visies op wat de problemen, oplossingen en zelfs feitelijke ontwikkelingen zijn.”*

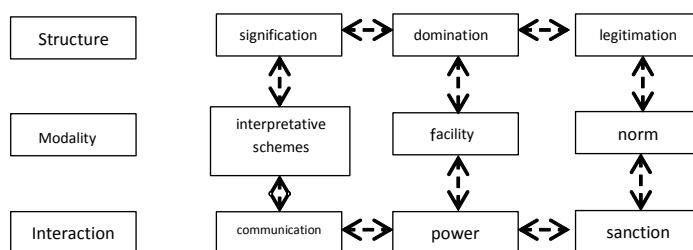
van Business – ICT Alignment. Die culturele dimensie wijst op de nood aan een gedeelde taal tussen organisatie- en ICT-leidinggevend (Chan en Reich, 2007). Processen van betekenisverlening, communicatie en interactie tussen actoren komen in de Business – ICT Alignmentliteratuur dus meer op de voorgrond te staan, maar naar onze mening verdienen deze processen nog meer aandacht (zie infra).

1.3 Structuratietheorieën

In dit proefschrift plaatsen wij de interactie tussen menselijk handelen en structurerende eigenschappen (ICT-systemen, structuren, cultuur) centraal. We sluiten aan bij het gedachtengoed van Anthony Giddens (1979, 1984, 1993) en zijn structuratietheorie. We lichten de voornaamste concepten uit de structuratietheorie en de afgeleide theorieën van Metselaar (2000) en Orlikowski (1992), die de basis vormen voor ons Business – ICT interactiemodel, in de volgende alinea's toe.

1.3.1 De structuratietheorie van Giddens

Wielemans (1993) stelt dat de structuratietheorie van Giddens het dualisme tussen sociaal handelen en maatschappelijke structuren tracht te herconceptualiseren naar een dualiteit, waarbij menselijk handelen en sociale structuur gekenmerkt worden door hun wederzijdse verstrengeling (Leemans, 2011). Structuur is deels het resultaat en deels de determinant van menselijk handelen. Dat is de *baseline* van de structuratietheorie. Figuur drie stelt deze zienswijze visueel voor.



Figuur 3: De dimensies van de dualiteit van de structuur (Giddens, 1984: 29)

In de onderstaande paragrafen lichten we de figuur toe.

A. Een continue stroom van menselijk handelen

De onderste lijn van figuur 3 verwijst naar het menselijk handelen. Giddens (1979:55) definieert 'human agency' als *"the stream of actual or contemplated causal interventions of corporeal beings in the ongoing process of events-in-the-world"*. Giddens deelt met interpretatieve sociologen dat actoren bewust sociaal handelen ('knowledgeability') en dat sociaal handelen is gegrond in kennisvoorraden ('stocks of knowledgeability'). Leemans (2011: 37) leest Giddens (1984: 3) als volgt: *"Mens zijn staat gelijk aan een doelgerichte actor zijn, die bepaalde redenen heeft om zich op een bepaalde manier te gedragen en die gewoonlijk deze redenen met de nodige argumentaties kan*

omkleden.”. Leemans (2011: 37) merkt op dat “*de kennisvoorraden waarvan men gebruik maakt [...] vaak niet rechtstreeks toegankelijk [zijn] voor het bewustzijn van actoren*.”. Giddens (1984: 7) identificeert drie niveaus van bewustzijn: (1) praktisch bewustzijn (interpretatieve schemata / common sense), (2) discursief bewustzijn of de capaciteit om ons sociaal handelen op een rationele manier te beschrijven en te verantwoorden, en (3) onbewuste motieven of drijfveren die aanzetten tot actie. Actoren hebben dus een zekere autonomie en hadden de dingen anders kunnen doen, maar dat voluntarisme is beperkt. Het is geen ketting van afzonderlijke intenties of motieven maar een continue stroom van sociaal handelen.

B. Structuren zijn resultaat en medium van sociaal handelen

Structuren (de bovenste lijn in figuur 3) zijn volgens Giddens (1982: 35) virtuele regels en hulpbronnen die door handelingsbekwame actoren worden ingezet bij de reproductie van sociale systemen. Ze zijn resultaat en medium van sociaal handelen en staan niet op zichzelf. Regels verwijzen naar technieken of *generaliseerbare* procedures als onderdelen van het praktisch bewustzijn (Leemans, 2011: 42). Er zijn regels die betrekking hebben op het voortbrengen van betekenissen door taal en regels die betrekking hebben op morele standaarden en normatieve sancties (bijvoorbeeld: wetten). Giddens (1979) onderscheidt naast regels ook twee types van hulpbronnen als structurele kenmerken. Ten eerste zijn er gezagsbronnen, die actoren de mogelijkheid bieden om gedrag en acties van anderen aan te sturen. Ten tweede zijn er materiële verdelingsbronnen. Deze hulpbronnen bieden de mogelijkheid om macht uit te oefenen over fysieke artefacten en de natuurlijke omgeving (Giddens, 1979).

C. Structuratieprocessen en modaliteiten

De verbinding tussen menselijk handelen en structuren wordt gezocht in ‘*modalities*’ (zie figuur 3: middelste lijn). Bij communicatieprocessen maken actoren gebruik van zogenaamde interpretatieve schemata. Dat zijn regels, in de vorm van gestandaardiseerde kennisvoorraden waardoor actoren betekenissen met elkaar kunnen delen. Ze verwijzen volgens Craib (1992: 53; Leemans, 2011: 45-46) naar wereldbeschouwingen, interpretatiekaders of zingevingsystemen. Bij het gebruik van macht in interactieprocessen zullen actoren gebruik maken van hulpbronnen die bepaald worden door een orde van overheersing en die door het gebruik ervan, de orde reproduceren. Tijdens interactieprocessen zal er ook *sprake* zijn van sanctionering van gedrag. Dat berust op het gebruik van normen die voortvloeien uit een structuur van legitimatie. (gebaseerd op Leemans, 2011: 45-46) Structuratieprocessen zorgen daarbij steeds voor nieuwe structurele condities. Leemans (2011: 39) verwoordt het goed: “*Agency, als een continue stroom van interventies in de loop van de gebeurtenissen, vindt immers plaats binnen steeds wisselende structurele omstandigheden die op hun beurt weer het resultaat zijn van de onbedoelde gevolgen van andere praktijken*.”.

D. Organisaties als sociale systemen

Hoe moeten we, het principe dat structure en menselijk handelen elkaar constant structureren indachtig, kijken naar organisaties vanuit de structuratietheorie? Volgens Giddens (1979) zijn organisaties sociale *systemen* of gereproduceerde relaties tussen actoren of collectiviteiten die zich uitstrekken over tijd en ruimte. Sociale systemen zijn feitelijk of zichtbaar. Van der Meer (1998) hanteert een gelijkaardige gedachtegang. Hij beschouwt sociale systemen als de *“verdinglijking of resultante van sociale constructieprocessen, die vervolgens door actoren (en vaak ook door onderzoekers) als een gegeven werkelijkheid of ‘out there’ worden ervaren; een realiteit die grenzen, mogelijkheden en beperkingen voor menselijk handelen (en wellicht ook voor denken) oplevert.”* (van der Meer, 1998: 212).

1.3.2 ICT in de structuratietheorie: de theorie van Orlikowski en de amenderingen van Metselaar

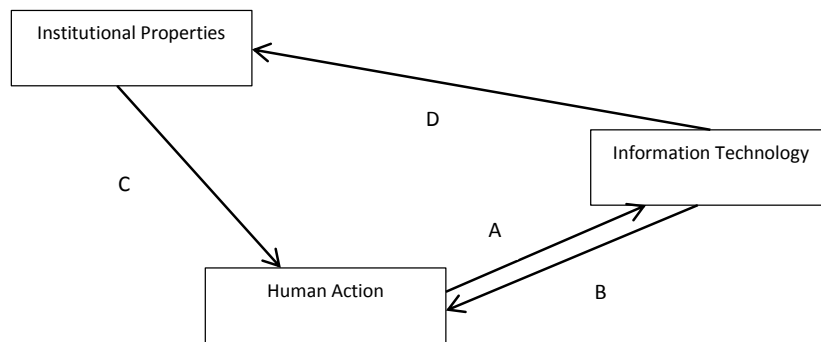
Het element ‘ICT’ blijft onderbelicht in de structuratietheorie van Giddens (1979, 1984). Daarom *introduceren* we in de volgende paragrafen de theorieën van Orlikowski (1992) en Metselaar (2000). Vanuit die theorieën komen we tot een goed begrip van de positie van ICT t.a.v. het menselijk handelen en *structure*.

A. Het Structuration Model of Information Technology (SMIT)

Orlikowski en Robey (1991; Orlikowski, 1992) ontwikkelden het *Structuration Model of Information Technology* (SMIT) dat verder bouwt op de structuratietheorie. Het model heeft twee centrale *uitgangspunten* (zie ook Bouwman, van Dijk, van den Hooff en van de Wijngaert, 2002: 151), namelijk:

- de dualiteit van technologie: technologie is resultante en determinant van menselijk handelen.
- de interpretatieve flexibiliteit van technologie: *“de interactie tussen technologie en organisaties is een functie van de verschillende actoren en sociohistorische contexten die impliciet aanwezig zijn in de ontwikkeling en het gebruik van technologie”* (Bouwman, van Dijk, Van den Hooff en van de Wijngaert, 2002: 151).

De drie basiscomponenten van het model zijn (1) institutional properties, (2) human action en (3) information technology. Het model kan als volgt visueel worden weergegeven (zie figuur 4):



Figuur 4: Het Structuration Model of Technology (Orlikowski, 1992)

De verschillende pijlen kunnen als volgt geduid worden:

- Pijl A verwijst naar het belang van Human Agency: mensen maken ICT – systemen en gebruiken die ICT – systemen. Technologische systemen en toepassingen reflecteren de verwachtingen, doelstellingen, ambities van de makers ervan en worden vervolgens gebruikt door actoren, al of niet in overeenstemming met die doelstellingen en verwachtingen. Human Agency verwijst dus naar het handelen van verschillende groepen van actoren: managers, gebruikers, ontwerpers, ontwikkelaars, enzovoort. (Metselaar, 2000)
- Pijl B verwijst naar de invloed van technologie op het menselijk handelen (Rotthier, 2012). Vanuit de technologie gaat volgens Orlikowski (1992) een sturende kracht op actoren: systemen dwingen actoren bijvoorbeeld om een bepaald proces stapsgewijs uit te voeren in een ICT-systeem.
- Pijl C verwijst naar de structurerende werking van institutionele eigenschappen op de interactieprocessen tussen actoren. Orlikowski (1992) geeft de volgende omschrijving aan institutionele eigenschappen (Orlikowski, 1992: 410): *“institutional properties of organizations, including organizational dimensions such as structural arrangements, business strategies, ideology, culture, control mechanisms, standard operating procedures, division of labor, expertise, communication patterns, as well as environmental pressures such as government regulation, competitive forces, vendor strategies, professional norms, state of knowledge about technology, and socio-economic conditions.”*.
- Pijl D verwijst naar de gevolgen van de interactie tussen technologie en menselijk handelen. Metselaar (2000: 68) stelt: *“Door interactie met de technologie worden structuren van betekenisgeving, overheersing en legitimering bevestigd of getransformeerd. Wanneer gebruikers van de technologie zich conformeren aan de regels die in de technologie besloten liggen, bestendigen zij de institutionele eigenschappen van de organisatie.”* (Metselaar, 2000: 68).

B. De amenderingen van Metselaar

Het model van Orlikowski (1992) is niet zonder kritiek. Een eerste kritiek is dat de toepassing van het SMIT door Orlikowski in haar casestudies te weinig rekening houdt met de dynamiek van veranderingsprocessen en het handelen van actoren. De focus ligt te sterk op de technologie. Een tweede kritiek is dat ze structuur en menselijk handelen gescheiden benadert. Dat laatste wijkt af van de zienswijze van de structuratietheorie, namelijk dat structuren nooit los kunnen worden gezien van sociaal handelen.

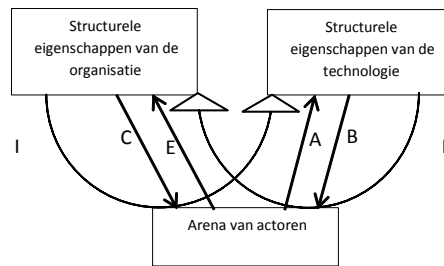
Deze kritieken in acht genomen heeft Metselaar (2000) aanpassingen aan het SMIT doorgevoerd (zie figuur 5). Ten eerste voegt Metselaar (2000) in het SMIT-model een extra pijl toe tussen 'menselijk handelen' en '*institutional properties*', daarbij verwijzend naar het feit dat menselijk handelen en de doorwerking daarvan op bestaande structuren niet altijd gemedieerd wordt langs het gebruik van technologie. Metselaar (2000: 72) stelt: "*Organisatorische aspecten komen met name aan bod rond het ontwerp en gebruik van de technologie. Institutionele eigenschappen van een organisatie worden echter ook bestendigd of veranderd door menselijk handelen. In het schema moet daarom een pijl worden toegevoegd van menselijke actoren naar institutionele eigenschappen (pijl E).*".

Ten tweede moet de bestaande 'pijl D' in het SMIT volgens Metselaar (2000) wegvallen omdat het wijst op een directe doorwerking van technologie op '*institutional properties*'. Dat is volgens Metselaar (2000), de structuratietheorie in acht nemend, onmogelijk. Zij stelt: "*Bestaande structuren worden via het gebruik van de technologie bestendigd of getransformeerd. In Giddens' gedachtegang lopen dergelijke mechanismen via het handelen van actoren. Alleen door het gebruik van technologie worden bestaande institutionele eigenschappen bestendigd of veranderd. In een dergelijk interpretatiekader is er geen sprake van een rechtstreekse beïnvloeding van de technologie op de institutionele eigenschappen van een organisatie. Dit is de reden waarom pijl D mijns inziens moet komen te vervallen.*". Ook Orlikowski (zie Orlikowski, 2000⁶) heeft deze conceptuele denkfout in een latere publicatie toegegeven.

Metselaar (2000) suggereert nog een derde aanpassing aan het model. Zij bepleit om naar dit model te kijken vanuit de samenhang tussen organisatorische adaptatie (C en A → I) enerzijds, en technologische adaptatie (E en B → II).

⁶ In de beroemde uitwerking van haar Practice Lense maakt ze een onderscheid tussen technologie als een artefact en 'technology in use'. Ze stelt (2000: 408): "*In this aspect, it is what we may call a technological artifact, which appears in our lives as a specific machine, technique, appliance, device, or gadget. At the same time, use of the technology involves a repeatedly experienced, personally ordered and edited version of the technological artifact, being experienced differently by different individuals and differently by the same individuals depending on the time or circumstance. In this aspect it may be termed a technology-in-practice, to refer to the specific structure routinely enacted as we use the specific machine, technique, appliance, device, or gadget in recurrent ways in our everyday situated activities.*" De kern is dat de doorwerking van technologie op organisaties steeds wordt gemedieerd langs het menselijk handelen.

De drie aanpassingen leiden tot onderstaande adaptatie van het SMIT.



Figuur 5: Een aangepast SMIT (Metselaar, 2000: 73)

2. De interactie tussen ICT en organisatie geconceptualiseerd vanuit de structuratietheorie

Op basis van de geïntroduceerde structuratietheorieën formuleren we in de volgende paragrafen een reeks theoretische premissen en assumpties die uiting geven aan onze kijk op hoe ICT en organisatie met elkaar interageren. We starten met een aantal beschouwingen over de verschillen tussen ons model en de theoretische premissen van de Business – ICT Alignmentliteratuur.

2.1 Een bredere en andere kijk op menselijk handelen

Orlikowski en Robey (1991) wijzen er op dat *human agency* betrekking heeft op de handelingen van managers, gebruikers, ontwerpers, ontwikkelaars, enzovoort. (Metselaar, 2000) en dat de handelingen van deze actoren en de interacties ertussen relevant zijn om het gebruik en de effecten van technologie te begrijpen. Dat is een breder perspectief op actoren dan in de Business-ICT Alignmentliteratuur. We bestuderen dus een breder geheel aan interactieprocessen tussen actoren, namelijk tussen uitvoerende medewerkers onderling, tussen medewerkers van de ICT-dienst en procesanalisten die een nieuw systeem ontwikkelen, tussen strategische actoren die discussieren over de uitdagingen van hun dienstverleningsambities, enzovoort.

Een tweede verschil is dat we het handelen van actoren niet uitsluitend benaderen als doelgericht handelen. In de Alignmentliteratuur is dat wel het geval. Er wordt uitgegaan van een rationeel proces van doel- en strategiebepaling. Dat behoort in ons model wel tot de mogelijkheden, maar het handelen kan ook ingegeven zijn vanuit bepaalde routines of vanzelfsprekendheden over de manieren van werken en doen in de organisatie. We volgen daarmee Ciborra (1997): “[...] *an enlarged notion of alignment within a hybrid network of semiautonomous (vs harmonized and synchronized) actions.*”. Leemans (2011) duidt op basis van een lezing van Giddens werk de oorsprong van dergelijke onbedoelde gevolgen en onvoorspelbare dynamiek (Leemans, 2011: 40): “*De continue stroom van sociaal handelen waar reflexief op wordt toegezien vindt plaats binnen de*

grenzen van een geheel van structurele voorwaarden waarvan de actor zich niet bewust is en brengt op zijn beurt een geheel van onbedoelde gevolgen met zich mee die zorgen voor de reproductie van sociale structuren.”.

2.2 Drie types van structurerende eigenschappen als uitkomsten en determinant van menselijk handelen

De Business – ICT Alignmentliteratuur bevat inzichten over de antecedenten van Alignment. Dat zijn variabelen die doorwerken op de mate waarin organisaties er in slagen de Business en ICT op elkaar af te stemmen. Voorbeelden van dergelijke variabelen vinden we bij Luftman (1996), die stelt dat (1) het topmanagement ondersteuning moet geven aan ICT, (2) ICT kennis en inzicht moet hebben in de business van een organisatie, (3) ICT betrokken moet zijn bij het ontwikkelen van een organisatiestrategie, (4) er voldoende samenwerking is tussen de organisatie en ICT, en (5) ICT-projecten juist worden geprioriteerd.⁷ Dergelijke variabelen verwijzen naar wat in de structuratietheorie wordt benoemd als structurerende condities (*'structural properties'*, zie Orlikowski, 1992). In ons model verwijzen ze naar structurele en culturele organisatiekenmerken, die via het gedrag van actoren in de organisatie, doorwerken op de interactie tussen ICT en organisatie. De mate waarin de ICT-dienst bijvoorbeeld affiniteit heeft met de Business is een structurele factor die verwijst naar de positie van die dienst, de profielen van de medewerkers van die dienst, de plaats in het organogram of de vertegenwoordiging van die dienst in bestuursorganen van de organisatie. De koppeling van ons model aan de structuratietheorie laat ons toe om die determinanten of antecedenten in kaart te brengen. We zetten daarbij, in twee opzichten, een stap verder dan de bestaande Business - ICT Alignmentliteratuur.

Ten eerste bestuderen we deze determinanten vanuit een dynamisch perspectief. We identificeren, bijvoorbeeld, culturele kenmerken van de organisatie, maar ook de wisselwerking tussen die culturele kenmerken en het handelen van actoren en de evolutie in die kenmerken. Op die manier krijgen we een rijker beeld van hoe structurele condities in organisaties, doorheen de tijd onderhevig zijn aan verandering en hoe de dynamiek van interactie tussen ICT en organisatie co-evolueert met veranderingen in deze condities.

⁷ Chan en Reich (2007) maken in hun review een onderscheid tussen twee groepen van antecedenten. Een eerste groep antecedenten zijn de zogenaamde 'background antecedents': (1) de mate waarin er gedeelde kennis is tussen het ICT- en organisatiedomein, (2) succesvolle ICT-implementaties, (3) de mate van communicatie tussen ICT- en organisatie managers en (4) het aantal interacties en verbindingen tussen voorgenoemde groepen van actoren. In het review artikel wordt ook verwezen naar: (5) de mate waarin organisatieplannen duidelijk zijn, (6) de sterkte van planninginstrumenten in een organisatie, (7) de geloofwaardigheid van de ICT-dienst, (8) de organisatiegrootheid, (9) de mate van onzekerheid in de omgeving, (10) de mate van een gedeelde visie, (11) de mate waarin de rol van ICT strategisch is ingebed, (12) de tevredenheid over het management van technologie, (13) tevredenheid over het gebruik van technologie en (14) de locus van controle over de goedkeuring van nieuwe systemen. Een tweede groep van antecedenten zijn 'foreground antecedents': (1) sterk leiderschap, (2) succesvolle relaties tussen de CEO en de CIO, (3) steun van het topmanagement voor de CIO, (4) de aanwezigheid van een duidelijk organisatieplan, (5) formalisering van de ICT-strategie, (6) de betrokkenheid van IT bij de formulering van de organisatiestrategie, (7) de kennis van de business bij de ICT-dienst, (8) de mate van prioritering van ICT-project door de ICT-dienst, en (9) leiderschap van de ICT-dienst.

Ten tweede verbreden we de focus. In de Business – ICT Alignmentliteratuur ligt de focus hoofdzakelijk op kenmerken van de strategische top. In onze benadering incorporeren we een bredere set aan potentieel beïnvloedende factoren door de introductie van een uitvoerend niveau en een projectniveau (zie infra). Op het projectniveau zullen we bijvoorbeeld ook kijken naar factoren zoals de wijze waarop de organisatie aan projectmatig werken doet en welke tradities en gewoonten er ter zake domineren. De verbreding gaat verder dan dat. De koppeling aan de structuratietheorie dwingt ons, veel meer dan dat nu het geval is (lees Chan en Reich, 2007) in de Business – ICT Alignmentliteratuur, te kijken naar interne machtsverhoudingen, organisatiecultuur en geïnstitutionaliseerde regels en normen in de organisatie. Die drie elementen zitten vervat in de structuren die Giddens onderscheidt en vormen de structurele eigenschappen uit het model van Giddens, namelijk:

- De *structure of signification* verwijst naar de dominante waarden, overtuigingen, assumpties in organisaties: het gaat over de denkbeelden die actoren er op alle niveaus in de organisatie over de inrichting van de dienstverlening, processen, de ICT-huishouding, enzovoort op na houden.
- De *structure of domination* verwijst naar de verdeling van hulpbronnen in een organisatie. Leemans (2011: 42) stelt op basis van zijn lezing van Giddens het volgende over resources: “*Twee soorten hulpbronnen kunnen hierbij worden onderscheiden. Ten eerste zijn er de gezagsbronnen (‘authorisation’) waarmee verwezen wordt naar de mogelijkheid om macht uit te oefenen over personen en hun acties aan te sturen. Ten tweede zijn er de materiële verdelingsbronnen (‘allocation’) die verwijzen naar de mogelijkheid om macht uit te oefenen over de natuurlijke omgeving en fysieke artefacten (Giddens, 1979: 100; 1984: 373).*”. Hulpbronnen hebben betrekking op expertise, middelen, autoriteit, legitimiteit, enzovoort waarover actoren en groepen van actoren beschikken. Het betreft dus de interne politieke context van organisaties. Deze context werkt door op hoe ICT en organisatie op elkaar worden afgestemd. Op het strategische niveau kan dat bijvoorbeeld geconcretiseerd worden door te kijken naar de positie van de ICT-dienst: heeft die dienst toegang tot de strategische planningsprocessen inzake de inrichting van de dienstverlening en wat is dan het effect van die toegang? Op het uitvoerende niveau kan dat gaan over het mandaat van een stafdienst om de processen van lijndiensten te reorganiseren.
- De *structure of legitimation* verwijst naar regels en normen in een organisatie. Leemans (2011: 46) stelt over het concept ‘normen’ in de theorie van Giddens het volgende: “*Ten derde veronderstelt de sanctionering van gedrag in interactiesituaties het gebruik van normen die afhangen van een structuur van legitimatie waardoor deze structuur op zijn beurt opnieuw wordt gereproduceerd. Over de structuren van legitimering zegt Giddens dat ze verwijzen naar*

wettelijke instituties ('legal institutions') (Giddens, 1984:3).". Het betreft hier regels die verwijzen naar morele standaarden en normatieve sancties (Giddens, 1984: 18). De theorie van Giddens sluit hier sterk aan bij stromingen van de neo-institutionele literatuur⁸. Een centraal uitgangspunt in deze literatuur is dat besluitvormingsprocessen gestructureerd worden door instituties. Over dat concept bestaat veel conceptuele onduidelijkheid (Steunenberg, 2000), maar daar gaan wij hier niet dieper op in. Algemeen gesteld worden instituties omschreven als *"regels die een besluitvormingssituatie nader structuren. Belangrijk is dat binnen deze opvatting de instituties een beperking opleveren waarmee actoren in het maken van keuzes rekening moet worden gehouden"* (Steunenberg, 2000: 6; gebaseerd op de definitie van North, 1990). Uitingen van deze regels zijn routines, werkprocessen en procedures (Bekkers, 2007). Normen en regels kunnen formeel van aard zijn, bijvoorbeeld, een dienstnota die stipuleert hoe er met een bepaald systeem moet gewerkt worden, of informeel van aard zijn, bijvoorbeeld, informele afspraken tussen middenmanagers en hun uitvoerende medewerkers over hoe in een dienst bepaalde zaken worden aangepakt. Ze structureren het gedrag van actoren door dat gedrag te belonen of te bestraffen. Door het Business – ICT interactieproces op te vatten als een structuratieproces werken ze dus ook door op de interactie tussen ICT en organisatie. De formele regel die bijvoorbeeld stipuleert dat de ICT - dienst vertegenwoordigd moet zijn op het overleg tussen ambtelijke managers zal vermoedelijk impact hebben op de inzet van ICT in de organisatie.

2.3 Technologie als structurende kracht

Vanuit de theorie van Orlikowski (1992) en de amenderingen van Metselaar (2000) onderscheiden we nog een vierde structurende eigenschap, namelijk de aanwezige technologie in een organisatie. Daarin zitten bepaalde zienswijzen, normen en principes geprogrammeerd die structurend werken op hoe actoren met die technologie omgaan en op de toekomstige technologische keuzes. In relatie tot dit proefschrift heeft technologie betrekking op de ingezette software en technologische toepassingen in relatie tot de dienstverlening, bijvoorbeeld softwaretoepassingen, e-mailsystemen, webservices en andere vormen van digitale verbindingen tussen systemen. Al deze technologische toepassingen en systemen kunnen we vanuit de theorie van Orlikowski (2000) beschouwen als een

⁸ Binnen het geheel aan neo-institutionele theorie kunnen we drie stromingen onderscheiden: het sociologisch of normatieve neo-institutionalisme, het historisch neo-institutionalisme en rational choice institutionalisme (zie Hall & Taylor, 1996). Steunenberg (2000) stelt het volgende over het rationele keuze institutionalisme: *"Het individu vormt het uitgangspunt in de analyse: gedrag kan gebaseerd worden op zijn of haar persoonlijke bedoelingen. Instituties, in deze visie, beperken het individu in de zin dat niet meer alle denkbare handelingsopties of combinaties daarvan tot de mogelijkheden behoren"*. Demuzere (2012) vat de basisgedachte van het historisch neo-institutionalisme samen: *"keuzes die bij het initiëren van beleid gemaakt worden, en institutionele verplichtingen die hieruit voortkomen, hebben een blijvend en bepalende invloed op de verdere besluitvorming (Pierson, 2000)"*. Binnen de sociologische neo-institutionele theorie past de populaire theorie van DiMaggio en Powell (1983) en hun concept 'isomorfisme'. Deze onderzoekers stellen dat organisaties zich aanpassen aan de normen en verwachtingen van de institutionele omgeving. Volgens Hall en Taylor (1996) determineren instituties de preferenties van actoren en hun identiteit. Een belangrijk concept is hier de 'logic of appropriateness': *"The logic of appropriateness sees human action as driven by rules of appropriate or exemplary behavior, organized into institutions."* (March & Olsen, 1983). Actoren en organisaties handelen op basis van wat ze denken dat van hen verwacht wordt, naargelang hun sociale positie en rolverplichtingen (overgenomen uit: Demuzere, 2012).

artefact enerzijds en anderzijds als gebruikte technologie. In het eerste geval vormt de technologie een structurerende eigenschap van organisaties: in die technologie zitten bepaalde veronderstellingen en zienswijzen van ontwikkelaars ingebouwd, die het gedrag van actoren in relatie tot de technologie structureren. In het laatste geval, en dat is een verruiming t.a.v. de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur, bekijken we de technologie in relatie tot hoe actoren daarmee omgaan.

2.4 Gestructureerd menselijk handelen dat nieuwe structurerende patronen voortbrengt

In de Business – ICT Alignmentliteratuur domineert een zogenaamde *end-state*-benadering. Dat wil zeggen dat de mate van Alignment op een bepaald moment in de tijd wordt gemeten. Het is een statisch perspectief. Chan en Reich (2007: 310) stellen: *“In general, the process view of alignment has been underrepresented in research to date, given the widespread acknowledgement that alignment is an ongoing activity.”*. In ons model verlaten we de *end-state*-benadering en ruilen we ze in voor een procesbenadering. We beschouwen de interactie tussen ICT en organisatie als een structuratieproces, waarbij het handelen van actoren wordt bestudeerd in samenhang met structurerende eigenschappen die er op doewerken en er uit voortvloeien. ICT is de resultante en tegelijkertijd determinant van die processen. Hoe zetten we met deze procesbenadering nu een stap vooruit ten aanzien van de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur?

Ten eerste opent dit perspectief een andere benadering om de interactie tussen ICT en organisatie te beschrijven en te begrijpen. In de bestaande literatuur wordt nu gefocust op hoe bepaalde antecedenten (zie supra) op een bepaald moment doorwerken op de mate van afstemming. Onze benadering moet toelaten om doorheen de tijd beter te zien hoe veranderingen in die antecedenten, i.e. structurerende condities, doorwerken op de interactie tussen ICT en organisatie, en hoe door die wijzigende interactie, doorheen de tijd, wijzigingen optreden in die structurerende condities, langs de weg van menselijk handelen. Het gaat m.a.w. om het verkrijgen van een integraal inzicht in de interactieprocessen op de lange termijn.

Ten tweede impliceert de structuratietheorie dat het uitvoerende niveau van organisaties veel prominenter in de analyse komt te staan. De structuratietheorie en afgeleiden gaan uit van nieuwe dynamiek op het uitvoerende niveau. Ze stellen dat eens technologie geïmplementeerd is, actoren tijdens het gebruik, vanuit nieuwe inzichten, interpretaties, evaluaties van die technologie, tot nieuwe manieren van werken met de technologie kunnen overgaan, bepaalde functionaliteiten of de technologie in zijn geheel niet kunnen gebruiken of nieuwe technologie in de organisatie binnenbrengen. Wanneer we dat aspect van de interactie tussen ICT en organisatie willen begrijpen en evalueren, moeten we dus oog hebben voor het handelen van uitvoerende medewerkers en de

wijze waarop structurerende condities op dat handelen inwerken en er door beïnvloed worden (zie infra: uitwerking van het uitvoerende niveau).

2.5 De mate van afstemming als sociale constructie

De interactie tussen ICT en organisatie genereert effecten, maar over de aard van die effecten en de mate waarin de effecten te sturen zijn, is er geen eensgezindheid.

Wat betreft de aard van de effecten opperen meerdere onderzoekers een verband tussen de mate van Alignment en de prestaties van een organisatie, zoals een positief effect op de businessactiviteiten (verkoop). Die relatie is echter niet eenduidig. Tallon (2003) komt tot de vaststelling dat in dertig percent van de gevallen, verbeterde Alignment geen positieve of zelfs negatieve effecten genereerde.⁹

Meerdere onderzoekers stellen echter dat Alignment niet realiseerbaar is. Ze twijfelen aan de haalbaarheid om de interactie tussen ICT en organisatie te sturen. Chan en Reich (2007) vatten de kritieken van meerdere auteurs (Ciborra, 1996, Ciborra, 1997, Vitale, Ives en Beath, 1986) samen. Ten eerste zijn organisatiestrategieën vaak niet eenduidig vast te stellen, gegeven de turbulente en onvoorspelbare omgeving waarin organisaties opereren. Het zorgt ervoor dat managers genoodzaakt zijn om snel, buiten de grote geformuleerde strategie om, beslissingen te nemen, de strategie vaak achterhaald is op het moment van de formele vastlegging ervan en het dus allesbehalve eenvoudig is om op een strategisch niveau ICT-strategieën en organisatiestrategieën op de lange termijn af te stemmen. Ten tweede gaat het gebruik van ICT gepaard met improviserend gedrag en onverwachte uitkomsten. Streven naar vooraf vastgelegde doelstellingen zoals modellen als het SAM doen, is moeilijk, zo niet onmogelijk (Chan en Reich, 2007).

Wij achten een eenzijdige evaluatie van de mate van afstemming, in het licht van eventueel toenemende omzet als ontoereikend in relatie tot publieke organisaties. De doelstellingen van publieke organisatie zijn immers diverser.¹⁰ We houden er rekening meer dat er in organisaties sterk verschillende zienswijzen zijn op hoe ICT moet worden gezet, op de behandeling van de burger, op de na te streven dienstverleningsprincipes, enzovoort. Deze potentiële variëteit aan zienswijzen nemen we mee in onze evaluatie.

⁹ Hij concludeert dat vele van de bestudeerde organisaties zich in een 'locked-in' positie bevonden: ze focussten zo sterk op het realiseren van hun alignmentplannen dat ze de flexibiliteit misten om snel in te spelen op veranderingen in de omgeving.

¹⁰ Snellen 1989, 2007) onderscheidt vier rationaliteiten waarmee publieke organisaties rekening moeten houden: een economische, juridische, sociaalwetenschappelijke en politieke rationaliteit. De juridische rationaliteit verwijst naar de noodzaak aan rechtsmatig handelen, het bieden van rechtszekerheid en een gelijke behandeling. De economische rationaliteit relateert aan efficiënt bestuur, i.e. het inrichten van processen vanuit een kosten – baten afweging. Bij de technisch- en sociaalwetenschappelijke rationaliteit staat de effectiviteit van het overheidsoptreden centraal, gegeven de antwoorden die de wetenschap heeft te bieden en de technische en maatschappelijke uitvoerbaarheid ervan. De politieke rationaliteit heeft betrekking op de aanvaardbaarheid van beleid vanuit het perspectief van de burger als kiezer en bijgevolg ook de politieke klasse.

Omwillen van deze redenen opteren we voor een sociaal-constructivistische evaluatiemethodiek. De interpretaties en de beoordelingen van actoren in de organisatie staan centraal. We focussen m.a.w. op de culturele dimensie van Business – ICT Alignment (zie bijvoorbeeld Van Der Zee en de Jong, 1999). We onderzoeken de beelden, assumpties en overtuigingen van actoren in de organisatie over hoe ICT kan bijdragen aan een meer klantgerichte en efficiënte dienstverlening, de optimalisering van de processen, de effecten die de inzet van ICT in de organisatie heeft gegenereerd en hoe actoren vanuit die overtuigingen, beelden en zienswijzen de kenmerken van het meldsysteem, de doorgevoerde ICT- en organisatieveranderingsprocessen en de gemaakte keuzes ter zake evalueren.

Een sociaal-constructivistische evaluatiemethodiek impliceert niet die prestaties geen feitelijk karakter hebben. Prestaties manifesteren zich reëel: als een bepaalde ingreep in de dienstverlening, bijvoorbeeld de inrichting van een nieuwe website met als doel het aantal online meldingen te verhogen, ook effectief leidt tot meer online meldingen, dan is dat een feitelijke prestatie die wijst op het succes van de genomen maatregel. Actoren kunnen dat effect echter anders interpreteren of daar een andere betekenis aan geven dan het management die het doel formuleerde. Medewerks in het frontoffice zouden zich bijvoorbeeld bedreigd kunnen voelen door deze maatregel omdat ze overbodig dreigen te worden of kunnen de toenemende profilering van het online dienstverleningskanaal als een risico beschouwen voor toenemende afstand tussen de burgers en het stadsbestuur. Een sociaal-constructivistische methodiek laat ons toe om de verschillende interpretaties en evaluaties over de inzet van ICT systematisch te verzamelen.

We sluiten met onze evaluatiemethodiek aan bij Oosterbaan (2009). Hij beschouwt de interactie tussen ICT en organisatie als een proces van communicatie tussen actoren gericht op het maken van afspraken. In een stadsbestuur zijn ambtelijke en politieke managers aanwezig, uitvoerende dossierambtenaren, stafmedewerkers, ICT'ers, planologen, technici, boekhouders, ombudsmannen, enzovoort. Vanuit al die posities zijn er verschillende zienswijzen op hoe ICT in de organisatie moet worden ingezet en processen moeten worden ingericht. In onze benadering heeft de mate van afstemming dan te maken met de congruentie tussen de zienswijzen, overtuigingen en assumpties van al deze actoren (zie Oosterbaan, 2009). Orlikowski en Gash (1994) wijzen op het begrip congruentie als de mate waarin de verschillende referentiekaders overeenkomsten gaan vertonen (overgenomen uit Oosterbaan, 2009: 16). Oosterbaan (2009) spreekt over de congruentie van frames: *“Orlikowski wijst op het begrip congruentie als de mate waarin de verschillende referentiekaders overeenkomsten gaan vertonen. De hieraan gekoppelde aanname is dat bij een grotere mate van congruentie het proces van ontwikkeling, implementatie en gebruik van technologische systemen minder weerbarstig zal verlopen.”* (Oosterbaan, 2009).

3. Synthese: het interactiemodel op de drie niveaus

In de literatuur zijn er verschillende niveaus¹¹ van Alignment te onderscheiden, waarbij het strategische niveau de meeste aandacht krijgt. Wij vinden dat onterecht gegeven de relevantie van dynamieken op de werkvloer en de wijze waarop projectmatig aan de ICT-huishouding en de processen wordt gewerkt. In onze Alignmentbenadering onderscheiden we daarom drie niveaus, namelijk het strategische niveau, het projectniveau en het uitvoerende niveau. In de onderstaande paragrafen duiden we deze niveaus.

3.1 De interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau

Hoe conceptualiseren wij de interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau? Deze vraag staat centraal in de onderstaande paragrafen.

3.1.1 Human agency op het strategische niveau

Human agency heeft op het strategische niveau betrekking op interactieprocessen tussen actoren aan de top van de organisatie. We werken deze begrippen nader uit.

A. Strategische actoren

Onder de actoren aan de top rekenen we in de context van stadsbesturen de volgende (potentiële) groepen van actoren:

- De politieke leidinggevenden van stedelijke organisaties. In de eerste plaats zijn dit de uitvoerende politici of de leden van het College van Burgemeester en Schepenen (CB&S).
- Een tweede groep is het ambtelijke management van de organisatie. Deze groep verwijst naar de secretaris, de adjunct-secretaris en de leden uit het managementteam, bijvoorbeeld: departementshoofden, de financieel beheerder, afdelingshoofden of clustermanagers. Vaak zetelen in het managementteam ook leidinggevenden uit de stafdiensten die bezig zijn met proces- en organisatieontwikkeling vanuit organisatiebreed perspectief. Het zijn interne organisatieadviseurs of leidinggevenden van diensten met benamingen zoals ‘organisatie en ontwikkeling’, ‘strategie en ontwikkeling’ of ‘kwaliteitsmanagement’.
- Een derde potentiële actor op het strategische niveau is de leidinggevende van de ICT – dienst. In een private organisatie wordt daar naar verwezen als de CIO. Alle Vlaamse stadsbesturen beschikken vandaag over een interne ICT-dienst maar daarmee is niet gezegd dat de leidinggevende van deze dienst optreedt als een actor op het strategische niveau.

¹¹ Chan en Reich (2007: 301-302) identificeren het strategische of organisatieniveau, het projectniveau, het uitvoerende niveau en het systeemniveau in de Business – ICT Alignmentliteratuur. Wij onderscheiden het vierde niveau of het systeemniveau niet omdat de mate van technische compatibiliteit of afstemming, en de effecten ervan tot uiting zullen komen op het projectniveau en het uitvoerende niveau. Het systeemniveau maakt m.a.w. deel uit van de andere niveaus.

- Een vierde groep van potentieel actoren zijn consultants. Zij interfereren mogelijks in de strategische besluitvormingsprocessen.
- Een vijfde potentiële strategische actor is de ICT-leverancier of een groep van ICT – leveranciers, afhankelijk van het aantal partnerschappen tussen de organisatie en leveranciers.

B. Interactieprocessen

Het tweede element ‘interactieprocessen’ verwijst naar acties en interventies van deze actoren, hun handelen en processen van communicatie tussen deze actoren. In de klassieke Business – ICT Alignmentliteratuur worden die processen als doelmatig en intentioneel geconceptualiseerd: het gaat om processen van communicatie en planning tussen actoren waarbij afspraken worden gemaakt die moeten bijdragen tot de afstemming van ICT en organisatie op het strategische niveau (Broadbent, Weill en Clair, 1999), bijvoorbeeld de opmaak van het strategische ICT-beleidsplan. In ons Business – ICT interactiemodel verbreden we het perspectief op ‘human agency’. Het kan ook gaan om minder doelgerichte interacties, om dagdagelijks routineus gedrag en handelen van strategische actoren, waarin impliciet bepaalde keuzes en opties worden gedefinieerd, bevestigd of verlaten. We focussen op de volgende processen:

- Formele (plannings)processen inzake de organisatie- en de ICT-huishouding, bijvoorbeeld de opmaak van het bestuursakkoord, de opmaak van het meerjarenplan, de opmaak van strategische beleidsplannen inzake ICT of de dienstverlening. Ze resulteren in een door het College van Burgemeester en Schepen (CB&S) en / of ambtelijke managers goedgekeurd document waarin de strategie, missie, visie of strategische doelstellingen van de organisatie staan beschreven.
- Informele processen verwijzen naar minder direct zichtbare interactie- en communicatiepatronen tussen strategische actoren. Chan (2002) stelt dat informele relaties tussen actoren een mogelijks grotere impact kunnen hebben op het afstemmen van ICT en organisatie. Voorbeelden van informele processen zijn bilaterale vergaderingen tussen bijvoorbeeld een schepen en het ICT – diensthoofd, of toevallige ontmoetingen van actoren waarin strategische opties worden bedacht, bediscuteerd, onderhandeld, enzovoort. Chan en Reich (2007: 301) vatten de conclusie van het onderzoek van Chan (2002) als volgt samen: *“Chan’s study suggested that scarce management time and resources are better spent on improving the informal organization than on aligning formal structures. Although less visible than the formal structure, it can be more malleable and paradoxically more enduring.”*.

Vanzelfsprekend gaat de aandacht primair uit naar interactieprocessen waarin beslissingen inzake de inrichting van de individuele dienstverlening, de ICT-huishouding en het meldsysteem (zie de methodologische uitwerking en operationalisering) centraal staan, maar we bestuderen ook processen waarin andere organisatiekenmerken object van interactie en communicatie zijn, bijvoorbeeld besluitvormingsprocessen over de positionering van het managementteam als hoogste ambtelijke orgaan. Wanneer we de interactie tussen ICT en organisatie willen begrijpen, impliceert dat immers inzicht in de doorwerking van dergelijke structurerende factoren. Het gevolg is dat we ook bestuderen hoe menselijk gedrag dergelijke structurerende eigenschappen (her)definieert. Een assumptie is bijvoorbeeld dat bestaande geïnstitutionaliseerde patronen van besluitvorming doorwerken op hoe strategische actoren beslissingen nemen. Die patronen kunnen wijzigen doorheen de tijd: de processen en patronen van interactie en communicatie die aan de basis liggen van die wijzigingen, verdienen onze aandacht. De studie ervan helpt ons te zien waarom de interactie tussen ICT en organisatie doorheen de tijd object is van andere structurerende eigenschappen en ze tonen ons hoe verschillende organisatiedynamieken simultaan doorwerken op de interactie tussen ICT en organisatie.

C. Inzichten uit de literatuur inzake de aard en het verloop van de strategische interactieprocessen

De identificatie, focus op en analyse van de interactieprocessen wordt gestuurd vanuit een aantal theoretische inzichten:

- In de klassieke Business – ICT Alignmentliteratuur wordt het belang beklemtoond van afstemming tussen organisatie- en ICT-plannen. Reich en Benbasat (2000) verwijzen naar de mate waarin er een set van hoogstaande, op elkaar afgestemde organisatie- en ICT-beleidsplannen voorhanden zijn. Dergelijke planningsprocessen en de mate waarin ze als kwalitatief en sturend worden geëvalueerd, verdienen dus zeker onze aandacht.
- In de literatuur zijn er verschillende inzichten over de impact van relaties en interacties op de afstemming van ICT en organisatie op het strategische niveau. Luftman (1996) stelt bijvoorbeeld dat de ICT-dienst moet betrokken zijn bij het ontwikkelen van een organisatiestrategie, dat ICT inzicht en kennis moet hebben van de business van de organisatie en dat het topmanagement ondersteuning moet geven aan ICT. Reich en Benbasat (2000) wijzen op de nood aan voldoende communicatie tussen ICT- en organisatiemanagers. Het aantal interacties en verbindingen tussen voorgenoemde groepen van actoren determineert volgens deze auteurs de afstemming van organisatie en ICT op het strategische niveau.

- Henderson en Venkatramen (1993) onderscheiden vier perspectieven van strategische afstemming; bijvoorbeeld, via *strategy execution*, waarbij het management van de business ('de CEO') doelstellingen formuleert die vervolgens worden vertaald in een ICT-beleidsplan dat moet bijdragen aan de realisatie van die visie en strategische doelstellingen. Ook vanuit ICT kunnen impulsen leiden tot een proces van Business - ICT afstemming, bijvoorbeeld: wanneer de ICT - manager vanuit het potentieel van nieuwe technologische concepten komt tot nieuwe blauwdrukken voor de inrichting van de business. Wij hanteren die perspectieven om patronen van interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau te identificeren maar gaan uit van de mogelijkheid van een grotere variëteit aan dynamiek tussen ICT en organisatie. Henderson en Venkatraman (1993) positioneren de perspectieven naast elkaar maar ze zouden ook simultaan en alternerend doorheen de tijd kunnen voorkomen.

3.1.2 *Structurende eigenschappen op het strategische niveau*

Welke structurende eigenschappen verdienen onze aandacht op het strategische niveau?

A. Interpretatieve schemata

Interpretatieve schemata van actoren verwijzen naar de denkbeelden, overtuigingen en assumpties van die actoren over de inzet van ICT in de organisatie, de inrichting van processen en de inrichting van de dienstverlening. De structuratietheorie maakt ons duidelijk dat actoren tijdens interacties beroep doen op interpretatieve schemata: het stuurt hun handelen, de argumenten die ze hanteren en de beslissingen en doelstellingen die ze nastreven. We maken daarbij een onderscheid tussen interpretatieve schemata van individuele actoren en door groepen van actoren aan de top gedeelde en dominante interpretatieve schemata. Dat onderscheid kan vervallen wanneer alle strategische actoren er dezelfde ideeën, overtuigingen en assumpties op na houden. In de praktijk kan echter verwacht worden dat dat niet altijd het geval is. Niet limitatief gaat het bij de analyse van interpretatieve schemata op het strategische niveau over:

- Visies van actoren aan de top over de inrichting van de dienstverlening, de dominante dienstverleningsconcepten bij de top van de organisatie, ideeën van actoren over hoe de dienstverlening op de lange termijn moet evolueren.
- Doelstellingen en ambities inzake de prestaties van de dienstverlening, bijvoorbeeld inzake afhandeltijden, input van mensen, middelen, enzovoort.
- Overtuigingen over de wijze waarop de dienstverlening moet gereorganiseerd worden.
- Visie over de inzet van ICT-platformen, de keuze van softwaresystemen, de partnerschappen die worden uitgebouwd met leveranciers.
- Ideeën over hoe ICT-concepten kunnen bijdragen aan het reorganiseren van de dienstverlening.

- De mate waarin de top bereid is om middelen te investeren in de ICT-huishouding en hun overtuiging over de wijze waarop de ICT-huishouding moet worden heringericht.

B. De verdeling van hulpbronnen

De tweede groep van structurerende factoren dwingt ons te kijken naar de machtsconfiguratie op het strategische niveau. Welke groep(en) van actoren beschik(k)(t)en over welke resources zoals expertise, budget, autoriteit en formele bevoegdheden? Welke verschuivingen treden daarin op doorheen de tijd? We bestuderen, geïnspireerd door inzichten uit de literatuur de volgende aspecten:

- Een eerste variabele is het besluitvormingsmodel (*“IT decision-making rights”*; Chan, 2002): wie beschikt over welke beslissingsbevoegdheid? Wie heeft toegang tot welke besluitvorming? Welke actoren hebben de formele autoriteit om mee te denken en beslissingen te nemen inzake de formulering van een ICT- en / of organisatiemissie en –visie? Het besluitvormingsmodel verwijst ook naar de mate waarin de ICT-besluitvorming gecentraliseerd, gedecentraliseerd is of een hybride vorm kent. In een centraal model ligt de meeste macht bij de ICT-dienst: zij sturen mee de aankoop en inzet van ICT in de ganse organisatie. In een decentraal model liggen die beslissingen (deels) bij de lijndiensten en hun managers (lees: Brown en Magill, 1994).
- De verdeling van machtsbronnen verwijst naar de mate van begrip en steun voor de visies, ambities en doelen van andere actoren. Reich en Benbasat (2000) verwijzen in dat verband naar de sociale dimensie van strategische afstemming of de *“mate waarin organisatie- en ICT-leidinggevendenden binnen een organisatie de organisatie- en ICT-doelstellingen, -missie en –plannen begrijpen en er steun aan verlenen.”* (Chan en Reich, 2007: 300).
- Een ander element dat verband houdt met de verdeling van hulpbronnen betreft de kennis en expertise van de actoren aan de top inzake thema’s zoals ICT en dienstverleningsmodellen. Dat verwijst naar de mate waarin er een *“shared body of knowledge”* is tussen ICT- en organisatieleiders, de mate waarin de ICT-manager zicht en kennis hebben van de business en organisatieleiders kennis hebben van ICT en de evoluties in dat domein.

C. Normen en regels

Regels en normen verwijzen naar geïnstitutionaliseerde patronen van denken en doen in de organisatie. Wanneer actoren afwijken van die regels en normen kunnen ze gesanctioneerd worden. We hebben op het strategische niveau onder meer oog voor de volgende regels en normen:

- Een eerste element is de historiek van de relaties tussen het ICT- en organisatieleiderschap. Hoe zijn de verhoudingen, samenwerking en posities tussen ICT- en organisatieleiders uitgebouwd en geëvolueerd en welke terugkerende patronen zijn daaruit gegroeid.
- Welke tradities en gewoonten zijn aan de strategische top ontstaan inzake processen van visievorming? Welke planningscultuur ("*planning sophistication*", Chan en Reich (2007) is er in de organisatie? Is er een traditie van heldere plannen en doelstellingen op het strategische niveau? Welke wijzigingen zijn daarin opgetreden en hoe werken die door op de interactie tussen organisatie en ICT op het strategische niveau?
- Welke inmenging stellen we vast van actoren aan de top in de domeinen dienstverlening en ICT? Is er een traditie waarbij organisatieleiders zich bezig houden met ICT-vraagstukken en de ICT-dienst ook nadenkt over de organisatie en haar dienstverlening?

D. Technologie als structurerende kracht

Op het strategische niveau kijken we vanuit twee perspectieven naar technologie. Technologie is enerzijds het product van menselijk handelen tussen strategische actoren. Welke strategische keuzes worden in de organisatie gemaakt in relatie tot de inzet van technologie, de keuzes inzake systemen, de inzet van ICT-platformen, enzovoort? Dat zijn de leidende vragen. Dit perspectief is uitgewerkt in de bovenstaande paragrafen. Op het strategische niveau fungeert technologie anderzijds ook als een gegeven of als een structurerende kracht op de interacties tussen actoren en werkt het langs die weg door op structurele kenmerken van de organisatie (zie supra). We benaderen ICT hier als een 'artefact' (Orlikowski, 2000: 408): "*it is what we may call a technological artifact, which appears in our lives as a specific machine, technique, appliance, device, or gadget.*". Hoe structureert ICT dat handelen van strategische actoren en welke elementen moeten we daarbij in rekening nemen?

- Dit perspectief vereist dat we kijken naar hoe ICT-evoluties in de omgeving van stedelijke organisaties worden opgepikt door strategische actoren in de organisatie en hoe daar doorwerking van uitgaat op de organisatie en de dienstverlening. In de omgeving van stedelijke organisaties ontwikkelen leveranciers of centrale overheden immers nieuwe systemen en technologische concepten. Dat aanbod is niet neutraal: het zijn systemen waarin reeds bepaalde zienswijzen werden ingebouwd die vervolgens door actoren in de organisatie worden geïnterpreteerd, verwachtingen scheppen, ambities creëren en strategische interactieprocessen triggeren.
- Een tweede element is de doorwerking van ingezette technologie in de organisatie op de interacties tussen en het handelen van actoren aan de top. Elke organisatie heeft een technologische geschiedenis. Die geschiedenis verwijst naar de geformuleerde ICT-visies,

strategische beslissingen inzake het aangaan van partnerschappen met ICT-leveranciers of de aankoop van bepaalde platformen, enzovoort. Vanuit die technologische geschiedenis kan doorwerking uitgaan op strategische interactieprocessen tussen actoren. Een bepaald ICT-systeem kan bijvoorbeeld zo duur in aanschaf zijn geweest dat het management, zelfs wanneer dat systeem achteraf niet aan de wensen voldoet, niet geneigd is om het systeem te vervangen.

3.1.3 De mate van afstemming op het strategische niveau

De studie van interpretatieve schemata (zie supra) biedt ons de mogelijkheid om tot uitspraken te komen over de mate van Business – ICT afstemming op het strategische niveau. In ons model verwijst strategische afstemming naar de mate waarin er een gedeelde taal is tussen de actoren aan de top van de organisatie. Van Der Zee en de Jong (1999) stellen dat een gedeelde taal noodzakelijk is en dat managers dezelfde termen en taal moeten gebruiken. In het methodologische hoofdstuk (zie hoofdstuk drie) operationaliseren we de analyse van de mate van strategische afstemming door actoren, betrokken in de strategische besluitvorming, te bevragen over hun zienswijzen en denkbeelden inzake de inrichting van de dienstverlening, de ICT-huishouding, de strategische principes ter zake en de mate waarin deze actoren hun zienswijzen en denkbeelden gereflecteerd zien in de sturende strategische principes voor de inrichting van de dienstverlening, de ICT-huishouding en het meldsysteem.

3.2 De interactie tussen ICT en organisatie op het projectniveau

Centraal op dit niveau staat de veranderingsdynamiek in de organisatie, het ontwerp en de ontwikkeling van nieuwe ICT-systemen, structuren en processen, de keuzes en afwegingen die in dergelijke processen worden gemaakt en de structurerende eigenschappen die daarop inwerken. Ook op het projectniveau conceptualiseren we onze kijk op wat we begrijpen onder afstemming: dat gaat over de afstemming tussen strategische doelen en projectdoelstellingen enerzijds (zie: Jenkin en Chan, 2006; Chan en Reich, 2007: 301) en anderzijds over de afstemming en interactie tussen projecten en projectdoelstellingen.

3.2.1 Human agency op het projectniveau

In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de conceptualisering van het menselijk handelen op het projectniveau en de variabelen en processen die onze aandacht verdienen.

A. Projectactoren

Op het projectniveau bestuderen we interactieprocessen tussen actoren betrokken in het projectmatig implementeren, voorbereiden en definiëren van organisatorische en technologische vernieuwingen. Op dit niveau zullen volgende actoren potentieel en rol spelen:

- Politieke en ambtelijke leiders: als organisatiemanagers zullen zij een rol spelen in het definiëren van projecten. Zij kunnen betrokken zijn bij de concrete uitwerking van het project, bijvoorbeeld als leden van een stuurgroep.
- Consultants: vaak opteren organisaties voor de inschakeling van externe expertise, resulterend in de betrokkenheid van consultants op het projectniveau.
- ICT-dienst: wanneer het projecten betreft met een ICT-component kunnen we verwachten dat de interne ICT-dienst een betrokken partij is.
- De stafdienst: wanneer het project, bijvoorbeeld, ingrijpt op dienstoverschrijdende processen, is het te verwachten dat een stafdienst met competenties inzake procesanalyse en –optimalisatie een participerende actor zal zijn.
- Middenmanagers: projecten grijpen in op de werking van de lijndiensten. De leidinggevendenden zullen daardoor participant zijn in projecten. De organisatie kan bijvoorbeeld de projectleiding in handen geven van een middenmanager.
- Uitvoerende medewerkers: afhankelijk van de aard en finaliteit van een project zullen uitvoerende medewerkers betrokken partij zijn. Die betrokkenheid kan, bijvoorbeeld, betrekking hebben op het testen van nieuwe ICT-systemen.

B. Interactieprocessen

Interactieprocessen op het projectniveau hebben betrekking op processen van communicatie tussen voornoemde actoren met het oog op het definiëren van projectdoelstellingen, de vertaling van strategische doelstellingen in nieuwe processen, structuren en systemen:

- *De selectie, ontwikkeling, aankoop en implementatie van nieuwe ICT:* tijdens ICT-projecten ontwikkelen zich keuze- en beslissingsprocessen die resulteren in de aankoop van hardware, software, koppelingen tussen systemen, enzovoort en de implementatie van die ICT-systemen in de organisatie. Verschillende keuzeopties zijn daarbij aan de orde, bijvoorbeeld de keuze tussen een kant-en-klaar systeem of de beslissing om een systeem op maat van de organisatie te ontwikkelen. We bestuderen welke actoren bij deze keuzeprocessen zijn betrokken, de assumpties en denkbeelden van actoren en de dynamiek tussen actoren die leidt tot beslissingen inzake de aankoop en / of ontwikkeling van ICT. Wanneer de keuze voor een bepaald ICT-systeem is beslecht, vangt een proces aan waarbij de technologie verder wordt ontwikkeld, aangepast en geoperationaliseerd aan de noden van de eigen organisatie. Dat proces genereert nieuwe interactieprocessen in de organisatie, waarop bestaande structurerende eigenschappen doorwerken (zie infra). Actoren zullen op basis van hun interpretaties, beelden, overtuigingen eisen formuleren t.a.v. de ontwikkeling van de technologie.

- *De introductie van nieuwe structuren:* projecten verwijzen ook naar ingrepen in de structuur van de organisatie. De interacties en communicatieprocessen tussen projectactoren waarbij bestaande structuren worden geëvalueerd, nieuwe structuren worden bedacht, ontworpen en ingevoerd zijn een onderdeel van onze analyse.
- *Procesanalyse en –verandering:* we bestuderen ingrepen in de processen. We bestuderen hoe projectactoren bestaande processen al of niet analyseren, de definiëring van principes waaraan de toekomstige processen moeten voldoen en de wijze waarop nieuwe processen worden ingevoerd.
- *De simultane verandering van processen, structuren en systemen:* al deze objecten van projectmatige verandering staan niet los van elkaar maar veranderen simultaan. We bestuderen dan ook hoe op het projectniveau actoren keuzes inzake de selectie van nieuwe ICT-systemen koppelen aan nieuwe structuren en vice-versa.

Interactieprocessen op het projectniveau zijn divers van aard, afhankelijk van de sjablonen van projectmatig werken in de organisatie, de rollen die actoren vervullen, de aard van de besluitvorming op het projectniveau, enzovoort. Op basis van de literatuur komen we tot meerdere inzichten die ons inspireren om gelijkenissen en verschillen in die interactieprocessen te identificeren:

- In algemene zin verwijst een project naar een veranderingsproces dat sterk wordt aangestuurd met het oog op het behalen van duidelijk geformuleerde doelstellingen (van Veenstra en Janssen, 2010: 217). Naast deze klassieke invulling zijn er nog alternatieven. Van Veenstra en Janssen (2010) maken bijvoorbeeld een onderscheid tussen een project- en procesaanpak. Bij een procesaanpak zijn de doelstellingen en strategie op voorhand niet volledig gedefinieerd en duidelijk en is er een sterke focus op en ruimte voor het bereiken van consensus en commitment bij de verschillende stakeholders. Naargelang de keuze voor een project- of procesaanpak zullen interactieprocessen anders verlopen. Van Veenstra en Janssen (2010: 217) stellen, verwijzend naar De Bruijn en ten Heuvelhof (1998): *“Whereas lack of consensus for the new situation is a major risk of the former strategy, the latter strategy has a slow implementation process as a risk as well as the risk of incoherency emerging as a result of focusing on building consensus instead of steering towards clear results (De Bruijn en ten Heuvelhof, 1998).”*
- Het verschil tussen een project- en procesaanpak kent een gelijkaardig onderscheid in de literatuur over ICT-veranderingen. In die literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen de klassieke watervalmethode en iteratiemethoden (Bouwman, van Dijk, van den Hooff en van de Wijngaert, 2002). De watervalmethode omvat een lineair patroon van definitiestudie, analyse, ontwerp, technisch ontwerp, ontwikkeling, testen en integratie, beheer en onderhoud. Elk van

die fasen moet volledig zijn afgehandeld vooraleer kan begonnen worden met een volgende fase. Tegenover deze methode staan iteratieve ontwikkelingsmethoden zoals de *Agile*-methodiek, waarbij nieuwe functionaliteiten van software, in korte perioden of iteraties worden ontwikkeld. Elke iteratie is een klein project waarbij wordt geanalyseerd, ontworpen, ontwikkeld, getest en geïmplementeerd. Aan het einde van een iteratie worden dan nieuwe doelstelling geformuleerd voor een volgende iteratie. De keuze tussen één van deze ontwikkelmethodes of een hybride vorm heeft effect op de dynamiek en de interactieprocessen. De watervalmethode impliceert bijvoorbeeld dat rollen zijn afgelijnd en stipuleert welke actoren wanneer aan zet zijn (naargelang de verschillende fasen). In deze benadering ligt er een sterke nadruk op neergeschreven documentatie. Een nadeel van deze benadering is dat er tussen de verschillende actoren – business analisten, ontwerpers, enzovoort – verschillende zienswijzen kunnen zijn en dat elk van die actoren vanuit een ander perspectief, i.e. interpretatieve schema, werkt. De iteratiemethoden steunen op een ander coördinatiemechanisme, namelijk directe communicatie en alle medewerkers van het project zijn in één team ondergebracht.

- Verschillen tussen de rollen van actoren zijn een derde parameter die tot verschillen in dynamiek op het projectniveau kunnen leiden. Van Veenstra en Janssen (2010) maken bijvoorbeeld een onderscheid tussen projecten naargelang de aansturing gebeurt door een projectteam of door middenmanagers van de betrokken lijndiensten. De auteurs stellen (van Veenstra en Janssen, 2010): *“In case the project team is responsible, the team has more freedom to be innovative as they operate at a greater distance from everyday operations. Its risk is, however, that the organization may not accept a solution designed by a project team that is seen as an „outsider“. When the middle management is responsible for the migration, the process is more likely to become easily accepted as part of day-to-day operations. The risk is, however, that the current way of doing business is the dominant factor in determining the migration process.”*.
- Organisaties kunnen opteren om radicale veranderingen (big-bang) door te voeren of veranderingsprocessen te initiëren op een incrementele manier. Bij radicale veranderingen gaat het om simultane veranderingen van de ICT, de processen, de structuur, enzovoort. Incrementele veranderingen verwijzen naar stapsgewijze veranderingsprocessen. De keuze voor één van beide beïnvloedt de projectdynamiek. Big-bang veranderingen zijn complex en vereisen sterke aansturing en opvolging. Incrementele veranderingen hebben dan weer het risico dat er verschillende zienswijzen ontstaan op de toekomstige situatie tijdens de uitwerking van de verschillende stappen. (gebaseerd op van Veenstra en Janssen, 2010).

3.2.2 *Structurende eigenschappen op het projectniveau*

We conceptualiseren in de onderstaande paragrafen hoe verschillen in relatie tot interpretatieve schemata, normen, regels en hulpbronnen in organisaties verklaringen kunnen bieden voor de verschillen in dynamiek en het patroon van interactie tussen ICT en organisatie op het projectniveau.

A. Interpretatieve schemata

Interpretatieve schemata verwijzen op het projectniveau naar de zienswijzen, overtuigingen en assumpties van projectactoren, die in of meerdere mate worden gedeeld door die actoren. Ze sturen de handelingen, interactie- en communicatiepatronen op dat niveau. Wat betreft de inhoud van interpretatieve schemata focussen we op de denkbeelden, assumpties en overtuigingen die projectactoren er op na houden over de finaliteit en de doelstellingen van projecten. Dat gaat over hoe projectactoren denken over welke ICT-systemen een antwoord kunnen bieden op de gestelde projectdoelstellingen, de inrichting van werkprocessen, de problemen die aan de basis liggen van projecten of de noodzakelijk geachte structurele wijzigingen. Kortom, de wijze waarop projectactoren denken over hoe de operationele processen, structuren en ICT-huishouding moeten worden ingericht.

Hoe moeten we de doorwerking van interpretatieve schemata op de dynamiek van menselijk handelen op het projectniveau vatten? Een aantal elementen verdienen onze aandacht:

- Interpretatieve schemata determineren het menselijk handelen op het projectniveau, de inrichting van processen, structuren en ICT-systemen. Op dit niveau worden dus zienswijzen, assumpties, overtuigingen in structuren en systemen ingebouwd, waarmee medewerkers in de diensten aan de slag gaan. Het projectniveau en de interpretatieve schemata van actoren zijn dus van belang om de dynamiek op het uitvoerende niveau te begrijpen.
- Het strategische kader, i.e. de helderheid en aanwezigheid van gedefinieerde strategische doelen werkt door op de dynamiek op het projectniveau (Jenkin en Chan, 2006). Er is m.a.w. een verband tussen de interpretatieve schemata op het strategische niveau en de vertaling daarvan in doelstellingen en de dynamiek op het projectniveau. De mate waarin strategische doelstellingen helder zijn gedefinieerd, zal vermoedelijk een effect hebben op de wijze waarop en de snelheid waarmee op het projectniveau een set van doelstellingen wordt geformuleerd.
- Op het projectniveau interageren actoren met elkaar over de inrichting van nieuwe processen, systemen en structuren. De kwaliteit van dat proces en de mate waarin er congruentie is tussen die zienswijzen zullen een effect hebben op het verloop en de uitkomsten van projecten (Oosterbaan, 2009). Gebrekkig of onduidelijk geformuleerde doelstellingen worden in de

literatuur, bijvoorbeeld, in verband gebracht met gebrekkige projectprestaties (Al-Mashari en Zairi, 1999).

- De interactie tussen actoren die beroep doen op hun interpretatieve schemata wordt tegelijkertijd gedetermineerd door de toegepaste methodiek van projectmatig werken (regels en normen daarover in de organisatie) en de verdeling van hulpbronnen (wie neemt bijvoorbeeld de projectleiding op zich?). De drie types van structurerende eigenschappen moeten dus in samenhang worden gezien (zie infra en supra). In de literatuur identificeren we de volgende verbanden:
 - De sjablonen van projectmatig werken zullen bijvoorbeeld mede determineren hoe communicatieprocessen verlopen en de wijze waarop interpretatieve schemata worden gedeeld tussen actoren. Wanneer de organisatie bijvoorbeeld opteert voor een procesbenadering (zie supra: van Veenstra en Janssen, 2010), waarbij draagvlakcreatie en consensus zoeken cruciale elementen zijn, dan kunnen we een groter aantal interacties en communicatieprocessen verwachten tussen actoren terwijl bij een klassieke projectbenadering, de zienswijzen van één actor of groep van actoren sterk kan doorwerken op de definiëring van projectdoelstellingen.
 - Een gelijkaardige opmerking geldt voor de wijze waarop ICT-systemen worden geselecteerd, ontwikkeld en geïmplementeerd. Volgens de klassieke watervalmethode zal er in eerste fase sterk worden ingezet op een globale projectdefinitie en de formulering van projectdoelstellingen. Volgens een meer iteratieve aanpak zal dat proces van doelformulering in verschillende fasen verlopen, vanuit de ervaringen en evaluaties van eerdere ontwikkelingsfasen (zie supra).
 - De posities en rollen van actoren zullen doorwerken op wie, tijdens de formulering van projectdoelstellingen, aan zet is en de keuzes determineert. Wanneer een middenmanager als projectleider wordt aangesteld, kan dat leiden tot andere zienswijzen op de herinrichting van processen en systemen, in vergelijking met wanneer de ICT-dienst de projectleiding op zich zou nemen.

B. De verdeling van hulpbronnen

Op het projectniveau verwijzen hulpbronnen naar de resources waarover actoren beschikken. De volgende elementen en variabelen verdienen onze aandacht:

- *Welke projectactoren vervullen welke rol en hoe kunnen we die rol verklaren vanuit de hulpbronnen waarover deze actoren beschikken?*
 - Wat is bijvoorbeeld de positie van het politieke leiderschap? Interfereren zij actief in de uitwerking van projecten of blijven ze op afstand van de projectmatige uitwerking eens

de strategische doelstellingen zijn geformuleerd? Geven zij bijvoorbeeld een mandaat aan de stafdienst om processen organisatiebreed in kaart te brengen? Welke financiële resources voorzien zij bij het initiëren van projecten?

- Volgt het ambtelijke managementteam de verschillende projecten op? Sturen zij het geheel van projecten aan en mandateren zij bepaalde actoren om keuzes inzake de prioritering van projecten vast te leggen? In welke mate betreft het MAT de ICT-dienst bij het vastleggen van de uit te voeren projecten? Luftman (1996) wijst er bijvoorbeeld op dat de mate waarin de ICT-dienst kan wegeen op de prioritering van (ICT-)projecten doorwerkt op de afstemming tussen ICT en organisatie.
- Welke expertise brengen consultants, de ICT-dienst en / of de interne stafdienst in bij projecten en wat zijn de implicaties daarvan voor het leiderschap bij de implementatie van projecten?
- *Wat is de impact van de verdeling van resources op de dynamiek op het projectniveau?*

De verdeling van hulpbronnen heeft impact op de dynamiek van menselijk handelen tussen projectactoren. Vanuit de structuratietheorie en de literatuur identificeren we de volgende elementen:

- Er is een verband tussen de verdeling van hulpbronnen en de interpretatieve schemata van actoren. De verdeling van hulpbronnen structureert wie welke rol vervult op het projectniveau of wie de projectleiding op zich neemt op basis van het mandaat dat leidinggevend en aan de projectleider geven. Op die manier gaat er ook effect uit op welke interpretatieve schemata op het projectniveau aan bod komen, wie wordt gehoord, wie welke stem heeft bij het nemen van beslissingen, wie zijn overtuigingen en zienswijzen kan doorvoeren en wie niet (lees: Greenwood en Hinings, 1996).
- De verdeling van hulpbronnen determineert de capaciteit van organisaties om projectmatig veranderingen te initiëren. In de literatuur duiken er verschillende faalfactoren op van projectmatig werken, die betrekking hebben op de capaciteit van organisaties. In hun reviewartikel verwijzen Al-Mashari en Zairi (1999) naar problemen gerelateerd aan planning en projectmanagement, gebrekkige focus en doelstellingen, ineffectief procesherontwerp, gebrekkige aansturing van consultants, gebrek aan capaciteit om processen te herontwerpen, enzovoort. Die factoren tonen het verband tussen interne capaciteit en de verdeling van hulpbronnen, bijvoorbeeld:
 - Beschikken de projectactoren over voldoende tijd om te investeren in de uitwerking van projecten?

- Is er voldoende expertise in de organisatie om op een effectieve manier aan procesanalyse en herontwerp te doen en om ICT-systemen met elkaar te koppelen?

C. Normen en regels

In de literatuur duiken meerdere factoren op die verwijzen naar interne regels en normen met doorwerking op de projectdynamiek:

- De besluitvorming op projectniveau. Welke gewoonten en gebruiken zijn er in de organisatie inzake besluitvorming op het projectniveau. Wie hakt, bijvoorbeeld, de knopen door inzake de aankoop van een nieuw ICT-systeem? Chan (2002) verwijst naar *'IT decision – making rights'* en de mate waarin de interne ICT-dienst is gecentraliseerd of gedecentraliseerd over de verschillende lijndiensten. Brown en Magill (1994) maken een onderscheid tussen een gecentraliseerde, een gedecentraliseerde en een hybride ICT-structuur. Hun onderzoek wees er op dat organisaties met een gedecentraliseerde ICT-structuur zich ook kenmerkten door lijndiensten met een sterke autonomie inzake ICT-beslissingen en een organisatiestrategie die gediversifieerd was naargelang de verschillende producten en diensten van de organisatie.
- De aard van het projectmanagement: in de literatuur duiken een reeks van factoren op die verband houden met de aard van het projectmanagement. Al-Mashari en Zairi (1999) verwijzen naar *'Effective Planning and Use of Project Management Techniques'*: deze variabele verwijst naar de sjablonen van projectmanagement in de organisatie en de mate waarin er in de organisatie een traditie is inzake het plannen van projecten. Hoe sterker die planning, hoe sterker de voorspelbaarheid van projecten en de dynamiek van handelen in die projecten wordt: actoren kennen hun rol, er is een duidelijke projectstructuur met verantwoordelijkheden en toegekende taken, enzovoort. Indien die projectplanning en projectmatig eerder zwak is uitgebouwd, met onduidelijk gedefinieerde rollen en een zwakke structuur, zullen interactieprocessen op dat niveau en de uitkomst van de processen veel minder voorspelbaar worden.

D. Technologie als structurerende kracht

ICT is op het projectniveau niet alleen object van structuratieprocessen maar het structureert ook zelf de interactiepatronen op dat niveau. Die structurerende eigenschap komt op verschillende manieren tot uiting:

- De ingebouwde keuzes, denkbeelden, overtuigingen structureren de verdere ontwikkeling en operationalisering van de technologie tijdens de implementatie in de organisatie. De ontwikkelaars van een ICT-systeem zullen bijvoorbeeld bepaalde keuzes hebben gemaakt m.b.t.

de technische standaarden van het systeem. Die standaarden zullen sturend zijn voor de beslissings- en keuzeprocessen m.b.t. inzet van het systeem in de organisatie en de wijze waarop het systeem in de organisatie kan worden ingezet.

- In samenhang met het voorgaande moet ook de aard van de geselecteerde technologie in rekening worden genomen. De aard van de ICT-systemen die op het projectniveau worden geselecteerd kan verschillen en andere structurerende effecten genereren. ICT-systemen kunnen bijvoorbeeld verschillen vertonen m.b.t. de mate waarin ze nog aanpassingsmogelijkheden (“parametriseren”) toelaten tijdens de implementatiefase: sommige systemen zijn kant en klaar bij aankoop en laten nog weinig aanpassingen toe, terwijl er bij andere systemen nog veel mogelijkheden zijn om het systeem aan te passen.
- Het gebruik van systemen door uitvoerende actoren in de organisatie is object van analyse op het uitvoerende niveau (zie infra), maar het staat wel niet geheel los van het projectniveau. Gebruik en ontwikkeling van technologie kunnen immers nooit geheel los van elkaar worden gezien. Tijdens het gebruik zullen actoren mogelijks problemen ervaren met de gebruikte technologie, nieuwe mogelijkheden ontdekken, enzovoort. Die dynamiek zorgt mogelijks voor nieuwe ICT-veranderingsprojecten.

3.2.3 *De mate van afstemming op het projectniveau*

Hoe conceptualiseren we de mate van afstemming tussen ICT en organisatie op het projectniveau? Die vraag staat centraal in de onderstaande paragrafen.

Ten eerste gaat aandacht uit naar de dynamiek van individuele projecten. Op het niveau van de afzonderlijke projecten kijken we de mate waarin er tijdens een project overeenstemming is (gegroeid) over de doelstellingen van het project, over de reorganisatie van structuren of processen en / of de ontwikkeling en inrichting van nieuwe systemen.

Ten tweede kijken we naar de verhouding en interactie tussen verschillende projecten op basis van de volgende vragen: in welke mate merken we interactieprocessen op die gericht zijn op het bereiken van congruentie tussen verschillende projecten? In welke mate evalueren projectactoren de afstemming en timing van verschillende projecten als voldoende? Waarborgt het gehanteerde sjabloon van projectmatig werken die afstemming? Dit zijn de vragen die op dit niveau centraal staan.

Ten derde kijken we naar de verhouding tussen strategische doelstellingen en de projectdoelstellingen. Op die manier krijgen we zicht op hoe strategische ambities al of niet congruent zijn met projectdoelstellingen en vice versa. Jenkin en Chan (2006) definiëren in dat

verband 'IT project Alignment' "*as the degree to which an IT project's deliverables are congruent with the organization's IT strategy and the project's objectives.*". De centrale vraag is hier: welke beelden, aannames en overtuigingen, over de inrichting van processen, structuren en ICT-systemen hanteren actoren op het strategische en het projectniveau? In welke mate zijn die beelden en overtuigingen congruent?

3.3 De interactie tussen ICT en organisatie op het uitvoerende niveau

Op het uitvoerende niveau verschuift de aandacht naar de manier waarop uitvoerende medewerkers met ICT-systemen werken, het werk organiseren en uitvoeren.

3.3.1 Human agency op het uitvoerende niveau

Uit onderzoek (zie bijvoorbeeld: Orlikowski, 1992) blijkt overduidelijk dat ICT en organisatie met elkaar verder interageren op het uitvoerende niveau. Deze gedachte staat centraal in de conceptualisering van het menselijk handelen op dit niveau.

A. Het object van interactie

Uitvoerende medewerkers zijn geen objecten die compleet worden gedetermineerd door ICT-systemen, ontwikkelde structuren en processen. Integendeel, op het uitvoerende niveau ontstaan nieuwe impulsen die de interactie tussen ICT en organisatie beïnvloeden. Er vinden interactieprocessen plaats tussen uitvoerende medewerkers en hun middenmanagers over hoe het werk moet uitgevoerd worden, over hoe van bovenaf bedachte en geïmplementeerde structuren geïnterpreteerd en geëvalueerd moeten worden, over hoe uitvoerende medewerkers aan de slag gaan met geïmplementeerde systemen en hoe ze die systemen evalueren op hun waarde voor het werk dat ze moeten uitvoeren. Die processen kunnen resulteren in nieuwe dynamiek: medewerkers kunnen een nieuw ICT-systeem, bijvoorbeeld, als nuttig ervaren en er mee in de slaag gaan, zoals de ontwikkelaars van het systeem dat beoogden, maar middenmanagers kunnen bijvoorbeeld helemaal niet opgezet zijn met dat nieuwe systeem omdat ze er andere opvattingen, zienswijzen en overtuigingen op na houden over hoe het werk moet worden uitgevoerd. Dat is slechts één scherp gesteld voorbeeld van hoe nieuwe dynamiek kan ontstaan op het uitvoerende niveau. Om die dynamieken te vatten, moeten we oog hebben voor het volgende:

- Hoe voeren medewerkers het werk uit? Welke systemen gebruiken ze (niet)? In welke mate zijn de processen binnen de dienst gedefinieerd en gestandaardiseerd? Hoe is de werking van de diensten structureel ingericht? We hanteren de driedeling tussen processen, structuren en ICT-systemen om de werking van diensten in kaart te brengen:
 - Ten eerste bestuderen we de werkprocessen. Het begrip '*business process*' definiëren we als "*a group of tasks that together create a result of value to a customer*" (Hammer,

1990). We kijken zowel naar formele proceskenmerken, i.e. de procesarchitectuur¹², als naar de reële proceskenmerken. Deze beschrijving omvat de verschillende processen in de dienst en de dienstoverschrijdende processen waarbij de diensten betrokken zijn, de processtappen en de taken die daarbij moeten worden uitgevoerd.

- Ten tweede brengen we de structuur in kaart. Een eerste aspect is de mate van specialisatie en differentiatie. Beide begrippen worden door Vallet en De Rynck (2005) als volgt omschreven: *“Met specialisatie en differentiatie (in het kader van de structuur van de organisatie) bedoelen we de mate waarin de stadsorganisatie in haar structuur al dan niet een trend vertoont naar opdeling van de structuur voor taakeenheden voor specifieke taken en/of een trend naar uitbreiding met onderdelen voor specifieke taken die voorheen niet in de organisatie aanwezig waren.”*. Een tweede element is de mate van opdeling tussen de front- en backofficefuncties. De scheiding van front- en backofficefuncties is een ingrijpende verandering en een typisch element van nieuwe dienstverleningsmodellen. Organisaties kunnen daarbij kiezen voor een stapsgewijze implementatie, waarbij de front- en backofficefuncties van oude diensten worden uiteen getrokken en ondergebracht in front- en backofficeafdelingen of voor een radicale kanteling, waarbij in één beweging het onderscheid tussen front- en backofficefuncties wordt ingevoerd voor alle lijndiensten. Een derde element heeft betrekking op de mate van integratie in de frontoffice. De mate van integratie of fragmentatie komt tot uiting in het aantal intakepunten en het aantal producten en diensten die bij een frontoffice-entiteit kunnen geïnitieerd worden. Een vierde parameter heeft betrekking op de mate van samenwerking met of de betrokkenheid van externe partijen.
- Ten derde beschrijven we de ICT – huishouding. De focus ligt zowel op de plannen of de ICT-architectuur¹³ als op de reële manieren van werken met ICT. We bestuderen hoe stedelijke ambtenaren reëel werken met technologie en in welke mate dat gebruik overeenstemt met of afwijkt van de verwachtingen, bijvoorbeeld t.a.v. het gebruik van technologie en de manieren van werken die waren voorzien in het implementatieplan. We beschrijven de mate waarin en hoe technologische toepassingen en systemen

¹² De procesarchitectuur beschrijft hoe de processen van de organisatie – vanuit formeel oogpunt – zijn ingericht. Dijkman, Vanderfeesten en Reijers. (2011) definiëren een Business Process Architectuur als volgt: *“A business process architecture is an organized list of business processes and their interrelationships, where guidelines determine how these processes should be designed.”*. Met andere woorden, een procesarchitectuur beschrijft de processen van een organisatie, de relaties tussen processen en de principes of het plan van een organisatie in relatie tot hoe de processen moeten worden ingericht.

¹³ Het begrip IT-architectuur is niet eenduidig gedefinieerd maar er is wel een zekere consensus in de literatuur. De definitie van Strnadl (2001: 68) bouwt op die consensus: *“IT Architecture comprises the set of significant decisions concerning the (high level) structure of all elements comprising the enterprise IT function including software elements, externally visible properties of the elements, and relationships amongst them.”*.

voorgaande procescomponenten ondersteunen en de verwachtingen van het management over hoe medewerkers omgaan met de technologie.

- In welke mate is er overeenstemming tussen (van bovenaf) gedefinieerde processen, werkwijzen, structuren en ontwikkelde ICT-systemen en de reële manieren van werken op de werkvloer? Voeren medewerkers het werk uit zoals bedoeld? Gebruiken ze de functionaliteiten van ICT-systemen zoals bedoeld door de ontwikkelaars? Voeren ze het werk uit zoals de processen zijn gedefinieerd?

B. Uitvoerende actoren en de aard van de interactieprocessen

Hoe conceptualiseren we de impulsen die vanuit uitvoerende medewerkers uitgaan op de interactie tussen ICT en organisatie? Wat is de aard van die processen en welke actoren zijn er bij betrokken?

- De focus ligt op handelingspatronen van uitvoerende medewerkers, hetzij individuele medewerkers die bepaalde werkhandelingen uitvoeren of met een ICT-systeem werken, hetzij interacties tussen uitvoerende medewerkers onderling of tussen uitvoerende medewerkers en hun middenmanagers. Handelingspatronen verwijzen daarbij naar de wijze waarop medewerkers het werk uitvoeren, de taken reëel verdelen, met ICT-systemen aan de slag gaan (zie supra). Interactieprocessen verwijzen naar communicatie- en zingevingsprocessen tussen actoren, waarbij actoren de introductie van (nieuwe) ICT-systemen, werkprocessen en structurele kenmerken interpreteren en evalueren, daarover van gedachten wisselen, betekenis geven aan het nut en de meerwaarde van die werkwijzen en systemen, waarbij er impact uitgaat op de handelingspatronen van uitvoerende medewerkers.
- We benaderen ICT als *'technology in practice'*¹⁴ (Orlikowski, 2000: 48). Hierboven situeerden we het onderscheid tussen *'technology als artefact'* en *'technology in practice'*. Op het uitvoerende niveau staat de *'technology in practice'* centraal. Dat verwijst naar hoe medewerkers, eens ICT geïmplementeerd is, met die ICT aan de slag gaan: *"In this aspect it may be termed a technology-in-practice, to refer to the specific structure routinely enacted as we use the specific machine, technique, appliance, device, or gadget in recurrent ways in our everyday situated activities."* In die zin kunnen we spreken van bottom-up impulsen die uitgaan op de interactie tussen ICT en organisatie.
- We bestuderen de uitkomsten van handelingspatronen en interactieprocessen. We onderscheiden een aantal alternatieven (Orlikowski, 1992):

¹⁴ Het concept 'Technology in practice' is een verrijking van Orlikowski t.a.v. haar SMIT – model (zie supra). In dat SMIT – model worden de structurele of institutionele eigenschappen rechtstreeks beïnvloed door technologie. Eens de technologie is ontworpen en gebruiksklaar is, gaat het SMIT - model uit van een stabiele toestand: de technologie is gestabiliseerd. In een later werk (Orlikowski, 2000: 405), verlaat ze echter de idee van technologie in een stabiele toestand: *"it neglects the empirical evidence that people can (and do) redefine and modify the meaning, properties, and applications of technology after development."*

- Interactieprocessen en handelingspatronen stemmen overeen met bedoelde manieren van werken.
- Interactieprocessen en handelingspatronen leiden tot afwijkende manieren van werken.
- Interactieprocessen en handelingspatronen genereren nieuwe manieren van werken.

3.3.2 Structurerende eigenschappen op het uitvoerende niveau

Handelingspatronen en interactieprocessen tussen uitvoerende actoren vinden niet plaats in een vacuüm maar zijn object van structurerende eigenschappen die de patronen en processen op het uitvoerende niveau structureren. Orlikowski (2000: 409) stelt op basis van haar lezing van Giddens: *“In social life, actors do not enact structures in a vacuum. In their recurrent social practices, they draw on their (tacit and explicit) knowledge of their prior action and the situation at hand, the facilities available to them (e.g., land, buildings, technology), and the norms that inform their ongoing practices, and in this way, apply such knowledge, facilities, and habits of the mind and body to “structure” their current action.”*. Die doorwerking staat centraal in de onderstaande paragrafen.

A. Interpretatieve schemata

Interpretatieve schemata hebben op dit niveau betrekking op de overtuigingen, frames en zienswijzen die uitvoerende medewerkers er op na houden inzake:

- de procesmatige afhandeling van het werk, de stappen die daarbij gezet moeten worden en aspecten van afstemming en samenwerking met andere actoren om de taak af te handelen.
- de bijdrage die ICT moet leveren aan de afhandeling van het werk.
- de bijdrage die de in gebruik zijnde ICT-systemen leveren aan de afhandeling en organisatie van het werk.
- de wijze waarop de burger moet behandeld worden, bijvoorbeeld de mate waarin er moet teruggekoppeld worden naar de burger.

Hoe moeten we de doorwerking van interpretatieve schemata op de dynamiek van menselijk handelen op het uitvoerende niveau vatten? Een aantal elementen verdienen onze aandacht:

- Interpretatieve schemata moeten in samenhang worden gezien met de andere structurerende eigenschappen. Uitvoerende medewerkers kunnen er bijvoorbeeld een andere zienswijze (interpretatief schema) op nahouden dan de ontwikkelaars van het systeem. De mate waarin die zienswijzen leiden tot een afwijkend gebruik van het systeem zal niet alleen afhangen van het bestaan van dat alternatieve interpretatieve schema maar ook van regels en normen, de verdeling van hulpbronnen en de kenmerken van de technologie. In welke mate laat het ICT-systeem bijvoorbeeld een afwijkend gebruik toe? Die vraag verwijst naar de interpretatieve

flexibiliteit van systemen of de mate waarin het ICT-systeem een bepaald gebruik afdwingt of ruimte laat voor alternatieve werkwijzen. E-mail, bijvoorbeeld, is een systeem dat veel ruimte laat om het systeem op verschillende manieren te gebruiken. Bij ICT-systemen waarbij processen in *workflows* zijn omgezet, is dat veel minder het geval. Hetzelfde geldt voor de verdeling van hulpbronnen. In welke mate beschikken uitvoerende diensten bijvoorbeeld over autonomie? Hetzelfde geldt voor regels en normen: in welke mate is er bijvoorbeeld controle op uitvoerende medewerkers door het management en hoe werkt die controle door op de uitvoering van het werk?

- Om de interpretatieve schemata van uitvoerende actoren te begrijpen, is het noodzakelijk om te kijken naar het projectniveau en de betrokkenheid van uitvoerende medewerkers op dat niveau. Zijn uitvoerende medewerkers actief betrokken geweest bij het bedenken van nieuwe werkwijzen, bij de ontwikkeling en implementatie van systemen? In welke mate zijn hun zienswijzen, overtuigingen en assumpties over het werk reeds object van interactie geweest op dat projectniveau en hoe werkte die betrokkenheid door?

B. De verdeling van hulpbronnen

Op het uitvoerende niveau verwijst de verdeling van hulpbronnen naar de resources waarover uitvoerende diensten en medewerkers beschikken en die hun handelingspraktijken en interacties beïnvloeden. We geven een aantal voorbeelden:

- Een belangrijke hulpbron is de ‘beheersmatige autonomie’ van lijndiensten: wat is bijvoorbeeld het mandaat van lijndiensten om autonoom te beslissen over de aankoop van nieuwe systemen en hoe is die autonomie doorheen de tijd toe- of afgenomen? Hoe werkt dat door op de inzet van ICT in de diensten? Tarafdar en Qrunfleh (2009: 344) stellen bijvoorbeeld vast dat het van belang is om de beslissingsprocessen van de ICT-dienst af te stemmen op de beslissingsprocessen binnen de lijndiensten.
- Een relevante hulpbron is de formele en informele autoriteit van middenmanagers in de organisatie: in welke mate kunnen zij wegen op de beslissingen aan de top of bij stafdiensten inzake de werking van de diensten en de inzet van ICT.

C. Normen en regels

Regels en normen verwijzen op het uitvoerende niveau naar structurerende factoren die, indien handelingspatronen van uitvoerende actoren niet in overeenstemming zijn met die regels en normen, kunnen leiden tot sancties. Het gaat zowel om formele regels en normen als informele regels en normen. Een aantal voorbeelden:

- Normen en regels verwijzen naar de cultuur in uitvoerende diensten. Welke waarden en normen overheersen er, bijvoorbeeld, in die diensten inzake de wijze waarop de burger moet worden behandeld? Normen en regels hebben hier een sterk informeel karakter.
- Meer formeel van aard is bijvoorbeeld de mogelijke impact van een interne dienstnota die bepaalde manieren van werken stipuleert. Wanneer het management inzet op de controle van de naleving van die dienstnota, kan dat het gedrag van uitvoerende medewerkers beïnvloeden.

D. Technologie als structurerende kracht

Hoe structureert ICT de handelingspatronen van uitvoerende medewerkers? Deze vraag staat centraal in deze paragraaf en impliceert dat we meerdere elementen bestuderen:

- Een eerste element is de aard van de ICT-systemen. ICT-systemen kunnen in meerdere opzichten van elkaar verschillen. Eén verschil heeft betrekking op de mate van interpretatieve flexibiliteit of de mate waarin ICT-systemen variatie in gebruik toelaten. Hoe hoger die mate van interpretatieve flexibiliteit, hoe groter de kans op nieuwe dynamieken in de uitvoering. Hoe kleiner, hoe sterker de structurerende werking van systemen op het handelen van uitvoerende actoren.
- Een tweede element is dat uitvoerende medewerkers niet blind zijn voor technologische innovaties in en buiten hun organisatie. Ze zien bepaalde systemen opduiken in andere organisaties, worden geconfronteerd met nieuwe, vrij beschikbare internetsystemen en technologieën. Vanuit dat technologisch potentieel in hun omgeving gaat een structurerende kracht uit. Het beïnvloedt hun interpretatieve schemata, zienswijzen, overtuigingen over de uitvoering van het werk. Die doorwerking brengen we in kaart: ze wijst er ons mogelijk op hoe bottom-up nieuwe technologieën en ICT-systemen in de organisatie worden gebracht.

3.3.3 De mate van afstemming op het uitvoerende niveau

Ook op het uitvoerende niveau evalueren we de mate van afstemming. Deze evaluatie kent drie dimensies:

- De mate van congruentie of incongruentie tussen actoren op het uitvoerende niveau: in welke mate is er een gedeelde cultuur op het uitvoerende niveau over de inzet van ICT, over de kwaliteit waaraan de dienstverlening moet beantwoorden, over de te volgen werkwijzen en procedures, enzovoort.
- De mate van congruentie of incongruentie tussen actoren op het uitvoerende niveau en het projectniveau: in welke mate stemmen interpretatieve schemata van uitvoerende actoren

overeen met de interpretatieve schemata van projectactoren die in de ICT-systemen, structuren en processen, waarmee uitvoerende medewerkers aan de slag gaan, zijn ingebouwd?

- De mate van congruentie of incongruentie tussen actoren op het uitvoerende niveau en het strategische niveau. In welke mate stemmen interpretatieve schemata van uitvoerende actoren overeen met de interpretatieve schemata van strategische actoren?

3.4 *Synthese van het Business – ICT interactiemodel*

Onderstaande tabel vat het Business – ICT interactiemodel samen.

	Het strategische niveau	Het projectniveau	Het uitvoerende niveau
Menselijk handelen	<p>Actoren: welke actoren zijn betrokken bij het definiëren van de visie en de strategische doelstellingen inzake ICT en dienstverlening? Wat is hun rol?</p> <p>Interactieprocessen: De aard en dynamiek van formele en informele strategische planningsprocessen.</p> <p>Object van interactie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Strategische visies en doelstellingen inzake ICT en organisatie - Organiseatiekenmerken met doorwerking op de interactiepatronen op strategisch niveau, bijvoorbeeld het model van besluitvorming aan de top 	<p>Actoren: welke actoren zijn betrokken bij ICT- en organisatieprojecten en wat is de rol van deze actoren?</p> <p>Interactieprocessen: de aard en dynamiek van projecten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projectsjabloon: proces- of projectaanpak? - ICT-ontwikkelmethode: watervalmethode of iteratieve aanpak? - Rollen van actoren, bijvoorbeeld de betrokkenheid van middenmanagers - Omvang van de projecten <p>Object van interactie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Selectie, ontwikkeling, aankoop, implementatie van ICT-systemen - De ontwikkeling van nieuwe structuren en processen - De simultane verandering van processen, structuren en ICT-systemen 	<p>Actoren: uitvoerende actoren en hun middenmanagers</p> <p>Interactieprocessen: de aard en dynamiek van projecten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Handelingspatronen van uitvoerende medewerkers - Interactieprocessen tussen uitvoerende medewerkers onderling en / of hun middenmanagers <p>Object van interactie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gebruik van ICT-systemen: technology / ICT in use - De procesmatige afhandeling van het werk - Structurele aspecten zoals de taakverdeling - Afwijkingen of overeenstemming tussen reële en beoogde en opgelegde manieren van werken
Structurende eigenschappen	<p>Interpretatieve schemata:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Focus: overtuigingen, zienswijzen, denkbeelden van strategische actoren en de dynamiek daarin - Mate van con- of divergentie tussen interpretatieve schemata <p>Verdeling van hulpbronnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formele beslissingsbevoegdheden - Informele beslissingsstructuur - Steun t.a.v. strategische visies en doelstellingen - Kennis en expertise van strategische actoren - ... 	<p>Interpretatieve schemata:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Focus: overtuigingen, zienswijzen, denkbeelden van projectactoren en de dynamiek daarin - Interpretatieve schemata over: <ol style="list-style-type: none"> (1) De inrichting van structuren, processen en ICT (2) De wijze waarop projectmatig moet worden gewerkt - Mate van con- of divergentie tussen interpretatieve schemata <p>Verdeling van hulpbronnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rollen en beslissingsbevoegdheden van actoren tijdens projecten - Mandaat van projectactoren om te sturen en te veranderen 	<p>Interpretatieve schemata:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Focus: overtuigingen, zienswijzen, denkbeelden van uitvoerende actoren - Interpretatieve schemata over de inrichting van structuren, processen en ICT <p>Verdeling van hulpbronnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beheersmatige autonomie - Expertise bij de lijndiensten <p>Normen en regels:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Traditie en cultuur van beheersmatige vrijheid op het uitvoerende niveau - Cultuur van controle op de werking van de uitvoerende diensten

	<p>Normen en regels:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Historiek en traditie van relaties tussen strategische actoren en de ICT-dienst - Tradities inzake strategische planning - Tradities van interesse in ICT en dienstverlening bij strategische actoren ... 	<ul style="list-style-type: none"> - De expertise die projectactoren inbrengen - ... <p>Normen en regels:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sjabloon van projectmanagement in de organisatie: rollen van actoren, planning, timing, opvolging, enz. 	
Technologie als structurerende kracht	<ul style="list-style-type: none"> - Doorwerking van de mogelijkheden van (nieuwe) ICT-systemen en evoluties op de interpretatieve schemata van strategische actoren en de interactieprocessen tussen die actoren - Doorwerking van gemaakte strategische ICT-keuzes op de interactieprocessen op dat niveau 	<ul style="list-style-type: none"> - Doorwerking van de in de ICT-systemen ingebouwde keuzes, overtuigingen, enz. op de projectdynamiek - De aard van de technologie, bijvoorbeeld: de mate waarin er ruimte is voor parametrisering tijdens de implementatie ... 	<ul style="list-style-type: none"> - Doorwerking van de in ICT-systemen ingebouwde keuzes, overtuigingen, enz. op het handelen van uitvoerende actoren - De aard van de technologie: in welke mate is de technologie interpretatief flexibel?
Afstemming	De mate van afstemming als de mate waarin er congruentie is tussen de interpretatieve schemata van strategische actoren	De mate van afstemming als: <ol style="list-style-type: none"> (1) De mate van con- of divergentie tussen interpretatieve schemata van projectactoren over de finaliteit van projecten (2) De mate van con- of divergentie tussen interpretatieve schemata van projectactoren tussen verschillende projecten (3) De mate van con- of divergentie tussen strategische doelstelling en project-doelstellingen 	De mate van afstemming als: <ol style="list-style-type: none"> (1) De mate van con- of divergentie tussen de interpretatieve schemata van uitvoerende actoren en de dominerende interpretatieve schemata op het strategische en projectniveau.

Tabel 1: Samenvatting van het Business – ICT interactiemodel

Hoofdstuk 3

Operationalisering van het Business – ICT interactiemodel

Operationalisering van het Business – ICT interactiemodel

The proof of the pudding is in the eating. De uitdrukking verwijst hier naar het feit dat de waarde van het Business – ICT interactiemodel tot uiting zal komen wanneer we er in empirisch onderzoek mee aan de slag gaan. In dit hoofdstuk ontwikkelen we daarom een casestudiedesign. De finaliteit van dat casestudiedesign is tweeledig:

- De belangrijkste functie van het casestudiedesign en –onderzoek is de test van het model. De leidende onderzoeksvraag daarbij is: wat is de waarde van het Business – ICT interactiemodel om de interactie tussen ICT- en organisatieveranderingen in de Vlaamse stadsbesturen te begrijpen?
- De tweede functie van het casestudiedesign en –onderzoek is om de constructen, concepten en begrippen uit het model, die zich kenmerken door een hoge mate van abstractie, empirisch te illustreren en betekenis te geven. Siggelkow (2007: 22) verwijst naar deze functie van casestudieonderzoek: *“a proposed theory may posit that construct A leads to outcome B, but since A is a “construct,” the reader often wonders what A is in real life. How would one measure A? How would one know that the empirical variable that one has obtained really captures A? By seeing a concrete example of every construct that is employed in a conceptual argument, the reader has a much easier time imagining how the conceptual argument might actually be applied to one or more empirical settings.”*.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- We schetsen beknopt de dominante onderzoeksmethodologie die in bestaand Business – ICT onderzoek wordt gehanteerd en positioneren onze methodologische keuzes daartegenover.
- We motiveren onze keuze voor een casestudiedesign, de geselecteerde casuseenheid, casussen en de selectie van de twee stadsbesturen.
- We operationaliseren het uitgewerkte Business – ICT interactiemodel tot een onderzoeksinstrument waarmee we empirisch aan de slag kunnen gaan.
- We reflecteren over de betrouwbaarheid en de interne en externe validiteit van de ontwikkelde onderzoeksmethodologie.

1. Methodologische gevolgen van het ontwikkelde Business – ICT interactiemodel

In de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur duiken een aantal methodologische keuzes en praktijken op. We vatten ze in deze paragraaf samen en contrasteren ze vervolgens met onze methodologische keuzes:

- *Afstemming als objectief vast te stellen gegeven.* In het overgrote deel van de Alignmentliteratuur overheerst de idee dat Alignment een objectief¹⁵ gegeven is, dat eenduidig kan worden gemeten. Ciborra (1997) is kritisch over deze zienswijze en merkt op: *“Much of the alignment discussion naïvely assumes that enterprise reality can be captured objectively and can be controlled and made predictably via linear cause and effect chains.”*¹⁶
- In Alignmentonderzoek wordt aan de organisatie- en ICT-managers gevraagd hoe zij de mate van Alignment evalueren. De doelstellingen van managers domineren als referentiepunt en er wordt consensus veronderstelt over de doelstellingen: *“macht en politiek [zijn] gelijk gesteld met de autoriteit van het management en deze autoriteit wordt niet in vraag gesteld”* (Maes, 2012).
- *De mate van afstemming gemeten vanuit een end-state-benadering:* *“In general, the process view of alignment has been underrepresented in research to date, given the widespread acknowledgement that alignment is an ongoing activity.”* (Chan en Reich, 2007). Chan en Reich (2007) vinden de beperkte toepassing van een procesbenadering problematisch. Het verhindert volgens hen inzicht in de kenmerken van Alignmentprocessen en de nuances van die processen.¹⁷
- In de Alignmentliteratuur zijn er *verschillende modellen, meetinstrumenten en vragenlijsten ontwikkeld om de mate van Alignment te meten.* We geven op basis van het reviewartikel van Chan en Reich (2007) een overzicht:
 - *Vragenlijsten:* in de literatuur zijn er verschillende gestandaardiseerde vragenlijsten om de mate van Alignment te meten. Een voorbeeld is de vragenlijst van Kearns en Lederer

¹⁵ Chan en Reich (2007: 303) verwijzen bijvoorbeeld naar de *Effectiveness acid test*. Dat is een mathematische vergelijking van het volume van ICT-uitgaven voor de verschillende organisatieactiviteiten, uitgedrukt als een percentage van de verkoop. Alignment heeft dan betrekking op een evenredige verhouding tussen ICT-uitgaven voor bepaalde activiteiten en de bijdrage van die activiteiten aan de totale omzet.

¹⁶ Ciborra (1997) stelt verder: *“Researchers made multiple abstractions out of the muddling through and drifting; idealized tinkering and called it strategy; idealized technology as a controllable set of means and called it IT; granted to these concepts existence and essence, transformed them into boxes and traced a line between them. Then, they started the difficult journey back to the real world, and found difficulties in measuring “the strength of the line” or formulating prescriptions that would be followed by managers when tracing the line on the field of practice. They ingeniously provided more and more sophisticated representations of alignment, as more analytical and detailed maps for the actors to operate in the real world. To no avail: the higher conceptual detail remained confined to the world of idealized abstractions, but had little impact on the life worlds of business and organizations. The research wheel was turning on empty.”*

¹⁷ Chan en Reich (ibid.: 310) verwijzen naar het onderzoek van Campbell (2005) en beschouwen dat als exemplarisch voor hoe diepgaande studie van alignmentprocessen tot beter inzicht van de aard, het verloop en de uitkomsten van die processen kan leiden: *“To some extent, the work of Campbell (2005) has begun again ‘at the beginning’, employing grounded research techniques with the participants in alignment. This work questions the possibility of alignment, and sheds light on the ways that actors struggle with it. More grounded research like this is needed – work that questions the very possibility of alignment and allows the voices of the participants to be heard.”*

(2003). Zij ontwikkelden een vragenlijst met 12 items gericht op het evalueren van de mate van afstemming tussen de ICT- en organisatiedoelstellingen.

- *Mathematische modellen en berekeningen*: er zijn verschillende kwantitatieve modellen ontwikkeld om Alignment te evalueren. Day (1996) onderscheidt bijvoorbeeld 'Alignment metingen' (gericht op het indiceren van de mate van afstemming tussen ICT en de strategische doelstellingen), 'Alignment indexen' (een vergelijking van de ICT-activiteiten, ICT-processen en de organisatiedoelen), en de 'Effectiviteit acid test' (een vergelijking van de ICT-uitgaven van de verschillende lijndiensten en de bijdrage van de lijndiensten in de omzet).
- *Kwalitatieve metingen*: kwalitatieve evaluaties van Alignment komen voor in diverse vormen. Een voorbeeld is de studie van Reich en Benbasat (1996). Deze auteurs bestudeerden, op basis van een kwalitatief design, de afstemming van de formele ICT- en organisatiedoelen, de mate waarin actoren dezelfde doelstellingen hanteren en de congruentie tussen de ICT- en organisatievisie.

In welke mate verlaten wij deze methodologische principes en welke principes schuiven wij naar voren?

- Een *interpretatieve benadering* van de mate van Alignment. Via de koppeling aan de structuratietheorie opteren wij voor een interpretatieve onderzoeksbenadering. Deze benadering gaat niet uit van één objectief vaststelbare werkelijkheid, maar schuift een perspectief naar voren waarbij "*iedereen de werkelijkheid op zijn eigen manier en vanuit zijn eigen perspectief ziet*" (Van Thiel, 2010: 42). We beschouwen de mate van Alignment als een *subjectief gegeven* dat inzichtelijk kan worden gemaakt door actoren aan het woord te laten over de prestaties van de organisatie en de stedelijke dienstverlening, gekoppeld aan de inzet van ICT in de organisatie. Onze focus ligt niet enkel op managers en hun evaluaties. We brengen een breder pallet aan evaluaties in beeld (zie infra). Het voorgaande impliceert niet dat er geen ruimte is voor objectieve vaststellingen. Cijfermateriaal of interne evaluaties van processen kunnen er bijvoorbeeld op wijzen dat de invoering van een nieuwe ICT – systeem heeft geleid tot een toename van meldingen, een snellere behandelingstijd van die meldingen of meer gemelde problemen die ook effectief worden opgelost. Dat betreft objectieve vaststellingen. Van belang zijn hoe actoren die objectieve vaststellingen interpreteren en de betekenis die zij daaraan geven.
- In onze Business – ICT model wijzigt *de positie van de onderzoeker*. De onderzoeker inventariseert de verschillende zienswijzen over hoe een brede diversiteit van actoren in de

organisatie denken over de inzet van ICT, de afstemming van organisatie en ICT en de doorwerking daarvan op de prestaties. Op basis van die interpretaties en zienswijzen komt de onderzoeker tot een totaalbeeld van hoe de organisatie naar zichzelf kijkt inzake de afstemming van ICT en organisatie, en welke mechanismen (i.e. structurele eigenschappen) en handelingspatronen daar in negatieve of positieve zin toe bijdragen. Uit dat totaalbeeld synthetiseert de onderzoeker vervolgens de verschillen en overeenkomsten ('de mate van congruentie') in de zienswijzen van actoren, als basis om tot uitspraken te komen over de mate van afstemming. (zie ook Oosterbaan, 2009)

- We beschouwen de interactie tussen ICT en organisatie als *een continu proces*. Enkel door op de lange termijn te kijken naar het verloop en de uitkomsten van processen kunnen we tot inzicht komen in de patronen van interactie tussen ICT en organisatie op de verschillende niveaus en zien hoe vele kleine, grote, bottom-up en top-down aangestuurde veranderingen effecten hebben op de afstemming van ICT en organisatie. Een langetermijnperspectief moet ons toelaten om de afstemming tussen ICT en de organisatie genuanceerd te benaderen en te evalueren, door de vooruitgang van de organisatie, de percepties daarover in de organisatie, op meerdere niveaus en op de lange termijn te bestuderen.
- *Kwalitatief casestudieonderzoek*. Het Business – ICT interactiemodel pleit voor casestudieonderzoek. Het model impliceert dat de onderzoeker heel wat variabelen, op verschillende niveaus en relaties tussen die variabelen in kaart moet brengen. Casestudieonderzoek leent zich daar goed toe. Het laat ons toe om een breed spectrum aan actoren in de diepte te bevragen over de inzet van ICT in de organisatie, de veranderingshistoriek in detail in kaart te brengen, de uitkomsten van die processen en de percepties van actoren daarover in de organisatie te bestuderen.

2. De contouren van het casestudiedesign

Twee Vlaamse stadsbesturen, namelijk de steden Genk en Mechelen, vormen de casuseenheden. We motiveren de keuzes voor deze steden in de onderstaande paragraaf. Verschillende motiveringen zijn daarbij geïnspireerd op de inzichten van een exploratieve studie. Dat exploratieve onderzoek (zie bijlage 5) bestond uit een verkennend gesprek met één of twee ambtenaren van alle Vlaamse stadsbesturen, waarbij we de volgende elementen en variabelen in kaart brachten:

- De ambities en lopende processen van visievorming inzake de reorganisatie van de burgergerichte dienstverlening en de herinrichting van de ICT-huishouding.
- De veranderingshistoriek van de organisatie inzake de reorganisatie van de individuele dienstverlening en de ICT-huishouding.

- Een eerste en eerder tentatieve bevraging van hoe de geïnterviewde actoren de aanpak, inhoudelijke keuzes en uitkomsten van de reorganisaties inschatten en evalueren; en welke organisatiekenmerken volgens hen een rol speelden bij het begrijpen van die uitkomsten.

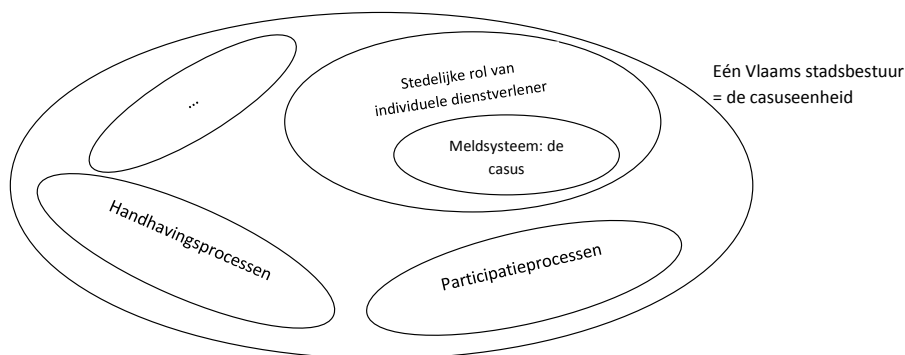
2.1 Vlaamse stadsbesturen als casuseenheid

Waarom toetsen we het ontwikkelde model in Vlaamse stadsbesturen? De motieven daarvoor zijn meervoudig:

- De inzet van ICT en de afstemming tussen ICT en organisatie is in de Vlaamse stadsbesturen nog maar beperkt object van analyse geweest. Onderzoek In Vlaanderen over de inzet van ICT in lokale besturen (zie onder meer: Rotthier, 2012; Boudry, De Rynck, Janssens en Rotthier, 2009; Rotthier, Boudry en De Rynck, 2006) en de ontwikkeling van de gemeentelijke en / of stedelijke individuele dienstverlening (zie onder meer: Janssens, Peeters en Verhaert, 2006; Noels, 2012) verliep langs gescheiden paden. Wanneer we deze literatuur analyseren, bemerken we dat de thematiek van dit proefschrift ongemoeid werd gelaten en onderzoek voornamelijk focuste op de kleinere besturen en de ontwikkeling van hun e-government. Dit proefschrift is ook verdiepend omdat we processen van ICT- en organisatieveranderingen en de interactie tussen ICT en organisatie in detail en op de lange termijn reconstrueren.
- De exploratie toont dat de Vlaamse stadsbesturen sinds meerdere jaren bezig zijn met het implementeren van nieuwe dienstverleningsmodellen en ICT-concepten. De interactie tussen ICT en organisatie evolueert en vertoont nieuwe patronen. Dat maakt ze, in het licht van de ambities van dit proefschrift, interessante organisaties om het ontwikkelde Business – ICT interactiemodel te testen.
- Stadsbesturen leveren vele verschillende individuele diensten met grote volumes, waarbij veel organisatie-eenheden betrokken zijn. In deze organisaties zijn de verwachtingen t.a.v. ICT groot. Digitalisering kan, omwille van de grote volumes, tot significante (efficiëntie)winst leiden.
- De exploratieve analyse toonde het streven van de stadsbesturen naar meer integratie in de frontoffice en stroomlijning van processen tussen de front- en backoffices. Dat impliceert dat we in deze organisaties goed zicht kunnen krijgen op de complexiteit die gepaard gaat met het reorganiseren van de individuele dienstverlening en de wijze waarop ICT, al of niet succesvol, bijdraagt aan de realisatie van de ambities.
- Een vierde argument is pragmatisch van aard. Binnen de onderzoeksgroep waarin dit proefschrift is tot stand gekomen, is er een lange traditie van onderzoek dat focust op de elektronische overheid binnen de Vlaamse lokale besturen. De onderzoeker en de opdrachtgever achtte het wenselijk om verder op de kennis van deze onderzoeksgroep te bouwen.

2.2 De casus en casuseenheid

De meldsystemen van de steden Genk en Mechelen vormen de casussen van dit proefschrift. De Vlaamse stadsbesturen zijn de casuseenheden. Figuur 6 stelt de verhouding tussen casuseenheid en casus visueel voor. Schram (2005) omschrijft een (burger)melding als volgt: *“Bij een melding signaleert de burger een bepaalde tekortkoming, maar de burger is op zich niet ontevreden over het optreden van de overheid en de overheid had de gemelde tekortkomingen redelijkerwijze niet kunnen voorkomen.”*. Burgermeldingen capteren een veelheid aan signalen van burgers, bijvoorbeeld situaties en problemen in verband met de wegeninfrastructuur en het groendomein.



Figuur 6: De casuseenheid en de bestudeerde casus

Welke motiveringen liggen aan de basis van onze focus op de meldsystemen?

- De exploratieve analyse wees er op dat verschillende steden de laatste jaren organisatorische en ICT-gerelateerde veranderingsprojecten hebben geïnitieerd om de prestaties van deze cluster van processen te optimaliseren, conform principes zoals toenemende klantgerichtheid, klantvriendelijkheid maar ook verhoogde efficiëntie en effectiviteit. Deze cluster van processen laat ons bijgevolg toe om de interactie tussen organisatie en ICT, inzake de individuele dienstverlening van de Vlaamse stadsbesturen, te bestuderen.
- De meldsystemen hebben betrekking op een groot volume aan meldingen. Dat vormt een extra argument om te focussen op deze procescluster. Door de grote volumes – meerdere duizenden informatiestromen op jaarbasis – hebben we te maken met een cluster van processen met reële impact op de prestaties van stedelijke organisaties.

De selectie van een cluster van processen heeft gevolgen voor het domein waarop onze uitspraken over de interactie tussen ICT en organisatie betrekking hebben:

- In relatie tot het strategische niveau gelden de uitspraken voor de ganse organisatie. We bestuderen op dit niveau hoe actoren strategische visies en doelstellingen formuleren, inzake de inzet van ICT en de inrichting van de dienstverlening, op het niveau van de ganse organisatie.

- Op het projectniveau focussen we op projecten met doorwerking op de stedelijke meldsystemen. Dat impliceert dat uitspraken over de interactie tussen ICT en organisatie op dit niveau in eerste instantie gerelateerd zijn aan de doorwerking ervan op de inrichting en de performantie van de meldsystemen. Desondanks zullen we ook tot generieke uitspraken komen over de kwaliteit van het projectmanagement in algemene zin. Het is immers onwaarschijnlijk dat alle bestudeerde projecten uitsluitend focussen op de reorganisatie van de meldsystemen. In de stad Mechelen, bijvoorbeeld, werd organisatiebreed een nieuwe website ontwikkeld. Dat project had organisatiebrede implicaties inzake de online dienstverlening, inclusief het meldsysteem.
- Vooral op het uitvoerende niveau zal het domein van de conclusies betrekking hebben op de bestudeerde cluster van meldprocessen. De focus op dit niveau ligt uitsluitend op diensten met een taakstelling inzake het meldingenbeheer. Mogelijks is de dynamiek die we binnen deze diensten vaststellen typisch voor deze diensten.

2.3 De keuze voor de stadsbesturen Genk en Mechelen als casuseenheden

Vlaanderen telt dertien stadsbesturen van wisselende grootte. In onderstaande tabel 2 rangschikken we de stadsbesturen naar grootte volgens hun aantal inwoners en aantal medewerkers. Wij selecteerden de stadsbesturen Genk en Mechelen.

Centrumstad	Aantal inwoners (2014) ¹⁸	Provincie	Aantal VTE's in dienst bij de stad (in 2012) ¹⁹
Antwerpen	510.610	Antwerpen	5.620,22
Gent	251.133	Oost-Vlaanderen	4399,70
Brugge	117.377	West-Vlaanderen	1533,15
Leuven	98.292	Vlaams Brabant	1014,02
Aalst	83.347	Oost-Vlaanderen	948,43
Mechelen	83.194	Antwerpen	819,67
Hasselt	75.991	Limburg	792,09
Kortrijk	75.128	West-Vlaanderen	795,91
Sint-Niklaas	73.716	Oost-Vlaanderen	873,07
Oostende	70.274	West-Vlaanderen	857,74
Genk	65.399	Limburg	840,97
Roeselare	59.714	West-Vlaanderen	520,88
Turnhout	42.281	Antwerpen	442,37

Tabel 2: De Vlaamse stadsbesturen, aflopend gerangschikt naargelang hun grootte

De exploratieve analyse²⁰ wees er op dat de steden Mechelen en Genk interessante casuseenheden zijn:

¹⁸ Cijfers overgenomen van: Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) van de FOD Economie, geconsulteerd via: www.lokalestatistiek.be

¹⁹ Cijfers overgenomen van het Agentschap Binnenlands Bestuur, geconsulteerd via www.lokalestatistiek.be

- Genk en Mechelen behoren bij de ‘koplopers’ inzake e-government. Dat blijkt uit de exploratieve analyse die wees op een groot aantal recente doorgevoerde ICT- en organisatieveranderings-trajecten en werd bevestigd door de geïnterviewde actoren uit andere steden. Voor een aantal andere steden was dit duidelijk veel minder het geval.
- De exploratie leerde ons dat verschillende stadsbesturen Genk en / of Mechelen als voorbeelden voor hun eigen organisatie beschouwden of als een voorloper inzake innovaties in de front- en / of backoffice. De steden Genk en Mechelen worden m.a.w. geïnterpreteerd als exemplarisch voor de eigen organisatie. Vanuit onze sociaal-constructivistische wetenschapsbenadering vormt dat een argument voor de selectie. Het toont aan dat we de doorwerking van het nieuwe gedachtegoed, in relatie tot de individuele burgergerichte dienstverlening en de rol die ICT daarbij moet spelen, kunnen bestuderen in deze steden en dat de andere steden gelijkaardige processen plannen.
- De exploratieve analyse wees op een aantal interessante verschillen en gelijkenissen inzake de dynamiek van verandering en de factoren die daarbij een rol speelden in de steden Genk en Mechelen. Door de selectie van deze stadsbesturen kunnen we het effect op de interactie tussen ICT en organisatie van deze verschillen en overeenkomsten vaststellen:
 - Een eerste inzicht is dat er verschillen zijn inzake de dynamiek van ICT- en organisatieveranderingsprojecten tussen de steden Genk en Mechelen. Een opvallend verschil is de omvang van de projecten. In de stad Genk merken we een radicaal veranderingsprogramma op organisatiebrede schaal, dat meerdere projecten omvat. In de stad Mechelen merken we een ander geheel van veranderingen op. De exploratieve analyse wijst dus op verschillen met betrekking tot de veranderingsdynamiek en de interactiepatronen tussen ICT- en organisatieveranderingen in deze besturen. De selectie van deze besturen laat ons bijgevolg toe om de doorwerking daarvan te bestuderen, op de kenmerken en prestaties van stedelijke meldsystemen en het daagt ons uit om de verschillen en gelijkenissen inzake de veranderingsdynamiek te verklaren.
 - Een tweede inzicht is dat de geïnterviewde actoren van beide stadsbesturen de kwaliteit van strategische processen inzake visievorming anders beoordeelden. In Genk verwees de geïnterviewde naar een sterk uitgebouwde coherente strategische laag van topambtenaren –en politici met een duidelijke visie op de inrichting van de dienstverlening en een sterke top-down aansturing. In Mechelen deelden de secretaris en het ICT-diensthooft de mening dat het de stad nog ontbreekt aan een duidelijke lange

²⁰ We schreven de interviews uit in transcripten. Die transcripten vormden de basis voor een systematische vergelijking van de dertien Vlaamse stadsbesturen, inzake de bevroegde parameters. We presenteerden de vergelijking aan een groep van practioners uit de dertien Vlaamse stadsbesturen en vroegen hen vanuit die inzichten mee te reflecteren over potentiële boeiende casuseenheden.

termijn visie en missie over waar de organisatie met haar individuele dienstverlening heen wil. Dat contrast laat ons toe om de doorwerking van verschillen inzake de interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau te bestuderen.

- Een derde inzicht is dat beide stadsbesturen hebben ingezet op de integratie van hun ICT-huishouding. In de beide steden zijn er echter variërende percepties en evaluaties over het succes van de ICT-veranderingen en wordt dat wisselende succes in verband gebracht met de positie van ICT-leveranciers, de kwaliteit van interactie met de leveranciers, enzovoort. Dat contrast is interessant omdat het ons toelaat om de doorwerking van ICT-leveranciers op de veranderingsdynamiek, de positie van de interne ICT-dienst, de gemaakte keuzes en het succes of falen van projecten in de organisatie vast te stellen.

3. Operationalisering van het Business – ICT interactiemodel

De reconstructie van ICT- en organisatieveranderingsprocessen op de drie niveaus vormt de kern van onze empirische analyse en is een noodzakelijke stap om het ontwikkelde model empirisch toe te passen, te testen en om inzicht te krijgen in de aard van de interactie tussen ICT en organisatie. We hanteerden de volgende aanpak bij de reconstructie:

- *De legislaturen 2001-2006 en 2007-2012 als ankerpunten.* Ver teruggaan in de tijd was noodzakelijk om de dynamiek inzake de interactie tussen ICT en organisatie te vatten. We beslisten om de legislatuur 2001-2006 als beginpunt voor onze reconstructie te nemen en de dynamiek te ordenen naargelang de legislaturen '2001-2006', '2007-2012' en '2013-vandaag'. Daarmee vatten we met zekerheid de periode waarin nieuwe dienstverlenings- en ICT-concepten, die uiting geven aan het streven naar meer burgergericht handelen in stedelijke organisaties, opduiken en de (mogelijks wijzigende) patronen van interactie tussen ICT en organisatie die daarmee gepaard gaan.
- *Starten met de grote lijnen inzake ICT- en organisatieverandering.* Onze eerste doelstelling was om een breed zicht te krijgen op de historiek van ICT- en organisatieveranderingen in de beide stadsbesturen.
- *Uitdiepen van de reconstructie.* Voortbouwend op eerste inzichten uit de documentenanalyse, eerste interviews en secundaire databronnen (zie infra), diepten we de reconstructie verder uit, gestructureerd aan de hand van de gedefinieerde variabelen op de drie bestudeerde analyseniveaus (zie infra). In relatie tot het strategische niveau kregen we op die manier geleidelijk een diepgaand beeld van de patronen van strategische besluitvorming, de actoren die daarbij betrokken zijn en waren, de impulsen van politieke en ambtelijke actoren op de inzet van

ICT en de dienstverlening, enzovoort. Op het projectniveau reconstrueerden we steeds meer in detail het verloop van projecten, de interferenties van actoren, de gemaakte keuzes, kenmerken zoals de projectstructuur, de aard van de besluitvorming, enzovoort. Op het uitvoerende niveau bevroegen we uitvoerende medewerkers en hun middenmanagers over hoe ze het werk uitvoerden en voerden we een reeks observaties uit. We waren in de beide stadsbesturen meerdere maanden actief. Dat gaf ons de mogelijkheid om de interviews en observaties te spreiden doorheen de tijd, en de vragenlijsten aan te passen aan eerder opgedane inzichten uit voorgaande interviews, observaties en documenten.

- *Interactie en reflectie met de bestudeerde organisatie.* We stelden de inzichten uit de reconstructie, tussentijds en aan het einde van het onderzoek, voor aan groepen van ambtenaren en politici. In de beide besturen organiseerden we twee focusgroepen (zie bijlage 1 en 2). De groepsreflectie bood als voordeel dat actoren met elkaar in discussie konden treden en gezamenlijk konden reflecteren over de inzichten. Dat leverde, bijvoorbeeld, meer exacte inzichten op over de mate waarin bepaalde uitvoeringspraktijken zich terugkerend en duurzaam manifesteren.
- Voor de reconstructie hanteerden we *verschillende onderzoekstechnieken*, namelijk de analyse van secundaire databronnen (bestaand onderzoek), documentenanalyses, interviews en observaties. Deze triangulatie van onderzoekstechnieken en het grote aantal interviews lieten ons toe om de juistheid en accuraatheid van de bevindingen bij verschillende actoren en tussen verschillende informatiebronnen (documenten, gesprekken, observaties) af te toetsen. De toepassing van de verschillende onderzoekstechnieken verliep als volgt:
 - Secundaire analyse: we screenden bestaand onderzoeksmateriaal m.b.t. de bestudeerde casuseenheden. Dat leverde de detectie op van de I-scanstudie²¹ (zie Janssen, Boudry, Rotthier en De Rynck, 2007), onderzoek in het kader van de implementatie van de stadsmonitor (Vallet en De Rynck, 2005) en de visitatierapporten in het kader van het stedenfonds (Agentschap voor Binnenlands Bestuur en Idea Consult, 2011)²² (zie bijlage 3).
 - Documentenstudie: we bestudeerden stedelijke beleidsdocumenten, powerpoints, documenten in het kader van aanbestedingsprocedures, persartikels, projectdocumentdocumentatie, interne evaluatiedocumenten en rapportages, enzovoort. (zie bijlage 4).

²¹ De I-scanstudie betrof een diepgaande studie over de inzet van ICT in de Mechelse stadsorganisatie, gevoerd door de Hogeschool Gent. In de studie werd gekeken naar hoe organisatie en ICT op elkaar zijn afgestemd aan de hand van stellingen bediscuteerd via meerdere focusgroepen met medewerkers op alle niveaus in de organisatie.

²² De visitatiecommissies vinden plaats als onderdeel van het Vlaamse stedenbeleid en de inzet van middelen uit het stedenfonds. Tijdens de visitaties wordt aandacht besteed aan een waaier van interne en externe organisatorische aspecten van de Vlaamse stadsbesturen.

- Open interviews: we voerden in de beide stadsbesturen een reeks van open interviews uit met actoren, op alle niveaus van de organisatie (zie bijlage 5 en 6).
- Observaties: de observaties focusten op de handelingspraktijken van uitvoerende medewerkers (zie 3.1.3.), met uitzondering van één observatie in Mechelen (zie tabel 3 en 3.1.1.) (zie bijlage 7).

3.1 De focus op het menselijk handelen en de veranderingsdynamiek

In de onderstaande paragrafen duiden we de aanpak van de reconstructie meer in detail en gerelateerd aan de drie niveaus van het model. We lichten de variabelen toe die we op elk van deze niveaus bestudeerden om zicht te krijgen op de aard van de interactieprocessen en de mate van afstemming, de betekenis van menselijk handelen, en illustreren de wijze waarop we de variabelen operationaliseerden en hebben gemeten.

3.1.1 De reconstructie van Business – ICT interactieprocessen op het strategische niveau

Het bestuderen van de interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau vereist inzicht in de rollen van actoren, de aard, het object en de inhoudelijke keuzes van strategische besluitvormingsprocessen en de evolutie in deze variabelen. We focusten op de volgende variabelen, gedestilleerd uit de conceptualisering van het strategische niveau (zie infra), die we operationaliseren in een reeks van subvariabelen:

A. Strategische interactieprocessen

- Object van het strategische proces: over wat werd er beslist? Wat was er aan de orde? Welke processen, structuren, systemen, enzovoort waren object van interactie?
- Periode: wanneer speelde het proces zich af en wanneer eindigde het in een beslissing? Verliep het proces in verschillende fasen? En zo ja, welke?

B. De aard en kenmerken van strategische planningsprocessen inzake de dienstverlening (1) en de ICT-huishouding (2):

- De formele en informele interacties tussen strategische actoren over de organisatie van de dienstverlening en de ICT-huishouding, de geformuleerde pistes en opties, de dynamiek van deze interacties (duurzaamheid, effecten, gemaakte keuzes, enzovoort).
- Betrokken actoren en hun rol: wie was betrokken bij het proces? Welke actoren vervulden welke rollen in het proces? Wie initieerde het proces? Wie was op welk moment betrokken?
 - De rol (inbreng, mate van betrokkenheid, enzovoort) van platformen en organen zoals het managementteam, het College van Burgemeester en Schepenen, de gemeenteraad.

- De interferenties van politici (burgemeester, schepenen, gemeenteraad), topambtenaren (de leden van het managementteam), consultants, ICT-leveranciers, de ICT-dienst, de lijndiensten en de stafdiensten in de strategische planningsprocessen.
- Welk inbreng hadden de verschillende actoren? In welke mate waren er verschillende overtuigingen, commitments, assumpties? Welke opties lagen op tafel? Wie verdedigde welke optie en welke beslissing werd definitief genomen? Wat is de doorwerking daarvan, direct of indirect, op het meldsysteem?
- De evolutie in de aard en kenmerken van voorgenoemde subvariabelen.

C. Strategische doelstellingen en visies inzake de individuele dienstverlening (1) en de ICT-huishouding (2):

- Dienstverleningsprincipes en –concepten: de gestelde doelen inzake klantgericht werken, de service t.a.v. de burger, kanalenhiërarchie, transparantie, enzovoort.
- ICT-principes en –concepten: de gestelde doelen inzake de ICT-huishouding.
- De scope van de visies: organisatiebreed, dienstgebonden, clusters van diensten?
- De helderheid van de doelstellingen en de timing, de koppeling aan budget, de concrete streefdoelen, enzovoort.
- Het stappenplan dat de top koppelt aan de realisatie van de doelstellingen.
- De evolutie in de aard en kenmerken van voorgenoemde subvariabelen.

D. De mate van strategische afstemming:

In welke mate hanteren de topambtenaren en toppolitici gedeelde zienswijzen over de strategische doelstellingen inzake de dienstverlening en de ICT-huishouding en welke evoluties zien we ter zake? Deze vraag staat hier centraal en dwingt ons te kijken naar:

- De denkbeelden, overtuigingen, zienswijzen van actoren aan de top en de set van strategische principes en de kwaliteit van de strategische besluitvorming met betrekking tot de inrichting van de dienstverlening en de ICT-huishouding, de evolutie daarin, en de mate waarin deze actoren hun denkbeelden, overtuigingen en zienswijzen in de praktijk gerealiseerd zien.
- De mate van congruentie tussen deze beelden, overtuigingen en zienswijzen en de evolutie daarin.

Tabel 3 illustreert de operationalisering van deze variabelen in interviewvragen. In het Mechelse casestudieonderzoek droeg ook één observatie bij aan de studie van deze variabelen.

Interviews		
Geïnterviewde actor(en)	Variabele	Operationalisering van de vragenset: exemplarisch
Burgemeester (Genk)	De interferenties van politici	- Er zijn een aantal afspraken gemaakt tussen de stad en de leverancier die de midofficetoepassing aanlevert, inzake de oplevering van een documentmanagementsysteem. Kunt u uw betrokkenheid daarbij duiden?
Secretaris (Mechelen) en adjunct-secretaris (Genk)	Formele en informele interacties tussen strategische actoren over de organisatie van de dienstverlening en de ICT-huishouding	- In welke mate is de inrichting van het meldsysteem aan bod gekomen bij de opmaak van huidige meerjarenplan? Zijn er strategische ambities geformuleerd in relatie tot dat systeem? Wat waren de verschillende strategische opties inzake de inrichting van dat systeem? Wie bracht welke opties in?
Consultant (Genk)	Interactieprocessen gelinkt aan de opmaak van ICT-beleidsplannen	- Wat was de betrokkenheid van uw organisatie bij de keuzes inzake het midofficesysteem van de stad Genk?
Supervisor van de uitvoeringsdienst	De interferenties van topambtenaren	- In welke mate worden ICT- en organisatorische reorganisatie besproken op het managementteam? Wordt dat daar opgevolgd? Zijn de ambtelijke topmanagers van de organisatie daarmee bezig? En, dezelfde vraag voor de inrichting van ICT-huishouding (in relatie tot het meldsysteem)?
Adjunct-secretaris (Genk)	De mate van strategische afstemming	- Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de besluitvorming aan de top van de organisatie bij de totstandkoming van de GIDS-reorganisatie? Zaten alle actoren op dezelfde golflengte? Waren er discussiepunten op dit niveau? Hoe evalueert u de visie en de strategische doelstellingen in het licht van de effecten van de GIDS-reorganisatie?
ICT-diensthoofd (Genk en Mechelen)	Denkbeelden en zienswijzen bij de ICT-dienst ICT-principes en – concepten: de gestelde doelen inzake de ICT-huishouding	- Kunt u een reflectie geven over de strategie van de ICT-dienst om systemen meer op elkaar te connecteren? Hoe ziet u de ideale architectuur? - In het meldsysteem zijn er verschillende systemen van verschillende leveranciers? Hoe kijkt u naar die versnippering? Welke problemen genereert die versnippering? Welke positie neemt u in dat verband aan t.a.v. ICT-dienstenleveranciers?
Leidinggevende van de stafdienst (Mechelen)	Betrokken actoren en hun rol	- Hebt u het gevoel dat het politieke en ambtelijke leiderschap veel affiniteit heeft met de inzet van ICT in deze organisatie? Hoe komt dat uiting? Is er een duidelijk ICT-beleidsplan en wie hield de pen daarbij vast? Wat was de inbreng van u en uw dienst? Hoe beoordeelt u die strategie?
Middenmanager 1 van de uitvoeringsdienst (Mechelen)	De rol (inbreng, mate van betrokkenheid, enzovoort) van platformen en organen zoals het managementteam	- U was uitgebreid betrokken bij en verantwoordelijk voor de implementatie van het Topdesksysteem in uw dienst? In welke mate was het ambtelijke en politieke topmanagement daarbij betrokken? Welke keuzes hebben zij inzake dat systeem gemaakt of hoe sloot dat project aan bij de strategische doelstellingen van de organisatie?
Uitvoerende KCC-medewerker (Genk)	De interferenties van lijndiensten	- Hoe beoordeelt u de afstand top-basis in deze organisatie? Wordt de uitvoerende basis geconsulteerd bij veranderingstrajecten zoals GIDS? Hoe komt dat uiting?

Observatie	
Opzet	Geobserveerde interactieprocessen
Observatie van een vergadering over de inzet van het Topdesksysteem in de stad Mechelen met onder meer aanwezigheid van het ICT-diensthooft, de leidinggevende van de stafdienst en een schepen	- Op de vergadering stelde een ICT-dienstenleverancier een potentieel systeem voor de verwerking van burgermeldingen voor. Na de presentaties reflecteerden een schepen, het ICT-diensthooft en de leidinggevende van de stafdienst over de mogelijke inzet van het systeem.

Tabel 3: Illustratief overzicht van de bijdrage van de interviews en de observaties aan de analyse van de variabelen op het strategische niveau

3.1.2 De reconstructie van Business – ICT interactieprocessen op het projectniveau

We bestudeerden verschillende projecten om een zicht te krijgen op de interactie tussen ICT en organisatie op dat niveau. We brachten per project de volgende variabelen systematisch in kaart:

A. Identificatie van projecten:

- Periode: we brachten in kaart in welke periode het project plaatsvond.
- Aanleidingen en oorzaken: we bestudeerden het agendaproces, de oorzaken en de aanleidingen van het project.
- Object van verandering: we bestudeerden het object van verandering.
- Doelstellingen: we identificeerden de doelstellingen die aan de basis van het project lagen, de evolutie daarin, de eventuele verschillen in doelstellingen die de betrokken actoren aan het project koppelden.

B. De aard van de projectdynamiek en de interactie tussen ICT en organisatie op dat niveau:

- De projectstructuur, -management en de sjablonen van projectmatig werken.
- De rollen van actoren:
 - De betrokkenheid van actoren, i.e. de politieke top, de ambtelijke top, de stafdiensten, consultants, ICT-dienstenleveranciers, het middenmanagement, de lijndiensten en uitvoerende medewerkers.
 - De inhoudelijke, argumenten, zienswijzen en keuzes die ze inbrachten
 - Hun aandeel bij het nemen van bepaalde keuzes
 - De intensiteit van hun betrokkenheid

C. Object van interactie of de inhoudelijke keuzeprocessen (WAT):

- Projectdoelstellingen
- De dynamiek in doelstellingen
- Keuzeprocessen inzake ICT
- Keuzeprocessen inzake ingrepen in de structuur
- Keuzeprocessen inzake ingrepen in de processen

D. De mate van afstemming op het projectniveau:

- De denkbeelden, zienswijzen en overtuigingen van projectactoren: in welke mate hanteren de betrokken actoren dezelfde of verschillende doelstellingen? Hoe resulteren die gelijkenissen en verschillen in definitief vastgelegde projectdoelstellingen? Komt men in het project tot een gedeeld beeld over de finaliteit ervan? In welke mate zijn de doelstellingen tussen de verschillende projecten congruent? Deze vragen impliceren dat we de betrokken actoren bevragen over hun evaluaties van de projectmatige dynamiek van ICT- en organisatieveranderingsprocessen, de kwaliteit van de keuzeprocessen en de gemaakte keuzes.

E. De mate van afstemming tussen het strategische niveau en het projectniveau

- Identificatie van de congruentie tussen interpretatieve schemata op het projectniveau en het strategische niveau. In welke mate hanteren strategische actoren en actoren betrokken op het projectniveau overeenkomstige zienswijzen, overtuigingen en beelden over de inrichting van het meldsysteem, de dienstverlening en de ICT-huishouding?

Tabel 4 illustreert de operationalisering van deze variabelen in interviewvragen.

Geïnterviewde actor(en)	Variabele	Operationalisering van de vragenset: exemplarisch
Supervisor van de uitvoeringsdienst (Mechelen)	Identificatie van projecten: object van verandering	- Kunt u eens een historisch overzicht geven van hoe uw uitvoeringsteams vroeger en vandaag werkten? Welk geheel van structurele, procesmatige en ICT-veranderingen springen dan het meest in het oog?
Medewerker 1 van de dienst beleidsplanning en organisatie (Genk)	Aard van de projectdynamiek en de interactie tussen ICT en organisatie: de rollen van actoren	- Wat was de interferentie van de burgemeester in de uitwerking van de verschillende GIDS-projecten? Kunt u een uitgebreide reflectie over die rol geven, gegeven dat er een sterke interferentie zou zijn geweest, in relatie tot de keuzes inzake ICT-systemen, de inrichting van de processen, enzovoort?
Middenmanager 1 van de uitvoeringsdienst (Mechelen)	Object van interactie of de inhoudelijke keuzeprocessen: inrichting van processen	- U was sterk betrokken bij de implementatie van Topdesk in uw team. Vanuit welke kijk op de werking van uw team keek u naar die implementatie? Hoe zag u de stroomlijning van meldprocessen naar dit systeem? Hoe evalueert u nu de keuzes die zijn gemaakt?
Adjunct-secretaris (Genk)	Aard van de projectdynamiek en de interactie tussen ICT en organisatie	- De oprichting van een afdeling ontwikkeling dienstverlening was een belangrijke stap doorheen de GIDS-reorganisatie? Welke overwegingen lagen aan de basis ervan? Hoe heeft de oprichting van deze afdeling de sjablonen van projectmatig ICT-veranderingen realiseren, beïnvloed?
Medewerker van de dienst strategie en ontwikkeling (Mechelen)	De mate van afstemming op het projectniveau	- Kunt u eens een reflectie geven over het implementatieproces van het Docroomsysteem? Welke keuzes waren daarbij aan de orde? Hoe evalueert u de kwaliteit van de gemaakte keuzes?

Tabel 4: Illustratief overzicht van de bijdrage van de interviews aan de analyse van de variabelen op het projectniveau

3.1.3 De reconstructie van Business – ICT interactieprocessen op het uitvoerende niveau

Op het uitvoerende niveau brachten we de structuur, de processen en de ICT-huishouding van het meldsysteem in kaart, analyseerden we de handelingspraktijken van uitvoerende medewerkers en de evolutie in deze componenten. Deze foci resulteren in het volgende raamwerk van bestudeerde variabelen.

A. De structuur van het meldsysteem:

- Taakverdeling
- Mate waarin de front- en backofficefuncties van diensten zijn opgesplitst
- Mate van integraties in de frontoffice van het meldsysteem
- Mate van specialisatie en differentiatie in de backoffice van het meldsysteem

B. De processen van het meldsysteem

- De kanalenmix van het meldsysteem
- De intake en registratie van meldingen
- De dispatching van meldingen
- De afhandeling en oplossing van meldingen
- De mate van terugkoppeling naar de melder
- De mate waarin het systeem managementinformatie oplevert

C. De technologische kenmerken van de meldsystemen:

- De ICT-systemen die een rol spelen bij de voorgenoemde processtappen
- De aard van die ICT-systemen
- De koppelingen tussen systemen
- Het gebruik van de ICT-systemen: hoe werken uitvoerende medewerkers met systemen? Welke functionaliteiten gebruiken ze en welke niet? Welke systemen brengen zij eventueel in de organisatie binnen? Gebruiken ze systemen zoals bedoeld? Welke motiveringen en drijfveren liggen aan de basis van het gebruik?

D. De mate van afstemming op het uitvoerende niveau:

- We bestuderen de mate van afstemming tussen ICT en organisatie op dit niveau door de zienswijzen, denkbeelden en overtuigingen van uitvoerende actoren over de inrichting van de dienstverlening en de ICT-huishouding in kaart te brengen en te contrasteren met hun percepties over de effecten en de impact van de doorgevoerde ICT- en organisatieprocessen.

E. De mate van afstemming tussen het uitvoerende niveau, het projectniveau en het strategische niveau

- Identificatie van de congruentie tussen interpretatieve schemata op uitvoerende niveau, het projectniveau en het strategische niveau. In welke mate hanteren actoren op de drie niveaus overeenkomstige zienswijzen, overtuigingen en beelden over de inrichting van het meldsysteem, de dienstverlening en de ICT-huishouding?

Tabel 5 illustreert de operationalisering van deze variabelen in interviewvragen en observaties.

Geïnterviewde / geobserveerde actor	Variabele	Operationalisering
Middenmanager 1 van de uitvoeringsdienst (Mechelen)	De processen van het meldsysteem	Kunt een uitgebreide reflectie geven over hoe u de behandeling, opvolging, intake, enzovoort van meldingen inzake het openbaar domein beoordeelt? Vindt u dat efficiënt en klantgericht? Waarom wel? Waarom niet? Wat moet er volgens u anders?
KCC – medewerker (Genk)	De processen van het meldsysteem	Kunt u even omschrijven hoe u te werk gaat wanneer een burger belt voor een melding inzake sluikstorten?
Uitvoerende medewerker van het team onderhoud openbaar domein (Mechelen)	Het gebruik van de ICT-systemen	Waarvoor gebruikt u dat systeem? Waarvoor zou u het moeten gebruiken?
Teamchef van het team wijkonderhoud (Mechelen)	De structuur van het meldsysteem	Kunt u eens duiden hoe u met dienst X afspraken maakt bij het oplossen van meldingen?
Teamchef van het team onderhoud openbaar domein (Mechelen)	De processen van het meldsysteem	Hoe koppelen uw medewerkers vanop het terrein terug naar de administratie van uw dienst? Gebruikt u soms u eigen smart Phone daarvoor?
Medewerker van het Mechelse veiligheidshuis	De processen van het meldsysteem	Hoe krijgt u de gegevens van de gemeenschapswachten inzake burgermeldingen door? Hoe bezorgen zij dat aan u?
Teamchef van het team onderhoud openbaar domein (Mechelen)	De mate van afstemming tussen de niveaus	Hoe evalueert u de bestaande werking van uw team inzake meldingenbeheer? Wat is uw ideaalbeeld over dat systeem en in welke mate ziet u dat gerealiseerd?
Observatie: meerdere uitvoerende medewerkers (zie bijlage 7)	Het gebruik van de ICT-systemen De processen van het meldsysteem	- Observatie van hoe onthaalmedewerkers meldingen doorgeven aan bevoegde backofficeactoren. - Observatie van hoe medewerkers in de backoffice meldingen registreren en opvolgen in het nieuwe midofficesysteem

Tabel 5: Illustratief overzicht van de bijdrage van de interviews en de observaties aan de analyse van de variabelen op het uitvoerende niveau

3.2 Structurerende kenmerken identificeren

De toepassing van het Business – ICT interactiemodel vereist dat we structurerende en technologische kenmerken identificeren. We volgen daarbij de methodieken die Barley en Tolbert (1997) onderscheiden om structurerende kenmerken te identificeren:

- *Historische analyse van interactiepatronen*: een eerste stap was de identificatie van terugkerende handelingspatronen (Barley en Tolbert, 1997). Herhalen bepaalde patronen zich

doorheen de tijd? Nemen dezelfde actoren bijvoorbeeld beslissingen volgens een repetitief patroon van besluitvorming? Zijn bepaalde actoren systematisch betrokken bij bepaalde besluitvormingsprocessen? Werken meerdere uitvoerende actoren op een gelijkaardige manier met dezelfde systemen? Indien het antwoord op de voorgaande exemplarische vragen ‘ja’ is, dan wijst dat op een organisatiekenmerk of de structurerende kracht van ICT-systemen die tot bepaalde handelingspatronen dwingen.

- *Wijzigingen in handelingspatronen en de reacties daarop van actoren.* Wijzigingen in geroutineerde manieren van werken en doen, leverden indicaties op over hoe structurerende eigenschappen nieuwe vormen aannemen (Barley en Tolbert, 1997). Indien er effectief veranderingen zijn in het geroutineerde handelen van actoren leidt dat onvermijdelijk tot onrust, tot tevredenheid bij de ene groep van actoren en ontevredenheid bij andere groepen. Die reacties vormden een bron van inzichten om structurele eigenschappen en veranderingen daarin te detecteren.
- *Structurerende eigenschappen identificeren vanuit meerdere terugkerende handelingspatronen.* Een structurerende eigenschap verwijst naar meerdere terugkerende handelingspatronen (Barley en Tolbert, 1997). Dat impliceert dat we op zoek gingen naar gelijkenissen tussen terugkerende handelingspatronen, die verwijzen naar een gelijkaardige structurerende eigenschap.
- *Structurerende eigenschappen identificeren vanuit de analyse van artefacten, systemen, neergeschreven regels, technologie, organisatiekenmerken, enzovoort.* Een structurerend organisatiekenmerk (bijvoorbeeld: een verplichting van de top over hoe er moet worden gewerkt) kan, bijvoorbeeld, vastgelegd zijn in een interne dienstnota.

Tabel 6 en de onderstaande opsomming illustreert exemplarisch de toepassing van de methodieken van Barley en Tolbert (1997), gekoppeld aan de drie types van structurerende factoren uit de structuratietheorie van Giddens (zie supra) en de structurerende kenmerken van technologie:

- **Interpretatieve schemata:** op het strategische niveau heeft deze structurerende factor onder meer betrekking op de dominante zienswijzen bij de leden van de top over de inrichting van de dienstverlening. Het meermaals voorkomen van een strategische doelstelling in een visietekst vormde dan, bijvoorbeeld, een indicator van een sturend interpretatief schema aan de top van de organisatie.
- **Hulpbronnen:** we identificeerden de structurerende kracht van hulpbronnen op het strategische niveau en het projectniveau onder meer door te kijken naar de betrokkenheid van actoren bij strategische beslissingsprocessen en de projectmatige besluitvorming. Wanneer we bij de

reconstructie van dergelijke processen, bijvoorbeeld, steeds een sterke interferentie opmerkten van de ICT-dienst, dan leverde dat indicaties op over de positie van deze dienst. De positie van de ICT-dienst op het strategische niveau kan bijvoorbeeld zwak zijn wanneer het diensthoofd ervan niet in het managementteam zetelt en er daarenboven weinig informele interacties tussen deze dienst en andere topactoren zijn. De beide handelingspatronen bevestigen één (potentieel) structureel kenmerk, i.e. de positie van de ICT-dienst.

- **Normen en regels:** de sturende kracht van regels en normen kunnen we volgens Bartley en Tolbert (2007) in kaart brengen door te kijken naar hoe bepaalde opgelegde verplichtingen of interne procedures doorwerken op de werkvloer. Wanneer we in de uitvoering, bijvoorbeeld, talloze afwijkingen opmerkten binnen de diensten, dan bood ons dat inzicht in de gebrekkige sturende kracht die uitgaat van de procedure.
- **De structurerende kracht van technologie:** door systematisch te observeren hoe medewerkers met een bepaald ICT-systeem (niet) aan de slag gaan, kwamen we tot inzicht in de kracht die van dergelijke systemen uitgaat. Wanneer we, bijvoorbeeld, zagen dat actoren consequent bepaalde stappen doorlopen in een ICT-systeem, vormde dat een indicator van de sturende kracht van dat ICT-systeem.

	Variabele	Onderzoekstechniek en illustratieve operationalisering
Interpretatieve schemata	<p>Strategisch niveau</p> <ul style="list-style-type: none"> - De overtuigingen van strategische actoren over de wijze waarop de dienstverlening moeten gereorganiseerd worden. <p>Projectniveau</p> <ul style="list-style-type: none"> - De overtuigingen van projectactoren over de betrokkenheid van de ICT-dienst bij projecten <p>Uitvoerend niveau</p> <ul style="list-style-type: none"> - De overtuigingen van uitvoerende medewerkers over het nut van terugkoppeling naar de melder 	<p>Interviews: meerdere (strategische) actoren bevragen over de zienswijzen / visies aan de top over de inrichting van de dienstverlening.</p> <p>Interviews: vragen naar de betrokkenheid van de ICT-dienst en hun mening over welke rol de ICT-dienst moet spelen bij projectmatige ICT-veranderingen.</p> <p>Interviews / observaties met uitvoerende medewerkers: in welke mate koppelen ze terug? Hoe beoordelen ze de terugkoppeling, bijvoorbeeld: de tijd die ze daarin investeren?</p>
Hulpbronnen	<p>Strategisch niveau</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het besluitvormingsmodel <p>Projectniveau</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het mandaat van een stafdienst om processen van de lijndiensten te reorganiseren <p>Uitvoerend niveau:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De hulpbronnen waarover lijnmanagers beschikken om top-down vernieuwingen in hun diensten tegen te houden 	<p>Interviews: hoe beschrijven actoren het verloop van strategische besluitvormingsprocessen inzake ICT en organisatie. Welke terugkerende patronen vallen op?</p> <p>Interviews: hoe beoordeelt de betrokken stafdienst zijn mandaat? Welke inzichten levert de reconstructie op over de steun die de stafdienst geniet bij de top om in te grijpen in de processen van de lijndiensten?</p> <p>Interviews: beschrijven van patronen in de uitvoering die afwijken van opgelegde kaders en werkwijzen. Vragen die peilen naar de factoren die dergelijke afwijkingen verklaren, bijvoorbeeld de autoriteit van middenmanagers in hun diensten en de doorwerking daarvan op het gedrag van medewerkers.</p>
Normen en regels	<p>Strategisch niveau</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tradities inzake strategische planning <p>Projectniveau</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aard van het projectmanagement <p>Uitvoerend niveau</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sanctiemacht vanuit de top om bepaald gedrag af te dwingen aan de basis 	<p>Interviews: bevragen van patronen van strategische planning, de capaciteit daarvoor en de aard ervan.</p> <p>Interviews: bevragen van actoren over de wijze waarop zij de aard van het projectmanagement ervaren en beoordelen.</p> <p>Interviews: bevragen van maatregelen die de top neemt, wanneer bepaalde diensten afwijken van bepaalde opgelegde procedures en manieren van werken. Bevragen van de mate waarin er controle is op de uitvoering.</p>
Technologie	<p>Strategisch</p> <ul style="list-style-type: none"> - Structurerende kracht van eerdere strategische ICT-keuzes <p>Projectniveau</p> <ul style="list-style-type: none"> - De aard van de technologie en de doorwerking op het projectmanagement <p>Uitvoerend niveau:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De dwingende aard van ICT-systemen 	<p>Interviews: bevragen en identificeren van de doorwerking van genomen keuzes op toekomstige keuzes.</p> <p>Interviews met de ICT-leverancier: bestuderen van de aard van de technologische kenmerken, de ingebouwde zienswijzen in het systeem. Bevragen van de keuzemogelijkheden die het systeem bood, of de beperkingen die het impliceert om processen te reorganiseren.</p> <p>Observeren: welke stappen moeten medewerkers in het systeem uitvoeren. Interviews: bevragen van medewerkers over hoe ze met het systeem werken, wat het van hen vereist, hoe ze daarover denken.</p>

Tabel 6: Illustraties van een geoperationaliseerde methodiek voor de identificatie van structurerende eigenschappen

3.3 Analyse en verwerking van de onderzoeksdata

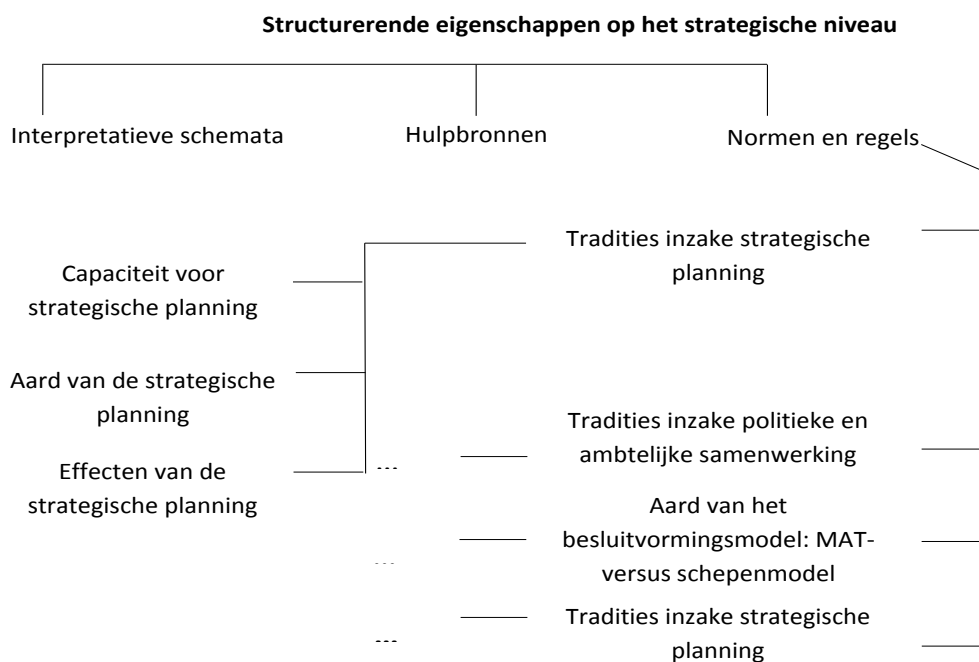
De beide casestudies resulteerden in een omvangrijke set van empirische data. De verwerking en analyse van deze data verliep in verschillende stappen en fasen:

- Ordenen en structureren van data: onderzoeksrapporten (secundaire informatiebronnen), transcripten van de interviews, observatienotities en documenten werden, per casuseenheid, deels op papier, deels digitaal, op een gestructureerde manier geclassificeerd, opgeslagen en gearchiveerd in een digitale en fysieke mappenstructuur.
- Uitschrijven van interviews en observaties: we maakten een verslag op van alle interviews en observaties. Alle interviews werden uitgetypt in een transcript. Voor alle observaties maakten we een verslag op van de geobserveerde handelingen. We bezorgden de transcripten en observatieschema's terug aan de geïnterviewde medewerkers, met de vraag om eventuele aanvullingen, correcties, wijzigingen en verduidelijkingen aan te brengen.
- Datareductie: de eerste analysestap betrof de controle van de relevantie van de data, in het licht van de te onderzoeken processen en variabelen en de operationalisering van deze variabelen. Meerdere medewerkers gaven bijvoorbeeld spontaan documenten, maar niet al die documenten waren relevant voor de studie.
- Codering en analyseren: de codering van de data vormde een noodzakelijke en tijdsintensieve stap bij de analyse van de beide cases. Kenmerkend voor de codering was dat ze manueel werd toegepast (geen gebruik van coderingssoftware), verschillende malen werd bijgestuurd en dat we niet alle data codeerden. De codering beperkte zich tot de transcripten van de interviews en de observatieschema's. Andere data zoals informatie uit de documenten en de secundaire onderzoeksbronnen werden wel bestudeerd maar niet gecodeerd. De codes waren gebaseerd op de variabelen en de concepten uit het Business – ICT interactiemodel, aangevuld met andere codes voor contextinformatie waarvoor in het model geen variabele was voorzien of codes die een concretisering inhielden van de bestudeerde variabelen. Het onderstaande voorbeeld illustreert dit. De variabele 'normen en regels' is opgenomen in het model, evenals de code 'strategisch niveau'. De codes 'tradities inzake strategische planning' en 'effect van strategische planning op de veranderingsdynamiek' zijn aanvullende codes. Ze preciseren de aard van de vastgestelde regel en norm en verwijzen dat het extract ook inzicht geeft in het effect van de geïdentificeerde regel.

“Dus we hebben nu al, voor de tweede legislatuur, een ‘integrale beleidsvertaling’. [...] Velen werken met een aantal prioritaire doelstellingen en de rest is overig beleid of het is een grote pot van middelen die dan niet geëxpliciteerd zijn. Hier is dat wel zo. En dat helpt om uw planning te verduidelijken. Dat helpt om, bijvoorbeeld, te zeggen: dit is dit jaar de doelstelling en tegen eind dit jaar moet er een nieuwe blauwdruk zijn van het toekomstig organisatiemodel en een implementatieplan voor de periode 2015-2019.”

Codes: ‘respondent adjunct-secretaris’, ‘strategisch niveau’, ‘normen en regels’, ‘tradities inzake strategische planning’, ‘effect van strategische planning op veranderingsdynamiek’

Het clusteren van codes tot patronen en taxonomieën van codes: er zijn verschillende verbanden tussen meerdere codes. De meeste van deze verbanden vloeien voort uit de geponeerde relaties tussen de variabelen in het conceptuele model. Het onderstaande voorbeeld illustreert dit, maar toont ook de aanvullingen met codes die verwijzen naar de empirische uitingvormen van de variabelen uit het model, i.e. ‘tradities inzake strategische planning’. Dergelijke aanvullende codes worden op hun beurt opnieuw geconcretiseerd met drie codes, namelijk de ‘capaciteit voor strategische planning’, de ‘aard van de strategische planning’ en de ‘effecten van de strategische planning’.



Figuur 7: Illustratie van de relatie tussen codes

- Interpreteren: een volgende fase betrof de vergelijking en integratie van data met het oog op het vinden van patronen en het bekomen van uitspraken over de uitingvormen van de verschillende variabelen. Bijvoorbeeld, de identificatie van structurende eigenschappen ging gepaard met het vergelijken en interpreteren van meerdere codes en inzichten die de vaststelling van deze structurende eigenschap ondersteunden. We hernemen het bovenstaande voorbeeld. De Genkse casus wijst op een sterke traditie van strategische planning met doorwerking op de aard van de interactiepatronen tussen ICT en organisatie op het strategische niveau. Deze vaststelling

en de doorwerking ervan steunde op verschillende uitspraken van verschillende actoren over de capaciteit voor strategische planning, de aard en de effecten ervan.

Reflecteren en valoriseren: de analyse van de empirische bevindingen was een groepsproces waarin de doctorandus de lead nam, maar wel samenwerkte met andere onderzoekers om inzichten te ordenen, betekenis en gewicht te geven. Dat verliep in groepsessies en bilaterale sessies met academici met een bijzondere vertrouwdheid met dit onderwerp, maar ook via de voorstelling van de onderzoeksresultaten aan de betrokken stadsbesturen (zie supra), de voorstelling van de bevindingen op studiedagen en seminars met een ruime vertegenwoordiging van practitioners.

4. Reflecties over de betrouwbaarheid en validiteit van het casestudiedesign

Betrouwbaarheid en geldigheid zijn belangrijke criteria voor wetenschappelijk onderzoek (van Thiel, 2010: 57). In deze afsluitende paragraaf reflecteren we over hoe we in dit onderzoek betrouwbaarheid en geldigheid van de onderzoeksresultaten nastreven.

4.1 Reflecties over de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten

Van Thiel (2010) koppelt de betrouwbaarheid van een onderzoek aan twee criteria, namelijk de nauwkeurigheid en de consistentie van onderzoek. Een hoge mate van betrouwbaarheid verwijst naar een volledige beschrijving, naar een verklaring die klopt of naar een effectieve aanbeveling (van Thiel, 2010). De betrouwbaarheid van onderzoek heeft betrekking op twee aspecten: nauwkeurigheid en consistentie. Nauwkeurigheid heeft betrekking op de nauwkeurigheid waarmee bepaalde variabelen worden gemeten. Consistentie verwijst naar de mate waarin eenzelfde meting, onder dezelfde omstandigheden zou leiden tot dezelfde bevindingen (van Thiel, 2010). Het meetinstrument bepaalt de mate van betrouwbaarheid. Bij kwalitatief onderzoek gaat dat vooral over de vraag in welke mate de verkregen resultaten ‘verstoord’ worden door veronderstellingen en vooroordelen (Bergsma, 2003). Welke maatregelen hebben we genomen om tot een betrouwbaar onderzoek te komen?

- *Een brede steekproef van geïnterviewde actoren – spreiding van de respondenten.* ‘elite bias’ is een mogelijk risico bij casestudies en kwalitatief onderzoek. Het verwijst naar een eenzijdige selectie van goed geïnformeerde en mondige respondenten met een hoge status in de organisatie. In onze studie hebben we het risico op ‘elite bias’ geneutraliseerd door een brede selectie van respondenten, met wisselende status en actief op verschillende niveaus in de organisatie. We bevroegen het management over het gebruik van een bepaald systeem en de meerwaarde van dat systeem. Vervolgens bevroegen we de middenmanagers over het gebruik

van dat systeem in hun diensten en ten slotte observeerden we en bevroegen we uitvoerende actoren over het gebruik ervan.

- *Triangulatie van onderzoekstechnieken*: het aanwenden van verschillende onderzoekstechnieken was een constant gegeven in het casestudieonderzoek. Observaties, interviews, documentenanalyses werden vaak toegepast op dezelfde vragen. Uitspraken over het gebruik van een ICT-systeem werden aangevuld met observaties van het gebruik.
- *Selectieve en willekeurige selectie van documenten*. Een selectie die is ingegeven door respondenten in de organisatie kan ertoe leiden dat bepaalde informatie en data buiten het beeld van de onderzoeker blijven. Dat kan een bewuste strategie zijn van de respondenten die willen dat bepaalde informatie intern blijft. Om dat risico tegen te gaan, namen we zo veel mogelijk documenten door en trachtten we de inhoud van documenten te verifiëren aan de hand van de consultatie van andere documenten en de interviews.
- *Het zoeken naar gevallen die de getrokken conclusie tegenspreken*. in welke mate is een bepaalde vaststelling, voortvloeiend uit interviews en observaties, representatief? Eén methode om de echtheid van de vaststelling na te gaan is door op zoek te gaan naar gevallen die de vaststelling tegenspreken (Bergsma, 2003). Dat werd tijdens het onderzoek op verschillende manieren toegepast. Bijvoorbeeld, tijdens de observaties bestudeerden we het gebruik van ICT-systemen en de mate waarin dat gebruik in overeenstemming was met de bedoelingen en intenties die aan de oorsprong van de implementatie lagen. Bij meerdere observaties stelden we daarbij afwijkingen vast. Om te bepalen of het in dergelijke gevallen om uitzonderlijk gedrag of repetitieve manieren van werken ging, bevroegen en observeerden we meerdere andere actoren die met dergelijke systemen werkten of zicht hadden op het gebruik van die systemen.
- *Organisatie van de interviews*. De wijze waarop interviews worden georganiseerd bepaalt de doorwerking van verstoringen van de onderzoeker op de respondent en vice versa. Volgende maatregelen moesten deze verstoringen vermijden:
 - *Op locatie, maar discreet*. We voerden interviews op locatie uit, d.w.z. in de gebouwen van de stadsbesturen maar deden dat discreet. We vermeden dat andere medewerkers de interviews konden verstoren, dat de respondenten zicht hadden op wie allemaal werd geïnterviewd, andere medewerkers de interviews konden gadeslaan. Dit alles was gericht op het geruststellen van de respondenten, op het bewaken van de positie van de respondent in de organisatie, op het vermijden dat de respondent bepaalde gevoelige informatie of ervaringen zou achterhouden omdat andere actoren in de organisatie in de buurt zijn.

- *Communicatie over het opzet.* We maakten de bedoelingen achter het onderzoek zo goed en consistent mogelijk duidelijk aan alle respondenten bij elke eerste contactopname en aan de start van de interviews en de observaties. We vermeldden bijvoorbeeld dat anonimiteit werd gegarandeerd bij het gebruik van citaten bij de rapportages van het onderzoek t.a.v. de organisatie. We bezorgden ook de transcripten van de interviews en observaties aan de betrokken actoren die dat transcript konden bijsturen.

4.2 Reflecties over de interne en externe validiteit van de onderzoeksresultaten

Het begrip ‘validiteit’ heeft twee componenten, namelijk interne en externe validiteit. Interne validiteit verwijst naar de mate waarin operationalisaties een goede weergave vormen van het theoretische construct of wat de onderzoeker wil meten en naar de mate waarin veronderstelde verbanden tussen afhankelijke en onafhankelijke variabelen zich voordoen. Externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de bevindingen (van Thiel, 2010):

- *Externe validiteit.* Een klein aantal cases is problematisch in het licht van nastreven van externe validiteit: het empirisch afoetsen van theoretische veronderstellingen komt er door onder druk te staan. In relatie tot dit proefschrift stelt dit probleem zich echter niet. We poneren met het ontwikkelde Business – ICT interactiemodel juist het contingente en contextspecifieke karakter van Business – ICT interactieprocessen. We gaan er van uit dat de interactieprocessen en de doorwerking van structurerende eigenschappen op die processen, verschillend zal zijn tussen organisaties en dat vastgestelde patronen en structurerende eigenschappen als verklarende factoren nooit met zekerheid voor eender welke andere organisatie gelden. Desondanks is een zekere mate van veralgemeenbaarheid mogelijk op basis van onze studie in twee stadsbesturen. Swanborn (2003) merkt immers op dat *“gegeven allerlei achtergrond- en contextuele kenmerken die de case in de steekproef gemeen hebben, de onderzoeker naar een domein van op die kenmerken overeenkomstige cases kan generaliseren.”* In onze studie dekken we met dieptestudies in twee van de tien middelgrote Vlaamse stadsbesturen (zie supra) een aanzienlijk deel van de totale verzameling van Vlaamse stadsbesturen af. We zijn van mening dat we daardoor tot een goed beeld komen van hoe ICT en organisatie op elkaar inwerken in die dertien stadsbesturen of de variabelen die er toe doen, los van de invulling en kleur die deze variabelen zouden krijgen in de andere stadsbesturen. Reacties van stedelijke ambtenaren uit alle dertien stadsbesturen bevestigden deze stelling bij de voorstelling van de onderzoeksbevindingen tijdens verschillende seminars.

- *Interne validiteit en het meetinstrument.* In het geval van kwalitatief onderzoek zijn de validiteit van de interpretaties van de onderzoeker van groot belang. Van Thiel (2010) wijst immers op het gevaar van de dubbele hermeneutiek: “*de onderzoeker interpreteert de interpretaties van de mensen die hij onderzoekt.*”. De volgende maatregelen moesten de kwaliteit van het interpretatieproces garanderen:
 - *Triangulatie:* triangulatie van onderzoekstechnieken en bronnentriangulatie werd continu toegepast gedurende de casestudies. We interviewden meerdere respondenten in de stadsbesturen om de juistheid van de interpretaties en stellingen van actoren af te toetsen. We toetsten de juistheid van uitspraken ook af op basis van de toepassing van meerdere onderzoekstechnieken. (zie ook supra)
 - *Het nastreven van intersubjectiviteit:* de onderzoeksdata werden niet uitsluitend door de onderzoeker van het proefschrift bestudeerd maar werden in dialoog en gezamenlijke reflectie met andere onderzoekers en respondenten uit de organisatie zelf geïnterpreteerd:
 - Tijdens het analyseproces van de ruwe onderzoeksdata, lazen collega onderzoekers mee de transcripten, tussentijdse conclusies werden voorgesteld aan collega onderzoekers met kennis van zaken, zowel binnen de betrokken onderzoeksinstelling als daarbuiten via bilaterale gesprekken met buitenlandse academici en op internationale conferenties (zie supra).

Resultaten werden voorgesteld aan de onderzochte organisaties en andere stadsbesturen. Dit verliep in verschillende fasen (zie supra). In elk van de onderzochte stadsbesturen organiseerden we twee focusgroepen: (1) één focusgroep met medewerkers van alle niveaus, en (2) een focusgroep met de leden van het managementteam. Vervolgens organiseerden we een seminarie waarop we relevante medewerkers van alle dertien Vlaamse stadsbesturen uitnodigden. Op al deze bijeenkomsten stelden we de bevindingen voor en screenen we in welke mate deze vaststellingen werden gedeeld door actoren binnen de stadsbesturen.

Hoofdstuk 4

De interactie tussen ICT en organisatie in Mechelen

De interactie tussen ICT en organisatie in Mechelen

1. Introductie

Tijdens de legislatuur 2007-2012 digitaliseert en reorganiseert de stad Mechelen haar processen in een voor de organisatie nooit eerder gezien tempo. Er duiken nieuwe digitale dienstverleningskanalen aan de voorzijde van de organisatie op: een nieuwe website, een mobiele meldtoepassing en mobiele *personal computers* voor de gemeenschapswachten die toelaten om meldingen digitaal te registreren. Ook in de backoffice implementeerde de stad nieuwe ICT-systemen. Voor het beheer van burgermeldingen koopt de stad het nieuwe softwaresysteem Topdesk aan. Dat leidt er toe dat vandaag duizenden meldingen inzake het openbaar domein door de technische diensten in één systeem worden geregistreerd. Een ander veranderingstraject is E-link. Dat is een geheel van ICT-projecten die er op gericht zijn om de organisatie te kantelen tot een burgergerichte organisatie met een geïntegreerde ICT-huishouding. Kortom, de Mechelse organisatie ontdekte tijdens de periode 2007-2012 de mogelijkheden van ICT om de dienstverlening ten aanzien van de burger te verbeteren en werd daarvoor bekroond met meerdere e-governementawards. De online dienstverlening en informatievoorziening breidde uit. Mechelen was de eerste Vlaamse stad die *realtime* en online attesten aflevert in de mailbox van burgers.

Al deze veranderingsprojecten gingen gepaard met wijzigingen in de interactiepatronen tussen ICT en organisatie. Het patroon van dienstgebonden digitalisering werd aangevuld met meer dienstoverschrijdende ICT- en organisatieveranderingen van de dienstverlening. In het oog springt de rol van de interne ICT – dienst. Deze dienst joeg mee de veranderingen in de organisatie aan door de top van de organisatie te wijzen op de mogelijkheden van nieuwe technologie. Ook de dienst strategie en ontwikkeling scherpte haar expertise inzake procesoptimalisatie aan en breidde uit.

Het valt echter op dat veel medewerkers niet onverdeeld tevreden terugkijken naar alle doorgevoerde veranderingen. Er is enerzijds een gevoel van fierheid over de realisaties en de geboekte winsten, maar anderzijds blijft de organisatie ook achter met een kater. Veel van de geformuleerde ambities zijn niet gerealiseerd. Het E-linkproject is voor een groot deel de mist ingegaan en laat de organisatie achter met een postregistratiesysteem dat veel medewerkers ergert. De technische diensten die Topdesk implementeerden, zijn tevreden met de implementatie van Topdesk maar klagen ook over de chaos aan meldstromen, digitaal en manueel, vanuit de

verschillende frontoffices. Het is duidelijk dat de organisatie nog worstelt met het formuleren van een overkoepelende lange termijn visie voor de dienstverlening en de ICT-huishouding. Er verandert veel in Mechelen maar het overkoepelende kader dat al deze veranderingen zou moeten aansturen, is zoek, stellen meerdere geïnterviewden. Een terugkerende kritiek is dat de digitalisering, de analyse en de reorganisatie van de processen nog te weinig hand in hand gaan.

In de onderstaande paragrafen diepen we deze vaststellingen uit en gaan we op zoek naar verklaringen voor deze vaststellingen. We bestuderen de interactiepatronen op het strategische niveau en gaan op dat niveau onder meer na waarom de stad worstelt met het definiëren van een organisatiebrede visie. Op het projectniveau leggen we de variatie aan projectmatige manieren van werken bloot en bestuderen we de doorwerking daarvan. We eindigen op de werkvloer met een analyse van de uitvoeringspraktijken.

2. De interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau

Op het strategische niveau bestuderen we de interactieprocessen tussen actoren aan de top van de organisatie en de doorwerking van organisatiekenmerken en technologische aspecten op de strategische besluitvorming inzake ICT en de dienstverlening.

2.1 De focus op het handelen van topambtenaren en -politici

Hoe nemen actoren aan de top beslissingen en hoe formuleren ze doelstellingen inzake de dienstverlening en de ICT-huishouding? De aard van die processen is in Mechelen doorheen de gereconstrueerde periode gewijzigd. Tabel 7 bevat een overzicht.

	De legislatuur 2001-2006	De legislatuur 2007-2012	De legislatuur 2013-2018
Aandacht bij de top voor de dienstverlening	Individuele dienstverlening is in zeer beperkte mate een thema voor de organisatietop	Toenemende aandacht bij bepaalde politieke en ambtelijke managers voor het thema dienstverlening	Variërende aandacht bij bepaalde politieke en ambtelijke managers voor het thema dienstverlening
Mate van visievorming in relatie tot de dienstverlening	Geen visie inzake dienstverlening vanuit organisatiebreed perspectief	Toenemende strategische impulsen maar geen gedragen visie inzake dienstverlening vanuit organisatiebreed perspectief	Strategische impulsen maar geen gedragen visie inzake dienstverlening vanuit organisatiebreed perspectief
Aandacht bij de top voor de ICT-huishouding	Geen visie inzake ICT-huishouding	Interne ICT-dienst formuleert strategische ICT-keuzes met onduidelijke status	Interne ICT-dienst formuleert strategische ICT-keuzes met onduidelijke status
De ICT-dienst als 'strategische actor'?	ICT-dienst is geen strategische actor	ICT-dienst prikkelt de organisatie en interfereert op het strategische niveau	ICT-dienst prikkelt de organisatie en interfereert op het strategische niveau

Tabel 7: Strategische impulsen op de dienstverlening en de ICT-huishouding

Vóór de legislatuur 2007-2012 merken we nauwelijks impulsen van de ambtelijke en politieke top op de inrichting van de dienstverlening en de ICT-huishouding. Het management hield zich lang afzijdig bij dergelijke vraagstukken. We merken strategische interventies in de interne werking op, maar de performantie van de primaire processen en de wijze waarop ICT daartoe kon bijdragen, bleven buiten het vizier. Ingrepen, van de politieke top, op het meldsysteem hadden betrekking op structurele reorganisaties: processen van uitbesteding van onderhoudsfuncties, ingrepen in de taakverdeling tussen de technische diensten, de oprichting van wijkhuizen met een meldfunctie in de wijken van de stad, enzovoort. De procesmatige werking en de wijze waarop ICT die processen kon ondersteunen of optimaliseren, waren niet in scope bij deze veranderingen. Dat moesten de diensten zelf regelen. Impulsen tot digitalisering van de technische diensten kwamen tot stand op initiatief van de supervisor van de technische diensten, maar die initiatieven reflecteren vooral een historiek van mislukte pogingen. De implementatie van een softwaresysteem 'Exact' is er daar één van:

"Voor die ganse informatisering was ik al vijftien jaar vragende partij. In eerste instantie hebben ze de software Exact aangekocht. Dat was dan de redding. Dat was een tiental jaar geleden. Dat is aangekocht geweest en een stuk ontwikkeld. Het probleem was dat ze zich dat hebben laten aansmeren met een kost per uur. Tweede probleem waren de oudere teamchefs die vanalles deden maar niet volgens vaste procedures. Als je zelf nog geen degelijke procedures hebt, en dan een procesingenieur binnenkrijgt aan 110 euro per uur en je moet nog beginnen denken, dan kost dat veel voor weinig output. Op een bepaald moment heb ik gezegd: stop ermee." (supervisor van de uitvoeringsdienst, 2013)

Tijdens de legislatuur 2007-2012 merken we toenemende strategische impulsen op, die resulteren in meerdere ICT- en / of organisatieveranderingstrajecten. In die processen formuleren verschillende actoren aan de top maar ook op het niveau van de stafdiensten, namelijk de dienst strategie en ontwikkeling en de ICT – dienst keuzes inzake de dienstverlening en de ICT-huishouding. Kenmerkend is dat deze dynamieken niet tot stand kwamen vanuit een globaal visievormingsproces. Het is een grillig patroon van simultane interventies en impulsen van de actoren aan de top, waarbij wisselende groepen van actoren betrokken zijn. Het is een patroon dat zich tot vandaag doorzet, gekenmerkt door:

- Geïsoleerde projecten, projectdoelstellingen en –keuzes die de koers van de dienstverlening en de ICT-huishouding bepalen, in de afwezigheid van een gedragen organisatiebrede visie en missie. Daarbij ontstaan 'al doende' veranderingspatronen en strategische principes inzake de dienstverlening en de ICT – huishouding. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de online dienstverlening, waarbij de ICT-dienst zijn visie op de uitbouw van het online frontoffice door kon drukken en een nieuw websiteplatform kon implementeren.

- De Mechelse ICT- en organisatieveranderingsprojecten kenmerken zich door sterk wisselende foci en variëren in omvang. Soms wordt er gesleuteld aan de fysieke frontoffice in relatie tot een cluster van producten, soms is de telefonische dienstverlening aan bod, soms betreft het de implementatie van een ICT-systeem in de backoffice voor één dienst of meerdere diensten. Procesanalyse en –herontwerp, structurele ingrepen en ICT-veranderingen, gaan daarbij niet altijd hand in hand, ondanks het feit dat actoren dat als noodzakelijk achten.
- De impulsen die leiden tot dergelijke projecten zijn divers: één schepen die een initiatief lanceert voor zijn of haar diensten, een initiatief van de ICT-dienst, enzovoort.

We kunnen het vastgestelde patroon meer in detail illustreren aan de hand van drie ICT- en organisatieveranderingsprojecten (zie onderstaande tabel 8):

- De **digitalisering van het meldingenbeheer**: de nieuwe schepen bevoegd voor de technische diensten plaatste in 2007 de gebrekkige performantie van de meldprocessen op haar prioriteitenlijst. Ze eiste van de technische diensten een optimalisering van het meldingenbeheer. Deze ambitie resulteert in de implementatie van Topdesk in een aantal technische teams. Het project illustreert één patroon van impulsen vanuit de top op de organisatie.
- De ICT-dienst was de trekker van de **het websiteproject** dat in 2009 werd geïmplementeerd. De ICT-dienst formuleerde een visie voor de online dienstverlening van de stad: de realisatie van een gedecentraliseerd beheer van de website, de implementatie van een platform waarop de online dienstverlening kan worden uitgebouwd, een centrale en organisatiebrede coördinatie van het websitegebeuren op basis van één uniform websiteplatform (in plaats van verschillende websteks) en een website met meer mogelijkheden en functionaliteiten, inzake communicatie en online dienstverlening. Het succes van het project (prijzen, media-aandacht, stijgende gebruikscijfers) leidde tot nieuwe impulsen. Er ontstaat politieke steun t.a.v. andere ambities en projectvoorstellen van de ICT-dienst, vooral in relatie tot het voor de buitenwereld zichtbare frontoffice, waarmee politici kunnen scoren in de media.
- Het E-linkproject richt zich op de **informatisering van de backoffice** en omvat meerdere digitaliseringstrajecten. Het start onder impuls van de dienst strategie en ontwikkeling, de nieuwe seecretaris en de ICT-dienst. In functie van onze focus op het meldsysteem is de implementatie van Docroom van belang. Dat is het systeem voor de inkomende post die wordt ingescand en in dit systeem digitaal wordt doorgestuurd naar de verschillende diensten die de post daarin digitaal archiveren. In dat systeem belanden ook burgermeldingen. Het Docroomsysteem is geïmplementeerd en het proces van de inkomende post is gedigitaliseerd,

maar het project en de performantie van het systeem wordt door de organisatie overwegend als negatief beoordeeld (zie infra).

	De digitalisering van het meldingenbeheer	Het websiteproject	Het E-linkproject
Impuls Object van de impuls	Eén schepen	De ICT-dienst	De stafdienst (organisatieadviseur), ICT-dienst, de nieuwe secretaris
	Een schepen formuleert een initiatief voor haar diensten, resulterend in een ICT-project en de bijsturing van de werking van 'haar' diensten	Visievormingsproces op de online dienstverlening en de implementatie van een nieuw websiteplatform	Ambities inzake de digitalisering van de backoffice, resulterend in verschillende digitaliseringstrajecten in de backoffice
Betrokkenheid overige strategische actoren	De schepen zorgt voor steun bij het college De interferentie van het MAT beperkt zich initieel tot een kennisname van het project	Initieel geen steun bij de organisatietop Geleidelijk steun van een nieuwe schepen, de burgemeester en de secretaris. Het draagvlak op topniveau breidde uit.	Bij gebrek aan financiële steun bij het politieke leiderschap, gaan de trekkers op zoek naar Europese en Vlaamse financiële middelen voor het project
Uitwerking van het project	Een schepen geeft de opdracht en interfereert niet in de uitwerking van het project Dat wordt overgelaten aan de ICT-dienst, de middenmanagers van de diensten en de ICT-leverancier	Er ontstaat voor het eerst draagvlak en mandaat voor een organisatiebreed ICT-project. Blijvende politieke en ambtelijke leiderschap steun en mandaat voor de ICT-dienst om het project uit te voeren, de top informeert zich over de vooruitgang en verplichten diensten tot medewerking aan het project.	De inhoudelijke betrokkenheid van de politieke top is minimaal en beperkt zich tot geïnformeerd worden over de stand van zaken, een consulterende rol in de stuurgroep van het project, het affirmeren van de gemaakte keuzes zonder veel inhoudelijke kennis van zaken en het gebruik van het project voor media-aandacht

Tabel 8: Vergelijkende synthese van de interferenties van topambtenaren en –politici in drie projecten

2.1.1 De interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau

Wat is de impact van dit geheel aan impulsen op de interactie tussen ICT en organisatie en hoe verschilt de interactie met het verleden?

- Het meest zichtbare verschil is dat het aantal interferenties van (groepen van) actoren aan de top toeneemt, zonder dat de ICT-huishouding en de dienstverlening volwaardige strategische thema's worden. Verschillende dynamieken verklaren de toegenomen interesse, namelijk een toenemend bewustzijn bij politici dat de interne organisatie achterloopt, een schepen uit de mediawereld die sterk gelooft in het potentieel van het internet als belangrijk dienstverleningskanaal en eerste positieve ervaringen met ICT-projecten die steun voor nieuwe projecten opleveren.
- Het betreft impulsen van de ICT-dienst (zie de website), de secretaris, één of meerdere schepenen en / of de burgemeester en de stafdienst strategie en ontwikkeling. Kenmerkend is dat de impulsen niet altijd strategisch van aard zijn. Ze hebben soms betrekking op

organisatiebrede ambities met impact op de lange termijn (websiteproject), maar het betreft ook dienstgebonden ambities of een cluster van processen en diensten. Het bindmiddel tussen al de ambities en initiatieven ontbreekt.

- De politieke impulsen focussen sterk op het voor de buitenwereld zichtbare frontoffice, namelijk een nieuwe fysieke lokettenruimte voor de producten van de diensten bevolking en burgerzaken, een nieuwe website, een mobiele meldtoepassing, een virtueel loket, enzovoort. Daar is ergernis over bij ambtelijke actoren zoals de ICT-dienst, de dienst strategie en ontwikkeling en de secretaris.
- Vanuit de nieuwe secretaris, het ICT-diensthooft en de dienst strategie en ontwikkeling gaan er impulsen uit op de digitalisering van de backoffice. Die impulsen resulteerden in het E-linkproject dat een verregaande integratie van ICT-systemen beoogde, via de implementatie van een midoffice (zie infra). Tussen de geformuleerde principes, doelstellingen en de realisatie ervan gaapt bij dit project een grote kloof (zie het projectniveau).
- De ICT – dienst interfereert op het strategische niveau via informele contacten met actoren aan de top zoals de secretaris, de burgemeester en één of meerdere schepenen en schuift opties naar voren inzake de inrichting van de ICT-huishouding, bijvoorbeeld:
 - Streven naar leveranciersonafhankelijkheid: het is sinds meerdere jaren een bewuste keuze van de ICT – dienst om zich niet te verbinden aan het productaanbod van één leverancier.
 - Streven naar een geïntegreerde midofficearchitectuur: de ICT–dienst is voorstander van een geïntegreerde ICT – architectuur waarbij systemen maximaal met elkaar gekoppeld zijn.
 - Kiezen voor ICT – pakketten met een brede inzetbaarheid (versnippering van vele pakketten tegengaan) en opteren voor ready-made pakketten.

2.1.2 Een strategische visie op de dienstverlening en de ICT-huishouding?

In welke mate resulteert dit geheel aan impulsen tot een strategische visie en missie inzake de inrichting van de individuele dienstverlening en de ICT-huishouding?

- In de beleidsdocumenten van de afgelopen legislaturen merkten we nergens een organisatiebrede visie voor deze thema's. Deze bemerking geldt ook voor de huidige legislatuur.
- Aan het einde van de vorige legislatuur (2012) formuleerde de ambtelijke top wel een aantal strategische principes in een memorandum, gekoppeld aan ICT-doelstellingen die mits verdere uitwerking als basis konden dienen voor een visie en overkoepelend kader, maar in het officiële beleidsprogramma zijn deze principes niet overgenomen:

- In het memorandum van de administratie waren de volgende doelstellingen opgenomen: multikanaaldienstverlening uitbouwen, het vervullen van een informatiefunctie voor andere overheden, de digitale dienstverlening uitbouwen, centralisering en integratie van de frontoffices en ontwikkelen en investeren in een geïntegreerde ICT-basisarchitectuur. Op het niveau van de ICT-dienst, de secretaris en de dienst strategie en ontwikkeling merken we dus wel interactieprocessen op, waarbij wordt gereflecteerd over strategische keuzes. Het memorandum van de administratie toont dat aan.
- Het officiële beleidsplan reflecteert echter een geheel van losse doelstellingen en ambities. In het algemeen beleidsprogramma 2013-2018²³ (Stad Mechelen, 2013) staat onder meer de profilering van Mechelen als smart city, maximale online dienstverlening, het dalen van de administratieve lasten en een online afsprakensysteem voor administratieve interacties.

“Als je mij vandaag vraagt, wat is de visie rond klantgericht werken. Ik weet het niet. Dat zegt voldoende. Is daar effectief bepaald wat die visie is? Als die er niet is, dan moet die er komen.”
(ICT-diensthoofd, 2013)

- In 2007 maakten Janssen, Boudry, Rotthier en De Rynck (2007) een aantal vaststellingen over het ontbreken van een ICT-visie. Ze verwezen naar het ontbreken van een eenduidige visie van waar de stad met haar ICT – beleid naar toe wil, ad hoc ingrepen in de ICT – infrastructuur en een aanzet tot visievorming inzake de ICT-huishouding in de beleidsbrief van de ICT-dienst zonder de formele goedkeuring van de top van deze ambities en met een beperkt sturend effect op de reële ICT-veranderingspraktijken.
- Op het niveau van het managementteam en het College van Burgemeester en schepenen (CB&S) ontbreken interacties en organisatiebrede reflecties over de strategische inzet van ICT in de organisatie of de contouren van een dienstverleningsmodel. Er heeft tot vandaag geen intensief visievormingsproces aan de ambtelijke en politieke top of tussen beide groepen plaatsgevonden, dat de strategische contouren op de lange termijn vastlegt.
- Onze analyse wijst op de aanwezigheid van strategische keuzes bij bepaalde actoren (ICT-dienst, de burgemeester, de secretaris, de dienst strategie en ontwikkeling), maar de status van die keuzes, de mate waarin ze aan de top door iedereen zijn gekend en worden gedeeld, en de operationele betekenis ervan is niet duidelijk. Het gaat niet om neergeschreven ideeën, zienswijzen en overtuigingen maar ze zijn soms wel sturend voor de reële veranderingsdynamiek in de organisatie (zie het projectniveau). Ze variëren naargelang de actor die aan het woord is en zijn niet gekend zijn bij alle actoren aan de top. Ze zijn niet formeel vastgelegd, geen object van

²³ In het memorandum werd het eerste hoofdstuk gewijd aan 'klantgerichte dienstverlening'. In het beleidsprogramma is er geen specifiek hoofdstuk meer gewijd aan het thema 'burgergerichte dienstverlening'.

discussie op het managementteam of het CB&S, en focussen op bepaalde organisatie of ICT-aspecten, zonder het geheel in rekening te brengen.

- Een uitzondering zijn de ambities inzake de uitbouw van de online dienstverlening: op dit terrein is de ICT – dienst uitgegroeid tot een strategische visiebepaler en –bewaker. De ICT – dienst selecteerde het technologische platform waarop tot vandaag wordt verder gebouwd vanuit organisatiebreed perspectief, het drukte een concept van decentraal websitebeheer door, voerde een uniforme weblayout in, enzovoort. De ICT – dienst heeft een (informeel) mandaat van het CB&S en het MAT om haar visie inzake online dienstverlening te bewaken.

“Nee maar dat vind ik nu wel, en daar heeft ICT nu wel een visie en dat vind ik zelf een goede visie. Hun website, hun CMS-systeem, dat is eigenlijk echt uw frontoffice. En dat is een goede website, daar moeten we mee verder gaan.” (leidinggevende van de dienst strategie en ontwikkeling, 2013)

2.2 *Structurerende organisatiekenmerken op het strategische niveau*

We identificeren drie types van organisatiekenmerken die doorwerken op de vastgestelde dynamieken en de aard van de interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau.

2.2.1 Interpretatieve schemata op het strategische niveau

Hoe werken de zienswijzen en overtuigingen van strategische actoren in Mechelen door op de dynamiek op dat niveau? Wie formuleert welke set van ambities, vanuit welke overtuigingen en denkbeelden en wat is de status van die ambities?

Onderstaande tabel 9 vat de interferenties van actoren aan de top in processen van visievorming inzake ICT en organisatie samen. We nemen ook het ICT-diensthoofd en de stafdienst (strategie en ontwikkeling) op, omdat de leidinggevendenden van deze diensten via interactie met de secretaris, schepenen en / of de burgemeester interfereren op het strategische niveau.

Actor	Inbreng in het proces	Effect op het visievormingsproces en de veranderingsdynamiek
Burge-meester	<ul style="list-style-type: none"> - Geen sturende zienswijze op de inrichting van de dienstverlening of de ICT-huishouding vanuit organisatiebreed perspectief - Schuift wel een aantal principes naar voren inzake de behandeling van de burger: maximaal online, maximaal laagdrempelige meldkanalen, enz. 	<ul style="list-style-type: none"> - Initieert nieuwe projecten; bijvoorbeeld, een mobiele toepassing (meldapp.). Focus op de frontoffice. - Geen sturende kracht tot visievormingsproces aan de politieke en ambtelijke top - Steunt visies van andere actoren; bijvoorbeeld, online dienstverleningsvisie van de ICT-dienst
CB&S:schepenen	<ul style="list-style-type: none"> - Geen sturende zienswijze op de inrichting van de dienstverlening of de ICT-huishouding vanuit organisatiebreed perspectief 	<ul style="list-style-type: none"> - Initiëren projecten met focus op 'hun' eigen diensten - Geen sturende kracht tot visievormingsproces aan de politieke en ambtelijke top - Steunen visies van andere actoren; bijvoorbeeld, online dienstverleningsvisie van de ICT-dienst
Secretaris	<ul style="list-style-type: none"> - Heeft een set van overtuigingen en zienswijzen inzake de inrichting van de dienstverlening; bijvoorbeeld, maximaal online dienstverlening, belang van digitalisering van de backoffice, enz. 	<ul style="list-style-type: none"> - Geeft steun aan strategische principes van de ICT-dienst en de dienst strategie en ontwikkeling - Formuleert op het niveau van de ambtelijke organisatie een reeks van dienstverleningsprincipes, geformaliseerd in het memorandum
Managementteam	<ul style="list-style-type: none"> - Geen sturende zienswijze op de inrichting van de dienstverlening of de ICT-huishouding vanuit organisatiebreed perspectief 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen sturende kracht tot visievormingsproces aan de ambtelijke top
ICT-dienst	<ul style="list-style-type: none"> - Formuleerde visie inzake online dienstverlening - Hanteert een aantal principes inzake digitalisering van de backoffice 	<ul style="list-style-type: none"> - Interfereert op het strategische niveau - Prikkelde de organisatie, resulterend in digitaliseringsprojecten
Stafdienst	<ul style="list-style-type: none"> - Hanteert een aantal principes inzake digitalisering van de backoffice 	<ul style="list-style-type: none"> - Interfereert op het strategische niveau, resulterend in ICT- en organisatieveranderingsprojecten

Tabel 9: De zienswijzen van strategische actoren en het effect daarvan op de strategische interactie tussen ICT en organisatie

Tabel 9 toont dat er in Mechelen geen een eenduidige visie inzake ICT en organisatie is bij de top van de organisatie. Dat impliceert niet dat actoren er geen zienswijzen en overtuigingen op nahouden. Tijdens de interviews doken er wel strategische principes op. Tabel 10 illustreert dat in relatie tot de online dienstverlening, de inzet van ICT in de backoffice en de creatie van een midoffice. Dat laatste is een technologisch concept om de verschillende ICT-systemen in de front- en backoffice met elkaar te koppelen.

	Inzake online dienstverlening	Inzake backoffice		Inzake midoffice
Burgemeester	- Steun voor visie van de ICT-dienst - Eén organisatiebreed websiteplatform - Eén online voordeur waarop backoffice-systemen worden gekoppeld - Online kanalen op het platform uitbouwen - Maximale online dienstverlening	- Digitalisering van de backoffice als must	Memorandum: "Er moet voldoende geïnvesteerd worden in de uitbouw van een degelijke basis-architectuur met aandacht voor de mid-office en digitale integratie van open data."	- Voorstander van het midofficeconcept - Leveranciers-onafhankelijkheid - Brokerconcept om koppelingen te realiseren - SAP-architectuur nastreven: een geïntegreerd systeem met verschillende gekoppelde modules
Schepenen				
Secretaris		- Digitalisering meer koppelen aan procesanalyse en herontwerp		
ICT-dienst		- Minder verschillende ICT-systemen nastreven - Digitalisering meer koppelen aan procesanalyse en herontwerp		
Dienst strategie en ontwikkeling				

Tabel 10: De verschillende overtuigingen en zienswijzen van actoren aan de top van de organisatie

Wanneer we de tabellen 9 en 10 samenleggen komen we tot de vaststelling dat de doorwerking van de strategische principes in tabel 10, op de reële veranderingspraktijk varieert, ambigu is en afhankelijk van de betrokkenheid van actoren bij veranderingsprojecten. De analyse van die projecten (zie infra) maakt echter ook het voorwaardelijke karakter van veel van de strategische principes uit tabel 10 duidelijk. Het sjabloon van projectmatig werken wijst immers op pragmatiek in de uitwerking, waardoor de principes en de reële veranderingspraktijk in sterke mate gescheiden werelden zijn (zie infra).

2.2.2 De verdeling van hulpbronnen op het strategische niveau

Hoe werkt de verdeling van resources door op de vastgestelde patronen? We maken de volgende generieke reflecties en vatten de inzichten samen in tabel 11:

- De expertise van actoren aan de top, inzake de thema's 'dienstverlening' en 'ICT' is mager. De schepenen en de burgemeester hebben weinig affiniteit met dienstverleningsvraagstukken en de ICT-huishouding. Ze zijn wel gewonnen voor meer klantgerichte en efficiëntere dienstverlening maar de vertaling naar een dienstverleningsconcept of ICT-keuzes is een brug te ver voor de politieke top. Onderstaand citaat illustreert dat de burgemeester amper op de hoogte was van wat het E-linkproject moest betekenen voor de stadsorganisatie en zijn gebrek aan affiniteit met de technische concepten die in dat project werden geïntroduceerd.

"En na drie jaar hebben wij gezegd: nu gaan eens tonen aan de burgemeester wat wij doen. Want volgens mij, E-link voor hem, hij zit wel te zeggen 'ok we hebben E-link, we hebben zoveel euro's binnengehaald van Europa' maar voor de rest, weet die waarschijnlijk niet waarover dat gaat. En dan hebben we hem eens uitgelegd welke stappen we allemaal gedaan hadden en dan zei hij: 'is dat daarmee dat jullie bezig zijn?'"
(leidinggevende van de dienst organisatie en ontwikkeling, 2013)

De expertise van strategische actoren speelt een rol bij het verklaren van de aandacht of het gebrek daaraan, van de top voor de thema's dienstverlening en ICT. Dat blijkt, bijvoorbeeld, uit het websiteproject. Dat kon pas op steun van de politieke top rekenen na het aantreden van een nieuwe schepen met een professionele achtergrond in de mediawereld en met veel affiniteit online communicatiemiddelen en kennis over de mogelijkheden die een website voor de organisatie kan opleveren.

- In de ambtelijke organisatie wordt negatief gedacht over de impulsen die vanuit het politieke niveau uitgaan op de inzet van ICT in de organisatie. Een bemerking is dat het politieke niveau te weinig keuzes formuleert en middelen voorziet voor de interne organisatie, weinig affiniteit heeft met de digitalisering van de backoffice en te eenzijdig focust op voor de buitenwereld zichtbare ingrepen. ICT is m.a.w. enkel "politiek" nuttig als schepenen en / of burgemeester ermee in de media kunnen scoren. Dat beeld leeft vandaag in de ambtelijke organisatie en verklaart, volgens veel actoren in de organisatie, waarom er onvoldoende middelen worden uitgetrokken voor de digitalisering van de backoffice, koppelingen tussen systemen, enzovoort.

"[...] maar het probleem is, dat die frontoffice ziet er geweldig uit, maar die backoffice volgt niet. Die volgt gewoonweg niet. Maar daar halen ze ook geen eer van." (leidinggevende van de dienst strategie en ontwikkeling, 2013)

Een schepen werpt op dat de organisatie wel degelijk heeft ingezet op de digitalisering van de backoffice. Ze verwijst daarbij naar de investeringen in het kader van Topdesk en het E-linkproject. Daarbij dient echter opgemerkt worden dat in het kader van E-link de externe subsidiemiddelen noodzakelijk waren om het project van de grond te krijgen.

"Ik denk dat we dat de voorbije jaren toch gedaan hebben met het hele E-link verhaal, en dat er juist veel meer in de backoffice dan in de frontoffice geïnvesteerd is de voorbije jaren. In die mate dat we nu juist wat op onze honger blijven zitten wat betreft frontoffice." (schepen bevoegd voor de technische diensten, 2013)

- De huidige secretaris wordt beschouwd als een drijvende kracht van ICT-veranderingen en als ICT-minded. De secretaris biedt steun voor digitaliseringsinitiatieven in de organisatie en gelooft in de mogelijkheden van ICT voor de organisatie. Dat leidt tot steun voor ICT-veranderingstrajecten die verder gaan dan zichtbare innovaties in de frontoffice waar het politieke leiderschap op focust.
- De impulsen van de ICT-dienst op de organisatie en de ICT-huishouding springen in de Mechelse casus, sinds de legislatuur 2007-2012, in het oog. De ICT – dienst interageert met andere strategische actoren via informele contacten en via die contacten kan de dienst, soms wel, soms niet wege op beslissingsprocessen aan de top van de organisatie en eigen visies en doelstellingen doordrukken. Een cruciale factor heeft betrekking op de toegenomen capaciteit

van de ICT-dienst. Die toegenomen capaciteit heeft vooral betrekking op de profielen van de medewerkers. Nieuwe medewerkers binnen de ICT – dienst, bijvoorbeeld de aanstelling van een webmaster, brachten nieuwe expertise en competenties in de dienst, die de dienst in staat stelden om strategisch na te denken over de meerwaarde die ICT kan bieden voor de dienstverlening. Vanuit kwantitatief oogpunt zien we eerder een grillig verloop van capaciteitsversterking en –afname in de ICT-dienst. Het websiteproject leidde tot de aanwerving van nieuwe medewerkers, latere besparingen impliceerden een personeelsinkrimpingen, het E-linkproject resulteerde dan weer in de tijdelijke aanstelling van nieuwe medewerkers. Al bij al is ICT nog geen volwaardig strategische thema. De ICT – dienst is niet rechtstreeks vertegenwoordigd in het MAT. De ICT – dienst formuleert strategische principes inzake ICT op de lange termijn maar de status en erkenning van die principes is onduidelijk. Er is geen formeel aanvaarde en sturende ICT – strategie op de lange termijn.

Actor	Positie in termen van resources	Doorwerking op de strategische interactie- en planningsprocessen
Burgemeester	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig expertise inzake ICT- en dienstverleningsconcepten - Geeft steun en mandaat om veranderingsprojecten door te voeren - Formele beslissingsbevoegdheid om initiatieven te lanceren 	<ul style="list-style-type: none"> - Stuurt geen dialoog of visievormingsproces inzake de dienstverlening of de ICT-huishouding - Steunt websiteproject, geeft de ICT-dienst mandaat om haar ambities ter zake te realiseren - Initieert ICT-projecten of biedt steun voor projecten
CB&S	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig expertise inzake ICT- en dienstverleningsconcepten - Individuele leden willen eigen positie versterken met eigen projecten - Geeft steun en mandaat om veranderingsprojecten door te voeren - Formele beslissingsbevoegdheid om initiatieven te lanceren - Voorziet geen budgetten om meerjarig aan de integratie van ICT-systemen te werken 	<ul style="list-style-type: none"> - Stuurt geen dialoog of visievormingsproces inzake de dienstverlening of de ICT-huishouding - Prioritering en afstemming van projecten is soms zoek - Steunt bijvoorbeeld het websiteproject, geeft de ICT-dienst mandaat om haar ambities ter zake te realiseren - Initiëren projectmatige veranderingen in relatie tot hun diensten - Op de lange termijn werken aan de integratie van de ICT-huishouding is moeilijk
Management-team	<ul style="list-style-type: none"> - Formeel mandaat om organisatie aan te sturen en organisatiebreed na te denken over thema's zoals de dienstverlening en de ICT-huishouding heeft weinig reële doorwerking. - Weinig expertise inzake ICT- en dienstverleningsconcepten - Interne organisatie valt onder de secretaris, die al een uitgebreid takenpakket heeft: beperkt tijd voor de thema's dienstverlening en ICT bij de strategische top 	<ul style="list-style-type: none"> - Stuurt geen dialoog of visievormingsproces inzake de dienstverlening of de ICT-huishouding - Stuurt geen dialoog of visievormingsproces inzake de dienstverlening of de ICT-huishouding - Weinig capaciteit aan de ambtelijke top om een meerjarig visieproces inzake de dienstverlening en de ICT-huishouding te starten en levendig te houden
Secretaris	<ul style="list-style-type: none"> - Expertise inzake organisatie- en ICT-veranderingspraktijken - Geeft steun en mandaat om veranderingsprojecten door te voeren 	<ul style="list-style-type: none"> - Formuleert strategische principes met onduidelijke status - Faciliteert de ontwikkeling en implementatie van nieuwe projecten, ook in de backoffice
ICT-dienst	<ul style="list-style-type: none"> - heeft informeel toegang tot strategische actoren en kan daar steun en middelen vinden voor initiatieven - Beschikt over expertise (ICT-diensthoofd) om strategische principes te formuleren 	<ul style="list-style-type: none"> - Slaagt erin om bepaalde doelstellingen en visies, bijvoorbeeld: inzake de online dienstverlening, te realiseren en de organisatie te prikkelen - Doet aan visieontwikkeling in bilaterale relaties met de secretaris: legt strategische ICT-doelstellingen op tafel

Tabel 11: De verdeling van hulpbronnen op het strategische niveau

2.2.3 Normen en regels op het strategische niveau

Welke formele en informele regels en normen duiken op in de Genkse casus en wat is hun impact op de strategische interactie tussen ICT en organisatie? We vatten de inzichten samen in tabel 12 en formuleren generieke reflecties.

Normen en regels en hun uitingsvorm	Doorwerking op strategische interactie tussen ICT en organisatie
<p>Een zwakke traditie van strategische planning:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Strategische planning is gebrekkig uitgebouwd in relatie tot thema's zoals de burgergerichte dienstverlening. - Beleidsdocumenten zoals het meerjaren-programma bevatten weinig of geen strategische doelstellingen maar eerder tactische of operationele doelstellingen. - In de organisatie is er een algemeen gevoel van gebrekkige prioritering van doelstellingen en ambities inzake de interne organisatie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vanuit de organisatie gaan er geen eenduidige strategische impulsen uit. - Strategische besluitvorming of het gebrek daaraan genereert eerder een dynamiek van losgekoppelde projecten, buiten een strategische kader om. - Er is geen context waarin op de lange termijn kan worden gewerkt aan strategische ambities inzake de dienstverlening en de ICT-huishouding. - In algemene zin is er weinig aandacht voor de uitvoering van plannen. Plannen hebben een voorwaardelijk karakter.
<p>De positie van het managementteam:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het MAT is niet uitgegroeid tot een platform waarvoor het bedoeld is, namelijk een groep van ambtelijke managers, als aanspreekpunt voor de politici, dat het geheel ziet en beleidsvoorbereidend kan meedenken en dienstoverschrijdend denken in de organisatie stimuleert door bruggen te bouwen tussen de verschillende diensten. 	<ul style="list-style-type: none"> - De positie van het MAT, in relatie tot ICT en de dienstverlening, is er één van beperkte betrokkenheid en aansturing: het MAT informeert zich over projecten en neemt beslissingen inzake de inzet van ICT en de inrichting van de processen. Maar, al die beslissingen gebeuren niet vanuit een overwogen en bediscuteerde langetermijnvisie op de inrichting van dat systeem of de dienstverlening in het algemeen. - Het MAT is een overwegend reactief orgaan inzake ICT-beslissingen of reorganisaties van de dienstverlening. Er gaat weinig (organisatiebrede) dynamiek van uit om ICT en organisatie, inzake het meldsysteem, af te stemmen.
<p>Een traditie van schepenmodelpraktijken:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De schepenmodelpraktijken nemen toe en af, naargelang de samenstelling van het CB&S. Op het moment van de analyse werden ze door de organisatie als sterk aanwezig gevoeld. - De stad Mechelen is geëvolueerd van een sterk geïnstitutionaliseerd schepenmodel naar een mix van schepenmodel- en management-teammodelpraktijken. - De bevindingen van de I-scan (Janssens et al, 2007) geven een beeld van de positie van het managementteam anno 2009. De perceptie bij de medewerkers was toen dat het college het managementteam (MAT) te weinig erkende als een volwaardige administratieve tegenhanger. 	<ul style="list-style-type: none"> - Schepenmodelpraktijken werken door op de wijze waarop ICT-beslissingen worden genomen en de dienstverlening wordt ingericht. Beslissingen verlopen via één-op-één interacties tussen schepenen en hun diensten. Dat leidt tot gebrekkige afstemming van beslissingen inzake ICT en de dienstverlening. - Schepenmodelpraktijken faciliteren niet de creatie van één gedragen politiek beeld of strategie over de dienstverleningsstrategie van de organisatie. Schepenen initiëren beslissingen en veranderingen waarin bepaalde uitgangspunten op de dienstverlening worden gehanteerd maar die niet compatibel zijn met de zienswijzen van andere actoren en projecten in de organisatie.

Tabel 12: Normen en regels met doorwerking op de vastgestelde interactiepatronen op het strategische niveau

In tabel 12 duiken drie typische Mechelse factoren op die een partiële verklaring bieden voor de vastgestelde en geïnstitutionaliseerde patronen van strategische besluitvorming inzake ICT en de dienstverlening:

- Strategische planning (1) is in de organisatie zwak uitgebouwd en dat genereert als effect dat de ontwikkeling van de dienstverlening en de ICT-huishouding niet kaderen binnen een langetermijnvisie die jaarlijks wordt vertaald in operationele en tactische doelstellingen.
- De positie van het managementteam (2) en de aanwezigheid van elementen van het schepenmodel (3) hangen samen. Ze creëren een context waarbij ontwikkelingen in de organisatie nog ten dele tot stand komen vanuit individuele schepeninitiatieven en waarbij het MAT onvoldoende tegengewicht kan bieden om tot een integrale en organisatiebrede aansturing van de dienstverlening en de ICT-huishouding te komen.

“Nu zie ik dat terug meer verzanden in die discussies. Ik zie eigenlijk en dat is een grote frustratie van mij, de stad terug verzakken naar meer en meer eilandjes. [...] Maar het is een nieuw college en er zijn ook veel nieuwe mensen aan de stad die ja, toch weer meer vanuit hun ding vertrekken, en ook deels door de besparingen: vanuit een visie van ‘wij moeten scoren en wij kunnen het niet maken om daar een ander te laten profileren daarin.’” (webmaster, 2013)

2.3 ICT als aanjager van veranderingen in de Mechelse organisatie

Het websiteproject toont één dimensie van hoe beslissingsprocessen aan de strategische top plaatsvinden, namelijk nieuwe ICT-concepten en de ICT-dienst die veranderingen in de organisatie aanjagen. ICT-concepten zijn door actoren geïntroduceerd met de belofte van aanzienlijke verbeteringen voor de organisatie. In de Mechelse stadsorganisatie duikt bij de ICT-dienst, de dienst strategie en ontwikkeling en de secretaris sinds de legislatuur 2007-2012 bijvoorbeeld de overtuiging op dat de eilandinformatisering kan doorbroken worden door de creatie van een midoffice, in de vorm van een brokeroplossing. Een dergelijke brokeroplossing werd gezien als een wonderoplossing. Het zou de organisatie plotsklaps in staat stellen om alle systemen met elkaar te verbinden en de dienstverlening op een fundamenteel hoger niveau te tillen door maximale gegevensuitwisseling te faciliteren. In Mechelen was het geloof in dergelijke concepten en technologie, aan het begin van de vorige legislatuur groot.

“Ja, maar waar dat wij ons ook vooral in vergist hebben is eerlijk gezegd die midoffice. Ik heb mij dat altijd voorgesteld, en dat was ook hoe ICT mij dat altijd gezegd heeft, dat is: je koopt uw midoffice aan, je legt uw linken en dan kan je met alles praten en we kunnen hier alle kanten uit. Maar zo blijkt het eigenlijk niet te werken.” (leidinggevende dienst strategie en ontwikkeling, 2013)

Dat geloof was naïef en is ingehaald door de praktijk, met een aantal mislukte ICT-projecten, waarvan E-link het belangrijkste voorbeeld is. De brokeroplossing die de koppeling tussen ICT-systemen moest faciliteren, is geïmplementeerd maar de koppeling van andere systemen op die broker bleek veel moeilijker dan gedacht, waardoor een groot deel van de E-linkambities niet zijn gerealiseerd. Verhoopte big-bang veranderingen, aangejaagd door nieuwe ICT-concepten, draaiden uit op een sisser.

“Wij hebben het verkeerd ingeschat, omdat we op dat moment nog niet zo ver stonden als dat we nu staan. Op dat moment leek het allemaal heel simpel: je hebt een product en je zet daar een flow achter, hoe moeilijk kan het zijn. Tot wanneer je dat één voor één zit te bekijken. Ik geef eerlijk toe dat ik die fout ook heb gemaakt, ik ging er echt van uit dat je een bepaald product hebt en dan een flow van de ene dienst naar de andere dienst en hoe moeilijk kan dat nu zijn om een paar blokskes uit elkaar te zetten.” (leidinggevende van de dienst strategie en ontwikkeling, 2013)

Het project leidt tot belangrijke lessen. De organisatie leert dat ICT-wonderoplossingen niet bestaan en dat inzet van grote organisatiebrede ICT-toepassingen moet gepaard gaan met een grondige analyse, herontwerp en visievorming over de inrichting van de dienstverlening en de processen. Ondertussen creëerde de idee van een midoffice wel veel verwachtingen in de organisatie en eens duidelijk werd dat die verwachtingen niet werden ingelost, ontstond er ook teleurstelling en verstarring. Het deed het geloof en vertrouwen in technologische concepten en de diensten die ze propageren afnemen. Het genereerde frustratie in de organisatie.

“Ik denk één van de zaken waardoor E-link zo een minder goede bijklank heeft gekregen, is omdat in het begin aan de dienst is gezegd van kijk, we gaan dus starten met de inkomende post, maar uiteindelijk is het de bedoeling dat jullie de uitgaande brieven, de collegebeslissingen en dergelijke, dat dat allemaal automatisch gaat verlopen. Dat is allemaal niet ingelost. Ik denk dat het daarmee heel veel te maken heeft, ja.” (medewerker van de dienst strategie en ontwikkeling, 2013)

Mechelen is vanuit die ervaringen met technologie en mislukte veranderingsprojecten, maar ook omwille van de typische kenmerken van projectmatige verandering (zie infra) een stad waar dure concepten, beloften en visies op de ICT-huishouding en de dienstverlening, nu met een zekere gelatenheid worden benaderd en werden ingeruild voor meer pragmatiek.

2.4 De mate van afstemming op het strategische niveau

Wanneer we Alignment op dit niveau benaderen als de afstemming van ICT- en organisatiebeleidsplannen, dan oogt het bilan mager: er is op het eerste zicht geen sprake van afstemming want er is geen geformaliseerd ICT-beleidsplan en geen organisatiebrede visie op de dienstverlening. Toch moeten we, wanneer we het bredere tijdsperspectief in rekening nemen, nuances formuleren:

- Het traceren van strategische ambities is moeilijk in de Mechelse organisatie, gegeven dat de formulering niet is ingebed in geformaliseerde interactieprocessen tussen strategische actoren, maar vorm krijgt via informele relaties tussen actoren, bijvoorbeeld tussen de ICT-dienst en de secretaris. Het bestaan van die interactieprocessen is nieuw sinds de legislatuur 2007-2012 en wijst minstens op pogingen, op het ambtelijke niveau, tot strategische afstemming. De vrij concrete principes inzake de dienstverlening en de ICT-huishouding in het memorandum zijn daar getuige van.

- Het feit dat die principes niet zijn overgenomen door de politieke top of de afwezigheid van een organisatiebrede visie op de dienstverlening en de ICT-huishouding in het meerjarenbeleidplan tonen dat de politieke top niet klaar is voor het strategische afstemmingsvraagstuk.
- Strategische principes en keuzes duiken in Mechelen op ‘en cours de route’, tijdens de uitwerking van projecten. Er is in die zin vervlechting tussen het strategische niveau en het projectniveau. Het beste voorbeeld daarvan is het websiteproject. De ICT-dienst had bij de start van het websiteproject ideeën over hoe een nieuw websiteplatform er moest uitzien, wat dat kon betekenen voor de organisatie en hoe dat platform op de lange termijn kon bijdragen aan meer en betere online dienstverlening. De visie inzake online dienstverlening, de verfijning en de betekenis ervan voor de organisatie, kregen echter maar betekenis en draagvlak bij andere actoren aan de top, tijdens en na de implementatie van het platform.

“De opportuniteiten naar de toekomst waren nog heel onduidelijk: wat willen we daarmee doen? Behalve een website hebben, was dat nog niet duidelijk voor ons. Nu zien we de mogelijkheden met het intranet, maar toen was dat: een website, dat was zo nutteloos.” (medewerker van de dienst strategie en ontwikkeling, 2013)

- Tijdens processen zoals het websiteproject treedt geleidelijk verdichting en afstemming op tussen de zienswijzen van strategische actoren inzake hoe technologie kan leiden tot verbeterde organisatieprestaties. In die zin boekt de organisatie wel vooruitgang en zijn ICT en organisatie of bepaalde organisatieaspecten meer afgestemd dan pakweg tien jaar geleden, resulterend in zichtbare verbeterde prestaties, bijvoorbeeld een populaire en drukbezochte website en toenemende online interactiemogelijkheden, die door een grote meerderheid van de organisatieleden als positief worden beoordeeld.

3. De interactie tussen organisatie en ICT op het projectniveau

Op het projectniveau focussen we eerst op de vastgestelde patronen van projectmatig werken. We bestuderen vervolgens de interactiepatronen tussen ICT en organisatie op basis van de studie van drie projecten. Vervolgens bestuderen we de doorwerking van organisatiekenmerken en technologie op de interactiepatronen.

3.1 Generieke schets van de Mechelse projectdynamiek

Tijdens de analyse in Mechelen kregen we een rijk beeld van de projectmatige manier van werken:

- Vanaf de legislatuur 2007-2012 start een reeks van ICT- en organisatieveranderingen op. Veel van die projecten lopen parallel. Die projecten kennen een variërende omvang en scope. Sommige projecten focussen op de digitalisering van een cluster van processen terwijl andere projecten organisatiebreed van aard zijn (website).

- Het object van verandering verschilt tussen projecten (zie tabel 13). Sommige projecten introduceren nieuwe structuren (bijvoorbeeld: een nieuw telefonisch meldpunt) zonder ICT-ingrepen (die dan wel nodig bleken), tijdens andere projecten wordt één nieuw dienstverleningskanaal uitgebouwd (bijvoorbeeld: mobiele meldapplicatie) of een nieuwe toepassing geïmplementeerd, een nieuwe fysieke lokettenruimte ingevoerd, de intake van een cluster van producten gedigitaliseerd, een nieuw postregistratiesysteem in gebruik genomen enzovoort.
- Projecten worden aangestuurd en getrokken door verschillende groepen van actoren (zie supra: het strategische niveau).
- De timing en prioritering van projecten is vaak problematisch: de uitwerking van ICT-projecten staat meermaals onder druk door een te strakke timing. Belangrijke factoren zijn de politieke druk om snel vooruitgang te boeken, beloftes en verplichtingen ten aanzien van externe partijen die het project financieren en te ambitieuze agenda's van veranderingsmanagers. Meerdere geïnterviewden verwijzen naar een veelheid aan projecten die komen en (soms) plots weer gaan en waarvan op voorhand al geweten is dat ze niet zullen gehaald worden. De uitwerking van meerdere projecten wordt omwille van die tijdsdruk als zwak beoordeeld (zie infra).

“Maar ja, dan blijven er andere zaken liggen. Dat is een moeilijke zaak. Het wikken en wegen van prioriteiten. Dat is ook iets wat binnen onze dienst niet duidelijk is: wat is prioritair en wat niet. Eigenlijk, wie het hardst schreeuwt, wordt het eerst geholpen. Dat is geen goede procedure. Het is eigenlijk wel zo.” (medewerker ICT-dienst, 2013)

- Variatie in het projectmanagement: in de Mechelse stadsorganisatie is er geen terugkerend sjabloon van projectmanagement. Bij sommige projecten is er amper sprake van een projectstructuur met gedefinieerde rollen. Bij andere projecten is dat meer het geval. De onduidelijk gedefinieerde rollen zorgen in meerdere projecten voor een instabiliteit en gebrekkige continuïteit: niemand heeft bijvoorbeeld goed zicht op wie, welke keuzes finaal moet maken en heeft gemaakt.
- Procesanalyse, -herontwerp en digitalisering gaan niet altijd hand in hand: de analyse maakt duidelijk dat de digitalisering van processen in Mechelen niet altijd gepaard gaat met procesanalyse en -reorganisatie en dat wanneer dat wel het geval is, de kwaliteit van die analyse, door meerdere actoren als gebrekkig wordt ervaren. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in het feit dat de dienst strategie en ontwikkeling, die verantwoordelijk is voor procesanalyse, niet altijd betrokken is bij ICT – gerelateerde projecten. In andere gevallen is de ICT-dienst dan weer niet betrokken. Dat is typisch voor de Mechelse veranderingsdynamiek, waarbij de communicatie tussen actoren over de lopende projecten vaak schaars is en er verschillende trekkers zijn bij de verschillende digitaliseringstrajecten.

	2007		2013
Louter structureel	Een nieuw centraal meldpunt voor alle technische diensten Huis van de Mechelaar: loketconcentratie	Veiligheidshuis	Huis Bouw
Focus op de frontoffice	Een nieuw websiteplatform Lancering nieuwe online bedrijvengids	Ontwikkeling van mobiele meldapplicatie, gekoppeld op het CMS Test van het virtuele loket	Ingebruikname tablets voor gemeenschapswachten, gekoppeld op CMS
Focus op de backoffice	E-link: implementatie van broker en workflowmanagement Digitalisering van proces inkomende post	Registratiesoftware voor meldingen: Topdesk in technische dienst Digitalisering van inkomende facturatieproces Digitalisering besluitvorming	Registratiesoftware voor meldingen: Topdesk in technische dienst Registratiesoftware voor de ombudsman: Topdesk
Combinatie van beiden	Digitalisering aangifte bedrijfsbelasting	Intellistamp: digitale aflevering van attesten burgerzaken	
Anders	Digitale beeldbank		Koppeling Topdesk aan de website

Tabel 13: Schets van de Mechelse veranderingsdynamiek op het projectniveau

3.2 De focus op drie projecten

In de volgende paragrafen bestuderen we de interferenties van actoren in drie projecten, namelijk het Topdesk-, het website- en het E-linkproject. Tabel 14 vat het Topdesk-, website- en E-linkproject samen. De drie projecten startten tijdens de legislatuur 2007-2012.

	Topdesk	Website	E-link
Initiatief	Schepen, middenmanagers van de technische diensten	ICT-dienst en schepen	ICT-dienst, dienst strategie en ontwikkeling en de secretaris
Opzet	Een nieuw registratiesysteem voor meldingen: meldprocessen optimaliseren	Een nieuw websiteplatform als basis voor meer en betere online dienstverlening	Een nieuw ICT-platform voor digitalisering van processen, geïntegreerde ICT-huishouding
Link met het meldsysteem	Een nieuw systeem voor de registratie van meldingen in de backoffice	Uitbouw van nieuwe meldkanalen op het websiteplatform	Inkomende post als meldkanaal digitaliseren
Steun aan de top	Formele goedkeuring door het MAT en het college	Formele goedkeuring door het MAT en het college	Formele goedkeuring door het MAT en het college
Interferentie van CB&S- en MAT-leden	<ul style="list-style-type: none"> - Eén schepen formuleert doelstellingen - Eén schepen volgt uitwerking op, geen inmenging in inhoudelijke keuzes - MAT volgt initieel op, stuurt iets sterker in later stadium 	<ul style="list-style-type: none"> - Eén schepen mobiliseert steun en budget bij politieke op - Top mandateert ICT-dienst om het project te trekken - Leden van de top interfereren in de uitwerking 	<ul style="list-style-type: none"> - Formele goedkeuring door CB&S - Opvolging van de uitwerking - Secretaris als één van de trekkers
Betrokken bij de uitwerking	Middenmanagers, ICT-dienst en de ICT-leverancier In volgende rondes: andere middenmanagers en diensten	ICT-dienst als projectleider Interferenties van de top in de uitwerking Diensten betrokken in de voorbereiding	ICT-dienst, dienst strategie en ontwikkeling en externe ICT-leveranciers als trekkers Betrokkenheid van lijndiensten
Dynamiek	<ul style="list-style-type: none"> - Gestart in technische diensten - Uitbreiding naar afdeling gebouwen - Uitbreiding naar ombudsman - Koppeling met website 	<ul style="list-style-type: none"> - Nieuw websiteplatform en CMS als basis - Uitbouw van nieuwe kanalen, gekoppeld aan het CMS en het platform 	<ul style="list-style-type: none"> - Inkomende post als eerste gedigitaliseerd subproces - Onduidelijkheid over de mate waarin verder gebouwd moet worden op het systeem
Mate waarin doelstellingen worden behaald	<ul style="list-style-type: none"> - Implementatie technische diensten: uniforme registratie - Stroomlijning van meldsysteem vanuit organisatiebreed perspectief niet gerealiseerd 	<ul style="list-style-type: none"> - Websiteplatform geïmplementeerd - Ontwikkeling van nieuwe kanalen op het platform - Decentraal websitebeheer gerealiseerd 	<ul style="list-style-type: none"> - Centrale broker om toepassingen te koppelen, faciliteert weinig koppelingen - Workflowmanagement enkel gebruikt om inkomende post te digitaliseren

Tabel 14: Vergelijkende schets van drie Mechelse projecten

3.2.1 De interactie tussen ICT en organisatie en het Topdeskproject

Hoe kenmerkt zich de interactie tussen ICT- en organisatieveranderingen in dit project? We maken de volgende vaststellingen:

- In 2007 ontstond bij twee teamchefs en de schepen voor openbare werken de idee om een nieuwe software voor meldingenbeheer aan te kopen. De bestaande Accesstoepassing die het meldingenbeheer ondersteunde, was gecrasht. Een systematisch beheer van de meldingen werd onmogelijk. De schepen stelt het volgende over de ambitie van het project:

“Dus er moest een proces komen met waarschuwingssystemen waarin iedereen zich engageerde om binnen een bepaalde periode de melding op te volgen. [...] Een systeem dus waarbij je niet louter moet vertrouwen op het geheugen van mensen en waarmee je een structuur brengt in de organisatie, het minder ad hoc doet en minder laat afhangen van individuen.” (schepen bevoegd voor de technische diensten, 2013)

- De twee teamchefs bereidden het project voor. Ze beschreven de bestaande processen en de verschillende meldstromen. Meerdere geïnterviewden beschouwen dat voorbereidingsproces als kwalitatief maar ook tijdsintensief omdat de teamchefs weinig ervaring hadden met het uittekenen van processen.

“Er is tijd en energie ingestoken. Daar is de conclusie weer, zo ervaar ik het toch, dat het voorbereidend werk ervoor zorgt dat je bij de aanbesteding geen foute applicatie kiest. Dat liep vroeger nogal eens mis: ‘we hebben dat nodig, schrijf daar eens een bestek.’” (leidinggevende van de ICT-dienst, 2013)

- De voorbereidende ronde resulteerde in een voorstel van lastenboek ten aanzien van het college (zie bijlage 8). Vervolgens volgde de aanbesteding. De keuze viel op Topdesk. Er werd in de ICT-dienst een medewerker aangeduid voor de verdere opvolging. Het voorstel en de aankoopprijs van 90.000 euro stootte op weinig problemen op het niveau van het CB&S.
- De dienst ICT, de twee teamchefs en de consultant van Topdesk trokken en stuurden het implementatieproces. De dienst strategie en ontwikkeling was bij het implementatieproces niet betrokken. De twee teams van de betrokken teamchefs (onderhoud openbaar domein en wijkonderhoudteams) vormden de pilootteams. Eens Topdesk daar goed draaide, moest het verder geïmplementeerd in alle uitvoeringsteams.
- Het implementatieproces en de voorbereidingen vroegen veel tijd. Eerst vond een inventarisatie plaats van de gegevens die in het systeem moesten geprogrammeerd worden. Het betrof de input van de takenpakketten in het systeem, de verschillende taken van de teams, de opmaak van de registratieformulieren, enzovoort. Beide teamchefs volgden een opleiding om zelf formulieren te programmeren. De teamchefs ontwikkelden een lijst van unieke meldingstypes en opdrachten van alle uitvoeringsteams en digitale determinatieformulieren. Actoren in de organisatie maar ook de burger zelf zouden aan de hand van die formulieren hun melding kunnen registreren en doorsturen naar de behandelende technische teams. De teamchefs wilden

die formulieren immers intern via het intranet en extern op de website openstellen zodat er een gestroomlijnd circuit rechtstreeks naar de backoffice (de technische teams) zou ontstaan.

Welke lessen inzake de interactie tussen ICT en organisatie leren we uit het Topdeskproject?

- Het project wordt door de ICT-dienst en de betrokken teams als een succes aanzien. Ze verwijzen naar de goede voorbereiding van het project en de goede samenwerking tussen de ICT-dienst, de ICT-consultant en de middenmanagers. Het project zorgde volgens deze actoren voor vooruitgang: de twee teams met het grootste aantal burgermeldingen inzake het openbare domein registreren die meldingen nu in één systeem. Het team verkeerssignalisatie plant als derde team de uitrol van het systeem.
- Het project illustreert een patroon van dienstgebonden digitalisering. De inzet van Topdesk werd niet gekoppeld aan een organisatiebrede stroomlijning van het meldsysteem, ondanks de ambities ter zake van de teamchefs. De registratie binnen de teams verloopt nu op een uniforme manier maar van een stroomlijning van meldingen, vanuit de diverse kanalen naar de teams, is er nog geen sprake (zie infra). Topdesk als systeem staat digitaal los van de website en de meldformulieren op de website, waardoor gegevens van het ene systeem, in het andere moeten worden overgetypt. Veel van de functionaliteiten van Topdesk kunnen, omwille van het dienstgebonden perspectief, nog niet worden gebruikt. Er is bijvoorbeeld nog geen automatische terugkoppeling naar de website. De teamchefs vinden dat een gemiste kans. Hun poging om tot die stroomlijning te komen, haalt het niet. Het project illustreert goed het ontbreken van een organisatiebrede visie op de inrichting van het meldsysteem, de onduidelijkheid over wie daarbij de trekkende rol op zich moet nemen, en de ergernissen die daaromtrent leven bij de ICT-dienst t.a.v. de dienst strategie en ontwikkeling en omgekeerd.

“Dat is natuurlijk een beetje kritiek op mijn collega’s maar, eigenlijk is die Topdesk aangekocht geweest zonder enige visie over de opvolging van meldingen.” (leidinggevende van de dienst strategie en ontwikkeling, 2013)

“Daar kom je op een discussie over wie welke taak moet opnemen in het stadsbestuur. Dit is een vraag voor strategie en ontwikkeling. Zij moeten gaan bepalen welke kanalen we moeten gaan gebruiken in de organisatie en hoe we dat strategisch in de organisatie gaan implementeren. Wij moeten dat technisch faciliteren. Als we dan kijken naar welk initiatief zij gaan nemen, daar is geen initiatief.” (leidinggevende van de ICT-dienst, 2013)

- Het project illustreert de projectdynamiek in de organisatie. In eerste instantie is er een focus op de twee technische teams. De implementatie van het systeem in de twee initiatiefnemende teams verloopt beheerst. Vervolgens ontstaan er nieuwe initiatieven en ambities m.b.t. het systeem en start de implementatie in een andere afdeling, bij de ombudsman, wordt de

koppeling met de website voorbereid, enzovoort. Niemand bewaarde het overzicht over al deze implementaties en niemand volgt de verdere implementatie in de technische teams op. In 2011 startte de afdeling gebouwen van de stad met de implementatie van Topdesk. Tijdens deze implementatie duikt een nieuw perspectief op de inrichting van de meldprocessen op, dat niet compatibel is met de zienswijze van de initiële implementatie in de twee teams (zie infra).

- Het project toont het gebrek aan communicatie en overleg. Opvallend is dat de dienst strategie en ontwikkeling in eerste instantie niet op de hoogte was van de implementatie van het Topdesksysteem, toevallig kennis neemt van de implementatie, vervolgens ook initiatieven lanceert m.b.t. de uitrol van Topdesk (bijvoorbeeld: bij de ombudsman), maar die initiatieven niet afstemt met de ICT-dienst en de lopende implementatie van Topdesk.

“Nu die groep van de ombudsman en strategie en ontwikkeling, ik ben daar toevallig opgekomen. De ombudsman vroeg mij: ‘kan ik Topdesk gebruiken?’. Het is door met hem te praten dat ik wist dat er een groep is opgestart die dat aan het onderzoeken is en ze onderzoeken eigenlijk verschillende pistes en Topdesk is er daar één van. Dus ik weet totaal niet wat er in die groep beslist is.” (medewerker van de ICT-dienst, 2013)

3.2.2 De interactie tussen ICT en organisatie en het websiteproject

Vóór de implementatie van de website in 2009 was de online dienstverlening een bevoegdheid van de ICT-dienst. De website leefde niet bij de stadsdiensten en werd beschouwd als een speeltje. De ICT-dienst betreunde deze situatie: de website bood te weinig functionaliteiten op het vlak van online dienstverlening. Het websiteproject brengt daar verandering in. Het procesverloop van het project kenmerkt zich als volgt (zie ook bijlage 9):

- De ICT – dienst was groot voorstander en de belangrijkste trekker van de nieuwe website. De dienst wilde met de nieuwe website een decentralisering van het beheer van de website realiseren op basis van een centrale en organisatiebrede coördinatie en een meer klantgerichte website met meer mogelijkheden en functionaliteiten voor de diensten. Om het decentrale beheer mogelijk te maken was een Content Management Systeem (CMS) nodig.
- Pogingen van de dienst ICT om budget te krijgen werden afgeblokt door het politieke bestuur. Een nieuwe schepen (legislatuur 2007-2012) voorzag in 2008 budget. Het bestek omschreef de uit te voeren levering als: de ontwikkeling van een CMS, een website, een intranet, een extranet, een grafisch ontwerp en hosting. Tabel 15 bevat een samenvatting van de vereisten: we beperken het overzicht tot het CMS. De aanbestedingsprocedure heeft geleid tot 10 kandidaatstellingen en tot een gunning van de opdracht “in één stuk” aan de webbouwer Anaxis. De stad lanceerde de website op 23 november 2009.

	Omschrijving
Ontwikkeling van een CMS moet het volgende toelaten:	Content decentraal creëren en onderhouden; Import en export van data van andere databanken, websites en applicaties; Verdere uitbouw van het CMS op basis van modules; Content publiceren op verschillende kanalen; Koppelingen met andere toepassingen in twee richtingen; Aangepast rechtensysteem; Indexering van informatie; Via inhoudelijke metadata inhoud recupereren; Via procesmatige metadata inhoud automatisch laten verdwijnen of verschijnen; Vormelijke metadata interpreteren; en templates en CSS aanpassen aan de huisstijl.
Ontwikkeling van een CMS met de volgende modules	Zoekmotor, stratenplan, e-loket, productencatalogus, personalisatie, mailcampagnes, persmededelingen, E-cards, nieuwsbrieven, fotodatabank, PDF generator, agenda, formulieren generator, statistiek module, forum, blof, poll, FAQ, contactpersonenbeheer, reserveringsdatabank, GIS applicatie, weerstation, digitale bestekken, elektronisch betalen, online-winkel, module 'mail this page', taalmodule, GSM en SMS gateway, sitemap, A t.e.m. Z lijst, nieuw op Mechelen.be, linkdatabase.
Ontwikkeling van een CMS met volgende opleidingsaanbod	Opleiding hoofdbeheerder, opleiding webmaster / programmeur en opleiding van inhoudelijk verantwoordelijken

Tabel 15: Functionaliteiten van het CMS zoals opgenomen in het bestek

- De stad richtte een projectstructuur op: een 'stuurgroep website' met politici, de secretaris en medewerkers van de dienst ICT; en departementale werkgroepen met in totaal 23 medewerkers uit alle diensten. De ICT-dienst zocht langs die structuur naar draagvlak bij de diensten.
- Om het draagvlak te verhogen nam de webmaster als projectleider zo veel mogelijk van het voorbereidend werk op zich. Hij inventariseerde de producten van de verschillende diensten en de indeling van de producten in verschillende clusters voor de website. Dat was een moeilijke oefening voor de diensten: er moest voor de eerste keer op een organisatiebrede schaal worden nagedacht over de indeling van de diensten en producten in rubrieken, vanuit het perspectief van de burger en niet langer vanuit de logica van de diensten. Vroeger was dat een zaak van de diensten en dat resulteerde in een kluwen van rubrieken op de website. Er moest ook gewerkt worden met een nieuwe organisatiebrede huisstijl die tegelijkertijd werd ontwikkeld door de dienst communicatie. De rol van de projectleider binnen de ICT-dienst springt in het oog. Een geïnterviewde stelt:

"Nu misschien wel een succesverhaal. Sommige diensten die het nodig hadden, die werden enthousiast omdat ze het kunnen gaan gebruiken maar niet alle diensten zaten te wachten om zelf hun deel te gaan doen. Het was makkelijk voor hen dat de webmaster het voor hen deed. Tom en zijn team hebben hier weekends gezeten om alles in te putten en de deadlines te halen. Elke zaterdag en zondag gedurende een ganse maand. Hadden ze dat niet gedaan, was dat geen succes geweest." (medewerker van de ICT-dienst, 2013)

- De definitieve structuur van de website was klaar eind augustus 2009 en besloeg vijf basisrubrieken 'leven', 'bezoeken', 'werken', 'bestuur' en 'e-loket'. Aangestelde verantwoordelijken op het niveau van de diensten moesten de teksten voor de website voorbereiden in september 2009.

De interactiepatronen tussen ICT en organisatie kenmerken zich als volgt:

- De ICT-dienst prikkelde de organisatie(top) met de mogelijkheden van nieuwe ICT-concepten.
- De ICT-dienst had een duidelijk mandaat van de politieke en ambtelijke top om de nieuwe website effectief in te voeren en samenwerking te eisen van de diensten.
- De ICT – dienst beschikte over voldoende budget om de plannen te realiseren.
- Het project kende een uitgebreide voorbereidingsfase en deze sterke voorbereiding droeg volgens meerdere geïnterviewden bij aan het succes van het project. Het gaf de ICT-dienst legitimiteit en expertise om de trekkersrol inzake de online dienstverlening op zich te nemen. De dienst kon haar concept verdedigen op basis van onder meer bevragingen bij de burger over hun behoeften inzake de online dienstverlening.
- Het project kenmerkt zich door een sterke aansturing en duidelijke rollen en verantwoordelijkheden. De ICT-dienst nam de leiding over het project, coördineerde, stuurde en koppelde terug naar de top. Politici of de secretaris interfereerden wanneer er problemen opdaken.

“Wij blokken niet altijd strikt iets af maar hanteren wel een aantal regels. Sommige mensen hebben het daar moeilijk mee, maar we merkten wel toen dat gebeurde en toe wij een schepen hadden die daar heel sterk voor op tafel klopte en daar voor vocht, dat dat een mooi resultaat en effect heeft gehad.” (webmaster, 2013)

- De rode draad doorheen het project was het creëren van draagvlak bij de diensten. Dat komt op verschillende manieren tot uiting. Ten eerste zoekt de webmaster draagvlak door het succes van de website aan te tonen aan de hand van de bezoekerscijfers en andere analyses. Hij overtuigde de diensten op die manier van de goede aanpak. Ten tweede werd de websitegebruiker meer (ad hoc) bevraagd over zijn beleving van de website en die bevindingen gebruikte de webmaster als inspiratie voor de verdere ontwikkeling van de website en als legitimering voor de te volgen koers. Ten derde zette de webmaster sterk in op communicatie ten aanzien van, interactie met en het bevragen van de diensten via de departementale werkgroepen om input te krijgen voor de verdere ontwikkeling. Wanneer de diensten een eigen projectwebsite wilde lanceren, speelde het webteam daar op in door een module 'projectsites' te voorzien waarbij diensten afzonderlijke websites kunnen aanmaken op basis van de bestaande huisstijl. Ten vierde kunnen de diensten één keer per maand bij de webmaster nieuwe vragen en problemen aankaarten.

- De implementatie ging gepaard met nieuwe structuren en regels in relatie tot de website. Het CB&S voorzag een structureel budget voor de verdere uitbouw van de website, waarbij de diensten een deel van hun budget kunnen overdragen voor doelstellingen die het centrale budget niet dekt. Het CB&S maakte middelen vrij voor de aanwerving van een tweede webmaster en een verantwoordelijke voor de uitbouw van *social media* in de stad. De burgemeester en de schepen voor ICT, administratieve vereenvoudiging en financiën gaven een mandaat aan de dienst ICT en de webmaster om de verdere uitbouw van de website te coördineren over de ganse organisatie. De spil in de ontwikkeling van de digitale dienstverlening werd de webmaster (dienst ICT) in samenwerking met de dienst marketing en communicatie, verenigd in het webteam. Dat nieuwe webteam kwam er op aansturen van de schepen ICT en de burgemeester, na het stopzetten van de oude redactieraad door de schepen. Dankzij de politieke mandatering bevond het webteam en de webmaster zich in een goede positie om de verdere ontwikkeling van de online dienstverlening, conform de filosofie van de dienst ICT te bewaken.

3.2.3 *De interactie tussen ICT en organisatie en het E-linkproject*

De pijlen van het E-linkproject richtten zich op de herinrichting van de ICT-huishouding in de backoffice en de koppeling van inkomende informatiestromen via de verschillende kanalen in de frontoffice en de backoffice. Het project moest de organisatie doen kantelen, door de realisatie van een vraaggerichte en geïntegreerde dienstverlening, moest resulteren in administratieve vereenvoudiging en interne efficiëntiewinsten realiseren op het niveau van de ganse organisatie. Het doel was de realisatie van een centraal dossier- en archiefsysteem dat de communicatie en de koppeling tussen de verschillende gegevensbestanden mogelijk maakte. Aan de basis van die doelstellingen lagen meerdere geïdentificeerde problemen; bijvoorbeeld, databanken konden niet worden gekoppeld, gegevens die meermaals werden overgetypt in systemen, enzovoort. De reconstructie van het project toont het verloop van het project (zie ook bijlage 10):

- Het E-linkproject startte in 2008 op initiatief van de toenmalige organisatieadviseur. Het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) financierde E-link. De totale kostprijs bedroeg 553.605 euro, waarvan 221.442 euro aan EFRO-middelen (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) en een subsidiëring van de Vlaamse overheid ten bedrage van 249.122euro. Zonder deze stroom aan middelen zou het project niet haalbaar zijn geweest
- In het voorjaar van 2010 keurde het CB&S de gunning aan het bedrijf Arco voor de levering van het digitale informatieplatform goed. Na de aanbesteding volgde de gunning aan Arco en het Docroomsysteem van deze leverancier. De secretaris, de ICT-dienst en de dienst strategie en ontwikkeling namen die beslissing. Na de beslissing tot aankoop van de toepassing Docroom stuurde de ICT-dienst, in 2010, aan op de aankoop van een broker (bijlage 11).

“Ik denk dat één van de redenen ook was omdat we op die moment ook de digitalisering van de facturatie voor ogen hadden, en omdat Arco bekend staat als een firma voor scan en recuperatie van gegevens of uitscans naar toepassingen toe.” (medewerker van de dienst strategie en ontwikkeling, 2013)

- Eind maart 2010 volgde de startvergadering. Er werd een projectstructuur gedefinieerd: een stuurgroep die advies gaf aan het projectteam (zie infra; de dienst strategie en ontwikkeling, de schepen voor ICT, administratieve vereenvoudiging en financiën, het afdelingshoofd ICT, de secretaris, enz.), een projectteam (projectleider, de dienst strategie en ontwikkeling, enzovoort) en een reeks van *key users* uit verschillende departementen om het platform uit te testen. Drie pilootdiensten werden aangeduid, die het eerst in aanraking zouden komen met het digitale platform.
- In de eerste periode focusten de ICT-dienst en de projectleider vooral op de technische aspecten; bijvoorbeeld, de koppeling van een adressendatabank aan de centrale en federale Kruispuntbank van Ondernemingen. In 2010 startte ook de programmatie van de toepassing Docroom en de broker. Vervolgens begon het proces van procesanalyse en de uitwerking van de procesflows in docroom: het was de bedoeling dat de diensten hun processen uitschreven en dat die procesflows in Docroom zouden uitgewerkt worden. Het project focust eerst op het proces van de inkomende post.

Vanaf dan loopt het project tegen problemen aan. De analyse levert de volgende inzichten op, kenmerkend voor de interactie tussen ICT en organisatie op het Mechelse projectniveau:

- De continuïteit van de projectleiding viel weg. Twee jaar na de start van het project werd de interne projectleider ontheven van het project, op aansturen van de dienst strategie en ontwikkeling. Die beslissing ligt tot vandaag gevoelig in de organisatie. Vervolgens begon een nieuwe aanwervingsprocedure en enkele maanden later kwam er een nieuwe projectcoördinator in dienst. De tweede projectcoördinator bleef, geconfronteerd met de technische problemen en intussen problematische relaties tussen een aantal projectactoren, niet lang in dienst bij de stad. Een medewerkster van de dienst strategie en ontwikkeling nam de leiding van het Docroomproject in handen. Meerdere geïnterviewden wijzen er op dat het vanaf toen enkel nog ging om ‘het redden van de meubels’.

“En uiteindelijk, toen die is vertrokken, heeft X een deel van de coördinatie overgepakt en toen was het al om zeep of toch deels en het is ook niet meer verbeterd. Zij moest zich opnieuw gaan inwerken en wist ook niet alles. Op die manier kan het niet anders dan mislopen.” (medewerker van de ICT-dienst)

- De performantie van het systeem nam af door een teveel aan aanpassingen aan het systeem. Al die aanpassingen waren het gevolg van een alternatieve visie op archivering, tegengesteld aan de logica van het systeem, tijdens het implementatieproces en een ongecoördineerd aantal aanpassingen aan het ICT-systeem. Bijkomstig is dat de externe ICT-leverancier de doorwerking van al de aanpassingen op de performantie van het systeem te weinig kritisch aftoetste.

“Er is tijdens de implementatie van Docroom de switch gemaakt van archivering op organogram- en dienstniveau naar archivering op productniveau. [...] En Docroom was al ergens gebouwd in de richting van op diensten verder te gaan, bij Arco, dat bestond al. En de vraag om dat dan om te switchen naar een logica vanuit productniveau en niet meer vanuit dienstniveau, heeft heel wat aanpassingen aan die flow gevraagd en aan dat systeem. (medewerker van de dienst strategie en ontwikkeling, 2013)

- Van meet af aan bleken de scope van het project en de verschillende fasen onduidelijk afgebakend. Er was bijvoorbeeld onduidelijkheid over wat onder de scope viel van het proces ‘inkomende post’.
- Een andere vaststelling is dat de complexiteit van het project werd onderschat. Achteraf bekeken geven de projectactoren toe dat de organisatie nog niet klaar was voor een digitaliseringstraject van dit kaliber. Met name de gebrekkige expertise en capaciteit voor procesanalyse en -herontwerp wordt door meerdere actoren aangehaald (zie infra).

Ondanks de problemen moest het proces resulteren in output. De politiek leidinggevenden wilden doorzetten. De ambities van deze E-linkcomponent werden echter grondig bijgestuurd. Het platform zou – voorlopig – enkel een functie vervullen voor het digitaliseren van de inkomende post. De toepassing werd in gebruik genomen, na het organiseren van opleidingen maar volgens meerdere geïnterviewden stond de toepassing dan nog niet op punt. De dienst strategie en ontwikkeling droeg het beheer en de opvolging van de toepassing over aan de dienst interne dienstverlening en protocol die verantwoordelijk werd voor de inscanning en toewijzing van de inkomende briefwisseling. In 2012 keurde de secretaris de interne nota voor de inkomende post goed. Deze nota stipuleert de briefwisseling die in het systeem moet worden geregistreerd en wie de poststukken registreert, enzovoort. De dienst interne dienstverlening en protocol is momenteel belast met de verdere opvolging van Docroom. Een capaciteitsprobleem in deze dienst zorgt er echter voor dat de dienst er amper toe komt om de toepassing te optimaliseren.

“De druk was zeer hoog. De biljetten moesten binnengehaald worden.” (leidinggevende van de ICT-dienst, 2013)

3.3 Structurerende organisatiekenmerken op het projectniveau

Hoe structureerden organisatiekenmerken de vastgestelde projectdynamiek? Die vraag staat centraal in deze paragraaf.

3.3.1 Interpretatieve schemata op het projectniveau

Interpretatieve schemata hebben op het projectniveau betrekking op de zienswijzen en overtuigingen van actoren die in systemen worden ingebouwd, de overtuigingen in de organisatie inzake projectmatig werken, de dynamiek en evoluties ter zake.

A. Verschillende zienswijzen structureren de inrichting van de meldprocessen

De analyse in Mechelen illustreert hoe er tijdens verschillende veranderingsprojecten vanuit andere zienswijzen en overtuigingen over de inrichting van het meldsysteem aan dat systeem wordt gewerkt en wat daarvan het effect is. We illustreren dat hier aan de hand van twee voorbeelden.

➤ Voorbeeld 1: Topdesk in de technische teams en de afdeling gebouwen

Topdesk is geïmplementeerd in meerdere technische teams die verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van het openbaar domein. De teamleiders van deze teams zagen zichzelf als de centrale actor in de meldprocessen. Hun redenering was dat medewerkers in de organisatie, op basis van een reeks van formulieren, de meldingen zouden dispatchen naar het bevoegde technische team en dat die teams zouden instaan voor de verdere interpretatie van de melding. Deze kijk impliceerde dat een bepaalde melding over een gebouw van de stad eerst zou terecht komen bij het technische team onderhoud gebouwen. Na de implementatie in de teams startte de afdeling gebouwen met de implementatie van Topdesk. Deze afdeling hanteerde een andere kijk op het verloop van de meldprocessen: de afdeling gebouwen zag voor zichzelf de rol van dispatcher van burgermeldingen naar de teams weggelegd. Onderstaand citaat schetst het verschil in zienswijze op het meldproces:

“De insteek is nu totaal veranderd want de afdeling gebouwen zit er mee in. Wat zegt afdeling gebouwen: ‘alles moet bij ons binnenkomen en datgene dat niet voor ons is, geven wij door aan onderhoud gebouwen.’” (teamchef onderhoud openbaar domein, 2013)

Wat zijn de gevolgen van deze verschillende keuzes?

- Ten eerste is een deel van het voorbereidende werk, namelijk de procesanalyse bij de teams, een maat voor niets omdat nieuwe invalshoeken opduiken die de zienswijze van eerdere invalshoeken hypothekeren.

“Dat wil zeggen dat de formulieren die wij gemaakt hadden en die bestaan voor het team onderhoud gebouwen, niet meer van toepassing zijn. Dus een groot deel van het implementatieproces, het voorbereidend werk in feite, is eigenlijk een stukje voor niks geweest.” (teamchef onderhoud openbaar domein, 2013)

- Ten tweede zet het negatieve druk op de mogelijkheid om tot een meer geïntegreerde informatiehuishouding te komen. De diensten werken wel met hetzelfde systeem maar richten

de databanken en gegevensstromen in verschillende Topdeskinstallaties in vanuit verschillende logica's, hoewel het om dezelfde objecten ('een gebouw') gaat.

- Ten derde resulteert deze manier van werken volgens de medewerkers in het hypothekeren van de efficiënte inzet van het systeem in de organisatie. In het geschetste voorbeeld zien we dat er finaal wordt geopteerd voor verschillende Topdeskinstallaties die autonoom functioneren van elkaar: een Topdesksysteem voor externe burgermeldingen gerelateerd aan het openbaar domein en een Topdeskinstallatie voor meldingen gerelateerd aan de gebouwen van de stad.

➤ **Voorbeeld 2: Topdesk in de technische teams en de mobiele meldtoepassing**

De implementatie van de nieuwe website is een proces dat parallel liep met de implementatie van Topdesk. In deze beide projecten zien we afwijkende zienswijzen opduiken op de vormgeving van de online formulieren waarop burgers meldingen kunnen maken:

- Bij de implementatie van Topdesk werden een aantal formulieren ontwikkeld die tot een efficiëntere determinatie van inkomende meldingen moesten leiden. De teamleiders zijn van oordeel dat het optimaliseren van de meldprocessen afhankelijk was van een betere determinatie. Dat impliceerde volgens hen de nood aan uitgebreide formulieren waarmee de burger en / of de interne medewerker een inkomende melding duidelijk kan omschrijven, zodat aan het begin van het (intake)proces veel sneller kan worden gedetermineerd welke acties de melding vereisen.
- Tegelijkertijd kreeg de nieuwe website vorm en gaf de webmaster de nieuwe meldkaarten op de website vorm en bood de website de mogelijkheid om nieuwe kanalen te ontwikkelen; bijvoorbeeld, de mobiele toepassing 'Verbeter je buurt'. De vormgeving van deze online frontoffice gebeurt vanuit een andere kijk op de meldprocessen. De focus ligt hier op de klantvriendelijkheid: de formulieren mogen niet teveel (verplichte) velden bevatten zodoende de burger niet te ontmoedigen om meldingen online te registreren.

Dit voorbeeld illustreert de verschillende zienswijzen (zie ook tabel 16) in de organisatie op de inrichting van het meldsysteem. De effecten manifesteren zich als volgt:

- De ontwikkelde voorzetformulieren zijn nergens in de organisatie in gebruik genomen en zijn niet opgenomen op de website. Daardoor wordt een deel van de efficiëntiewinst die Topdesk zou kunnen realiseren onbenut, bijvoorbeeld een exactere indicering van een melding die meteen digitaal naar de juiste technische dienst wordt gestuurd.
- Ten tweede is er opnieuw sprake van overbodig werk: de ontwikkeling van de formulieren vroeg heel wat implementatiecapaciteit maar ze worden niet gebruikt.

Interpretatief schema van de burgemeester, webmaster en ICT-dienst	Interpretatief schema van de teamchefs van de uitvoeringsteams
Burgers moeten aangemoedigd worden om zoveel mogelijk problemen te melden	Burgers mogen problemen melden maar moeten voldoende informatie doorgeven
Effectiviteit als zoveel mogelijk burgers mobiliseren om problemen te melden die de stad oplost	Effectiviteit als het zo snel mogelijk oplossen van gemelde problemen
Klantgerichtheid (openheid) primeert, niet te sturend optreden in de kanalenkeuze	Efficiëntie primeert: een gestructureerde intake, gestandaardiseerde kanalen met het oog op stroomlijning

Tabel 16: Vergelijking van een aantal interpretatieve schemata inzake de inrichting van de meldprocessen

B. Onduidelijke zienswijzen op de scope en doelstellingen van projecten

De interpretatieve schemata van de betrokken projectactoren variëren op het niveau van één project. Dat is normaal: aan het begin van het project zijn er vanzelfsprekend verschillende visies op de scope, de doelstellingen en de programmatie van de software. Bij het Docroomproject wordt echter duidelijk dat de dynamiek van het project niet gepaard gaat met een gestructureerde dialoog over de doelstellingen en de inrichting van het systeem. Dat leidt tot blijvende verschillende zienswijzen, waaronder de performantie van het systeem duidelijk heeft te leiden (zie supra). Het effect van deze wisselende zienswijzen op de effectiviteit van projecten, hangt samen met de sjablonen van projectmatig werken in de Mechelse organisatie, bijvoorbeeld de gebrekkige sturing en continuïteit van het project en het gebrek aan coherente keuzes.

C. Evoluties in de overtuigingen over de projectmatige uitwerking van ICT- en organisatieveranderingen

De analyse van de verschillende projecten toont aan hoe zienswijzen en overtuigingen in de organisatie inzake projectmatig werken, de implementatie van ICT en de afstemming van processen en ICT zijn gewijzigd onder invloed van de problematische uitwerking van een aantal projecten:

- ICT biedt geen wonderoplossingen: dat is een duidelijke les voor meerdere actoren tijdens het E-linkproject. Zowel de ICT-dienst als de dienst strategie en ontwikkeling overschatten tijdens dat project de meerwaarde van technologische systemen en onderschatten het gemak waarmee die toepassingen en technologische concepten in de organisatie kunnen ingezet worden. De organisatie leert dat geen enkele technologische oplossing het momenteel mogelijk maakt om de verschillende ICT-systemen vlot op elkaar te koppelen en dat een zekere pragmatiek zal nodig zijn bij deze koppelingsambities.
- De organisatie mist bepaalde profielen: de organisatie leert in de legislatuur 2007-2012 dat de organisatie capaciteit, expertise en bepaalde profielen mist om op een effectieve manier aan procesreorganisaties, -vereenvoudigingen en de digitalisering van de organisatie te werken.

Zowel de capaciteit van de interne ICT-dienst als de dienst strategie en ontwikkeling wordt in vraag gesteld.

- De kwaliteit van het projectmanagement moet omhoog: meerdere actoren stellen dat het projectmanagement bij een aantal projecten, tijdens de legislatuur 2007-2012 problematisch was.
- De samenwerking tussen de ICT-dienst en de dienst strategie en ontwikkeling moet intensiever: zowel de ICT-dienst als de dienst strategie en ontwikkeling komen tot inzicht dat de kwaliteit van projecten te leiden heeft onder de gebrekkige afstemming en samenwerking tussen deze beide diensten. Er groeit consensus over het feit dat de digitalisering van de organisatie en procesherontwerp hand in hand moeten gaan en dat toenemende samenwerking tussen de beide diensten vereist is.

3.3.2 De verdeling van hulpbronnen op het projectniveau

Hoe structureert de verdeling van hulpbronnen de dynamiek op het projectniveau? We vatten de inzichten ter zake samen in tabel 17 en formuleren generieke reflecties.

De inbreng van hulpbronnen door politiek leidinggevenden varieert naargelang de verschillende projecten. In het websiteproject is de inbreng bijvoorbeeld groter dan in het E-linkproject en heeft dat een positieve impact op de vooruitgang van het project: politici dwingen diensten tot samenwerking, mobiliseren voldoende budget, geven legitimiteit aan de projecttrekker, enzovoort. De leden van het CB&S houden ook de sleutel in handen om de interne capaciteit van de organisatie te versterken. De analyse genereert op dit punt dubbele inzichten: op sommige momenten vindt die capaciteitsversterking effectief plaats, bijvoorbeeld de aanwerving van een extra *social mediamanager*, op andere momenten wordt ze als onvoldoende beschouwd; bijvoorbeeld, de weigering om te investeren in een datamanager die integraties tussen systemen kan faciliteren (zie infra).

Wat betreft de inbreng van hulpbronnen door de topambtenaren (secretaris en departementshoofden) is de conclusie gelijkaardig. De inbreng van resources varieert tussen de verschillende projecten. De positie van de secretaris springt in het oog. Hij interfereert van alle topambtenaren het meest direct in de veranderingsprocessen. De dynamiek van ICT- en organisatieveranderingen wordt ook beïnvloed door de positie van het managementteam. Dat platform fungeert vandaag niet als een orgaan dat er in slaagt de veelheid aan projectvoorstellen te prioriteren en in te passen in een visie op geheel. Steun voor projecten op dit niveau blijkt wel van belang te zijn met het oog op verkrijgen van middelen voor die projecten, maar op de inhoudelijke projectkeuzes gaat er weinig aansturing uit.

“Als ik u zeg dat dat al een paar keer is voorgesteld voor het MAT, ik moet u zeggen, dat is een monoloog. Een toelichting. Ik ben daar niet buitengestapt met het idee dat het in orde is. Sinds we de valkuilen hebben geschetst, is er nog geen stap vooruit geboekt.” (teamchef onderhoud openbaar domein, 2013)

In de Mechelse stadsorganisatie vervullen middenmanagers de rol van projectleider of –trekkers. De hulpbronnen waarover deze actoren beschikken, spelen bijgevolg een rol, bijvoorbeeld de tijd waarover de lijnmanagers beschikken, hun expertise inzake procesanalyse, hun steun t.a.v. de doelstellingen, enzovoort. Dat komt tot uiting in het Topdeskproject. In een aantal teams weigeren teamchefs om van start te gaan met de implementatie van het systeem.

De positie van de ICT-dienst werkt door op de projectdynamiek. Een eerste vaststelling is dat de ICT-dienst over een vrij sterk mandaat bij de top beschikt om projecten te initiëren, maar dat mandaat is afhankelijk van de mate waarin het politieke en ambtelijke leiderschap de ambities genegen zijn en bereid is om er middelen voor uit te trekken. Het is bijvoorbeeld illustrerend dat externe middelen (Europese en Vlaamse subsidies) nodig waren om het E-linkproject op te starten. Een tweede factor is de capaciteit. De conclusie is helder op basis van de evaluaties van vele actoren in de organisatie: de capaciteit is te beperkt om de veelheid aan projecten goed te kunnen initiëren en op te volgen, om complexe integraties van ICT-systemen op hun performantie te evalueren en te realiseren en om het geheel van ICT-dynamiek in de organisatie op te volgen. Een derde factor is de positie van de ICT-dienst ten aanzien van de lijndiensten. De ICT-dienst interfereert vandaag meer in de ICT-keuzes van de diensten en de dienst poogt, met wisselend succes, om het geheel van softwareaankopen te coördineren. We merken echter dat er nog ICT-projecten worden doorgevoerd zonder betrokkenheid van de ICT-dienst. In relatie tot de ontwikkeling van de backofficearchitectuur beschikt de ICT-dienst over minder sturingskracht om het geheel aan veranderingen te coördineren dan in relatie tot het online frontoffice. Dat doet volgens die ICT-dienst afbreuk aan de capaciteit van de organisatie om de ICT-inrichting organisatiebreed te sturen.

Actor	Ingebrachte hulpbronnen	Doorwerking op de projectdynamiek
CB&S-leden	<ul style="list-style-type: none"> - Formele bevoegdheid om projectvoorstellen goed te keuren, de opportuniteit af te wegen, middelen toe te kennen - Autoriteit om gedrag en handelen bij de basis af te dwingen, bijvoorbeeld: medewerking aan een project - Beperkte expertise inzake ICT en dienstverleningsvraagstukken - Formele bevoegdheid om middelen toe te kennen om tot capaciteitsversterking te komen; bijvoorbeeld, ICT-dienst 	<ul style="list-style-type: none"> - Kennen middelen toe voor projecten - Organisatiebrede aftoetsing van projecten in breder geheel ontbreekt - Middelen toekenning focust op front-office-innovaties - Inhoudelijke interferenties bij uitwerking van projecten is beperkt - Capaciteitsversterking door middelen toekenning aan ICT-dienst en strategie en ontwikkeling is beperkt
Secretaris	<ul style="list-style-type: none"> - Autoriteit om gedrag en handelen bij de basis af te dwingen, bijvoorbeeld: medewerking aan een project - Formele bevoegdheid om projectvoorstellen goed te keuren, de opportuniteit af te wegen, middelen toe te kennen en ter zake de politieke top te adviseren - Expertise inzake ICT en dienstverleningsvraagstukken 	<ul style="list-style-type: none"> - Plaast ICT-projecten inzake digitalisering van de backoffice op de agenda - Gebruikt autoriteit om participatie van diensten in projecten te stimuleren - Denkt mee over de projectmatige uitwerking
Managementteam	<ul style="list-style-type: none"> - Formele autoriteit om organisatiebreed afwegingen te maken inzake projectprioriteiten - Formele autoriteit om diensten aan te zetten tot medewerking 	<ul style="list-style-type: none"> - Fungeert beperkt als aftoetsingsplatform voor opportuniteit van projecten - Wisselende interferentie en sturing t.a.v. projecten
Dienststrategie en ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> - Onduidelijk mandaat om organisatiebreed te sturen op de (re)organisatie van processen - Mist voldoende capaciteit en expertise voor procesanalyse en herontwerp - Mist voldoende capaciteit om alle veranderingsprojecten af te stemmen en op te volgen - Gebrek aan autoriteit en legitimiteit om sturend op te treden 	<ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteit van projectmatig werken is beperkt - Kwaliteit van procesanalyse en herontwerp voldoet niet altijd - Kan niet alle projecten opvolgen en afstemmen - Geniet weinig legitimiteit bij sommige diensten
ICT-dienst	<ul style="list-style-type: none"> - Mist voldoende capaciteit en expertise voor complexe ICT-vraagstukken - Mist voldoende capaciteit om alle veranderingsprojecten af te stemmen en op te volgen - Legitimiteit en autoriteit om diensten te adviseren en te begeleiden 	<ul style="list-style-type: none"> - Kan niet alle projecten opvolgen en afstemmen - Mist capaciteit en profielen om complexe ICT-integraties vorm te geven - Erkend als spelbepaler inzake online dienstverlening
Middenmanagers	<ul style="list-style-type: none"> - Capaciteit om procesanalyse te doen en verbetervoorstellen te formuleren - Capaciteit om projecten te initiëren en uit te werken - Autoriteit om dienst in te schakelen in project 	<ul style="list-style-type: none"> - Determineren inschakeling van hun diensten bij projectmatige verandering - Bepalen mee de projectcapaciteit
ICT-leveranciers	<ul style="list-style-type: none"> - Capaciteit en expertise om de organisatie te begeleiden in veranderingsprocessen - Expertise inzake de werking van de stad - Bereikbaarheid om systemen te koppelen met andere systemen 	<ul style="list-style-type: none"> - Determineren mee de kwaliteit en effectiviteit van project(management) - Determineren mee de mogelijkheden tot realisatie van een geïntegreerde ICT-architectuur

Tabel 17: Verdeling van hulpbronnen op het projectniveau

De dienst strategie en ontwikkeling speelt een belangrijke rol op het projectniveau. De dienst is verantwoordelijk voor procesanalyse en –optimalisering vanuit organisatiebreed perspectief. Er is in de organisatie echter weinig vertrouwen in de kwaliteit van het werk van deze dienst. De expertise wordt als ontoereikend beschouwd. Een groot deel van het falen van het E-linkproject, vooral de implementatie van Docroom en de ambities terzake, worden gekoppeld aan de aanpak van de dienst strategie en ontwikkeling. Er is ongenoegen over de voorbereiding: de kwaliteit van de procesanalyses is gebrekkig, de business cases en analyses zijn onvoldoende voor de goede uitwerking van een project, de aanpak is communicatief niet altijd sterk, en projecten worden te snel uit handen gegeven aan de betrokken functionele lijndiensten. De capaciteit van de dienst is een tweede factor. Het onderzoek toont aan dat de dienst strategie en ontwikkeling overbevraagd is en kampt met een gebrekkige prioritering van veranderingsinitiatieven vanuit de top. Dat vormt een partiële verklaring voor de hierboven vermelde evaluaties ten aanzien van deze dienst.

3.3.3 Normen en regels op het projectniveau

Hoe structureren geïstitutionaliseerde formele en informele regels en normen de dynamiek op het projectniveau? Deze vraag staat centraal in deze paragraaf en peilt naar de ingebakken routines inzake projectmatig werken in de Mechelse organisatie.

Geïstitutionaliseerde regel / norm	Doorwerking op de projectdynamiek en de interactie tussen ICT en organisatie op dat niveau
Geen prioritering en planmatige aanpak van ICT- en organisatieveranderingen	<ul style="list-style-type: none"> - Ideeën komen en gaan, duiken onverwachts op, zijn niet organisatie breed afgetoetst. - Geen prioritering en afstemming van projecten binnen een gedefinieerde en organisatiebreed kader met doelstellingen
Geen eenduidig sjabloon van projectmatig werken en aansturing van ICT en organisatie: <ul style="list-style-type: none"> - Andere trekkers - Andere betrokkenen - Andere positie van leidinggevendenden - ... 	<ul style="list-style-type: none"> - Een grillig patroon van projecten - Een niet afgestemd geheel van projecten - Onverwachte dynamiek en nieuwe probleemdefinities - Wisselende kwaliteit van de uitwerking
De samenwerking tussen de ICT-dienst en de dienst strategie en ontwikkeling groeit maar is nog problematisch	<ul style="list-style-type: none"> - Procesanalyse- en herontwerp gaan nog onvoldoende hand in hand - Een nieuw patroon van projectmatig krijgt vorm

Tabel 18: Normen en regels op projectniveau

In de stad Mechelen duiken een aantal sterk geïstitutionaliseerde praktijken op inzake de manier van projectmatig werken. Die praktijken interageren met de kenmerken van het strategische niveau. Het gebrek aan prioritering, strategische planning op de lange termijn en een onhelder gedefinieerde visie werken het grillige patroon van projectmatige veranderingen in de hand. Deze paragraaf sluiten we af met een reflectie van hoe ICT en organisatie met elkaar interageren op het projectniveau en de evolutie in dat patroon:

- Lange tijd domineerde een patroon van eilandinformatisering. De kwaliteit van de procesanalyse en het herontwerp was laag en vaak onbestaande.
- In de bestudeerde projecten duiken gewijzigde patronen op. Het websiteproject was op organisatiebrede schaal, de ICT-dienst trok het, de top interfereerde en participeerde meer actief, enzovoort. Dat was allemaal nieuw voor de Mechelse organisatie. Ook de technologische keuzes wijzen op een ander patroon: het betreft geen kant- en klaar pakket maar een reeks van componenten en modules die toelaten om stapsgewijs nieuwe functionaliteiten uit te bouwen. Technologie en organisatie veranderen hier simultaan, uiting gevend aan nieuw interactiepatroon: aansturing op de uitbouw van de online dienstverlening door één actor (de ICT-dienst), sterke coördinatie en afstemming van initiatieven inzake de online dienstverlening op de visie van de ICT-dienst.
- Hetzelfde geldt voor het E-linkproject: dat beoogde procesherontwerp en digitalisering, op organisatiebrede schaal. Met een eigen workflowmanagement wou de organisatie, stap voor stap, processen digitaliseren op één geïntegreerd platform, met koppelingen naar andere databanken en systemen. Het E-linkproject wijst echter op de moeilijkheden die de organisatie ervaart met het initiëren van omvangrijke ICT-veranderingsprojecten. Het aansturen en reorganiseren van ICT en organisatie op een dergelijke schaal was duidelijk een stap te ver. Het project genereert het inzicht dat procesanalyse en –herontwerp hand in hand moeten gaan, veruitwendigt in een sterke samenwerking tussen de dienst strategie en ontwikkeling en de ICT-dienst.
- De analyse wijst er echter op dat beide diensten niet altijd betrokken zijn bij veranderingstrajecten. Deze wisselende betrokkenheid is een eerste indicator van een gebrek aan afstemming tussen beide diensten. Een tweede indicator is dat de geïnterviewden aangeven dat er een gebrek aan informatie-uitwisseling is tussen beide partijen. Een derde element is de onduidelijkheid over wie welke taken op zich moet nemen bij de uitwerking van projecten. Beide diensten verwijzen naar elkaar inzake de verantwoordelijkheid tot het uittekenen van een goede business- en data-analyse. Een vierde element is het gebrek aan vertrouwen in de capaciteiten van elkaar. Dat leidt tot stroeve interpersoonlijke relaties. Het onderzoek wees echter ook op een toegenomen bewustzijn, sedert het gefaalde E-linkproject (de implementatie van Docroom), over de nood aan een betere samenwerking. Stelselmatig uit zich dat in nieuwe structuren; bijvoorbeeld de jaarlijkse afstemming van de projectplanning van beide diensten. Een tweede voorbeeld is het uitgewerkte BISTRO-overlegplatform (Business ICT STRategie en Ontwikkeling) waarbij de leidinggevenden van beide diensten wekelijks vast overleg hebben met elkaar.

3.4 *Technologie als structurende kracht op het projectniveau*

Hoe structureert ICT de vastgestelde projectdynamiek? Deze vraag staat centraal in deze paragraaf.

3.4.1 *De bestaande ICT-huishouding structureert de projectdynamiek*

Eerdere beslissingen inzake ICT structureren de toekomstige projectdynamiek. Deze doorwerking komt op verschillende manieren tot uiting:

- Het patroon van eilandinformatisering genereert tijdens de legislatuur 2007-2012 nieuwe ICT-projecten, bijvoorbeeld: E-link, om met deze eilandinformatisering af te rekenen. Eerst wordt de oplossing gezocht in een radicale aanpak, namelijk de creatie van een midoffice (zie supra) als een broker die de gegevensuitwisseling tussen de bestaande ICT-pakketten moet faciliteren. Die ambitie blijkt te hoog gegrepen. Doorheen de legislatuur ontwikkelt er zich een nieuw patroon, namelijk een stapsgewijze integratie van systemen via de realisatie van één-op-één koppelingen tussen systemen.
- Een ander kenmerk is dat verschillende dienstverleningskanalen steunen op verschillende ICT-platformen. Dit structureert het toekomstige patroon van digitalisering in de organisatie. Aan de voorzijde van de organisatie duikt het websiteplatform op. Gegevens van online ingevulde formulieren belanden in de EGO CMS-module van dat platform. Wanneer de organisatie deze gegevens digitaal wil doorsturen naar de verwerkende backofficesystemen, moet geïnvesteerd worden in nieuwe digitale koppelingen tussen het websiteplatform en de backofficesystemen.
- Ook gefaalde ICT-projecten zoals de implementatie van Docroom (zie supra) sturen de toekomstige veranderingsdynamiek. Hoewel het systeem niet performant functioneert, is het wel geïmplementeerd. Het systeem fungeert vandaag enkel voor de registratie en dispatching van de inkomende briefwisseling. De koppeling van dit systeem met andere systemen om bijvoorbeeld gegevens uit de inkomende briefwisseling digitaal door te sturen naar de andere systemen zijn niet gerealiseerd. De kloof tussen ambities en realisaties is groot en genereert nieuwe probleemdefinities en dynamiek. Voor bepaalde processen die in het systeem zouden worden gedigitaliseerd (bijvoorbeeld: klachtenbeheer), zijn andere digitaliseringstrajecten opgestart of noodzakelijk. De organisatie blijft achter met de vraag of ze Docroom nog zal gebruiken voor de digitalisering van de uitgaande post en meerdere geïnterviewden vragen zich of het Docroomsysteem in gebruik kan blijven, nu duidelijk is dat het systeem niet kan uitgroeien tot organisatiebreed archiefsysteem en workflowmanagementsysteem.

3.4.2 *Nieuwe ICT-systemen genereren andere projectdynamieken*

Er gaat een structurende kracht uit van ICT-systemen op de aard van de projectdynamiek. We illustreren dat aan de hand van het Topdesksysteem en het websiteplatform:

- In het websiteproject structureren de geselecteerde technologische systemen een nieuw patroon van informatisering aan de digitale voorzijde van de organisatie. Dat nieuwe patroon sluit aan bij een iteratieve projectaanpak, ofwel de stapsgewijze ontwikkeling van nieuwe functionaliteiten. Het platform omvat bijvoorbeeld een formulierengenerator, waarmee de ICT-dienst nieuwe online meldformulieren kan ontwikkelen. Een andere component van het platform is de e-loketmodule. Die module laat het beheer van inkomende gegevensstromen, via de website (online formulieren) en andere op het platform gekoppelde kanalen toe. In de jaren na de implementatie gebruikt de ICT-dienst, deze e-loketmodule om de uitbouw van de mobiele meldtoepassing (smartphoneapplicatie) te ondersteunen en ook de tablets van de gemeenschapswachten zijn aangesloten op dit e-loket. Aan de digitale frontzijde van de organisatie ontstaat m.a.w. een reeks van innovaties die bouwen op eenzelfde digitaal platform, gestuurd en gecoördineerd door de ICT-dienst. De aard van de technologie, i.e. de mogelijkheid om modulair op het systeem verder te bouwen, laat dat toe.
- Ook de aard van Topdesk genereert een nieuw patroon van digitalisering. Topdesk is een modulair systeem en *'on the shelf pakket'*. Dat wil zeggen dat het systeem in grote mate meteen inzetbaar is, wanneer het wordt aangekocht. Er is in beperkte mate nog ruimte om het systeem te parametriseren op maat van de organisatie. Er is in het systeem al in sterke mate een bepaalde zienswijze op de uitvoering van processen ingebouwd. Dat eerste kenmerkt structureert mee de implementatie van Topdesk in de organisatie. Een eerste effect daarvan is dat de implementatie vrij snel kon gaan. Een tweede effect is dat er een zekere aanpassing van de processen nodig was aan de wijze waarop het meldingenbeheer in het systeem is geprogrammeerd. Dat vraagt van de organisatie om de processen te enten op de logica van het systeem.

"Kijk niet zozeer naar het proces van nu en wat ontbreekt en moet aangepast worden maar kijk naar het proces dat je hebt en hoe kan je jouw proces aanpassen aan de applicatie die in aanmerking komen om een proces in te maken." (leidinggevende van de ICT-dienst, 2013)

Ook de modulaire opbouw structureert de projectdynamiek. De stad kocht in eerste instantie de modules voor meldingenbeheer aan. Andere diensten zagen de implementatie van die modules en informeerden zich over het systeem en wat het voor hun dienst kon betekenen. In de afdeling gebouwenbeheer resulteert dat in de aankoop van een aantal nieuwe modules. Aan het einde van het onderzoek overwoog de ombudsman om een Topdeskmodule voor het klachtenbeheer aan te kopen. Het modulaire karakter van het systeem faciliteert een snelle uitbreiding van het systeem. In de Mechelse casus leidt dat al snel tot nieuwe verwachtingen t.a.v. het systeem in verschillende diensten in de organisatie. Vele verschillende diensten kijken nu naar Topdesk als het systeem dat

ook oplossingen zal bieden voor hun dienst. In de Mechelse organisatie, gaat er echter weinig coördinatie en afstemming uit op al die verwachtingen. Het resulteert in een onvoorspelbaar patroon van nieuwe digitaliseringsprocessen, waar al snel niemand het geheel aan dynamieken nog overziet.

3.4.3 ICT-leveranciers als structurende factor

Er gaat een sterk structurende kracht uit van de ICT-dienstenleveranciers en de kenmerken van hun technologische oplossingen op de projectdynamiek. Die doorwerking hangt samen met het feit dat de Mechelse organisatie zich kenmerkt door een groot aantal ICT-pakketten van verschillende leveranciers. Dat maakt dat bij nieuwe integratieprojecten zoals E-link, steeds nieuwe onderhandelingen en afstemmingsprocessen moeten worden gestart met de betrokken ICT-dienstenleveranciers. De ICT-dienst poogde dat patroon te vermijden door in te zetten op een brokeroplossing maar dat concept bleek nog technologisch immatuur: het liet helemaal niet toe om rechttoe en rechtaan alle systemen met elkaar te koppelen (zie supra).

3.5 De mate van afstemming op het projectniveau

Een eerste afstemmingsdimensie op het projectniveau is de mate van congruentie tussen de zienswijzen en doelstellingen van actoren binnen de context van één project. We enten deze vraag op de drie bestudeerde ICT-projecten. Tabel 19 duidt onze vaststellingen ter zake. De conclusie is dat de effectiviteit van projecten varieert. De organisatie beschouwt het websiteproject als een succes: de geformuleerde doelstellingen werden gerealiseerd. Bij het E-linkproject is dat veel minder het geval: de mate van congruentie over de timing, de scope en de inhoudelijke keuzes worden hier zeer negatief geëvalueerd. Bij Topdesk duikt een dubbel beeld op. In tabel 19 koppelen we de inzichten ter zake aan hun doorwerking op de prestaties van het meldsysteem. We maken m.a.w. de brug naar het uitvoerende niveau.

Een tweede dimensie is de congruentie tussen de genomen beslissingen tijdens de verschillende projecten. Is er een organisatiebreed beeld op de inrichting van de processen, structuren en systemen waarop de doelstelling van de verschillende subprojecten zijn geënt? Inzake de inrichting van het meldsysteem blijkt een eenduidig beeld duidelijk zoek te zijn. Meerdere geïnterviewde actoren (strategie en ontwikkeling, ICT-dienst, teamchefs, enz.) delen die conclusie. Het ontbreken van een globaal beeld komt onder meer als volgt tot uiting:

- Geen keuzes inzake de kanalenkeuze voor het meldsysteem: via welke kanalen laten we meldingen toe en hoe structureren we die kanalen? Welke vrijheid geven we aan de burger en wat impliceert dat inzake de stroomlijning van meldingen richting de bevoegde backoffices, de inrichting van de frontoffice?

- Het ontbreken van een eenduidig beeld op inrichting van het Topdesksysteem en de programmering van meldprocessen in het Topdesk vanuit meerdere zienswijzen (zie supra en tabel 19).
- De inrichting van kanalen en formulieren vanuit verschillende zienswijzen op de openheid van het meldsysteem: dat komt tot uiting in de door de teamchefs ontwikkelde formulieren en de ontwikkeling van de meldtoepassing (zie supra). Een teamchef schetst de keuzes die volgens hem aan de orde zijn:

“Moest ik hier morgen mee verder mogen dan zou ik eerst en vooral willen uitklaren hoe we hier meldingen binnenkrijgen: gaat men verschillende kanalen behouden? Of creëren we een frontoffice met personen die de meldingen ingeven, via welke formulier dan ook. Dat wil zeggen, de gemeenschapswacht mag dat melden, maar niet via een dienst, maar meldt dat via een circuit aan de frontoffice in de software Topdesk. Zorg dat de telefoons, die gratis 0800 lijn, dat die dan bij een frontoffice terecht komen met hun vragen, dat de infobalie daar eventueel wordt in geïntegreerd. Ik snap het, men wil het de burger zo gemakkelijk mogelijk maken, via zoveel mogelijke kanalen. Als je spreekt over een meldingsbeheerssysteem, ga je dat eerst moeten gaan afbaken en stroomlijnen vooraleer je verder kan.” (teamchef onderhoud openbaar domein, 2013)

Ook deze tweede afstemmingsdimensie werkt door op de prestaties van het meldsysteem (zie ook het uitvoerende niveau). Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in het gebrek aan afstemming tussen de implementatie van Topdesk en de ontwikkeling van de mobiele meldtoepassing. De teamchefs klagen bijvoorbeeld over het feit dat die meldtoepassing onvoldoende gegevens vraagt aan de melder, waardoor de indicering van de melding moeizaam verloopt (zie supra).

		Mate van convergentie en divergentie	Doorwerking	Doorwerking op de prestaties van het meldsysteem
Topdesk	Scope	<ul style="list-style-type: none"> - Congruentie bij de projectactoren: ICT-dienst, ICT-consultant en twee teamchefs: starten in twee teams en uitbreiden naar alle teams - Divergentie bij sommige teamchefs: weigeren implementatie van Topdesk in hun dienst - Divergentie: geen eenduidig beeld meer op welke processen Topdesk in de toekomst allemaal moet ondersteunen 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementatie in een aantal beoogde teams start niet - Ongecoördineerde inzet van het systeem in verschillende diensten (dreigt) 	<i>Vanuit perspectief van de teamchefs:</i> Grote meerderheid van alle meldingen belandt in één systeem: <ul style="list-style-type: none"> - Verhoogt efficiëntie bij opzoekingen - Biedt mogelijkheden om versneld rapportages te maken Niet gebruik van determinatieformulieren: <ul style="list-style-type: none"> - Bestendigt chaos aan dispatchstromen: negatieve doorwerking op efficiëntie en effectiviteit - Bestendigt ongestructureerde intake van meldingen: negatieve doorwerking op de efficiëntie
	Timing	<ul style="list-style-type: none"> - Congruentie over eerste planning en fasering bij initiële projectactoren (ICT-dienst, ICT-consultant en twee teamchefs) - Divergentie ontstaat naarmate aantal projectactoren en Topdeskimplementaties en plannen daaromtrent toenemen (ombudsman, afdeling gebouwen, enz.): geen gedeelde zienswijze meer op de uitrol van Topdesk 	<ul style="list-style-type: none"> - Onduidelijke prioritering - Risico op gebrekkige afstemming tussen implementaties 	
	Inrichting systeem	<ul style="list-style-type: none"> - Initieel convergentie bij de implementatie in de twee teams - Toenemende divergentie: implementatie van Topdesk bij de afdeling gebouwen gaat gepaard met een andere kijk op de meldprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> - Inrichting van het systeem en databanken in het systeem, vanuit verschillende zienswijzen op de meldprocessen 	
E-link: Docroom en broker	Scope	<ul style="list-style-type: none"> - Divergentie bij de projectactoren: geen afgebakende scope van het initieel te digitaliseren proces 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen duidelijke focus op initieel te digitaliseren proces 	Gepercipieerde effecten op de behandeling van de briefwisseling (variatie tussen actoren, zie infra): <ul style="list-style-type: none"> - Betere opzoekingsmogelijkheden - Niet gebruik van het systeem - Geen beoogde uniforme opvolging en toewijzing van alle post in het systeem - Gebrek aan beoogde koppelingen met andere toepassingen, impliceert manueel overtypen van gegevens - Gebruik is tijdsintensief en inefficiënt
	Timing	<ul style="list-style-type: none"> - Initieel een timing, snel achterhaald, divergentie over de volgtijdelijkheid van de te volgen stappen - Onduidelijk gedefinieerde mijlpalen 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen gedeeld beeld meer over de toekomst van het systeem en de eventuele uitbouw ervan 	
	Inrichting systeem	Sterk divergent: <ul style="list-style-type: none"> - Kijk op de inrichting van productencatalogus in het systeem - De inrichting van het systeem: productenbenadering versus dienstenbenadering 	<ul style="list-style-type: none"> - Performantie van het systeem verlaagt aanzienlijk 	

Website	Scope	- Convergent: De ICT-dienst wil een nieuw platform waarop nieuwe functionaliteiten en online diensten kunnen uitgebouwd worden	- Gedefinieerd beeld over waar het project moet landen	Gepercipieerde effecten op de uitbouw van de online dienstverlening: <ul style="list-style-type: none"> - Online dienstverlening breidt uit - Idem online informatievoorziening - Online meldmogelijkheden - Ontwikkeling van nieuwe kanalen - Maar: zie ook gebruik EGO CMS (zie infra)
	Timing	- Timing gedefinieerd en gehaald - Timing op de lange termijn onduidelijk: uitbouw van nieuwe functionaliteiten op het platform als iteratief en gecoördineerd proces (door ICT-dienst)	- Stabiele uitwerking van het project	
	Inrichting systeem	- Gemaakte keuzes worden door brede groep van actoren als positief geëvalueerd. Het systeem biedt de gevraagde functionaliteiten	- Platform wordt als positief beoordeeld inzake de functionaliteiten	

Tabel 19: De mate van afstemming op het projectniveau: synthese

4. De interactie tussen ICT en organisatie op het uitvoerende niveau

Op het uitvoerende niveau komt de doorwerking van het geheel aan bestudeerde projecten op de operationele meldprocessen goed tot uiting. We beschrijven die processen eerst in detail en we bestuderen hoe de uitvoerende medewerkers het werk uitvoeren en met de geïmplementeerde systemen aan de slag gaan. We gaan vervolgens na hoe de handelingspatronen van uitvoerende actoren worden gestructureerd door technologische kenmerken en organisatiekenmerken.

4.1 Beschrijving van het meldsysteem en de handelingspatronen op het uitvoerende niveau

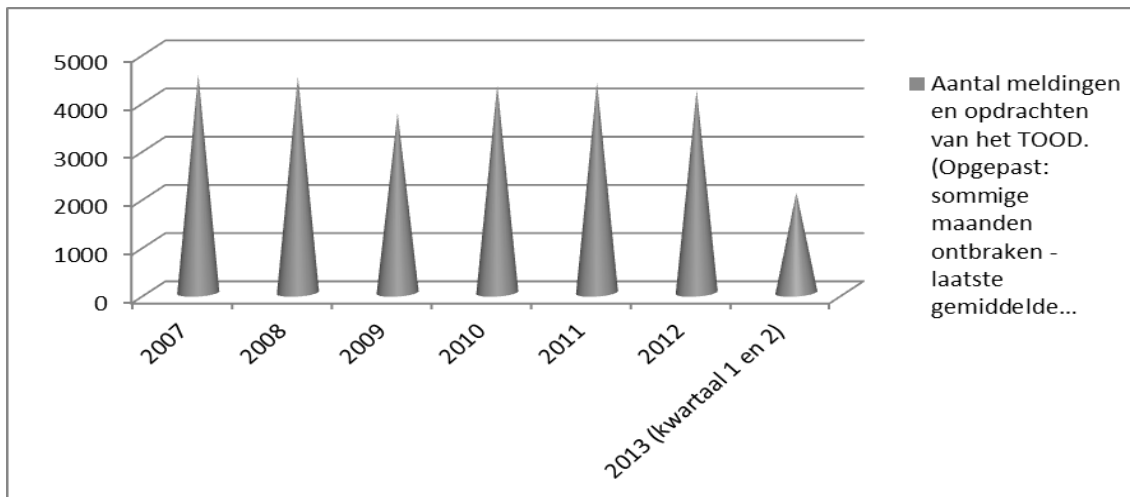
In deze paragraaf staat het handelen van uitvoerende medewerkers centraal. Hoe behandelden zij de meldingen van burgers? Welke ICT-systemen gebruiken ze en hoe gebruiken ze die ICT-systemen? Hoe handelen ze het werk af? En hoe is de werking doorheen de tijd gewijzigd door de doorgevoerde en bestudeerde veranderingsprocessen?

4.1.1 Schets van het meldsysteem vóór de legislatuur 2007-2012

Als beheerder van het openbaar domein ontvangen stadsbesturen jaarlijks duizenden burgermeldingen over problemen met het openbaar domein. De verwerking van die meldingen staat centraal in onze empirische analyse. De analyse spitste zich toe op de burgermeldingen die onder de verantwoordelijkheid vallen van drie organisatorische teams:

- Het wijkonderhoudsteam (WOT). Dit team behandelt meldingen over het groenonderhoud, sluikestorten, zwerfvuil, verstopte rioolputjes, enzovoort.
- Het team verkeerssignalisatie is opgericht in 2009 na een periode waarin het beheer van de verkeerssignalisatie was uitbesteed aan private firma's. Het team is verantwoordelijk voor de meldingen gerelateerd aan schade aan verkeersborden, verkeerssignalisatie en wegmarkeringen.
- Het team onderhoud openbaar domein (TOOD). Het team is verantwoordelijk voor meldingen gerelateerd aan herstellingen van wegen, rioleringen, enzovoort.

Deze drie teams situeren zich binnen de uitvoeringsdienst van het Departement Stedelijke Infrastructuur (zie bijlage 12: organogram). Het onderzoek levert indicaties op over het volume aan meldingen en klachten (op jaarbasis). De hoogste volumes situeren zich bij het wijkonderhoudsteam (meerdere honderden meldingen per jaar, maar geen exacte cijfers), het team onderhoud openbaar domein (meer dan duizend per jaar) en het team verkeerssignalisatie (ongeveer 1400 op jaarbasis). Uit de driemaandelijke rapportage van de 'continuïteitstaken' ten aanzien van het managementteam krijgen we zicht op het aantal meldingen en opdrachten (dus breder dan meldingen) van het TOOD (zie figuur 8).



Figuur 8: Aantal meldingen en opdrachten van het TOOD (gebaseerd op de rapportage van de continuïteitstaken, bron: stad Mechelen)²⁴

Vóór de legislatuur 2007-2012 kunnen we de processen, de structuur en de ICT – huishouding van het meldsysteem als volgt omschrijven:

- Ad hoc werken en weinig aandacht voor de processen: meerdere geïnterviewden wijzen er op dat de werking van de technische diensten lange tijd steunde op een ad hoc aanpak met weinig aandacht voor de processen. Er waren geen vaste procedures voor de uitvoering van het werk. De toenmalige schepen merkt het volgende op over hoe zij in 2007 de werking van de technische diensten evalueerde:

“Er kwam bijvoorbeeld een bepaalde melding binnen, die persoon kreeg dan in het beste geval een mail of telefoon terug om te zeggen dat de melding ontvangen was, maar drie weken later was er eigenlijk nog niets gebeurd, dus er moest een proces komen met waarschuwingssystemen waarin iedereen zich engageerde om binnen een bepaalde periode de melding op te volgen. Dus met een alarmbelletje om te herinneren aan de vervaldatum als er nog steeds niets gebeurd is.” (schepen bevoegd voor de technische diensten, 2013)

- ICT-systemen boden tot aan het begin van de jaren 2000 weinig ondersteuning aan de werking van de technische diensten betrokken in het onderhoud van het openbaar domein. De dagdagelijkse werking (planning, uurroosters, taakverdeling, enzovoort) was gebaseerd op een systeem van papieren, mappen, kaften en een Access-systeem voor meldingenbeheer. In het begin van de jaren 2000 zijn er twee pogingen ondernomen om de werking van de technische diensten meer te ondersteunen met ICT maar beide pogingen mislukten.

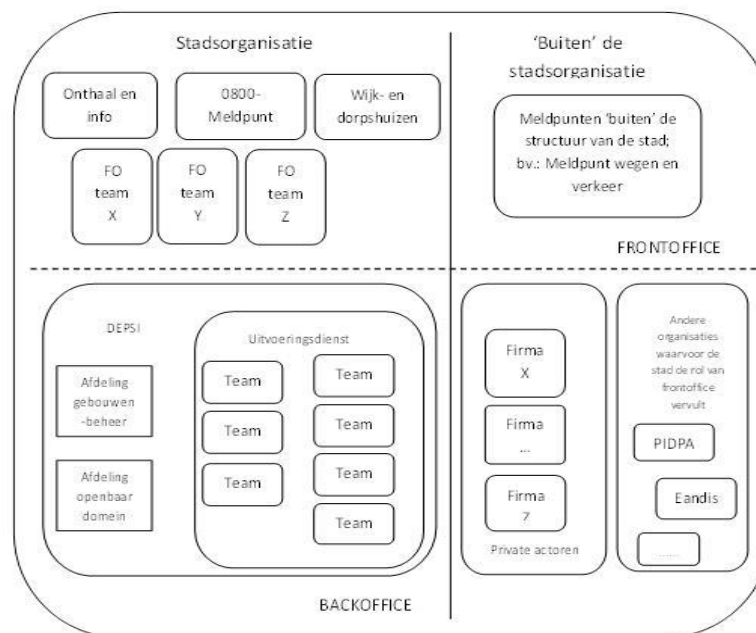
²⁴ Van een aantal kwartalen ontbraken over de verschillende jaren ontbraken cijfers. Voor die kwartalen namen we het gemiddelde van de andere kwartalen, per jaar, in rekening.

- De oude website bevatte een aantal meldformulieren. Onderstaand citaat schets de manier van werken met deze formulieren.

“Er zal wel al een meldingsformulier geweest zijn maar het ganse proces van het automatisch doorsturen naar de dienst, was er nog niet. [...] De infobalie kreeg dat en die stuurden dat door. De dienst was zelf verantwoordelijk voor de opvolging en antwoorden. Dat werd dus niet gedaan.”
(leidinggevende van de ICT-dienst, 2013)

4.1.2 Schets van het bestaande meldsysteem

Wat zijn de kenmerken van het bestaande meldsysteem? We beschrijven de structuur, processen en ICT-huishouding van het bestaande systeem. Figuur 9 biedt een totaaloverzicht van het huidige systeem. De hierboven voorgestelde teams situeren zich aan de onderkant (links) van de figuur. In de volgende paragrafen duiden we de verschillende relaties en de andere actoren.



Figuur 9: Schets van de basisstructuur van het meldsysteem en de betrokken actoren en diensten

A. Verschillende frontoffices

We onderscheiden verschillende types van frontofficeactoren:

- Dienstgebonden frontofficeactoren: deze actoren situeren zich op het niveau van een specifieke dienst, bijvoorbeeld het WOT in geval van een sluikstortmelding. Burgers bellen of mailen in dit geval naar het telefoonnummer of e-mailadres van één dienst.
- Dienstoverschrijdende frontofficeactoren: deze actoren treden op als frontofficeactor voor meerdere backofficediensten. De stad beschikt bijvoorbeeld over een centraal meldpunt voor meldingen inzake het openbaar domein ('het 0800-nummer').

- Territoriaal georiënteerde frontofficeactoren: deze actoren vervullen de frontofficefunctie in een specifiek gedeelte van de stad. Ze hebben betrekking op de wijk- en dorpshuizen van de stad Mechelen.
- Organisatiebrede frontofficeactoren: Deze actoren vormen een intakepunt voor alle types van meldingen en doen dat ten aanzien van alle mogelijke diensten in de organisatie. De onthaal en infomedewerkers en de gemeenschapswachten vormen daarvan voorbeelden.
- Externe frontofficeactoren: deze organisaties maken geen deel uit van de stadsadministratie. Het betreft organisaties waar burgers meldingen maken die onder de bevoegdheid van de stad vallen of waarbij stedelijke diensten een rol spelen in de behandeling van de melding. Voorbeelden daarvan zijn het meldpunt wegen en het meldpunt fietspaden van de Vlaamse overheid.
- Politieke frontofficeactoren: schepen en politici die burgermeldingen ontvangen.

B. Een interorganisatorisch meldsysteem

De stad behoudt een eigen capaciteit om snel in te spelen op (gemelde) problemen. Dit in tegenstelling tot het grote planmatige onderhoudswerk, de vaste huisvuilophaling, de aanleg van nieuwe wegen en rioleringen, het onderhoud van het groendomein. Al die taken besteedt de stad in toenemende mate uit. De backoffice wordt m.a.w. interorganisatorischer (rechtsonder in figuur 9).

“Wat betreft de communicatie en opvolging van klachten en melding betreft, zitten we nu op het spoor om dat volledig zelf te doen. Ik denk dat het heel moeilijk is om zoiets door een externe partner te laten doen. Op dit moment is dat niet aan de orde.” (schepen bevoegd voor de technische diensten, 2013)

C. Toenemende opsplitsing tussen front- en backofficeactoren

Lange tijd vloeiden front- en backofficefuncties door elkaar. De teams die instonden voor het oplossen van de meldingen vormden ook het aanspreekpunt voor de burger. Elk team beschikte over een eigen telefoon, een e-mailadres, enzovoort. Het algemene onthaal vormt hierop een uitzondering. Het fungeerde van oudsher als de eerstelijnsdienst voor inkomende telefoons. Sinds het jaar 2000 merken we een opsplitsing tussen de frontoffice en backoffice. Ten eerste is er het telefonische meldpunt. Dat is een gratis telefoonnummer waar de burger terecht kan voor alle meldingen inzake het openbare domein. Ten tweede heeft de stad een stelsel van wijk- en dorpshuizen uitgebouwd waar burger terecht kunnen om bepaalde problemen in de wijk of het dorp te signaleren. De verantwoordelijke wijk- en dorpsmanagers treden op als frontofficeactoren die fysiek zijn losgekoppeld van de technische teams in de uitvoeringsdienst. Ten derde is er het onthaal als frontofficeactor, dat losstaat van de uitvoeringsteams. De opsplitsing tussen front- en backofficefuncties is echter niet absoluut. De bevoegde backofficeteams blijven ook de rol van frontofficeactor spelen.

D. Analyse van de processen

We bestudeerden de meldprocessen en kregen zo een integraal zicht op het geheel van activiteiten van de betrokken organisatie-eenheden.

➤ De intake en dispatching

Het meldsysteem kenmerkt zich door een brede kanalenmix: er zijn verschillende types van kanalen en per kanaal zijn er verschillende mogelijkheden om een melding te maken.


Fysiek: Onthaal en info, dienstloket, Huis van de Mechelaar, fysiek ten aanzien van een gemeenschapswacht, fysiek ten aanzien van een collega, wijk- en dorpsuizen, kabinetten, enz.

Telefonisch: Centraal meldpuntnummer (UD), Mechelfoon, dienstnummers, individuele nummers, enz.

E-mail: Centrale emailadressen (meerdere), dienst emailadressen, meldpunt emailadressen, individuele emailadressen, enz.

Brief: Interne dienstverlening en protocol, rechtstreeks aan een loket

Digitaal (behalve e-mail): Meldkaart discriminatie, meldkaart sociale overlast, meldkaart openbaar domein, klachtenformulier, te downloaden formulier (wonen), vragenformulier, meldpunt wegen, meldpunt fietspaden, smartphone app., sociale media, I-pads, enz.



Verwerkende backoffice-entiteit: soms zelfde, soms andere dienst

Figuur 10: Schematische voorstelling van de kanalen (gebaseerd op de observaties en de interviews)

De kanalenmix (zie figuur 10) genereert een divers patroon van interacties tussen de melder en de stad (zie bijlagen 13 en 14). De diversiteit aan meldstromen neemt toe omdat burgers bij de stad ook allerhande zaken melden die niet onder de bevoegdheid van de stad vallen, maar ook voor deze meldstromen stelt de stad zich open. Er is geen gestandaardiseerde set van kanalen. Er zijn een aantal kanalen gedefinieerd en uitgebouwd, waarlangs burgers een probleem kunnen melden; bijvoorbeeld, de online meldkaart, het centrale meldpunt, enzovoort. Aan de burger wordt echter een grote vrijheid verleend met betrekking tot waar hij / zij een probleem wil melden. Dat resulteert in een brede (vele verschillende kanalen) en diepe kanalenmix (vele verschillende mogelijkheden per kanaal: meerdere formulieren, meerdere e-mailadressen, meer fysieke frontoffices, enzovoort).

➤ Dispatching

De bijlagen 13 en 14 illustreren de dispatchingstromen. We stellen vast dat het parcours dat een melding aflegt tot aan het bevoegde backofficeteam niet eenduidig is. Het aantal betrokken actoren varieert en verschillende dispatchsystemen en media spelen een rol:

- Via de online meldkaarten, de tablets voor de gemeenschapswachten en de mobiele toepassing 'Verbeter je buurt' worden meldingen via automatische dispatching naar de bevoegde teams gestuurd. Het EGO CMS (zie bijlagen 13 en 14) vervult dan de rol van dispatchsysteem (zie ook infra).
- Een beperkt aantal meldingen belanden per brief bij de stad. De dispatching van de inkomende post naar de diensten is gedigitaliseerd via Docroom (zie supra).
- Burgers nemen vaak telefonisch contact op of wenden zich fysiek tot de onthaal- en infodiensten, een dorps- of wijkhuis, het kabinet van een schepen, de uitvoeringsteams enzovoort. Al die diensten bepalen grotendeels zelf hoe zij meldingen, waarvoor zij niet optreden als behandelende entiteit, doorsturen naar de bevoegde diensten. We zien een diversiteit aan praktijken, bijvoorbeeld het forwarden van inkomende e-mails, het forwarden van meldingen in het EGO CMS systeem naar de bevoegde dienst(en) (zie supra); het telefonisch doorschakelen van de melder naar de bevoegde dienst(en), het noteren van de meldingsgegevens op papier, enzovoort.

➤ **De interpretatie van meldingen in de backoffice**

De interpretatiefase heeft betrekking op de handelingen van medewerkers om de aard van de melding te bepalen en om de benodigde acties te identificeren. Waar de interpretatie van een melding plaatsvindt, verschilt van melding tot melding, afhankelijk van het dispatchproces (zie bijlage 13 en 14). Soms nemen de onthaalmedewerkers die taak op zich. Ze noteren de gegevens dan bijvoorbeeld op een papiertje en bezorgen die gegevens aan de bevoegde backoffice. Soms nemen de gemeenschapswachten die taken op zich, bijvoorbeeld wanneer een burger een gemeenschapswacht aanspreekt in de straat. Het interpretatieproces verloopt dan gestructureerd op basis van de voorziene velden in het registratiesysteem (EGO CMS) op de mobiele *personal computers (tablets)* van de gemeenschapswachten. Soms verbindt het onthaal de melder door met het bevoegde team. Een teammedewerker vraagt dan naar de aard van de melding, de gegevens van de melder, enzovoort. De administratieve medewerkers van de teams interpreteren de inkomende meldingsgegevens en stellen daarbij de volgende vragen: betreft het een 'echte' melding? Valt de melding onder onze bevoegdheid? Kunnen we de melding exact indiceren om (meteen) actie te ondernemen? Een belangrijk onderdeel van het interpretatieproces is het nagaan of de inkomende informatie voldoet om actie te ondernemen. Er zijn verschillende scenario's:

- Er zijn voldoende meldingsgegevens: de melding kan voor behandeling geregistreerd worden.

- Er zijn onvoldoende gegevens: op basis van de beschikbare gegevens wordt de melder gecontacteerd voor bijkomende gegevens of wordt op het terrein, soms via google maps, naar meer gegevens gezocht om een goed beeld te krijgen van het probleem. Dit komt vaak voor.
- Er zijn onvoldoende gegevens, zelfs in die mate dat de teams geen enkele actie kunnen ondernemen om meer gegevens te vinden. Dit is eerder uitzonderlijk.

➤ De behandeling van meldingen

De behandeling start met een registratie van de meldingsgegevens in een systeem. Het TOOD en het WOT gebruiken daarvoor Topdesk. Het team verkeerssignalisatie registreert voorlopig nog in een Excelbestand. Wanneer de melder zich rechtstreeks wendt tot het bevoegde team, dan vallen de intake en de registratie samen. De administratieve medewerker van het team zal dan de melding meteen in Topdesk of in het Excelbestand registreren. Wanneer de melder niet naar de bevoegde dienst belt, de meldkaart gebruikt, een e-mail of een brief stuurt, vindt de registratie door het bevoegde team plaats na de intake en is er een eerste registratie in een ander systeem dan Topdesk of op papier (zie supra). De registratie impliceert dan dat de meldgegevens uit het EGO CMS, een e-mail, een briefje of een brief in Docroom worden overgenomen in Topdesk of het Excelbestand.

De aansturing van het werk op het terrein is afhankelijk van de dringendheid van de aard van de melding en wie de melding maakt:

- In het team verkeerssignalisatie maakt de administratieve medewerker de werkbonnen in Word op en legt deze in een bak die de terreinmedewerkers meenemen en waarbij ze de aangevulde werkbonnen (bijkomende gegevens: tijdsbesteding, enzovoort) van het uitgevoerde werk inleveren.
- Bij het WOT wordt het werk op verschillende manieren aangestuurd. De administratieve medewerkers printen de melding uit het EGO CMS of de e-mail met de melding en geven deze prints aan de terreinmedewerkers. De administratieve medewerkers maken werkbonnen in Topdesk door de meldgegevens in te putten en geven deze werkbonnen aan de terreinmedewerkers. Soms bellen ze nieuwe meldingen telefonisch door naar de terreinmedewerkers. Wanneer de terreinmedewerkers zelf zaken op het terrein opmerken, noteren zij de gegevens van hun vaststelling eerst op een papier(en werkbon) en geven deze binnen bij de administratie van het team. Dan start de registratie in Topdesk.
- Bij het TOOD merken we op dat een deel van het werk op het terrein via werkbonnen wordt aangestuurd die tijdens het vaste ochtendoverleg aan de ploegbazen worden meegegeven en in

een planning zijn opgenomen de dag voordien. Die planning kan wijzigen afhankelijk van nieuwe dringende meldingen.

De terreinmedewerkers geven de ingevulde werkbonnen terug na de uitvoering van het werk. Vervolgens wordt de registratie van de afgehandelde melding in Topdesk of in het Excelbestand voltooid.

➤ **Statuscommunicatie en de opvolging van burgermeldingen**

De mate waarin statussen omtrent de behandeling van meldingen worden gecommuniceerd naar de burger is afhankelijk van team tot team en verloopt op diverse manieren: via de website (publiek gedeelte), e-mail, enzovoort:

- De teams bepalen de mate van communicatie naar de melder: in twee teams merken we dat statuscommunicatie een ingebakken en aanvaarde routine is bij de medewerkers. Dat uit zich in de communicatie van statusinformatie bij de afhandeling van de melding, eventuele vertragingen bij de afhandeling, indicaties over de uitvoering van de melding (bijvoorbeeld: de opname in de planning van grote snoeiwerken die tijdsgebonden worden uitgevoerd) en de goede ontvangst van de melding. De mate waarin deze communicatie steeds voor alle meldingen wordt uitgevoerd en bij de verschillende processtappen wordt gecommuniceerd, varieert echter. Zeker is dat er niet bij alle meldingen informatie over de status wordt gecommuniceerd. Een geïnterviewde wijkmanager geeft aan dat sommige burgers melden dat zij soms wel, soms niet informatie over de status van hun melding hebben ontvangen. Bij één team merken we dat het communiceren van statusinformatie als overbodig wordt beschouwd. De redenering is dat de melder zelf wel zal zien wanneer en of de stad gevolg heeft gegeven aan zijn melding. Het is onduidelijk in welke mate dit team effectief communiceert over de status van de melding: het gebeurt soms wel, soms niet.
- De beschikbare gegevens determineren de mate van statuscommunicatie: het communiceren van statusinformatie is afhankelijk van de gegevens waarover de diensten beschikken en is dus afhankelijk van de intake en de gegevens die aan de melder werd gevraagd of die de melder doorgaf.
- De kanaalkeuze en de werkwijze binnen de diensten bepalen de wijze waarop statusinfo wordt gecommuniceerd: het geven van statuscommunicatie gebeurt op verschillende manieren en is afhankelijk van het kanaal dat de melder gebruikt en de gegevens waarover de teams beschikken (bijvoorbeeld: GSM-nummer, e-mailadres, enzovoort). Bij een inkomende e-mail zal de status eerder gecommuniceerd worden via e-mail. Gebruikt de melder de online meldkaart openbaar domein, dan zal de status eerder zichtbaar worden gemaakt op de website via het EGO CMS (zie

infra) of zal een e-mail worden gestuurd vanuit dat systeem. Bij een telefonische melding wordt soms teruggebeld. Vaste werkwijzen en procedures ontbreken. Niet elk team kent consequent statussen toe aan de meldingen die in het EGO CMS terecht komen. Dat systeem bevat een doorverwijsfunctie om meldingen door te sturen, maar niet alle diensten sturen een melding via het EGO CMS door. Daardoor wordt verder in het proces de status niet meer consequent gewijzigd in deze toepassing. De uitvoeringsteams blijken ook niet altijd in de mogelijkheid te zijn om de initiële melding te traceren in het EGO CMS. Het valt op dat organisatiebrede systemen waarin de diensten statussen kunnen toekennen aan alle inkomende online informatiestromen, niet overal in de organisatie worden gebruikt. Dat genereert verwarring tijdens de opvolging: niemand weet nog in welke mate de toegekende statussen in het systeem overeenkomen met de realiteit. Het is voor meerdere medewerkers onduidelijk wie wanneer statussen moet aanpassen in dit systeem.

➤ Rapportage

In de uitvoeringsteams zien we rapportagestromen over het aantal meldingen en de aard van de meldingen, naar het MAT (via de continuïteitstaken) en naar de bevoegde schepen. De rapportagestroom ten aanzien van de bevoegde schepen verloopt op ad hoc basis. De rapportagestroom ten aanzien van het MAT is ingebed in de driemaandelijke opvolging van de continuïteitstaken van de diensten. Het WOT en het TOOD leveren een beperkte set van outputindicatoren aan, bijvoorbeeld het aantal uitgevoerde opdrachten, meldingen, enzovoort. Het is de bedoeling dat deze rapportagestromen in de toekomst geautomatiseerd verlopen via Topdesk.

4.1.3 Analyse van de handelingspatronen op het uitvoerende niveau

De analyse van handelingspraktijken op de werkvloer genereert drie basisvaststellingen:

A. De uitvoering ligt in de lijn met de beoogde manieren van werken

Dit is bijvoorbeeld het geval in relatie tot het Topdeskproject. We zien uitvoeringspraktijken die in lijn liggen met de geformuleerde projectdoelstellingen. De ambitie om tot een uniformere registratie van meldingen te komen is duidelijk gerealiseerd in het team onderhoud openbaar domein en het wijkonderhoudsteam.

B. De uitvoering wijkt af van de gedefinieerde en opgelegde processen, systemen en structuren

De observaties op het uitvoerende niveau maken duidelijk dat er op dat niveau nieuwe interpretaties en manieren van werken ontstaan met betrekking tot geïmplementeerde systemen of dat bepaalde medewerkers systemen niet of slechts een aantal functionaliteiten van systemen gebruiken. We indiceren verschillende voorbeelden. Eén voorbeeld is het gebruik van de EGO-CMS-module (zie

supra), ingebouwd in het websiteplatform. Sommige diensten gebruiken dat systeem actief en kennen consequent statussen toe aan online gemelde problemen. Andere diensten gebruiken het systeem helemaal niet of een aantal functionaliteiten. Het gevolg is dat er heel wat meldingen in het systeem staan met een status die niet representatief is voor de reële status van de melding. Een gelijkaardige bemerking geldt voor het Docroomsysteem: het gebruik van dat systeem varieert sterk tussen diensten en departementen.

C. De uitvoering als autonoom niveau waarop nieuwe manieren van werken tot stand komen

Het onderzoek toont dat de manieren van werken nog in grote mate door medewerkers op het uitvoerende niveau worden bepaald. Er is een zekere mate van residuaire beheersmatige autonomie. Meerdere voorbeelden (zie ook het citaat) illustreren de keuzes die individuele medewerkers zelf maken bij de behandeling van meldingen:

- Heel wat dispatchstromen verlopen op basis van op de werkvloer bepaalde werkmethodeken, via briefjes, via e-mail of telefonische doorgave van meldgegevens naar de backoffices;
- Onthaalmedewerkers gebruiken het intranet met info over de diensten weinig. Ze steunen eerder op informele contacten in de organisatie om snel uit te maken voor welke dienst voor een bepaalde melding verantwoordelijk is;
- Backofficemedewerkers hebben zelf een checklist opgesteld voor de medewerkers van de wijk- en dorpshuizen waarop een aantal parameters staan opgenomen die ze kunnen vragen aan een burger die een bepaald probleem komt melden.
- Verschillende medewerkers van de backofficeteams zijn op eigen initiatief gestart met het geven van realtime terugkoppeling over de afhandeling van bepaalde meldingen op het terrein, via hun eigen persoonlijke smartphone richting Topdesk.
- In het team verkeerssignalisatie gebruiken verschillende medewerkers google maps om bepaalde meldingen beter in te schatten.

“Normaal zit er een functie op waarbij je de melder kan antwoorden maar wij doen dat via e-mail. En als we dan antwoorden terug krijgen is dat ook via e-mail. En dat is gemakkelijker en dan zetten ze mij gewoon in CC en dan typ ik die authentieke nummer van boven in outlook en dan haal ik de initiële melding en het antwoord uit mijn outlook.” (medewerker van het team onderhoud openbaar domein, 2013)

Het effect van deze autonomie is tweeledig. Enerzijds is er een positief effect op de prestaties van het meldsysteem. In het derde voorbeeld is het effect dat meldingen sneller kunnen geïndiceerd worden. Het vierde voorbeeld draagt bij tot een snellere terugkoppeling van statusgegevens aan de melder. In het vijfde voorbeeld is er een positief effect op de efficiëntie van het systeem: het team is sneller in staat om een bepaalde melding beter in te schatten en de juiste diagnose ter oplossing van het probleem te formuleren. Er zijn echter ook negatieve effecten. Het effect van het eerste

voorbeeld is dat de effectiviteit en efficiëntie van het meldsystemen onder druk komen te staan: het risico bestaat dat papieren met meldgegevens verloren gaan.

4.2 Structurerende organisatiekenmerken op het uitvoerende niveau

Hoe kunnen we de vastgestelde handelingspatronen op het uitvoerende niveau verklaren vanuit organisatiekenmerken? Die vraag staat centraal in deze paragraaf.

4.2.1. Interpretatieve schemata op het uitvoerende niveau

In welke mate kunnen we de handelingspraktijken op het uitvoerende niveau verklaren vanuit de interpretatie schemata die actoren op dat niveau aanhangen?

A. Interpretatieve schemata convergeren met de in systemen en structuren geprogrammeerde schemata

Aan de basis van digitaliseringsprojecten liggen zienswijzen en beelden die vervolgens in systemen en structuren worden ingebouwd. De mate waarin uitvoerende actoren die beelden en zienswijzen delen, vormt een deelverklaring voor de handelingspraktijken op de werkvloer. Meerdere voorbeelden duiden op convergentie tussen de zienswijzen en beelden, bijvoorbeeld:

- De teamchefs delen de overtuigingen en zienswijzen die aan de basis lagen van de implementatie van Topdesk in hun teams. Het team verkeerssignalisatie is bijvoorbeeld gemotiveerd om meldingen in Topdesk te registreren. Hun verwachting is dat het zoekingswerk, inzake burgermeldingen, daardoor zal vergemakkelijken.
- Meerdere actoren delen de overtuigingen en zienswijzen die aan de basis lagen van de implementatie van Docroom als postregistratiesysteem. Ze delen de mening van de dienst strategie en ontwikkeling die met het systeem de centrale registratie en digitale opslag van de inkomende post wou realiseren.

“Maar ik vind dat wel heel interessant dat al die zaken op dezelfde manier worden behandeld. [...] Het is een heel uniform systeem, iedereen die het moet kan eraan. Maar als jij eens één brief krijgt om de zoveel jaar en ze geven u ineens een melding: je hebt in dat systeem een brief gekregen. Dan, dan heb je een probleem want dan weet jij waarschijnlijk niet hoe dat jij eraan moet beginnen.” (coördinator gemeenschapswachten, 2013)

B. Interpretatieve schemata wijken af van de in systemen en structuren geprogrammeerde schemata

In andere gevallen merken we andere (alternatieve) zienswijzen en denkbeelden op het uitvoerende niveau die leiden tot een afwijkend of alternatief gebruik of het niet gebruiken van het systeem. Tabel 20 bevat meerdere illustraties: we verbreden de analyse in deze tabel ook naar andere diensten en teams, naast het team verkeerssignalisatie, het team onderhoud openbaar domein en het wijkonderhoudsteam. De analyse toont hoe vanuit de interactie tussen individuele medewerkers

en het gebruik van systemen nieuwe interpretaties over de bedoeling van het systeem ontstaan. Illusterend is het gebruik van Docroom. Heel wat medewerkers voelen helemaal niet de bijdrage van dat systeem aan de efficiëntie van de organisatie en ze interpreteren de functionaliteiten van dat systeem eenzijdig als een poging van het management om de controle op de uitvoerende medewerkers te doen toenemen. Het gevolg is dat het wantrouwen aan de basis van de organisatie ten aanzien van de top toeneemt, het gebruik van het systeem verder afneemt en afwijzend wordt gereageerd op nieuwe initiatieven van de top.

“Terwijl dat de diensten eigenlijk de perceptie nu hebben van ja Docroom is er eigenlijk om ons te controleren, om te zien hoe snel dat we onze brieven verwerken en wij moeten extra inspanningen doen.” (leidinggevende van de dienst strategie en ontwikkeling, 2013)

Interpretatief schema op het uitvoerende niveau	Effect
<p>M.b.t. Docroom als postregistratiesysteem</p> <ul style="list-style-type: none"> - Docroom is geen gebruiksvriendelijk systeem. Het kost ons teveel tijd om de post toe te wijzen en te registreren - Docroom werkt traag en hapert - Docroom is enkel en alleen in het leven geroepen om ons (de werkvloer) te controleren - De meerwaarde is beperkt want het systeem is niet gelinkt met onze dossieropvolgingssystemen - “Niet alle diensten gebruiken het systeem, waarom zouden wij het dan doen” 	<ul style="list-style-type: none"> - Gebruik daalt, brieven blijven onbehandeld in het systeem - Gebruik daalt, brieven blijven onbehandeld in het systeem - Gebruik omdat het moet, niet omdat er voordelen voor de dienst zijn - Gebruik omdat het moet, niet omdat er voordelen voor de dienst zijn - Gebruik daalt, brieven blijven onbehandeld in het systeem
<p>M.b.t. Topdesk als registratiesysteem voor burgermeldingen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ons team gebouwen zou met twee Topdesk-systemen aan de slag moeten: één voor de burgermeldingen inzake de gebouwen in beheer van de stad en één voor interne meldingen inzake gebouwen. Dat is niet efficiënt. - Het is voor ons team (garage) waarschijnlijk dat onze taken op korte termijn worden uitbesteed 	<ul style="list-style-type: none"> - Team gebouwenbeheer start niet met het gebruik van Topdesk - Team garage start niet met het gebruik van Topdesk
<p>M.b.t. de EGO-CMS-module van de website</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het team verkeerssignalisatie gebruikt de module niet. De module stuurt immers ook e-mails met de meldgegevens naar het mailaccount van het team. Daardoor moet het team niet in de module aan de slag gaan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informatiewaarde van het systeem neemt af

Tabel 20: Interpretatieve schemata van uitvoerende actoren en de doorwerking ervan op het gebruik van ICT-systemen

C. Uitvoerende actoren ontwikkelen op basis van hun overtuigingen zelf werkmethodeken

Een deel van de handelingspraktijken van uitvoerende actoren kunnen we begrijpen vanuit de overtuigingen van die actoren over wat goede dienstverlening is en over wat volgens hen efficiënt en effectief werken is. We vatten voorbeelden samen in de tabel 21.

Interpretatieve schema	Doorwerking op de werking
<p>Het stadsbrede onthaal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het is belangrijk om alle mensen te helpen met hun vraag of probleem. Maar, de drukte hier bepaald hoe we dat doen en hoe ver we daar in gaan. - Het is belangrijk, wanneer een bepaalde melding niet werd opgelost, dat wij achteraf kunnen aantonen dat we de melding hebben doorgestuurd naar de technische diensten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Melders die fysiek bij het onthaal langskomen worden geholpen. Het onthaal noteert de melding en stuurt de melder niet door naar de bevoegde technische dienst. - De drukte aan het onthaal bepaalt hoe de melding wordt doorgestuurd. Bij een telefonische melding wordt soms doorgeschakeld naar de technische dienst of wordt de melding door het onthaal genoteerd en per mail of telefoon doorgegeven aan de technische dienst. <p><i>“Ik heb het zelf niet anders geweten dat dat op die manier zo gegroeid is, zelf ontwikkeld dus.” (onthaalmedewerkster, 2013)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Het onthaal houdt alle correspondentie per mail bij in een map. <p><i>“Wij zetten dat in die map van de meldingen bij verzonden items zodat wanneer er achteraf een probleem is dat we kunnen zeggen: ‘we hebben dat doorgestuurd naar daar, naar daar...’ (onthaalmedewerkster, 2013)</i></p>
<p>De aansturing van de terreinmedewerkers in het TOOD</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het is soms gemakkelijker om de e-mail met de meldgegevens of de gegevens uit het EGO-CMS gewoon af te printen en mee te geven en de registratie van de melding, pas na de afhandeling, in Topdesk te registreren. 	<p><i>“Indien het gepland is, wordt het in Topdesk gestoken en wordt de werkbbon via Topdesk gegenereerd maar het kan ook zijn dat we gewoon de melding uit EGO afdrukken en achteraf de ingevulde werkbbon in Topdesk zetten met een nummer. Dat is gemakkelijk als alle gegevens er op staan. Eerst wordt afgemeld in EGO en nadien in Topdesk.” (teamchef TOOD, 2013)</i></p>
<p>Statuscommunicatie in de teams WOT en verkeerssignalisatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De mate van terugkoppeling is afhankelijk van gebruiken en gewoonten ter zake in de teams; bijvoorbeeld in het geval van een melding die per e-mail werd gestuurd: - Teamchef WOT: statuscommunicatie is belangrijk. De burger verdient dat. - Teamchef verkeerssignalisatie: terugkoppeling is overbodig. De burger zal het wel zien dat het opgelost is. 	<p><i>“Wij zetten afgehandeld als het afgehandeld is. Normaal zit er een functie op waarbij je dit terug kunt antwoorden aan de melder maar wij doen dat via mail. En als we dan antwoorden terug krijgen is dat ook via mail. En dat is gemakkelijker en dan zetten ze mij gewoon in CC en dan typ ik die authentieke nummer van boven in outlook en dan haal ik de initiële melding en het antwoord uit mijn outlook uit.” (teamchef wijkonderhoudsteam, 2013)</i></p> <p><i>“Maar als de burger een bericht stuurt over een paal die scheef staat, dan ga we er wel vanuit dat de burger dat ziet dat de paal is recht gezet. Dan sturen wij geen berichten neen.” (teamchef van de dienst verkeerssignalisatie, 2013)</i></p>

Tabel 21: De doorwerking van interpretatieve schemata op bottom-up tot stand gekomen werkmethodeken

4.2.2 De verdeling van hulpbronnen op het uitvoerende niveau

Hoe structureert de verdeling van hulpbronnen de vastgestelde handelingspatronen op het uitvoerende niveau? De volgende generieke vaststellingen duiken op:

- De expertise waarover uitvoerende diensten beschikken vormt een eerste relevante hulpbron. De diensten kennen hun werking, processen en systemen het best. De mate waarin die stafdiensten hun ambities inzake digitalisering of procesherontwerp kunnen realiseren, is afhankelijk van de medewerking van de uitvoerende diensten en de gegevens die zij aanreiken over hun werking.

“Dat heeft te maken met mensen. Als betrokkene de motivatie zou hebben om mee te gaan en iets meer technische geschoold zou zijn, dan zou je daar een perfect systeem hebben en een stuk zijn organisatie verbeteren. De garage is echt schrijnend: met boeken, enzovoort. Daar zijn uitdrukkelijk opdrachten voor geweest. Matthias zei ook: ik moet inzetten op de garage maar ik moet dan wel input hebben.” (leidinggevende van de ICT-dienst, 2013)

- Zijn diensten in staat om kritisch na te denken over hun werking en de manier waarop ze met ICT werken? Dat is de tweede betekenis van het begrip ‘expertise’. De Mechelse casus toont bijvoorbeeld hoe er in bepaalde diensten een totaal gebrek aan expertise is om vanuit een procesperspectief over de werking van de dienst na te denken. Het gebrek daaraan was bijvoorbeeld het grote struikelblok voor de implementatie van het Exactstelsel (zie supra).
- Een typisch kenmerk is dat middenmanagers van de lijndiensten in Mechelen verantwoordelijk zijn om projectmatige veranderingen in hun diensten te sturen en te leiden. Middenmanagers worden tijdelijk veranderingsmanagers: de kwaliteiten, capaciteit (tijd) en expertise waarover die middenmanagers ter zake beschikken zijn belangrijke factoren.
- De bevoegdheden van de middenmanagers reiken tot aan de grenzen van hun diensten. Het effect van deze ‘span of control’ van middenmanagers komt goed tot uiting in het Topdesktraject. De teamchefs formuleerden wel een zienswijze om tot organisatiebrede stroomlijning van het meldstelsel te komen (bijvoorbeeld, door de inzet van de formulieren op organisatiebrede basis), maar ze hadden geen bevoegdheid om het gebruik van die formulieren in andere diensten af te dwingen.
- De Mechelse casus toont de doorwerking van het gedrag van leidinggevende actoren op het gedrag binnen hun diensten en departementen. Het handelen van die leidinggevendenden legitimeert in bepaalde diensten handelingspatronen die afwijken van beoogde praktijken. Het voorgaande komt tot uiting in het feit dat één departementshoofd weigert met Docroom aan de slag te gaan. Veel medewerkers binnen dit departement voelen zich daardoor gelegitimeerd om hetzelfde te doen.

“Het departementshoofd daar heeft een speciale denkwijze. Ik weet ook niet hoe dat dat komt want hij zit ook zelf in het managementteam. Dus in principe, zij maken toch die beslissingen denk ik dan, om dat in te voeren, als je daar dan echt niet achter staat, dan moet je dan daar maar uw stem laten horen, maar als zoiets beslist is, vind ik ook, dan moet je dat maar uitvoeren. Ja, ik weet ook niet hoe dat komt dat dat daar niet gebeurt, maar het gebeurt er inderdaad niet.” (winkelmanager, 2012)

- Belangrijke hulpbronnen zijn het mandaat en de capaciteit waarover de ICT-dienst en de dienst strategie en ontwikkeling beschikken om sturend op te treden t.a.v. de lijndiensten en de werking van deze diensten te controleren. De analyse toont dat de veelheid aan projecten er voor zorgt dat deze diensten nauwelijks toekomen aan de verdere opvolging van projecten na de implementatiefase. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de EGO-CMS-module. Het gebruik ervan is geen object van monitoring. De opvolging weerspiegelt een reactief systeem: medewerkers nemen zelf het initiatief om gebreken en gebruikservaringen aan te kaarten en om informatie omtrent het goed gebruik van het systeem in te winnen bij de dienst ICT. Na de implementatie van de website werd nochtans een opvolgingsstructuur opgericht en de dienst marketing en communicatie (webteam) organiseert maandelijks overleg waarop de diensten terecht kunnen met problemen en suggesties gerelateerd aan de website. Het gebruik van het EGO CMS valt echter buiten de scope van deze opvolgingsstructuur. Nog een ander element is dat diensten wel bepaalde feedback geven over een systeem, maar omwille van budgettaire redenen worden er geen aanpassingen aan het systeem doorgevoerd.

4.2.3 Normen en regels op het uitvoerende niveau

Hoe structureren regels en normen het gedrag van uitvoerende actoren? Deze vraag peilt naar de aanwezigheid van mechanismen voor het sanctioneren van gedrag:

- In de Mechelse organisatie gaan de verschillende projecten gepaard met de introductie van formele regels en normen. Dienstnota's van de secretaris expliciteren bijvoorbeeld welke brieven de diensten in Docroom moeten registreren. De analyse toont echter het beperkte effect van dergelijke formele regels en documenten. Ondanks het bestaan van deze dienstnota zijn er tal van afwijkingen op de bepalingen in de dienstnota. De analyse toont dat weinig actoren die dienstnota's kennen. In de organisatie is er bijvoorbeeld ook een door het CB&S goedgekeurd reglement voor de klachtenbehandeling, waarin ook werkwijzen staan gestipuleerd inzake de dispatching van meldingen naar de backoffices. De analyse maakt duidelijk dat deze nota en weinig gekend is bij de basis. Communicatie, vanuit de top naar de basis, over dergelijke regels en afspraken blijkt een moeizaam proces in Mechelen.

“Of de zaken nu eenduidig op elkaar zijn afgestemd en eenduidig zijn gecommuniceerd met elkaar is nog een paar ander mouwen. Dat is nog een andere vraag dan: is het proces duidelijk? Hoe formuleren we dat nu krachtig naar het bestuur? Wie neemt die taak op zich? Ten aanzien van de interne medewerkers? Dat zijn nog andere vragen.” (leidinggevende van de ICT-dienst, 2013)

- Het voorgaande moet in relatie tot de problematische verhouding worden gezien tussen de basis van de organisatie (uitvoering) en de (politieke) top. Bij meerdere veranderingsprocessen duikt

een beeld op, waarbij de basis afwijzend kijkt naar initiatieven van de top. Dat heeft zeker te maken met het tempo waarmee reorganisaties worden doorgevoerd in Mechelen. De basis ervaart moeite om dat tempo te volgen. Een tweede element is de ervaring van de diensten met gefaalde veranderingsprojecten. Dat is bijvoorbeeld het geval m.b.t. het Docroomsysteem. Het leidt aan de basis tot gevoelens van vermoeidheid en ergernis (“wat gaat het nu weer zijn”, “met wat zijn ze daar nu weer”) t.a.v. initiatieven van de dienst strategie en ontwikkeling. In Mechelen ontstaat daardoor een kloof tussen de top en de basis, die negatief doorwerkt op de *uptake* van initiatieven van bovenaf. Er is m.a.w. een verband tussen de projectdynamiek (wie initieert, in welke mate is er communicatie, enzovoort) en het draagvlak bij de basis voor projecten.

- De mate waarin regels worden nageleefd, hangt samen met de wijze waarop er controle is op de naleving ervan. Die controle is in Mechelen beperkt. Inzake Docroom voert de dienst bestuurlijk beheer als beheerder van het Docroomsysteem, sporadisch controles uit over het gebruik. In een aantal gevallen brengt deze dienst de secretaris op de hoogte van het niet-gebruik, die de diensten dan wijst op de noodzaak om het systeem te gebruiken.

4.3 Technologie als structurerende kracht op het uitvoerende niveau

Hoe structureert technologie het handelen van uitvoerende medewerkers? Deze vraag staat centraal wanneer we kijken naar ICT of technologie als een structurerende eigenschap.

4.3.1 De structurerende kracht van systemen of het gebrek daaraan

De aard van systemen en de manier waarop die systemen zijn ingericht, hebben een structurerende doorwerking op hoe uitvoerende medewerkers met die systemen aan de slag gaan. In Mechelen stellen we bijvoorbeeld een relatie vast tussen de aard van de ingezette technologische systemen en de mate van stroomlijning van het meldsysteem. Dat komt als volgt tot uiting:

- De ICT-dienst ontwikkelde verschillende meldformulieren en implementeerde die meldformulieren op het websiteplatform. De wijze waarop die formulieren zijn opgemaakt, de gedefinieerde velden, de beperkte mate waarin de burger verplicht is bepaalde velden in te vullen, werken door op de wijze waarop meldingen worden behandeld. De meldformulieren op de website en de mobiele meldapplicatie getuigen bijvoorbeeld van een keuze voor weinig verplichte gegevensvelden en open omschrijvingen van het meldprobleem. Dat genereert als effect dat burgers eerder summiere omschrijvingen van de meldingen doorgeven. Die summiere omschrijvingen determineren de behandeling van die meldingen: medewerkers zijn genooddaakt om opnieuw contact op te nemen met de melder om extra gegevens te vragen of moeten zelf extra onderzoek verrichten om de aard van het gemelde probleem meer exact vast te stellen.

- Een tweede voorbeeld is de keuze om een breedheid aan kanalen aan te bieden. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in het feit dat de website e-mailadressen en telefoonnummers weergeeft van de verschillende uitvoeringsteams, verantwoordelijk voor de behandeling van meldingen. In de Mechelse organisatie genereert dat een toestroom van meldingen via zeer verschillende e-mailadressen en daaropvolgend kluwen van forwards van meldingen en mails. Het e-mailsysteem vervult m.a.w. nog een belangrijke rol in het meldsysteem. Kenmerkend voor dat systeem is juist de grote vrijheid die aan de gebruiker wordt gegeven. De gebruiker kan er bijvoorbeeld vrijelijk voor kiezen om de melding naar een groot aantal personen te forwarden of kiest zelf of hij de melder een antwoord per mail terugstuurt.

4.3.2 Nieuwe technologie en bottom-up impulsen op de interactie tussen ICT en organisatie

In de stad Mechelen kunnen we een onderscheid maken tussen technologieën die van bovenaf, door het management of actoren zoals de staf of de ICT – dienst zijn geselecteerd om in de organisatie in te zetten en technologieën en ICT – systemen die door de basis van de organisatie zijn geselecteerd en de organisatie zijn geïntroduceerd. De analyse wijst er op dat uitvoerende medewerkers steeds meer zelf technologie in de organisatie introduceren en daarmee voeding geven aan de dynamiek op het uitvoeringsniveau. Dat fenomeen hangt samen met een tweede vaststelling, namelijk dat er op het uitvoerende niveau steeds meer medewerkers zijn met affiniteit met systemen en technologie en zelf mogelijkheden van die technologie opzoeken en in de dagdagelijkse werking van hun diensten inzetten. We stelden bijvoorbeeld vast dat meerdere terreinmedewerkers hun eigen mobiele telefoons gebruikten om online in het systeem de status van meldingen, realtime, aan te passen. Om dat te kunnen doen, was er enig programmeerwerk nodig dat de medewerkers voor eigen rekening namen. Een tweede voorbeeld is het gebruik van de gratis internettoepassing Google Maps. De medewerkers gebruiken die toepassing om bij bepaalde meldingen een beter zicht te krijgen op wat het mogelijke probleem zou kunnen zijn, over welk verkeersbord het gaat, enzovoort.

4.4 De mate van afstemming op het uitvoerende niveau

Op het uitvoerende niveau koppelen we de mate van *Alignment* aan de convergentie of divergentie tussen de overtuigingen en zienswijzen van uitvoerende actoren enerzijds, en anderzijds de zienswijzen en overtuigingen van de projectactoren en de strategische top. Het bilan oogt dubbel, in die zin dat bepaalde praktijken op het uitvoerende niveau overeenstemmen met de door het management geformuleerde manieren van werken, maar dat is in vele gevallen duidelijk niet het geval. Het effect is dat projectactoren en de betrokken ambtelijke en politieke managers hun ambities slechts partieel gerealiseerd zien:

- In een aantal gevallen merken we afwijkingen op tussen wat projectmatig werd beoogd en de reële manieren van werken. Het effect daarvan wordt veelal niet eenduidig gepercipieerd door actoren in de organisatie. Uitvoerende medewerkers associëren die afwijkingen met positieve effecten op de prestaties van het meldsysteem maar andere actoren beschouwen die afwijkingen als negatief. Dat illustreert de verschillende denkbeelden in stadsbesturen over wat 'goede' dienstverlening of een 'goede' interne werking is. Een voorbeeld heeft betrekking op het gebruik van de EGO-CMS-module in het wijkonderhoudsteam (zie onderstaand citaat). De ICT-dienst keurt die werkwijze af. De analyse leert ons dat er fundamentele verschillen zijn tussen hoe actoren denken over hoe ICT kan bijdragen aan de werking of de processen. De ICT-dienst zag in de EGO-CMS-module, bijvoorbeeld, een instrument om de meldprocessen efficiënter en effectiever in te richten. In de bestudeerde teams is de perceptie daarover fundamenteel anders, en wordt het e-mailsysteem door een teamchef als efficiënter beoordeeld.

"Wij zetten afgehandeld als het afgehandeld is. Normaal zit er een functie op waarbij je via dit terug kunt antwoorden aan de melder maar wij doen dat via mail. En als we dan antwoorden terug krijgen is dat ook via mail. En dat is gemakkelijker en dan zetten ze mij gewoon in CC en dan typ ik die authentieke nummer van boven in outlook en dan haal ik de initiële melding en het antwoord uit mijn outlook uit." (teamchef wijkonderhoudsteam, 2013)

"Ik heb nu vrij veel administratief personeel zitten zij kunnen daar tijd voor maken maar dat zal niet zo voor elke dienst zijn. Het is in principe administratieve vereenvoudiging maar het is in de realiteit niet altijd zo. Ik denk dat dat een bittere pil is voor IT maar ik heb hen dat ook al gezegd." (teamchef wijkonderhoudsteam, 2013)

Veel van de vastgestelde manieren van werken zijn echter niet gestuurd door opgelegde regels en kaders maar zijn *bottom-up* tot stand gekomen. Vanuit de top zijn er bijvoorbeeld nooit keuzes geformuleerd inzake de kanalenmix of de kanalen waarlangs de burger problemen mogen melden. Dat leidt tot diverse praktijken m.b.t. hoe al de frontofficeactoren meldingen dispatchen naar de technische teams. Ongeacht of deze manieren van werken inefficiënt of efficiënt zijn, is de basisvaststelling dat het meldsysteem en de behandeling van meldingen voor een groot deel steunt op de werkwijzen die op de werkvloer zijn ontwikkeld en hoe medewerkers ook initiatief nemen om met bepaalde ICT-systemen aan de slag te gaan, bijvoorbeeld de Google Maps toepassing om sneller problemen te indiceren op het openbaar domein. Vanuit de werkvloer gaan er dus impulsen uit op de interactie tussen ICT en organisatie, maar de gedifferentieerde cultuur op de werkvloer, i.e. de verschillende zienswijzen en overtuigingen tussen de uitvoerende medewerkers, zorgen ervoor dat die impulsen niet eenduidig zijn en de variatie in de inrichting van de werkprocessen en het gebruik van ICT-systemen verder toeneemt.

Hoofdstuk 5

De interactie tussen ICT en organisatie in Genk

De interactie tussen ICT en organisatie in Genk

1. Introductie

In de Genkse stadsorganisatie vormt de legislatuur 2007 – 2012 een periode van fundamentele ICT- en organisatieveranderingen met een sterke doorwerking op het meldsysteem. De organisatietop start het veranderingstraject ‘Genks Integraal Dienstverleningssysteem’ (GIDS). De politieke en ambtelijke top maar ook heel wat diensten en hun middenmanagers evalueerden de werking van de organisatie als sterk verkokerd en te weinig burgergericht. Deze evaluaties lagen aan de basis van de GIDS – reorganisatie.

De GIDS-reorganisatie moest resulteren in een procesgestuurde organisatie. De stad ontkoppelde haar front- en backoffice, voerde multikanaaldienstverlening in, herstructureerde het telefonische, fysieke en online dienstverleningskanaal en digitaliseerde en reorganiseerde reeds vele primaire processen. De top koppelde de introductie van een organisatiebreed ICT – platform, een zogenaamd midofficeplatform, aan deze reorganisatie. Dat is een geheel van ICT – componenten, bijvoorbeeld een dossieropvolgingssysteem, tools voor documentenmanagement, een tool om workflows uit te tekenen enzovoort. Het midoffice vormt een laag tussen de verschillende dienstverleningskanalen en de backoffice met zijn backofficesystemen (‘legacysystemen’) (zie infra).

De effecten van de GIDS – reorganisatie zijn zichtbaar: veel informatievragen worden nu in de eerste lijn afgehandeld, veel processen zijn gedigitaliseerd en er is meer uniformiteit in de behandeling van de burger vragen en –meldingen. Er zijn echter nog knelpunten. Op de werkvloer zien we manieren van werken die afwijken van de GIDS – filosofie. Een neveneffect van de reorganisatie is dat de flexibiliteit van de organisatie om met meervoudige en complexere burger vragen om te gaan, is verminderd. Nog veel processen wachten op digitalisering en het geïntroduceerde midofficeplatform moet nog geïntegreerd worden met andere ICT – systemen in de organisatie.

In dit hoofdstuk bestuderen we de Genkse interactiepatronen tussen ICT- en organisatieveranderingen. Op het strategische niveau bestuderen we de gewijzigde interferenties van de politieke en ambtelijke leidinggevendenden in relatie tot de dienstverlening en de ICT – huishouding. We komen onder meer tot de vaststelling dat er een sterke doorwerking uitgaat van de burgemeester en de adjunct-secretaris op de koppeling van het nieuwe dienstverleningsconcept aan een ondersteunende ICT-huishouding. We komen ook tot het inzicht dat er doorheen het visievormings-

proces, afwijkende visies opdoken aan de ambtelijke top over wat “goede” dienstverlening is, resulterend in nieuwe discussies en processen van visievorming, meer geënt op de diversiteit van de stedelijke dienstverlening.

Op het projectniveau bestuderen we de aard van de projectdynamiek. De wisselwerking tussen ICT- en organisatieveranderingen, resulterend in nieuwe geïstitutionaliseerde patronen van digitalisering, komt hier goed tot uiting. We zien bijvoorbeeld de vormgeving van een nieuwe afdeling ‘ontwikkeling dienstverlening’. In combinatie met de aankoop van een aantal tools (bijvoorbeeld, een toepassing om zelf processen te digitaliseren en formulieren te ontwikkelen) neemt de stad zelf meer de regie in handen om haar processen te digitaliseren.

Op het uitvoerende niveau bestuderen we hoe de GIDS – reorganisaties hebben doorgewerkt op de werkvloer. We stellen vast dat de GIDS – filosofie nog niet alle uitvoerende medewerkers heeft overtuigd. We inventariseren de redenen daarvoor. Illusterend is de term ‘klikjessysteem’. Dat is een verwijzing naar het midoffice, waarin de diensten nu elke melding zouden moeten registreren. Dat laatste gebeurt echter niet altijd. Ondanks de sterk positief beoordeelde kwaliteit van het veranderingsmanagement duiken er op de werkvloer nog afwijkende manieren van werken op.

2. De interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau

Op het strategische niveau bestuderen we de interactieprocessen tussen strategische actoren en de doorwerking van organisatiekenmerken en technologische kenmerken op die processen.

2.1 De focus op het handelen van topambtenaren en -politici

Hoe nemen actoren aan de top van de organisatie beslissingen en hoe formuleren ze doelstellingen inzake de dienstverlening en de ICT-huishouding? De aard van die processen is in Genk sterk gewijzigd. Tabel 22 bevat een overzicht.

	De legislatuur 2001-2006	De legislatuur 2007-2012	De legislatuur 2013-2018
Aandacht bij de top voor de dienstverlening	Individuele dienstverlening is geen thema voor de organisatietop	Individuele dienstverlening wordt een thema voor de organisatietop	Individuele dienstverlening bevestigd als strategische thema
Mate van visievorming in relatie tot de dienstverlening	Geen visie inzake dienstverlening vanuit organisatiebreed perspectief	Meerjarige visie op de ontwikkeling van de vraaggestuurde dienstverlening	Visieontwikkeling wordt verbreed naar andere types van diensten
Aandacht bij de top voor de ICT-huishouding	Geen visie inzake ICT-huishouding	Strategische keuzes inzake ICT en midofficeplatform	Strategische keuzes inzake ICT en midofficeplatform
Patronen van visievorming inzake de dienstverlening	Ad hoc impulsen van strategische actoren op de inrichting van de dienstverlening	Burgemeester en adjunct-secretaris initiëren visieontwikkeling	MAT en CB&S als strategische platformen voor visievorming
De ICT-dienst als 'strategische actor'?	ICT-dienst is geen strategische actor	ICT-dienst is geen strategische actor Consultant begeleidt ICT-visievorming Externe leverancier betrokken als strategische partner	ICT-dienst is geen strategische actor Burgemeester en adjunct-secretaris formuleren strategische ICT-principes en stemmen af met de externe leverancier als strategische partner

Tabel 22: Strategische impulsen op de dienstverlening en ICT-huishouding

Tijdens de legislatuur 2001-2006 zijn de dienstverlening en de ICT-huishouding in beperkte mate strategische thema's. De top vond de interne organisatie wel een belangrijk thema en nam beslissingen met effect op de inrichting van de dienstverlening, maar de inrichting van de processen berustte op autonome keuzes van de diensten²⁵. De strategische top liet zich beperkt in met ICT – vraagstukken. Er was geen overkoepelende visie op de ICT – huishouding. De ICT – dienst was bezig met de helpdeskfunctie, netwerkbeheer, enzovoort. De inzet van ICT was voor het grootste stuk het exclusieve domein van de lijndiensten en de ICT – dienst.

"Van een beleid rond IT, een visie rond IT, daar is eigenlijk maar in recentere jaren sprake van geweest."
(medewerker van de dienst beleidsplanning en organisatie, 2014)

De dienstverlening belandt als thema op de politieke en ambtelijke agenda aan het einde van de legislatuur 2001-2006. Dat proces verloopt als volgt:

- De huidige burgemeester speelt een belangrijke rol in het agendasettingsproces. Aan het einde van de legislatuur 2001-2006 overtuigde hij de toenmalige burgemeester om de volgende legislatuur een omvattend reorganisatietraject inzake de dienstverlening op te starten.

²⁵ Een voorbeeld is de uitbouw van de gedeconcentreerde wijkgerichte dienstverlening. Gegeven de problematieken inzake werkloosheid, integratievraagstukken en kansarmoede bij allochtone groepen van de bevolking heeft het bestuur sinds de jaren negentig sterk ingezet op deze dienstverlening, met daarbij veel aandacht voor strategische afstemming tussen het management van het OCMW en het stadsbestuur, maar de organisatorische en procesmatige implicaties van deze strategische keuzes bleven buiten het vizier van de top. De inrichting van de processen; bijvoorbeeld, tussen de wijkbureaus en de backoffice-diensten kreeg op het uitvoerende niveau invulling.

“Ongeacht het kanaal zou de burger op een snelle en goede manier moeten geholpen worden, waarbij in zijn eerste contact 80 percent van de vragen op een correcte manier beantwoord moet worden, of dat hij correct moet doorverwezen worden. Die 80 percent was een hoge ambitie, daar hebben we ook lang over gediscussieerd. Dat was een nota die ik eigenlijk heb gebruikt om de mensen de eerste keer samen te brengen om het GIDS-traject te starten. En van daaruit is dat ook gestart en is de scope bepaald.”
(burgemeester, 2014)

- De politieke ambities belandden tijdens de legislatuur 2007-2012 op het managementteam. De ambtelijke top engageert zich om de politieke ambities te realiseren. De adjunct-secretaris trekt het dossier.
- De ambtelijke top concludeert dat GIDS een traject van nooit geziene omvang moet worden, vraagt de politieke top om voorbereidingstijd en stelt voor om zich te laten adviseren door een consultancybureau. Er worden meerdere strategische sessies georganiseerd om de dienstverleningsprincipes te preciseren.
- De strategische sessies resulteren in discussies. Een belangrijke discussie is het toepassingsgebied van de GIDS – principes op de diensten. Dit is vooral het geval voor de dienstverlening binnen de sectoren ‘welzijn’, ‘sport’ en ‘cultuur’ (zie infra).
- Het thema dienstverlening wordt opgenomen als transversaal thema in het meerjarenplan, met strategische en tactische doelstellingen. De jaarlijkse beleidsnota’s kondigen de concrete GIDS-projecten vervolgens jaar per jaar aan.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de strategische ambities.

	Aard van de impuls	Strategische visies, principes en doelstellingen
2007	Toenmalig schepen, huidige burgemeester formuleert strategische opties inzake de dienstverlening en ICT-huishouding	<ul style="list-style-type: none"> - 80 percent van alle informatievragen in de eerste lijn afhandelen - Backoffices ontlasten van eenvoudige vragen. - Introductie van procesgestuurd werken volgens gestandaardiseerde scripts - Uniforme dienstverlening via alle kanalen - Integratie van softwaresystemen en introductie van een ICT-schil die met alle bestaande systemen kan praten - Dienstverlening niet alleen online organiseren
2007/2008	Meerjarenplan 2008-2013: politieke en ambtelijke top engageren zich voor een meerjarig reorganisatietraject	<ul style="list-style-type: none"> - Organisatiebreed en meerjarig organisatieprogramma dat moet leiden tot een integraal Genks dienstverleningssysteem - Verkokering verminderen - Afstemmen van klantenkanalen - Gecentraliseerd klantenonthaal - Vlotte gegevensuitwisseling
2007/2008	Politieke en ambtelijke top brengen bezoeken aan binnenlandse en buitenlandse stadsbesturen, resulterend in principes voor de eigen reorganisatie	<ul style="list-style-type: none"> - De ambtelijke en politieke top opteert voor een volwaardige telefonische, fysieke en online dienstverlening. - De reorganisaties hebben grote implicaties voor de ICT-huishouding. De nood aan een midofficeplatform belandt op de agenda. - De Genkse top wil bij de aanbesteding van het midoffice in zee gaan met één leverancier om de integratie van de midofficecomponenten, die in Nederland moeilijk verloopt, te verzekeren.
2008/2009	Reflectiesessies tussen de politieke en ambtelijke top over de GIDS-visie	<ul style="list-style-type: none"> - Bepalen van de scope van GIDS en de producten die er onder vallen - De GIDS-scope wordt bijgesteld tot typische vraaggestuurde dienstverlening
2009/2010	Beleidsnota 2010: de top concretiseert de ambities inzake het midoffice en / of waar die midoffice moet aan bijdragen	<p>Het midoffice als geheel van softwaretools tussen opgesplitste front- en backoffice-eenheden om:</p> <ul style="list-style-type: none"> - efficiëntere dienstverleningsprocessen te realiseren - gegevenshergebruik te bevorderen - intelligente webformulieren aan te maken en digitale dienstverlening uit te bouwen - transparante workflows te realiseren die inzicht bieden in de voortgang van dossiers - uniforme dienstverlening via verschillende kanalen te realiseren - doorlooptijden te verkorten - meer en betere managementinfo <p>Aankoop en implementatie van de eerste componenten voorzien in 2010 Keuze om met leverancier Green Valley in zee te gaan</p>
2010 (februari)	Goedkeuring door het CB&S van de nieuwe dienstverleningsprincipes	<ul style="list-style-type: none"> - De fysieke, elektronische en telefonische dienstverlening wordt op dezelfde wijze gestructureerd. De burger ervaart, onafhankelijk van het kanaal, dezelfde dienstverlening. - Het stimuleren van een verschuiving van fysieke interacties naar elektronische interacties. Idem dito voor de telefonische interacties. - Maximale klantgerichtheid door een 'warm' en kwaliteitsvol onthaal, maximale beantwoording in de eerste lijn en minimale doorschakeling.

Tabel 23: Strategische ambities van de Genkse top

Wat is de impact van het strategische niveau tijdens de legislatuur 2007-2012 op de interactie tussen en afstemming van ICT en organisatie en hoe verschilt die impact t.a.v. het verleden? Het basispatroon is dat de dynamiek start bij een nieuwe visie op de dienstverlening:

- De top van de organisatie met de adjunct-secretaris en de burgemeester op kop vervult meer de rol van visiebepaler en doet dat vanuit een organisatiebrede en coherente aanpak. Vanuit een organisatiebreed perspectief denkt de top na over de inrichting van de dienstverlening en faciliteert de top een organisatiebreed reorganisatieprogramma om de processen en de ICT-huishouding fundamenteel te reorganiseren.
- Er ontstaat een visievormingsproces dat wordt getrokken door de adjunct-secretaris en de burgemeester. Dat geeft legitimiteit aan het proces. De hoogste politieke leidinggevende en de op één na hoogste ambtenaar van de organisatie sturen aan op keuzes. Er vinden denkprocessen en reflectiesessies plaats, resulterend in concrete strategische keuzes en principes, bijvoorbeeld de gelijkwaardige inzet op een aantal kanalen.
- De individuele dienstverlening wordt als thema verankerd op de agenda van de strategische top. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het thema ‘administratieve dienstverlening’ als transversaal thema behouden blijft in het meerjarenprogramma 2013-2018 en dat een volgende ronde van visievormingsprocessen en keuzes vorm krijgen tijdens de huidige legislatuur.

In Genk zien we een patroon waarbij een door de top gedefinieerd toekomstbeeld van de dienstverlening werd gekoppeld aan een nieuw ICT – concept, namelijk een midoffice. De interne ICT – dienst weegt in beperkte mate op dat proces (zie infra). Een externe consultant, de burgemeester en de adjunct-secretaris zijn de centrale figuren in dat proces. Aan de dienstverleningsvisie koppelde het bestuur de volgende strategische ICT – keuzes:

- De strategische top beslist om een midofficelaag te bouwen die tot een geïntegreerde ICT-huishouding moet leiden en is bereid de uitbouw van dat midoffice op de lange termijn te financieren.
- De burgemeester en de adjunct-secretaris zetten de strategische ICT-lijnen uit, geadviseerd door externe consultants. Zij raakten overtuigd van de nood aan een midoffice.
- De top stuurt aan op samenwerking met één ICT – partner om de integratie te waarborgen.
- De stad opteert om eerst te focussen op de ontwikkeling van ICT-componenten die de nieuwe frontofficestructuren ondersteunen. De koppeling tussen het midoffice en de reeds in gebruik zijnde backofficesystemen wordt uitgesteld.
- De top wil een midoffice met een aantal ICT-componenten, bijvoorbeeld een formulierenontwikkelaar, die de organisatie in staat stellen om zelf processen te digitaliseren.
- De idee van een midoffice werd geconcretiseerd via de opmaak van een lastenboek door de adjunct-secretaris en een consultant. Dat leidt tot een nieuwe blauwdruk voor de ICT – architectuur.

“Het verhaal is hier dat niet elke dienst zijn eigen pakket heeft maar het idee van een servicelaag, waarbij elk proces bepaalde services moet gaan aanspreken van applicaties.” (consultant, 2014)

De aanbestedingsprocedure resulteert in zes kandidaten. Bij de screening zijn verschillende actoren betrokken: de burgemeester, de adjunct-secretaris, de dienst beleidsplanning en organisatie, de consultant en de toenmalige ICT – leidinggevende. Deze actoren kiezen voor het voorstel van ICT-dienstenleverancier Green Valley. De volgende motiveringen waren doorslaggevend:

- Green Valley beschikte al over midofficecomponenten, noodzakelijk voor de GIDS-ambities, die vrij snel konden opgeleverd worden. Het *proof of concept* van Green Valley sprak het meest aan.
- Het aanbod van Green Valley werd gepercipieerd als het aanbod waarmee het snelst stappen konden worden gezet.

“Maar, de voorzitter van de jury van de keuze van de midoffice was geen IT’er, dat was de adjunct-secretaris, die heel goed had uitgeschreven: dit is wat wij willen in het lastenboek. En als wij een proof of concept wilden, dan was dat gebaseerd op iets dat we hadden uitgeschreven: dat is wat we willen dat je bouwt, en dat we kunnen zien of het werkt. En dat is veel eerder vanuit een proces en organisatiemodel, dan vanuit een IT-model.” (burgemeester, 2014)

De interferentie van de interne ICT-dienst is beperkt. De keuze voor Green Valley wordt niet gevoed vanuit het advies van de interne ICT – dienst maar is een beslissing van de adjunct – secretaris, de burgemeester en de externe consultant. Het opstellen van het lastenboek steunt in hoofdzaak op de ingebrachte expertise van een externe consultant. De stad had onvoldoende expertise in huis om een dergelijk lastenboek autonoom op te stellen.

- Na de aanstelling van Green Valley als leverancier en de ontwikkeling en oplevering van de eerste ICT - componenten zien we periodiek interacties tussen de burgemeester en / of de adjunct – secretaris enerzijds en anderzijds de ICT – leverancier. Object van interactie zijn onder meer de oplevering van nieuwe midofficecomponenten en de vraag naar extra capaciteit bij de leverancier om een aantal integraties tussen het midoffice en bestaande ICT – systemen van de organisatie te realiseren (zie infra).

2.2 *Structurende organisatiemarken op het strategische niveau*

Welke organisatiemarken werken door op de vastgestelde interactieprocessen?

2.2.1 Interpretatieve schemata op het strategische niveau

In de geschetste interactieprocessen delen actoren aan de top hun overtuigingen en zienswijzen met elkaar en interpreteren en evalueren ze de zienswijzen en overtuigingen van andere actoren. Die dynamiek voedt de keuzes inzake de dienstverlening en de ICT – huishouding:

- Er gaat een sturende kracht uit van de overtuigingen van de burgemeester. Hij introduceert nieuwe dienstverleningsprincipes inzake multikanaaldienstverlening en procesgestuurd werken. De burgemeester heeft een mening over de inzet van ICT en is vertrouwd met technologische concepten. Een nota van de burgemeester triggert de start van een visievormingsproces en stuurt dat proces inhoudelijk.

“Onze burgemeester is iemand die heel erg gelooft in de mogelijkheden en de efficiëntienoodzaak van een goed uitgebouwde ICT-omgeving.” (adjunct-secretaris)

- De strategische top en vooral de adjunct-secretaris verfijnde de principes uit de nota, via werkbezoeken in Nederlandse steden, via het advies van een consultant en via interne reflecties tussen strategische actoren in de organisatie.
- Naarmate het toekomstbeeld op de dienstverlening concreter werd, verliest het aanhang bij groepen van strategische actoren. Een groep van sectormanagers identificeert zich niet meer met het GIDS – concept: zij bepleitten andere principes voor hun producten en diensten en kanten zich, bijvoorbeeld, tegen een sterke inzet op de online dienstverlening. Dat heeft impact op de dynamiek: de scope vernauwde tot bepaalde types van producten en diensten, gelabeld als vraag gestuurd producten. Aan de strategische top zijn er m.a.w. verschillende interpretatieve schemata. Het visievormingsproces leidt op die manier tot het inzicht dat er nood is aan een gediversifieerde dienstverleningsvisie, die rekening houdt met de diverse aard van de dienstverlening (zie infra: 2.4.).
- De sterke affiniteit van de burgemeester met ICT kleurt de interactiepatronen tussen ICT en organisatie. Het laat de burgemeester toe om het dienstverleningsconcept naar ICT-doelstellingen te vertalen.
- De interne ICT – dienst is geen betrokken partij op het strategische niveau. De (nieuwe) leidinggevendenden van de ICT – dienst (afdelingshoofd en diensthoofd) houden er vandaag wel overtuigingen, zienswijzen en principes op na inzake de ICT – huishouding, maar hun strategische opties bereiken de top van de organisatie niet. De interne ICT – dienst wil, bijvoorbeeld, een sterke afhankelijkheid van de midofficeleverancier vermijden en contesteert enkele technische basiskeuzes van deze leverancier (zie infra).

Onderstaande tabel 24 vat de rollen van de actoren samen.

Actor	Inbreng in het proces	Effect op het visievormingsproces en de interactie tussen ICT en organisatie
Burgemeester	Introduceert nieuwe principes en concepten	- Triggeren een visievormingsproces - Voeden reflectie en discussie bij de ambtelijke top over de definiëring van een dienstverleningsconcept
CB&S	Geven steun aan de ideeën en zienswijzen van de burgemeester	- Politieke steun van het CB&S voor de visie van de burgemeester
Adjunct-Secretaris	Brengt nieuwe ideeën en zienswijzen in het visievormingsproces	- Concretisering van de visie, het midoffice en de wijze waarop ICT moet bijdragen aan de realisatie van het GIDS-concept
Consultant	Werkt de zienswijzen en ideeën van de top verder uit op basis van analyses, modellen en eigen expertise	- Concretisering van de doelstellingen inzake GIDS en de wijze waarop die doelstellingen kunnen worden behaald
ICT-consultant	Helpt de basisideeën van de burgemeester te vertalen naar een lastenboek en functionele vereisten	- Concretisering van de visie inzake het midoffice en de wijze waarop ICT moet bijdragen aan de realisatie van het GIDS-concept
Sectorhoofden (leden van het MAT)	Evalueren en interpreteren de beelden en zienswijzen van de burgemeester en de concretisering daarvan in het licht van hun diensten en hun overtuigingen over goede dienstverlening	- Sluiten zich niet eensgezindheid aan bij de GIDS-principes - Heeft effect op de scope van GIDS en de diensten die daaronder vallen - Leidt tot inzicht dat het dienstverleningsconcept gediversifieerd moet worden
Interne ICT-dienst	Brengt inhoudelijk geen zienswijzen inzake de ICT-huishouding in	- Weegt niet op de strategische interactie tussen ICT en organisatie
ICT-dienstenleverancier	Wordt strategische actor Denkt mee met de stad over de uitbouw van het midoffice	- Weegt op de interactie tussen ICT en organisatie: bepaalt mee wat mogelijk is inzake de uitbouw van het midoffice en structureert mee de ideeën daaromtrent

Tabel 24: De zienswijzen van strategische actoren en het effect daarvan op de strategische interacties tussen ICT en organisatie

2.2.2 De verdeling van hulpbronnen op het strategisch niveau

In welke mate laat de positie van de ICT-dienst toe dat deze dienst interfereert in de strategische planningsprocessen? Deze en andere vragen staan centraal in deze paragraaf. Op basis van tabel 25 maken we de volgende generieke vaststellingen:

- Een organisatiebreed en meerjarig veranderingstraject kan enkel starten wanneer er aan de politieke top formeel toestemming en middelen voor worden uitgetrokken. Dat is het geval in de Genkse casus.
- Een visie formuleren hangt samen met de expertise van de top inzake de werking van de organisatie, dienstverleningsconcepten, enzovoort. In de Genkse casus zien we dat de top zich heeft laten ondersteunen door een externe consultant om haar expertise te verhogen. Die expertise vormt een hulpbron: ze komt de kwaliteit van het visievormingsproces ten goede. Het geeft de burgemeester en de adjunct-secretaris legitimiteit en autoriteit om de keuzes ter zake te sturen.

- Vanuit het MAT gaat er sinds de legislatuur 2007-2012 een sterke aansturing uit op de burgergerichte dienstverlening. Dit platform speelde een belangrijke rol bij de discussie en reflectie over de strategische dienstverleningsprincipes voor de uitwerking van de GIDS-reorganisatie en de opvolging van de GIDS – projecten. Het MAT krijgt legitimiteit en vertrouwen van de politieke top en ook de autoriteit en beslissingsbevoegdheid om organisatieveranderingen voor te bereiden, de organisatie aan te sturen en inhoudelijke keuzes ter zake, in dialoog met het college, te definiëren. De gebrekkige expertise van de leden van het MAT inzake ICT – vraagstukken vormt een knelpunt. ICT is als thema ondervertegenwoordigd op het MAT. De affiniteit met ICT van de andere MAT – leden is ook beperkt. Dat gebrek aan expertise verhindert sterke sturing op de ICT – huishouding door het MAT. Naar de ICT – gerelateerde keuzes inzake GIDS, ging veel minder aandacht bij de MAT – leden. De tandem ‘burgemeester-adjunct-secretaris’ nam de aansturing van deze keuzes op zich. De burgemeester vindt deze positie van de interne ICT – dienst echter meer en meer problematisch (zie citaat). Hij wil bij de ambtelijke top een grotere affiniteit met ICT – vraagstukken.

“Dat is één van de uitdagingen voor de stad. Als je gaat kijken naar alle grote bedrijven, dan zal je zien dat bijna iedereen zijn ICT of zijn IT-manager in het directiecomité of in het managementteam heeft. Ga ze maar na. Alle grote spelers hebben dat. Omdat IT natuurlijk een cruciale rol speelt voor facturatie en andere dienstverleningen en dergelijke meer. Bij ons in de stad, ja, hangt dat onder de ontvanger. Met heel veel respect voor de ontvanger, want het is een schitterende vrouw, maar ze kent geen bal van IT. Wat ze zelf ook zegt. En dus moet je denk ik ook op managementteamniveau mensen hebben die wat IT-feeling hebben. Om wat weerwerk te kunnen geven in de discussies van: wat doen we daarmee of niet?” (burgemeester, 2014)

- De afwezigheid van de ICT – dienst op het MAT kan partieel verklaard worden vanuit de machtspositie van die dienst. De leidinggevende van de ICT – dienst zetelt niet in het MAT. De ICT – dienst beschikte lange tijd niet over de profielen om zich te profileren als strategische actor. De top vond dat ook geen probleem. Het beschouwde ICT immers als iets ondersteunend en liet de operationele ICT – keuzes ter zake over aan de oude huisleverancier Cibal en de interne ICT-dienst. Een ander element is dat de ICT – dienst weinig autoriteit en legitimiteit heeft in de organisatie om sturend op te treden. Actoren zoals de burgemeester en de adjunct – secretaris beschouwen ICT primordiaal als een middel en geen doel op zich. Er is geen cultuur aan de top die door nieuwe ICT – concepten aangejaagde veranderingen van de organisatie toelaat. Het omgekeerde perspectief domineert en de top vindt ook dat dat zo hoort.

“Als men nieuwe software wil, dan belt men naar de IT-dienst, fout. De IT-dienst is bij ons niet uitgebouwd om keuzes te maken in software, dan moet men naar de organisatiedienst gaan en zeggen: wat heb jij nodig? En pas daarna gaan we de markt op. Dat is het probleem bij IT, men ziet een leverancier met een leuk programma en dan zegt men: dat programma willen wij hebben.” (burgemeester, 2014)

Actor	Positie in termen van resources	Doorwerking op de strategische interactie- en planningsprocessen
Burgemeester	<ul style="list-style-type: none"> - Formele autoriteit om ambities te formuleren, strategische doelstellingen op de tafel te leggen - Informele autoriteit en legitimiteit - Expertise inzake dienstverlenings- en ICT-vraagstukken 	<ul style="list-style-type: none"> - Legt doelstellingen op aan het ambtelijk leiderschap - Verschaft politiek draagvlak voor de reorganisatie - Mobiliseert budgettair middelen voor de reorganisatie - Brengt expertise in de organisatie inzake nieuwe dienstverleningsconcepten - Geniet respect m.b.t. geformuleerde visies en ideeën
CB&S	<ul style="list-style-type: none"> - Formele autoriteit om strategische ambities te definiëren - Formele autoriteit inzake budgetallocatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Steunt de ambities inzake de dienstverlening en de ICT-huishouding - Is bereid middelen te investeren in een langdurig en radicaal veranderingstraject
Gemeenteraad	<ul style="list-style-type: none"> - Formele autoriteit om budget en meerjarenplan goed te keuren 	<ul style="list-style-type: none"> - Keurt de voorstellen inzake GIDS als onderdeel van het meerjarenplan goed
Management-team	<ul style="list-style-type: none"> - Formele en informele autoriteit om de interne werking te organiseren, de kwaliteit van de dienstverlening organisatiebreed te bewaken, enzovoort. - Formele bevoegdheid om het CB&S te ondersteunen en te adviseren - Weinig ICT-expertise 	<ul style="list-style-type: none"> - Erkenning van het politieke leiderschap t.a.v. MAT als sturend orgaan zorgt ervoor dat het MAT de organisatie ook effectief kan aansturen op de dienstverlening als organisatiebreed thema en bijdraagt tot de visievorming - Aansturing inzake ICT-huishouding is zwak
Secretaris	<ul style="list-style-type: none"> - Formele leiding over de ambtelijke organisatie - Beperkte expertise inzake ICT- en dienstverleningsvraagstukken 	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig inhoudelijke interferenties m.b.t. visiebepaling inzake GIDS - Zie de rol van de adjunct-secretaris
Adjunct-secretaris	<ul style="list-style-type: none"> - Stuurt werkzaamheden van het MAT aan inzake dienstverlening - Geniet informele autoriteit en legitimiteit bij andere strategische actoren - Macht en controle over besluitvormingsprocessen aan de ambtelijke top 	<ul style="list-style-type: none"> - Verdedigt en bewaakt dienstverlenings(visie) als organisatiebreed thema op het managementteam - Koppelt naar het CB&S en de burgemeester over voortgang van GIDS en houdt dat traject levendig bij de politieke en de ambtelijke top
Sectorhoofden	<ul style="list-style-type: none"> - Formeel aangesteld als leden van het managementteam: macht en controle over besluitvorming aan de ambtelijke top 	<ul style="list-style-type: none"> - Hebben macht om te wegen op beslissingen inzake de scope van de gedefinieerde dienstverleningsvisie en toepassing van die visie op hun sectoren
(ICT-) consultant	<ul style="list-style-type: none"> - Expertise inzake dienstverleningsvraagstukken, ICT-concepten, enzovoort. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingebrachte expertise versterkt de kwaliteit van de visievorming en de inhoudelijke keuzes die daaraan vooraf gaan
ICT-leverancier	<ul style="list-style-type: none"> - Stad is afhankelijk van capaciteit, expertise en personeel van deze actor om ambities te realiseren - ICT-leverancier is afhankelijk van de stad (budget) om productaanbod te innoveren (zie infra) 	<ul style="list-style-type: none"> - Is een betrokken actor op het strategische niveau bij de afstemming van het dienstverleningsconcept op de ICT-huishouding - Capaciteit, expertise en deskundigheid van deze actor werken door op de dynamiek, i.e. de mate waarin de stad haar ICT-ambities kan realiseren
ICT-dienst	<ul style="list-style-type: none"> - Geen formele directe vertegenwoordiging in het MAT - Zwakke informele autoriteit en legitimiteit in de organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Interfereert niet in strategische planningsprocessen inzake ICT en de dienstverlening - Is niet vertegenwoordigd aan de strategische top van de organisatie

Tabel 25: Synthese van de verdeling van hulpbronnen op het strategische niveau

2.2.3 Normen en regels als structurerende factoren op het strategisch niveau

Normen en regels verwijzen naar geïnstitutionaliseerde patronen van denken en doen, bijvoorbeeld tradities inzake strategische planning. Welke formele en informele regels en normen duiken op in de Genkse casus en wat is hun impact op de strategische interactie tussen ICT en organisatie? We vatten de inzichten samen in tabel 26.

Normen en regels en hun uitingsvorm	Doorwerking op strategische interactie tussen ICT en organisatie
<p>Een traditie van sterke strategische planning:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participatieve trajecten met de diensten voeden het proces van strategische planning - Voldoende capaciteit, i.e. de dienst beleidsplanning en organisatie - Strategische planning vanuit een transversale insteek (dienstoverschrijdend) - Het proces van strategische planning resulteert in een terugkerend sjabloon van strategische doelstellingen, vertaald in tactische doelstellingen en acties, gekoppeld aan budgetallocaties 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische doelstellingen inzake de dienstverlening zijn effectief sturend voor de reële veranderingspraktijk. Wat opgenomen is in de plannen, wordt uitgevoerd - De systematiek waarmee het meerjarenplan jaarlijks wordt vertaald in de beleidsnota's met tactische doelstellingen biedt een context om strategische visies coherent en systematische over verschillende jaren uit te voeren, aan de hand van op elkaar afgestemde en volgtijdelijke projecten en subprojecten
<p>Politieke en ambtelijke samenwerking aan de top:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestimuleerd door de dominantie van eenzelfde politieke top / partij in het CB&S over meerdere legislaturen - Klimaat van vertrouwen en wederzijds respect - Duidelijke rolafbakening: primaat van de politiek met een beleidsvoorbereidende en –uitvoerende administratie - Burgemeester zetelt met adviserende stem in het managementteam - Sterke interpersoonlijke relaties 	<ul style="list-style-type: none"> - De ambtelijke top weet wat de politieke top inzake dienstverlening en de ICT-huishouding wil gerealiseerd zien - De neuzen inzake de dienstverlening staan in dezelfde richting - Er ontstaan sterke tandems tussen toppolitici en –ambtenaren; bijvoorbeeld adjunct-secretaris en de burgemeester
<p>Een traditie van managementteammodelpraktijken:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coherente en collegiale besluitvorming in het CB&S - Duidelijke rolafbakening en afspraken tussen politieke en ambtelijke top - Administratieve en geen beleidsvoorbereidende kabinetten - MAT stuurt organisatiebreed of bekijkt de organisatie steeds meer in totaalperspectief 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen ruimte voor ongecoördineerde schepeninitiatieven inzake de dienstverlening die tot afwijkingen op het GIDS-concept kunnen leiden - Het MAT wordt gefaciliteerd om organisatiebreed na te denken en te sturen en de coherentie van beslissingen inzake de dienstverlening af te wegen aan het geformuleerde strategische kader
<p>Geen directe vertegenwoordiging van de interne ICT-dienst in de strategische platformen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ICT wordt via de financieel beheerder indirect en officieel vertegenwoordigd in het MAT. Financieel beheerder mist affiniteit met ICT. - De ICT-huishouding werd lange tijd niet aanzien en aangestuurd als een strategisch thema van het MAT of de ambtelijke top - Een cultuur van ICT als ondersteunende tool, wat stiefmoederlijk behandeld en met weinig strategische capaciteit - ICT moet niet betrokken zijn aan de top want ze spreekt de taal van de organisatie te weinig als cultureel gegeven in de organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen strategische interferentie vanuit de interne ICT-dienst in strategische planningsprocessen. - De strategische ICT-doelstellingen worden niet door de interne ICT-dienst geformuleerd.

Tabel 26: Normen en regels met doorwerking op de vastgestelde interactiepatronen aan de organisatietop

Hoe werken deze regels en normen door op de vastgestelde dynamiek op het strategische niveau?

- In de Genkse stadsorganisatie is er een traditie van sterke strategische planning. De laatste jaren is ingezet op transversale strategische planning. Dat zorgde voor integraal en dienstoverschrijdend denken. Dat patroon van strategische planning wordt, onder impuls van de burgemeester, sinds de legislatuur 2006-2012 toegepast op het thema dienstverlening en de ICT-huishouding. De conclusie is gelijkaardig voor de typisch Genkse samenwerkingsrelaties tussen de politieke en de ambtelijke top en de traditie van managementteammodelpraktijken. Die praktijken dragen bij tot een goede afstemming en collegiaal en coherent proces van gezamenlijke visievorming inzake de dienstverlening.
- Een tweede typisch geïnstitutionaliseerd patroon is de afwezigheid van impulsen vanuit de interne ICT – dienst op het strategische niveau. In de Genkse organisatie leidt dat op dat niveau echter niet tot een gebrek aan strategische reflectie over de inzet van ICT in de organisatie.

2.3 Technologie als structurerende kracht op het strategische niveau

Hoe structureren technologie en de partnerschappen ter zake met ICT – leveranciers de dynamiek op het strategische niveau?

2.3.1 De belofte van ICT om de kwaliteit van de dienstverlening drastisch te verhogen

Er gaat een kracht uit van ICT-ontwikkelingen op de veranderingsdynamiek in de organisatie. Die kracht komt tot uiting in hoe interpretatieve schemata van strategische actoren wijzigen doorheen de tijd en er bepaalde assumpties, overtuigingen en zienswijzen over de inzet ICT in de organisatie opduiken. Op het strategische niveau komt dit tot uiting bij de burgemeester, in die zin dat de wijzingen in zijn interpretatief schema ook doorwerking hebben op de strategische beslissingsprocessen, i.e. er ontstaat de overtuiging dat nieuwe ICT – concepten (“midofficeschil”) toelaten om de dienstverlening fundamenteel anders in te richten en te optimaliseren. Het geloof in de zegeningen van ICT is groot, getuige bijvoorbeeld onderstaand citaat over het midoffice. Het is echter niet zo dat de Genkse casus uiting geeft aan een patroon waarbij ICT de aanjager is van veranderingen. Het midofficeconcept is zeer duidelijk inspirerend, maar het veranderingsproces krijgt vorm vanuit de ambitie om de organisatie op een andere leest te schoeien.

“[...] nieuwe software, het zogenaamde mid office. Dit is een geïntegreerd geheel van softwaretools die de front- en het back office met elkaar verbindt en het mogelijk maakt de dienstverleningsprocessen efficiënter te laten verlopen: [...] de workflow is zeer transparant, ook voor de klant; de kans op fouten verkleint aanzienlijk; de klant kan ten allen tijde zien wat de voortgang van zijn dossier is; de dienstverlening kan via verschillende kanalen aangeboden worden; de klant moet zijn weg niet zoeken, het systeem zoekt dat voor hem; de doorlooptijden verkorten en tot slot biedt een dergelijk systeem een schat aan managementinformatie die nu niet of zeer moeilijk te vergaren is.” (stad Genk, synthese beleidsnota 2010).

2.3.2 *De gemaakte keuzes inzake het midoffice structureren de verdeling van hulpbronnen*

De keuzes van de burgemeester en de adjunct – secretaris inzake de ICT – leverancier van het midofficesysteem, de keuze om te opteren voor een modulair systeem (verschillende componenten) en de keuze om de componenten door één leverancier te laten leveren zijn niet neutraal. De keuzes creëren een afhankelijkheidsrelatie en structureren de daaropvolgende patronen van strategische interactie tussen ICT (de leverancier) en organisatie (de burgemeester en de adjunct-secretaris). De uitbouw van het midoffice en de koppeling ervan op de bestaande systemen worden afhankelijk van de capaciteit en innovativiteit van de leverancier. Of nog: de stad wordt afhankelijk van externe hulpbronnen. Nu de koppeling van het midoffice op de bestaande backofficesystemen aan de orde is, komt dat goed tot uiting in de vraag van de stad t.a.v. de leverancier om te investeren in meer profielen en expertise om deze koppelingen technisch tot stand te brengen. De afhankelijkheid en de gevolgen ervan komen ook tot uiting in de interferentie van de stad om de ICT – leverancier financieel in leven te houden, wanneer die tijdens de GIDS – reorganisatie in financieel slechte papieren komt te zitten²⁶ en de uitbouw van het midoffice daardoor onder druk dreigde te komen.

“We hebben eigenlijk een beetje de bal in hun kamp gelegd, eigenlijk verwacht ik dat zij iets meer investeren nu in informatica-, ICT-architecten. [...] Dus eigenlijk hebben wij aan hen gevraagd, of de suggestie gedaan alleszins, waarom investeer je eens niet in een goede informatica-, ICT-architect, die meedenkt, en die mee een aantal doorbraken kan realiseren over applicaties heen en over databanken heen” (adjunct-secretaris, 2014)

2.3.3 *Technologische keuzes structureren de interne positie van de ICT-dienst*

De strategische beslissing om de ontwikkeling van het midoffice toe te wijzen aan één leverancier heeft implicaties voor de positie van de interne ICT – dienst. Die dienst wordt geconfronteerd met de strategische beslissingen inzake het midofficeplatform, zonder zelf op de keuzes te wegen en de afhankelijkheid van de ICT – leverancier verkleint ook de keuzevrijheid van de stad. De technische keuzes van de externe ICT – leverancier worden sturend voor de toekomstige ICT – beslissingen van de stad. Door het gebrek aan een link met het strategische niveau belandt de interne ICT – dienst, volgens zichzelf, in een oncomfortabele positie: het moet uitvoeren wat de ICT – leverancier infrastructureel eist.

2.4 *De mate van afstemming op het strategische niveau*

De Genkse casus wijst op het eerste zicht op een grote congruentie tussen de denkbeelden van de verschillende strategische actoren. Toch geldt deze vaststelling maar partieel:

²⁶ De Genkse burgemeester lobbyde actief, om een kapitaalsinjectie in de ICT-leverancier door te voeren. Deze kapitaalsinjectie kwam er effectief. Een Limburgse intercommunale Nuhma (Limburgs Klimaatbedrijf) en een andere ICT-leverancier (Cipal) investeerden vers geld in de ICT-leverancier Green Valley. De stad werd daardoor indirect, via de participatie van de stad Genk in de bestuursorganen van deze twee entiteiten, medeaandeelhouder van Green Valley.

- Inzake de genomen keuzes m.b.t. het midoffice is er weinig discussie bij de strategische top. Dat heeft te maken met het feit dat de affiniteit met ICT – vraagstukken van de meeste politieke en ambtelijke leiders eerder laag is. De weinige actoren die affiniteit hebben met ICT vinden m.a.w. snel overeenstemming. Dat geldt ten dele ook voor de dienstverleningsvisie op het politieke niveau.
- Er was wel degelijk sprake van discussie en weerstand op het niveau van de strategische top, met name bij de sectorhoofden van de sector ‘sociale zaken’ en de sector ‘cultuur’. De reconstructie toont hoe die sectorhoofden bedenkingen hadden bij de geformuleerde strategische keuzes inzake GIDS of bepaalde effecten van de GIDS – reorganisatie vreesden. Die bedenkingen hadden bijvoorbeeld betrekking op de profilering van het online dienstverleningskanaal. De sectorhoofden kozen er resoluut voor om fysiek contact als geprefereerde kanaal te hanteren voor de interactie met de afnemers van hun diensten.

“Zij vreesden dat het netwerk dat zij met Genkenaren opbouwen via fysieke contacten, wat zij ‘warme contacten’ noemen, zou teloorgaan. Omdat de reden om een contact te hebben zou weggenomen worden. Omdat die klant op een digitale manier zijn vraag zou stellen voor subsidiëring bijvoorbeeld. Ik neem dat voorbeeld omdat ik weet dat dat één van de hardst geleden strijden is en tot nu toe heeft cultuur dat gewonnen.” (medewerker dienst beleidsplanning, 2014)

“Het managementteam was de stuurgroep van het GIDS-project en in dat managementteam zaten ook de sectormanagers van die sectoren die op dat vlak zeiden: wij willen daar eigenlijk niet in meespelen, onze dienstverlening is van een andere aard.” (medewerker dienst beleidsplanning, 2014)

Dergelijke verschillende zienswijzen stimuleerden het inhoudelijke debat over de GIDS – principes en de toepassing ervan op de verschillende diensten en producten. In casu resulteerde dit verschil in zienswijze in een bijstelling van de GIDS – scope. De GIDS-reorganisatie focuste in eerste instantie op de zogenaamde vraag gestuurde producten, bijvoorbeeld burgermeldingen, simpele informatievragen en producten zoals de aflevering van een identiteitskaart. De producten van de sectoren cultuur en sociale zaken werden niet meteen in scope genomen voor procesgestuurd werken en de digitalisering van de interactie. De GIDS – reorganisatie leidde met andere woorden tot een toegenomen bewustzijn bij de ambtelijke en politieke top over de nood aan een gediversifieerde dienstverleningsvisie en strategie, naargelang verschillende types van producten en diensten. Dat komt goed tot uiting in het meerjarenplan 2014-2018. Daarin staat bijvoorbeeld:

“Verdieping en verbreding van het multikanale dienstverleningsmodel door het verder uitrollen van dit model voor vraaggestuurde producten, toepassing ervan voor de niet-vraaggestuurde producten [...]” (medewerker dienst beleidsplanning, 2014)

- In het nieuwe meerjarenplan (MJP) 2014-2018 introduceert de top het zogenaamde 'begeesteringsprincipe'. Dat nieuwe principe verwijst naar de ambitie van de stad om de burgers meer te betrekken bij het oplossen van problemen in de stad, het ontwikkelen van nieuwe diensten en het uitwerken van nieuw beleid.

"Genk heeft oog voor een goed evenwicht tussen beheersing en begeestering en maakt de kanteling van een organisatie die zorgt 'voor' naar een organisatie die zorgt 'dat'." (MJP 2014-2018)

Dat begeesteringsprincipe wordt door een groep van sectormanagers en diensthoofden, als contradictorische gezien aan de GIDS – principes en gebruikt om de GIDS – filosofie in twijfel te trekken. Inzake meldingenbeheer stellen deze actoren, bijvoorbeeld, dat de procesgestuurde manieren van werken te veel uitgaat van een stadsbestuur dat alle meldingen verkapt tot oplosbare problemen die de stad moet en zal oplossen, zonder actieve betrokkenheid van burgers. Er ontvouwde zich aan het einde van een onderzoek m.a.w. een nieuwe discussie over de sturende principes voor de inrichting van de dienstverlening.

"En één van de kernpunten van dat meerjarenplan heet 'samen Genk versterken': we moeten minder beheersen, en meer begeisteren. [...] Het publiek dat hier circuleert in de stad, en woont, zal veel meer initiatief moeten nemen. Dus zeggen die diensten, daardoor nu nog meer gesterkt: zie je wel, dat je de zaken niet in keurslijven moet duwen [...]" (medewerker dienst beleidsplanning, 2014)

- De effecten van de GIDS – reorganisatie worden goed zichtbaar aan het einde van het onderzoek. Het onderzoek in de stad Genk bracht een aantal inzichten naar boven die voor meerdere strategische actoren nieuw waren en waarbij de discussie over aanpassingen die zich al of niet opdringen aan het GIDS – concept nog moesten opgestart worden. Exemplarisch is dat de burgemeester aangaf, sinds de GIDS – reorganisatie, geconfronteerd te worden met een toenemend aantal burgers die zich rechtstreeks aanmeldden bij hem met hun dossier. Hij stelt dat de toenemende procesgestuurde manier van werken, de organisatie minder flexibel maakt om bepaalde meervoudige en complexe vragen en problemen van burgers te beantwoorden en op te lossen. Ook deze evaluatie leidde bij de burgemeester aan het einde van het onderzoek tot het voornemen om bijsturingen door te voeren.

"We hebben ook 30 percent efficiëntieverbetering doorgevoerd, dus de druk is ook veel hoger op de mensen, je moet dat natuurlijk ook meenemen. Wij moeten daar terug wat correcties in toepassen dat we kunnen zeggen: weet je wat? Ik stuur u iemand, en we praten daar even over, en we gaan kijken waar dat knelpunt juist ligt. En dan moet men een specialist van de backoffice kunnen halen [...]" (burgemeester, 2014)

3. De interactie tussen organisatie en ICT op het projectniveau

We bestudeerden de dynamiek tussen ICT – en organisatieveranderingen op het projectniveau.

Tabel 27 vergelijkt over de verschillende legislaturen de kenmerken inzake projectmatig werken.

	Legislatuur 2001-2006	Legislatuur 2007-2012	Legislatuur 2013-2018
Scope van projecten	Dienstgebonden projecten	Afgestemde GIDS-projecten	Afstemming tussen projecten vergroten
Dominante filosofie	Dienstgebonden ICT-systemen implementeren	GIDS: organisatiebreed nieuw ICT-systeem implementeren	Verankeren van organisatiebreed perspectief op aankoop van ICT
Patroon van projectmatige ICT-verandering	De dienst formuleert een ICT-behoefte, de ICT-dienst selecteert een ICT-pakket op de markt	Specifieke projectstructuur voor de verschillende midofficecomponenten Procesgestuurd werken invoeren via samenwerking tussen afdeling ontwikkeling dienstverlening en de diensten	De dienst formuleert een ICT-behoefte, de ICT-dienst moet behoefte aftoetsen en coördineren Procesgestuurd werken invoeren via samenwerking tussen afdeling ontwikkeling dienstverlening en de diensten
Procesanalyse vooraf aan digitalisering?	Procesanalyse en herontwerp ontbreken	Procesanalyse en herontwerp als basis voor introductie van procesgestuurd werken	Procesanalyse en herontwerp, vooraf aan digitalisering

Tabel 27: Evolutie in de basiskennmerken van projectmatige ICT-verandering

Welke globale evoluties stellen we vast inzake de projectmatige werking?

Tijdens de legislatuur 2001-2006 domineert een patroon van eilandinformatisering. Diensten formuleren behoeften t.a.v. de ICT – dienst, die vervolgens een softwarepakket op de markt en veelal bij de huisleverancier Cipal, zoekt en dat systeem implementeert zonder vanuit dienstoverschrijdend perspectief na te denken over de processen. Een voorbeeld is de implementatie van een softwaresysteem (klantenservicemanagementsysteem of KSM) voor de registratie van inkomende briefwisseling.

“Jij hebt een softwarepakket nodig, ok, bestelbon, ingevuld... Ga maar aan de slag. En daar staat uw software. En doe het nu maar, want de software is daar.” (medewerker dienst beleidsplanning, 2014)

“Het KSM moest daar een antwoord op bieden maar is absoluut niet goed in de organisatie geïmplementeerd. Er is ook geen functionele analyse gemaakt. Enfin, dat was een miskleun van jewelste maar dat is toch, als ik het zo tel, 12 jaar meegegaan. Er is nog eens een update geweest ergens tussendoor, en dat kostte toen heel veel geld. Dat is ook de reden waarom we het eigenlijk niet konden afdanken, ik zal het zo zeggen.” (medewerker dienst beleidsplanning, 2014)

Tijdens de GIDS – reorganisatie verandert de aard van ICT – projecten. De organisatie ontwikkelt een dienstverleningsmodel en koppelt dat aan de implementatie van een midoffice (zie supra). De ontwikkeling van het midoffice, parallel met ingrepen in de organisatie en de processen, wijst op andere patronen van projectmatig werken.

De top (burgemeester en adjunct-secretaris) besliste om te investeren in een nieuwe afdeling ontwikkeling dienstverlening die een belangrijke rol speelt in het analyseren en reorganiseren van de processen, alvorens ze te digitaliseren. Het streven naar een geïntegreerde ICT-architectuur heeft ook geleid tot de introductie van een nieuwe coördinatiestructuur voor de aankoop van ICT (zie infra). In de onderstaande paragrafen werken we deze synthese aan vaststellingen uit.

3.1 De focus op het handelen van actoren tijdens de GIDS – projecten

We starten met een schets van de kenmerken van de GIDS – projecten. Vervolgens zoomen we in op de patronen van besluitvorming op het projectniveau.

3.1.1 GIDS als een cluster van ICT- en organisatieveranderingsprojecten

Tabel 29 schetst het projectverloop. Het jaar 2009 vormt een overgangsjaar tussen de fase van de agendasetting (zie het strategische niveau) en de uitwerking van de projecten. De GIDS – principes worden dan vertaald in ontwerpscenario's voor het nieuwe fysieke, telefonische en elektronische frontoffice en de operationele doelstellingen zijn geformuleerd. Daarbij wordt bijvoorbeeld gesteld dat het op te richten klantencontactcenter, 80 percent van alle inkomende telefoonoproepen binnen de 30 seconden moet beantwoorden.

3.1.2 De rolverdeling tijdens interactieprocessen op het projectniveau

Tabel 28 vat de betrokken projectactoren en hun rol samen.

Actor	Rol
Burgemeester	<ul style="list-style-type: none"> - Volgt de voortgang van de projecten actief op - Stuurt mee inhoudelijke keuzes - Zetelt in de stuurgroep
CB&S	<ul style="list-style-type: none"> - Buigt zich over voorstellen van het projectbureau (zie infra) en het MAT en hakt de inhoudelijke knopen door, bijvoorbeeld inzake openingsuren van de nieuwe fysieke frontoffice - Meerdere leden zetelen in de stuurgroep van de GIDS – reorganisatie - Informeert zich actief over de voortgang van de projecten
MAT	<ul style="list-style-type: none"> - Informeert zich actief over de voortgang van de projecten - Meerdere leden zetelen in de stuurgroep - Buigt zich over voorstellen van het projectbureau, problemen die vanuit het projectbureau geëscaleerd worden naar het MAT en hakt inhoudelijke knopen door, bijvoorbeeld de vaststelling van nieuwe clusters van diensten
Secretaris	<ul style="list-style-type: none"> - Volgt de projecten eerder passief op vanuit het MAT (zie de rol van de adjunct-secretaris) - Interfereert in beslissingsprocessen, bijvoorbeeld personeelsmatige verschuivingen
Adjunct-secretaris	<ul style="list-style-type: none"> - De projectleider - Stuurt de werkzaamheden van het projectbureau aan - Stuurt sterk de inhoudelijke keuzes - Fungeert als verbinding tussen projectbureau en de werkgroepen en het management (stuurgroep, managementteam en CB&S)
De leden van het projectbureau	<ul style="list-style-type: none"> - Omvat een doorheen de tijd wisselende samenstelling: adjunct-secretaris, consultant, ICT-leverancier, dienst beleidsplanning en organisatie, communicatie, diensthoofd bevolking, afdeling ontwikkeling dienstverlening, personeelsdienst - De dagdagelijkse aansturing van de projecten en de werkgroepen (zie infra) - Inhoudelijke keuzes en het tijdsplan definiëren en bijsturen - Interne en externe communicatie over de projecten voorbereiden
Afdeling ontwikkeling dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> - Duikt op als nieuwe entiteit, verantwoordelijk voor de analyse en reorganisatie van processen - Uitbouw van deze afdeling was onderdeel van de GIDS-reorganisatie - Is nu verantwoordelijk voor de detectie, analyse, reorganisatie en digitalisering van processen in het midoffice.
Wergroepen	<ul style="list-style-type: none"> - Een geheel van werkgroepen met wisselende samenstelling: bijvoorbeeld: werkgroepen per sector om de clustering van diensten uit te werken - Verschillende foci: de uitwerking van personeelsmatige implicaties van het nieuwe frontoffice, de clustering van de producten, communicatie-aspecten, de midofficecomponenten, enzovoort. - Wisselende samenstelling afhankelijk van onderwerp - Verantwoording t.a.v. het projectbureau
Lijndiensten	<ul style="list-style-type: none"> - Betrokken voornamelijk op het niveau van de werkgroepen: voorbereiden en reflectie over nieuwe werkprocessen, inrichting van de frontofficestructuren, clusterverdeling, personeelsmatige gevolgen van het nieuwe fysieke frontoffice, enzovoort. - Lijndiensten vertegenwoordigd in het MAT, via vertegenwoordiging van de sectormanagers
De interne ICT-dienst	<ul style="list-style-type: none"> - Bij de start: vertegenwoordiging van de ICT-leidinggevende in het projectbureau - Weinig betrokkenheid of impact op de keuzes inzake het midoffice - Een uitvoerende en ondersteunende rol, vooral inzake ICT-infrastructurele aspecten

Tabel 28: Actoren en hun rollen in relatie de GIDS-reorganisatie

De analyse van de rolverdeling levert een aantal inzichten op:

- Actoren van de top van de organisatie interfereren in de projectmatige uitwerking. De adjunct – secretaris is de projectleider, stuurt aan en fungeert als liaison tussen de uitwerking van de projecten en het strategische niveau. De burgemeester volgde de verschillende projecten op, interfereerde en stuurde mee inhoudelijk. Hun interferenties waren cruciaal. De burgemeester interfereerde bijvoorbeeld om het faillissement van de geselecteerde ICT – dienstenleverancier te vermijden.
- Het projectbureau fungeerde als spil in de projectmatige besluitvorming. De adjunct – secretaris zat het projectbureau voor en koppelde terug naar de top.
- Werkgroepen stonden in voor de voorbereiding en formuleerden de keuzeoptyes inzake de projectdoelstellingen. De betrokkenheid van de uitvoerende medewerkers en lijnmanagers verliep langs deze werkgroepen.
- De interne ICT – dienst was sterk faciliterend en ondersteunend. Inhoudelijk was de inbreng beperkt. Veelal werd de ICT – dienst op het einde van een project (bijvoorbeeld: de ingebruikname van het balieplein) gevraagd om servercapaciteit vrij te maken, enzovoort.

3.1.3 De aard van de interactie- en besluitvormingsprocessen

De aard van de interactie- en besluitvormingsprocessen kan als volgt worden gekarakteriseerd:

- *De projectstructuur structureerde de interactie- en de beslissingsprocessen.* Interacties en beslissingsprocessen vonden plaats binnen een gedefinieerde structuur met verantwoordelijken, bevoegdheden en taken. De GIDS – reorganisatie volgde een beredeneerd stappenplan met verschillende mijlpalen en subprojecten. De projectstructuur bevorderde de voorspelbaarheid en beheersing van het traject.
- *De GIDS – projecten brachten actoren met diverse expertise bij elkaar.* De samenstelling van het projectbureau is exemplarisch voor de expertise die uit verschillende domeinen bij elkaar werd gebracht. De rol van de consultant springt in het oog. Die leverde kwantitatieve analyses op die inzicht gaven in de werking, simulaties over de bemanning van de frontofficestructuren, de potentiële winst van kanaalverschuiving, expertise over hoe de organisatie werk kon maken van een meer geïntegreerde ICT – architectuur, enzovoort. De positionering van de consultant was atypisch: het was geen klassieke auditopdracht maar de consultant moest de interne capaciteit en expertise inzake procesanalyse en herontwerp van de organisatie versterken (zie infra).
- *Compromisvorming als kenmerk van de projectdynamiek.* De reconstructie toont hoe tijdens de interactieprocessen werd gestreefd naar compromissen maar er tegelijkertijd ook knopen door de top werden doorgesneden om de vooruitgang te bewaken. Een goed voorbeeld is de aansturing

van de medewerkers die uit de lijndiensten werden gedetacheerd om de themabalies van het nieuwe frontoffice te bemannen. Initieel duikt de piste op om deze onder aansturing te brengen van de nieuwe afdeling dienstverlening. De lijndiensten verzetten zich daar tegen want zij zagen hun capaciteit bedreigd. Het compromis was de oprichting van een baliepleinoverlegforum. De medewerkers bleven onder de aansturing van de middenmanagers van de lijndiensten, maar vanuit het forum werden en worden periodiek afspraken gemaakt met de lijndiensten met de baliepleinverantwoordelijke over de inzet van de medewerkers in de losgekoppelde fysieke frontoffice.

- *Simultane implementatie van ICT- en organisatieveranderingen.* De stad implementeerde simultaan organisatie- en ICT – veranderingen. Parallel aan elkaar waren verschillende werkgroepen bezig met de personeelsmatige aspecten gericht op de bemanning van het KCC of het nieuwe fysieke frontoffice, werkgroepen voor de ontwikkeling van de midofficecomponenten die deze nieuwe frontofficestructuren moesten ondersteunen.
- *Een iteratieve softwareontwikkeling.* De ontwikkeling en de implementatie van het midoffice toont een patroon waarbij stapsgewijs nieuwe componenten en functionaliteiten werden benoemd, bedacht, ontwikkeld en geïmplementeerd. Er is geen sprake van een waterval-methode, waarbij het ganse midoffice op een bepaald moment volledig wordt opgeleverd. De ontwikkeling loopt tot vandaag verder met de geplande stapsgewijze koppeling van het midoffice op de backofficesystemen en de toenemende digitalisering van processen in het midoffice.
- *Een geprioriteerd veranderingstraject.* De reconstructie wijst op een geprioriteerd veranderingsproces met verschillende gedefinieerde mijlpalen. De stad besliste om in de eerste plaats drie kanalen te reorganiseren en in eerste instantie te focussen op het herontwerp van de frontoffice en de relatie tussen de front- en backoffice. De koppeling van het midoffice op bestaande backofficeplatformen werd bewust niet in scope genomen tijdens de eerste projectjaren.

2009 – 2010: productanalyse, procesanalyse, de ontwikkeling van een productencatalogus en productclustering			
Product- en- catalogus	In deze fase werden de producten en processen van de organisatie uitvoerig en uitgebreid in kaart gebracht, onder begeleiding van de consultant. Werkgroepen analyseerden de producten van de verschillende diensten, brachten de processen en handelingen in kaart die nodig zijn voor het afleveren van die producten en diensten, en dachten na over de clustering van de producten. De focus lag op de externe processen of producten en diensten met als afnemer de burger. De inventarisatie mondde uit in een catalogus van 387 producten. Vervolgens werden de producten geclusterd in samenhangende gehelen. Dat resulteerde in zeven clusters. Deze clusters en inventarisatie dienen als leidraad voor de inrichting van de verschillende kanalen (website en online productencatalogus, balieplein met themabalies en snelbalies, enzovoort).		
	2009/2010	2011	2012
Klanten- contact- center (KCC)	<ul style="list-style-type: none"> - Consultant definieert keuzeopties voor het KCC - Voorbereiding van het klantencontactcenter: inventarisatie telefoonnummers, e-mailadressen, midofficemodules ter ondersteuning van KCC, enzovoort. - Selectie van KCC-medewerkers 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementatie van het klantencontactcenter - Bepaling van de doelstellingen: maximale afhandeling van telefoons in de eerste lijn, intake van meldingen, vragen, minimale doorverwijzingen 	<ul style="list-style-type: none"> - KCC als reguliere structuur - Verdere sturing en routing naar het KCC: groeiscenario - Verdere verplaatsing van intake naar KCC
Fysieke front- office	<ul style="list-style-type: none"> - Ambitieformulering: fysieke ontkoppeling van frontoffice- en backofficefuncties met meer geïntegreerde loketten - Voorbereiding: op zoek naar indeling voor de loketten, scenarioberekening van bezetting, clustering van producten in de loketten, enzovoort. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fysieke verbouwing - Scherp stellen van het concept: themabalies, snelbalies, enzovoort. - Toewijzing van producten aan de verschillende loketten - Selectie van frontofficemedewerkers 	<ul style="list-style-type: none"> - Operationalisering van het balieplein - ICT-infrastructurele aspecten - Oprichting van het baliepleinoverleg
Website	<ul style="list-style-type: none"> - Ambitieformulering: nieuwe website, uitbouw online dienstverlening, eerste kanaal in de hiërarchie - Implementatie van verschillende websitecomponenten in het midoffice 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitwerking van digitale formulieren voor eerste set van pilootprojecten, waaronder meldingen - Vernieuwde website geïmplementeerd 	<ul style="list-style-type: none"> - Verdere uitbouw van aantal online producten
Midoffice	<ul style="list-style-type: none"> - Advisering door consultant - Opmaak lastenboek - Start aanbestedingsprocedure - Keuze leverancier - Ontwikkeling eerste componenten 	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkeling en oplevering van eerste componenten: digitale producten- en dienstencatalogus, formdesigner, workflowdesigner, documentmanagementsysteem, enzovoort. 	<ul style="list-style-type: none"> - Verdere ontwikkeling en opleveringen van midofficecomponenten - Start ambitieformulering koppeling midoffice met backofficesystemen

Tabel 29: Chronologisch overzicht van de verschillende GIDS-projecten

3.1.4 De focus op de interactie tussen ICT en organisatie op het projectniveau

In de volgende paragrafen focussen we op beslissingsprocessen waarin de wisselwerking tussen ICT- en organisatieveranderingen goed tot uiting komen.

A. De ontwikkeling van de midofficecomponenten

Na de gunning van het midoffice (zie supra) implementeerde en ontwikkelde de stad de midofficecomponenten simultaan met het klantencontactcenter, de fysieke frontoffice, de nieuwe website. Dat proces verloopt als volgt:

- Er vindt een gestructureerde dialoog plaats tussen de stad en de ICT – leverancier, waarbij de planning wordt gedefinieerd, modules worden beoordeeld en aangepast tot ze voldoen aan de eisen. Mits beperkt uitstel kan het KCC, bijvoorbeeld, volgens de planning van start gaan en de website online gaan met de benodigde midofficecomponenten. In 2011 zijn ook de componenten ‘workflow composer’ en een ‘form designer’ opgeleverd. Twee tools die de organisatie technisch in staat stellen om zelf processen te digitaliseren (zie infra: B).
- De interactie tussen de stad en de ICT – leverancier verliep via de midofficewerkgroep en het projectbureau. De rol van de interne ICT – dienst was beperkt. De interne ICT – dienst moest de keuzes van het projectbureau en de ICT – leverancier volgen. Dat is vanuit het perspectief van die dienst problematisch.

“Hier op het balieplein kwamen ze ineens af: waar blijven onze switchen? Terwijl we nog niet eens de vraag gekregen hadden om een switch te leveren. Om maar te zeggen dat ze ons moeten uitnodigen.” (leidinggevende van de ICT-dienst, 2014)

- Tijdens de ontwikkeling van de midofficecomponenten doken nieuwe ambities en zienswijzen op die niet meer overeenstemmen met de initiële eisen uit het lastenboek. Exemplarisch is dat er in het initiële lastenboek een algemene verwijzing stond naar de nood aan een documentenmanagementsysteem. Tijdens de implementatie van de GIDS-projecten ontstonden er echter andere verwachtingen t.a.v. deze midofficecomponent. De ICT-leverancier kon aan die verwachtingen niet tegemoetkomen. De analyse illustreert hoe bijgevolg nieuwe interactieronden ontstaan, waarbij de top van de organisatie interfereert in de afstemming met de ICT – leverancier.

“Dus we gaan een deal sluiten, en dat is wat ik met de adjunct-secretaris en de directeur van Green Valley hebben afgesproken. Zij gaan ons nu een voorstel uitwerken [van een documentmanagementsysteem]. Zij doen een mincost, en wij krijgen een meerkost. Finaal zullen wij wat extra moeten betalen omdat we natuurlijk meer functionaliteiten vragen.” (burgemeester, 2014)

- De keuze voor één leverancier resulteert in een afhankelijkheid t.a.v. de leverancier. De stad is verplicht om zich neer te leggen bij technologische keuzes van de leverancier en kan die keuzes

steeds minder kritisch afwegen of alternatieven overwegen. De componenten hanteren immers bepaalde technische formaten en standaarden waarmee verder moet worden gewerkt. Dat leidt tot een spanningsveld. De interne ICT – dienst is niet tevreden met deze keuzes.

“Dat zijn zaken die ik niet begrijp, de integratie die gevraagd is geweest gehad met active directory²⁷, die is al helemaal van de pot gerukt. Ze maken er elke avond een kopie van en die kopie die gebruiken ze voor, whatever.” (leidinggevende ICT-dienst, 2014)

- De stad wordt afhankelijk van de capaciteit van de leverancier. Dat komt tot uiting in het voornemen om het Geografische Informatie Systeem (GIS), waarin dossiers inzake ruimtelijke ordening worden behandeld, te koppelen aan het midoffice. Op die manier zou dossierinformatie uit het GIS via het midoffice organisatiebreed en voor de burger via de website zichtbaar kunnen worden gemaakt. De midofficeleverancier worstelt echter met deze koppeling. Het effect is dat de realisatie van de ambities van de stad wordt vertraagd. De afhankelijkheid van de leverancier dwingt ook tot duurdere maatwerk(koppelingen). Daaruit vloeien nieuwe interventies van strategische actoren voort.
- Tijdens de GIDS – reorganisatie belandt Green Valley in financiële moeilijkheden. De stad Genk onderhandelt mee om het bedrijf overeind te houden. De oplossing wordt gevonden in een overname van Green Valley door Nuhma (een intergemeentelijk samenwerkingsverband van Limburgse gemeenten) en Cipal, een andere ICT – dienstenleverancier, actief in Vlaamse gemeenten. Vanuit die constructie wordt de stad indirect medeaandeelhouder van Green Valley. Ook deze keuzes worden door de interne ICT – dienst gecontesteerd.

“We willen toch nog ergens een openheid en flexibiliteit creëren, dat we daar niet in een lock-in situatie terechtkomen. Wat we ook wel zien gebeuren is dat, zowel Cipal als Green Valley, in een partnership gegaan zijn sinds vorig jaar en dat er aandeelstructuren gebouwd worden ook op een groter politiek niveau. Ik weet niet of dat structuren zijn die, als je het vanuit een dynamisch privéconcept bekijkt, of dat interessant is.” (leidinggevende van de ICT-dienst, 2014)

B. De digitalisering van processen in het midoffice

Tijdens de GIDS – projecten gaf de organisatie vorm aan een nieuw sjabloon van digitalisering. Een belangrijke keuze was de aankoop van een midofficesysteem dat de stad toeliet om processen in het midoffice te digitaliseren. Die nieuwe zienswijze vroeg om capaciteit. Daarom besliste het management om een nieuwe afdeling op te richten van drie medewerkers, die zich voltijds kunnen focussen op procesanalyse en het digitaliseren van processen in het midoffice. De oprichting van deze afdeling kwam er op aansturen van de adjunct – secretaris. Deze keuze wordt als één van de cruciale beslissingen van de GIDS – reorganisatie gezien en was niet evident, gezien de

²⁷ Active directory verwijst naar een database met informatie over de leden die toegang hebben tot een bepaald domein, netwerken, diensten, hun toegangsrechten, enzovoort.

personeelskostprijs die er aan verbonden was (meer dan 150.000 euro op jaarbasis). De dubbele steun van de burgemeester en de adjunct – secretaris waren cruciaal.

“Dat was voor ons een belangrijk element en toch hebben we gekozen om dat te doen omdat we zeggen: onze organisatie moet zelf kunnen blijven bouwen en niet continu met consultants en andere werken. We hadden consultants, Möbius in dit geval en we hebben gezegd: leer onze mensen op.” (burgemeester, 2014)

De consultant moest dit nieuwe team begeleiden tot een volwaardig team van business- en procesanalisten. Het begeleidingsproces van de consultant t.a.v. deze nieuwe afdeling was intensief. Er werd een draaiboek opgesteld met een methodiek om processen te selecteren, analyseren, optimaliseren en te digitaliseren.

“We hebben daar een team met heel verschillende profielen en heel verschillende eigen toegevoegde waarde. Iemand als X met heel zijn ICT-bagage, iemand als Y met de hele insteek op reglementering, op processen en op vereenvoudiging. Z is dan weer een heel ander profiel.” (adjunct-secretaris, 2014)

Naarmate de implementatie van de midofficecomponenten vorderde, was de organisatie klaar om de eerste processen in het midoffice te digitaliseren. De nieuwe afdeling ‘ontwikkeling dienstverlening’ vervult vanaf dan een belangrijke rol. Ze gaan de interactie met de lijndiensten aan, begeleiden hen bij de analyse van hun processen, de voorstellen tot procesvereenvoudiging en reorganisatie en de digitalisering van die processen in het midoffice. De bestudeerde meldprocessen werden als eerste processen in het midoffice gedigitaliseerd. Deze pilootprojecten daagden de organisatie uit. Er ontstond een proces van samenwerking met de technische diensten om de meldingsprocessen te digitaliseren. Er moest vertrouwen worden gewonnen, medewerking worden verkregen en een intensieve samenwerkingsrelatie worden opgezet. De kwaliteit van die samenwerking varieert duidelijk: bij sommige diensten verliep en verloopt dat vlot, bij andere diensten veel minder of niet. In een aantal gevallen leidt dat tot de interventie van de adjunct-secretaris om de dienst aan te sporen tot samenwerking.

“Het uitwerken van die projecten is niet eenvoudig. We moeten daar echt kwaliteit aan zetten. Het opbouwen van een proces en procesgestuurd afhandelen is zeer moeilijk: proberen, opnieuw proberen,... telkens weer velden voorzien en rapporten inbouwen enzovoort, zelfs een eenvoudig proces is niet makkelijk. Soms zeven keer bijsturen: knop bedenken.” (leidinggevende van de afdeling ontwikkeling dienstverlening, 2014)

Tijdens dit proces komt de doorwerking van de nieuwe GIDS – structuren en –principes op de operationele processen goed tot uiting. In de onderstaande tabel 30 contrasteren we de bestaande manier van werken, vóór de digitalisering van de meldprocessen in het midoffice, met de leidende principes van het nieuwe systeem.

Oude systeem	Nieuwe meldsysteem
Gebrekkige communicatie naar de melder: soms was er terugkoppeling, soms helemaal niet.	Vaste feedbackmomenten ingebouwd in het proces: automatisch per e-mail of op vraag aan het klantencontactcenter.
Gebrekkige verantwoording t.a.v. de melder: een zekere willekeur m.b.t. de verantwoording t.a.v. de melder over de genomen beslissing om een bepaalde melding al of niet op te lossen.	Verplichte velden waarin de behandelaars de keuze tot behandeling of niet behandeling t.a.v. de melder moeten motiveren.
Gebrekkige efficiënte en effectieve processen: meldingen werden dubbel geregistreerd, het registratieproces verliep niet optimaal en bepaalde informatie over de aard van gemelde problemen ontbrak. Er was ook geen uniforme registratie in één ICT – systeem.	Het midoffice als uniek registratiesysteem. Een uniek proces per meldtype met gestructureerde intake via meldformulieren per type die de nodige informatie aan de melder opvragen, identiek voor alle intakeactoren. Sturing van de melders naar de gestructureerde kanalen
Gebrekkige rapportagemogelijkheden: het oude systeem leverde geen managementinformatie op. Die informatie was niet beschikbaar of moeilijk te verkrijgen.	Automatische rapportages zijn ingebouwd in het systeem waarmee het management het aantal meldingen kan opvolgen, de status van een melding kan nagaan, enzovoort.

Tabel 30: De oude leidende principes voor het meldingsbeheer versus de toepassing van de GIDS-principes op de meldprocessen²⁸

We bevroegen de lijndiensten over de aanpak van het digitaliseringsproces. Dat leverde volgende inzichten op:

- De technische diensten stellen dat de digitalisering steunde op samenwerking en interactie tussen hun diensten en de afdeling ontwikkeling dienstverlening. Ze beoordelen dat proces als positief en professioneel.
- Ze verwijzen naar het feit dat er verschillende voorstellen van het gedigitaliseerde proces werden voorgesteld waarop de dienst feedback kon formuleren. Dat leidde tot een intensieve ronde van ontwikkelen en velden definiëren. De diensten konden bijvoorbeeld aangeven welke velden de burger verplicht moest invullen op het meldformulier.
- Ze verwijzen naar het feit dat er opleidingen zijn voorzien om met het midoffice te leren werken.

“Ja, we zijn een paar keer uitgenodigd geweest door Peter Olaerts. Ze maakten een voorstel, en dan mochten wij zeggen wat we wilden veranderd zien enz.” (medewerker dienst wegenwerken, 2014)

3.1.5 De verankering van de GIDS-filosofie in de organisatie

Aan het einde van de legislatuur 2007-2012 zijn de voorziene GIDS – mijlpalen gerealiseerd: er is een nieuw operationeel KCC, een vernieuwd balieplein, een operationeel midofficesysteem enzovoort. De GIDS – reorganisatie komt dan in een uitvoerende fase, in afwachting van de lancering van nieuwe projecten in de volgende legislatuur. Dat gaat gepaard met de introductie van een aantal nieuwe structuren:

²⁸ Het gaat hier om percepties over het oude systeem van actoren zoals de adjunct-secretaris, de afdeling ontwikkeling dienstverlening, de dienst beleidsplanning en organisatie. Verder zullen we zien dat de betrokken technische diensten dat oude systeem veel minder (eenzijdig) negatief beoordeelden.

- De verdere digitalisering van processen, gestuurd door de afdeling ontwikkeling dienstverlening: deze afdeling is een permanente structuur met mandaat van het management om processen in de organisatie te detecteren en om in samenwerking met de proceseigenaars de processen in het midoffice te digitaliseren.
- Een baliepleinoverlegforum wordt opgericht en stuurt de werking van het nieuwe fysieke balieplein. De werking en de samenwerking tussen de backofficediensten, de themabalies die hun producten afleveren en de snelbalies worden er periodiek geëvalueerd en verder vorm gegeven.

“Dus ook alle actoren die betrokken zijn bij het balieplein zitten samen met elkaar en er wordt wel gesproken over de besognes van alle balies. En dan kunnen zij ook in overleg treden met de baliepleinverantwoordelijke en met de verantwoordelijke voor de snelbalies om daar afspraken te maken. Dat is wel een heel breed forum en dat gaat nog altijd door.” (medewerker dienst beleidsplanning, 2014)

- Aan het einde van de GIDS – reorganisatie wordt een softwareplatformoverleg opgericht. Dat platform moet het geheel van softwarebeslissingen coördineren en keuzes maken over processen die gedigitaliseerd moeten worden in het midoffice, in een ander backofficesysteem of in een nieuw aan te kopen systeem. Het verenigt actoren uit de lijn met een softwarevraag, met medewerkers van de afdeling ontwikkeling dienstverlening, de interne ICT – dienst, de dienst beleidsplanning en organisatie en de GIS – coördinator. Aan het einde van het onderzoek was het duidelijk dat dit platform zijn plaats nog moest vinden in de organisatie.

3.2 Structurerende organisatiekenmerken op het projectniveau

Hoe structureerden organisatiekenmerken de projectdynamiek? Die vraag staat centraal in deze paragraaf.

3.2.1 Interpretatieve schemata op het projectniveau

Interpretatieve schemata hebben op het projectniveau betrekking op meerdere elementen: de wijze waarop de zienswijzen en overtuigingen van actoren in het systeem worden gebouwd, de overtuigingen in de organisatie inzake projectmatig werken, de dynamiek in interpretatieve schemata, enzovoort. We werken deze elementen uit in de onderstaande paragrafen.

A. De GIDS – projecten als leerproces: nieuwe zienswijzen en assumpties

De GIDS-projecten vormen een leerproces waarbij nieuwe ideeën en overtuigingen opgang maken in de organisatie. Exemplarisch is de rol van de consultant. Deze actor bracht nieuwe concepten en expertise in de organisatie. Dat resulteert in de uitwerking van nieuwe structuren, sjablonen van digitalisering, enzovoort. De consultant bracht bijvoorbeeld in detail in kaart hoeveel interacties er aan welke loketten plaats vonden in het oude fysieke frontoffice, hoeveel telefoongesprekken de

diensten dagelijkse afhandelden en simuleerde bijvoorbeeld de potentiële winst van kanaalverschuiving.

“Ze waren niet vertrouwd met het methodisch en systematisch inventariseren van bepaalde zaken. Dat zat niet in hun cultuur. Het begrip ‘meten is weten’, alles in kaart brengen, enzovoort., die cultuur was er niet. Er is in het begin opleiding gegeven rond inventarisatie, ... Dat heeft een effect gehad op de cultuur: ze zijn nu al in staat om dat meer te doen.” (consultant, 2014)

Een tweede illustratie is de introductie van het concept ‘klantencontactcenter’ of een volwaardige telefonische dienstverlening via een callcenter dat los opereert van de backoffices. Dat concept was nieuw voor de organisatie. De consultant stelt daarover:

“Möbius heeft heel wat ervaring met de inrichting van contactcenters. Er zijn mensen die dat nog gedaan hebben bij Thomas Cook, enzovoort. Die ervaring is meegenomen naar lokale besturen, met de kleinere schaal van die besturen. In Genk is er capaciteit voor 4 mensen. Maar, de principes zijn dezelfde: eerstelijnsafhandeling, wachttijden verkorten, enzovoort.” (consultant, 2014)

Een ander voorbeeld is de expertise die de consultant in de organisatie introduceerde inzake de digitalisering van processen. De consultant leidde de medewerkers van de afdeling ontwikkeling dienstverlening op tot business analisten en leerde de organisatie hoe ze processen moet analyseren en herontwerpen. Actoren gaven meerdere voorbeelden van dergelijke leertrajecten met impact op de cultuur in de organisatie, bijvoorbeeld:

“De organisatie is wijzer geworden, dankzij GIDS, stellen wij nu ook functioneel eisen en niet langer eisen naar een bepaald softwarepakket. Dat is een belangrijke vernieuwing. En we merken nu ook dat wanneer diensten vragen naar een bepaald softwarepakket, dat dan IT die vraag wel probeert te herleiden naar: wat heb jij functioneel nodig?” (medewerker van de dienst beleidsplanning, 2014)

B. De GIDS – principes ingebouwd en verankerd in structuren en systemen

De GIDS – projecten resulteren in nieuwe principes en denkwijzen in de organisatie die verankerd worden in de structuren, processen en ICT – systemen. Deze doorwerking wordt zichtbaar op basis van de reconstructie. Onderstaande tabel 31 bevat voorbeelden.

Wijzigingen in interpretatieve schemata	Doorwerking op structuren, processen en ICT-systemen
In relatie tot de inrichting van de dienstverlening en de processen	
Burgers hebben recht op een juist en snel telefonisch antwoord	Inrichting van een organisatiebreed klantencontactcenter Opmaak van een producten- en dienstencatalogus
Eenvoudige vragen moeten uit de backoffice worden geweerd	Ontkoppeling van frontoffice en backofficefuncties: telefonische dienstverlening van de diensten in een organisatiebreed KCC
Burgers hebben recht op een juist en snel antwoord	Telefonische dienstverlening van de diensten in een organisatiebreed KCC
Burgers moeten hun weg niet zoeken in de organisatie	Integratie van loketten Organisatiebreed telefonisch intakecenter
Het management moet beschikken over meer en betere managementinformatie	Rapportages worden in het midofficesysteem gebouwd die het management van managementinformatie voorzien
De burger heeft recht op een transparant dienstverleningsproces	Verplichte en geautomatiseerde terugkoppelingen en verantwoording t.a.v. de burger worden in de processen ingebouwd
Processen moeten efficiënter en effectiever	Kanaalsturing naar gestructureerde GIDS-kanalen is noodzakelijk Het intakeproces van meldingen moet gestructureerd verlopen zodat alle nodige informatie wordt gecapteerd
Online dienstverlening is belangrijk en zorgt voor efficiëntiewinst	Een nieuwe website met meer online diensten en producten
Een vraag of melding moet uniform worden behandeld	Introductie van procesgestuurd werken Digitalisering van unieke meldprocessen in workflows
In relatie tot de inrichting van de ICT-huishouding	
Procesanalyse en herontwerp moet digitalisering voorafgaan	Een nieuwe afdeling ontwikkeling dienstverlening Een ander patroon van digitalisering
Een geïntegreerde ICT-architectuur is noodzakelijk voor de nieuwe dienstverleningsprincipes ICT is een belangrijk hulpbron om de dienstverlening fundamenteel te reorganiseren	Introductie van een midofficeplatform dat op termijn moet communiceren met alle andere pakketten en dossierinformatie organisatiebreed inzichtelijk maken Toenemende sturing op softwareaankopen
Dienstverlening moet zoveel mogelijk verlopen via gestandaardiseerde scripts	Procesgestuurde werking: unieke flows per type vraag en melding, dienstoverschrijdend

Tabel 31: Interpretatieve schemata sturend voor de inrichting van de ICT-huishouding en de processen

C. Variatie in interpretatieve schemata beïnvloedt de dynamiek op het projectniveau

De reconstructie toont de variatie in de interpretatieve schemata van de betrokken actoren en de doorwerking daarvan op de projectdynamiek. In de Genkse casus heeft deze variatie bijvoorbeeld betrekking op denkbeelden en overtuigingen in de lijndiensten enerzijds en anderzijds het management, de consultant en de betrokken stafdiensten (bijvoorbeeld: afdeling ontwikkeling dienstverlening).

Een eerste voorbeeld zijn de verschillende zienswijzen met betrekking tot de inrichting van het fysieke frontoffice. Bij meerdere lijndiensten domineerde de overtuiging om zoveel mogelijk productinteracties in de themabalies onder te brengen en niet in de snelbalies. De consultant daarentegen bepleitte om zoveel mogelijk interacties via de snelbalies te organiseren.

“Medewerkers hebben heel vaak de neiging om dingen in de themabalies te houden. Ze zien het niet meteen gebeuren dat bepaalde dingen in snelbalies worden georganiseerd. Er is een druk geweest om dingen in de themabalies te houden. En er was de druk van Möbius om zaken naar de snelbalies te krijgen. Dat is een voortdurend getouwtrek.” (consultant, 2014)

Een tweede voorbeeld heeft betrekking op de mate waarin de lijndiensten de GIDS – filosofie genegen zijn. In een aantal diensten en sectoren is dat duidelijk minder het geval (zie supra). Een verschilpunt relateert bijvoorbeeld aan het ontvangen van bezoekers in het fysieke frontoffice. De GIDS – filosofie schrijft voor dat bezoekers zo weinig mogelijk toegang moeten krijgen tot de backoffice en ontvangen moeten worden in de frontoffice. Een aantal sectoren blijven hun dienstenafnemers echter op hun bureaus in de backoffice ontvangen, ondanks de beschikbaarheid van wachtruimtes en vergaderruimtes in de vernieuwde fysieke frontoffice. Ze vinden dat hun klanten het recht hebben om laagdrempelig toegang te krijgen tot de backoffice.

“Ik neem altijd het voorbeeld van de verenigingen omdat ik dat ook het best ken. Die melden zich aan in het balieplein, die krijgen een badge en die lopen regelrecht door naar de dienst cultuur waar de deur inderdaad openstaat.” (medewerker dienst beleidsplanning, 2014)

De variatie in zienswijzen over wat goede dienstverlening is, zorgt voor effecten. In het voorgaande voorbeeld is het effect dat bepaalde principes van het nieuwe dienstverleningsmodel in de praktijk niet worden nageleefd. Die dynamiek en doorwerking moet in samenhang worden gezien met andere organisatiekenmerken, bijvoorbeeld met het feit dat tijdens de implementatie, veel verantwoordelijkheid werd gegeven aan de lijndiensten en er zo zekere afwijkingen op het model mogelijk werden (zie infra).

3.2.2 De verdeling van hulpbronnen op het projectniveau

Hoe structureert de verdeling van hulpbronnen de dynamiek op het projectniveau en omgekeerd? Deze vraag impliceert dat we kijken naar de positie van actoren en hun interferenties. In tabel 28 gaven we al een overzicht van de betrokken actoren. Wanneer we deze betrokkenheid bekijken vanuit de resources en de posities van deze actoren, duikt het volgende beeld op:

- De adjunct – secretaris trok de GIDS – projecten. Hij investeerde veel tijd in de projecten, verdedigde beslissingen op het niveau van het managementteam en het college, gebruikte zijn formele bevoegdheden om diensten aan te sporen tot medewerking, betrok andere diensten bij de projecten (bijvoorbeeld de personeelsdienst voor HR – aspecten) en verhoogde de projectcapaciteit en het draagvlak voor de veranderingen.
- De sectormanagers hadden via de vertegenwoordiging in het MAT, dat fungeerde als stuurgroep, aanzienlijk wat macht in handen om te wegen op de projectdynamiek. Zij bepaalden de mate waarin de verschillende sectoren en diensten zich aansloten bij de GIDS – principes. Illustreerend

is dat niet al de sectormanagers bereid waren om personeel uit hun lijndiensten onder de aansturing van de nieuwe sector dienstverlening te plaatsen. Dergelijke interferenties, steunend op de formele autoriteit die sectormanagers hebben om hun diensten aan te sturen, woog op de keuzes en de dynamiek.

- Een bundeling van een aantal resources op het niveau van stafdiensten of ondersteunende diensten (personeel, beleidsplanning, communicatie, enzovoort) en de betrokkenheid van een consultant (en dochteronderneming) spelen een belangrijke rol. Er ontstond een brede poule van deskundigheid vanuit verschillende inhoudelijke domeinen die een sterke capaciteit opleverde om de verschillende projecten te realiseren.
- De nieuwe afdeling ontwikkeling dienstverlening kreeg een mandaat van de organisatietop en viel onder de rechtstreekse functionele aansturing van de adjunct – secretaris, om processen in de organisatie te analyseren, te vereenvoudigen en te digitaliseren, in samenwerking met de lijndiensten.
- De informele autoriteit en legitimiteit van deze afdeling vormen nog belangrijkere hulpbronnen om bepaalde manieren van werken af te dwingen en de diensten aan te sporen om mee te stappen in het verhaal van procesgestuurd werken. Die hulpbronnen berusten op hoe de lijndiensten de kwaliteit van het werk en de aanpak van de afdeling ontwikkeling dienstverlening beoordelen, de voordelen die de digitalisering en reorganisatie van hun processen opleveren, en de verhalen die daarover circuleren in de organisatie (zie ook het uitvoerende niveau).
- De interne ICT – dienst is nauwelijks betrokken bij de uitwerking van projecten. Er is wel betrokkenheid van het voormalige ICT – diensthoofd (vervoegde het team ontwikkeling dienstverlening) maar de interferenties van deze actor zijn beperkt. Het is duidelijk dat ICT geen trekker is van de GIDS-reorganisatie. Het speelt een ondersteunende rol en wordt ook bewust in die rol geduwd. Aan de ICT – dienst werd weinig gevraagd maar veel opgedragen, vooral met name in het voorzien van voldoende infrastructuur (bijvoorbeeld: servercapaciteit). Die positie heeft deels te maken met de resources waarover deze dienst beschikt. De expertise situeert zich voornamelijk op het niveau van het infrastructurele: het helpdeskbeheer, het netwerk- en serverbeheer en niet of nauwelijks op de aansturing van het applicatielandschap, het projectmatig implementeren van nieuwe ICT – systemen of het analyseren en of digitaliseren van processen (zie ook infra).

“We hebben een uitgebreide IT-dienst maar die is vooral operationeel. Die denkt natuurlijk na over de structuur van het netwerk, die denkt na over de structuur van het beheer van het netwerk, de veiligheid en dat zijn ook haar taken.” (burgemeester, 2014)

De projectdynamiek heeft ook impact op de posities van actoren. We schetsen dat hier exemplarisch:

- De autoriteit van lijnmanagers neemt af. Er profileren zich diensten zoals de afdeling ontwikkeling dienstverlening met een mandaat om processen bij te sturen. Er worden van bovenaf nieuwe manieren van werken en dienstverlening ontwikkeld. De lijndiensten moeten nu bijvoorbeeld afstemmen met de baliepleinverantwoordelijke over hoe ze hun themabalies zullen bemannen. Die keuzes worden niet meer autonoom gedefinieerd door de diensten. De technische diensten worden geconfronteerd met nieuwe structuren zoals het KCC die een deel van hun werking (bijvoorbeeld: de intake van meldingen) overnemen.
- Op het projectmatig niveau versterken politieke en ambtelijke managers hun positie. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de adjunct – secretaris. Hij wordt na de implementatie van GIDS beschouwd als een capabel aanstuurder van organisatieveranderingstrajecten. Zijn status neemt toe.
- Uit GIDS resulteert een afhankelijkheidsrelatie t.a.v. een nieuwe ICT – leverancier die een belangrijke rol speelt in het realiseren van de ambities inzake de ICT – huishouding. De introductie van die nieuwe leverancier affecteert vervolgens de positie van de interne ICT – dienst, die zich grotendeels moet conformeren aan de eisen van de externe leverancier om bepaalde software in de organisatie te installeren. Dat leidt tot ongenoegen bij de interne ICT – dienst die intussen ook versterkt is met een nieuw afdelingshoofd en diensthoofd (zie infra en supra).

3.2.3 Normen en regels op het projectniveau

De GIDS-projecten resulteren in institutionele vernieuwing, bijvoorbeeld m.b.t. de wijze waarop de organisatie digitaliseert. Er zijn ook bestaande normen en regels die structurerend werken op de vastgestelde dynamiek. We beginnen met die laatste cluster van normen en regels.

Geïstitutionaliseerde regel / norm	Doorwerking op de projectdynamiek en de interactie tussen ICT en organisatie op dat niveau
De interferentie van de burgemeester in de ICT-huishouding is een aanvaarde routine in de Genkse stadsorganisatie.	- De trekkersrol van de burgemeester bij het voornemen om een midoffice in de organisatie te introduceren.
Het politieke leiderschap beschouwt de interne organisatie als een aandachtspunt en thema	- Ruimte en capaciteit voor een uitgebreid reorganisatietraject waarvoor aanzienlijke middelen worden uitgetrokken, waarin de top interfereert en stuurt
Het management stuurt de organisatie - Zie de factoren op het strategisch niveau inzake strategische planning, de positie van het MAT, enzovoort.	- Een meerjarig en sterk planmatig aangestuurd veranderingstraject met verschillende mijlpalen - Een organisatiebreed veranderingsproject - Sterke aansturing van de keuzes vanuit de top
De positie van de ICT – dienst: - Houdt zich bezig met infrastructurele aangelegenheden - Expertise inzake systemen zit bij de lijndiensten: decentraal systeem - Profileert zich niet als vernieuwer die vanuit ICT-mogelijkheden de organisatie prikkelt - Fungeerde lange tijd als uitvoerder van de vaste huisleverancier Ciral - ICT wordt niet als drijvende kracht tot verandering gezien	- Beperkte rol in de inhoudelijke keuzeprocessen m.b.t. ICT in relatie tot het midoffice - Beperkte rol in de projectaansturing - Ondersteunende rol: faciliteren met netwerk-infrastructuur en hardware - ICT moet niet bij inzet van nieuwe software betrokken worden gezien ze in het verleden die inzet te weinig kritisch combineerde met aandacht voor de processen en procesanalyse en –herontwerp

Tabel 32: Overzicht van structurende regels en normen en de doorwerking daarvan op de projectdynamiek

Bovenstaande tabel 32 wijst op kenmerken die ook op het strategische niveau de revue passeerden: de kwaliteiten van het ambtelijke en politieke management, de typische interferenties van de burgemeester in ICT-dossiers, de kwaliteit van strategische planning, enzovoort. Ook op het projectniveau hebben deze factoren uitwerking. De sterk uitgebouwde strategische planning als typische norm voor de organisatie stimuleert, bijvoorbeeld, de planmatig aangestuurde GIDS-projecten. De norm dat de interne organisatie aandacht verdient, bij de leden aan de top van de organisatie, zorgt er mede voor dat een breed en langetermijnveranderingstraject het daglicht zag.

De positie van de ICT – dienst verdient hier bijzondere aandacht en dan met name de interne cultuur in de organisatie inzake de rol van die dienst bij organisatie- en ICT-veranderingen:

- De initiatie van GIDS gaat gepaard met een negatieve cultuur t.a.v. de oude manieren van digitaliseren (zie supra) en de interne ICT – dienst. Dat houdt een intensievere betrokkenheid van de ICT – dienst tegen. Er moest immers juist gebroken worden met de oude patronen van eilandinformatisering, luidt het in de organisatie.
- De interne ICT – dienst speelde in Genk steeds een ondersteunende en faciliterende rol en vooral in relatie tot infrastructurele aspecten. De dienst was nooit gepositioneerd om het trekkerschap van ICT – gerelateerde projecten op zich te nemen.

- De interne ICT – dienst werd lange tijd aangestuurd door de oude huisleverancier Cipal. Het volgde de keuzes van die partner en fungeerde als doorgeefluik van interne ICT – vragen. Binnen de interne ICT – dienst ontstond een cultuur die niet gericht was op het nemen van initiatieven.
- De ICT – dienst beschikt over weinig kennis van de organisatie en haar processen. Dat heeft te maken met de rol van de vroegere huisleverancier en de focus op infrastructurele aspecten maar ook het met feit dat inzet van software in de diensten werd aangestuurd door de diensten zelf. Kenmerkend daarvoor is het systeem van decentrale applicatiebeheerders binnen de lijndiensten.

“Wat wel verdeeld is over diensten zijn natuurlijk de applicatieverantwoordelijken of de mensen die eigenlijk meer met de backofficeapplicaties bezig zijn, die daar meer kennis van hebben, over de functionaliteiten van het pakket. We hebben daar wel een rol van gebruikersbeheer en toegangsrechtenbepaling, maar effectief het gebruik en het parametriseren van de toepassing naar een dienst toe, daar kunnen we wel adviseren, daar kunnen we wel een beetje mee inkijken, maar het zal toch bij die personen zijn dat het moet gebeuren.” (ICT-leidinggevende, 2014)

De GIDS – reorganisatie impliceert de introductie van nieuwe structuren, systemen en processen die uiting geven aan de institutionalisering van een set van nieuwe regels en normen. Hier bespreken we nieuwe regels en normen die wijzen op veranderingen in het projectmatig initiëren en doorvoeren van ICT- en organisatieveranderingen:

- De dynamiek op het projectniveau resulteert in het inzicht dat de aansturing van ICT en met name de inzet van softwaresystemen op een andere leest moet worden geschoeid. De creatie van een softwareplatform is daar de resultante van.
- Met de GIDS – reorganisatie opteert de Genkse top, met name de burgemeester en de adjunct – secretaris, voor een ander sjabloon van informatisering in de organisatie. De procesgestuurde manier van werken moet gepaard gaan met een digitalisering van processen, waarbij procesanalyse en herontwerp de digitalisering van dat proces voorafgaan.
- De ambitie om een sterkere organisatiebrede sturing op het thema dienstverlening uit te oefenen is een constante in het GIDS – traject. Vanuit de projectmatige uitwerking van GIDS wordt die ambitie steeds de regel, veruitwendigd in de introductie van nieuwe structuren zoals het permanente baliepleinoverleg en de aftoetsing van ambities inzake de dienstverlening in het managementteam en op het niveau van het CB&S.

“Wij hebben een heel goed systeem van overleg. Als het gaat over dienstverlening is dat ingebed in het college. Of dat nu gaat over het cultuurcentrum of dat gaat over het veiligheidshuis of andere, men moet eigenlijk met ontwikkeling dienstverlening samenzitten om te zeggen: hoe tekenen we dat proces uit? Idem voor ons IT-platform. Als men nieuwe IT wil aanschaffen, moet er vanuit dat platform, dat organisatiebreed is, een advies komen.” (burgemeester, 2014)

3.3 *Technologie als structurende kracht op het projectniveau*

In welke mate structureert ICT de dynamiek op het projectniveau. Deze vraag staat centraal in deze paragraaf.

A. Bestaande technologie stuurt de projectdynamiek

De GIDS-reorganisatie begint in een organisatie met een Geografisch Informatiesysteem, systemen voor facturatieafhandeling en backofficetoepassingen voor de ondersteuning van verschillende processen. Die situatie structureert mee de aanpak van de reorganisatie. De moeilijkheid om al die bestaande systemen van meet af aan op het midoffice te koppelen werd erkend. Daarom kiest de stad voor een strategie om eerst aan de voorzijde tot een integratie te komen van verschillende dienstverleningskanalen op het midoffice en om te opteren voor een reeks van midofficecomponenten van dezelfde leverancier. Aan het einde van het casestudieonderzoek was de integratie van die midoffice met de bestaande backofficesystemen aan de orde. De mate waarin die koppelingen mogelijk zijn, determineert de mate waarin de organisatie haar volgende ronde van ambities kan behalen, bijvoorbeeld de communicatie van statusinformatie vanuit de processen die door backofficetoepassingen zoals het GIS worden ondersteund.

B. De midofficetechnologie structureert de toekomstige mogelijkheden en technische keuzes

In zekere zin was de keuze om met de ICT – leverancier Green Valley in zee te gaan een risicovolle beslissing. Achteraf bleek immers dat verschillende componenten nog niet *readymade* waren, dat er nog heel wat maatwerk bij kwam kijken, dat de performantie van bepaalde componenten, althans door sommigen, in twijfel worden getrokken en de gebruikte technologie (bijvoorbeeld: Java) niet favorabel is. Deze technologische kenmerken van het midoffice zorgen, in combinatie met de positie van de leverancier (weinig marktaandeel in Vlaanderen, enzovoort) voor twijfel bij meerdere actoren over de mate waarin de samenwerking met Green Valley op de lange termijn een goed keuze is. Het engagement om op de lange termijn componenten en functionaliteiten op het midofficeplatform verder te bouwen, impliceert dat technologische alternatieven minder in beschouwing kunnen worden genomen. De ambities van de stad inzake de ICT – huishouding vallen of staan met de innovativiteit en robuustheid van de leverancier (zie ook supra).

C. Technologie empowert de organisatie om haar processen zelf te digitaliseren

De stad Genk heeft bewust gekozen voor een aantal ICT – componenten in het midoffice die de organisatie toelaten om haar processen zelf te digitaliseren. De ICT-tool om zelf formulieren te ontwikkelen en het workflowmanagementsysteem zijn daar voorbeelden van. Die systemen empoweren de organisatie. Ze faciliteren een ander sjabloon van digitalisering en projectmatig werken.

Dat projectmatig sjabloon verandert reeds tijdens de uitwerking van de GIDS – projecten. De geselecteerde ICT – leverancier en de keuze voor een modulair systeem resulteren in een iteratieve aanpak, waarbij verschillende functionaliteiten en componenten in verschillende ronden of subprojecten worden uitgewerkt. De aard van de technologie structureert m.a.w. mee de patronen van interactie tussen ICT en organisatie. Het voordeel van deze aanpak is dat grote ambities, opgedeeld kunnen worden in vele kleine subprojecten die meer beheersbaar zijn en die stapsgewijs bijdragen tot een grote ICT – hervorming. Volgens een aantal actoren is de keuze niet zonder risico en zijn de kwaliteit van dat iteratieve proces, de samenwerking tussen de stad en de ICT – leverancier en de technologische basis waarop wordt verder gebouwd van cruciaal belang. Over deze randvoorwaarden zijn er bij meerdere actoren in de organisatie bedenkingen:

- Aan de technologische kwaliteit van het midofficeplatform, de wijze waarop bij de leverancier wordt geprogrammeerd, de flexibiliteit van het platform om met andere systemen te koppelen wordt getwijfeld door de interne ICT – dienst.

“Ook de technologie die ze gebruiken is natuurlijk een Java-technologie die omslachtig is. Die ook, qua programmatorisch, een uitdaging voor de toekomst toe is. Je hebt tegenwoordig een aantal technologieën, waarin het waarschijnlijk sneller kan ontwikkeld worden.” (burgemeester, 2014)

- Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van de samenwerkingsrelatie. Vooral de ICT-dienst verwijst naar het feit dat de sterke afhankelijkheid t.a.v. de geselecteerde leverancier nu al tot ruis op de relatie leidt. De organisatie en vooral de interne ICT-dienst worden volgens de ICT-dienst geconfronteerd met steeds nieuwe vragen inzake benodigde capaciteit op het netwerk om de midofficecomponenten uit te bouwen, met technologische keuzes van de leverancier; bijvoorbeeld inzake ‘Active directory’ waarvan de interne ICT-dienst de kwaliteit betwijfelt en met eisen van de stad waarop de leverancier geen antwoord kan bieden, bijvoorbeeld de oplevering van een module voor documentenmanagement.

D. Het midofficeplatform resulteert in toenemende verwachtingen in de organisatie

Het midoffice doet de verwachtingen en doelstellingen inzake ICT toenemen. Geconfronteerd met de mogelijkheden die het platform de organisatie opleverde m.b.t. de dienstoverschrijdende digitalisering van processen (zie de meldprocessen) duiken er in de organisatie steeds meer doelstellingen en verwachtingen t.a.v. het platform en de leverancier op. Vanuit de dienst beleidsplanning wordt nu bijvoorbeeld aangestuurd op de uitbouw van een organisatiebreed documenten- en archiveringssysteem in het midoffice. Nieuwe geïmplementeerde systemen genereren nieuwe ervaringen en verwachtingen t.a.v. ICT en de leverancier (tweede onderstaande citaat).

“We hebben geleerd uit het GIDS-project en willen dat meer ingang laten vinden in het hele stadhuis en dan komt ons Genks Informatie- en archiefbeheersplan in het vizier, waarbij het niet alleen gaat over ons archief in de kelder van het stadhuis eventjes goed organiseren, maar waar we eigenlijk alle informatie, taken die wij hier in het stadhuis vervullen op een nieuwe manier willen aanpakken. Dat is eigenlijk het GIA-project, het Genks Informatie Archiefbeheerproject. En dat is ook sinds 2014 opgestart.” (medewerker dienst beleidsplanning en organisatie, 2014)

“Het is steeds een bevraging naar het Nederlandse moederbedrijf van Green Valley, die dan zagezegd nog altijd aan het zoeken is naar een bestaand platform, waar zij dan kunnen enten en mee integreren, maar er is nooit eigenlijk een concrete outcome geweest of een voorstel van: ja, dit is het.” (medewerker van de ICT – dienst, 2014)

3.4 De mate van afstemming op het projectniveau

De mate van Alignment verwijst op het projectniveau naar de mate waarin actoren de gedefinieerde projectdoelstellingen aanvaarden en delen en naar de mate waarin de uitkomsten van die projecten in lijn liggen die geformuleerde doelstellingen. In algemene zin is de congruentie onder de projectactoren groot. De geïnterviewde actoren geven aan dat de doelstellingen helder geformuleerd waren. Niet alle actoren deelden echter die gestelde doelen. Dergelijke divergenties situeren zich vooral tussen bepaalde sectorhoofden en hun lijndiensten en middenmanagers enerzijds en anderzijds actoren zoals de afdeling ontwikkeling dienstverlening, de adjunct-secretaris en de consultant. Deze discongruenties leiden op het uitvoerende niveau tot afwijkende manieren van werken (zie infra) en hadden impact op de projectdynamieken: compromissen werden gezocht en gevonden. Tabel 35 vat de inzichten samen.

Divergente zienswijzen duiken ook op tussen bepaalde groepen van projectactoren en het huidige leiderschap van de ICT-dienst. Illustratief contrasteren we de zienswijzen van de beide groepen in tabel 33.

Projectactoren: de burgemeester, afdeling ontwikkeling dienstverlening, de ICT-leverancier, enzovoort.	De interne ICT-dienst
De ontwikkeling van alle componenten bij één leverancier is een goede keuze: het faciliteert integratie	Het leidt tot een lock-in. Waardevolle alternatieven kunnen nog onvoldoende overwogen worden
De kwaliteit van de geleverde technologie is goed	De kwaliteit van de geleverde technologie is ondermaats
Componenten moeten op maat van de stad worden ontwikkeld	<i>On the shelf</i> pakketten vormen een betere keuze
Direct aandeelhouderschap bij de leverancier is goed: we kunnen de inhoudelijke koers van de leverancier mee definiëren	Dergelijke aandeelhouderstructuren zijn niet wenselijk. Ze versterken de afhankelijkheid en reduceren de flexibiliteit om met verschillende partners te werken

Tabel 33: De opinies en zienswijzen inzake de ICT-keuzes vergeleken

Een tweede dimensie is de congruentie van doelstellingen tussen projecten en de genomen beslissingen tijdens de verschillende projecten. Is er een organisatiebreed beeld op de inrichting van

de processen, structuren en systemen waarop de doelstelling van de verschillende subprojecten zijn geënt? Deze dimensie peilt ook naar de evaluatie van actoren over de mate waarin en de wijze waarop ICT – doelstellingen en –concepten ondersteunend zijn voor de organisatiedoelstellingen en –concepten en omgekeerd. De analyse toont grote congruentie aan. Er is een heldere set aan strategische doelstellingen en prioriteiten, die organisatiebreed de principes schetsen waaraan de dienstverlening moet voldoen en de implicaties inzake ICT. De verschillende GIDS – projecten zijn afgestemd op die strategische visie. De GIDS – dynamiek wijst op simultane ICT – en organisatieveranderingen. Er zijn geen nieuwe structuren geïntroduceerd zonder ook oog te hebben voor de ICT – gerelateerde consequenties. De ontkoppeling van de front – en backofficefuncties is daar een voorbeeld van. Deze nieuwe structurele manier van werken, werd gerealiseerd tezamen met de ontwikkeling van het midofficeplatform. Onderstaande tabel 34 duidt de vaststelling exemplarisch en toont hoe verschillende projecten in hun samenhang tot de realisatie van de strategische doelstellingen leiden. De grote mate van congruentie tussen de strategische kaders en de vertaling ervan in projecten moet echter in samenhang worden gezien met de mate waarin alle actoren dat strategische kader aan doelstellingen aanvaardden. Dat is niet voor alle actoren het geval (zie supra).

Strategische doelstelling / principe	Hoe dragen verschillende subprojecten bij aan deze doelstellingen?
Multikanaaldienstverlening: uniforme dienstverlening over kanalen heen	Uniforme dienstverlening gerealiseerd voor de drie GIDS-kanalen die in verschillende subprojecten zijn geïmplementeerd: <ul style="list-style-type: none"> - Zelfde productencatalogus op de website als in het KCC - Zelfde meldformulieren voor de KCC-medewerkers als voor de burgers - Drie kanalen gekoppeld aan één midofficeplatform - Gelijke intake, ongeacht het kanaal, voor steeds meer producten
Organisatiebrede telefonische eerstelijnsdienstverlening	- De ontwikkeling van de productencatalogus, verschillende midofficemodules, het interne personeelsmobiteitstraject, enzovoort. faciliteren de oprichting van het KCC.
Eén organisatiebreed gekoppeld midofficeplatform	- De ontwikkeling van de verschillende componenten, in verschillende rondes, gebeurt via samenwerking met één leverancier en zijn aan elkaar gekoppeld.
Procesgestuurd werken	- De ontwikkeling van verschillende midofficecomponenten, tijdens verschillende rondes, maakt procesgestuurd mogelijk. Het is het geheel van ICT-componenten die de procesgestuurde werking faciliteren.

Tabel 34: De link tussen strategische doelstellingen en projectdoelstellingen

Subproject	Doelstellingen	Mate van congruentie over doelstellingen	Doelstellingen en mate van realisatie	Vastgestelde afwijkingen t.a.v. het concept
Klanten-contact-center	Geïntegreerde telefonische intake Minimale doorverwijzing Backoffices van telefonische vragen ontlasten Uitgroeien tot intakecenter voor meldingen	Hoge congruentie onder de projectactoren maar niet alle uitvoerende diensten willen intake naar KCC verschuiven Hoge congruentie Hoge congruentie onder projectactoren maar niet alle uitvoerende diensten willen intake naar KCC verplaatsen Hoge congruentie onder projectactoren maar net alle technische diensten willen intake maximaal bij het KCC	KCC is operationeel Aantal afhandelingen in de eerste lijn neemt toe Steeds meer routing naar KCC Intake van aantal meldingen in het KCC neemt toe	Intake van meldingen nog rechtstreeks bij de lijndiensten Parallele circuits 80 percent wordt niet behaald
Website	Meer online interacties en transacties Kanaalverschuiving naar e-loket realiseren	Hoge congruentie onder projectactoren maar niet alle lijndiensten en sectoren zijn pro	Aantal online producten en interacties neemt toe	Bepaalde diensten verzetten zich tegen digitalisering van interactie
Fysiek balieplein	Geïntegreerde frontoffices Snelbalies Snellere frontoffices Gescheiden front- en backoffice	Hoge congruentie onder projectactoren maar niet alle lijndiensten zijn pro maximale verschuiving naar de snelbalies en voor verschuiving van klantinteracties naar de frontoffice	Balieplein geïmplementeerd Snelbalies operationeel Front- en backoffice ontkoppeld	Bepaalde diensten ontvangen afnemers in backoffice Weerstand tegen verschuiving naar snelbalie
Introductie proces gestuurd werken	Digitalisering van processen (in het midoffice) Afhandeling volgens het gedefinieerde en gestructureerde proces	Hoge congruentie onder projectactoren maar niet alle lijndiensten en sectoren zijn pro toepassing van procesgestuurd werken voor hun producten	Toepassing van procesgestuurd werken neemt toe	Niet alle meldingen via procesgestuurd sjabloon Weerstand tegen toepassing procesgestuurd sjabloon

Tabel 35: Synthese van de projectdoelstellingen en de mate van congruentie tussen de projectactoren

4. De interactie tussen ICT en organisatie op het uitvoerende niveau

Op het uitvoerende niveau verwijst menselijk handelen naar de wijze waarop uitvoerende actoren het werk uitvoeren, aan de slag gaan met ICT – systemen en het werk afhandelen. Deze handelingspatronen brengen we in deze paragraaf in kaart. Vervolgens bestuderen we hoe ICT en organisatiekenmerken die handelingspatronen structureren.

4.1 *Handelingspatronen op het uitvoerende niveau*

In deze paragraaf bestuderen we hoe de beoogde GIDS – veranderingen effectief ingang vonden op de werkvloer.

4.1.1 *Schets van het vroegere meldsysteem*

De Genkse organisatie telt 10 sectoren (zie bijlage 15). De bestudeerde meldtypes vallen onder verantwoordelijkheid van de sector ‘technische diensten’:

- De dienst groenbeheer is verantwoordelijk voor het groendomein, bijvoorbeeld snoeiwerken, bekenonderhoud, het aanleggen van nieuw groen. De dienst telt twintig ploegen met uiteenlopende opdrachten: maaien van bermen, snoeien van bomen, enzovoort. De meldingen hebben betrekking op problemen gerelateerd aan het groendomein (bijvoorbeeld: afvallende bladeren, schaduwproblemen, enzovoort) of overlastproblemen (bijvoorbeeld: rattenplagen).
- De dienst reiniging en signalisatie staat in voor de reiniging van het openbaar domein (zwerfvuil, sluikstorten, enzovoort) en de verkeerssignalisatie. In de dienst werken vier administratieve krachten en 45 uitvoerende medewerkers. De dienst ontvangt veel meldingen over zwerfvuil (+/- 10 per dag) en over de verkeerssignalisatie (schade aan verkeersborden, enzovoort).
- De dienst wegenwerken voert projecten (parkinginfrastructuur, kleine wegen, enzovoort) en onderhoudswerken (schade aan voetpaden door wortels, enzovoort) uit en telt 65 medewerkers. Deze dienst behandelt meldingen van gaten in de weg, verzakkingen van voetpaden, enzovoort. Het aantal meldingen wordt geschat op zes tot zeven per week.

Vooraf aan de inwerkingtreding van het GIDS (t.e.m. +/- 2009) kunnen we de processen, de structuur en de ICT – huishouding van het meldsysteem als volgt omschrijven:

- *De technische diensten als belangrijkste registratie- en oplossingscircuit:* de technische diensten vervulden zowel de rol van front- als backoffice. Ze deelden een gemeenschappelijk fysiek onthaal, met eigen telefoonnummer en e-mailadres, naast de kanalen van de diensten zelf (e-mailadres, telefoonnummer, faxnummer). Langs deze kanalen bereikten veel burgermeldingen de technische diensten. Daarnaast bestonden er andere circuits. Het politieke niveau (CB&S) vervulde in Genk bijvoorbeeld altijd een belangrijke rol in het ontvangen van burgermeldingen

met een eigen registratiesysteem (zie infra). De stad Genk beschikt ook over een netwerk van wijkbureaus die meldingen inzake het openbaar domein ontvangen²⁹. Daarnaast fungeerden andere diensten als frontoffice. Burgers meldden soms problemen bij diensten die daar niet bevoegd voor waren.

“De klant vond, we hebben dat ooit geïnventariseerd, we kwamen op 14 verschillende kanalen.” (medewerker dienst beleidsplanning, 2014)

- *Het registratieproces steunde op het Klanten Service Managementsysteem (KSM).* In dat systeem zat een memofunctionaliteit, die door medewerkers van de technische diensten ‘ontdekt’ en gebruikt werd om inkomende meldingen te registreren en op te volgen.

“Die kwamen van overal binnen. Zowel van schepenen als van alle klanten, iedereen. Elke telefoon die binnenkwam kwam eigenlijk zoveel mogelijk op het secretariaat uit en als wij een telefoontje kregen dan schreven we een briefje, maakten we de melding en brachten we dat dan naar het secretariaat en het secretariaat maakte daar een memo van.” (medewerker dienst wegenbeheer, 2014)

- *De afhandeling steunde op niet gestructureerde processen.* Vanuit organisatiebreed perspectief was er geen aandacht voor de meldprocessen. Er waren geen gestandaardiseerde meldkanalen, er was een variatie aan werkwijzen m.b.t. de registratie, opvolging en behandeling van meldingen en van een gestructureerde terugkoppeling naar de burger was geen sprake. Bottom-up zijn binnen de technische diensten wel afspraken en meer coherente manieren van werken gegroeid, bijvoorbeeld de systematische registratie van meldingen in het KSM.

“En naargelang uw interesse was, loste jij dat op of loste jij dat niet op. Of gaf jij dat af of je gaf dat niet af. Ik moet nu zeggen dat wij gemiddeld aan memo’s, rond de 1300-1400 zaten, alleen al voor onze wegenis.” (medewerker dienst wegenbeheer, 2014)

4.1.2 Schets van het bestaande meldsysteem

Wat zijn de kenmerken van het bestaande meldsysteem?

A. Verschillende frontoffices

In de stad Genk kunnen we een onderscheid maken tussen het gestructureerde of ‘officiële’ intakecircuit, zijnde de GIDS – kanalen en alternatieve intakecircuits. Het officiële GIDS – circuit heeft betrekking op organisatiebrede structuren, namelijk het klantencontactcenter of de snelbalies en het e – loket. Alternatieve circuits verwijzen naar:

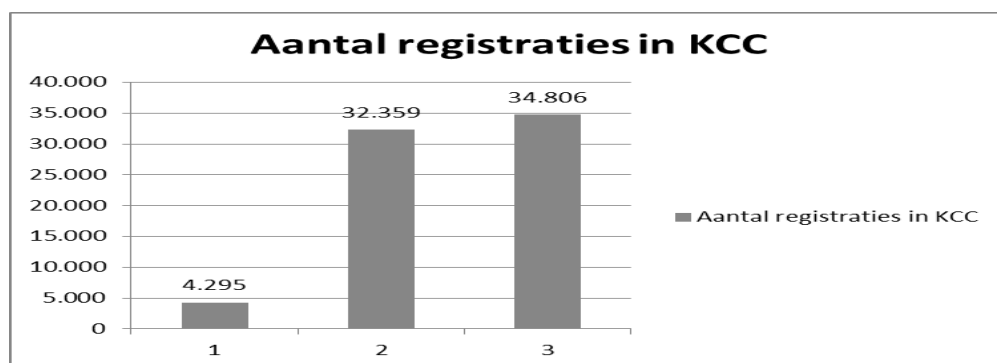
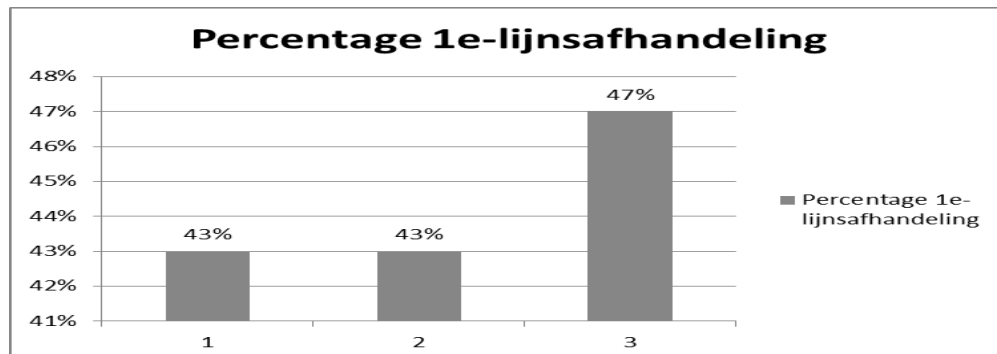
- Dienstgebonden frontofficeactoren; bijvoorbeeld de technische dienst reiniging en signalisatie. Burgers bellen of mailen in dit geval naar het telefoonnummer of e-mailadres van de dienst.
- Territoriaal gebonden frontofficeactoren of de wijkbureaus (zie supra).

²⁹ Vanuit deze bureaus werden meldingen telefonisch, per e-mail, mondeling doorgegeven aan de technische diensten, of zelf opgelost door de aan wijkbureaus verbonden klusjesmannen (onderdeel van de technische diensten maar aangestuurd door wijkbureaus).

- Externe frontofficeactoren of, bijvoorbeeld, het meldpunt wegen en het meldpunt fietspaden van de Vlaamse overheid.
- Politieke frontofficeactoren (zie supra).

B. Toenemende opsplitsing tussen front- en backofficeactoren

Tijdens de legislatuur 2007-2012 heeft de stad een knip gemaakt tussen de front – en backofficefuncties. Het KCC fungeert nu als eerste telefonische contactpunt: ze registreren de meldingen in het midofficesysteem en spelen ze op die manier digitaal door naar de backoffices. Ook de loketten zijn nu gecentraliseerd op één balieplein. Burgers kunnen nu aan de snelbalies problemen melden. De opsplitsing tussen front – en backofficefuncties is echter niet absoluut. De bevoegde backofficeteams behouden nog ten dele hun rol van frontofficeactor. Ze beschikken nog over eigen telefoonnummers, e-mailadressen die circuleren bij de burgers, maar die telefoonnummers worden steeds meer en meer gerouteerd naar het KCC en het aantal dienstgebonden e-mailadressen wordt gereduceerd. Onderstaande grafiek (bovenste grafiek) duidt de evolutie van het aantal inkomende oproepen die in de eerste lijn worden afgehandeld in het KCC. De onderste grafiek toont de evolutie in het toenemende aantal registraties die de KCC – medewerkers in het midoffice invoeren.



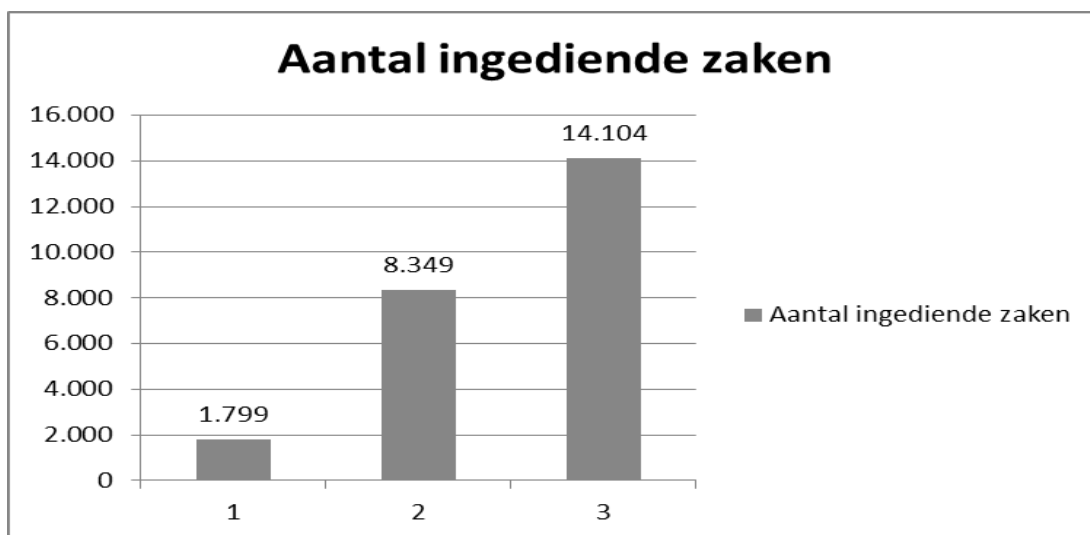
Grafiek 1a en 1b: Evolutie in het aantal eerstelijnsafhandelingen in het KCC, vanaf 2011 (=1) (bovenste grafiek)
Evolutie in het aantal midofficeregistraties door de KCC-medewerkers, vanaf 2011 (=1) (onderste grafiek) (bron: stad Genk)

C. Analyse van de processen

In de volgende paragrafen bespreken we de kenmerken van de meldprocessen systematisch.

➤ De intake van meldingen

De beoogde verschuiving naar de GIDS – kanalen doet zich voor. Het belang van bepaalde alternatieve meldcircuits (zie supra) neemt af ten voordele van het officiële meldcircuit, bijvoorbeeld meldingen worden steeds minder rechtstreeks gemeld aan de technische diensten maar bij KCC. Ten tweede stellen we een toenemend gebruik van de online dienstverlening vast. Een indicator daarvoor is het toenemende aantal bezoeken van de website (2012: 163.020, 2013: 336.441, 2014: 383.051). Een tweede indicator is het aantal ‘ingediende zaken’, i.e. aanvragen, meldingen, enzovoort via de website (zie grafiek 2). Maar, we zien ook dat alternatieve circuits zoals het politieke meldcircuit blijven bestaan en het belang ervan voor bepaalde burgervragen en –meldingen zelfs toeneemt (zie infra).



Grafiek 2: Evolutie in het aantal zaken, ingediend in het midoffice (bron: stad Genk)

De medewerkers van de technische diensten stellen het volgende over de populariteit van de kanalen:

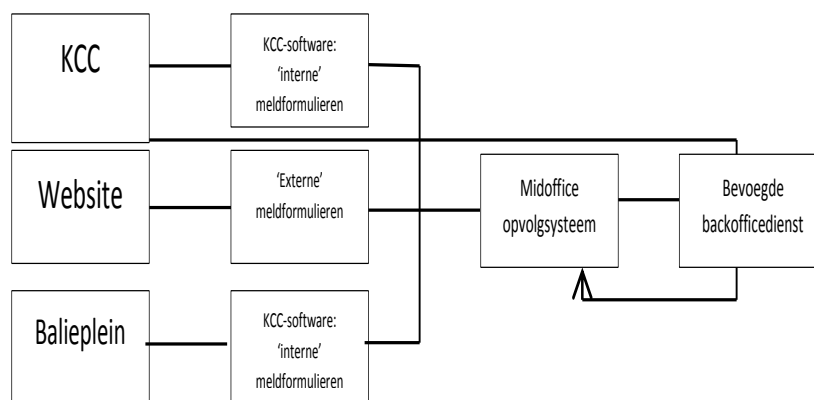
- De dienst reiniging en verkeerssignalisaties voelt de verschuiving van de eigen telefoon naar het centrale KCC. Het KCC is het meest gebruikte kanaal maar veel meldingen komen nog rechtstreeks binnen via de telefonische lijn van de dienst zelf, hun e-mailadres en via fysieke contacten tussen de medewerkers in de straat en de burger.
- De dienst wegenwerken merkt op dat steeds meer meldingen via de gestructureerde kanalen bij hen terecht komen. Daarnaast krijgen ze ook nog e-mails met meldingen; bijvoorbeeld vanuit de wijkbureaus.

- De dienst groenbeheer merkt op dat het KCC steeds meer meldingen in het midoffice registreert maar dat dat KCC ook nog burgers rechtstreeks naar de dienst doorschakelt. De dienst krijgt ook meldingen doorgestuurd van politici via e-mail.

➤ **De intake en dispatching**

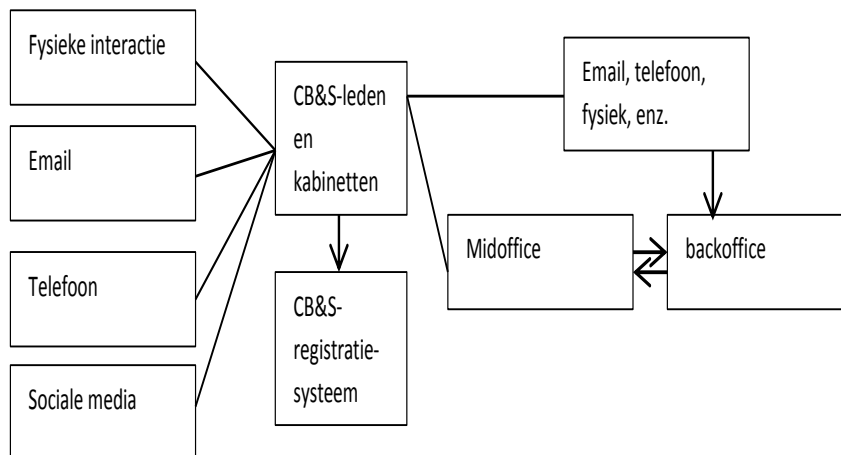
De dispatching heeft betrekking op de route die de melding aflegt alvorens bij de bevoegde backofficedienst te belanden.

- Dispatching vanuit de GIDS – kanalen: meldingen belanden via een gestroomlijnd circuit bij de technische diensten. Deze kanalen worden ondersteund door dezelfde digitale formulieren. Een andere mogelijkheid is dat de technische diensten de melding zelf in het midoffice registreren (zie figuur 11).



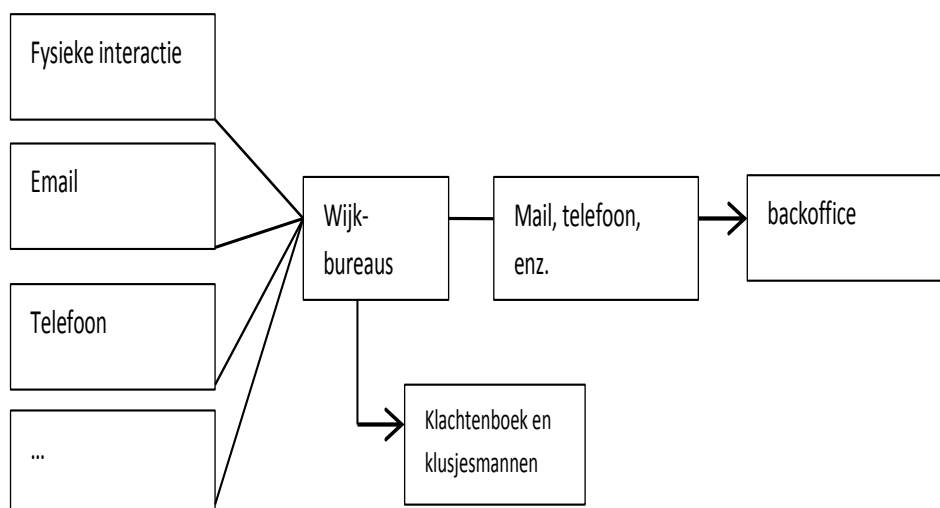
Figuur 11: De dispatching van meldingen vanuit de GIDS-kanalen naar de backoffice

- Dispatching vanuit het CB&S: in sommige gevallen registreren de kabinetten de melding in hun eigen softwaresysteem. In andere gevallen volgt meteen een registratie in het midoffice of wordt de melding overgemaakt via e – mail of telefoon, zoals geïllustreerd in onderstaande figuur 12.



Figuur 12: De dispatching van meldingen via de leden van het CB&S naar de backoffice

- Dispatching vanuit de wijkbureaus: meldingen worden door de wijkmanagers aan de bevoegde backoffices doorgegeven op verschillende manieren, bijvoorbeeld via e-mail of telefoon. De wijkmanagers maken geen gebruik van de meldformulieren in het midoffice. Sommige meldingen worden meteen opgelost door de klusjesmannen in de wijkbureaus. Deze meldingen worden in een klachtenboek geregistreerd en niet in het midoffice, zoals geïllustreerd in onderstaande figuur 13.



Figuur 13: De dispatching van meldingen via de wijkbureaus naar de backoffice

➤ De interpretatie van meldingen

In steeds meer gevallen interpreteren KCC – medewerkers de gemelde problemen. Ze voeren het intakegesprek en structureren dat gesprek aan de hand van formulieren. De burger kan diezelfde

formulieren via de website invullen. De KCC- of baliepleinmedewerker indiceert de aard van de melding en opent dan het formulier met het betreffende meldtype. Voor bepaalde meldingen is er nog geen formulier: de medewerkers verbinden dan door met de backofficediensten of verzorgen toch de intake en spelen die gegevens per e-mail door. Bij de registratie krijgt elke melding een nummer toegewezen. Met dat referentienummer kunnen burgers de stand van de afhandeling opvolgen. Niet elke melding resulteert in een registratie. De KCC – medewerkers maken een beoordeling:

“Een mevrouw meldde dat de bomen in haar straat ziek waren. Maar i.p.v. een melding in te geven, heb ik dan wel naar mijn collega gebeld op de groendienst en gezegd: is dat normaal dat de bladeren van platanen nu vallen? Ja zegt ze. En dan zeg ik: ok, dat is uw ding, wil je die madam dat even uitleggen? Dat heeft geen zin dat ik een melding daarvan maak. Je moet dat een beetje beoordelen.” (KCC-medewerker, 2014)

In een aanzienlijk aantal gevallen gebruikers burgers of interne medewerkers de formulieren niet om een bepaalde melding te registreren. In dergelijke gevallen gebeurt het interpretatieproces van het probleem volgens de volgende patronen:

- Gegevens worden genoteerd op een briefje, in een klachtenboek, op e-mail of onthouden en vervolgens mondeling of via andere wegen doorgegeven aan de backoffices.
- De opvraging van meldgegevens aan de melder verloopt, buiten het GIDS – circuit, altemeerend op een gestructureerde of niet – gestructureerde wijze.

➤ De behandeling van meldingen

Welke werkwijze ontvouwt zich nadat de intake heeft plaatsgevonden?

- Meldingen die tijdens door de KCC- of baliepleinmedewerkers via de formulieren in het midoffice zijn geregistreerd, krijgen een verdere behandeling in dat midoffice. De leidinggevenden van de diensten vullen een volgende reeks formulieren in, bijvoorbeeld aan welke ploeg ze de melding toekennen. Dat resulteert in een werkopdracht die wordt meegegeven aan de medewerkers.
- Niet alle meldingen belanden in het midoffice. De afweging bij de technische diensten om dat al of niet te doen, heeft betrekking op verschillende aspecten, bijvoorbeeld de omvang van de melding maar ook de werkmethodeken in het KCC bepalen het aantal in het midoffice geregistreerde meldingen (zie infra en onderstaand citaat).

“Er zit niet dadelijk een lijn in. Ik denk vooral aan de omvang ook van de melding. Soms krijg ik een mailtje en is het iets kleins en dan mail ik dat naar één van de collega’s en vraag ik: ga eens kijken. Ok, en dan heb ik het niet in de midoffice gestoken. Voor mij is het dan snel afgehandeld.” (KCC-medewerker, 2014)

➤ Statuscommunicatie en de opvolging van meldingen

Om de transparantie van de meldprocessen te verhogen zijn de volgende stappen in het midoffice ingebouwd:

- Medewerkers moeten op bepaalde momenten een processtatus indiceren. Op die manier wordt de stand van de behandeling inzichtelijk gemaakt. De medewerkers van het KCC kunnen die status consulteren via hun software en communiceren naar de burger en de status wordt ook getoond op de persoonlijke internetpagina van burgers op de website.
- Op de online meldformulieren kan de burger ervoor opteren om op de hoogte te blijven van de behandeling van zijn melding. De burger moet dan zijn e-mailadres registreren.
- Backofficemedewerkers van de technische diensten zijn bij een aantal beslispunten verplicht om de burger te informeren over de genomen beslissing. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de beslissing om geen (onmiddellijk) gevolg te geven aan een bepaalde melding.

De mate waarin de transparantiedoelstellingen worden gerealiseerd staan of vallen met de mate waarin de medewerkers het midoffice gebruiken. Op dit punt oogt het bilan dus dubbel: niet alle meldingen belanden effectief in het systeem. De mate waarin er dan nog terugkoppeling is, hangt af van de mate waarin medewerkers uit eigen initiatief per e-mail of telefonisch terugkoppelen.

De kwaliteit van terugkoppeling is afhankelijk van de medewerkers, bijvoorbeeld de verwoording en uitgebreidheid van de motivering bij beslissingen inzake de behandeling van meldingen. Over de kwaliteit en het nut van die terugkoppeling zijn de meningen verdeeld:

- Meerdere medewerkers vinden de verplichte terugkoppeling tijdsintensief en beschouwen dat als onnodig. Ze zijn niet altijd en allemaal overtuigd van het nut van geschreven (of getypte) motiveringen bij bepaalde beslissingen.

“En de mensen krijgen dat mailtje met mijn antwoord. Dus je moet inderdaad wel een beetje opletten hoe je dat formuleert. Daar steek je soms wel wat tijd in. Om er een mooi verhaaltje van te maken. En dan zullen mensen soms weer eens reageren van: ik heb dat teruggekregen en ik ben niet akkoord of zo. Dan gaan we verder in discussie.” (diensthoofd van de dienst wegenwerken, 2014)

- Meerdere actoren evalueren de kwaliteit van de motiveringen in de terugkoppeling naar de burger nog als ondermaats. Met name de burgemeester beklagt zich over het feit dat motiveringen nog onduidelijk zijn en dat beslissingen onvoldoende worden geduid en burgers bijgevolg met hem contact opnemen.

➤ Rapportage

Via procesgestuurd werken wil het management beter zicht krijgen op de outputs, bijvoorbeeld het aantal behandelde meldingen. De realisatie van die doelstellingen hangt samen met de mate waarin meldingen effectief in het midoffice worden geregistreerd:

- Niet alle meldingen belanden in het midoffice. Dat affecteert de kwaliteit van de rapportage. De uit het midoffice gedestilleerde cijfers zijn niet volledig en correct. Ze geven een verkeerd beeld over het aantal behandelde meldingen.
- Tot vandaag zijn de rapportagecijfers door het management nog niet actief gebruikt om de werking, bezetting en efficiëntie van de technische diensten te monitoren en te evalueren. In die zin ontbreekt er een stimulans voor de backofficediensten om alle meldingen consequent in het midoffice te registreren.

4.1.3 Analyse van de handelingspatronen op het uitvoerende niveau

De GIDS – reorganisatie introduceerde nieuwe manieren van werken in de organisatie. Op het uitvoerende niveau komt de mate waarin deze nieuwe manieren van werken effectief hebben geleid tot nieuwe geïnstitutionaliseerde praktijken tot uiting. We vatten de inzichten samen in tabel 36.

Nagestreefde werkwijze	Reële manier van werken
Ontkoppeling van front- en backoffice	Deels en in toenemende mate gerealiseerd: toenemende registratie van meldingen in het KCC, via de snelbalies of de website; maar: <ul style="list-style-type: none"> - KCC verbindt de melder nog door naar de backofficedienst - Technische diensten vervullen nog in aanzienlijke mate een frontofficefunctie via andere dan de GIDS-kanalen
Intake via de GIDS-kanalen	Populariteit van de GIDS-kanalen neemt toe maar andere kanalen spelen nog een significante rol. Er bestaan nog parallele circuits die niet verlopen volgens de GIDS-principes.
Uniforme registratie in het midoffice	Steeds meer meldingen belanden in het midoffice maar een significant aantal meldingen blijft buiten het systeem. We zien nog andere systemen, naast het midofficesysteem (zie infra en supra, bijvoorbeeld: klachtenboek in de wijkbureaus).
Gebruik van de formulieren	Gebruik van de formulieren via de gestructureerde GIDS-kanalen en in variërende mate in de technische diensten. Geen of beperkt gebruik bij belangrijke intakeactoren, i.e. wijkbureaus en kabinetten.

Tabel 36: Vergelijking van de beoogde en opgelegde manieren van werken en de reële uitvoeringspraktijken

De analyse van handelingspraktijken op de werkvloer levert drie basisvaststellingen op:

A. De uitvoering ligt in de lijn met de GIDS – principes

Uitvoeringspraktijken tonen dat de GIDS – principes ten dele worden toegepast op de werkvloer. Er belanden steeds meer meldingen in het midoffice, de intake van meldingen gebeurt steeds meer langs de gedefinieerde GIDS – kanalen, de frontofficefunctie van de technische neemt af, enzovoort. Er is sprake van een groeiscenario met een toenemende toepassing van GIDS – principes, waarbij een

aantal afwijkingen kunnen verklaard worden omdat er nog bepaalde e-mailadressen en telefoonnummers doorgeschakeld moeten worden naar het KCC, omdat burgers nog meer attent moeten gemaakt worden op de mogelijkheden van het e-loket, omdat de wijkbureaus nog meer attent moeten worden gemaakt op de mogelijkheid om de meldingen, via het midoffice, aan de technische diensten te bezorgen. Dit perspectief domineert in de interne evaluatie van de GIDS – reorganisaties maar het klopt maar ten dele (gegeven B).

B. De uitvoering wijkt af van de gedefinieerde en opgelegde processen, systemen en structuren
Onze analyse wijst op een aantal afwijkingen die niet uitsluitend kunnen verklaard worden vanuit voorgenoemd perspectief. Kenmerkend zijn het bestaan van parallelle registratiecircuits (bijvoorbeeld het politieke meldcircuit) naast de GIDS – kanalen die nog een significante rol spelen en waarvan het belang nog toeneemt, kanalen en actoren zoals de wijkbureaus die geen reflex hebben om meldingen via de midofficeformulieren te registreren en te dispatchen, dat ook in de technische diensten een aanzienlijk aantal meldingen niet in het midoffice worden geregistreerd, enzovoort. Dergelijke praktijken kunnen we niet verklaren vanuit het argument “dat de diensten nog moeten wennen aan het nieuwe systeem”. Ze wijzen op andere zienswijzen bij de basis van de organisatie over hoe het werk moet worden uitgevoerd (zie infra).

C. De uitvoering als autonoom niveau waarop nieuwe manieren van werken tot stand komen
Een derde vaststelling is dat er op het uitvoerende niveau nieuwe manieren van werken tot stand komen. De opgelegde en gedefinieerde sjablonen van werken omspannen immers niet de gehele set aan activiteiten en taken op het uitvoerende niveau en de ontwerpprincipes, systemen, processen en structuren laten een zekere ruimte van handelingsvrijheid en autonomie over aan de uitvoerende medewerkers. Op het uitvoeringsniveau ontstaan m.a.w. bottom – up ontwikkelde manieren van handelen en werken en dat werkt door op de interactie tussen ICT en organisatie. We schetsen een aantal inzichten:

- Het gebruik van het midofficesysteem leidt tot nieuwe manieren van werken die afwijken van wat werd beoogd via de GIDS – reorganisatie. Medewerkers gebruiken het midoffice maar anders dan bedoeld:
 - In één uitvoerende dienst doorloopt één medewerker meteen het ganse behandelproces in het midoffice tot en met de afhandeling, terwijl de melding in de praktijk nog niet is afgehandeld. Hij vermijdt daarmee dat bepaalde meldingen in *time out* komen te staan.
 - In het veiligheidshuis registreren medewerkers de melding niet in naam van de melder (die de melding maakte t.a.v. een gemeenschapswacht) maar in naam van het

veiligheidshuis. Terugkoppeling verloopt daardoor niet naar de melder maar naar het veiligheidshuis.

- De werking van het KCC is partieel afhankelijk van op de werkvloer ontwikkelde processen en manieren van werken. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de wijze waarop de KCC-medewerkers de productfiches up – to – date houden en de wijze waarop de KCC-medewerkers informatie verzamelen bij de diensten. Dat gebeurt op basis van *bottom – up* ontwikkelde processen en werkwijzen. Het dienstverleningsniveau van het KCC is daarom deels afhankelijk van deze bottom-up ontwikkelde werkmethodeken. Dat is bijvoorbeeld het geval voor meldingen die niet onder de bevoegdheid van de stad vallen. De KCC – medewerkers engageren zich ook om de burger met dergelijke meldingen te helpen.

“Ik begin hoe langer hoe meer de burger ernaar door te verwijzen naar www.infrax.be, en dan zeg ik: ‘ga naar daar, en dan kan je uzelf helpen eigenlijk’. Tenzij het een heel oud mens is, die zeggen soms: ‘Ja, maar ik heb geen computer’. Maar dat zijn die uitglijertjes. Dat is niet wit-zwart die dienstverlening. Dat is geen exacte wetenschap.” (KCC-medewerker, 2014)

4.2 Structurerende organisatiekenmerken op het uitvoerende niveau

Hoe kunnen we de vastgestelde handelingspatronen op het uitvoerende niveau verklaren vanuit organisatiekenmerken? Die vraag staat centraal in deze paragraaf.

4.2.1 Interpretatieve schemata op het uitvoerende niveau

Welke denkkaders, overtuigingen en assumpties zien we op de werkvloer? In welke mate wijken die overtuigingen af van de denkkaders die aan de basis lagen van de nieuwe geïmplementeerde structuren en systemen? We maken de volgende vaststellingen:

- *Interpretatieve schemata convergeren met de in systemen en structuren geprogrammeerde schemata:* het effect is dat uitvoeringspraktijken overeenstemmen met beoogde en opgelegde manieren van werken, dat ICT – systemen zoals het midoffice worden gebruikt zoals bedoeld, enzovoort. Er is dus in zekere mate een gedeelde cultuur tussen het management en uitvoerende medewerkers die de opgelegde sjablonen en manieren van werken aanvaarden.
- *Interpretatieve schemata wijken af van de in structuren geprogrammeerde schemata:* het effect is dat uitvoerende actoren het werk anders uitvoeren dan bedoeld en beoogd werd door het management. Verklaringen daarvoor zijn te zoeken in het feit dat uitvoerende medewerkers niet zijn overtuigd van het nut van registraties in het midoffice, uitgebreide terugkoppeling, het nut van de managementinformatie die het midoffice moet opleveren, omdat ze de registraties in het midoffice en de procesgestuurde manier van werken als tijdsintensiever evalueren dan de oude

manieren van werken of omdat de procesgestuurde manier van werken volgens medewerkers negatieve effecten met zich meebrengt. Tabel 37 duidt deze vaststelling met meerdere voorbeelden.

- *Uitvoerende actoren ontwikkelen op basis van hun overtuigingen zelf werkmethodeken:* dat gaat over activiteiten en taken waarvoor van bovenaf gaan regels of procedures werden opgelegd. In die gevallen spelen de interpretatieve schemata van uitvoerende actoren een belangrijke rol in hoe die activiteiten en taken worden afgehandeld. Een goed voorbeeld is de werking van het KCC. In dat KCC is er een doorwerking van de persoonlijke overtuigingen en zienswijzen van de KCC-medewerkers op het dienstverleningsniveau. Dat komt tot uiting met betrekking tot hoe sommige medewerkers de burger verder helpen, ongeacht de inhoud van zijn vraag en de afwezigheid van een link tussen die vraag en het productenaanbod van de stad.

“Je kan daar natuurlijk ook in uitglijden. Je kan daar te ver in gaan. Van: ‘ik ga dat voor u opzoeken’. Wij hebben er zo een paar die supervriendelijk zijn, die te behulpzaam kunnen worden. Dat moet je echt wel een beetje bijsturen. Je kan zeggen: ‘ik zal eens zoeken of er nog een hotel vrij is voor u’. Dat is uw taak niet als stadsbestuur.” (KCC-medewerker, 2014)

Interpretatief schema op het uitvoerende niveau	Effect
<ul style="list-style-type: none"> - Initieel geen geloof in de meerwaarde van het KCC of de snelbalies als losgekoppelde frontoffices - Overtuiging wijzigt, KCC voert kwalitatieve intake uit, houdt telefoons bij de diensten weg, reduceert de werklust, volgens een groep van uitvoerende medewerkers 	<ul style="list-style-type: none"> - Toenemende proactieve informatieaanlevering vanuit de technische diensten t.a.v. het KCC waardoor dat KCC haar doelstellingen beter kan realiseren
<p>Variërende overtuigingen bij de technische diensten inzake de meerwaarde van de registratie van (alle) meldingen in het midoffice:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Meerdere uitvoerende medewerkers beschouwen registraties als tijdsintensiever dan de oude manieren van werken - De registratie van elke banale en snel opgeloste melding biedt geen meerwaarde 	<ul style="list-style-type: none"> - Een groot aantal meldingen belanden niet in het midoffice - De waarde van de managementinformatie neemt af - Het systeem biedt geen overzicht van de status van alle meldingen - Processen verlopen niet gestroomlijnd
<p>Overtuigingen bij de wijkbureaus inzake de registratie van meldingen in het midoffice:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De oude manieren van werken, i.e. dispatching van meldingen naar de technische diensten waren effectief en hoeven niet te veranderen 	<ul style="list-style-type: none"> - Parallele dispatchingscircuits, naast het midoffice, blijven bestaan
<p>Overtuigingen bij de technische diensten inzake het nut van uitgebreidere terugkoppeling en motivering aan de burger:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De technische diensten zijn niet overtuigd van het nut van uitgebreide terugkoppeling en beoordelen dat als onnodig en tijdsintensief - De technische diensten zijn overtuigd van het feit dat informele <i>face-to-face</i> verantwoording beter is dan de als door hen formeler gepercipieerde digitale motivatie en verantwoording via het midoffice 	<ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteit van de terugkoppeling wordt door groepen van actoren gecontesteerd (zie bijvoorbeeld de burgemeester)
<p>Overtuigingen bij de technische diensten inzake het nut van managementinformatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Meerdere leidinggevenden van de technische diensten en hun uitvoerende medewerkers zijn niet overtuigd van het nut van de managementinformatie die de registraties in het midoffice opleveren 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen urgentie om alle meldingen in het midoffice te registreren
<p>Overtuigingen bij de wijkbureaus: procesgestuurd werken kan leiden tot een te eenzijdig perspectief op hoe de organisatie omgaat met burgermeldingen, namelijk door die signalen te verkappen tot oplosbare problemen volgens een procesgestuurde methodiek. Volgens hen houdt procesgestuurd werken het risico in dat de stad te veel in de positie treedt van een bestuur dat alle problemen zelf wil oplossen, zonder of bijvoorbeeld in coproductie met de burger, en dat de rijkheid van bepaalde meldingen wordt genegeerd door de procesgestuurde methodiek.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Geen urgentie om alle meldingen in het midoffice te registreren

Tabel 37: Overzicht van de interpretatieve schemata op de werkvloer en het effect daarvan op uitvoeringspraktijken

4.2.2 *De verdeling van hulpbronnen op het uitvoerende niveau*

De autonomie van de technische diensten is sinds de GIDS – reorganisatie afgenomen. Er gaan nu sterkere impulsen uit van de top op de manieren van werken op de werkvloer. Desondanks zien we afwijkende manieren van werken en diensten die zich niet volledig conformeren aan de opgelegde manieren van werken. Hoe kunnen we die dubbelzinnigheid verklaren vanuit de verdeling van hulpbronnen in de organisatie?

- Het GIDS – traject confronteerde de diensten met nieuwe structuren zoals het KCC die meldingen in het midoffice registreren. Dat werkt door op de afhankelijkheidsrelaties tussen de backoffices en de frontofficestructuren. De technische diensten zijn nu afhankelijk van de informatie uit de losgekoppelde frontoffices zoals het KCC en de snelbalies. Dat grijpt in op hun positie. Wanneer het meldingen betreft die door het KCC zijn geregistreerd, heeft de technische dienst geen andere keuze dan het midoffice te gebruiken, want anders komt de kwaliteit van hun basisprocessen onder druk te staan, bijvoorbeeld door de geregistreerde meldingen van het KCC in het midoffice niet te behandelen. Wanneer de melding echter niet werd gemaakt via de GIDS – kanalen, beschikken de diensten over de vrijheid om die meldingen buiten het midoffice te houden. Het voorgaande verklaart ten dele waarom niet alle meldingen in het midoffice belanden.
- Het formele mandaat van de afdeling ontwikkeling dienstverlening om de toepassing van de GIDS – principes in de organisatie op te volgen, te controleren en de procesgestuurde werking uit te bouwen heeft een effect op het handelen op de werkvloer. Vooral de wijze waarop de afdeling met dat mandaat omgaat en de persoonlijke stijl van de medewerkers zijn van belang. Diensten worden niet streng terecht gewezen maar worden gevraagd uitleg te geven over meldingen die nog niet zijn afgehandeld in het systeem, waarom ze bepaalde informatie niet aan het KCC doorgaven en niet alle meldingen in het midoffice registreren. Op basis van de motiveringen van de diensten stelt de afdeling ontwikkeling dienstverlening verbeteracties voor of communiceert zo over het belang van systematische registratie van alle meldingen of meer complete motiveringen t.a.v. de burger. Deze ‘softe’ aanpak heeft als effect dat diensten overtuigd geraken van de GIDS-principes, het gebruiksnut van het systeem verhoogt vanuit het perspectief van de technische diensten, maar stoot ook op limieten. Het leidt in sommige diensten niet tot een bijsturing van hun gedrag. Daarenboven zijn de controles nog niet systematisch ingevoerd. Dat verklaart ten dele het afwijkende gedrag in de technische diensten. Het mandaat van stafdiensten en de invulling van dat mandaat speelt dus een rol.
- Ondanks het feit dat het politieke niveau een sterke verdediger is van de GIDS-principes houdt het tegelijkertijd een alternatief registratiecircuit in stand. Dat kan ten dele verklaard worden

vanuit de verdeling van hulpbronnen. Politici hebben belang bij hun eigen meld- en registratiecircuit: ze kunnen problemen oplossen voor die burger, worden geconfronteerd met de problemen van burgers, beschikken over contactgegevens van burgers, systematisch bijgehouden in hun systeem wat niet onbelangrijk is vanuit electorale belangen. Het is dus een instrument ten dienste van hun politieke activiteiten. In de ambtelijke organisatie duikt echter de vraag op of het nodig is om een alternatief ICT – systeem in stand te houden in de politieke kabinetten. Uit de analyse duiken een aantal redenen op waarom politici dit systeem blijven gebruiken:

- Het privacy – aspect: burgers melden problemen die vaak persoonlijk van aard zijn, zeggen zaken in vertrouwen tegen politici. Het politieke ICT – systeem met beperkte toegang voor andere de ambtelijke organisatie beschermt die privacy.
- Het midofficesysteem is nog niet klaar om complexe vragen en meldingen systematisch te registreren en te behandelen. De burgemeester merkt op dat hij vaak geconfronteerd wordt met meervoudige en complexe vragen van burgers. Volgens hem is het midoffice en de procesgestuurde manier van werken nog niet in staat om die vragen en meldingen op het ambtelijke niveau in het midoffice te capteren. Dat legitimeert de registratie van meer complexe en meervoudige vragen in een alternatief ICT – systeem maar voor de simpele meldingen geldt deze argumentatie niet en daar zien we engagement bij het politieke niveau om deze meldingen in het midoffice te registreren. Toch is er ook voor deze meldingen zeker voorbehoud. Dat vloeit voort uit twee argumenten:
 - *De kwaliteit van de dienstverlening van het ambtelijke meldcircuit*: het is van belang voor politici dat, wanneer zij zich engageren om eenvoudige burgermeldingen door te geven aan hun administratie, die meldingen effectief worden behandeld, opgelost of er minstens kwalitatieve terugkoppeling is naar de burger over de genomen beslissing. Voor de burgemeester is die kwaliteit van terugkoppeling nu nog onvoldoende. Dat vormt een argument om de terugkoppeling bij bepaalde meldingen nog vanuit de politieke kabinetten te organiseren.
 - De tweede reden is technisch van aard. Politici vinden het belangrijk dat de betrokkenheid en inspanning van de politici m.b.t. het oplossen van het gemelde probleem zichtbaar is tijdens de interactie met en terugkoppeling naar de burger. Het midofficesysteem laat dit nog onvoldoende toe.

“Ik vind dat de burger mag weten dat ik iets gedaan heb. Want vaak is dat omdat men mij aanspreekt op café, en ik heb mijn iPad en geef dat dan onmiddellijk in mijn systeem in en dan wordt dat afgehandeld. En die man krijgt ook een reactie. Ik vind het belangrijk dat als ze mij aanspreken, dat ze weten dat ik daar iets mee gedaan heb. Dus dat moet ook ingebouwd worden in de midoffice.”
(burgemeester, 2014)

4.2.3 Normen en regels op het uitvoerende niveau

Medewerkers van de technische diensten zijn in algemene zin minder enthousiast over de doorwerking van de GIDS – reorganisaties dan andere groepen van actoren in de organisatie (groepen van managers, stafmedewerkers, enzovoort) en dat structureert hun gedrag (zie supra). In deze paragraaf identificeren we (in)formele regels en normen, die dominant zijn op het uitvoerende niveau, als verklaringen voor het handelen van uitvoerende actoren.

Een eerste aspect is het profiel en de cultuur van de technische diensten. Medewerkers van deze diensten zijn vooral gericht op de uitvoering van het werk, bijvoorbeeld het herstellen van infrastructuur in de straat. De administratieve organisatie en aansturing van hun werk wordt als bijkomstig of als een last gezien. Niet de wijze waarop het werk wordt georganiseerd maar de uitvoering ervan primeert vooral bij de technische diensten. Het enthousiasme waarmee andere actoren en lijndiensten de procesgestuurde manier van werken en het midoffice omarmen, is in minder mate aanwezig bij de technische diensten (“het oude systeem werkte ook”, “is al dat terugkoppelen nodig?”, “het kan ook zonder dat systeem”).

“De meesten zijn meer bezig van: ‘allemaal taken, en dan hebben we dat digitale, en dan sorteren we dat en dan gaan we eraan beginnen’. Je moet niet gaan vragen: ‘hoeveel meldingen heb je er deze week gedaan? Wat is uw hoogste score van de maand of zo?’. Daar zijn ze minder mee bezig. Ze zijn hier gewoon dat ze dat moeten organiseren, maar uitvoeren he. Uitvoeren, uitvoeren. Ze zullen geen statistieken bijhouden hoor, dat doen ze niet.” (coördinator administratie werkplaatsen, 2014)

Een tweede aspect is de affiniteit van deze diensten, hun leidinggevenden en medewerkers met de inzet van ICT, de inrichting van de werkprocessen en de mate waarin zij kunnen meedenken over dergelijke aspecten. Die affiniteit varieert bij de technische diensten: de affiniteit met procesmatig werken is bijvoorbeeld groter bij de dienst groenbeheer maar duidelijk minder aanwezig bij de dienst wegenwerken. Dat bepaalt mee de openheid t.a.v. initiatieven van bovenaf.

Een derde aspect is hoe in de technische diensten naar de burger wordt gekeken en welke overtuigingen en zienswijzen daar domineren over hoe de burger moet behandeld worden. In die technische diensten heerst er geen cultuur die veel belang hecht aan het tegemoet komen aan alle individuele vragen en gemelde problemen van burgers. Dat staat volgens een aantal medewerkers van de technische diensten op gespannen voet met hoe politici naar meldingen en vragen van

burgers kijken: zij stellen dat politici streven naar een maximale tegemoetkoming aan de wensen en eisen van burgers.

“Mensen zijn veel mondiger geworden. Ze proberen en ze denken dat de burgemeester of de schepen dat wel zal oplossen. Nu, wat wij proberen te doen dat is geen voorgaande te scheppen. Het is gemakkelijk als de burgemeester of de schepen vraagt van: ‘kan dat niet?’ Maar morgen heb je weer zo’n vraag: wat doe je daarmee? Dus wij zijn de constante eigenlijk. Als wij zeggen van: dit is een taak van ons, dat is een kerntaak en dat moeten we ook doen, dan doen wij dat. Er zijn veel dingen zo ja, in de grijze zone. Dan kan je kiezen: doen we het, doen we het niet? Maar wij moeten wel kunnen zeggen: morgen, overmorgen... Dat is de redenering die we opgebouwd hebben en dat is de lijn die we trekken. Je krijgt heel wat vragen om bomen te verwerken, heel wat vragen om inritten aan te passen... Met eigenbelang. En wij zijn er meer voor het algemeen belang. Dat proberen wij te doen. Dan zit je natuurlijk soms in conflict met mensen van bestuur, en beleid, die individuele vragen krijgen, klachten krijgen.” (coördinator werkplaatsen, 2014)

Ondanks de toegenomen monitoring via het midoffice en door de afdeling ontwikkeling dienstverlening, van de behandeling van meldingen in de technische diensten is er nog geen sprake van sanctionering van gedrag dat afwijkt van de GIDS – principes. De controle wordt effectief toegepast maar in beperkte mate. Er moeten nog een aantal rapportages gedefinieerd en geprogrammeerd worden vooraleer meer intensieve controles op de kwaliteit van de rapportage mogelijk worden. De technische diensten zijn op de hoogte van de toegenomen controlemogelijkheden maar vrezen die niet of staan er niet negatief tegenover.

4.3 Technologie als structurerende kracht op het uitvoerende niveau

Hoe structureert het midoffice het handelen van uitvoerende medewerkers? Deze vraag staat centraal wanneer we kijken naar technologie als een structurerende variabele.

4.3.1 De ontwikkelde technologie schept minder ruimte voor handelingsvrijheid

Het midoffice en de wijze waarop de processen in dat systeem werden gedigitaliseerd, werken door op de handelingsvrijheid van uitvoerende actoren. Het verplicht hen bepaalde stappen te doorlopen, op bepaalde tijdstippen terug te koppelen naar de burger, enzovoort. Het structureert dus, meer dan vorige systemen, hun handelen. Dat heeft te maken met de aard van de technologie en de wijze waarop de processen in het systeem zijn gedigitaliseerd:

- De behandeling van meldingen in het midoffice verloopt nu procesgestuurd. Dat wil zeggen dat de verschillende behandelingsstappen in het systeem zijn geprogrammeerd en moeten doorlopen worden. Wanneer de KCC – medewerkers een melding in het systeem registreren, moeten zij bepaalde gegevens invullen, anders kan de registratie niet worden uitgevoerd. Wanneer uitvoerende medewerkers de behandeling van een melding weigeren, dan moeten zij in het systeem verplicht een motivering formuleren, anders kan de melding niet worden afgesloten in het systeem en blijft ze op ‘niet behandeld’ staan.

- Het dwingende karakter van het systeem hangt samen met de ingebouwde controle mogelijkheden in het systeem. De afdeling ontwikkeling dienstverlening kan in het systeem nagaan of de technische diensten effectief overgaan tot de behandeling van de in het systeem geregistreerde meldingen, kan de kwaliteit van de feedback naar de melder bekijken, enzovoort.

Het structurerende karakter resulteert in verschillende effecten en heeft, afhankelijk van actor tot actor in de organisatie, voor- en nadelen. Een voordeel is bijvoorbeeld dat het dwingende karakter leidt tot een vollediger registratie van gemelde problemen in het KCC. Bepaalde gegevensvelden moeten immers worden ingevuld, anders kan de registratie niet worden uitgevoerd. Deze gestructureerde intake komt de efficiëntie ten goede: de gemelde problemen kunnen beter en sneller worden geïndiceerd. Ook de technische diensten erkennen dat. Een nadeel voor de technische diensten is echter dat elke (banale) melding geregistreerd moet worden en alle stappen in het midoffice moeten doorlopen worden. Voor de technische diensten is dat een overbodige tijdsinvestering. Zij zien het nut niet in om elke banale melding te registreren.

Vanuit dergelijke evaluaties ontstaat er op het uitvoerende niveau nieuwe dynamiek. Een belangrijke vaststelling is bijvoorbeeld dat de technische diensten niet alle meldingen in het midoffice registreren. Dat resulteert op zijn beurt in nieuwe effecten. De kwaliteit van de managementinformatie neemt er immers door af. Het geregistreerde aantal meldingen klopt niet met het reële aantal meldingen.

De analyse toont dat het dwingend inbouwen van bepaalde handelingen in het systeem zijn limieten heeft om het gedrag van de uitvoerende medewerkers te sturen. De wijze waarop medewerkers finaal met die verplichting omgaan, blijft cruciaal. Dat komt bijvoorbeeld goed tot uiting in de verplichte verantwoording. De kwaliteit van die verantwoording blijft afhankelijk van wat de medewerkers finaal in het systeem inputten.

4.3.2 De procesgestuurde manier van werken leent zich moeilijk om meervoudige vragen te behandelen

Het structurerend vermogen van de geïntroduceerde systemen is zo groot dat de organisatie dreigt geconfronteerd te worden met een gebrek aan capaciteit om de complexe en meervoudige vragen nog op te vangen. Met name de burgemeester wijst op dit probleem en het wordt ook geïndiceerd door actoren verbonden aan de wijkbureaus. Er is een standaardisering van processen doorgevoerd: meldtypes zijn in kaart gebracht en gekoppeld aan unieke behandelprocessen. Niet alle vragen en meldingen van burgers laten zich in die geprogrammeerde sjablonen vatten. De opgelegde manieren

van werken maken het echter moeilijk om met die meervoudige vragen om te gaan of dreigen dergelijke vragen te reduceren tot een routinematige oplossing binnen de gedefinieerde processen.

“Twee, de complexe vragen lopen vast en komen veel meer bij mij terecht, zeker als het gaat over burgerzaken en complexe elementen van paspoorten en rond vreemdelingenzaken en dergelijke meer, dat komt meer bij mij terecht dan een jaar geleden. Ook domicilie en de dingen die wat moeilijker zijn, die meerdere invalshoeken vragen, die komen meer bij mij terecht, dus dat moet terug. Want, ik heb daar niks mee te maken, ik bedoel, dat moet geregeld zijn door de organisatie. Maar ik voel wel dat daar meer vragen naar komen.” (burgemeester, 2014)

In de organisatie resulteert deze vaststelling in nieuwe dynamiek: actoren framen deze onverwachte neveneffecten en problematiseren ze. Die problematiseringen resulteren in nieuwe ronden van interacties en handelen. In de organisatie komt dat als volgt tot uiting:

- Aarzeling om de procesgestuurde manier van werken eigen te maken (zie de wijkbureaus);
- Aarzeling om de procesgestuurde manier toe te passen op alle vragen en meldingen;
- Nieuwe ronden van reflectie over hoe ICT aan het gestelde probleem kan tegemoet komen (zie het tweede citaat).

“Als wij praten met de diensten dan zeggen wij van: kijk, wij proberen 80% te vatten. Die 20% uitzonderingen, hopelijk zijn er dat maar 5% of 10%, maar zelfs als het er 20 zijn, gaat ons dat niet tegenhouden om er iets rond te doen. En die 20% ja sorry, die doe je maar gelijk vroeger, of daar doe je maar iets anders mee.” (medewerker van de afdeling ontwikkeling dienstverlening, 2014)

“Bijvoorbeeld. Dat zouden we kunnen zeggen: ‘Ok we voegen dat samen in een soort dossier, dat we samen opvolgen en van mekaar weten waar we mee bezig zijn’. Tot we ergens een consensus hebben van een brief waar iedereen aan werkt, één antwoordbrief waar iedereen zijn stukje invult. Of dat zo, in de praktijk nu, snel gerealiseerd gaat zijn is iets anders maar dat zijn één van de dingen die je zou kunnen bedenken natuurlijk. Natuurlijk, dat is een heel complexe zaak, dat is een doorgroeitraject van jaren om stilletjes aan, met pilootdiensten enzoverder te kijken: welke documenten hebben we, hoe kunnen we die al een beetje structureren. En dat gaat over gigantisch veel informatie, waarvan alles op dit moment honderd keren dubbel overal staat. Om dat allemaal uit te zuiveren, de laatste versies en zo. Het idee is redelijk clean, de uitvoering dat zal...” (medewerker afdeling ontwikkeling dienstverlening, 2014)

4.4 De mate van afstemming op het uitvoerende niveau

Op het uitvoerende niveau koppelen we de mate van Alignment aan de convergentie of divergentie tussen de overtuigingen en zienswijzen van uitvoerende actoren enerzijds, en anderzijds de zienswijzen en overtuigingen van de projectactoren en de top van de organisatie.

De analyse toont hoe ICT en organisatie met elkaar interageren op het uitvoerende niveau en resulteert in nieuwe dynamieken en effecten. In relatie tot het midoffice komt dat bijvoorbeeld tot uiting in de wijze waarop één technische dienst alle processtappen in één keer doorloopt of het feit dat de wijkbureaus het systeem niet gebruiken.

Het bilan oogt dubbel, in die zin dat bepaalde praktijken op het uitvoerende niveau overeenstemmen met de beoogde en door het management geformuleerde manieren van werken, maar dat is in een aantal gevallen ook duidelijk niet het geval. De handelingspraktijken hebben een duidelijk effect op de afstemming van ICT en organisatie. Eén effect is dat de managers hun ambities slechts partieel gerealiseerd zien, bijvoorbeeld het streven naar meer en betere managementinformatie wordt niet gehaald. De registraties in het midoffice zijn immers niet volledig en de kwaliteit van de managementinformatie is laag. Het representeert niet het werkelijk aantal behandelde meldingen.

In de organisatie zijn er actoren, bijvoorbeeld: de afdeling ontwikkeling dienstverlening, die dergelijke afwijkingen als een risico beschouwen en dat negatief beoordelen. Vanuit het perspectief van andere actoren is dat echter veel minder het geval en wordt gewezen op hoe afwijkingen in de uitvoering ook tot positieve effecten leiden of vanuit het perspectief van die actoren best begrepen en aanvaard zouden kunnen worden. De simpele vraag of het bijvoorbeeld noodzakelijk is dat elke banale melding een uitgebreid registratieproces moet doorlopen, is legitiem vanuit het perspectief van de werkvloer: de tijdsbesteding neemt immers toe in plaats van af. Vanuit het perspectief van diezelfde actoren is het ook helemaal niet erg dat de managementinformatie in het systeem niet correct is. Fijntjes wijzen die actoren er immers op dat de managementinformatie amper wordt gebruikt. Intrigerend is hoe actoren op de werkvloer, hun van het GIDS – concept afwijkende manieren van werken motiveren vanuit het feit dat ze daardoor de negatieve effecten van procesgestuurd werken neutraliseren. De burgemeester, bijvoorbeeld, wijst er op dat het politieke behandelcircuit van meldingen vandaag nog noodzakelijk is omdat het midoffice niet over de functionaliteiten beschikt om de complexe en meervoudige meldingen en aanvragen geïntegreerd te behandelen. In de wijkbureaus stellen we vast hoe wijkmanagers die nog niet voorziene functionaliteiten in het midoffice opvangen. Eén wijkbureau kreeg van de burgemeester een melding doorgestuurd m.b.t. een sluikstortproblematiek in een park, in beheer van de stad. De wijkmanager besliste de vrouw op te zoeken voor een gesprek en kreeg daar de indruk dat de melder zelf bereid was om de handen uit de mouwen te steken. De wijkmanager moedigde de vrouw aan om een aantal buurtbewoners rond de tafel te brengen en zelf een initiatief voor te stellen om de problematiek aan te pakken. De stad woonde de buurtvergadering bij. Er groeide een klein project uit, getuige onderstaand citaat, waarbij buurtbewoners het onderhoud van het park, ondersteund met materiaal van de technische diensten, zelf beheren.

“En dat is inderdaad, als we dat puur via midoffice hadden laten gaan was dat opruimen bosje punt. Nu geeft dat een gigantische dynamiek. Ondertussen hebben die mensen daar een kunstproject gedaan, is dat meegenomen in de wijktoer en is dat bos opgeruimd.” (wijkmanager, 2014)

Hoofdstuk 6

Comparatieve analyse van Genk en Mechelen

Comparatieve analyse van Genk en Mechelen

In dit hoofdstuk staat de vergelijking van de Genkse en Mechelse meldsystemen centraal. We bestuderen de verschillen en gelijkenissen inzake de interactie tussen ICT- en organisatieveranderingen op de drie niveaus, de kenmerken van de meldsystemen en de evaluaties over de prestaties van de meldsystemen. Daarmee levert dit hoofdstuk een belangrijke bijdrage aan het beantwoorden van de empirische hoofd- en subvragen, die we introduceerden in het inleidende hoofdstuk:

- Welke verschillen en gelijkenissen stellen we vast inzake de structurele, procesmatige en technologische inrichting van de meldsystemen in Vlaamse stadsbesturen?
- Welke effecten genereert de interactie tussen ICT en organisatie in relatie tot de stedelijke meldsystemen en welke verschillen en gelijkenissen kunnen we ter zake vaststellen?
- Kunnen we de verschillen en gelijkenissen inzake de kenmerken en effecten van de stedelijke meldsystemen begrijpen door de toepassing van het Business – ICT interactiemodel?

We starten met een vergelijking van de operationele processen en de ICT-huishouding van de meldsystemen en de gepercipieerde prestaties van die systemen. We bestuderen, bijvoorbeeld, hoe uitvoerende actoren in de beide stadsbesturen de efficiëntie van het systeem beoordelen en welke kenmerken ze in positieve of negatieve zin in verband brengen met hun beoordeling. We brengen in kaart hoe ambtelijke en politieke managers de dienstverlening in relatie tot de behandeling van burgermeldingen beoordelen. De verschillen en overeenkomsten ter zake vormen de afhankelijke variabelen uit het model.

Vervolgens gaan we op de drie niveaus op zoek naar verklaringen voor die verschillen en overeenkomsten, door de interactie tussen ICT en organisatie op die niveaus te vergelijken. We bestuderen op het strategische niveau de verschillen en overeenkomsten inzake de posities van strategische actoren en de wijze waarop zij interfereren in de besluitvorming over de dienstverlening en de ICT-huishouding. Op het projectniveau vergelijken we de sjablonen van projectmatig werken. Welke verschillen en overeenkomsten stellen we vast met betrekking tot de betrokkenheid van actoren zoals de ICT – dienst of de stafdiensten? Wat is de rol van middenmanagers bij de uitwerking van projecten en wat is het effect van de verschillen? Hoe structureren ICT-systemen de projectdynamiek en de interactie tussen ICT en organisatie? We koppelen de vastgestelde verschillen

en overeenkomsten aan inzichten van de percepties over de prestaties van het meldsysteem. Op het uitvoerende niveau gaan we na welke impulsen er uitgaan van uitvoerende actoren op de interactie tussen ICT en organisatie en wat de verschillen en overeenkomsten ter zake zijn? Hoe kunnen we eventuele verschillen en overeenkomsten begrijpen, vanuit de positie van de uitvoerende actoren, hun zienswijzen en overtuigingen en geïnstitutionaliseerde routines en praktijken op dat uitvoerende niveau? Deze en andere vragen staan centraal in dit hoofdstuk.

1. Vergelijking van de Genkse en Mechelse meldsystemen

In de onderstaande paragrafen bestuderen we verschillen en overeenkomsten inzake de structuur, processen en de ICT-huishouding van de meldsystemen.

1.1 De back- en frontoffice van de meldsystemen

We vatten de vergelijkende inzichten met betrekking tot de kenmerken van de backoffices en de frontoffices van de beide meldsystemen samen in tabel 38.

	Genk	Mechelen
Backoffice: basisstructuur	Gelijkaardig: een reeks van teams of technische diensten, ingebed binnen één departement of sector	
Backoffice: mate van uitbesteding	Onderhoudstaken worden in toenemende mate uitbesteed	Uitbesteding van aanzienlijke hoeveelheid onderhoudstaken is doorgevoerd Meldingenbeheer als resttaak voor de technische diensten
Frontoffice: types frontofficeactoren	Organisatiebrede en dienstoverschrijdende intakeactoren: KCC in Genk, centrale onthaal in Mechelen: verschillen in de organisatorische en technologische vormgeving Technische diensten als frontoffice Politici als frontoffice Gedeconcentreerde wijkbureaus als frontoffice: sterker uitgebouwd in Genk Externe meldpunten	
Frontoffice: geselecteerde versus spontaan ontstane meldkanalen	Reeks van gestandaardiseerde GIDS-kanalen versus andere, soms spontaan gegroeide, kanalen	Kanalen worden los van elkaar ontwikkeld, vanuit verschillende zienswijzen. Soms expliciet benoemd als kanaal, soms niet
Mate van kanaalsturing	Sterk: technische diensten als frontoffice zijn een bedoeld uitdovend circuit	Afwezig, beperkte profilering van kanalen
Ontkoppeling tussen front- en backofficefuncties	Sterk doorgevoerd met aandacht voor ICT-matige en procesmatige aspecten voor samenwerking tussen gestandaardiseerde GIDS-kanalen en backoffices: zie de snelbalies en het KCC (sterke regiefunctie op het meldproces) Bottom-up gegroeide afspraken tussen wijkhuizen en backoffices	Aanwezig maar minder radicaal: minder aandacht voor de ICT-matige en procesmatige aspecten van samenwerking tussen losgekoppelde front- en backoffices Bottom-up gegroeide afspraken tussen wijkhuizen en backoffices

Tabel 38: De front- en backoffice van de meldsystemen vergeleken

De technische diensten vormen de backoffice van het meldsysteem:

- De backoffices omvatten administratieve krachten en leidinggevendenden die instaan voor de aansturing van het werk en de administratie (inclusief meldingenbeheer) maar de grote meerderheid van deze diensten bestaat uit technisch personeel, verantwoordelijk voor de publieke infrastructuur en het verhelpen en oplossen van meldingen. Dat laatste vormt in de beide stadsbesturen een substantieel onderdeel van de dagdagelijkse activiteiten van deze diensten. De GIDS-reorganisatie zorgt er in Genk wel voor dat een deel van de meldprocessen (de intake en registratie in het midoffice) steeds meer verschuift naar de frontoffices (KCC, snelbalies) terwijl die frontofficefunctie in Mechelen nog meer bij de technische diensten zelf ligt.
- Er zijn verschillen in de takenpakketten van de technische diensten. Een verschil is dat het groenonderhoud en de reiniging van het openbaar domein (bijvoorbeeld, de reiniging van de wegen) in Mechelen geïntegreerd is binnen één team (het WOT, zie supra). In Genk zijn die taken opgesplitst tussen twee technische diensten (groenonderhoud en reiniging).
- In de beide stadsbesturen zien we processen van uitbesteding in de backoffice van het meldsysteem. Het meldingenbeheer blijft in de beide besturen een taak van de stadsdiensten. De uitbesteding van de onderhoudstaken doet zich het sterkst voor in Mechelen. Dat uit zich onder meer in een lagere personeelsbezetting in de Mechelse technische diensten (zie onderstaande tabel 39).

	Mechelen		Genk
Onderhoud openbaar domein	+/- 30 voltijdse medewerkers - 1 teamchef - 1 administratieve kracht	Dienst wegenwerken	+ / - 65 voltijdse medewerkers - 1 diensthoofd - 1 administratieve kracht
Wijk-onderhoud	+/- 90 voltijdse medewerkers - 1 teamchef - 1 administratieve kracht	Dienst groenonderhoud	+/- 90 voltijdse medewerkers - 1 diensthoofd - 1 administratieve kracht
Verkeers-signalisatie	9 voltijdse medewerkers - 1 teamchef - 1 administratieve kracht	Dienst reiniging en signalisatie	+/- 45 medewerkers - 1 diensthoofd - 1 administratieve kracht

Tabel 39: Vergelijking van de personeelsmatige bezetting van de bestudeerde technische teams en diensten

In de technische diensten en teams van Genk en Mechelen merken we andere evaluaties op over de beschikbare capaciteit om het onderhoudswerk en de meldingen te kunnen uitvoeren en oplossen. In Mechelen wordt de capaciteit door het WOT en het TOOD als ondermaats geëvalueerd. In Genk wordt de capaciteit, in algemene zin, als toereikend ervaren. Dat is niet zonder belang voor de analyse van het meldsysteem. Het verklaart mede waarom er in Mechelen, meer dan in Genk, druk

van onderuit kwam, om het meldingenbeheer te stroomlijnen in een nieuw ICT-systeem Topdesk (zie supra).

- De structurele inrichting van de backoffice is in Genk, op processen van uitbesteding na, vrij stabiel gebleven. In de stad Mechelen merken we sinds het begin van de jaren 2000 een proces van teamvorming, uitbesteding (soms ook *insourcing*), herschikking van taken tussen de teams, de introductie van wijkgerichte onderhoudsteams met gecombineerde taken inzake reiniging en groenonderhoud, enzovoort.

In de beide besturen merken we verschillende actoren op die betrokken zijn bij de intake van meldingen:

- Technische diensten die zelf meldingen registreren en ze vervolgens behandelen. In Genk neemt het belang van de frontofficefunctie van de technische diensten af door een toenemende verschuiving van de intake naar het KCC, de website en de snelbalies of de GIDS-kanalen, maar nog een substantieel deel van de meldingen bereikt de dienst via het eigen telefoonnummer, e-mail of via de onderhoudsmedewerkers (via fysiek contact in de straat).
- Geïntegreerde frontoffices dispatchen meldingen naar de bevoegde backoffices. In Genk vervullen deze, van de technische diensten, ontkoppelde frontoffices een belangrijke rol door een toenemende verschuiving van de intake naar het KCC en de snelbalies. In Mechelen vormen de teams zelf en het 0800-nummer dat aan deze teams verbonden is de belangrijke frontoffice.
- Gedeconcentreerde entiteiten die dispatchen naar de bevoegde backoffices, namelijk de wijk- en dorpshuizen in Mechelen en de wijkbureaus in Genk. In Genk is dit stelsel sterker uitgebouwd (meer mankracht, meer verankerd in de organisatie en de wijken) en vervult het, in vergelijking met Mechelen, een belangrijkere rol als intakeactor en het capteren van signalen en problemen uit de wijken.
- Politici die dispatchen naar de bevoegde backoffices. Dat is het geval voor de beide stadsbesturen.
- Intakepunten die niet onder de controle van de stad zelf vallen, bijvoorbeeld online meldpunten van de Vlaamse overheid die meldstromen naar de stad genereren.

De stad Genk maakte, meer dan Mechelen, een bewuste keuze om een aantal gestandaardiseerde meldkanalen uit te bouwen, namelijk het organisatiebrede klantencontactcenter, de website met meldformulieren, het centrale e-mailadres dat door het KCC wordt beheerd en de snelbalies in het fysieke balieplein. Daarbij is ingezet op kanaalsturing door de reductie van dienstgebonden e-mailadressen, de routering van inkomend telefonisch verkeer vanuit de backoffices naar het KCC en

doorgedreven verwijzingen naar de GIDS-kanalen in de communicatie vanuit de stad. Dit is een eerste voorbeeld van hoe de stad Genk, meer dan Mechelen, werk wil maken van een gestroomlijnd meldsysteem.

Ook de stad Mechelen ontwikkelde nieuwe meldkanalen zoals de mobiele meldtoepassing of het centrale meldpunt, maar deze kanalen positioneren zich naast de oude kanalen, zonder sterke sturing naar bepaalde kanalen. De telefoonnummers en e-mailadressen van het centrale onthaal en de technische diensten blijven evenwaardige kanalen. Ook in Genk vervullen die 'oude' kanalen nog een functie, maar het is de bedoeling deze circuits uit te schakelen.

In de beide besturen zien we van de backoffices ontkoppelde frontoffices, bijvoorbeeld de gedeconcentreerde wijk- en dorpshuizen die in Genk, meer dan in Mechelen, een prominente rol spelen in het capteren van burgermeldingen. Genk opteerde voor een radicale opdeling van front- en backofficefuncties. Dat komt tot uiting in het balieplein en het klantencontactcentrum. Op het balieplein zijn snelbalies verantwoordelijk voor de registratie van meldingen. De medewerkers van de snelbalies zijn fysiek gescheiden van de backoffices en maken ook deel uit van een andere dienst. Hetzelfde geldt voor de telefonische medewerkers van het klantencontactcenter. De ont koppeling in Genk is één van de GIDS-principes, waarbij veel aandacht ging naar technologische en procesmatige ondersteuning van die ont koppeling, i.e. de invoering van procesgestuurd werken en een organisatiebreed midoffice. In Mechelen is de ont koppeling van een andere aard en minder fundamenteel. De stad Mechelen richtte wel een centraal telefonisch meldpunt op, dat als telefonische frontoffice voor alle uitvoeringsteams moet fungeren, maar in de praktijk wordt dat meldpunt bemand door een medewerker van één team. De ont koppeling beperkt zich tot een in omvang kleiner aantal processen en is, in tegenstelling tot de stad Genk, niet organisatiebreed van aard. Bij de 'oudere' vormen van ontkoppelde frontoffices, bijvoorbeeld: de wijkhuizen, is de ont koppeling in de beide besturen doorgevoerd met weinig aandacht voor een adequate ICT-voorziening en de processen. In Genk moet de GIDS-reorganisatie daarop ingrijpen door de meldstromen vanuit deze gedeconcentreerde frontoffices, via het midoffice gestroomlijnd te dispatchen naar de technische diensten. De analyse toont echter dat de wijkbureaus de digitale meldformulieren in het midoffice zeer zelden gebruiken.

1.2 *Gestructureerde versus niet gestructureerde processen*

In de onderstaande tabel 40 vergelijken we de kenmerken van de meldprocessen van beide steden puntsgewijs.

	Genk	Mechelen
Intake	<ul style="list-style-type: none"> - Gestandaardiseerde GIDS-kanalen, bijvoorbeeld het KCC versus andere kanalen, bijvoorbeeld een medewerker in de straat - Gestructureerde intake via de GIDS-kanalen op basis van dezelfde formulieren met een reeks van gegevensvelden die de goede indicering van de melding moeten waarborgen - Formulieren zijn beschikbaar voor andere interne actoren; bijvoorbeeld wijkbureaus - Bottom-up afspraken tussen de backoffices en bepaalde kanalen; bijvoorbeeld wijkbureaus, om de intake uit te voeren - Intakeproces varieert naargelang het kanaal, maar een groter aantal meldingen via een gestandaardiseerde intake 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestandaardiseerde kanalen, bijvoorbeeld online meldformulier, versus andere kanalen, bijvoorbeeld het stadsbrede onthaal - Andere digitale formulieren naargelang het kanaal; bijvoorbeeld mobiele meldtoepassing versus de online meldformulieren - Bottom-up afspraken tussen de backoffices en bepaalde kanalen; bijvoorbeeld wijkbureaus, om de intake uit te voeren - Intake in de backoffices, gestructureerd aan de hand van de Topdeskformulieren - Intakeproces varieert naargelang kanaal: grotere variatie dan in Genk
Dispatching	<ul style="list-style-type: none"> - GIDS-kanalen gekoppeld op organisatiebreed midofficesysteem: digitale dispatching naar bevoegde backoffice - Alternatieve dispatchmedia: e-mailforwards, telefonische doorschakeling, mondeling, enz. 	<ul style="list-style-type: none"> - Digitale kanalen gekoppeld op EGO-CMS-module: digitale dispatching naar bevoegde backoffice - Veelheid aan dispatchstromen vanuit vele kanalen: mailforwards, briefjes, mondeling, telefonisch, enzovoort.
Interpretatie	<ul style="list-style-type: none"> - Interpretatie van de melding aan de hand van midofficeformulieren die organisatiebreed beschikbaar zijn - Niet alle intakeactoren gebruiken die formulieren (zie de wijkbureaus, kabinetten van schepenen, enzovoort) - Meldformulieren laten in de meerderheid indicering van de melding toe 	<ul style="list-style-type: none"> - Interpretatie van de melding aan de hand van voorzetformulieren in de backoffices - Website en gemeenschapswachten: interpretatie via de online formulieren - Indicering van de melding vereist soms extra contactopnames met de melder of extra opzoekwerk. Sterker informatiedeficit bij meer meldingen
Behandeling in backoffice	<ul style="list-style-type: none"> - Registratie en behandeling, in de backoffice, in het midofficesysteem, dat ook GIDS-kanalen ondersteunt: dienstoverschrijdend systeem - Niet alle meldingen belanden in het midofficesysteem, hangt af van het intakekanaal - Afwijkingen op het gebruik van de midoffice (zie infra) 	<ul style="list-style-type: none"> - Registratie en behandeling, in de backoffice, in het Topdesksysteem, los van alle meldkanalen - Koppeling met digitale meldkanalen gepland en geïmplementeerd, kort na onderzoek
Terugkoppeling	<ul style="list-style-type: none"> - Deels geautomatiseerd via het midoffice-circuit - Het systeem dwingt tot terugkoppeling - Meldingen buiten het midofficecircuit: terugkoppeling afhankelijk van de mate waarin medewerkers daartoe initiatief nemen 	<ul style="list-style-type: none"> - Zou een gestructureerd en geautomatiseerd proces kunnen zijn maar is dat in de meerderheid van de gevallen niet: geen koppeling vanuit Topdesk met de website, deels wel statusupdates via de website - Terugkoppeling afhankelijk van de mate waarin medewerkers daartoe initiatief nemen
Rapportage	<ul style="list-style-type: none"> - Geautomatiseerde rapportages via het midoffice 	<ul style="list-style-type: none"> - Automatische rapportage moeten nog in Topdesk geprogrammeerd worden

Tabel 40: De processen van meldsystemen vergeleken

In de beide besturen verlopen de meldprocessen partieel gestructureerd en gedefinieerd, vanuit een beredeneerd en geïmplementeerd ontwerp van de processen op het projectniveau. In Genk is dat meer het geval dan in Mechelen. Een ander belangrijk verschil is dat in Genk, de stroomlijning en structurering van de meldprocessen, veel meer vanuit een organisatiebreed perspectief en vanuit meerdere kanalen heeft toegepast. In Mechelen is er vanuit verschillende projecten en insteken nagedacht over de vormgeving van het meldsysteem. De implementatie van Topdesk, in Mechelen, ging wel gepaard met een oefening om een uniforme en gestroomlijnde dispatching van meldingen, vanuit de verschillende frontoffices naar de technische teams, te realiseren maar de door teamchefs voorgestelde stroomlijning, op basis van een aantal formulieren voor intern (frontoffice-actoren) en extern (voor de burger, via de website) gebruik, met rechtstreeks koppeling aan het Topdeskysteem, werd niet gerealiseerd. Dat leidt tot een partieel gestructureerd meldsysteem, minder sterk dan in Genk en niet vanuit een organisatiebreed perspectief. Dat komt meer in detail als volgt tot uiting:

- De stad Genk ontwikkelde drie gestructureerde intakekanalen (GIDS-kanalen: KCC, online meldformulieren en snelbalies) die zijn gekoppeld op één organisatiebreed midoffice. Het belang van deze kanalen neemt toe in relatie tot het totale volume aan inkomende meldingen. Dat betekent dat steeds meer meldingen uniform worden geregistreerd in het midoffice en vanuit dat systeem worden gedispached naar de bevoegde backoffices, die vervolgens de behandeling in dat midoffice starten. De meldingen die langs deze kanalen de backoffices bereiken, moeten dus niet meer in een ander systeem worden overgetypt.

Een ander element dat getuigt van een sterkere stroomlijning in Genk is dat er per meldtype een uniek intakeformulier werd ontwikkeld. De registratie van de gegevens via dat formulier vormt de kern van de procesgestuurde werking: er is voor de veelvoorkomende meldprocessen een uniek proces gedigitaliseerd in het midoffice.

Nog een ander kenmerk is dat deze formulieren organisatiebreed toegankelijk zijn voor alle intakeactoren, inclusief de wijkbureaus, het veiligheidshuis en de kabinetten van de schepenen en de burgemeester. Dat laat al deze intakeactoren toe om de meldingen in het gestructureerde circuit te registreren. Dat gebeurt echter nog maar partieel (zie infra).

Een laatste element is dat de Genkse organisatie sterker inzet op kanaalsturing van de burger richting de GIDS-kanalen en de bestaande 'oude' kanalen (bijvoorbeeld: e-mailadressen of telefoonnummers van de diensten) supprimeert of routeert naar het KCC. Ook deze maatregel zorgt ervoor dat steeds meer meldingen in het gestructureerde circuit belanden.

- In Mechelen focusten verschillende projecten en ingrepen op de stroomlijning van één kanaal of een onderdeel van het meldproces. De stad ontwikkelde online meldformulieren en de meldgegevens die de burger via deze formulieren registreert, belanden in het EGO CMS (een

component van het websiteplatform, zie supra) en bereiken zo de backoffices. Hetzelfde geldt voor de meldingen van de burger via de mobiele meldtoepassing. Een gelijkaardige bemerking geldt voor het de meldingen per brief maar die belanden in het Docroomsysteem. De intake en de dispatching naar de backoffices verlopen dus via bepaalde kanalen gestroomlijnd. Voorgenoemde systemen zijn echter niet gekoppeld op het Topdesksysteem dat de backoffices gebruiken voor de behandeling van meldingen en dat impliceert dat gegevens, vanuit deze systemen, in het Topdesksysteem moeten worden overgetypt. De stroomlijning van de gegevensuitwisseling tussen ICT-systemen is dus minder sterk dan in Genk, gegeven het organisatiebrede midofficeplatform in Genk.

Een tweede en belangrijk element is dat er in Mechelen veel meer niet gestructureerde intakekanalen zijn. Er is veel minder sturing van de burger naar de gestructureerde kanalen en de gestroomlijnde circuits en burgers contacteren de stad via een groot aantal telefoonnummers en e-mailadressen die beschikbaar zijn op de website. Al deze inkomende meldstromen belanden vervolgens, via diverse wegen, bij de backoffices. Meer doorgedreven kanaalsturing zorgt er in Genk voor dat steeds meer burgers de weg vinden naar het gedefinieerde circuit. In Mechelen is dat gedefinieerde circuit (het centrale meldpunt) minder prominent gekend in en buiten de organisatie. Er wordt bijvoorbeeld niet actief gestuurd naar het centrale meldpunt en bij de implementatie van het centrale meldpunt was er geen oog voor de informatiedoorstroming vanuit het meldpunt naar de bevoegde teams.

Belangrijk is dat de analyse op de werkvloer leidt tot een nuancering van de verschillen inzake de mate van stroomlijning tussen de beide stadsbesturen. Het Genkse gestroomlijnde circuit heeft duidelijk het meeste potentieel om tot een gestroomlijnd meldsysteem te komen, maar een aanzienlijk deel van dat potentieel is nog niet gerealiseerd en staat onder druk door bepaalde praktijken in de uitvoering. De analyse op het uitvoeringsniveau toont in die zin ook sterke overeenkomsten tussen de beide stadsbesturen:

- De burger laat zich niet altijd structureren door de voorziene structuren en systemen van de stad, zoals het Genkse KCC. Ze beschikken bijvoorbeeld nog over telefoonnummers of e-mailadressen van de diensten, bellen en mailen rechtstreeks naar deze diensten. Dat hoeft het gebruik van het gestroomlijnde GIDS-meldcircuit echter niet te hypothekeren, want de technische diensten kunnen de melding zelf in het midoffice registreren. Onze analyse wijst er echter op dat de Genkse diensten dat niet consequent doen en een groot aantal meldingen daardoor niet in de midoffice belanden. In Mechelen daarentegen is de reflex om alle meldingen in Topdesk te registreren, sterk aanwezig in de bestudeerde teams.

- Een tweede vaststelling is dat de Genkse politieke kabinetten of de wijkbureaus in Genk zich niet (ten volle) inschakelen in de logica van de GIDS-reorganisatie. Zij gebruiken de meldformulieren amper om de meldingen die zij ontvangen te dispatchen naar de bevoegde technische diensten. Daardoor blijven niet gestroomlijnde circuits actief. Dergelijke parallelle circuits zijn niet onbeduidend, gegevens het grote aantal meldingen dat deze intakeactoren capteren.

1.3 Verschillen en gelijkenissen inzake de ICT – huishouding van de beide systemen

Welke verschillen en gelijkenissen stellen we vast inzake de ICT – component van de meldsystemen?

Tabel 41 vat de inzichten samen.

	Genk	Mechelen
Backoffice-toepassing	<ul style="list-style-type: none"> - Midoffice als backofficesysteem voor de behandeling van meldingen - Technische diensten ontvangen meldingen in het midoffice of registreren de melding in dat systeem. - Parallele registratie in andere systemen, bijvoorbeeld: Excel of op papier 	<ul style="list-style-type: none"> - Topdesk als backofficesysteem in verschillende teams - Uitvoeringsteams registreren de meldingen consequent in het systeem - Één team implementeert Topdesk en registreert voorlopig nog in Excel.
Digitale link met frontoffice	<ul style="list-style-type: none"> - Midoffice als organisatiebreed systeem - Inkomende post is nog een manueel proces, niet gekoppeld en gedigitaliseerd in het midoffice - Digitaal gelinkt met de GIDS-kanalen - Registratieformulieren organisatiebreed beschikbaar: potentieel van stroomlijning naar één systeem maar potentieel niet volledig benut. Bepaalde intakeactoren gebruiken de formulier niet (zie supra) - Niet digitale meldstromen naar de backoffice - E-mail als dispatchmedium reduceren: speelt vandaag echter nog een rol 	<ul style="list-style-type: none"> - Topdesk als backofficesysteem, los van de frontoffice - Digitale meldkanalen gekoppeld aan een EGO-CMS-module - Post belandt in Docroom - Verschillende kanalen aan verschillende ICT-platformen - Niet digitale stromen naar de backoffice - E-mail als dispatchmedium met belangrijke rol dan in Genk
Vormgeving van de formulieren	<ul style="list-style-type: none"> - Per meldtype ontwikkelde meldformulieren - Meer verplichte gegevens dan in Mechelen 	<ul style="list-style-type: none"> - Per cluster, aparte meldformulieren, meer open formulieren: met automatische determinatie maar niet procesgestuurd per meldtype

Tabel 41: De ICT-huishouding van de meldsystemen vergeleken

1.3.1 Generieke verschillen in de evolutie van de ICT – architectuur

De vergelijking tussen de beide stadsbesturen wijst op verschillen inzake de evolutie richting een meer geïntegreerde ICT-huishouding:

- De beide besturen evolueren van een werking met vele verschillende ICT – systemen of manuele processen, richting een ICT – huishouding met meer organisatiebrede en dienstoverschrijdende systemen en koppelingen tussen systemen. In Mechelen is de proliferatie van verschillende ICT –

systemen, zowel in het verleden als vandaag, groter dan in Genk. Ook het aantal ICT – systemen van verschillende leveranciers is groter in Mechelen. Dat heeft met verschillende elementen te maken. In Genk worden steeds meer processen in het midoffice gedigitaliseerd waardoor aparte backofficesystemen niet meer nodig zijn. Genk beschikt ook al jaren over een geïntegreerd Geografisch Informatie Systeem (GIS), dat dienstoverschrijdend van aard is en de rol van backofficetoepassing vervult voor de processen inzake ruimtelijke ordening. In Mechelen zijn er verschillende ICT-systemen voor deze processen.

- In de beide besturen viel de inrichting van de ICT – huishouding onder de autonomie van de diensten. In Genk gebruikten de technische diensten het zogenaamde memosysteem (of KSM) om meldingen te registreren. In Mechelen was een Accesssysteem in gebruik in een aantal teams. In de beide besturen merken we dat de registratie en behandeling van meldingen nu wordt uitgevoerd in eenzelfde ICT-systeem dat in gebruik is in verschillende technische teams en diensten.
- In de beide stadsbesturen werd de link tussen de backofficediensten en de verschillende frontofficeactoren en de dienstverleningskanalen lange tijd niet ondersteund door digitale koppelingen. Alle meldgegevens bereikten de backofficediensten via e-mail, telefonisch, op briefjes, enzovoort. De registratie ervan in één systeem vond al of niet plaats, afhankelijk van de manieren van werken in de technische diensten.
- In de beide stadsbesturen is er aan de voorzijde geïnformatiseerd. Meerdere kanalen zijn nu ondersteund met een digitaal platform. In Mechelen zijn die frontofficesystemen ontkoppeld van de backofficesysteem en zijn er per kanaal andere ondersteunende systemen. In Genk werd bij het GIDS geopteerd voor een rechtstreeks koppeling van de GIDS – kanalen aan het midofficesysteem. In de toekomst wil de stad ook de andere kanalen (sociale media, papieren briefwisseling, enz.) op dat platform koppelen.
- In de beide besturen is de verdere integratie van de ICT – systemen een basisoptie voor de toekomst. Dat integratiestreven krijgt in de beide besturen echter een andere invulling:
 - De uitdaging in Genk is om het midoffice meer te koppelen op de backofficesystemen die processen ondersteunen die niet in de midofficecomponenten zelf kunnen gedigitaliseerd worden en de verdere koppeling van kanalen op het midoffice. Vandaag werken meerdere diensten met het Geografische Informatie Systeem, bijvoorbeeld voor het verwerken van aanvragen voor milieuvergunningen. De koppeling van dat GIS aan het midoffice is voor de stad noodzakelijk om, bijvoorbeeld, statussen van dossiers uit het GIS te communiceren naar het midoffice.

- In Mechelen zijn pogingen ondernomen om een midoffice te bouwen d.m.v. de introductie van zogenaamde brokers die informatie-uitwisseling tussen verschillende systemen moesten faciliteren. Die pogingen waren echter niet succesvol en de koppeling van ICT-systemen verloopt vandaag via een patroon van één – op – één koppelingen. Inzake meldingen komt dat tot uiting in de geplande koppeling van het websiteplatform aan Topdesk. Dat opent nieuwe perspectieven om informatie over de meldingen in Topdesk terug te koppelen aan de burger. In Mechelen wordt gestreefd naar leveranciersonafhankelijkheid: het is geen basisoptie om, zoals in Genk, in de toekomst te steunen op één leverancier met een organisatiebreed midofficesysteem maar om de verschillende systemen van leveranciers met elkaar te koppelen.

1.3.2 Online interactie met de melder

De beide stadsbesturen beschouwen het internet als een belangrijk kanaal voor hun meldsystemen. In Mechelen komt dat tot uiting in de ontwikkeling van online meldformulieren, de ontwikkeling van een mobiele meldtoepassing en de uitrusting van de gemeenschapswachten met mobiele computers (tablets). De stad implementeerde ook een ICT – platform (EGO CMS) voor het beheer van deze digitale meldkanalen. In de stad Genk wordt de website ook prominent naar voren geschoven als dienstverleningskanaal: het neemt de eerste positie in de kanalenhiërarchie in en de stad zet volop in op de digitalisering van de interactie met de burger, maar met behoud van alternatieve kanalen. De vormgeving van de online meldkanalen en –formulieren is verschillend (zie bijlage 16-19):

- In Mechelen kunnen burgers meldingen inzake het openbaar domein melden via één formulier, waarop ze een aantal gegevens verplicht (bijvoorbeeld: een veld met open omschrijving van de melding, naam, meldcategorie, enzovoort) en vrijblijvend (e-mailadres, locatie van de melding) kunnen registreren. Via de aanduiding van een meldcategorie komt de melding terecht bij het bevoegde backofficeteam. In Genk zijn er voor een dertigtal meldtypes aparte formulieren ontwikkeld met verschillende informatievelden die tot een accurate omschrijving van de melding moeten leiden (zie de bijlagen). De formulieren bevatten meer verplichte gegevensvelden. Inwoners zijn verplicht een adreslocatie door te geven van het gesignaleerde probleem.
- Een tweede verschil is dat de formulieren in Genk intern (kunnen) worden gebruikt, door de medewerkers van het veiligheidshuis, kabinetmedewerkers van schepenen en burgemeester, de medewerkers van het balieplein, de KCC – medewerkers en andere diensten. Dat moet de stroomlijning naar het GIDS-circuit bevorderen. In Mechelen stellen we een grotere variatie vast in de wijze waarop de intake verloopt: bij sommige actoren is die gestructureerd aan de hand

van een reeks van parameters of door gebruik van de online formulieren, bij andere actoren is dat niet het geval en wordt de melder niet systematisch bevraagd over de aard van de melding.

1.3.3 *Verschillende kanalen gekoppeld aan verschillende systemen in Mechelen*

We merken een verschil tussen de beide besturen met betrekking tot de koppeling van de meldkanalen op ICT-platformen. Via de GIDS-reorganisatie wil de stad Genk alle kanalen koppelen op één platform. In Mechelen merken we dat verschillende dienstverleningskanalen op verschillende platformen worden gekoppeld:

- De stad Genk ging bij het GIDS – traject over tot de implementatie van één organisatiebreed midofficesysteem (zie supra) waarop de GIDS – kanalen zijn gekoppeld. Het is de bedoeling om andere kanalen, bijvoorbeeld briefwisseling en sociale media op dit platform te koppelen.
- In de stad Mechelen belanden meldingen per brief in Docroom. Online meldingen, de meldingen via de mobiele toepassing en de tablets van de gemeenschapswachten belanden in het EGO CMS (websiteplatform).
- In beide stadsbesturen zijn er nog dienstverleningskanalen, naast de voorgenoemde kanalen, bijvoorbeeld, de wijk- en dorpshuizen, politici, enzovoort. Meldingen belanden via deze kanalen afwisselend wel en niet in ICT-systemen. In Mechelen worden de meldingen langs deze kanalen via e-mail, telefoon of op briefjes doorgeven aan de backoffices. In Genk is dat ten dele gelijk maar hebben deze kanalen ook intern toegang tot de meldformulieren. Het gebruik ervan varieert echter. De wijkbureaus gebruiken de formulieren amper. Het Veiligheidshuis dan weer wel.

De gevolgen van deze verschillen en gelijkenissen zijn:

- De Mechelse situatie impliceert dat de uitvoeringsteams gegevens vanuit andere systemen en gegevensdragers (briefjes, e-mail, enzovoort) moeten overtypen in het Topdesksysteem. Er zijn immers geen koppelingen tussen het websiteplatform en Docroom enerzijds en anderzijds Topdesk als de backofficesysteem. Daarnaast zijn er vele meldingen die buiten gestroomlijnde circuits de organisatie bereiken, bijvoorbeeld via telefonische contacten met het onthaal. Het gevolg is dat de uniforme behandeling en registratie in één systeem, i.e. Topdesk, sterk afhankelijk is van de mate waarin de uitvoeringsteams alle meldingen in dat systeem registreren en alle meldingen de uitvoeringsteams bereiken. De ICT-dienst bereidde, aan het einde van het onderzoek, de koppeling tussen het websiteplatform en Topdesk voor. Dat zou er voor moeten zorgen dat de gegevensoverdracht tussen deze systemen gedigitaliseerd verloopt.

- In Genk fungeert het midofficesysteem, in tegenstelling tot Topdesk in Mechelen, wel op organisatiebrede schaal. KCC – medewerkers registreren de meldingen in het midoffice en sturen ze voor verdere behandeling door naar de backoffices. De formulieren die de KCC – medewerkers daarvoor gebruiken zijn voor de burger beschikbaar op de website en kunnen ook gebruikt worden door andere interne diensten, bijvoorbeeld de wijkhuizen of politici. Er is op organisatiebrede schaal een systeem ingericht, dat uniforme registratie in één systeem moet faciliteren. Dat is een verschil met de stad Mechelen. In Genk merken we echter dat niet alle meldingen in het midoffice belanden. Bepaalde interne actoren spelen meldingen via e-mail of telefoon door aan de backofficediensten en gebruiken de formulieren dus niet. Daarnaast merken we ook op dat de backofficediensten niet alle meldingen consequent in het midoffice registreren.

2. De kenmerken van de meldsystemen gekoppeld aan de prestaties van die systemen

Hoe percipiëren actoren in de beide stadsbesturen de prestaties van de meldsystemen in hun huidige vorm en welke verschillen en gelijkenissen stellen we ter zake vast?

2.1 Omgaan met burgersignalen: verschillende perspectieven

In de beide stadsbesturen getuigen de ingrepen in de meldsystemen van een reactieve benadering van burgermeldingen. Deze benadering benadrukt dat burgers aangemoedigd moeten worden om problemen te melden, dat de stad deze meldingen serieus moet nemen, zo snel mogelijk een oplossing moet bieden of de burgers minstens op de hoogte moet houden van de behandeling van die melding. Dominant is de volgende idee: *“de burger meldt, de stad lost het op.”*. In de beide besturen zijn er echter groepen van actoren die deze wijze van meldingenbeheer en –behandeling negatief evalueren:

- De supervisor van de technische teams bepleit in Mechelen een proactieve benadering, waarbij de stad de burger zou moeten voor zijn bij de detectie van problemen inzake het openbaar domein. Dat opent een nieuw perspectief op de inzet van ICT. De supervisor verwijst, bijvoorbeeld, naar de potentiële inzet van zogenaamde *track-and-trace* systemen in de onderhoudsvoertuigen, die een effectievere monitoring van het openbaar domein toelaten, waarbij problemen vroegtijdig kunnen gedetecteerd worden en meldingen vermeden kunnen worden.
- Zowel in de Genkse als de Mechelse technische diensten hebben meerdere uitvoerende actoren en middenmanagers van de technische diensten bedenkingen bij de huidige benadering van

burgermeldingen. Ze zijn er niet van overtuigd dat een reactief systeem het juiste perspectief is. Volgens deze actoren zet de prioritaire behandeling van meldingen teveel druk op het dagdagelijkse onderhoud, moeten ze constant planningen bijsturen en ad hoc reageren op elk gemeld probleem. Deze actoren hebben reserves bij de idee van een snelle en effectieve behandeling van elke burgermelding. Deze benadering is volgens hen niet realistisch omdat een reactieve benadering minder efficiënt is dan het planmatig onderhoud, omdat ze niet altijd tegemoet kunnen komen aan elke meldingen en gesignaleerd probleem, omdat het leidt tot toenemende verwachtingen bij de burger en het accent op verantwoording en terugkoppeling naar de burger teveel tijd en capaciteit vereist.

- In Genk is hebben de wijkmanagers fundamentele bedenkingen ten aanzien van de toepassing van procesgestuurd werken op alle meldingen. De reactieve benadering laat volgens deze actoren te weinig opening voor de betrokkenheid van de burger bij het oplossen van de gemelde problemen en verkapt meervoudige burgersignalen tot beheersbare, direct oplosbare problemen, waarbij de complexiteit van het probleem en de achterliggende oorzaken en problemen, worden genegeerd (zie supra). De wijkmanagers spelen een belangrijke rol als frontofficeactor in Genk. Hun alternatieve kijk op de behandeling van meldingen is dus van belang en het verklaart ten dele waarom deze actoren het midoffice niet gebruiken voor de registratie van meldingen.

We vatten deze vier perspectieven op het meldingenbeheer samen in tabel 42: ze tonen de verschillende perspectieven op de inrichting van de dienstverlening, de gewenste veranderingen ter zake en de inzet van ICT.

	Reactieve benadering	Planmatige benadering	Proactieve benadering	Coproductiebenadering
Dominante uitgangspunten	<ul style="list-style-type: none"> - Burgermeldingen zijn belangrijke signalen die een snelle en effectieve oplossing van de stad noodzaken 	<ul style="list-style-type: none"> - De stad moet het publieke domein onderhouden op basis van haar eigen planning 	<ul style="list-style-type: none"> - De stad moet de burger te snel voor zijn - Sterke monitoring van het openbaar domein door de stad zelf 	<ul style="list-style-type: none"> - Burgermeldingen zijn indicatoren van diepgewortelde problemen - De burger moet actief participeren in het vermijden en oplossen van deze problemen
Inrichting van de processen	<ul style="list-style-type: none"> - Vanuit het perspectief of het gemelde probleem van de burger - Beginnend bij het gemelde probleem, eindigend met een opgeloste melding - Transparant, efficiënt, effectief 	<ul style="list-style-type: none"> - Werking van de technische dienst gestuurd vanuit de eigen planning - Meldingen op basis van een ad hoc behandeling 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibele werking, inspeland op de gegevens uit de monitoringstools die sturend zijn voor de uitvoering van het werk 	<ul style="list-style-type: none"> - Dialoog en interactie tussen het bestuur en de burger, gericht op het vinden van oplossingen - De stad faciliteert burgers voor het onderhoud
Rol van technologie	<ul style="list-style-type: none"> - Online kanalen - Gedigitaliseerde processen - Digitale terugkoppeling 	<ul style="list-style-type: none"> - Beperkte rol voor technologie - De uitvoering van het werk primeert, niet de beheersmatige organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Track-and-trace</i> systemen inzetten voor de monitoring 	<ul style="list-style-type: none"> - ICT speelt een secundair belang - Persoonlijke communicatie en interactie zijn primair
Aanhangers	<ul style="list-style-type: none"> - Politieke en ambtelijke top, stafdiensten, groepen van middenmanagers en uitvoerende medewerkers. 	<ul style="list-style-type: none"> - Groepen van middenmanagers en uitvoerende medewerkers in de technische diensten 	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisor (Mechelen) 	<ul style="list-style-type: none"> - Wijkmanagers (Genk)
Evaluatie t.a.v. de reactieve benadering	<ul style="list-style-type: none"> - "Zo hoort het" 	<ul style="list-style-type: none"> - Meldingen interfereren constant onze planning, waardoor we inefficiënter werken - De burger moet wachten tot onze planning de oplossing van het probleem toelaat 	<ul style="list-style-type: none"> - De reactieve benadering is inefficiënt 	<ul style="list-style-type: none"> - De reactieve benadering herleidt signalen van de burger tot snel oplosbare problemen - De stad kan al die problemen niet alleen oplossen

Tabel 42: Vier perspectieven op het meldingenbeheer vergeleken

2.2 *Het dilemma tussen stroomlijnen en openheid*

In de beide stadsbesturen gaat het dominante perspectief van een reactieve benadering gepaard met ICT- en organisatieveranderingsprocessen gericht op de stroomlijning van de meldsystemen. Er zijn echter verschillen met betrekking tot de mate waarmee die stroomlijning is doorgevoerd en de percepties over het effect ervan. Deze verschillen zorgen voor verschillende evaluaties, zowel in als tussen de beide stadsbesturen:

- In de stad Genk is de stroomlijning van het meldsysteem een duidelijk geformaliseerde ambitie, het sterkst doorgevoerd en wordt dat door een groot deel van de politieke en ambtelijke top, stafdiensten zoals de afdeling ontwikkeling dienstverlening, de dienst beleidsplanning en organisatie en een deel van de uitvoerende medewerkers en de middenmanagers als positief ervaren. De basisgedachte is dat stroomlijning leidt tot meer efficiëntie (één systeem, gestructureerde intake, één circuit, enzovoort), effectiviteit (effectieve behandeling van meldingen) en meer en betere terugkoppeling (zie infra) naar de burger en managementinformatie (zie infra). Deze actoren zien in de stroomlijning geen risico voor verminderde openheid van de stad t.a.v. de melder. Integendeel, de profilering van een aantal meldkanalen zorgt ervoor dat burgers de meldkanalen vinden, de stroomlijning zorgt ervoor dat alle meldingen ook effectief behandeld zullen worden en de inzet op meerdere kanalen waarborgt de openheid van de stad.
- Een groep van Genkse actoren heeft vanuit verschillende overwegingen echter bedenkingen bij de doorwerking van een sterk gestroomlijnd meldsysteem op de openheid van de organisatie. Bijvoorbeeld, de burgemeester en de wijkmanagers (zie supra) hebben het gevoel dat de procesgestuurde manier van werken en de stroomlijning tot een afnemende flexibiliteit leiden om complexe vragen van burgers af te handelen. De burgemeester ervaart dat burgers hem meer contacteren met vragen en problemen die eigenlijk op het niveau van de ambtelijke organisatie een antwoord moeten krijgen. De procesgestuurde manier van werken heeft volgens hem als neveneffect dat frontofficemedewerkers het moeilijker hebben om meervoudige, niet onmiddellijk aan processen toewijsbare vragen, effectief te capteren en burgers daardoor sneller bij politici aankloppen.
- Ook in Mechelen wordt de stroomlijning nagestreefd door groepen van actoren. De schepen die het Topdeskproject initieerde, de middenmanagers van de trekkende teams om Topdesk te implementeren, de ICT-dienst en de dienst strategie en ontwikkeling springen daarbij het meest in het oog. Het zijn deze actoren die pleiten voor een standaardisering van de meldkanalen, voor een gestructureerde intake met veel verplichte vragen en in te vullen gegevensvelden voor de melder (uitvoeringsteams vragen dat), een gestuurde en gestandaardiseerde dispatching van

meldingen vanuit de frontoffices naar de backoffice, enzovoort. Vooral de middenmanagers van de drie bestudeerde uitvoeringsteams bepleiten die stroomlijning om op die manier tot een efficiëntere werking te komen (minder circuits beheersen, minder systemen voeden en opvolgen, enzovoort) en de effectieve behandeling beter te kunnen garanderen.

- Vanuit politieke hoek is er in Mechelen echter ook de ambitie om zoveel mogelijk burgers te mobiliseren om problemen te melden. Dat uit zich in een laagdrempelig meldsysteem met een brede kanalenmix, en dat perspectief staat volgens de teamleiders (zie supra), de stroomlijning en een efficiëntere werking in de weg (zie supra).

2.3 De relatie tussen toenemende stroomlijning en effectiviteit

In de beide stadsbesturen zijn processen herbekeken, kanalen ontwikkeld, ICT – systemen en structuren geïmplementeerd om de effectiviteit van het meldsysteem te verhogen. In de beide stadsbesturen is er eensgezindheid over de toenemende effectiviteit van het meldsysteem maar de perceptie daarover verschilt wel naargelang de actoren die aan het woord zijn:

- In Genk stellen meerdere actoren dat de GIDS-reorganisatie er voor gezorgd heeft dat burgermeldingen vandaag effectiever worden behandeld en beantwoord door de procesgestuurde manier van werken. Meerdere actoren delen de overtuiging dat door die manier van werken nu minder meldingen verloren gaan: de registratie in het midoffice zorgt ervoor dat de organisatie en de diensten meer zicht hebben op welke meldingen nog niet zijn behandeld, enzovoort. Opvallend is echter dat de uitvoerende diensten minder overtuigd zijn van dat effect. Meerdere middenmanagers van de technische diensten delen de overtuiging dat de vroegere manier van werken even effectief was. Daarnaast beoordelen actoren zoals de adjunct-secretaris en de afdeling ontwikkeling dienstverlening dat het bestaan van alternatieve circuits een risico blijft vormen voor de effectiviteit van het systeem. Zij redeneren dat teveel meldingen nog buiten het gestructureerde en gedefinieerde GIDS – circuit circuleren.
- In Mechelen is de beoordeling van de effectiviteitsdimensie ambigu. Op het uitvoerende niveau is er eensgezindheid over het feit dat Topdesk leidt tot een uniforme registratie en opvolging van burgermeldingen. Op dat niveau wordt echter de aanwezigheid van de vele kanalen, de gebrekkige koppeling van die kanalen op de backofficesystemen, de variatie in de manieren van werken en de grote diversiteit aan frontofficeactoren en dispatchingcircuits als een risico ervaren voor de effectiviteit van het systeem.

2.4 De relatie tussen toenemende stroomlijning en efficiëntie

In de beide stadsbesturen beschikken we over een groot aantal percepties en beschouwingen over de efficiëntie van de meldsystemen. De volgende verschillen en gelijkenissen duiken op:

- Zowel in Genk als in Mechelen wordt door een aantal actoren verwezen naar toenemende efficiëntie van het meldsysteem. In Mechelen leidt een meer uniforme registratie van meldingen in Topdesk bijvoorbeeld tot een efficiëntere opvolging, dankzij de zoekfunctionaliteiten van dat systeem. In Genk wordt gewezen op het feit dat de procesgestuurde manier van werken heeft geleid tot een meldsysteem waarbij de aard van het probleem sneller kan worden geïndiceerd. Dergelijke evaluaties worden door quasi alle actoren erkend.
- Het bilan oogt echter dubbel wanneer we alle beschouwingen over efficiëntie in rekening nemen. In de beide stadsbesturen zijn niet alle actoren overtuigd over de mate van efficiëntie van het meldsysteem. In Mechelen is de negatieve beoordeling van de efficiëntie het sterkst. Op het uitvoerende niveau van de uitvoeringsteams horen we dat de brede kanalenmix, de ongestructureerde intake, de grote diversiteit aan dispatchstromen, het ontbreken van koppelingen tussen systemen de efficiëntie sterk onder druk zet. In Genk merken meerdere uitvoerende middenmanagers op dat de registratie van meldingen in het midoffice tijdsintensiever is dan in het verleden. Meerdere actoren op het uitvoerende niveau vinden de registratie van alle meldingen in het midoffice omslachtig en onnodig, hetzelfde geldt ook voor de verplichting om nu meer systematisch naar de melder te communiceren over de behandeling van de meldingen. Een gelijkaardig geluid horen we in Mechelen inzake de registratie van inkomende post en meldingen per brief in Docroom. De medewerkers voelen de meerwaarde van dat systeem te weinig: ze beschouwen de registratie als een extra taak, met weinig nut voor hun eigen diensten.

2.5 De nadruk op transparantie voor de burger en de evaluaties daarover

Eén van de GIDS-principes van de stad Genk is om processen transparanter in te richten. Dat komt tot uiting in verplichte processtappen, waarbij ambtenaren de burger moeten informeren over de behandeling van de melding of de motieven moeten duiden waarom een bepaalde melding al of niet wordt opgelost. Ook in Mechelen is toenemende transparantie een principe dat werd geformuleerd bij de implementatie van Topdesk. In de beide besturen merken we echter dat de structurele terugkoppeling en de kwaliteit van die terugkoppeling als onvoldoende worden geëvalueerd. Aan de basis van deze vaststelling liggen twee oorzaken. Ten eerste blijkt het realiseren van processen met meer terugkoppeling en transparantie t.a.v. de burger onder druk te staan door de wijze waarop er projectmatig wordt gewerkt aan de ICT-huishouding en de herinrichting van processen. Dat is het geval voor Mechelen. Topdesk biedt als ICT-systeem, bijvoorbeeld, de mogelijkheid om automatische terug te koppelen over de status van meldingen, maar dat systeem is niet geconnecteerd met de website, waarop de burger die status zou kunnen raadplegen. Ten tweede merken we ook handelingspraktijken op het uitvoerende niveau, die de kwaliteit en de mate van terugkoppeling

onder druk zetten, maar soms ook juist doen toenemen. Deze vaststelling geldt voor de beide besturen. In Genk merken we bijvoorbeeld negatieve evaluaties op bij de burgemeester over de kwaliteit van de terugkoppeling naar de melder via het midofficesysteem. Medewerkers motiveren volgens de burgemeester nog onvoldoende waarom de dienst geen oplossing kan bieden voor een bepaald probleem. In Mechelen merken we verschillen tussen de teams, met betrekking tot de mate waarin zij uit eigen initiatief terugkoppelen naar de melder.

Op het uitvoerende niveau wordt de toenemende eis tot transparantie als eerder onnodig tijdsintensief beschouwd: de meeste middenmanagers van de technische diensten achten het overbodig en tijdrovend om steeds via het systeem een uitgebreide terugkoppeling naar de burger te formuleren. Er is nog een ander argument: het midoffice dwingt de technische diensten om argumentaties voor een bepaalde beslissing geschreven (getypt) aan de melder te bezorgen. De argumentatie staat m.a.w. ergens op papier: dat wordt als een bedreiging ervaren door een aantal uitvoerende medewerkers. Ze moeten meer aandacht besteden aan hun woordkeuze, de consistentie van beslissingen bewaken en ze lopen het risico met hun antwoord geconfronteerd te worden, wanneer de burger het niet eens is met die argumentatie en vervolgens bijvoorbeeld politici contacteert. Het leidt tot een cascade aan motiveringen. Een aantal uitvoerende medewerkers prefereren om in mondelinge dialoog te gaan met de burger en vinden dat het midofficesysteem een zekere afstand t.a.v. de burger creëert. De motivering van beslissingen wordt formeler van aard. Het aspect van face-to-face communicatie valt weg.

In Mechelen wordt de transparantie van processen zeer verschillend beoordeeld. Ten eerste deelt een groep van actoren de opvatting dat de aandacht voor terugkoppeling naar de burger is toegenomen dankzij de implementatie van de nieuwe website met terugkoppelingsmogelijkheden en dankzij toegenomen aandacht voor in de uitvoeringsteams die meer systematisch, maar in wisselende mate, terugkoppelen via e-mail. Ten tweede beoordeelt een groep van actoren die terugkoppeling nog als ondermaats: in een aantal teams is er nog geen cultuur die belang hecht aan terugkoppeling, zijn er nog middenmanagers die dat als onnodig beschouwen en zorgt een gebrek aan gestructureerde processen voor een gebrekkige terugkoppeling.

2.6 De nadruk op managementinformatie en de evaluaties daarover

In de beide stadsbesturen streven het management en stafmedewerkers naar een sterkere monitoring van processen en meer en betere managementinformatie. Deze actoren vinden een consistente registratie van alle meldingen noodzakelijk, zodanig dat het management meer en beter zicht krijgt op de prestaties van het meldsysteem. Vooral veel uitvoerende medewerkers en hun

middenmanagers zijn daar minder van overtuigd of beoordelen de rapportage, op basis van het systeem, als gebrekkig en resulterend in perverse effecten.

Vooraf in Genk is er scepsis op het uitvoerende niveau over het nut van die toenemende rapportering. Er wordt verwezen naar het feit dat de rapportagegegevens, bijvoorbeeld over het aantal behandelde meldingen, niet correct zijn omdat niet alle meldingen in het midoffice geregistreerd staan. Tegelijkertijd zijn het juist de uitvoerende actoren die verantwoordelijk zijn voor het feit dat niet alle meldingen consequent in het systeem worden geregistreerd (zie supra).

In Mechelen merken we een andere houding bij de middenmanagers van de uitvoeringsteams t.a.v. de toegenomen rapportering via Topdesk. Zij beoordelen dat als positief omdat ze de werking van hun diensten en de prestaties van hun teams beter kunnen duiden en motiveren t.a.v. het management. De rapportagegegevens zijn in Mechelen veel meer onderdeel van een strijd in de organisatie om de werking en het nut van de dienst t.a.v. politieke en ambtelijke managers aan te tonen. Die actoren zijn het er echter ook over eens dat de huidige rapportage op een aantal punten te gebrekkig is en een vertekend beeld geeft van de prestaties t.a.v. het managementteam. Er is bijvoorbeeld een eenzijdige focus op het aantal meldingen, zonder de wisselende aard van die meldingen in rekening te nemen. De registratie van meldingen verwordt daardoor tot een “spel” om zoveel mogelijk meldingen in het systeem te registreren door één gemeld probleem op te splitsen in meerdere submeldingen.

Tabel 43 vat de gepercipieerde effecten en de vergelijking daarvan voor de beide cases samen.

	Genk	Genk: evaluaties	Mechelen	Mechelen: evaluaties
De evaluatie van de dominante reactieve benadering	Reflecteert een sterk reactieve benadering	<ul style="list-style-type: none"> - Dominant: "Dit is de juiste benadering" - Uitvoerende actoren: creëert grote verwachtingen bij de burger, verhindert efficiënt planmatig werken, enzovoort - Wijkmanagers: genereert verkapte aanpak van het zichtbare probleem, zonder mogelijke oorzaken, problemen achter de melding aan te pakken 	Reflecteert een sterk reactieve benadering	<ul style="list-style-type: none"> - Dominant: "Dit is de juiste benadering" - Uitvoerende actoren / de supervisor - Negatief: nood aan proactieve benadering: "de burger voor zijn" - Negatief: creëert grote verwachtingen bij de burger, verhindert efficiënt planmatig werken, enzovoort
De mate van openheid	Mate van openheid wordt verschillend geëvalueerd	<ul style="list-style-type: none"> - Burgemeester, adjunct-secretaris, stafdiensten, enz.: GIDS-aanpak waarborgt de openheid. Een sterke profilering van meldkanalen - Burgemeester, wijkmanagers: GIDS vermindert de openheid: procesgestuurd werken vermindert de capaciteit om met complexe vragen om te gaan 	Mate van openheid wordt als hoog geëvalueerd	<ul style="list-style-type: none"> - Burgemeester: open systeem is noodzakelijk en goed. Het remt de burger niet af om te melden. - Teamleiders Topdeskproject: te open, leidend tot inefficiëntie- en effectiviteitsrisico's
De mate van stroomlijning en effectiviteit	Effectiviteit is toegenomen maar er zijn nog risico's op ineffectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> - Dominant: GIDS-ingrepen verhoogden de effectiviteit - GIDS-trekkers en projectactoren: parallelle circuits als effectiviteitsrisico - Uitvoerende medewerkers: Het oude systeem was even effectief 	Effectiviteit is toegenomen maar risico's op ineffectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> - Teamchefs: beperkte stroomlijning vormt een risico voor ineffectiviteit
De mate van stroomlijning en de efficiëntie	Wisselende percepties over de veronderstelde toegenomen efficiëntie	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoerende actoren: het nieuwe systeem is inefficiënter - GIDS-trekkers en projectactoren: het nieuwe systeem is efficiënter 	Efficiëntie wordt als laag beoordeeld	<ul style="list-style-type: none"> - Consensus bij heel wat actoren daarover - Teamchefs: nood aan sterkere stroomlijning, vanuit organisatiebreed perspectief
De mate van transparantie	Toegenomen maar de kwaliteit is nog beperkt en niet iedereen ervaart het nut ervan	<ul style="list-style-type: none"> - Burgemeester: terugkoppeling is toegenomen maar nog onvoldoende kwalitatief - Technische diensten: uitgebreide terugkoppeling is tijdsintensief 	Toegenomen maar de kwaliteit is nog beperkt en niet iedereen ervaart het nut ervan	<ul style="list-style-type: none"> - Variatie tussen teamchefs over het gepercipieerde nut van systematische terugkoppeling - Teamchefs: gebrek aan organisatiebrede stroomlijning verhindert geautomatiseerde en gestructureerde terugkoppeling
De kwaliteit van de rapportages	GIDS zorgt voor meer en betere managementinfo	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoerende medewerkers: "Wat is het nut van al die informatie?" - Managementinformatie in het midoffice is 	Topdesk kan zorgen voor geautomatiseerde rapportage	<ul style="list-style-type: none"> - De focus op de huidige cijfers is eenzijdig en misleidend - Bewuste vertekening van cijfers impliceert ook

		niet representatief		onbetrouwbare cijfers, wanneer de aard van de melding en de tijdsinvestering niet in rekening wordt genomen
--	--	---------------------	--	---

Tabel 43: Gepercipieerde prestaties van de meldsystemen vergeleken

3. De interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau vergeleken

Welke verschillen en gelijkenissen stellen we vast inzake de interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau? Wat zijn de posities van de topambtenaren en politici in de beide besturen en welke verschillen en overeenkomsten vallen op? Hoe werken de verschillen door op de impulsen die uitgaan op de afstemming van ICT en organisatie? Deze vragen staan centraal in deze paragraaf.

3.1 Verschillen en overeenkomsten in de interactiepatronen op het strategische niveau

Sinds de legislatuur 2007-2012 gaan er in de beide stadsbesturen sterkere impulsen uit op de inzet van ICT in relatie tot de individuele dienstverlening. Tabel 44 vergelijkt de interactiepatronen tussen ICT en organisatie.

	Genk	Mechelen
De legislatuur 2001-2006	- Beperkte strategische interventies m.b.t. de thema's dienstverlening en ICT	- Beperkte strategische interventies m.b.t. de thema's dienstverlening en ICT
Legislatuur 2007-2012		
Burgergerichte dienstverlening als thema	- Toename van impulsen op de dienstverlening: formulering van een organisatiebreed GIDS-dienstverleningsconcept	- Toename van impulsen op de dienstverlening, maar geen gedragen organisatiebreed dienstverleningsconcept op de lange termijn
Impulsen van actoren	- Burgemeester en adjunct-secretaris als trekker - MAT- en CB&S-leden actief betrokken in de discussies en visieformulering	Diverse actoren met diverse impulsen: - ICT inzake de online dienstverlening - Secretaris, ICT-dienst en stafdienst inzake de digitalisering van de backoffice - Schepenen met dienstverleningsambities in relatie tot hun diensten
Aard van de interacties	- Informeel tussen actoren zoals de burgemeester en de adjunct-secretaris - Via strategische platformen zoals MAT en het CB&S - Reflectiesessies met inbreng van de consultant - Resultierend in formele vastlegging van principes	- Informeel tussen bijvoorbeeld ICT-dienst en de secretaris. Status van beslissingen en zienswijzen is ambigu - Beperkte rol van strategische overlegplatformen
ICT als strategisch thema	- Strategische keuzes worden geformuleerd door de burgemeester en de adjunct-secretaris: ontwikkeling van een organisatiebreed midofficeplatform - ICT is geen verankerd thema op het MAT of CB&S	- ICT-dienst, secretaris en dienst strategie en ontwikkeling schuiven strategische keuzes naar voren. Ambigue status van die keuzes - ICT is geen verankerd thema op het MAT en het CB&S
Impulsen van actoren	- Burgemeester en adjunct-secretaris als trekker - Interne ICT-dienst beperkt betrokken - Belangrijke conceptuele ondersteuning van de ICT-consultant	Diverse actoren met diverse impulsen: - ICT-dienst inzake de online dienstverlening - Secretaris, ICT-dienst en stafdienst inzake backoffice - Schepenen met ambities in relatie tot hun diensten
Aard van de interacties	- Interacties tussen burgemeester en adjunct-secretaris en de ICT-leverancier	- Informeel tussen bijvoorbeeld ICT-dienst en de secretaris. Status van beslissingen en zienswijzen is ambigu

ICT en de dienstverlening	- Een dienstverleningsconcept wordt vertaald naar een midofficeconcept	- ICT prikkelt de top met nieuwe ICT-mogelijkheden inzake online dienstverlening - Projectmatige ambities worden vertaald in nieuw ICT-systeem
Legislatuur 2013-2018		
Generieke omschrijving	- Patroon 2007-2012 zet zich door - Dienstverlening als thema verankerd in de strategische planning - Verfijning van het dienstverleningsconcept gepland	- Patroon 2007-2012 zet zich door - Sterkere poging tot visievorming vanuit de ambtelijke top, via een memorandum, maar niet gevalideerd door de politieke top

Tabel 44: Vergelijking van de interactiepatronen op het strategische niveau

Tijdens de legislatuur 2007-2012 merken we een trendbreuk: de aandacht aan de top voor de thema's dienstverlening en ICT neem toe. De vergelijking van de interactiepatronen in deze periode levert de volgende inzichten op:

- Het thema dienstverlening is in Genk prominenter aanwezig op de agenda van het CB&S en het MAT. De top vervult de rol van visiebepaler en –bewaker. Er zijn mechanismen die geïsoleerde schepeninitiatieven of ambtelijke initiatieven moeten tegengaan. In Mechelen is dat niet het geval: het MAT en het CB&S fungeren niet als platformen waarin het thema van de burgergerichte dienstverlening object is van veel organisatiebrede reflectie en discussie. Er is in Mechelen geen duidelijke visie op de lange termijn. In Genk is dat wel het geval.
- Het thema dienstverlening is ingebed in de strategische planningscyclus van de stad Genk. In Mechelen duiken er in de strategische beleidsdocumenten wel doelstellingen inzake de individuele dienstverlening op, maar er is geen eenduidige visie en sturende set van strategische doelstellingen.
- Politieke interferenties in ICT – beslissingsprocessen zijn in vergelijking met Genk beperkter in Mechelen. Politici beperken zich in Mechelen tot het formuleren van doelstellingen, daarbij vaak geïnspireerd door de lijn- en stafdiensten en laten de verdere operationalisering van die ICT – doelstellingen over aan de interne diensten. Strategische beslissingen inzake ICT, bijvoorbeeld inzake partnerschappen met ICT – leveranciers of de keuze voor organisatiebrede platformen, blijven veelal buiten de scope van de besluitvorming aan de top, op de formele goedkeuring of afkeuring van initiatieven na. In Genk duikt een ander beeld op. In het GIDS – traject nam de politieke en ambtelijke top een aantal belangrijke ICT – beslissingen voor de lange termijn. De inhoudelijke keuzes waren object van discussie bij de top.

Wat kunnen we besluiten over de interactieprocessen tussen ICT en organisatie en op de mate van afstemming op het strategische niveau?

- Er gaan in Genk, in vergelijking met Mechelen, sterkere impulsen uit van de top op de afstemming van ICT en organisatie. Ook de aard van de impulsen is verschillend. In Genk merken we een patroon op waarbij de burgemeester en de adjunct-secretaris de regierol op zich nemen bij het afstemmen van een dienstverleningsconcept op ICT-behoefte. De impulsen zijn sterker omwille van de concretere keuzes, die op de lange termijn worden geformuleerd, die sturend zijn voor de reële veranderingsdynamiek en omdat het gaat om een breder pallet aan keuzes dan in Mechelen (bijvoorbeeld: inzake de kanalenmix, de inrichting van het midoffice, enzovoort). Het MAT en het CB&S waren en zijn sterker betrokken bij deze processen in Genk: het dienstverleningsconcept was object van reflectie, discussie, bijsturing en validering binnen deze organen. Wat betreft de ICT-keuzes was de betrokkenheid van deze platformen ook in Genk minder sterk.
- In Mechelen zijn de strategische impulsen op de afstemming van ICT en organisatie zwakker. Er zijn wel pogingen tot afstemming, bijvoorbeeld vanuit de ambtelijke top en haar memorandum, maar dat resulteert niet in een gevalideerde set aan strategische opties voor de lange termijn. De patronen in Mechelen wijken af van de Genkse patronen. De interferenties van de burgemeester zijn minder frequent en doorslaggevend en hetzelfde geldt voor de interferenties van de secretaris in vergelijking met de Genkse adjunct-secretaris. De besluitvorming inzake de dienstverlening en de ICT-huishouding is grilliger en er zijn weinig sturende strategische keuzes in Mechelen. Veel van de interferenties van topambtenaren of toppolitici zijn niet strategisch van aard maar beslissingen of voorstellen die leiden tot projectmatige veranderingen. De strategische impulsen dekken in Mechelen niet het gehele spectrum van de dienstverlening en ze verlopen achter de schermen, bijvoorbeeld in de ICT-dienst die voor zichzelf een visie inzake de online dienstverlening ontwikkelde, die vervolgens steunt zoekt en vindt bij politici en topambtenaren, waaruit vervolgens projecten voortvloeien en een mandaat wordt toegekend aan de ICT-dienst om de online dienstverleningsvisie in de toekomst te bewaken.
- De strategische afstemming tussen ICT en organisatie wordt door de Genkse organisatie hoog ingeschat. In Mechelen is dat minder het geval. De verschillende evaluaties over de mate van afstemming hebben betrekking op:
 - Verschillen in de mate waarin er een door de organisatietop gevalideerd dienstverleningsconcept is dat sturend is voor de lange termijn. In Genk is er een dergelijke concept, gekend in de organisatie, gevalideerd door de politieke en ambtelijke top, sturend voor de veranderingsdynamiek in de organisatie. In de Mechelse organisatie is er bij veel actoren het gevoel dat de organisatie een overkoepelende visie inzake de inrichting van de

dienstverlening of voor vele aspecten daarvan (behalve bijvoorbeeld: online dienstverlening) mist.

- Verschillen in de mate waarin de organisatie aanvoelt en erkent dat er door de top duidelijke keuzes zijn geformuleerd voor de wijze waarop ICT moet bijdragen aan de ontwikkeling van de individuele dienstverlening en de mate waarin er steun is bij de top om die keuzes op de lange termijn te realiseren. In Genk zijn die keuzes zichtbaar: de organisatie weet dat de verdere uitbouw van het midoffice moet bijdragen aan de verdere toepassing van procesgestuurd werken en dat de organisatie daarom een partnerschap aangaat met één leverancier. In Mechelen is de status van de strategische ambities inzake ICT, voornamelijk geformuleerd op het ambtelijk niveau, meer ambigu. Niemand is tegen het voornemen van een meer geïntegreerde ICT-huishouding, maar een strategisch kader en tijdsplan voor die integratie ontbreekt.

3.2 Analyse van verschillende en overeenkomstige (strategische) keuzes

Het strategische niveau heeft betrekking op inhoudelijke keuzes. De inhoud van de keuzes en de verschillen ter zake komen in deze paragraaf aan bod. We lichten ze eerst in tabel 45 toe en behandelen ze puntsgewijs in de daaropvolgende paragrafen.

	Genk	Mechelen
Kanalenbelang	Kanalenhiërarchie is vastgelegd en bekrachtigd door de top: online – telefonisch – fysiek, maar niet door alle sectorhoofden aanvaard	Online dienstverlening uitbouwen is aanvaard strategisch principe Geen expliciete keuzes inzake kanalenbelang Online dienstverlening wordt impliciet als 1 ^e kanaal naar voren geschoven (zie ook Memorandum)
Kanaalsturing	Sterke inzet op kanaalsturing naar het gestroomlijnde GIDS-circuit: gevalideerde keuze door de top, maar niet door alle sectorhoofden aanvaard	Laagdrempelig meldsysteem als optie van de burgemeester: openheid bewaren en teveel sturing vermijden Afwijkende zienswijzen op projectniveau
Multikanaal-principe	Gevalideerd principe aan de top: inzetten op evenwaardige dienstverlening langs de GIDS-kanalen	Duikt als concept op in het memorandum van de administratie maar niet gevalideerd op het politieke niveau
Efficiënte processen	Efficiëntie verhogen door ontkoppeling van front- en backoffice, stroomlijning en digitalisering van processen, geautomatiseerde terugkoppeling en rapportage, enzovoort.	Geen efficiëntie verhogende principes op het strategische niveau, wel op het projectniveau: Topdesk: uniforme registratie, snellere zoekmogelijkheden, automatische rapportages, enz. Website: efficiënter beheer online informatiestromen realiseren (EGO-CMS-module) Docroom: uniform beheer van briefwisseling, efficiëntere opzoeking Zie ook het memorandum
Effectieve processen	Effectiviteit verhogen door procesgestuurd werken: beter inzicht in de status, opvolging en behandeling. Op die manier vermijden dat meldingen vergeten worden, verloren gaan, enzovoort	Geen principes op het strategische niveau, wel op het projectniveau, bijvoorbeeld: Topdesk: uniformere behandeling en registratie realiseren om niet behandeling, verloren meldingen, enzovoort te vermijden.
Transparante processen	Eén van de GIDS-principes: statussen zichtbaar maken voor de burger en in de organisatie, door dat verplicht in het systeem te programmeren	Geen principes op het strategische niveau, wel op het projectniveau, bijvoorbeeld: Doelstelling van de schepen bij het Topdeskproject
Rapportagemogelijkheden	Meer en betere managementinfo destilleren uit de processen als GIDS-ambitie, dus gevalideerd door de politieke en ambtelijke top	Geen principes op het strategische niveau, wel op het projectniveau, bijvoorbeeld: Doelstelling van de teams betrokken bij de implementatie van Topdesk
ICT-huishouding	Evolueren naar geïntegreerde ICT-huishouding via uitbouw van een midoffice Keuze om de verschillende componenten bij één leverancier te ontwikkelen Focus op integratie van de midoffice-componenten, dan koppeling aan backofficesystemen	Evolueren naar geïntegreerde ICT-huishouding (ICT-dienst, secretaris, strategie en ontwikkeling) Evolueren naar minder pakketten (dienst strategie en ontwikkeling) Ready made systemen: processen enten op de logica van die systemen
Integratie van ICT-systemen realiseren	Midoffice uitbouwen als basisplatform om integratie te realiseren als aanvaardde politieke en topambtelijke keuze	Doelstelling van de secretaris, ICT-dienst en de dienst strategie en ontwikkeling Brokeroplossing als oplossing naar voren geschoven door de ICT-dienst

Tabel 45: De strategische keuzes, opties en zienswijzen tussen Genk en Mechelen vergeleken

3.2.1 *De Genkse top zet sterker in op een vernieuwend dienstverleningsconcept*

Een verschil tussen de beide besturen is dat de Genkse top opteert voor een organisatiebreed dienstverleningsconcept voor meerdere kanalen, met een totaal vernieuwd fysiek frontoffice, een klantencontactcenter, enzovoort. De Genkse top benoemt, in vergelijking met Mechelen, ook explicieter de principes van het dienstverleningsconcept. In het GIDS-dienstverleningsmodel worden bijvoorbeeld de concepten multikanaaldienstverlening, procesgestuurd werken en de ontkoppeling van front- en backoffices naar voren geschoven. Dat zijn keuzes met doorwerking op de bestaande manier van werken, de processen en de ICT-huishouding, waarvoor de top heel wat middelen uittrok. Ook in Mechelen duiken dergelijke concepten op aan de top, vooral op het ambtelijke niveau, maar het statuut ervan, de vertaling in concrete veranderingspaden, meer operationele doelstellingen en keuzes, en het engagement van de top om ze effectief te realiseren en daarvoor op de meerjarige termijn middelen voor uit te trekken, is zoek. Dat resulteert in een projectmatig veranderingspatroon, waarbij alternerend tussen projecten en zonder afstemming tussen die projecten wordt gewerkt aan één kanaal in relatie tot een cluster van diensten, de reorganisatie van enkele processen, een nieuw backofficesysteem, enzovoort.

3.2.2 *De Genkse top kiest voor een sterkere sturing van de burger*

Het Genkse stadsbestuur opteert in vergelijking met de Mechelse top voor een sterkere sturing van de burger naar bepaalde kanalen en de inrichting van een aantal gestandaardiseerde meldkanalen. Op die manier wil de Genkse top een gestroomlijnd meldsysteem realiseren. Deze keuze gaat gepaard met een expliciete keuze voor een kanalenhiërarchie, kanaalsturing door het routeren van telefoonnummers naar het KCC, het systematisch verwijzen van de burger naar de mogelijkheden van de website en het reduceren van e-mailadressen. De redenering is dat meer sturing naar een gereduceerd aantal kanalen de effectiviteit en efficiëntie zal verhogen. De meldprocessen worden immers voorspelbaar, het heen- en weer e-mailen neemt af, gegevens vloeien vanuit de frontoffice digitaal door naar de backoffice en de status van de behandeling wordt zichtbaar. Daarvan profiteert ook de burger volgens de top: de burger is zeker van de behandeling van zijn probleem en kan rekenen op terugkoppeling. Deze zienswijze en principes zijn formeel aangenomen en bekrachtigd door de top, maar niet alle departementshoofden delen deze assumpties. Bepaalde sectorhoofden zijn het bijvoorbeeld niet eens met de prominente positie van het online dienstverleningskanaal in de kanalenhiërarchie en vrezen minder persoonlijke dienstverlening, als gevolg van de ontkoppeling van front- en backoffices (zie supra).

In Mechelen is er geen raamwerk van gedefinieerde strategische opties inzake de kanalenmix en – hiërarchie. Er is daar weinig reflectie en discussie over aan de politieke en ambtelijke top, tot spijt van meerdere teamchefs die keuzes willen zien m.b.t. de meldkanalen en de stroomlijning van het

meldsysteem. Er zijn echter wel een aantal impliciet aanwezige sturende principes van strategische actoren. Die komen tot uiting bij de initiatie van veranderingsprojecten. Illusterend is het initiatief van de burgemeester om een mobiele meldtoepassing te ontwikkelen, waarbij de burger moet aangemoedigd worden om zoveel mogelijk problemen te melden op een laagdrempelige manier. Die zienswijze werkt door op de inrichting van de toepassing.

3.2.3 De top van beide organisaties gelooft in het potentieel van de online dienstverlening

In de beide besturen is er bij een deel van de organisatietop een keuze om in te zetten op een uitgebreidere en kwalitatievere online dienstverlening. In de Mechelse casus uit zich dat in het feit dat de politieke en ambtelijke top zich schaarden achter het website-initiatief van de ICT-dienst en zelf initiatieven lanceerden in relatie tot de online frontoffice. Ook in Genk is er een keuze om het online dienstverleningskanaal te profileren. Het staat op de eerste plaats in de kanalenhiërarchie.

De beide besturen zetten niet uitsluitend in op de online dienstverlening. In de beide stadsbesturen worden ook veranderingen doorgevoerd aan de andere kanalen. De GIDS-reorganisatie introduceert bijvoorbeeld een nieuw organisatiebreed klantencontactcenter en fysiek balieplein en in Mechelen worden de fysieke loketten gemoderniseerd en steeds meer gecentraliseerd in een reeks van dienstverleningshuizen. Het is een bewuste keuze van het Genkse politieke bestuur om in te zetten op meerdere dienstverleningskanalen, maar met een sturing richting het e-loket. In Mechelen is die keuze minder scherp geformuleerd, maar blijkt ze wel uit de vastgestelde veranderingsinitiatieven.

3.2.4 De Genkse (politieke) top kiest resoluter voor de integratie van de ICT-huishouding

In de Genkse stadsorganisatie is er, meer dan in Mechelen, de ambitie bij politieke en ambtelijke topactoren om de ICT-huishouding te reorganiseren en in te zetten op een meer geïntegreerd geheel aan ICT-systemen. De burgemeester lanceerde de idee van een “softwareschil” die de bestaande systemen met elkaar koppelt en de politieke en ambtelijke top maakte belangrijke keuzes inzake de realisatie van deze schil, namelijk de keuze om een midoffice te ontwikkelen in samenwerking met één ICT-leverancier, enzovoort.

In Mechelen wordt deze ambitie ook geformuleerd door de ICT-dienst, de dienst strategie en ontwikkeling en de secretaris, maar vindt de vraag naar middelen daarvoor weinig gehoor bij de politieke top. De Mechelse top faciliteert wel projecten gericht op de koppeling tussen de website en bijvoorbeeld Topdesk, maar er is geen strategische keuze geformuleerd en bevestigd om te werken aan de integratie en daarvoor middelen te voorzien op de lange termijn. Het politieke management keurde het E-linkproject goed, waarin een brokeroplossing de integratie van de bestaande ICT-systemen moest faciliteren, maar de politieke top bleef afzijdig bij het formuleren van de

inhoudelijke keuzes van dat project en faciliteerde het ook niet met financiële middelen. De organisatie moest externe projectmiddelen verwerven.

3.2.5 De Genkse top formuleert duidelijkere keuzes inzake de focus en volgtijdelijkheid van ICT- en organisatieveranderingen

In Genk genereerde de dynamiek op het strategische niveau een context die toelaat om op de meerjarige termijn, organisatiebrede en naar aard fundamentele organisatorische en technologische veranderingen door te voeren. De Genkse politieke top en het topmanagement bogen zich over de scope van GIDS en beslisten om eerst te focussen op bepaalde processen, op drie dienstverleningskanalen en de creatie van een aantal aan de frontoffice gekoppelde midofficecomponenten. Pas later zou het midoffice worden gekoppeld met de backofficesystemen. In Mechelen gaat er veel minder sturing van de top uit op de afstemming en prioritering van de verschillende ICT- en organisatieveranderingsprocessen. Er is een sterk gevoel van gebrekkige prioritering en afstemming van verschillende initiatieven.

3.2.6 Een verschillende keuze inzake de samenwerking met ICT-dienstenleveranciers

In Genk formuleerde de politieke en ambtelijke top duidelijke keuzes inzake de verhouding van de organisatie tot ICT-dienstenleveranciers. Die keuzes hebben een sterke doorwerking op de veranderingsdynamiek. Een belangrijke beslissing van de top was de ontwikkeling van de midofficecomponenten door één leverancier. Deze keuze impliceert het begin van een sterke afhankelijkheid van de leverancier en genereert een nieuw interactiepatroon aan de top: de afstemming van de dienstverlening op de ICT-huishouding verloopt voor een groot deel langs de interactie tussen de burgemeester en de adjunct-secretaris enerzijds en anderzijds de ICT-dienstenleverancier.

De Mechelse organisatie kenmerkt zich door een andere positionering t.a.v. ICT-dienstenleveranciers. In feite is er geen bevoorrechte externe ICT-partner meer. De organisatie en vooral de ICT-dienst opteren er bij ICT-aankoopdossiers immers voor zich niet te verbinden aan een vaste huisleverancier, maar om de markt op te gaan om op zoek te gaan naar het pakket dat het best aansluit bij de behoefte. Interacties tussen de organisatie en ICT-dienstenleveranciers krijgen in Mechelen vorm en betekenis op het projectniveau.

Deze verschillende keuzes inzake de selectie van ICT-leveranciers werken door op de interactie tussen ICT en organisatie. Ze genereren in Mechelen een complexere koppelingsuitdaging, tussen de pakketten van vele verschillende leveranciers. Ze genereert in Genk het risico op een zogenaamde *lock-in*, een te sterke afhankelijkheid die ervoor zorgt dat de stad minder vrij kan beslissen over

welke ICT-systemen ze wil inzetten omdat de technologische keuzes van de strategische partner de keuzevrijheid beperken.

Er is doorwerking van deze keuzes op de positie van de interne ICT-diensten. In Genk wordt de ICT-dienst bevestigd in de positie van uitvoerder van wat door de ICT-leverancier wordt gevraagd. De interne ICT – dienst speelt een marginale rol in het uitzetten van de strategische ICT-keuzes in de organisatie. In Mechelen weegt de ICT-dienst sterker door op de interne ICT-huishouding. Het is een dienst die beslissingsbevoegdheid heeft voor de keuze voor bepaalde softwaresystemen en die de regie voert op de koppelingsvraagstukken tussen de verschillende ICT-systemen.

3.2.7 Een wisselende doorwerking van de top op de capaciteitsversterking

In de beide stadsbesturen is er bij de top een wisselende bereidheid om de capaciteit van de organisatie te versterken.

In Genk is de interne capaciteitsversterking een belangrijke rode draad doorheen het GIDS-traject: de intensieve betrokkenheid van de consultant en de beslissing van de top tot oprichting van een afdeling ontwikkeling dienstverlening springen in het oog. Ze tonen hoe het management keuzes maakte om de capaciteit tot procesanalyse, -herontwerp en digitalisering tijdelijk (de consultant) en permanent (de afdeling ontwikkeling dienstverlening) te vergroten.

In de Mechelse stadsorganisatie gaan er ook impulsen van de top uit op de interne capaciteit. Illusterend zijn de aanwerving van een verantwoordelijke voor de sociale media, binnen de ICT-dienst, na het websiteproject. De capaciteitsversterking en het behoud van de capaciteit is echter volatiel. Eén voorbeeld is het ambigue mandaat van de ICT-dienst om alle beslissingen inzake de aankoop van ICT te adviseren en op te volgen. Die adviesfunctie is door de top aan de dienst toegekend, maar de analyse illustreert, hoe ICT-beslissingen vaak buiten de radar van de ICT-dienst blijven. Dat heeft voor een groot stuk te maken met een gebrek aan capaciteit om al de beslissingsprocessen goed op te volgen.

3.3 Verklarende factoren voor de verschillen en overeenkomsten inzake de interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau

Welke factoren verklaren de vastgestelde overeenkomsten en verschillen inzake de interactiepatronen tussen ICT en organisatie op het strategische niveau?

3.3.1 Verschillende besluitvormingspatronen en posities bij de politieke en ambtelijke top

In de beide cases zien we historische patronen van strategische planning (of een gebrek daaraan), strategische besluitvorming, relaties tussen de ambtelijke en de politieke top die verklaringen boden

voor de vastgestelde interactiepatronen op het strategische niveau. Welke verschillen en overeenkomsten stellen we nu ter zake vast en wat is de doorwerking ervan op de strategische besluitvormingspatronen? Tabel 46 vat de vaststellingen samen.

Factor	Verschillen en overeenkomsten in de steden	Doorwerking op de interactiepatronen
Strategische planning	- Sterker verankerde strategische en transversale planning in Genk	- Scherpere prioritering van ICT- en organisatieveranderingsprojecten in Genk
Politieke stabiliteit	- Meerjarige stabiele politieke context in Genk - Afwisselende perioden van (in)stabiliteit in Mechelen	- Stabiliteit faciliteert legislatuur-overschrijdend denken over en werken aan de dienstverlening in Genk
Besluitvorming in het CB&S	- Managementteammodel in Genk - Schepensmodelpraktijken in Mechelen	- Organiseatiebreed denken en coherente besluitvorming inzake ICT en organisatie, hangt samen met managementteammodelpraktijken
De positie van de burgemeester	- Sturende rol van de burgemeester in Genk, met sterkere affiniteit en expertise - Interferenties van de burgemeester zijn minder frequent en sterk	- Sterke kracht tot interne verandering vanuit de Genkse burgemeester, gekoppeld aan middelentoeakening
De positie van de (adjunct-) secretaris	- In Genk en Mechelen fungeren de secretaris en adjunct-secretaris als vernieuwingsfiguren	- Het mandaat en de capaciteit van de Genkse adjunct-secretaris als veranderingsmanager is sterker dan in Mechelen
De positie van het MAT	- Affiniteit met ICT-vraagstukken in de beide besturen laag - Variatie in de rol van het MAT inzake de aansturing van de dienstverlening: sterker in Genk	- MAT profileert zich sterker als strategisch platform voor visievorming inzake dienstverlening in Genk - Strategische afstemming tussen ICT en organisatie krijgt niet vorm binnen het MAT

Tabel 46: De posities van het topmanagement en de politieke top tussen Genk en Mechelen vergeleken

A. De strategische planning

In Genk is er een sterkere traditie van strategische beleidsplanning met een ambtelijke en politieke top, die in dialoog de strategische contouren uitzetten. Die strategische contouren determineren de veranderingsdynamiek. Wat in de beleidsplannen is opgenomen, moet ook effectief worden uitgevoerd en opgevolgd. De systematiek en sturende kracht van de Genkse strategische planning zorgen voor een scherpere prioritering en afstemming van ICT- en organisatieveranderingstrajecten, vanuit een organisatiebreed perspectief. In Mechelen is de kwaliteit en de sturende kracht van de strategische planning op de inrichting van de dienstverlening en de ICT-huishouding minder sterk. De strategische beleidsplanning in Mechelen laat die thema's meer ongemoeid, de plannen omvatten een geheel van eerder operationele of projectmatige doelstellingen en scheppen geen overkoepelend kader voor al de doelstellingen.

B. De stabiliteit op het politieke niveau

De dominantie van één politieke partij in het Genkse CB&S zorgde gedurende tientallen jaren voor een stabiel politiek klimaat dat legislatuuroverschrijdend denken heeft aangemoedigd. De GIDS-

reorganisatie is daar een voorbeeld van. Het programma blijft als strategisch programma ook in de huidige legislatuur overeind. Dat stabiele politieke klimaat faciliteert legislatuuroverschrijdend denken en werken, ook aan de dienstverlening en de ICT-huishouding. In de stad Mechelen is die stabiliteit er minder. Dat komt op verschillende manieren tot uiting: wisselende samenstellingen in de coalities, weliswaar met sinds 2001 één dominante partij die drie legislaturen de burgemeester levert, meer interne twisten binnen coalitie, een sterkere behoefte tot profilering van individuele schepenen, de burgemeester die tijdens bepaalde perioden minder aanwezig is als aanstuurder van de coalitie (zetelt gedurende bepaalde perioden in het Vlaamse parlement en als Vlaams Minister-President), frequentere schepenwissels, enzovoort.

C. Besluitvorming op het niveau van het CB&S

In de beide besturen is er een verschil in besluitvormingsstijl in het CB&S en in de relatie tussen het CB&S en de ambtelijke top van de organisatie. In Genk domineert een managementteammodel (zie supra). In Mechelen zien we meer de kenmerken van een schepenmodel, maar afhankelijk van de samenstelling van het college, de aanwezigheid van de burgemeester en het vertrouwen tussen de coalitiepartners en schepenen, merken we ook in Mechelen perioden waarbij meer organisatiebreed denken mogelijk was (zie bijvoorbeeld het websiteproject). Besluitvorming in relatie tot de individuele dienstverlening is in Genk meer object van organisatiebrede aftoetsing aan de strategische top. In de stad Genk is het een verworven regel of norm dat initiatieven inzake de individuele dienstverlening met een zekere impact, strategisch worden afgetoetst aan de gedefinieerde GIDS – principes. Losse, autonome beslissingen van bijvoorbeeld individuele schepenen worden geblokkeerd op het niveau van het CB&S, wanneer ze niet passen binnen de geformuleerde en door het CB&S onderschreven GIDS – strategie. In Mechelen is dat minder het geval, gegeven de afwezigheid van een sterk sturend kader en de dominante politieke cultuur.

D. De positie van de burgemeester

De Genkse burgemeester heeft meer affiniteit met dienstverleningsvraagstukken en ICT-kennis. Dat laat hem toe om actiever en met autoriteit te interfereren in beslissingsprocessen inzake ICT en organisatie en zelfs als trekker te fungeren bij het formuleren van visies inzake ICT en organisatie. In Mechelen is de affiniteit en expertise van de burgemeester met deze thema's minder groot. Hij beschikt niet over voldoende expertise om de beslissings- en visievormingsprocessen te voeden.

De sterkere affiniteit met het thema dienstverlening van de burgemeester in Genk zorgt voor meer aandacht voor dat thema bij de politieke top van de organisatie. De aandacht gaat gepaard met een aanzienlijke financiële middelentoekenning en een politiek mandaat, om een organisatiebrede en

omvangrijke reorganisatie mogelijk te maken. In Mechelen is er geen politieke steun voor een reorganisatie van dat formaat.

De sterke affiniteit van de burgemeester met de ICT – huishouding is ook kenmerkend voor de Genkse stadsorganisatie. Het zorgt ervoor dat de burgemeester actief interfereert in het visievormingsproces over hoe ICT de kwaliteit van de dienstverlening kan doen toenemen. De burgemeester faciliteert de langetermijndoelstelling van een geïntegreerde ICT – architectuur. In Mechelen is er geen politiek engagement om daar voor meerdere jaren in te investeren.

E. De positie van de (adjunct-) secretaris

In de beide stadsbesturen merken we overeenkomsten op in de positie en het profiel van de adjunct-secretaris (Genk) en de secretaris (Mechelen). Beide ambtelijke leidinggevenden hebben affiniteit met het thema dienstverlening en met de inzet van ICT in de organisatie. Ze zijn beiden vernieuwersfiguren die actief steun verlenen aan de digitalisering van de organisatie, aan interne veranderingstrajecten inzake de burgergerichte dienstverlening. Er zijn ook verschillen in de positie van deze ambtelijke figuren, vooral in de relatie met de uitvoerende politici van het college van burgemeester en schepenen. In Genk is er meer sprake van een overlegmodel tussen toppolitici en – ambtenaren, zonder het autonoom lanceren van nieuwe initiatieven vanuit één van beide partijen of groepen van politieke en ambtelijke actoren. In Mechelen is de relatie tussen toppolitici en – ambtenaren anders. De ambtelijke top van de organisatie wordt meer geconfronteerd met autonoom gelanceerde initiatieven vanuit politieke hoek, zonder een dialoog of de aftoetsing daarvan in het managementteam.

F. De positie van het managementteam

De positie van het MAT als orgaan verschilt in de beide stadsbesturen. In Genk is het MAT een matuur orgaan, waarin aan dienstoverschrijdende besluitvorming wordt gedaan en organisatiebrede veranderingsprojecten worden besproken. In Mechelen is de positie anders: er gaat minder sturingskracht van uit op de organisatie. Het volgt soms actief organisatiebrede veranderingsprojecten op, maar soms ook niet. Het thema dienstverlening krijgt op het Genkse MAT meer aandacht dan in Mechelen waar het MAT, afwisselend van project tot project, mee stuurt op dat thema.

Inzake de interactie tussen ICT en organisatie en de impulsen die uitgaan van het MAT op de inzet van ICT merken we in de beide besturen een MAT op, met de uitzondering van de adjunct-secretaris en secretaris, dat eerder weinig affiniteit heeft met ICT-vraagstukken. Impulsen vanuit de ambtelijke top op de inzet van ICT vinden buiten dit platform plaats: in Genk via interacties tussen de burgemeester en de adjunct-secretaris enerzijds en de externe leverancier anderzijds; in Mechelen

via de secretaris, de ICT-leidinggevende en / of de stafdiensten. In beide besturen zetelt de leidinggevende van de ICT – dienst niet in het MAT.

3.3.2 *De posities van de interne ICT-dienst en ICT-dienstenleveranciers*

Vanaf de legislatuur 2007-2012 belandt de inzet van ICT in de beide besturen meer op de agenda van de strategische top. De ICT- en organisatieveranderingsprocessen die daaruit voortvloeien gaan samen met wijzigingen in de posities van de ICT-diensten en externe ICT-dienstenleveranciers en gewijzigde impulsen van die actoren op de interactie tussen ICT en organisatie:

- We merken in Mechelen vanaf de legislatuur 2007-2012 terugkerende interacties tussen het ICT-diensthofd en andere actoren zoals schepenen, de burgemeester en / of de secretaris. Die interacties genereren impulsen van de ICT-dienst op de organisatie, gereflecteerd door de steun die de ICT-dienst krijgt om haar ambities inzake de online dienstverlening waar te maken. Dat brengt nieuwe dynamiek m.b.t. de positie van de ICT-dienst op gang. De ICT-dienst krijgt bijvoorbeeld extra middelen en wordt door de organisatie en de top meer bevraagd om ICT-gerelateerde veranderingsprojecten te trekken.
- In Genk gaat de top van de organisatie een nieuwe structurele samenwerkingsrelatie aan met een nieuwe ICT-dienstenleverancier voor de uitbouw van het midoffice. Die actor vervult vanaf dan een prominente rol op het strategische niveau en het projectniveau (zie supra): de uitbouw van het midoffice verloopt via interactieprocessen tussen de Genkse top (burgemeester en adjunct-secretaris) en de ICT-leverancier op het strategische niveau. De interne ICT-dienst is geen betrokken actor op het strategische niveau.

De verschillende posities van de interne ICT-diensten en de ICT-dienstenleveranciers genereert verschillende effecten op de strategische afstemming van ICT en organisatie:

- In Genk ontstaat een nieuwe en sterke afhankelijkheidsrelatie tussen de organisatie en de externe leverancier. Eén effect daarvan is dat de keuzeopties inzake ICT voor de organisatie afnemen: de stad wordt afhankelijk van de concepten en technische innovaties van de leverancier. De dominante positie van die leverancier bij de besluitvorming inzake het midoffice bevestigde de positie van de interne ICT-dienst, namelijk geen betrokkenheid op het niveau van de strategische besluitvorming.
- De Mechelse interne ICT-dienst is een actor die interfereert op het strategische niveau en die strategische ambities en zienswijzen inzake de ICT-huishouding formuleert met (soms) een effectieve ‘aanjagende’ kracht op de organisatie en haar dienstverlening. Die innoverende kracht van de ICT-dienst is wel voorwaardelijk en afhankelijk van de steun van de politieke top.

Welke factoren duiken op die de verschillen tussen de posities van de interne ICT-diensten en de externe ICT-leveranciers en de dynamiek m.b.t. die posities bepalen?

- In Genk heeft dat te maken met de beperkte profileringsdrang van de interne ICT-dienst, die steeds uitvoerde wat Cipal en nu Green Valley vroegen; het decentrale applicatiebeheer en de gebrekkige feeling van de ICT-dienst met de dienstverlening en de organisatie (zie supra); de sterke focus op infrastructurele aspecten, enzovoort.
- In Mechelen heeft de gewijzigde positie te maken met een aantal nieuwe medewerkers en profielen in de ICT-dienst, sinds de legislatuur 2007-2012, van waaruit vernieuwingsinitiatieven uitgingen, beginnend met het websiteproject. Via dat project versterkte de ICT-dienst zijn positie (zie supra), kreeg het meer steun, mandaat, autoriteit en legitimiteit om sturend op te treden in de organisatie.

4. De interactie tussen ICT en organisatie op het projectniveau vergeleken

Op het projectniveau starten we met een analyse van de verschillen en overeenkomsten inzake de projectdynamiek. Welke actoren zijn betrokken? Wat is hun rol? Vervolgens kijken we naar de effecten van dergelijke verschillen en overeenkomsten. Wat is bijvoorbeeld de doorwerking van de iteratieve ontwikkeling van het midoffice in Genk? Merken we een gelijkaardige of andere ontwikkeling van ICT-systemen in Mechelen op? Hoe effectueert dat eventuele verschil de processen en de ICT-huishouding? Tot slot bestuderen we hoe verschillen en overeenkomsten in organisatiekenmerken en kenmerken van de ingezette technologie de dynamieken op het projectniveau structureren.

4.1 *Projectdynamiek tussen de besturen Genk en Mechelen vergeleken*

Tabel 47 vergelijkt de basispatronen van projectmatige veranderingen die in de beide besturen sinds de legislatuur 2007-2012 opduiken.

	Genk	Mechelen
Basispatroon	Afgestemde GIDS-projecten	Losse ICT- en organisatieveranderingsprojecten
Scope	Organisatiebrede veranderingen realiseren: <ul style="list-style-type: none"> - Drie kanalen - Front- en backofficeontkoppeling - Processen vanuit dienstoverschrijdend perspectief stroomlijnen 	Varieert naargelang projecten: <ul style="list-style-type: none"> - Website: één kanaal maar organisatiebreed - E-link: potentieel organisatiebreed, finaal één proces - Topdesk: meerdere teams, niet organisatiebreed
Volgtijdelijkheid	- Simultane ICT, procesmatige en structurele veranderingen	- ICT en procesmatige verandering gaan niet altijd hand in hand
Project-doelstellingen	- Gedefinieerd en geënt op het strategische kader	- Niet altijd overeenstemming over de scope, timing en doelen van projecten
Projectstructuur	- Gedefinieerde rollen, verantwoordelijkheden, besluitvormingsprocessen	- Gedefinieerde rollen, verantwoordelijkheden en besluitvormingsprocessen, afhankelijk van project tot project
Project-management	- Getimedede projecten - Duidelijke prioritering - Duidelijke rollen en verantwoordelijkheden	- Timing soms realistisch, soms problematisch - Prioritering is zoek - Rollen en verantwoordelijkheden variëren tussen projecten, idem dito duidelijkheid ervan
Actoren en hun rollen	- De top stuurt en volgt op - Groep van topambtenaren, stafdiensten stuurt coördinatie tussen en individuele projecten - Sterke betrokkenheid van consultants - ICT-leverancier als belangrijke projectactor - Rol interne ICT-dienst is beperkt	- Sterke variërende rollen en betrokkenheid bij verschillende projecten - Volatiele betrokkenheid van topambtenaren en –politici - Verschillende trekkers - Wisselende betrokkenheid van stafdiensten en lijndiensten - ICT-dienst soms trekker, soms niet betrokken

Tabel 47: Vergelijking van de Genkse en Mechelse kenmerken van projectmatig werken

4.1.1 De omvang van de projecten

Er zijn verschillen met betrekking tot de omvang en de schaal van veranderingsprojecten. In de stad Mechelen stellen we een reeks van projecten vast van wisselende omvang. Het betreft projecten van grote omvang, van middelgrote omvang (dienstoverschrijdend) of naar omvang eerder beperkte projecten (bijvoorbeeld: de mobiele meldapplicatie). In de stad Genk merken we een naar omvang groot veranderingsproject op, namelijk het GIDS (zie supra). Dat is organisatiebreed van aard en het legt de basis voor een radicaal vernieuwende burgergerichte dienstverlening (zie supra en infra).

4.1.2 De verhouding tussen projecten

De beide besturen volgen een ander pad van verandering. De GIDS-projecten getuigen van een beredeneerd stappenplan met primaire focus op het herstructureren van de frontoffice en met een initiële focus op drie kanalen (zie supra). De reorganisatie van de kanalen gaat gepaard met de introductie van een midofficelaag die de werking van het vernieuwde frontoffice moeten ondersteunen. In het midofficelaag werden eerst processen gedigitaliseerd die volledig in dat

midoffice kunnen worden afgehandeld. De koppeling van het midoffice op andere backofficesystemen krijgt pas vorm in een latere fase. In Genk is er, in vergelijking met Mechelen, een sterke afstemming van projecten. De GIDS-projecten maken allen onderdeel uit van een vastgestelde en gevalideerde planning om de GIDS-ambities stapsgewijs te realiseren.

In Mechelen is er geen overkoepelend stappenplan, dat de verhouding tussen alle afzonderlijke projecten kadert. Simultaan zijn er projecten die focussen op het online frontoffice, op de digitalisering van de inkomende post, op de verwerking van meldingen in de backoffice, enzovoort. Soms zijn die projecten hoofdzakelijk gericht op nieuwe structuren, zonder de door actoren nodig geachte ingrepen in de ICT-huishouding (zie het meldpunt).

4.1.3 De aard van het projectmanagement en de projectstructuren

De reconstructie wijst op verschillen inzake het projectmanagement en de projectstructuren tussen de beide stadsbesturen. Die verschillen hebben betrekking op:

- De prioritering van projecten: in Genk is er een gedefinieerd stappenplan dat de uitwerking van de GIDS-projecten in de tijd structureert. In Mechelen is er een gebrek aan prioritering.
- De timing van projecten: in Mechelen is een veelgehoorde kritiek dat de tijdsdruk bij projecten groot is, waardoor de goede uitwerking onder druk komt te staan. In Genk weerklinkt deze kritiek niet. De analyse wijst in Genk op de uitgebreide voorbereiding van projecten.
- De betrokken actoren en hun rol: we merken verschillen op m.b.t. de rollen die actoren vervullen op het projectmatige niveau. In Mechelen vervullen actoren ook verschillende rollen tijdens verschillende projecten (zie infra).
- De projectstructuren: we merken verschillen op m.b.t. de mate waarin er projectstructuren zijn ingericht en de kenmerken van die structuren. Verschillende kenmerken hebben betrekking op de mate waarin topambtenaren en -politici deel uitmaken van die structuren, de betrokkenheid van stafdiensten, de eenduidigheid van rollen en verantwoordelijkheden, enzovoort.

4.1.4 De aard van de ICT-implementatiemethodiek

We merken verschillen op tussen de beide besturen m.b.t. de aard van de toegepaste ICT-implementatiemethodiek. In Genk valt de iteratieve implementatiemethodiek of de stapsgewijze ontwikkeling van nieuwe midofficecomponenten en functionaliteiten op. Een ander kenmerk van de Genkse aanpak is dat er nog aanzienlijk programmeerwerk was bij de implementatie van de midofficecomponenten. Verschillende componenten waren niet readymade of voldeden niet aan de eisen van de stad. Een derde kenmerk is de aankoop van tools die het de stad mogelijk maken om

zelf processen in het midoffice te digitaliseren. Dat verandert ook de aard van afstemming tussen ICT en organisatie op het projectniveau (zie infra).

In de Mechelse organisatie merken we een combinatie van ontwikkelmethoden op. Kenmerkend is dat de ICT-dienst meer kiest voor readymade ICT-systemen die snel inzetbaar zijn; bijvoorbeeld Topdesk. Het e-linkproject ging sterk uit van een watervalmethode. De dynamiek in het online frontoffice wijst het meest op een iteratieve ontwikkelingsmethodiek. Dat platform laat de stapsgewijze uitbreiding toe met de ontwikkeling en koppeling van nieuwe kanalen op het websiteplatform.

4.1.5 *De betrokkenheid en rollen van projectactoren*

Er zijn verschillen met betrekking tot de betrokkenheid en rollen van actoren op het projectniveau. In Mechelen vervullen actoren ook verschillende rollen naargelang de verschillende projecten. De betrokkenheid van consultants is in Genk sterk en bijna afwezig in Mechelen. Een ander verschil is de positie van de middenmanagers. In Mechelen fungeren middenmanagers soms als projecttrekkers, verantwoordelijk voor de analyse van processen en de implementatie van ICT-systemen. Ook in Genk is er betrokkenheid van middenmanagers maar niet als projecttrekkers. Bij de toepassing van procesgestuurd werken op de diensten en teams zijn ze wel betrokken maar de afdeling ontwikkeling dienstverlening, stuurt die trajecten. Een ander verschil is de positie van de ICT-dienst, die in Mechelen projecten trekt en stuurt. In Genk is dat niet het geval: de interne ICT-dienst is een uitvoerder die de GIDS-projecten moest faciliteren met infrastructurele ingrepen. Een ander verschil is de positie van topactoren:

- In Genk interfereert de adjunct-secretaris sterk en intensief in alle GIDS-projecten. Hij is de projectleider en fungeert als liaison tussen de top en de basis van de organisatie. In Mechelen varieert de betrokkenheid van de secretaris bij projecten tussen afstandelijke tot actieve opvolging en betrokkenheid bij de formulering van projectdoelstellingen en de initiatie van nieuwe projecten.
- In Genk interfereert de burgemeester actief op het projectniveau (zie supra): die interferentie is soms cruciaal voor de stabiliteit van het project. Ook in Mechelen merken we interferenties van de burgemeester, afhankelijk van project tot project. Hij fungeert soms als initiatiefnemer (bijvoorbeeld de mobiele meldtoepassing), stuurt soms aan op keuzes (bijvoorbeeld het websiteproject), maar is soms ook helemaal niet betrokken (bijvoorbeeld: e-link).

4.1.6 *Evolutie in de projectmatige afstemming tussen ICT en organisatie*

De dynamiek op het projectniveau is geen statisch gegeven. De reconstructie wijst in de beide stadsbesturen op evoluties in de interactiepatronen tussen ICT en organisatie op het projectniveau:

- Het ontstaan van de GIDS-reorganisatie gaat in Genk gepaard met een sterk bewustzijn omtrent de nood aan een nieuw sjabloon van digitalisering. De introductie van nieuwe ICT-systemen moest meer gepaard gaan met een analyse en het herontwerp van processen. Dat streven resulteert in de uitwerking van de GIDS-projecten in verschillende initiatieven en veranderingen in de projectmatige werking. In het oog springen de begeleiding van de consultant om de organisatie voor te bereiden om zelf processen te ontwerpen en te digitaliseren, de aankoop van verschillende tools die de organisatie in staat moeten stellen om zelf processen te digitaliseren, en de oprichting van een afdeling ontwikkeling dienstverlening die de diensten moet begeleiden met de invoering van procesgestuurd werken.
- Ook in Mechelen zijn er veranderingen in de projectmatige uitwerking van ICT-veranderings-trajecten. Die veranderingen hebben betrekking op de gewijzigde rol van de interne ICT-dienst, die sinds de legislatuur 2007-2012 de leiding neemt in verschillende projecten, de toenemende profilering van de dienst strategie en ontwikkeling in het lanceren van digitaliseringsinitiatieven en toenemende impulsen vanuit de top op projectmatige veranderingen. De dynamiek gaat echter verder. De organisatie leert bijvoorbeeld uit het e-linkproject dat het projectmatig afstemmen van nieuwe ICT-systemen op processen en omgekeerd, meer expertise en capaciteit in de organisatie vraagt en een sterkere samenwerking tussen de ICT-dienst en de dienst strategie en ontwikkeling. Aan het einde van het onderzoek leidt dat tot de oprichting van BISTRO, een nieuwe overlegstructuur waarbij de ICT-dienst en de dienst strategie en ontwikkeling zich verbinden om periodiek te overleggen over de lopende projecten.

4.2 ***De effecten van de vastgestelde projectdynamiek op de kenmerken en de prestaties van de meldsystemen***

De projectdynamiek, de interactiepatronen tussen ICT en organisatie en de gemaakte keuzes op het projectniveau genereren effecten.

4.2.1 *De projectdynamiek determineert de kenmerken van de ICT-huishouding*

De projectdynamiek werkt door op de kenmerken van de ICT-huishouding van de meldsystemen en de verschillen ter zake. Een verschil is bijvoorbeeld dat in de Genkse organisatie simultaan verschillende dienstverleningskanalen (telefoon, website, fysiek) werden gereorganiseerd en gekoppeld op eenzelfde midofficeplatform. In Mechelen merken we dat de dienstverleningskanalen die werden gereorganiseerd, tijdens verschillende projecten, niet of minder object zijn van

veranderingsprocessen. Het online dienstverleningskanaal is al gereorganiseerd, resulterend in een nieuw websiteplatform waarop de verschillende digitale kanalen zijn gekoppeld. Het e-linkproject richtte zich op de digitalisering van de inkomende post, resulterend in het ICT-platform Docroom. De variatie in projectdynamiek heeft in dit voorbeeld dus betrekking op de volgtijdelijkheid waarmee kanalen worden gereorganiseerd en de verschillende projecten al of niet bijdragen tot het koppelen van de frontofficekanalen op één systeem. Het directe effect is dat verschillende kanalen op verschillende systemen zijn gekoppeld in Mechelen, in tegenstelling tot Genk, waar kanalen op één en hetzelfde systeem worden geënt. Het indirecte effect is variatie in de kwaliteit van de dienstverlening naargelang de kanalen. Zo biedt het websiteplatform in Mechelen de mogelijkheid om automatisch statuscommunicatie, vanuit de EGO-CMS-module, over online meldingen online terug te koppelen naar de melder. Wanneer de burger die melding echter telefonisch maakt, is die automatische terugkoppeling niet mogelijk.

Een tweede verschil tussen de beide stadsbesturen is de scope van projecten. In Genk wordt de digitalisering van de dienstverlening en de invoering van procesgestuurd werken gekoppeld aan een organisatiebreed midofficeplatform. In Mechelen richt de implementatie van Topdesk zich op de digitalisering van het meldingenbeheer maar er is geen organisatiebreed perspectief op het meldsysteem, resulterend in een backofficesysteem dat slechts een deel van het meldproces ondersteunt en andere systemen die andere procesdelen ondersteunen. Het effect daarvan is dat er koppelingsuitdagingen tussen backofficesystemen en frontofficesystemen ontstaan. De keuze van Genk om de frontofficekanalen digitaal te ondersteunen met midofficemodules, waarin ook de backofficeverwerking van meldingen plaats vindt, reduceert de koppelingsuitdaging voor de stad Genk.

Een derde voorbeeld heeft te maken met de kwaliteit van het projectmanagement en de gepercipieerde prestaties van de bijdrage die ICT-systemen leveren aan de efficiëntie en effectiviteit. Kenmerkend is het e-linkproject. Dat project kenmerkte zich door grote ambities, namelijk de realisatie van meer geïntegreerde ICT-huishouding via de implementatie van een broker, een workflowmanagementsysteem, de centralisering van allerhande databanken, enzovoort. De reconstructie toont dat de timing van al die implementaties zeer scherp was, dat er weinig voorbereidingstijd was en dat er geen eenduidig beeld over de initiële focus en scope was. Dat alles leidt tot een ICT-systeem, waarover er in de organisatie sterk negatieve evaluaties en percepties domineren. Dat staat in schril contrast met de planmatige uitbouw en ontwikkeling van het midoffice in Genk. De iteratieve ontwikkelmethode in Genk liet een meer beheerste ontwikkeling van het midoffice toe.

4.2.2 *De projectdynamiek determineert de kwaliteit van de meldprocessen*

De projectdynamiek werkt door op de kwaliteit van de meldprocessen en de percepties ter zake. Dat kan op verschillende manieren inzichtelijk worden gemaakt. We illustreren het met drie voorbeelden:

- Het gebrek aan stroomlijning van de verschillende dispatchcircuits wordt door de teamleiders in Mechelen gekoppeld aan de projectmatige werking. Er was binnen het project geen ruimte of mandaat om de meldstromen, vanuit een organisatiebreed perspectief te benaderen en te stroomlijnen. Het project focuste alleen op de behandeling en registratie van meldingen in de backoffice. Het voorbeeld toont de doorwerking van een dienstgebonden perspectief op de implementatie van nieuwe systemen, zonder de bredere dienstoverschrijdende aard van de processen in rekening te nemen. Dat is een fundamenteel verschil met de GIDS-reorganisatie: tijdens deze reorganisatie werd het meldsysteem organisatiebreed geanalyseerd en gestructureerd.
- Een tweede verschil is de timing en prioritering van projecten. In Genk is er een beredeneerde timing en stappenplan. In Mechelen is dat veel minder het geval. Dat verschil genereert effecten op de inrichting van processen. In Mechelen merken we bijvoorbeeld simultaan lopende projecten op die doorwerken op het meldsysteem en waarin andere zienswijzen over de aard van de processen domineren. Deze verschillende zienswijzen komen bijvoorbeeld tot uiting in het Topdeskproject en de implementatie van de mobiele meldtoepassing en tussen de implementatie van Topdesk in de uitvoeringsteams en de afdeling gebouwen (zie supra).
- De ontwikkeling en implementatie van de mobiele meldtoepassing wijst op een derde verschil inzake de projectmatige dynamiek. Dat project illustreert de totale niet-betrokkenheid van de technische diensten bij dat project, ondanks de doorwerking ervan op de meldprocessen waarvoor deze diensten bevoegd zijn. Aan de technische diensten werd bijvoorbeeld niet gevraagd welke gegevensvelden zij belangrijk vonden op de meldtoepassing. Dat is een verschil met de Genkse casus, waar de interactie tussen de afdeling ontwikkeling dienstverlening en de bevoegde backoffices een kenmerk is van de methodiek om procesgestuurd werken door te voeren. Het effect is dat de technische diensten in Mechelen worden geconfronteerd met een informatiedeficit. Ze zijn van mening dat de meldtoepassing te weinig gegevens vraagt van de burger en moeten extra tijd investeren in het exact indiceren van de aard van de melding. In Genk stelt zich dat probleem niet. De ontwikkeling van de meldformulieren verliep in sterke interactie met de technische diensten.

4.2.3 *De mate van afstemming tussen ICT en organisatie op het projectniveau vergeleken*

Een eerste dimensie is de afstemming tussen projectdoelstellingen en de strategische doelstellingen. In Genk zien we dat de afstemming tussen ICT- en organisatieveranderingen wordt gestuurd vanuit een strategisch kader met keuzes inzake de dienstverlening die afgestemd zijn op de realisatie van een midoffice. Het GIDS-programma is vertaald in een cluster van elkaar geschakelde projecten, met een gedeeld beeld over de te bereiken doelstellingen. Die strategische afstemming werkt door op de afstemming tussen ICT- en organisatieverandering op het projectniveau. De strategische keuze om met één leverancier in zee te gaan structureert de projectdynamiek: er ontstaat op het projectniveau een iteratief ontwikkelingsproces, waarbij de verschillende componenten, één voor één worden ontwikkeld.

De impulsen die uitgaan op de afstemming van ICT- en organisatieveranderingen situeren zich in Mechelen veel sterker op het projectniveau en minder op het strategische niveau. Het strategische kader of het gebrek daaraan is veel minder sturend voor de projectdynamiek. De afstemming tussen projecten is beperkter. Er is geen gedeeld beeld over de toekomstige dienstverlening en de processen, vanuit organisatiebreed perspectief, dat als bindmiddel voor de projecten fungeert. Projecten met doorwerking op de online dienstverlening vormen de uitzondering in Mechelen. Bij dergelijke projecten interfereert de ICT-dienst om de websitefilosofie te bewaken: nieuwe digitale kanalen moeten bijvoorbeeld op het websiteplatform aangesloten worden. Inzake de online dienstverlening structureert de strategische afstemming meer de projectdynamiek, bijvoorbeeld de uitbouw van nieuwe digitale kanalen moet worden geënt op het websiteplatform.

Een tweede dimensie van afstemming relateert aan de mate waarin projectdoelstellingen worden gerealiseerd en de mate van eensgezindheid over die doelstellingen. De mate waarin die afstemming groot is, hangt samen met de aard van het projectmanagement. Zwak projectmanagement verwijst dan naar gebrekkige pogingen om tot gedeelde projectdoelstellingen te komen, een onduidelijke scope en begrip omtrent het te digitaliseren proces of variërende zienswijzen over de inrichting van de processen en de ICT-systemen. Het Mechelse e-linkproject scoort, bijvoorbeeld, op al die parameters slecht en dat werkt dat door op de effectiviteit van het project. Bij andere Mechelse projecten is de kwaliteit van dat projectmanagement duidelijk veel hoger (bijvoorbeeld: websiteproject). In Genk oogt het bilan van de verschillende GIDS-projecten in grote mate positief, in de zin dat projectactoren verwijzen naar een sterk congruent beeld over de projectdoelstellingen en de effectieve realisatie ervan. Toch is de mate van afstemming tussen projectdoelstellingen in Genk ook partieel, zeker wanneer we de evaluaties van bijvoorbeeld de ICT-dienst in rekening nemen (zie

hoofdstuk 5), die in het geheel niet tevreden is met de genomen beslissingen inzake de technische onderbouw van het midoffice.

4.3 Verklarende factoren voor de verschillen en overeenkomsten inzake de interactie tussen ICT en organisatie op het projectniveau

De vergelijking van de interactiepatronen op het projectniveau wijzen op verschillen en overeenkomsten, die op hun beurt wisselende effecten genereren. Wat verklaart nu die verschillen en overeenkomsten?

4.3.1 De variërende doorwerking van het strategische niveau op de projectdynamiek

De verschillende dynamieken op het projectniveau kunnen gedeeltelijk verklaard worden door de variërende doorwerking van het strategische niveau op het projectniveau. In Genk is die doorwerking het sterkst, in Mechelen is ze beperkt:

- De sterkere doorwerking van het strategische niveau in Genk heeft te maken met de bredere set aan keuzes die de top daar heeft geformuleerd in relatie tot de dienstverlening en de ICT-huishouding. Illusterend is de keuze om het midoffice uit te bouwen in samenwerking met één dienstenleverancier. Dat zorgt voor een sterke betrokkenheid van die leverancier bij de projectmatige ontwikkeling van het midoffice op de lange termijn.
- De doorwerking van het strategische niveau heeft ook betrekking op de capaciteit(sversterking) die de top bereid is te voorzien voor het initiëren van projectmatige ICT- en organisatieveranderingen. In het oog springende verschillen tussen de beide steden zijn de capaciteitsversterking die de consultant in Genk opleverde en de bereidheid van de top om financiële middelen te voorzien voor een nieuwe afdeling ontwikkeling dienstverlening. In Mechelen ervaren de ICT-dienst, de dienst strategie en ontwikkeling en ook middenmanagers die soms de rol van projectleider vervullen een gebrek aan tijd, expertise en capaciteit om hun rol en verantwoordelijk bij projecten ten volle te spelen. Dat gebrek in capaciteit werkt ook door op de mate waarin procesanalyse en –herontwerp hand in hand gaan met de digitalisering van processen.

Een ander facet van de doorwerking van het strategische niveau is de mate waarin de top prioriteiten formuleert. In Genk is dat sterk het geval, getuige het vastleggen van een aantal GIDS-mijlpalen. In Mechelen is er algemeen gevoel van een gebrek aan prioritering door de top.

4.3.2 De posities van de projectactoren en geïnstitutionaliseerde patronen van projectmatig werken

Onderstaande tabel 48 vergelijkt de betrokkenheid van actoren op het projectniveau tussen de beide besturen.

	Genk	Mechelen
Politieke en ambtelijke top	<ul style="list-style-type: none"> - Actieve interferentie van de burgemeester in projectmatige keuzes - De adjunct-secretaris als projectleider - Voorgenoemde actoren als tandem tijdens interactie met ICT-leverancier - Actieve opvolging en reflectie over projectmatige vooruitgang in strategische platformen (CB&S en MAT) - Inbreng van verschillende resources die de projectcontinuïteit ten goede komen 	<ul style="list-style-type: none"> - Actieve interferentie varieert naargelang het project - Doorwerking van interferentie op projecten varieert evenzeer - MAT en het CB&S zijn passieve opvolgers van ICT- en organisatieveranderingsprojecten - Inbreng van resources varieert maar speelt belangrijke rol
Consultants	<ul style="list-style-type: none"> - Sterke betrokkenheid - Grote inbreng van expertise en capaciteitsversterking 	<ul style="list-style-type: none"> - Varieert naargelang project, maar eerder beperkt
Stafdiensten	<ul style="list-style-type: none"> - GIDS-projecten versterkt door bundeling van capaciteit en expertise uit verschillende stafdiensten (beleidsplanning, personeel, enzovoort) - Afdeling ontwikkeling dienstverlening als cruciale capaciteitsversterking 	<ul style="list-style-type: none"> - Wisselende betrokkenheid van de dienst strategie en ontwikkeling - Capaciteitsproblematiek van de dienst strategie en ontwikkeling
ICT-dienst	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoerder - Faciliteren met infrastructuur 	<ul style="list-style-type: none"> - Betrokkenheid fluctueert - Trekker van grote projecten zoals websiteproject - Capaciteit van de dienst als belangrijke determinant
ICT-leveranciers	<ul style="list-style-type: none"> - Belangrijke actor - Eén leverancier - Capaciteit van de leverancier als belangrijke determinant 	<ul style="list-style-type: none"> - Meerdere ICT-leveranciers - Capaciteit en positie als determinant om koppelingen mogelijk te maken
Middenmanagers en hun uitvoerende medewerkers	<ul style="list-style-type: none"> - Interactie tussen middenmanagers en afdeling ontwikkeling dienstverlening bij toepassing van procesgestuurd werken - Voorbereidende rol in de werkgroepen 	<ul style="list-style-type: none"> - Soms trekkers of projectleiders (Topdesk) - Soms actieve participant in de voorbereiding en implementatie - Soms beperkte of geen betrokkenheid (meldtoepassing)

Tabel 48: Vergelijking van de betrokken actoren en hun rol op het projectniveau

In Genk merken we een sterkere betrokkenheid en opvolging van de ambtelijke en politieke top, via structuren zoals het CB&S, het managementteam en de stuurgroep van de GIDS-projecten. Die betrokkenheid en opvolging zorgde ervoor dat de keuzes op projectniveau meer systematisch werden afgetoetst op het vastgelegde strategische kader en dat had een positief effect op de samenhang van de afzonderlijke projectkeuzes. In Mechelen varieert de betrokkenheid van de top naargelang de verschillende projecten en de verschillende topambtenaren en toppolitici. De analyse

toont aan dat de mate waarin politici en topambtenaren interfereren in projecten samenhangt met de projecteffectiviteit. Een terugkerende vaststelling is dat toppolitici en topambtenaren zoals de (adjunct-) secretaris bijdragen aan de continuïteit van projecten, het formuleren van de keuzes, aan het stimuleren van medewerking en draagvlak bij uitvoerende diensten, aan het voorzien van capaciteit, enzovoort. In Genk is er bijvoorbeeld eensgezindheid dat de intensieve aansturing van de GIDS-projecten door de adjunct-secretaris een belangrijke bijdrage leverde aan het succes van de GIDS-reorganisatie. In Mechelen is het dan weer duidelijk dat het websiteproject enkel kon slagen dankzij de steun van de secretaris, de schepen en de burgemeester voor de zienswijze van de ICT-dienst.

De betrokkenheid van consultants varieert tussen de beide besturen. In Genk is die betrokkenheid hoog op het projectniveau en dat genereert effecten: er is capaciteit om projecten uit te werken, om doorgedreven analyses uit te voeren en om de interne capaciteit te versterken. Genk toont dat de sterke betrokkenheid van consultants en de aansturing van die consultants door de opdrachtgevende organisatie, de noodzakelijke extra capaciteit kan opleveren om tot een (verhoogde) projecteffectiviteit te komen.

In de beide stadsbesturen zijn stafdiensten betrokken bij de uitwerking van de projecten. In Mechelen springt de rol van de dienst strategie en ontwikkeling in het oog; in Genk de nieuwe afdeling ontwikkeling dienstverlening. In relatie tot de bestudeerde veranderingsprocessen zijn dat twee belangrijke diensten: ze hebben immers een taak met betrekking tot het organisatiebreed herdenken, analyseren, vereenvoudigen en digitaliseren van processen. We zien duidelijke verschillen inzake de posities van deze diensten in de beide besturen:

- De capaciteit van de afdeling ontwikkeling dienstverlening is hoger dan de Mechelse dienst strategie en ontwikkeling. De Genkse afdeling kan zich met drie voltijdse medewerkers continu focussen op de verdere toepassing van procesgestuurd werken.
- De capaciteit van de Mechelse dienst strategie en ontwikkeling schiet op het vlak van expertise, capaciteit (tijd, personeel) tekort om alle interne reorganisatieprojecten op het vlak van procesherontwerp goed te begeleiden. In tegenstelling tot de Genkse afdeling, staat deze dienst niet enkel in voor procesanalyse en herontwerp, maar is ze ook betrokken bij of verantwoordelijk voor vele andere organisatorische vraagstukken.
- Het mandaat van de beide diensten is verschillend. De Genkse afdeling beschikt over een sterk formeel en informeel mandaat om de diensten aan te sporen tot de toepassing van procesgestuurd werken op hun processen. De Mechelse dienst heeft zich dat mandaat zelf toegekend en het wordt ook erkend door de top van de organisatie en bij bepaalde diensten. Het

is echter minder sterk en afhankelijk van de capaciteit (kunnen ze hun mandaat uitoefenen) en de mate van autoriteit en legitimiteit die de dienst strategie en ontwikkeling geniet bij de lijndiensten en dat varieert sterk. Deze laatste factor speelt ook in Genk een rol. De bereidheid van de lijndiensten om in het initiatief van de afdeling mee te stappen, bepaalt mee de slagkracht van de afdeling. In Genk is er wel een sterkere interferentie vanuit de top wanneer die bereidheid beperkt is.

- De aanpak van de beide diensten is anders. In Mechelen 'beperkt' de interferentie van de dienst strategie en ontwikkeling zich tot het analyseren van bestaande processen en het opstellen van de 'to be'-processen. Vervolgens is het aan andere partijen en actoren, bijvoorbeeld: de betrokken ICT-leverancier, om die nieuwe processen te digitaliseren. In Genk staat de interne afdeling ontwikkeling dienstverlening ook zelf in voor de digitalisering van de processen in het midoffice. De afdeling beschikt daarvoor over een aantal tools (zie supra).
- Het profiel van de diensten is deels verschillend tussen de stafdiensten van de beide besturen. Het duidelijkste verschil is de meer diverse mix van profielen in de Genkse afdeling. De drie medewerkers zijn expert in procesanalyse en herontwerp, maar daarnaast is er ook een sterke ICT-expertise bij de medewerkers van deze dienst. De medewerkers zijn bijvoorbeeld in staat om zelf formuleren te ontwikkelen en workflows in het midoffice te programmeren. In Mechelen is die ICT-expertise er niet. De digitalisering van de processen steunt daar finaal op de betrokkenheid van externe ICT-leveranciers en / of de interne ICT-dienst. De kwaliteit van de relaties met deze actoren speelt vervolgens een belangrijke rol, maar wordt eerder als laag geëvalueerd, ondanks de vooruitgang die op de vlak is geboekt (zie supra).
- Meerdere actoren in de Mechelse organisatie beoordelen de kwaliteit van de procesanalyses en de ervaring met projectmatig werken van de dienst strategie en ontwikkeling als laag. In Genk is dat minder het geval en wordt de aanpak van de afdeling als kwaliteitsvol beoordeeld.

De posities van de interne ICT-dienst en externe ICT-leveranciers is op het projectniveau sterk verschillend. De positie van de Genkse ICT-dienst is uitvoerend van aard, gekenmerkt door weinig of geen betrokkenheid in de keuzeprocessen op het projectniveau. De bijdrage in de GIDS-projecten beperkte zich tot het toeleveren van de benodigde infrastructurele capaciteit. Die positie kan verklaard worden door het feit dat de ontwikkeling van de midofficecomponenten door de leverancier, werd aangestuurd door andere actoren dan de interne ICT-dienst (zie supra) en het feit dat de afdeling ontwikkeling dienstverlening zelf ICT-expertise in huis heeft om processen in het midoffice te digitaliseren. De Mechelse ICT-dienst heeft een totaal andere positie: de dienst is trekker van verschillende projecten, interfereert veel meer in de selectie van ICT-systemen, heeft een sterke capaciteit en expertise inzake projectmatig werken.

Inzake de betrokkenheid van de lijndiensten en hun middenmanagers merken we verschillen en overeenkomsten. Overeenkomstig is dat de middenmanagers in de beide besturen betrokken zijn bij de meeste veranderingsprojecten. In Mechelen is die betrokkenheid bij sommige projecten soms echter volledig zoek (zie supra). De rol en verantwoordelijkheid van middenmanagers varieert wel. In Mechelen spelen middenmanagers bij sommige projecten de rol van projectleiders, die actief processen analyseren, verbetervoorstellen verbeteren en in samenwerking met de interne ICT-dienst of een externe ICT-leverancier overgaan tot de digitalisering van hun werking. Dat heeft effect op de projectdynamiek: het zorgt bij de diensten waarvoor die middenmanagers verantwoordelijk zijn voor draagvlak voor de verandering, maar het houdt ook het risico in van een gebrekkige dienstoverschrijdende reflex en kijk op de processen. In Genk gebeurt de toepassing van procesgestuurd werken, steeds vanuit een samenwerking tussen de afdeling ontwikkeling dienstverlening en de middenmanagers van de diensten. Die samenwerking wordt als positief beoordeeld.

4.3.3 *Technologie als structurende determinant op het projectniveau*

Nieuwe keuzes inzake ICT en het bestaande landschap aan ICT-systemen vormen twee determinanten die de vastgestelde interactiepatronen op het projectniveau structureren.

De analyse toont de wijze waarop de gemaakte keuzes in relatie tot het midofficeplatform in Genk een iteratieve implementatiemethodiek faciliteren voor de verschillende midofficecomponenten. De technologie van de geselecteerde leverancier laat die implementatiemethodiek toe omwille van de modulaire opbouw van het midoffice. Het effect daarvan is niet onbelangrijk: het maakt het de Genkse organisatie mogelijk om de midofficelaag, op een beheerste manier uit te bouwen, door in verschillende fasen, nieuwe functionaliteiten op het platform te ontwikkelen. Een gelijkaardige dynamiek geldt voor Mechelen in relatie tot het websiteplatform. Dat websiteplatform is geen “gesloten doos” maar een platform waarop de organisatie nieuwe kanalen kan uitbouwen en koppelen aan de EGO-CMS-module van het platform. De technologische kenmerken van het platform reflecteren ook een modulaire opbouw en bieden de organisatie tools om zelf webformulieren te ontwikkelen.

Een tweede vaststelling is dat de ICT-keuzes een padafhankelijkheid genereren op het projectniveau. Het midofficeplatform in Genk laat dan wel een meer beheerste ontwikkeling van het midoffice toe, maar de organisatie ziet zich ook genoodzaakt om zich te conformeren aan bepaalde technologische keuzes van de leverancier. Verdere ontwikkelingen worden sterk afhankelijk van de mate waarin de leveranciers daar aan tegemoet kan komen. Genk toont hoe die afhankelijkheid structurerend werkt op de projectdynamiek en op de posities van actoren op het projectniveau. De burgemeester en

adjunct-secretaris moeten bijvoorbeeld actief onderhandelen met de ICT-leverancier om de voortgang van de uitbouw van nieuwe modules te realiseren. Het interactiepatroon tussen ICT- en organisatie krijgt een nieuwe dimensie: de ICT-leverancier wordt door de intensieve samenwerkingsrelatie een actor die deel uitmaakt van de Genkse organisatie zelf. De keuze voor de leverancier en de technologische implicaties daarvan werken ook door op de positie van de interne ICT-dienst, in die zin dat de keuzes van de externe ICT-leverancier sterk doorwerken op de mogelijkheden van de interne ICT-dienst om bepaalde ICT-keuzes te realiseren. Dat genereert ook interne frustraties bij die ICT-dienst.

De ICT-padafhankelijkheid als fenomeen duikt ook op in de Mechelse organisatie. De implementatie van Docroom is daar een eerste getuige van. De problematische implementatie (zie supra) leidt tot nieuwe probleemdefinities en projectmatige dynamiek gericht op het neutraliseren van de problemen en het zoeken naar nieuwe ICT-oplossingen voor de functionaliteiten die het systeem, na de implementatie, niet kan bieden. Eerdere ICT-ontwikkelingen structuren dus de toekomstige keuzes en veranderingsdynamiek. Ook de keuze voor Topdesk, initieel voor de digitalisering van de werking van de uitvoeringsteams, genereert nieuwe, niet voorspelde effecten. Het systeem maakt zijn intrede, meerdere diensten merken de implementatie van het systeem op en formuleren verwachtingen t.a.v. het systeem voor hun processen en diensten. In combinatie met de gebrekkige aansturing op het geheel van ICT-implementaties, leidt dat in Mechelen al snel tot een geheel aan nieuwe implementatietrajecten. Ook de implementatie van het websiteplatform structureert de patronen van digitalisering op het projectniveau. Het technologische platform vormt, conform de zienswijze van de ICT-dienst, de digitale voordeur van de organisatie. Dat impliceert dat de organisatie, wanneer ze de digitale doorstroming van online aanvragen en meldingen naar de backoffices wil realiseren, koppelingen tussen het websiteplatform en de backofficesystemen moet ontwikkelen, bijvoorbeeld om online gemelde problemen naar Topdesk te versturen. Die zienswijze structureert de koppelingsuitdaging van de organisatie.

5. De interactie tussen ICT en organisatie op het uitvoerende niveau vergeleken

Op het uitvoerende niveau ontstaat er nieuwe dynamiek. Uitvoerende medewerkers gaan aan de slag binnen opgelegde nieuwe structuren en processen, al of niet conform de zienswijzen die aan de basis van de ontwikkeling ervan lagen. Ze geven betekenis aan die nieuwe structuren, interageren over het doel, hun perceptie en de meerwaarden die ze er aan koppelen met andere actoren. Wanneer we inzoomen op dit proces van *'enactment'* komen we tot een aantal inzichten over het belang van *human agency* op het uitvoerende niveau en de verschillen en gelijkenissen tussen de beide stadsbesturen ter zake. De betekenis van *human agency* bespreken we eerst. Nadien gaan we

dieper in op hoe menselijk handelen op dat niveau wordt beïnvloed door verschillende structurerende eigenschappen.

5.1 De residuaire autonomie van diensten

We zien een zekere mate van residuaire autonomie in de technische diensten van de beide stadsorganisaties. Deze residuaire autonomie verwijst naar de mate waarin de diensten over vrijheid beschikken om de werkprocessen zelf te organiseren en beslissingen te nemen inzake de inzet en het gebruik van ICT-systemen. De mate en het bestaan van residuaire autonomie heeft te maken met de volgende factoren:

- “Boven” de diensten bedachte en in projecten geïmplementeerde structuren, processen, ICT-systemen hebben betrekking op een deel van de beheersmatige werking van de diensten. Bepaalde processen blijven buiten beeld, bepaalde handelingen op het uitvoerende niveau zijn niet in het ontwerp opgenomen en behoren tot de autonomie van de lijndiensten en de uitvoerende medewerkers. In Mechelen is dit meer het geval dan in Genk.
- De van bovenaf ontworpen structuren, processen en systemen zijn soms gebrekkig bedacht, niet compleet en bieden geen antwoord op alle situaties waarmee de uitvoerende medewerkers worden geconfronteerd.
- De ontworpen structuren, processen en systemen laten keuzevrijheid over aan de uitvoerende diensten. Ze zijn nooit gedetailleerd genoeg om de ganse werking van de lijndiensten te structureren.
- De lijndiensten en hun middenmanagers zijn in Genk en Mechelen in variërende mate betrokken partij bij de uitwerking van projecten. Dat biedt hen de mogelijkheid om te wegen op de inhoudelijke keuzes die daarbij aan de orde zijn. Het Mechelse Topdeskproject werd zelfs sterk aangestuurd door de lijndiensten. In de stad Genk waren de lijndiensten eveneens betrokken maar de programmatie van de meldprocessen werd aangestuurd door de stafdienst ‘afdeling ontwikkeling dienstverlening’ in samenwerking met de lijndiensten.

Een aantal voorbeelden illustreren de voorgaande stellingen:

- Op initiatief van een schepen voerde de stad Mechelen een centraal telefonische meldpunt in voor alle meldingen inzake het openbaar domein. De uitwerking was gebrekkig: er was geen aandacht voor ICT – aspecten, geen medewerker met kennis van alle meldtypes van de teams, enzovoort. Het functioneren van het meldpunt kreeg in de praktijk vorm vanuit de teams zelf: zij zorgden voor de bemanning, de doorstroming van de meldingen van het meldpunt naar de teams.

- Medewerkers starten zelf met het gebruik van bepaalde ICT – toepassingen om het werk in hun diensten te vergemakkelijken. Medewerkers van het team verkeerssignalisatie van de stad Mechelen gebruiken bijvoorbeeld Google Maps om tot een snellere indicatie van een gemeld probleem te komen.
- In Mechelen ontvangen de technische teams en frontofficeactoren e-mails van burgers met meldingen. De wijze waarop de technische diensten met deze e-mails omgaan, wordt voor een groot stuk autonoom bepaald door uitvoerende medewerkers. Het leidt, bijvoorbeeld, tot variatie in de mate waarin er wordt teruggekoppeld naar de melders.
- De stad Genk voerde een klantencontactcentrum in. De werking van dat KCC is sterk afhankelijk van de informatie die de lijndiensten aanleveren aan de KCC – medewerkers. Daarom beschikken de KCC – medewerkers over een productencatalogus. In de praktijk hebben zich echter informele relaties ontwikkeld tussen het KCC en de lijndiensten waarlangs het KCC op zoek gaat naar meer en nieuwe informatie, relevant voor hun werking, bij de lijndiensten.
- In Genk melden veel burgers problemen bij de wijkbureaus. De medewerkers van die wijkbureaus gebruiken het midoffice niet. De afhandeling van die meldingen, in samenwerking met de backofficediensten, verloopt volgens procedures en afspraken die door de lijndiensten zelf vorm kregen. Gegeven de belangrijke frontofficefunctie van de wijkbureaus gaat het om een aanzienlijk aantal meldingen.

5.2 *Dynamiëken in de uitvoering stemmen overeen met de ontwerpprincipes*

Tijdens veranderingsprojecten worden processen, structuren en / of ICT – systemen ontwikkeld vanuit een bepaald beeld over hoe in de diensten moet worden gewerkt. In de beide stadsbesturen merken we, na de implementatie van projecten, manieren van werken op die in min of meerdere mate in lijn liggen met die ontwerpprincipes.

- Meerdere teams in de stad Mechelen implementeerden de toepassing Topdesk voor het meldingenbeheer. Meerdere van die teams gebruiken dat systeem nu consequent om alle meldingen te registreren en op te volgen.
- In de stad Genk is een verregaande ontkoppeling van front- en backofficefuncties doorgevoerd. Dat leidt tot nieuwe geïnstitutionaliseerde manieren van werken die steeds meer in lijn liggen met de ontwerpprincipes van het GIDS-project.
- In de stad Mechelen is er in algemene zin een grotere afwijking vast te stellen tussen de manieren van werken in de dienst en de tijdens projecten gedefinieerde manieren van werken. De vaststelling varieert naargelang verschillende projecten (zie infra).

5.3 *Dynamieken in de uitvoering wijken af van ontwerpprincipes*

Op het projectniveau (zie supra) worden nieuwe systemen, structuren en processen ontworpen en geïmplementeerd. In de beide stadsbesturen merken we op het uitvoerende niveau, handelingspatronen op die afwijken van die ontwerpprincipes, bijvoorbeeld:

- ICT – systemen worden niet gebruikt. De analyse toont aan dat de implementatie van ICT-systemen niet altijd leidt tot het gebruik van die systemen. In de stad Mechelen gebruiken meerdere diensten Docroom, bedoeld voor het beheer en de toewijzing van inkomende poststukken, niet. Een tweede voorbeeld is de EGO-CM-module. De analyse toont aan dat verschillende diensten de status van meldingen in het systeem niet consequent bijhouden. Dat resulteert in duizenden meldingen en aanvragen in het systeem die geen juiste status van behandeling zijn toegekend. Ook in de stad Genk gebruiken ganse diensten en medewerkers het midofficesysteem niet altijd voor de registratie van meldingen. Het gaat om een aanzienlijk aantal meldingen. Eén technische dienst schat dat ongeveer de helft van alle meldingen van deze dienst in het midoffice belanden. Een medewerker van een tweede dienst stelt dat vooral de meldingen van burgers die het KCC contacteerden, de online formulieren gebruikten of de melding overmaakten aan de snelbalies en het veiligheidshuis in het midoffice belanden. Volgens deze medewerker impliceert dat minstens een derde van de meldingen buiten het midoffice blijven. De derde dienst merkt op dat vier op de tien meldingen nog rechtstreeks, dus niet via de GIDS-kanalen bij de dienst terecht komen en dat deze meldingen niet allemaal in het midoffice worden geregistreerd.
- Gedefinieerde werkprocedures worden niet consequent gevolgd. In Mechelen stellen we een diversiteit aan praktijken vast met betrekking tot de manier waarop verschillende intakeactoren meldingen doorsturen naar de verantwoordelijke backoffice-entiteiten, hoewel er een nota is goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen, waarin een aantal werkprocedures inzake dispatching zijn opgenomen. We komen tot een gelijkaardige vaststellingen voor de stad Genk.
- ICT – systemen worden anders gebruikt dan voorzien. Deze vaststelling geldt voor de beide stadsbesturen:
 - In Mechelen wordt op verschillende manieren gewerkt met het EGO CMS systeem. Het systeem is bedoeld om online meldingen organisatiebreed en gecoördineerd af te handelen, door de meldingen via het systeem door te sturen naar andere diensten en door de status van de melding te indiceren. Onze analyse toonde variaties op het gebruik: bepaalde diensten kenden bijvoorbeeld de status ‘afgehandeld’ toe wanneer

deze dienst haar taak in relatie tot de melding had uitgevoerd, terwijl andere diensten nog acties in relatie tot deze melding moesten uitvoeren.

- In Genk merken we variaties op het gebruik van het midofficesysteem. Er is bijvoorbeeld variatie in relatie tot de kwaliteit van de terugkoppeling via het systeem.

5.4 Uitvoeringsdynamiek: de effecten

In de volgende paragrafen bestuderen we de effecten en de verschillen en gelijkenissen van de vastgestelde handelingspatronen. Een eerste vaststelling is dat de uitvoeringsdynamiek de beoogde effecten en doelstellingen van het management neutraliseert:

- *De beoogde transparantie van processen komt onder druk te staan.* In Genk koppelde het management de invoering van procesgestuurd werken aan een verbetering van de transparantie van die processen. Meerdere diensten en medewerkers registreren niet alle meldingen in het midofficesysteem en daarenboven hebben de uitvoerende medewerkers een grote vrijheid in de feedback die ze geven aan de melder. Meerdere actoren beoordelen die feedback vaak als ontoereikend.
- *De beoogde efficiëntiewinst en effectiviteitswinst komen onder druk te staan.* Veel van de bestudeerde veranderingsprocessen hebben tot doel om de effectiviteit en efficiëntie van dienstverleningsprocessen te verhogen. Uitvoeringsdynamiek zorgt er echter voor dat (een deel van) die winsten niet worden geboekt. De bemerking geldt voor de beide stadsbesturen. Eén van de ontwerpprincipes van het Genkse GIDS was dat één uniform registratiesysteem zou bijdragen aan een efficiëntere behandeling van meldingen. In een aantal diensten zien we echter nog dubbele registratiecircuits van meldingen: naast het midofficesysteem, zijn er nog andere systemen waarin de medewerkers de meldingen op eigen initiatief registreren. De medewerker van de Genkse dienst groenonderhoud merkt bijvoorbeeld op dat er nog veel aanvragen en meldingen op papier, in mappen wordt bijgehouden, en dat deze papieren dossiervorming, voor zijn dienst op dit moment nog belangrijker is dan het midoffice. Dat heeft volgens hem te maken met een aantal functionaliteiten voor dossiervorming die in het midoffice ontbreken. Het diensthoofd van de Genkse dienst reiniging en verkeerssignalisatie stelt dat hij een groot aantal aanvragen en meldingen van burgers nog in een Excelsheet bijhoudt. Vooral de meldingen die verder in de tijd moeten worden opgelost belanden in deze Excel. Hij merkt op dat deze Excelsheet hem makkelijker toelaat om de behandeling op te volgen.
- *De beoogde interne controle komt onder druk te staan.* Meerdere bestudeerde veranderingsprojecten in de beide besturen moeten managers informatie geven over het aantal meldingen, de behandelingstermijn, enzovoort. In de beide stadsbesturen komt deze doelstelling

onder druk te staan. In Genk is dat het geval omdat de diensten niet consequent alle meldingen in het midoffice registreren. In Mechelen wijst onze analyse er op dat de uitvoerende medewerkers het aantal meldingen in het systeem kunstmatig verhogen, door eenzelfde melding te ‘verkappen’ tot verschillende opdrachten.

Een tweede vaststelling is dat de uitvoeringsdynamiek bijdraagt tot de neutraliseren van onbedoelde neveneffecten. In de stad Genk merken een aantal actoren op dat de procesgestuurde werking leidt tot een organisatie die minder in staat is om complexere meldingen van burgers te beantwoorden. In antwoord daarop zien we dynamiek op het uitvoerende niveau om dit probleem te ondervangen. In Genk komt dat tot uiting in het ‘alternatieve’ circuit van politici: het doorbreekt de uniforme behandeling van meldingen via het midoffice, maar biedt volgens die politici wel een antwoord op vragen waarmee de ambtelijke organisatie moeite heeft. Ondanks het feit dat de politieke top het midoffice zag als een manier om tot één uniform meldcircuit te komen, ziet het zich genoodzaakt om parallelle circuits in leven te houden, om de perverse effecten van de procesgestuurde manier te ondervangen.

Een derde vaststelling is dat de uitvoeringsdynamiek, in de afwezigheid van sturende kaders, de prestaties van de stedelijke dienstverlening bepaalt. De analyse toont goed aan dat geïmplementeerde ICT – systemen en nieuwe structuren maar partieel antwoorden bieden voor de situaties waarmee uitvoerende actoren te maken krijgen. Onze analyse biedt veelvuldige voorbeelden van autonome, op de werkvloer ontwikkelde manieren van werken, in afwezigheid van sturende werkinstructies van bovenaf met doorwerking op de prestaties van de stedelijke dienstverlening. De vaststelling geldt voor de beide stadsbesturen. In Genk definieert het GIDS een ontwerp van hoe de organisatie met inkomende meldingen moeten omgaan: er zijn kanalen gedefinieerd, processen waarin de meldprocessen worden opgevolgd, enzovoort. In de praktijk contacteren burgers de stad in vele gevallen nog niet via de geijkte processen en voorziene kanalen (zie supra). Zo krijgen backofficediensten nog geregeld telefoons of e-mails van burgers met bepaalde meldingen. De wijze waarop ze daar vervolgens mee omgaan, bepaalt mee de kwaliteit van de dienstverlening en de effectiviteit van de ICT-instrumenten.

Tabel 49 vat de vastgestelde handelingspatronen en de effecten samen voor de beide besturen.

Vastgestelde handelingspatronen	Genk	Mechelen
De residuaire beheersmatige autonomie van diensten	Aanwezig	Aanwezig: sterkere handelingsvrijheid
Dynamiëken in de uitvoering stemmen overeen met de ontwerpprincipes	Partieel in de beide stadsbesturen	
Dynamiëken in de uitvoering wijken af van ontwerpprincipes	Afwijkingen in de beide stadsbesturen	
De effecten		
De uitvoeringsdynamiek neutraliseert de beoogde effecten: <ul style="list-style-type: none"> - De beoogde transparantie van processen komt onder druk te staan - De beoogde efficiëntiewinst en effectiviteitswinst komen onder druk te staan - De beoogde interne controle komt onder druk te staan 		
De uitvoeringsdynamiek draagt bij tot het neutraliseren van onbedoelde neveneffecten		
De uitvoeringsdynamiek stuurt mee de prestaties van de stedelijke dienstverlening		

Tabel 49: Overzicht van de vastgestelde handelingspatronen en de effecten daarvan

5.5 De afstemming tussen ICT en organisatie op het uitvoerende niveau

De vergelijkende inzichten van de bovenstaande paragrafen bieden inzicht in de mate van afstemming op het uitvoerende niveau. Afstemming heeft op dit niveau betrekking op de mate waarin er gedeelde zienswijzen en overtuigingen zijn tussen uitvoerende actoren en de op het projectniveau in systemen en structuren geïmplementeerde zienswijzen. We maken voor de beide stadsbesturen overeenkomstige vaststellingen, maar met een variërende graad van belang, naargelang verschillende projecten en types van handelingspraktijken in en tussen de beide stadsbesturen.

Handelingspatronen wijken in de beide stadsbesturen niet zelden af van de van bovenaf of op het projectniveau bedachte manieren van werken. Dat toont minstens aan dat er verschillen zijn tussen hoe actoren op de werkvloer denken over de 'goede werking' van hun diensten en de zienswijzen van andere actoren (stafdiensten, managers, enzovoort). De door deze laatste groep van actoren geformuleerde doelstellingen (bijvoorbeeld inzake toenemende transparantie) komen door dat afwijkend gedrag onder druk te staan:

- Uitvoeringspraktijken hebben in een aantal gevallen een zodanige impact dat ze de realisatie van door het management en projectactoren gedefinieerde doelstellingen tegenhouden. Het betreft dan afwijkingen die zich scherp manifesteren in verschillende diensten, met een duurzaam karakter. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de beoogde kwaliteitsverbetering van het management in Genk, met betrekking tot de terugkoppeling naar de burger. De burgemeester en de afdeling ontwikkeling dienstverlening beoordelen de kwaliteit van die terugkoppeling, meerdere jaren na de toepassing van procesgestuurd werken op de meldprocessen, nog steeds als ondermaats. Een tweede voorbeeld is de terugkerende praktijk dat een aantal diensten stelselmatig niet overgaan tot de registratie van meldingen in het midoffice. Dat impliceert dat de doelstelling van meer en betere managementinfo niet wordt gerealiseerd. In Mechelen

springt de weigering van een aantal uitvoeringsteams om met Topdesk aan de slag te gaan in het oog.

- Uitvoeringspraktijken getuigen in een aantal gevallen echter ook van overgangssituaties, waarbij oude uitvoeringspraktijken, doorheen de tijd, steeds meer worden ingeruild voor de vooropgestelde nieuwe manieren van werken. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de ontkoppeling van front- en backofficefuncties in Genk. Stelselmatig worden meer diensttelefoons doorgeschakeld naar het KCC, worden e-mailadressen van de diensten, niet langer extern gecommuniceerd maar enkel het centrale organisatiebrede e-mailadressen, enzovoort. De vastgestelde afwijkingen zijn dan voorwaardelijk, in die zin dat ze in de uitkomsten vermoedelijk verder zullen uitdoven.

Een eenduidig oordeel vellen over de betekenis en de doorwerking van de afwijkende praktijken op het uitvoerende niveau is lastig omwille van twee redenen. Ten eerste worden we geconfronteerd met een ambigue set aan vaststellingen. Afwijkingen t.a.v. bovenaf beoogde manieren van werken, manifesteren zich in variërende mate binnen dezelfde diensten, tussen diensten, tussen de stadsbesturen en komen sterker of zwakker tot uiting bij verschillende ICT-systemen, procesmatige veranderingen en structurele ingrepen. Ten tweede is er geen eenduidige verklaring voor de vastgestelde patronen van werken op het uitvoerend niveau. Het gaat soms om rustig de dingen blijven doen zoals ze altijd al werden gedaan, (voorspelbaar) protest tegen veranderingen, en om afwijkend gedrag dat wordt gemotiveerd vanuit door uitvoerende medewerkers gepercipieerde negatieve effecten t.a.v. de doorgevoerde veranderingen. Soms hangen de vastgestelde patronen en de motiveringen daarvoor samen met variatie in en tussen de steden m.b.t. de projectmatige aanpak van ICT- en organisatieveranderingen en de doorwerking van strategische kaders, maar ook dan zijn de handelingspatronen niet in alle diensten overeenkomstig.

De analyse roept de vraag op in welke mate elke vorm van afwijkend gedrag problematisch hoeft te zijn en niet eerder als wenselijk kan worden beschouwd omdat het in een aantal gevallen ook de kwaliteit van de dienstverlening en de efficiëntie van de organisatie, volgens actoren in de organisatie, ten goede komt. Vanuit het perspectief van uitvoerende actoren kijken naar de werking van de diensten, maakt deze vraag pertinent. We zien in de beide stadsbesturen projecten (van wisselende kwaliteit) om de werking efficiënter te maken en de dienstverlening klantvriendelijker en effectiever in te richten, maar sommige van die pogingen en effectief doorgevoerde veranderingen krijgen op het uitvoerende niveau een negatieve evaluatie. Vele van deze evaluaties op het uitvoerende niveau verdienen reflectie want ze wijzen op onbedoelde neveneffecten en onjuistheden in de theorieën die ten grondslag lagen aan de ontwerplogica's, sturend op het strategische niveau en het projectniveau.

De analyse toont dat we de mate van afstemming op het uitvoerende niveau breder moeten benaderen dan de mate van afstemming tussen strategische doelstellingen en projectdoelstellingen enerzijds en anderzijds de zienswijzen van uitvoerende actoren. Veel werkwijzen op het uitvoerende niveau zijn immers niet het gevolg van opgelegde procedures of manieren van werken, maar in de afwezigheid van sturende kaders, bottom-up tot stand gekomen praktijken. De analyse toont dat initiatieven van uitvoerende medewerkers (bijvoorbeeld, het gebruik van Google Maps) effecten genereren en de efficiëntie van de organisatie ten goede komen. Er gaan dus autonome impulsen uit van de werkvloer met doorwerking op de prestaties van de organisaties en de inzet van ICT, maar die impulsen zijn niet eenduidig of consistent. Ze wijzen op een gedifferentieerde cultuur op de werkvloer.

De analyse op het uitvoerende niveau wijst in de beide besturen op de noodzaak van het vinden van balans tussen autonomie op de werkvloer en het van bovenaf definiëren van processen en ICT-systemen. We kunnen dit vraagstuk inzake het vinden van die 'goede' balans op basis van de vaststellingen in de beide cases als volgt problematiseren:

- Toenemende stroomlijning zorgt enerzijds voor positieve effecten. Het stelt de organisatie beter in staat om een chaos aan inkomende informatiestromen beter te beheersen en effectiever en efficiënter met die signalen om te gaan. Nadenken over de stroomlijning van organisatiebrede processen zoals de meldprocessen loont dus de moeite en komt de kwaliteit van de dienstverlening ten goede. Dat blijkt uit de beide cases. In Mechelen leidt het gebrek aan stroomlijning juist tot een aantal negatieve evaluaties binnen de uitvoeringsteams. In Genk appreciëren de technische diensten de stroomlijning naar de GIDS-kanalen.
- De vraag is eerder in welke mate er gestroomlijnd moet worden (moet elke banale melding in het systeem?), welke autonomie er blijft bij de uitvoerende actoren, welke keuzes gepaard gaan met de stroomlijning (bijvoorbeeld: inzake de kanalenmix) en de kwaliteit van de implementatie van nieuwe processen, structureren en ICT-systemen die de stroomlijning tot stand moeten brengen.

5.6 Verklarende factoren voor de verschillen en overeenkomsten inzake de interactie tussen ICT en organisatie op het uitvoerende niveau

De vastgestelde handelingspatronen op het uitvoerende niveau moeten in samenhang worden gezien met de structurele condities die op die patronen inwerken. Ze verklaren het gedrag op dat niveau. De onderstaande paragrafen gaan daarover: welke verschillen en gelijkenissen stellen we vast inzake structurerende factoren tussen de beide stadsbesturen?

5.6.1 De doorwerking van interpretatieve schemata op het uitvoerende niveau

Een eerste verklaring voor de vastgestelde dynamiek op het uitvoerende niveau heeft betrekking op de interpretatieve schemata van uitvoerende actoren.

A. Uitvoerende actoren houden er andere zienswijzen op na dan actoren op het projectniveau of het strategische niveau

Interpretatieve schemata van uitvoerende actoren wijken in vele gevallen af van interpretatieve schemata van de in processen, structuren en systemen ingebouwde interpretatieve schemata. De vaststelling geldt voor de beide stadsbesturen. Dat verklaart een deel van de afwijkingen tussen de beoogde manieren van werken en de handelingspatronen van uitvoerende actoren.

B. Uitvoerende actoren ontwikkelen werkmethodeken en processen vanuit hun eigen interpretatieve schemata

Interpretatieve schemata van uitvoerende actoren werken door op de werkvloer. Dat gebeurt niet alleen bij processen of ICT-systemen die top-down zijn geïmplementeerd maar ook voor die processen of manieren van werken waarop er van bovenaf geen impulsen op uitgaan. Dat komt goed tot uiting in het gebruik van e-mail als meldkanaal in de stad Mechelen. Er zijn geen opgelegde procedures voor de wijze waarop uitvoerende medewerkers in de stad Mechelen moeten terugkoppelen naar de burger bij meldingen via e-mail. De mate waarin die actoren terugkoppelen varieert, afhankelijk van de overtuigingen en zienswijzen die de actoren er op na houden inzake de behandeling die de burger / melder verdient. Voor sommige ambtenaren heeft de burger recht op terugkoppeling en op informatie over de behandeling van het gemelde probleem: zij e-mailen vervolgens consequent terug naar de melder. Andere medewerkers denken daar anders over, beschouwen terugkoppeling als overbodig (*“de burger zal het wel zien wanneer het opgelost is”*).

C. Interpretatieve schemata van uitvoerende actoren stemmen overeen met de interpretatieve schemata van de in processen, structuren en systemen ingebouwde interpretatieve schemata

Ook deze vaststelling geldt voor de beide stadsbesturen en komt tot uiting in gedeelde overtuigingen van actoren op het uitvoerende niveau en het projectniveau. Zowel in Genk als Mechelen zijn meerdere teammanagers het volledig eens met de overtuigingen en denkbeelden van projectactoren. Handelingspraktijken van uitvoerende medewerkers liggen dan in lijn met de beoogde manieren van werken bij de top en de projectactoren.

D. Interpretatieve schemata variëren op het uitvoerende niveau

De analyse toont aan dat interpretatieve schemata variëren tussen actoren op het uitvoerende niveau. Dat niveau kan dus niet worden voorgesteld als een homogeen geheel van actoren met overeenkomstige interpretatieve schemata. Zowel in Mechelen en Genk zijn er verschillen vast te stellen tussen verschillende middenmanagers inzake de noodzakelijkheid om alle meldingen digitaal te registreren en op te volgen. Deze verschillen tussen middenmanagers en uitvoerende medewerkers hebben bijvoorbeeld betrekking op de denkbeelden over de mate waarin terugkoppeling naar de burger noodzakelijk is. In Mechelen merken we bijvoorbeeld twee groepen van middenmanagers op met elk een set van gemeenschappelijke zienswijzen. Enerzijds is er een groep van meer recent aangetreden middenmanagers. Zij willen hun dienst beheersmatig op orde krijgen door verregaande digitalisering en systematisch te werken. Anderzijds is er een groep van 'behoudsgezinde' middenmanagers. Zij zijn eerder gekant tegen een werking die aangestuurd worden door de burger als melder van problemen, de dienst moet volgens deze actoren de eigen planning volgen en de meldingen van burgers daarin plannen. In Genk duikt een gelijkaardig beeld op bij de middenmanagers in relatie tot het midoffice. Er is variatie in de mate waarin die middenmanagers overtuigd zijn van de meerwaarde van de toepassing van procesgestuurd werken voor hun meldprocessen.

5.6.2 De doorwerking van hulpbronnen op het uitvoerende niveau

De beslissingsbevoegdheid van de middenmanagers en de lijndiensten staat onder druk. We merken een verschuiving in de besluitvormingsrechten in relatie tot de inzet van ICT en de inrichting van de processen. Vroeger behoorde dat uitsluitend tot de autonomie van de lijndiensten. Vandaag is dat meer object van interferenties van de ICT – dienst en de stafdiensten. We stellen in de beide besturen echter vele afwijkingen vast t.a.v. de opgelegde manieren van werken. Wat leert ons dat nu over het effect van voorgenoemde evoluties op de machtspositie van de lijndiensten, hun middenmanagers en de bredere machtscontext van stadsbesturen:

- Middenmanagers hebben nog een zekere macht over hun uitvoerende medewerkers. Die macht verwijst naar autonomie om de werking van hun diensten te regelen, het beschikken over een zekere referentiemacht (status, uitstraling waardoor uitvoerende medewerkers het voorbeeld van hun manager volgen) of de autoriteit om bepaalde beslissingen van het hogere management naast zich neer te leggen. In de stad Mechelen weigert, bijvoorbeeld, één departementshoofd om het interne briefwisselingssysteem Docroom te gebruiken. Die weigering straalt af op de medewerkers binnen dat departement. De medewerkers volgen het departementshoofd in zijn keuze.

- Een ander element is de positie van de stafdiensten en hun mandaat om bepaald gedrag af te dwingen. In Mechelen is het formele mandaat van de dienst strategie en ontwikkeling ambigu. Er is ook weinig vertrouwen bij een aantal lijndiensten in deze dienst. De status en autoriteit van deze dienst zijn eerder gering. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat lijndiensten deze stafdienst linken aan het gefaalde e-linkproject (of bepaalde onderdelen daarvan) waardoor het krediet van deze dienst bij de lijndiensten is afgenomen. Het leidt tot weerstand bij de lijndiensten en wantrouwen in de projecten die deze dienst in de organisatie wil implementeren. In Genk merken we dat de afdeling ontwikkeling dienstverlening een sterk formeel mandaat van het management geniet om diensten aan te sporen tot de implementatie van procesgestuurd werken in hun dienst. Deze afdeling heeft ook een zekere status en autoriteit verworven. Het door deze afdeling toegepast veranderingsmanagement wordt als positief ervaren in de organisatie en hun werking als professioneel.
- Een derde element is de capaciteit van de stafdiensten om het gebruik van systemen op te volgen na de implementatie. In Genk is die capaciteit bij de afdeling ontwikkeling dienstverlening groter dan in Mechelen maar ook nog te beperkt om sterk door te werken op het gedrag op de werkvloer.

5.6.3 *De doorwerking van normen en regels op het uitvoerende niveau*

Binnen organisaties definiëren formele regels de objectieven, procedures, relaties en prestatienormen. In de bestudeerde cases gaat dat bijvoorbeeld over door het management onderschreven dienstnota's met richtlijnen over hoe de lijndiensten met systemen moeten werken of met bepaalde meldingen moeten omgaan. We maken de volgende vaststellingen:

- De afwezigheid van of het niet gebruiken van negatieve sanctiemacht vormt een eerste verklaring voor de vastgestelde afwijkingen t.a.v. door het management of projectactoren beoogde manieren van werken. Ambtelijke leiders en daartoe gemandateerde stafdiensten kunnen middenmanagers en uitvoerende medewerkers op het appel roepen wanneer zij bepaalde taken niet uitvoeren zoals het management dat wil. De analyse toont dat dergelijke sanctiemechanismen niet of weinig worden toegepast in de beide besturen.
- Het opleggen van werkmethodeken, systemen, procedures, enzovoort en de mate waarin die verplichtingen resulteren in overeenkomstige manieren van werken, hangt samen met de communicatie vanuit de top over die regels. In de stad Mechelen, bijvoorbeeld, merken we een klachtenreglement op dat ook stipuleert hoe de diensten met inkomende meldingen moeten omgaan en is er een dienstnota die stipuleert wat de diensten in het Docroomsysteem moeten

registreren. Heel wat medewerkers kennen deze nota en het reglement echter niet en de reële sturing die er van uit gaat op de organisatie, is beperkt.

- De mate waarin nieuwe opgelegde manieren resulteren in corresponderend gedrag op het uitvoerende niveau, hangt ook samen met de wijze waarop de geïstitutionaliseerde patronen inzake projectmatig werken. Variabelen zoals de aandacht voor veranderingsmanagement, de betrokkenheid van uitvoerende diensten bij de implementatie, de communicatie van veranderingen naar de basis, de opvolging en marge voor bijsturing na de implementatie spelen daarbij een rol. Opvallend zijn de vaststellingen in Genk waar een sterke betrokkenheid van de lijndiensten bij de digitalisering van de meldprocessen in het midoffice toch nog gepaard gaat met afwijkende manieren van werken in relatie tot dat midoffice. Dat toont dat sterke betrokkenheid op het projectniveau geen garanties biedt: doorheen de tijd duiken in de lijndiensten nieuwe interpretaties en evaluaties op van het systeem, resulterend in bijstellingen van het gebruik ervan.
- De kwaliteit van het projectmanagement en de wijze waarop uitvoerende diensten en de middenmanagers die kwaliteit percipiëren is van belang. Eerdere ervaringen met van bovenaf geïnitieerde initiatieven, determineren de cultuur op het uitvoerende niveau t.a.v. toekomstige veranderingen. In Mechelen komt dat goed tot uiting bij de implementatie van Docroom. De autoriteit van de dienst strategie en ontwikkeling heeft er onder te lijden. De organisatie identificeert deze dienst met het falen van dat project en de gebrekkige gebruiksvriendelijkheid van het systeem. Het zorgt voor wantrouwen binnen de diensten t.a.v. nieuwe initiatieven van deze dienst. In Genk is er ter zake bijvoorbeeld meer vertrouwen en minder wantrouwen in het kunnen van de afdeling ontwikkeling dienstverlening.
- De cultuur binnen de uitvoerende diensten is niet homogeen. We merken verschillen in de stadsbesturen met betrekking tot de mate waarin de diensten open staan voor veranderingen en vernieuwingen. In Genk is er bijvoorbeeld een duidelijk verschil ter zake tussen de dienst wegenbeheer en de groendienst. De verschillen wijzen ons ook op de positie van de middenmanagers. Zij hebben een sterke impact op die cultuur en fungeren als *gatekeepers* tussen hun diensten en van bovenaf bepaalde werkmethodeken en de mate waarin ze ingang vinden in hun diensten.

5.6.4 *Technologie als structurende determinant op het uitvoerende niveau*

In algemene zin is er een sterk toenemende digitalisering te merken van de meldsystemen van de beide stadsbesturen. Ten eerste speelt internettechnologie steeds meer een rol in de wijze waarop burgers problemen en situaties melden aan de stad. De aard van de interactie tussen de verantwoordelijke dienst en de burger verandert daardoor. Diensten hebben minder fysieke

interactie met de burger. De informatieaanlevering wordt gestuurd door geprogrammeerde velden en door de gegevens die de burger uit eigen initiatief aanreiken (via e-mail). Ten tweede wordt de werking van de lijndiensten meer digitaal ondersteund dan tien jaar geleden. Meldingen worden steeds meer geregistreerd en opgevolgd in systemen en steeds meer gegevens over die meldingen worden digitaal bijgehouden. Ten derde zijn ICT – systemen naar aard meer dienstoverschrijdend inzetbaar en gekoppeld met elkaar. Gegevens vloeien in toenemende mate automatisch over van systeem in systeem. Ten vierde worden de lijndiensten geconfronteerd met online diensten die ze eenvoudig kunnen inzetten in hun diensten. Google Maps is een voorbeeld van een digitale toepassing die de lijndiensten inzetten om bepaalde gemelde situaties en problemen, achter hun bureau, beter te kunnen inschatten.

Wat is de structurerende impact van technologie op het handelen van uitvoerende medewerkers? Zijn er verschillen met betrekking tot de aard en de doorwerking van technologie in de beide stadsbesturen op het handelen van uitvoerende medewerker?

A. *Verschillende vormen van technologie scheppen in wisselende mate handelingsvrijheid*

De structurerende kracht van ICT-systemen op de handelingsvrijheid op het uitvoerende niveau hangt samen met de mogelijkheden die een eindgebruiker heeft om de technologie aan te passen aan zijn of haar behoeften. Die mate van interpretatieve flexibiliteit (zie supra) werkt door op de dynamiek op het uitvoeringsniveau:

- *Wisselende mate van interpretatieve flexibiliteit:* in de meldsystemen van de beide stadsbesturen duiken systemen op met variërende mate van interpretatieve flexibiliteit. E-mail bijvoorbeeld, is een ICT – systeem met een grote mate van interpretatieve flexibiliteit terwijl andere systemen, met name het Midoffice in Genk, een veel minder grote mate van interpretatieve flexibiliteit hebben.
- *Stroomlijnen en verminderde interpretatieve flexibiliteit:* het stroomlijnen van de meldprocessen gaat in de beide organisaties gepaard met de implementatie van systemen met een lage interpretatieve flexibiliteit. Het midoffice van de stad Genk bijvoorbeeld definieert per type melding de stappen die ambtenaren moeten doorlopen, de gegevens die ze moeten ingeven, enzovoort. De handelingsvrijheid van uitvoerende medewerkers neemt daardoor af.
- *Systemen met een hoge interpretatieve flexibiliteit voeden de onvoorspelbaarheid van het handelen op het uitvoerende niveau:* systemen zoals e-mail met een hoge interpretatieve flexibiliteit voeden de dynamiek op het uitvoeringsniveau en het effect daarvan op de kwaliteit van de dienstverlening. In Mechelen bijvoorbeeld krijgen heel wat uitvoerende medewerkers nog

meldingen per e-mail. De wijze waarop ze die e-mails behandelen, beantwoorden en opvolgen verschilt sterk tussen de uitvoeringsteams omdat het systeem variatie toelaat.

- *De interpretatieve flexibiliteit van systemen is nooit nul:* geen enkel van de geïmplementeerde ICT – systemen heeft een interpretatieve flexibiliteit die de handelingsvrijheid van uitvoerende medewerkers aan banden legt. Hoe sterk de procesgestuurde manier van werken ook is uitgebouwd in Genk, de analyse toont afwijkingen van de manier waarop met het systeem moet worden gewerkt. Hetzelfde geldt ook voor de online systemen waarin burgers of andere actoren meldingen registreren (zie supra).

B. Nieuwe technologieën empoweren uitvoerende medewerkers

In de beide stadsbesturen kunnen we een onderscheid maken tussen technologieën die van bovenaf, door het management of actoren zoals de staf of de ICT – dienst zijn geselecteerd en ICT – systemen die door de basis van de organisatie zijn geselecteerd. Onze analyse wijst er op dat uitvoerende medewerkers steeds meer zelf technologie in de organisatie introduceren en daarmee voeding geven aan de dynamiek op het uitvoeringsniveau. Dat fenomeen hangt samen met een tweede vaststelling, namelijk dat er op het uitvoerende niveau steeds meer medewerkers zijn met affiniteit met systemen en technologie en zelf mogelijkheden van die technologie opzoeken en in de dagdagelijkse werking van hun diensten inzetten. In de beide besturen vinden we overeenkomstige voorbeelden, bijvoorbeeld het gebruik van Google maps.

Hoofdstuk 7

Conclusie

Conclusie

Dit proefschrift richtte zich op de ontwikkeling van een conceptueel model dat ons moest toelaten om de interactie tussen ICT- en organisatieveranderingen in de Vlaamse stadsbesturen te beschrijven, begrijpen en evalueren. We zijn deze zoektocht gestart met de introductie van de Business – ICT Alignmentliteratuur en het meest populaire kader binnen deze literatuur, namelijk het Strategic Alignment Model van Henderson en Venkatraman (1993). Dat en andere Business – ICT Alignmentkaders boden een interessant afzetpunt voor het in dit proefschrift ontwikkelde model dat op deze kaders voortbouwt maar dat ze op een aantal vlakken ook bekritiseert en amendeert. De Business – ICT Alignmentliteratuur is immers niet zonder kritiek en ons model was er op gericht om tegemoet te komen aan deze kritieken. Deze conclusie staat in het teken van een finale beschouwing over de waarde van het ontwikkelde model, de Business – ICT Alignmentliteratuur, de toepasbaarheid ervan in twee Vlaamse stadsbesturen en de bijdragen aan de internationale literatuur die de toepassing van het model oplevert. We structureren deze conclusies aan de hand van de systematische beantwoording van de hoofd- en bijdragen uit het inleidende hoofdstuk, namelijk:

- Welke perspectieven bestaan er in de literatuur over de relatie tussen ICT en organisatie en onder welk perspectief huist de Business – ICT Alignmentliteratuur?
- Wat zijn de gevolgen van de positionering van de Business – ICT Alignmentliteratuur binnen de literatuur, in termen van de theoretische assumpties over organisatie- en ICT-verandering en in welke mate zijn die assumpties verdedigbaar?
- Welke perspectief laat ons het best toe om de interactie tussen ICT en organisatie in publieke organisaties te begrijpen en bij welke theorieën en vervolgens Business – ICT interactiemodel brengt ons dat perspectief?
- Kunnen we de verschillen en gelijkenissen inzake de kenmerken en effecten van de stedelijke meldsystemen begrijpen door de toepassing van het Business – ICT interactiemodel?
- Welk Business – ICT interactiemodel laat ons toe om de interactie tussen ICT en organisatie in de Vlaamse stadsbesturen te begrijpen, en wat zijn de theoretische en methodologische uitgangspunten van dat model?

Finaal belanden we bij de hoofdonderzoeksvraag en een reeks van reflecties over hoe we nu moeten kijken naar de betekenis en de waarde van het concept 'Business – ICT afstemming' in relatie tot publieke organisaties zoals de Vlaamse stadsbesturen: heeft dat concept nog een waarde, gegeven de empirische vaststellingen in de stadsbesturen?

1. **Perspectieven op de interactie tussen ICT en organisatie en de positie van de klassieke Business – ICT Alignmentliteratuur**

In deze paragraaf staan de eerste en de tweede vraag centraal. Deze vragen gaan over de verschillende perspectieven die we in de literatuur onderscheidde op de interactie tussen ICT en organisatie en de positionering van de klassieke kaders binnen de Business – ICT Alignmentliteratuur ten aanzien van deze perspectieven. In antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen, komen we tot de volgende besluiten:

- In de literatuur zijn er twee uiterste perspectieven op hoe ICT en organisatie zich tot elkaar verhouden: een functionalistisch perspectief en een sociaal-constructief perspectief.
- In het eerste perspectief domineert de idee van een stuurbare organisatie, waarbij organisatiekenmerken zoals de strategie, de structuur van de organisatie, technologieën en ICT – systemen het handelen van actoren determineren. Klassieke kaders binnen de Business – ICT Alignmentliteratuur huizen onder deze benadering. Ze beklemtonen het belang van afgestemde ICT- en organisatiestrategieën die vervolgens worden vertaald in de processen en de selectie van ICT – systemen. De voornaamste kritiek op dit perspectief is dat er geen of weinig aandacht is voor het gedrag van actoren of de wijze waarop medewerkers met ICT aan de slag gaan.
- In het sociaal – constructieve perspectief krijgen zingevingsprocessen een prominente plaats. Veel aandacht gaat naar het gedrag van actoren in organisaties, de betekenis die ze geven aan geïmplementeerde structureren en ICT – systemen en het effect daarvan op hun handelen. Dat menselijk gedrag komt maar in beperkte mate in beeld in de Business – ICT Alignmentliteratuur maar het sociaal – constructivistisch perspectief hecht dan weer weinig of geen waarde aan hoe menselijk gedrag gedetermineerd wordt door structureren en technologie.
- De beide perspectieven hebben een waarde en verdienen aandacht in ons Business – ICT interactiemodel. Dat bracht ons in dit proefschrift bij de structuratietheorie van Anthony Giddens (zie de volgende paragraaf) die de beide perspectieven integreert. Met de keuze voor de structuratietheorie opteerden we voor een benadering waarbij de continue interactie tussen *'structure'* en *'human agency'* op de voorgrond komt te staan. In relatie tot de studie van de interactieprocessen tussen ICT en organisatie impliceert dit dat we aandacht hebben voor organisatiekenmerken en kenmerken van de technologie enerzijds, maar ook voor het handelen van actoren en hoe uitvoerende medewerkers met ICT aan de slag gaan.

2. Introductie van een structuratieperspectief als opstap naar een vernieuwend Business – ICT interactiemodel

Bij welke theorieën en vervolgens Business – ICT interactiemodel bracht ons de structuratietheorie? Deze derde onderzoeksvraag verwees naar de gevolgen van het gehanteerde structuratieperspectief voor onze kijk op de interactie tussen ICT- en organisatieveranderingen.

De introductie van de structuratietheorie en de daarvan afgeleide theorieën van Orlikowski (1996, 1992, Orlikowski en Robey, 1991) en Metselaar (2000) (zie supra) hebben geleid tot een reeks van theoretische en methodologische assumpties die uiting geven aan onze kijk op de interactie tussen ICT- en organisatieveranderingen en vormen de basis voor een vernieuwend Business – ICT interactiemodel met amenderingen en aanvullingen t.a.v. de klassieke Business – ICT Alignmentmodellen. De onderstaande tabel contrasteert de theoretische en methodologische premissen van ons model met de kenmerken van bestaande kaders binnen de Business ICT – Alignmentliteratuur.

	Het ontwikkelde Business - Interactiemodel	Klassieke modellen en kaders uit de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur
Kijk op menselijk handelen	<ul style="list-style-type: none"> - Menselijk handelen verdient veel aandacht op de verschillende niveaus; ook op het niveau van de uitvoering - Kijken naar formele en informele besluitvormingsprocessen, zingevingsprocessen en handelingspatronen op het strategische niveau, het projectniveau en het uitvoerende niveau 	<ul style="list-style-type: none"> - Beperkte aandacht voor het gedrag van actoren en hoe zij met ICT aan de slag gaan - Focus op de formele besluitvorming en interferenties van managers op het strategische niveau - Menselijk handelen wordt gedetermineerd door 'structure'
Determinanten van menselijk handelen	<ul style="list-style-type: none"> - Verbreedde notie van factoren die de interactie tussen ICT, organisatie en menselijk gedrag structureren <p>Drie categorieën:</p> <ul style="list-style-type: none"> - interpretatieve schemata of culturele elementen zoals de zienswijzen, overtuigingen, normen en beelden die actoren hanteren - Verdeling van hulpbronnen: de hulpbronnen waarover actoren beschikken zoals tijd, expertise, middelen, enzovoort. - Normen en regels: informele en formele regels zoals de tradities inzake strategische planning of de positie van de ICT - dienst 	<ul style="list-style-type: none"> - Antecedenten: sterke focus op hoe ze de mate van strategische afstemming determineren - Weinig aandacht voor machtsprocessen, de verschillende zingevingskaders van actoren en institutionele factoren zoals de reeds in gebruik zijnde ICT, enzovoort.

Kijk op ICT	<ul style="list-style-type: none"> - ICT als structurerende factor / artefact: structureert het gedrag - ICT als <i>technology in use</i>, verwijzend naar het dagdagelijks gebruik van ICT en de mogelijke variatie op het beoogde gebruik 	<ul style="list-style-type: none"> - ICT als afhankelijke variabele, gedetermineerd door de keuzes inzake de Business - Bepaalde modellen gaan ook uit van een aanjagende kracht vanuit ICT op de organisatie - ICT structureert menselijk handelen
Conceptualisering van het alignmentproces	<ul style="list-style-type: none"> - De interactie tussen ICT en organisatie als een continu structuratatieproces waarbij kenmerken van de ICT, de organisatie en menselijk gedrag elkaar continu beïnvloeden - Een proces op verschillende niveaus: strategische niveau, projectniveau en het uitvoerend niveau 	<ul style="list-style-type: none"> - Alignment wordt in hoofdzaak beschouwd als een 'staat' of toestand waarin de organisatie verkeert - Weinig aandacht voor het alignmentproces
Conceptualisering van het begrip alignment	<ul style="list-style-type: none"> - Een interpretatieve benadering van alignment - Actoren op alle niveaus aan het woord laten over de inzet van ICT, de organisatie van de processen, de werking van de organisatie, enzovoort - De onderzoeker bestudeert de congruentie en divergentie tussen de zienswijzen en evaluaties van actoren - Kwalitatief casestudieonderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> - Verschillende metingen en conceptualiseringen: bevraging van de managers over hun evaluatie van afstemming, gestandaardiseerde vragenlijsten, mathematische modellen en indexen, kwalitatieve analyses - De onderzoeker als objectieve evaluator

Tabel 50: Vergelijking van de theoretische en methodologische premissen van het ontwikkelde model met de bestaande Business - ICT Alignmentliteratuur

Het voordeel van de koppeling van ons model aan de structuratietheorie was dat het ons toeliet om verschillende inzichten uit de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur te integreren in een vernieuwend model en tegemoet te komen aan de kritieken op en de onderbelichte facetten in de bestaande Business – ICT Alignmentkaders, daarmee mikkend op een model met een sterkere verklarende waarde voor de wijze waarop ICT en organisatie met elkaar interageren in de Vlaamse stadsbesturen. In tabel 1 synthetiseerden we de variabelen die op elk van de drie niveaus van interactie onze focus verdienen. Dat geeft antwoord op het tweede deel van de derde onderzoeksvraag (zie supra), namelijk bij welk Business – ICT interactiemodel brengt ons het structuratieperspectief? We vatten het antwoord en de inhoud van het kader (tabel 1) puntsgewijs samen:

- We hebben de interactie tussen ICT en organisatie geconceptualiseerd als een continu proces. De literatuurstudie leerde ons immers dat het nodig is om de inzet van ICT in organisaties en de interactie tussen beiden meer op de lange termijn te bestuderen (Chan en Reich, 2007) om de dynamieken en kenmerken van deze processen beter in kaart te kunnen brengen. In vergelijking met de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur vormen we ter zake de uitzondering. In die literatuur domineert een zogenaamde '*end-state*-benadering', waarbij de mate van Alignment op een bepaald moment in de tijd wordt gemeten.

- Ons interactiemodel geeft een specifieke invulling aan de aard van het interactieproces. We beschouwen de interactie tussen ICT en organisatie als een structuratieproces. Dat wil zeggen dat we uitgaan van een procesdynamisch uitgangspunt, waarbij ICT-kenmerken, organisatiekenmerken en menselijk handelen continu en simultaan op elkaar inwerken.
- De bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur toonde ons dat ICT- en organisatiekenmerken met elkaar interageren op meerdere niveaus, maar de focus van het grootste deel van de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur ligt op de dynamiek op het strategische niveau. Wij doorbreken met ons model de sterke focus op het strategische niveau van organisaties en beschouwen het projectniveau en het uitvoerende niveau als volwaardige niveaus die de aandacht verdienen om de inzet van ICT in organisaties te begrijpen.
- Op elk van die niveaus bestudeerden we het gedrag van actoren, waarbij we het begrip van ‘menselijk handelen’ hebben verbreed t.a.v. modellen zoals het SAM. Onze stelling was dat er een breder geheel aan relevante interactieprocessen tussen actoren is dan de interactie tussen de CEO en de CIO en de formele besluitvormingsprocessen. We argumenteerden dat er ook aandacht moet gaan naar het handelen en de beslissingen van uitvoerende medewerkers in de dagdagelijkse uitvoering van hun werk, naar de keuzes van projectactoren, naar de informele besluitvorming tussen strategische actoren, enzovoort. Een tweede verschil is dat we het handelen van actoren niet uitsluitend hebben benaderd als doelgericht handelen. We volgden de zienswijze van Ciborra (1997) die stelt dat de interactie tussen ICT en organisatie niet enkel vorm krijgt via doelgericht en gecoördineerd handelen maar ook betrekking heeft op routineus en onvoorspelbaar gedrag en handelen.
- De introductie van de structuratietheorie impliceert dat we drie categorieën van zogenaamde structurerende eigenschappen in rekening nemen, namelijk culturele aspecten zoals de in de organisatie aanwezige denkpatronen, zienswijzen en overtuigingen; de verdeling van hulpbronnen in de organisatie en de aanwezige formele en informele regels en normen die sturend zijn voor het handelen van actoren. We zetten daarbij, in twee opzichten, een stap verder dan de bestaande Business - ICT Alignmentliteratuur. Ten eerste verbreedden we de focus. De koppeling aan de structuratietheorie dwong ons veel meer te kijken naar de interne machtsverhoudingen, de organisatiecultuur en geïnstitutionaliseerde regels en normen in de organisatie. Ten tweede bestudeerden we de wisselwerking tussen structurerende condities en het handelen van actoren doorheen de tijd. Onze these was dat we op die manier tot een rijker beeld konden komen van hoe structurele condities in organisaties, doorheen de tijd onderhevig zijn aan verandering en hoe de dynamiek van interactie tussen ICT en organisatie co-evolueert met veranderingen in deze condities.

- Gebruik makend van de theorie van Orlikowski kijken we naar ICT als een artefact enerzijds en anderzijds als gebruikte technologie. In het eerste geval vormt de technologie een structurerende eigenschap van organisaties: in die technologie zitten bepaalde veronderstellingen en zienswijzen van ontwikkelaars ingebouwd, die het gedrag van actoren in relatie tot de technologie structureren. In het laatste geval, en dat is een verruiming t.a.v. de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur, bekijken we de technologie in relatie tot hoe actoren daarmee omgaan.
- In ons model hielden we er rekening mee dat er in organisaties sterk verschillende zienswijzen zijn op hoe ICT moet worden ingezet en op de werking en inrichting van de dienstverlening en de processen. Omwille van deze reden opteren we voor een sociaal-constructivistische evaluatiemethodiek. De interpretaties en de beoordelingen van actoren in de organisatie staan centraal. In onze benadering heeft de mate van afstemming te maken met de congruentie tussen de zienswijzen, overtuigingen en assumpties van al deze actoren (zie Oosterbaan, 2009). Oosterbaan (2009) spreekt over de congruentie van frames: *“Orlikowski wijst op het begrip congruentie als de mate waarin de verschillende referentiekaders overeenkomsten gaan vertonen. De hieraan gekoppelde aanname is dat bij een grotere mate van congruentie het proces van ontwikkeling, implementatie en gebruik van technologische systemen minder weerbarstig zal verlopen.”* (Oosterbaan, 2009).

3. De test van het interactiemodel in twee Vlaamse stadsbesturen

Liet het model ons toe om de verschillen en overeenkomsten inzake de interactie tussen ICT en organisatie te zien en te begrijpen? Om deze vierde onderzoeksvraag te beantwoorden, testten we het model op basis van een casestudiedesign in twee Vlaamse stadsbesturen, namelijk Genk en Mechelen. We vatten de conclusies van onze test van het model in de Vlaamse stadsbesturen samen aan de hand van de drie niveaus uit het model. Op die drie niveaus vatten we de configuratie aan variabelen samen, die we dankzij het model konden identificeren en die ons inzicht verschaffen in de interactie tussen ICT en organisatie op de drie niveaus.

3.1 Het strategische niveau

Wat leert onze analyse op het strategische niveau over de aard van de interactie tussen organisatie en ICT op dat niveau?

3.1.1 Het belang van informele besluitvormings- en interactieprocessen

Formele planningsprocessen spelen een rol op het strategische niveau maar de impulsen vanuit dat niveau, op de inrichting van de dienstverlening en de ICT-huishouding, krijgen vooral vorm via informele interactieprocessen. De kwaliteit van de strategische besluitvorming hangt samen met de

kwaliteit van de informele relaties en interacties, het statuut van de beslissingen die tijdens dergelijke interacties worden genomen en de mate waarin die beslissingen worden gedeeld door alle actoren aan de top. In Genk hebben de interacties tussen de burgemeester, de adjunct-secretaris en de externe ICT-leverancier vandaag een doorslaggevende impact op de strategische besluitvorming over de inzet van ICT en die interacties zijn niet ingebed in de besluitvorming binnen het CB&S of het MAT. Die organen geven wel hun fiat over de beslissingen maar de deal zelf is object van informele interacties. In Mechelen gaat het over een complex geheel van informele interacties met variërende impact. De belangrijkste actoren zijn het ICT-diensthooft, de secretaris, het hoofd van de dienst strategie en ontwikkeling en de burgemeester en één of meerdere schepenen. Tussen deze groepen van actoren ontwikkel(d)en er zich relaties die kleur geven aan de interactiepatronen en de strategische beslissingen inzake de dienstverlening en de ICT-huishouding.

3.1.2 De belangrijke positie van de politieke top

Het geheel aan dynamieken kan niet begrepen worden zonder de positie van politici in rekening te nemen. De analyse in Genk toont hoe een burgemeesterwissel er toe leidt dat het thema dienstverlening, vanuit een organisatiebreed perspectief, meer aandacht krijgt binnen dat platform en hoe bereidheid ontstaat om op de meerjarige termijn te investeren in een radicale reorganisatie. De Mechelse casus toont hoe de aard van de besluitvorming in dat orgaan, patronen van meer dienstgebonden of bevoegdheidsgebonden impulsen op de dienstverlening en de ICT-huishouding in stand houdt. Dat patroon wordt op meerdere momenten doorbroken, getuige het websiteproject. Dat toont hoe tijdelijke coalities aan de politieke en ambtelijke top, ook in Mechelen, tot meer organisatiebrede aansturing kunnen leiden.

Welke factoren determineren deze posities? De hulpbronnen waarover politici beschikken, hun interpretatieve schemata en de formele regels en normen inzake de strategische besluitvorming spelen een belangrijke rol. We zien in Genk een politiek bestuur dat bereid is om op de lange termijn te investeren in een radicale reorganisatie van de processen en de ontwikkeling van een organisatiebreed ICT-platform. Deze bereidheid is er dankzij de overtuigingen die de burgemeester er ter zake op nahoudt, de affiniteit en expertise van de burgemeester met dienstverleningsvraagstukken, waardoor hij de discussies en aandacht voor dat thema kan voeden en stimuleren op het niveau van de politieke top en de autoriteit en status van de burgemeester in het college om beslissingen met betrekking tot dat thema door te drukken. In combinatie met de sterke traditie van een sterk uitgebouwde strategische beleidsplanning, collegiale besluitvorming in het college en een stabiele politieke bovenbouw over verschillende legislaturen heen resulteert dat in een organisatiebreed veranderingstraject.

3.1.3 De positie van de ambtelijke top

De analyse toont dat de interferenties van ambtelijke topactoren doorwerken op de strategische besluitvorming. In het oog springen de interferenties van de (adjunct-)secretaris. Hun interferenties maken verschil uit en werken door op de mate van organisatiebrede aansturing van de dienstverlening en de ICT-huishouding, de aandacht bij de politieke en ambtelijke top voor deze thema's en de kwaliteit van de inhoudelijke discussies en de strategische doelstellingen inzake ICT en organisatie. De effectiviteit van de ambtelijke top hangt sterk samen met hun betrokkenheid bij het adviseren en meebepalen van de politieke keuzes, de strategische doelstellingen en de aard en de kwaliteit van de relaties tussen de secretaris, de overige leden van de ambtelijke top en de politieke top.

Als collectief van ambtelijk leidinggevenden is de rol van het managementteam eerder beperkt, zeker in relatie tot de aansturing van de ICT-huishouding. De interferenties van ambtelijke managers op het ICT-domein beperken zich tot één of twee figuren en spelen zich af, op de formele goedkeuring van ICT-beslissingen na, buiten het managementteam. Het aantal beslissingen inzake ICT die structurerend zijn voor de inzet van ICT op de lange termijn neemt toe zonder dat alle leden van de ambtelijke (en politieke) top deze keuzes kritisch kunnen afwegen.

Dezelfde configuratie van variabelen die de positie van de politieke top determineert, geldt voor de ambtelijke top. Hoe hoger en sterker de affiniteit van ambtelijke managers met de thema's dienstverlening en ICT, hoe meer ruimte er ontstaat voor reflectie, discussie en besluitvorming inzake de dienstverlening en / of de ICT-huishouding op het niveau van het MAT of via informele relaties tussen topambtenaren en de politieke leiders. De posities van de topambtenaren, i.e. hun status, legitimiteit, formele en informele autoriteit om op die domeinen te sturen en de typische besluitvormingspatronen aan de ambtelijke top bepalen dan welke ambtenaren domineren in de besluitvorming, welke denkbeelden van welke actoren aan de top het halen, hoe de besluitvorming verloopt en het object en de aard van de beslissingen.

De positie van de politieke en de ambtelijke top kunnen niet los van elkaar worden gezien. Naast de configuraties van variabelen die de posities van deze groepen afzonderlijk verklaren is er ook de variabele 'politiek – ambtelijke verhoudingen aan de top'. Deze variabele determineert mee de posities van de ambtelijke en de politieke top maar wordt ook door de afzonderlijke posities van deze groepen van actoren gedetermineerd. In Mechelen kenmerken deze verhoudingen zich door schepenmodelpraktijken, een managementteam met een eerder zwakke positie dat niet of weinig organisatiebreed kan sturen en een College van Burgemeester en Schepenen, dat het ambtelijke management nog onvoldoende erkent en mandateert als aansturend platform en adviseur van de

politieke top van de organisatie inzake interne aangelegenheden. Dat resulteert in een complex web van impulsen vanuit de top in Mechelen: soms autonoom door bepaalde schepenen in samenwerking met hun diensten of de ICT-dienst en resulterend in een project, soms via een tijdelijke coalitie van enkele topambtenaren en / of politici met de ICT-dienst of de dienst strategie en ontwikkeling.

3.1.4 De ICT-dienst als actor op het strategische niveau?

In Mechelen gaan er sterke impulsen uit van de interne ICT-dienst op de besluitvorming aan de top van de organisatie. In Genk speelt deze interne ICT-dienst een beperkte rol. Deze verschillen moeten in samenhang worden gezien met de affiniteit van andere actoren aan de top met ICT en het profiel van de ICT-dienst. In Mechelen is de expertise en de affiniteit van de politieke top met ICT-concepten beperkt, zeker in relatie tot de digitalisering van de backoffice. Impulsen op de strategische besluitvorming inzake ICT en de digitalisering van het backoffice gaan vooral uit van de ICT-dienst, de dienst strategie en ontwikkeling en de secretaris. De mate waarin die impulsen doorwerking genereren, hangt af van de steun die voorgenoemde actoren vinden bij de politieke top (zie het websiteproject) of extern, bijvoorbeeld via externe financieringskanalen. In Genk gaat er een sterke aansturing uit van de adjunct-secretaris en de burgemeester op de vertaling van het dienstverleningsconcept in een midofficeconcept. Deze actoren beschikken over voldoende expertise om die rol op zich te nemen en versterkten hun expertise door een consultant actief te betrekken in het formuleren van de doelstellingen inzake ICT. De burgemeester is in Genk sterk vertrouwd met ICT-concepten en de tandem 'burgemeester en adjunct-secretaris' vervult een sleutelrol in de vertaling van het dienstverleningsconcept in strategische ICT – doelstellingen. Hun expertise en affiniteit is echter ook niet van die aard dat elke interferentie van andere actoren overbodig is. We merken dat de top uitgebreid beroep deed op een consultant om het pallet aan strategische opties en keuzes inzake de ICT-huishouding en de dienstverlening in kaart te brengen en dat draagt in Genk duidelijk bij tot de totstandkoming van een heldere visie inzake de dienstverlening en een set van strategische keuzes inzake de ICT-huishouding.

De posities van de interne ICT-diensten en de externe ICT – leveranciers en de evolutie daarin worden gedetermineerd door de zienswijzen van actoren aan de top over de rollen van deze actoren, de affiniteit van andere actoren aan de top met het thema ICT, de gemaakte keuzes inzake de integratie van ICT-systemen, de historische positie van ICT in de organisatie en de patronen van strategische besluitvorming. Twee factoren springen er uit, namelijk de keuzes inzake partnerschappen met externe ICT - dienstenleveranciers en de historische positie en evolutie daarin van de interne ICT – dienst.

In de beide besturen zien we dat de ICT-dienst gedurende een lange tijd bezig was met het beheer van het netwerk, het vervullen van een helpdeskfunctie en een beperkte rol vervulde bij de aankoop van ICT-systemen. De inzet van ICT was geen strategisch thema. Dat patroon is gewijzigd. In Mechelen hebben nieuwe profielen de ICT-dienst versterkt en extra capaciteit opgeleverd om strategisch over de inzet van ICT na te denken. De ICT-dienst heeft deze strategische capaciteit kunnen omzetten in toenemende interferenties in de strategische besluitvorming met effectieve doorwerking, dankzij de steun van uitvoerende politici, maar die steun is labiel. In Genk is de capaciteit van de ICT-dienst om strategisch na te denken over de inzet van ICT minder aanwezig en pas recentelijk biedt de versterking van deze dienst met nieuwe leidinggevenden daar een optie op. Het is echter twijfelachtig en weinig waarschijnlijk dat de betrokkenheid van de interne ICT-dienst bij de strategische besluitvorming inzake ICT op de korte termijn zal toenemen. De aangegane relatie met de nieuwe leverancier resulteerde in een sterk geïnstitutionaliseerd patroon van afstemming tussen de burgemeester, de adjunct-secretaris en de leverancier. De interne ICT-dienst kan daar zeer moeilijk op inbreken.

De keuzes inzake het aangaan van partnerschappen en samenwerkingsrelaties met externe leveranciers hebben een belangrijke impact. In Mechelen worden die keuzes op het projectniveau door de ICT-dienst bepaald. De top van de organisatie laat zich daar niet mee in. De zienswijzen en overtuigingen die bij de ICT-dienst domineren, bijvoorbeeld: het nastreven van leveranciers-onafhankelijkheid structureren mee de interactiepatronen op het projectniveau. In Genk duikt een ander beeld op. De burgemeester en de adjunct-secretaris trokken daar volop de kaart van een partnerschap met één ICT-leverancier voor de uitbouw van een midoffice. Dat platform introduceert een nieuwe actor in de interactiepatronen tussen ICT en organisatie op het strategische niveau en het projectniveau en determineert mede de positie van de interne ICT-dienst en de relaties tussen deze dienst en de ICT-leverancier.

3.1.5 De wisselwerking tussen actoren en hun posities en de patronen van besluitvorming

De aard van de strategische besluitvorming werkt door op de inhoud van de interventies en de scope van de beslissingen op het strategisch niveau. De scope van strategische interventies varieert. Het betreft alternerend beslissingen die focussen op het domein van de dienstverlening, ICT-aspecten, op de organisatie en de ICT-huishouding, één kanaal (bijvoorbeeld, de online dienstverlening), meerdere of alle kanalen, de inrichting van de frontoffice of de backoffice. Al die beslissingen of geformuleerde keuzeopties zijn zeker niet altijd strategisch van aard, getuige bijvoorbeeld de interferenties van de Mechelse schepen in het Topdeskproject. De interferentie van die schepen triggert een project, vrij beperkt in omvang, zonder keuzes te maken met doorwerking op de lange termijn inzake ICT- en organisatie. Er is m.a.w. betrokkenheid van actoren aan de top op meerdere niveaus en de dynamiek

op het ene niveau kan effecten tot stand brengen op een ander niveau. Het Mechelse websiteproject toont dat goed aan: de interacties tussen de ICT-dienst en de top zijn er in de eerste plaats op gericht om een nieuw websiteplatform te implementeren, maar resulteren ook in de acceptatie van de visie van de interne ICT-dienst op de uitbouw van de online dienstverlening door de burgemeester, schepenen en de secretaris. Het strategische niveau en het projectniveau vloeien hier in elkaar over.

Het aantal interferenties van actoren varieert doorheen de tijd. Sommige topactoren zoals de Genkse burgemeester en de adjunct-secretaris spelen gedurende lange perioden een doorslaggevende rol. Bij andere actoren varieert de betrokkenheid meer doorheen de tijd. Het aantreden van een nieuwe schepen in Mechelen en het aantreden van een nieuw ICT-diensthooft en een aantal medewerkers waren cruciaal voor de positiewissel van de ICT-dienst. Dergelijke positiewissels komen maar gaan ook weer, getuige het wegvallen van de sterk met ICT vertrouwde schepen in Mechelen en de steun die de ICT-dienst daarmee aan de top verloor. Ze tonen de instabiliteit van de posities en dynamieken op het strategische niveau, kenmerkend voor de Vlaamse stadsbesturen.

Op basis van al deze vastgestelde posities, patronen, interferenties komen we tot een beter begrip van de basispatronen inzake de interactie tussen ICT en organisatie op het strategische niveau, de evolutie daarin en de mate waarin deze patronen in de literatuur reeds zijn geïdentificeerd. In Mechelen gaan er op het strategisch niveau alternerend impulsen uit van de burgemeester, een schepen of andere politieke en ambtelijke managers (de 'organisatiekant') op de inrichting van de dienstverlening met gevolgen voor de ICT - huishouding. Anderzijds gaat er vanuit ICT een aanjagende kracht uit op de organisatie. Een goed voorbeeld daarvan zijn de nieuwe mogelijkheden inzake websitetehnologie die de ICT – dienst 'verkocht' aan het politieke en ambtelijke management. In Genk is er een meer eenduidig patroon, waarbij de strategische interactie tussen ICT en organisatie, sinds de legislatuur 2007-2012, wordt gekleurd door de burgemeester en de adjunct-secretaris enerzijds en anderzijds de externe ICT-leverancier, gevolgd door de formele bekrachtiging van de geformuleerde keuzes door strategische platformen zoals het MAT en het CB&S.

3.2 *Het projectniveau*

Nieuwe denkbelden over de dienstverlening en de interne werking van de organisatie hebben nieuwe patronen van projectmatige ICT- en organisatieveranderingen in de stadsbesturen tot stand gebracht. Dat gaat in de beide besturen over het herinrichten en integreren van frontoffices, de ontwikkeling van nieuwe digitale dienstverleningskanalen, het dienstoverschrijdend herdenken en stroomlijnen van de processen tussen kanalen en backofficesystemen vanuit het perspectief van de burger, het ontkoppelen van front- en backoffices en het meer dienstoverschrijdend en organisatiebreed implementeren van nieuwe ICT-platformen. In dit concluderend hoofdstuk

bestuderen we de configuraties van variabelen die de vastgestelde interactiepatronen en de verschillen tussen de beide besturen op het projectniveau verklaren.

3.2.1 De evolutie en variatie in de dynamiek op het projectniveau

De interactie tussen ICT en organisatie op het projectniveau reflecteerde vroeger een eenvoudig patroon. Het omvatte de betrokkenheid van de lijndiensten, de interne ICT-dienst en / of externe ICT-leveranciers. Zij formuleerden de keuzes en selecteerden de ICT-systemen. Vaak betrof het de aankoop van een ICT-systeem bij de huisleverancier om de bestaande processen te digitaliseren. Van een echt veranderingsproject was er geen sprake. Politiek en ambtelijk leidinggevenden stonden op afstand en beperkten zich tot de formele goedkeuring van de aankoop van ICT-systemen. Dat patroon vertoonde een structureel kenmerk dat lange tijd gold voor de beide besturen, namelijk het gebrek aan een denken in termen van processen over de diensten heen of vanuit het perspectief van de burger. Het ging gepaard met een gebrek aan expertise ter zake in de organisatie, ICT-diensten die 'braaf' de vragen van de diensten volgden en een management dat geen initiatief nam om deze patronen te doorbreken. De term 'project' verwijst in dit oude patroon naar veranderingen binnen elke dienst afzonderlijk.

In de beide stadsbesturen zien we sinds de legislatuur 2007-2012 evolutie in het patroon van projectmatige veranderingen. Voor Mechelen kunnen we dat samenvatten als een geheel van autonome projecten, alternerend en simultaan focussend op de implementatie van een nieuw websiteplatform, een nieuw backofficesysteem voor meldingenbeheer, de ontwikkeling van een nieuw meldtoepassing, de oprichting van een meldpunt, enzovoort. Die verschillende projecten kenmerken zich door een wisselende constellatie van betrokken actoren en variatie in de rollen van deze actoren. Tussen al deze projecten is er weinig coördinatie. De onvoorspelbaarheid van de dynamiek op het projectniveau is in Mechelen groot. In Genk merken we een organisatiebreed reorganisatieproces, opgedeeld en gerealiseerd via deelprojecten: de introductie van een nieuw organisatiebreed klantencontactcenter, een nieuwe website, een nieuw fysiek organisatiebreed frontoffice en een organisatiebreed midofficesysteem. Al deze deelprojecten, deel uitmakend van één globaal reorganisatieproces, verwijzen naar simultane wijzigingen in de structuur van de organisatie en de dienstverlening, de ICT-huishouding, de front- en backoffice en de processen. Het getuigt van een beredeneerd stappenplan met een primaire focus op het herstructureren van de frontoffice, met een initiële focus op drie kanalen en gaat gepaard met de introductie van een midofficelaag die de werking van de vernieuwde frontoffice moet ondersteunen.

3.2.2 Strategische kaders werken door op de projectdynamiek

De klassieke Business – ICT literatuur gaat er van uit dat wanneer de strategische kaders inzake organisatie en ICT op elkaar zijn afgestemd en helder zijn, die kaders sturend zijn voor de projectdynamiek. In de stadsbesturen blijkt dat echter niet altijd zo te zijn. In Genk is dat wel het geval maar in Mechelen duidelijk niet. In Genk zien we een organisatiebrede visie op de inrichting van de dienstverlening tot stand komen met een set van heldere dienstverleningsprincipes en strategische ICT-doelstellingen. De keuzes die in dat strategische kader vervat liggen sturen mee de dynamiek op het projectniveau. De top mandateert en faciliteert de veranderingsmanagers om een organisatiebreed en meerjarige reorganisatie van de dienstverlening te initiëren, dat tot een fundamentele andere interne werking moet leiden en om de ICT-huishouding op een totaal andere leest te schoeien. De projecten die daaruit voortvloeien zijn geënt op eenzelfde strategisch kader dat de prioriteiten en de richting aangeeft van welke doelstellingen moeten behaald worden op welk tijdstip. De Mechelse top overziet minder het geheel aan projecten en toetst en stemt die projecten, veel minder dan in Genk, op elkaar en op het (magere) strategische kader af.

De interactieprocessen en keuzes aan de top van de organisatie scheppen dus in de beide stadsbesturen een ander kader. Het voordeel van het Genkse strategische kader is dat het richting geeft aan de volgtijdelijkheid van projecten en tot een sterkere inhoudelijke afstemming van de projecten leidt. In Mechelen evalueren veel actoren in de organisatie die variabelen als problematisch: er worden teveel projecten simultaan opgestart zonder afstemming tussen de projecten en de inrichting en digitalisering van de processen. De analyse toont echter ook de achilleshiel van een sterk sturend strategisch kader. Er ontstaat weliswaar ruimte om fundamentele veranderingen door te voeren maar de marge voor fouten, ‘verkeerde’ beslissingen of mislukkingen is veel kleiner. Het Genkse reorganisatieproces resulteert in beslissingen met organisatiebrede impact en voor de lange termijn. Het aangegane partnerschap met de ICT-leverancier is er daar één van. Dat is een keuze die, nu deze partner de technologische basis van het nieuwe organisatiebrede midoffice heeft gelegd en de stad aanzienlijke investeringen deed in het platform, niet zomaar kan ingewisseld worden voor een ander platform. Wanneer de Genkse ICT-leverancier over kop zou zijn gaan tijdens de GIDS-reorganisatie en dat risico manifesteerde zich reëel, zou de impact ervan op de organisatie zeer groot zijn geweest. Het globale reorganisatieproces zou dan minstens aanzienlijke vertragingen hebben opgelopen en veel duurder zijn uitgevallen. De interne ICT-dienst wijst er ook op dat de ontwikkeling van nieuwe functionaliteiten op het platform, een risico vormt voor de stabiliteit van het midofficesysteem. Wanneer het midofficesysteem crasht, dan zou dat een fundamentele impact hebben op de werking en de prestaties van de ganse organisatie.

3.2.3 De interferenties en posities van actoren op het projectniveau

De gewijzigde projectdynamiek die sinds 2007 tot stand kwam ging gepaard met evoluties in de rollen en posities van de politieke en ambtelijke leiders, de ICT-dienst en de introductie van nieuwe actoren zoals nieuwe ICT-partners of interne stafdiensten.

A. Politici en hun interferenties op het projectniveau

De rol van politieke actoren varieert in de beide stadsbesturen en er is ook variatie met betrekking tot de betrokkenheid tussen de schepenen en de burgemeester. De variatie verwijst naar de mate waarin ze actief meesturen op de inhoudelijke projectkeuzes. We zien schepenen of een burgemeester die een rol spelen bij het initiëren van nieuwe projecten maar bij de operationalisering van de keuzes op afstand blijven, politici die gedurende de ganse uitwerking van projecten actief participeren in de besluitvorming, politici die vanop afstand enkel formele goedkeuring geven aan projecten en / of de voortgang van het project passief opvolgen. De interferenties van politici zijn van belang en structureren mee de projectdynamiek en dat verband is wederkerig. Genk illustreert, bijvoorbeeld, hoe actoren zoals de burgemeester op cruciale momenten bijdragen aan het bewaren van de projectstabiliteit, bijvoorbeeld wanneer de ICT-leverancier over kop dreigde te gaan.

B. Topambtenaren en hun interferenties op het projectniveau

De positie van de (adjunct-)secretaris springt in het oog. Hun kwaliteiten inzake veranderingsmanagement, de resources die ze bij de politici kunnen mobiliseren, hun status, autoriteit en legitimiteit in het managementteam en hun expertise inzake ICT en organisatievraagstukken zijn variabelen die doorwerken op de projectmatige dynamiek.

Het managementteam speelt een rol in de beide besturen. Overeenkomstig is dat het MAT functioneert als een platform waar projectvoorstellen en projectkeuzes formeel worden bevestigd en afgewezen. Soms is dat een formaliteit: het zoveelste agendapunt op de agenda dat snel wordt afgehandeld. Soms gaat dat gepaard met beperkte reflectie over de opportuniteit en timing van de beslissing of de voortgang van de projecten maar blijven de impulsen naar doorwerking op die projecten nog steeds beperkt. Het voorgaande zien we vooral in Mechelen. Genk toont echter dat MAT's een actieve rol kunnen spelen bij projectmatige ICT- en organisatieveranderingen en de dynamiek van die projecten en de inhoudelijke keuzes mee kunnen sturen. We zien in Genk hoe dat platform zijn rol speelt bij de discussies en reflecties over de keuzes en het vastleggen van projectdoelstellingen.

C. Interferenties van stafdiensten, ICT-diensten en externe ICT-leveranciers op het projectniveau

De interne ICT-diensten hebben sterk verschillende posities in de beide stadsbesturen. In Genk is de betrokkenheid beperkt tot afwezig. In Mechelen stuurt de ICT-dienst de projectdynamiek. De

interferenties van de ICT-diensten hangen samen met de posities van deze diensten in de organisatie (profielen, historiek, capaciteit), de betrokkenheid en toegekende rollen aan ICT-dienstenleveranciers bij projecten, de verhoudingen en relaties met andere stafdiensten en de lijndiensten en de rollen die deze actoren opnemen bij de uitwerking van projecten.

Er is co-evolutie tussen de beslissingen op het projectniveau en de interferenties van de ICT-dienst. Bestaande posities van de ICT-dienst worden herbevestigd of geherdefinieerd. In Mechelen stuurde de interne ICT-dienst het websiteproject. Dat project resulteerde in appreciatie voor de ICT-dienst bij de top en een versterking van deze dienst met nieuwe medewerkers en profielen. Dat liet de dienst toe om nieuwe ICT-initiatieven te formuleren en projecten te lanceren. Bij andere projecten varieert de rol van de interne ICT-dienst. Dat hangt samen met de relaties tussen de lijndiensten, de ICT-dienst en andere stafdiensten. In Mechelen springt de relatie tussen de stafdienst strategie en ontwikkeling en de ICT-dienst in het oog. De analyse in Mechelen illustreert hoe problematische relaties tussen de beide diensten, het gebrek aan reflexen om projecten met elkaar af te stemmen, wederzijds ongelooft in de kwaliteit en expertise van deze diensten, het grillige patroon van projecten in de hand werkt.

In Genk resulteerde de keuze om het midoffice in samenwerking met één ICT-leverancier uit te bouwen tot een sterke betrokkenheid van één ICT-dienstleverancier en dat werkte door op de positie van de ICT-dienst. Ook de positie van de ICT-leverancier is niet stabiel maar varieert doorheen de uitwerking van de GIDS-reorganisatie, resulterend in een steeds sterkere afhankelijkheid van deze ICT-partner, andere verhoudingen tussen de leverancier en de stad en toenemende frustratie bij de interne ICT-dienst. In Genk ging de GIDS-reorganisatie ook gepaard met het inzicht dat de organisatie profielen miste en werd een afdeling ontwikkeling dienstverlening opgericht. De uitbouw van deze afdeling droeg bij aan een nieuw patroon van digitalisering (zie infra). Ook deze beslissing droeg bij aan de gebrekkige betrokkenheid van de ICT-dienst op het projectniveau.

De keuzes inzake de samenwerking met ICT-dienstenleveranciers vormen een belangrijk structurerend element om de dynamiek en de variatie daarin op het projectniveau te begrijpen. Dat is een typisch kenmerk voor de Vlaamse stadsbesturen en het ontwikkelde Business – ICT Alignmentmodel laat ons toe om die doorwerking goed te zien. De keuze van de Genkse top om de verschillende midofficecomponenten door één leverancier te laten ontwikkelen had duidelijke voordelen: de verschillende modules van het midoffice kunnen met elkaar gekoppeld worden, want ze worden ontwikkeld door dezelfde leverancier. Een aantal modules konden ook snel aangeleverd worden en de modulaire opbouw van het systeem liet een stapsgewijze ontwikkeling van de midoffice toe. De ontwikkeling van het systeem vraagt echter ook een jarenlange vol te houden

investering voor de ontwikkeling van de verschillende modules. De analyse toont de sterke afhankelijkheid van de Genkse organisatie ten aanzien van deze leverancier die daaruit voortvloeide. De stad moest bijvoorbeeld interveniëren om een faillissement van de ICT-leverancier te vermijden, wat geleid heeft tot een nog sterkere afhankelijkheid. Een tweede effect is dat de stad nu sterk gestuurd wordt door de technische kenmerken van het midofficeplatform bij het bepalen van nieuwe ICT-keuzes: de technologische kenmerken van het midoffice determineren de toekomstige inzet van ICT-systemen in de organisatie. Een derde effect is dat de stad sterk afhankelijk wordt van de capaciteit en expertise van de leverancier bij het verder integreren van de ICT-huishouding en met name de koppeling van de bestaande backofficesystemen op het midoffice. De keuzes inzake het midoffice en het partnerschap met de ICT-leverancier structureerden de toekomstige keuzes en opties inzake ICT. We zien een sterke co-evolutie tussen strategische keuzes inzake partnerschappen met de leveranciers, de posities van ICT-dienstenleveranciers, de interne ICT-diensten en de projectdynamiek in Vlaamse stadsbesturen en die co-evolutie werkt anders uit in de Vlaamse stadsbesturen. In Genk verzwakt de positie van de interne ICT-dienst, wordt de haalbaarheid van projectmatige keuzes steeds meer afhankelijk van wat de leverancier kan bieden. In Mechelen is er geen strategische visie bij de top over hoe de ICT-huishouding moet worden geïntegreerd. De interne ICT-dienst stuurt daar de integratie van de ICT-systemen in de organisatie en ziet zich gedwongen tot een pragmatische houding bij het digitaliseren van de processen, inspeland op de vluchtige prioritering van digitaliseringsinitiatieven bij de top en de ad hoc toekenning van middelen in relatie tot de inzet van ICT. Tezamen met de keuze voor leveranciersonafhankelijk werken, leidt dat tot koppelingsprojecten waarbij de ICT-dienst fungeert als een intermediair tussen de leveranciers van de pakketten waarop het koppelingsvraagstuk betrekking heeft. Deze inzichten vormen een belangrijke amendering voor de klassieke Business – ICT alignmentkaders. Het projectniveau is geen stabiel niveau. Beslissingen op het projectniveau resulteren in nieuwe (onvoorspelbare) dynamieken en definiëren en herdefiniëren continu de posities van actoren, resulterend in nieuwe en deels onvoorspelbare dynamieken en doorwerking op de kenmerken van de ICT-huishouding en de dienstverlening.

3.2.4 Capaciteit als structurerende variabele

De dynamiek op het projectniveau en de evolutie in deze dynamiek hangen samen met de implementatie- en veranderingscapaciteit. Enerzijds determineert de interne capaciteit ten dele de aard van de dynamiek en de projectmatige interactie tussen ICT en organisatie. In Genk zien we een organisatie die de nodige capaciteit in huis heeft om de reorganisatie en digitalisering van de processen in handen te nemen. In Mechelen is dat minder het geval. De administratie interpreteert de investeringen in, en de aandacht voor de interne bedrijfsvoering bij de politieke top als laag.

Anderzijds werkt de dynamiek ook door op de interne capaciteit. De Genkse GIDS-reorganisatie stond bijvoorbeeld in het teken van het creëren van een nieuw sjabloon van digitalisering. Dat ging gepaard met de bewuste inzet op het aanscherpen van de expertise om processen te reorganiseren en de oprichting van een nieuwe afdeling dienstverlening. De betrokken consultant speelde een belangrijke rol. Consultants kunnen het verschil maken in de mate waarin stadsbesturen klaar zijn om op professionele wijze hun processen te analyseren en te reorganiseren. In Mechelen groeide het bewustzijn over de gebrekkige kwaliteit van de procesanalyse en een gebrekkige samenwerking tussen de dienst strategie en ontwikkeling en de interne ICT-dienst en dat mondde uit in een inspanning om de samenwerkingsrelatie te verbeteren.

3.2.5 *Technologische mogelijkheden determineren de projectdynamiek*

In de beide besturen merken we doorwerking van de keuzes inzake ICT op de interactie tussen ICT en organisatie. We observeerden dat ICT de stadsbesturen kan empoweren om hun dienstverleningsprocessen en de interactie met de burger op een andere leest te schoeien. De analyse in Genk illustreert hoe nieuwe ICT-tools en midofficecomponenten, de mogelijkheid bieden om als stadsbestuur zelf de processen te digitaliseren en te reorganiseren. Genk toont hoe simultane investeringen in een nieuwe stafdienst 'ontwikkeling dienstverlening' en de aankoop van verschillende ICT-tools in het midoffice bijdragen aan een nieuw sjabloon van projectmatige digitalisering. De totstandkoming van dit nieuwe sjabloon heeft ook te maken met de bereidheid bij de top om te investeren in procesanalisten en een nieuwe ICT-basis, het mandaat, de status, de bevoegdheden van de stafdienst en de profielen binnen deze diensten. De structurerende kracht van ICT-systemen op de projectmatige veranderingsdynamiek moet dus in samenhang worden gezien met andere variabelen die de capaciteit van de organisatie bepalen om de nieuwe mogelijkheden succesvol in te zetten.

De implementatie van het Docroomsysteem toont, bijvoorbeeld, hoe de potentiële winst van ICT-systemen niet wordt benut wanneer de kwaliteit van het projectmanagement onvoldoende is. Eens de keuze op dat systeem was gevallen, werden bepaalde opties m.b.t. de inrichting van de processen onmogelijk, gegeven de door ontwikkelaars ingebouwde zienswijzen in het systeem (archiefflogica volgens een dienstmodel). Een poging tot het veranderen van het systeem (productlogica), met vele *change requests* zorgde er echter voor dat de performantie van het systeem sterk daalde en het ICT-systeem tot heel wat ergernissen leidt bij de gebruikers. De lage kwaliteit van het projectmanagement relateert dan aan aspecten zoals een gebrekkige formulering van de behoeften en zienswijzen van de organisatie op wat het ICT-systeem moet opleveren en een gebrekkige aansturing van het project, resulterend in een ongecoördineerd en ongecontroleerd geheel aan

veranderingen aan het systeem. De organisatie beschikte niet over de interne capaciteit, i.e. expertise om het potentieel van dit ICT-systeem voor de organisatie te benutten: het procesdenken en de procesanalyse was nog onvoldoende ontwikkeld. Ongeacht of een project als een succes wordt beschouwd of niet, het ICT-systeem is er wel, brengt altijd effecten teweeg en stuurt mee de toekomstige projectdynamiek. De Mechelse organisatie moest bijvoorbeeld op zoek naar andere ICT-systemen voor processen die eerst in het Docroomsysteem zouden worden gedigitaliseerd en de positie van de dienst strategie en ontwikkeling kwam er door onder druk te staan. Veel diensten verloren hun geloof in het kunnen van deze stafdienst.

De kenmerken van de geselecteerde ICT-systemen structureren mee de aard van het projectmanagement en de implementatiemethodieken. Het Docroomsysteem uit het bovenstaande voorbeeld, was ingericht volgens bepaalde zienswijzen en was van die aard dat het geen fundamentele aanpassingen meer toeliet. Het Genkse midofficesysteem is anders van aard. Het is modulair opgebouwd en het laat de stapsgewijze ontwikkeling van nieuwe functionaliteiten op maat van de stad toe. Dat is niet onbelangrijk: het illustreert hoe het pad en de aanpak richting een meer geïntegreerde ICT-huishouding mee worden gedetermineerd door de kenmerken van de geselecteerde technologie. Een modulair systeem laat bijvoorbeeld toe om stapsgewijs nieuwe functionaliteiten uit te bouwen en steeds nieuwe ICT-componenten organisatiebreed of centraal in het midoffice te positioneren en om de integratie gefaseerd door te voeren. Het Mechelse websiteplatform kent een gelijkaardige modulaire opbouw. Het platform laat, bijvoorbeeld, toe om nieuwe digitale kanalen op het platform uit te bouwen. Doorheen de tijd ontstaat dan een ICT-platform dat het toekomstige pad aan ICT-veranderingen determineert. In Mechelen wordt de integratie-uitdaging en het integratiepatroon inzake ICT, door de introductie en uitbouw van het websiteplatform, herleid tot de nood aan koppelingen tussen dat platform en de backofficesystemen.

Meer modulaire ICT-systemen duiken op in de beide stadsbesturen en ook het Topdesksysteem is daar een voorbeeld van. Het Topdeskproject toont het gemak en de snelheid waarmee organisaties steeds nieuwe modules kunnen aankopen en inzetten. Het gaat niet langer om de aanschaf van een nieuw systeem maar om de aankoop van een bijkomende module of een licentie. De inzet van ICT wordt daardoor laagdrempeliger. Dat brengt ook nieuwe risico's met zich mee, bijvoorbeeld de snelle en ongecontroleerde introductie van nieuwe modules. De uitbouw van modulaire systemen en de ontwikkeling van steeds nieuwe functionaliteiten op dezelfde ICT-platformen vraagt om een specifiek projectmanagement waarvoor Genk meer klaar is dan Mechelen.

3.3 *Het uitvoerende niveau*

Onze analyse toont dat er op werkvloer nieuwe impulsen op het interactieproces tussen ICT en organisatie uitgaan. Dat interactieproces verwijst naar hoe uitvoerende medewerkers ICT-systemen (ICT) gebruiken bij de uitvoering van hun werk (organisatie) en de keuzeprocessen, evaluaties, afwegingen die ze daarbij, al of niet bewust en in interactie met andere actoren, maken. Op deze processen werken organisatiekenmerken en de kenmerken van de ingezette systemen door, maar deze kenmerken komen op hun beurt ook onder druk te staan door het menselijk handelen op de werkvloer.

3.3.1 *De diverse aard van de handelingspatronen en interactieprocessen op de werkvloer*

We identificeren drie basispatronen op de werkvloer, waarbij uitvoerende actoren (organisatie), al of niet bewust en in interactie met andere actoren, keuzes maken over het gebruik van ICT-systemen, de inrichting van het werk en de systemen en processen op hun waarde evalueren.

Ten eerste hebben we gewezen op het bestaan van een residuaire autonomie in de diensten. Dat verwijst naar autonome keuzes van de diensten inzake de uitvoering van het werk. Deze residuaire autonomie varieert tussen de beide stadsbesturen en is in algemene zin groter in Mechelen dan in Genk. Dat verklaart een deel van de verschillen inzake de kenmerken van de meldsysteem en de evaluaties daarover. De grotere autonomie die de Mechelse frontofficeactoren hebben inzake de dispatching van meldingen verklaart bijvoorbeeld partieel de vele methodieken die medewerkers hanteren om meldingen aan de backoffices te bezorgen.

Ten tweede stemmen bepaalde handelingspatronen overeen met wat projectmatig werd beoogd en aan de top als norm werd geformuleerd inzake de inrichting van de processen en het gebruik van ICT-systemen. Er is dus wel degelijk doorwerking van top-down implementaties op de werkvloer, maar deze doorwerking varieert, het afwijkende gedrag in rekening nemend (zie infra), tussen verschillende diensten. Het effect daarvan is dat er wordt gehandeld en gewerkt conform de beoogde manieren van werken van het management en projectactoren.

Ten derde zien we handelingspraktijken en interactieprocessen die leiden tot afwijkingen t.a.v. door de top en projectactoren beoogde en opgelegde manieren van werken. Die manifesteren zich in variërende mate binnen dezelfde diensten, tussen diensten, tussen de stadsbesturen en komen sterker of zwakker tot uiting bij verschillende ICT-systemen, procesmatige veranderingen en structurele ingrepen. We zien dus verschillende door elkaar lopende soorten gedrag. Afwijkende uitvoeringspraktijken getuigen in een aantal gevallen van overgangssituaties, waarbij oude uitvoeringspraktijken, doorheen de tijd, steeds meer worden ingeruild voor nieuwe, door

projectactoren en / of het management beoogde en opgelegde manieren van werken. De vastgestelde afwijkingen zijn dan voorwaardelijk, in die zin dat ze in de toekomst waarschijnlijk verder uitdoven. Uitvoeringspraktijken manifesteren zich in een aantal gevallen zo scherp in verschillende diensten en bij een grote groep van uitvoerende medewerkers, met een duurzaam patroon dat ze de realisatie van door het management en projectactoren gedefinieerde doelstellingen tegenhouden. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de beoogde kwaliteitsverbetering van het management in Genk, met betrekking tot de terugkoppeling naar de burger. De burgemeester en de afdeling ontwikkeling dienstverlening beoordelen de kwaliteit van die terugkoppeling, meerdere jaren na de toepassing van procesgestuurd werken op de meldprocessen, nog steeds als ondermaats. Een tweede voorbeeld is de terugkerende praktijk dat een aantal diensten stelselmatig niet overgaan tot de registratie van meldingen in het midoffice. Dat impliceert dat de doelstelling van meer en betere managementinfo niet wordt gerealiseerd.

Wat zijn nu de mechanismen achter dat handelen op de werkvloer of hoe kunnen we de aard van deze handelings- en interactieprocessen begrijpen?

3.3.2 Zingevingsprocessen op de werkvloer

Zingevingsprocessen verwijzen naar hoe uitvoerende medewerkers betekenis geven aan de nieuwe ICT-systemen die in hun diensten opduiken, aan de nieuwe structurele arrangementen die opduiken in de frontoffice en aan de nieuwe processen en samenwerkingsrelaties die ontstaan of zijn opgelegd bij de ontkoppeling van front- en backofficefuncties. Dergelijke processen van betekenisverlening spelen zich af tussen actoren op de werkvloer en hun middenmanagers, waarbij die actoren beroepen doen op hun denkbeelden, zienswijzen en overtuigingen om hun gedrag vorm te geven. Die zienswijzen, denkbeelden en overtuigingen of interpretatieve schemata structureren hun gedrag. Actoren doen daar beroep op wanneer ze geconfronteerd worden met nieuwe werkvoorschriften, ICT-systemen, structuren en processen en de waarde van die nieuwigheden voor zichzelf evalueren. Het onderzoek geeft inzicht in die processen van zingeving en dat genereert meerdere lessen.

Soms houden uitvoerende actoren er dezelfde overtuigingen en denkbeelden op na als het management en de projectactoren. Deze groepen hanteren dan eenzelfde kijk op de zaken: ze delen met de ontwerpers van ICT-systemen hoe het werk het best moet worden uitgevoerd. Ze evalueren de bijdrage van het systeem of de veranderingen als positief voor de werking van hun diensten. Op de werkvloer merken we dan positieve evaluaties op bij uitvoerende actoren over de veranderingen die werden doorgevoerd. De bestudeerde teams in Mechelen zijn bijvoorbeeld tevreden over de implementatie van Topdesk. Gedrag op de werkvloer wordt dus gestuurd vanuit de evaluaties van de uitvoerende actoren over de 'winsten' of 'verliezen' die het systeem of de reorganisatie van de

processen voor hen oplevert. We kunnen dan spreken van een zekere mate van afstemming of congruentie tussen denkkaders. De congruentie is daarom echter niet noodzakelijk volkomen. Sommige medewerkers evalueren het systeem of de veranderingen als positief maar andere actoren houden er andere en negatieve evaluaties op na. Deze variatie stellen we vast in de beide stadsbesturen en toont de gedifferentieerde cultuur op de werkvloer van stedelijke organisaties.

In vele gevallen houden de voorgenoemde groepen van actoren er andere denkbeelden, zienswijzen en overtuigingen op na in relatie tot de dienstverlening en de inzet van ICT dan actoren zoals de managers en de stafdiensten. In Genk evalueerden de top en diensten zoals de dienst beleidsplanning en organisatie, de werking van het meldsysteem vooraf aan de GIDS-reorganisatie als sterk negatief, resulterend in de GIDS-reorganisatie. Volgens dat management resulteert de sterke standaardisering en stroomlijning van de processen in meer efficiëntie en effectiviteit. De uitvoerende medewerkers ervaren de reorganisatie anders en wijzen op toenemende inefficiëntie door het, volgens hen, omslachtige registratieproces van elke banale melding in het midoffice. De evaluaties van autonome beslissingen op de werkvloer worden echter niet eenzijdig negatief geëvalueerd, getuige andere voorbeelden zoals het gebruik van Google Maps in de beide stadsbesturen. Het gebruik van deze toepassing draagt op de werkvloer bij tot een verhoogde efficiëntie van de processen, melden de gebruikers ervan. De effecten van bottom-up tot stand gekomen werkmethodeken worden, afhankelijk van wie aan het woord is, alternerend positief of negatief geëvalueerd. Vanuit die contrasten duiken interessante vragen op over de dominante denkpatronen bij de managers, stafdiensten en ICT – diensten die vandaag de keuzes inzake organisatie en ICT in de Vlaamse stadsbesturen definiëren. Concepten die door deze laatste actoren als vanzelfsprekend worden geacht zijn dat niet meer wanneer we de actoren op de werkvloer aan het woord laten. Wat door het management gekoppeld wordt aan efficiëntieverhogend blijkt dat op de werkvloer niet te zijn, getuige de ergernissen van de Genkse medewerkers over het midoffice als “klikjessysteem”.

3.3.3 Kenmerken van de projectmatige manieren van werken als verklarende variabele

De projectmatige manieren van werken hebben effect op het handelen van actoren in de uitvoering. Ze verwijzen naar de kwaliteit van de inrichtingsprocessen van nieuwe ICT-systemen, structuren en processen, de inhoudelijke keuzes op het projectmatige niveau, de snelheid waarmee nieuwe veranderingen worden doorgevoerd, de mate van opvolging en monitoring van het handelen van uitvoerende actoren na de implementatie, het mandaat van veranderingsmanagers en de betrokkenheid van uitvoerende medewerkers en de middenmanagers bij de implementatie. De invulling van deze variabelen resulteert in de identificatie van verschillende verbanden.

In het oog springt de snelheid waarmee de top nieuwe veranderingsprojecten lanceert en de (absorptie)capaciteit op het uitvoerende niveau. De analyse in Mechelen toont op dit punt een uitvoerend niveau dat geconfronteerd wordt met een continue stroom van ongecoördineerde veranderingsinitiatieven en een zekere moeheid op dat uitvoerende niveau t.a.v. nieuwe veranderingen. Het is vooral de combinatie van het aantal projecten en de mate waarin deze op elkaar zijn afgestemd en de kwaliteit van de implementatie die de doorwerking op de werkvloer bepalen. Lijndiensten kunnen meer fundamentele veranderingen op één moment in de tijd (Genk) of door vele kleine en grote ingrepen (Mechelen) aan, maar haken vooral af, vertonen veranderingsmoeheid of weerstand wanneer veranderingen inhoudelijk inconsistent of te weinig op elkaar zijn afgestemd of de kwaliteit van de implementatie negatief wordt beoordeeld (bijvoorbeeld: Docroom).

Een tweede kenmerk van projectmatig werken heeft betrekking op de uitwerking van projectmatige vernieuwingen. We stellen variatie vast met betrekking tot de keuzes die overgelaten worden aan de uitvoerende medewerkers. De invoering van een geïntegreerd telefonisch meldpunt in Mechelen en de ontkoppeling van front- en backofficefuncties in de technische diensten getuigen daar bijvoorbeeld van een zwakke uitwerking met weinig aandacht voor de achterliggende processen, de bemanning van dat meldpunt en de ICT-huishouding. Het toont hoe uitvoerende medewerkers zelf procedures ontwikkelen om de werking van dat geïntegreerde meldpunt en de informatiedoorstroming tussen het meldpunt en de technische diensten te garanderen. In Genk is de uitwerking van de GIDS-reorganisaties diepgaand uitgewerkt. De implementatie van het KCC ging bijvoorbeeld gepaard met de doorroutering van telefoonnummers naar dat KCC en het afschaffen van e-mailadressen. De implementatie leidt daar tot meer dwingende veranderingen en introduceert nieuwe afhankelijkheidsrelaties, bijvoorbeeld tussen het KCC en de technische diensten, die een bijsturing van de werking van die diensten meer afdwingen. Zo niet, dan komt de effectiviteit van de basisprocessen onder druk te staan.

Een derde kenmerk van de projectmatige manieren van werken verwijst naar het mandaat van de veranderingsmanagers en de instrumenten waarover ze beschikken om gedragswijzigingen te stimuleren of af te dwingen. De analyse toont dat de sterkte van dat mandaat varieert tussen de Genkse afdeling ontwikkeling dienstverlening en de Mechelse dienst strategie en ontwikkeling. De sterkte heeft vooral te maken met de informele legitimiteit en autoriteit van deze diensten, met de percepties in de lijndiensten over de kwaliteiten van de stafdiensten, eerdere samenwerking met deze stafdiensten en minder met de formele bevoegdheden en toegekende mandaten door de top.

Een vierde factor verwijst naar de betrokkenheid van uitvoerende medewerkers bij de projectmatige uitwerking. We komen tot het inzicht dat de betrokkenheid van actoren varieert tussen projecten en beslissingen op het projectniveau. Het Topdeskproject laat zien dat de sterke betrokkenheid van middenmanagers bij de uitwerking van het project en de bepaling van de projectdoelstellingen, positief kan bijdragen tot het gebruik van het systeem in de diensten van de betrokken middenmanagers. De implementatie van de EGO-CMS module, als component van het Mechelse websiteproject toont inspanningen van de ICT-dienst om de diensten vertrouwd te maken met dit ICT-systeem, maar beperkte opvolging van het gebruik, geen modificaties aan het systeem (ondanks het feit dat medewerkers verbeterpunten melden), en geen systematische opleiding voor nieuwe medewerkers over hoe zij met het systeem moeten werken. Medewerkers weten niet van het bestaan van het systeem en wat ze er mee moeten aanvangen in relatie tot hun werkprocessen. Het systeem kent daardoor een sterk wisselend gebruik op de werkvloer, geheel afhankelijk van de keuzes die de diensten maken om er al of niet mee aan de slag te gaan, resulterend in duizenden incorrecte statussen in het systeem m.b.t. de behandeling van meldingen en burgervragen. Dat alles toont één dimensie van 'verandering' in de stadsbesturen, namelijk verandering als nieuwe ICT-systemen die worden geïntroduceerd, vervolgens geheel aan de willekeur van de diensten worden overgelaten om er mee aan de slag te gaan, resulterend in systemen met weinig reële waarde. Opvallend zijn de vaststellingen in Genk. Bij de digitalisering van de meldprocessen in het midoffice merken we een sterke betrokkenheid van de technische diensten en veel interactie tussen deze diensten en de afdeling ontwikkeling dienstverlening. De diensten hadden inspraak in hoe de processen in de midoffice werden ingericht. Ondanks die betrokkenheid merken we manieren van werken op het uitvoerende niveau, die afwijken van de beoogde manieren van werken. Dat valt te verklaren vanuit het feit dat er zich verder in de tijd toch nieuwe evaluaties ten aanzien van het ICT-systeem ontwikkelen. Medewerkers in Genk merkten, bijvoorbeeld, geleidelijk op dat de registratie van alle (banale) meldingen tijdsintensief is, kwamen vanuit die ervaringen tot nieuwe evaluaties van de betekenis en waarde van het systeem en stuurden hun gedrag verder bij.

3.3.4 De structurerende kracht van ICT-systemen op het uitvoerende niveau

De aard van de ICT-systemen is een volgende variabele om de dynamieken en patronen op het uitvoerende niveau te begrijpen. Bepaalde ICT-systemen zijn meer dwingend dan andere. Verschillen ter zake komen bijvoorbeeld tot uiting tussen het dwingende karakter van het midofficesysteem in Genk en de variatie in gebruik die e-mailsystemen toelaten. De mate waarin ICT-systemen structurerend werken op het gedrag bepaalt mede de mate waarin dat gedrag in overeenstemming is met wat de ontwerpers beoogden. Die structurerende kracht genereert verschillende effecten. Het determineert de mate van autonomie van de diensten: via het midofficesysteem zijn medewerkers

verplicht terug te koppelen maar E-mail laat verschillende mogelijkheden ter zake open in Mechelen. Het midoffice stimuleert in Genk de stroomlijning van meldingen naar één systeem maar het zorgt er ook voor dat complexe meldingen verkapt moeten worden tot het sjabloon van meldtypes die in het systeem zijn gedigitaliseerd. Dat verklaart afwijkingen t.a.v. het gebruik van dat midoffice: medewerkers op de werkvloer zien die effecten en neutraliseren ze door parallelle circuits in stand te houden. ICT structureert dus mee het handelen van de uitvoerende medewerkers maar structureert dat handelen nooit volledig. Er blijft ruimte voor handelingsvrijheid en die ruimte is noodzakelijk om de perverse effecten van ICT – systemen te neutraliseren, getuige de analyse in Genk.

3.4. De synthese van variabelen

Laat het model ons toe om de verschillen en overeenkomsten inzake de interactie tussen ICT en organisatie te zien en te begrijpen? Dat was de (vierde) onderzoeksvraag die in deze paragraaf aan bod kwam. Besluitend komen we tot een raamwerk van variabelen op de drie niveaus, zoals weergegeven in de onderstaande tabel 51 en geduid in de bovenstaande paragrafen. Wat is nu de waarde van deze inzichten? Leidt het toegepaste model tot een meer diepgaand beeld van hoe ICT en organisatie zich tot elkaar verhouden in de stadsbesturen? Komen we tot inzichten die we met de bestaande kaders en methodieken van de Business – ICT Alignmentliteratuur niet hadden kunnen vatten? Met deze vragen belanden we bij de volgende paragraaf, waarin de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag aan bod komt.

	Het strategische niveau	Het projectniveau	Het uitvoerende niveau
Menselijk handelen en interactiepatronen	<ul style="list-style-type: none"> - Informele interactieprocessen zijn belangrijker dan de formele ICT- en organisatiebeleidsplanning - Diverse interactiepatronen tussen politieke topactoren, ambtelijke topactoren, stafdiensten (incl. ICT-dienst), consultants en ICT-dienstenleveranciers - Variatie in de rollen van actoren doorheen de tijd en tussen stadsbesturen - Scope van strategische besluitvorming is variabel tussen besturen en doorheen de tijd - Co-evolutie tussen de aard van de interactieprocessen en de structurerende kenmerken (zie onder) - Diverse interactiepatronen aan de top: fusie, hybride patronen (combinaties uit het SAM), aanvullende interactiepatronen (buiten het SAM) 	<ul style="list-style-type: none"> - Het concept 'project' dekt een diversiteit aan dynamieken en interactiepatronen, variërend doorheen de tijd en tussen stadsbesturen - Diversiteit als verschillen inzake het aantal projecten, de schaal en omvang, de betrokkenheid en rollen van actoren, de aard van de besluitvorming, de aard van de geïmplementeerde ICT-systemen en de implementatiemethodiek, de timing, de mate van voorbereiding, de volgtijdelijkheid van ingrepen in de structuur, processen en ICT-systemen, de samenhang en coördinatie tussen projecten - Variatie en evolutie in de rollen: rollen co-evolueren met de projectmatige besluitvorming resulterend in een bevestiging of nieuwe definiëring - Patronen, afwijkend van SISP 	<p>Drie basistypes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Residuaire beheersmatige autonomie: uitvoerende medewerkers bepalen autonoom de werking - Handelingspatronen liggen in lijn met beoogde en door de top beoogde manieren van werken - Handelingspatronen wijken af van de beoogde en door de top beoogde manieren van werken: variatie in de doorwerking en de mate van afwijking <p>Bottom – up impulsen op de interactie tussen ICT en organisatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Medewerkers introduceren nieuwe ICT – toepassingen in de organisatie - Autonome keuzes op de werkvloer bepalen mee de kwaliteit van de dienstverlening en de effecten van ICT
Structurende eigenschappen	<p>Variatie in de posities van actoren tussen stadsbesturen en doorheen de tijd, gestructureerd door:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Interpretatieve schemata van actoren m.b.t. de inrichting van de dienstverlening, de ICT-huishouding, de aard van de veranderingskoers (prioriteiten, scope, omvang, enz.) - Toegang tot resources: expertise inzake ICT en organisatie, autoriteit, legitimiteit en bevoegdheden - Tradities inzake strategische besluitvorming: strategische beleidsplanning, aard besluitvormingsmodel, stabiliteit coalities, pol.- ambt. relaties 	<p>Variatie in de projectdynamiek en de interactie tussen ICT en organisatie op dit niveau, gestructureerd door:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De strategische kaders en besluitvorming determineert mede de samenhang en coördinatie tussen projecten (zie de variabelen op dat niveau) - De interferenties en posities van actoren: topactoren, consultants, ICT-dienstenleveranciers, stafdiensten, middenmanagement - Posities gedetermineerd door hulpbronnen en geïnstitutionaliseerde patronen - Capaciteit als structurerende en gestructureerde variabele (door de beslissingen op het projectniveau) 	<p>Variatie in de handelingspatronen op het uitvoerende niveau, gestructureerd door:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Variatie in interpretatieve schemata en zingevingsprocessen op de werkvloer: gedifferentieerde cultuur op de werkvloer - Kenmerken gerelateerd aan de projectmatige manieren van werken, bijvoorbeeld de mate van betrokkenheid van uitvoerende medewerkers op het projectniveau - Toepassing en mate van toepassing van sanctionerend gedrag - Positie van stafdiensten: informele autoriteit, formeel mandaat, capaciteit, expertise, legitimiteit en autoriteit
Technologie als structurerende kracht	<ul style="list-style-type: none"> - De keuzes inzake ICT-leveranciers en organisatiebrede ICT-platformen als belangrijke structurerende keuzes voor de toekomst - Voorspelde en niet voorspelde effecten van strategische ICT-keuzes op de interne posities van actoren en de aard van de strategische besluitvorming en de projectdynamiek 	<ul style="list-style-type: none"> - De keuzes inzake ICT-systemen en ICT-leveranciers structureren de aard van de projectdynamiek - ICT-tools kunnen stadsbesturen empoweren om een nieuw sjabloon van procesdigitalisering tot stand te brengen: de benutting van dat potentieel co-evolueert met de andere structurerende organisatiekenmerken 	<ul style="list-style-type: none"> - De structurerende kracht van ICT varieert tussen verschillende ICT-systemen en structureert in variërende mate de handelingspatronen op de werkvloer

Tabel 51: Samenvatting van de conclusies

4. De waarde van het interactiemodel finaal gewikt en gewogen

Wij komen met onze structuratie- en procesbenadering tegemoet aan de oproep van Chan en Reich (2007), die stellen dat onderzoekers zich onvoldoende hebben verdiept in de dynamica van afstemmings- en interactieprocessen tussen ICT en organisatie op de lange termijn. Op basis van onze procesbenadering, waarbij we meer dan tien jaar van ICT- en organisatieveranderingen in rekening nemen, krijgen wij een diep inzicht in hoe structurerende condities wijzigen en doorheen de tijd tot nieuwe interactiepatronen leiden en vice versa, maar ook hoe ICT, langsheen het menselijk handelen bestaande organisatiekenmerken onder druk zet en tegelijkertijd door die organisatiekenmerken wordt gedetermineerd.

De toepassing van een structuratieperspectief op de analyse van digitaliseringsprocessen of e-governmentpraktijken is niet nieuw, maar de koppeling aan de Business – ICT Alignmentliteratuur is dat wel. Daardoor komen we tot nieuwe inzichten in de aard, de evolutie, de dynamiek en de effecten van deze afstemmingsprocessen. We belanden daarmee bij de hoofdonderzoeksvraag van dit proefschrift: welk Business – ICT interactiemodel laat ons toe om de interactie tussen ICT en organisatie in de Vlaamse stadsbesturen te begrijpen, en wat zijn de theoretische en methodologische uitgangspunten van dat model? Wat kunnen we nu besluitend zeggen over de waarde van het ontwikkelde model en de onderliggende assumpties over hoe we de interactie tussen ICT en organisatie in Vlaamse stadsbesturen kunnen begrijpen? Welke nieuwe inzichten duiken op ten aanzien van de bestaande literatuur en dan vooral de bestaande kaders binnen de Business – ICT Alignmentliteratuur? Hoe moeten we de toepasbaarheid van de Business – ICT Alignmentliteratuur op publieke organisaties zoals de stadsbesturen finaal beoordelen? Deze vragen staan centraal in de afsluitende paragrafen. We behandelen ze eerst voor de drie niveaus afzonderlijk en komen vervolgens tot een generiek besluit over de drie niveaus heen.

4.1. Een herconceptualisering van het begrip Strategische Afstemming

De Business – ICT Alignmentliteratuur is gegroeid in een periode waarin ICT een steeds belangrijker hulpbron werd voor private organisaties en was er op gericht om die organisaties te helpen in het beter kapitaliseren van het strategische potentieel van ICT (Chan en Reich, 2007). In de literatuur over organisatieverandering domineerde toen de configuratiebenadering. De Business – ICT alignmentliteratuur bouwde daarop verder (Meijer & Thaens, 2012). Op een aantal bijdragen binnen de configuratieliteratuur na (zie infra), getuigt de configuratiebenadering van een functionele kijk op organisaties (Demers, 2008). Deze zienswijze zien we in de kaders die binnen de Business – ICT Alignmentliteratuur doorheen de jaren negentig het daglicht zien. Exemplarisch daarvoor is de aandacht voor de strategische dimensie van Alignment die verwijst naar “*the degree to which the*

business strategy and plans, and the IT strategy and plans, complement each other" (Chan en Reich, 2007).

De raamwerken over Strategic Alignment ter zake hebben vele organisaties geïnspireerd en tot vandaag ranken vele managers Strategic Alignment als een topprioriteit (Luftman et al., 2005). Maar, er is ook hevige kritiek gegroeid op de premissen van modellen zoals het SAM. In relatie tot Strategic Alignment gaan die kritieken onder meer over het feit dat het twijfelachtig is of organisaties gebaat zijn bij een sterk gestructureerd top-down strategisch planningsproces gegeven de onzekerheid in de omgeving (Ciborra, 1997) en dat het management niet altijd in *"full control"* is (Ciborra, 1997). Andere kritieken focusten op de moeilijkheid om Strategic Alignment te meten (Ciborra, 1997), het gebrek aan een procesdynamisch perspectief (Chan en Reich, 2007), het gebrek aan een contingentiebenadering die duidelijk maakt wat *alignment* betekent voor verschillende types van organisaties (Tallon et al., 2000). Aan het einde van de jaren negentig is er nog maar weinig vooruitgang geboekt inzake deze problemen. Avison et al. (2004) merken in 2004 op: *"Most firms of any size have had strategic plans for many years and their increasing linkage with business strategy should have resulted in some form of alignment. However, this is not clearly the case, and this suggests that a problem still exists. Perhaps, there is a need for a clearer framework, despite models being available (Henderson and Venkatraman, 1989; Ciborra, 1997)."*. Deze conclusie zien we ook meer recentelijk in de review van Chan en Reich (2007) bevestigd: *"Researchers have insufficiently investigated the processes and nuances of alignment."*.

Onze conclusie is dat toekomstig alignmentonderzoek in publieke organisaties zoals de stadsbesturen niet voorbij kan gaan aan de vaststelling dat er vanuit de top impulsen uitgaan op de interactie tussen ICT en organisatie. Cruciaal was echter dat de aard en de doorwerking van het strategische interactie tussen ICT en organisatie er anders uitziet dan de wijze waarop modellen zoals het SAM deze interactie benaderen. De keuze voor een procesbenadering van Business – ICT interactieprocessen, die in de lijn lag met de aanbevelingen van de literatuur, laat ons toe om dat te zien en was daarom een juiste keuze. Door de strategische besluitvorming inzake de dienstverlening en de ICT – huishouding op de lange termijn te reconstrueren komen we, in vergelijking tot de modellen zoals het SAM, tot een veel diepgaander beeld van de aard van de interactie tussen ICT en organisatie, de factoren die dat proces beïnvloeden en de betekenis en mogelijkheden van het begrip Alignment op dat niveau.

De gehanteerde structuratietheorie toont ons dat 'human agency' op het strategische niveau veel meer omhelst dan formele besluitvormingsprocessen inzake ICT en organisatie, gestuurd door de CEO enerzijds en de CIO anderzijds. Het onderscheid tussen de CEO en de CIO, als de

vertegenwoordigers van respectievelijk de dienstverleningsvisie en de ICT-visie is veel te simpel om de interactie tussen ICT en organisatie in publieke organisaties zoals de stadsbesturen te begrijpen, en deze conclusie kan ook veralgemeend worden naar andere types van publieke organisaties, waarin er zowel een politieke als ambtelijke vorm van leiderschap is.

Er is een veel grotere variatie van betrokken actoren bij de strategische besluitvorming in de Vlaamse stadsbesturen en daarenboven zijn de rollen van actoren doorheen de tijd variabel, resulterend in een complexer en dynamisch geheel van evoluerende formele en informele strategische besluitvormingsprocessen. Vooral van belang zijn de vele informele relaties en interacties tussen actoren aan de top van de organisatie en de evolutie daarin. Die relaties worden niet gevat wanneer de focus uitsluitend ligt op de formele planningsprocessen. In relatie tot de bestaande literatuur komen we tot een eerste reeks conclusies en aanbevelingen:

- Conceptualiseringen van het begrip Strategic Alignment die zich beperken tot de formele afstemming van de ICT- en de organisatieplannen schieten te kort. Dergelijke conceptualiseringen capteren onvoldoende de processen op het strategische niveau met doorwerking op de strategische beslissingen inzake de inrichting van de dienstverlening en de ICT - huishouding. Wie de strategische afstemming van ICT en organisatie wil begrijpen, moet verder kijken dan dat. Een enge benadering van Strategic Alignment als de mate waarin organisatie- en ICT-beleidsplannen op elkaar zijn afgestemd biedt te weinig handvaten om tot zinnige uitspraken te komen over de doorwerking van strategische besluitvorming op de inzet van ICT in relatie tot de dienstverlening.
- Onze vaststellingen sluiten aan bij de bevindingen van het onderzoek van Chan (2002). In overeenstemming met deze onderzoeker merken we ook informele structuren op die een grotere rol spelen bij het bepalen van strategische beslissingen inzake ICT en organisatie. Alignmentmodellen en –onderzoek moeten meer oog hebben voor deze informele relaties en besluitvormingspatronen, de evolutie ervan doorheen de tijd, de status van de beslissingen die er uit voortvloeien, de domeinen die ze dekken en niet dekken en de actoren die wel en niet wegen in deze interactieprocessen.

De reconstructie van de interactieprocessen op het strategische niveau leidt tot verschillende nieuwe inzichten inzake de aard van de impulsen die vanuit het strategische niveau uitgaan op de dienstverlening en de ICT – huishouding. Een belangrijk punt is dat onze analyse toont dat de literatuur de variatie in de interactiepatronen nog te veel miskent. Deze inzichten amenderen de bestaande kaders:

- In modellen zoals het SAM worden ICT enerzijds en de Business of de organisatie anderzijds, nu als aparte componenten benaderd. De onderzoeksresultaten pleiten voor een aanvulling, namelijk de fusie van ICT en organisatie op het strategische niveau (zie Genk). Business – ICT fusie is een jong concept. Het wordt door meerdere auteurs en onderzoekers gepromoot als alternatief voor een Alignmentperspectief (zie bijvoorbeeld Hinssen, 2008). Het verwijst naar de nood aan managers die zowel het ICT – domein als het organisatiedomein kunnen aansturen en binnen die domeinen ageren en beslissingen nemen. In Genk zien we die fusie opduiken: de figuur van de adjunct-secretaris en de burgemeester profileren zich daar sterk op het domein van de dienstverlening en de ICT – huishouding. Ze sturen die beiden organisatiedomeinen aan. Verder onderzoek over de wenselijkheid, de uitingsvormen en de effecten van een fusieperspectief is noodzakelijk en dit onderzoek biedt al een aantal inzichten waarop verder onderzoek zich kan toespitsen:
 - o In welke mate is een fusieperspectief wenselijk? In Genk wordt het optreden van de burgemeester en de adjunct-secretaris in de beide domeinen als sterk positief beoordeeld door de leden van de organisatie omdat het resulteert in een sturende visie voor de dienstverlening en de ICT – huishouding. Opmerkelijk is wel dat de interne ICT – dienst de door voorgenoemde actoren genomen beslissingen inzake ICT als negatief evalueert. Dat roept vragen op over de effecten van een fusieperspectief, onder meer over de doorwerking op de positie van andere actoren (in casu de Genkse ICT – dienst) aan de top, de kwaliteit van de keuzes inzake ICT of de organisatie, die niet langer door respectievelijk de interne ICT – diensten of de organisatiemanagers worden gemaakt.
 - o Zijn publieke organisaties zoals de stadsbesturen klaar om een fusieperspectief te initiëren? De variabele ‘expertise’ is een belangrijke variabele om de mate van ‘Business – ICT fusie’ te detecteren. Deze variabele gaat dan over de mate waarin actoren zoals de CEO en de CIO beschikken over expertise inzake het organisatie- en het ICT-domein en deze beide domeinen kunnen aansturen. Een andere relevante variabele ter zake is de besluitvormingsstructuur van een organisatie: in welke mate zijn actoren zoals de CIO en de CEO formeel en informeel gemandateerd om beslissingen te nemen op zowel het ICT- als organisatiedomein? Beschikt de ICT – dienst bijvoorbeeld over een mandaat om de beslissingen inzake de organisatie mee aan te sturen?
- Een tweede amendering is dat we geconfronteerd worden met labiele of partiële strategische impulsen op de interactie tussen ICT en organisatie, die zich beperken tot bepaalde facetten van de organisatie en ICT – keuzes. Dat is het geval voor de Mechelse casus: daar is de waarde van de

klassieke noties van Strategic Alignment minder groot. De verschillende projecten passen daar niet binnen een coherent en allesomvattende visie op de dienstverlening en de ICT-huishouding, want die visie is er immers niet. Ze komen daarentegen tot stand uit een patroon van impulsen en veranderingsinitiatieven van verschillende groepen van (top)actoren, waarbij keuzes met betrekking tot het aangaan van partnerschappen met leveranciers, de inrichting en selectie van ICT-systemen aan de veranderingsmanagers op het projectniveau worden overgelaten. Dat toont een fundamentele tekortkoming van de bestaande Business – ICT Alignmenttheorie, namelijk de veronderstelling dat er steeds een sterk structurerende en afgestemde strategie voor de organisatie en de inrichting van de ICT – huishouding aanwezig is en moet zijn om winsten te boeken door de inzet van ICT. Onze studie toont dat dit niet altijd het geval is en dit ook niet hoeft te impliceren dat het digitaliseringsproces en het reorganiseren van de organisatie daardoor tot een complete *stand still* komen. Het bevestigt de stelling van Avison et al. (2004): *“Most models of alignment assume that organisations are built on mechanistic principles and that management uses structured, planning-oriented approaches to business objectives. In such firms alignment may work, but not in others.”*

Door de mate van Strategic Alignment te koppelen aan de kwaliteit van de relaties tussen de CEO en de CIO, focussen de bestaande verklarende modellen inzake Strategic Alignment vooral op factoren zoals de mate waarin er samenwerking is tussen beide actoren, de betrokkenheid van deze actoren bij het schrijven van het organisatie- en ICT-plan of de mate waarin de CEO en de CIO steun aan elkaars ambities verlenen. De structuratietheorie die wij toepasten op de studie van Business – ICT interactieprocessen laat ons toe om de factoren in kaart te brengen die de vele formele en informele interacties tussen een bredere groep dan de CIO en de CEO op het strategische niveau determineren en die door de besluitvorming op dat niveau, doorheen de tijd, ook wijzigen. We focusten daarbij op drie categorieën van factoren, namelijk de assumpties, overtuigingen en beelden die actoren aan de top er op na houden, de verdeling van hulpbronnen tussen deze actoren en de geldende regels en normen op het strategische niveau. De studie van deze factoren leidt tot nieuwe inzichten t.a.v. de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur en leidt tot een reeks van aanbevelingen voor verder onderzoek om de patronen tussen ICT en organisatie op het strategische niveau van publieke organisaties zoals de stadsbesturen te begrijpen:

- Terecht wijzen Chan en Reich (2007) erop dat de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur zou kunnen profiteren door de introductie van de neo – institutionele theorie in alignmentonderzoek. Onze keuze voor de structuratietheorie en de daarvan afgeleide modellen brengt deze koppeling een stap dichterbij. De structuratietheorie dwingt ons te kijken naar de doorwerking van informele en formele normen en regels of sterk gestolde manieren van werken

en doen. We komen daardoor tot inzicht dat bepaalde geïnstitutionaliseerde patronen van besluitvorming aan de top doorwerken op de aard van de interactiepatronen tussen ICT en organisatie op het strategische niveau. In het oog springende institutionele factoren zijn de tradities inzake strategische planning, de aard van het besluitvormingsmodel op het strategische niveau, de aard van de relaties tussen de politieke en de ambtelijke top, de historische positie van de interne ICT – dienst en de tradities inzake de betrokkenheid van de ICT – dienst op het strategische niveau. Dat zijn factoren die typisch zijn voor de Vlaamse stadsbesturen en eventueel ook andere publieke organisaties. Wij bevelen onderzoekers aan om sterker in te zetten op de identificatie van dergelijke structurerende institutionele factoren. Auteurs zoals Avison et al. (2004) merken er immers terecht op dat de strategische besluitvormingsstructuren kunnen variëren tussen verschillende (types van) organisaties en dat niet alle organisaties zich kenmerken door een patroon van een sterke strategische planning. De aard van strategische besluitvorming kan m.a.w. variëren tussen verschillende organisaties (dat zien we bevestigd in de bestudeerde cases) en de analyse van de geïnstitutionaliseerde patronen kan ter zake helpen om de variatie en de doorwerking ervan op de aard van de strategische interactie tussen ICT en organisatie voor verschillende (types van) organisaties helpen te identificeren.

- De koppeling aan de structuratietheorie bracht de machtsstructuur van stedelijke organisaties en de doorwerking daarvan op het gedrag van actoren in kaart. Inzicht hebben in die machtsstructuur bleek noodzakelijk om de complexe en variërende posities en interferentie van de actoren in de strategische besluitvorming te begrijpen in organisaties zoals de Vlaamse stadsbesturen. De bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur miskent die machtscontext te veel. Onze aanbeveling is dat onderzoekers meer aandacht moeten hebben voor het geheel aan actoren die betrokken en niet betrokken zijn in de strategische besluitvorming inzake ICT en organisatie, de hulpbronnen waarover die actoren beschikken, de doorwerking daarvan op hun positie en interferenties en de evolutie in voorgaande parameters doorheen de tijd.
- Onze analyse toont hoe verschillende actoren aan de top er andere denkbeelden en overtuigingen (interpretatieve schemata) op nahouden. Inzicht in die variatie toonde ons wie welke inbreng had in de strategische besluitvorming inzake ICT en organisatie. De gecombineerde focus op de hulpbronnen van actoren, de formele normen en regels die de strategische interactieprocessen determineren en de interpretatieve schemata van actoren lieten ons toe om te zien welke actoren inbreng hadden in de strategische besluitvorming en de evolutie ter zake doorheen de tijd.

4.2. De noodzakelijke toevoeging van het projectniveau

Oog hebben voor de strategische besluitvorming en interactiepatronen tussen ICT en organisatie op dat niveau is niet voldoende. In ons model onderscheidde we twee andere niveaus, die in veel van de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur niet of nauwelijks aan bod komen, namelijk het projectniveau en het uitvoerende niveau. In deze paragraaf besluiten we met een reflectie over de implicaties die de toevoeging van het projectniveau heeft voor de studie van Business – ICT interactieprocessen en de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur.

Het feit dat het projectniveau in veel Alignmentonderzoek buiten beeld blijft, roept vele vragen op, gegeven onze vaststelling dat de processen op dit niveau in de stadsbesturen sterk bepalend zijn voor de inzet van ICT, de effecten van digitalisering, de inrichting van de processen en de effecten daarvan op de kwaliteit van de interne werking en de dienstverlening van de stadsbesturen. Ook het schaarse onderzoek dat de studie van Business – ICT Alignment koppelde aan het projectniveau wijst op dat verband. Jenkin en Chan (2006) stellen bijvoorbeeld dat een gebrek aan afstemming over de projectdoelstellingen kan leiden tot een algemeen gebrek aan afstemming.

De toepassing van ons model toont de vele verschillende dynamieken, patronen, keuzeopties en processen die kleur geven aan het begrip interactie op het projectniveau. In de klassieke modellen wordt er geen rekening gehouden met deze variëteit. De idee domineert dat wanneer er afstemming is tussen de organisatie- en ICT-beleidsplannen op het strategische niveau en deze plannen zijn afgestemd op een ontwerp van de operationele processen en de ICT-huishouding, de rest van zelf volgt. De projectmatige afstemming van ICT en organisatie wordt in die klassieke literatuur benaderd vanuit de idee van Strategic Information Systems Planning (SISP). Simonsen (1999) stelt daarover: *“the typical SISP setting [...] is a situation where top management in an organization – eventually supported by expensive consultants – produces a strategic information systems plan and implements this by deciding and initiating a number of design projects as defined and prescribed in the plan. The plan then envisages that a proper alignment is achieved when the design projects have been carried out. In other words, the external and internal environment as well as the plan itself are taken as relatively stable, and the design project – once initiated – will end in producing alignment.”* (Simonsen, 1999: 4). Ook Maes (2013) verwijst naar de onderbelichting van het projectniveau in zijn grafrede over Business – IT Alignment: *“Akkoord, het vergat expliciet aandacht te besteden aan inrichtingsvraagstukken maar dat is toch een kwestie van ICT – architecturen naar de business vertalen.”*

Welke lessen leren we nu uit de toevoeging van het projectniveau in onze studie van Business – ICT interactieprocessen?

- Onze studie vraagt meer aandacht voor de link tussen het strategische niveau en het projectniveau in Business – ICT Alignmentonderzoek. De idee dat sterk sturende kaders resulteren in een projectmatige dynamiek die “van zelf” bijdraagt tot de realisatie van de doelstellingen geformuleerd in die kaders, stemt niet overeen met onze inzichten. Meer bepaald toont onze studie aan dat het projectniveau niet altijd en volkomen wordt aangestuurd door de op het strategische niveau gedefinieerde stappenplannen en doelstellingen. Daarom moeten we ook rekening houden met het feit dat het projectniveau een autonoom niveau is met zijn eigen dynamieken, die doorwerken op de interactie tussen ICT en organisatie. Dat projectniveau zal altijd ten dele gedetermineerd worden door de dynamiek op het strategische niveau of het ontbreken van strategische impulsen. De aard van die doorwerking, zo toont onze analyse, is echter veelzijdiger dan nu wordt gesteld in de literatuur over SISP of het onderzoek van Jenkin en Chan (2006) (zie supra) en evolueert doorheen de tijd. Het kan gaan om sterk structurerende impulsen zoals in Genk, maar ook om naar aard kleinere beslissingen (bijvoorbeeld: de beslissing van de top om de ICT – dienst te versterken met personeel) met doorwerking op de interactiepatronen op het projectniveau. Daarenboven gaan er ook impulsen uit van het projectniveau op het strategische niveau. De projectmatige dynamiek kan m.a.w. ook doorwerken op de strategische besluitvorming inzake ICT en organisatie. Het voorgaande wijst op de wederzijdse interactie tussen het strategische niveau en het projectniveau. Het gaat om twee simultaan evoluerende lijnen van dynamiek die met elkaar co-evolueren.

De kijk op projectmatige digitalisering die we in het SISP-gedachtengoed terug zien stemt niet overeen met wat we zien in de stadsbesturen. Los van de vraag of dat nu ‘goed’ of ‘slecht’ is (zie paragraaf 4.4.), roept dit vooreerst twee andere vragen op: wat is de aard van die variatie en wat verklaart ze? We komen ter zake tot de volgende besluiten:

- SISP plaatst het initiatiefrecht tot het initiëren van projecten bij de top of het management van de organisatie (Lederer en Sethi, 1988), zodat er commitment van de top ten aanzien van het project is en het aansluit bij de strategische ambities van de organisatie. In publieke organisaties zoals de stadsbesturen representeert de top een diffuus geheel van politieke en ambtelijke actoren, waarbij de betrokkenheid en de rol van deze actoren aan de top bij projecten sterk varieert. Dat is een eerste parameter om de variëteit te vatten (zie supra) en ze te verklaren: er duikt een beeld op waarbij, afhankelijk van project tot project, meerdere politieke en / of ambtelijke managers, in variërende mate en met variërende rollen betrokken zijn. De besluitvormingsstructuur aan de top en de vastgestelde variatie daarin werkt m.a.w. door op de variatie in projectmatige dynamiek, resulterend in dienstgebonden projecten, op initiatief van

één (bevoegde) schepen, dienstoverschrijdende of organisatiebrede projecten. Het begrijpen van de dynamiek op het projectniveau vraagt dus inzicht in de doorwerking van de aard van de besluitvorming aan de top, de geformuleerde kaders op dat niveau, het gebrek daaraan of het gebrek aan interne consistentie inzake impulsen van actoren aan de top.

- Een belangrijke toevoeging betreft de rollen van actoren en de variatie daarin, doorheen de tijd en ook tussen de projecten in en tussen de stadsbesturen, en de effecten van deze variatie. De variatie ter zake is groter dan tot nu toe werd aangegeven in de literatuur. Onze studie indiceert dat de variatie tussen de rollen van actoren enkel kan begrepen worden wanneer we oog hebben voor de positie van een veelheid van actoren, namelijk de interne ICT – dienst, de stafdiensten betrokken bij de analyse en het herontwerp van processen, politieke en ambtelijke topactoren, externe ICT – leveranciers, externe consultants en de middenmanagers en hun uitvoerende medewerkers. Dit proefschrift toont de verhoudingen tussen deze actoren, de verschillende constellaties van posities van deze actoren en de evolutie doorheen de tijd en wijst er op dat begrip daarvan noodzakelijk is om de projectdynamiek en de interactie tussen ICT en organisatie op dat niveau te begrijpen. Wie de dynamiek op het projectmatige niveau van de stadsbesturen wil begrijpen moet oog hebben voor de interactie tussen de posities, relaties en interacties tussen deze actoren enerzijds en, anderzijds, de institutionele context en machtscontext die daarop doorwerken.
- Nog een belangrijke tekortkoming van de idee van SISP (zie supra) en Business – ICT Alignmentliteratuur is dat het geen rekening houdt met de structurerende kracht van ICT-systemen en ICT – keuzes op de projectdynamiek. Eens ICT – systemen op het projectniveau zijn geselecteerd, structureren ze mee de veranderingsdynamiek op het projectniveau. Ons onderzoek toont aan dat de mate van interpretatieve flexibiliteit (verschillende mogelijkheden die een bepaalde technologie biedt) en de kenmerken van ICT – systemen belangrijke factoren zijn om de dynamiek en de variatie daarin op het projectniveau te begrijpen. Deze kenmerken van de ICT blijven onderbelicht in de bestaande literatuur om de dynamiek op het projectniveau te begrijpen, ondanks het feit dat ze de aard van de projectmatige werking mee bepalen. De mate van interpretatieve flexibiliteit is niet enkel relevant voor het begrijpen van de dynamieken op het niveau van de uitvoering, waarop Orlikowski (1992) in haar casestudies focust, maar moet ook op het projectniveau worden bestudeerd om de dynamiek op dat niveau te begrijpen. Dat blijkt uit de analyse van de verschillende projecten in de beide besturen. We zagen verschillende ICT – systemen die meer of minder keuzeopties in relatie tot de inrichting van het ICT – systeem en de processen overlieten aan de actoren betrokken bij de implementatie. We zagen ook verschillen inzake de flexibiliteit waarop nieuwe componenten op de reeds in gebruik zijnde ICT – platformen kunnen worden uitgebouwd en die verschillen structureerden mee de aard van de

projectmatige werking. De conclusie is dus dat de mate waarin het geformuleerd plan met betrekking tot de na te streven inrichting van de processen en de ICT – huishouding kan worden gerealiseerd, mede afhankelijk is van de bestaande ICT – systemen in de organisatie en de ICT – systemen die aangekocht werden om de plannen te realiseren. Het Mechelse Docroomproject is ter zake een perfect voorbeeld.

4.3. De toevoeging van het uitvoerende niveau

De functionalistische kijk van de bestaande Business – ICT Alignmentmodellen verwijst naar de veronderstelling dat het handelen van uitvoerende actoren zal overeenstemmen met de door managers en projectactoren beoogde zienswijzen op de uitvoering, op voorwaarde van een sterke strategische afstemming van ICT- en organisatiebeleidsplannen en een effectief projectmanagement. Deze gedachtegang strookt niet met de realiteit. Onze conclusie is dat er een verband is tussen de variatie in de gepercipieerde kwaliteit van projectmatige manieren van werken en het handelen van actoren op de werkvloer, maar de analyse in Genk toont dat zelfs sterk positief gewaardeerde projectmatige manieren van werken niet noodzakelijk resulteren in de beoogde veranderingen en manieren van werken op de werkvloer.

Het ontwikkelde Business – ICT interactiemodel voegde in die zin een analiseniveau toe dat in de bestaande Alignmentliteratuur buiten beeld blijft, namelijk de wijze waarop medewerkers op de werkvloer met ICT aan de slag gaan en het werk uitvoeren. Het ontbreken van die analyse vormt één van de voornaamste kritieken op de Business – ICT Alignmentliteratuur. Onderzoekers zoals Ciborra (1997) toonden de variatie op het gebruik van ICT-systemen en de werkprocessen op de werkvloer, afwijkend van het door ontwerpers, managers en staffuncties beoogde gebruik van ICT-systemen en werkprocessen. Deze vaststelling geldt ook voor de Vlaamse stadsbesturen. Wie de inzet van ICT, de organisatie van het werk en de effecten daarvan wil begrijpen, moet de praktijken op de werkvloer van de Vlaamse stadsbesturen in rekening nemen. Business – ICT Alignmentonderzoekers moeten zich meer bezig houden met de studie van hoe medewerkers finaal met ICT aan de slag gaan om tot een beter begrip te komen van de Business – ICT interactieprocessen. Dat inzicht is niet nieuw maar desondanks blijven veel onderzoekers binnen de Business – ICT Alignmentliteratuur, tijdens hun analyses, nog steeds ver weg van de werkvloer van de organisaties die ze bestuderen.

De werkvloeranalyse toont de impulsen vanop de werkvloer op de interactie tussen ICT en organisatie en we komen ter zake tot drie patronen en inzicht in de factoren die dergelijke patronen verklaren. Dat leidt tot een reeks van aanbevelingen en amenderingen t.a.v. de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur:

- Het verband tussen Strategic Business – ICT Alignment en de prestaties van organisaties kan niet inzichtelijk worden gemaakt zonder in onderzoek oog te hebben voor de werkvloer van organisaties en hoe daar finaal medewerkers met ICT aan de slag gaan. Strategieën, geformuleerd aan de top van de organisatie, kennen hun reële doorwerking maar door de mate waarin de uitvoerende actoren zich schikken naar de beoogde manieren van werken.
- De werkvloer of het uitvoerende niveau is een op zich zelf staand niveau waarop ICT en organisatie met elkaar interageren, met doorwerking op de inzet van ICT en de organisatie van de dienstverlening. Het gedrag van actoren wordt op dat uitvoerend niveau nooit volledig gestuurd richting een wenselijk geacht handelingspatroon of gedetermineerd door de geïmplementeerde ICT – systemen en het design van de processen. Onze analyse bevestigt de inzichten van onder meer Orlikowski (1992) dat er op de werkvloer variaties ontstaan op het gebruik van systemen of systemen helemaal niet worden gebruikt (zoals bedoeld). Ten aanzien van de gedefinieerde niveaus van Business – ICT Alignment, zoals gedefinieerd door Chan en Reich (2007) mag dus nog een niveau worden toegevoegd.
- Business – ICT Alignmentonderzoek moet rekening houden met het feit dat de inzet van ICT in de organisatie niet alleen wordt gestuurd vanuit strategische en projectmatige besluitvorming. Ook op de werkvloer spelen zich beslissingsprocessen af die leiden tot de introductie van nieuwe ICT – systemen in de organisatie. Dat gaat tot op het niveau van individuele medewerkers die beslissen bepaalde toepassingen in te zetten in relatie tot hun dagdagelijkse werkprocessen. Die beslissingen hebben effect op de efficiëntie en effectiviteit van die processen.
- Modellen zoals het SAM (Henderson en Venkatraman, 1993) moeten in het licht van de voorgaande vaststellingen dus herzien en aangevuld worden met aandacht voor de doorwerking van de operationele domeinen op de bovenzijde van de organisatie en het projectniveau. Door het procesperspectief zien we deze doorwerking en dat toont een in de Business – ICT Alignmentliteratuur onderbelichte dimensie van de aard van digitaliserings- en organisatieveranderingsprocessen. Deze dimensie verwijst naar hoe strategische en projectmatige keuzes leiden tot de implementatie van nieuwe structuren, processen en systemen, die vervolgens op de werkvloer resulteren in bepaalde handelingspraktijken, nieuwe ervaringen, evaluaties en / of verwachtingen, van waaruit vervolgens impulsen uitgaan die resulteren in nieuwe ICT – projecten en strategische keuzes of keuzeopties.

4.4. Een bijsturing van het concept ‘Alignment’ en strategie in relatie tot publieke organisaties

In deze paragraaf belanden we bij afsluitende vragen die voortvloeien uit de hoofdonderzoeksvraag. Deze hoofdonderzoeksvraag luidde als volgt: welk Business – ICT interactiemodel laat ons toe om de

interactie tussen ICT en organisatie in de Vlaamse stadsbesturen te begrijpen, en wat zijn de theoretische en methodologische uitgangspunten van dat model?

De besluiten en de conclusies uit de voorgaande paragrafen tonen aan dat onze amenderingen op de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur en de opbouw van ons model nuttig en noodzakelijk waren om de reële aard van de interactie tussen ICT en organisatie te vatten. Geconfronteerd met de inzichten die daaruit voortvloeien, resulteert dat in een aantal bijkomende vragen, namelijk: hoe moeten we nu finaal de waarde van het concept ‘Business – ICT Alignment’ inschatten voor organisaties zoals de Vlaamse stadsbesturen? Heeft dat concept een waarde voor deze organisaties? Welke eventuele alternatieve invulling stellen we voorop, die meer geënt is op de reële dynamiek van ICT- en organisatieveranderingen in deze stadsbesturen?

Een eerste hoofdbeschouwing is dat er een fundamenteel verschil is tussen hoe de klassieke Business – ICT Alignmentkaders kijken naar de aard van organisaties en ICT- en organisatieveranderingen en de reële veranderingspraktijken in de Vlaamse stadsbesturen. Dat hebben we hierboven uitvoerig geïllustreerd. We komen daaromtrent tot de volgende conclusies:

- De patronen van ICT- en organisatieveranderingen in de stadsbesturen wijken af van de conceptualisering van organisatie- en ICT-veranderingsprocessen in modellen zoals het SAM. Verandering in deze organisaties reflecteert geen patroon waarbij de bestaande toestand op een gegeven moment object wordt van een nieuw strategisch kader, dat eens vertaald in een implementatieplan en na de uitvoering dat plan, resulteert in een nieuwe toestand die voor een zekere periode stabiel is. Verandering en de interactie tussen ICT en organisatie is een continu proces op verschillende niveaus.
- De interactie tussen ICT- en organisatie is geen proces dat volkomen wordt aangestuurd door de strategische afstemming van plannen, resulterend in de implementatie van die plannen en de realisatie van de strategische visie. Integendeel, de interactie tussen ICT en organisatie verwijst naar een complex geheel van voorspelbare en onvoorspelbare dynamieken, processen en daarop inwerkende structurerende condities.
- De interactie tussen ICT en organisatie wordt niet uitsluitend gekenmerkt door rationeel – doelmatige keuzeprocessen maar wordt ook gestructureerd door de machtsposities van actoren en strijd in de organisatie, die bepaalt welke actoren hun beeld op de toekomstige situatie doordrukken en die de interferenties van actoren in de besluitvorming inzake ICT en organisatie determineren.
- Het interactieproces kent ook een institutionele dimensie. Stadsbesturen hebben een historiek, kenmerken zich door bepaalde tradities en manieren van werken en doen. Deze institutionele

context definieert mee het interactiepad, stuurt op bepaalde keuzes, definieert mee de posities en interferenties van actoren en bakent daarmee de toekomstige keuzeopties af. Niet in het minst vormt ICT, eens geïmplementeerd, een belangrijke factor die de toekomstige keuzes en paden mee definieert.

- Het interactieproces kent ook een culturele dimensie, verwijzend naar de vele beelden, assumpties en zienswijzen die in stadsbesturen aanwezig zijn die voeding geven aan processen van zingeving en betekenisverlening. Stadsbesturen zijn m.a.w. reservoirs van verschillende beelden, assumpties en zienswijzen over wat 'goede' dienstverlening is en hoe de inzet van ICT kan bijdragen aan verbeterde dienstverleningsprestaties en die beelden beïnvloeden de dynamiek van verandering.

Op basis van het bovenstaande komen we tot een vernieuwde conceptualisering van de interactie tussen ICT en organisatie in Vlaamse stadsbesturen. We moeten dat proces beschouwen als een proces van co-evolutie waarbij de institutionele context, de machtscontext, interpretatiekaders enerzijds, en een complex geheel aan formele en informele interactieprocessen tussen actoren continu op elkaar in werken en het verloop en de uitkomsten van ICT – en organisatieveranderingen bepalen.

De zienswijze op organisaties en organisatieveranderingen die domineert in de klassieke Business – ICT Alignmentliteratuur is daarom niet langer vol te houden. Daar is men zich in de literatuur van bewust. Nieuwe inzichten over de aard van organisatieveranderingen spreken veel van de assumpties van de Business – ICT Alignmentliteratuur tegen. Kenmerkend daarvoor is (zie Chan en Reich, 2007):

- Een toenemend bewustzijn dat de focus op strategische plannen en de afstemming ervan tekortschiet en toenemende aandacht voor de sociale, culturele en informele dimensies van afstemmingsprocessen.
- De kritiek dat de bestaande Business – ICT Alignmentliteratuur te weinig de nuances van afstemmingsprocessen op de lange termijn in kaart heeft gebracht.
- De kritiek dat de Business – ICT Alignmentliteratuur te weinig inzichten heeft geïncorporeerd van andere theorieën over organisaties, organisatie- en ICT-verandering.

De consequentie van het voorgaande is dat de prescriptieve waarde van de klassieke Business – ICT Alignmentkaders sterk onder druk komt te staan. De normatieve uitgangspunten ("zo hoort het") verliezen hun waarde omdat ze uitgaan van premissen en assumpties die in de reële wereld of organisaties zoals de stadsbesturen slechts in beperkte mate herkenbaar zijn. Illustratief zijn de volgende inzichten van dit proefschrift:

- Het SAM stelt de afstemming van formele organisatie- en ICT-plannen en visies als een belangrijke voorwaarde voorop voor een doelmatige inzet van ICT. Deze voorwaarde heeft beperkte waarde voor de stadsbesturen, gegeven het veel grotere belang van informele interactieprocessen en de keuzes die in dergelijke processen worden gemaakt.
- Het SAM pleit voor sterk sturende strategische visies en plannen als voorwaarde voor afstemming. Onze analyse toont echter ook het potentiële gevaar van die sterk sturende kaders en keuzes, namelijk het risico op een 'lock-in', resulterend in afnemende keuzevrijheid (zie Genk).
- Het SAM koppelt strategische afstemming aan een kwalitatieve dialoog tussen de CIO en de CEO, resulterend in formele afspraken. Onze analyse toonde de grotere diversiteit aan actoren op het strategische niveau en illustreerde ook dat fusieperspectieven mogelijks meer aangewezen zijn, wanneer de specifieke context (zie Genk) zich daar toe leent.
- Het SAM koppelt de afstemming van ICT en organisatie aan het proces van top-down veranderen, geïnitieerd door het management. Deze zienswijze stemt niet overeen met wat in de stadsbesturen zien. Veranderingen omvatten meer dan top-down geïnitieerde impulsen op de werking van de organisatie maar ook bottom – up impulsen. Dat vraagt een veranderingsmanagement of – aanpak die meer geënt is op de reële aard van ICT- en organisatieveranderingen.

Gegeven deze inzichten is er nood aan een bijsturing van het beeld op organisatie- en ICT – veranderingen in de Business – ICT Alignmentliteratuur. Een bijsturing die er toe leidt dat meer rekening wordt gehouden met de institutionele context, de machtscontext, het geheel aan beelden, zienswijzen en overtuigingen van actoren op alle niveaus van de organisatie en een kijk op organisaties die accepteert dat wat kan werken in de ene organisatie, mogelijks verschillend is voor de andere organisatie. Interessant in dit verband is het concept 'lerend vernieuwen' van Boonstra (2000). Boonstra definieert de kern daarvan als: *“Kern is dat feedbackprocessen zichtbaar worden, dat er ruimte is voor processen van zelforganisatie, dat interactieprocessen tussen actoren op gang komen, dat meerdere stemmen klinken vanuit meervoudigheid en variëteit, dat betekenissen en vooronderstellingen zichtbaar worden, dat in dialoog een gedeelde betekenisgeving ontstaat en gezamenlijke handelingsalternatieven worden ontwikkeld, en dat er processen op gang komen van handelen, reflecteren en leren.”*.

Een dergelijke conceptualisering van verandering is interessant omdat het uitgaat van organisatieverandering als een continu proces. Boonstra (2000) koppelt dit concept aan veranderingen waarbij nieuwe vormen van organiseren tot stand komen en vernieuwingen in gang worden gezet naar een onbekende toekomst. Dat beeld op verandering stemt steeds meer overeen

met de digitaliserings- en organisatieveranderingsprocessen die we in de stadsbesturen en andere publieke organisaties zien. Het patroon waarbij de bestaande processen worden gedigitaliseerd in een nieuw systeem, met een duidelijk begin- en eindpunt behoort immers steeds meer tot het verleden. Vandaag zien we continu nieuwe technologische mogelijkheden en ontwikkelingen, nieuwe verwachtingen t.a.v. de publieke dienstverlening en de werking van de organisatie in en buiten de organisatie, steeds sneller opeenvolgende nieuwe concepten voor de inrichting van die dienstverlening, toenemende eisen en verwachtingen van andere organisaties om digitale verbindingen tot stand te brengen. Vanuit dat begrip van vernieuwend leren maken we de opstap naar een andere invulling van het concept Alignment dat zich beter leent in relatie tot de stadsbesturen, namelijk:

- Als een proces waarin veranderen en leren hand in hand gaan;
- Als een proces waarbij een brede groep van actoren aan het woord komt en deze actoren hun beelden en assumpties over de toekomstrichting kunnen uiten, resulterend in de betrokkenheid van een grotere groep van actoren bij het bepalen en afstemmen van de organisatie- en ICT-keuzes;
- Als een proces waarbij de organisatie en haar leden reflecteren over de afgelegde weg en veranderingen en daaruit lessen trekken voor het vormgeven van de toekomstige veranderingen;
- Als een proces waarbij tegengestelde zienswijzen en alternatieve handelingspatronen niet als iets negatief worden gezien maar als bronnen van waaruit kan geleerd worden;
- Als een proces gericht op het identificeren van wat werkt, gegeven de eigenheid van de organisatie, i.e. de specifieke institutionele context en de machtsstructuur. Dit impliceert dat organisaties zoals de stadsbesturen meer nadenken over hoe potentiële keuzes inzake ICT en organisatie doorwerken op de posities van actoren in de organisatie en de voor- en nadelen van de verschillende scenario's ter zake, op de structurerende impact van potentiële keuzes op de toekomstige veranderingsdynamiek en hoe de potentiële keuzes mogelijks kunnen leiden tot keuzevernauwing en andere winnaars en verliezers, afhankelijk van het geselecteerde scenario;
- Als een proces waarbij strategische plannen vatbaar zijn voor bijsturing vanuit de ervaringen met en de evaluaties van de effecten van de geïmplementeerde plannen.

Deze andere kijk op veranderingen brengt ons tot slot bij een andere benadering van het begrip strategie. Onze empirische bevindingen bepleiten een andere benadering van het concept 'strategie', namelijk een benadering die ook kenmerken vertoont van wat Mintzberg (1994) heeft benoemd als een emergente of spontane strategie die niet wordt beoogd of voorgenomen is maar al doende tot stand komt, vanuit de reacties van de organisatie op onvoorspelde dynamieken in en buiten de organisatie. Het gaat om een strategie die ontsnapt aan de formele planningsprocessen en die

resulteert uit de vele acties van individuen in een organisatie die in dezelfde richting evolueren en doorheen de tijd wijzen op een veranderingspatroon (Mintzberg, 1994). Voordelen van een emergente strategie zijn dat organisaties meer flexibel zijn en snel kunnen reageren op veranderingen in de omgeving en dat een 'lock-in' of een te starre focus op de uitvoering van de plannen wordt vermeden. Een emergente strategie laat de organisatie toe om te zien wat werkt in de praktijk. Strategievorming en –bepaling is dan niet uitsluitend een taak van de top. Impulsen op de emergente strategie kunnen uitgaan van alle actoren in de organisatie, ongeacht het niveau waarop ze zich begeven. Het concept 'emergente strategie' past dus binnen de zienswijze van lerend vernieuwen (zie supra).

Een beoogde of klassieke benadering van strategie (het plan) en de emergente strategie vormen de uitersten op een continuüm. Mintzberg (1994) wijst er op dat de strategieën van organisaties in de praktijk altijd kenmerken vertonen van de beide uitersten maar ook duidelijk kunnen aanleunen bij één van de uitersten. Mintzberg (1994) pleit voor een strategie die balanceert tussen de uitersten, waarbij er een adaptief vermogen aanwezig blijft om in te spelen op onverwachte dynamieken en veranderingen in de omgeving maar waarbij er ook wordt gepland in functie van het behalen van bepaalde doelen in de toekomst. Een voorbeeld zijn *umbrella strategies* (Mintzberg en Waters, 1985), waarbij het management de brede lijnen uitzet voor de toekomst maar waarbij er ruimte en vrijheid is met betrekking tot de manier waarop de strategie wordt gerealiseerd.

Onze analyse illustreert de positie van de twee bestudeerde stadsbesturen op het continuüm. De Genkse organisatie leunt meer aan bij de klassieke benadering van strategie, met een sterk plan dat formeel is goedgekeurd en dat de richting van de organisatie voor de toekomst aangeeft. Genk illustreert ook duidelijk een aantal kenmerken van een emergente benadering, bijvoorbeeld het voornemen om de dienstverleningsstrategie te diversifiëren vanuit de opgedane ervaringen met procesgestuurd werken maar de wenselijkheid van een sterk sturende en vastgelegde strategie domineert in de cultuur op het niveau van stafdiensten zoals de afdeling ontwikkeling dienstverlening en bij de top van de organisatie. Mechelen toont enkele kenmerken van een emergente strategie, waarbij al doende bepaalde patronen en richtingen ontstaan, bijvoorbeeld inzake de uitbouw van de online dienstverlening, maar illustreert vooral het gemis aan sturing vanuit de top en een toekomstbeeld voor de dienstverlening van de organisatie. De beide organisaties zouden kunnen profiteren van een verschuiving op het continuüm. De stad Genk zou voordeel kunnen halen door meer elementen te incorporeren van een emergente strategie. Het management en diensten zoals de afdeling ontwikkeling dienstverlening zouden bijvoorbeeld de vastgestelde variatie op het uitvoerende niveau of de afwijkingen ten aanzien van de GIDS-principes meer moeten

omarmen en er lessen uit trekken. Dat 'afwijkend' gedrag neutraliseert immers ten dele de perverse effecten van de doelgerichte of voorgenomen strategie om procesgestuurd werken in de organisatie sterk te ontplooien. De Mechelse organisatie zou zich kunnen versterken door sterker in te zetten op het formuleren van meer heldere strategische kaders en doelstellingen inzake organisatie en ICT. Dat zou kunnen bijdragen aan een betere afstemming van projecten, door een minimum aan strategische dienstverleningsprincipes en keuzes te preciseren die sturend zijn voor de projectdynamiek en de inzet van ICT.

De implicaties van het voorgaande zijn dat ook ICT-systemen een zekere flexibiliteit moeten toelaten en een open karakter moet hebben. Dichtgetimmerde ICT-systemen die sterk sturend zijn voor de toekomstige keuzeopties zijn te vermijden. Dergelijke ICT-systemen zuigen de flexibiliteit uit de organisatie. Ze verhinderen organisaties zoals de stadsbesturen immers om nieuwe inzichten, die doorheen de implementatie van plannen opduiken, te vertalen in nieuwe ICT – ingrepen. Ze laten de stadsbesturen onvoldoende toe om snel in te kunnen spelen op nieuwe technologische ontwikkelingen of op de snel wijzigende verwachtingen van medewerkers in de organisatie en de burger ten aanzien van de interne werking en de dienstverlening.

DANKWOORD

Tussen de opstart en de oplevering van dit proefschrift heb ik kunnen rekenen op de steun, aanwezigheid en hulp van vele collega's, vrienden, familie, promotoren, academici en ambtenaren en experts uit het bestudeerde veld. In dit dankwoord wil ik deze mensen van harte bedanken.

In de eerste plaats wil ik de promotoren bedanken. Veel dank gaat naar Herwig Reynaert voor zijn feedback op de hoofdstukken, de hulp bij de praktische zaken en de fijne momenten met zijn onderzoeksteam in Roeselare. Een bijzondere vermelding voor promotor Filip De Rynck. Zijn intellectuele en kritische kijk op de zaken, stimulerende en rijke feedback en intensieve leesinspanningen hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de kwaliteit van dit proefschrift. Filip, zonder u als promotor, had ik nooit de finish gehaald. Je hebt me gevormd tot de fiere en meer zelfzekere onderzoeker en mens die ik nu ben. Het was een voorrecht om met je samen te werken. Ontzettend veel dank voor de geboden kansen!

Er zijn verschillende academici die een rol speelden bij de totstandkoming van dit proefschrift. Marcel, jouw proefschrift heeft me sterk geïnspireerd en je feedback hielp me bij de laatste herwerking van de stukken. Albert, toen ik jouw oratie bijwoonde, besepte ik ten volle het voorrecht om zoveel feedback, tips en suggesties van jou te krijgen. Je betoog was intellectueel uitdagend, iets wat we nog te weinig zien in de e-gov. literatuur. Vincent, je maakte me duidelijk dat ik moest streven naar een sterkere conceptueel-theoretische meerwaarde in mijn proefschrift en gaf me bruikbare tips ter zake. Bedankt.

Het onderzoek was onmogelijk zonder de feedback, de medewerking en de fijne samenwerking met tal van stedelijke ambtenaren en andere practioners uit de Vlaamse e-gov gemeenschap. De kennismaking met hen, hun gedrevenheid, de dagdagelijkse problemen en de zelfredzaamheid die ze daar tegenover plaatsen, maar vooral hun open en zelfkritische houding, hebben mijn respect voor ambtenaren in de lokale besturen enkel doen toenemen.

Een speciaal woord van dank voor Herman Callens (VVSG) en Linda Boudry (KCVS). Zij motiveerden en faciliteerden me om mijn verhaal en onderzoek voor te stellen op studiedagen en seminars. Die studiedagen leverden reacties, feedback en energie op, om de dag erna verder te gaan met het onderzoek en het uitschrijven van dit proefschrift.

Ik richt me ook graag tot de Vlaamse overheid die dit onderzoek financierde. Het was een voorrecht om met een grote mate van vrijheid de koers van mijn onderzoek zelf te mogen uitstippelen.

Heel wat (ex-)collega's verdienen een woord van dank. An, bedankt om me in de eerste jaren van mijn onderzoek bij te staan met goede raad, vriendschap en steun bij het vinden van mijn weg in de onderzoekswereld. Pieter en Liesbet, jullie hebben prachtig werk verricht in het kader van de I-scan 2.0. Ik ben in mijn denken over de inzet van ICT in publieke organisaties, sterk beïnvloed en geprikkeld door jullie onderzoek. Jolien, onze samenwerking aan jouw onderzoeksproject over Vlaamse – lokale informatie-uitwisseling, resulteerde in een sterke vriendschap die ik koester. Veel dank voor de hulp bij de uitwerking van de lay-out voor dit proefschrift. Caroline, na onze studies, verloren we elkaar uit het oog. De onderzoekswereld bracht ons terug samen als *work buddies*. Ik apprecieerde steeds je rechttoe rechtaan stijl en de fijne momenten van verpozing op bureau. Sabine, je gidste me doorheen de wetenschappelijke literatuur, introduceerde me in je netwerk, gaf me talloze malen feedback en tips. Je had een grote invloed op de onderzoeker die ik ben geworden. Bedankt!

Ik heb het ganse proces kunnen rekenen op een hechte groep van vrienden en vriendinnen. Ik denk niet dat zij beseffen hoe belangrijk zij in dit proces zijn geweest. Een speciale vermelding voor Steven, Sander, Pieter-Jan, Luc, Maaïke en Jan.

Gertjan en Annelien, met jullie woonde ik het laatste anderhalve jaar van mijn proefschrift-onderzoek onder hetzelfde dak. De steun, vriendschap en vooral de humor die ik tijdens deze periode bij jullie vond, is onvergetelijk. Dankzij jullie voelde ik mij nooit eenzaam!

Stijn, Sara en Alexandra, mijn broer en zussen, jullie zie ik niet zoveel maar de band is daarom niet minder sterk. Het is kenmerkend dat we elkaar niet te veel lastig vallen, maar alleen bellen of afspreken als er wat te zeggen valt. Dat maakt elk moment dat we elkaar treffen waardevol. Ma en Johan, Pa en Monique, jullie hebben me opgevoed tot wie ik nu ben en daardoor sterk bijgedragen tot wat ik heb bereikt. Jullie boden me alle kansen en praktische hulp. Dat was niet altijd vanzelfsprekend en de dankbaarheid van mijn kant schoot soms te kort. Sorry daarvoor. Ik zal jullie altijd dankbaar zijn voor de geboden kansen.

Tot slot zijn er Stefanie en Ward. Beste vriendin Stefanie, meer dan vijf jaar deelden we lief en leed als koppel en in die periode kwam het grootste deel van dit proefschrift tot stand. Het feit dat ik toen steeds op je onvoorwaardelijke steun, liefde, sterke karakter, kookkunsten en humor kon rekenen, was van cruciaal belang. Ik vergeet dat nooit. Ward, samen vinden we stilaan onze weg. De liefde, troost en moed die je me tijdens de laatste maanden gaf en insprak, waren zo belangrijk. Ik kijk er naar uit mijn volgende professionele uitdaging met jou dicht in de buurt aan te gaan.

Referenties

- Al Mashari, M. & M. Zairi (1999). *BPR implementation process: an analysis of key success and failure factors*. In: *Business Process Management Journal*, 6(1): 87-112.
- Avison, D., Jones, J., Powell, P. & D. Wilson (2004). *Using and validating the strategic alignment model*. In: *Journal of Strategic Information Systems* 13(2004): 223-246.
- Barley, S. R. en P. S. Tolbert (1997). *Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution*. Retrieved [20 mei 2015] from Cornell University, ILR School site: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/articles/130/>
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Bergsma, M. (2003). *Betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatief geörienteerde operational audits. Methoden en technieken die de betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatief geörienteerde audits waarborgen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Boonstra, J. J. (2000). *Lopen over water. Over dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren*. Amsterdam: Vossiuspers Universiteit Amsterdam.
- Boudry, E., De Rynck, F., Janssens, S. en S. Rotthier. (2009). *E-government: nieuwe kans of nieuw probleem*. Brugge: Die Keure.
- Bouwman, H., van Dijk, J., van den Hooff, B. en L. van de Wijngaert (2002). *ICT in organisaties*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Broadbent, M., Weill, P. en D. Clair (1999). *The Implications of Information Technology Infrastructure for Business Process Redesign*. In: *MIS Quarterly* 23(2): 159- 182.
- Brown, C.V. en S.L. Magill (1994). *Alignment of the IS Functions with the Enterprise: Toward a model of antecedents*. In: *MIS Quarterly*, 18(4): 371-403.
- Campbell, B. (2005). *Alignment: Resolving ambiguity within bounded choices*. Paper presented at: PACIS 2005, Bangkok, Thailand.
- Campbell, B., Kay, R. en D. Avison (2005). *Strategic Alignment: A practitioner's perspective*. In: *Journal of Enterprise Information Management* 18(5/6): 653-664.
- Chan, Y. en B. Reich (2007). *IT alignment: what have we learned?* In: *Journal of Information Technology* 22: 297-315.
- Chan, Y.E. (2002). *Why we haven't we mastered alignment? The importance of the informal organization structure*. In: *MIS Quarterly Executive*, 1 (2): 97-112.
- Ciborra, C.U. (1996). *Groupware and Teamwork*. New York: John Wiley and Sons.
- Ciborra, C.U. (1997). *De Profundis? Deconstructing the Concept of Strategic Alignment*. In: *Scandinavian Journal of Information Systems* 9(1): 57-82.

- Claessen, B., Vlerick, E. en P. De Decker (2009). Op zoek naar de betekenis van wonen. (onderzoeksrapport). Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Craib, I. (1992). Anthony Giddens. London: Routledge.
- Day, J.G. (1996). *An Executive's Guide to Measuring I/S*. In: *Strategy & Leadership* 24(5): 39–41.
- De Bruijn, J.A. en E.F. ten Heuvelhof (2000). *Networks and Decision Making*. Utrecht: Lemma.
- Demers, C. (2008). *Organizational change theories. A synthesis*. Montreal: Sage Publications.
- Demuzere, S. (2012). Verklarende factoren van de implementatie van kwaliteitsmanagement-technieken Een studie binnen de Vlaamse overheid. (Proefschrift). Leuven: KU Leuven.
- Dijkman, R.M., Vanderfeesten, I. en H.A. Reijers (2011). The road to a business process architecture: An overview of approaches and their use. BETA Working Paper. Eindhoven: University of Technology, The Netherlands.
- DiMaggio, P. J. en W. W. Powell (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. In: *American Sociological Review*, 48(2), p. 147-160.
- Giddens, A. (1993). *New Rules of Sociological Method*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1979). *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Giddens, A. (1984) *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Greenwood, R. en C. R. Hinings (1996). *Understanding radical organizational change. Bringing together the Old and the New Institutionalism*. In: *The Academy of Management Review*, 21(4): 1022-1054.
- Guba, E. en Y. Lincoln (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.
- Hall, P.A. en R.C.R. Taylor (1996). *Political science and the Three New Institutionalisms*. In: *Political studies*, 44: 936-957.
- Hammer, M. (1990). *Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate*. In: *Harvard Business Review*, July/August: 104–112.
- Henderson, J.C. en N. Venkatraman (1993). *Strategic alignment: leveraging information technology for transforming organizations*. In: *IBM Systems Journal*, 32(1): 43-49.
- Hiemstra, J. (2003). *Presterende gemeenten. Hoe gemeenten beter kunnen presteren*. Kluwer: Alphen aan den Rijn.
- Hinssen, P. (2008). *How to move beyond Alignment and transform IT in your organization*. Mach Media NV/SA, Belgium 2010.

Hoogwout, M. (2010). De rationaliteit van de klantgerichte overheid. Een onderzoek naar de spanningen die de invoering van het klantdenken bij gemeenten veroorzaakt en de manier waarop gemeenten daarmee omgaan. Nieuwegein: Uitgeverij Réunion.

Agentschap voor Binnenlands Bestuur en Idea Consult (2011). Genk. Rapport van de visitatiecommissie Stedenfonds 2011. Stedelijk ondernemingschap en geloof in eigen kunnen. Brussel: ABB.

Janssen, S., Boudry, E., Rotthier, S. en F. De Rynck (2007). I-scan rapport Mechelen. ICT in de organisatie: Onderzoek en aanbevelingen voor de stad Mechelen. Gent: Hogeschool Gent.

Janssens, L., Peeters, N., en R. Verhaert (2006). Handboek dienstverlening: over het kastje en de muur. Politeia: Brussel.

Jenkin, T.A. en Y.E. Chan (2006). Exploring the IS Project Alignment Construct. Queen's School of Business working paper.

Jones, M. R. en H. Karsten (2003). Review: Structuration Theory and Information Systems Research. Working paper 11/2003, Cambridge: Judge Institute of Management, cambridge's business school.

Kearns, G.S. en A.L. Lederer (2003). *A Resource-Based View of Strategic IT Alignment: How knowledge sharing creates competitive advantage*. In: Decision Sciences, 34(1): 1–29.

Kezar, R.C. en M. Contreras-McGavin (2006). Rethinking the "L" Word in Higher Education: The Revolution of Research on Leadership. ASHE Higher Education Report, 31(6), San Francisco: Jossey-Bass.

Koopmans, H. (2006). Professionals organiseren informeel leren. Onderzoek naar het organiseren van informeel leren door professionals en de manier waarop maanagers en opleidingsdeskundigen dat kunnen optimaliseren. Delft: Uitgeverij Eburon.

Kraemer, K.L. en J.L. King. (1986). *Computing and public organization*. In: Public Administration Review, 46: 448-496.

Lederer, A. L. en V. Sethi (1988). *The implementation of strategic information systems planning methodologies*. In MIS Quarterly 11: 389-399.

Leemans, G. (2011). Schoolgebouwen als knooppunten van relaties. Naar een theoretisch denkkader voor de scholenbouw en het scholenbouwbeleid in Vlaanderen. Brussel: Agion.

Luftman, J.N. (1996). Applying the Strategic Alignment Model. Competing in the information age: strategic alignment in Practice. Oxford: University Press.

Luftman, j., Kempaiah, R; en E. Nash (2005). *Key issues for IT executives 2005*. In: MIS Quarterly Executive 5(2): 81-101.

Maes, G. (2012). Verborgene krachten in de organisatie: een politiek model van organisatieverandering. (proefschrift). Leuven KU: Leuven.

Maes, R. (2013). *Grafrede Business/IT-alignment*. In: Informatie (augustus 2013): 40.

- Maitlis, S. (2005). *The social processes of organizational sensemaking*. In: *Academy of Management Journal*, 48, 21-49.
- March, J. G. en J. P. Olsen. (1983). *The new institutionalism: organizational factors in political life*. In: *American political science review*, 78(03): 734-749.
- Meijer, A. (2006). *CC'tje naar de baas: e-mail en verandering in ambtelijke organisaties*. Den Haag: BJU.
- Meijer, A. en M. Thaens (2012). *Alignment 2.0: Strategic Use of New Internet Technologies in Government*. In: *Government Information Quarterly* 27(2): 113-121.
- Metselaar, C.M.T. (2000). *Sociaal-organisatorische gevolgen van kennistechnologie: een procesbenadering en actorperspectief*. Amsterdam: Universiteit Amsterdam.
- Meyer, A. D., Tsui, A. S., en C.R. Hinings (1993). *Configurational approaches to organizational analysis*. In: *Academy of Management Journal*, 36: 1175–1195.
- Miles, R., & Snow, C. (1978). *Organizational strategy, structure and process*. London: McGraw Hill.
- Mintzberg, G. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York, The Free Press.
- Mintzberg, H. en J. Waters (1985). *Of strategies, deliberate and emergent*. In: *Strategic management journal*, 6: 257-72.
- Morgan, G. (2006). *Images of Organization*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Noels, B. (2012). *Toekomst voor dienstverlening. Inspiratie voor het vormgeven en organiseren van dienstverlening in lokale besturen*. Uitgeverij Politeia: Brussel.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Oosterbaan, T. (2009). *Architectuurontwikkeling in ketens als agenda. Over het smeden van ketens in de publieke sfeer*. (proefschrift). Rotterdam: Center for public innovation.
- Orlikowski, W. (2000). *Using technology and constituting structures: a practice lens for studying technology in organisations*. In: *Organisation Science*, (11)4, 404-428.
- Orlikowski W. j. en D. Robey. (1991). *Information technology and the structuring of organizations*. In: *Information Systems Research*, 2(2): 143–169.
- Orlikowski, W. J. (1992). *The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations*. In: *Organization Science*, 3(3): 398–427.
- Orlikowski, W.J. en D.C. Gash (1994): *Technological Frames: Making Sense of Information Technology in Organizations*. In: *ACM Transactions on Information Systems* 12(2): 174-207.
- Orlikowski, W. J. (1996). *Improvising organizational transformation over time: A situated change perspective*. In: *Information Systems Research*, 7(1): 63–92.

Pawson, R. en N. Tilley (1997) *Realistic Evaluation*. London: Sage.

Pierson, P. (2000). *Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics*. In: *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.

Reich, B.H. en L. Benbasat (1996). *Measuring the Linkage between Business and Information Technology Objectives*. In: *MIS Quarterly*, 20(1): 55–81.

Rotthier, S. (2012). *eGovernment achter de schermen. Een onderzoek naar de inzet van ICT in de backoffice van Vlaamse gemeenten*. (proefschrift). Gent: Hogeschool Gent.

Rotthier, S., Boudry, E. en F. De Rynck (2006). *Diffusie van ICT in kleine Vlaamse gemeenten*. Leuven: SBOV.

Sabherwall, R., Hirschheim, R. & Gales, T. (2001). The dynamics of alignment: insights from the punctuated equilibrium model. *Organization science*, 12 (2): 179-197.

Schram, F. (2005). *De Klacht en de Klager*. In: *Klachtenmanagement: Handboek voor Lokale Besturen*. Brussel: Politeia.

Siggelkow, N. (2007). *Persuasion with case studies*. In: *Academy of Management Journal*, 50(1): 20-24.

Silvius, A.J.G., de Waal, B. en J. Smit, (2009). Business and IT alignment. answers and remaining questions. PACIS 2009 Proceedings. Retrieved from: http://www.pacis-net.org/file/2009/can%20be%20deleted/PACIS2009_092.pdf.

Simonsen, J. (1999). *How do we take care of strategic alignment? Constructing a design approach*. In: *Scandinavian Journal of Information Systems*, 11.

Snellen, I.Th.M. (1989): *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Snellen, I.Th.M. (2007). *Grondslagen van de bestuurskunde, een essay over haar paradigma's*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.

Stad Aalst (2008). *Meerjarig beleidsprogramma van de stad Aalst 2008-2012*. Aalst, transparant! leefrijk! Denderend! Ondernemend!. Aalst: Stad Aalst.

Stad Genk (2012). *Beleidsnota stad Genk 2012*. Genk: stad Genk. Retrieved from: http://www.genk.be/Over_Genk/Bestuur_en_stadsdiensten/Beleidsdocumenten?sharedid=6225

Stad Genk (2010). *Synthese beleidsnota 2010*. Genk: Stad Genk. Retrieved from: http://www.genk.be/Over_Genk/Bestuur_en_stadsdiensten/Beleidsdocumenten?sharedid=6224

Stad Mechelen (2010). *Beleidsnota 2010*. Mechelen: stad Mechelen. Retrieved from: <http://www.mechelen.be/downloads/2117>

Stad Mechelen (2013). *Algemeen beleidsprogramma 2013-2018. Samen werken aan een beter Mechelen. Bestuursakkoord VLD-Groen-m+, N-VA, CD&V*. Mechelen: stad Mechelen.

- Steunenberg, B. (2000). *Institutionele verandering: naar een bestuurskunde bewegend tussen 'vloeibare' en 'gestolde' voorkeuren*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Strnadl, D.F. (2001). *Strategy matters. A systemic approach to selective IT outsourcing*. Paper presented at the 2001 IDC conference "IT Outsourcing of Business Processes", Vienna, Austria, 7 June 2001.
- Swanborn, P. G. (2008). *Casestudy's, Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Tallon, P.P. (2003). *The Alignment Paradox*. In: CIO Insight, 1(47).
- Tallon, P., Kraemer, K. & V. Gurbanaxi (2000). *Executives' perceptions of the business value of IT*. In: Journal of Management Information Systems 16(4): 145-172.
- Tan, F.B. en B. Gallupe (2006). *Aligning Business and Information Systems Thinking: A cognitive approach*. In: Engineering Management, IEEE Transactions, 53(2): 223–237.
- Tarafdar, M. en S. Qrunfleh (2009). *IT-Business Alignment: A Two-Level Analysis*. In: Information Systems Management, 26(4): 338-349.
- Vallet, N. en F. De Rynck (2005) *Leren van en over stadsorganisaties. Rapport over de bestuurskundige en beleidsmatige context voor het werken met een stadsmonitor. De cases Antwerpen, Mechelen, Leuven en Oostende in synthese*. Gent: Hogeschool Gent, Universiteit Antwerpen, Centrum voor Duurzame Ontwikkeling.
- van der Meer, F.-B. en Boer, H. (1994). *Organisatie: theoretische perspectieven*. in: Zuurmond, A., Huigen, J., Frissen, P.H.A., Snellen, I.Th.M. en P.W. Tops. *Informatisering in het openbaar Bestuur*. Den Haag: VUGA, 191-205.
- van der Meer, F.-B. (1998) *Informatiseren en leren*. Samson Bedrijfsinformatie: Alphen aan de Rijn. Retrieved from: file:///C:/Users/simon/Downloads/BSK025%20(3).pdf.
- Van Der Zee, J.T.M. en B. De Jong (1999). *Alignment is Not Enough: Integrating business and information technology management with the balanced business scoreboard*. In: Journal of Management Information Systems, 16(2): 137–156.
- Van Dijk, J.A.G.M. (1997). *De Netwerkmaatschappij*. Bohn Stafleu Van Loghum: Houten.
- Van Thiel, S. (2009). *Bestuurskundige onderzoek. Een methodologische inleiding*. Coutinho: AH Bussum.
- van Veenstra, A en M. Janssen (2010). *Migration Strategies for Multi-Channel Service Provisioning in Public Agencies*. In: Electronic Journal of e-Government, 8(2): 215-226.
- Vitale, M.R., Ives, B. en C.M. Beath (1986). *Linking information technology and corporate strategy: An organizational view*. Proceedings of the Seventh International Conference on Information Systems, San Diego, USA.
- Wang, E.T.G. en J.C.F. Tai (2003). *Factors Affecting Information Systems. Planning Effectiveness: Organizational contexts and planning systems dimensions*. In: Information Management, 40(4): 287–303.

Weerakkody, V., Janssen, M. en Dwivedi, Y. K. (2011). *Transformational change and business process reengineering (BPR): Lessons from the British and Dutch public sector*. In: *Government Information Quarterly*, 28 (2011): 320–328.

Weick, K.E. (1979). *The social psychology of organizing*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Wielemans, W. (1993). *Voorbij het individu. Mensbeelden in wetenschappen*. Leuven-Apeldoorn: Garant.

Wissink, W. L. (2000). *Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid*. Amsterdam: Amsterdam Institute for Social Science Research.

Zuurmond, A. (1994). *De Infocratie Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*. (proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Lijst van tabellen

Tabel 1: Samenvatting van het Business – ICT interactiemodel	70
Tabel 2: De Vlaamse stadsbesturen, aflopend gerangschikt naargelang hun grootte	79
Tabel 3: Illustratief overzicht van de bijdrage van de interviews en de observaties aan de analyse van de variabelen op het strategische niveau	86
Tabel 4: Illustratief overzicht van de bijdrage van de interviews aan de analyse van de variabelen op het projectniveau	87
Tabel 5: Illustratief overzicht van de bijdrage van de interviews en de observaties aan de analyse van de variabelen op het uitvoerende niveau	89
Tabel 6: Illustraties van een geoperationaliseerde methodiek voor de identificatie van structurende eigenschappen.....	92
Tabel 7: Strategische impulsen op de dienstverlening en de ICT-huishouding	102
Tabel 8: Vergelijkende synthese van de interferenties van topambtenaren en –politici in drie projecten	105
Tabel 9: De zienswijzen van strategische actoren en het effect daarvan op de strategische interactie tussen ICT en organisatie	109
Tabel 10: De verschillende overtuigingen en zienswijzen van actoren aan de top van de organisatie	110
Tabel 11: De verdeling van hulpbronnen op het strategische niveau	113
Tabel 12: Normen en regels met doorwerking op de vastgestelde interactiepatronen op het strategische niveau.....	114
Tabel 13: Schets van de Mechelse veranderingsdynamiek op het projectniveau	119
Tabel 14: Vergelijkende schets van drie Mechelse projecten.....	120
Tabel 15: Functionaliteiten van het CMS zoals opgenomen in het bestek	124
Tabel 16: Vergelijking van een aantal interpretatieve schemata inzake de inrichting van de meldprocessen	131
Tabel 17: Verdeling van hulpbronnen op het projectniveau	134
Tabel 18: Normen en regels op projectniveau	135
Tabel 19: De mate van afstemming op het projectniveau: synthese	142
Tabel 20: Interpretatieve schemata van uitvoerende actoren en de doorwerking ervan op het gebruik van ICT-systemen	154
Tabel 21: De doorwerking van interpretatieve schemata op bottom-up tot stand gekomen werkmethoedieken	155
Tabel 22: Strategische impulsen op de dienstverlening en ICT-huishouding	165
Tabel 23: Strategische ambities van de Genkse top	167
Tabel 24: De zienswijzen van strategische actoren en het effect daarvan op de strategische interacties tussen ICT en organisatie	171
Tabel 25: Synthese van de verdeling van hulpbronnen op het strategische niveau.....	173
Tabel 26: Normen en regels met doorwerking op de vastgestelde interactiepatronen aan de organisatietop	174
Tabel 27: Evolutie in de basiskenmerken van projectmatige ICT-verandering.....	179
Tabel 28: Actoren en hun rollen in relatie de GIDS-reorganisatie	181
Tabel 29: Chronologisch overzicht van de verschillende GIDS-projecten.....	184
Tabel 30: De oude leidende principes voor het meldingsbeheer versus de toepassing van de GIDS-principes op de meldprocessen.....	188

Tabel 31: Interpretatieve schemata sturend voor de inrichting van de ICT-huishouding en de processen	191
Tabel 32: Overzicht van structurerende regels en normen en de doorwerking daarvan op de projectdynamiek.....	195
Tabel 33: De opinies en zienswijzen inzake de ICT-keuzes vergeleken.....	199
Tabel 34:De link tussen strategische doelstellingen en projectdoelstellingen	200
Tabel 35: Synthese van de projectdoelstellingen en de mate van congruentie tussen de projectactoren.....	201
Tabel 36: Vergelijking van de beoogde en opgelegde manieren van werken en de reële uitvoeringspraktijken.....	210
Tabel 37: Overzicht van de interpretatieve schemata op de werkvloer en het effect daarvan op uitvoeringspraktijken.....	214
Tabel 38: De front- en backoffice van de meldsystemen vergeleken.....	226
Tabel 39: Vergelijking van de personeelsmatige bezetting van de bestudeerde technische teams en diensten.....	227
Tabel 40: De processen van meldsystemen vergeleken	230
Tabel 41: De ICT-huishouding van de meldsystemen vergeleken.....	233
Tabel 42: Vier perspectieven op het meldingenbeheer vergeleken	239
Tabel 43: Gepercipieerde prestaties van de meldsystemen vergeleken	246
Tabel 44: Vergelijking van de interactiepatronen op het strategische niveau	248
Tabel 45: De strategische keuzes, opties en zienswijzen tussen Genk en Mechelen vergeleken	251
Tabel 46: De posities van het topmanagement en de politieke top tussen Genk en Mechelen vergeleken	256
Tabel 47: Vergelijking van de Genkse en Mechelse kenmerken van projectmatig werken	261
Tabel 48: Vergelijking van de betrokken actoren en hun rol op het projectniveau	269
Tabel 49: Overzicht van de vastgestelde handelingspatronen en de effecten daarvan	279
Tabel 50: Vergelijking van de theoretische en methodologische premissen van het ontwikkelde model met de bestaande Business - ICT Alignmentliteratuur.....	294
Tabel 51: Samenvatting van de conclusies.....	315

Lijst van figuren

Figuur 1: The SAM (Henderson en Venkatraman, 1993)	18
Figuur 2: Een Business - ICT interactiemodel voor publieke organisaties.....	25
Figuur 3: De dimensies van de dualiteit van de structuur (Giddens, 1984: 29).....	35
Figuur 4: Het Structuration Model of Technology (Orlikowski, 1992	38
Figuur 5: Een aangepast SMIT (Metselaar, 2000: 73)	40
Figuur 6: De casuseenheid en de bestudeerde casus	78
Figuur 7: Illustratie van de relatie tussen codes.....	94
Figuur 8: Aantal meldingen en opdrachten van het TOOD (gebaseerd op de rapportage van de continuïteitstaken)	144
Figuur 9: Schets van de basisstructuur van het meldsysteem en de betrokken actoren en diensten	145
Figuur 10: Schematische voorstelling van de kanalen (gebaseerd op de observaties en de interviews)	147
Figuur 11: De dispatching van meldingen vanuit de GIDS-kanalen naar de backoffice.....	206
Figuur 12: De dispatching van meldingen via de leden van het CB&S naar de backoffice	207
Figuur 13: De dispatching van meldingen via de wijkbureaus naar de backoffice	207

Lijst van grafieken

Grafiek 1a en 1b: Evolutie in het aantal eerstelijnsafhandelingen in het KCC, vanaf 2011 (=1) (bovenste grafiek) Evolutie in het aantal midofficeregistraties door de KCC-medewerkers, vanaf 2011 (=1) (onderste grafiek).....	204
Grafiek 2: Evolutie in het aantal zaken, ingediend in het midoffice	205

Bijlagen

Overzicht van de bijlagen

Bijlage 1: Overzicht van de deelnemers van de tussentijdse focusgroep in beide stadsbesturen	355
Bijlage 2: Overzicht van de deelnemers van de finale focusgroep in de beide stadsbesturen.....	355
Bijlage 3: Overzicht van de secundaire databronnen en de inzichten uit deze bronnen	356
Bijlage 4: Types van bestudeerde documenten (illustratief) en de bijdrage van deze documenten aan de analyse.....	357
Bijlage 5: Overzicht en opzet van de verkennende interviews	359
Bijlage 6: Overzicht van de interviews en de gehanteerde referenties naar de functies in de verslaggeving van de casestudies.....	359
Bijlage 7: Overzicht van de observaties.....	360
Bijlage 8: Extracten uit het lastenboek (Topdeskproject)	361
Bijlage 9: Historiek van het websiteproject.....	362
Bijlage 10: Historiek van het E-linkproject	363
Bijlage 11: Het centrale routingsysteem, het digitale archief en de verschillende databanken die daarop gekoppeld zijn	365
Bijlage 12: Organogram Mechelen: Departement voor Stedelijke Infrastructuur.....	365
Bijlage 13: De dispatching van meldingen (voorbeelden geïdentificeerd door de onderzoekers op basis van de observaties en interviews).....	366
Bijlage 14: Illustraties van de procescomponent 'Dispatching' (voorbeelden geïdentificeerd door de onderzoekers op basis van de observaties en interviews).....	367
Bijlage 15: Organogram van de stad Genk	368
Bijlage 16: De Mechelse meldkaart.....	369
Bijlage 17: De Genkse meldkaart (1)	370
Bijlage 18: De Genkse meldkaart (2)	371
Bijlage 19: De Genkse meldkaart (3)	372
Bijlage 20: De Genkse meldkaart (4)	373

1. Bijlagen bij hoofdstuk 3

Bijlage 1: Overzicht van de deelnemers van de tussentijdse focusgroep in beide stadsbesturen

Focusgroep	Samenstelling
Mechelen	Leidinggevende van de stafdienst strategie en ontwikkeling, ICT-diensthoofd, secretaris, kabinetsmedewerker van de burgemeester, kabinetsmedewerkers van de schepenen en de burgemeester, de ombudsman, coördinator van de uitvoeringsdienst, de teamchef van het team onderhoud openbaar domein, afdelingshoofd van de afdeling gebouwenbeheer.
Genk	Leidinggevende van de dienst afdeling ontwikkeling dienstverlening, medewerker van de afdeling ontwikkeling dienstverlening, adjunct-secretaris, ICT-diensthoofd, medewerker van de ICT-dienst, middenmanager van de dienst groenbeheer, medewerker van de personeelsdienst, middenmanager van de dienst leefmilieu en duurzame ontwikkeling.

Bijlage 2: Overzicht van de deelnemers van de finale focusgroep in de beide stadsbesturen

Focusgroep	Samenstelling
Mechelen	De leden van het managementteam: de departementshoofden, secretaris en de leidinggevende van de dienst strategie en ontwikkeling.
Genk	De leden van het managementteam: de sectorhoofden, de secretaris, de adjunct-secretaris, de coördinator van de administratie werkplaatsen en de burgemeester.

Bijlage 3: Overzicht van de secundaire databronnen en de inzichten uit deze bronnen

Secundaire data		
Bron	Geïdentificeerde processen, interacties en structurele eigenschappen	Voorbeelden
I-scan studie van 2009 (stad Mechelen) – secundaire data-analyse (Janssen et al., 2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Positie van het managementteam als platform van ambtelijk leidinggevende ambtenaren anno 2009 • Positie van het politieke leiderschap en hun affiniteit met ICT • Positie van de ICT-dienst • Positie van de stafdienst • Positie van het middenmanagement en hun expertise inzake procesanalyse en – optimalisatie • De strategische ambities inzake dienstverlening en ICT 	Het I-scan rapport bevatte voor de stad Mechelen inzichten in de positie van het managementteam in relatie tot de inzet van ICT en de strategische doelstellingen inzake de dienstverlening
Studie Vallet en De Rynck (2005) i.k.v. de stadsmonitor	<ul style="list-style-type: none"> • Positie van het managementteam als platform van ambtelijk leidinggevende ambtenaren anno eerste helft van de jaren 2000 in de stad Mechelen • Beschrijving van verschillende structurele veranderingsprocessen met doorwerking op de dienstverleningsarchitectuur van de stad. 	Bevatte beschrijvingen van afgelegde en lopende structurele reorganisaties, de verhouding tussen politiek en ambtelijk leiderschap, kwaliteit van strategische planningsprocessen, enz. in Mechelen
Verslagen en rapporten van de stedelijke visitatie-commissie	<ul style="list-style-type: none"> • Evoluties in de interne bestuurlijke organisatie, i.e. positie van het management, strategisch beleid, enzovoort. (zie Agentschap Binnenlands Bestuur en Idea Consult, 2011) 	Aard en evolutie in de strategische planning

Bijlage 4: Types van bestudeerde documenten (illustratief) en de bijdrage van deze documenten aan de analyse

Bron	Geïdentificeerde processen, interacties en structurele eigenschappen	Voorbeelden
Strategisch niveau		
Beleidsdocumenten: beleidsplannen, meerjarenplannen, enzovoort.	<ul style="list-style-type: none"> - Strategieën en beleidsambities inzake de dienstverlening, de ICT-architectuur: formele vastlegging - Indicaties over het bestaan en de inhoud van een formeel vastgelegde visie, strategie of reeks van strategische doelstellingen inzake de dienstverlening, de ICT-huishouding of het meldsysteem geformuleerd - Indicaties over de kwaliteit van strategische planning, het formele van strategische doelstellingen, lange termijn planning, enz. 	<ul style="list-style-type: none"> - Het strategische meerjarenplan van de stad Genk verschaftte inzicht in de strategische planning van een omvattende reorganisatie van de burgergerichte dienstverlening
Websites van schepenen en burgemeester	<ul style="list-style-type: none"> - Aangekondigde en uitgevoerde ICT- en organisatie-veranderingstrajecten inzake het meldsysteem - Betrokkenheid en identificatie van schepenen en burgemeester t.a.v. bepaalde strategische ambities, programma's en projecten 	<ul style="list-style-type: none"> - De website van een schepen gaf voor de stad Mechelen inzicht in het verloop van reorganisatieprocessen in de backoffices van het meldsysteem
Persartikels	<ul style="list-style-type: none"> - Aangekondigde en uitgevoerde ICT- en organisatie-veranderingstrajecten inzake het meldsysteem, de burgergerichte dienstverlening, de ICT-huishouding 	<ul style="list-style-type: none"> - Verschillende persartikels gaven inzicht in organisatiebrede dynamieken; bijvoorbeeld, de invoering van een nieuw organogram in de stad Mechelen.
Dienstnota's	<ul style="list-style-type: none"> - Bijvoorbeeld: dienstnota's waarin bepaalde manieren van werken (met een ICT-systeem, inzake het meldsysteem) formeel zijn vastgelegd en goedgekeurd door het College van Burgemeester en Schepenen of het MAT. 	<ul style="list-style-type: none"> - Een dienstnota gaf in de stad Mechelen zicht op welke doelstellingen, assumpties en kijk strategische actoren hanteerden over de inrichting van meldprocessen.
Interne presentaties	<ul style="list-style-type: none"> - Presentaties waarin ten aanzien van strategische actoren of door die actoren wordt ingegaan op strategische keuzes inzake de ICT-architectuur, de dienstverlening of het meldsysteem. 	<ul style="list-style-type: none"> - Verschillende presentaties van de dienst ICT gaven in de stad Mechelen inzicht in strategische keuzes inzake de ICT-architectuur van de stad.
Aanbestedingsdocumenten	<ul style="list-style-type: none"> - Documenten gerelateerd aan de voorbereiding van een ICT-aanbesteding gaven inzicht in verschillende strategische keuzes en ambities inzake de ICT-huishouding, de inrichting van het meldsysteem en de burgergerichte dienstverlening in het algemeen 	<ul style="list-style-type: none"> - In de stad Genk vatte een bestek voor de aanbesteding van een geïntegreerd ICT-platform inzicht in de ambities en doelstellingen inzake de ICT-huishouding van de stad.
Documenten van externe partijen	<ul style="list-style-type: none"> - Identificatie van de contributie van consultants aan stedelijke planningsprocessen inzake de burgergerichte dienstverlening van de stad Genk - Identificatie van de visie van ICT-dienstenleverancier Topdesk in relatie tot de digitalisering van de backoffice van het 	<ul style="list-style-type: none"> - In de stad Genk raadpleegden we verschillende documenten opgesteld door de consultant betrokken bij de voorbereiding en implementatie van een

	Mechelse meldsysteem.	omvattende reorganisatie van de burgergerichte dienstverlening. Dat gaf inzicht in de interferentie van en doorwerking op van de consultant op strategische planningsprocessen in de stad.
Projectniveau-		
Beleidsdocumenten: beleidsplannen, meerjarenplannen, enz.	- Identificatie van verschillende veranderingsprojecten in de officiële beleidsdocumenten van de stadsbesturen.	- Het meerjarenplan van de stad Genk gaf inzicht in de historiek van het Genks Integraal Dienstverleningsprogramma en de samenstellende projecten binnen dat programma.
Websites van schepenen en burgemeester	- Communicaties en algemene informatie over de inhoud, het verloop, de uitvoering en de historiek van projecten.	- Mechelen, zie bijvoorbeeld: http://www.mechelen.be/1227/content/1896/elink.html
Persartikels	- Aankondigingen van nieuwe projecten, het opzet daarvan, de inbedding in de tijd, enz.	- Verschillende persartikels gaven inzicht in de vooruitgang van projecten in de steden Mechelen en Genk
Interne presentaties	- Interne presentaties gaven inzicht in het verloop van projecten en programma's, de gemaakte keuzes, de keuzes die aan de orde zijn, de voorbereiding van projecten, de rapportage over de voortgang, enzovoort.	- Het GIDS (zie supra) veranderingsprogramma van de stad Genk was sterk traceerbaar aan de hand van een reeks presentaties met terugkoppeling naar het MAT van de organisatie.
Aanbestedingsdocumenten	- Aanbestedingsdocumenten gaven inzicht in de verwachtingen, wensen, ambities, en doelstellingen die actoren aan de aanschaf van nieuwe systemen koppelden.	- In het bestek van de stad Mechelen m.b.t. de aanschaf van een service management systeem staan de eisen en verwachtingen van de ICT-dienst m.b.t. het gewenste beheer van burgermeldingen beschreven.
Documenten van externe partijen	- Interne documentatie van consultants gaf inzicht in de inbreng van die actoren in veranderingsprogramma's en -projecten.	- Consultantbureau Möbius gaf inzicht in meerdere documenten die bij de voorbereiding van het GIDS (zie supra) traject in Genk werden opgesteld.

Bijlage 5: Overzicht en opzet van de verkennende interviews

Stad	Opzet verkennend interview
Mechelen	Interview met de secretaris en het ICT-diensthofd (exploratieve fase) Groepsinterview met de secretaris, de teamchefs van de teams onderhoud openbaar domein en de wijkonderhoudsteams, de supervisor van de uitvoeringsteams, het ICT-diensthofd (startinterview casestudie)
Genk	Interview met de leidinggevende van de afdeling ontwikkeling dienstverlening (exploratieve fase) Interview met de leidinggevende en een medewerker van de afdeling ontwikkeling dienstverlening (startinterview casestudie)

Bijlage 6: Overzicht van de interviews en de gehanteerde referenties naar de functies in de verslaggeving van de casestudies

	Stadsbestuur Mechelen	Stadsbestuur Genk
Politiek leidinggevenden (leden van het CB&S)	Schepen bevoegd voor onderhoud openbaar domein	Burgemeester Schepen bevoegd voor het GIDS-traject Kabinetschef van de burgemeester
Ambtelijk leidinggevenden	Secretaris Supervisor van de uitvoeringsdienst	Adjunct-Secretaris Coördinator werkplaatsen (lid van het MAT)
Leidinggevenden en medewerkers van de stafdiensten	Leidinggevende van de dienst strategie en ontwikkeling Medewerker van de dienst strategie en ontwikkeling ICT-diensthofd Medewerker van de ICT-dienst Webmaster Leidinggevende van de dienst bestuurlijk beheer Medewerkers 1 en 2 van de financiële dienst Ombudsman	Leidinggevende van de afdeling ontwikkeling dienstverlening Medewerker van de afdeling ontwikkeling dienstverlening Leidinggevende en medewerker van de personeelsdienst GIS-coördinator Leidinggevende en medewerker van de ICT-dienst Twee medewerkers van de dienst beleidsplanning en organisatie
Middenmanagers en medewerkers uit de lijndiensten	Onthaalmedewerker Teamchefs van de uitvoeringsdiensten: team onderhoud openbaar domein, verkeerssignalisatie en wijkonderhoudsteams Leidinggevende van de dienst wonen Leidinggevende van de dienst milieu Leidinggevende van de dienst gebouwenbeheer Leidinggevende van de gemeenschapswachten Coördinator van de wijk- en dorpshuizen Medewerker van de dienst veiligheid en preventie Wijkmanager	Medewerker klantencontactcenter (KCC) Leidinggevenden van de diensten groenbeheer, reiniging en signalisatie en wegenwerken Leidinggevende van de dienst mobiliteit Leidinggevende van de dienst leefmilieu en duurzame ontwikkeling Leidinggevende van de gemeenschapswachten onder aansturing van het veiligheidshuis Coördinator van de wijkbureaus
Externe actoren: consultants en ICT-dienstenleveranciers	Medewerker Topdesk	CEO Green Valley (ICT—dienenleverancier) Consultant Möbius

Bijlage 7: Overzicht van de observaties

Observaties	
Observatie van de werking van het KCC (Genk)	Observaties van de intake van meldingen.
Observatie van de werking van het onthaal (Mechelen)	Observaties van de intake van meldingen.
Observatie van de werking van de backofficediensten (Genk en Mechelen)	Observaties van de intake en registratie van meldingen.
Observatie van de werking van het veiligheidshuis (Mechelen)	Observaties van de registraties van meldingen door de gemeenschapswachten.
Observaties van de werking van het veiligheidshuis (Genk)	Observaties van de registraties van meldingen door de administratieve medewerker van het veiligheidshuis.
Observatie van een vergadering over de inzet van het Topdesksysteem in de stad Mechelen met onder meer aanwezigheid van het ICT-diensthooft, de leidinggevende van de stafdienst en een schepen	Op de vergadering stelde een ICT-dienstenleverancier een potentieel systeem voor de verwerking van burgermeldingen voor. Na de presentaties reflecteerden schepen, het ICT-diensthooft en de leidinggevende van de stafdienst over de mogelijke inzet van het systeem.

2. Bijlagen bij hoofdstuk 4

Bijlage 8: Extracten uit het lastenboek (Topdeskproject)

Noden en verwachtingen	<ul style="list-style-type: none"> - “De stad Mechelen-uitvoeringsdiensten heeft nood aan een softwarepakket voor het verwerken van de jaarlijks duizenden meldingen, klachten en opdrachten van het plannen, opvolgen en uiteindelijk rapporteren van de werk. Dit brengt immers heel wat administratief werk met zich mee.” - “Onze klanten zijn zowel burgers als andere stadsdiensten / teams.” - “Voortbouwend op diverse ontwikkelingen in het verleden werken veel van de uitvoeringsteams met teameigen softwaretoepassingen. De roep naar overzicht binnen deze massa gegevens en de nood aan een uniforme software voor alle betrokken teams is zeer actueel.” - “Het opdrachtgevend bestuur wenst voorstellen te ontvangen waarbij de gestelde problematiek in projectvorm wordt aangepakt. Het leveren van de software is daarbij een belangrijk gegeven, maar ook de benodigde diensten om de volledige operationaliteit van dit systeem te bewerkstelligen worden gevraagd: implementatiestudie, opleidingen voor de eindgebruikers, support en onderhoud.” - “De primaire doelstelling is de realisatie van een centraal beheerssysteem, waarbij éénmalige registratie van de gegevens voorop staat en dat een gestructureerde gegevens- en informatiebeheer mogelijk maakt [...] Een koppeling met GIS dienst moet mogelijk zijn.” - “De stad overweegt de aankoop van een standaardpakket [...] Dit standaardpakket moet evenwel toelaten om, zonder programmeerwerk, de schermen en velden van naar wens aan te passen aan de processen en naamgeving eigen aan het bestuur en zo persoonlijk mogelijk te maken voor elke groep van gebruikers.”
Algemene eisen	<ul style="list-style-type: none"> - Implementatie is mogelijk op de aanwezige servers - Gebruiksklaar onder een windowsomgeving - Een goede gegevensuitwisseling garanderen met de overige applicatiesoftware - Een gebruiksvriendelijke grafische gebruikersinterface - Voorkeur voor een modulair systeem met mogelijkheid tot uitbreiding naar andere processen - Autorisatiemogelijkheden
Eisen betreffende de te leveren toepassingssoftware	<ul style="list-style-type: none"> - De software moet functionaliteiten bieden m.b.t. de uitvoering van de volgende dienstactiviteiten: de aanvraag van retributies, aanvraag defect machine, aanvraag depannage voertuig, plaatsing signalisatie, verhuur feestmateriaal, algemeen melding/opdracht/aanvraag, verhuur T&E, melding verzakking, opdrachten TOOD - Bijgevoegde processchema's in bijlage
Inventarisatie van de basisgegevens	<ul style="list-style-type: none"> - Persoonsgegevens - Externe relaties - Waar mogelijk gebruik maken van de conversie van beschikbare datagegevens uit andere in gebruik zijnde softwarepakketten
Te ondersteunen functies	<ul style="list-style-type: none"> - Vastlegging van allerhande documenten, afbeeldingen, plannen aan objecten - Documenten / gegevens overzichtelijk in groepen onderverdelen - ...

Bijlage 9: Historiek van het websiteproject

	Besluitvormingsronde 'Website en EGO CMS'	
Voor 2008-...	Analyse klachten, suggesties, enz. van burgers t.a.v. de melding als inspiratie voor nieuwe website	Dienst ICT, webmaster
Voor 2008	De dienst ICT bedenkt een nieuw concept voor de website: een decentraal beheerde website op basis van een CMS met vele functionaliteiten	Dienst ICT, webmaster
Voor 2008	Beslissing van het college om geen budget vrij te maken voor een CMS en nieuwe website	CB&S
2008	Beslissing van de nieuwe schepen ICT en AV om budget vrij te maken voor een nieuwe website en het CMS	Schepen financiën, ICT en AV
2008	Beslissing van de nieuwe schepen ICT en AV om de visie van de dienst ICT over de nieuwe website en het CMS te volgen	Schepen financiën, ICT en AV
2008	Groen licht van het CB&S om een nieuwe website en CMS in te voeren	CB&S
2008	Beslissing om extra budget te vragen aan de schepen voor ICT en AV	Dienst ICT, webmaster
2008	Beslissing van de schepen voor ICT en AV om extra budget vrij te maken	CB&S
2008	Goedkeuring van deze kredietwijziging door het CB&S	CB&S
2008-2009	Communicatie ten aanzien van de diensten over de bedoeling van de nieuwe website, de filosofie erachter, enzovoort.	Dienst ICT, webmaster, diensten
2009	Opmaak van het bestek door de dienst ICT: vastleggen van de vereiste functionaliteiten	Dienst ICT, webmaster
2009	Oprichting van de projectstructuur	Dienst ICT, webmaster, CB&S, secretaris
2009	Beslissing om de redactieraad af te schaffen en een nieuwe structuur in het leven te roepen voor de opvolging van de website	Burgemeester en schepen financiën, ICT en AV
2009	Gunning van het bestek in één geheel aan de leverancier Anaxis	CB&S, Dienst ICT, webmaster
2009	Reflectiesessies met de diensten over de positie en inrichting van hun deel van de website	Projectstructuurleden, diensten
Augustus 2009	Vastlegging van de nieuwe structuur van de website (augustus 2009)	Projectstructuurleden, diensten
September 2009	Voorbereiding van de teksten voor de website (sept. 2009)	Projectstructuurleden, diensten
November 2009	Live gaan van de website	Projectstructuurleden, diensten
2009	Oprichting van een opvolgingsstructuur voor de verdere uitbouw van de website en de coördinatie van de website: webmaster als coördinator	Burgemeester en schepen financiën, ICT en AV
2009-vandaag	Beslissingen over nieuwe meldingskaarten, nieuwe functionaliteiten van de meldingskaarten, nieuwe kanalen waarlangs meldingen binnenkomen en doorstromen naar het EGO CMS	STRO, dienst ICT en webmaster
2009-vandaag	Beslismomenten binnen de diensten over hoe het EGO CMS te gebruiken	Diensten (zie infra)

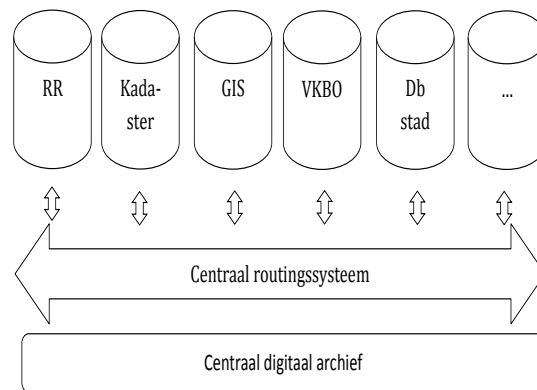
2009-vandaag	Bekroning van de website met prijzen en awards	Omgeving
--------------	--	----------

Bijlage 10: Historiek van het E-linkproject

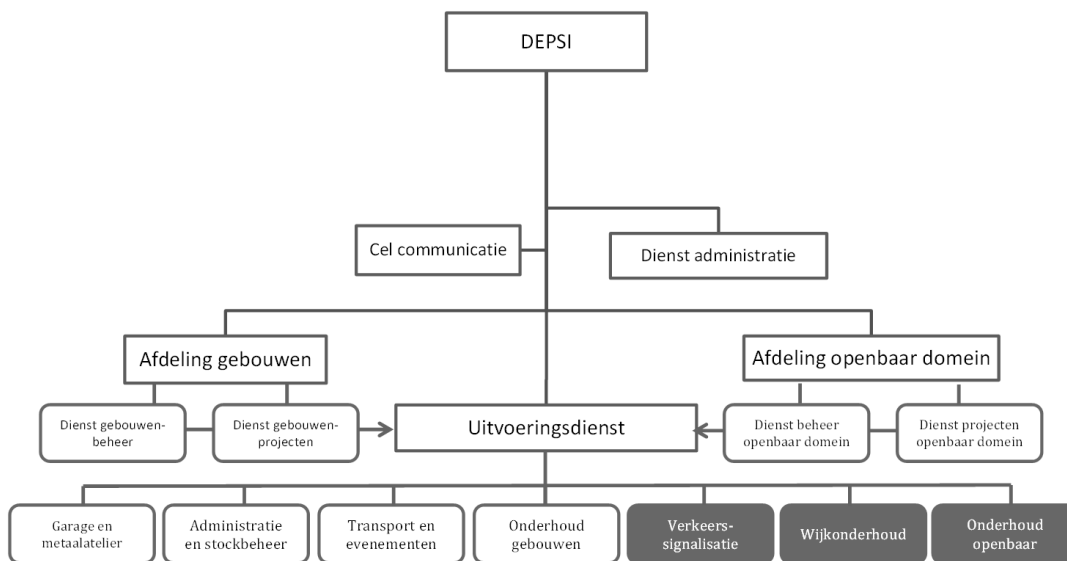
	Besluitvormingsronde 'Docroom'	
Vier/vijf jaar geleden	Organisatieadvies Deloitte over de inzet van ICT in de organisatie: werk een EFRO project uit	Externe consultant
2008-2009	Start opmaak dossier EFRO-project Drie luiken: focus op ondernemen, ontwikkelen van een interstedelijke beeldbank en een midoffice	Organisatieadviseur i.s.m. leidinggevende dienst economie, afdelingshoofd ICT
Begroting 2009	Niet beschikbaar op de website	NVT
01/03/2009	Officiële startdatum van de projectperiode (3.o.)	
10/03/2009	Indiening projectvoorstel (3.o.)	Adviseur organisatie
Mei / Juni 2009	Indiensttreding projectcoördinator E-link (toegevoegd aan dienst ICT)	Projectcoördinator
2009	Start project intellistamp – valt meteen geruime tijd stil door wetgevende barrière	NVT
2009	Vorbereiding traject, aanbestedingsprocedure, opmaak bestek, gunningsprocedure	ICT en Strategie en Ontwikkeling
Begroting 2010	- Inschrijving van € 165.910 begrotingskrediet in de begroting onder de omschrijving 'DAZ: ICT: Vlaanderen – E-link' waarvan € 145.124,14 onder 'vastgestelde rechten' - Inschrijving van € 202.740 begrotingskrediet in de begroting onder de omschrijving 'DAZ: ICT: EFRO E-link' waarvan € 166.264,89 onder 'vastgestelde rechten'	NVT
05/03/2010	Goedkeuring door het college: gunning van de opdracht 'digitaal informatieplatform' aan het Mechelse bedrijf Arco (t.w.v. € 355.000)	CB&S
Voorjaar 2010	ICT eist aankoop van Broker – XB Integrator wordt aangekocht	Dienst ICT
29/03/2010	Opstartvergadering	
Juni 2010	Koppeling Themis – VKBO + start uitvoering	Dienst financiën, economie en projectcoördinator
2010	Ingebruikname XB Integrator	NVT
2010	Lancering bedrijvengids en nieuwe bedrijvenloket	NVT
2010	Ontwikkeling beeldbank	Projectcoördinator
2010	Implementatie Docroom platform: opmaak van de productencatalogus, ontwikkeling archiefstructuur, koppeling producten aan archiefstructuur,	Projectcoördinator 1 + 2
2011	Start tweede fase E-link	NVT
2010: einde	Projectcoördinator 1 stopt met het E-linkproject	Projectcoördinator
Januari 2011	Aanpassing wetgeving kader – intellistamp	Burgemeester

Februari 2011	E-linkcongres	NVT
2011	Nieuwe projectcoördinator treedt in dienst: project loopt vertraging op	Strategie en ontwikkeling
Begroting 2011	Niet beschikbaar op de website	NVT
2011	Eerste online aangifte bedrijfsbelasting wordt mogelijk	Dienst inningen en belastingen
2011	Nieuwe projectcoördinator verlaat de stad: dienst strategie en ontwikkeling neemt project in eigen handen	Projectcoördinator / Strategie en Ontwikkeling
Begroting 2012	<ul style="list-style-type: none"> - Inschrijving van € 145.124,24 vastgestelde rechten rekening 2010 onder de omschrijving 'DAZ: ICT: Vlaanderen – E-link' waarvan € 67.950,00 onder 'Begroting 2011' en € 104.890,00 onder 'Begrotingskrediet 2012 – Boekhoudkundige onderverdeling' - Inschrijving van € 166.264,89 vastgestelde rechten rekening 2010 onder de omschrijving 'DAZ: ICT: Vlaanderen – E-link' waarvan € 60.400 onder 'Begroting 2011' en € 93.230,00 onder 'Begrotingskrediet 2012 – Boekhoudkundige onderverdeling' 	NVT
2012 (begin)	Verkenning / aansluiting bij Iris Project Cipal – bedrijvengids en digitaal loket	STRO
2012	Digitalisering inkomende facturen	Dienst boekhouding, dienst ICT
2012	Life gaan online aangifte bedrijfsbelasting	Dienst belastingen en inningen, ICT, Schepen ICT, AV en financiën, STRO
Mei-juni 2012	Technische implementatie intellistamp	ICT
Zomer 2012	Eerste attesten conform intellistamp	Bevolking, ICT, Strategie en ontwikkeling
Begroting 2013	<ul style="list-style-type: none"> - Inschrijving van € 0,00 vastgestelde rechten rekening 2011 onder de omschrijving 'ICT: Toelage van de hogere overheid voor ICT-materieel' waarvan € 21.375,00 onder 'Begroting 2012' en € 0,00 onder 'Begrotingskrediet 2013 – Boekhoudkundige onderverdeling' - Inschrijving van € 0,00 vastgestelde rechten rekening 2011 onder de omschrijving 'ICT: Toelage van de hogere overheid voor ICT-materieel' waarvan € 19.000 onder 'Begroting 2012' en € 0,00 onder 'Begrotingskrediet 2013 – Boekhoudkundige onderverdeling' 	
2013	Ontwikkeling / optimalisering beeldbank	Strategie en ontwikkeling

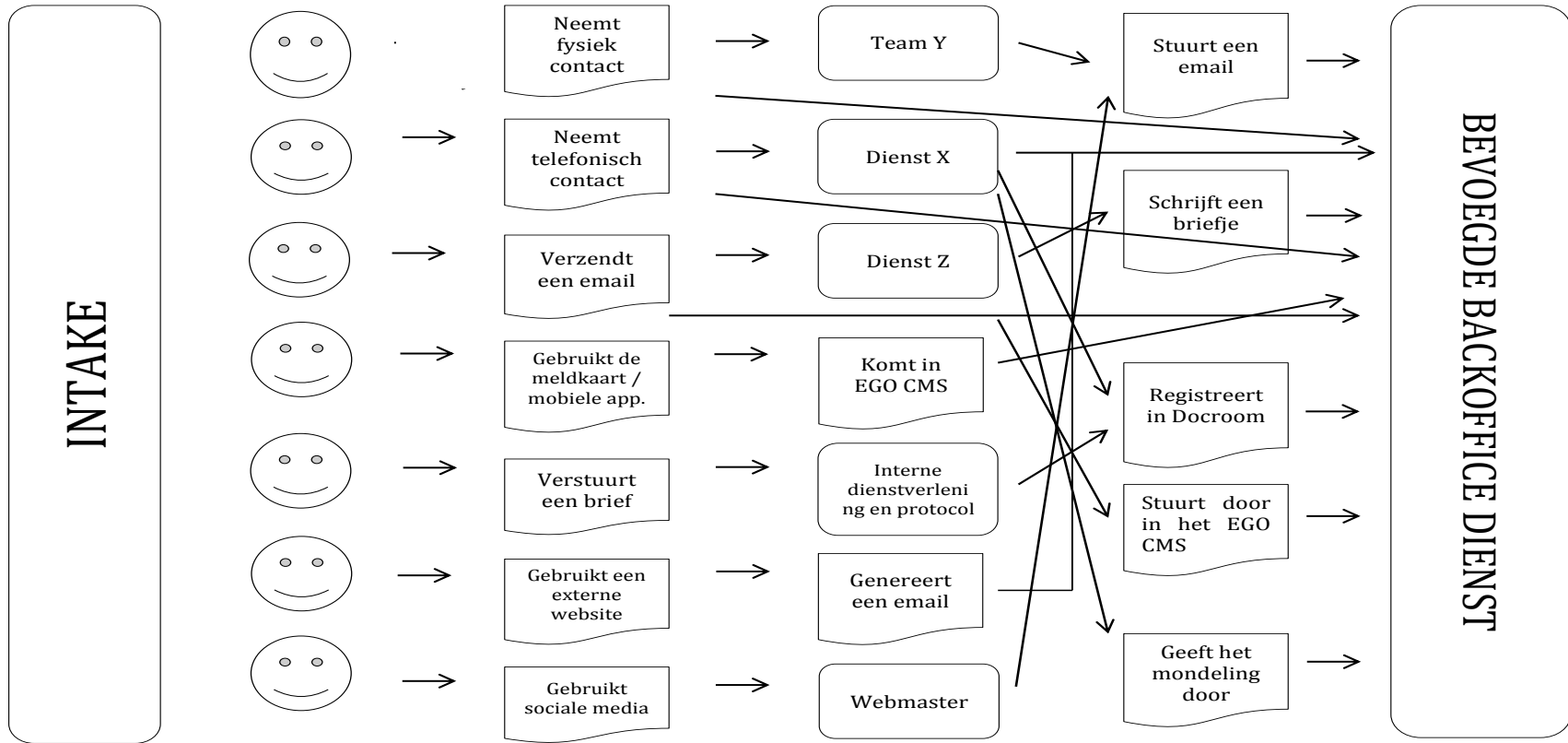
Bijlage 11: Het centrale routingsysteem, het digitale archief en de verschillende databanken die daarop gekoppeld zijn



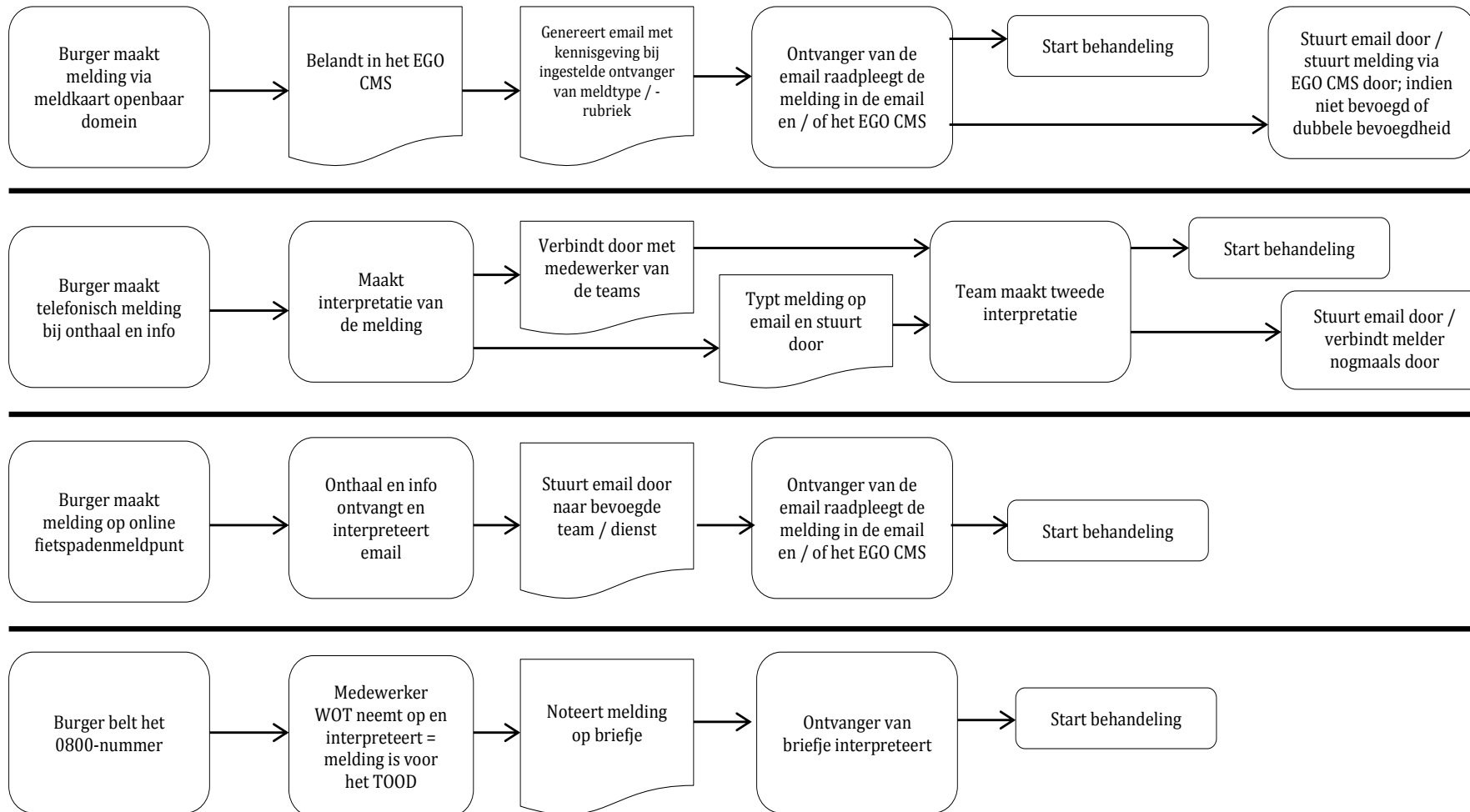
Bijlage 12: Organogram Mechelen: Departement voor Stedelijke Infrastructuur



Bijlage 13: De dispatching van meldingen (voorbeelden geïdentificeerd door de onderzoekers op basis van de observaties en interviews)

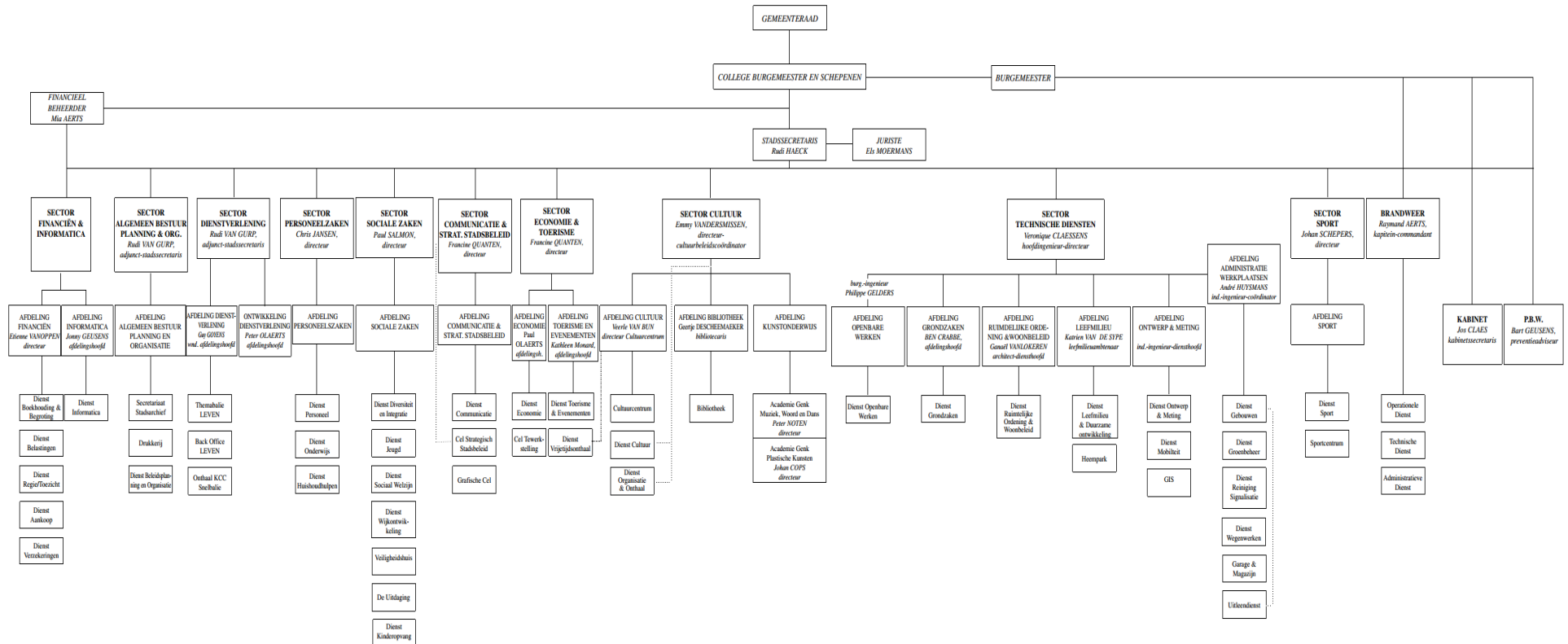


Bijlage 14: Illustraties van de procescomponent 'Dispatching' (voorbeelden geïdentificeerd door de onderzoekers op basis van de observaties en interviews)



3. Bijlagen bij hoofdstuk 5

Bijlage 15: Organogram van de stad Genk



4. Bijlagen bij hoofdstuk 6


Bijlage 16: De Mechelse meldkaart

[aanmelden](#)

Home > Meldingen > **Meldingskaart**

Via dit formulier kan je een melding, klacht of voorstel overmaken aan de stadsdiensten.
Of bekijk alle recente meldingen op de [Overzichtskaart](#)

Persoonlijke gegevens	Melding
Naam (*) <input type="text"/>	Locatie probleem Straat <input type="text"/> Nr <input type="text"/> <input type="button" value="Deze plaats op de kaart markeren"/>
Voornaam (*) <input type="text"/>	Rubriek (*) Selecteer een rubriek <input type="button" value="v"/>
E-mail <input type="text"/> <input type="checkbox"/> Stuur een kopie naar mijn e-mailadres	Foto <input type="text"/> <input type="button" value="Browse..."/>
Telefoon <input type="text"/>	Melding / Klacht / Voorstel / PV-nummer (*) <input type="text"/>
	<input checked="" type="checkbox"/> Toon mijn melding op de meldingskaart aan andere burgers. (Je contactgegevens worden niet getoond)

Ik ben geen robot 
reCAPTCHA
Privacy - Voorwaarden

Markeer de plaats van je melding op de kaart

Bijlage 17: De Genkse meldkaart (1)

Leven&Welzijn | Wonen&Ruimtelijke ontwikkeling | Ondernemen&Werken | Vrije Tijd | Leefomgeving | Onderwijs&Opvoeding | Over Genk | Je bent

Je bevindt je hier: Start > MELDINGEN

Binnenkort in Genk

trefwoord... Zoek 

zo 22/11/15 van 13:00 tot 17:00

**Dag van de Wetenschap -
Astronautenopleiding**

[meer info >](#)

zo 22/11/15 om 17:00

**Joke van Leeuwen &
Muziekcentrum Bijloke - Studio
Stop Motion**

[meer info >](#)


zo 22/11/15 van 13:00 tot 17:00

Astronautenopleiding

[meer info >](#)

[» meer evenementen](#)

MELDINGEN

Deel deze pagina op 

In het digitaal loket vindt je een zaken die je online kan indienen. Vind je hier niet wat je zoekt kijk dan onder de knop 'dienstverlening van A tot Z'.

Via de linken hieronder kom je telkens terecht op een pagina met uitleg die je best eerst leest. **Onder de tab 'Praktisch?'** die bij de beschrijving hoort, vind je dan de **link naar het eigenlijke elektronische invulformulier**.

Meldingen leefmilieu

- [Bodem- of grondwaterverontreiniging - melden](#)
- [Borstelen van straten, fiets- of voetpaden - aanvragen](#)
- [Geur- of stofhinder - melden](#)
- [Lawaaihinder van bedrijven en feestzalen met meerdere muzikale activiteiten - melden](#)
- [Ongedierte - melding van overlast](#)
- [Oppervlaktewater - verontreiniging melden](#)
- [Processierupsen - aanvraag verdelging](#)
- [Ratten - bestrijding](#)
- [Sluikstort of slingervuil - melden](#)
- [Wespen - aanvraag verdelging](#)
- [Wilde dieren \(bvb. everzwijnen\) - melden van schade](#)
- [Zwerfkatten - aanvraag voor sterilisatie](#)


Meldingen openbaar groen of groenafval

- [Beken of grachten - nodig onderhoud melden](#)
- [Bladerkorf - aanvraag plaatsen](#)
- [Bomen - nodig snoeien of kappen melden](#)

Digitaal loket
iets melden of aanvragen >

Dienstverlening
van A tot Z >

Contact

Stad Genk, Stadsplein 1
3600 Genk
T  089 65 3600
F 089 65 3470
info@genk.be

Openingsuren >

Ondernemingsnummer:
BE0207201797



**Informatie over
eID gebruik**

Bijlage 18: De Genkse meldkaart (2)

Leven&Welzijn | Wonen&Ruimtelijke ontwikkeling | Ondernemen&Werken | Vrije Tijd | Leefomgeving | Onderwijs&Opvoeding | Over Genk | Je bent

Je bevindt je hier: Start > TD Bodem > Reiniging en signalisatie > Sluikstort of slingervuil - melden

Binnenkort in Genk

zo 22/11/15 van 13:00 tot 17:00

Dag van de Wetenschap - Astronautenopleiding
[meer info >](#)

zo 22/11/15 om 17:00

Joke van Leeuwen & Muziekcentrum Bijloke - Studio Stop Motion
[meer info >](#)

zo 22/11/15 van 13:00 tot 17:00

Astronautenopleiding
[meer info >](#)

[» meer evenementen](#)

Sluikstort of slingervuil - melden

Met dit formulier kan je sluikstorting van afval of slingervuil melden.

Deel deze pagina op

Identificatie burger

Velden met een * zijn verplicht

Je kan je gevraagde gegevens hieronder zelf invullen of ze automatisch laten invullen via je eID. Klik in dat geval op het blokje hieronder: vul formulier in met eID.

eID Prefill

Vul formulier in met eID

Als je hieronder je rijksregisternummer ingeeft, kan je deze melding verder opvolgen via je persoonlijke internetpagina. Daar kan je bovenaan rechts op inloggen met gebruik van je Elektronische Identiteitskaart.

Rijksregisternummer (?)

* Voornaam (?) * Achternaam (?)

* Straatnaam + nummer

* Postcode (?) * Woonplaats (?)

Telefoonnummer (?)

Vul, indien mogelijk, ook je E-mailadres in. Als je dit ingeeft word je op de hoogte gehouden van deze zaak.

E-mailadres (?)

Digitaal loket

lets melden of aanvragen >

Dienstverlening van A tot Z

>

Contact

Stad Genk, Stadsplein 1
3600 Genk
T 089 65 3600
F 089 65 3470
info@genk.be

Openingsuren >

Ondernemingsnummer:
BE0207201797

Informatie over eID gebruik

Bijlage 19: De Genkse meldkaart (3)




ZOEK
A A A
HOME

MIJN GENK

INLOGGEN

Leven&Welzijn
Wonen&Ruimtelijke ontwikkeling
Ondernemen&Werken
Vrije Tijd
Leefomgeving
Onderwijs&Opvoeding
Over Genk
Je bent

Je bevindt je hier: Start > TD Bodem > Reiniging en signalisatie > Sluikstort of slingervuil - melden

Binnenkort in Genk

Zoek

zo 22/11/15 van 13:00 tot 17:00

Dag van de Wetenschap - Astronautenopleiding

meer info >

zo 22/11/15 om 17:00

Joke van Leeuwen & Muziekcentrum Bijloke - Studio Stop Motion

meer info >

zo 22/11/15 van 13:00 tot 17:00

Astronautenopleiding

meer info >

» meer evenementen

Sluikstort of slingervuil - melden

Met dit formulier kan je sluikstorting van afval of slingervuil melden.

Deel deze pagina op [t](#) [f](#) [in](#) [+](#)

Locatie adres

Velden met een * zijn verplicht

Geef hieronder aan op welke locatie het afval is gesluikstort. Je dient hieronder een adres met huisnummer(s) (+bus) in te geven of een andere locatieverduidelijking. Andere bijkomende relevante info kan je op de volgende pagina doorgeven.

* In welke straat in Genk ?


* Ter hoogte van welk(e) huisnummer(s) (?)


Vorige pagina
Volgende pagina

Recente foto's
Facebook vrienden
Recente filmpjes
Recente tweets

Pagina leuk vinden
Delen

1 vriend vindt dit leuk






Politie MidLim
19u

@stadgenk @GGraulus

@AdelineVacca De politie is extra waakzaam bij

Stad Genk, Stadsplein 1
3600 Genk
T [089 65 3600](tel:089653600)
F 089 65 3470
info@genk.be

Openingsuren
>

Ondernemingsnummer:
BE0207201797


Informatie over eID gebruik

Digitaal loket
lets melden of aanvragen
>

Dienstverlening van A tot Z
>

Bijlage 20: De Genkse meldkaart (4)

Dag van de Wetenschap - Astronautenopleiding
[meer info >](#)

zo 22/11/15 om 17:00

Joke van Leeuwen & Muziekcentrum Bijloke - Studio Stop Motion
[meer info >](#)

zo 22/11/15 van 13:00 tot 17:00

Astronautenopleiding
[meer info >](#)

[» meer evenementen](#)

Omschrijving vervuiling

Velden met een * zijn verplicht
Geef hieronder de aard van de vervuiling aan. Je kan meerdere vakjes aanduiden. Indien het gaat om een andere soort vervuiling kan je dat in het kader eronder aangeven. Je kan ook een bijlage, zoals een foto, toevoegen.

*** Aard vervuiling**

- Hout
- Puin
- Huisvuil(zakken)
- Asbesthoudende materialen
- Slachtafval
- Slingervuil (klein afval)
- Anders, namelijk...

Geschatte hoeveelheid (?)

Opmerkingen (?)

Bijlage (?)

Bijlage beschrijving

van A tot Z

Contact


Stad Genk, Stadsplein 1
3600 Genk
T [089 65 3600](tel:089653600)
F 089 65 3470
info@genk.be

Ondernemingsnummer:
BE0207201797

 **Informatie over eID gebruik**

 Recente foto's

 Facebook vrienden

 Recente filmpjes

 Recente tweets

