

Kantelende dienstverlening in de Vlaamse centrumsteden

Een beschrijvend, verklarend en evaluerend onderzoek van het Mechelse meldsysteem

> Rapport

> Simon Vander Elst, Filip De Rynck, Pieter Sellenslagh en Liesbet Groffils

Inhoudstafel

LIJST TABELLEN	IV
LIJST FIGUREN	V
MANAGEMENTSAMENVATTING	7
1. HET ONDERZOEKSDESIGN	15
> 1.1. <i>Context en focus van het onderzoek</i>	15
> 1.2. <i>Problematisering</i>	15
> 1.3. <i>Operationalisering en afbakening</i>	16
> 1.4. <i>Theoretisch kader en onderzoeksvragen</i>	16
> 1.5. <i>De onderzoeksmethode en -strategieën</i>	20
2. BESCHRIJVING VAN HET MELDSYSTEEM	23
> 2.1. <i>Het meldsysteem beschreven vanuit een breedte-</i> <i>perspectief</i>	23
> 2.1.1. Meldingen, klachten en andere types van individuele diensten	23
> 2.1.2. Meldingen en klachten: een poging tot typering	24
> 2.2. <i>Het diepteperspectief: de focus op de meldprocessen</i> <i>gerelateerd aan het openbaar domein</i>	31
> 2.2.1. De uitvoeringsteams gesitueerd binnen het stedelijke organogram	31
> 2.2.2. Procesanalyse	33
3. SYNTHESE VAN DE BESCHRIJVENDE EN EVALUERENDE BEVINDINGEN	71
> 3.1. <i>De positie van het meldsysteem tussen de geschetste</i> <i>ideaaltypen</i>	71
> 3.1.1. De backoffice wordt interorganisatorisch	71
> 3.1.2. Een mix van specialistische en geïntegreerde frontofficestructuren	73
> 3.1.3. Een mix van gestructureerde en ongestructureerde processen	75

> 3.1.4. Een in toenemende mate geïntegreerde ICT-architectuur	77
> 3.1.5. Een toenemende extern georiënteerde cultuur	79
> 3.1.6. De positie van het meldsysteem samengevat	82
> 3.2. <i>De performantie van het meldsysteem gewikt en gewogen</i>	83
> 3.2.1. De netheid van het openbaar domein neemt toe	83
> 3.2.2. De effectieve behandeling van meldingen is toegenomen	83
> 3.2.3. De monitoring van de kwaliteit van het openbaar domein neemt toe	84
> 3.2.4. Wisselende percepties over de mate van klantgericht- en klantvriendelijk werken	86
> 3.2.5. De efficiëntie van de processen staat onder druk	87
4. ANALYSE EN REFLECTIE: DE KENMERKEN EN PERFORMANTIE VAN HET MELDSYSTEEM VERKLAARD	91
> 4.1. <i>De dynamiek van verandering: drie stromen van ICT-verandering in kaart gebracht</i>	91
> 4.1.1. Gefaalde en geslaagde pogingen tot digitalisering van de uitvoeringsdienst	93
> 4.1.2. Digitale stad Mechelen	94
> 4.1.3. De digitalisering van de backoffice op de agenda	96
> 4.2. <i>De doorwerking van de procesdynamiek op de performantie van de ICT-architectuur</i>	98
> 4.2.1. Evolutionaire verandering in kleine en grote stappen	98
> 4.2.2. Een projectbenadering domineert	100
> 4.2.3. Front- en backoffice evolueren simultaan	101
> 4.2.4. Structurele veranderingen vooraf aan ICT-veranderingen	102
> 4.2.5. ICT-veranderingen vooraf aan structurele veranderingen	103
> 4.2.6. Een gefaseerde aanpak van de verschillende kanalen	104
> 4.3. <i>Factoren die de dynamiek en de uitkomst van verandering verklaren</i>	104
> 4.3.1. Geen organisatiebrede dienstverleningsstrategie of -visie	105
> 4.3.2. Geen eenduidige ICT-strategie	106
> 4.3.3. De configuratie van actoren en hun positie	109

> 4.3.4. De veranderingscapaciteit	118
> 4.3.5. De kenmerken van het projectmanagement	123
5. CONCLUSIE	132
6. BIJLAGE 1: GLOSSARIUM VAN DE VERMELDE ICT-SYSTEMEN	140

Lijst tabellen

Tabel 1: Twee ideaaltypen voor de individuele dienstverlening	17
Tabel 2: Het breedteperspectief	30
Tabel 3: Evaluaties gerelateerd aan de procescomponent 'intake'	41
Tabel 4: De intake naargelang de kanalen, intakeactoren, de aard en de kenmerken van de gegevensoverdracht.....	43
Tabel 5: Evaluaties gerelateerd aan de procescomponent 'dispatching' ...	50
Tabel 6: Evaluaties gerelateerd aan de procescomponent 'interpretatie' .	55
Tabel 7: Evaluaties gerelateerd aan de procescomponent 'registratie en behandeling'	62
Tabel 8: Evaluaties gerelateerd aan de procescomponent 'statuscommunicatie en opvolging'	66
Tabel 9: Evaluaties gerelateerd aan de procescomponent 'rapportage'	68
Tabel 10: Samenvatting van de beschrijvende inzichten	70
Tabel 11: De huidige positie van het meldsysteem.....	82
Tabel 12: Synthese van de performantie van het meldsysteem.....	90
Tabel 13: Overzicht van het geheel aan veranderingen	92

Lijst figuren

Figuur 1:	Conceptualisering van alignmentprocessen	20
Figuur 2:	Aantal meldingen en opdrachten van het TOOD	26
Figuur 3:	Het aantal klachten bij de ombudsman	27
Figuur 4:	Organogram van het departement stedelijke infrastructuur ...	32
Figuur 5:	De verschillende procescomponenten toegepast op het team verkeerssignalisatie	35
Figuur 6:	Schematische voorstelling van de kanalen	36
Figuur 7:	Onmiddellijke dienstverleningen t.a.v. de ombudsman, ingedeeld volgens kanalen	37
Figuur 8:	De dispatching van meldingen.....	38
Figuur 9:	Illustraties van de procescomponent 'dispatching'	44
Figuur 10:	Verhouding tussen het aantal onmiddellijke dienstverleningen en klachten bij de ombudsman	48
Figuur 11:	Illustraties van de procescomponent 'Interpretatie'	56
Figuur 12:	Illustraties van de procescomponent 'Registratie en behandeling'	59
Figuur 13:	De oude backofficestructuur van het meldsysteem	71
Figuur 14:	De huidige backofficestructuur van het meldsysteem	73
Figuur 15:	De front- en backofficearchitectuur van het meldsysteem	75

Managementsamenvatting

In dit onderzoeksrapport bestuderen we de individuele dienstverleningsarchitectuur van één Vlaamse centrumstad en de evolutie van deze architectuur van een aanbodgericht naar een meer vraaggericht organisatietype. We voerden een casestudie uit in de stad Mechelen. We koppelden drie doelstellingen aan de casestudie: (1) het beschrijven van de kenmerken van de stedelijke dienstverleningsarchitectuur, (2) het evalueren van de performantie van deze architectuur, en (3) het identificeren van factoren die de kenmerken en de performantie van de dienstverleningsarchitectuur verklaren.

We hebben gefocust op een set van processen, namelijk de verwerking van burgermeldingen over problemen of situaties met betrekking tot het openbaar domein van de stad. Deze processen benoemen we als het meldsysteem van de stad Mechelen. We beschouwen dit systeem als een configuratie van verschillende componenten, namelijk: structuur, cultuur, ICT en processen. Op basis van een documentenanalyse, 23 open diepte-interviews, een reeks van observaties en secundaire data-analyse hebben we deze componenten beschreven. We vatten in de volgende paragrafen de beschrijvende, evaluerende en verklarende inzichten samen.

Structuur: de stad als actor in een interorganisatorisch meldnetwerk

Op de backoffice van het meldsysteem hebben processen van privatisering, deprivatisering, specialisatie en integratie doorgewerkt. Het lappendeken van gespecialiseerde organisatie-eenheden is, via een gradueel proces, geïntegreerd tot een reeks van teams (specialisatie), in het departement stedelijke infrastructuur. Daarnaast privatiseerde de stad verschillende onderhouds- en beheerstaken in relatie tot het openbare domein. De backoffice van het meldsysteem verkrijgt daardoor een interorganisatorisch karakter.

In de frontoffice zien we een evolutie van een eilandenstructuur waarbij elke dienst vroeger beschikte over een fysiek loket, e-mailadres en telefoonnummer, naar een meer geïntegreerd meldpunt. Ook de frontoffice-structuur van het meldsysteem wordt interorganisatorischer. Enerzijds treedt de stad op als frontoffice voor meldingen die niet onder haar bevoegdheid vallen. Anderzijds zien we meldpunten buiten de architectuur van de stadsorganisatie, waar burgers situaties kunnen melden die een behandeling van de stad vereisen.

Cultuur: extern georiënteerd maar ook gedifferentieerd

Tien jaar geleden was er een sterk intern georiënteerde cultuur, gekenmerkt door een beperkte omgevingsgerichtheid. Vandaag treffen we een meer omgevingsgerichte cultuur aan. Steeds meer medewerkers vinden

het belangrijk dat meldingen effectief en snel worden behandeld. In het verleden was dat minder het geval, geven meerdere geïnterviewden aan. Klantgericht en klantvriendelijk werken hebben als waarden opgang gemaakt in de organisatie. Dat uit zich in een cultuur die er meer op gericht is het ongemak van de burger te reduceren. De medewerkers en de organisatie leveren bijvoorbeeld in toenemende mate inspanningen om de doorverwijzing van de burger naar verschillende diensten te reduceren en het coördinatieprobleem zelf op te lossen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat medewerkers zich engageren om gemelde problemen, die niet onder de bevoegdheid van de stad of de dienst vallen, te registreren en door te spelen naar de bevoegde organisaties of diensten. De opgang van het klantdenken in de stad resulteert volgens de geïnterviewde medewerkers in een gedifferentieerde cultuur: sommige diensten en medewerkers incorporeren de waarde van klantgericht en klantvriendelijk werken terwijl dat bij andere diensten en medewerkers minder het geval is.

Processen: gestroomlijnd, afhankelijk van kanaal tot kanaal

Het meldsysteem kenmerkt zich door een mix van gestructureerde en veelal ongestructureerde werkwijzen. Er zijn een aantal kanalen gedefinieerd en uitgebouwd, waarlangs burgers een probleem kunnen melden; bijvoorbeeld: de online meldkaart, het centrale meldpunt, enz. Maar, aan de burger wordt 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, enz.).

Afhankelijk van kanaal tot kanaal verloopt de intake gestructureerd: sommige diensten gebruiken een checklist om bepaalde gegevens op te vragen, andere diensten verwijzen de melder door naar de bevoegde backofficedienst, andere actoren vragen een beperkte set van contactgegevens, enz. Via de digitale kanalen (*smart phone* toepassing, de meldkaarten) verloopt de intake gestructureerd: de burgers zijn verplicht een aantal gegevens over de melding door te geven en kunnen in een aantal velden het probleem omschrijven.

De dispatching van meldingen verloopt op verschillende manieren: meldingen worden op briefjes genoteerd en doorgegeven, via e-mail doorgestuurd of belanden in een ICT-systeem (bijvoorbeeld: Docroom voor inkomende briefwisseling) en worden via dat systeem doorgestuurd. Online gemelde problemen worden geregistreerd in een ICT-systeem en vervolgens automatisch gedispached naar de bevoegde teams.

De terugkoppeling van de status van de behandeling van een melding verloopt niet op basis van een geïjkt proces. De mate waarin statussen

worden gecommuniceerd is afhankelijk van team tot team en verloopt op diverse manieren: via de website (publiek gedeelte), e-mail, enz.

ICT: van eilandsystemen naar dienstoverschrijdende systemen

Tot 2009 steunde de werking op manuele processen en verschillende Excel-, Word- en Accesstoepassingen. Vandaag hebben twee van de drie bestudeerde teams Topdesk geïmplementeerd. In één team wordt dat systeem momenteel geïmplementeerd. De implementatie van het systeem leidt tot een uniformere registratie van de meldingen in de verschillende teams.

De stad heeft ingezet op een digitalisering van de frontoffice: de nieuwe website bevat een aantal meldformulieren (met GIS-functionaliteiten), er is een *smart phone* applicatie ontwikkeld, burgers kunnen problemen melden via sociale media toepassingen en de gemeenschapswachten zijn uitgerust met *tablets* die de registratie van meldingen op het terrein ondersteunen. Inkomende meldingen per brief belanden in het organisatiebrede postregistratiesysteem waarin de meldingen digitaal worden doorgestuurd naar de backofficeteams. De via de website, *smart phone* toepassing of *tablets* gemelde problemen, worden automatisch geregistreerd in de e-loketmodule van de website en vanuit deze module digitaal doorgestuurd naar de bevoegde diensten. Ook e-mail speelt een belangrijke rol in de dispatching van meldingen naar de bevoegde diensten.

Een aantal onderdelen van het meldsysteem zijn nog niet gedigitaliseerd: de dispatching van bepaalde meldingen naar de teams, de overdracht van gegevens vanuit de teams naar de financiële dienst (de inkomende facturatiestroom is wel gedigitaliseerd), de coördinatie van 'team-overschrijdende meldingen' tussen de teams, de afstemming tussen de ploegen op het terrein en de administratie van de teams.

Het meldsysteem kenmerkt zich door een aantal losstaande systemen: de e-loketmodule of het postregistratiesysteem zijn bijvoorbeeld nog niet gekoppeld aan de registratietoepassing Topdesk. De koppeling tussen Topdesk, de website en het centrale adressenbestand is gepland op de korte termijn.

Tijdens de interviews bevroegen we actoren om de performantie van het meldsysteem te beoordelen. We focusten op twee evaluatiedomeinen: (1) de effectiviteit of de mate waarin de stad erin slaagt om alle meldingen te behandelen, de kwaliteit van het openbaar domein te monitoren, en de kwaliteit en de netheid van het openbaar domein te garanderen; en (2) de efficiëntie van het meldsysteem of de verhouding tussen de ingezette inputs (tijd, personeel, ICT enz.) en geproduceerde outputs (behandelde meldingen, een antwoord ten aanzien van de melder, enz.).

Gemelde problemen worden effectief behandeld

De effectiviteit van het meldsysteem kan in algemene zin als positief worden beoordeeld. Ten eerste slaagt de stad, in vergelijking met het begin van de jaren 2000, er meer in om de kwaliteit en de netheid van het openbare domein te waarborgen. Daarover heerst eensgezindheid binnen en buiten de organisatie (zie bijvoorbeeld: de stijgende positie van de stad Mechelen in het onderzoek van Testaankoop).

De stad monitort effectiever de kwaliteit van het openbaar domein. De ontwikkeling van nieuwe kanalen zoals de online meldkaarten en de uitrusting van de gemeenschapswachten met tablets dragen hiertoe bij. Meerdere medewerkers merken op dat al deze nieuwe kanalen tot een toename van het aantal meldingen hebben geleid. Maar, ook andere factoren spelen hier een rol. Medewerkers verwijzen naar een meer kritische burger die sneller zijn ongenoegen uit ten aanzien van de stedelijke overheid en sneller problemen meldt ten aanzien van de stad.

De mate waarin inkomende meldingen effectief worden behandeld, is de laatste jaren toegenomen. In het verleden bleven heel wat meldingen onbehandeld. Deze effectiviteitsdimensie staat wel onder druk: door een ongestructureerde intake van meldingen worden bijvoorbeeld onvoldoende gegevens opgevraagd. Daardoor is de (locatie van de) melding moeilijk exact te indiceren. Dat leidt ertoe dat sommige meldingen niet kunnen behandeld worden.

De efficiëntie staat onder druk

Ondanks de implementatie van nieuwe ICT-systemen en toenemende aandacht voor de stroomlijning van de processen, is er nog ruimte voor het verhogen van de beheersmatige efficiëntie. De organisatie zette bijvoorbeeld in op het uitbouwen van de online dienstverlening via online meldkaarten en een *smart phone* toepassing (goedkopere kanalen in vergelijking tot andere dienstverleningskanalen) maar het potentieel aan efficiëntiewinst via het promoten van deze kanalen is nog niet volledig gerealiseerd. De gegevens moeten immers nog overgetypt worden in andere systemen.

Om de melddrempel zo laag mogelijk te houden, is er geopteerd om de burger niet te confronteren met teveel verplichte gegevensvelden. Daardoor kampen de teams in de backoffice echter met een informatiedeficit: zij moeten meer tijd investeren in het exact indiceren van de melding via visuele waarnemingen in de straat.

Ook de grote keuzevrijheid die de burger heeft inzake waar hij of zij het probleem wil melden, zet druk op de efficiëntie: diensten die geen enkele rechtstreekse bijdrage leveren aan het neutraliseren van het gemelde probleem, investeren tijd in het registreren en dispatchen van de meldingen naar de juiste dienst. Ook dat draagt bij het aan informatiedeficit: deze

diensten weten onvoldoende welke gegevens ze moeten opvragen aan de melder om het probleem snel te kunnen identificeren en oplossen.

Dit zijn drie voorbeelden die wijzen op een efficiëntiedeficit. De medewerkers indiceren nog meer voorbeelden en wijzen op potentiële efficiëntiewinsten, namelijk door de mogelijkheden van de bestaande systemen beter te benutten (koppelingen, automatische rapportages, enz.), door verder in te zetten op het digitaliseren van de gehele informatieketen (bijvoorbeeld: door de medewerkers op het terrein te voorzien van digitale *tools* zodat inkomende meldingen sneller kunnen doorstromen naar de teams op het terrein en de teams alle plannen digitaal kunnen raadplegen), door werk te maken van een meer geïntegreerde ICT-werkomgeving voor de administratieve medewerkers (één behandelstelsel in plaats van verschillende systemen waarin medewerkers meldingen consulteren, behandelen of doorsturen), door de intake van meldingen beter te structureren en te ondersteunen met een organisatiebreed stelsel, enz.

De derde component van de analyse was gericht op het verklaren van de prestatie en de kenmerken van de ICT-architectuur van het meldstelsel. We onderscheiden verklarende factoren op meerdere niveaus.

Een complex geheel van verweven structurele en ICT-veranderingen

Het geheel van ICT-veranderingen kan vanuit verschillende invalshoeken getypeerd worden. Ten eerste zien we een gemixt patroon van evolutionaire en revolutionaire veranderingen. Het E-link project, een geheel van ICT-projecten om de backoffice te digitaliseren, sloot bijvoorbeeld aan op de implementatie van de nieuwe website en liep deels parallel met de implementatie van Topdesk. Dat is, de Mechelse organisatie in acht genomen, een periode van meer revolutionaire verandering. De implementatie van Topdesk op zich reflecteert evolutionaire verandering: stap voor stap implementeren verschillende diensten het stelsel, wordt een koppeling met de website voorzien, en evolueert de inbedding van het stelsel in de organisatie. Ten tweede merken we in de stad Mechelen vooral een projectbenadering bij ICT-veranderingen op: doelstellingen en problemen worden gedefinieerd en geven voeding aan een afgelijnd veranderingstraject. Dat is bijvoorbeeld het geval voor Topdesk. Ten derde merken we simultane ICT-veranderingen in de frontoffice en de backoffice. Terwijl in de frontoffice nieuwe kanalen worden ontwikkeld, merken we de implementatie van ICT-systemen in de backoffice. In algemene zin merken de medewerkers wel op dat de reorganisatie van de frontoffice 'voorloopt' op de backoffice. De kanalenmix evolueert stapsgewijs: nieuwe kanalen krijgen stap voor stap vorm. Ten vierde merken we op dat structurele reorganisaties vooraf gingen aan ICT-veranderingen in het meldstelsel. Zo richtte de stad bijvoorbeeld eerst een meer geïntegreerd meldpunt in maar

vond pas later de implementatie van het systeem Topdesk in de uitvoeringsteams plaats.

Verschillende systemen, afhankelijk van kanaal tot kanaal

De aard van het veranderingsproces werkt door op de kenmerken en de performantie van het meldsysteem. Evolutionaire veranderingen generen bijvoorbeeld het risico dat er alternatieve zienswijzen opduiken over de inrichting en operationalisering van een ICT-systeem. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de implementatie van Topdesk. Bij radicale verandering is de complexiteit hoog. De slaagkansen zijn daardoor kleiner. We merken bijvoorbeeld op dat de stad een poging ondernam om een nieuw organisatiebreed ICT-platform in de backoffice te implementeren (één van de verschillende onderdelen van E-link), inclusief een broker om gegevens uit te wisselen tussen systemen, een workflow management systeem en een centrale klantencontactendatabank. Deze componenten zijn effectief geïmplementeerd maar ondersteunen minder processen dan initieel was voorzien. Het feit dat de stad primair heeft ingezet op het reorganiseren van haar elektronische frontoffice zet druk op de backoffice: we merken dat de backofficesystemen nog onvoldoende performant gekoppeld zijn aan, en afgestemd op de uitdijende kanalenmix. De stapsgewijze ontwikkeling van de verschillende kanalen genereert het effect dat het dienstverleningsniveau varieert naargelang de verschillende kanalen. De analyse toont ook aan dat er verschillende ICT-systemen zijn gekoppeld aan verschillende kanalen en dat bepaalde gegevensstromen tussen de front- en de backoffice niet digitaal verlopen maar via mondelinge informatieoverdracht. Dat werkt vooral door op de efficiëntie van het meldsysteem: de teams moeten bijvoorbeeld in verschillende systemen aan de slag, moeten gegevens overtypen, enz.

Geen eenduidige visie op de architectuur van het meldsysteem

We identificeren op verschillende niveaus variabelen die de kenmerken en de aard van het veranderingsproces verklaren. Een eerste factor heeft betrekking op de dienstverlenings- en ICT-strategie. We merken een gemis aan een organisatiebrede gedragen visie en strategie voor de inrichting van het meldsysteem: het probleem is niet dat er geen meningen en opvattingen over de inrichting van dat systeem zijn, maar dat er te weinig sprake is van een dialoog en discussie die resulteert tot een organisatiebrede gedragen kijk op de inrichting van het meldsysteem. Dat genereert onverwachte effecten. Goedbedoelde pogingen om tot een meer klantgerichte online dienstverlening te komen via de implementatie van een *smart phone* toepassing zetten druk op de effectiviteit en efficiëntie van het meldsysteem: de meldingen kunnen soms moeilijk exact geïndiceerd worden en de interpretatie van de melding vereist extra tijd. Ook in relatie tot de

ICT-architectuur van de backoffice merken we wisselende zienswijzen: de verdere implementatie van Topdesk is de rode draad doorheen al deze zienswijzen maar het blijft onvoldoende gespecificeerd hoe dat systeem moet uitgroeien tot een systeem voor meldingenbeheer op een organisatiebreed niveau.

Een configuratie van actoren stuurt de architectuur

Een tweede reeks van factoren heeft betrekking op de posities van groepen actoren in de organisatie. We merken bijvoorbeeld op dat het politieke leiderschap een sterke invloed uitoefent op de mate en de aard van de verandering. De interferentie van politici, i.e. schepenen en / of de burgemeester, in het veranderingsproces verschilt van project tot project: soms faciliteren zij met financiële middelen, soms zijn zij betrokken tijdens de implementatie en dragen ze actief bij tot het neutraliseren van barrières die het project bedreigen. We komen tot een gelijkaardige conclusie voor het ambtelijke leiderschap. Daarnaast merken we de evoluerende positie op van de dienst ICT en de stafdienst (strategie en ontwikkeling). De stafdienst (strategie en ontwikkeling) is de laatste jaren in omvang toegenomen en is vandaag veel meer betrokken bij ICT-veranderingen. De toenemende expertise van deze dienst op het vlak van procesanalyse en de toenemende samenwerking en afstemming met de ICT-dienst verhogen de capaciteit van de organisatie om de processen te optimaliseren. Maar, in relatie tot het meldsysteem is die capaciteit nog onvoldoende benut. De ICT-dienst is geëvolueerd van een beheerder van de ICT-infrastructuur tot een visiebepaler en manager van dienstgebonden en organisatiebrede ICT-projecten. Vooral de ontwikkeling van de online frontoffice werd sterk gestuurd vanuit de ICT-dienst. In relatie tot de ICT-architectuur van de backoffice schoof de ICT-dienst het midofficeconcept naar voren. De grote ambities om in één radicale beweging een ICT-architectuur uit te bouwen die maximale gegevensdeling faciliteert (bijvoorbeeld: op basis van een broker of service bus) ruimen vandaag plaats voor meer pragmatisme: een koppeling aan de organisatiebrede databank als het kan, koppelen op basis van webservice als de systemen dat toelaten, één-op-één koppelen of periodieke dumps als het niet anders kan, luidt de strategie.

Capaciteit als veelzijdige kernvariabele

Een derde groep van factoren heeft betrekking op de capaciteit van de organisatie. We merken een aantal capaciteitsproblemen: er ontbreken bijvoorbeeld een aantal profielen (databasebeheerder, procesanalisten) in de organisatie die volgens meerdere medewerkers noodzakelijk zijn om succesvol in te zetten op complexere ICT-integraties, de ICT-dienst heeft moeite om personeelsmatig alle ICT-projecten op te volgen, en de capaciteit van de diensten om te denken in termen van dienst-

overschrijdende processen wordt door een aantal actoren nog als te laag geëvalueerd.

De doorwerking van het toegepaste projectmanagement

Een vierde en laatste groep van factoren heeft betrekking op het projectmanagement van de organisatie. Duidelijke doelstellingen zijn van belang voor effectieve projectverandering. In de bestudeerde casus merken we dat die duidelijkheid soms ontbrak. Bij de implementatie van Docroom merken we bijvoorbeeld wisselende zienswijzen over de scope van het te digitaliseren proces en de programmatie van de archiefstructuur. In combinatie met een gebrek aan een kritische houding bij de leverancier omtrent de voorgestelde programmaties van het systeem, werkte dat negatief door op de performantie van het systeem. De timing van projecten is een tweede factor die doorwerkt op de realisatie van projectdoelstellingen. We merken bijvoorbeeld geen duidelijke planning meer voor de verdere implementatie van Topdesk in de organisatie. Initieel was er een stappenplan geformuleerd maar dat is geleidelijk aan verlaten: alvorens de eerste fase van implementatie in de teams is afgerond, start de implementatie van het systeem in andere diensten. De hoeveelheid simultane veranderingen gerelateerd aan Topdesk dreigt nu te groot te worden (ombudsman, afdeling gebouwen, uitvoeringsteams, koppeling aan de website, enz.) om de toepassing nog doordacht te implementeren. Een derde factor is de positie van de projectmanager. We merken afhankelijk van project tot project andere managers; bijvoorbeeld: de diensthoofden, de dienst strategie en ontwikkeling of de ICT-dienst. Bij de implementatie van Topdesk in de teams fungeerden de teamleiders als projectmanagers. Dat bleek voor- en nadelen te hebben: het creëert het voordeel van een grotere betrokkenheid en draagvlak in de teams maar het succes van het project wordt daarmee ook afhankelijk van de capaciteit, motivatie, en expertise van de teamleiders. Een laatste factor is de opvolging en evaluatie van het gebruik van ICT-systemen. We merken op dat er in algemene zin een gebrek aan opvolging is waardoor er te weinig wordt bijgestuurd om de performantie en het gebruik van ICT-systemen op te krikken. Dat zorgt finaal voor een sterk wisselend gebruik van organisatiebrede systemen. De potentiële bijdrage van deze systemen aan het verhogen van de efficiëntie van het meldsysteem komt daardoor onder druk te staan.

Het onderzoek resulteerde in een aantal aanbevelingen ten aanzien van de stad Mechelen die werden toegelicht in een herwerkte versie van dit rapport. Omwille van de beloofde confidentialiteit nemen we deze aanbevelingen niet op in dit rapport.

1. HET ONDERZOEKSDESIGN

> 1.1. Context en focus van het onderzoek

Dit rapport kadert in het onderzoeksprogramma Management van informatieprocessen in de Vlaamse lokale besturen van het derde Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen - Slagkrachtige Overheid (SBOV III).¹ Met het onderzoek willen we inzicht krijgen in de evolutie van de individuele dienstverlening in de Vlaamse centrumsteden (bijvoorbeeld: attesten, de behandeling van meldingen, vragen, enz.) van een aanbodgericht naar een vraaggericht organisatietype. Het uitgangspunt is dat de dienstverleningsarchitectuur vandaag te verkokerd functioneert en dat die verkokering te mijden is omdat het leidt tot loketversnippering, administratieve overlast en tot beheersmatige inefficiëntie door een gebrek aan informatie-uitwisseling en een gebrekkige coördinatie (zie bijvoorbeeld: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2011²). Het antwoord op de verkokering wordt gezocht in het realiseren van een meer vraaggerichte dienstverleningsarchitectuur, in meer samenwerking tussen de diensten via gestroomlijnde, gedigitaliseerde en gedefinieerde processen vanuit het perspectief van de burger, in het vastleggen van een multikanaalstrategie en de implementatie van organisatiebrede ICT-systemen die dienstoverschrijdende gedigitaliseerde informatieketens faciliteren. Wij focussen op, maar kijken niet uitsluitend naar, de reorganisatie van de ICT-architectuur.

> 1.2. Problematisering

Ondanks de generieke dienstverleningsmodellen in de theorie valt de verscheidenheid aan stedelijke dienstverleningsarchitecturen in de praktijk op (zie: Vander Elst et al., 2013³). We stellen in de centrumsteden een diverse set van reorganisaties vast. De diversiteit heeft betrekking op de snelheid waarmee de steden reorganisaties doorvoeren maar ook op de vormgeving van de nieuwe dienstverleningsarchitectuur. Samengevat, achter de dienstverleningsmodellen en ideaaltypische ICT-architecturen gaat een werkelijkheid schuil van heterogeniteit. Dat noodzaakt

¹ Alle info over het SBOV III is te vinden op: <http://www.steunpuntbov.be/ned/>

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011). De iOverheid. Amsterdam: Amsterdam University Press.

³ Vander Elst, S., De Rynck, F. & Sellenslagh, P. (2013). De stad als individuele dienstenaanbieder. Een verkennend onderzoek naar de rol van technologische toepassingen voor de organisatie van de stedelijke individuele dienstverlening. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie - slagkrachtige overheid.

diepgaander onderzoek over dit fenomeen. De kenmerken van de stedelijke architectuur zijn nog onvoldoende in kaart gebracht. Op het evaluerende niveau weten we onvoldoende over de effecten van het nieuwe dienstverleningsdenken op de efficiëntie en effectiviteit van de dienstverlening. Op het verklarende niveau duikt een set van vragen op: waarom verschilt de snelheid waarmee het gewijzigde dienstverleningsdenken intrede vindt in de steden? Waarom is er een kloof tussen de geambieerde en de gerealiseerde architectuur? Waarom verschillen de stedelijke architecturen voor processen met een overeenkomstige finaliteit? Kortom, waarom verschilt de inzet van ICT, ondanks de overeenkomstige finaliteit van de dienstverleningsprocessen? Op basis van een casestudie in de stad Mechelen willen we een bijdrage leveren aan het beantwoorden van deze vragen.

> 1.3. Operationalisering en afbakening

We voerden een casestudie uit waarbij we de architectuur van het Mechelse meldsysteem inzake de kwaliteit van het openbaar domein hebben onderzocht. Dat systeem vatten we op als het geheel van processen, structuren, gegevensstromen, systemen, databanken, enz. die relevant zijn voor de intake, behandeling en afhandeling van burgermeldingen met betrekking tot het openbaar domein. Schram (2005⁴) 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.”. We hebben de empirische praktijk van meldingen open benaderd. We hebben vooraf aan de analyse geen afbakeningen gemaakt, wetende dat onze onderzoeksfocus breed van aard is. Deze brede focus was een bewuste keuze om de vermoede complexiteit en omvattendheid van de stedelijke architecturen niet geforceerd te reduceren. Doorheen de analyses hebben we afbakeningen doorgevoerd (zie hoofdstuk II).

> 1.4. Theoretisch kader en onderzoeksvragen

We stellen de dienstverleningsarchitectuur van de stad Mechelen voor als een samenstelling van verschillende componenten (structuur, cultuur, technologie, enz.). In tabel 1 conceptualiseren we twee ideaaltypen voor de stedelijke individuele dienstverlening.

⁴ Schram, F. (2005). De Klacht en de Klager. In: Klachtenmanagement: Handboek voor Lokale Besturen. Brussel: Politeia.

	Eilandenarchitectuur	Geïntegreerde architectuur
Structuur	- Veel specialistische diensten - Aanbodgericht: vele verschillende frontoffices - Diensten hebben een eigen front- en backoffice - Medewerkers doen front- en backofficewerk	- Geïntegreerde / vraaggerichte frontoffices - Organisatiebrede intakepunten; bijvoorbeeld: een klantencontactcenter, een persoonlijke internetpagina, loketconcentratie -en integratie - Front- en backoffice zijn ontkoppeld - Frontofficemedewerkers zijn generalisten - Backofficemedewerkers zijn specialisten
Processen	- Weinig aandacht voor processen - Focus op dienstgebonden processen of de taken van de dienst: weinig dienstoverschrijdend denken - Coördinatie tussen diensten tijdens het proces is beperkt	- Procesgestuurde werking: processen zijn gedefinieerd en ingericht vanuit het perspectief van de burger - Focus op dienstoverschrijdende processen: coördinatie tussen diensten tijdens het proces is cruciaal
ICT	- Diensten beschikken over eigen databanken en systemen - Data zijn dienstgebonden opgeslaan in de dossiers van de dienst - Geen of weinig gegevensdeling tussen de diensten	- Databanken en systemen zijn dienstoverschrijdend, organisatiebreed en gekoppeld - Diensten delen gegevens - Gegevens zijn organisatiebreed beschikbaar - Dossiers zijn organisatiebreed inzichtelijk
Cultuur	- Medewerkers zijn op hun dienst gericht - De eigen taken vormen de focus: niet de vraag / melding van de klant	- Medewerkers zijn gericht op reductie van het ongemak van de klant door een klantgerichte dienstverlening - De vraag of melding van de klant stuurt de werkzaamheden van de diensten

Tabel 1: Twee ideaaltypen voor de individuele dienstverlening

Het eerste ideaaltype (linkerkolom) verwijst naar een ‘eilanden-architectuur’ met de typische elementen van een aanbodgerichte overheidsorganisatie: vele specialistische diensten en organisaties die zich op hun eigen taken richten, met elk een eigen loket en backofficemedewerkers, en met losstaande dienstgebonden ICT-systemen. In relatie tot lokale besturen omschrijft Rotthier (2012⁵) eiland-informatisering als: *“De aandacht gaat uit naar het zo goed mogelijk uitvoeren van de eigen taken binnen de dienst. Niemand denkt verder dan de eigen dienst. er is weinig tot geen samenwerking en diensten wisselen weinig tot geen gegevens uit. Ook op het vlak van ICT zijn er weinig koppelingen tussen softwaretoepassingen. ICT is vooral gericht op het automatiseren van de eigen en dienstgebonden taken. Waar vroeger bijvoorbeeld diensten hun gegevens in kaartbakken bijhielden, gebeurt dit nu in digitale bestanden per dienst.”*

Het tweede ideaaltype (rechterkolom) verwijst naar een geïntegreerde dienstverleningsarchitectuur met elementen die in de literatuur aan een vraaggericht dienstverleningsmodel worden gekoppeld. Op het niveau van de organisatiestructuur is er daarbij sprake van een scheiding tussen de front- en backoffice (Hoogwout & Castenmiller, 2007⁶). De frontoffice krijgt de volgende invulling: *“De frontoffice bestaat uit alle plaatsen waar de organisatie directe klantcontacten heeft. Het betreft zowel digitale kanalen (zoals internet en e-mail) als niet-digitale kanalen (bijvoorbeeld het loket en huisbezoek). De frontoffice wordt ingedeeld op een manier die de klant (burger, bedrijf of instelling) aanspreekt .”* (De Graaf, 2008⁷: 26). De backoffice krijgt de volgende invulling: *“De backoffice is de plaats in de organisatie waar specifieke werkzaamheden voor een bepaald aandachtsgebied worden uitgevoerd. De backoffice is het hart van de onderneming waar medewerkers zitten met specifieke kennis. Deze zijn zo georganiseerd dat de beschikbare kennis zo efficiënt mogelijk kan worden ingezet.”* (De Graaf, *ibid*). De backoffices sluiten *service level agreements* af met de frontoffice-entiteiten waarin vervat ligt onder welke voorwaarden en welke producten en diensten de frontoffice-entiteiten aanbieden namens de backoffices (Hoogwout & Castenmiller, *ibid.*). In dat ideaaltype werken de diensten samen op basis van gedefinieerde dienstoverschrijdende processen om de vraag, melding of klacht van de burger geïntegreerd af te handelen. Illusterend is de opkomst van zaakgericht werken in Nederland waarbij een zaak gedefinieerd wordt als: *“Een hoeveelheid werk met een*

⁵ Rotthier, S. (2012). eGovernment achter de schermen. Een onderzoek naar de inzet van ICT in de backoffice van Vlaamse gemeenten. (proefschrift). Gent: Hogeschool Gent.

⁶ Hoogwout, M. & Castenmiller, P. (2007). Een handreiking voor het ontwikkelen van gemeentelijke dienstverleningsconcepten. Gemeentelijke dienstverleningsconcepten, kenmerken, keuzen en vier ideaaltypen. Burgerzaken en Recht, 4/5.

⁷ De Graaf, S. (2008). Gewijzigde principes zijn leidend voor gemeentelijke ICT. In: Informatie, Juni 2008.

welgedefinieerde aanleiding en een welgedefinieerd resultaat, waarvan kwaliteit en doorlooptijd bewaakt moeten worden'." (Capgemini, 2013⁸). Om deze procesgestuurde manier van werken te realiseren, moet de eilandenarchitectuur ingeruild worden voor een geïntegreerde IT-architectuur. Van Veenstra en Janssen (2010⁹) stellen: *"Initiatives are confronted with a highly fragmented information architecture that has often been vertically organized around departments. [...] As such there is a need for more horizontally and vertically integrated architectures addressing the communication between systems within and between departments and organizations."*

We veronderstellen dat de kenmerken van de reële architectuur van het Mechelse meldsysteem zich tussen deze twee ideaaltypen bevindt. In het tweede en derde hoofdstuk beschrijven we de positie van de stad Mechelen: in het tweede hoofdstuk bestuderen we een reeks van meldprocessen en de ICT-architectuur van deze processen in detail. In het derde hoofdstuk gaan we dieper in op de structurele en culturele componenten van het meldsysteem. De onderzoeksvragen op het beschrijvende niveau luiden als volgt: wat is de structuur van het meldsysteem (betrokken diensten, bevoegdheden, enz.)? Wat is de cultuur van het meldsysteem? Wat zijn de kenmerken van de meldprocessen? Welke systemen, databanken en koppelingen tussen de systemen en databanken typeren de ICT-architectuur van het meldsysteem?

Daarnaast evalueren we de performantie van het meldsysteem vanuit het perspectief van verschillende groepen van actoren in de organisatie. De evaluerende onderzoeksvraag luidt als volgt: hoe evalueren de verschillende actoren de efficiëntie en effectiviteit van het meldsysteem?

⁸ Capgemini (2013). Zaakgericht werken. Retrieved from:

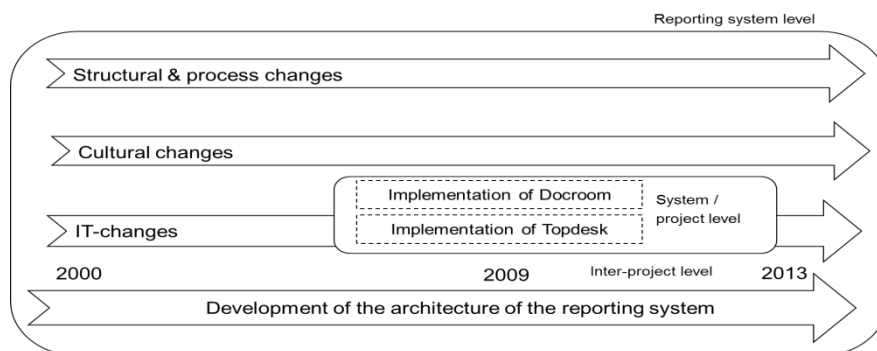
<http://www.nl.capgemini.com/publieke-sector/zaakgericht-werken>.

⁹ van Veenstra, A & Janssen, M. (2010). Migration Strategies for Multi-Channel Service Provisioning in Public Agencies. *Electronic Journal of e-Government*, 8 (2): 215-226.

De derde component van dit rapport is gericht op het verklaren van de beschrijvende inzichten en de evaluaties. We introduceren de verklarende component in het vierde hoofdstuk. Tijdens de verklarende component gingen we inductief te werk. We bestudeerden de structurele, culturele en ICT-veranderingen die de laatste tien jaar hebben doorgewerkt op de architectuur van het meldsysteem. Uit die reconstructie van veranderingsprocessen, destilleren we op drie niveaus (zie figuur 1) verklarende factoren voor de kenmerken van het meldsysteem:

- Het niveau van het meldsysteem: dit niveau heeft betrekking op organisatiekenmerken; bijvoorbeeld: het bestaan van een al of niet organisatiebrede gedragen visie op de dienstverleningsarchitectuur van de stad, de posities van actoren (ICT-dienst, het managementteam, enz.), enz.
- Het projectniveau: dit niveau heeft betrekking op kenmerken van gehanteerde project- en programmamanagement; bijvoorbeeld: de mate waarin er aandacht is voor het vergroten van draagvlak bij organisatieveranderingen, enz.
- Het inter-projectniveau: dit niveau heeft betrekking op de interactie tussen verschillende projecten of veranderingen; bijvoorbeeld: wat is de mate van afstemming van doelen tussen verschillende ICT-projecten?

Figuur 1: Conceptualisering van alignmentprocessen



> 1.5. De onderzoeksmethode en -strategieën

We voerden een casestudieonderzoek uit. Een casestudie laat diepteonderzoek in een bepaald fenomeen toe en maakt het mogelijk om tot rijke beschrijvingen te komen van fenomenen met een zekere

complexiteit. We hebben gebruik gemaakt van verschillende onderzoekstechnieken:

- Open interviews: we interviewden 23 actoren binnen en buiten de organisatie, ambtenaren op alle niveaus van de organisatie en één schepen. Het betrof medewerkers van de dienst onthaal en info, de dienst ICT, de dienst strategie en ontwikkeling, de dienst belastingen en inningen, de dienst wonen, de dienst milieu en landbouw, de uitvoeringsteams, de dienst wijk- en dorpszaken, de dienst interne dienstverlening en protocol, het meldpunt discriminatie, de entiteit situationele veiligheid, de firma Topdesk, de afdeling gebouwenbeheer; en de volgende medewerkers: de coördinator van de gemeenschaps-wachten, de winkelmanager, de ombudsman en de voormalige schepen bevoegd voor openbare werken en landbouw.
- Observaties: we observeerden de werkzaamheden van een aantal diensten in de organisatie om een zicht te krijgen op hoe het meldsysteem reëel functioneert.
- Documentenanalyse: we raadpleegden verschillende documenten; bijvoorbeeld: offertes en bestekken van ICT-toepassingen, PowerPointpresentaties, stedelijke dienstnota's, enz.
- Analyse van bestaand onderzoeksmateriaal: we namen een aantal bestaande studies door; bijvoorbeeld: het I-scan rapport (Janssens et al., 2009¹⁰) en de resultaten van het onderzoek van Memori (Goubin et al., 2009¹¹).

Het onderzoek is gevoerd aan de hand van kwalitatieve onderzoekstechnieken. De interviews vormen de belangrijkste set aan onderzoeksdata. We anonimiseren de citaten uit de interviews in het rapport. We vermelden geen namen, noch functies bij de vermelde citaten. Wanneer we spreken over de effectiviteit of efficiëntie van het klacht- en meldsysteem, dan zijn deze uitspraken overwegend gebaseerd op hoe een set van 23 actoren de efficiëntie en effectiviteit percipiëren. Kwantitatieve berekeningen ontbreken in dit rapport. We zijn van mening dat we door de veelheid aan interviews, de goede mix van uitspraken van verschillende actoren en het vergelijken van deze uitspraken tot waarheidsgetrouwe inzichten over effectiviteit en efficiëntie komen.

¹⁰ Janssens, S., Boudry, E., Rotthier, S. & De Rynck, F. (2009). I-scan rapport Mechelen. ICT in de organisatie: Onderzoek en aanbevelingen voor de stad Mechelen. Gent: Hogeschool Gent.

¹¹ Goubin, E, Lenaerts, M. & Vandenbussche, L. (2009). Digitale stad Mechelen, tussen vandaag en morgen. (syntheserapport). Mechelen: Memori.

We wensen de stad Mechelen en al haar medewerkers, politieke en ambtelijke leidinggevenden die aan dit onderzoek hebben meegewerkt en / of dit onderzoek hebben mogelijk gemaakt, uitdrukkelijk te bedanken voor de grote openheid en de zeer constructieve medewerking.
Oprecht dank!

2. BESCHRIJVING VAN HET MELDSYSTEEM

> 2.1. Het meldsysteem beschreven vanuit een breedteperspectief

In de volgende paragrafen geven we een overzichtsfoto van verschillende meldtypes en typeren we de verschillen tussen deze types. In deel 2.2. bestuderen we de meldprocessen gerelateerd aan het openbaar domein in de diepte.

> 2.1.1. *Meldingen, klachten en andere types van individuele diensten*

Wij maken een onderscheid tussen individuele en collectieve dienstverlening (zie: Hoogwout, 2010¹²). Met de individuele dienstverlening verwijzen we naar wat Hiemstra (2003¹³) benoemt als de gemeentelijke rol van dienstverlener: “Onder [individuele - SVE] dienstverlening vallen contacten [tussen individuen waarvan de identiteit kenbaar is ten aanzien van de stad - SVE] waarbij de gemeente informatie verstrekt over bijvoorbeeld openingstijden, een subsidieregeling, de belastingaanslag, afvalinzameling of te volgen procedures bij een vergunningaanvraag; een klacht of melding afhandelt over bijvoorbeeld de openbare ruimte of het gemeentelijk optreden; een transactie uitvoert zoals het verstrekken van een hulpmiddel aan gehandicapten of het verstrekken van een uittreksel uit het bevolkingsregister.”. Er zijn dus verschillende types van individuele diensten en producten waaronder de behandeling van inkomende meldingen en klachten. Hoogwout (ibid.) identificeert de volgende types: algemene informatieverstrekking, inschrijvingsbewijzen, vergunningen en ontheffingen, inkomensoverdrachten, belastingaanslagen, handhavingsproducten, bezwaar- en beroepschriften, klachten, meldingen, aangiften en fysieke individuele dienstverlening.

De scheidingslijnen tussen deze verschillende types zijn niet altijd duidelijk te maken. Een voorbeeld is het onderscheid tussen een klacht en een melding. In het reglement voor klachtenbehandeling beschouwt de stad klachten als: “Een manifeste uiting van ontevredenheid waarbij de burger klaagt over een door de stad al dan niet verrichte prestatie of handeling. De toon is niet neutraal, de burger uit zijn ongenoegen.”. Maar, het begrip

¹² 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.

¹³ Hiemstra, J. (2003). Presterende gemeenten. Hoe gemeenten beter kunnen presteren. Kluwer: Alphen aan den Rijn.

‘klacht’ heeft in de praktijk een bredere betekenis. De burger beklaagt zich soms bij de stad over problemen gerelateerd aan geurhinder of andere ongemakken. Ook bij dergelijke informatiestromen wordt het begrip ‘klacht’ (‘klachten over milieuhinder’) gehanteerd. Er is weliswaar geen directe link met het handelen van de stedelijke overheid maar de toon is niet neutraal.

> 2.1.2. *Meldingen en klachten: een poging tot typering*

Uit de analyse kunnen we de geïdentificeerde meldtypes typeren naargelang een aantal kenmerken. Tabel 2 (zie p. 29 en p. 30) bevat een overzicht.

> 2.1.2.1. *Het object van de melding en de bevoegdheid om op te treden naar aanleiding van de melding*

Een eerste invalshoek om meldingen in te delen heeft betrekking op het object van de melding. Dat object is sterk verschillend. Het team verkeerssignalisatie van de stad Mechelen is bevoegd voor de meldingen gerelateerd aan schade aan verkeersborden, verkeerssignalisatie en wegmarkeringen. Het team onderhoud openbaar domein (TOOD) is bevoegd voor de herstellingen van wegen, rioleringen, enz. Het wijkonderhoudsteam (WOT) neemt de meldingen gerelateerd aan groenonderhoud, sluikstorten, zwerfvuil, verstopte rioolputjes, enz. voor zijn rekening. Het meldpunt discriminatie van de stad ageert naar aanleiding van meldingen over discriminatie. De dienst veiligheid en preventie houdt zich onder meer bezig met meldingen over storend gedrag in de buurt, verkeersoverlast, vuurwerk, bommetjes, enz. De dienst wonen registreert meldingen van verwaarlozing, leegstand, meldingen van onbewoonbaarheid en / of ongeschiktheid. De dienst milieu en landbouw registreert de meldingen klasse drie, de zogenaamde vrije veld delicten en de meldingen over milieuhinder. Enzovoort. Ook de klachten kunnen we opdelen in verschillende types. Eerstelijnsklachten vallen onder de verantwoordelijkheid van de diensten waarbij de ombudsman als klachtencoördinator optreedt. De opvolging van tweedelijnsklachten is de verantwoordelijkheid van de ombudsman. De beleidsklachten (over beslissingen van de stedelijke overheid) vallen onder de verantwoordelijkheid van de kabinetten en de schepenen en / of de burgemeester.

Medewerkers van de stad Mechelen associëren meldingen in de eerste plaats met situaties of problemen met betrekking tot het openbaar domein. Wij bestuderen deze meldingen in de diepte: deze processen laten ons het meest toe om onze onderzoeksdoelstellingen te realiseren. Het gaat om processen die de organisatie horizontaal doorkruisen langs vele diensten, teams en departementen, waarbij de stad inzet op de implementatie van

nieuwe ICT-systemen om deze processen meer geïntegreerd in te richten en waarbij het streven naar meer efficiëntie en klantgerichtheid het meest actueel is.

> *2.1.2.2. De bevoegde instantie: de stad of een externe partij*

Een tweede invalshoek om de geïdentificeerde meldingen onder te verdelen heeft betrekking op de bevoegdheid van de stad. Uit het onderzoek blijkt dat sommige meldingen overgemaakt worden aan andere organisaties door de stad of dat de stad de burger naar deze instanties doorverwijst; bijvoorbeeld: de watermaatschappij, de beheerder van het gas- en elektriciteitsdistributie-netwerk, de dierenbescherming, enz. De stad heeft immers geen of een beperkte bevoegdheid om op te treden. Bij een burenruzie kan de stad bijvoorbeeld optreden als een bemiddelaar maar als dat niet helpt, wordt de melding mogelijk een zaak van de vrederechter. De bevoegdheid van de stad inzake meldingen is soms beperkt en in wisselende mate exact af te bakenen.

> *2.1.2.3. Interne meldingen en burgermeldingen*

Een derde onderscheid heeft betrekking op wie de melding formuleert. Het kan gaan om externe actoren, c.q. een burger, onderneming of vereniging, of om medewerkers van de stad. Een medewerker van de stad kan bijvoorbeeld intern een ICT-probleem melden bij de ICT-dienst of schade aan zijn bureau melden bij de dienst gebouwenbeheer. Omwille van onze focus op de burgergerichte dienstverlening laten we de ‘interne meldingen’ buiten beschouwing.

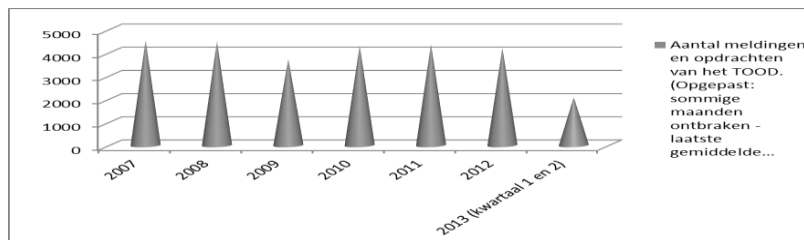
> *2.1.2.4. Het interbestuurlijke karakter van de meldprocessen*

Regelgeving van de centrale overheden werkt in variërende mate door op de inrichting van de meldprocessen. Dat is een vierde parameter om de verschillende types in te delen. De behandeling van de meldingen onder de bevoegdheid van de dienst milieu en landbouw en de dienst wonen zijn typische voorbeelden van processen die ingebed liggen in een decretaal kader of een samenwerkingsovereenkomst met de Vlaamse overheid. Omwille van onze focus op meldingen over het openbaar domein blijft de doorwerking van centrale regelgeving op de inrichting en de performantie van het meldsysteem in de analyse grotendeels buiten beeld: de stad bepaalt immers in grote mate de inrichting van deze meldprocessen. Maar, dat wil dus niet zeggen dat de invloed van hogere regelgevende kaders onbestaande is.

De doorwerking van hogere regelgeving of andere impulsen van hogere overheden, heeft niet enkel betrekking op de beheersmatige afhandeling maar ook op de taakstelling van de stedelijke overheid. De stad ontvangt subsidies voor het meldpunt discriminatie, voor het uitwerken van een veiligheidsbeleid in het kader van de federale preventie- en veiligheidsplannen, in het kader van de samenwerkingsovereenkomst inzake milieu en duurzame ontwikkeling, enz. Al deze subsidiestromen zorgen ervoor dat het actieterrein van de stad verbreedt en de stad zich openstelt voor nieuwe meldtypes.

> 2.1.2.5. *Het volume aan meldingen en klachten*

Het volume of aantal meldingen is een volgende parameter. Het onderzoek levert indicaties op over het volume aan meldingen en klachten (op jaarbasis). De hoogste volumes situeren zich bij het wijkonderhoudsteam (meerder 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 continuïteitstaken krijgen we zicht op het aantal meldingen en opdrachten (dus breder dan meldingen) van het TOOD (zie figuur 2).

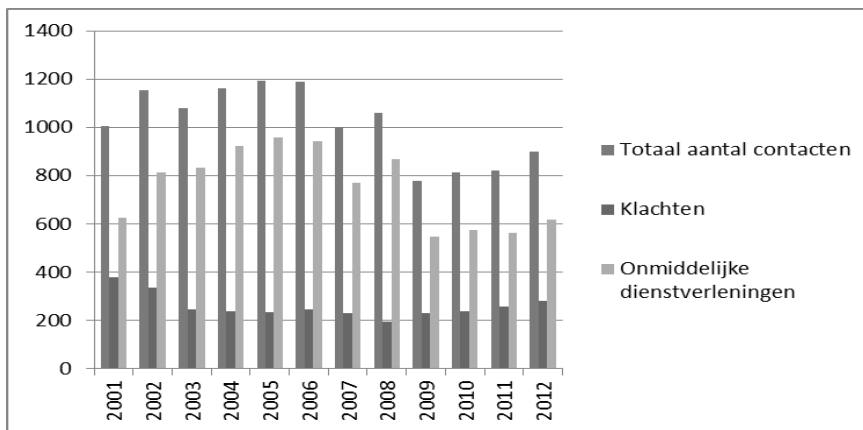


Figuur 2: Aantal meldingen en opdrachten van het TOOD (gebaseerd op de rapportage van de continuïteitstaken)

Voorzichtigheid bij de cijfers in de grafiek (figuur 2) is geboden: van een aantal maanden ontbreken cijfers. Voor die maanden brachten we het gemiddelde aantal meldingen en opdrachten van de laatste twaalf maanden in rekening (juli 2012-juni 2013). Het min of meer stabiel blijven van het aantal opdrachten en meldingen van het TOOD strookt niet met de perceptie van de geïnterviewde actoren. Bij meerdere geïnterviewden heerst een gevoel van een toenemend aantal meldingen. De oorzaak van de discrepantie tussen de cijfers en ‘dit gevoel’ is moeilijk te indiceren: het heeft mogelijks te maken met de invulling van het begrip ‘melding’ (en het onderscheid met andere opdrachten dat in figuur 2 niet wordt gemaakt), de

mogelijks evoluerende tijdsbesteding per melding, wijzigingen in het personeelsbestand (input - output), enz.

Bij de dienst wonen betreft het enkele tientallen meldingen van leegstand en verwaarlozing, onbewoonbaarheid en ongeschiktheid van woningen per jaar. Het aantal blijft stabiel. Bij de dienst milieu en landbouw betreft het een honderdtal meldingen klasse drie en een twintigtal meldingen van hinder die geregistreerd worden in het kader van de samenwerkings-overeenkomst met de Vlaamse overheid. Het meldpunt discriminatie telt enkele tientallen meldingen op jaarbasis. Het aantal stijgt licht. Het totale aantal klachten, geregistreerd door de ombudsman van de stad, maakte de laatste jaren een op- en neerwaartse beweging tussen de 200 en 400 klachten (zie figuur 3: de klachten hebben betrekken op de middelste balk per jaar).



Figuur 3: Het aantal klachten bij de ombudsman (gebaseerd op de analyse van de jaarverslagen van de ombudsman)¹⁴

> 2.1.2.6. De coördinatiemechanismen

We kunnen een onderscheid maken tussen meldingen die maatwerk vereisen en de meldingen die volgens een gestandaardiseerde procedure kunnen worden afgehandeld. Bij de dienst situationele preventie en het meldpunt discriminatie (en de types ‘hinderlijke inrichting’ en ‘velddelicten’ van de dienst milieu en landbouw) is er sprake van maatwerk. Medewerkers

¹⁴ In figuur 3 zijn niet enkel de klachten opgenomen maar ook de zogenaamde ‘onmiddellijke dienstverleningen’ en ‘het totaal aantal contacten’ als de som van het aantal klachten en onmiddellijke dienstverleningen. Onmiddellijke dienstverleningen hebben betrekking op vragen, meldingen, enz. van burgers ten aanzien van de ombudsman (zie infra).

interageren tijdens de behandeling met andere diensten of medewerkers over de aard van de melding, de actie die vereist en mogelijk is, de opportuniteit van de dienst om actie te ondernemen enz. Het neutraliseren van een melding vergt vaak specifieke oplossingen en steunt meer op informele afstemming als coördinatiemechanisme.

Bij andere meldtypes is dat minder het geval. De meldprocessen onder bevoegdheid van de dienst wonen en bepaalde meldprocessen van de dienst milieu en landbouw hebben een sterk juridisch karakter (stedelijke en centrale regelgeving). Dat zorgt voor een meer voorspelbare afhandeling. Het coördinatiemechanisme bij de afhandeling is meer gericht op standaardisatie van werkprocessen. Voorwaarden worden afgetoetst, de volledigheid van een melding wordt gescreeend, regels worden toegepast enz. De meldingen leiden tot een registratie in een register, inventaris of databank, een verklaring van de stad ten aanzien van de melder of een besluit van het college.

> *2.1.2.7. De verwevenheid van de verschillende stedelijke rollen in het meldsysteem*

Het meldsysteem verenigt meerdere stedelijke rollen: de rol van dienstverlener, de rol van handhaver en regeltoepasser, de politieke rol, enz. (zie: Hiemstra, *ibid.*). Bij de behandeling van meldingen gerelateerd aan het openbaar domein treedt de stad op als een dienstverlener: de stad levert een dienst af in de vorm van een herstelling aan het openbaar domein of sluit een huis aan op het rioleringsnet. Dat vormt een extra argument om te focussen op de meldingen over het openbaar domein. Wij zijn immers geïnteresseerd in de relatie tussen ICT en de stedelijke rol van individuele dienstverlener. Bij andere meldingstypes treedt de stad op als handhaver of regeltoepasser. Bij een melding van leegstand toetst de dienst wonen de melding af aan een aantal criteria zodoende te bepalen of een heffing aan de orde is.

Het vervullen van meerdere rollen onderscheidt de steden van private ondernemingen en genereert het risico op spanningen tussen de verschillende rollen. In een regelgerichte organisatie is er geen uitzondering op de regel mogelijk. Dat kan de klantvriendelijkheid van de stad in de hoedanigheid van individuele dienstverlener in het gedrang brengen. Het streven naar een tevreden 'klant' is niet eenvoudig, gegeven de verschillende rollen van de stedelijke overheid (zie ook: Hoogwout, *ibid.*: 34).

	Cluster openbaar domein	Cluster discriminatie en sociale overlast	Cluster milieu en wonen	Cluster klachten
Bevoegde diensten, teams en departementen	DEPSI (stedelijke infrastructuur) - uitvoeringsdienst: Team verkeerssignalisatie Team onderhoud openbaar domein Team wijkonderhoud	DEPSA (samenleving) - dienst diversiteit: Meldpunt discriminatie DEPSA - dienst preventie en veiligheid: Entiteit situationele veiligheid	DEPSO (stedelijke ontwikkeling): Dienst wonen Dienst milieu en landbouw	Ombudsman
Het object van de melding	- Meldingen gerelateerd aan schade aan verkeersborden, verkeerssignalisatie en wegmarkeringen - Meldingen gerelateerd aan herstellingen van wegen, rioleringen, enz. - Meldingen gerelateerd aan groenonderhoud, sluikstorten, zwerfvuil, verstopte rioolputjes, enz.	- Meldingen van discriminatie - Burenruzies, geluidshinder, geurhinder, graffiti, openbare netheid, storend gedrag in de buurt, verkeersoverlast, vuurwerk, bommetjes, wild-geplakte affiches	- Meldingen van verwaarlozing en / of leegstand - Meldingen van onbewoonbaarheid en / of ongeschiktheid - Meldingen inrichtingen klasse drie - Meldingen of klachten van hinder (milieu, geur, geluid, enz.) - Meldingen / klachten in verband met vrije veld delicten	- Externe burgerklachten - Eerstelijnsklachten - Tweedelijnsklachten - Beleidsklachten (voor de kabinetten, schepenen en burgemeester)

	Cluster openbaar domein	Cluster discriminatie en sociale overlast	Cluster milieu en wonen	Cluster klachten
Het volume aan meldingen	Meerdere duizenden	Discriminatie: < 100 Situatieve veiligheid: 100+	Wonen: enkele tientallen Milieu: hinderlijke inrichting: +/- 20 klasse drie: +/- 100	Klachten: 200-400
Het interbestuurlijke karakter	Beperkt: niet op het niveau van operationele beheersmatige inrichting	Matig op beleidsmatige prioritering Matig op beheersmatige inrichting (groter: discriminatiemeldpunt)	Groot: wetgevende kaders die doorwerken tot op het operationele beheersmatige niveau	Groot op 'strategisch niveau': aanzet tot lijndenken vanuit Gemeentedecreet
Coördinatie-mechanismen	Gestandaardiseerde processen tijdens administratieve opvolging, behandeling en aansturing van het terrein	Informele afstemming tijdens de behandeling is dominant	Gestandaardiseerde processen Informele afstemming (hinderlijke inrichtingen)	Gestandaardiseerde processen (procedure klachtenbehandeling) Informele afstemming tijdens de afhandeling
Rollen van de stedelijke overheid	De stad is voornamelijk een individuele dienstverlener.	De stad is handhaver, collectieve dienstverlener en individuele dienstverlener.	De stad is voornamelijk een regeltoepasser of handhaver.	De stad is voornamelijk een individuele dienstverlener.

Tabel 2: Het breedteperspectief

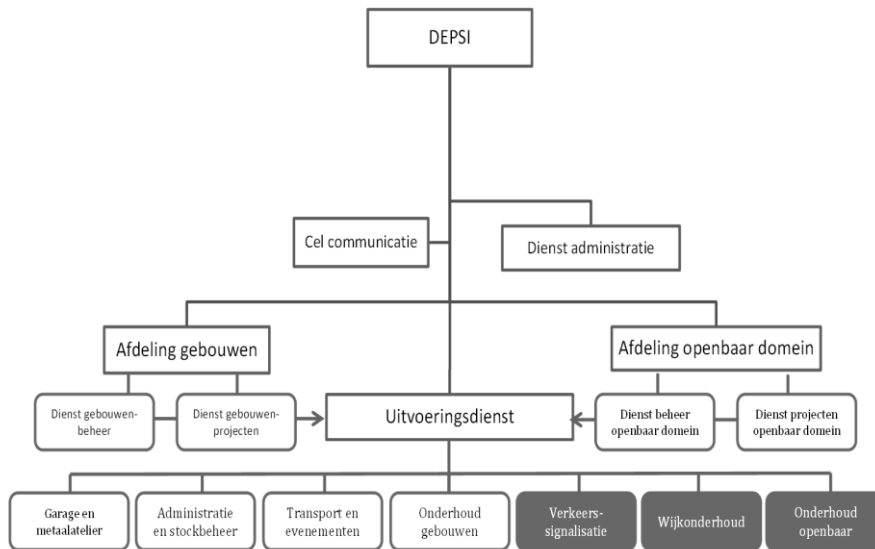
> **2.2. Het diepteperspectief: de focus op de meldprocessen
gerelateerd aan het openbaar domein**

In de onderstaande paragrafen beschrijven we de proces- en de ICT-inrichting van het wijkonderhoudsteam (WOT), het team onderhoud openbaar domein (TOOD) en het team verkeerssignalisatie. Deze teams zijn de uitvoerende spil in het beheer en onderhoud van het openbaar domein (zie figuur 4).

> **2.2.1. *De uitvoeringsteams gesitueerd binnen het stedelijke organogram***

Het beheer en onderhoud van het stedelijke openbaar domein en patrimonium is een taak van de verschillende teams die deel uitmaken van de uitvoeringsdienst van het departement stedelijke infrastructuur (DEPSI). We focussen op het team verkeerssignalisatie, het team onderhoud openbaar domein en het team wijkonderhoud. Het team administratie en stockbeheer namen we deels op in onze focus omdat de administratieve krachten van alle teams formeel opgenomen zijn in dit team. Maar, in de praktijk werken ze voor één of twee teams, waaronder het WOT, het TOOD of het team Verkeerssignalisatie.

Het departement stedelijke infrastructuur is één van de zes departementen van de stad. Binnen het departement zijn er twee afdelingen: de afdeling gebouwen en de afdeling openbaar domein. Naast beide afdelingen is er de uitvoeringsdienst. De uitvoeringsdienst omvat de teams: zij zijn op het terrein bezig met het uitvoeren van herstellingen, het onderhoud van de gebouwen en het openbaar domein, het nakijken en plaatsen van verkeerssignalisatie, enz. De afdelingen richten zich op dezelfde materie ('openbaar domein' en 'gebouwen') maar vanuit de invalshoek van een "beheerder": het uitzetten van de beleidslijnen, de grotere aanbestedingen, de investeringsprojecten, enz. De dienst gebouwenbeheer is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de uitvoering van werken wanneer het aanpassingswerken van een kleine schaal zijn, terwijl de afdeling gebouwen verantwoordelijk is voor de opvolging en uitvoering van nieuwe projecten en voor het beheer van onderhoudscontracten.



Figuur 4: Organogram van het departement stedelijke infrastructuur

> 2.2.1.1. *Het team verkeerssignalisatie*

Dit team is opgericht in 2009 na een periode waarin het beheer van de verkeerssignalisatie was uitbesteed aan private firma's. Het team telt negen personeelsleden: één teamchef, een administratieve medewerkster, een ploegbaas en zes technici. De oprichting van het team kwam er na een politieke evaluatie van de verkeerssignalisatie-infrastructuur. Daaruit bleek dat het beheer administratief inefficiënt was en dat de signalisatie op het terrein niet voldeed aan bepaalde kwaliteitsmaatstaven: teveel borden stonden scheef of waren verkleurd. Wij focussen op de meldingen van burgers over situaties gerelateerd aan de verkeerssignalisatie. Het aantal meldingen bedraagt ongeveer 1400 op jaarbasis en heeft onder meer betrekking op studenten die borden hebben meegenomen, meldingen van scheve verkeersborden of beschadigde signalisatie ten gevolge van een ongeval.

> 2.2.1.2. *Het team onderhoud openbaar domein*

Dit team voert wegen- en rioleringswerken uit. Het zijn de “grondwerkers” die bestratingen open breken en herstellingen doorvoeren. Er zijn een

dertigtal medewerkers in dienst. Het TOOD is niet verantwoordelijk voor het aanleggen van grote nieuwe infrastructuur, maar legt wel nieuwe infrastructuur aan die beperkt is in omvang. Het beheer van de rioleringen is in tegenstelling tot andere steden en gemeenten een taak in beheer van de stad.

Een deel van het takenpakket van het TOOD is uitbesteed aan externe partners. Er is een contract met een aannemer voor gietasfaltwerken met vloeibaar asfalt. De dienst kan een deel van het werk inplannen. Het grootste deel is echter onvoorspelbaar. Geplande werken zijn bijvoorbeeld de aansluiting van huizen op het rioleringsnet die door een burger zijn aangevraagd. De niet geplande component heeft betrekking op gemelde schadegevallen; bijvoorbeeld: putten in de wegen of kapotte rioleringen. Deze meldingen vormen onze focus bij dit team.

> 2.2.1.3. *Het team wijkonderhoud*

Dit team ontstond in 2008. Er werken 90 medewerkers bij het WOT. Het WOT is verantwoordelijk voor het groenonderhoud; bijvoorbeeld: onkruid verwijderen, en alle reinigingswerken; bijvoorbeeld: ledigen van rioolkolken in de stad. Vandaag is ongeveer één derde van de taken geprivatiseerd en één derde getransfereerd naar een sociaal tewerkstellingstraject. Dat betreft het grotere onderhoud zoals het maaien van bermen. Momenteel duikt de piste van verdere privatiseringen op voor het WOT.

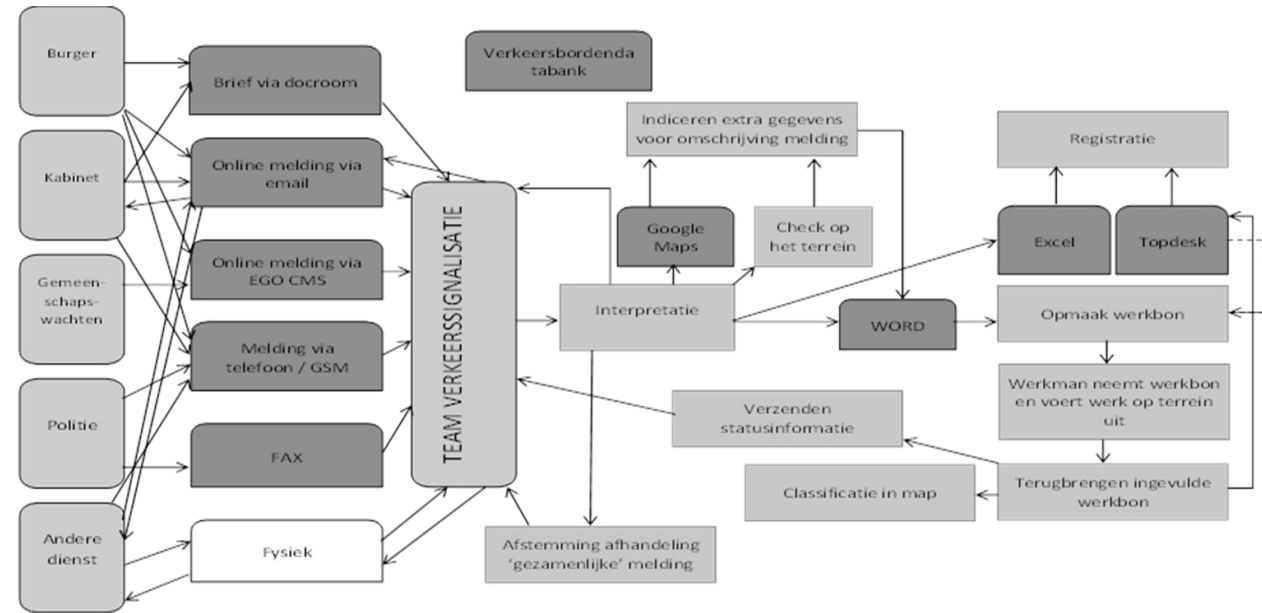
Het WOT integreert de groendienst, de reinigingsdienst en de klusjesmannen. De groen- en reinigingsdienst waren afzonderlijke diensten: de groendienst viel onder de milieudienst en de reinigingsdienst was onderdeel van het DEPSI. De klusjesmannen werden aangestuurd door de wijk- en dorpshuizen. De afstemming van taken en bevoegdheden tussen de reinigingsdienst en de groendienst was niet optimaal; bijvoorbeeld: wanneer de groendienst afval op groenperken aantrof, ruimden zij dit niet op maar werd dit als een taak beschouwd van de reinigingsdienst. De medewerkers van het nieuwe WOT werden ingedeeld in acht sectoren met een ploegbaas. Het WOT is verantwoordelijk voor de afhandeling van verschillende meldingstypes. De meest voorkomende betreffen de meldingen van sluikstorten en zwerfvuil, meldingen voor het ledigen van putjes en het snoeien van bomen.

> 2.2.2. *Procesanalyse*

In de volgende paragrafen bestuderen we de meldprocessen waarbij deze diensten optreden als behandelaar. We delen de processen op in meerdere componenten. Per component introduceren we de evaluaties over deze

procescomponent. Figuur 5 illustreert de verschillende componenten (exclusief: rapportage), gekoppeld aan het team verkeerssignalisatie.

- De intake (linkerzijde van figuur 5): deze component heeft betrekking op de interactie tussen de melder en de medewerkers en diensten van de stad.
- De dispatching (linkerzijde van figuur 5): deze component heeft betrekking op de route die de melding aflegt alvorens bij het / de bevoegde team(s) te belanden.
- De interpretatie (centraal in figuur 5) : deze component heeft betrekking op de interpretatie van de melding door medewerkers teneinde een inschatting te maken van de acties die een melding vereist.
- De behandeling (rechterzijde van figuur 5): deze component verwijst naar alle acties die de teams ondernemen om de gemelde situatie te neutraliseren. Het betreft acties op het terrein zelf maar ook de administratieve behandeling in de teams.
- De opvolging en het communiceren van statussen (rechterzijde van figuur 5): deze component verwijst naar de feedback die de teams geven aan de burger of andere medewerkers in de organisatie.
- De rapportage (niet opgenomen in figuur 5): deze laatste component heeft betrekking op hoe de teams rapporteren over de afhandeling van het geleverde werk naar ambtelijke en politieke leiders.



Figuur 5: De verschillende procescomponenten toegepast op het team verkeerssignalisatie (voorbeeld geïdentificeerd door de onderzoekers op basis van de observaties en de interviews)

> 2.2.2.1. De intake

Een brede en diepe kanalenmix

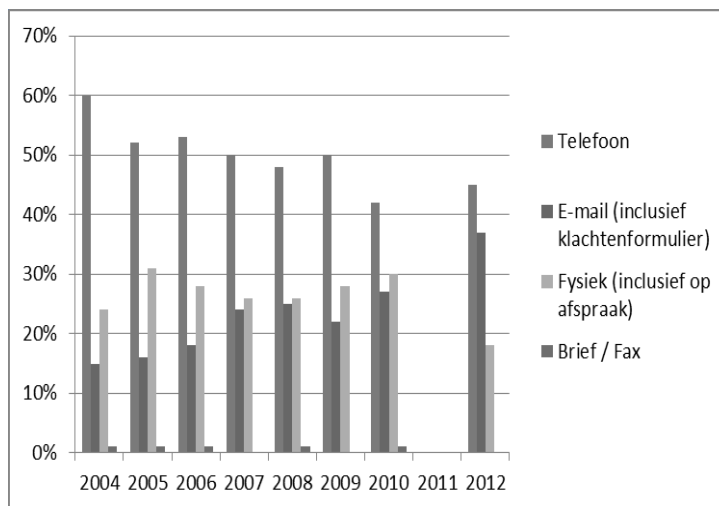
Het meldsysteem kenmerkt zich door een brede kanalenmix: er zijn verschillende types van kanalen. We kunnen ook spreken van een ‘diepe kanalenmix’: per kanaal zijn er verschillende mogelijkheden om een melding te maken. Ook op het vlak van de online dienstverlening zien we verschillende mogelijkheden: burgers melden problemen en situaties via de meldkaart ‘openbaar domein’ maar ook via de meldkaart sociale overlast’ of het algemene vragenformulier. Figuur 6 schetst de kanalenmix.



Figuur 6: Schematische voorstelling van de kanalen (gebaseerd op de observaties en de interviews)

De kanalenmix is een dynamisch gegeven: de stad ontwikkelt nieuwe kanalen maar de rol van andere kanalen neemt af. De ingebruikname van tablets bij de gemeenschapswachten zorgt bijvoorbeeld voor een nieuwe stroom aan meldingen. Bij de wijk- en dorpshuizen is het aantal meldingen van situaties gerelateerd aan het openbaar domein de laatste jaren afgenomen. Illustratief zijn de cijfers over de door burgers gebruikte kanalen om de ombudsman te contacteren. De cijfers zijn relevant voor onze analyse omdat de ombudsman, naast klachten, ook informatievragen en meldingen (‘onmiddellijke dienstverleningen’) ontvangt. Onderstaande

grafiek (figuur 7) heeft betrekking op deze onmiddellijke dienstverleningen en de evolutie in het kanalengebruik van de burger. De grafiek maakt duidelijk dat het belang van het online kanaal toeneemt en dat het telefonische kanaal het belangrijkste is. Het aantal onmiddellijke dienstverleningen per brief is beperkt. Het aantal onmiddellijke dienstverleningen aan het fysieke loket bedroeg in 2012 ongeveer 20 percent. In het 'jaarverslag 2011' hanteerde de ombudsman een andere indeling om het kanalengebruik te typeren en werd er geen specifiek overzicht opgenomen omtrent het kanalengebruik bij de onmiddellijke dienstverleningen.



Figuur 7: Onmiddellijke dienstverleningen t.a.v. de ombudsman, ingedeeld volgens kanalen (gebaseerd op de analyse van de jaarverslagen van de ombudsman)

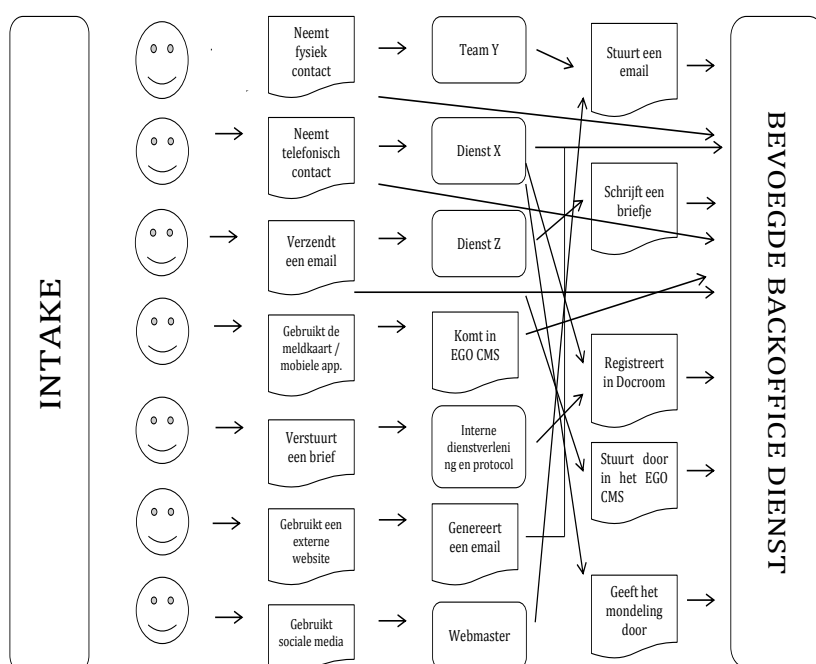
De geïnterviewde medewerkers deden een aantal uitspraken over het wijzigende kanalengebruik. Overeenkomstig zijn de populariteit van de kanalen 'e-mail' en 'telefoon' en het beperkte aantal meldingen per brief. De populariteit van het kanaal 'website' (de meldkaarten) en 'fax' varieert volgens de geïnterviewden. Op het niveau van de organisatie kunnen we stellen dat het gebruik van de online dienstverlening toeneemt. Een interne analyse toont aan dat er in 2011 een stijging was met 925 online transacties of 18 percent ten opzichte van 2010. Van de 6141 transacties zijn er 2931 meldingen, vragen, inschrijvingen en klachten.

“Je zou eens het percentage moeten bekijken dat via het EGO [e-loket of de website] binnenkomt. Dat is niet zoveel, dacht ik. Onder de tien percent.”

“Het is wel zo dat dat de voorbije jaren enorm is gestegen. Het is pas in 2011 dat het boven de helft is. Dat heeft toch ook te maken met dat webformulier. Dat wordt zeer veel gebruikt.”

Een interorganisatorische frontoffice

De brede en diepe kanalenmix zorgt, in combinatie met een melder die moeilijk de weg vindt naar de juiste dienst of frontoffice, voor een gediversifieerd patroon van interacties tussen de melder en de stad (zie figuur 8).



Figuur 8: De dispatching van meldingen (voorbeelden geïdentificeerd door de onderzoekers op basis van de observaties en de interviews)

De diversiteit aan meldstromen neemt nog 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. De stad vervult een frontofficefunctie namens andere organisaties. Voorbeelden zijn de dispatching van meldingen naar Eandis, PIDPA, enz.

“[...] want als er problemen zijn met de waterleiding bellen de mensen ook naar ons terwijl we automatisch weten dat dat voor PIDPA is. Het is niet de bedoeling dat wij zeggen: “we kunnen u niet helpen”.”

De stad leverde inspanningen om de frontoffice te integreren; bijvoorbeeld: door het concentreren van de verschillende linken naar meldpunten op één pagina op de website en de ingebruikname van de 0800-lijn. De ingebruikname van het gratis meldnummer is een voorbeeld van hoe elementen van het nieuwe dienstverleningsdenken worden geïncorporeerd in de structuur van de organisatie: de meldpuntmedewerkers moesten optreden als intakeactoren voor een brede set van meldingen over het openbare domein. Maar, deze geïntegreerde functie is doorheen de tijd teruggeschroefd. Vandaag is het meldpunt een gedeeld telefoonnummer tussen de verschillende uitvoeringsteams dat bemand wordt door specialisten van de verschillende teams die zowel front- als backofficewerk verrichten.

Weinig kanaalsturing

De mate waarin de burger van een kale reis terugkeert, meteen zijn melding kan initiëren of doorverwezen wordt naar een andere dienst of loket, is afhankelijk van de manieren van werken binnen de diensten. In Mechelen merken we bij de bestudeerde diensten een cultuur op die gericht is op het helpen van de burger: de diensten geven in vele gevallen contactgegevens van andere diensten en organisaties, registreren en spelen de melding door naar de bevoegde instanties of proberen de burger op één of andere manier te helpen (zie ook infra), zonder hem / haar met lege handen naar huis te sturen.

In het nieuwe reglement voor de klachtenbehandeling zien we aanzetten om de burger meer te sturen in zijn kanalenkeuze; bijvoorbeeld: door de melder aan een fysiek loket attent te maken op het bestaan van de online meldformulieren. Maar, dat zorgt er (voorlopig) niet voor dat alle diensten, in het geval van een verkeerd verbonden telefonische melder, de melder systematisch doorverwijzen naar de website. Dat leert ons veel over de invulling die klantvriendelijkheid krijgt op de werkvloer: de melder of klager is zelden of nooit aan het verkeerde adres en moet, waar hij / zij ook terecht komt in de organisatie, geholpen en niet doorverwezen worden naar de website. Dat lijkt volgens het onderzoek de dominante manier van

werken. Dat wordt ook onderbouwd door onze vaststelling dat verschillende medewerkers gekant zijn tegen een potentiële inperking van de kanaalkeuze van de burger.

“Ik zou dat absoluut afraden omdat mijn standpunt is: leg de drempel zo laag mogelijk. Laat zoveel mogelijk mensen met een klacht komen en geef hen de vrijheid om dat te doen hoe ze dat willen.”

Verskillende systemen ondersteunen de interactie tussen burger en stad

De kanaalkeuze determineert de systemen waarin de gegevens van de melding worden geregistreerd, welke gegevens worden geregistreerd en opgevraagd en hoe de gegevensoverdracht in het proces wordt gestructureerd. We identificeren de volgende systemen die een rol (kunnen) spelen (zie ook figuur 8 en tabel 4):

- Telefonisch of aan het fysiek loket: burgers melden situaties fysiek of telefonisch aan (de loketten van) de diensten, wijk- en dorpshuizen, onthaal- en infodiensten, enz. De medewerkers van deze diensten hanteren verschillende media om deze meldingen of klachten over te maken aan de diensten of om de melder door te verbinden met de diensten; bijvoorbeeld: via briefjes, e-mail, via mondelinge communicatie of telefonisch.
- Online meldkaarten op de stedelijke website, de mobiele *smart phone* toepassing ‘Verbeter je buurt’ en de tablets van de gemeenschapswachten: de burger kan meldingen over het openbaar domein maken via meerdere online webformulieren op de stedelijke website (‘openbaar domein’, ‘overlast’, het algemeen vragenformulier, enz.). De gegevens worden elektronisch naar de diensten verstuurd via e-mail en belanden in het EGO CMS (zie bijlage 1). Ook de gemeenschapswachten gebruiken dit systeem en ook de *smart phone* toepassing is aangesloten op dit systeem.
- Online meldkaarten op andere stedelijke websites: naast de meldformulieren op de website van de stad zijn er online interactiemogelijkheden via andere websites: bijvoorbeeld: het meldpunt ‘fietsen’ of het meldpunt ‘wegen’ van het Agentschap Wegen en Verkeer. Deze meldpunten genereren e-mails die terecht komen bij de diensten, c.q. onthaal en info die ze vervolgens doorstuurt naar de bevoegde teams.
- Twitteraccount en de stedelijke facebookpagina: via deze sociale media kan de burger meldingen maken en klachten formuleren. De webmaster (of dienst communicatie) dispatcht deze informatiestromen via e-mail naar de bevoegde diensten.

- E-mail: burgers maken heel wat meldingen via e-mail. Deze e-mails belanden in verschillende accounts over de stad. De medewerkers forwarden deze e-mails of laden ze soms op in Docroom (zie bijlage 1).
- Papieren: burgers sturen een beperkt aantal meldingen via post. Dat kan via afgifte aan een frontoffice van een dienst of via verzending naar het algemene postadres van de stad. De post wordt centraal (interne dienstverlening en protocol) en decentraal (de diensten) ingescand en gekoppeld aan een product in Docroom voor de dispatching naar een dienst (zie bijlage 1).

Evaluaties

We clusteren de evaluaties steeds in tabellen. Tabel 3 vat de evaluaties samen die betrekking hebben op de procescomponent 'intake'. Het betreft evaluaties van de stedelijke actoren. Bemerk dat er positieve en negatieve beschouwingen per geëvalueerde procescomponent zijn en de evaluaties ook wijzen op interne verdeeldheid; bijvoorbeeld: de brede kanalenmix wordt door sommige actoren als positief ervaren, maar door andere actoren als negatief.

Positieve beschouwingen	Negatieve beschouwingen
- De kanalenmix is breed en verbreedt. We slagen erin om de burger aan te moedigen om meer meldingen te maken. - De diepe kanalenmix is positief voor de burger: het is belangrijk dat we de burger met elke melding helpen, ongeacht waar hij die maakt. - Kanaalsturing is in de praktijk zeer beperkt en dat is goed. Anders zouden we de melddrempel verhogen.	- De brede en diepe kanalenmix bedreigt de klantvriendelijkheid. De melder komt op plaatsen terecht in de organisatie waar hij niet kan geholpen worden met zijn melding en moet worden doorverwezen. - Onze frontoffice is nog onvoldoende klantgericht ingericht. Er zijn bijvoorbeeld nog teveel verschillende openingsuren en loketten op verschillende locaties. Het is voor de burger nog moeilijk om snel het juiste meldformulier op de website te vinden. - De kanalenmix evolueert ondoordacht. We missen een goede visie omtrent welke kanalen we voor welke meldingen en producten gaan inzetten. - De intake gebeurt via te veel verschillende systemen. We krijgen e-mails, meldingen in het EGO CMS, in Docroom, op papier, via mondelinge overdracht. Dat werkt negatief door op onze efficiëntie: we moeten in te veel systemen aan de slag.

Tabel 3: Evaluaties gerelateerd aan de procescomponent 'intake'

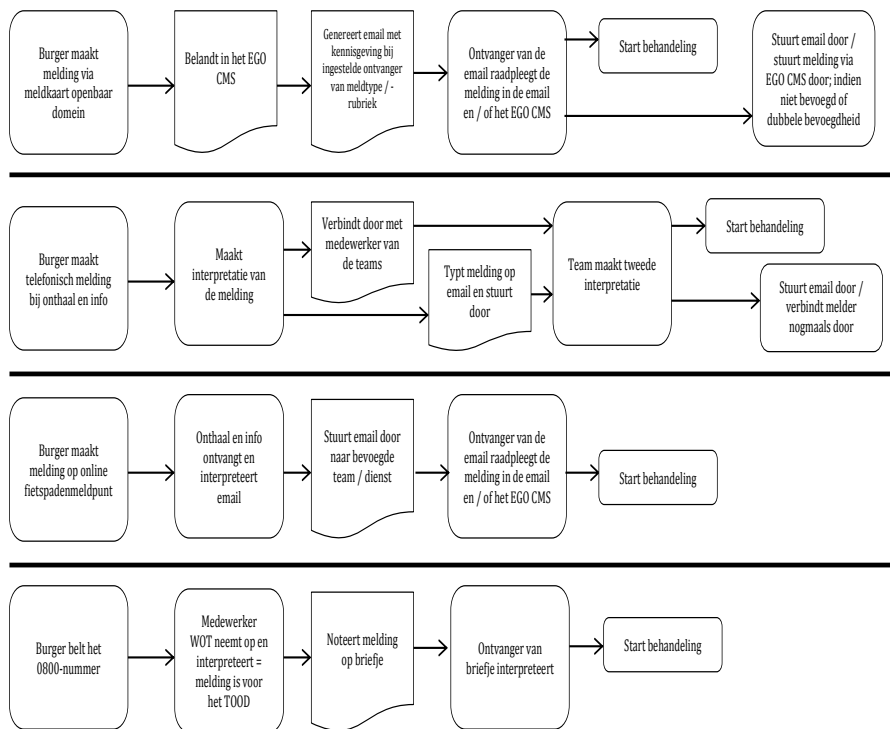
Kanaal	Actoren mogelijks betrokken bij de intake	Aard van de gegevensoverdracht	Kenmerken van de gegevensoverdracht
Fysiek	Divers: - Organisatiebreed: onthaal en info, gemeenschapswachters, balie Huis van de Mechelaar - Dienst- of teamoverschrijdend: loketten van de uitvoeringsdienst - Teamgebonden: loket van het team WOT, TOOD of verkeerssignalisatie - Wijkgebonden: loket van een wijk- of dorps huis - Extern aan de organisatie: politie	Mondelinge gegevens-overdracht	- de melder bepaalt welke gegevens worden overgemaakt - de intakeactor vraagt eventueel bijkomende informatie (al of na niet dispatching)
Telefonisch	Divers: - Organisatiebreed: onthaal en info - Dienst- of teamoverschrijdend: 0800-nummer - Teamgebonden: teamnummer (incl. faxnummer) - Wijkgebonden: telefoon wijk- of dorps huis - Extern aan de organisatie: telefoonnummer van de politie	Mondelinge gegevens-overdracht	- de melder bepaalt welke gegevens worden overgemaakt - de intakeactor vraagt eventueel bijkomende informatie (al of na niet dispatching)
E-mail	Divers: - Organisatiebreed: stadsbestuur@mechelen.be, onthaal@mechelen.be, enz. - Dienst- of teamoverschrijdend: onderhoudopenbaardomein@mechelen.be - Teamgebonden: verkeerssignalisatie@mechelen.be - Wijkgebonden: wijkhuis.nekkerspoel@mechelen.be - Extern aan de organisatie: e-mailadres van de politie	Digitale gegevensoverdracht: e-mailsysteem	- de melder bepaalt welke gegevens worden overgemaakt - de intakeactor vraagt eventueel bijkomende informatie (al of na niet dispatching)
Sociale media	Webmaster	Digitale gegevensoverdracht	- de melder bepaalt welke gegevens worden overgemaakt - de intakeactor vraagt eventueel bijkomende informatie (al of na niet dispatching)

Kanaal	Actoren mogelijk betrokken bij de intake	Aard van de gegevensoverdracht	Kenmerken van de gegevensoverdracht
Mobiele applicatie	Afhankelijk van de geprogrammeerde dispatching komt de melding terecht bij het WOT, TOOD, enz.	Digitale gegevensoverdracht via het EGO CMS	- aantal verplichte gegevensvelden - de melder bepaalt ten dele welke gegevens hij overmaakt - de intakeactor vraagt eventueel bijkomende informatie (al of na niet dispatching)
Brief	Dienst interne dienstverlening en protocol of decentraal bij de diensten	Digitale (scan inkomende post in Docroom) en manuele gegevensoverdracht (fysieke verspreiding van de post)	- de melder bepaalt welke gegevens worden overgemaakt - de intakeactor vraagt eventueel bijkomende informatie (na dispatching, zie infra)

Tabel 4: De intake naargelang de kanalen, intakeactoren, de aard en de kenmerken van de gegevensoverdracht

> 2.2.2.2. Dispatching

De dispatching heeft betrekking op de route die de melding of klacht aflegt alvorens bij de bevoegde dienst(en) of het / de bevoegde team(s) te belanden. Figuur 8 en 9 illustreren de dispatchingstromen. We stellen, in algemene zin, dat het parcours dat een melding aflegt na de intake tot aan het bevoegde backofficeteam niet eenduidig te omschrijven is: het aantal betrokken actoren varieert en verschillende dispatchsystemen en media spelen een rol.



Figuur 9: Illustraties van de procescomponent ‘Dispatching’ (voorbeelden geïdentificeerd door de onderzoekers op basis van de observaties en de interviews)

Toenemende digitale dispatching van meldingen

De stad heeft met de ontwikkeling van een aantal nieuwe online meldkaarten, de tablets voor de gemeenschapswachten en de mobiele toepassing 'Verbeter je buurt' ingezet op een efficiënte en effectieve dispatching door automatische determinatie- en dispatchprocessen aan deze kanalen te koppelen. Dat zorgt er voor dat meldingen via de online meldkaarten automatisch (zouden moeten) belanden bij de bevoegde diensten. Het toenemend gebruik van deze kanalen zal de efficiëntie en effectiviteit ten goede komen: er is geen menselijke interface meer nodig om de online gemaakte melding te interpreteren en dispatchen.

Maar, de evaluaties wijzen erop dat deze automatische dispatchprocessen niet altijd optimaal functioneren (zie infra). Een snelle automatische dispatching is afhankelijk van de wijze waarop de melder deze online intakemogelijkheden gebruikt, maar we zien bijvoorbeeld dat burgers meldingen maken via het algemene vragenformulier op de website. Deze meldingen belanden automatisch bij onthaal en info en niet bij de bevoegde uitvoeringsteams. Er moet daardoor opnieuw worden doorgestuurd. De correcte programmatie van de automatische determinatie en dispatching lijkt voor verbetering vatbaar. We stellen vast dat de online gemaakte meldingen een weg langs meerdere stedelijke actoren afleggen vooraleer bij de bevoegde backoffice terecht te komen.

Het EGO CMS (zie bijlage 1, figuur 8 en 9) speelt een belangrijke rol bij de dispatching van de meldingen gemaakt via de website, de mobiele toepassing 'Verbeter je buurt' en de tablets van de gemeenschapswachten. Al deze meldingen komen terecht in het EGO CMS waar ze door de medewerkers kunnen geconsulteerd worden: de medewerkers krijgen een e-mail met de meldingsgegevens en een link naar de melding in het EGO CMS. De medewerkers kunnen er voor kiezen om de e-mail met de link naar het EGO CMS door te sturen of om in het EGO CMS zelf de melding te forwarden naar (een) andere dienst(en). Afhankelijk van dienst tot dienst zijn er sterke verschillen met betrekking tot het gebruik van dit systeem (zie infra). We moeten ook een onderscheid maken tussen de meldkaarten op de website van de stad en de meldkaarten buiten de organisatie; bijvoorbeeld: het fietspadenmeldpunt. Deze laatste meldingen komen niet in het EGO CMS terecht maar genereren een e-mail naar onthaal en info die de e-mails doorstuurt naar de bevoegde diensten.

Meldingen via brief in het interne postregistratiesysteem

Een beperkt aantal meldingen belanden per brief bij de stad. De dispatching van de inkomende post naar de diensten is gedigitaliseerd via Docroom (zie bijlage 1). De dienst interne dienstverlening en protocol is verantwoordelijk voor deze dispatching. De intensiteit van het gebruik van Docroom binnen de teams voor de behandeling van meldingen is afhankelijk van het aantal

meldingen per brief en dat aantal is in de bestudeerde uitvoeringsteams laag. Het systeem speelt een marginale rol voor de dispatching van de bestudeerde meldingen. Dit systeem zou de efficiëntie en effectiviteit van de dispatching ten goede moeten komen: brieven worden sneller bedeed en de kans dat ze verloren gaan, is gereduceerd. Maar, er zijn negatieve evaluaties over de werking en meerwaarde van dit systeem (zie de evaluaties). Meerdere actoren wijzen er bijvoorbeeld op dat de toewijzing van meldingen in het systeem aan een bepaalde dienst niet steeds correct is en dat brieven soms in het systeem onbehandeld blijven zitten.

“Die [bestuurlijk beheer] weten dat soms niet en die sturen dat naar een andere dienst. En wij zijn bij uitstek de dienst. Ze redeneren: ‘Ja, maar het ligt in een dorp, dus het is wijk- en dorpszaken’. Dat merken wij soms.”

Docroom vervult ook een functie in relatie tot andere inkomende informatiestromen. De dienstnota 003/12 stipuleert dat bepaalde e-mails en faxen (naast inkomende brieven) in Docroom moeten geregistreerd worden. Het is onduidelijk of (en welke) meldingen onder het toepassingsgebied van de interne dienstnota vallen. Voor de klachten is dit zeker het geval. In de dienstnota wordt niet expliciet verwezen naar het begrip ‘meldingen’ maar we merken wel een breed toepassingsgebied van inkomende briefwisseling op, die moet worden geregistreerd. De onderstaande citaten zijn overgenomen uit de dienstnota.

“Alle stukken die aanleiding geven tot een besluit van het college [...]”

“Alle stukken met beleidsmatige gevolgen [...]”

“Alle stukken met betrekking tot bestaande dossiers of die aanleiding kunnen geven tot een nieuw dossier.”

“Alle klachten (en felicitaties) met betrekking tot de werking van de diensten en alle klachten voor de ombudsman als briefwisseling moeten worden ingeschreven”

We stellen vast dat de mate waarin e-mails en inkomende faxen in Docroom worden geregistreerd varieert naargelang de verschillende diensten (breder dan de uitvoeringsteams). Het wisselende gebruik hangt samen met een aantal evaluaties omtrent de gebruiksvriendelijkheid en het gebruiksnut van dit systeem (zie de evaluaties). De onderstaande citaten verwijzen naar andere diensten dan de bestudeerde uitvoeringsteams.

“Elke vraag die erin zit naar een andere dienst toe of naar het college toe, wordt echt wel geregistreerd.”

“Als er hier een e-mail binnenkomt, ga ik die niet in Docroom zetten. Alhoewel dat zou moeten. Ik doe dat dus niet. Ik zet dat in mijn systeem.”

“Eigenlijk zouden we dat in Docroom moeten slepen, ik denk niet dat dat altijd gebeurt. Voor onze meldingen wel. Bijvoorbeeld als iemand een klacht via e-mail formuleert, dan steken wij dat in Docroom en dat wordt dan ook verwerkt omdat dat een dossier is voor ons.”

“Ik krijg soms klachten over brieven die niet beantwoord zijn en ik ga dan kijken in Docroom en dan blijken die al maanden in Docroom te zitten. Dus dat zijn dan diensten die dat niet bekijken of gebruiken.”

Overige kanalen

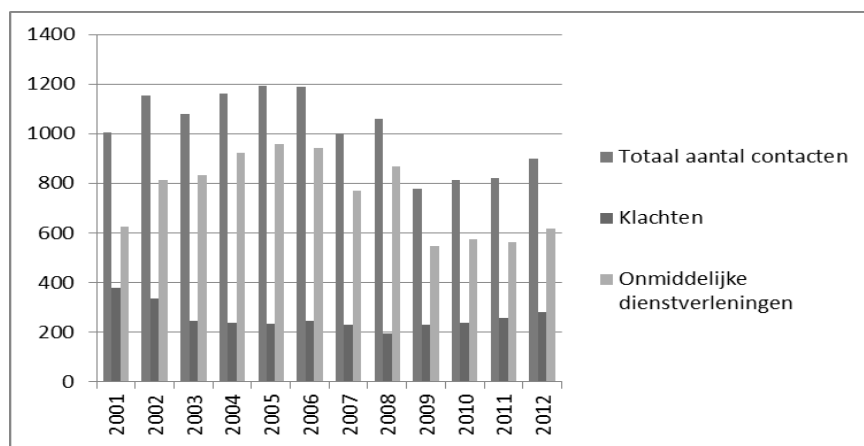
Burgers nemen vaak ook telefonisch contact op of wenden zich fysiek tot de onthaal- en infodiensten, een dorps- of wijkhuis, het kabinet van een schepen, de uitvoeringsteams enz. Al die diensten bepalen grotendeels zelf hoe zij meldingen, waarvoor zij niet optreden als behandelende entiteit, doorsturen naar de bevoegde diensten. Verschillende factoren werken daar op in: de drukte die op het moment van de melding heerst op de dienst, de aanwezigheid van personeel op de dienst, het ogenblikkelijk kunnen identificeren van de melding aan de bevoegde dienst, enz. We zien een diversiteit aan praktijken, gegroeid in de diensten en op het niveau van de individuele medewerkers (breder dan de uitvoeringsteams):

- Het forwarden van inkomende e-mails met meldingen naar de bevoegde dienst(en);
- Het forwarden van de e-mails die gegenereerd worden door de online meldkaarten op de website naar de bevoegde dienst(en);
- 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 van een telefonische of fysieke melding en het op papier doorgeven van de melding aan de bevoegde dienst(en);
- Het opladen van inkomende e-mails met meldingen in Docroom ter verzending naar de dienst bestuurlijk beheer (zie supra);

- Het uitprinten van meldingen via e-mail en het op papier bezorgen van de melding aan de bevoegde dienst(en);
- Enz.

Onvoorspelbare dispatchstromen

Het gebrek aan kennis bij de burger over de interne taakverdeling van de stad, zorgt voor een kluwen van duizenden manuele en digitale gegevensstromen doorheen de ganse organisatie. Heel wat diensten die geen verantwoordelijkheid dragen in de verwerking of afhandeling van meldingen, zijn toch betrokken bij de dispatching van die meldingen naar de bevoegde dienst. Merk bijvoorbeeld het aantal onmiddellijke dienstverleningen bij de ombudsman op (figuur 10): dat toont aan dat burgers de ombudsman contacteren voor zaken die niet onder de bevoegdheid van de ombudsman vallen.



Figuur 10: Verhouding tussen het aantal onmiddellijke dienstverleningen en klachten bij de ombudsman (gebaseerd op een analyse van de jaarverslagen van de ombudsman)

Voor de medewerkers is de taakverdeling onvoldoende duidelijk. Medewerkers met een jarenlange ervaring in de onthaal- en infodienst geven aan dat het niet altijd duidelijk is welke dienst voor een bepaalde melding (of vraag) bevoegd is. Dat genereert ook evaluaties omtrent de kwaliteit en correctheid van kennisbeheerssysteem (bijvoorbeeld: de 'wie doet wat' op het intranet), de wijze waarop de structuur en taakverdeling naar de burger wordt gecommuniceerd en de wijze waarop informatie omtrent de organisatie beschikbaar is op de website (zie de evaluaties). De

effectiviteit van de dispatching van inkomende meldingen naar de diensten is voor een belangrijk deel afhankelijk van informele systemen en werkrouines die de medewerkers hebben ontwikkeld om met deze problemen om te gaan.

“Wij hadden onlangs iemand die iets over een aansluiting op de riolering vroeg, maar het was een heel bizarre vraag. We wisten echt niet goed waarover het ging en we moesten eerst al ontcijferen wat hij bedoelde. En dan beginnen wij. We hebben een paar oud-collega’s op de dienst die veel connecties hebben in andere diensten en dan beginnen die rond te telefoneren en vragen ze: ‘Is dat voor u? Is dat voor u?’.”

“Maar, als ik die persoon aan de lijn krijg, dan vraag ik aan X: ‘X, luister, ik heb dat probleem’. ‘Y geef maar door’, zegt hij dan. Hoe hij het dan verder afhandelt weet ik niet, het kan zijn dat hij achteraf nog wel moet doorsturen naar de sluikstortcel van de politie.”

Evaluaties

Tabel 5 vat de evaluaties samen over de procescomponent ‘dispatching’.

Positieve beschouwingen	Negatieve beschouwingen
- De website en de meldkaarten op de website zorgen voor een efficiëntere dispatching: meldingen komen (sneller) bij het bevoegde team terecht	... over de geprogrammeerde determinaties gekoppeld aan de meldkaarten, mobiele toepassing en tablets van de gemeenschapswachten: - De automatische toewijzing van online meldingen aan de teams, zorgt er niet altijd voor dat de melding snel op de juiste plaats terecht komt: melders of de gemeenschapswachten duiden niet altijd de van toepassing zijnde rubriek op de online meldkaart aan. - De verschillende meldkaarten bevatten gelijkaardige rubriceringen van meldingen maar afhankelijk van de gebruikte meldkaart komen de meldingen onder dezelfde rubriek bij een andere dienst terecht. De determinatie is te algemeen ingesteld; bijvoorbeeld: de mobiele applicatie ‘Verbeter je buurt’ bevat te algemene rubrieken. - De gemeenschapswachten sturen meldingen door naar de teams die weinig waarde hebben. Bijvoorbeeld: meldingen van een vuilzak naast een vuilbak. Dat zijn situaties die geneutraliseerd worden door de vaste rondes van het WOT. Het zorgt voor een onnodig hoger aantal gegevensstromen. - De lijst van diensten in het EGO CMS is te beperkt waardoor niet alle meldingen in dit systeem via dit systeem kunnen geforward worden.

- Docroom laat beter toe om inkomende brieven en post op te volgen, om de efficiëntie van de dispatching te verhogen en de effectiviteit, c.q. juiste dispatching te optimaliseren. - Docroom is een goed systeem: het is beter dat we één uniform systeem hebben waarin alle inkomende post uniform wordt behandeld.	... over de rol, de gebruiksvriendelijkheid en het gebruiksnut van Docroom voor de procescomponent 'dispatching': - De efficiëntie en effectiviteit van de dispatching van inkomende post is er door Docroom op achteruit gegaan: brieven glippen door de mazen van het net. De productencatalogus in het systeem is niet up-to-date en laat een correcte toewijzing van brieven onvoldoende toe. - Het is onduidelijk hoe met het systeem moet gewerkt worden, het is een ingewikkeld systeem, het vraagt onnodig veel tijd, het werkt traag en omslachtig. De efficiëntie van de dispatching neemt daardoor amper toe. - Het systeem is onvoldoende optimaal geprogrammeerd: bij verlof van medewerkers blijft er onbehandelde post in het systeem achter.¹⁵ - Het opzoeken van stukken verloopt omslachtig: de zoekfuncties zijn te beperkt. - De toewijzing en dispatching van inkomende post in Docroom is tijdsintensief en omslachtig. De dispatching van de papieren poststukken gaat sneller dan de gedigitaliseerde post. ... over de doorwerking van de kanalenmix en frontofficestructuur op de procescomponent 'dispatching': - De brede en diepe kanalenmix zet druk op de efficiëntie en de effectiviteit van het meldsysteem. In de veelheid van diverse inkomende meldstromen, doen meldingen er (te) lang over om bij de bevoegde dienst te belanden of belanden ze soms niet bij de bevoegde dienst. - De effectiviteit wordt bedreigd door het verloren gaan van meldgegevens omwille van het gebruik van bepaalde media; bijvoorbeeld: briefjes. - Er zijn verschillende media in gebruik die de gegevensoverdracht tijdens de dispatching ondersteunen. Eén uniform systeem zou de efficiëntie ten goede komen. De teams moeten gegevens uit verschillende systemen bij elkaar brengen voor de behandeling van meldingen. Sommige gegevensdragers; bijvoorbeeld: briefjes, bedreigen de effectiviteit van het meldsysteem.
--	---

Tabel 5: Evaluaties gerelateerd aan de procescomponent 'dispatching'

¹⁵ Merk daarbij op dat er een delegatie is voorzien ten aanzien van de diensten om bij afwezigheid van een medewerker zijn / haar post naar een andere medewerker door te sturen. Deze evaluatie wijst er op dat er onvoldoende kennis is bij de diensten omtrent de mogelijkheden van het systeem.

> 2.2.2.3. *Interpretatie*

De procescomponent 'interpretatie' heeft betrekking op de handelingen van de medewerkers om tot een goede inschatting van de aard van de melding te komen en om de benodigde acties te identificeren. Figuur 11 illustreert deze procescomponent. We leren uit de analyse dat de interpretatie soms vlot en snel verloopt maar we zien ook dat de correcte inschatting van de aard van de melding en de te ondernemen acties soms problematisch is.

Verloop van de procescomponent 'interpretatie'

De administratieve medewerkers van de teams interpreteren de inkomende meldingsgegevens en stellen daarbij de volgende vragen:

- Betreft het een 'echte' melding? De analyse toont aan dat het soms over 'valse' meldingen gaat of 'grappenmakers'. Deze meldingen worden genegeerd.
- Valt de melding onder onze bevoegdheid? De meldingen die bij de uitvoeringsteams terecht komen vallen niet altijd onder de bevoegdheid van die teams (zie ook supra). Dat leidt tot onontvankelijkheidsverklaringen en nieuwe dispatchstromen.
- 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. Dit is in het merendeel van de meldingen geval.
 - 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 (zie figuur 5) (team verkeerssignalisatie), naar meer gegevens gezocht om een goed beeld te krijgen van de melding. Dit komt vaak voor. Na of voor het proces van extra informatie-inwinning wordt de melding voor behandeling geregistreerd. Indien ervoor, maakt de extra informatie-inwinning onderdeel uit van het behandelingsproces.
 - Er zijn onvoldoende gegevens, zelfs in die mate dat de teams geen enkele actie kunnen ondernemen om meer gegevens te vinden. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de melder geen (duidelijke of correcte) identificatiegegevens achterlaat, die gegevens na de dispatching niet beschikbaar zijn of wanneer de omschrijving van de melding (locatie, enz.) te vaag is zodat elke

indicering onmogelijk wordt. Er kan geen gevolg aan de melding worden gegeven. Dit is eerder uitzonderlijk.

“Geen telefoonnummer, geen adres, enz. Er wordt gewoon een straat genoemd, er wordt gewoon geschreven: ‘er staat een paal scheef’. Is dat dan een houten paal? Een Amsterdammer?”

“Soms staat op die meldingskaart gewoon ‘webmaster@mechelen.be’ en kan je die persoon niet contacteren want soms zijn het vage omschrijvingen en dan heb je meer info nodig om die persoon te bereiken.”

Een efficiënte en effectieve interpretatie staat onder druk

We zien bij meerdere meldprocessen onder de bevoegdheid van de uitvoeringsteams een informatiedeficit. Meerdere factoren werken daarop in. Ten eerste vloeit het informatiedeficit voort uit de wijze waarop de intake en dispatching van meldingen verlopen. Afhankelijk van waar de intake plaats vindt zal de interpretatie in mindere of meerdere mate problematisch zijn. Heel wat diensten die niet bevoegd zijn, willen de burger helpen door de intake ervan toch uit te voeren. Maar, die medewerkers hebben onvoldoende kennis over welke gegevens nodig zijn bij de bevoegde diensten. Dat werkt het informatiedeficit in de hand. We zien hoe de bevoegde backofficediensten zich ‘uit de slag proberen te trekken’ door bijvoorbeeld frontofficediensten bewust te maken van de nood aan een adequate informatieregistratie bij de intake van meldingen zodat zij altijd voldoende gegevens opvragen. Er is immers geen organisatiebreed systeem; bijvoorbeeld een checklist met relevante op te vragen parameters of een organisatiebrede toegang tot de registratietoepassing Topdesk (zie bijlage 1), die de interactie tussen de stad en de melder (‘we vragen de benodigde gegevens op’) ondersteunt en structureert. De ingebruikname van de *tablets* en de software op dat systeem zijn een voorbeeld van hoe systemen kunnen leiden tot een meer gestructureerde intake: het systeem begeleidt de intakeactor doorheen de registratie van de gegevens en biedt de mogelijkheid voor een meer complete registratie van de benodigde gegevens.

“Ik denk dat het voor een groot stuk wat ervaring is bij de collega’s. Het is daarom ook een beetje de bedoeling dat als wij een melding zouden ingeven in Topdesk, dat de vragen worden gesteld om meer informatie van de burger te krijgen. Voor ons is dat [vandaag] moeilijk. Gaat het over een riool? Enz. Ze hebben mij dat eens uitgelegd en dan moet je doorvragen of het hier- of daarover gaat.”

“Ik heb ook voor de mensen van dorp- en wijkzaken en de ombudsman eens een document opgesteld om hen duidelijk te maken wie wat doet binnen de uitvoeringsdienst want voor andere diensten is dat begrijpelijk moeilijk.”

Ten tweede werkt de vormgeving van de online meld-, klachtenformulieren en de mobiele applicatie ‘Verbeter je buurt’ door op het informatiedeficit. Burgers zijn niet verplicht om bepaalde gegevens door te geven. Dat zijn bewuste keuzes die kaderen in de strategie om de meldingsdrempel zo laag mogelijk te houden. Er zijn hierover verschillende zienswijzen. Een aantal medewerkers en politici vinden dat teveel gegevens opvragen potentiële melders zou afschrikken. De bevoegde backoffices vinden het belangrijk om de formulieren uit te breiden met meer verplicht in te vullen informatieelden. De discussie leeft op dit ogenblik in het debat over de verdere uitbreiding van de toepassing Topdesk (zie infra).

“Nu zijn het allemaal vrije velden. Ik vind dat wat minder opportuun. Ik vind dat er op zijn minst een naam, telefoonnummer of een e-mailadres verplicht moet gevraagd worden zodat je de mensen kan bereiken. Want ik heb al meldingen gehad waar de mannen gaan kijken, rondrijden, terugkomen en zeggen niets gezien te hebben. Je moet meer inlichtingen vragen maar als je geen gegevens hebt, kan je niks vragen.”

“Ik vind dat als iemand de moeite doet om een melding door te geven, ook al is het niet met veel details, over ondergrond, type bestrating, enz., we daar klantgericht mee moeten omgaan, ook als dat dan in beperkte mate ten koste van efficiëntie is.”

Enerzijds veronderstellen we dat het beperkte aantal gevraagde gegevens een positief effect heeft op het aantal meldingen. Het systeem is effectief in de zin dat het erin slaagt om burgers te activeren om problemen te melden. Anderzijds neemt de efficiëntie af omdat er tijd moet worden geïnvesteerd in het contacteren van de burger, in het uitzoeken van de exacte locatie waarop de melding betrekking heeft, enz. Daarnaast wordt de effectiviteit (lossen we de melding effectief op?) in beperkte mate bedreigd: het informatiedeficit maakt de behandeling, in een beperkt aantal gevallen, onmogelijk omdat de basisgegevens ontbreken om de melding exact te indiceren.

“Dat moet met verplichte velden zijn anders gaan ze er een spel van maken, vrees ik. Ze hebben ergens iets gezien, ze willen dat melden en stellen: ‘In die straat staat een paal scheef’. Dan kan je gans die straat

gaan bekijken. Niet dat dat overdreven moeite is maar al die kleine meldingen tezamen worden tijdrovend.”

Ten derde neemt de efficiëntie af door een gebrek aan kennis over de functionaliteiten en de beschikbaarheid van gegevens in systemen. Er zijn dan wel gegevens beschikbaar over de melding maar niet alle medewerkers weten waar ze die gegevens kunnen vinden. De gemeenschapswachten kunnen bijvoorbeeld een foto bij een melding toevoegen, maar de administratieve medewerkers van het WOT waren daar initieel niet van op de hoogte.

“Ook de gemeenschapswachten hebben een speciale app. Zij kunnen daar een foto opzetten maar wij moeten steeds in het systeem EGO gaan om die foto te kunnen zien. Ik vind dat die foto meteen in die e-mail moet staan zodat we de e-mail kunnen afdrukken en aan onze mensen meegeven. Wat moeten wij nu doen? Steeds opnieuw EGO openen en die nummer daar intypen en kijken of er een foto aanhangt.”

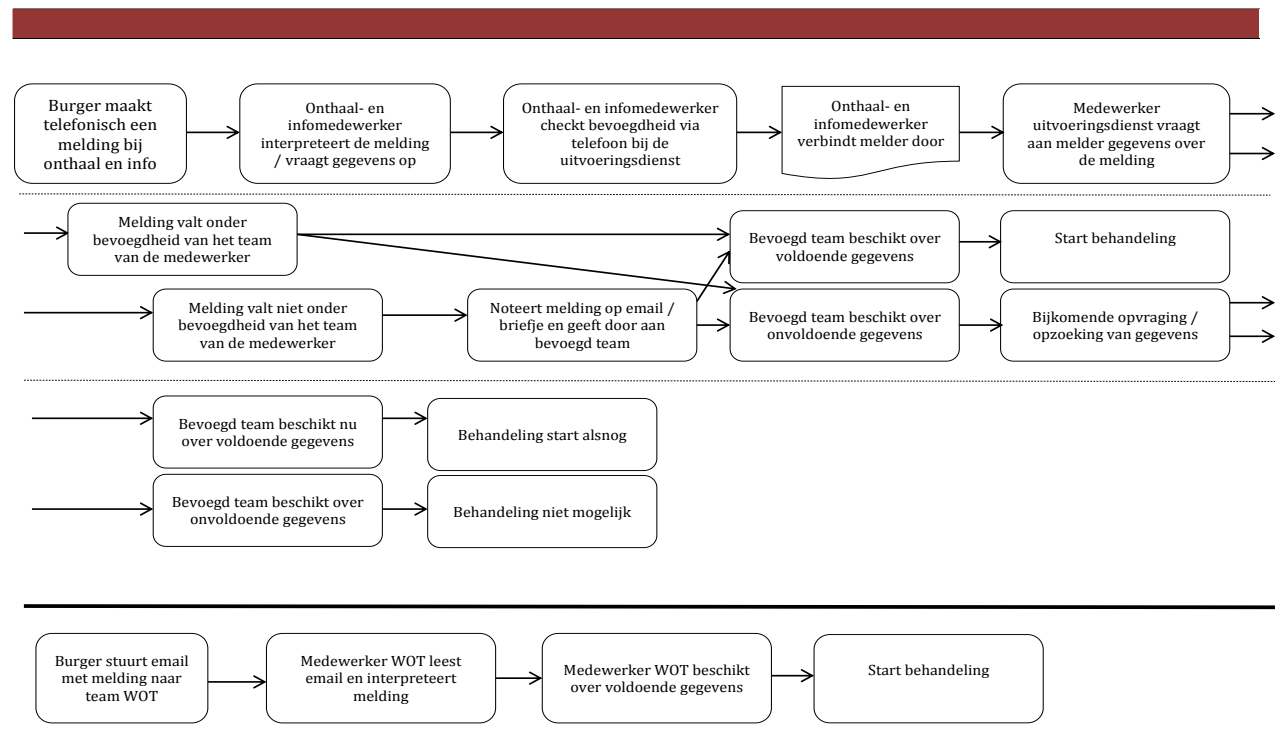
“In het begin wisten wij niet dat daar een foto aan hing. Als dat een gewone melding is van een burger, stond dat daarbij: ‘foto, klik hier’. Als dat iets was van de gemeenschapswachten, dat stond dat er niet bij. We wisten niet dat er een foto bij was. Wat is er gebeurd? Mijn mensen gingen dan ganse straten voor een melding van sluikstorten afrijden terwijl, wanneer ze die foto hadden, ze die locatie beter hadden kunnen herkennen.”

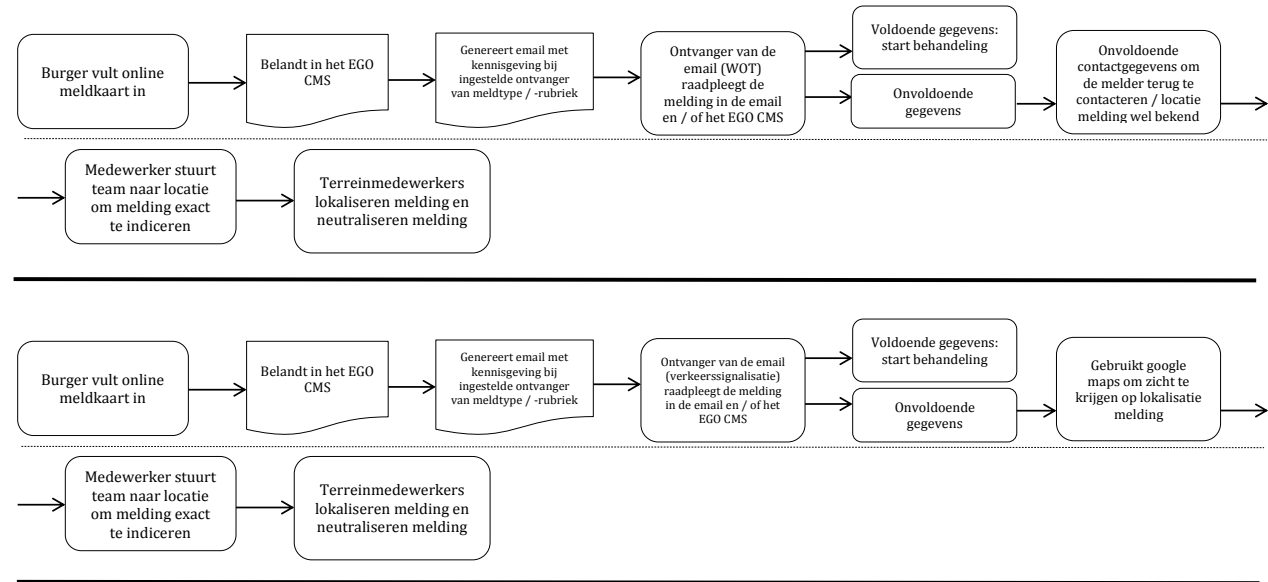
Evaluaties

Tabel 6 vat de evaluaties samen over de procescomponent 'interpretatie'.

Positieve beschouwingen	Negatieve beschouwingen
- De interpretatie van meldingen is geen probleem: in het merendeel van de meldingen beschikken we over voldoende gegevens om de melding op te lossen. - Het ondersteunen van de gemeenschaps-wachten met tablets en software op dat systeem genereert een meer complete registratie van intakegegevens.	- Er is een gebrek aan een organisatiebreed systeem dat de intake en interpretatie van alle inkomende meldingen in de verschillende diensten ondersteunt. Daardoor worden bepaalde gegevens niet gevraagd aan de melder waardoor de efficiëntie en de effectiviteit van de meldprocessen onder druk komen te staan. - De brede en diepe kanalenmix zorgen ervoor dat heel wat actoren betrokken zijn bij de intake van meldingen over het openbaar domein. Deze actoren hebben vaak onvoldoende kennis over welke gegevens zij moeten opvragen aan de melder zodoende de melding snel en eenduidig te kunnen interpreteren. - De online meldkaarten en de mobiele applicatie 'Verbeter je buurt' bevatten te weinig (verplichte) gegevensvelden. Dat genereert een informatiedeficit. De teams moeten op het terrein bijkomende opzoekingen doen of de melder opnieuw contacteren voor extra gegevens. Dat zet druk op de efficiëntie. In een aantal gevallen kan de melding niet meer opgelost worden. - Er is soms onduidelijkheid over waar welke intakegegevens opgeslagen zitten in systemen. De manier van werken met systemen zorgen ervoor dat relevante informatie om de melding te interpreteren niet in beschouwing wordt genomen.

Tabel 6: Evaluaties gerelateerd aan de procescomponent 'interpretatie'





Figuur 11: Illustraties van de procescomponent 'Interpretatie'
 (voorbeelden geïdentificeerd door de onderzoekers op basis van de observaties en de interviews)

> 2.2.2.4. De registratie en behandeling

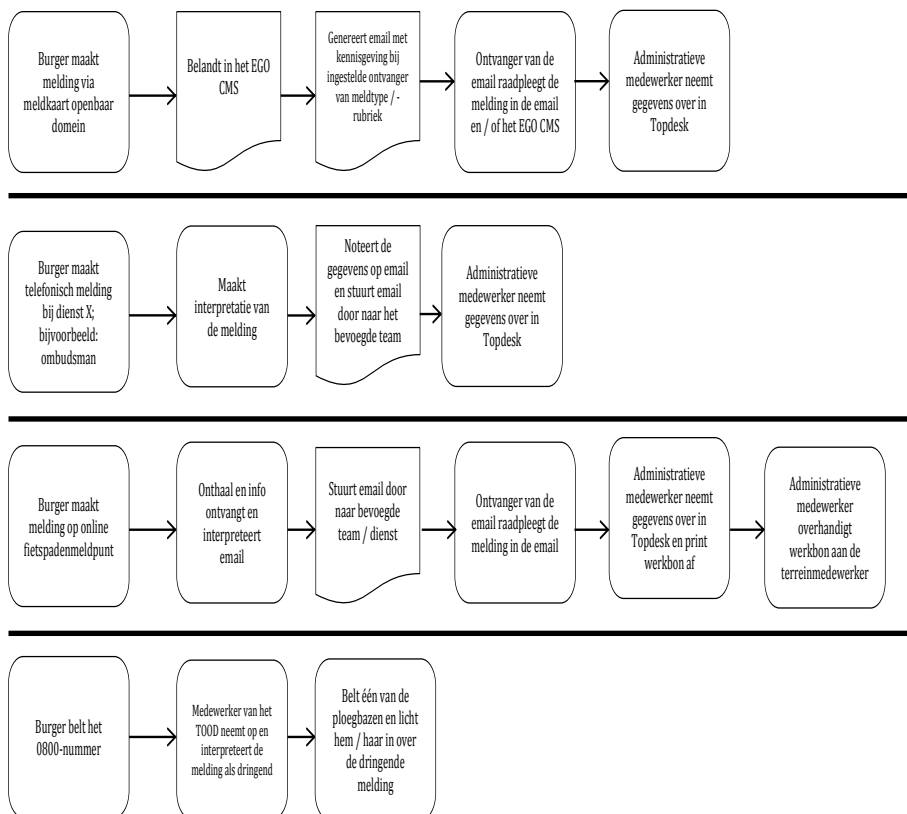
Met de procescomponent 'behandeling' verplaatsen we de focus naar het backofficegedeelte van de bestudeerde meldprocessen. De registratie en behandeling verwijzen naar de wijze waarop de bestudeerde uitvoeringsteams de meldingsgegevens als inputs, via een reeks van activiteiten, omzetten in output, c.q. een opgelost mankement, een oplossingen voor een situatie, enz. We gaan dieper in op de administratieve afhandeling en de aansturing van de medewerkers op het terrein en kijken naar de systemen die daarbij te pas komen en de aard van de coördinatiemechanismen.

Schets van het registratieproces

De behandeling start met een registratie van de meldingsgegevens in een systeem. Het TOOD en het WOT gebruiken daarvoor de toepassing Topdesk (zie bijlage 1). Het team verkeerssignalisatie implementeerde Topdesk tijdens de uitvoering van het onderzoek. Dit team registreert de meldgegevens voorlopig in een Excelbestand. De registratie in Topdesk of in Excel valt soms wel, soms niet samen met de intakefase (zie figuur 12: voorbeelden 1 en 2):

- Wanneer de melder zich telefonisch of fysiek rechtstreeks wendt tot het voor de melding 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 zich aanmeldt bij een ander loket van de stad, niet naar de bevoegde dienst belt, de meldkaart gebruikt, een e-mail of een brief stuurt dan vindt de registratie door het bevoegde team plaats na de intake en genereert de intake vaak een eerste registratie van de meldgegevens in een ander systeem dan Topdesk (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. Deze gegevensoverdracht verloopt manueel: gegevens van briefjes en e-mail of gegevens in het EGO CMS worden in Topdesk overgetypt. De stad plant de koppeling tussen Topdesk en de website zodat de gegevens meer digitaal doorvloeien naar de toepassing Topdesk.

De registratie door het bevoegde team gebeurt voor of na de behandeling van een melding op het terrein. Dat is afhankelijk van de dringendheid van de melding en wie de melding maakt (burger <> medewerker op het terrein) (zie infra).



Figuur 12: Illustraties van de procescomponent 'Registratie en behandeling' (voorbeelden geïdentificeerd door de onderzoekers op basis van de observaties en de interviews)

De aansturing van de terreinmedewerkers

We zien over de verschillende teams heen de aanwending van verschillende coördinatiemechanismen tijdens de afhandeling: informele afstemming (bijvoorbeeld: ochtendoverleg over de prioritering van meldingen), direct leiderschap (bijvoorbeeld: de teamchef stuurt een ploeg naar de locatie van een nieuwe melding) of standaardisatie van werkprocessen (bijvoorbeeld: de procedure van een inkomende werkbon tot verwerkte werkbon).

Tussen de terreinmedewerkers en de administratieve medewerkers is er geen digitale link. De communicatie en aansturing gebeuren via telefoon of via mondelinge interactie op de kantoren van de uitvoeringsdienst. Dat

impliceert dat alle plannen en andere documenten op papier worden meegenomen op het terrein.

“En als de werkbond ’s ochtends niet gemaakt is, hebben ze dus ook die plannen niet. Dus dan hebben we effectief terug die papieren link tussen de administratie en het terrein, met al de foto’s, noem maar op. Vaak initieel een e-mail waar misschien meer informatie in staat dan dat er in het formulier zelf staat, dat kan ook.”

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

- In het team verkeerssignalisatie maakt de administratieve medewerker de werkbonden op basis van de meldgegevens in Word op en legt deze in een bak die de terreinmedewerkers na een vorige reeks opdrachten meenemen en waarbij ze de aangevulde werkbonden (bijkomende gegevens: tijdsbesteding, enz.) 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 werkbonden door in Topdesk de meldgegevens in te putten en geven deze werkbonden mee aan de terreinmedewerkers.
 - De administratieve medewerkers bellen 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 werkbond) en geven deze binnen bij de administratie van het team. Dan start de registratie in Topdesk.
 - Indien het een dringende melding van een burger betreft, registreren de administratieve medewerkers de meldgegevens eerst op een werkbond die ze doorspelen aan de werkmannen op het terrein zonder een registratie in Topdesk.
- Bij het TOOD merken we op dat een deel van het werk op het terrein via werkbonden 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.

“Bij mij of X komt een e-mail binnen of een fax met: ‘Dat is kapot’. Wij hebben een bak staan en we leggen daar een werkbond in. Als de

mannen binnenkomen, leggen ze de afgewerkte werkbonnen neer en dan pakken ze nieuwe werkbonnen.”

“Als het heel dringende gevallen zijn dan geef ik die door naar de ploegbazen en dan maken zij bij de uitvoering een werkbbon aan.”

“Er wordt hier een werkbbon opgemaakt, die werkbbon wordt ’s ochtends meegegeven tijdens het overleg met de ploegbazen, de ploegbaas ziet dat en die zegt: ‘dat is toch wel vrij dringend, we gaan dat gaan oplossen’. De planning is al gemaakt de avond voordien, maar goed, we gooien de planning om want dit is belangrijk en dringend. We gaan dat meegeven met die ploeg. Die ploeg gaat dat direct oplossen, die melding komt ingevuld terug bij die ploegbaas.”

De terreinmedewerkers geven de ingevulde werkbbonnen terug na de uitvoering van het werk. Vervolgens wordt de registratie van de afgehandelde melding in Topdesk of in het Excelbestand voltooid. In een aantal gevallen genereert de melding financiële consequenties voor een externe partij (zie onderstaand voorbeeld). In tegenstelling tot de processen gerelateerd aan de inkomende facturatiestromen, gebeurt de uitwisseling van de facturatiegegevens ten aanzien van de dienst belastingen en inningen manueel, ondanks de mogelijkheid van een digitale koppeling tussen het softwarepakket van de dienst belastingen en inningen en Topdesk.

“De link tussen de werken die in Topdesk behandeld worden, wordt gewoon nog manueel via een onkostenstaat gemaakt. [...] Dat is nog een volledige manuele transactie. Die papieren onkostenstaat gaat naar financiën en wordt in een facturatiepakket verwerkt.”

“Wij kunnen dat nu aanreiken maar dat is dan in een soort PDF of Excel. Wat is dan de winsituatie? In het verleden werd de originele werkorder opgestuurd en dan nam men daar gewoon de gegevens van over. Als wij dat nu via het systeem in een PDF steken, is dat voor geen van beiden een win, ze moeten het nog altijd overnemen van systeem a naar systeem b en wat wij nu doen is een pdf genereren uit de software.”

Bij een aantal meldingen is er sprake van een meervoudige klantvraag waarbij meerdere teams een rol spelen. De teams hanteren meerdere coördinatiemechanismen om dergelijke meldingen af te handelen, namelijk informele afstemming (mondeling spreken de teamleiders af hoe ze de behandeling gezamenlijk gaan aanpakken) en de standaardisatie van

werkprocessen (er is een procedurele afspraak over hoe dergelijke meldingen worden behandeld). De mogelijkheid die Topdesk biedt om deze meervoudige meldingen digitaal te coördineren, wordt niet benut.

“Stel dat er een fax binnenkomt van de politie met: ‘Plantvak aangereden en beschadigd, signalisatie beschadigd, boordsteden kapot’. Als dat via e-mail is, stuur ik dat door naar X en Y. Als dat via fax is, dan kopieer ik dat en dan staat er daar een toren met bakjes, elke teamchef heeft er één en dan leg ik die kopijen daar in en dan plannen zij hun eigen werk in.”

Evaluaties

Tabel 7 vat de evaluaties samen over de procescomponent ‘registratie en behandeling’.

Positieve beschouwingen	Negatieve beschouwingen
- Het meldsysteem functioneert effectief. We krijgen alle meldingen afgehandeld. - De behandeling en afhandeling van meldingen verloopt effectiever en efficiënter dan in het verleden (voor structurele en ICT-reorganisaties; zie supra en infra).	- Het toenemende belang van een snelle behandeling van meldingen zorgt ervoor dat de efficiënte uitvoering van het werk onder druk staat. Logisch opgebouwde planningen moeten worden verlaten in functie van dringende meldingen. - De telefonische aansturing van de terreinmedewerkers bij dringende meldingen en het ontbreken van een digitale link met het terrein zorgen ervoor dat de teams niet beschikken over de plannen of alle meldingsinformatie of dat ze tijd verliezen met het afhalen van de plannen. - De meldgegevens komen binnen via verschillende systemen. Uit al deze systemen moeten gegevens manueel worden overgenomen en geregistreerd worden in Topdesk. De dispatching van gegevens via verschillende systemen en het gebrek aan digitale gegevensuitwisseling tussen de systemen zet druk op de efficiëntie. - De effectiviteit en de efficiëntie van de behandeling staat onder druk door een gebrek aan gegevens om de melding te indiceren (zie supra). - De implementatie van Topdesk moest een bijdrage leveren aan teamoverschrijdende meldingen (behandelaarsgroepen) maar de daartoe benodigde functionaliteiten zijn niet geactiveerd.

Tabel 7: Evaluaties gerelateerd aan de procescomponent 'registratie en behandeling'

> 2.2.2.5. Statuscommunicatie en opvolging

De procescomponent ‘statusinformatie en opvolging’ verwijst naar de acties die de medewerkers ondernemen om de melder en andere actoren in de organisatie op de hoogte te brengen van de stand van de behandeling of afhandeling.

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. Maar, de mate waarin deze communicatie steeds voor alle meldingen wordt uitgevoerd en bij de verschillende processtappen wordt gecommuniceerd, varieert. 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 ziet 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.

“Wij zetten ‘afgehandeld’ als het afgehandeld is. Normaal zit er een functie op waarbij je dit terug kan antwoorden aan de melder maar wij doen dat via e-mail. En als we dan antwoorden terug krijgen, is dat ook via e-mail. En dat is gemakkelijker. Dan zetten ze mij gewoon in CC en dan typ ik die authentieke nummer bovenaan in Outlook en dan haal ik de initiële melding en het antwoord uit mijn Outlook. Maar als er geen e-mailadres bij zit, dan kan dat niet.”

“Bijvoorbeeld, er komt een werkopdracht binnen via e-mail, de mannen brengen de werkbom binnen en dan e-mail ik naar de melder: ‘Alles is hersteld en weg.’”

“Sommigen zeggen: ‘Ik heb niks gehoord.’ en anderen zeggen: ‘Ik krijg toch iedere keer terug feedback.’”

“Maar als de burger een bericht stuurt over een paal die scheef staat, dan gaan we er wel van uit dat de burger ziet dat de paal is recht gezet. Dan sturen wij geen berichten.”

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.

“Automatisch gegenereerde antwoorden. Ik denk dat we van de initiële meldingen momenteel nog geen tien percent zouden bereiken. Omdat het allemaal ‘via via’ binnenkomt waardoor wij vaak geen digitale gegevens hebben. Als wij geen gsm-nummer of geen e-mailadres hebben, waarnaar we die e-mail kunnen sturen, om het automatisch te kunnen genereren, dan moeten we terugvallen op, als we al een adres kennen, brieven sturen.”

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, enz.). 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 doorverwijfsfunctie 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.

“Als ik soms een melding krijg van de infobalie en ik ga die opzoeken in dat EGO-systeem, dan vind ik dat niet terug. Waar zitten die dan? Dat zit daar niet in. Ik wil dat achteraf afhandelen maar ik vind dat niet meer. Ik weet niet wat er aan de hand is. Zitten daar nu twee systemen in?”

“Ik zou het toch aanpassen. Nu is het te omslachtig. Het verdwijnt soms in dovemansoren. Dat is frustrerend omdat wij de dienst zijn met veel meldingen. Ze blijven ook open staan wanneer je moet doorverwijzen naar een andere dienst, maar die dienst staat er niet altijd in en je kan die niet altijd kiezen. Andere diensten werken daar niet mee als je dat naar hen doorstuurt. Dat blijft daar dan instaan.”

“Als je hier ziet dat er 252 pagina’s nog openstaan, kan ik mij inbeelden dat dat vaak is omdat andere diensten dat niet op ‘afgehandeld’ zetten in het systeem. [...] Dat is niet dat die e-mails niet zijn afgehandeld, maar de mensen laten dat open staan.”

De uitwisseling van statusgegevens tussen systemen is niet optimaal

De informatie over de behandeling en afhandeling van meldingen vloeit niet altijd (even efficiënt) door naar actoren in de organisatie die daar (best) zicht op zouden moeten hebben (bijvoorbeeld: onthaal en info of wijk- en dorpshuizen om een status te communiceren). Een belangrijk nieuw circuit zijn de meldingen van de gemeenschapswachten ten aanzien van de uitvoeringsteams. De informatiedoorstroming van statusgegevens tussen de teams en de gemeenschapswachten is voor verbetering vatbaar. Dat heeft te maken met de registratietoepassing van de gemeenschapswachten die verschilt van de toepassing van de uitvoeringsdienst. Statusinformatie omtrent meldingen die de burger maakt via andere kanalen dan de online meldkaarten sijpelt niet digitaal door naar de gemeenschapswachten, want die informatie wordt in Topdesk geregistreerd en deze toepassing is niet gekoppeld aan het EGO CMS, waarin het beheerssysteem (geprogrammeerd op de tablets; zie bijlage 1) van de gemeenschapswachten is ontwikkeld. Dat genereert bijvoorbeeld het risico op dubbele meldingen. De medewerkers moeten statussen toekennen in parallelle en ontkoppelde systemen.

“Nog interessanter zou natuurlijk zijn dat de gevallen van sluikstorten daar automatisch uit gaan. Dat wijkonderhoud automatisch zegt: ‘afgesloten’. En dat dat hier ook uit onze lijst is natuurlijk. Nu gaan wij dat nog altijd moeten aanduiden op het moment dat het opgeruimd is, dat klopt.”

“Eerst wordt het afgemeld in EGO en nadien in Topdesk. In EGO moet je melding per melding openen. Je kan ook geen query’s maken. Dat ontbreekt daarin.”

De tijdigheid van het communiceren van statusinformatie staat dan weer onder druk door een gebrek aan een digitale koppeling tussen de terreinmedewerkers en de administratieve medewerkers van de teams. De werkbonden worden soms een aantal dagen na teruggave verwerkt en de statuscommunicatie omtrent de afhandeling volgt dan ook met dezelfde vertraging.

“En dan krijg je vaak meldingen van burgers die zeggen: ‘Ja, ik heb een telefoontje gekregen van persoon x. Het werk is uitgevoerd. Maar ja, dat is sympathiek maar dat was vorige week al gebeurd.’. Of erger, mensen die naar ons e-mailen uit eigen persoon of uit eigen initiatief en die zeggen: ‘Tof, mijn melding is gisteren binnengekomen en het is vandaag hersteld.’ en die dan binnen een week een berichtje krijgen: ‘De melding is hersteld.’.”

Evaluaties

Tabel 8 vat de evaluaties samen over de procescomponent ‘statuscommunicatie en opvolging’.

Positieve beschouwingen	Negatieve beschouwingen
- De aandacht voor het communiceren van statussen is toegenomen in vergelijking met het verleden: de burger wordt in het algemeen al meer op de hoogte gehouden omtrent de afhandeling van zijn melding	- De gegevensstromen over de status van een melding vanuit de uitvoeringsdienst naar de gemeenschapswachten en omgekeerd verlopen niet optimaal. Dat bedreigt de efficiëntie werking. - Het EGO CMS vervult potentieel een belangrijke functie als organisatiebreed opvolgsysteem voor meldingen maar het wordt niet consequent gebruikt in alle diensten en teams. De gegevens in de toepassing zijn vaak niet betrouwbaar. Er is een gebrek aan afspraken omtrent hoe met dit systeem moet gewerkt worden. - Topdesk biedt mogelijkheden om het communiceren van statussen effectiever en efficiënter uit te voeren maar de mogelijkheden worden niet benut. - Door een gebrek aan realtime informatie-uitwisseling met de terreinmedewerkers kunnen we niet tijdig of snel genoeg de juiste status van een melding communiceren ten aanzien van de melder.

Tabel 8: Evaluaties gerelateerd aan de procescomponent ‘statuscommunicatie en opvolging’

> 2.2.2.6. Rapportage

In de bestudeerde uitvoeringsteams zien we rapportagestromen naar het MAT (via de continuïteitstaken) en naar de bevoegde schepen langs parallelle circuits.

De rapportagestroom ten aanzien van de bevoegde schepen verliep in het verleden via periodieke overlegmomenten met de kabinetsmedewerkers. Dit rapportageproces is gestopt. Daarnaast zijn er ad hoc rapportages. 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, enz. Het is de bedoeling dat deze rapportagestromen in de toekomst geautomatiseerd verlopen via Topdesk.

“En vorig jaar kwam de kabinetsmedewerker van de schepen één keer om de twee weken naar de uitvoeringsdienst en overliep hij met alle teamchefs een lijst van de meldingen die via het kabinet naar ons werden doorgegeven. En dan kwam hij navragen of dat was uitgevoerd enz. en wat nog open stond.”

De geïnterviewden merken op dat er ruimte is om de efficiëntie van de rapportage te verbeteren. Topdesk biedt daartoe mogelijkheden maar deze mogelijkheden zijn (nog niet) geactiveerd.

“Daar moet dus een rapport van worden aangemaakt maar dat rapport kan ik niet aanmaken want dat moet via X gaan en iemand van Topdesk zelf, maar dat is tot op heden nog altijd niet gebeurd en ik ben daar al meer dan een half jaar vragende partij voor [...]”

“Wat moet er nog gebeuren? Het definiëren van die rapportages. Dus wat wil het managementteam eigenlijk krijgen? Gaan we verder zoals nu: binnenkomende en uitgevoerde meldingen?”

Er zijn twijfels over de kwaliteit van de rapportage.

“Ze vragen dan af en toe het aantal evenementen en bij wijkonderhoud het opgehaalde veegvuil en sluikstorten. [...] Bij ons vragen ze redelijk veel. [...] Dat zegt niet veel.”

“Je hebt daar als MAT geen beeld over met de continuïteitsmaatstaven. Als MAT zou je een volledig beeld moeten hebben: dat zijn de zwakke plekken en we willen daar zijn tegen 2014, enz. Dat zou ik als manager willen. Nu is dat een hoop getallen. En die geeft ook een hoop getallen en die mannen hebben 800 opdrachten gedaan en die maar 300 [...]. Dat zegt niks.”

“We geven die continuïteitstaken één keer per maand door maar die moeten nog verfijnd worden, dat zijn ook vaak getallen die met elkaar vergeleken worden maar het ene team is het andere niet, daar zou je andere meetinstrumenten voor moeten vinden”

> 2.2.2.7. Evaluaties

Tabel 9 vat de evaluaties samen over de procescomponent ‘rapportage’.

Positieve beschouwingen	Negatieve beschouwingen
	- De efficiëntie bij de rapportering kan beter: de mogelijkheden van Topdesk worden onvoldoende benut. - De kwaliteit van de rapportage is onvoldoende: te weinig gegevens worden in rekening genomen om een realistische inschatting te maken van het uitgevoerde werk.

Tabel 9: Evaluaties gerelateerd aan de procescomponent 'rapportage'

> 2.2.2.8. Schematische samenvatting van de procesanalyse

Tabel 10 vat de kenmerken van de verschillende procesonderdelen samen.

	Structuren	Processen	ICT-systemen	Gegevensstromen
Intake	- Brede en diepe kanalenmix - Verschillende frontofficestructuren	- Intake is soms wel, soms niet gestructureerd door een systeem (afhankelijk van het kanaal)	- Verschillende online kanalen: meldkaarten op de website, de mobiele applicatie 'verbeter je buurt' en sociale media	- Inkomende gegevensstromen penetreren de organisatie op verschillende plaatsen en langs vele verschillende kanalen
Dispatching	- Dispatching van meldingen tussen vele verschillende diensten (al of niet) richting het bevoegde team	- Dispatching is soms wel, soms niet gestructureerd door een systeem (c.q. afhankelijk van het kanaal)	- Verschillende media worden aangewend tijdens de dispatching - Het EGO CMS vervult een belangrijke rol bij de dispatching van meldingen	- Dispatching als een onontwarbaar kluwen van duizenden gegevensstromen, met sterk wisselende betrokken actoren
Interpretatie	- Interpretatie vindt plaats op vele plaatsen in de organisatie teneinde het bevoegde team / dienst te indiceren bij een melding - Tweede ronde van interpretatie vindt vaak plaats bij het bevoegde team	- Interpretatie van inkomende meldingen wordt in het merendeel van de gevallen niet gestuurd vanuit een procedure, een checklist of een systeem	- Interpretatie wordt voor een deel gevoed door ICT-systemen: ze interpreteren de aard van de melding en aan wie de melding moet worden overgemaakt	- Interpretatie als een proces van inkomende gegevens analyseren en al of niet bijkomende gegevens opvragen of opzoeken

	Structuren	Processen	ICT-systemen	Gegevensstromen
Registratie en behandeling	- Registratie als eerste intake: organisatiebreed - Registratie bij de uitvoeringsteams als start van de behandeling - Behandeling is een zaak van de teams in de uitvoeringsdienst (administratieve en terreinmedewerkers)	- Verschillende coördinatiemechanismen - Deels procesgestuurd maar met afwijkingen en onvoorspelbare interferenties	- Topdesk als registratie- en behandelstelsel in het WOT en het TOOD - Excel als registratiesysteem in het team verkeerssignalisatie - Digitale koppelingen ontbreken met terreinmedewerkers, dienst belastingen en inning, frontoffices buiten de teams	- De databank in Topdesk wordt volledig gevoed vanuit de inkomende meldgegevens: geen koppeling aan centrale contactendatabank Themis (gepland) - Mix van digitale en manuele gegevensstromen
Statuscommunicatie	- De teams zijn verantwoordelijk voor het geven van statuscommunicatie	- Statussen communiceren is niet ingebed in een procesmatige aanpak met een aantal vaste ijkpunten waarop statussen worden gecommuniceerd	- Topdesk voorziet mogelijkheden maar deze worden niet optimaal benut	- Het communiceren van statussen als ad hoc gegevensstromen vanuit de organisatie naar de melder
Rapportage	- De teams rapporteren ten aanzien van het MAT en het college	- Structureel rapportageproces ten aanzien van het MAT - Ad hoc rapportage ten aanzien van de schepen	- Topdesk biedt mogelijkheden voor automatische en meer verfijnde rapportages maar deze worden niet benut	- Rapportage als periodieke gegevensstromen vanuit de teams naar het MAT / ad hoc gegevensstromen vanuit de teams naar de schepen

Tabel 10: Samenvatting van de beschrijvende inzichten

3. SYNTHESE VAN DE BESCHRIJVENDE EN EVALUERENDE BEVINDINGEN

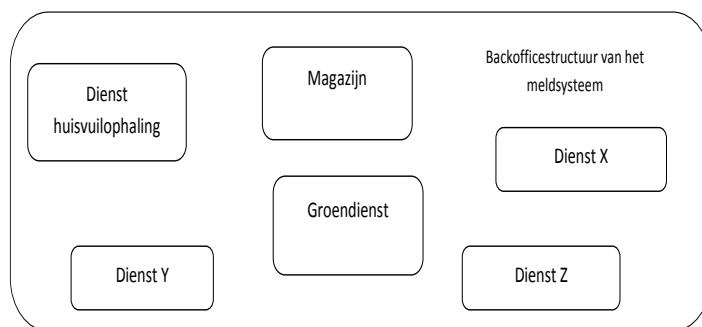
In dit hoofdstuk positioneren we het meldsysteem op het continuüm tussen een aanbodgericht of verkokerd en een vraaggericht of geïntegreerd dienstverleningsmodel (zie tabel 1) en vatten we de inzichten over de performantie van de architectuur samen.

> 3.1. De positie van het meldsysteem tussen de geschetste ideaaltypen

In de onderstaande paragrafen gaan we dieper in op hoe de verschillende componenten zijn geëvolueerd sinds het begin van de jaren 2000.

> 3.1.1. *De backoffice wordt interorganisatorisch*

In 2000 kenmerkte de backoffice van het meldsysteem zich door een aantal specialistische diensten met een specifieke taak. Er was een dienst voor de huisvuilophaling, een groendienst, een apart stadsmagazijn met loodgieters, schrijnwerkers, mecaniciens, enz. In figuur 13 stellen we deze backofficestructuur visueel voor.



Figuur 13: De oude backofficestructuur van het meldsysteem

In 2001 startte een proces van structurele reorganisaties in de backoffice met de invoering van een nieuw organogram door het nieuwe politieke bestuur, gericht op een clustering van de diensten in zes departementen: het departement algemene zaken, culturele zaken, financiën, samenleving, stedelijke ontwikkeling en stedelijke infrastructuur (DEPSI).

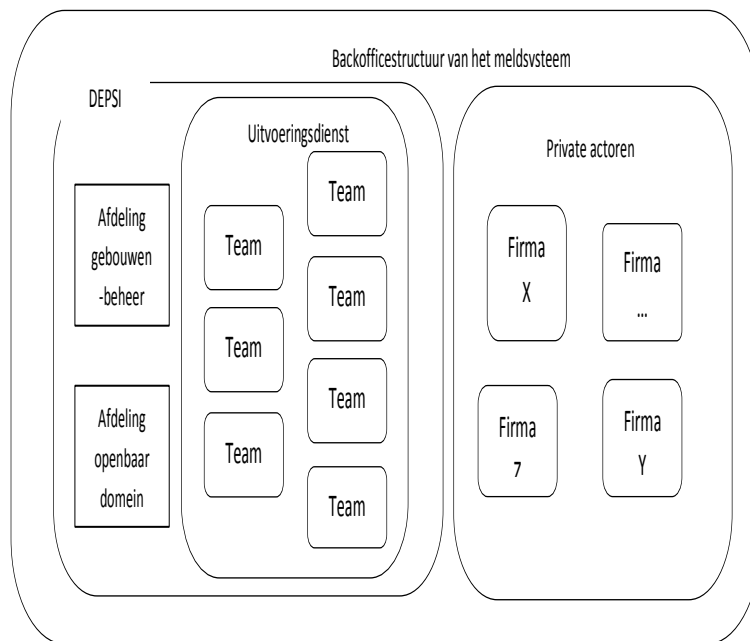
De oprichting van het DEPSI en de uitvoeringsdienst impliceerden een integratie van functioneel gerelateerde organisatie-eenheden ('uitvoering') in eenzelfde eenheid (de 'uitvoeringsdienst'), onder de hiërarchische aansturing van één supervisor. De verschillende teams hebben een specifieke taak in relatie tot het beheer en onderhoud van het stedelijke patrimonium. Elk van de teams staat onder de operationele leiding van een teamchef (ook teamcoördinator of werkleider genoemd) en één of meerdere ploegbazen.

De oprichting van de teams was een gradueel proces. In 2001 richtte de stad het team onderhoud openbaar domein op, in 2007 het wijkonderhoudsteam en in 2009 het team verkeerssignalisatie.

Daarnaast betekende de legislatuur 2001-2006 de start van een proces van privatisering: de gehele privatisering en vervolgens gedeeltelijke deprivatisering (2009: oprichting team verkeerssignalisatie) van het beheer van de verkeerssignalisatie, de stapsgewijze privatisering en uitbesteding van onderdelen van het groenonderhoud, de uitbesteding van de huisvuilophaling in 2003, enz.

Het dagdagelijkse planmatige onderhoud van het openbaar domein en het patrimonium (zie bijvoorbeeld: de onderhoudscontracten voor gebouwen en rollend materieel) wordt steeds meer uitgevoerd door private bedrijven. De stad lijkt zich steeds meer terug te plooiën op het organiseren van een snelle responscapaciteit voor incidenten en meldingen en de één-op-één dienstverlening; bijvoorbeeld: de administratieve verwerking en registratie van meldingen, de aanvragen voor het plaatsen van verkeersborden, enz.

In figuur 14 stellen we de huidige backofficebedding van het meldsysteem voor.



Figuur 14: De huidige backofficestructuur van het meldsysteem

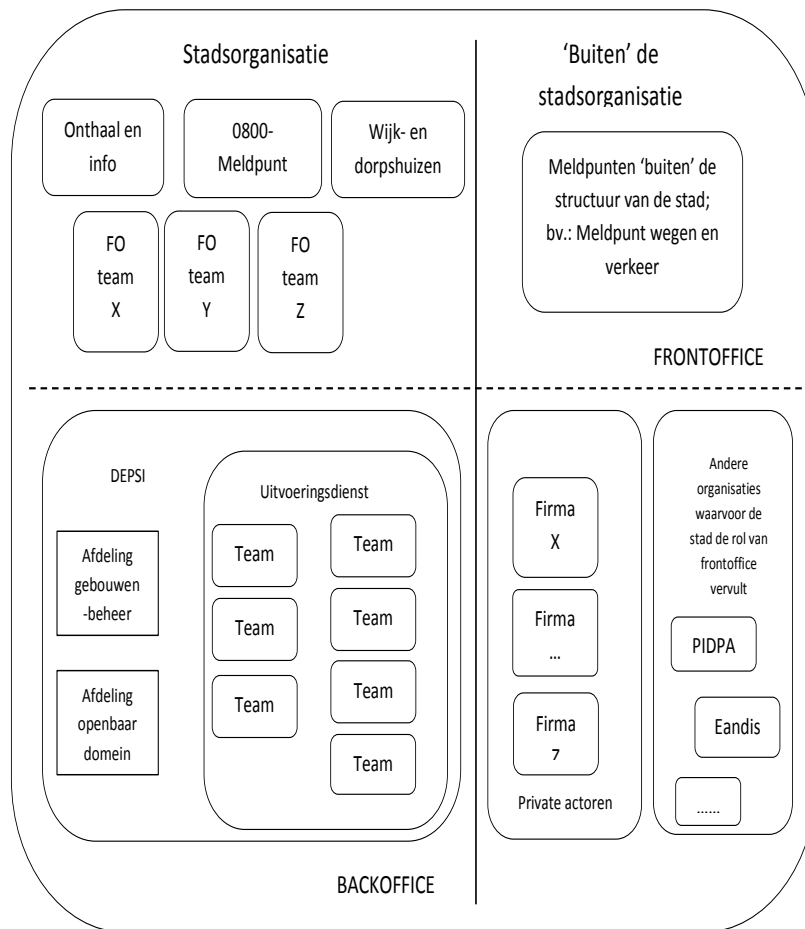
> 3.1.2. Een mix van specialistische en geïntegreerde frontofficestructuren

Tien jaar geleden bestond het meldsysteem uit autonome diensten met elk een fysiek loket, telefoonnummer, faxnummer, enz. Vandaag zien we daar nog steeds de doorwerking van, maar merken we ook andere tendensen op. Ten eerste zien we meer geïntegreerde meldpunten; bijvoorbeeld: het telefonische meldpunt ‘openbaar domein’ (het gratis 0800-nummer). De organisatorische werking van dit meldpunt is echter nooit volledig op punt gesteld. Vandaag bemannen administratieve medewerkers van de verschillende teams het centrale 0800-nummer. Dat betekent dat medewerkers van het WOT ook de intake uitvoeren van meldingen onder de bevoegdheid van het TOOD.

Ten tweede identificeren we elementen van een geografische divisiestructuur. In de legislatuur 2001-2006 zette de stad in op een wijkwerking. De stad bouwde een netwerk van wijk- en dorpshuizen uit waar de bewoners van de wijk of het dorp terecht kunnen voor een set van gedeconcentreerde diensten. Dat resulteerde in een nieuw circuit van meldingen over het openbare domein.

Ten derde is er een organisatiebrede telefonische en fysieke frontoffice in de stad, namelijk: de onthaal- en infodienst. Ook naar dit nummer bellen burgers om problemen te melden. De onthaal- en infobalie benadert niet de functie van een volwaardig organisatiebreed klantencontactcentrum.

Ten vierde heeft de frontofficestructuur van het meldsysteem de laatste tien jaar een meer inter-organisatorisch karakter verkregen. Het meldsysteem stopt niet aan de grenzen van de stadsorganisatie. Enerzijds zijn er andere organisaties die optreden als intakeactor voor meldingen onder de bevoegdheid van de stad; bijvoorbeeld: het online meldpunt van het Agentschap Wegen en Verkeer. Anderzijds treedt de stad op als intakeactor voor meldingen ten aanzien van andere organisaties (bijvoorbeeld: PIDPA, de dierenbescherming, Eandis, enz.). Visueel stellen we de huidige frontofficestructuur van de stad, tezamen met de backofficestructuur, voor in figuur 15.



Figuur 15: De front- en backofficearchitectuur van het meldsysteem

> 3.1.3. Een mix van gestructureerde en ongestructureerde processen

Voorafgaand aan de implementatie van Topdesk in de uitvoeringsdiensten (TOOD en WOT) was er nauwelijks aandacht voor de processen. Er wordt verwezen naar een ad hoc werking. Het gebrek aan procesanalyse en procesbeschrijving vormden een oorzaak voor het falen van eerdere ICT-implementaties (bijvoorbeeld: Exact) in de uitvoeringsdienst.

De implementatie van Topdesk moest bijdragen tot een meer procesgestuurde werking. De teamchefs van het WOT en het TOOD stelden processchema's op en de verschillende meldtypes werden geïdentificeerd en gedefinieerd. Er ontstond een visie over de architectuur: het was de bedoeling dat de intakeactoren en burgers via digitale formulieren op het intranet en de website, de meldingen exact konden determineren tot een specifiek type van melding, waarvoor telkens een specifiek proces was gedefinieerd en werd geprogrammeerd in Topdesk.

Maar, deze formulieren zijn enkel in gebruik bij de medewerkers van de teams die Topdesk gebruiken, terwijl ook andere diensten betrokken zijn bij de intake van meldingen (zie supra). Het gedeelte van het proces tussen de frontoffices (dienst onthaal en info, wijk- en dorpshuizen, de ombudsman, enz.) en de bevoegde uitvoeringsteams is onvoldoende in detail gedefinieerd en verloopt veelal ongestructureerd.

De aandacht voor de procescomponent van het meldsysteem nam recentelijk toe vanuit een organisatiebreed perspectief. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het recentelijk opgestelde en door het college goedgekeurde klachtenreglement. We nemen enkele uittreksels uit het reglement hieronder over.

De medewerker verbindt door met of verwijst naar het meldpunt openbaar domein. Hij wijst de melder erop dat die het webformulier kan invullen, of vult zelf het webformulier in met de gegevens van de melder, naargelang de situatie. Het webformulier wordt automatisch naar het meldpunt gestuurd. Het meldpunt is verantwoordelijk voor verder gevolg. Een melding die niet bestemd is voor het meldpunt openbaar domein, stuurt het meldpunt onmiddellijk door naar de juiste dienst.

Brief: volgt de normale weg via interne dienstverlening & protocol. [...] meldingen gaan naar het meldpunt, dat ze inbrengt in het registratiesysteem.

Webformulier: de burger kan rechtstreeks een webformulier invullen met vragen, meldingen, klachten en bijhorende suggesties. Meldingen gaan automatisch naar het meldpunt openbaar domein.

De opgenomen procedures in het reglement laten een zekere mate van keuzevrijheid over aan de diensten. Wanneer we kijken naar de bevindingen uit het tweede hoofdstuk, dan merken we op dat de geschetste procedures in het reglement deels overeenstemmen met de reële manier van werken. Maar, er zijn ook afwijkingen; bijvoorbeeld: de medewerkers vragen vaak de

gegevens mondeling op aan de melder en noteren deze op papier of zenden ze naar de teams via e-mail of via mondelinge communicatie (zie figuur 8). De implementatie van ICT-systemen heeft de laatste jaren bijgedragen aan een meer gestructureerd verloop van de meldprocessen; bijvoorbeeld: Docroom, het EGO CMS en Topdesk (zie bijlage 1). Deze systemen zorgen voor een sterke stroomlijning van de werking. Docroom faciliteert bijvoorbeeld een uniforme registratie en dispatching van inkomende meldingen per brief. In hoofdstuk twee kwamen we echter tot de vaststelling dat er nog afwijkingen in de organisatie zijn betreffende het gebruik van dit systeem en dat het systeem op een aantal vlakken negatief wordt geëvalueerd. Opmerkelijk waren ook de wisselende zienswijzen in de diensten op wat er allemaal in Docroom moet worden geregistreerd. Deze voorbeelden illustreren dat er een discrepantie is tussen de doelstellingen of de formele regels en de werkelijke manieren van werken. Voor het EGO CMS of de e-loketmodule komen we tot gelijkaardige vaststellingen. Sommige medewerkers kennen consequent een status toe in dat systeem, andere diensten doen dat niet.

Het realiseren van een vraaggericht dienstverleningsmodel impliceert dat de organisatie erin slaagt om haar processen vanuit een organisatiebreed of dienstoverschrijdend perspectief te definiëren en te structureren. In de bestudeerde casus merken we dat het besef daarover is toegenomen (zie infra). Maar, dat heeft nog onvoldoende geleid tot een oefening om de architectuur van het meldsysteem vanuit een totaalperspectief te stroomlijnen.

> 3.1.4. *Een in toenemende mate geïntegreerde ICT-architectuur*

We zien een evolutie die aansluit bij de digitalisering van de organisatie in zijn geheel: een sterk uitgebouwde set van digitale dienstverleningskanalen en een patroon van toenemende digitalisering in de backoffice.

De stad heeft in 2009 een nieuwe website geïmplementeerd en een aantal meldkaarten- en formulieren ontwikkeld die het voor de burger mogelijk maken om online problemen te melden. De stad heeft ook een *smart phone* applicatie ontwikkeld, is gestart met een aantal sociale media kanalen waarlangs burgers onder meer problemen kunnen melden en heeft de gemeenschapswachten ('frontofficeactoren') uitgerust met tablets om digitaal problemen in relatie tot het openbaar domein te registreren. Ook het proces 'inkomende post' is gedigitaliseerd via de ingebruikname van het Docroomsysteem.

Er is ingezet op de digitalisering van de backoffice van het meldsysteem. In 2010 werd in twee van de drie teams de toepassing Topdesk geïmplementeerd voor de registratie en opvolging van meldingen. Vooraf aan de implementatie van Topdesk werd al gepoogd om de diensten

betrokken in het beheer en onderhoud van het openbaar domein te digitaliseren, maar deze pogingen waren vruchteloos. Ongeveer 80 percent van alle meldingen gerelateerd aan het openbaar domein wordt vandaag in dit systeem geregistreerd. Daarmee is een proces gestart naar een uniform organisatiebreed systeem voor het meldsysteem: de verschillende Excel- en Accesstoepassingen van verschillende teams, maar ook van de ombudsman en andere diensten (bijvoorbeeld: afdeling gebouwenbeheer) worden stelselmatig vervangen door de toepassing Topdesk. Ook dat sluit aan bij de ‘digitaliseringstrend in de organisatie’: de vervanging van een divers amalgaan van dienstgebonden systemen naar backofficesystemen met een bredere scope (zie bijvoorbeeld ook de implementatie van Nestor voor grondgebiedzaken). Maar, in het geval van Topdesk is dit een langzaam proces dat enige vertraging heeft opgelopen en waarbij het potentieel van het systeem duidelijk nog niet volledig is benut: rapportageparameters moeten nog worden ingesteld vooraleer de rapportering automatisch kan verlopen, verschillende teams hebben het systeem nog niet geïmplementeerd waardoor de coördinatie van teamoverschrijdende gemelde problemen nog verloopt op basis van e-mail, enz. Door de schaal waarop het systeem is geïmplementeerd blijven efficiëntiewinsten onderbenut: heel wat frontofficeactoren kunnen immers geen melding in het systeem registreren waardoor gegevens vanop briefjes of e-mails moeten worden overgetypt in het systeem.

Het meldsysteem is bijgevolg gekenmerkt door verschillende digitale platformen waarin de meldgegevens na de melding ‘belanden’: inkomende brieven met meldingen belanden in Docroom, gemelde problemen en situaties via de online meldkaarten, de *smart phone* toepassing en de software op de *tablets* van de gemeenschapswachten, komen terecht in het EGO CMS (één van de organisatiebrede ‘backofficemodules’ van de nieuwe website), e-mails met meldingen belanden in de e-mailaccounts van de geadresseerde diensten of teams.

Uit dat geheel van ICT-veranderingen duikt de volgende uitdaging op: hoe dit geheel van systemen aan elkaar koppelen zodat informatie digitaal meer uitwisselbaar is en medewerkers niet langer in verschillende systemen aan de slag moeten? Hoe de inkomende gegevens van meldingen stroomlijnen richting één systeem? Enzovoort. De eerste stappen naar integratie worden vandaag gepland via het voornemen om Topdesk te koppelen aan de website, met de organisatiebrede databank Themis als tussenschakel.

Een aantal onderdelen van het meldsysteem wachten op digitalisering. In het oog springt het gebrek aan (maar recent wel gepland) een digitale interactie met de medewerkers op het terrein: vandaag verloopt de aansturing van de terreinmedewerkers nog op basis van mondelinge telefonische communicatie en papieren werkbonden. De terreinmedewerkers beschikken niet over digitale tools.

> 3.1.5. Een toenemende extern georiënteerde cultuur

De dominante manier van werken bij de diensten betrokken in het onderhoud van het openbaar domein reflecteerde lange tijd een informele manier van werken, gericht op de uitvoering, die weinig belang hecht aan de wijze waarop het werk wordt aangestuurd, gepland en gemanaged. De diensten en medewerkers bepaalden autonoom hoe zij het werk uitoefenden. Een ‘familie cultuur’ leek te domineren, ook in relatie tot de klant. Dat zien we bijvoorbeeld gereflecteerd in het belang van interpersoonlijke relaties tussen de medewerkers op het terrein en de burgers: in de wijk- en dorpshuizen waren bijvoorbeeld een aantal klusjesmannen actief die zeer laagdrempelig aanspreekbaar waren voor burgers om problemen in relatie tot het openbaar domein op te lossen. Deze cultuur is gewijzigd: illustratief zijn de structurele reorganisaties in de backoffice (zie supra: 2001, 2007). Er kwam een sterkere hiërarchische cultuur waarbij voorspelbaarheid, stabiliteit en het werken op basis van een strakke planning belangrijk werden geacht. De diensten betrokken in het onderhoud van het openbaar domein kwamen terecht in een structuur met een strakkere aansturing, met een kader van leidinggevendenden (teamchefs, ploegbazen, een supervisor) die zich meer moesten verantwoorden voor het geleverde werk. Een efficiënte taakverdeling en afstemming van het werk werden belangrijk: er werd een veegplan ingevoerd, teams werden ingedeeld in verschillende sectoren, er kwamen nieuwe machines, enz. Dat alles moest bijdragen tot een stedelijke overheid die haar rol van collectieve dienstverlener, i.e. het waarborgen van een net en onderhouden openbaar domein, beter kon waarmaken. De dominantie van deze manier van werken kwam het meest tot uiting wanneer het belang van een snelle respons naar aanleiding van meldingen belangrijker werd (de opkomst van een dienstverlenende cultuur).

“Ik denk dat ze meer hun eigen planning willen volgen en hun eigen werk, maar er zijn er al verschillende die er het nut van inzien omdat ze ook complimenten krijgen van de burgers en dat is ook wel heel leuk.”

De laatste jaren merken we de opkomst van een individuele dienstverleningscultuur. Meerdere geïnterviewden geven aan dat er een trendbreuk is in de wijze waarop de uitvoeringsteams omgaan met, en reageren op door burgers gemelde problemen. In het verleden was de cultuur veel minder gericht op het zo effectief en snel mogelijk oplossen van de meldingen van individuele burgers. De focus lag op de eigen planning. Geleidelijk aan zijn actoren deze manier van werken in

toenemende mate als problematisch gaan ervaren: het streven naar individuele klanttevredenheid kwam op de agenda te staan.

“De mentaliteit een aantal jaar geleden was: ‘we voeren werken uit in jouw straat of buurt en je mag blij zijn dat we dat doen’ - om het cru te stellen.”

Kenmerkend is dat interacties met de klant centraal komen te staan, dat het ongemak voor de individuele klant moet geneutraliseerd worden, dat de stad een antwoord moet bieden op individuele klantwensen. Het is duidelijk dat deze waarden en overtuigingen opgang hebben gemaakt in de organisatie (aandacht voor kanalen, een systeem om meldingen beter te beheren en op te volgen, enz.), maar dat niet iedereen deze waarden heeft omarmd: er is sprake van een differentiatie van culturen.

“Ikzelf vind dat belangrijk. Niet al mijn ploegbazen zijn daarvan overtuigd maar ik vind dat belangrijk. We hebben eigenlijk 83.000 bazen. De oude garde zegt: ‘je moet niet altijd direct of makkelijk toegeven’. Maar, de stadsdiensten hebben over het algemeen een te negatief imago. Programma’s zoals de collega’s hebben daar nog niet veel aan verbeterd: dat beeld van doorverwijzen enz. Ik probeer dat ook niet te doen: als er iemand belt, ga ik altijd proberen te helpen.”

De cultuur wijzigde onder druk van een toenemend aantal meldingen, toenemende politieke aandacht voor een effectieve en snelle behandeling van meldingen, een burger die steeds mondiger en veeleisender werd ten aanzien van de organisatie en nieuwe mogelijkheden om situaties te melden. Deze factoren genereerden een wijziging van de context waarbinnen de teams opereerden. Geleidelijk aan is de cultuur zich meer gaan enten op deze wijzigende omgeving. Een vriendelijke telefonische behandeling en een effectieve opvolging van de meldingen werden belangrijker. Er werd en wordt nog gewerkt met een planning maar meldingen maken die planning minder voorspelbaar. Medewerkers worden op het terrein gebeld om nieuwe meldingen te onderzoeken en op te lossen. De planning wordt opgemaakt van dag tot dag.

De negatieve houding bij een deel van de medewerkers ten aanzien van deze manier van werken, wijst ons op een aantal intrinsieke kenmerken van dit individuele dienstverleningsmodel. Ten eerste komt de efficiëntie van de werking onder druk te staan. Een klantvriendelijke frontoffice vereist een lage melddrempel, een brede kanalenmix, enz. Dat zet druk op de efficiëntie: meldingen zijn moeilijk exact en snel te indiceren door weinig verplichte gegevensvelden, de vele kanalen en de keuzevrijheid van de

klant zetten druk op het stroomlijnen van de werking, enz. Ten tweede dreigt het de aandacht af te leiden van structurele problemen op het vlak van het openbaar domein (de algemene problematische staat van de rioleringen). Die structurele problematieken kunnen omwille van onvoldoende middelen, onvoldoende worden aangepakt.

We merken vandaag bij een groep van middenmanagers en de supervisor in de uitvoeringsdienst de opkomst van een nieuwe cultuur. Die cultuur kenmerkt zich door vernieuwingsdrang, creativiteit en flexibiliteit om het hoofd te bieden aan de problematische budgettaire context. Op basis van doorgedreven innovatie en maximale digitalisering wil men tot een flexibeler en slimmer onderhoud van het openbaar domein komen. Via *track and trace* willen deze medewerkers het onderhoud van het openbaar domein meer dynamisch in plaats van statisch (vaste veegroutes, enz.) aanpakken. De meldingen van de burger zijn niet langer sturend voor de uitvoering van het werk in dit model. De stad moet de burger voor zijn door zelf meer geavanceerde monitoringsinstrumenten te implementeren.

“Die track en trace is een systeem waarbij je kan zien: dat zijn onze veegmachines en met een display stuur je je machines ergens meteen naar toe. Nu is dat dikwijls bellen en wachten op diegene die je te pakken krijgt om die er naar toe te sturen [...] Je krijgt ook een hoop informatie binnen over wie zoveel ton binnenhaalt enz. En je kan dat ook gaan bijsturen in functie van een toeristisch seizoen.”

“We hebben vierhonderd vaste vuilbakken, we moeten die in vaste rondes gaan ledigen. De eerste steden zijn nu bezig met een systeem dat aangeeft welke vol zitten en waar moet gereden worden.”

> **3.1.6. De positie van het meldsysteem samengevat**

Tabel 11 vat de positie van het meldsysteem van de stad Mechelen samen.

Component	Omschrijving
Structuur	- Van eilandvorming naar gespecialiseerde teams, geïntegreerd in één overkoepelende dienst en departement - Toenemende privatisering: de backoffice wordt interorganisatorisch - Van een versnipperde frontoffice naar verschillende frontofficearrangementen: dienstgeboden frontoffices, organisatiebrede frontoffices, dienstoverschrijdende frontoffices, geografisch georiënteerde frontoffices - De frontoffice wordt interorganisatorisch: de stad profileert zich als frontoffice namens andere organisaties, meldpunten 'buiten' de organisatie determineren mee de frontofficestructuur van de stad
Processen	- Van een sterke focus op de eigen taken naar toenemende aandacht voor processen - Een mix van gedefinieerde en gestructureerde en niet gedefinieerde en ongestructureerde processen - Discrepantie tussen formeel vastgelegde procedures en de reële manier van werken
ICT	- Van een beperkte digitale ondersteuning naar toenemende digitalisering - Van specifieke diensttoepassingen naar bredere backofficesystemen - Bepaalde onderdelen van de keten nog niet gedigitaliseerd - Toenemende digitalisering van de frontoffice: online meldkaarten, <i>smart phone</i> toepassing, enz. - Verschillende platformen zijn gekoppeld aan verschillende kanalen: e-mail (e-mailaccounts), inkomende post (Docroom), online kanalen (EGO CMS) - Ontstaan van een koppelingsuitdaging tussen de website en de backofficesystemen, tussen de organisatiebrede adressendatabank en backofficesystemen, tussen de verschillende informatieplatformen en de backofficesystemen (bijvoorbeeld Docroom - Topdesk, EGO CMS - Topdesk)
Cultuur	- Van een familie cultuur naar een meer hiërarchische cultuur: toenemende strakke formele structuur, werkwijzen, planning en hiërarchische aansturing - Van een hiërarchische cultuur naar een dienstverlenende cultuur: toenemend belang om het ongemak van de individuele klant zo snel mogelijk te neutraliseren, om elke individuele melding zo snel mogelijk op te lossen - Naar een ontwikkel cultuur: doorgedreven innovatie en digitalisering om het hoofd te bieden aan de moeilijke budgettaire context

Tabel 11: De huidige positie van het meldsysteem

> 3.2. De performantie van het meldsysteem gewikt en gewogen

In de onderstaande paragrafen synthetiseren we de evaluerende bevindingen over de performantie van het meldsysteem.

> 3.2.1. De netheid van het openbaar domein neemt toe

Het onderzoek toont aan dat de stad vanaf de jaren 2000 met succes heeft ingezet op een effectiever onderhoud van het openbaar domein. In 2000 kreeg de stad Mechelen de titel van vuilste stad van Vlaanderen, naar aanleiding van een onderzoek van Testaankoop. Het nieuwe politieke bestuur heeft in reactie daarop, sinds de legislatuur 2001-2006, sterk ingezet op het verbeteren van de kwaliteit en de netheid van het openbaar domein via een reeks van structurele hervormingen (zie supra). De stad maakte bijvoorbeeld extra personeelscapaciteit vrij voor de reiniging van de straten door de huisvuildienst uit te besteden aan intercommunale Ivarex, maar met behoud van personeel in de stadsorganisatie. In 2004 bleek de netheid van de stad aanzienlijk verbeterd. Ten aanzien van de resultaten van het onderzoek van Testaankoop in 2000, kreeg de stad een positievere evaluatie in 2004: de stad Mechelen klom van de 36^e plaats op naar de 16^e. De trend zette zich door. In 2012 geeft een meerderheid van de Mechelaars aan dat de leefkwaliteit er in de stad op vooruit gaat. De resultaten van de stadsmonitor bevestigen dat. In 2011 (62,7%) evalueerden de inwoners van de stad Mechelen de netheid van de buurt gevoeliger hoger dan in 2008 (57,5%). Ook de geïnterviewden delen deze evaluatie.

“Toen de groendienst tien jaar geleden naar hier kwam, was dat een ramp op het vlak van klachten en nu is dat bijna niets meer. Dat was echt een drastische daling op tien jaar. Klachten over groenonderhoud, dat was niet te doen toen de groendienst nog bij milieu zat.”

> 3.2.2. De effectieve behandeling van meldingen is toegenomen

Er is eensgezindheid over het feit dat de stad er steeds meer in slaagt om de effectieve behandeling van meldingen te verhogen. Meerdere geïnterviewden geven aan dat er in het verleden heel wat klachten waren over onbeantwoorde en onbehandelde meldingen (zie supra).

“Zeker de meldingen van burgers, ik hoor regelmatig van burgers: ‘Je belt en binnen een week is het al klaar.’. Ik heb de indruk dat ze daar enorm kort op de bal spelen, en dat is wel echt verbeterd ook.”

Waar tot een vijftal jaar geleden vooral de cultuur binnen de uitvoeringsteams negatief doorwerkte op de mate waarin inkomende meldingen werden behandeld, blijkt deze cultuur vandaag te zijn geëvolueerd: steeds meer medewerkers van uitvoeringsteams beschouwen het als een belangrijke doelstelling om elke melding van de burger een gepast gevolg te geven.

“Ik denk dat ze meer hun eigen planning willen volgen en hun eigen werk maar er zijn er al verschillende die er [snel ingrijpen naar aanleiding van inkomende meldingen] het nut van inzien omdat ze ook complimenten krijgen van de burgers en dat is ook wel heel leuk.”

Ondanks de vooruitgang blijft de behandeling en het beantwoorden van meldingen een aandachtspunt in het jaarverslag van de ombudsman. In 2011 bevatte het jaarverslag van de ombudsman de volgende aanbeveling: “De dienst Beheer Openbaar Domein moet een duidelijke werkwijze afspreken zodat vragen van burgers altijd beantwoord worden.”.

We identificeren meerdere factoren die druk zetten op deze effectiviteitsdimensie. In tegenstelling tot het verleden blijkt dat minder een zaak van cultuur te zijn, maar eerder te maken te hebben met de beheersmatige inrichting van het meldsysteem; bijvoorbeeld: de brede en diepe kanalenmix zorgt ervoor dat meldingen een ‘omzwerving’ maken in de organisatie, en soms niet het bevoegde team bereiken; de ongestructureerde intake van meldingen via een aantal kanalen, zorgt ervoor dat de teams over onvoldoende gegevens beschikken om de melding exact te identificeren, enz.

> 3.2.3. De monitoring van de kwaliteit van het openbaar domein neemt toe

Het politieke bestuur wil de burgers aanmoedigen om problemen te melden. De uitbouw van kanalen zoals de nieuwe website (de meldkaarten) en de *smart phone* toepassing of de tablets voor de gemeenschapswachten moesten de drempel voor het maken van een melding zo laag mogelijk leggen en het melden van problemen stimuleren.

“Heel concreet: de burgemeester had op een gegeven moment het idee, en ik kan hem daarin volgen voor een stuk, dat je de burger niet teveel moet lastigvallen met vragen, want dan meldt hij of zij niks. Wat moet de burger doen? Die moet met een applicatie een foto kunnen nemen van een gebrek op het openbaar domein, die

foto is genomen met een smart phone, die is gegeorefereerd en we weten waar het probleem zich voordoet.”

Op basis van de sterk toegenomen gebruikscijfers van de nieuwe website, kunnen we vermoeden dat de invoering van de nieuwe meldkaarten op de nieuwe website een positief effect hebben gehad. Een aantal citaten wijzen er ook op dat de populariteit van deze kanalen is toegenomen voor het melden van problemen, maar de meningen zijn verdeeld. Meerdere geïnterviewden wijzen ook op het positieve effect van het gratis telefoonnummer op het aantal meldingen.

“Ik denk het wel. Ze hebben dan een bewijs dat ze het doorgegeven hebben. En ze krijgen dan een bevestiging als ze het invullen via het e-loket. Ik denk dat dat wel belangrijk is voor de mensen dat ze een bewijs hebben dat ze dat hebben doorgegeven.”

Over de algemene toename van het aantal meldingen, los van de kanalen, zijn de meningen verdeeld: voor een aantal geïnterviewden neemt het aantal duidelijk toe, voor andere geïnterviewden blijft het stabiel of daalt het. Ook andere factoren duiken daarbij op: burgers blijken in het algemeen kritischer te worden en minder te aarzelen om hun ongenoegen te uiten over problemen inzake het openbaar domein.

“Klachten van tien jaar geleden ging over fundamentele zaken waar dringend iets moest mee gebeuren. Nu kan men 20 klachten indienen over de meest banale dingen, zeker ook door kanalen zoals de gratis 0800-lijn. De mensen bellen maar, het kost hun toch niets. Ze zijn ook zeker mondiger geworden.”

Op een termijn van tien jaar is het duidelijk dat de organisatie haar omgevingsgerichtheid heeft verhoogd in relatie tot het monitoren van de staat van het openbaar domein en dat de stad verdere ambities koestert om deze monitoring verder uit te bouwen. We merken daarbij de verschuiving op naar een stedelijk apparaat dat zelf beter in staat is (of wil zijn) om het openbare domein te monitoren en minder afhankelijk is van burgermeldingen. De ingebruikname van tablets bij de gemeenschapswachten en hun focus op het inventariseren van problemen gerelateerd aan het openbaar domein, alsook de ambitie om *track and trace* systemen te implementeren, tonen dat aan.

> 3.2.4. *Wisselende percepties over de mate van klantgericht- en klantvriendelijk werken*

De meningen zijn verdeeld over de mate waarin de frontoffice het ongemak voor de melder reduceert. Een aantal ingrepen dragen bij aan een meer klantgerichte manier van werken: een telefonische oproep kost de burgers niets, de burger kan tijd- en plaatsonafhankelijk een probleem melden, de burger hoeft niet het juiste team te zoeken waar hij of zij zijn probleem moet melden maar kan bellen naar het centrale meldpuntnummer. Uit de stadmonitor blijkt dat in 2011, 80,4% tevreden was over de loketvoorzieningen. De stad scoorde daarmee beter dan 7 andere centrum-steden.

Er zijn ook negatieve percepties over de mate waarin de frontoffice het ongemak voor de burger reduceert. Geïnterviewden merken bijvoorbeeld op dat de informatie op de website nog beter kan worden gestructureerd en de meldpunten op de website nog meer geïntegreerd zouden moeten worden. Andere geïnterviewden merken op dat de grote keuzevrijheid die de burger heeft inzake waar hij / zij een probleem wil melden, bijdraagt aan een reductie van de klantgerichtheid en -tevredenheid. De burger kan overal terecht maar dat betekent vaak dat deze burger opnieuw moet worden doorgeschakeld of doorverwezen naar de bevoegde entiteit, dat zijn melding wordt geregistreerd door een bepaalde dienst maar nooit belandt bij de bevoegde teams, of dat zijn melding er daardoor langer over doet om behandeld te worden.

“Soms heb je burgers die al vijf keer iets gemeld hebben maar er is nog nooit iets gebeurd. Dan is de vraag: bij wie heb jij dat gemeld? Als je de mensen 27 opties geeft natuurlijk, dan kunnen zij het misschien nog 20 keer meer melden en nog net niet bij ons komen.”

We merken dat een individuele dienstverleningscultuur opgang heeft gemaakt. Wij stelden tijdens het onderzoek vast dat heel wat medewerkers een grote hulpvaardigheid aan de dag legden om de burger wegwijs te maken in de organisatie. Maar, tegelijkertijd zien we dat klantgericht en klantvriendelijk werken ook verhinderd worden: sommige medewerkers weten onvoldoende welke dienst bevoegd is voor welk type melding. Dat zorgt opnieuw voor het nodeloos doorschakelen van de burger. De organisatie kan nog winst boeken door vanuit een organisatiebreed perspectief kritisch naar haar dienstverlening te kijken en, bijvoorbeeld, de openingsuren van de diensten verder te stroomlijnen, enz.

De houding ten aanzien van en de behandeling van de klanten verschilt van medewerker tot medewerker en van dienst tot dienst. De diensten bepalen nog in zekere mate autonoom het dienstverleningsniveau. Opvallend is de

kritische evaluatie van de ombudsman ten aanzien van de klant-vriendelijkheid in de organisatie. Ook volgens de ombudsman wisselt de mate van klantgericht handelen van dienst tot dienst en van medewerker tot medewerker.

“Je zou toch zeggen: ‘Dat is toch sterk veranderd’. Maar ik weet het niet, ik vrees van niet. [...] In de praktijk blijven mensen bij mij komen en klachten hebben over de manier waarop ze behandeld zijn. Het is nog altijd iets teveel het verhaal van ‘wij tegen zij’. Ik voel soms nog bij sommige diensten een zekere vijandigheid ten aanzien van de burger, zeker bij diensten waar veel mensen komen [...].”

In de uitvoeringsdienst merken we tussen de verschillende teams bijvoorbeeld verschillen op over de mate waarin de voortgang van de behandeling van een melding wordt teruggekoppeld ten aanzien van de melder. De teams blijken op dit punt een keuzevrijheid te hebben om hier al of niet werk van te maken.

“Wat betreft communicatie die ze terugkrijgen is dat echt dubbel. Sommigen zeggen: ‘Ik heb niks gehoord.’, en anderen zeggen: ‘Ik krijg toch iedere keer terug feedback’.”

> 3.2.5. De efficiëntie van de processen staat onder druk

De medewerkers wijzen in het algemeen op een gebrek aan beheersmatige efficiëntie bij de verwerking van meldingen. Het realiseren van de potentiële efficiëntiewinst van de elektronische kanalen, staat deels onder druk omdat gegevens nog moeten overgetypt worden en omdat het leidt tot een informatiedeficit in de backoffice. Om de melddrempel zo laag mogelijk te houden, is ervoor geopteerd om de burger niet te confronteren met al te veel verplichte gegevensvelden. Daardoor kampen de teams in de backoffice met een informatiedeficit: zij moeten meer tijd investeren in het exact indiceren van de melding via visuele waarnemingen in de straat.

Een tweede voorbeeld is de doorwerking van de grote keuzevrijheid die de burger heeft inzake waar hij of zij het probleem wil melden. Ook dat zet druk op de efficiëntie: diensten die geen enkele rechtstreekse bijdrage leveren aan het neutraliseren van het problemen, investeren tijd in het registreren en dispatchen van de meldingen naar de juiste dienst. Ook dat draagt bij aan het informatiedeficit: deze diensten weten onvoldoende welke gegevens zij moeten opvragen aan de melder om het probleem snel te kunnen identificeren en oplossen.

De geïnterviewden verwezen naar meerdere van dergelijke voorbeelden: ze zijn illustrerend voor hoe de efficiëntie van het systeem, ondanks

inspanningen om die efficiëntie te verhogen, onder druk staat. Medewerkers merken op dat ICT nog een bijdrage zou kunnen leveren aan het verhogen van de efficiëntie; bijvoorbeeld: door de medewerkers op het terrein te voorzien van digitale tools zodat inkomende meldingen sneller kunnen doorstromen naar de teams op het terrein en de teams op het terrein alle plannen digitaal kunnen raadplegen; of door het systeem slimmer in te richten via de implementatie van *track and trace* systemen.

Tabel 12 vat de inzichten over de performantie van het meldsysteem samen.

Performantiedomein	Vaststellingen	Verklaringen
De stad als effectieve collectieve dienstverlener: waarborgen van de netheid van het openbaar domein	Lage performantie aan het begin van de jaren 2000 Stijgende effectiviteit vanaf 2001: van vuilste stad naar propere stad	- Toenemende personeelsmatige capaciteit - Structurele reorganisaties: aansturing, taakafstemming, planmatig werken enz. - Investerings in rollend materieel - Mobilisering en sensibilisering van de burger - Toenemende inzet op handhaving
De stad als individuele dienstverlener: de effectieve behandeling van inkomende meldingen	Lage performantie tot een vijftal jaar geleden Stijgende effectiviteit sinds 2007 maar staat onder druk	- Cultuur: medewerkers erkennen steeds meer het belang om gevolg te geven aan burgermeldingen - Processen: ongestructureerde en niet gestroomlijnde processen verhogen risico op 'verloren meldingen' - ICT: informatiedeficit door vormgeving van meldformulieren
De stad als individuele dienstverlener: de effectieve monitoring van het openbare domein	Lage performantie in het verleden Bredere kanalenmix en reorganisatie van frontoffice (0800-lijn) lijken positief effect gehad te hebben op de mate waarin burgers problemen melden Monitoringsinstrument herinrichten: de stad monitort het openbaar domein	- Veranderende attitude bij de burger: is kritischer en meldt meer - Uitgebreide kanalenmix, gratis kanalen om meldingen van problemen laagdrempelig te faciliteren - Implementatie van nieuwe systemen om monitoringscapaciteit te verhogen
De stad als individuele dienstverlener: de klantgerichte behandeling van melder	Lage performantie in het verleden Stijgende klantgerichtheid en klantvriendelijkheid maar afhankelijk van dienst tot dienst en medewerker tot medewerker: toenemende aandacht voor een effectieve behandeling van meldingen, een snelle respons naar aanleiding van meldingen, het geven van feedback aan de melder, het reduceren van het doorverwijzen van de burger	- Informele structuur en gedrag van individuele medewerkers draagt in toenemende mate bij aan reductie van het ongemak - De stad engageert zich om coördinatieprobleem meer op zich te nemen: frontoffice namens andere organisaties en diensten, geïntegreerde frontoffices - Toenemende erkenning van nood aan klantvriendelijke benadering - Toenemende aandacht voor transparante verwerking: statuscommunicatie - Verschillen op individueel en dienstniveau

Performantiedomein	Vaststellingen	Verklaringen
De stad als efficiënte individuele dienstverlener: de verhouding tussen input en output	Efficiënte beheersmatige werking staat onder druk Inspanningen om efficiëntie te verhogen via implementatie van ICT-systemen, stroomlijning van processen maar met wisselend resultaat	- ICT: onderbenutting van potentiële efficiëntiewinst van systemen (bijvoorbeeld: Topdesk en rapportagemogelijkheden), niet consistent gebruik van systemen (bijvoorbeeld: EGO CMS en wisselend gebruik) - Processen: ongestructureerde processen, gebrekkige stroomlijning tussen front- en backoffice, deels manuele processen zetten druk op de efficiëntie (zie de voorbeelden in hoofdstuk 2) Maximale keuzevrijheid voor de burger in relatie tot kanaalkeuze zet druk om tot efficiënte, voorspelbare verwerking van meldingen te komen

Tabel 12: Synthese van de performantie van het meldsysteem

4. ANALYSE EN REFLECTIE: DE KENMERKEN EN PERFORMANTIE VAN HET MELDSYSTEEM VERKLAARD

In dit hoofdstuk vernauwen we de focus op de ICT-architectuur en trachten we inzicht te krijgen in de factoren die de huidige kenmerken, de positie en de performantie van deze architectuurcomponent verklaren. We doen dat aan de hand van het volgend stappenplan:

- Analyse van de dynamiek van de veranderingsprocessen. We identificeren drie ‘stromen’ van ICT-veranderingen in de stad Mechelen en schetsen de doorwerking daarvan op de ICT-architectuur van het meldsysteem.
- Identificatie van de doorwerking van de aard van het veranderingsproces op de kenmerken en de performantie van de huidige architectuur. We typeren de dynamiek van verandering vanuit een aantal basisvragen: hebben we te maken met evolutionaire of revolutionaire verandering? Start de herinrichting van de architectuur in de frontoffice of in de backoffice? Of, merken we een proces van simultane verandering in de beide componenten? Enzovoort.
- Identificatie van factoren die de aard en de kenmerken van het veranderingsproces verklaren. Vanuit de reconstructie van ICT-veranderingen identificeren we een reeks van factoren die het proces van verandering en de uitkomsten van deze processen verklaren.

> 4.1. De dynamiek van verandering: drie stromen van ICT-verandering in kaart gebracht

Wanneer we het geheel aan veranderingen bestuderen, komen we tot het inzicht dat drie ‘stromen van ICT-verandering’ hebben ingewerkt op de ICT-component van het meldsysteem. We schetsen deze ‘stromen’ en hun doorwerking op het meldsysteem in de volgende paragrafen. Tabel 13 vat het geheel aan veranderingen schematisch samen.

	→ 2001	2001-2006	2006-2012	2013→
Backoffice	- 1998: van +50 diensten naar 18 diensten	- Oprichting van de departementen - 2001-2002: Oprichting van de verschillende teams - 2003: Uitbesteding van de huisvuilophaling - 200X: Uitbesteding verkeerssignalisatie	- 2007: Oprichting van het WOT - 2009: Oprichting van het team verkeerssignalisatie - Uitbesteding van taken gerelateerd aan het groenonderhoud	- Verdere privatisering?
Front-office		- Ontwikkeling van een netwerk van wijk- en dorpshuizen	- Ontwikkeling van een geïntegreerd meldpunt	- Huis bouw? - Organisatiebreed KCC?
ICT-verandering	- Een eerste website en meld-formulier	- Verschillende websites - Ontwikkeling van Accesstoepassing in de teams	- 2010-2011: Implementatie Topdesk - 2010-2011: Implementatie Docroom - 2009: Implementatie nieuwe website - 2011: Ontwikkeling smart phone toepassing - 2012: Ingebruikname tablets - 2010: Digitalisering inkomende facturatiestroom - goedkeuring	- Digitale ondersteuning voor de terrein-medewerkers - Implementatie van <i>track and trace</i> systemen?

Tabel 13: Overzicht van het geheel aan veranderingen

> 4.1.1. ***Gefaalde en geslaagde pogingen tot digitalisering van de uitvoeringsdienst***

In 2010 werd de toepassing Topdesk geïmplementeerd in de uitvoeringsdienst. Voordien hadden de supervisor en andere ambtelijke leidinggevenden tevergeefs pogingen ondernomen om de werking van de teams te ondersteunen met een facility management software. In 2000 werd de toepassing Exact aangekocht voor het voorraadbeheer en de werkopvolgning, maar de toepassing is echter nooit in gebruik genomen. Een tweede onvruchtbare poging verliep in samenwerking met andere centrumsteden en de ICT-leverancier van de stad. Het doel was om een toepassing voor het facility management te ontwikkelen, maar de ontwikkeling moest van nul beginnen waardoor de kosten te hoog zouden oplopen. Ook dit project resulteert niet in de implementatie van een systeem. Vanaf 2005 nemen een aantal ambtelijk leidinggevenden het voortouw om de markt opnieuw te verkennen met het oog op de implementatie van een facility management software. Ook dat traject resulteert finaal niet in een implementatie: het college besluit om het systeem niet aan te kopen.

Pas wanneer nieuwe teamleiders aan het hoofd komen te staan van het WOT en het TOOD, en de schepen van openbare werken tijdens de legislatuur 2007-2012 geconfronteerd wordt met een ineffectieve verwerking van meldingen, vangt een digitaliseringsproces aan in de uitvoeringsdienst. De kritische implementatiecapaciteit -en bereidheid was vanaf toen aanwezig op het niveau van de teamleiders om een proces van digitalisering te starten. De nieuwe teamchefs en de schepen vonden steun bij elkaar voor de implementatie van de nieuwe toepassing. Voor de schepen vormde de implementatie van Topdesk een onderdeel in het proces naar een effectievere behandeling van meldingen. Voor de teamchefs vormde de implementatie de mogelijkheid om de werking van het team efficiënter in te richten. De nood aan een nieuwe toepassing was acuut omdat het bestaande Access systeem van de teams WOT en TOOD niet meer optimaal functioneerde, de efficiënte rapportering daardoor onder druk kwam te staan en de opvolging van meldingen inefficiënt verliep.

De focus lag niet langer op de aankoop van facility management software maar op service management software. Dat illustreert goed de doelstellingen die aan het systeem werden gekoppeld: de implementatie was gericht op het optimaliseren van de verwerking en behandeling van meldingen of op de 'service' ten aanzien van de melder. De implementatie van de toepassing werd niet primair gekoppeld aan het optimaliseren van het *facility management*.

Vandaag is Topdesk in gebruik in twee van de zeven teams (WOT en het TOOD). Het team verkeerssignalisatie implementeert de toepassing

momenteel. Daarmee wordt 80 percent van alle meldingen in de uitvoeringsteams geregistreerd in één uniform systeem. Maar, de implementatie ligt achter op schema: de voorziene implementatie in alle teams is nog niet gerealiseerd, automatische rapportages moeten nog geprogrammeerd worden, enz.

Het systeem heeft wel zijn intrede gemaakt in andere delen van de organisatie. De afdeling gebouwenbeheer is bijvoorbeeld gestart met de implementatie. Enerzijds wil deze afdeling Topdesk gebruiken voor meldingsbeheer, namelijk inkomende meldingen gerelateerd aan gebouwen in het beheer van de stad; bijvoorbeeld: schade aan gebouwen. Anderzijds wil de afdeling, reeds meerdere jaren bepleiter van de implementatie van een facility management systeem (FMS), de functionaliteiten van Topdesk in de mate van het mogelijke gebruiken voor de facility management taken van de dienst; bijvoorbeeld: contractenbeheer, het beheer van de gebouwen, enz.

“We hebben voor Topdesk gekozen om op een vlotte manier te werken. Hier was na mijn afwezigheid alles nog hetzelfde, en X zat al ver met de aanbesteding van Topdesk en ik ben mee op de kar gesprongen.”

Er ontstaat rond dit systeem een nieuwe set van ambities. Topdesk zal bijvoorbeeld worden ingezet voor het klachtenmanagement en de koppeling van Topdesk aan de website is gepland op de korte termijn. Het systeem wordt steeds meer beschouwd als een potentieel organisatiebreed systeem voor de digitale registratie van meldingen gerelateerd aan het openbaar domein in alle frontoffices. Daarvoor werden een reeks van voorzet-formulieren ontwikkeld die de frontoffices (bijvoorbeeld: de wijk- en dorpshuizen) zouden kunnen gebruiken om de melding exact te indiceren en digitaal te transfereren naar de bevoegde backofficeteams, maar deze zijn tot vandaag niet in gebruik genomen.

> 4.1.2. Digitale stad Mechelen

Vooraf aan de implementatie van de website in 2009 was het online gebeuren van de stad een bevoegdheid van de dienst ICT. De webmaster verzamelde de informatie en plaatste alle informatie online. De website leefde niet bij de stadsdiensten. Er was geen organisatiebrede sturing van de digitale dienstverlening: sommige diensten ontwikkelden zelf websites op basis van verschillende systemen en andere richtlijnen, de inhoud was niet up-to-date en het oude CMS bood weinig functionaliteiten. De budgetten voor de website waren versnipperd over de verschillende diensten. Er was een redactieraad met medewerkers van de verschillende departementen

maar dat overleg functioneerde niet. De diensten zagen het digitale verhaal als een bijkomende last, hadden onvoldoende competenties om er werk van te maken en betwijfelden het nut. Het politieke bestuur lag niet wakker van de digitale ambities van de dienst ICT. Pogingen van de dienst ICT om budget voor een nieuwe website en CMS te krijgen, werden afgeblokt door het politieke bestuur.

“Ons college heeft de laatste jaren prioriteit gegeven aan de leefbaarheid van Mechelen door te investeren in openbaar domein. Een website is daar op zich niet een meerwaarde voor waardoor dat ook minder belangrijk was.”

In de legislatuur 2007-2012 lagen de kaarten anders. Een nieuwe schepen voor financiën, ICT en administratieve vereenvoudiging steunt, tezamen met de nieuwe secretaris de idee van de dienst ICT en mobiliseert de nodige fondsen.

“Wij hebben het geluk gehad dat onze secretaris heel ICT-minded is en wij een sterke schepen voor ICT en administratieve vereenvoudiging hadden die de mogelijkheden inzag. Wat maakt dat we op een hoog niveau, ondanks de tegenkanting van een aantal mensen, ook sterke figuren hadden die mee ter verdediging stonden of kansen konden creëren.”

Met de implementatie van de nieuwe website ontstond een nieuwe dynamiek in de organisatie. E-government werd een thema. De stad viel meerdere malen in de prijzen met de nieuwe website en ontving in 2010 zowel de prijs voor beste overheidswebsite van Indigov en de e-gov award van Agoria voor de meest gebruiksvriendelijke website. Het politieke bestuur was onder de indruk en begon vanaf toen meer interesse te tonen in de online dienstverlening. Het politiek bestuur ontdekte de mogelijkheid van scoren in de media met digitale innovaties. Er ontstond op het politieke niveau een koppeling tussen beleidsdoelstellingen op het vlak van een leefbaarder Mechelen en online interactie- en transactiemogelijkheden als instrument om die doelstellingen te realiseren (bijvoorbeeld: tablets voor de gemeenschapswachten, *smart phone* toepassing voor meldingen). Dat resulteerde in nieuwe politieke engagementen ten aanzien van de dienst ICT. 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 *sociale 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 wordt de webmaster (dienst ICT) in samenwerking met de dienst marketing en communicatie, verenigd in het webteam. Dat nieuwe webteam komt er op aansturen van de schepen voor ICT en de burgemeester, na het stopzetten van de oude redactieraad door de schepen. Dankzij de politieke mandatering bevinden het webteam en de webmaster zich in een goede positie om de verdere ontwikkeling van de online dienstverlening, conform de filosofie van de website en de dienst ICT te bewaken.

De implementatie van de nieuwe website heeft doorgewerkt op de architectuur van het meldsysteem. De website betekende immers de start van het vormgeven van meer gesofisticeerde vormen van online dienstverlening. In de jaren na de implementatie werd onder meer ingezet op een nieuwe reeks van meldformulieren, een mobiele *smart phone* toepassing, enz. De implementatie confronteerde ook alle diensten met het nieuwe organisatiebrede EGO CMS systeem (zie bijlage 1) voor de opvolging van meldingen, gemaakt via de digitale kanalen.

> 4.1.3. De digitalisering van de backoffice op de agenda

In 2010 schiet het E-link project uit de startblokken. Er ontwikkelt zich een indrukwekkende set van ambities. De pijlen van het E-link project richten zich op een herinrichting van de ICT-architectuur van de backoffice en de koppeling tussen inkomende informatiestromen uit de frontoffice en de verwerking in de backoffice. Het project wil de organisatie doen kantelen door de realisatie van een vraaggerichte en geïntegreerde dienstverlening. Het wil administratieve vereenvoudiging en interne efficiëntiewinsten realiseren op het niveau van de ganse organisatie. Het doel is de realisatie van een centraal dossier- en archiefsysteem dat de communicatie en de koppeling tussen de verschillende gegevensbestanden mogelijk maakt.

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) financierde E-link. Zonder deze stroom aan externe middelen zou het project niet haalbaar zijn geweest. De geïnterviewden geven aan dat het toen moeilijk lag om middelen van het college te verkrijgen voor naar de buitenwereld 'onzichtbare' backofficedigitalisering.

Het E-link project leidt in verschillende fasen tot verschillende digitaliseringstrajecten: de implementatie van Docroom, een broker en een centrale databank Themis, de ontwikkeling van een beeldbank, een bedrijvengids, een bedrijvendatabank, de digitalisering van het proces 'online bedrijfsbelastingaangifte', de implementatie van een Intellistamp (zie bijlage 1), de digitalisering van het proces 'inkomende facturen' en de implementatie van een nieuw systeem voor de besluitvorming (COBRA). In

functie van onze focus op het meldsysteem hebben wij gefocust op de implementatie van Docroom. De implementatie van Docroom paste binnen de doelstelling van E-link I om een tot een nieuwe ICT-basisinfrastructuur te komen voor documentenmanagement, *workflow management* en gegevensdeling tussen systemen en databanken.

“Onze droom was een digitaal platform, een broker die communicatie mogelijk maakt tussen al die databanken. De visie was goede workflows, éénmalige input, de burger die de status van zijn dossier kan volgen, authentieke bronnen, alles gekoppeld aan adresgegevens.”

De eerste fase van E-link of de implementatie van de nieuwe basisinfrastructuur is administratief opgestart in 2008 door de toenmalige organisatieadviseur. In een eerste fase krijgt het project aansturing door de organisatieadviseur, de ICT-dienst, de secretaris en de leverancier Arco. In een latere fase van E-link neemt ook de rol van de dienst organisatie en strategie in het project toe. We merken dat politici in het E-link project, in vergelijking met het project van de nieuwe website, op een grotere afstand stonden.

Het systeem Docroom is geïmplementeerd en het proces van de inkomende post is gedigitaliseerd maar de bredere ambitie van een nieuwe ICT-architectuur voor de verdere digitalisering van processen (waarvoor nog geen specifieke backofficetoepassing in huis was), is niet gerealiseerd. De geïmplementeerde broker ondersteunt een beperkt aantal processen. **Opnieuw laten we hier de andere componenten van het E-link project buiten beschouwing: daar is wel sprake van meer succesvolle trajecten.**

“Eigenlijk is dat spijtig want enkele jaren geleden hebben we zo een platform aangekocht, namelijk Docroom: een dossieropvolgings-systeem waar ze de ‘post in’ voorlopig in doen maar waar dat project zodanig fout is gelopen met die firma dat ze dat nu links laten liggen. [...] Eigenlijk is dat nu een postpakket dat enkel ‘post in’ doet en daar stopt het.”

De implementatie van Docroom en de digitalisering van het proces ‘inkomende facturatie’ hebben doorgewerkt op de ICT-architectuur van het meldsysteem. De administratieve medewerkers van de teams ontvangen inkomende meldingen in Docroom en kunnen inkomende facturatie digitaal controleren en goedkeuren.

> 4.2. De doorwerking van de procesdynamiek op de performantie van de ICT-architectuur

Het herinrichten van een stedelijke dienstverleningsarchitectuur is een proces van tweede-orde-verandering (zie: Boonstra, 2000¹⁶). Dat betekent dat er simultane veranderingen plaatsvinden in verschillende componenten van de organisatie: de structuur, de cultuur, het gedrag van individuele medewerkers, de ICT-huishouding, enz. De organisatie evolueert richting een nieuwe situatie (Boonstra, *ibid.*). Kenmerkend voor dit type van verandering is dat de complexiteit groter is dan bij eerste-orde-verandering waarbij problemen eenduidig zijn en opgelost worden op basis van gekende methodieken. Het gaat niet langer om de implementatie van één ICT-systeem maar over een geheel van verschillende reorganisaties die de dienstverlening op een nieuwe leest wil schoeien.

We zien dit duidelijk in de bestudeerde casus. De organisatie streeft naar een nieuw type dienstverleningsarchitectuur dat antwoord moet bieden op veranderende eisen in de omgeving (verwachtingen van burgers, wijzigende preferenties van burgers, nieuwe technologische mogelijkheden). Het leidt over een periode van tien jaar tot een complex geheel van structurele hervormingen, het herinrichten van processen, de implementatie van verschillende nieuwe systemen, nieuwe interactievormen met de burger, enz. Kortom, het leidt tot nieuwe manieren van denken en doen in de organisatie. In de onderstaande paragrafen bestuderen we de wijze waarop het specifieke pad van verandering door heeft gewerkt op de performantie en de kenmerken van het meldsysteem.

> 4.2.1. *Evolutionaire verandering in kleine en grote stappen*

Een proces van radicale verandering kan op twee manieren verlopen: via evolutionaire of revolutionaire verandering (Greenwood & Hinings, 1996¹⁷). Evolutionaire verandering kent een gradueel verloop: stap voor stap worden bestaande structuren en systemen ingeruild voor nieuwe structuren en systemen. Revolutionaire verandering verwijst naar een ‘*big-bang benadering*’ en *affects virtually all parts of the organization simultaneously* (Greenwood & Hinings, *ibid.*).

In de stad Mechelen merken we een gemixt patroon van evolutionaire en meer revolutionaire verandering. Het E-link project dat deels parallel liep met de implementatie van Topdesk en de uitbouw van de online

¹⁶ Boonstra, J.J. (2000). *Lopen over water. Over dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren*. Amsterdam: Vossiuspers AUP.

¹⁷ Greenwood, R. & Hinings, C. R. (1996). Understanding radical organizational change. Bringing together the Old and the New Institutionalism. *The Academy of Management Review*, 21, 4: 1022-1054.

dienstverlening wijzen bijvoorbeeld op een revolutionaire veranderingsperiode: er vonden tegelijkertijd of op elkaar aansluitend, radicale veranderingen plaats in de online frontoffice (de nieuwe website) en de backoffice (de eerste fase van E-link gericht op een nieuwe organisatiebrede ICT-architectuur). Maar, we identificeren ook evolutionaire patronen van verandering, zeker in relatie tot het meldsysteem. Doorheen een periode van tien jaar en sinds de radicale reorganisatie van de organisatiestructuur (oprichting van departementen), zijn de verschillende teams in de uitvoeringsdienst continu object van reorganisatie: nieuwe teams kregen geleidelijk aan vorm, bepaalde taken werden uitbesteed, sommige taken werden terug in eigen beheer genomen, enz. Ook de implementatie van Topdesk reflecteert een evolutionair veranderingspad: het systeem werd eerst geïmplementeerd in twee teams, een derde team en de dienst gebouwenbeheer zijn nu bezig met de implementatie van het systeem, en de koppeling met de website staat gepland op korte termijn. Wat is het effect van een evolutionair veranderingspad? Een potentieel risico is dat de evolutionaire aard van de verandering ertoe leidt dat er doorheen het geheel aan veranderingen discrepanties ontstaan in de wijze waarop wordt gekeken naar de ontwikkelingsrichting van de organisatie en er mogelijks conflicterende beslissingen worden genomen. Terwijl bij revolutionaire verandering, systemen en structuren op één bepaald moment worden heringericht vanuit één welbepaalde zienswijze.

We merken een gelijkaardige doorwerking in de bestudeerde casus in relatie tot de implementatie van Topdesk in het WOT en het TOOD in 2010, en de implementatie in de afdeling gebouwenbeheer. Tussen de beide projecten zijn wisselende perspectieven ontstaan op het verloop van de meldprocessen en de inrichting van databanken. De teamleiders zagen de uitvoeringsteams als de proceseigenaars van de meldprocessen. Er werd veel tijd geïnvesteerd in het ontwikkelen van processchema's waarbij de verschillende meldtypes werden geïdentificeerd vanuit dat perspectief. De redenering was dat de frontoffices op basis van een reeks van voorzetformulieren de burgermeldingen automatisch zouden determineren en digitaal doorsturen naar het bevoegde team in de backoffice die vervolgens de melding verder kunnen afhandelen in Topdesk. De afdeling gebouwen ziet voor zichzelf echter de rol weggelegd van proceseigenaar of regisseur voor de meldingen gerelateerd aan het onderhoud van gebouwen.

“Of compleet nieuwe insteken zoals bij stadsgebouwen: gaan we eerst, zoals stadsgebouwen wil, vertrekken vanuit een symptoom en dat determineren naar de behandeling? Of gaan we, zoals wij zeggen, naar een vast gegeven, een materie om dan te determineren wat het probleem zou kunnen zijn. Dat is een verschillende insteek.”

Wat leren we uit dit voorbeeld en wat zijn de gevolgen voor de kenmerken en de performantie van het meldsysteem? Ten eerste zorgt deze wisselende kijk voor inefficiënte verandering. Het voorbereidend werk, c.q. de procesanalyse ter voorbereiding van de implementatie van Topdesk bij de teams, is ten dele een maat voor niets omdat nieuwe invalshoeken opduiken. Ten tweede zet het druk op de mogelijkheid om tot een efficiëntere en meer geïntegreerde informatiehuishouding te komen. De diensten werken wel met hetzelfde systeem maar richten de databanken en gegevensstromen in vanuit verschillende logica's, hoewel het om dezelfde objecten ('een gebouw') gaat.

Het risico bij revolutionaire verandering is dat er veel weerstand opduikt in de organisatie, dat het project faalt omwille van de grote complexiteit die gepaard gaat met simultane veranderingen op vele domeinen. De implementatie van Docroom en het geheel aan doelstellingen die tijdens dit project werden geformuleerd, illustreren dit. Meerdere geïnterviewden merken op dat de complexiteit werd onderschat en dat er onvoldoende aandacht was van de leverancier voor de negatieve implicaties van de herprogrammering van het systeem.

"Ik denk dat de complexiteit van integraties en van procesveranderingen allemaal over het hoofd is gezien. Het was echt heel groot."

> 4.2.2. Een projectbenadering domineert

Bij een projectbenadering worden doelstellingen, oplossingen en instrumenten van bij de start eenduidig geformuleerd, vastgelegd en aan elkaar gekoppeld. Het veranderingsproces wordt strak gestuurd en gemanaged. Bij een procesbenadering is er sprake van een meer organisch verloop van verandering: er wordt rekening gehouden met verschillende zienswijzen over het probleem en het feit dat het probleem en de oplossing minder eenduidig vast te stellen zijn. Bij een procesbenadering wordt daarom ruimte voorzien voor het opbouwen van consensus en commitment tussen de verschillende stakeholders die betrokken zijn en geïmpliceerd worden door de verandering. (Lees: Homburg & Bekkers, 2002¹⁸; van Veenstra & Janssen, *ibid.*). De procesmanager moet oog hebben voor de verschillende groepen van stakeholders in het veranderingsproces en snel en flexibel inspelen op het geheel aan relevante opinies en besluitvormingsarena's.

¹⁸ Bekkers, V. & Homburg, V. (2002). The back office of e-government. Managing Information Domains as Political Economies. Proceedings of the 35th Hawaii International Conference on System Sciences.

Een projectbenadering heeft als risico dat er te weinig tijd is om tot een consensus te komen over doelstellingen en probleemdefinities, of dat problemen en oplossingen verondersteld worden eenduidig te zijn. Niet uitzonderlijk blijkt dan tijdens de uitvoering van het project dat verschillende actoren problemen en doelstellingen verschillend interpreteren. We zien dat bijvoorbeeld bij de implementatie van Docroom. Tijdens de implementatie doken er verschillende zienswijzen op over de scope van het te digitaliseren proces en de archiefstructuur in het systeem. Tijdsdruk en de technische limieten van het systeem maakten dat er onvoldoende tijd was om tot een goede oplossing te komen. In combinatie met een leverancier die de voorgestelde programmaties te weinig kritisch evalueerde, functioneert het systeem daardoor niet optimaal (zie ook supra).

De keerzijde van een procesbenadering is het risico op een te grote focus op het creëren van draagvlak en overeenstemming over de doelstellingen en probleemdefinities, waardoor veranderingen vertraging oplopen, of dat het zeer moeilijk wordt om tot eenduidige doelstellingen te komen. Zeker in een overheidsorganisatie met een politieke component vormt een procesbenadering mogelijk een probleem omdat politici vaak op korte termijn resultaten willen zien. Wanneer innovaties in de media werden aangekondigd, moeten resultaten binnen afzienbare tijd volgen. Tijdens de implementatie van Docroom merken we bijvoorbeeld een sterke tijdsdruk op, gevoed door politieke druk om vooruitgang te boeken, maar evenzeer ook vanuit de engagementen ten aanzien van de externe financierende partijen. Andere geïnterviewden zien deze politieke druk ook tijdens de implementatie van Topdesk.

> 4.2.3. *Front- en backoffice evolueren simultaan*

Het herinrichten van een dienstverleningsarchitectuur kan aanvangen met een reorganisatie van de frontoffice of de backoffice (Janssen & van Veenstra, *ibid.*). Indien gestart wordt met de frontoffice vinden eerst wijzigingen plaats aan de kanalenmix, worden frontofficestructuren heringericht enz. Na deze veranderingen moet de backoffice worden afgestemd op deze nieuwe frontoffice zodat een uniforme dienstverlening over de verschillende kanalen heen wordt bekomen. Organisaties kunnen ook kiezen om te starten met een herinrichting van de backoffice door processen, informatie en systemen te stroomlijnen. De focus ligt hier eerst op het realiseren van een structurele en technologische fundering om vervolgens de frontoffice in te richten vanuit het perspectief van de klant. In de stad Mechelen merken we simultane front- en backoffice-veranderingen. Terwijl in de frontoffice nieuwe kanalen werden ontwikkeld, vonden reorganisaties in de backoffice plaats; bijvoorbeeld: de

implementatie van Topdesk en Docroom (interne briefwisseling). Het is opvallend hoe complex het geheel van simultane verandering op bepaalde momenten was: het proces van de inkomende post werd gedigitaliseerd in Docroom terwijl de informatiestromen, gekoppeld aan de online kanalen, werden gestructureerd via de e-loketmodule van de website (het EGO CMS). Tegelijkertijd werd in de backoffice van het meldsysteem een nieuwe toepassing geïmplementeerd. Ook de structurele reorganisaties reflecteren een gemixt patroon van simultane back- en frontofficeveranderingen: de verschillende teams werden geïntegreerd in de uitvoeringsdienst, taken werden geprivatiseerd. Tegelijkertijd vonden in de frontoffice andere reorganisaties plaats: de oprichting van het centrale meldpunt, de wijk- en dorpshuizen enz.

Medewerkers merken op dat de backoffice de frontofficeherinrichting onvoldoende volgt. Terugkerende voorbeelden zijn de discrepantie tussen de prioritaire inzet op nieuwe kanalen zoals de *tablets* voor de gemeenschapswachten, de mobiele *smart phone* toepassing 'Verbeter je buurt', en de nieuwe website enerzijds, en het gebrek aan een ICT-inrichting in de backoffice die de inkomende informatiestromen langs deze kanalen efficiënt kan verwerken, anderzijds.

"In die website wordt heel veel energie en tijd gestoken. Maar het probleem is dat die frontoffice er geweldig uitziet, maar de backoffice niet volgt. Die volgt gewoonweg niet."

Een typische factor die we zien opduiken is de focus van het politieke bestuur op zichtbare innovaties voor de burger en minder op de interne component van de organisatie. Meerdere geïnterviewden wijzen daarop (zie het bovenstaande citaat).

Het gevolg daarvan is dat er druk komt te staan op de performantie van het meldsysteem. De nieuw ontwikkelde kanalen confronteren de backoffices met nieuwe gegevensstromen, maar die kunnen onvoldoende efficiënt worden verwerkt: er treedt bijvoorbeeld een informatiedeficit op, of de stroomlijning van de informatieprocessen verloopt niet optimaal (zie bijvoorbeeld: de gegevensuitwisseling tussen de tablets / EGO CMS en Topdesk) door een gebrek aan linken tussen backoffice en frontoffice-systemen. Finaal leidt het dienstverleningsniveau ten aanzien van de burger daar onder.

> 4.2.4. Structurele veranderingen vooraf aan ICT-veranderingen

Het herinrichten van een dienstverleningsarchitectuur kan aanvangen met het reorganiseren van de structuur (bijvoorbeeld: geïntegreerde frontoffices) en het vervolgens aanpassen van de ICT-systemen aan deze

nieuwe structuur door een digitale gestroomlijnde informatie-uitwisseling te voorzien tussen de backoffices en de frontoffices. Een andere benadering bestaat uit het starten met het herinrichten van de ICT-architectuur vooraleer wordt overgegaan tot het structureel reorganiseren van de architectuur. Achter de schermen maakt de organisatie dan werk van een ICT-architectuur die de stroomlijning faciliteert tussen de betrokken front- en backoffices van een bepaald proces die later worden heringericht. (Lees: van Veenstra en Janssen, *ibid.*)

In de stad Mechelen merken we dat er in een aantal gevallen eerst werd ingezet op structurele reorganisaties om vervolgens over te gaan tot ICT-veranderingen. In de frontoffice van het meldsysteem zien we de oprichting van het centrale meldpunt, de uitbouw van gedeconcentreerde frontoffices in de wijk- en dorpshuizen, enz. Pas later zag de stad in dat een adequate ICT-architectuur nodig is om deze gewijzigde frontofficestructuur te faciliteren. De medewerkers die het 0800-meldpunt bemannen, maken deel uit van één of twee teams en beschikken niet over voldoende kennis over de meldtypes van de andere teams. Ze beschikken ook niet over een systeem of formulier dat de intake kan structureren zodoende een informatiedeficit te vermijden (zie *supra*). De efficiënte werking staat daardoor onder druk: in de praktijk merken we dat de verschillende telefoonbeambten meldingen aan de bevoegde teams doorgeven via briefjes of e-mail, dat er soms gegevens ontbreken of dat er briefjes verloren gaan. Deze vaststelling kan opengetrokken worden tot het geheel aan frontofficestructuren in het meldsysteem (bijvoorbeeld: wijk- en dorpshuizen).

> 4.2.5. *ICT-veranderingen vooraf aan structurele veranderingen*

We merken ook voorbeelden op waarbij de stad eerst nieuwe ICT-systemen heeft geïmplementeerd vooraleer structurele veranderingen door te voeren. De implementatie van de nieuwe website en de online kanalen zijn hier een voorbeeld van. Tegelijkertijd met de implementatie van de website werd een organisatiebrede EGO CMS of e-loketmodule geïmplementeerd (zie bijlage 1) waarin de medewerkers de online meldingen kunnen raadplegen, dispatchen en opvolgen. Wanneer de onthaal- en infomedewerkers een melding krijgen in het systeem, forwarden zij de melding naar de uitvoeringsdienst (zie *supra*). Wanneer er een meervoudige melding is, kunnen de teams het systeem gebruiken om de status van de melding te wijzigen zodat beide teams overzicht behouden over de behandeling. Het systeem faciliteert dus dienstoverschrijdende coördinatie van vragen tussen front- en backoffices onderling. De analyse toont aan dat heel wat diensten dit systeem niet gebruiken, deels gebruiken, verkeerd gebruiken, enz. en dat de informatie in het systeem niet up-to-date is. Het voorbeeld wijst op de gevolgen van de implementatie van een ICT-systeem dat ‘voorloopt’ op

de structuur van de organisatie: de diensten focussen nog sterk op hun eigen taak en niet op het proces als een geheel.

> 4.2.6. Een gefaseerde aanpak van de verschillende kanalen

Van Veenstra en Janssen (ibid.) stellen dat organisaties de keuze hebben om bij het realiseren van een meer vraaggerichte dienstverleningsarchitectuur, alle kanalen in een beweging te reorganiseren of via een gefaseerde aanpak kunnen te werk gaan.

In de stad Mechelen zien we een gefaseerde ontwikkeling van de kanalenmix. In 2009 werd gestart met de ontwikkeling van een aantal online dienstverleningskanalen. Het kanaal van de post werd aangepakt tijdens de implementatie van Docroom. Vooraf aan deze reorganisaties werden ingrepen uitgevoerd aan het fysieke dienstverleningskanaal (nieuwe frontoffices). Bemerkt dat er ook kanalen werden ontwikkeld buiten de stad maar die wel mee invulling geven aan de kanalenmix. Deze graduele ontwikkeling van de kanalenmix heeft geleid tot een reeks van verschillende ICT-platformen waarin gegevens worden geregistreerd.

Het voordeel van een dergelijke aanpak is dat een tijdelijke en scherpe daling van het dienstverleningsniveau wordt vermeden door niet alle kanalen tegelijkertijd te herinrichten. Het nadeel van een graduele aanpak is het risico op een wisselende kwaliteit van de dienstverlening per kanaal en dat er verschillende systemen afzonderlijk worden geïmplementeerd die de digitale doorstroming van de gegevens vanuit de verschillende kanalen naar de backoffice faciliteren.

De bestudeerde casus bevestigt dit. Burgers die een probleem melden via de website kunnen bijvoorbeeld de status van de behandeling consulteren op de website. Een telefonische melding kan via de website echter nog niet worden opgevolgd en de mate waarin er statusinformatie wordt gecommuniceerd omtrent deze melding varieert. De analyse toont ook aan dat er verschillende systemen zijn gekoppeld aan verschillende kanalen en dat bepaalde gegevensstromen tussen de front- en de backoffice nog niet digitaal verlopen maar via mondelinge informatieoverdracht. Dat werkt vooral door op de efficiëntie van het meldsysteem: de teams moeten bijvoorbeeld in verschillende systemen aan de slag, moeten gegevens overtypen, enz.

> 4.3. Factoren die de dynamiek en de uitkomst van verandering verklaren

In dit laatste deel identificeren we variabelen die doorwerken op de dynamiek en de uitkomst van verandering.

> 4.3.1. *Geen organisatiebrede dienstverleningsstrategie of -visie*

Wij merken dat er geen samenhangend en gedeeld toekomstbeeld is over de inrichting van het meldsysteem. Er zijn verwijzingen naar 'meer klantgericht werken', 'meer klantvriendelijk werken', 'efficiënter en effectiever werken' maar dat zijn vage begrippen. Er zijn wel (weinig in documenten geformaliseerde) ambities en doelstellingen op het niveau van (groepen van) actoren; bijvoorbeeld: politici, de ICT-dienst, enz. Deze groepen van actoren hebben soms andere opvattingen over welke richting het moet uitgaan met het meldsysteem. Verschillen hebben bijvoorbeeld betrekking op de vormgeving van de frontoffice: het aantal dienstverleningskanalen dat de burger ter beschikking heeft, de keuzevrijheid die de burger heeft op het vlak van kanalenkeuze, de mate waarin de burger verplicht is bepaalde gegevens over te maken bij een melding, enz.

De verschillende meningen en opvattingen tonen aan dat medewerkers nadenken over hoe de organisatie het beter zou kunnen doen. Het probleem is echter dat de verscheidenheid aan opvattingen te weinig voeding geeft aan een organisatiebrede dialoog en discussie over hoe de dienstverlening en het meldsysteem verder worden ontwikkeld, wat de verschillende opinies daarover zijn, welke effecten beslissing X in de frontoffice heeft voor de bevoegde backofficediensten. Daardoor blijven standpunten en opvattingen buiten beeld bij de vormgeving van projecten en identificeert niet iedereen zich met de gemaakte keuzes. Er is onvoldoende sprake van een gedragen en gedeeld referentiekader voor de verdere inrichting van het meldsysteem. We merken dat er meer nood is aan een ontwikkelstrategie die erop gericht is om draagvlak te creëren voor een gemeenschappelijk toekomstbeeld voor de organisatie en het meldsysteem door de verschillende relevante groepen van actoren te betrekken bij alle fasen van verandering (zie Boonstra, *ibid.*).

Vandaag is dat onvoldoende het geval en dat genereert onverwachte effecten: goedbedoelde pogingen om de meldingsdrempel te verlagen via de mobiele applicatie 'verbeter je buurt', zorgen voor problemen in de backoffice. Men ging ervan uit dat een foto met geografische referenties voldoende informatie zou opleveren om de melding te indiceren maar dat is niet altijd het geval. Dat zet ook de effectiviteit van de afhandeling onder druk. We identificeren meerdere voorbeelden waarbij we dialoog missen tussen verschillende groepen van actoren, waarbij te weinig over collectieve meerwaardecreatie wordt nagedacht.

Daarom is het van belang om over de 'ontwikkelingsrichting' voor de inrichting van de dienstverlening en het meldsysteem voldoende te

reflecteren en debatteren. Dat impliceert het zoeken naar overeenstemming over vele vragen (Hoogwout & Castenmiller, 2007¹⁹):

- Welk dienstverleningsniveau ambieert de organisatie? Laten we nog meldingen toe via e-mail wetende dat deze informatiestromen moeilijk efficiënt te structureren zijn? Welke keuzevrijheid krijgt de burger op het vlak van kanalen? Laten we als organisatie aan de burger toe om elke dienst rechtstreeks te contacteren voor een melding, ongeacht of de dienst daar bevoegd voor is? Aanvaardt de organisatie de inefficiëntie die daaruit voortvloeit?
- Hoe belangrijk vindt de organisatie het dat alle meldingen snel een behandeling krijgen? Hanteert de organisatie het principe van ‘melder is koning’ of maakt de organisatie de burger duidelijk dat zijn behandeling een individueel probleem is dat vanuit een collectieve rol van dienstverlener soms moeilijk kan verholpen worden? Moet de organisatie bijgevolg niet duidelijker communiceren over hetgeen de melder kan verwachten teneinde geen onhaalbare verwachtingen te creëren bij de burger?
- Moet de organisatie de burger niet sneller doorverwijzen wanneer de stad geen bevoegdheid heeft of engageert de stad zich om de burger op weg te helpen naar andere organisaties en overheden?
- Beschouwt de organisatie zichzelf als één grote frontoffice voor alle meldingen? Of, kiezen we als organisatie voor een organisatiebreed intakecenter voor meldingen dat de regie op zich neemt voor de dispatching van meldingen?
- ...

> 4.3.2. *Geen eenduidige ICT-strategie*

Er wordt nagedacht over de integratie van de ICT-architectuur en het bepalen van een ICT-strategie, vooral in relatie tot de online frontoffice. De webmaster merkte bijvoorbeeld op dat op lange termijn een online webwinkel vormgeven moet worden waarbij zoveel mogelijk diensten online aanspreekbaar zijn vanuit een geïntegreerde persoonlijke internetpagina. Deze visie zien we ook gereflecteerd in de praktijk: steeds meer online diensten worden op basis van meer gesofisticeerde vormen van online transactie (*realtime* aflevering via de Intellistamp) aanspreekbaar. Meer onduidelijkheid is er over hoe de stad de backoffice wil afstemmen op de verbrede kanalenmix en tot een meer geïntegreerde ICT-huishouding in

¹⁹ Hoogwout, M. & Castenmiller, P. (2007). Een handreiking voor het ontwikkelen van gemeentelijke dienstverleningsconcepten. Gemeentelijke dienstverleningsconcepten, kenmerken, keuzen en vier ideaaltypen. Burgerzaken en Recht, 4/5.

de backoffice wil komen. Zoals in de andere centrumsteden zien we in het geheel van ICT-veranderingen in de stad Mechelen, het concept van de midoffice opduiken. Dat concept is afkomstig uit Nederland. Vander Elst et al. (ibid.) komen tot de conclusie dat dit concept geen eenduidige betekenis heeft. Rotthier (2012²⁰) merkt op, daarbij verwijzend naar Roovers et al. (2007²¹), dat het concept in één van de eerste definities wordt omschreven als “een vooral technische voorziening die door middel van elektronisch berichtenverkeer uitwisseling van gegevens tussen frontoffice- en backofficesystemen faciliteert.”; en “dat het in het leven is geroepen om de weinig flexibele verkokerde backofficeafdelingen en systemen te kunnen koppelen aan een frontoffice waarbij de burger centraal staat”. De invulling van het concept is geëvolueerd doorheen de jaren. Vandaag is er bijvoorbeeld sprake van een dikke- en een dunne midoffice:

- “Een dun midoffice is dan ook vooral een technische voorziening die door middel van elektronisch berichtenverkeer uitwisseling van gegevens tussen frontoffice- en backofficesystemen faciliteert.” (Roovers, Kuiper & Keller, ibid.)
- “De ‘dikke midoffice’ is de dunne, aangevuld met Customer Relationship Management (CRM), een Document Management System (DMS) om in- en uitgaande post, e-mail en dergelijke in te registreren, en een Workflow Management Systeem (WFM) voor de besturing van handmatige processen: een totaal-bouwdoos met zo’n beetje de belangrijkste componenten van een moderne SOA.” (Bayens & Lankhorst, 2008²²)

Deze ‘applicatieve’²³ zienswijze op de midoffice domineert en herkennen we in de stad Mechelen: het concept wordt in verband gebracht met een aantal technologische concepten en systemen. Enerzijds zien we een benadering van de midoffice als een ‘dunne midoffice’. De stad

²⁰ Rotthier, S. (2012). eGovernment achter de schermen. Een onderzoek naar de inzet van ICT in de backoffice van Vlaamse gemeenten. (proefschrift). Gent: Hogeschool Gent.

²¹ Roovers, M., Kuiper, F. J., & Keller, W. J. (2007). Het Midoffice: Elektronische dienstverlening tussen frontoffice en backoffice. Sdu Uitgevers.

²² Bayens, G. & Lankhorst, M. (2008). De Midoffice ontrafeld. Via Nova Architectura, juni 2008.

²³ Wij hanteren hier een ‘applicatieve invulling van de midoffice’ omdat de geïnterviewde medewerkers op die manier naar het concept van de midoffice verwezen. Vandaag wordt het concept (ook) meer benaderd vanuit de informatielaag van de organisatiearchitectuur: het midofficeconcept als een verwijzing naar een geheel van afspraken, standaarden en modellen gericht op de vlote uitwisseling en het hergebruik van gegevens tussen verschillende systemen.

implementeerde bijvoorbeeld twee brokers: één broker in het kader van het E-link project (XB Integrator) en één broker in het kader van het project van de Intellistamp (Mule), met het oog op de complete digitale aflevering van een reeks van bevolkingsattesten. Een medewerker omschrijft de functie van de broker 'Mule' als volgt:

“We doen daar een aantal uitwisselingen [van gegevens] langs de bevolkingsapplicatie en het tekenplatform ‘scriptura’. De website krijgt de aanvraag binnen, de aanvraag komt op het tekenplatform, stuurt ze door via de midoffice naar Hera [de toepassing van de dienst bevolking], dan wordt het afgestemd, wordt het file gearchiveerd en krijgt de burger zijn document. Dat is een goede midoffice-integratie die gerealiseerd is.”

Anderzijds zien we een zogenaamde ‘dikke midoffice’ in het E-link project gereflecteerd, namelijk in de ambitie om een organisatiebreed workflow management systeem, een centrale klantencontacten-databank en een document management systeem te implementeren. Tegelijkertijd merken we de implementatie van nieuwe backofficetoepassingen zoals Topdesk en Nestor die een bredere set van processen moeten ondersteunen dan de vorige generatie van ICT-toepassingen.

Dat zijn allemaal dynamieken die wijzen op het streven naar een integratie van de ICT-architectuur in de backoffice en tussen de front- en de backoffice. We merken echter wel op dat deze organisatiebrede systemen en databanken, in de praktijk een set van processen ondersteunen en niet de gehele backofficewerking van de organisatie. De broker 'Mule' ondersteunt bijvoorbeeld 'enkel' de aflevering van bevolkingsattesten en heel wat systemen zijn nog niet gekoppeld aan de centrale databank Themis.

Dat genereert een aantal vragen: wil de stad een midofficearchitectuur op een organisatiebrede schaal vormgeven? Vanuit welke conceptualisering van de midoffice wil ze dat doen? Welke systemen (bijvoorbeeld: Topdesk en Nestor) wil de stad inzetten voor welke processen? Welke processen wil de stad ondersteunen met de centrale databank Themis en waarom wil de stad dat? Wat is de toekomstige positie van het EGO CMS? Wil de stad documenten opslaan in een organisatiebrede component van een dikke midoffice of in de specifieke backoffice-applicaties? Welke backoffice-toepassingen worden gekoppeld aan Themis als component van de midoffice? Wat impliceert de ambitie van een persoonlijke internetpagina op het vlak van het gegevensbeheer?

De verdere implementatie van Topdesk in de organisatie is de rode draad doorheen al de zienswijzen op de ICT-architectuur van het meldsysteem. Dat blijkt ook uit de geplande koppeling van Topdesk aan de website.

Daarmee wordt een verdere stap in de integratie van de ICT-architectuur gezet. Maar, er blijven echter nog een aantal blinde vlekken in de visie op hoe Topdesk moet worden ingezet; bijvoorbeeld: welke frontofficeactoren zullen in de toekomst meldingen in Topdesk kunnen registreren? Welke kanalen blijven behouden en wat impliceert dat aan koppelingen tussen systemen zoals Docroom en Topdesk? Welke unieke sleutels wil de stad hanteren in de databank van Topdesk voor het facility management?

> 4.3.3. De configuratie van actoren en hun positie

Uit de voorgaande paragraaf leren we dat er sprake is van verschillende zienswijzen op de toekomstrichting van de organisatie. Dat brengt ons bij een bespreking van de verschillende groepen van actoren, hun posities en belangen.

> 4.3.3.1. Politiek leidinggevend

We merken dat commitment op het politieke niveau om veranderingen door te voeren op het vlak van de dienstverleningsarchitectuur en het meldsysteem noodzakelijk is. Dat is logisch omdat het politieke bestuur de knopen doorhakt tijdens het vastleggen van de begroting.

De reconstructie van veranderingen maakt duidelijk er geen lineair proces is van toe- of afnemende budgetten voor ICT. Uit de I-scan leren we dat de ICT-dienst in 2009 grondig werd afgeslankt tijdens een besparingsoperatie maar dat kort daarna nieuwe (tijdelijke) aanwervingen plaatsvonden, zodat het totale aantal medewerkers van de ICT-dienst steeg tot boven het niveau van voor de besparingen, en een aanzienlijk budget werd vrijgemaakt voor de implementatie van een nieuwe website. Na de website zette de trend zich door met de aanwerving van een tweede webmaster, een centraal en toegenomen budget voor de verdere uitbouw van de website en een verantwoordelijke voor de uitbouw van de sociale media strategie. Tijdens de laatste besparingsronde is beslist om het budget voor de website te verlagen. In algemene zin blijkt dat investeringen in de digitalisering van de backoffice moeilijker liggen voor het politieke bestuur dan ICT-investeringen in de frontoffice (zie supra) en dat onder andere daarom externe financiering noodzakelijk was om het E-link project op te starten.

“Dat is in de loop van de jaren daarna een moeilijk proces geweest omdat investeringen op vlak van ICT niet zo makkelijk zijn, omdat de winst pas op lange termijn is, en dat bij de budgettaire afweging wel een rol speelt. Er worden dan misschien sneller drie nieuwe veegmachines aangekocht, dan zie je onmiddellijk dat de straten proper zijn, terwijl je niet meteen merkt dat de klachtenbehandeling op een andere manier gebeurt.”

“Men zegt van: ‘Ja, we gaan dat digitaliseren’, maar, dan moet je ook investeren in een databaseerder, in een analist, in consultants, enz. En dat is backoffice, dat is niet interessant.”

Andere aangehaalde voorbeelden hebben betrekking op de digitalisering van het meldsysteem. Een geïnterviewde merkte op dat het aanbieden van *realtime* statuscommunicatie aan de burger omtrent de status van zijn melding, impliceert dat de terreinmedewerkers van de uitvoeringsdienst over de digitale tools beschikken.²⁴ Een ander aangehaald voorbeeld is de ambitie om de terreinmedewerkers flexibeler in te zetten: daarvoor zijn *track en trace* systemen nodig maar de aankoop van deze systemen is nog niet goedgekeurd. De meningen over het beschikbare investeringsbudget voor ICT en de organisatie van de dienstverlening zijn verdeeld: sommige ambtenaren zien een *mismatch* tussen de ambities van het politieke bestuur en het daartegenover geplaatste budget; andere actoren zien die *mismatch* niet.

De resources die politici inbrengen in de verschillende veranderingsprojecten verschillen. Tijdens de implementatie van de nieuwe website waren politici (burgemeester en enkele schepenen) actief betrokken tijdens de adoptie en implementatiefase. Ze interfereerden rechtstreeks om het project te doen slagen door het voorzien van budget, en door het mandateren van de webmaster en een nieuw webteam met een veranderingsmandaat om op te treden als coördinator voor de vormgeving van de online dienstverlening. De politieke steun heeft bijgedragen aan de slaagkansen van het project om te komen tot een integrale organisatiebrede aansturing van de online dienstverlening. Het project ‘Intellistamp’ toont aan hoe stedelijke politici een cruciale rol kunnen spelen in het initiëren van ICT-innovaties. Zonder de interferentie van de burgemeester in het veranderingsproces was er vandaag van een digitale stempel geen sprake. De burgemeester van de stad zetelt in het federale parlement en is er in die rol in geslaagd om de juridische barrières die het ganse project dreigden te hypothekeren, te neutraliseren.

²⁴ Bemerk dat in december 2013 de aankoop van digitale tools voor de terreinmedewerkers is gegund.

In de stad Mechelen merken we een doorwerking van het schepenmodel op ICT-veranderingen. Het beslissingsproces met betrekking tot Topdesk is opgestart mede onder impuls van de schepen bevoegd voor de uitvoeringsdienst, in samenspel met de leidinggevende van de dienst en de teams. De inzet van de toepassing is in een beginfase niet ruimer benaderd dan deze teams. Vandaag blijkt echter dat een deel van de potentiële winst van de toepassing afhankelijk is van een bredere inzet van het systeem in de organisatie. Een medewerker verwoordt de voor- en nadelen van een dergelijke aansturing van de ICT-huishouding.

“Dat is positief langs de ene kant want dan gaat het vooruit. Dan kan je snel met resultaten komen en er snel mee naar buiten komen. Langs de andere kant is het een gemiste kans om andere diensten snel mee te laten evolueren.”

Maar, er zijn voorbeelden van bevoegdheidsoverschrijdende en organisatiebrede projecten die mede zijn gefaciliteerd door het politieke leiderschap; bijvoorbeeld: de implementatie van de website. Er zijn wisselende percepties over de wijze waarop een ‘politieke verkaveling’ van bevoegdheden doorwerkt op de interne organisatie. Vanuit een historisch perspectief is de doorwerking van het schepenmodel duidelijk afgenomen en heeft het politieke leiderschap zelf belangrijke impulsen gegeven om tot een sterkere integrale aansturing van de organisatie te komen door de invoering van een departementale structuur en een managementcomité (zie: Vallet & De Rynck, 2005²⁵). De wisselende wijze waarop het politieke leiderschap mee sturing geeft aan de inrichting van ICT-verandering is een eerste dimensie van de multiactor besluitvormingsstructuur die we in de stad Mechelen aantreffen.

> 4.3.3.2. *Ambtelijke managers*

Doorheen het geheel aan bestudeerde veranderingen evolueerde de positie en rol van de ambtelijke bovenbouw van de organisatie. Het is duidelijk dat er vooraf aan de oprichting van de departementen, de aanwerving en aanstelling van departementshoofden en de oprichting van het managementcomité een beperkte sturende kracht uitging vanuit het ambtelijke topniveau (zie Vallet & De Rynck, *ibid.*): het schepenmodel domineerde sterk. Sinds de invoering van dat comité verkreeg de besluitvormingsstructuur van de stad een extra laag: een groep van

²⁵ Vallet, N. & De Rynck, F. (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.

ambtelijke managers, als aanspreekpunt voor de politici, dat het geheel ziet en beleidsvoorbereidend kan gaan meedenken, en het dienstoverschrijdend denken in de organisatie stimuleert door bruggen te bouwen tussen de verschillende diensten. (Vallet & De Rynck, *ibid.*) Doorheen de legislatuur 2001-2006 blijft het zwaartepunt in de organisatie onmiskenbaar bij de politieke top: in de eerste periode gebaseerd op een coherente coalitie met een vrij sterk collegiaal kerncollege, in een tweede periode terug sterk gedomineerd door een schepenmodel (Vallet & De Rynck, *ibid.*).

De bevindingen van de I-scan geven een beeld op 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 en dat de vele secretarisswissels negatief doorwerkten op centrale aansturing van het MAT en op de capaciteit om organisatiebreed of dienstoverschrijdend na te denken. (Janssens et al., *ibid.*)

Onze analyse bevestigt dat departementoverschrijdend denken en werken nog steeds moeilijk blijken te zijn in de stad en dat er nog een gebrek aan organisatiebrede aansturing is.

“Het probleem is dat prioriteiten hier niet bestaan. Iedereen heeft hier zijn eigen prioriteit. Elke schepen heeft zijn eigen prioriteit, elk diensthoofd heeft zijn eigen prioriteit, elke dienst heeft zijn eigen prioriteiten en binnen elke dienst heeft nog eens elke medewerker zijn eigen prioriteiten. En zolang je geen sturing hebt vanop een hoger niveau [...] Maar op die aansturing wacht ik al jaren.”

Schotten tussen de departementen werken negatief in op de mogelijkheid om de inrichting van de dienstverlening organisatiebreed te benaderen: procesintegraties tussen departementen blijken moeilijk (zie bijvoorbeeld ‘afdeling gebouwen en vastgoedbeleid’). In tijden van budgettaire krapte neemt de druk nog toe op de collegiale en coherente relatie tussen de verschillende departementen: bij investeringsbeslissingen is het elk departement voor zich, klinkt het bij een aantal geïnterviewden.

“Het zit ook in twee verschillende departementen en het is echt niet zo evident om samen te werken. Vastgoedbeleid zit in een ander departement.”

De secretaris biedt weerwerk en poogt departementoverschrijdend denken aan te moedigen. Hij wordt ook beschouwd als een drijvende kracht van ICT-veranderingen en als *ICT-minded*. Hij zet zich mee in om ICT-veranderingen door te voeren. De secretaris was bijvoorbeeld een drijvende

kracht achter het E-link project. Niemand verwijst echter naar een organisatiebrede aansturing en coördinatie van de meldarchitectuur in de schoot van het MAT. Onze indruk is dat het managementteam en / of de secretaris soms wel, soms niet actief betrokken is bij ICT-veranderingen en dat zij mee vorm geven aan het complexe geheel van ICT-aansturing in de stad. De inzet van Topdesk lijkt de secretaris bijvoorbeeld nu meer op te volgen dan bij de eerste implementatie in de teams, omwille van de geplande bredere inzet van dit systeem. Bij de implementatie van Docroom en E-link lijkt er van bij het begin een sterke betrokkenheid geweest te zijn van de secretaris.

> 4.3.3.3. De stafdiensten

Tot enkele jaren terug verpersoonlijkte de organisatieadviseur de stafdienst als een eenmansdienst. De laatste jaren groeide de stafdienst, door de samenvoeging van de dienst subsidiewerving en de dienst organisatieplanning, uit tot de dienst strategie en ontwikkeling met vier medewerkers. De dienst is verantwoordelijk voor de implementatie van organisatiebrede projecten, het begeleiden van optimalisatieprocessen, het opvolgen en aantrekken van bovenlokale middelen, het versterken van de interne organisatie door overlegmomenten en de optimalisering van de organisatiestructuur.

De dienst beschouwt de optimalisatie van processen als haar belangrijkste taak. Vroeger deed de organisatie voor veel van deze taken beroep op externe consultants. De rol van de dienst strategie en ontwikkeling bij ICT-implementaties is sinds 2011 toegenomen. In het verleden varieerde de betrokkenheid van de dienst strategie en ontwikkeling van project tot project.

De afstemming en samenwerking tussen de dienst strategie en ontwikkeling en de ICT-dienst is de laatste jaren gegroeid. Het feit dat beide diensten onder dezelfde schepen vielen, heeft daar positief toe bijgedragen. De diensten hebben hun planning op elkaar afgestemd. Een gebrek aan afstemmingen en overleg tussen de beide diensten bleek in het verleden, volgens een aantal geïnterviewden, een pijnpunt te zijn. Dat zette druk op de coördinatie van het geheel aan ICT-projecten.

“Een belangrijke les is om het samen te nemen: ICT en organisatie als proces in één trek nemen. ICT moet dat niet implementeren als er niets bij de organisatie gebeurt, ‘organisatie’ moet niets beginnen te implementeren als je ICT niet mee hebt. Die dingen moeten samen gaan. Ik denk dat iedereen het daar nu over eens is. Daar is weinig discussie over.”

De dienst organisatie en ontwikkeling heeft de laatste jaren ingezet op het versterken van haar capaciteit op het vlak van procesanalyse. In relatie tot de vormgeving van het meldsysteem is die capaciteit echter onbenut gebleven. Bij de ‘eerste’ implementatie van Topdesk in de uitvoeringsteams was deze dienst bijvoorbeeld niet betrokken. Daardoor werd een belangrijke kans gemist om de implementatie en processen vanop een organisatiebreed niveau te benaderen en te definiëren. Een medewerker van de dienst strategie en organisatie verwoordt dat als volgt:

“Laat ons ten minste alle diensten die met meldingen werken even verzamelen en rond de tafel zitten en denken over: als we op lange termijn al die meldingen willen integreren, welk soort databank hebben we dan nodig? Hoe moeten die opgevolgd worden? En dan begin je met pilootdienst 1, in dit geval openbare werken. De wijze waarop we dit moeten uitbouwen, zou moeten gebeuren met de diensten.”

> 4.3.3.4. De ICT-dienst

De ICT-dienst wordt vandaag als één van de drijvende krachten van ICT-veranderingen beschouwd. Dat was ooit anders. Voorafgaand aan de implementatie van de nieuwe website beperkte het projectmatig initiëren van ICT-verandering zich tot het begeleiden van de implementatie van dienstgebonden systemen in de verschillende diensten. De ICT-dienst focuste op de helpdeskfunctie, het onderhoud van de basisinfrastructuur, het installeren van nieuwe computers, enz.

“Die groei is nu ook nog altijd bezig. Het is niet meer zoals vroeger: wat heeft een dienst nodig en we gaan het installeren.”

Een nieuw diensthoofd, een aantal gedreven medewerkers en een schepenwissel hebben ervoor gezorgd dat de ICT-dienst de leiding nam in het ontwikkelen van de online dienstverlening en de implementatie van een nieuwe website. Dat project wordt beschouwd als het eerste grote organisatiebrede ICT-veranderingstraject. Sindsdien heeft de ICT-dienst mee vorm gegeven aan een intensieve reeks van ICT-implementaties en integraties in het kader van E-link, en ontstond een proces van visievorming over de vormgeving van de online dienstverlening (gevoed door de webmaster in de ICT-dienst) en de integratie van de backoffice. Het is de ICT-dienst die het concept van de midoffice heeft geïntroduceerd in de organisatie.

De ICT-dienst is soms wel en soms (beperkt of) helemaal niet betrokken bij de implementatie van nieuwe systemen. Dat doet afbreuk aan de capaciteit

van de organisatie om de ICT-inrichting organisatiebreed te sturen. De gevolgen daarvan komen bijvoorbeeld tot uiting bij de ingebruikname van Topdesk bij de afdeling gebouwen. Door een gebrek aan coördinatie tussen de implementatie van Topdesk in verschillende diensten, dreigen databanken, vanuit verschillende logica's van de diensten te worden ingericht op verschillende Topdeskinstallaties. Dat zorgt er bijvoorbeeld voor dat het team onderhoud gebouwen met twee verschillende Topdeskinstallaties aan de slag moet gaan.

“Alle aankopen worden centraal beheerd maar wij hebben niet de eindbeslissing in de aankoop. Het bestek wordt opgemaakt in samenspraak met de diensten.”

Wat betreft de vormgeving van de online dienstverlening en de website merken we dat de ICT-dienst een positie heeft uitgebouwd als visiebepaler en visiebewaker. Dat was zeker het geval in de vorige legislatuur door de politieke steun van de schepen voor financiën, ICT en administratieve vereenvoudiging die op het politieke niveau de organisatiebrede aansturing van de online dienstverlening door de ICT-dienst verdedigde.

De ICT-dienst slaagde er de vorige legislatuur in, dankzij de nodige politieke steun, om tot een organisatiebrede coördinatie van de online dienstverlening te komen en om een decentraal beheer van de website in stand te houden. Dat heeft onder meer bijgedragen tot het enten van de nieuwe online dienstverleningskanalen op hetzelfde ICT-platform, namelijk het EGO CMS.

De webmaster merkt op dat de organisatiebrede coördinatie van de online dienstverlening vanuit de ICT-dienst vandaag onder druk komt te staan: diensten en schepen lanceren opnieuw meer autonome initiatieven.

“Maar het is een nieuw college en er zijn ook veel nieuwe mensen bij de stad die toch weer meer vanuit hun ding vertrekken en ook deels door de besparingen, [...]’. En dan heeft men liever vijf aparte meldpunten, in plaats van één. En een huis van dit, een loket van dat, in plaats van iets geïntegreerd en dat maakt samenwerken tussen bepaalde diensten moeilijk.”

In relatie tot de ontwikkeling van de backofficearchitectuur lijkt de ICT-dienst minder sturingskracht te hebben om het geheel aan veranderingen te coördineren. Dat heeft ongetwijfeld te maken met de veelheid aan projecten waarvoor de ICT-dienst vandaag wordt bevraagd. De ICT-dienst lijkt daardoor amper toe te komen aan het schrijven van een visie of ICT-architectuurmodel (zie ook infra).

Toch heeft deze dienst in belangrijke mate bijgedragen tot het uitzetten van de bedding waarin ICT-verandering plaats vindt: een sterk uitgebouwde online frontoffice die nu stelselmatig moet geconnecteerd worden op de nieuwe backofficesystemen in de organisatie. Het midofficeconcept is daarbij, in zijn ideaaltypische vorm, al wat meer van het toneel verdwenen. De ICT-dienst merkt dat het realiseren van integraties pragmatisme vraagt en dat organisatiebrede 'koppelsystemen' zoals een *broker* of *service bus* vandaag nog moeilijk realiseerbaar zijn. De grote ambities om in één radicale beweging tot een midofficearchitectuur te komen, zijn opgeborgen en vervangen door een pragmatische kijk en een stapsgewijze aanpak: een koppeling aan Themis als het kan, connecteren op basis van webservices als de systemen dat toelaten, één-op-één koppelen of periodieke dumps als het niet anders kan, luidt de (informele) strategie.

> 4.3.3.5. *De middenmanagers*

De middenmanagers of de teamchefs spelen een belangrijke rol in de modernisering van de teams. Uit de analyse leren we dat zij mee de sleutel in handen hebben tot succesvolle digitalisering. De poging om Exact te implementeren (zie supra), strandde omdat in geen van de teams de procedures waren uitgeschreven en de teammanagers affiniteit misten met een denken in termen van processen. Ook het feit dat Topdesk vandaag nog niet is geïmplementeerd in een aantal teams, kan daar deels door verklaard worden.

De complexe aansturing van ICT-verandering in de organisatie krijgt nog een extra laag door de vrij grote mate van autonomie in de diensten op het vlak van de beheersmatige inrichting van de dienstverlening. Sommige projecten worden volledig of grotendeels getrokken door de diensten zelf in samenwerking met de externe ICT-partner; bijvoorbeeld: Topdesk in de uitvoeringsteams. De implementatie van Topdesk in de dienst gebouwenbeheer is een typisch voorbeeld van een project dat voeding krijgt vanuit de dienst zelf. Dat heeft consequenties voor de kracht van de organisatie om tot een meer geïntegreerde ICT-architectuur te komen.

De middenmanagers spelen een belangrijke rol in het gebruik van nieuwe systemen in hun diensten. Zij fungeren als *gatekeepers* tussen nieuwe systemen en het gebruik daarvan binnen hun dienst. Ze beïnvloeden de mate waarin de diensten veranderingsgezind zijn en zich engageren ten aanzien van de veranderingsdoelstellingen van de organisatie. Het innovatieve karakter van de diensthoofden en de verschillen op dat vlak, komen tot uiting in de uitvoeringsteams: sommige teamchefs zijn bereid om het systeem te implementeren, anderen leggen weerstand aan de dag.

De middenmanagers oefenen invloed uit op de mate waarin de medewerkers met systemen aan de slag gaan. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het EGO

CMS en is een belangrijk gegeven voor het succesvol implementeren van dienstoverschrijdende systemen en de mate waarin deze in de ganse (organisatie) eenduidig worden gebruikt. In de diensten en teams waar de diensthoofden de opvolging van het gebruik van deze diensten niet of minder voor hun rekening nemen, zien we dat de adoptie en het gebruik ervan een individuele keuzeaangelegenheid is van de individuele medewerkers.

De balans op het vlak van beheersmatige autonomie bij de diensten verschuift in de stad Mechelen. Dat laat zich voelen in oefeningen over de afstemming van openingsuren, gedeelde frontoffices, organisatiebrede systemen, enz. In de nieuwe dienstverleningsmodellen domineert daarbij de idee van een organisatie die performant functioneert dankzij een doorgedreven digitale (dienstoverschrijdende) procesgestuurde werking. We merken dat in heel wat diensten de cultuur nog niet geënt is op dienstoverschrijdend werken.

In de literatuur heerst de idee dat het belangrijk is om medewerkers over mogelijkheden, c.q. autonomie te laten beschikken voor de manier waarop ze het werk inrichten. De stelling is dat een zekere mate van autonomie de creativiteit en het denkvermogen van de medewerkers positief stimuleert. Maar, die autonomie zorgt er ook voor dat medewerkers het gebruik van bepaalde systemen naast zich neerleggen.

Uit wetenschappelijk onderzoek (Schuppan, 2012²⁶) leren we dat zelfs bij routinematige processen in een sterk gedigitaliseerde werkomgeving het creatieve vermogen van medewerkers bijdraagt aan de effectiviteit van de organisatie. We zien dat ook in de stad Mechelen bij situaties waar ICT het (deels) laat afweten. De 'wie is wie?' op het intranet is onvoldoende up-to-date of onvoldoende specifiek om de taken van medewerkers goed in te schatten. Een goede doorverwijzing van burgers naar de juiste dienst hangt meer af van persoonlijke ervaringen en kennis van de medewerkers over de organisatie. Een ander voorbeeld is de verkeersbordendatabank. Dat zou een goed instrument kunnen zijn voor het team verkeerssignalisatie maar er is geen capaciteit om de databank up-to-date te houden. In de dienst gebruiken de medewerkers *google maps* om problematische situaties beter te indiceren. Dat komt de efficiëntie bij de interpretatie ten goede.

Onze conclusie is dat de vrij grote mate van effectiviteit van het meldsysteem (worden alle meldingen behandeld?) voor een niet onbelangrijk deel afhankelijk is van de zelfredzaamheid die de medewerkers aan de dag leggen en de werkwijzen die in de dagdagelijkse praktijk op de werkvloer vorm krijgen, in tegenreactie op ICT-systemen die niet altijd optimaal functioneren of die onvoldoende up-to-date zijn.

²⁶ Schuppan, T. (2012). Street level bureaucrats in the e-government organization. Experiences from one stop shop government. Institute for E-Government. (Paper ingediend voor de IRSPM-conferentie in Rome).

> 4.3.4. De veranderingscapaciteit

In de onderstaande paragrafen bestuderen we de capaciteit van de organisatie om haar dienstverleningsmodel succesvol te reoriënteren.

> 4.3.4.1. De capaciteit van de veranderingsmanagers

De bestudeerde veranderingsprojecten geven blijk van een capaciteitsprobleem bij de actoren verantwoordelijk voor de opvolging van de implementatie van systemen. In de ICT-dienst is bijvoorbeeld één medewerker aangesteld om alle implementatietrajecten van Topdesk op te volgen. Onze analyse indiceert echter dat deze medewerker over onvoldoende tijd beschikt om deze taak naar behoren te vervullen. De medewerker stelt dat hij zijn tijd voor een groot deel moet besteden aan de helpdeskwerking, en dat hij er de opvolging van Topdesk zijdelings moet bijnemen.

De opvolgingscapaciteit van de ICT-dienst is in het algemeen problematisch. Niemand in de organisatie lijkt een volledig beeld te hebben van de beslissingen die worden genomen in relatie tot de aankoop en / of vormgeving van ICT-systemen. De medewerker van de ICT-dienst die Topdesk opvolgt, is bijvoorbeeld onvoldoende betrokken bij de beslissingen die omtrent de inzet van dat systeem worden genomen. Op een totaal van meer dan 70 projecten in 2013 wist de ICT-dienst op voorhand dat een groot deel van deze projecten door een capaciteitsgebrek niet zouden kunnen gerealiseerd worden.

Ook bij de implementatie van Topdesk in de uitvoeringsteams duikt dit capaciteitsprobleem op. Er is geopteerd om de teamchefs van het WOT en het TOOD aan te duiden als verantwoordelijken voor de implementatie van Topdesk. Deze medewerkers hebben deze taak ter harte genomen voor hun eigen teams. In de andere teams lijken de middenmanagers echter minder geneigd om te starten met de implementatie. De teamleiders van het WOT en het TOOD kunnen deze implementatie buiten hun teams er moeilijk bijnemen. Dat is één van de redenen waarom het implementatieproces van Topdesk niet in alle teams is afgerond.

“Ik had destijds voorgesteld om er iemand op te zetten die zich dat in zijn geheel aantrekt. Dat moet geen softwarespecialist zijn, maar iemand die dat trekt tot we rond zijn. Maar dat is er niet gekomen, dat wilden ze niet. Je kan daar beter iemand intern opzetten.”

> 4.3.4.2. *De capaciteit om de processen te analyseren en klantgericht in te richten*

Het reorganiseren van de dienstverlening tot vraaggerichte en dienstoverschrijdende ketens noodzaakt dat de organisatie haar processen heeft beschreven en gedefinieerd vanuit het oogpunt van de klant. De organisatie heeft op dat vlak geleerd uit de implementatie van Docroom. De aandacht voor processen, procesbeschrijvingen en -herontwerp volgens het *lean*-principe is de laatste jaren toegenomen bij de dienst strategie en ontwikkeling. Processen worden steeds meer eerst grondig geanalyseerd en beschreven, alvorens ICT-toepassingen worden geïmplementeerd. De dienst heeft doorheen de afgelopen jaren haar expertise op het vlak van procesanalyse versterkt.

Voor wat betreft het meldsysteem is er echter op dit punt nog werk aan de winkel. Het is duidelijk dat er nog onvoldoende concreet is bepaald hoe de intake van meldingen en de dispatching van meldingen tussen de frontoffice en de backoffice moet worden vormgegeven en gestroomlijnd kan worden vanuit alle kanalen.

Wij stellen in het algemeen vast dat er nog nood is aan een meer structureel ingebed kwaliteitsmanagement van processen, dat continu de performantie van dienstverleningsprocessen monitort. Een dergelijk systeem vergt een cultuurwijziging bij de diensten, namelijk een toenemend denken in termen van processen, in plaats van een focus op de eigen taken van de dienst. Bij een aantal middenmanagers is dat besef gegroeid maar een aantal geïnterviewden merkt op dat het procesdenken in vele diensten nog in de kinderschoenen staat. Middenmanagers zouden hun processen kritisch moeten beschrijven en monitoren, en potentiële efficiëntiewinsten en risico's identificeren. Klachten van de ombudsman of meldingen van de burger, bijvoorbeeld: omtrent onbeantwoorde post, zouden nog meer aanleiding moeten geven tot een kritische analyse en eventuele bijsturing van het proces.

> 4.3.4.3. *De capaciteit om ICT-integraties succesvol te implementeren*

Meerdere geïnterviewden merken op dat een verdere versterking van de capaciteit op het vlak van databeheer wenselijk is om complexe ICT-integraties; bijvoorbeeld: het uitbouwen van Themis als organisatiebrede databank, te realiseren. Er wordt verwezen naar de nood aan een databeheerder die de nodige capaciteitsversterking moet opleveren om een organisatiebreed datamodel te ontwikkelen en de implementatie van dat model te bewaken.

De ICT-dienst is van mening dat een organisatiebreed datamodel nodig is om op een efficiënte manier te werken aan een meer geïntegreerde ICT-

architectuur, maar tot op heden is er geen dergelijk organisatiebreed architectuurmodel ontwikkeld. De ICT-dienst kijkt bij aanbestedingen wel strenger toe op de mate waarin de nieuwe systemen koppelingen toelaten met andere systemen.

“De grote uitdaging is het datamodel dat je moet hebben. Maar op dit ogenblik is er dat niet.”

“Er worden standaard een aantal zaken gevraagd. Vroeger vroegen we enkel import en export mogelijkheden. Wij voegen in de bestekken voor de leveranciers nu toe dat er webservices moeten worden voorzien op basis van XML. Dat is voor ons cruciaal. Het moet uitwisselbaar zijn. Ze moeten het ook aantonen dat ze het kunnen uitwisselen dat ze de gegevens kunnen aanleveren.”

Naast een databeheerder verwijzen meerdere geïnterviewden ook naar de nood aan een functionele analist. Volgens meerdere geïnterviewden is een dergelijk profiel noodzakelijk om ICT-integraties succesvol te implementeren.

“Als je dat wil automatiseren moet er een functionele analyse op gebeuren. [...] Ik pleit al twee jaar voor een functionele analist bij de stad die dergelijke analyse kan maken.”

“Ik denk daarnaast dat de belangrijkste les is dat de analyse veel grondiger moet gebeuren: de koppeling van velden en integraties. Wat heeft gevolg op wat? Wat is belangrijk om in te geven? Wat is minder belangrijk? Dus echt die procesanalyse op ICT-vlak beter te doen. Een functioneel analist is de droom van X en ik denk dat dat een zeer terechte opmerking is wanneer we veel meer in die richting gaan opschuiven. Want die kennis hebben wij niet in huis. Maar als je met zoveel verschillende leveranciers werkt, moet je die kennis in huis hebben om dat te kunnen doen.”

De capaciteit van de stad om tot een geïntegreerde ICT-architectuur te komen wordt ook gedetermineerd door omgevingsfactoren. De noodzakelijke externe randvoorwaarden om het midofficeconcept vorm te geven zijn onvoldoende aanwezig volgens de geïnterviewden. Dat concept steunt bijvoorbeeld op de idee van centrale authentieke bronnen die voeding geven aan een interne centrale klantencontactdatabank. Geïntegreerde online dienstverlening ten aanzien van ondernemingen via een persoonlijke internetpagina staat of valt bijvoorbeeld met een databank van ondernemingen, maar in de KBO ontbreken functies en mandaten. Dat

maakt het tot vandaag onmogelijk om te achterhalen wie namens een onderneming gemachtigd is om bijvoorbeeld een melding te maken. Het bemoeilijkt de voeding van een centrale klantencontactdatabank waarop andere applicaties kunnen aangesloten worden.

Een midofficearchitectuur vereist dat verschillende leveranciers dezelfde technische en semantische standaarden hanteren en het standaardiseren van systeemfuncties en informatiemodellen. Maar, die randvoorwaarden zijn vandaag niet ingevuld. De geïnterviewde medewerkers wijzen erop dat de leveranciers nog onvoldoende bijdragen leveren om de koppeling van verschillende systemen mogelijk te maken. Het implementeren van een organisatiebrede koppelingsfunctionaliteit ('broker' of 'service bus') die het mogelijk maakt om de verschillende pakketten met elkaar te connecteren, lijkt vandaag nog niet haalbaar. De organisatie heeft twee brokers geïmplementeerd maar die ondersteunen maar een beperkt aantal uitwisselingen. Het valt op dat het daarbij gaat om systemen van dezelfde leverancier.

“De effectieve realisaties van die twee midoffices zijn eigenlijk beperkt.”

“Dan vraag ik aan X hun datamodel maar dat krijg je dus niet. Dan heb je nog een fundamenteel probleem als je nog niet weet welke gegevens waar zitten: hoe kan je daarover gaan onderhandelen als lokaal bestuur? Ideologisch gezien is dat [de midoffice] een mooi plaatje maar fundamenteel is dat zo moeilijk om op dat niveau te geraken of het gaan de constructeurs zelf moeten zijn. En, wat zie je dan meestal: waar wordt de midoffice gebruikt? Als je dat en dat van dezelfde constructeur hebt want dat is voor hen het meest efficiënt.”

De leveranciersafhankelijkheid blijft bestaan. Dat heeft voor een deel te maken met het gebrek aan opgelegde standaarden. Op dit punt neemt Vlaanderen niet dezelfde rol op als de Nederlandse rijksoverheid en zelfs in Nederland zien we dat, ondanks de standaarden (bijvoorbeeld: Stuff) en het GEMMA-model, gemeenten worstelen met het koppelen van systemen.

“Fundamenteel kan je daar als lokaal bestuur niet de druk uitoefenen of heb je niet de slagkracht om dat te realiseren. Dat moet op een hoger niveau gebracht worden. Kleine dingen ga je wel kunnen realiseren.”

Het probleem is: ‘hoe krijg je het op een hogere niveau klaar?’ Fabrikanten hebben daar zo’n machtspositie en er worden dan zo’n

bedragen gevraagd dat dan meestal de conclusie is: ‘Laat ons dat realistisch aanpakken en de gegevens uitwisselen.’. Eigenlijk zouden de leveranciers dat onder elkaar moeten uitklaren.”

“Heel veel geld gaat daarmee verloren. Moesten die applicaties over de steden heen geïntegreerd geraken zouden we niet zelf alle integraties moeten betalen. Iedereen oefent en probeert, en ik hoop eigenlijk dat studies dat ook naar boven brengen dat daar heel veel tijd, middelen, mensen, geld mee verloren gaat. Door een gebrek aan initiatief van op hogere overheden ook. Niet alleen wetgevend maar ook uitvoerend.”

Uit het project ‘Intellistamp’ leren we dat een benadering van de midoffice als organisatiebrede schakelkast niet realistisch is. De gegevensbroker ‘Mule’ die in het kader van het project ‘Intellistamp’ in gebruik is genomen, ondersteunt ‘slechts’ een specifieke reeks van processen en niet de gehele uitwisseling tussen front- en backofficesystemen. Eén-op-één koppelingen tussen systemen en periodieke dumps van gegevens blijven noodzakelijk. Volgens de ideaaltypische modellen zijn dat suboptimale oplossingen.

“Als je naar Topdesk gaat kijken, dan zit je in het verhaal van Themis: hoe ga je gegevens uitwisselen? Mijn visie blijft: zoveel mogelijk leveranciersonafhankelijk worden. Nu, en dat is weer spijtig, gaan we rechtstreeks een integratie doen tussen Topdesk en Themis.”

Hoewel de stad nog niet over een volwaardig midoffice beschikt, duikt daardoor al het eerste ongeloof op in dit concept.

Als je dan nog eens die informatie over een broker wil laten gaan, wat voor mij best mag, maakt dat het verhaal heel complex omdat je een derde partner hebt, en ik heb de meerwaarde van die energie, zowel op het gebied van personeelsinzet, tijdsuren, analyse, het zoeken naar die webservices en hoe moet het nu eigenlijk? Dat heb ik nog niet in resultaten teruggezien. Ik heb nog altijd zoiets van: hoe hebben we dat nu eigenlijk over de midoffice gedaan? Ik zie dat ook niet op langere termijn omdat ik heel vaak zie dat, vanaf je met een leverancier aan tafel zit, die zelf ook geen vragende partij zijn en dat ook zelf niet verder ontwikkelen.”

> 4.3.5. De kenmerken van het projectmanagement

De stad hanteert een projectbenadering om veranderingen aan de ICT-architectuur van de stad en het meldsysteem door te voeren. Uit de reconstructie van de veranderingsprocessen kunnen een aantal lessen getrokken worden over de doorwerking van de projectaanpak op de mate waarin de projectdoelstellingen werden gerealiseerd.

> 4.3.5.1. De duidelijkheid van projectdoelstellingen

Een succesvolle projectaanpak impliceert duidelijkheid over de doelstellingen en het instrumentarium om de doelstellingen te realiseren. Bij de implementatie van Docroom blijkt dat verschillende actoren tijdens de implementatie een andere kijk hadden op de te ontwikkelen archiefstructuur en de scope van het te digitaliseren proces (Welke processen? Welke processen eerst? Hoe bakenen we de processen af?). Daarenboven is tijdens de implementatie gebleken dat een programmatie van het systeem, vanuit een productbenadering, negatief doorwerkte op de prestatie van het systeem: het systeem leende zich daar onvoldoende toe en de leverancier van het systeem heeft de doorwerking van de voorgestelde *change requests* onvoldoende kritisch geëvalueerd. Geïnterviewden verwijzen naar het feit dat de software niet aan de verwachtingen voldeed.

In relatie tot het meldsysteem is er onduidelijkheid over de functie van het EGO CMS. Het was en is onduidelijk wat de organisatie met het EGO CMS wou en wil bereiken. Vanuit technologisch oogpunt biedt het systeem vele mogelijkheden om organisatiebreed of dienstoverschrijdend inkomende meldingen en andere inkomende informatiestromen te coördineren. Maar, dat technologisch potentieel werd onvoldoende vertaald in doelstellingen die duidelijk maakten ten aanzien van welke processen het systeem een rol moe(s)t spelen, en hoe de diensten het systeem in hun werking konden incorporeren. Vandaag weten niet alle geïnterviewde medewerkers wanneer en of ze dit systeem moeten gebruiken of wanneer zij een bepaalde status in het systeem moeten wijzigen.

Bij de implementatie van Topdesk hebben de teamchefs van het WOT en het TOOD, tijdens het veranderingsproces, de wijze waarop ze via het systeem de werking efficiënter en klantgerichter willen inrichten, bepaald en een *roadmap* voor de implementatie gedefinieerd. Tijdens het implementatieproces is gebleken dat andere groepen van actoren anders keken naar de vormgeving van de online frontoffice en dat het realiseren van de doelstellingen een organisatiebrede benadering van het meldsysteem vereiste (zie supra). Op het organisatiebrede niveau zijn er echter nooit concrete doelstellingen aan dit systeem gekoppeld: die doelstellingen zijn

wel latent aanwezig in de organisatie maar nooit geëxtrapoleerd naar een organisatiebreed kader voor het systeem. Vandaag hebben andere diensten in de afwezigheid van dat kader nieuwe doelstellingen aan het systeem gekoppeld en het systeem geïmplementeerd conform hun zienswijze. Die zienswijze staat soms haaks op initiële zienswijzen.

> 4.3.5.2. *Timing*

Het belang van een realistische timing en het aanhouden van die timing wordt benadrukt in de literatuur. We zien de doorwerking van deze variabele in de stad Mechelen. Bij de implementatie van Topdesk zien we dat er een fasering werd gedefinieerd voor de uitrol van de toepassing in de uitvoeringsteams. De planning voorzag wanneer welk team met Topdesk aan de slag zou gaan, wanneer de rapportages zouden gedefinieerd worden, de koppeling met de financiële dienst moest gerealiseerd worden, enz.

Vele van deze doelstellingen zijn vandaag niet gerealiseerd. De implementatie binnen de uitvoeringsteams bevindt zich momenteel in een vacuüm. Het is onduidelijk of sommige teams nog zullen starten met het systeem. Het voltooiën van de implementatie bij de uitvoeringsteams is haar momentum voorbij: het programmeren van het rapportageformulier in de andere teams is geen prioriteit meer. Alhoewel de eerste fases niet zijn afgerond, bereidt de stad momenteel de tweede fase voor, namelijk de koppeling aan de website en de organisatiebrede databank Themis. Tegelijkertijd zien we dat andere diensten eveneens met het systeem aan de slag gaan. De hoeveelheid simultane veranderingen gerelateerd aan Topdesk dreigt te groot te worden (ombudsman, afdeling gebouwen, uitvoeringsteams, koppeling aan de website, enz.) om de toepassing nog doordacht te implementeren.

Meerdere medewerkers geven aan dat de omvattendheid van de verandering bij de implementatie van Docroom te groot was voor het geplande tijdsbestek. De goede uitwerking van de programmatie van de toepassing is onder druk komen te staan. Een geïnterviewde merkt op dat een te grote tijdsdruk vooral een potentieel probleem is bij projecten met een externe financiering. Er was naar het einde van de implementatiefase te weinig tijd om een aantal problemen met het systeem nog recht te trekken. Er is vandaag geen duidelijke timing en fasering meer voorzien voor de verdere uitbreiding van het systeem; bijvoorbeeld: de digitalisering van de uitgaande post.

Ook bij het project van de website was er tijdens de implementatie tijdsdruk. Maar, een verschil is dat bij dit project meer tijd (en capaciteit) was voorzien voor de opvolging van het gebruik van de verschillende componenten na de implementatie. Dat doet geen afbreuk aan het feit dat het een radicale verandering op vrij korte tijd was. Daardoor zijn bepaalde

componenten van de nieuwe website minder succesvol dan andere. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het EGO CMS (zie supra). In de veelheid aan nieuwigheden die de website met zich meebracht, bleek het EGO CMS voor vele diensten een stap te ver. Bij de implementatie van de website zijn ook een aantal ambities op de lange termijn geformuleerd; bijvoorbeeld: de uitbouw van een complete online webwinkel, conform het principe van de persoonlijke internetpagina. De fasering daarvan is onduidelijk.

Timing en fasering zijn belangrijke variabelen bij ICT-verandering. ICT-implementaties staan meermaals onder druk door een te strakke timing en door te ambitieuze doelstellingen op korte termijn. Het project 'Intellistamp' is een goed voorbeeld van het belang van een realistische doelformulering bij projecten. Niet alle documenten die de stad uitreikt, werden van bij het begin in de projectscope opgenomen. Het project moest beheersbaar blijven door te scope te 'beperken' tot een aantal documenten. Dat wordt door de geïnterviewden als een belangrijke succesfactor beschouwd.

Maar, het is van belang om de verdere inzet van het nieuwe technologische potentieel op de langere termijn in te bedden in een planning. In relatie tot Intellistamp zien we na het initiële project een vacuüm: de meerwaarde van de innovatie wordt niet levendig gehouden aan de hand van een *roadmap* die op lange termijn uitstippelt welke documenten volgens het 'Intellistampprincipe' zullen worden afgehandeld; of aan de hand van een opvolgingsstructuur die de volgende stappen detecteert. Het budget is gekoppeld aan het project: een eventuele uitbreiding van de innovatie vraagt een nieuw proces van middelenverwerving.

In het algemeen verwijzen meerdere geïnterviewden 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 in het vooropgestelde tijdsbestek.

> 4.3.5.3. *De positie en rol van de projectmanager*

De literatuur benadrukt het belang van professionele veranderingsmanagers die veranderingsprocessen begeleiden en de voortgang bewaken. Vertrouwen ten aanzien van deze veranderingsmanagers, communicatievaardigheden en het bewustzijn omtrent obstakels, problemen en gevoeligheden bij veranderingsmanagers zijn cruciale factoren. Het veranderingsmanagement verschilt in de stad Mechelen van project tot project. Soms nemen de dienst- of teamhoofden die taak op zich, soms een medewerker van strategie en ontwikkeling of soms een medewerker van de ICT-dienst.

Bij de implementatie van Docroom was er een gebrek aan continuïteit in het projectmanagement: de aanstelling van verschillende projectbegeleiders en

de moeilijke zoektocht naar een tweede projectmanager (ter vervanging van de eerste) zijn de uitwerking en implementatie van het project niet ten goede gekomen.

De dienst ICT, de leidinggevendenden van de teams WOT en TOOD en de consultant van Topdesk trokken en stuurden het implementatieproces van Topdesk bij de uitvoeringsteams. De teamchefs vervulden de belangrijkste rol als opvolger van de implementatie. De teamchefs van het WOT en het TOOD waren vragende partij om deze rol op zich te nemen.

Dat heeft voor- en nadelen. Het creëert een grotere betrokkenheid van de dienst of het team bij de implementatie en het zorgt ervoor dat de kennis over het systeem bij de dienst toeneemt. We kunnen er van uitgaan dat medewerkers meer vertrouwen hebben in een teamchef dan in een veranderingsmanager die ze niet kennen. Het nadeel is dat de implementatie afhankelijk is van het engagement, de capaciteit en tijd en de eventuele weerstand bij een teamleider. In meerdere van de uitvoeringsteams zien we dat de implementatie niet van de grond komt door weerstand bij de teamleiders en niet alle teamleiders blijken over de capaciteit en expertise te beschikken om dergelijke implementaties door te voeren. Dat is normaal: veranderingen managen en implementeren vereist specifieke competenties en expertise die we niet bij alle middenmanagers kunnen verwachten. Een ander nadeel is dat de teamchef als veranderingsmanager mogelijks een te nauwe scope hanteert en niet verder denkt dan de inzet van het systeem in de eigen dienst. De diensten gaan dan vanuit hun perspectief de toepassing operationaliseren. Dat houdt het risico in dat zij bepaalde programmaties doorvoeren, bepaalde technische keuzes maken, enz. die de efficiënte inzet van het systeem op een breder niveau hypothekeren.

Het managen van de implementatie van de nieuwe website wordt door meerdere geïnterviewden positiever beoordeeld dan bij andere projecten. We bespreken het veranderingsmanagement van dat project in de volgende paragraaf, tezamen met een aantal factoren die daar bij aansluiten.

> 4.3.5.4. *Draagvlakcreatie, communicatie en steun voor verandering*

De implementatie van de website toont aan dat draagvlakcreatie, steun op verschillende niveaus en een goede communicatie noodzakelijk zijn om succesvol te veranderen. We focussen in deze paragraaf daarom op dit veranderingstraject.

Voorafgaand aan de implementatie van de website was het online gebeuren van de stad een bevoegdheid van de ICT-dienst. De webmaster verzamelde de informatie en plaatste alle informatie online. Er was geen organisatiebrede sturing van de digitale dienstverlening en de website.

Nu, vier jaar later, zien we dat de online dienstverlening van de stad een serieuze vlucht vooruit heeft genomen. De website is meermaals bekroond, er zijn nieuwe kanalen uitgebouwd die steunen op de website, de bezoekerijfers en het aantal online trans- en interacties nemen toe, enz. Kortom, de implementatie van de website kan als een succes worden beschouwd: het gros van de doelstellingen van de ICT-dienst zijn ingelost. Er is een cultuurwijziging in de organisatie opgetreden: de politieke en ambtelijke component van de organisatie zijn overtuigd van het belang van een goed uitgebouwde online dienstverlening. De factoren 'veranderingsmanagement', 'steun' en 'draagvlakcreatie' hebben hier in belangrijke mate toe bijgedragen.

Ten eerste zien we dat er op verschillende niveaus steun was om dit traject te realiseren. Politieke steun en de steun van het ambtelijk leiderschap waren nodig om de nodige budgettaire middelen te voorzien.

Ten tweede zien we de positieve doorwerking van het veranderingsmanagement, voldoende capaciteit bij de veranderingsmanager, oog voor communicatie en het zoeken naar steun bij de diensten en het management. Om de implementatie te begeleiden werd een projectstructuur opgericht: een 'stuurgroep website' met politici, de secretaris en medewerkers van de dienst ICT; en een aantal departementale werkgroepen met in totaal 23 medewerkers uit alle departementen.

Het proces van draagvlakcreatie startte voor de implementatie door de ICT-dienst en de webmaster, die veel tijd investeerden in het inwinnen van expertise op het vlak van digitale dienstverlening, aan visieontwikkeling deden, klachten van burgers over de website inventariseerden, informele gesprekken voerden met de diensten om verwachtingen en meerwaarde te detecteren enz.

Dankzij die kennisopbouw slaagt de ICT-dienst erin om met een lijvig ontwerp van een nieuwe website naar het college te stappen. De ICT-dienst communiceerde naar de diensten dat ze stappen vooruit wilden zetten op het vlak van de website en het beheer daarvan, dat ze via een nieuwe website de werking van de diensten wilde verbeteren door inkomende informatieprocessen beter te beheersen via het CMS en door het beheer ervan de diensten eenvoudig te organiseren via het CMS. De stap naar een behoefteanalyse werd gezet in interactie met de diensten en op basis van een inventaris van de noden van burgers (via het inventariseren van feedback, vragen en klachten van burgers over de digitale dienstverlening). Om het draagvlak te verhogen nam de webmaster zoveel 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. Aangestelde verantwoordelijken op het niveau van de diensten moesten de teksten voor de website voorbereiden in september 2009. Dat alles maakt dat de website zoals voorzien live kon gaan eind 2009.

Ten derde dooft het veranderingsmanagement bij dit project niet uit na de implementatie. De nieuwe website was geïmplementeerd, maar het was onzeker of de diensten zich het decentrale beheer eigen zouden maken en niet zouden vervallen in hun oude gewoonte door autonoom nieuwe beslissingen te nemen op het vlak van de online dienstverlening. Het bleef belangrijk om na de implementatie de nieuwe websitefilosofie in de organisatie levendig te houden en het draagvlak ervoor nog te vergroten.

Het project toont het belang aan van externe legitimering of steun om organisatieverandering te realiseren. De prijzen die de nieuwe website te beurt vielen, waren van belang. De stad viel meerdere malen in de prijzen met de nieuwe website en ontving in 2010 zowel de prijs voor beste overheidswebsite van Indigov als de e-gov award van Agoria voor de meest gebruiksvriendelijke website. Het politieke bestuur was onder de indruk van de succesvolle realisatie en begon vanaf toen meer interesse te tonen in de online dienstverlening. Dat uitte zich in nieuwe politieke engagementen ten aanzien van de ICT-dienst.

Dat creëerde vertrouwen in de organisatie ten aanzien van dit project en de trekkers en genereerde meer capaciteit voor de verdere uitbouw van de online dienstverlening. 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 *sociale media* in de stad. De burgemeester en de schepen voor ICT, administratieve vereenvoudiging en financiën gaven een mandaat aan de ICT-dienst en de webmaster om de verdere uitbouw van de website te coördineren over de ganse organisatie. Het ambtelijk management steunde deze beslissingen. De spil in de ontwikkeling van de digitale dienstverlening wordt de webmaster in samenwerking met de dienst marketing en communicatie, verenigd in het webteam. Dat nieuwe webteam komt er op aansturen van de schepen ICT en de burgemeester na het stopzetten van de oude redactieraad door de schepen.

Dankzij de politieke mandatering bevinden het webteam en de webmaster zich in een goede positie om de verdere ontwikkeling van de online dienstverlening, conform de filosofie van de website en de ICT-dienst te bewaken. Dat proces van opvolgen komt in de verdere ontwikkeling en het gebruik van de website op verschillende manieren tot uiting. Ten eerste beschermt de webmaster zijn visie door het succes van de website aan te tonen aan de hand van de bezoekerscijfers en andere analyses. Die stijgen in de periode 2008-2013 met factor vier; online transacties met factor zes of zeven. Ten tweede wordt de websitegebruiker steeds meer (ad hoc) bevraagd en die bevindingen gebruikt 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 departementale werkgroepen om input te krijgen voor de verdere ontwikkeling. Wanneer de diensten een eigen projectwebsite wilde lanceren, speelde het webteam daarop in door een module 'projectsites' te voorzien waarbij diensten, onder bepaalde voorwaarden en in overstemming met de afspraken, afzonderlijke websites kunnen aanmaken op basis van de bestaande huisstijl. We stellen vast dat wanneer mensen worden uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan het veranderingsproces en hun ideeën serieus worden genomen, de steun voor verandering toeneemt. Ten vierde ontstond een geheel van formeel geschreven regels in relatie tot de website. Dat resulteert in een document 'afspraken nieuwe online initiatieven'. Wanneer de diensten de afspraken niet volgden, kregen ze geen webpromotie. Ten vijfde kon de webmaster teruggrijpen op politieke steun bij zijn vakschepen wanneer er sprake was van zware weerstand of beslissingen die indruisen tegen de gestelde regels. Het project toont overduidelijk de nood aan steun op alle niveaus van de organisatie aan en niet in het minst bij het politiek leiderschap. Wanneer die steun er niet is of afkalft, worden de kansen op succesvolle verandering of het aanhouden van de 'veranderingslijn' gereduceerd.

> 4.3.5.5. *Opvolging en evaluaties van het gebruik*

Het consolideren van ICT-veranderingen impliceert het opvolgen van het gebruik van systemen na de implementatie. Uit de analyse blijkt dat de opvolging van het gebruik gebrekkig is. Dat is het geval voor de systemen Docroom en het EGO CMS waarop we in deze paragraaf focussen.

We maakten een gelijkaardige vaststelling tijdens de I-scan. Maar, de context is sindsdien gewijzigd. Vandaag zijn er meer organisatiebrede systemen. Opvolging is daarbij nog belangrijker: het gaat om systemen met een grotere (beoogde) impact op het functioneren van de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening. Het gaat om systemen die bijdragen aan de beoogde doelstellingen wanneer meerdere of alle diensten en medewerkers het systeem consequent gebruiken en die tot verwarring leiden en inefficiëntie in de hand werken wanneer sommigen het systeem wel en anderen het systeem niet gebruiken.

Het gebruik van het EGO CMS is geen object van een structurele 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, gesteund en gemandateerd door de politieke en ambtelijke top.

De webmaster (dienst ICT) en de dienst marketing en communicatie (webteam) organiseren maandelijks op een vast moment een overleg waarop de diensten terecht kunnen met problemen, vragen en suggesties gerelateerd aan de website. De ICT-dienst stelde ook regels op in relatie tot nieuwe website-initiatieven. Het lijkt erop dat het gebruik van het EGO CMS buiten de scope van deze opvolgingsstructuur en regels valt of dat de aandacht voor het gebruik van het EGO CMS is afgenomen binnen de opvolgingsstructuren.

Meerdere geïnterviewden merkten bijvoorbeeld op dat de zoekfunctie van het systeem niet gebruiksvriendelijk is, dat de ingestelde determinatie op de meldkaarten en dispatching via het EGO CMS niet optimaal is ingesteld, dat niet alle e-mailadressen van de diensten zijn opgenomen in het systeem, dat ze niet weten wat ze met het systeem moeten doen, dat ze bepaalde meldingen niet in het systeem kunnen terugvinden, enz. Maar, niemand in de organisatie lijkt daar voldoende gevolg aan te geven in de vorm van een technisch verbetertraject, opleidingen, een opname van een handleiding in een onthaalpakket, enz. Dat zorgt ervoor dat niet iedereen de toepassing (maximaal) gebruikt en genereert het risico op onbehandelde meldingen en klachten in het systeem, onduidelijkheid over de status van de meldingen in het systeem, inefficiëntie bij de uitvoering door een gebrek aan kennis over de functionaliteiten, wisselende werkwijzen, enz. Diensten sturen meldingen in het EGO CMS naar elkaar maar niemand lijkt echt te weten wie, wanneer, welke status in het EGO CMS moet toekennen. Finaal daalt de informatiewaarde van de toepassing aanzienlijk (zie supra).

In relatie tot Docroom zien we mechanismen van opvolging; bijvoorbeeld: in de vorm van *reminders* die naar de gebruikers worden verzonden wanneer post onbehandeld blijft. De opvolging van de toepassing is overgedragen aan de dienst bestuurlijk beheer. Problemen worden besproken tussen de dienst strategie en ontwikkeling, de secretaris en de dienst bestuurlijk beheer. We merken dat er opvolging of monitoring van het gebruik van het systeem is en dat de betrokken medewerkers en diensten worden aangesproken. Maar, gegeven het feit dat meerdere geïnterviewden melden dat een aantal functionaliteiten en programmaties van het systeem moeten worden bijgestuurd (bijvoorbeeld: de productencatalogus in het systeem), lijkt opvolging hier onvoldoende te resulteren in bijsturingen en een optimalisering van het systeem.

Belangrijk is de capaciteit om het gebruik te monitoren en eventuele bijsturingen door te voeren. In de dienst bestuurlijk beheer blijkt opvolgingscapaciteit een probleem te zijn. Het grote aantal projecten onder aansturing van de dienst ICT, strategie en ontwikkeling en de algemene capaciteitsproblemen in acht genomen, gaan we ervan uit dat dit probleem zich niet beperkt tot de dienst bestuurlijk beheer. Een andere factor is het

beschikbare budget: als er geen budget is om op basis van de opvolging actie te ondernemen, blijft de opvolging een maat voor niets.

5. CONCLUSIE

In dit onderzoeksrapport bestudeerden we het meldsysteem van één Vlaamse centrumstad en de evolutie van deze architectuur van een aanbodgericht naar een meer vraaggericht organisatietype. We koppelden drie doelstellingen aan de casestudie:

(1) het gedetailleerd beschrijven van de kenmerken van de stedelijke dienstverleningsarchitectuur
--

Structuur: de stad als actor in een interorganisatorisch meldnetwerk

Op de backoffice van het meldsysteem hebben processen van privatisering, deprivatisering, specialisatie en integratie doorgewerkt. Het lappendeken van gespecialiseerde organisatie-eenheden is, via een gradueel proces, geïntegreerd tot een reeks van teams (specialisatie), in het departement stedelijke infrastructuur. Daarnaast privatiseerde de stad verschillende onderhouds- en beheerstaken in relatie tot het openbare domein. De backoffice van het meldsysteem verkrijgt daardoor een interorganisatorisch karakter.

In de frontoffice zien we een evolutie van een eilandenstructuur waarbij elke dienst vroeger beschikte over een fysiek loket, e-mailadres en telefoonnummer, naar een meer geïntegreerd meldpunt. Ook de frontoffice-structuur van het meldsysteem wordt interorganisatorischer. Enerzijds treedt de stad op als frontoffice voor meldingen die niet onder haar bevoegdheid vallen. Anderzijds zien we meldpunten buiten de architectuur van de stadsorganisatie, waar burgers situaties kunnen melden die een behandeling van de stad vereisen.

Cultuur: extern georiënteerd maar ook gedifferentieerd

Tien jaar geleden was er een sterk intern georiënteerde cultuur, gekenmerkt door een beperkte omgevingsgerichtheid. Vandaag treffen we een meer omgevingsgerichte cultuur aan. Steeds meer medewerkers vinden het belangrijk dat meldingen effectief en snel worden behandeld. In het verleden was dat minder het geval, geven meerdere geïnterviewden aan. Klantgericht en klantvriendelijk werken hebben als waarden opgang gemaakt in de organisatie. Dat uit zich in een cultuur die er meer op gericht is het ongemak van de burger te reduceren. De medewerkers en de organisatie leveren bijvoorbeeld in toenemende mate inspanningen om de doorverwijzing van de burger naar verschillende diensten te reduceren en het coördinatieprobleem zelf op te lossen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat medewerkers zich engageren om gemelde problemen, die niet

onder de bevoegdheid van de stad of de dienst vallen, te registreren en door te spelen naar de bevoegde organisaties of diensten. De opgang van het klantdenken in de stad resulteert volgens de geïnterviewde medewerkers in een gedifferentieerde cultuur: sommige diensten en medewerkers incorporeren de waarde van klantgericht en klantvriendelijk werken terwijl dat bij andere diensten en medewerkers minder het geval is.

Processen: gestroomlijnd, afhankelijk van kanaal tot kanaal

Het meldsysteem kenmerkt zich door een mix van gestructureerde en veelal ongestructureerde werkwijzen. Er zijn een aantal kanalen gedefinieerd en uitgebouwd, waarlangs burgers een probleem kunnen melden; bijvoorbeeld: de online meldkaart, het centrale meldpunt, enz. Maar, aan de burger wordt 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, enz.).

Afhankelijk van kanaal tot kanaal verloopt de intake gestructureerd: sommige diensten gebruiken een checklist om bepaalde gegevens op te vragen, andere diensten verwijzen de melder door naar de bevoegde backofficedienst, andere actoren vragen een beperkte set van contactgegevens, enz. Via de digitale kanalen (*smart phone* toepassing, de meldkaarten) verloopt de intake gestructureerd: de burgers zijn verplicht een aantal gegevens over de melding door te geven en kunnen in een aantal velden het probleem omschrijven.

De dispatching van meldingen verloopt op verschillende manieren: meldingen worden op briefjes genoteerd en doorgegeven, via e-mail doorgestuurd of belanden in een ICT-systeem (bijvoorbeeld: Docroom voor inkomende briefwisseling) en worden via dat systeem doorgestuurd. Online gemelde problemen worden geregistreerd in een ICT-systeem en vervolgens automatisch gedispached naar de bevoegde teams.

De terugkoppeling van de status van de behandeling van een melding verloopt niet op basis van een geïkt proces. De mate waarin statussen worden gecommuniceerd is afhankelijk van team tot team en verloopt op diverse manieren: via de website (publiek gedeelte), e-mail, enz.

ICT: van eilandsystemen naar dienstoverschrijdende systemen

Tot 2009 steunde de werking op manuele processen en verschillende Excel-, Word- en Accesstoepassingen. Vandaag hebben twee van de drie bestudeerde teams Topdesk geïmplementeerd. In één team wordt dat systeem momenteel geïmplementeerd. De implementatie van het systeem leidt tot een uniformere registratie van de meldingen in de verschillende teams.

De stad heeft ingezet op een digitalisering van de frontoffice: de nieuwe website bevat een aantal meldformulieren (met GIS-functionaliteiten), er is een *smart phone* applicatie ontwikkeld, burgers kunnen problemen melden via sociale media toepassingen en de gemeenschapswachten zijn uitgerust met *tablets* die de registratie van meldingen op het terrein ondersteunen. Inkomende meldingen per brief belanden in het organisatiebrede postregistratiesysteem waarin de meldingen digitaal worden doorgestuurd naar de backofficeteams. De via de website, *smart phone* toepassing of *tablets* gemelde problemen, worden automatisch geregistreerd in de e-loketmodule van de website en vanuit deze module digitaal doorgestuurd naar de bevoegde diensten. Ook e-mail speelt een belangrijke rol in de dispatching van meldingen naar de bevoegde diensten.

Een aantal onderdelen van het meldsysteem zijn nog niet gedigitaliseerd: de dispatching van bepaalde meldingen naar de teams, de overdracht van gegevens vanuit de teams naar de financiële dienst (de inkomende facturatiestroom is wel gedigitaliseerd), de coördinatie van 'team-overschrijdende meldingen' tussen de teams, de afstemming tussen de ploegen op het terrein en de administratie van de teams.

Het meldsysteem kenmerkt zich door een aantal losstaande systemen: de e-loketmodule of het postregistratiesysteem zijn bijvoorbeeld nog niet gekoppeld aan de registratietoepassing Topdesk. De koppeling tussen Topdesk, de website en het centrale adressenbestand is gepland op de korte termijn.

(2) het evalueren van de performantie van de architectuur

Tijdens de interviews bevroegen we actoren om de performantie van het meldsysteem te beoordelen. We focusten op twee evaluatiedomeinen: (1) de effectiviteit of de mate waarin de stad erin slaagt om alle meldingen te behandelen, de kwaliteit van het openbaar domein te monitoren, en de kwaliteit en de netheid van het openbaar domein te garanderen; en (2) de efficiëntie van het meldsysteem of de verhouding tussen de ingezette input (tijd, personeel, ICT enz.) en geproduceerde output (behandelde meldingen, een antwoord ten aanzien van de melder, enz.).

Gemelde problemen worden effectief behandeld

De effectiviteit van het meldsysteem kan in algemene zin als positief worden beoordeeld. Ten eerste slaagt de stad, in vergelijking met het begin van de jaren 2000, er meer in om de kwaliteit en de netheid van het openbare domein te waarborgen. Daarover heerst eensgezindheid binnen en buiten de organisatie (zie bijvoorbeeld: de stijgende positie van de stad Mechelen in het onderzoek van Testaankoop).

De stad monitort effectiever de kwaliteit van het openbaar domein. De ontwikkeling van nieuwe kanalen zoals de online meldkaarten en de uitrusting van de gemeenschapswachten met tablets dragen hiertoe bij. Meerdere medewerkers merken op dat al deze nieuwe kanalen tot een toename van het aantal meldingen hebben geleid. Maar, ook andere factoren spelen hier een rol. Medewerkers verwijzen naar een meer kritische burger die sneller zijn ongenoegen uit ten aanzien van de stedelijke overheid en sneller problemen meldt ten aanzien van de stad. De mate waarin inkomende meldingen effectief worden behandeld, is de laatste jaren toegenomen. In het verleden bleven heel wat meldingen onbehandeld. Deze effectiviteitsdimensie staat wel onder druk: door een ongestructureerde intake van meldingen worden bijvoorbeeld onvoldoende gegevens opgevraagd. Daardoor is de (locatie van de) melding moeilijk exact te indiceren. Dat leidt ertoe dat sommige meldingen niet kunnen behandeld worden.

De efficiëntie staat onder druk

Ondanks de implementatie van nieuwe ICT-systemen en toenemende aandacht voor de stroomlijning van de processen, is er nog ruimte voor het verhogen van de beheersmatige efficiëntie. De organisatie zette bijvoorbeeld in op het uitbouwen van de online dienstverlening via online meldkaarten en een *smart phone* toepassing (goedkopere kanalen in vergelijking tot andere dienstverleningskanalen) maar het potentieel aan efficiëntiewinst via het promoten van deze kanalen is nog niet volledig gerealiseerd. De gegevens moeten immers nog overgetypt worden in andere systemen.

Om de melddrempel zo laag mogelijk te houden, is er geopteerd om de burger niet te confronteren met teveel verplichte gegevensvelden. Daardoor kampen de teams in de backoffice echter met een informatiedeficit: zij moeten meer tijd investeren in het exact indiceren van de melding via visuele waarnemingen in de straat.

Ook de grote keuzevrijheid die de burger heeft inzake waar hij of zij het probleem wil melden, zet druk op de efficiëntie: diensten die geen enkele rechtstreekse bijdrage leveren aan het neutraliseren van het gemelde probleem, investeren tijd in het registreren en dispatchen van de meldingen naar de juiste dienst. Ook dat draagt bij het aan informatiedeficit: deze diensten weten onvoldoende welke gegevens ze moeten opvragen aan de melder om het probleem snel te kunnen identificeren en oplossen.

Dit zijn drie voorbeelden die wijzen op een efficiëntiedeficit. De medewerkers indiceren nog meer voorbeelden en wijzen op potentiële efficiëntiewinsten, namelijk door de mogelijkheden van de bestaande systemen beter te benutten (koppelingen, automatische rapportages, enz.), door verder in te zetten op het digitaliseren van de gehele informatieketen

(bijvoorbeeld: door de medewerkers op het terrein te voorzien van digitale *tools* zodat inkomende meldingen sneller kunnen doorstromen naar de teams op het terrein en de teams alle plannen digitaal kunnen raadplegen), door werk te maken van een meer geïntegreerde ICT-werkomgeving voor de administratieve medewerkers (één behandelstelsel in plaats van verschillende systemen waarin medewerkers meldingen consulteren, behandelen of doorsturen), door de intake van meldingen beter te structureren en te ondersteunen met een organisatiebreed stelsel, enz.

(3) het identificeren van factoren die de kenmerken en de prestatie van de dienstverleningsarchitectuur verklaren.

De derde component van de analyse was gericht op het verklaren van de prestatie en de kenmerken van de ICT-architectuur van het meldstelsel. We onderscheiden verklarende factoren op meerdere niveaus.

Een complex geheel van verweven structurele en ICT-veranderingen

Het geheel van ICT-veranderingen kan vanuit verschillende invalshoeken getypeerd worden. Ten eerste zien we een gemixt patroon van evolutionaire en revolutionaire veranderingen. Het E-link project, een geheel van ICT-projecten om de backoffice te digitaliseren, sloot bijvoorbeeld aan op de implementatie van de nieuwe website en liep deels parallel met de implementatie van Topdesk. Dat is, de Mechelse organisatie in acht genomen, een periode van meer revolutionaire verandering. De implementatie van Topdesk op zich reflecteert evolutionaire verandering: stap voor stap implementeren verschillende diensten het stelsel, wordt een koppeling met de website voorzien, en evolueert de inbedding van het stelsel in de organisatie. Ten tweede merken we in de stad Mechelen vooral een projectbenadering bij ICT-veranderingen op: doelstellingen en problemen worden gedefinieerd en geven voeding aan een afgelijnd veranderingstraject. Dat is bijvoorbeeld het geval voor Topdesk. Ten derde merken we simultane ICT-veranderingen in de frontoffice en de backoffice. Terwijl in de frontoffice nieuwe kanalen worden ontwikkeld, merken we de implementatie van ICT-systemen in de backoffice. In algemene zin merken de medewerkers wel op dat de reorganisatie van de frontoffice 'voorloopt' op de backoffice. De kanalenmix evolueert stapsgewijs: nieuwe kanalen krijgen stap voor stap vorm. Ten vierde merken we op dat structurele reorganisaties vooraf gingen aan ICT-veranderingen in het meldstelsel. Zo richtte de stad bijvoorbeeld eerst een meer geïntegreerd meldpunt in maar vond pas later de implementatie van het stelsel Topdesk in de uitvoeringsteams plaats.

Verskillende systemen, afhankelijk van kanaal tot kanaal

De aard van het veranderingsproces werkt door op de kenmerken en de performantie van het meldsysteem. Evolutionaire veranderingen generen bijvoorbeeld het risico dat er alternatieve zienswijzen opduiken over de inrichting en operationalisering van een ICT-systeem. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de implementatie van Topdesk. Bij radicale verandering is de complexiteit hoog. De slaagkansen zijn daardoor kleiner. We merken bijvoorbeeld op dat de stad een poging ondernam om een nieuw organisatiebreed ICT-platform in de backoffice te implementeren (één van de verschillende onderdelen van E-link), inclusief een broker om gegevens uit te wisselen tussen systemen, een workflow management systeem en een centrale klantencontactendatabank. Deze componenten zijn effectief geïmplementeerd maar ondersteunen minder processen dan initieel was voorzien. Het feit dat de stad primair heeft ingezet op het reorganiseren van haar elektronische frontoffice zet druk op de backoffice: we merken dat de backofficesystemen nog onvoldoende performant gekoppeld zijn aan, en afgestemd op de uitdijende kanalenmix. De stapsgewijze ontwikkeling van de verschillende kanalen genereert het effect dat het dienstverleningsniveau varieert naargelang de verschillende kanalen. De analyse toont ook aan dat er verschillende ICT-systemen zijn gekoppeld aan verschillende kanalen en dat bepaalde gegevensstromen tussen de front- en de backoffice niet digitaal verlopen maar via mondelinge informatieoverdracht. Dat werkt vooral door op de efficiëntie van het meldsysteem: de teams moeten bijvoorbeeld in verschillende systemen aan de slag, moeten gegevens overtypen, enz.

Geen eenduidige visie op de architectuur van het meldsysteem

We identificeren op verschillende niveaus variabelen die de kenmerken en de aard van het veranderingsproces verklaren. Een eerste factor heeft betrekking op de dienstverlenings- en ICT-strategie. We merken een gemis aan een organisatiebrede gedragen visie en strategie voor de inrichting van het meldsysteem: het probleem is niet dat er geen meningen en opvattingen over de inrichting van dat systeem zijn, maar dat er te weinig sprake is van een dialoog en discussie die resulteert tot een organisatiebrede gedragen kijk op de inrichting van het meldsysteem. Dat genereert onverwachte effecten. Goedbedoelde pogingen om tot een meer klantgerichte online dienstverlening te komen via de implementatie van een *smart phone* toepassing zetten druk op de effectiviteit en efficiëntie van het meldsysteem: de meldingen kunnen soms moeilijk exact geïndiceerd worden en de interpretatie van de melding vereist extra tijd. Ook in relatie tot de ICT-architectuur van de backoffice merken we wisselende zienswijzen: de verdere implementatie van Topdesk is de rode draad doorheen al deze zienswijzen maar het blijft onvoldoende gespecificeerd hoe dat systeem

moet uitgroeien tot een systeem voor meldingenbeheer op een organisatiebreed niveau.

Een configuratie van actoren stuurt de architectuur

Een tweede reeks van factoren heeft betrekking op de posities van groepen actoren in de organisatie. We merken bijvoorbeeld op dat het politieke leiderschap een sterke invloed uitoefent op de mate en de aard van de verandering. De interferentie van politici, i.e. schepenen en / of de burgemeester, in het veranderingsproces verschilt van project tot project: soms faciliteren zij met financiële middelen, soms zijn zij betrokken tijdens de implementatie en dragen ze actief bij tot het neutraliseren van barrières die het project bedreigen. We komen tot een gelijkaardige conclusie voor het ambtelijke leiderschap. Daarnaast merken we de evoluerende positie op van de dienst ICT en de stafdienst (strategie en ontwikkeling). De stafdienst (strategie en ontwikkeling) is de laatste jaren in omvang toegenomen en is vandaag veel meer betrokken bij ICT-veranderingen. De toenemende expertise van deze dienst op het vlak van procesanalyse en de toenemende samenwerking en afstemming met de ICT-dienst verhogen de capaciteit van de organisatie om de processen te optimaliseren. Maar, in relatie tot het meldsysteem is die capaciteit nog onvoldoende benut. De ICT-dienst is geëvolueerd van een beheerder van de ICT-infrastructuur tot een visiebepaler en manager van dienstgebonden en organisatiebrede ICT-projecten. Vooral de ontwikkeling van de online frontoffice werd sterk gestuurd vanuit de ICT-dienst. In relatie tot de ICT-architectuur van de backoffice schoof de ICT-dienst het midofficeconcept naar voren. De grote ambities om in één radicale beweging een ICT-architectuur uit te bouwen die maximale gegevensdeling faciliteert (bijvoorbeeld: op basis van een broker of service bus) ruimen vandaag plaats voor meer pragmatisme: een koppeling aan de organisatiebrede databank als het kan, koppelen op basis van webservice als de systemen dat toelaten, één-op-één koppelen of periodieke dumps als het niet anders kan, luidt de strategie.

Capaciteit als veelzijdige kernvariabele

Een derde groep van factoren heeft betrekking op de capaciteit van de organisatie. We merken een aantal capaciteitsproblemen: er ontbreken bijvoorbeeld een aantal profielen (databeheerder, procesanalisten) in de organisatie die volgens meerdere medewerkers noodzakelijk zijn om succesvol in te zetten op complexere ICT-integraties, de ICT-dienst heeft moeite om personeelsmatig alle ICT-projecten op te volgen, en de capaciteit van de diensten om te denken in termen van dienst-overschrijdende processen wordt door een aantal actoren nog als te laag geëvalueerd.

De doorwerking van het toegepaste projectmanagement

Een vierde en laatste groep van factoren heeft betrekking op het projectmanagement van de organisatie. Duidelijke doelstellingen zijn van belang voor effectieve projectverandering. In de bestudeerde casus merken we dat die duidelijkheid soms ontbrak. Bij de implementatie van Docroom merken we bijvoorbeeld wisselende zienswijzen over de scope van het te digitaliseren proces en de programmatie van de archiefstructuur. In combinatie met een gebrek aan een kritische houding bij de leverancier omtrent de voorgestelde programmaties van het systeem, werkte dat negatief door op de performantie van het systeem. De timing van projecten is een tweede factor die doorwerkt op de realisatie van projectdoelstellingen. We merken bijvoorbeeld geen duidelijke planning meer voor de verdere implementatie van Topdesk in de organisatie. Initieel was er een stappenplan geformuleerd maar dat is geleidelijk aan verlaten: alvorens de eerste fase van implementatie in de teams is afgerond, start de implementatie van het systeem in andere diensten. De hoeveelheid simultane veranderingen gerelateerd aan Topdesk dreigt nu te groot te worden (ombudsman, afdeling gebouwen, uitvoeringsteams, koppeling aan de website, enz.) om de toepassing nog doordacht te implementeren. Een derde factor is de positie van de projectmanager. We merken afhankelijk van project tot project andere managers; bijvoorbeeld: de diensthoofden, de dienst strategie en ontwikkeling of de ICT-dienst. Bij de implementatie van Topdesk in de teams fungeerden de teamleiders als projectmanagers. Dat bleek voor- en nadelen te hebben: het creëert het voordeel van een grotere betrokkenheid en draagvlak in de teams maar het succes van het project wordt daarmee ook afhankelijk van de capaciteit, motivatie, en expertise van de teamleiders. Een laatste factor is de opvolging en evaluatie van het gebruik van ICT-systemen. We merken op dat er in algemene zin een gebrek aan opvolging is waardoor er te weinig wordt bijgestuurd om de performantie en het gebruik van ICT-systemen op te krikken. Dat zorgt finaal voor een sterk wisselend gebruik van organisatiebrede systemen. De potentiële bijdrage van deze systemen aan het verhogen van de efficiëntie van het meldsysteem komt daardoor onder druk te staan.

6. Bijlage 1: Glossarium van de vermelde ICT-systemen

Systeem / ICT-component	Algemene omschrijving	Rol in de het meldsysteem
De stedelijke website: online informatie over meldingen	Organisatiebreed technologisch platform: zichtbare component voor de burger (www.mechelen.be)	Informatiekanaal over meldingen De website bevat ook informatie voor burgers over waar ze een melding kunnen maken, de stand van zaken van meldingen en informatie over andere meldpunten buiten de organisatie: http://www.mechelen.be/product_catalog/544/melding-over-het-openbaar-domein.html http://www.mechelen.be/4799/content/925/meldpunt-milieu hinder.html ...
De stedelijke website: online meldkaarten en mogelijkheden	Organisatiebreed technologisch platform: zichtbare component voor de burger (www.mechelen.be)	Meldkanaal : de website maakt als systeem deel uit van het meldsysteem. Het technologische platform van de website maakt online interactie en transactie mogelijk. Het meest vanzelfsprekend zijn de meldkaarten -en formulieren op de website waardoor de burger online een melding kan maken. De relevante formulieren zijn te vinden op de volgende webpagina's: http://www.mechelen.be/problems https://www.mechelen.be/loket_files/174 https://www.mechelen.be/loket_files/177 http://www.mechelen.be/content/5272 https://www.mechelen.be/loket_files/149
Sociale media	Virtuele netwerken waarin de participanten digitaal interageren met elkaar	Meldkanaal : de stad heeft een twitteraccount en een facebookpagina. Via deze sociale media kan de burger meldingen maken en klachten formuleren. De webmaster (of dienst communicatie) dispatcht deze informatiestromen via e-mail naar de bevoegde diensten.

Systeem / ICT-component	Algemene omschrijving	Rol in de het meldsysteem
Andere websites	Technologische platformen, niet in het beheer van de stad, maar waar problemen kunnen gemeld worden die relevant zijn voor de stad	Meldkanaal: naast de stad hebben ook andere organisaties online meldpunten gebouwd. Op die meldpunten kunnen meldingen gemaakt worden die relevant zijn voor de stad. Deze meldingen worden doorgestuurd naar de stad via e-mail. Twee voorbeelden zijn het 'meldpunt fietspaden' en het 'meldpunt wegen' van het Agentschap Wegen en Verkeer: http://www.meldpuntfietspaden.be/ http://www.meldpuntwegen.be/
De mobiele applicatie 'Verbeter je buurt'	Downloadbare <i>smart phone</i> toepassing die burgers kunnen installeren op hun <i>smart phone</i>	Meldkanaal: de mobiele applicatie vormt een extra dienstverleningskanaal dat de stad heeft ontwikkeld. Burgers kunnen de applicatie downloaden op hun <i>smart phone</i> en via de applicatie meldingen maken ten aanzien van de stad over het openbaar domein. De gegevens die de melders doorgeven belanden in het EGO CMS (zie infra). Meer info op: http://www.mechelen.be/content/12199
Tablets van de gemeenschaps-wachten	Mobiele computer in gebruik bij de gemeenschapswachten	Meldkanaal: de gemeenschapswachten beschikken over tablets waarop software is geprogrammeerd waarmee meldingen kunnen geregistreerd worden ten aanzien van de stedelijke diensten. De meldingen komen terecht in het EGO CMS (zie infra).
E-mail	Een middel voor elektronisch postverkeer: verwijst zowel naar het bericht als naar het onderliggende systeem	Meldkanaal / intake-, dispatch- en opvolgplatform: e-mails vormen een belangrijk dienstverleningskanaal. Burgers zenden heel wat meldingen via e-mail naar de vele e-mailadressen van de stad. E-mail is in die zin een belangrijk elektronisch platform voor het meldsysteem: vanuit hun e-mailsysteem beheren heel wat medewerkers inkomende meldingen, sturen zij meldingen door, volgen zij meldingen op, enz.

Systeem / ICT-component	Algemene omschrijving	Rol in de het meldsysteem
EGO CMS of eGO of EGO-systeem (verschillende benamingen in de organisatie)	Eén van de voor de burger onzichtbare componenten van de website. Maakt onderdeel uit van het CMS van de website.	Intake-, dispatch- en opvolgplatform: de meldingen die de gemeenschapswachten maken en de meldingen die de burgers maken via de online meldformulieren evenals de meldingen via de mobiele applicatie 'Verbeter je buurt' komen terecht in het EGO CMS. De medewerkers krijgt een e-mail in hun Outlook wanneer er een melding voor hen in het systeem is geregistreerd. Het systeem selecteert de medewerker of de dienst op basis van ingestelde determinaties (bijvoorbeeld: het aanvinken van een rubriek op de meldkaart) voor welke dienst of team de melding is bedoeld. De dienst of medewerker krijgt dan een e-mail met de gegevens van de melding en kan via een link in deze e-mail de melding raadplegen in het EGO CMS, de melding vandaar doorsturen naar andere diensten of personen en een status toekennen die dan wordt gecommuniceerd naar de melder via e-mail die een e-mailadres ingaf op de meldkaart. Het systeem kan beschouwd worden als een 'light zaaksysteem': het maakt de status van de processen die via de kanalen gekoppeld op het systeem zijn getriggerd, organisatiebreed inzichtelijk. Meer informatie op: http://www.anaxis.be/anaXis-Werken-met-eGo_3.html
Docroom of Docroom-systeem of 'de Docroom' (verschillende benamingen in de organisatie)	Organisatiebreed systeem voor de distributie van de inkomende briefwisseling	Intake-, dispatch- en opvolgplatform: ondanks de bredere initiële doelstellingen die aan dit systeem werden gekoppeld, wordt de toepassing Docroom vandaag in de organisatie gebruikt voor de registratie, dispatching en opslag van inkomende poststukken. Afhankelijk van dienst tot dienst registreren de medewerkers brieven, e-mails en / of faxen in het systeem. Het systeem is organisatiebreed geïmplementeerd. In Docroom komen ook brieven met meldingen terecht. Daarom is het systeem relevant voor de analyse. Meer informatie op: http://www.arco.be/English/Products/ArcoDocRoom/tabid/132/Default.aspx
Intellistamp	Digitale stempel die digitale documenten een authentieke en officieel karakter geven	Meer informatie op: http://www.mechelen.be/faqs/153/digitale-stempel.html

Systeem / ICT-component	Algemene omschrijving	Rol in de het meldsysteem
Excel en Word	Bureautoepassingen waarmee de medewerkers basishandelingen gedigitaliseerd kunnen uitvoeren	Behandelsystemen: de medewerkers gebruiken Word en Excel tijdens de registratie en behandeling van meldingen of tijdens de andere besproken procescomponenten (bijvoorbeeld: een woordbestand met een checklist van op te vragen gegevens aan een melder). Het team verkeerssignalisatie gebruikt een Excelbestand om inkomende meldingen te registreren.
Topdesk	Backofficeapplicatie: service management software	Behandel- en registratiesysteem: een backofficesysteem dat in gebruik is bij het TOOD en het WOT en fungeert als registratietoepassing voor inkomende burgermeldingen en andere opdrachten. Het Nederlandse bedrijf Topdesk is internationaal actief. In Nederland is quasi de ganse openbare sector klant van het bedrijf. In Vlaanderen maakt ook de stad Kortrijk gebruik van Topdesk. Het “borgen” van de meldingen en het opvolgen ervan in organisaties vormt één van de belangrijkste processen die Topdesk ondersteunt. Meer informatie op: http://www.topdesk.be/nl-be/
Themis	Organisatiebrede databank met gegevens over burgers en ondernemingen	De stad beschikt over een organisatiebrede databank Themis met gegevens van de inwoners, ondernemingen en het personeel. De databank is onder meer gekoppeld met Hera voor de overdracht van de bevolkingsgegevens en met Aphrodite voor de personeelsgegevens. De kwaliteit van de persoonsgegevens is goed maar de kwaliteit van de ondernemingsgegevens is problematisch. De ondernemingsgegevens in Themis zijn afkomstig uit de VKBO. Het bestaan van een centraal contactenbestand impliceert niet dat alle gegevens slechts eenmalig in de databank staan. De databank ondersteunt vandaag een beperkt aantal processen waardoor de gegevens in Themis ook in andere databanken voorkomen. Meer informatie op: http://www.cipal.be/images/upload/midenfrontoffice/themis-092008.pdf

Systeem / ICT-component	Algemene omschrijving	Rol in de het meldsysteem
De toekomstige koppeling van Topdesk, de website en Themis	Koppeling tussen de backofficetoepassing van het WOT, het TOOD, de website en de centrale databank Themis	Het is de bedoeling om Themis, de website (het CMS) en Topdesk op korte termijn met elkaar te koppelen. Dat zal niet gebeuren via een broker of webservice maar via een periodieke <i>sync</i> of <i>upload</i> van de databankgegevens en de wijzigingen van Themis in Topdesk. Daarnaast wordt ook Themis aan de website gekoppeld zodat het mogelijk is om de online melder te identificeren en de digitale doorstroming van gegevens vanop de website met Topdesk te faciliteren.
VKBO	Verrijkte Vlaamse informatiebron met de basisgegevens van de authentieke bron Kruispuntbank van Ondernemingen	Vlaamse databank met de authentieke gegevens uit de KBO, verrijkt met extra informatie. De VKBO-gegevens zijn beschikbaar in Themis. Meer informatie op: http://www.corve.be/producten/magda-diensten/ondernemingsgegevens/

