



Samenwerking tussen gemeentebesturen en OCMW's op het vlak van ICT

Onderzoeksrapport

November 2012

PIETER SELLENSLAGH

FILIP DE RYNCK

SIMON VANDER ELST



Inhoud

Inhoud	2
1. Inleiding	3
1.1. Onderzoeksopzet.....	3
2. Samenwerking	5
2.1. Recente ontwikkeling	6
2.2. Geen samenwerking.....	7
2.3. Ontstaan van de samenwerking.....	8
2.4. ICT als facilitator voor samenwerking	10
2.5. Samenwerkingsplannen	11
3. Onderwerp van samenwerking	12
3.1. Infrastructuur	13
3.2. Software en toepassingen.....	15
3.3. Ondersteuning en beheer	16
3.4. Geïntegreerd informatiebeheer	19
3.5. Invloed schaalgrootte.....	19
4. ICT-beleid.....	20
5. Formele omkadering voor samenwerking	20
5.1. Samenwerkingsovereenkomst	21
5.2. Personeel.....	22
5.3. Financiële afspraken.....	23
5.4. Organisatie	24
6. Effecten van samenwerking	24
6.1. Voordelen van samenwerking.....	24
6.2. Nadelen van samenwerking	26
7. Besluit	26
BRONNEN	28
Bijlagen:	29
I. Vragenlijst survey	29
II. Overzicht visitaties	31

1. Inleiding

Gemeentebesturen en OCMW's staan onder druk om efficiënt en effectief te opereren. Aandacht gaat daarbij meer en meer naar de interne organisatie. De gemeenschappelijke aanpak van ICT-projecten functioneert als centrale spil en als katalysator voor verdere samenwerking tussen gemeenten en OCMW's. Misschien is het zelfs een noodzakelijke voorwaarde.

Eerdere onderzoeken van VVSG (Sels, 2008) en van het Kenniscentrum Vlaamse Centrumsteden (Verschuere, 2010) richtten zich op de samenwerking tussen beheersdiensten gemeenten en OCMW's. Deze onderzoeken tonen aan dat elk bestuur vanuit zijn eigen historiek op zoek gaat naar de meest optimale manier om de samenwerking vorm te geven en te formaliseren en dat ze daarbij elk een eigen antwoord ontwikkelen op vragen over aansturing, aankoopbeleid, aanwerving, financiering enz..

Lokale besturen geven vooral intern-organisatorische redenen om samen te werken: besparingen, efficiëntie, meer synergie tussen de besturen, verhoging professionalisering. Maar onderzoek toont ook aan dat andere besturen de nood aan samenwerking niet onderschrijven. Daarbij wordt verwezen naar 'cultuurverschillen' tussen medewerkers in beide besturen. Het onderzoek van Sels somt een aantal drempels op waarom men niet kiest voor samenwerking: verdelingskwesties, toewijzing, interactie met diensten, gevoeligheden bij bestuur, gevoel van overname enz.

De bestaande onderzoeken geven een inzicht in de samenwerking tussen de beheersdiensten maar een gedetailleerd beeld van de samenwerking op het vlak van ICT ontbreekt. Dit onderzoeksrapport focust op deze samenwerkingsvorm: we beschrijven de samenwerking op het vlak van ICT tussen gemeenten en OCMW's in Vlaanderen. We brengen in kaart in welke mate samenwerking bestaat bij lokale besturen en wat het onderwerp is van die samenwerking. Daarnaast onderzoeken we hoe de samenwerking formeel is georganiseerd. In welke mate is de samenwerking geformaliseerd via overeenkomsten tussen de besturen; welke formele instrumenten bestaan er op het vlak van de financiering en personeelsinzet?

Voor elk van deze analyseobjecten, staan we stil bij factoren die er een invloed op uitoefenen: we bekijken welke factoren inspelen op het tot stand komen van de samenwerking. Hoe motiveren lokale besturen de keuze om al dan niet samen te werken? Hoe verloopt het transitietraject naar meer samenwerking?

1.1. Onderzoekopzet

De gegevens in dit rapport werden op 2 manieren verzameld. We hielden een enquête bij de ICT-verantwoordelijken van alle Vlaamse gemeenten. Daarnaast voerde de Universiteit Antwerpen visitaties uit in 6 steden en gemeenten.

De enquête bij de ICT-verantwoordelijken verliep in twee fases. In eerste instantie verstuurd we in mei 2012 een online vragenlijst naar alle gemeentebesturen (zie bijlage 1). Daarop ontvingen we 130 reacties. Omdat we een volledig beeld wensten van de situatie in Vlaanderen werden de andere

gemeenten in september 2012 telefonisch gecontacteerd. Op die manier nam het aantal respondenten toe tot 284, wat neerkomt op 92% van de populatie. De nadruk in de survey lag op beschrijvende vragen over de aard en omkadering van de eventuele samenwerking. Daarnaast vroegen we de lokale besturen naar een toelichting over eventuele plannen voor de toekomst.

Voor het tweede deel van ons onderzoek werkten we samen met de Universiteit Antwerpen. Zij voert in opdracht van de Vlaamse overheid een onderzoek¹ naar de samenwerking tussen de beheersdiensten van gemeentebesturen en OCMW's. In het onderzoek werden 6 cases geselecteerd waar een uitgebreide visitatie plaatsvond: Genk, Herent, Lokeren, Mechelen, Overpelt en Zoersel. De visitaties vonden plaats in mei en juni 2012. Elke visitatie bestond uit een reeks gesprekken met de secretarissen en diensthoofden van de beheersdiensten van het gemeentebestuur en het OCMW. Het onderzoek wil drie hoofdvragen beantwoorden:

- Wat zijn de voor- en nadelen van samenwerking tussen beheersdiensten van gemeente en OCMW? Levert samenwerking naast schaalvoordelen ook schaalnadelen op?
- Met welke juridische belemmeringen moeten lokale besturen rekening houden bij het uitbouwen van de samenwerking?
- Wat is de meest geschikte vorm voor de samenwerking van beheersdiensten tussen gemeente en OCMW?

De kwantitatieve gegevens die we verzamelden via de survey en verwerkten in een rekenblad vormen de basis voor het beschrijvende deel van dit rapport. De inzichten worden aangevuld met een analyse van de kwalitatieve data uit de survey en de verslagen van de visitaties.

Dankwoord

Dit onderzoek kwam tot stand dank zij de medewerking van verschillende partners. We danken in de eerste plaats de medewerkers van de lokale besturen voor de tijd die ze vrij maakten om onze vragenlijst te beantwoorden of om mee te werken aan de visitaties. Onze bijzondere dank gaat ook naar de Universiteit Antwerpen voor de open samenwerking en uitwisseling van informatie.

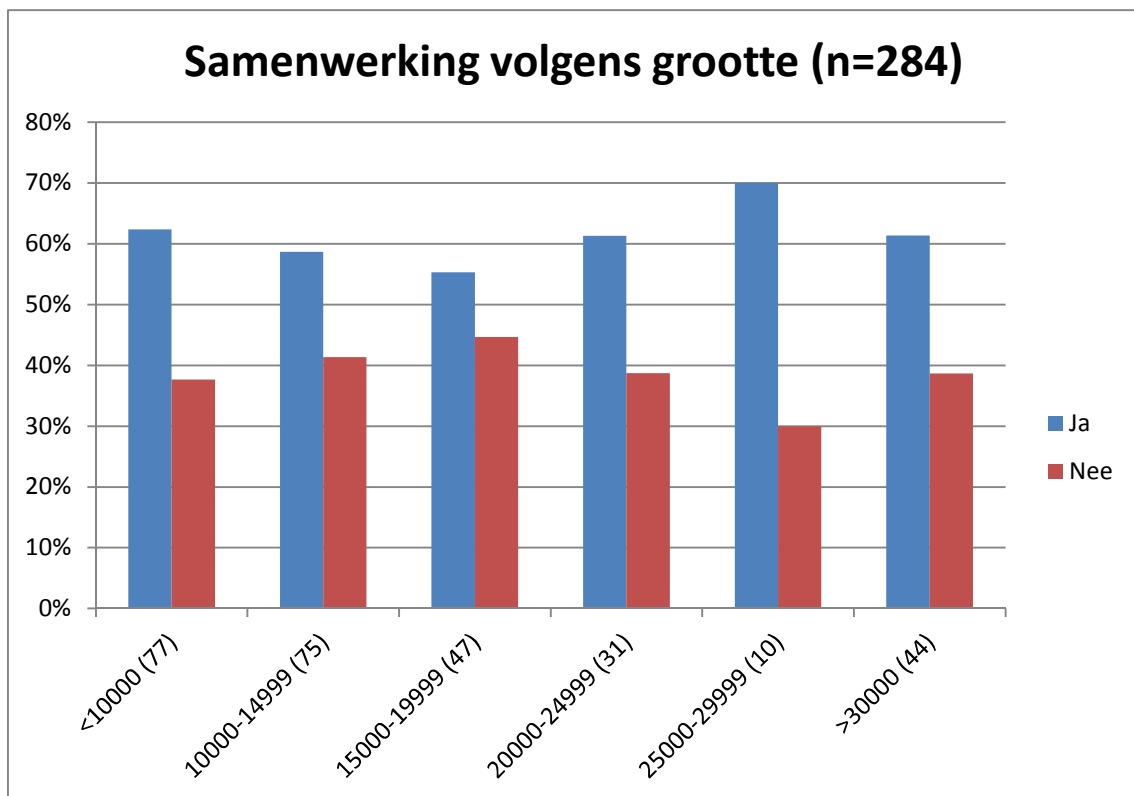
Het onderzoek werd mogelijk gemaakt door de Vlaamse overheid en kon rekenen op steun van de stuurgroep I-scan: Heidi Kestens (VVSG), Eddy Van der Stock en Raf Buyle (V-ICT-OR), Geert Mareels en Jan Godderis (CORVE), Elke Boudry (MICT) en Sabine Rotthier (Stad Gent).

¹ JANSSENS, L., VERHOEST, K. & VAN DOOREN, W. (2012). Beheersmatige samenwerking tussen gemeente en OCMW. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

2. Samenwerking

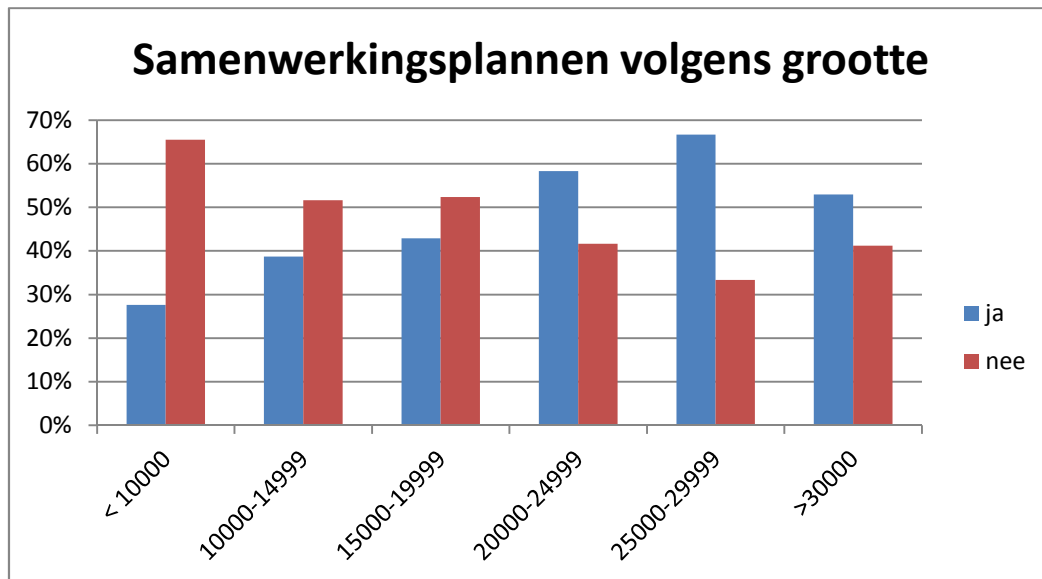
In iets meer dan 60% van de Vlaamse gemeenten is er samenwerking tussen het gemeentebestuur en het OCMW op het vlak van ICT. 42% van de besturen waar nog geen samenwerking is, geeft aan dat er plannen zijn om in de toekomst samen te werken. In meer dan drie kwart van de onderzochte gemeenten wordt dus samengewerkt of is de samenwerking gepland voor de toekomst.

De omvang van het lokaal bestuur heeft een beperkte invloed op de mate waarop samenwerking tot stand komt. 70% van de gemeenten met 25.000 tot 30.000 inwoners werken samen. Dat is meer dan het gemiddelde (61%). Gemeenten met 15.000 tot 20.000 inwoners werken het minst samen.



Figuur 1: Samenwerking volgens inwonersaantal

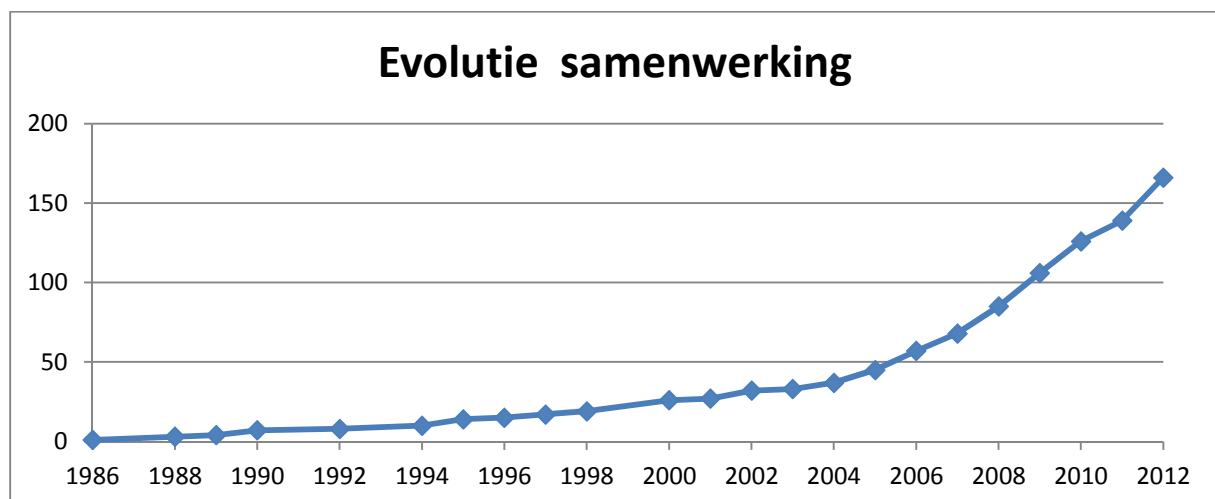
In de gemeenten waar nog geen samenwerking bestaat, valt het effect van de schaal sterk op bij de intentie om samen te werken in de toekomst. Slechts 28% van de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners geven aan dat er plannen zijn om in de toekomst samen te werken. Dat percentage neemt toe naarmate de gemeente meer inwoners telt. Bij gemeenten met 25.000 tot 29.000 inwoners geeft 67% aan dat men in de toekomst wil samenwerken. Bij de gemeenten met meer dan 30.000 inwoners daalt dat aantal opnieuw tot ongeveer de helft.



Figuur 2: Intentie tot samenwerking bij besturen waar nog geen samenwerking bestaat volgens inwonersaantal

2.1. Recente ontwikkeling

In minder dan 20% van de lokale besturen die samenwerken bestaat die samenwerking langer dan 10 jaar. De samenwerking op het vlak van ICT tussen gemeenten en OCMW's bloeit sinds de start van de legislatuur 2006 - 2012. Dit sluit aan bij de conclusies van een onderzoek naar intergemeentelijke samenwerking (ABB, 2012): daaruit blijkt dat lokale besturen almaar meer afstappen van het idee "mijn gemeente, mijn burcht" en aansluiting zoeken met nabije besturen zowel interlokaal als intralokaal.



Figuur 3: Evolutie van samenwerking bij lokale besturen

2.2. Geen samenwerking

In 59 van de 113 gemeenten waar geen samenwerking bestaat, zijn er geen plannen om dat in de toekomst te doen. De redenen daarvoor zijn verschillend. We identificeren drie terugkerende elementen:

- afwezigheid van de behoefte
- gebrek aan draagvlak
- onoverbrugbare verschillen

In 19 gevallen ervaart men **geen behoefte** of leeft de vraag naar samenwerking niet. In die gemeenten ontbreken plannen om in te toekomst samen te werken.

“Er is algemeen weinig samenwerking. Er wordt geen nood ervaren aan samenwerking.”

“Momenteel is er nog geen behoefte om te gaan samenwerken.”

Het ontbreken van een draagvlak bij de diensten of de bestuurders van een van beide besturen wordt het meest aangehaald als reden waarom de samenwerking (nog) niet tot stand is gekomen. De respondenten geven aan dat er een expliciete vraag leeft om samen te werken maar dat deze stuit op een gebrek aan steun bij de “politiek” (6 gemeenten), “het OCMW” (7 gemeenten) of het management (3 gemeenten). Omdat de bevraging vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen is afgenomen wijst men er vaak op dat samenwerking afhankelijk is van het standpunt van het nieuwe bestuur.

“De stad wil samenwerken met het OCMW op verschillende vlakken, maar voorlopig is er weinig respons vanuit het OCMW.”

“Terughoudendheid van OCMW-secretaris en geen vraag/interesse vanuit eigen bestuur”

“Samenwerking is voorbereid geweest maar het is dan afgeblazen. Vermoedelijk was er een probleem tussen de secretarissen.”

“De vragen leven wel om samen te werken vanuit de diensten maar er is geen politiek draagvlak.”

In 16 lokale besturen wijst men op de **grote onderlinge verschillen** als obstakel voor samenwerking. Daarbij gaat het meestal (9 gemeenten) over verschillen in de ICT-infrastructuur, de toepassingen en de dienstenleveranciers waarmee het gemeentebestuur en OCMW werken. Zeker in de besturen waar het volledige ICT-beheer is uitbesteed aan externe leveranciers speelt dit een belangrijke rol. 2 respondenten geven de algemene verschillen tussen de werking en cultuur van beide besturen aan als belangrijkste drempel.

“Het OCMW zit bij andere dienstverlener dan de gemeente (CIPAL - Remmicom).”

“Het OCMW heeft andere toepassingen en andere leveranciers.”

2.3. Ontstaan van de samenwerking

Uit de visitaties blijkt dat er twee factoren zijn die een sterke invloed uitoefenen op het tot stand komen van samenwerking: een concrete of praktische aanleiding en een politieke vraag naar meer samenwerking.

*“Het moet ergens branden voor men wil veranderen”, stelde men in Stekene bij de evaluatie van de I-scan. Uit vier van de zes visitatiegesprekken blijkt dat concrete **aanleidingen** de samenwerking versterken. De realisatie van een nieuwe gezamenlijke huisvesting speelde in Herent en Zoersel een belangrijke rol. Veranderingen op het vlak van ICT-personeel speelden een rol in Lokeren en Overpelt*

“Het ICT verhaal is in 2003 begonnen toen het toenmalige diensthoofd overleden is. (...) Na een aantal onvruchtbare pogingen vanwege de stad om een nieuw diensthoofd te vinden, is men op het idee gekomen om de ICT diensten van de stad en het OCMW samen te voegen.”
(Lokeren)

De resultaten van de survey bevestigen dat beeld. Van de 15 gemeenten met concrete plannen om samenwerking op te starten, wijzen er 8 op een concreet project dat de aanleiding vormt voor de samenwerking. In 4 gemeenten heeft men plannen voor een gezamenlijk administratief centrum. De aanstelling van een gemeenschappelijke secretaris respectievelijk een gemeenschappelijke financieel beheerder vormt voor 2 respondenten de start van de toekomstige samenwerking.

Het politiek **draagvlak** is een tweede belangrijke voorwaarde en stimulans. In Genk en Herent verwijst men naar het initiatief van de bevoegde schepenen voor ICT als motor voor de samenwerking. Het gaat in beide gemeenten over schepenen die een uitgewerkte visie hebben over de mogelijkheden van ICT om meer samenwerking te organiseren. Ook in de andere gemeenten is sprake van een sterke politieke vraag naar meer samenwerking. De uitwerking van de samenwerking wordt meestal toevertrouwd aan het management en de medewerkers.

Evolutie samenwerking

Uit de visitatiegesprekken valt op dat de uitbouw van de samenwerking eerder organisch verloopt. Zoals boven vermeld, is er meestal een concrete aanleiding of een startpunt van waaruit de samenwerking tot stand komt en gaandeweg breidt de samenwerking zich uit. Er is nergens sprake van een vooraf gestructureerde planning.

“We deden gezamenlijke offertes en zagen vanuit de opdrachtcentrale een versnelling. Dubbele dingen: als er een server moest aangekocht worden voor OCMW en stad Genk en die hebben zelfde applicaties, waarom dan niet één grotere server die de twee kan trekken?”
(Genk)

“De trigger is een informeel overleg geweest waar men met elkaar praat over de projecten waar elkeen mee bezig is en wat er op stapel staat. Op die manier is men beginnen nadenken over mogelijkheden tot samenwerking.” (Mechelen)

Enkel in Lokeren is er een duidelijk andere ontwikkeling te zien, die vermoedelijk te verklaren is door de specifieke omstandigheden. Na het overlijden van de ICT-verantwoordelijke van het stadsbestuur en de moeilijkheden bij het zoeken naar een geschikte vervanger werd beslist om het diensthoofd ICT van het OCMW ook verantwoordelijk te maken voor het stadsbestuur. Daardoor verliep de integratie van de ICT-dienst erg snel.

Invloed wetgevend kader op de samenwerking

Zowel de visitatiegesprekken als de surveyresultaten tonen aan dat regelgeving van hogere overheden de samenwerking positief beïnvloedt. De invoering van het decreet Lokaal Sociaal Beleid vormde bij verschillende gemeenten - soms onrechtstreeks – de aanleiding voor meer samenwerking. De beleids- en beheercyclus (BBC) heeft een veel directere invloed op samenwerking: de invoering van BBC wordt aangegrepen om naar een gezamenlijke toepassing te zoeken voor de boekhouding. Op die manier is een intensere samenwerking van de financiële diensten mogelijk.

De wijzigingen van het gemeente- en OCMW-decreet dragen in een 5 gemeenten bij aan de samenwerking op het vlak van ICT. De respondenten verwijzen naar de aanstelling van een gemeenschappelijke secretaris of financieel beheerder voor gemeente en OCMW als mogelijke impuls voor meer samenwerking.

“De OCMW-secretaris is ook gemeentesecretaris geworden; dat zal zeker een rol spelen in de samenwerking.”

“Er is wel al een gedeelde ontvanger, dus misschien komt de samenwerking op termijn tot stand.”

6 gemeenten uit het surveyonderzoek verwijzen naar de bestaande regelgeving inzake informatieveiligheid van de KSZ als een remmende factor.

“De veiligheid van data ligt te gevoelig bij secretaris van OCMW.”

“Het veiligheidsniveau bij het OCMW ligt hoger en daarom is samenwerking niet mogelijk.”

Het valt op dat in de gemeenten waar al wordt samengewerkt dit niet als belemmering wordt ervaren. In Lokeren merkt men zelfs op dat *“het (...) dus perfect (kan om) volgens de normen van de KSZ (te) werken”* en dat de wet hier ten onrechte soms gebruikt wordt als argument om niet samen te werken. Verschillende gemeenten merken op dat de bestaande regelgeving over informatieveiligheid complex is. Onze bevraging had plaats voor de publicatie van de nieuwe ‘richtsnoeren informatieveiligheid’ (Vlaamse Toezichtcommissie, 2012) door de Vlaamse Toezichtcommissie (VTC). Deze tekst bundelt de richtlijnen van de VTC, de privacy commissie en de KSZ in een overzichtelijk document.

Padafhankelijkheid

De afhankelijkheid van dienstenleveranciers is bij lokale besturen erg groot (Boudry, De Rynck, Janssens & Rotthier, 2009). Dat heeft ook een impact op de samenwerking. Daar waar men met dezelfde leverancier werkt, is de afstemming tussen de ICT-infrastructuur en toepassingen meestal een stuk eenvoudiger. In Overpelt is er bijvoorbeeld al een erg lange traditie van samenwerking waarbij het gemeentebestuur en OCMW investeren in de aankoop van gezamenlijke softwarepakketten. Omgekeerd zorgt het verschil in softwarepakketten tussen gemeente en OCMW voor een extra barrière zeker daar waar men de ondersteunende diensten wil integreren. Ten eerste is een koppeling tussen verschillende pakketten meestal niet mogelijk omdat ze niet compatibel zijn. Daarnaast kan een verschil in de investeringscyclus een rol spelen. Dat is bijvoorbeeld het geval als één van beide besturen een nieuwe toepassing of nieuw materiaal wil aankopen terwijl het andere bestuur zijn materiaal nog niet heeft afgeschreven of een lopend onderhoudscontract heeft.

“De servers hebben ze meegesleept tot de vernieuwing, ze wilden geen nieuwe. Ze waren er op voorzien, ook printers zijn nog heel oud, tot op draad versleten. De integratie was al aangekondigd in 2009 dus werden veel investeringen uitgesteld.” (Genk)

2.4. ICT als facilitator voor samenwerking

Uit de visitatiegesprekken blijkt dat de samenwerking op het vlak van ICT meer samenwerking op andere domeinen faciliteert.

“De motor voor samenwerking is vooral het ICT-verhaal. De omstandigheden hebben voor een doorbraak gezorgd.” (Lokeren)

ICT is een belangrijke factor voor het succes van de samenwerking tussen gemeentebestuur en OCMW. Door in te zetten op gedeelde infrastructuur wordt (digitaal) samenwerken mogelijk. Zeker waar men er in slaagt om gezamenlijke toepassingen te implementeren, wordt de samenwerking versterkt.

“Het ICT verhaal is een katalysator in de samenwerking.” (Herent)

“Het hebben van gemeenschappelijke toepassingen helpt.” (Herent)

“In het kader van BBC is men overgestapt naar een gemeenschappelijk boekhoudsysteem (voorheen was er een apart boekhoudsysteem) en dit zal de integratie van de taken wel verder vergemakkelijken.” (Zoersel)

2.5. Samenwerkingsplannen

42% van de 113 lokale besturen waar **geen samenwerking** bestaat, wil in de toekomst wel samenwerken. In een kwart van die gemeenten zijn de plannen concreet. Er zijn principiële beslissingen genomen om samen te werken of er zijn bijvoorbeeld werken gepland in het komende jaar om een dataverbinding tot stand te brengen.

In de gemeenten waar de plannen voor samenwerking niet concreet zijn, zijn twee groepen te onderscheiden. In de eerste groep werkt men aan de **voorbereiding** van een mogelijke samenwerking. 9 respondenten geven aan dat er gesprekken zijn tussen de beide besturen of dat er gewerkt wordt aan een kosten-batenanalyse.

In de andere gemeenten is er sprake van verschillende **obstakels** voor verdere samenwerking. Zoals bij gemeenten zonder intenties voor samenwerking, wijst men op het ontbreken van een draagvlak (8 gemeenten) en in mindere mate (3 gemeenten) op de onoverbrugbare verschillen tussen beide besturen. In 3 gemeenten vormt de capaciteit (van één van beide besturen), in termen van het ontbreken van voldoende personeel of middelen, de belangrijkste oorzaak voor het uitblijven van de samenwerking.

Eén gemeente valt op in de resultaten omdat ze aangeeft dat de bestaande samenwerking werd stopgezet. De vraag naar samenwerking leeft nog steeds bij de ICT-dienst.

“Vroeger was er intensere samenwerking maar dat is stopgezet. Politiek is er geen draagvlak meer. Vanuit de ICT-dienst stuurt men wel aan op samenwerking maar voorlopig is daar geen steun voor. Ondertussen probeert men wel informeel te zorgen dat afstemming later mogelijk is.”

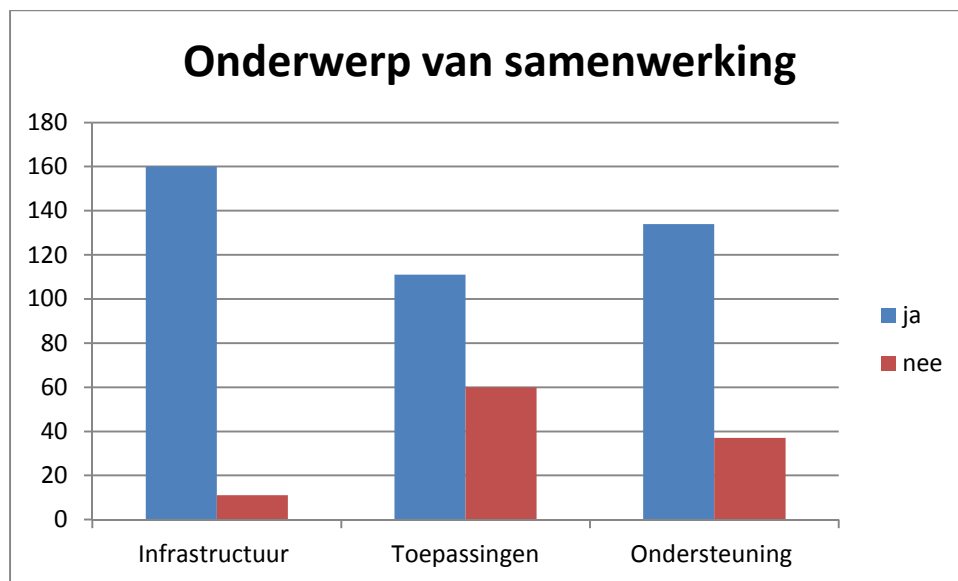
70% van de lokale besturen die **samenwerken** hebben plannen om die samenwerking uit te breiden of te versterken. 14 van de 40 besturen die geen uitbreidingsplannen hebben, geven aan dat ze al alles samen doen op het vlak van ICT en uitbreiding niet meer mogelijk is.

In verschillende gemeenten wordt gewezen op interne of externe factoren die zullen leiden tot meer samenwerking. De invoering van BBC is de meest opvallende. Dit stimuleert 24 gemeenten om samen te werken. Het is in veel besturen de eerste aanzet om op het vlak van toepassingen samen te gaan werken. Men plant de aankoop van een gedeelde softwaretoepassing of koopt afzonderlijk hetzelfde pakket aan. Andere factoren die aanleiding vormen voor meer samenwerking zijn:

- Bestaande samenwerking met het OCMW op andere domeinen
- De aanstelling van een gemeenschappelijke secretaris voor gemeente en OCMW
- De plannen voor een administratief centrum waarin beide besturen samen gehuisvest zullen worden.

3. Onderwerp van samenwerking

De intensiteit van de samenwerking in de lokale besturen varieert sterk. In de survey onderzochten we of er samenwerking was op drie deelaspecten: ICT-infrastructuur, toepassingen en de ondersteuning van de gebruikers. 28 van de 171 lokale besturen werken samen op deze drie gebieden. Een derde van de respondenten werkt maar op één deelaspect samen. Iets meer dan de helft heeft een gezamenlijke ICT-verantwoordelijke of ICT-dienst. De samenwerking situeert zich vooral op het vlak van infrastructuur (92%) gevolgd door samenwerking op het vlak van ondersteuning van gebruikers (78%) en software of toepassingen (65%).



Figuur 4: Samenwerking inzake deelaspecten van ICT

Dat beeld zien we ook bij de gemeenten waar de visitaties plaatsvonden. Tijdens de interviews vermelden de helft van deze 6 gemeenten ook de groeiende samenwerking op het vlak van informatiebeheer.

Algemeen kunnen we stellen dat er drie gradaties zijn in de samenwerking.

Niveau 1: Infrastructuur en ondersteuning

Er is bijna altijd sprake van samenwerking op vlak van infrastructuur. Dat gaat van afstemming over investeringen tot een volledig geïntegreerde en redundante² ICT-infrastructuur. Ook op het vlak van beheer en ondersteuning van de gebruikers werkt bijna 80% van de gemeenten samen.

Niveau 2: Toepassingen

Lokale besturen werken minder samen op het vlak van toepassingen. Er is wel sprake van gezamenlijk licentiebeheer van standaard kantoorsoftware (tekstverwerkers, rekenbladen, enz.) maar minder van de aankoop van gezamenlijke toepassingen. De aankoop van gezamenlijke software is meestal verbonden aan projecten van beheersdiensten zoals de

² Met redundantie bedoelt men de uitbouw van een dubbele ICT-infrastructuur, die toelaat dat bij fouten in één systeem, het andere systeem alle functies overneemt zodat er geen onderbreking is in de dienstverlening.

invoering van BBC of de vorming van een gezamenlijke personeelsdienst. Het valt op dat het hier vooral over dienstgebonden toepassingen gaat.

Niveau 3: Geïntegreerd digitaal informatiebeheer

Uit de visitaties leren we dat enkele gemeenten ook stappen zetten naar een meer geïntegreerde aanpak op het vlak van e-government. Ze investeren in een geïntegreerde aanpak van het informatiebeheer, waarbij bestaande databanken aan elkaar worden gekoppeld.

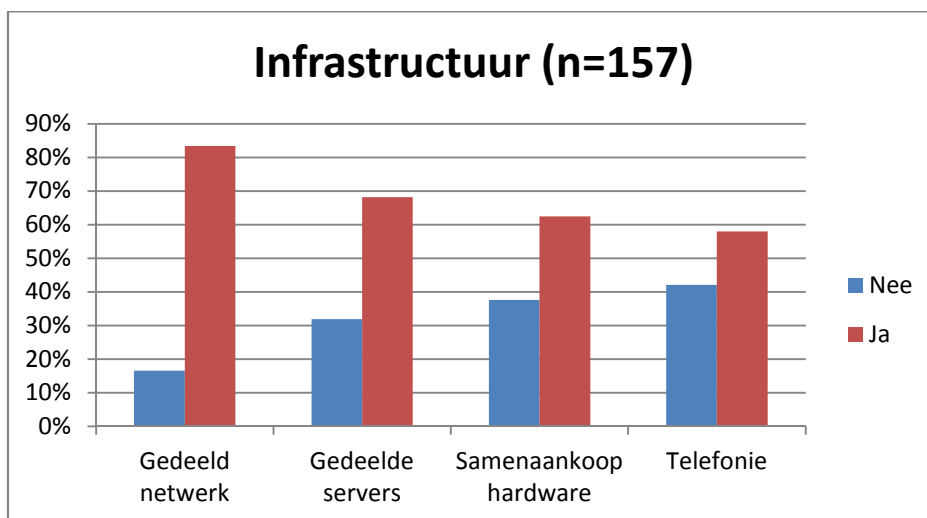
We overlopen hieronder de verschillende deelaspecten in detail.

3.1. Infrastructuur

De realisatie van een **gedeeld netwerk** is de meest voorkomende vorm van samenwerking. De verbinding tussen de netwerken van beide besturen is de voorwaarde om samenwerking op andere vlakken mogelijk te maken. De verbinding is noodzakelijk voor het opzetten van gedeelde servers of telefonie. Het laat ook toe dat medewerkers van de ICT-dienst onderdelen van de infrastructuur van op afstand kunnen beheren.

In 9 gemeenten zegt men dat er geen gedeeld netwerk is maar is er wel sprake van een verbinding tussen de netwerken van de gemeente en het OCMW. Deze verbinding is slechts voor een beperkt doel opgezet, bijvoorbeeld: het raadplegen van het Rijksregister door enkele medewerkers van het OCMW of om de ICT-medewerker toe te laten in te grijpen op het systeem van het OCMW. Ofwel is er sprake van een verbinding die niet gebruikt wordt.

“De gemeente heeft een glasvezel laten aanleggen die ook in het OCMW-gebouw is binnengetrokken. We moeten nu wachten tot het OCMW de kabel aansluit aan hun netwerk.”



Figuur 5: Samenwerking op vlak van ICT-infrastructuur

107 lokale besturen geven aan dat ze met **gedeelde servers** werken. We hebben geen gedetailleerde beschrijving gevraagd van de servers die gedeeld worden maar uit de toelichting blijkt dat de variatie groot is. In sommige lokale besturen deelt men enkel de mail- of backupserver. Aan de andere kant van het spectrum vinden we centrale fysieke servers die soms via virtualisatie zijn opgedeeld voor bepaalde organisatiedelen of doeleinden. Samenwerken voor het beheer van servers is een van de deelaspecten waarbij snel kosten kunnen bespaard worden.

“Het OCMW maakte voor e-mail gebruik van een hosted Exchange. De gemeente beschikt over een eigen Exchange-server met een onbeperkte licentie. Alleen al door op dat vlak samen te werken kan al flink bespaard worden”

De gezamenlijke aankoop van hardware en randapparatuur komt iets minder frequent (62%) voor. De gemeente neemt meestal wel het voortouw op het vlak van investeringen in systeem onderdelen (servers, netwerkcomponenten). De aankoop van ICT-materiaal voor de eindgebruikers gebeurt nog dikwijls gescheiden. In 6 gemeenten heeft men eigen raamcontracten afgesloten die dan worden opengesteld voor verschillende partners in het lokaal bestuur: gemeentediensten, autonoom gemeentebedrijf (AGB), OCMW, enz. In de regio rond Kortrijk verwijzen 2 gemeenten naar de regionale samenwerking rond het raamcontract dat door Kortrijk is afgesloten. Als er geen ICT-medewerkers zijn bij het OCMW beperkt de samenwerking zich soms tot advies door de gemeentelijke ICT-verantwoordelijke bij de investeringen vanuit het OCMW.

Bij sommige gemeenten waar er geen gezamenlijke aankopen gebeuren, nemen de ICT-verantwoordelijken het initiatief om informeel af te stemmen over de aankoop van hardware: via overleg werkt men identieke specificaties uit voor aanbestedingen. Op die manier wil men toekomstige samenwerking op het vlak van ICT mogelijk maken.

Als het gemeentebestuur en OCMW zijn gehuisvest op dezelfde locatie is samenwerking op het vlak van **telefonie** bijna vanzelfsprekend. De opkomst van Voice over IP³ **telefonie** faciliteert gedeelde telefoonoplossingen ook als het lokaal bestuur over verschillende vestigingen verspreid zit.

De samenwerking op het vlak van ICT-infrastructuur beperkt zich in een minderheid van de lokale besturen tot het organiseren van een **back-up**. Daarbij wordt meestal voorzien dat wederzijds een reservekopie van de data wordt gemaakt naar de server in de externe locatie.

Informatieveiligheid

Het OCMW behoort tot het netwerk van de Sociale Zekerheid⁴ en is daardoor onderworpen aan de wettelijke regels inzake informatieveiligheid. Samenwerking tussen de gemeente en het OCMW vereist daardoor specifieke maatregelen de informatieveiligheid te waarborgen. De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid heeft richtlijnen voor informatieveiligheid opgesteld voor gemeenten en OCMW's die willen samenwerken (KSZ, 2011). De Vlaamse Toezichtcommissie publiceerde recent nieuwe richtsnoeren voor samenwerking (Vlaamse Toezichtcommissie, 2012). We hebben in de survey gevraagd of er specifieke maatregelen zijn genomen op het vlak van informatieveiligheid, indien er sprake is van gedeelde servers. Meer dan 80% heeft hier werk van gemaakt. 10% weet niet

³ VoIP staat voor Voice over IP; of telefonie via het Internet Protocol.

⁴ Volgens de oprichtingswet van de KSZ van 15/1/1990 en het KB 4/3/2005

of er maatregelen bestaan en 6 gemeenten geven aan dat er geen specifieke maatregelen zijn genomen.

In de meeste lokale besturen bestaan de maatregelen uit een of andere vorm van toegangsbeheer. Men werkt met aparte domeinen, Organizational Units⁵ of VLAN's⁶ om een scheiding te voorzien tussen medewerkers van het gemeentebestuur en het OCMW. In mindere mate is er sprake van hardware-matige oplossingen om de scheiding te realiseren. Opvallend is dat slechts 5 respondenten vermelden dat er ook werk werd gemaakt van nieuwe beleidsrichtlijnen of vertrouwelijkheidsclausules voor de medewerkers. Dit is nochtans een verplichting die de KSZ oplegt. Deze vaststelling sluit aan bij de bevindingen over de beperkte formele omkadering van de samenwerking die in deel 4 aan bod komen.

3.2. Software en toepassingen

Samenwerking rond software en toepassingen komt minder voor. In minder dan de helft van de lokale besturen waar wordt samengewerkt is er ook sprake van de gezamenlijke aankoop of beheren van software en toepassingen. De meest voorkomende samenwerking betreft het beheer van licenties. In eerste instantie slaat dit op de licenties voor servertoepassingen. Daarnaast komen vooral de licenties voor standaard kantoortoepassingen in aanmerking.

“In de meeste gemeenten domineert de afhankelijkheid van leveranciers” op het vlak van toepassingen (Boudry, De Rynck, Janssens & Rotthier, *ibid.*). Bovendien is er veelal sprake van dienstgebonden toepassingen. Die situatie wordt als verklaring aangehaald waarom samenwerking op het vlak van toepassingen niet mogelijk is. De respondenten verwijzen naar de grote verschillen op het vlak van de toepassingen tussen het OCMW en de gemeentelijke diensten of op een verschil in huisleverancier.

De toepassingen voor ondersteunende processen zoals personeelsbeheer of financiën worden het vaakst vermeld. Opmerkelijk is dat de invoering van de **beleids- en beheerscyclus** regelmatig de aanleiding vormt om tot samenwerking over te gaan. 24 gemeenten vermelden bij hun samenwerkingsplannen dat ze een gezamenlijk boekhoudpakket aanschaffen met het oog op de invoering van BBC.

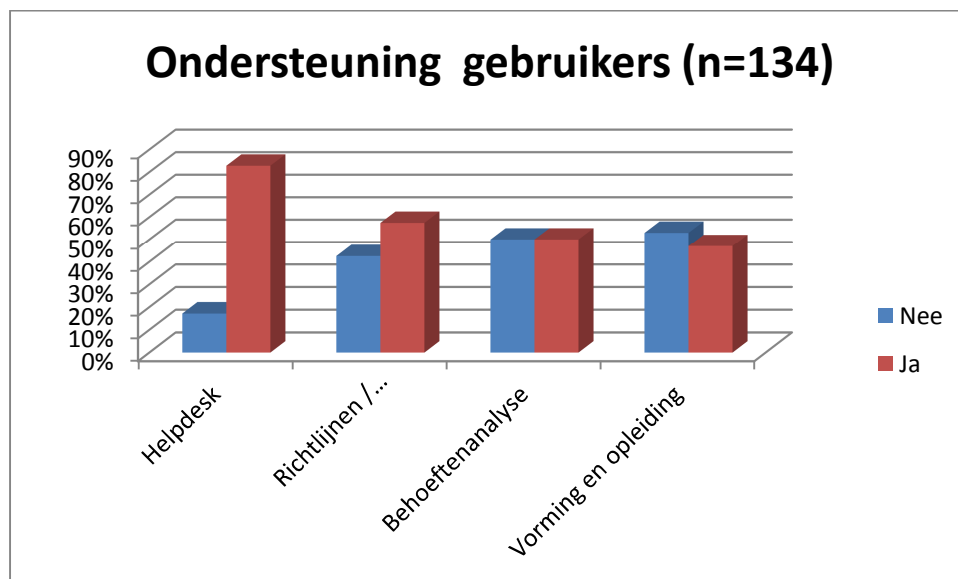
⁵ Organizational Units (OU) is een term die duidt op het indelen van de organisatie in onderdelen die hiërarchisch gestructureerde toegangsrechten krijgen op bepaalde onderdelen van de mappenstructuur van centrale opslag

⁶ VLAN staat voor Virtual Local Area Network. Het fysieke interne netwerk van de organisatie – dat zich uitstrekt over één of meerdere gebouwen – wordt met behulp van switches opgedeeld in virtuele of logische netwerken waarin bijvoorbeeld de medewerkers van een bepaalde afdeling zijn ondergebracht.

3.3. Ondersteuning en beheer

In bijna 80% van de lokale besturen die samenwerken gebeurt de ondersteuning van de eindgebruikers gezamenlijk. De nadruk ligt op de helpdeskfunctie. In iets meer dan de helft van de lokale besturen is er sprake van een gemeenschappelijke of overkoepelende ICT-dienst. Vooral in kleinere gemeenten houdt dit in dat de ICT-dienst van de gemeente, veelal een éénmansdienst, verantwoordelijk is voor de ondersteuning van de medewerkers in het OCMW. Als er geen overkoepelende ICT-dienst is, zijn er grote verschillen in de invulling van de samenwerking op het vlak van ondersteuning. Het is bijna altijd de gemeentelijke ICT-dienst die ondersteuning biedt aan het OCMW. De mate van ondersteuning verschilt. Ofwel staat de gemeentelijke ICT-dienst in voor alle ondersteuning ofwel ligt de nadruk meer op tweedelijns ondersteuning. De IT-verantwoordelijken van het gemeentebestuur komen bijvoorbeeld enkel tussen als de interne ICT-verantwoordelijke van het OCMW het probleem niet kan oplossen. Of in een aantal gevallen fungeert de ICT-verantwoordelijke als externe helpdesk voor de IT-medewerkers in het OCMW. Het gaat dan bijvoorbeeld om advies bij het onderhoud van de ICT-infrastructuur.

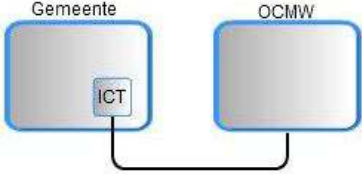
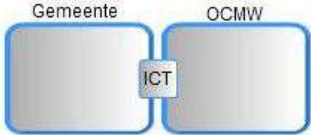

Op andere gebieden van gebruikersondersteuning wordt minder samengewerkt. 57% van de lokale besturen werkt samen rond het uitwerken van richtlijnen en handleidingen voor de eindgebruikers. In de helft van de gevallen staat de ICT-dienst in voor ondersteuning bij de analyse van de ICT-behoeften van de medewerkers en in iets minder dan de helft organiseren ze ook de vorming en opleiding inzake ICT.



Figuur 6: Samenwerking op vlak van ondersteuning gebruikers

Gedeelde ICT-dienst

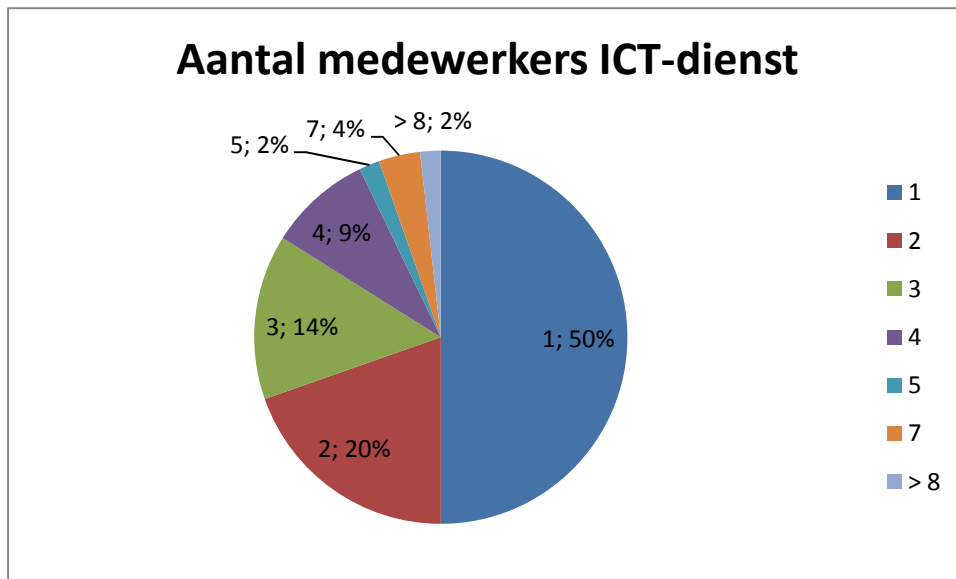
In 91 lokale besturen werkt men met een gedeelde ICT-dienst. We hebben via de survey geen inventaris gemaakt van de organisatievorm van de gedeelde ICT-diensten maar herkennen in de resultaten drie vormen.

<p>ICT-dienst ondersteunt extern bestuur</p> 	<p>In de praktijk is dit bijna altijd de ICT-dienst van het gemeentebestuur die de verantwoordelijkheid krijgt voor ICT-beheer en ondersteuning in het OCMW.</p>
<p>Samensmelting bestaande ICT-diensten</p> 	<p>De bestaande ICT-diensten van gemeentebestuur en OCMW smelten samen in een gedeelde dienst die voor beide besturen werkt.</p>
<p>Extern of Shared service center</p> 	<p>ICT-beheer en –ondersteuning wordt uitbesteed aan een externe partner of een Shared service center</p>

Tabel 1: Organisatievormen gezamenlijke ICT-diensten

In de eerste twee vormen zien we grote verschillen in de mate waarin die samenwerking geformaliseerd is (zie verder). Opvallend is dat uitbesteding of het gebruik van shared service centra voorkomt bij de grootste en de kleinste lokale besturen. Antwerpen en Gent werken samen met Digipolis. Erg kleine besturen die op eigen kracht geen ICT-medewerkers kunnen aanwerven, doen beroep op dienstenleveranciers of in de provincie Oost-Vlaanderen op provinciale ICT-medewerkers.

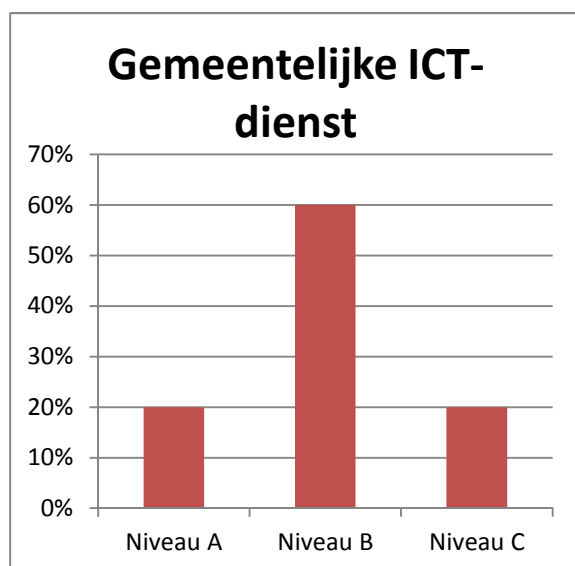
56 lokale besturen gaven informatie over de samenstelling van de gedeelde ICT-dienst. De meeste ICT-diensten zijn klein. In de helft van de gevallen is er sprake van een dienst met één voltijdse of deeltijdse medewerker. Het aantal ICT-diensten waar meer dan 3 medewerkers zijn tewerkgesteld is beperkt. Antwerpen en Gent nemen door de detachering naar Digipolis een aparte positie in en zijn niet opgenomen in deze grafiek.



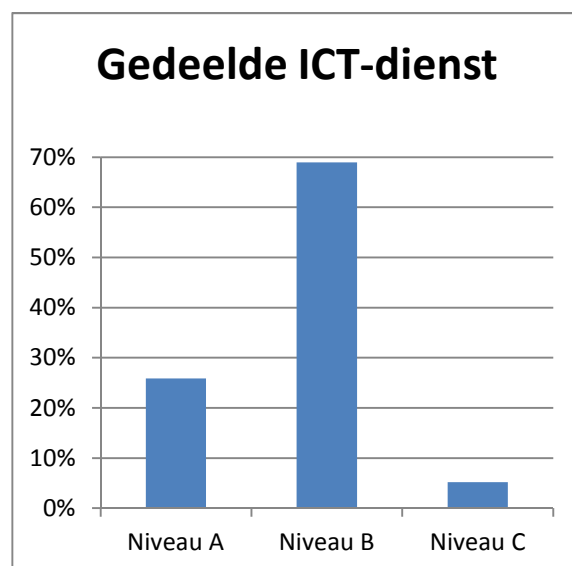
Figuur 7: Aantal medewerkers in de gezamenlijke ICT-dienst

De grootte van gedeelde ICT-diensten loopt grotendeels gelijk met de bevindingen van Rotthier (2012), die in 2010 een survey deed bij gemeentelijke ICT-diensten. Als we kijken naar de inschaling is er wel een opmerkelijk verschil. We delen de gemeenten in figuur 8 en 9 in volgens de ICT-medewerker met de hoogste weddeschaal. Een gemeente met 1 medewerker op B-niveau en 1 medewerker op C-niveau rekenen we tot B-niveau.

In deze vergelijking valt op dat de hoogte van de weddeschaal samenhangt met de vorming van gedeelde ICT-diensten. Gedeelde ICT-diensten met als hoogste schaal niveau A of niveau B komen relatief meer voor. Gedeelde ICT-diensten met niveau C als hoogste schaal komen minder voor.



Figuur 8: ICT-diensten in Vlaanderen volgens hoogste weddeschaal (Rotthier, 2012)



Figuur 9: Gemeenschappelijke ICT-diensten volgens hoogste weddeschaal

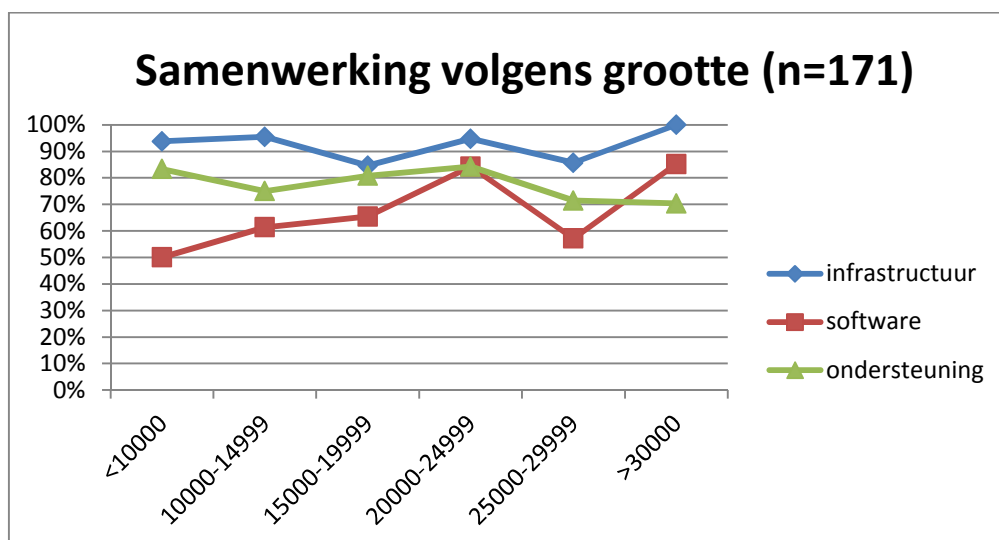
3.4. Geïntegreerd informatiebeheer

In 4 van de 6 van de visitatiegemeenten is er sprake van een aanzet naar een gezamenlijk geïntegreerd informatiebeheer, waarbij het lokaal bestuur onderzoekt hoe ze de gegevens in databanken en toepassingen op elkaar kunnen afstemmen en/of koppelen. In Zoersel, Overpelt en Genk is een vernieuwde visie op de dienstverlening ontwikkeld. Dat uit zich in de bundeling van dienstverlening in thematische of gecentraliseerde balies. De ICT-ontwikkeling moet daarbij ondersteunend werken. In Zoersel en Overpelt werden daarvoor gedeelde producten- en dienstencatalogi ontworpen. Genk gaat een stuk verder en ontwerpt een volledig geïntegreerde digitale omgeving of mid office voor ocmw en gemeente. In Lokeren komt de impuls voor een meer geïntegreerde aanpak vanuit het ICT-beleid. Daarin wordt voorzien om bovenop de gedeelde infrastructuur te evolueren naar een collectief datawarehouse⁷ en gezamenlijke organisatiebrede toepassingen.

3.5. Invloed schaalgrootte

De omvang van het lokaal bestuur heeft een beperkte invloed op de mate waarop samenwerking tot stand komt. Het duidelijkst valt dit op bij het thema software en toepassingen. Kleinere gemeenten werken minder vaak samen rond dit thema. Een duidelijke verklaring daarvoor kunnen we niet afleiden uit de resultaten.

“De toepassingen voor gebruikers zitten nog apart. Dat zal nog veel inspanning vergen om dat samen te doen. Bv het inschrijven van de post gebeurt bij de gemeente via een toepassing, bij het OCMW gebruiken ze daar nog een Excel voor.”



Figuur 10: Samenwerking rond deelthema's volgens inwonersaantal

⁷ Datawarehouse wordt gebruikt om de verzameling van grote hoeveelheden gegevens aan te duiden. Het gaat niet enkel over het centraliseren van databanken maar ook over de afstemming van de gegevens tussen die verschillende databanken.

Op het vlak van ondersteuning heeft de omvang van het lokaal bestuur een omgekeerde samenhang. Kleinere gemeenten werken vaker samen op dit vlak. Er zijn twee factoren die dit kunnen verklaren. Enerzijds zijn er in kleinere lokale besturen minder IT-professionals te werk gesteld waardoor samenwerking op dat vlak veelal een goede oplossing biedt. Meestal krijgt de ICT-verantwoordelijke van de gemeente de opdracht om ook het OCMW te ondersteunen. In een beperkt aantal gevallen wordt een ICT-medewerker aangeworven die bij beide besturen deeltijds wordt tewerkgesteld.

4. ICT-beleid

Slechts een minderheid van de lokale besturen werkt een gezamenlijk en geformaliseerd ICT-beleid uit. In 22% van de besturen is er sprake van een gezamenlijke stuurgroep rond het ICT-beleid. Slechts 19 gemeenten (11%) beschikken over een gezamenlijk ICT-beleidsplan. De beperkte aandacht voor een uitgewerkt ICT-beleid stelden we ook al vast in het I-Scan onderzoek (Boudry, De Rynck, Janssens & Rotthier, *ibid.*).

Verschillende respondenten geven aan dat er wel informele overlegstructuren bestaan. De ICT-verantwoordelijken van beide besturen komen samen om af te stemmen of er wordt op projectbasis overleg georganiseerd.

De beperkte inzet op een formeel uitgewerkt ICT-beleid merken we ook in de visitaties bij de 6 gemeenten. Enkel in Herent is er sprake van een stuurgroep ICT, die al bestond bij de gemeentediensten voor de samenwerking. De groeiende aandacht voor een uitgewerkt ICT-beleid wordt in Lokeren net als één van de effecten gezien van de samenwerking. Door de bundeling van de ICT-diensten kon de helpdesk geoptimaliseerd worden. Daardoor kwam er ruimte vrij voor meer beleidsmatige taken:

“Wat we nooit hadden kunnen doen: in kaart brengen van de datawarehouse, inzetten op het midofficeconcept, solution management, optimaliseren diensten... dat zou je nooit kunnen doen met die brandweerpolitiek.” (Lokeren)

5. Formele omkadering voor samenwerking

Het nieuwe gemeentedecreet heeft de ambitie om de samenwerking tussen gemeentebesturen en OCMW's te faciliteren⁸. In onze bevraging gingen we na via welke formele instrumenten de samenwerking tussen beide besturen werd georganiseerd.

Meer dan een kwart van de respondenten heeft geen zicht op het formele kader waarbinnen de samenwerking is vorm gegeven. Bij de financiële afspraken kregen we van meer dan 40% van de samenwerkende besturen geen antwoord. Dit kan voor een stuk verklaard worden omdat onze

⁸ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, Vlaams parlement, Stuk 1467 – Nr1, 2012, p. 7

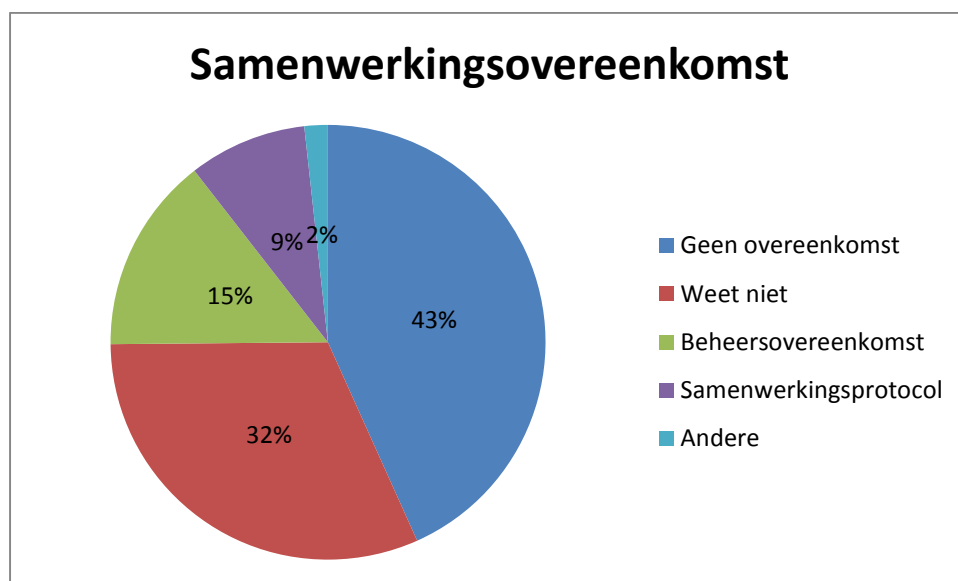
bevraging zich richtte op ICT-medewerkers, die in sommige gemeenten vooral een uitvoerende opdracht hebben en daardoor minder zicht hebben op de juridische en financiële aspecten van het ICT-beleid.

5.1. Samenwerkingsovereenkomst

De samenwerking tussen gemeenten en OCMW's is zelden formeel geregeld. Slechts 15% de 171 lokale besturen die samenwerken heeft een beheersovereenkomst opgemaakt, zoals voorzien in artikel 271 van het gemeentedecreet. In 11% van de bevroegde gemeenten is er sprake van een samenwerkingsprotocol of een andere formele overeenkomst. Opvallend is dat 44% van de lokale besturen geen enkele geformaliseerde overeenkomst heeft gesloten. In dat geval wordt de beslissing om samen te werken meestal genomen door het college van burgemeester en schepenen of gemeenteraad respectievelijk het vast bureau of de raad voor Maatschappelijk Welzijn. Soms verwijzen de respondenten naar informele mondelinge afspraken.

“overleg met secretarissen, werkoverleg ICT-verantwoordelijken”

“reeds jaren mondelinge afspraken”



Figuur 11: Formele overeenkomst voor de samenwerking

Uit de visitaties blijkt dat er beperkt belang wordt gehecht aan het formaliseren van de samenwerking in een beheersovereenkomst of een samenwerkingsprotocol. In Zoersel werd ooit een aanzet gemaakt om een beheersovereenkomst op te stellen maar dit werd niet afgewerkt.

“De mensen zelf hebben met deze hoge mate van informaliteit weinig problemen. Het werkt op die manier voor Zoersel. Een formeel document zoals een beheersovereenkomst wordt enkel gemist als er zich problemen voordien en dat is nog niet het geval geweest.”

In enkele gemeenten is er wel een beheersovereenkomst maar uit de gesprekken blijkt dat die geen belangrijke plaats inneemt.

“De bestaande beheersovereenkomst is vooral een formalisering van de praktijk.” (Overpelt)

In Lokeren laten verschillende gesprekspartners weten dat ze de samenwerkingsovereenkomst waarin de visie over de samenwerking tussen stad en OCMW is opgenomen niet kennen.

5.2. Personeel

Bij de 111 lokale besturen die de ondersteuning aan de eindgebruikers gezamenlijk organiseren, hebben we onderzocht hoe de inzet van gemeentepersoneel in het OCMW of omgekeerd formeel is georganiseerd. 38% van de respondenten weet niet of er een formele regeling is getroffen om dit mogelijk te maken. Bij 29% ontbreekt een formele regeling of is er sprake van een informele opdracht, bijvoorbeeld: de ICT-medewerker ontvangt mondeling de opdracht van de gemeentesecretaris om ondersteuning te bieden aan het personeel van het OCMW. De beperkte intensiteit van de inzet van het personeel kan een rol spelen bij het ontbreken van formele instrumenten om die personeelsinzet te organiseren. De ICT-verantwoordelijke springt bijvoorbeeld in een aantal besturen slechts sporadisch bij als tweedelijns helpdesk. Als we enkel kijken naar de 91 besturen die een gezamenlijke ICT-dienst hebben blijven de cijfers dezelfde. Ook daar ontbreekt vaak een formele regeling voor de inzet van het personeel in het andere bestuur.

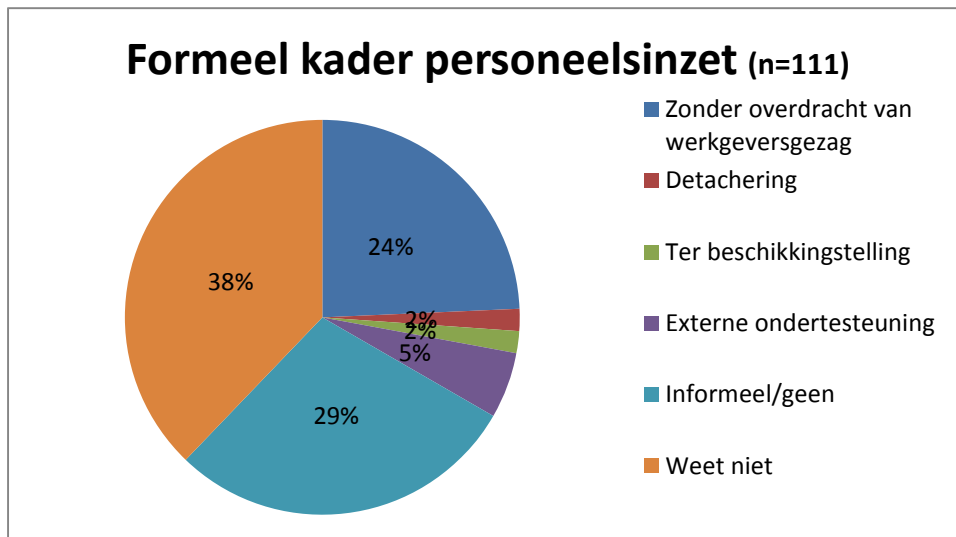
In minder dan een kwart van de gemeenten is er sprake van een overeenkomst voor samenwerking zonder overdracht van werkgeversgezag. Een formele detachering van statutaire medewerkers of een ter beschikkingstelling, zoals voorzien in artikel 144bis van de Nieuwe Gemeentewet⁹ en artikel 61 van de OCMW-wet¹⁰ komen bijna niet voor. Twee andere formules worden nooit vermeld:

- Verlof voor opdracht of schorsing arbeidsovereenkomst bij de gemeente om een job uit te oefenen bij het OCMW of omgekeerd
- Overstappen van gemeente naar OCMW of omgekeerd

Vanaf 1 januari 2013 treedt de nieuwe regelgeving rond de inzet van gemeentepersoneel in het OCMW in werking. De recente wijziging van het gemeentedecreet (art 104, §4) maakt het mogelijk dat *“de gemeenteraad (...) personeel (kan) ter beschikking stellen van of overdragen aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn dat de gemeente bedient, mits de geldende rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel nageleefd wordt en mits goedkeuring door de raad van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn”*. Het is afwachten of deze nieuwe regeling aanleiding zal geven voor gemeentebesturen om de inzet van ICT-medewerkers in het OCMW te formaliseren.

⁹ Nieuwe Gemeentewet – Koninklijk besluit van 24 juni 1988 tot codificatie van de Gemeentewet onder het opschrift “Nieuwe Gemeentewet”, BS 3 september 1988

¹⁰ Wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, BS 5 augustus 1976



Figuur 12: Formele omkadering personeelsinzet

5.3. Financiële afspraken

Voor de financiële afspraken tussen gemeentebestuur en OCMW zijner uiteenlopende oplossingen toegepast. Dikwijls is er een combinatie van afspraken, waarbij bijvoorbeeld direct toewijsbare exploitatiekosten per bestuur worden afgerekend en kosten voor gezamenlijke investeringen door een van de besturen worden gedragen of via een andere verdeelsleutel worden aangerekend. Deze oplossingen komen het vaakst voor:

- Er is een verdeelsleutel – al dan niet vastgelegd in de beheersovereenkomst – waarmee alle gezamenlijke kosten worden verdeeld.
- De aanbestedingen gebeuren centraal maar er wordt gevraagd aan de leveranciers om apart te factureren aan elk bestuur.
- Het gemeentebestuur staat in voor alle kosten verbonden aan de gezamenlijke ICT-infrastructuur. Kosten voor materiaal voor eindgebruikers, zoals PC's en toebehoren of specifieke software, worden gedragen door het betrokken bestuur.
- Er is geen vaste verdeelsleutel. Per project worden nieuwe afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten.

Maar ook andere oplossingen worden vermeld:

- Er wordt gewerkt met een centrale aankoopdienst of aankoopcentrale
- Alle aankopen gebeuren nog gescheiden per bestuur.
- Het gemeentebestuur neemt alle kosten voor ICT voor zijn rekening

Drie lokale besturen maken gebruik van een specifieke oplossing:

- Het AGB staat in voor de aankoop van alle ICT-materiaal. Alle onderdelen van het lokaal bestuur – gemeentebestuur, OCMW, politiezone, gemeentelijke vzw, ... - huren het materiaal van het AGB.

- Het gemeentebestuur heeft een raamovereenkomst onderhandeld met leveranciers. De verschillende gemeentelijke instellingen kunnen aansluiten bij die raamovereenkomst.
- In een lokaal bestuur zal men vanaf 2013 werken met een gezamenlijk krediet voor investeringen voor het gemeentebestuur en OCMW. De beide besturen behouden wel een krediet voor de exploitatie in hun budget.

Bovenstaande oplossingen gaan vooral over de kosten voor investeringen en exploitatie. Opvallend is dat slechts 8 lokale besturen vermelden hoe de kosten voor de personeelsinbreng worden geregeld. In 6 daarvan neemt het gemeentebestuur alle kosten op zich. De twee andere gemeentebesturen registreren de tijd die de ICT-medewerkers besteden voor opdrachten voor het OCMW. Gezien de beperkte formele omkadering van de personeelsuitwisseling kunnen we veronderstellen dat in de andere lokale besturen geen kosten worden doorgerekend aan het bestuur dat beroep doet op personeel van het gemeentebestuur respectievelijk OCMW.

5.4. Organisatie

De formele regelingen rond financiën en personeel kwamen in de visitaties minder aan bod. Wel valt op dat andere formele kenmerken van de lokale besturen een invloed hebben op de samenwerking. Het gaat over de verschillen in de besluitvorming en over de positie van de ICT-verantwoordelijke in de organisatie.

Op het vlak van besluitvorming wijst men vooral op de verschillen in de snelheid en werkwijze. Sommige dossiers moet men bijvoorbeeld zowel aan de gemeenteraad als aan de Raad voor Maatschappelijk Welzijn voorleggen als de investeringen via aparte budgetten verlopen. Dit houdt in dat de ICT-dienst zich moet aanpassen aan de geplogenheden in beide besturen. Daar waar budgetten gecentraliseerd zijn speelt dit veel minder.

Een tweede element is de positie van de ICT-verantwoordelijke in de organisatie. Rotthier (2012) wijst op het belang van leidinggevenden en met name van de secretaris en het MAT bij de ontwikkeling van e-government. Bij de samenwerking tussen gemeente en OCMW worden die verhoudingen in sommige gevallen een stuk complexer. De ICT-verantwoordelijke moet rekening houden met de secretaris, het managementteam en bestuur van gemeente en OCMW. In Lokeren zit de ICT-verantwoordelijk bijvoorbeeld wel in het MAT van het OCMW maar niet in dat van het stadsbestuur. In Overpelt is er sprake van een sterke aansturen door de gemeentesecretaris. In Zoersel heeft men een gezamenlijk managementteam opgericht.

6. Effecten van samenwerking

6.1. Voordelen van samenwerking

In de survey werd niet gepeild naar de voor- en nadelen die men ervaart bij de samenwerking op het vlak van ICT. Dit kwam wel uitgebreid aan bod in de visitaties. In de meeste gevallen is er veel aandacht voor de positieve effecten. Er zijn drie elementen die regelmatig vernoemd worden:

- Besparing
- Efficiëntiewinsten
- Groei in expertise

Besparing

Vooraf vanuit de politiek leeft de verwachting dat de samenwerking financiële besparingen kan opleveren voor het lokaal bestuur. In Mechelen was dit de aanleiding om een samenwerkingsprotocol op te starten. De omvang van die besparingen lijken op basis van de visitatiegesprekken in de praktijk beperkt. Vooral op het vlak van licentiekosten (meestal voor servertoepassingen) en het vermijden van dubbele investeringen op het vlak van infrastructuur (firewall, mailservers, enz.) kan bespaard worden.

Op andere vlakken, bijvoorbeeld op personeelsbezetting, worden nergens besparingen vermeld. De vraag naar bijkomende investeringen op vlak van ICT stijgt volgens verschillende ICT-medewerkers in de toekomst. Het is niet duidelijk of de samenwerking kan bijdragen om die stijging te temperen.

“Momenteel is er nog geen besparing gerealiseerd. Dit is echter iets dat moeilijk te bepalen is want door het uitwerken van een aantal zaken, krijg je optimalisaties die je misschien niet gerealiseerd had als je het niet gedaan had. Daarom valt het dus ook niet volledig uit te sluiten dat er helemaal geen besparingen zijn (of dat we nu juist meer kosten zouden hebben gehad).” (Mechelen)

Efficiëntiewinsten

Overal worden efficiëntiewinsten als belangrijkste voordeel van de samenwerking aangeduid. De verbeterde efficiëntie slaat vooral op het beheer van ICT in het lokaal bestuur. Door de afstemming van de infrastructuur en de systeemtoepassingen wordt het geheel als eenvoudiger en meer beheersbaar ervaren door de ICT-medewerkers. Het is onduidelijk of er ook efficiëntiewinsten zijn op het vlak van de interne werking of de dienstverlening van het lokaal bestuur.

“Een andere meerwaarde van de samenwerking is beheersbaarheid. Het is gemakkelijker om de zaken te controleren als je dit doet vanuit één dienst.” (Herent)

“Vanuit de buik van de organisatie wordt de samenwerking op vlak van ICT niet echt beschouwd als hebbende een meerwaarde.” (Lokeren)

Groei in expertise

Door de ICT-diensten van OCMW en gemeente samen te voegen, ontstaan er kansen om de taakverdeling te optimaliseren. Medewerkers specialiseren zich in bepaalde onderdelen en de expertise wordt onderling gedeeld. Vooral in grotere gemeente is dit een duidelijk voordeel van de samenwerking.

6.2. Nadelen van samenwerking

De meeste negatieve opmerkingen bij de samenwerking slaan op de afstand die ontstaat tussen de medewerkers en de ICT-dienst. De ICT-medewerker zit - soms letterlijk - niet meer achter de hoek en wordt minder aanspreekbaar. De bundeling van ICT-diensten leidt zoals gezegd vaak naar een optimalisatie van de taakverdeling. In functie van betere efficiëntie stapt men af van incidentmanagement waarbij vragen van medewerkers onmiddellijk verholpen worden door een tussenkomst ter plaatse. Men kiest meestal voor een helpdesksysteem waar vragen digitaal moeten aangemeld worden (ticketsysteem) en interventies verlopen eventueel vanop afstand door het overnemen van de computer van de gebruiker. Daardoor wordt de dienstverlening als minder persoonlijk ervaren.

“We kennen de schrik voor afstandelijkheid. We gaan de helpdesk stimuleren om het scherm sneller over te nemen ipv naar de gebruiker te lopen (nu al), maar in OCMW zijn ze dat gewoon door groot aantal externe diensten.” (Genk)

“Nu moet je altijd via de helpdesk gaan en wachten op een antwoord, zij zijn beter georganiseerd en alles is beter geformaliseerd en gespecialiseerd, maar dus minder persoonlijk.” (Lokeren)

7. Besluit

Samenwerken rond ICT tussen gemeente en OCMW is een wijd verspreid fenomeen. Meer dan 60% van de gemeente werkt al samen. In minder dan een kwart van de lokale besturen is er geen sprake van samenwerking of plannen daartoe. Er is een grote variatie in de mate waarin wordt samengewerkt. Vooral de gezamenlijke uitbouw van ICT-infrastructuur en ondersteuning van de eindgebruikers is voorwerp van de samenwerking. De samenwerking op het vlak van toepassingen verloopt trager. De sterke afhankelijkheid van dienstenleveranciers en de gepercipieerde verschillen in werkwijze tussen de twee besturen zijn daar vermoedelijk debet aan.

Het gemeentebestuur leidt de dans. Het initiatief tot samenwerking vertrekt in veel gevallen vanuit het gemeentebestuur. Het neemt ook het voortouw bij de realisatie van de samenwerking door het grootste deel van de kosten en de personeelsinzet te dragen. Investerings in gezamenlijke ICT-infrastructuur worden in hoofdzaak – en soms eenzijdig – door de gemeente opgenomen. In de meeste gevallen wordt de ICT-medewerker of ICT-dienst van de gemeente ter beschikking gesteld van het OCMW om zo een gezamenlijke ICT-dienst te vormen.

Het ontstaan en de groei van de samenwerking verloopt organisch. In veel gevallen is er een concrete aanleiding die de eerste aanzet vormt. Dat kan gaan over gepercipieerde opportuniteiten op het vlak van investeringen, wijzigingen in de personeelsbezetting, de realisatie van een gedeeld administratief centrum enz.. Specifieke regelgeving zoals bv de invoering van BBC beïnvloedt de samenwerking positief. Dit leidt bij veel lokale besturen tot keuze voor een gezamenlijke toepassing voor de boekhouding. Daarnaast heeft de politieke wens om samen te werken vaak een belangrijke invloed.

De uitbreiding verloopt stapsgewijs naarmate men draagvlak vindt bij de medewerkers en het bestuur. Slechts in een beperkt aantal gemeenten is er sprake van een planmatige aanpak om de samenwerking te ontwikkelen.

De samenwerking tussen gemeente en OCMW is vooral informeel georganiseerd. Slechts een beperkt aantal gemeenten legt afspraken vast in een formele beheersovereenkomst. Ook de inzet van personeel van het gemeentebestuur in het OCMW of omgekeerd gebeurt in de meeste gevallen informeel. Het ontbreken van die formele afspraken wordt zelden als negatief ervaren.

De visitatiegesprekken geven een eerste voorbarig zicht op mogelijke effecten maar uitgebreider effectenonderzoek is zeker nodig. Samenwerken levert vooral efficiëntiewinsten op het vlak van het beheer. Door standaardisatie van de infrastructuur wordt deze beter beheersbaar voor de ICT-medewerkers. Eventuele besparingen zijn beperkt tot de voordelen door de samenaankoop van infrastructuur en licenties. In kleine gemeenten kan de ondersteuning beter georganiseerd worden door de inzet van een gezamenlijke medewerker voor beide besturen. In grotere lokale besturen biedt de bundeling van de ICT-diensten kansen om de expertise te vergroten en de dienstverlening te optimaliseren.

De regelgeving van de hogere overheid wordt zelden als rem gezien op de uitbouw van de samenwerking. Dit sluit aan bij de bevindingen van Vanderstraeten e.a. (2012) dat er steeds minder generieke structurele hindernissen zijn voor samenwerking tussen gemeente en OCMW. Lokale besturen hebben daardoor de sleutel in handen om een succesvolle samenwerking op het vlak van ICT uit te bouwen en zo verder te werken aan een meer effectieve en efficiënte dienstverlening.

BRONNEN

ABB – Agentschap voor Binnenlands Bestuur (2012), *'Regioscreening, Bestuurlijke regionale samenwerking in Vlaanderen'*, Brussel, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, 93 blz

BOUDRY, E., DE RYNCK, F., JANSSENS, S & ROTTHIER, S. (2009). E-government: nieuwe kans of nieuw probleem. Brugge: Die Keure, 137 blz

KSZ – Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (2011), *'Informatieveiligheid bij de integratie-oefening OCMW-gemeente'*, http://www.ksz-bcss.fgov.be/binaries/documentation/nl/secureite/policies/isms_043_ocmw_cpas_gemeente_commune_nl.pdf

ROTTHIER, S. (2012), *'eGovernment achter de schermen, Een onderzoek naar de inzet van ICT inde backoffice van Vlaamse gemeenten'*, (proefschrift doctoraat, Hogeschool Gent, Gent)

SELS, P. (2008), *'Samenwerking tussen OCMW- en gemeentebestuur op het vlak van de ondersteunende diensten'*, in: Verzelfstandiging en samenwerking op lokaal vlak, Brussel, Politeia, losbladig, april 2008, II/10/65.

VANDERSTRAETEN, G., VERSCHUERE, B., GOEMINNE, S., & DE RYNCK, F. (2012), *'Samenwerking tussen de Vlaamse Centrumsteden en hun OCMW's op het vlak van Financieel Management.'*, Kenniscentrum Vlaamse Centrumsteden i.s.m. Hogeschool Gent, 203 blz.

VERSCHUERE, B. (2010), *'Beheersmatige samenwerking tussen stadsbestuur en OCMW in de 13 Vlaamse centrumsteden'*, Kenniscentrum Vlaamse Centrumsteden i.s.m. Hogeschool Gent, 45 blz.

VLAAMSE TOEZICHTCOMMISSIE (2012), *'Richtsnoeren met betrekking tot de informatiebeveiliging van persoonsgegevens in steden en gemeenten, in instellingen die deel uitmaken van het netwerk dat beheerd wordt door de kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en bij de integratie OCMW – gemeente'*, http://vtc.corve.be/docs/VTC_Informatieveiligheid_Steden%20en%20gemeente_v%20%200.docx

Bijlagen:

I. Vragenlijst survey

Algemeen

1 Wat is de postcode van uw bestuur?

2 Wat is uw functie in het bestuur?

1. ICT-medewerker
2. ICT-diensthoofd
3. Andere functie:

3 Wordt er in uw gemeente samengewerkt met het OCMW op vlak van ICT?

1. Ja
2. Nee
3. Weet niet

4 Sinds wanneer wordt er samengewerkt?

Plannen (indien er geen samenwerking is)

5 Zijn er plannen om in de toekomst wel samen te werken op het vlak van ICT?

1. Ja, in de nabije toekomst
2. Ja, maar er zijn geen concrete plannen
3. Nee
4. Weet niet

6 Kan u dit toelichten

ICT - Infrastructuur

7 ICT-infrastructuur. Wij werken samen rond

1. Gedeeld netwerk
2. Gedeelde servers
3. Samenaankoop van hardware of randapparatuur
4. Telefonie
5. Er is geen samenwerking op dit vlak
6. Andere:

8 U gaf aan dat er gedeelde servers zijn. Hebben jullie specifiek maatregelen getroffen voor de bescherming van de privacy en met name wat betreft de gegevens van de KSZ.

1. Ja
2. Nee
3. Weet niet

9 Kan u dit verder specificeren?

ICT - Toepassingen

10 Software en toepassingen. Wij werken samen rond

1. Aankoop software
2. Licentiebeheer

3. Er is geen samenwerking op dit vlak
4. Andere:

Ondersteuning gebruikers

11 Ondersteuning aan de eindgebruikers. Wij werken samen rond

1. Helpdesk - support
2. Richtlijnen, handleidingen, procedures
3. Behoeftenanalyse
4. Opleiding en vorming
5. Er is geen samenwerking op dit vlak
6. Andere:

ICT - beleid

12 ICT beleid. Wij werken samen rond

1. We hebben een gezamenlijk ICT beleidsplan
2. We coördineren via een gezamenlijke ICT overleggroep
3. Niet van toepassing
4. Andere:

Formele omkadering

13 Welke formele instrumenten regelen de samenwerking?

1. Via een beheersovereenkomst (Art 271 Gemeentedecreet)
2. Convenant
3. Samenwerkingsprotocol
4. Weet niet
5. Andere:

14 Welke financiële afspraken / regelingen worden gebruikt bij gezamenlijke aankoop ICT-middelen (vb. facturatie en betaling per betrokken bestuur, via aankoopcentrale, via verdeelsleutel...)?

15 Duidt aan wat voor uw bestuur van toepassing is.

1. Er is een overkoepelende ICT-stuurgroep (gemeente + OCMW)
2. Er is een overkoepelend managementteam (gemeente + OCMW)
3. Er is één overkoepelende ICT-dienst
4. De integratie / samenwerking van de diensten ging ook gepaard met een fysieke verhuis

Personeel

16 Indien er personeel van de gemeente aan het werk is binnen het OCMW of omgekeerd, is dit via volgend instrument:

1. Samenwerking zonder overdracht van werkgeversgezag (via overeenkomst)
2. Via een detacheringsovereenkomst (statutair personeel)
3. Ter beschikking stelling (Art 144bis Nieuwe Gemeentewet; Art 61 OCMW-wet)
4. Verlof voor opdracht of schorsing arbeidsovereenkomst bij de gemeente om een job uit te oefenen bij het OCMW of omgekeerd
5. Overstappen van gemeente naar OCMW of omgekeerd
6. Niet van toepassing
7. Weet niet
8. Andere:

17 Welke functieniveaus vind je terug in de gezamenlijke ICT-dienst ?

1. Niveau A 4
2. Niveau A 1,2,3
3. Niveau B 4,5
4. Niveau B 1,2,3
5. Niveau C 4,5
6. Niveau C 1,2,3

Plannen uitbreiding / versterking

18 Zijn er in het bestuur plannen om de samenwerking op vlak van ICT tussen OCMW en gemeente nog uit te breiden / te versterken?

19 Kunt u deze keuze toelichten?

II. Overzicht visitaties

Lokeren, 24 mei 2012

Overpelt, 31 mei 2012

Genk, 5 juni 2012

Mechelen, 7 juni 2012

Herent, 12 juni 2012

Zoersel, 19 juni 2012