

IT-Deltaplan, de overheid op IT-dieet

Saco Bekius (15 december 2019)

Geen doel, geen ervaring

Het woord deltaplan is ontstaan na de watersnoodramp in 1953. Dat deltaplan is ingezet in een heel specifieke situatie. Er had zich een ramp afgespeeld, vele landgenoten waren verdronken en de economische schade was groot. Of deze ramp voorkomen had kunnen worden weet ik niet. Wel was bekend hoe Nederland tegen het wassende water te beschermen. Nederland had al eeuwen ervaring met het bouwen van dijken.

Met de Informatie en Communicatie Technologie (ICT), is de situatie totaal anders.

Want het zijn nu net die woorden Informatie en Communicatie die de doelmatige inzet van technologie zo moeilijk maken. Vele malen moeilijker dan: het bouwen de bescherming tegen wassend water. Natuurlijk leiden in het geval van de dijk de omstandigheden tot complexe overwegingen. Maar het doel is eenduidig. Het water moet in de zee blijven. En het was na de ramp heel duidelijk dat dit niet het geval was. Overigens, ook in 1942 was dit doel aan de orde gesteld. Maar kon nog niet op voldoende instemming rekenen. Vergelijkbaar met de discussie over aan de klimaatverandering toegekende symptomen. En de problemen die de overheid met haar IT ervaart. De combinatie van doel en urgentie is nog niet voldoende om tot actie over te gaan.

Daarnaast is er een groot verschil in ervaring met de technologie. Er zijn wel voorbeelden van goede IT, maar het gaat geregeld mis. En waarom dat is hebben we nog niet helemaal door, blijkt onder andere uit de rapportages van het BIT. Ja het opdrachtgeverschap moet goed zijn. Maar dat is in de praktijk geen garantie voor goede uitvoering. Ook daar vallen stekende van de pen, die geen opdrachtgever kan compenseren.

Kortom, een grote investering in IT gaat niet helpen om de problemen op te lossen.

Daarom kan de overheid beter op IT-dieet:

- De digitale overheid is het niet;
- Complicaties waar we nu mee zitten;
- De rol van architectuur en computer-cognitie¹;
- Investeer in de mensen die overheidstaken uitvoeren;
- Wees royaal met middelen voor digitaal contact.

Digitale overheid is het niet

Terug naar IT voor de overheid. De afgelopen decennia is de maatschappij complexer geworden. Vraag een 50+-er maar eens hoe het zo'n 30 jaar geleden ging met het onderwijs, de sociale voorzieningen, de zorg en de aangifte inkomstenbelastingen. Of er al toeslagen waren, je een eigen risico had. En wat er gebeurde mocht er een einde aan je dienstverband komen.

¹ Computer-cognitie, cognitie is hoe de mens zijn kennis verwerft, computer-cognitie is de wijze waarop we het algoritme vaststellen wat de automaat hanteert bij de verwerking van bescheiden en gegevens.

Daarnaast heeft IT een opmars gemaakt binnen organisaties. Het bleek een pracht middel om arbeidsintensieve taken met sterk herhalend patroon met hogere snelheid, minder fouten en lagere kosten uit te voeren. Automatiseren bleek een succes.

Twee bewegingen: de complexere maatschappij en de succesvolle automatisering. Ergens zijn deze twee gecombineerd in het begrip digitale overheid. Met als motief dat de overheid goedkoper kan en burgers zichzelf kunnen redden. Een heel ander overheidsconcept is ontstaan: zelfredzame burgers regelen hun zaken met behulp van digitale diensten.

Ergens daar moet het mis zijn gegaan. Twee van de condities die bij het deltaplan speelden zijn niet ingevuld:

- het concept “digitale overheid” is vaag en wordt niet als doel gezien;
- we hebben in Nederland slechts enkele decennia IT-ervaring, echter alleen om te automatiseren en niet om diensten te ontwikkelen.

Uber, Airbnb en Bol.com hebben met behoud van concept IT neergezet. Met relatief geringe ingrepen zijn processen en producten eenvoudiger geworden. Maar in essentie is er niet veel veranderd, je maakt een ritje, huurt tijdelijk een woning of koopt een artikel. Wel leidt de inzet van IT tot een herordening van de markt. Deze partijen hebben een ICT-dienst neergezet die het gemakkelijker maakt een basisbehoefte in te vullen, ze verbeteren een bekend concept: economisch verantwoorde dienstverlening.

Complicaties waar we nu mee zitten

Het overheidsconcept digitale overheid maakt van IT een complicerende factor. De IT is als het ware tussen jou en de medewerker van de overheid in komen te staan. Als jouw geval niet in de door automaten² verzorgde mainstream valt, heb je een probleem. Ook als je het wel goed geregeld hebt. De automaten herkennen jouw situatie niet. En medewerkers kunnen alleen op de IT rekenen als de jij er in past. Besluiten over gevallen die buiten de automaat vallen, worden terugverwezen naar de tekstverwerkers met sjablonen en standaardteksten die verouderd zijn. Het vakmanschap van de medewerkers is met de inzet van de automaten uitgehold. Voor jou is er geen overheid.

Ook bestuurlijk is de IT complicerend. De hooggespannen verwachtingen leiden tot en sterke overvraging van IT-budgetten. De invoering van wetten wordt afhankelijk van die IT-budgetten en wat markt en overheid daarvoor neer kunnen zetten. Zo duurt het bijvoorbeeld nog langer voor de schuldenproblematiek wordt aangepakt. En wordt benodigde ICT meerdere keren gebouwd, omdat we bang zijn niet tijdig klaar te zijn. En moeten verantwoordelijken zich verlagen tot gekissebis over geld, terwijl ze eigenlijk met hun medewerkers aan vakmanschap willen werken.

Kortom ergens is het mis gegaan: te hoge verwachtingen, een vlucht naar voren en de basis verwaarloosd. Symptomen van verkrotting zijn in deze situatie geen verrassing. Maar of meer overheid specifieke IT gaat helpen is de vraag. Hier en

² De computers en hun programmatuur (IT) die ingezonden gegevens verwerken tot gegevens over de beslissing.

daar functioneren systemen goed, zorg dat deze dat blijven doen. Los problemen als gevolg van technologische veroudering en digitale toegang, gericht op. Daar hebben we nog weinig ervaring mee: het in het nieuwe passen van het bestaande. Voor een architect in de IT is het dan gemakkelijker om te zeggen dat alles nieuw moet. Onder leveranciers is het ook nog geen gemeengoed, oplossingen bieden die zich eenvoudig met andere (van andere leveranciers) laten combineren.

De rol van architectuur en computer-cognitie

Door als overheid een IT-dieet te volgen, kan de technologie weer een duidelijke positie in het werk van de overheid krijgen. Zoals hiervoor al aangehaald leidt de IT tot automaten die een actieve rol in de uitvoering spelen. Het gedrag wordt direct door wetgeving bepaald.

Maar hoe krijg je die IT nu goed? Bij de discussie over de rol van de onafhankelijke architect³ kwam naar voren dat het niet alleen om de constructie van de IT gaat. Die actieve rol van automaten maakt dat de IT ook betekenis krijgt. Waar een wetsgebied een deel van de maatschappij regelt, krijgt ook de automaat in dat wetsgebied een actieve rol.

Een eerste bijdrage verwacht ik hierbij van architectuur. Het doel van de constructie van de IT is dat de bescheiden en gegevens relevant voor de uitvoering daar een betrouwbare en veilige plek hebben. Alleen belanghebbenden kunnen erbij en de geschiedenis van raadplegingen en bewerkingen voldoet aan de behoefte. Hierbij spelen afstanden en grenzen van organisaties geen rol. De architectuur duidt hoe technologie (oud of nieuw) bij draagt aan het doel van samenwerkende organisaties. De architect is in staat om de overheid specifieke oplossingen beperkt te houden en breed toegankelijk te maken. Daarbij voordeel te trekken van wat de markt al te bieden heeft⁴. Denk aan Clouddiensten, pakketten en de rol van de open source community.

De tweede bijdrage die nodig is duid ik als computer-cognitie. Het woord cognitie staat voor kennisverwerving. Het gaat erom hoe de kennis waar de automaat in een wetsgebied voor staat, in de algoritmen en gegevensverzamelingen terecht komt. En hoe burgers en ambtenaren met die automaat kunnen werken. Hierbij is het nodig dat er een directe relatie ontstaat tussen de wet en de algoritmen. Waarmee ook duidelijk wordt welke delen van de wet onder de mensen blijft. Het leggen van deze relatie is niet algoritmisch bepaald. Het is een proces. Essentieel is dat er een directe verantwoording ontstaat over de wijze waarop het gedrag van de automaat zich tot de wet verhoudt. Iets wat ook voor bestaande automaten mogelijk en zinvol is.

Zo wordt het voor mij als burger en de medewerkers van de overheid duidelijk wanneer de automaat het werk kan doen, en waar de expertise van de medewerker nodig is. Samen met die medewerker kan ik bepalen of ik de vaardigheden heb om dit vanaf de bank thuis te doen. Of dat de inzet van de automaat onderdeel is van begeleiding door de overheid of een andere instantie.

³ Onafhankelijke architect: <https://www.onafhankelijkearchitect.nl>

⁴ Deze plek is te beperkt om op de rol van de markt in te gaan: Is er een IT-markt waar je eenvoudig van aanbieder kunt wisselen?

Kortom, ik heb een overheid: ambtenaren die met mij de IT gebruiken om de bij mij passende maatregelen te treffen.

Investeer in de mensen die overheidstaken uitvoeren

Onderkennen dat automaten niet alles voor hun rekening nemen, plaatst de opleiding van de medewerker in een ander daglicht. Natuurlijk moet deze de automaat goed kunnen bedienen. Maar dat is slechts een onderdeel van het werk. Cruciaal is het herkennen van de situaties die buiten de automaat vallen.

De begeleiding van een zaak en waar nodig (doen) objectiveren van situaties ligt in handen van mensen die overheidstaken uitvoeren. De automaat kan de recht toe recht aan administratie die erop volgt uitvoeren. In veel gevallen die nu als fraude betiteld worden heeft de overheid zich als het ware buitenspel gezet. Een mooi voorbeeld van daarvan vond ik de zelfstandigenverklaring. De motor achter de groei van het aantal ZZP-ers. En een overheid die geen been meer had om op te staan op het moment dat die zelfstandigheid twijfelachtig bleek.

Maak medewerkers los van de gedachte dat de automaat de baas is. Beschouw ze als vakmensen en geef ze de positie, die maakt dat het vertrouwen in de overheid weer kan groeien.

Wees royaal met middelen voor digitaal contact

Centraal in het contact tussen mij als burger en de medewerkers van de overheid staat het woord communicatie. Ook daar heeft de technologie veel nieuws gebracht, Communicatie Technologie. Ik noem dat voor het gemak maar digitaal contact. Het zijn geen gegevens en bescheiden die over en weer gaan. Maar gewoon mensen die met elkaar overleggen, met alle emoties die daarbij horen. Er bestaan veel universeel toepasbare middelen. Voorbeelden zijn papier, telefoon en fax. De laatste jaren zijn daar onder andere e-mail, messaging, bestanden en websites aan toegevoegd. Oh ja en laten we beeldbellen en social media niet vergeten. Zorg met de markt dat hier oplossingen ontstaan die het contact tussen de overheid en haar inwoners waardig zijn. En als het dan voor de inwoner niet mogelijk is dat je altijd met dezelfde medewerker te maken hebt, zorg dan dat medewerkers binnen hun teams onderling goede overdrachten doen. Die overdrachten zijn alleen van het team. Er is niets zo lokaal als taal, en een misverstand is zo geboren.

Samengevat

Overheid draag zorg voor de IT, die een rol speelt bij de uitvoering van de wet. Maak die rol expliciet en verzorg het vakmanschap van je medewerkers. Zorg daarbij dat deze medewerkers goede ondersteuning krijgen voor hun contact met de burger. En dat de inwoners goede contacten tussen en met de ambtenaren ervaren.

Als er dan nieuwe overheid specifieke IT nodig is, zorg dat dit wordt opgepakt door een team met brede ervaring. Dat is de beperkende factor, niet het geld. En onder een besturing waarin de inwoners een belangrijke rol krijgen. Het is hun systeem en moet hun probleem oplossen. Net als Uber, Airbnb en Bol.com gedaan hebben: een bestaand concept vereenvoudigen.