

De business case voor het gebruik van business cases binnen de overheid

Ondanks de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en een aantal recente rapporten over tegenvallende resultaten van ICT-projecten, worden business cases nog niet algemeen gebruikt door overheidsorganisaties. Zo laat een steekproef in 2010 zien dat iets meer dan de helft van de provincies met business cases werkt. Wat weerhoudt overheidsorganisaties van het werken met, en besluitvorming op basis van, een business case?

Er leven binnen overheidsorganisaties blijkbaar nog al wat vooroordelen over business cases. Wat is de achtergrond van deze vooroordelen?

1. De toegevoegde waarde van de businesscases is onduidelijk

Een belangrijk onderdeel van een businesscase wordt gevormd door een overzicht van kosten en baten met als doelstelling het kunnen nemen van een besluit. Maar de vraag is: wordt er binnen overheidsorganisaties wel besloten op basis van kosten en baten? Geld is in veel gevallen namelijk niet het belangrijkste sturingsmiddel. In de praktijk worden veel ambtelijke besluiten en prioriteitschema's bestuurlijk 'overruled'. En in meer praktische zin speelt de – in de regel beperkt beschikbare – capaciteit van personeel om het betreffende project te realiseren een veel belangrijker rol.

Een ander voorbeeld: Een businesscase kan gebruikt worden bij risicomangement. Bij veel overheidsorganisaties staat risicomangement hoog in het vaandel en daarom worden er al uitgebreide processen/methodieken voor risicomangement gehanteerd. De bijdrage van de business case wordt op dit vlak als overbodig ervaren.

2. Een business case is louter een kosten-baten analyse

Voor het bedrijfsleven is de noodzaak voor het maken van een businesscase evident: goed inzicht in de kosten en baten van een project is bepalend voor het succes van het project. Voor overheidstaken is deze "traditionele" business case niet genoeg. Bij de beoordeling van mogelijke projecten zijn de 'maatschappelijke kosten en baten' uiteindelijk vaak doorslaggevend. Daarbij is er vaak sprake van kwalitatieve kosten en baten die moeilijk kunnen worden gekwantificeerd. Wat levert 'beter beleid' of 'een verhoogde transparantie' op? Maatschappelijke kosten en baten laten zich vaak slecht kwantificeren.

Bovendien zijn er vaak sprake van ketenprocessen waarbij de kosten voor een groot deel aan de ene overheidsorganisatie toevallen en de baten aan een andere. De focus op de kosten-baten analyse voor één organisatie(onderdeel) is daarmee te beperkt.

3. Een business case leidt tot verlies aan flexibiliteit

Zowel ambtelijk als bestuurlijk is er terughoudendheid omdat - als de business cases gebruikt wordt om concernbreed prioriteiten vast stellen - de handelingsvrijheid wordt beperkt. Een hoofd van een afdeling kan niet zomaar een project starten als op basis van de business case het project concernbreed weinig prioriteit is toegekend.

Daarnaast bestaat de zorg dat de positieve resultaten van de business case "een eigen en te vroegtijdig" leven gaan leiden. De beoogde besparingen worden al ingeboekt met directe gevolgen voor de toe te kennen jaar budgetten en de uitvoering. Zeker in tijden van huidige budgettaire krapte leidt dat tot weerstand tegen het werken met business cases.

4. Meer bureaucratie: Een business cases is omslachtig en tijdrovend

Mogelijke invoering van business cases introduceert bovendien de angst voor meer bureaucratie. Zowel het opstellen ervan als het besluitvormingsproces zorgen enerzijds voor meer werk en anderzijds een langere doorlooptijd. En binnen een context van veelal jaargebonden budgetten kan iedere 'vertraging' leiden tot het afgelasten van het beoogde project.

Onder andere deze vooroordelen weerhouden vele overheidsorganisaties van de stap om business cases te gebruiken als sturingsmiddel.

Ervaringen van o.a. de provincie Noord-Holland (zie kader) laten zien dat het werken met business cases in de publieke sector erg zinvol kan zijn. Hierbij komen genoemde vooroordelen aan de orde:

Onduidelijke toegevoegde waarde

Het is waar dat de business case bij een overheidsorganisatie niet als een pure kosten baten analyse moet worden gehanteerd. De toegevoegde waarde ligt op andere vlakken:

1. Het zorgt voor verbinding tussen de business en de ICT afdeling, of te wel het is een middel voor business-IT alignment. Voor de opdrachtgever vanuit de business en voor de ontwikkelaar van de business case is het vooral een hulpmiddel om de verbinding tussen de business met de (interne of externe) ICT afdeling te vergroten. Het samen met de ICT-afdeling ontwikkelen van de business case draagt sterk bij tot een scherpere vraagstelling, het “elkaar begrijpen” en een vollediger identificatie van mogelijke oplossingen met daarbij een overzicht van kosten en -voor zover mogelijk- baten.
2. Besluitvorming op basis van business cases biedt de decisionmakers de mogelijkheid om te sturen op concern brede prioriteiten (waaronder kosten) en geeft overzicht over de ICT ontwikkelingen concernbreed.

De business case als kosten-baten analyse

Het gebruik van de business case bij overheidsorganisaties als kosten baten analyse is inderdaad weinig zinvol om genoemde redenen. Baten als verhoogde transparantie laten zich nu eenmaal lastig kwantificeren. Overheidsorganisaties die business cases introduceren, besteden bij aanvang vaak veel tijd en energie aan het kwantificeren van kwalitatieve baten. Illustratief daarvoor is de opzet van cursussen zoals “Kosten-batenanalyse voor ICT-projecten” (in het recente verleden o.a. door de ICTU verzorgd) waarbij vragen zoals “Moet de overheid wel of niet investeren in dit ICT-project?” voor een groot deel worden beantwoord door kwalitatieve baten te kwantificeren.

Ook de toegevoegde waarde van de business case ten aanzien van risicomanagement en capaciteitsplanning voegt weinig toe aan de bestaande methodes, methodieken. Met andere woorden: Gebruik business cases bij de overheid niet puur voor kosten-baten analyses maar voor goede sturing en business-IT alignment.

Verlies aan flexibiliteit

Bij besluitvorming op basis van business cases wordt de mogelijkheid om “zo maar” een project te starten een stuk lastiger. Dat is bij veel overheidsorganisaties nu juist een enorm winstpunt. Een groot voordeel is dat opdrachtgevers via de business case gedwongen worden na te denken of hun project past bij de concern prioriteiten.

En: Indien noodzakelijk kan men ervoor kiezen om bij de vaststelling van concernbrede prioriteiten de prioriteit van de directie, de afdeling een bepaald gewicht geven om te voorkomen dat opdrachtgevers het gevoel krijgen dat hun eigen prioriteiten niet gerealiseerd kunnen worden.

De angst voor meer bureaucratie

Een terechte angst. Een zorgvuldige invoering (o.a. vanwege de angst voor meer bureaucratie en langere doorlooptijden) kan echter sterk bijdragen tot de acceptatie. Een zorgvuldige invoering laat zich, zoals bij elk veranderingsproces, kenmerken door gerichte communicatie voor de verschillende doelgroepen en het uitvoerig ondersteunen bij de ontwikkeling van de eerste businesscases.

Conclusie

De huidige ‘onrustige tijden’ en bijbehorende budgettaire krapte maken binnen de publieke sector een prestatieverbetering dringend noodzakelijk. Die verbetering kan weldegelijk bereikt worden via het werken met business cases door deze te gebruiken als instrumenten voor concernbrede sturing en business-IT alignment en onder de voorwaarde van een goede invoering. Hierdoor “gaan meer projecten goed”, heeft het management overzicht en inzicht in de ICT projecten en neemt ook het vertrouwen toe dat projecten binnen tijd en budget kunnen worden uitgevoerd.

Praktijkvoorbeeld

De business case wordt sinds 2009 door de provincie Noord-Holland gebruikt als instrument om vat te krijgen op nieuwe ICT-ontwikkelingen (projecten) en wijzigingen in de bestaande ICT-omgeving en wordt vooral ingezet als instrument voor het helder maken van keuzes en het gefundeerd nemen van besluiten. Het maakt het gewenste resultaat voor de business

inzichtelijk in overleg met de interne ICT-afdeling. De business case geeft daarbij tevens inzicht in de mogelijke oplossingen en de impact op de organisatie.

De business case bestaat bij de provincie uit vier korte paragrafen die 'fits' worden genoemd. De term 'fit' is gekozen om tot uitdrukking te brengen dat de uitkomst ervan moet passen binnen de context van de 'fit' en met de drie andere fits.

Als eerste de *Strategische 'fit'* waarin de opdrachtgever nut en noodzaak van het project beschrijft in businessdoelen: waarom heeft de business het resultaat van het project nu nodig?

Als tweede de *Economische 'fit'* met een overzicht van de mogelijke ICT-oplossingen om de businessdoelen te realiseren. Vanaf dit onderdeel is de interne ICT-afdeling betrokken.

Daarna wordt de *Financiële 'fit'* uitgewerkt. De kosten en baten van de voorgestelde oplossing worden op een rijtje gezet.

Tot slot wordt bij de *Praktische 'fit'* de haalbaarheid van de voorgestelde oplossing bekeken, met onder meer aandacht voor de in te zetten capaciteit.

Behalve de vier fits wordt in de business case ook de organisatie van het project beschreven: zo worden de opdrachtgever, (beoogd) projectleider en toekomstig beheerder expliciet benoemd. De opdrachtgever is hierbij verantwoordelijk voor de strategische fit, de selectie van de projectleider en de financiële dekking van het project.

Besluitvorming

Een centrale stuurgroep, bestaande uit de leden van de directie van de provincie, besluit op basis van de business cases en een concernbreed prioriteiten kader of de projecten gerealiseerd kunnen worden. De kwaliteit van een business case dient van dermate niveau te zijn dat deze besluitvaardig is. Dat betekent onder meer dat de business case niet te lang is (maximaal 4 á 5 bladzijden) en in begrijpelijke taal is geschreven.

De business case geeft aan deze stuurgroep in eerste instantie antwoord op de vraag of het project voldoende bijdraagt aan de strategische doelen van de organisatie. In tweede instantie wordt er duidelijkheid geschapen over de haalbaarheid van de voorgestelde oplossing. Via de business cases krijgen de leden van de stuurgroep overzicht en inzicht in de ICT-ontwikkelingen binnen hun eigen directie maar ook concernbreed.

Op basis van een eind 2010 gehouden evaluatie kan worden geconcludeerd dat het instrument geaccepteerd is door de organisatie. Opvallend daarbij was de waardering door de business voor het gezamenlijk ontwikkelen van de business case met de interne ICT-afdeling.

Provincie Noord-Holland

Ronald de Jong, Applicatiebeheerder, jongr@noord-holland.nl

Marcel Webster, Applicatiebeheerder; websterm@noord-holland.nl

Albert Bouma, Informatieanalist; boumaa@noord-holland.nl

Arjan de Jager, tot 01-04-2011 Informatie manager PNH; Informatie manager bij de Vrije Universiteit; a.de.jager@vu.nl