

BETER (BE)STUREN MET BUSINESSCASES

VKA KENNISREEKS PRESENTEERT:

**ECONOMISCHE EN
FINANCIËLE VRAAGSTUKKEN
BINNEN ICT**

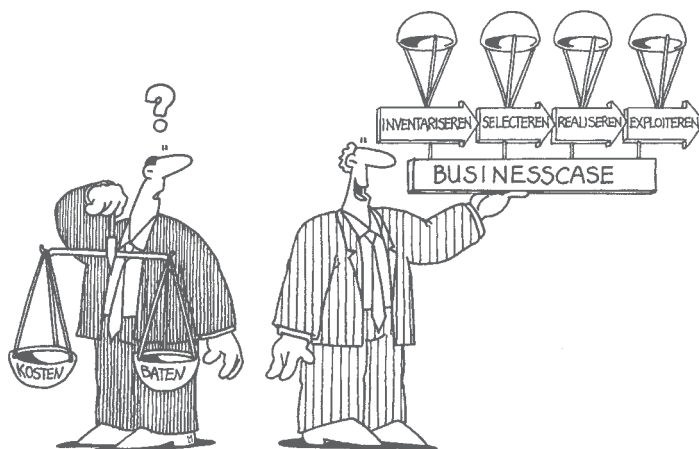


VOORWOORD

DOOR JOS HESSELS, TWEEDE KAMERLID VOOR HET CDA, LID VAN
DE VASTE KAMERCOMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

In juni 2007 werd mijn motie voor een parlementair onderzoek (motie 26 643, nr. 94) naar het mislukken van grote ICT-projecten bij de overheid slechts gesteund door Groen Links en mijn CDA-fractie. Een parlementair onderzoek ging de Kamer op dat moment nog wat te ver, maar een andere, minder vergaande motie om een inventarisatie van grote ICT-projecten te doen werd wel door de Kamer aangenomen (motie 26 643, nr. 93). In die motie is de regering tevens verzocht de coördinatie van grootschalige ICT-projecten bij de rijksoverheid tot onderdeel te maken van het project Reorganisatie Rijksdienst.

De afgelopen maanden heeft die motie voor flink wat beroering gezorgd in het ICT-domein. Niet in de laatste plaats doordat ook de Rekenkamer op verzoek van de Kamer een onderzoek naar de 'Lessen uit grote ICT-projecten' heeft uitgevoerd. Als gevolg van de inventarisatie, de rapporten van de Algemene Rekenkamer, de reactie daarop van het Kabinet en het publieke debat wordt in ieder geval duidelijk dat de overheid haar ICT-projecten bedrijfsmatiger zal moeten gaan benaderen. Doordat departementen veel meer verantwoording zullen moeten gaan afleggen over grote ICT-projecten verwacht ik dat deze bedrijfsmatige benadering de komende jaren goed zichtbaar zal gaan worden. Het denken in businesscases staat mijns inziens centraal in deze benadering. Doordat departementen (startende verantwoording 2010) jaarlijks rapporteren over de voortgang van grote ICT-projecten zal er vanzelf



een zelfreinigende werking ontstaan. Als Kamerlid kijk ik met veel belangstelling uit naar deze rapportages. Bovendien verwacht ik dat de ICT-sector deze rapportages ook nauwlettend zal volgen. Deze vorm van transparantie draagt ook bij aan een inhoudelijk debat over de toegevoegde waarde en aanpak van die grote ICT-projecten. We zijn er echter nog lang niet! Eén van de grote uitdagingen voor de toekomst ligt wat mij betreft bij de ICT-vraagstukken die zich niet direct onder de departementale invloedssfeer afspelen. Met name in samenwerkende ketens van (semi)publieke organisaties liggen veel mogelijkheden, maar minstens net zo veel risico's. Het informatiseren in ketens vraagt weer een andere vorm van (be)sturen. Overigens ook een waarbij de businesscase goed aan het licht kan brengen wat de positie van de verschillende partijen in de keten is.

Voorlopig is het parlementaire onderzoek van de baan. Ik ga er van uit dat door de maatregelen vanuit het Kabinet en de coördinatie vanuit BZK de overheid haar ICT-projecten beter kan (be)sturen. Ik verwacht dat ook deze publicatie daaraan een bijdrage kan leveren.



INLEIDING

Beste lezer,

De invoering van het Elektronisch Patiënten Dossier, het uitkeren van toeslagen door de Belastingdienst, samenwerking in beleidsketens, de invoering van de OV-chipkaart, de wet op de omgevingsvergunning: bij veel veranderingen in het publieke domein speelt informatie en ICT een steeds prominentere rol.

Met de regelmaat van de klok worden dan ook ministers ter verantwoording geroepen in de Kamer over de voortgang en resultaten van ICT-projecten. Dit tot grote schrik van beleidsambtenaren die vervolgens mogen verklaren waarom kosten uit de hand gelopen zijn, de planning achterloopt, en de beoogde baten van het project (vooralsnog) uitblijven. Met kunst en vliegwerk worden die vragen vervolgens beantwoord. Binnen de ambtelijke geledingen klinkt een zucht van verlichting als de minister het spervuur in de Kamer weer heeft overleefd.

En het moet eerlijk worden gezegd, het is meestal – en zeker achteraf – makkelijk schieten op ICT-gerelateerde verandertrajecten. Projecten zijn vaak behoorlijk innovatief en zo groot dat er altijd wel iets mis gaat. Bovendien zijn ze zo complex dat het niet eenvoudig is om aan te wijzen waar de oorzaak van deze problemen ligt.

Een schuldige is echter altijd makkelijk gevonden. Geen minister zal zich dan ook troosten met het feit dat mislukkingen, groot en klein, menselijk en onvermijdelijk zijn. Iedere bewindsman of –vrouw wil graag succesvolle projecten. Maar hoe kun je op het moment dat er nog slechts een idee is en het project nog moet beginnen, grip krijgen op de succesfactoren? Hoe weet je wat de totale kosten zullen bedragen als de precieze

oplossingsrichting nog niet is uitgedacht? Hoe kun je tijdens de uitvoering van een project inschatten of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden gehaald? Hoe zorg je ervoor dat de exploitatiekosten in de pas lopen met de jaarlijkse begrotingscyclus?

In de recente rapporten van de Algemene Rekenkamer 'Lessen uit ICT-projecten bij de Overheid' wordt gesteld dat het antwoord onder andere is te vinden in een meer bedrijfsmatige benadering van ICT-projecten. Door te (be)sturen met een businesscase krijgt deze aanpak vorm. Goed financieel opdrachtgeverschap draagt sterk bij aan het welslagen van projecten.

Binnen Verdonck, Klooster & Associates hebben wij een brede ervaring opgebouwd met het werken met businesscases binnen ICT-projecten en met het sturen op bedrijfseconomische resultaten in de bredere zin van het woord. In deze publicatie willen wij deze kennis en inzichten op een toegankelijke wijze met u delen. Wij hopen dat het een bijdrage levert aan de wijze waarop u zelf het financieel opdrachtgeverschap rond uw verandertrajecten hebt ingericht en zult inrichten.

Veel leesplezier,

André Hendriks
Verdonck, Klooster & Associates



DE VIER FASEN IN DE LEVENSCYCLUS VAN EEN BUSINESSCASE

HET OPSTELLEN VAN EEN BUSINESSCASE IS GEEN EENMALIGE, EXERCITIE, MAAR ONDERDEEL VAN EEN CONTINU PROCES. ELKE FASE IN DE LEVENSCYCLUS VAN EEN PROJECT VRAAGT ZIJN EIGEN AANPAK OM HET GEWENSTE RESULTAAT NEER TE ZETTEN.

Tussen 2006 en 2008 is er aan de implementatie van de OV-chipkaart 100 miljoen meer uitgegeven dan begroot. Tot 2017 zullen de kosten, onder meer door het kraken van beveiliging, met 17 miljoen per jaar worden overschreden. Tenminste, als de cijfers die de OV-bedrijven hebben verstrekt, kloppen; daar durven de onderzoekers hun hand niet voor in het vuur te steken.

Met deze conclusies kwam de Commissie Kist begin oktober 2008 naar buiten. Pers en oppositie grepen het rapport uiteraard aan om het toch al zo onder vuur liggende project nog verder neer te sabelen.

INSCHATTEN KOSTEN EN BATEN NOTOIR MOEILIJK

Waarom deze episode aanhalen in de inleiding van een publicatie over het (be)sturen met behulp van businesscases? Alhoewel het rapport van de Commissie Kist natuurlijk geen businesscase is, maakt het twee zaken, die

wij in onze praktijk van het adviseren rond financieel opdrachtgeverschap maar al te vaak tegenkomen, glashelder.

Ten eerste is het opstellen van ramingen – of het nu om kosten of baten¹ gaat, verleden of toekomst – niet altijd zo makkelijk als het lijkt. Zeker bij grote verandertrajecten als de invoering van de OV-chipkaart, waarbij meerdere partijen betrokken zijn, is het vaak lastig alle noodzakelijke informatie boven tafel te krijgen. Waar de cijfers ramingen betreffen, blijken we bovendien maar al te vaak in de valkuil te trappen – of het nu uit optimisme, onkunde of politiek opportuniteit is – toekomstige kosten te rooskleurig in te schatten. Niet alleen leidt dit tot latere budgetoverschrijdingen, maar, erger nog, hierdoor worden te vaak projecten opgestart, die bij een juiste inschatting van zaken nooit de fase van goed idee zouden zijn ontgroeid.

Verder laat dit voorbeeld zien dat we in het publieke domein vaak eenzijdig zijn gefocust op de kostenkant bij het beoordelen van de wenselijkheid en het succes van veranderingen. Dé reden hiervoor is waarschijnlijk dat het hard maken van de baten van maatschappelijke veranderingen een lastige

BUSINESSCASE

Een businesscase is de zakelijke rechtvaardiging van een project. Het is een bedrijfseconomische onderbouwing van de haalbaarheid en wenselijkheid van een project. Hierbij wordt gekeken naar de gehele levenscyclus van het op te leveren product of dienst. In een businesscase wordt concreet en expliciet gemaakt wat de huidige situatie van één of meerdere belanghebbenden is, welke toekomstige situatie de opstellers zich na de investering voorstellen en hoe (in grote lijnen) het project eruit ziet waarmee deze verandering kan worden bewerkstelligd.

Belangrijk onderdeel van de businesscase is een inschatting van kosten en baten van het product (totale levenscyclus) en de daarbij behorende rekenexercities. In deze exercities worden voor- en nadelen in kaart gebracht en worden hieraan financieel-economische waardes gekoppeld. De beslissing een project al dan niet te starten wordt (als het goed is) genomen in het proces van portfoliomanagement. Tevens wordt expliciet gemaakt wat de aannames en veronderstellingen zijn die ten grondslag liggen aan de businesscase.

Hierna volgt een overzicht met de geïdentificeerde risico's (inclusief de afhankelijkheden van andere verandertrajecten) en de beheersmaatregelen die daarop van toepassing zijn. Wellicht nog belangrijker dan de cijfers is de beschrijving van het bestuurlijk proces waarlangs de businesscase tot stand is gekomen én hoe zij zal worden ingezet gedurende de uitvoering van het project. De businesscase is hiermee tevens een communicatiemiddel.

¹J. Renkema maakt onderscheid tussen het begrippenpaar lasten en baten en het begrippenpaar kosten en opbrengsten. In dit boekje gebruiken wij de termen kosten en baten alsof deze dual zijn, omdat dit aansluit bij het gebruik dat wij zien in de dagelijkse praktijk.

aangelegenheid is. Het is echter zeker geen onmogelijke aangelegenheid. Frappant is bijvoorbeeld dat in de businesscase die ten grondslag ligt aan de invoering van de OV-chipkaart een dappere poging is gedaan deze baten wel te berekenen. Zo wordt aan de batenkant van het project een jaarlijkse post van 320 tot 350 miljoen opgevoerd door de toegenomen veiligheid én een post van 320 tot 400 miljoen voor de verkorte wachttijden².

BUSINESSCASE VAAK TE 'ENG' TOEGEPAST

Het feit dat we vaak moeite hebben met het inschatten van kosten en baten, is echter zeker niet de enige reden dat in het publieke domein met het gebruik van businesscases, ondanks de sterke toename ervan, niet de meerwaarde wordt gecreëerd, die theoretisch en praktisch mogelijk is. Te vaak is een businesscase namelijk niet meer dan een simpele rekensom waarbij de kosten van de baten worden afgetrokken. Is de uitkomst van de som positief, dan krijgt het project groen licht. De businesscase is dan slechts de legitimatie om te kunnen starten. Deze 'enge' opvatting zorgt ervoor dat de businesscase na het opstellen ervan in de kast verdwijnt. Dan komt de businesscase pas weer van de plank als het project dreigt vast te lopen en de kosten de pan uitrijzen. De businesscase toont dan alleen aan dat de inschattingen verkeerd bleken te zijn, óf de uitvoering onder de maat is gebleven, of een combinatie van beide.

Een goed opgezette en ingezette businesscase is naast een initiële projectrechtvaardiging ook een sturingsinstrument. Toegepast binnen het bredere proces van portfoliomanagement is het een instrument waarmee de opdrachtgever de voortgang van het project beoordeelt, bijstuurt waar dat nodig is en budgetten opnieuw allocceert waar dat wenselijk is.

HET VKA VIER FASEN MODEL

In deze publicatie willen wij u laten zien hoe dergelijke businesscases en het bijbehorende portfoliomanagement eruit zien. Dit doen wij aan de hand van de vier fasen die VKA onderkent in de levenscyclus van een businesscase.

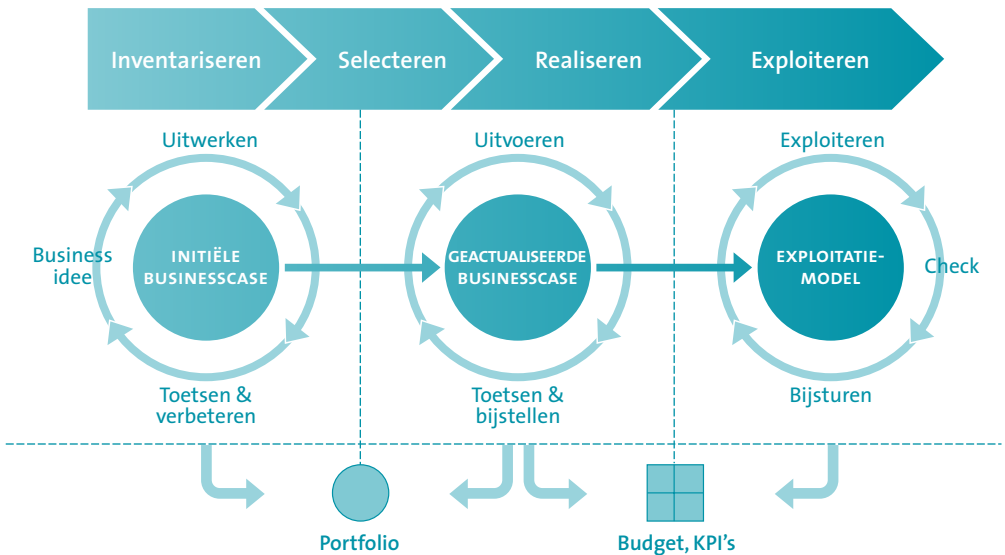
De eerste fase betreft die van **inventariseren**. Dit is de fase waarin een projectidee wordt uitgewerkt tot een initiële businesscase. Deze businesscase wordt opgesteld om inzicht te verschaffen in de voor- en nadelen die met het project gemoeid zijn.

In deze eerste fase wordt nog niet besloten een project al dan niet op te starten. De businesscase verschaft slechts de benodigde management-informatie op basis waarvan deze beslissing wordt genomen.

De uiteindelijke keuze een verandertraject al dan niet in gang te zetten wordt genomen in de tweede fase van **selecteren**. Het proces dat hiervoor

²Bij correctheid van deze cijfers vallen overigens zeker vraagtekens te plaatsen. Zie hiervoor bijvoorbeeld het artikel van Maurice Feijen in de Automatisering Gids van 26 september 2008.

wordt gebruikt is dat van portfoliomanagement. De verantwoordelijke voor portfoliomanagement (dit is bijvoorbeeld een CIO maar kan ook een besluitvormend gremium zijn) schat in welke combinatie van projecten de grootste bijdrage levert aan het realiseren van de doelstellingen van de organisatie en geeft deze groen licht. Hij neemt niet alleen nieuwe projectideeën maar ook de lopende projecten in het afwegingsproces mee. Het is immers goed mogelijk dat op basis van voortschrijdend inzicht – denk aan veranderende organisatiedoelstellingen, tegenvallende



Figuur 1: het VKA vier fasen model voor (be)sturen met businesscases

tussentijdse projectresultaten, oplopende kosten – het verstandig kan zijn een project tussentijds te stoppen, aan te passen of weer opnieuw op te starten.

De fase die hierna volgt is die van het **realiseren**, het daadwerkelijk uitvoeren van het project. Vanuit een businesscaseoptiek draait het hierbij om het dusdanig inrichten van een project- en controlemechanisme dat tijdens de loop van het verandertraject, op een effectieve en efficiënte wijze de managementinformatie over de projectvoortgang wordt verzameld die het proces van (be)sturing en portfoliomanagement ondersteunt. Bij het realiseren moet met andere woorden, dus vooral een bedrijfseconomische vinger aan de pols van het project worden gehouden.

De laatste fase tot slot is die van het **exploiteren**. In deze fase is het project, dat aan de businesscase ten grondslag ligt, inmiddels afgerond. De in de businesscase gestelde doelstellingen zijn echter vaak nog niet of nog niet allemaal verzilverd. De baten moeten nog worden gerealiseerd en de kosten dienen in de hand gehouden te worden. Dit kan worden geïllustreerd met het voorbeeld van de OV-chipkaart: pas als dit betaalsysteem operationeel is, kunnen baten worden geïncasseerd als kortere reistijd en meer veiligheid. Hanteren we een vuistregel dat 20 procent van de kosten opgaat aan ontwikkeling en 80 procent van de kosten aan beheer, zal ook het grootste deel van de kosten van de OV-chipkaart vermoedelijk in deze periode gemaakt worden. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan de salariskosten van medewerkers, licentiekosten voor software en onderhoudskosten voor hardware zoals de poortjes op de stations.

In deze publicatie worden de vier fasen in de levenscyclus van een businesscase sequentieel voorgesteld daar dit de leesbaarheid en begrijpbaarheid van de materie ten goede komt. In de praktijk is het werken met businesscases en portfoliomanagement veel meer een iteratief proces. Daarnaast zijn de technieken die in de fase van realiseren worden ingezet om de vinger aan de pols van projecten te houden, al van waarde in de eerste fase van het opstellen van de initiële businesscase. In de praktijk is het door dit soort dwarsverbanden veel meer het geval dat de vier processen van inventariseren, selecteren, realiseren en exploiteren continu en parallel aan elkaar verlopen.

SLEUTEL TOT EFFICIËNTER VERANDERVERMOGEN

Naast het beschrijven van de opbouw, doelstellingen en meerwaarde van deze verschillende fasen, geven wij per fase in kaders enkele voorbeelden van instrumenten die kunnen worden ingezet om de desbetreffende fase tot een goed einde te brengen. Hiernaast zijn in dit boekje een tweetal verhalen opgenomen die inzicht verschaffen in de meerwaarde van businesscases in de praktijk. Het ene verhaal laat zien hoe een businesscase kan worden ingezet als stuurinstrument in de onderwijsketen, het ander belicht de toegevoegde waarde ervan bij (Europese) aanbestedingen.

Deze publicatie is echter geen handboek. We richten ons specifiek op de aspecten van een bedrijfsmatige benadering van ICT-projecten die in onze ogen en ervaring in de praktijk vaak onderbelicht blijven. Aan andere aspecten van het werken met businesscases – denk bijvoorbeeld aan technieken van risico- en stakeholdermanagement – wordt dan ook geen aandacht besteed.

Dit betekent tevens dat het (be)sturen met businesscases zeker niet inhoudt dat al de inzichten en instrumenten die in deze publicatie aan bod komen, op elk project ingezet moeten worden.



ONNAUWKEURIGE INSCHATTING VAAK BETER DAN GEEN INSCHATTING

HET IDENTIFICEREN, KWANTIFICEREN EN MONETARISEREN VAN VOORDELEN EN NADELEN IS DE BELANGRIJKE EERSTE STAP BIJ HET WERKEN MET EEN BUSINESSCASE. DAARBIJ DIENT EXTRA AANDACHT TE WORDEN GESCHONKEN AAN DIE VOOR- EN NADELEN DIE DE GROOTSTE IMPACT HEBBEN OP DE UITEINDELIJKE UITKOMST VAN DE BUSINESSCASE.

De basis van iedere businesscase is het op voorhand inventariseren van de toekomstige kosten en baten van het beoogde op te leveren product of dienst. De initiële inschatting dat de baten tegen de kosten zullen opwegen, zal in de verdere levensfase van de businesscase een prominente rol blijven spelen.

Hoe belangrijk een correcte inschatting van de toekomstige kosten en baten ook is, het opstellen ervan betreft zeker geen exacte

wetenschap. Er bestaan geen formules waarmee toekomstige kosten en baten precies en onomstotelijk kunnen worden bepaald. Veel eerder heeft het opstellen van een businesscase te maken met goed ondernemerschap.

Enerzijds is ervaring met andere trajecten van waarde om kosten en baten goed in te schatten, anderzijds is creativiteit vereist om het nieuwe te kunnen bedenken en te visualiseren.

Wel heeft de opsteller van een businesscase een beproefde set van tools en technieken voorhanden om hem in dit proces te ondersteunen. In dit hoofdstuk zullen wij zowel dit proces toelichten als (in kaders) voorbeelden geven van enkele van deze methoden en technieken. Daarnaast levert het betrekken van meerdere mensen bij dit proces een belangrijke

bijdrage aan de kwaliteit van de op te stellen businesscase. Juist omdat er niet een 'goed antwoord' is, helpt het te werken en denken vanuit verschillende invalshoeken en inzichten. Werkvormen als inventarisaties en brainstorms met betrokkenen zijn dan ook een essentieel onderdeel van elk businesscasetraject.



Figuur 2: het proces voor opstellen van een businesscase

1 **STAP 1: HET IDENTIFICEREN VAN KWALITATIEVE VOORDELEN EN NADELEN**

De eerste stap van het opstellen van een businesscase draait om het identificeren van de voor- en nadelen van de beoogde oplossing (gehele levenscyclus). Deze voors en tegens worden in deze fase van het proces nog gedefinieerd in termen van goed en slecht. Aan de voordelenkant kan het bijvoorbeeld zo zijn dat de beoogde oplossing makkelijker is in gebruik en er minder handmatige handelingen nodig zijn. Aan de nadelenkant kan het zo zijn dat het energieverbruik van het benodigde serverpark meer belastend is voor het milieu of dat meer klanten de helpdesk zullen gaan bellen, waardoor zij langer moeten wachten.

2 **STAP 2: HET KWANTIFICEREN VAN VOORDELEN EN NADELEN**

Nu is het zaak aan de voor- en nadelen die in de vorige stap zijn geïdentificeerd, waar mogelijk, een meeteenheid en een hoeveelheid toe te kennen. Het genoemde gebruiksgemak kan worden uitgedrukt in het aantal minuten dat medewerkers minder kwijt zijn aan dezelfde handelingen. De winst van minder handmatige handelingen kan worden vertaald naar een te behalen personeelsreductie. Een grotere belasting van het milieu komt tot uitdrukking in geproduceerde ton CO₂. Langer wachten valt uit te drukken in het aantal minuten dat een klant langer in de virtuele rij staat.

3 **STAP 3: HET MONETAIR MAKEN VAN VOORDELEN EN NADELEN**

Na het kwantificeren van voordelen en nadelen is er vaak al een gevoel voor wat de belangrijkste drivers achter een businesscase zijn. Om een goede vergelijking te maken is het echter van belang om de gekwantificeerde voordelen en nadelen om te rekenen naar euro's. Hoewel hiervoor soms enige creativiteit is vereist, is dit bijna altijd mogelijk. Het gebruiksgemak is nu het aantal gewonnen minuten maal het gemiddelde loon per minuut. Minder handmatige handelingen kunnen worden uitgedrukt door de reductie in fte's maal het gemiddelde salaris. De extra milieuvervuiling kan worden berekend aan de hand van de prijs van emissierechten. En de langere wachttijd kan monetair worden gemaakt door deze minuten te vermenigvuldigen met bijvoorbeeld het modaal inkomen per minuut.

Bij het doorlopen van deze eerste drie stappen dient een aantal zaken in het oog te worden gehouden. Ten eerste is het geen sequentieel proces. Sommige voordelen en nadelen formuleren we uit gewoonte meteen op het kwantitatieve of monetaire niveau: "Dan kan de vergunning

TOTAL COST OF OWNERSHIP

Een van de manieren om te controleren of alle kosten (lasten) van een nieuwe dienst of product in de businesscase zijn meegenomen is het opstellen van een Total Cost of Ownership model (TCO)

Voordeel hiervan is dat binnen dit model expliciet wordt gekeken naar alle kosten die zich tijdens de levenscyclus van een product voor doen. Naast de investeringen, rente en afschrijvingen worden ook servicekosten, beheerkosten en de vaste en variabele gebruikskosten meegenomen.

Vaak worden deze latere kosten bij de opstart van een project over het hoofd gezien of te laag ingeschat. Wat de consequenties hiervan zijn, valt met een simpel voorbeeld van de aanschaf van een hond uit te leggen "Een hond kost maar 200 euro." Het zou een uitspraak kunnen zijn van een kind dat zijn of haar ouders wil verleiden tot de aanschaf van dit huisdier. De 200 euro is immers het bedrag dat moet worden betaald om de hond van de fokkerij mee naar huis te mogen nemen. Wanneer we kijken naar de totale levensduur van de hond (TCO), dan komen er nog heel veel kosten bij. Denk aan voedsel, inentingen, dierenartskosten en uiteindelijk kosten voor de crematie. Al deze kosten leiden ertoe dat de totale kosten van het hebben van een hond (TCO) vele malen hoger zijn dan de aanschafprijs.

een week eerder worden verstrekt." Of: "De benodigde licentie kost 40 duizend euro per jaar." In dat geval is het, voor het compleet maken van de businesscase, niet per se noodzakelijk deze voordelen en nadelen terug te vertalen naar de kwalitatieve en/of kwantitatieve dimensie. Dit wel doen, biedt echter zeker meerwaarde. Het ook op het kwalitatieve en/of het kwantitatieve niveau benoemen van dit voor- of nadeel bevordert het creatieve proces. Mogelijk kunnen door associaties gelijksoortige voor- en nadelen worden geïdentificeerd die anders over het hoofd zouden worden gezien.

4

STAP 4: GEVOELIGHEIDSANALYSE

Een andere aanpak om verrassingen in een later stadium te voorkomen is het uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse. Met deze analyse wordt in kaart gebracht wat de invloed is van onnauwkeurigheden in de aannames, die zijn gedaan bij het doorlopen van de eerste drie stappen van het proces, op de uitkomst van de businesscase.

Dergelijke (achteraf) verkeerde aannames worden in bijna elke businesscase gedaan. De wachttijd kan dalen doordat veel minder klanten de helpdesk blijken te bellen. De geschatte tijdswinst kan lager of hoger

uitpakken door functionaliteit die in een later stadium extra wordt toegevoegd. Bij het gebruik van referentiegegevens uit andere omgevingen is niet altijd zeker dat beide omgevingen echt vergelijkbaar met elkaar zijn. Een gevoeligheidsanalyse is vervolgens vrij eenvoudig uit te voeren door een aantal scenario's door te rekenen waarin de aannames zeer conservatief, reëel en zeer progressief worden ingeschat. Uit het doorrekenen van deze scenario's komen de aannames naar voren die van grote invloed zijn op de businesscase. Afhankelijk van de uitkomst kan worden besloten extra onderzoek te doen naar de juistheid van die aannames.

5

STAP 5: BESTURING

Een finale check op de juistheid van de businesscase vindt plaats door afstemming op de besturing. Bij het kiezen van de besturing draait het om het afstemmen van de voordelen en nadelen op de organisatiedoelstellingen. Wat dit betekent kan met een voorbeeld duidelijk worden gemaakt. Bij de uitleg van de eerste drie stappen van het proces gebruikten we het voorbeeld van de langere wachttijd voor mensen die met een callcenter bellen. We monetariseerden dit aan de hand van de schade die dit oplevert voor het bruto nationaal product. Voor een organisatie als de rijksoverheid die het maximaliseren van het algemeen nut nastreeft, is dit een werkbare aanpak. Het verbeteren van de economische productiviteit is immers in lijn met haar organisatiedoelstellingen. Maar hoe zit het als we ditzelfde voorbeeld toepassen op een bedrijf? De doelstelling van een bedrijf is niet het maximaliseren van het maatschappelijk nut, maar van de eigen winst. Langere wachttijd voor klanten is alleen een last als dit leidt tot omzetverlies. Dit bedrijf zal dus veel eerder op zoek gaan naar cijfers over het effect van wachttijd op klanttevredenheid en klantloyaliteit. En een monopolist? Die zal deze extra wachttijd mogelijk helemaal niet als een nadeel zien.



BUSINESSCASE HELPT BIJ HET ORGANISATIEMODEL DIGITAAL LEERMATERIAAL

DE 'GRATIS SCHOOLBOEKEN' MAATREGEL BIEDT ONDERWIJS-INSTELLINGEN DE KANS OPTIMAAL GEBRUIK TE MAKEN VAN DE MOGELIJKHEDEN VAN DIGITAAL LEERMATERIAAL. HET VERKRIJGEN VAN DIT LEERMATERIAAL VRAAGT ECHTER OM ANDERE PRODUCTIEMODELLEN DAN IN DE SECTOR GEBRUIKELIJK ZIJN. HET OPSTELLEN VAN EEN BUSINESSCASE BIEDT UITKOMST BIJ DE KEUZE VAN HET JUISTE ALTERNATIEF.

De hoge prijzen voor schoolboeken en de komst van de nieuwe lumpsumfinanciering voor leermaterialen – de 'gratis schoolboeken' (zie kader, red.) – is een concrete aanleiding en een waardevolle kans voor scholen in het voortgezet onderwijs om hun leermaterialenbeleid tegen het licht te houden en waar nodig te vernieuwen. Een dergelijke evaluatie is noodzakelijk nu digitaal leermateriaal zich steeds meer bewijst als een volwaardig alternatief voor

en interessante aanvulling op de bestaande materialen. Binnen de onderwijswereld wordt namelijk steeds breder onderkend dat digitaal leermateriaal kansen biedt voor aantrekkelijk en flexibel (maatwerk)onderwijs. Bovendien geeft het werken met digitaal leermateriaal de docent die zelf zijn leerarrangementen samenstelt een centrale rol. Dit laatste kan een belangrijke bijdrage leveren aan het gewenste aantrekkelijker maken van het docentenvak.

DE "GRATIS SCHOOLBOEKEN" MAATREGEL

Met ingang van het schooljaar 2008-2009 is de lumpsumfinanciering van de scholen in het voortgezet onderwijs aangevuld met een bedrag van euro 316 per leerling voor de aanschaf van lesmaterialen. Deze financieringsconstructie is primair bedoeld als inkomensmaatregel en moet de koopkracht van ouders met schoolgaande kinderen verbeteren. Daarnaast is de maatregel bedoeld om de scholen meer vrijheid te geven bij de keuze van leermaterialen en marktwerking te bevorderen.

ANDERE PRODUCTIEKETENS NOODZAKELIJK

Komen tot een goede inzet van digitale leermaterialen binnen het bestaande pallet van leermaterialen is echter geen sinecure. De inzet van digitaal leermateriaal vraagt om goed opgeleide docenten, geschikte ICT-voorzieningen en een goede schoolorganisatie. Een lastig aspect bij het streven digitale leermaterialen optimaal in te zetten, is echter het feit dat deze digitale materialen meer geschikt zijn voor andere inkoopstrategieën en –arrangementen dan nu in het onderwijs gebruikelijk zijn.

Digitale diensten – denk bijvoorbeeld aan digitale muziek – lenen zich bij uitstek voor productieketens waarbij de eindgebruiker, alleen of in samenwerking met anderen, het hoe en wat bepaalt en zelf een deel van de productie voor zijn rekening neemt. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval als het gewenste eindproduct door de gebruiker zelf uit componenten wordt samengesteld. Daarnaast leent digitaal materiaal zich ook goed voor open productiemodellen. In dat geval rust op het materiaal geen auteursrecht en staat het gebruik ervan voor iedereen open zonder dat hieraan kosten verbonden zijn.

Deze 'gedemocratiseerde' voortbrengingswijze botst met de huidige productieketens van leermaterialen. Op dit moment ligt de commerciële macht binnen deze ketens bij de grote uitgeverijen. Zij bepalen welke leermaterialen er op welke wijze worden geproduceerd en bieden de onderwijsinstellingen een gerichte maar beperkte keuze aan. Het moge duidelijk zijn dat dit model niet de juiste randvoorwaarden biedt om optimaal van de uiteenlopende en flexibele mogelijkheden van digitaal leermateriaal te profiteren.

BUSINESSCASE ONDERSTEUNT KEUZE PRODUCTIEMODEL

Het is dan ook niet verwonderlijk dat in het onderwijs de initiatieven om te komen tot kwalitatief hoogstaand leermateriaal als paddenstoelen uit

DIGITAAL EN OPEN LEERMATERIAAL

Digitaal leermateriaal: afgeronde eenheden die via internet / intranet voor de gebruikers toegankelijk zijn en die digitaal of niet-digitaal gebruikt worden bij het leren.

De losse eenheden (leerobjecten) kunnen de docent en de leerling gebruiken om een leerarrangement op maat samen te stellen. Het kan gaan om losse informatieobjecten: animaties, teksten, filmpjes waarin één onderwerp wordt uitgelegd. Vaak heeft de docent behoefte aan zogenoemde leereenheden. Dit zijn grotere leerobjecten waarmee geleerd wordt. Er is dan sprake van een doordachte volgorde en de leerling krijgt de gelegenheid zichzelf te toetsen. Een interactieve game is een voorbeeld van een zeer geavanceerde leereenheid.

Het is niet altijd nodig om een computer te gebruiken bij het leren zelf. Ook een wandelroute met opdrachten door de historisch binnenstad van Delft die de leerling in zijn leerarrangement tegenkomt is digitaal leermateriaal. De leerling kan de opdrachten op zijn mobiel of PDA bekijken, of kan het document printen en gaat op pad.

Open leermateriaal: leermateriaal dat door de gebruiker zelf aangepast kan en mag worden.

Een voorbeeld is de wandelroute maar dan als tekstdocument. De docent haalt het document op uit de leermaterialenbank en past deze aan en stelt deze vervolgens ter beschikking aan zijn leerlingen. De licentie op de leermaterialenbank staat dit toe.

de grond schieten, van samenwerkende vakdocenten tot scholen die de krachten bundelen om te komen tot een goed aanbod van het gewenste leermateriaal.

Bij deze samenwerkingsverbanden is steeds de vraag wat het beste alternatief is voor de ontwikkeling, inkoop en beheer van (digitaal) leermateriaal. Kennisnet is een project gestart dat scholen gaat helpen bij deze keuzen³.

Naast het model waarbij aanbieders (uitgevers) hun leermiddelen in de markt zetten en de scholen deze via de boekenlijst aanschaffen ontstaan er dus nieuwe modellen. Er is het model waarin individuele docenten zich verenigen in communities en op die manier gezamenlijk leermateriaal ontwikkelen en aan elkaar beschikbaar stellen. Ook zijn er scholen die elkaar opzoeken en (al of niet tijdelijk) een scholencommunity vormen. De Onderwijsvernieuwingcoöperatie is een voorbeeld van zo'n samenwerkingsverband⁴. Elke school levert ontwikkelcapaciteit en het daarmee ontwikkelde materiaal is weer beschikbaar voor alle docenten

³Zie: <http://digitaallemateriaal.kennisnet.nl/programma>

⁴Zie: <http://www.deonderwijsvernieuwingcooperatie.nl>

van de deelnemende scholen. Er zijn ook modellen denkbaar waarbij de scholen gezamenlijk een pakket van eisen opstellen waarmee ze de aanbestedingsmarkt opgaan om een aanbieder te zoeken die het leermateriaal kan leveren waar men naar op zoek is. Welke keuze moet de schoolleiding maken?

De Onderwijsraad adviseert in haar rapport 'Onderwijs en open leermiddelen' (Onderwijsraad, september 2008) om voor het beantwoorden van deze vraag een investeringscasus (businesscase) op te stellen. Zeker bij een grote verandering in ketens, waarbij kosten en baten niet altijd op dezelfde plek vallen, is de analyse van alternatieven door middel van een businesscase cruciaal.

INZICHT IN KOSTEN EN BATEN

Een dergelijke businesscase zal steeds weer uniek zijn voor elk samenwerkingsverband. Toch vallen er richtlijnen en aanwijzingen te geven voor het opstellen ervan.

Bekend van verandering in de (semi)publieke sector is dat het vooral lastig is de batenkant van de businesscase goed op te stellen. Bij het identificeren van de baten van een beoogd productiemodel kunnen voorbeelden van baten uit andere trajecten de helpende hand bieden:

- het zelf laten ontwikkelen van leermateriaal door docenten zal hun gevoel van controle over het eigen werk versterken;
- de multimediale mogelijkheden van digitaal leermateriaal verhogen de kwaliteit van de leermiddelen ten opzichte van de huidige leermiddelen (boeken);
- de scholen worden minder afhankelijk van leveranciers die in de huidige keten een grote marktmacht hebben;
- de mogelijke reductie van uitgaven aan leermiddelen op langere termijn;
- eventuele mogelijkheden van sponsoring.

Het totaal van baten moeten worden afgezet tegen de totale lasten. Het nevenstaande schema biedt hierbij houvast.

Vooraf bij de community-aanpak mogen de initiële kosten niet worden onderschat. Bij het implementeren van deze modellen zijn niet alleen inspanningen vereist voor het ontwikkelen van leermateriaal, maar ook voor het opzetten van de organisatie die het leermateriaal creëert, valideert en onderhoudt. Deze waarschuwing geldt ook voor de exploitatiekosten. De exploitatie brengt kosten met zich mee voor het onderhouden, beheren en distribueren van het (open) leermateriaal.

In de overgangsperiode waarin wordt toegewerkt naar een ander samenwerkingsmodel en ander (digitaal) leermateriaal moet verder rekening worden gehouden met transitiekosten. De kwaliteit van het

	ICT-organisatie	Gebruikersorganisatie
Initiële kosten	Organisatiekosten Ontwikkelkosten	Organisatiekosten Invoerings/transitiekosten
Operationele kosten	Onderhoudskosten	Exploitatiekosten
Liquidatiekosten	Demontagekosten	Opheffingskosten (Transitiekosten)

onderwijs mag niet leiden onder deze overgang. Dit pleit voor een stapsgewijze aanpak waarin voldoende tijd wordt genomen voor de implementatie en het gebruik in het onderwijs.

INZICHT IN ALLE ASPECTEN

Door de weging van alle baten en lasten krijgen schoolleiders en andere betrokkenen een completer overzicht van alle aspecten die zij moeten meewegen bij het nemen van hun besluiten. Het opstellen van een businesscase kan leiden tot randvoorwaarden met betrekking tot de noodzakelijke schaalgrootte van een model. Zo zou een resultaat van de analyse kunnen zijn dat een community-model alleen financieel haarbaar is indien minimaal 30 scholen met 45.000 leerlingen (afnemers) en 30 ontwikkelaars meedoen.

Door het bieden van deze en andere inzichten maakt het opstellen van een businesscase een afweging mogelijk waarbij de kwaliteit van het onderwijs, de kwaliteit van de onderwijsorganisatie (met een centrale rol voor de docent) én de kwaliteit van de bedrijfsvoering in beeld blijven bij de keuze van een productiemodel voor (digitaal) leermateriaal.



DE GESCHATTE BATEN EN RISICO'S IN BALANS

PORTFOLIOMANAGEMENT IS EEN CONTINU PROCES WAARBINNEN WORDT BEPAALD WELKE SET VAN PROJECTEN DE GROOTSTE BIJDRAGE AAN DE BEDRIJFS- OF BELEIDSDOELSTELLINGEN LEVERT. IN DEZE AFWEGING WORDEN NIET ALLEEN NIEUWE PROJECTIDEEËN, MAAR OOK LOPENDE PROJECTEN MEEGENOMEN.

De term portfoliomanagement kennen we eigenlijk vooral uit het vermogensbeheer. Afhankelijk van zijn investeringsdoelen en risicotolerantie stelt de investeerder een beleggingsstrategie op. De strategie schrijft voor in welke verhouding hij in de verschillende categorieën vermogenstitels moet investeren om de kans het grootst te maken dat hij zijn investeringsdoelstellingen daadwerkelijk realiseert. Dus kiest een belegger bijvoorbeeld voor een portfolio met 50 procent aandelen, 20 procent obligaties, 15 procent vastgoed en 15 procent grondstoffen. Dit portfoliomanagement wordt niet alleen doorlopen bij de initiële aankoop. Het is een continu proces van afwegen, aankopen en verkopen. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat één van de investeringscategorieën waarin wordt belegd, een hausse meemaakt. Op dat moment zal het aandeel van deze categorie in het portfolio groter worden dan het portfolio voorschrijft en zal de belegger deze positie deels kunnen afbouwen om weer aan zijn uitgangspunten voor het portfolio te voldoen.

NIET ANDERS IN DE ICT

Portfoliomanagement in de ICT werkt eigenlijk op een vergelijkbare manier. Afhankelijk van de organisatiedoelstellingen stelt de portfolio-manager een richtlijn op voor de onderverdeling van projecten naar eigenschap. Zo kan de beheerder van het projectportfolio een mix van risicovolle innovatieve projecten en projecten waarbij met proven technology wordt gewerkt voorschrijven. Of kan het de moeite waard zijn te streven naar een gebalanceerd geheel van projecten gericht op de interne bedrijfsvoering en projecten gericht op de dienstverlening richting burgers en/of bedrijven. Net als bij een aandelenportefeuille is hierbij de maatstaf dat de geschatte baten en risico's in balans zijn en dat de te behalen resultaten bijdragen aan de organisatiedoelstellingen. Op deze wijze wordt voorkomen dat een organisatie te veel van zijn schaarse middelen eenzijdig op bepaalde domeinen inzet en andere onderbelicht laat.

Net als in de beleggingswereld geldt ook in de ICT dat het portfoliomanagement een continu proces is. Op basis van een up to date overzicht van alle lopende projecten en alle projectvoorstellen kiest de portfoliomanager aan de hand van de criteria ervoor projecten te starten, andere tussentijds te stoppen en een volgende juist versneld door te zetten. Voordeel van deze integrale aanpak is dat het geheel van projecten en afhankelijkheden op elkaar is afgestemd.

CATEGORIEËN EN CRITERIA

Een eerste stap bij het werken met portfoliomanagement is het selecteren van de relevante categorieën waaruit het portfolio dient te bestaan. Aangezien elke organisatie zijn eigen set van doelstellingen heeft, is ook elke portfolio-indeling uniek.

Hoewel er dus voor de portfolio-indeling geen vast model bestaat, zijn er zeker wel categorieën te geven die in bijna elk portfolio een plaats hebben. Te denken valt dan ondermeer aan infrastructurele ICT-projecten, projecten voor het verbeteren van de interne bedrijfsvoering, projecten ter verbetering van samenwerking met toeleveranciers of ketenpartners en projecten ter verbetering van de interactie met en dienstverlening aan klanten, burgers of bedrijven.

Nu de portfolio-indeling bekend is, kan gekeken worden welke projecten binnen elke categorie voor uitvoering in aanmerking komen. Dit kan door alle projecten bijvoorbeeld te scoren op de volgende vier criteria: bijdrage aan organisatiedoelstelling, omvang van kosten en baten, afhankelijkheid van of samenhang met andere projecten en risico's. Per portfoliocategorie komt het project met de beste score als eerste in aanmerking voor uitvoering.

Zoals al eerder opgemerkt is het portfoliomanagement een dynamisch proces. Er dient steeds een afweging gemaakt te worden tussen het geheel van lopende projecten en projectvoorstellen. Dit betekent dat goed portfoliomanagement alleen mogelijk is als businesscases gedurende de uitvoering van projecten steeds opnieuw worden geactualiseerd. Op deze manier beschikt de beheerder van het portfolio altijd over de juiste stuurinformatie. Op het inrichten en uitvoeren van dit managementinformatieproces komen wij in het volgende hoofdstuk terug.

INFORMATION ECONOMICS

Een voorbeeld van een instrument waarmee het portfoliomanagement kan worden ondersteund, is het model van Parker, Benson en Trainor: Information Economics (IE). Dit model stelt de gebruiker in staat om, binnen een portfoliocategorie, op een verfijnde manier te kwantificeren en projecten te selecteren.

IE onderkent selectiecriteria in een tweetal domeinen; het bedrijfsdomein en het technologiedomein. Per domein onderkent het model een aantal selectiecriteria waaraan de gebruiker zelf een gewicht tussen bijvoorbeeld de 1 en 3 kan toekennen, waarbij risico's een negatieve score kennen.

Ieder project krijgt per selectiecriteria een score toebedeeld. Deze score komt tot stand door een beoordeling te geven tussen 1 en 5 en deze met het toegekende gewicht te vermenigvuldigen. De totaalscore van het project ontstaat

IE Criterium	Return on Investment	Strategische Fit	Concurrentievoordeel	Consumentiereactie	Management informatie	Organisatie risico	Strategische IS architectuur	Definitie onzekerheid	Technische onzekerheid	Infrastructuur risico			
Gewicht	3	3	2	2	1	-3	3	-1	-1	-3	+	-	totaal
Project 1	9	12	4	2	1	-6	6	-1	-3	-6	34	-16	18
Project 2	6	9	2	2	2	-12	9	-2	-1	-9	30	-24	6
Project 3	9	6	2	2	3	-12	6	-2	-1	-12	28	-27	1
Project 4	6	12	2	2	2	-9	6	-2	-1	-6	30	-18	12

Figuur 3: voorbeeld van de toepassing van een IE model op een viertal projecten

door de verschillende gewogen scores per selectiecriteria bij elkaar op te tellen. Het project met de hoogste score heeft uitvoeringsprioriteit.

Het voordeel van werken met IE is dat het één taal en meeteenheid creëert voor alle disciplines die bij het portfoliomanagement betrokken zijn. Dit zorgt er ook voor dat risico's een prominente rol in de afweging krijgen. Omdat het zonder gebruik van een model als IE lastig is risico's meetbaar en vergelijkbaar te maken, krijgen zij vaak niet het gewicht toegekend dat ze in het selectieproces zouden moeten hebben.

Overigens is IE in eerste instantie ontwikkeld voor de private sector.

Selectiecriteria die voor een publieke instelling van weinig of geen betekenis zijn (concurrentievoordeel, concurrentierisico) kunnen dan ook worden weggelaten, net als andere selectiecriteria naar gelieve kunnen worden toegevoegd.

PUBLIC RETURN ON INVESTMENT

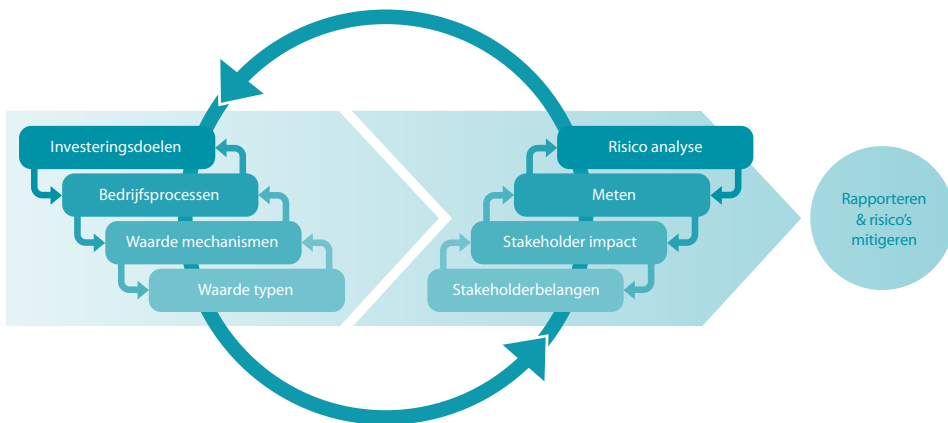
Ondanks de mogelijkheid om bij Information Economics bepaalde selectiecriteria niet in de afweging mee te nemen, is het model in de ogen van sommigen niet ideaal geschikt om toe te passen in de publieke sector. Deze bedenkingen zitten hem voornamelijk in het feit dat de overheid, anders dan een bedrijf, geen eenduidig doel nastreeft. Waar een bedrijf in de basis is gefocust op winst dient de overheid vele, soms zelfs tegenstrijdige belangen: de economie, het milieu, sociale gelijkheid, volksgezondheid, et cetera. Dit maakt het lastig om voor een beoogdetraject op een eenduidige wijze selectiecriteria als strategische overeenkomst en organisatierisico mee te wegen.

De methodiek van Public Return on Investment (PROI) is ontwikkeld om hierin uitkomst te bieden⁵. Dit model stelt het belang van de stakeholders (burgers en bedrijven) centraal en eist dat de investeringsdoelstellingen en bedrijfsprocessen van de organisatie (de overheid) gekoppeld worden aan de hieruit volgende effecten (baten) voor deze stakeholders.

Het model stelt dat de voordelen voor de stakeholders kunnen worden onderverdeeld in een vijftal categorieën:

1. Financieel
2. Politiek
3. Sociaal
4. Strategisch
5. Governance

⁵ Bron: Cresswell A.M.; Burge, G.B.; Pardo, T.A, Advancing return on investment, Analysis for government IT - A Public Value Framework , Albany, 2006



Figuur 4: het PROI raamwerk

Een eventuele zesde categorie wordt gevormd door de voordelen voor de eigen medewerkers die met de implementatie gemoeid zijn.

De opstellers van het model stellen dat, voordat het proces van identificeren, kwantificeren en moneteriseren doorlopen kan worden, eerst aan deze zes categorieën een weging moet worden gegeven op een schaal van (bijvoorbeeld) 1 tot en met 5. Binnen elke categorie wordt een voor- of nadeel vervolgens gekwantificeerd en gemonetariseerd, waarbij de uitkomsten worden vermenigvuldigd met de weging van de categorie en vervolgens bij elkaar opgeteld. Zo ontstaat inzicht in kosten en baten waarin de verschillende doelstellingen van de overheid zijn verdisconteerd. In de praktijk van het werken met een businesscase is dit een continu proces dat bij elke tussentijdse projectevaluatie (zie figuur) weer opnieuw kan worden uitgevoerd.



RAMEN EN REVIEWS: EEN BEDRIJFS- ECONOMISCHE VINGER AAN DE POLS

REALISEREN DRAAIT OM HET KUNNEN BEOORDELEN OF DE TUSSENTIJDSE PROJECTRESULTATEN IN LIJN ZIJN MET DE AANNAMES DIE ONDER DE BUSINESSCASE LIGGEN. EEN COMBINATIE VAN DE METHODIEKEN VAN GATEWAY REVIEW EN PRI VORMT HIERVOOR EEN KRACHTIG INSTRUMENT. DE RESULTATEN KUNNEN DAN NIET ALLEEN WORDEN VERGELEKEN MET DE ERVARINGEN VAN HET REVIEWTEAM EN DE VAN TEVOREN OPGESTELDE VERWACHTINGSWAARDEN, MAAR OOK MET EEN GEDEGEN SET VAN BENCHMARKGEGEVENS.

In de fase van realiseren komt het erop aan het project of programma dusdanig uit te voeren dat het aannemelijk blijft dat de businesscase gaat worden gerealiseerd. Financieel opdrachtgeverschap houdt in deze fase in dat de randvoorwaarden worden gecreëerd om de geprognoseerde baten te realiseren en dat de spreekwoordelijke vinger aan de pols worden gehouden om te controleren of dit daadwerkelijk gebeurt.

PLATEAUS EN ACTIVITEITENPLANNING

Het creëren van de juiste randvoorwaarden voor een project- of programma vindt plaats bij het opstellen van het projectplan. In dit document dient een fasering te worden gemaakt die de gewenste eindsituatie opdeelt in verschillende plateaus, zoals het opstellen van een

architectuur of het uitvoeren van een Europese aanbesteding. Idealiter wordt met ieder plateau een op zichzelf staand resultaat gerealiseerd. Zo kan worden geborgd dat, mocht het project halverwege stranden of mocht de stuurgroep tussentijds besluiten van koers te veranderen, de reeds opgeleverde deelresultaten hoe dan ook voor de organisatie van waarde zijn.

Ieder plateau staat mede om deze reden voor een concreet gedefinieerd en helder afgebakend resultaat met een eigen begin en eind. Het is van belang dat er in ieder plateau samenhang bestaat tussen resultaten, activiteiten, budget en planning. De resultaten en daarvan afgeleid de activiteiten moeten SMART (specifiek, meetbaar, ambitieus, realistisch en tijdgebonden) zijn.

Nu de verschillende plateaus van het project bekend zijn, worden op basis hiervan de uit te voeren activiteiten bepaald en de daarmee gemoeid gaande investeringen begroot. Deze planning wordt tot concrete activiteiten uitgewerkt.

EXPLICIETE KEUZE VOOR BESTURINGSMODEL VEREIST

Nu het benodigde budget en de fasering bekend zijn en de activiteitenplanning is opgesteld, is het zaak een besturingsmodel te bepalen waarmee de sturing en controle van de projectuitvoering wordt georganiseerd.

Voor het beheersen en besturen van projecten en programma's wordt gebruik gemaakt van verschillende methodes. PRINCE2 (Projects IN Controlled Environments) wordt binnen en buiten de overheid veel gebruikt om projecten te besturen. In deze methodiek staat de businesscase centraal. Voor het besturen van programma's wordt MSP (Managing Succesful Programmes) gebruikt. De nadruk ligt bij MSP op realiseren van baten (benefits) en het besturen van een verandertraject. Zowel PRINCE2 als MSP zijn ontwikkeld en worden beheerd door de OGC (Office of Government Commerce). Dit onafhankelijke bureau uit het Verenigd Koninkrijk is opgericht om de Engelse publieke sector te ondersteunen met methoden en technieken voor succesvolle ICT-gerelateerde verandertrajecten.

KENNISUITWISSELING DOOR MIDDEL VAN GATEWAY REVIEWS

Naast de PRINCE2 projectmanagementmethodiek en de MSP programma-aanpak heeft het OGC de methodiek van Gateway Reviews ontwikkeld. Deze methodiek bouwt voort op de principes van PRINCE2 en

MSP en stelt de opdrachtgever in staat om gedurende de uitvoering van een project of programma tussentijdse evaluaties uit te voeren en waar nodig bij te sturen.

Tijdens de loop van het traject worden hiertoe reviews uitgevoerd door een team dat buiten het project of programma staat en dat zowel kennis heeft van projectmanagementvaardigheden als van financiële vraagstukken. Dit team krijgt de opdracht om bij verschillende 'gates' of mijlpalen een analyse te maken van de tussenresultaten, daarover in gesprek te gaan met de opdrachtgever en opdrachtnemer en te adviseren over het vervolg. De kracht van deze methodiek is dat er gedurende een project of programma heel expliciet wordt gekeken naar de tussenresultaten (zie kader) die bepalen of het uiteindelijk zal lukken de gewenste baten te realiseren. Omdat bij de aanpak gebruik wordt gemaakt van peer review (collegiale toetsing), zal de toegevoegde waarde van de methodiek de komende jaren alleen maar groter worden. Hoe meer overheden gebruik gaan maken van Gateway Reviews en ervaringen met elkaar delen, hoe groter en waardevoller de door de reviewteams ingebrachte kennis en hoe beter hun analyses en adviezen.

REFERENTIEKADER NOODZAKELIJK

De impact van het uitvoeren van Gateway Reviews is het grootst als de daadwerkelijk door het project of programma gerealiseerde tussentijdse resultaten worden vergeleken met voor aanvang van het project vastgelegde verwachtingswaarden. Op deze manier kan worden getoetst of het verandertraject zo loopt als van tevoren bedacht was. Het expliciet maken van verwachtingen voorkomt dat eventuele missers en achterstanden met de mantel der liefde en voortschrijdend inzicht worden bedekt. Het opstellen van deze verwachtingswaarden is echter geen sinecure. Voordat een project wordt gestart bestaat vaak nog grote onzekerheid over de baten en lasten. Pas als het traject vordert, komt duidelijkheid. Vaak blijken dan kosten, baten en benodigde budgetten geheel anders dan verwacht.

Idealiter wordt bij het opstellen van de verwachtingswaarden daarom rekening gehouden met deze inherente onzekerheid. Om deze reden doet de Algemene Rekenkamer in haar rapport 'Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel B' de aanbeveling de door Verkeer & Waterstaat ontwikkelde PRI-methodiek (Projectramingen Infrastructuur) te evalueren op geschiktheid voor toepassing in de ICT.

INHERENTE ONZEKERHEID INCALCULEREN

De PRI-methodiek is een standaardmodel voor het opzetten van ramingen in de grond-, weg- en waterbouw. Binnen Verkeer & Waterstaat is het

GATEWAY REVIEWS IN COMBINATIE MET PRI

Door het combineren van Gateway Reviews met de PRI-methodiek én het meenemen van de baten in de PRI-methodiek, ontstaat een krachtige sturingsmethodiek voor de realisatiefase van projecten. De vijf Gateway Reviews en de bijbehorende PRI-activiteiten kunnen er dan als volgt uitzien:

Gateway Review
Review 0 : Strategische assessment
Review 1 : Business justificatie
Review 2 : Delivery strategie
Review 3 : Investeringsbeslissing
Review 4 : Klaar voor service
Review 5 : Baten realisatie gehaald

PRI-activiteiten

In deze fase worden de strategische contouren van het programma gevalideerd. Is er op hoofdlijnen een samenhang tussen de gewenste baten, scope, resources, risico's en planning? Aan de hand van de scope wordt bepaald welke kostenposten er zijn en worden risico's geïdentificeerd voor de PRI-raming.

In deze fase vindt de businesscase verificatie plaats. De kosten en baten zijn in kaart gebracht. En bij de verschillende kostenposten in het exploitatiemodel zijn de belangrijkste risico's in beeld, gekwalificeerd en gekwantificeerd. Op basis hiervan wordt voor de PRI-analyse een exploitatieoverzicht gemaakt met een maximale boven en ondergrens voor de kosten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen voorziene kosten en onvoorziene kosten. De bandbreedte is in deze fase nog groot (> 30%) omdat de meeste risico's nog aanwezig zijn.

De realisatie van de baten wordt in deze fase in detail op haalbaarheid beoordeeld. Zijn de beoogde baten realistisch en zijn de daarvoor benodigde plannen en resources beschikbaar? Net zoals aan de kostenkant, kan aan de batenkant onderscheid worden gemaakt tussen voorziene of zekere baten en onvoorziene baten. Voor de PRI wordt een maximale onder én bovengrens bepaald voor de baten.

Deze review beoordeelt de investeringsbeslissing op haalbaarheid. In deze fase wordt beoordeeld wat de exploitatielasten worden van de nieuwe infrastructuur of dienstverlening en of deze in lijn zijn met de eerder gemaakte prognoses. Deze fase is belangrijk voor het mitigeren van eerder benoemde risico's. De voorziene zekere kosten worden nauwkeuriger en de onvoorziene onzekere kosten dalen. De bandbreedte wordt kleiner (< 20%).

De volgende fase is de transitiefase. De review richt zich nu op de transitie- en migratieplannen. Zijn de uitgangspunten van de businesscase nog valide? Is er een Governance model voor goede besturing? Voor de PRI worden de uitvoeringsrisico's verder gemitigeerd en verkleind en daarmee de onvoorziene onzekere kosten verkleind.

Het programma is gerealiseerd en de gerealiseerde baten worden vergeleken met de businesscase. De voorziene zekere kosten en baten zijn 100 procent. De PRI-methode wordt afgesloten met een evaluatie van het gehele proces waarbij leerpunten worden gedeeld en gearhiveerd voor volgende programma's en projecten

gebruik ervan verplicht voor kostenramingen, ongeacht de fase waarin het project zich bevindt.

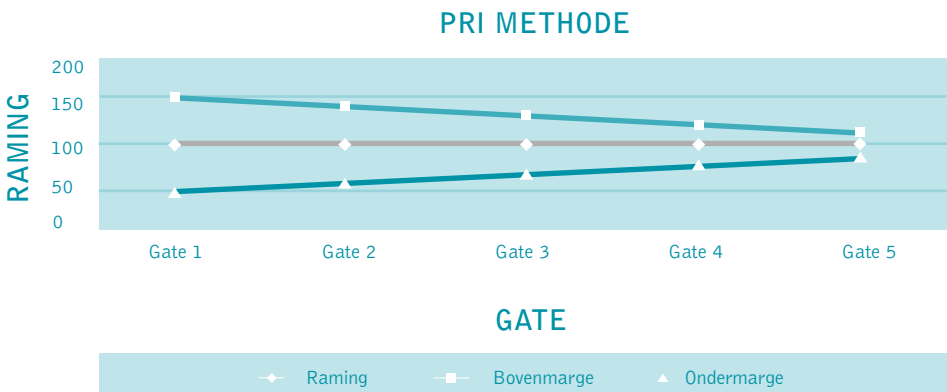
Het model maakt onderscheid tussen voorziene en onvoorziene kosten. Per kostenpost dienen deze grootheden, op basis van deskundigenschattingen en historische gegevens, in kaart te worden gebracht. Daarnaast hanteert het model een expliciete, standaard onzekerheidsmarge op ieder kostencomponent.

Naarmate het project vordert, kunnen onzekerheden worden afgeboekt. Onvoorziene kosten en hun onzekerheidsmarge worden dan omgezet in voorziene bekende kosten. Het aandeel onvoorziene kosten daalt, alsmede de onzekerheid. Het aandeel voorziene bekende kosten groeit naar 100 procent.

Het voordeel van het werken met de PRI-methodiek is ten eerste dat tijdens de loop van een traject kan worden bekeken of de tussentijdse projectresultaten zich binnen de van tevoren opgestelde bandbreedte bevinden (een indicatie dat de aannames onder de businesscase kloppen en het aannemelijk is dat de beoogde baten gaan worden gerealiseerd). Daarnaast stelt het doorrekenen van de kostenposten – het bepalen van het percentage onvoorziene kosten en de onzekerheidsmarge – de gebruiker in staat inzicht te krijgen in de belangrijkste projectrisico's. Door aannames naar boven en beneden bij te stellen, ontstaat inzicht in welke (onzekere) factoren de grootste invloed op het projectresultaat hebben.

AANPASSINGEN AAN ICT-SECTOR NOODZAKELIJK

Een laatste voordeel van het (overheids)breed toepassen van de PRI-methodiek is de standaardisatie die eruit voortvloeit. Iedereen die met



de methodiek werkt, heeft hetzelfde normenkader. Hierdoor kunnen binnen projecten ramingen van fase op fase worden doorgegeven en kan organisatiebreed eenduidig over verschillende projecten worden gerapporteerd.

Dat betekent wel dat een verdergaande, op ICT gerichte standaardisatie van aanpak, terminologie, rubrieken en kentallen van de PRI-methodiek noodzakelijk is.

Een andere interessante ontwikkelmogelijkheid is de methodiek geschikt maken om ook aan de batenkant van businesscases ingezet te worden. Sturen op baten is immers een van de lastigste aspecten van verandertrajecten binnen het publieke domein. Integratie van de batenkant in het model is mogelijk om de baten met dezelfde onzekerheden als de kostenposten omgeven zijn.

Een dergelijke standaardisatie maakt een systematische opbouw van ervaringen met het besturen van projecten mogelijk. Zo ontstaat een database met kengetallen en bijbehorende bandbreedtes. Uit deze gegevens kan worden geput bij het tussentijds evalueren van projecten. De resultaten kunnen dan niet alleen worden vergeleken met de ervaringen van het reviewteam en de van tevoren opgestelde verwachtingswaarden, maar ook met een gedegen set van benchmarkgegevens.



‘WERKEN MET BUSINESSCASES KAN EUROPESE AANBESTEDINGEN REDDEN’

STEEDS VAKER MISLUKKEN EUROPESE AANBESTEDINGEN OF VERZANDEN ZIJ IN ELLENLANGE JURIDISCHE CONFLICTEN. EEN MEER BEDRIJFSMATIGE AANPAK WAARIN EEN BUSINESSCASE CENTRAAL STAAT KAN IN DE OGEN VAN ROBERT SCHOTMAN HET TIJ KEREN. “DE CULTUUR VAN INGEBAKKEN WANTROUWEN DIENT PLAATS TE MAKEN VOOR EEN VAN TRANSPARANTIE.”

Wat is het probleem?

“De afgelopen jaren stapelen Europese aanbestedingen die mislukken of tot langdurige juridische procedures leiden, zich op. Een paar recente voorbeelden: Getronics PinkRocade heeft per kortgeding afgedwongen dat de gunning voor het maken van een digitaal paspoort alsnog via een Europese aanbesteding verloopt. De rechter heeft gesteld dat de Europese aanbesteding voor het elektronisch kinddossier niet correct is verlopen. De aanbesteding moet over waardoor Minister Rouvoet langer op zijn paradepaardje zal moeten wachten. Tot slot is volgens de Rekenkamer het aanbestedingstraject van P-Direkt, het rijksbrede salaris- en administratiesysteem,

mislukt omdat de overheid geen professioneel opdrachtgever was. Aangezien het hier geen op zichzelf staande incidenten betreft en het mislukken of voortslepen van een aanbesteding ertoe leidt dat gewenst beleid niet of later wordt uitgevoerd, is de kwaliteit van de overheidsdienstverlening in het geding. De problematiek van de Europese aanbestedingen is dan ook een maatschappelijk probleem.”

Hoe heeft het zover kunnen komen?

“Het bedrijfseconomisch denken is binnen de overheid nog zwak ontwikkeld. Ambtenaren redeneren niet in termen van kosten en baten. En dat hoeven ze ook niet. Als de politiek en het ambtelijk apparaat ervan overtuigd zijn dat een oplossing noodzakelijk is, komt het geld er, zo is de ervaring. Bij Europese aanbestedingen leidt deze cultuur ertoe dat aan functionaliteits- en kwaliteitseisen veel aandacht wordt besteed, maar de financiële eisen een ondergeschoven kindje zijn. Men gebruikt slechts standaardformuleringen als ‘economisch meest voordelige aanbieding’ of ‘laagste prijs’. Vervolgens is deze laagste prijs wel het belangrijkste selectiecriteria. Niets valt immers zo goed te vergelijken als koude harde cijfers. Dus gaat aan het eind van de rit de aanbesteder vrijwel altijd met de leverancier die het laagst geboden heeft in zee.”

Niks mis mee toch? Dat scheelt de belastingbetaler in ieder geval een hoop geld ...

“Nee. Het leidt ertoe dat potentiële leveranciers allerlei trucs uit de kast halen om de kosten zo laag mogelijk in te schatten. Bijkomende kosten voor bijvoorbeeld migratie, trainingen en licenties worden dan als het even kan buiten de offerte gehouden. Problematischer nog is dat de potentiële leveranciers bijna altijd beknibbelen op functionaliteit. Ze offeren naar de letter en niet naar de geest van de aanbesteding en laten zaken, waarvan men weet dat ze noodzakelijk zijn maar die de opdrachtgever niet heeft aangegeven, buiten de offerte. Als de uiteindelijke opdrachtnemer aan het werk gaat, blijken er bij klant en leverancier totaal verschillende beelden over de gewenste kwaliteit te bestaan. Omdat deze kwaliteitseisen toch moeten worden ingevuld, is een langdurig conflict geboren. Want één ding is zeker: dankzij de aanbesteding zitten de partijen voor jaren aan elkaar vast. Vaak komen de uiteindelijke meerkosten voor rekening van de opdrachtgever. Dit is de oorzaak van de stelselmatige overschrijdingen van jaarbudgetten door IT-afdelingen.”

Vandaar de verjuridisering van de aanbestedingspraktijk?

“Klopt. En het gaat verder. ‘Wijs’ geworden door dergelijke conflicten timmeren overheidsorganisaties hun aanbestedingen steeds vaker

van te voren juridisch helemaal dicht. Niet alleen nemen de juridische kosten hierdoor hand over hand toe, het zet ook een negatieve spiraal van actie en reactie in werking. Ook de potentiële leveranciers gaan uiteraard op de juridische toer, zien elk aanbestedingsdocument als een contractstuk. Aanbestedende partijen worden hierdoor nog voorzichtiger. Enerzijds geven zij steeds minder prijs over hun achterliggende ideeën. Hoe minder informatie je geeft des te moeilijker wordt het immers voor de 'tegenstander' om je later ergens op vast te pinnen. Daarnaast overvragen aanbesteders de potentiële leveranciers juist. In een poging om 'in control' te zijn en te blijven, stelt de aanbesteder zo veel mogelijk vragen aan de aanbieder over de aanbieder. Voor deelnemers nemen de kosten van meedoen aan Europese aanbestedingen daardoor fors toe. Op basis van kansberekening en een eigen businesscase concluderen leveranciers dan ook steeds vaker dat het niet rendabel is op een Europese aanbesteding in te schrijven. De kosten wegen eenvoudigweg niet op tegen de potentiële baten op. Hiermee worden de belangrijkste doelstellingen van de Europese aanbesteding om zeep geholpen: het vergroten van het aantal potentiële leveranciers, het versterken van concurrentie en het verbeteren van kwaliteit."

Hoe moet het dan wel?

"Het werken met businesscases kan Europese aanbestedingen redden. Het rekenmodel – de maatstaven waarmee de deelnemers aan de aanbesteding worden beoordeeld – zou tot stand moeten komen op basis van een businesscase waarvan een TCO-model (Total Cost of Ownership) de belangrijkste bouwsteen is. Voordeel van het werken met een businesscase is dat de aanbieder wordt gedwongen zich af te vragen wat hij wil hebben wat betreft kwaliteit en functionaliteit én wat dit bij de aanbestedende partij moet opleveren. Nu is dit laatste vaak niet duidelijk. Gaat het om een kostenbesparing? Is het een investering die zich moet terugverdienen? Draait het om maatschappelijk rendement? Dat de TCO-berekening in de businesscase van een aanbesteding zo'n belangrijke rol dient te spelen, komt omdat deze de basis vormt voor een exploitatiebegroting van de gewenste oplossing. Welke kosten zijn gemoeid met het aanschaffen, exploiteren en uitfasen van de oplossing? Wat zijn de bijkomende kosten? Hoe zijn deze kosten door de tijd verspreid? Dit expliciteren dwingt potentiële leveranciers deze kosten in hun offerte op te nemen. Deze aanpak zorgt bovendien voor een integrale en consistente set eisen en wensen; deze zijn alle van de businesscase afgeleid. Waar zo'n aanpak ontbreekt, zijn eisen en wensen (en dus het rekenmodel waarmee inschrijvers worden beoordeeld) de uitkomst van een politiek steekspel tussen de verschillende betrokkenen binnen

de aanbestedende organisatie. De afdeling inkoop, de eindgebruikers, de beheerorganisatie en het projectteam brengen allen hun eigen stokpaardjes in. Een dergelijke lijst is vaak incompleet, onevenwichtig en bevat soms innerlijke tegenstrijdigheden.”

Hoe gaan we ervoor zorgen dat deze bedrijfsmatige aanpak voortaan vaker wordt toegepast?

“Laten we voorop stellen dat steeds meer overheidsorganisaties zich deze bedrijfsmatige aanpak eigen maken. Maar het gaat langzaam. Het ministerie van Binnenlandse Zaken zou, met een standaardaanpak voor Europese aanbestedingen, deze ontwikkelingen in een stroomversnelling kunnen brengen. Zo’n aanpak kan bestaan uit verschillende bouwblokken. Deze bouwblokken geven dan richtlijnen voor het opstellen van de businesscase, voor het TCO-model, voor het rekenmodel met de gunningscriteria en voor transparantie en communicatie. Zo’n standaardaanpak komt niet alleen ten goede aan de opdrachtgever. Als potentiële leveranciers meer met standaardteksten en templates kunnen werken, levert dit deze aanbieders grote kostenbesparingen op. En juist lage kosten zijn uiteraard de beste garantie voor het meedoen van zo veel mogelijk leveranciers en het vergroten van de competitie.”

Het draait dus allemaal op methoden en technieken?

“Nee, zeker niet. Niet voor niets noem ik als laatste bouwblok transparantie en communicatie. Het werken met deze standaardaanpak moet wel gepaard gaan met een mentaliteitsverandering. De cultuur van ingebakken wantrouwen dient plaats te maken voor een van transparantie. Door potentiële leveranciers kennis te geven van alle informatie over de aanbesteding, kunnen zij zich beter inleven in de eisen en wensen van de opdrachtgever en met meer passende, betere en goedkopere oplossingen komen. Verstandige aanbesteders delen daarom, naast het pakket van eisen en wensen en de gunningcriteria, ook de businesscase, de TCO-berekening en het rekenmodel met de potentiële leveranciers. Alle partijen na afloop van de aanbesteding een inhoudelijke terugkoppeling geven, is ook onderdeel van deze cultuur. Door hun uit te leggen hoe offertes zijn beoordeeld, wordt begrip gekweekt voor de uiteindelijk keuze. Aanbidders stellen deze terugkoppeling op prijs; zij ervan immers belangrijke lessen voor een volgende aanbesteding. Door het ontstane begrip zullen bovendien juridische procedures achteraf steeds vaker achterwege blijven.”

ALTIJD MAATWERK

IN DE EXPLOITATIEFASE VAN HET TRAJECT WORDEN DE BATEN GEREALISEERD EN DIENEN DE KOSTEN IN DE HAND TE WORDEN GEHOUDEN. WAAR DE SLEUTEL TOT BETER BATENMANAGEMENT LIGT AAN HET BEGIN VAN HET PROJECT, IS HET DRUKKEN VAN DE KOSTEN MOGELIJK MET SLIMME PROCESSEN VOOR INKOOP, DOORBELASTING EN INTERNE VERREKENING.

Nadat de fase van realiseren is afgerond, vindt beëindiging van het project plaats en wordt het projectresultaat meestal overgedragen aan de lijnorganisatie. Met het exploiteren begint de levensfase die de meeste impact heeft op het behalen van de doelstellingen die aan de businesscase ten grondslag liggen.

Ten eerste moeten de baten die de rechtvaardiging van de businesscase vormden nu worden geïncasseerd. Denk bijvoorbeeld aan een project dat een nieuw automatiseringspakket heeft opgeleverd waardoor er minder arbeidskrachten nodig zijn, maar waarbij de taak om het aantal arbeidsplaatsen te reduceren aan de staande organisatie is toebedeeld. Daarnaast wordt in veel gevallen het overgrote deel van de kosten die in de businesscase zijn opgenomen tijdens deze fase gemaakt. Om dit te onderbouwen hoeven we alleen de genoemde vuistregel in herinnering te roepen dat slechts 20 procent van de productkosten opgaat aan ontwikkeling, terwijl 80 procent wordt gestoken in het beheer.

In dit hoofdstuk zullen wij dan ook in gaan op de instrumenten om de met het project beoogde baten daadwerkelijk te realiseren en tegelijkertijd de kosten in de hand te houden.

BATENMANAGEMENT

Op zich is batenmanagement geen complexe exercitie. Het realiseren van de baten kan in de organisatie worden verankerd door de te verwachten baten onderdeel te maken van de reguliere planning- en controlcyclus van de organisatie. Het verdient aanbeveling (een eerste deel van) de te

realiseren baten te verwerken in de eerstvolgende budgetteringsronde van de organisatie. Hierdoor dragen degene die de baten daadwerkelijk moeten realiseren de financiële consequenties van eventuele nalatigheid op dit punt. Daarnaast is het verstandig vanuit het project ondersteunende middelen, zoals bijvoorbeeld training en opleidingen, ter beschikking te stellen voor het realiseren van de baten.

Toch gaat het ook bij succesvolle projecten in deze fase vaak mis. Het project is succesvol, de producten worden keurig opgeleverd, maar de beoogde baten blijven ongerealiseerd. Voor dit fenomeen kunnen er legio redenen zijn. Ter illustratie, enkele voorbeelden:

- de baten zijn wel realistisch ingeschat, maar niet realiseerbaar omdat ze te versnipperd in de organisatie zitten. Bijvoorbeeld als de reductie van 1 fte verspreid is over zes afdelingen;
- het nieuwe wordt wel in gebruik genomen, maar het oude blijft ernaast bestaan. Dit gebeurt bijvoorbeeld als de workflow volledig wordt geautomatiseerd, maar het reguliere overleg blijft plaatsvinden 'om elkaar bij te praten';
- de baten zijn te abstract (niet SMART) geformuleerd. Bijvoorbeeld als het project moet leiden tot een efficiëntere cultuur die gericht is op samenwerken;
- de projectresultaten worden wel aan de lijn overgedragen, maar de randvoorwaarden zijn niet ingevuld om ze te realiseren. Dit is bijvoorbeeld het geval als de medewerkers niet de opleiding of training hebben gehad om met de nieuwe oplossing in de praktijk te werken.

De kern van het probleem van het niet realiseren van baten is bijna altijd drieledig. Ten eerste wordt vaak aan het begin van een project onvoldoende nagedacht over de realiseerbaarheid van baten. In het projectplan staat niet expliciet beschreven hoe dit moet plaatsvinden. Daarnaast is er niemand reeds in de beginfase verantwoordelijk gemaakt voor het realiseren van de baten. En tot slot komt het maar al te vaak voor dat vanuit de opdrachtgever (de stuurgroep) niet of onvoldoende wordt gemanaged op het realiseren van baten. Dit is zeker het geval als de stuurgroep na afloop van het project uit elkaar valt.

Om niet in deze valkuilen te stappen is – naast het opnemen van het batenmanagement in de planning- en controlcyclus van de organisatie – het van belang al bij de definitie van het project en in het projectplan per baat expliciet te beschrijven wat de baat is, hoe deze moet worden gerealiseerd en wiens verantwoordelijkheid dat is. Daarnaast is het van belang dat de stuurgroep niet alleen de projectvoortgang bewaakt, maar ook de realisatie van de baten. Op deze laatste verantwoordelijkheid dient de stuurgroep structureel door de budgethouder te worden aangesproken.

DOORBELASTING EN INTERNE VERREKENING

Zoals al enkele malen gesteld, wordt het overgrote deel van de kosten van een product gemaakt tijdens de exploitatie. Een deel van deze kosten – het variabele en beïnvloedbare deel – wordt vaak bepaald door de mate waarin medewerkers daadwerkelijk gebruik maken van de opgeleverde producten. Eén van de beste manieren om deze kosten in de hand te houden is deze gebruiker verantwoordelijk te maken voor de kosten van zijn gebruik. Dit betekent dat er binnen de organisatie (of keten) doorbelasting en interne verrekening van kosten (vast en variabel) nodig is. Van doorbelasting is sprake als de kosten van een externe leverancier voor rekening van de gebruiker komen. Bij interne verrekening draait het om de kosten van een interne leverancier (een andere afdeling).

In zijn meest basale vorm komt doorbelasting erop neer dat ieder individu binnen een organisatie zelf bepaalt wat hij of zij nodig heeft, dat individueel inkoopt en dit ook zelf betaalt. Op zich is het idee niet zo gek: een ieder kan zelf vaststellen wat zijn of haar persoonlijke behoefte is en daar actie op ondernemen. Toch voelt iedereen wel aan dat deze werkwijze spaak loopt bij elke organisatie of onderneming groter dan een eenmanszaak. Immers, door hergebruik, groter inkopen en door vermindering van dubbele inspanning bij het inkopen, kan veel tijd en geld worden gewonnen. Zelfs in een doorsnee gezin worden de inkopen van de gezinsleden daarom in zekere mate op elkaar afgestemd.

Om deze reden werken veel organisaties met een inkoopafdeling. Deze afdeling koopt centraal producten in voor alle medewerkers, waardoor er gebruik kan worden gemaakt van zaken als administratieve schaalvoordelen, inkoopkracht en structurele kwaliteitscontroles. Het moge echter duidelijk zijn dat met dit centraal regelen van de inkoop, het eerste beoogde effect (beslissen en betalen in één hand) verloren gaat. Vandaar dat veel organisatie centrale inkoop combineren met het doorbelasten en/of interne verrekening van kosten.

Wie een proces voor inkoop, doorbelasting en/of interne verrekening gaat ontwerpen, dient zich eerst de vraag te stellen wat wordt doorbelast. Hierbij geldt dat in principe alle kosten die met de verwerving van een product samenhangen, kunnen worden doorbelast. Het gaat dan om de volgende kostensoorten:

- **eenmalige kosten:** Hieronder vallen alle kosten die eenmalig bij verwerving en levering worden betaald. Afschrijvingskosten vallen hier niet onder;
- **periodieke vaste kosten:** Dit zijn kosten die periodiek, veelal maandelijks, terugkeren, een structureel karakter hebben en niet afhankelijk zijn van de mate van gebruik. Voorbeelden hiervan zijn afschrijvingen, licenties, abonnementen, vastrecht en dergelijke;

VAN NIETS NAAR MARKTPARTIJ: HET INKOOP VOLWASSENHEIDSMODEL

Model 0: In het meest eenvoudige model doet een ieder zijn eigen inkoop. Als de ingekochte ICT-producten worden belast op de gemeenschappelijke rekening, is er geen doorbelasting (0a). Zijn er afzonderlijke budgetten, dan is er sprake van directe verrekening (0b).

Model 1: De ICT-inkoop van meerdere personen of afdelingen wordt gebundeld en gezamenlijk uitgevoerd. De ingekochte goederen worden belast op de gezamenlijke rekening (1a) of (1b) ten laste van de afzonderlijke personen of afdelingen. De overhead wordt niet apart verrekend.

Model 2: Een aparte, gespecialiseerde inkoopafdeling zorgt voor de inkoop. De ingekochte ICT-producten worden op de algemene rekening belast (2a) of aan de belanghebbenden (2b). De inkoopoverhead is expliciet en komt voor algemene rekening. De inkoopafdeling is een cost center.

Model 3: De kosten (overhead) van de inkoopafdeling worden doorbelast aan de afnemers. De inkoopafdeling draait kostenneutraal.

Model 4: De inkoopafdeling legt marge op de kosten en wordt een intern profit center. De kosten (ingekocht product plus overhead) en de marge worden intern in rekening gebracht. Uit deze marge financiert de inkoopafdeling zaken als eigen onderzoeken (marktonderzoeken), investeringen in kennis (marktkennis zowel vraag als aanbod, juridische kennis, productkennis en dergelijke) en voor-inkoop. De inkoopafdeling wordt een soort onderneming.

Model 5: De inkoopafdeling groeit als ondernemer; wordt te groot voor de eigen organisatie en gaat de boer op om ook extern klanten te werven. Met name interne call centers en sommige werkplekleveranciers hebben dit pad afgelegd om uiteindelijk soms als zelfstandige ondernemingen of als een separate productlijn verder te gaan.

- **periodieke variabele kosten:** Dit zijn de gebruikskosten, zoals telefoontikken, datakosten, elektriciteit en dergelijke. Een belangrijk kenmerk is, dat ze niet nauwkeurig voorspelbaar zijn. Er kunnen grote fluctuaties optreden. Daarnaast brengen deze kosten meer details aan informatie met zich mee, zoals bijvoorbeeld telefoontikken.

Op het moment dat een organisatie besluit om (een deel van) kosten door te belasten of intern te verrekenen, moet ook de vraag hoe dit te doen worden beantwoord. Hierbij geldt een aantal basisvoorwaarden:

- **doelmatigheid van doorbelasting:** zorg dat er controle op gebruik is tegen minimale kosten. Dit kan bijvoorbeeld door voor een dienst (denk aan een mobiele telefoon) een standaardtarief (dus niet de individuele rekening) door te berekenen en medewerkers met excessief gebruik hier wel op aan te spreken;
- **doelmatigheid van inkoop:** koop zo goedkoop mogelijk in. Waar een markt ontbreekt, kan een leverancier onder druk worden gezet met benchmarkgegevens;
- **ken de vraag:** het heeft geen zin goedkope spullen in te kopen die vervolgens op de plank blijven liggen. Dit betekent dat de gebruiker altijd op een of andere manier (enquêtes, diepte-interviews) het beginpunt moeten zijn van het inkoopproces;
- **borg kwaliteit:** werk met afgesproken normen. De ingekochte zaken (goederen en diensten) moeten voldoen aan de afgesproken normen, zowel qua eigenschappen, levertijden als procedures. Dit is in een zakelijke driehoeksrelatie tussen gebruiker, inkoper en leverancier de beste garantie voor kwaliteit en efficiëntie;
- **maak innovatie en productverbetering mogelijk:** de inkoopafdeling moet niet als een muur tussen klant en leverancier staan. Contact tussen klant en leverancier stimuleert productverbetering en maatwerk. Deze innovatie kan in zaken gaan zitten waaraan niet per se extra kosten verbonden zijn.

Gezien de vele mogelijkheden waarop de inkoop, doorbelasting en interne verrekening kan worden geregeld, is het onmogelijk te zeggen wat de beste manier voor inkoop en doorbelasting of interne verrekening is. Het antwoord hierop is steeds organisatie en doelstelling afhankelijk en dus altijd maatwerk.

DOORBELASTING DO'S EN DON'TS: DE TOP ACHT:

1. Klant is koning: De eindgebruiker is degene die uiteindelijk doorslaggevend is bij de keuze voor een product. Inkoop is hierin 'slechts' ondersteunend. Een goed product voor de verkeerde eindgebruiker is een miskoop.
2. Maar dient zich niet als een koning te gedragen: Het verwerven van producten moet op bedrijfsrationele gronden gebeuren, waarbij persoonlijke voorkeuren en andere belangen dan het bedrijfsbelang buiten de deur worden gehouden. Managers die vanwege status gadgets bestellen, dienen daarmee niet het organisatiebelang.
3. Maak de meerwaarde inzichtelijk: Een inkoopafdeling moet zowel kwantitatief als kwalitatief haar meerwaarde aantonen. Maak kosten en baten helder. Indien dit onvoldoende gebeurt, zal verwerving deels elders plaats vinden omdat men (denkt dat) het zelf goedkoper kan.
4. Beoefen geen politiek: Wees transparant en bedrijf geen politiek. Inkoop moet geen informatie achterhouden of kunstmatig contacten met de leverancier afschermen om het eigen bestaan in stand te houden.
5. Kies voor eenduidigheid: Bepaal vooraf een passend en helder model en voer dat consequent door. Hoe minder uitzonderingen, hoe beter de doorbelasting werkt. Te vaak worden onnodig verschillende doorbelastingsprincipes in één organisatie toegepast.
6. Wees terughoudend met marges: Het gebruik van marges zorgt voor minder transparantie. Beschouw innovaties en (grote) investeringen op organisatieniveau voor een juiste belangenafweging.
7. Geen interne concurrentie: Als verschillende onderdelen proberen om concurrerende producten binnen de eigen organisatie te 'slijten', leidt dat typisch tot wrijving, het achterhouden van informatie en het najagen van belangen die niet parallel lopen aan die van de organisatie. Dat is uiteraard ongewenst.
8. Blijf bij core business: Een inkoopafdeling, die als dienstenleverancier levert aan 'klanten' buiten de eigen organisatie, valt meestal buiten de core business. Houdt focus door de ambitie terug te brengen. Als de schaalgrootte echt noodzakelijk is om bijvoorbeeld de noodzakelijke investeringen op te brengen, dan zijn outsourcing of zelfstandig verder laten gaan, verstandige opties.

REDACTIONELE BIJDRAGEN

Aan de totstandkoming van dit boek werkten de volgende consultants van Verdonck, Klooster & Associates mee:



DRS. ANDRÉ HENDRIKS MBA

André Hendriks is managing consultant en geeft in die rol leiding aan de groep die zich binnen Verdonck, Klooster & Associates (VKA) richt op Economische en Financiële vraagstukken binnen ICT. Na zijn studie organisatiekunde werkte hij op het scheidsvlak van financiën en organisatie, onder andere bij de Europese Commissie. Deze kennis en ervaring samen met zijn passie voor technologie, resulteert logischerwijs in zijn huidige focus. In veel organisaties in publiek en private sector, ziet hij bij bestuurders en financieel managers een aversie richting ICT en ICT-afdelingen. Andersom hebben projectleiders van grote ICT-gedreven projecten vaak maar één doel: het succesvol afronden van het aan hen toevertrouwde project. André probeert de brug tussen deze twee werelden te slaan door bestuurders te ondersteunen bij een bedrijfsmatige benadering van ICT. Uiteindelijk moet het gaan om de toegevoegde waarde aan de bedrijfsdoelstellingen, iets wat op heel wat plaatsen, waar technologie de boventoon voert, uit het oog wordt verloren.



MR. IR. RICK DE ROOIJ

Rick de Rooij is senior consultant bij VKA. Vanuit zijn ICT-achtergrond houdt hij zich bezig met de financiële aspecten binnen en rond project- en programmasturing. Na zijn studie Informatica werkte Rick acht jaar in de Telecombranche, als analist, projectleider en lijnmanager. In de inmiddels tien jaar bij VKA heeft Rick als project manager zijn sporen verdiend. Met name Europese Aanbestedingen en businesscases worden door hem vertaald naar een pragmatische toepasbaarheid waarvaan de klanten van VKA al jarenlang plezier hebben. Met zijn tweede studie Nederlands recht en zijn pragmatische manier van werken, slaagt hij erin om binnen de kaders van formele regels steeds een bruikbare aanpak te vinden.



ING. ROBERT SCHOTMAN

Robert Schotman is sinds 1997 werkzaam bij VKA als programmamanager. Sinds 2001 is hij tevens partner bij dit bedrijf. Hij heeft ervaring als management consultant en programmanager op het gebied van de inkoop van ICT in bestuurlijk complexe omgevingen. Robert is werkzaam bij diverse organisaties binnen Nederland, waaronder overheid en telecommunicatie- en datacommunicatie dienstverleners.



IR. MAURICE FEIJEN MBA

Maurice is een senior consultant die zich met passie toelegt op financiële ICT vraagstukken met een strategisch karakter. Na zijn universitaire opleiding Elektrotechniek en zijn technische loopbaan bij KPN Research heeft hij middels een loopbaan bij Telecom Nieuw Zeeland en een MBA studie de bedrijfskundige hoek gekozen. Terug in Nederland is hij na een periode bij de Chinese telecom leverancier Huawei bij VKA gestart. De variatie van een inmiddels breed aantal uitgevoerde haalbaarheidsonderzoeken, businesscases en financiële modellen vormt voor hem een belangrijke inspiratiebron. “De theorieën en modellen worden pas waardevol wanneer je ze echt kunt toepassen en toegevoegde waarde aan de klant kunt tonen. De technische ICT kennis uit het verleden komt dan goed van pas.”



IR. SANDER VAN GEEST

Sander van Geest is project consultant bij VKA. Zijn adviesgebied ligt op het grensvlak tussen financiën en ICT, zijn speerpunten daarbinnen zijn businesscases en benchmarking. Hij is ruim tien jaar werkzaam binnen de ICT industrie. Hij heeft ondermeer een aantal jaren gewerkt als consultant op het gebied van benchmarking binnen de telecommunicatiesector. Momenteel werkt hij aan verschillende IT businesscases binnen de (semi)overheid. Hij heeft oog voor de organisatorische en menselijke aspecten die nodig zijn om de vruchten te kunnen plukken van het gebruik van businesscases en benchmarks bij de besturing van overheid en private instellingen.



IR. PAUL DAM

Paul is senior consultant economische en financiële vraagstukken binnen ICT bij VKA. Hij is afgestudeerd aan de Technische Universiteit Delft in de bedrijfskundige variant van de studie Elektrotechniek binnen de vakgroep Telecommunicatie. Tijdens de laatste twee jaar van zijn studie is hij werkzaam geweest als softwareontwikkelaar bij elektronische kaartenuitgever AND International Publishers in Rotterdam. Na het afstuderen is hij daar ook productmanager geweest. En in diezelfde periode heeft hij in Rotterdam een begin gemaakt met de studie Bedrijfseconomie. Sinds 1999 is Paul bij BT Global Services negen jaar in verschillende rollen werkzaam geweest. Hij was altijd de aanjager van oplossingen voor de uitdagingen van multinationals, overheden en financiële instellingen op het gebied van hosting en uitbesteding van IT-beheer. Daarbij vormt het zoeken naar aansluiting bij de strategie van de klantorganisatie en het kunnen onderbouwen met een businesscase een belangrijke inspiratiebron.



NICO VERBEIJ

Nico Verbeij is bij VKA adviseur op het terrein van Leren & ICT. Hij startte zijn carrière als docent in het voortgezet onderwijs waarna hij werkte als lerarenopleider en manager van een lerarenopleiding. De afgelopen 15 jaar heeft hij scholen in VO en MBO ondersteund bij het invoeren van digitaal toetsen, elektronisch ondersteund samenwerken en e-learning. Hij werkte aan projecten voor de AOC Raad, Kennisnet, SURFnet, AOC's, ROC's en VO-scholen. Zijn focus ligt daarbij op didactiek, digitaal leermateriaal, docentprofessionalisering en kennisdeling. Verbeteren van onderwijs met digitaal leermateriaal is heel goed mogelijk maar vraagt een hoge kwaliteit van het materiaal en van de professionele docent en de schoolorganisatie.