



Adviescollege ICT-toetsing

Businesscases: Bezint eer ge begint

Businesscases: Bezint eer ge begint

Het Adviescollege ICT-toetsing komt in vrijwel al zijn onderzoeken naar ICT-projecten tekortkomingen tegen op het gebied van de businesscase. Sterker nog, vaak ontbreekt deze zelfs, of wordt de businesscase eenmalig gebruikt voor de financieringsaanvraag. Een businesscase is een hulpmiddel bij de besluitvorming over de zakelijke rechtvaardiging van een voorgenomen actie. Het is een onmisbare managementtool voor (ambtelijke) opdrachtgevers om investeringsbeslissingen te onderbouwen met als kern een analyse van de kosten en de baten.

Een businesscase dient twee doelen:

- de kans vergroten dat de projectactiviteiten uiteindelijk leiden tot het realiseren van de beoogde doelstellingen;
- regelmatige toetsing mogelijk maken van de koers van het project. Is dat op de goede weg om de beoogde doelstellingen te realiseren of is het nodig om bij te sturen? Ook na de start van het project blijft een geactualiseerde businesscase van belang om een project te beheersen.

De businesscase beschrijft nut en noodzaak van de investering, geeft inzicht in kosten, baten, en risico's, en behandelt de randvoorwaarden. De uitdaging van een (ICT-) businesscase binnen de Rijksoverheid is om de vaak abstracte voor- en nadelen die verscholen liggen in (nieuw) beleid zo concreet mogelijk te maken.

Het Adviescollege ICT-toetsing ziet nog steeds veel projecten die vooraf onvoldoende inzicht geven in de businesscase. Uit een analyse van afgeronde onderzoeken in 2021 blijkt dit in elf van de veertien toetsen het geval; in 2020 in ten minste zes van de tien. Al in 2019 concludeerde het toenmalige BIT dat ICT-investeringsbeslissingen niet of nauwelijks met feiten zijn onderbouwd. Noch de baten, noch de kosten zijn concreet uitgewerkt. Daardoor is het niet duidelijk of er misschien betere dan de gekozen oplossingen zijn. Ook wordt een afweging over een project te veel als een losstaande beslissing genomen. Als gevolg daarvan lopen organisaties het risico dat vernieuwingen juist extra kosten en geen besparingen opleveren. Ze worden daardoor verrast.

Deze publicatie is gebaseerd op de kennis en ervaring die we hebben opgedaan in onze onderzoeken. Met de publicatie willen we bijdragen aan de kwaliteit van businesscases voor ICT-projecten en het gebruik ervan bevorderen. Voordat men overgaat tot het uitwerken van een businesscase adviseren we drie voorbereidende stappen:

- Definieer een heldere probleemstelling.
- Overweeg alternatieven.
- Selecteer het voorkeursalternatief.

Het project zet deze stappen samen met belanghebbenden, inclusief de lijnorganisatie die na implementatie verantwoordelijk is voor het realiseren van de baten. Pas daarna wordt de businesscase uitgewerkt. De drie voorbereidende stappen werken we hieronder verder uit. De bijlagen bevatten ondersteunende hulpmiddelen voor het opstellen van realistische businesscases die bruikbaar zijn als stuurinstrument.

1 | Definieer een heldere probleemstelling

Elke businesscase begint met de vraag: 'waarom willen we dit project uitvoeren?' Een ogenschijnlijk simpele vraag, waarop een kort, duidelijk antwoord is te geven. Vaak blijkt echter dat belanghebbenden een verschillende kijk op het projectdoel hebben. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor de formulering van een korte, duidelijke reden voor het project, inclusief een ondubbelzinnige probleemstelling. Ook creëert hij helderheid over de doelen van een project.

Heldere uitgangspunten zijn een goede basis voor motivatie van de betrokkenen en zorgen voor draagvlak voor het project. Ook vormen ze een solide basis om de verantwoordelijkheid voor de realisatie van baten te beleggen.

Al in 2019 constateerde het toenmalige BIT dat in twee derde van de getoetste projecten een heldere doelstelling ontbreekt. Dat leidt tot onduidelijkheid over de prioritering en daardoor over de aanpak. Daaruit volgt veel discussie tussen belanghebbenden met als gevolg dat de besluitvorming minder efficiënt en effectief zal verlopen.

Een heldere probleemstelling komt tot stand in drie stappen:

- *Bepaal welk probleem het project gaat oplossen*
Een heldere probleemstelling helpt bij het formuleren van projectdoelen. De belangrijke vragen zijn: 'wat is het probleem?' en 'wat willen we bereiken met het project?' Een goede probleemanalyse kan voorkomen dat een suboptimale oplossing wordt ingevoerd. Door hier vanaf het begin van het project duidelijkheid over te scheppen, verloopt de besluitvorming efficiënter en effectiever, omdat hernieuwde discussies over prioriteiten veel minder voorkomen.
- *Identificeer de belanghebbenden van het project*
Draagvlak voor de projectdoelstellingen is een voorwaarde voor de succesvolle uitvoering van een project. Daarom is het belangrijk zo veel mogelijk belanghebbenden van het project – waaronder gebruikers en leveranciers – te identificeren en ze te betrekken bij het ontwikkelen van de businesscase. Maak helder wie in de lijnorganisatie verantwoordelijkheid neemt voor de batenrealisatie van het project en betrek hen bij deze stap. Het doel is om een scherp beeld te krijgen van alle belangen en aan alle belanghebbenden duidelijk te maken hoe het project daaraan gaat bijdragen. Dit zal uiteindelijk leiden tot minder sturing op details, omdat betrokkenen gericht kunnen meedenken over oplossingen en al van het nut van het project zijn overtuigd.
- *Formuleer de probleemstelling kort, bondig en scherp*
Bijvoorbeeld: 'De support van de onderliggende technologie is per x datum niet meer beschikbaar', of 'De Europese wetgeving op internethandel (e-Commerce) gaat per 1 juli 2021 in en dan moeten Nederlandse bedrijven de mogelijkheid hebben alle EU BTW-verplichtingen via de Nederlandse belastingdienst te voldoen. Die mogelijkheid is er nu nog niet.'

2 | Overweeg alternatieven

Een businesscase beschrijft altijd eerst de huidige situatie. Deze wordt ook wel het 'nulalternatief' genoemd. Het nulalternatief geeft weer wat er gebeurt als het beoogde project niet wordt uitgevoerd en de bestaande situatie ongewijzigd wordt voortgezet. In de praktijk is het nulalternatief de referentie voor de alternatieven binnen de businesscase.

Het niet benoemen van alternatieven in een businesscase wordt in de angelsaksische wereld ook wel een TINA genoemd 'there is no alternative'. Het gevaar van TINA is dat het beste alternatief wordt gemist en dat de realisatie van baten daarom suboptimaal verloopt.

Een businesscase zonder alternatieven leidt misschien wel tot goedkeuring van het project, maar niet vanzelfsprekend tot draagvlak voor de gekozen oplossing bij alle belanghebbenden. Er wordt immers geen doordachte keuze gemaakt en mogelijk worden betere oplossingen om het beoogde doel te bereiken over het hoofd gezien. Bovendien blijft er altijd twijfel bestaan of het geselecteerde alternatief wel tot batenoptimalisatie leidt.

Om TINA te vermijden, zijn drie stappen nodig:

- *Betrek belanghebbenden bij het identificeren van een shortlist van minimaal drie alternatieven*
Soms geeft de opdrachtgever aan welke projectalternatieven in ieder geval onderzocht moeten worden. In de meeste gevallen echter is de opdracht op hoofdlijnen geformuleerd en zal het businesscase-team zelf projectalternatieven moeten ontwikkelen. Organiseer dan een brainstorm met de belangrijkste belanghebbenden van het project. Het doel van deze brainstorm is om samen zo veel mogelijk alternatieven te identificeren en deze terug te brengen tot een shortlist. Neem de stappen en uitkomsten van dit proces op in de businesscase zodat het voor de lezer duidelijk wordt hoe er tot de selectie van minimaal drie alternatieven (inclusief het nulalternatief) is gekomen. Documenteer ook waarom bepaalde alternatieven niet geselecteerd zijn voor verdere analyse.
- *Gebruik een marktverkenning om alternatieve oplossingen te identificeren*
Alternatieven kunnen ook in kaart gebracht worden door middel van een marktverkenning¹. Een marktverkenning beantwoordt verschillende vragen, zoals: 'is de oplossing die we zoeken al te koop of moet die nog ontwikkeld worden?' en 'wie zijn de aanbieders en hoe hoog liggen de bijbehorende prijzen?' Een marktverkenning kan leiden tot een aanscherping van de oorspronkelijke probleemstelling.
- *Werk de geselecteerde alternatieven uit*
De alternatieven moeten verder onderbouwd worden (SMART²). Het is belangrijk dat ze voldoende onderscheidend van elkaar zijn; ze kunnen worden vergeleken op basis van kosten, baten, risico's, tijd, kwaliteit³ en voor- en nadelen. Overweeg het uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse als er sprake is van grote investeringen. Het opstellen van een batenkaart helpt bij het definiëren van een helder doel en het zichtbaar maken van afhankelijkheden. Zorg ervoor dat risico's op een transparante manier tegen elkaar worden afgewogen. Pas op voor onderschatting van de ernst van een risico. Overweeg de risicoanalyse te laten toetsen door een onafhankelijke deskundige.

3 | Selecteer het voorkeursalternatief

Het samen met belanghebbenden afwegen van alternatieven vormt een belangrijk onderdeel van het ontwikkelproces van de businesscase. Formuleer, in overleg, beoordelingscriteria en bijbehorende wegingsfactoren en zorg dat deze transparant worden toegepast bij de selectie van het voorkeursalternatief.

De selectie van het voorkeursalternatief hangt ook nauw samen met de ambitie en risicobereidheid van de opdrachtgever. Wordt er naar een ideale oplossing gestreefd en is er bereidheid om hiervoor een hoger risico te accepteren? Of neemt de opdrachtgever genoegen met een 'voldoende' oplossing?

Het is een wijdverbreid misverstand dat een project altijd een positieve businesscase moet hebben. Het is belangrijk dát alternatief te kiezen dat – alles in aanmerking genomen – ten opzichte van alle andere alternatieven het meest positief - ofwel het minst negatief - is.

Als de stap om samen met belanghebbenden alternatieven te vergelijken wordt overgeslagen, dreigt zowel tunnelvisie als het ontbreken van draagvlak. Dit vermindert de slaagkans van het project.

Toets ten slotte, ter bevestiging het geselecteerde voorkeursalternatief aan de oorspronkelijke probleemstelling op basis van twee vragen:

- Op welke wijze draagt het voorkeursalternatief bij aan het oplossen van het probleem?
- Worden de doelstellingen van het project met het geselecteerde alternatief bereikt?

¹ Zie ook [Publicatie Leveranciersmanagement](#), Adviescollege ICT-toetsing, december 2021

² Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch

³ Hieronder worden ook privacyaspecten verstaan en betrouwbaarheid van gegevens

Stel de businesscase op

Nu nut en noodzaak duidelijk zijn en op basis daarvan een voorkeursalternatief is geselecteerd, kan dit worden uitgewerkt in een complete businesscase. Volg hiervoor bijvoorbeeld de Handleiding Publieke Businesscase van het Ministerie van Financiën en maak gebruik van bijlage C.

Tot slot

Ook bij besluitvorming over een lopend project is het van belang om van een actuele businesscase uit te gaan. Een actuele businesscase onderbouwt de besluitvorming op basis van nog te maken kosten, nog te realiseren baten en actuele risico's. Stel daarom - wanneer nodig - tijdens de uitvoering van een project de businesscase bij. Betrek ook bij aanpassingen van de businesscase relevante belanghebbenden. Opdrachtgevers die willen checken of de businesscase goed onderbouwd is, verwijzen we naar bijlage B.

Bijlage A: De businesscase op hoofdlijnen

Gebruik deze bijlage niet als een checklist maar als een hulpmiddel om de relevante onderwerpen in overweging te nemen.

- Wat zijn het nut en de noodzaak van het project?
 - > Wat willen we bereiken met het project?
 - > Op welke wijze draagt het project bij aan het oplossen van de probleemstelling?
 - > Hoe zien de wenselijke situatie en de doelstellingen er concreet uit?
- Wat speelt er nog meer in de organisatie?
 - Hoe ziet het strategisch landschap eruit?
 - Wat zijn de kritieke project afhankelijkheden?
- Hoe is het project begrensd?
 - Wat valt wel en wat valt niet binnen het project?
 - > Denk ook aan het uitfaseren van de huidige systemen.
- Welke randvoorwaarden gelden voor het project?
 - Onderzoek bijvoorbeeld relevante wetgeving
- Wie worden de opdrachtgever en uitvoerder van het project?
- Welke projectalternatieven zijn er geïdentificeerd?
 - Beschrijf eerst de huidige situatie oftewel het nulalternatief.
 - > Wat gebeurt er als het beoogde project niet wordt uitgevoerd?
 - Ontwikkel alternatieven.
 - > Betrek de belangrijkste vertegenwoordigers van gebruikers en 'leveranciers'
 - Analyseer de alternatieven.
 - > Wat zijn de verwachte kosten voor ieder alternatief?
 - > Wat zijn de verwachte baten voor ieder alternatief?
 - Concretiseer de baten voor ze te kwantificeren.
 - > Wat zijn de voor- en nadelen van ieder alternatief?
- Welke risico's zijn er en hoe groot zijn deze?
 - Bepaal omvang (impact) extra uitgaven per risico.
 - > Schat de waarschijnlijkheid van het optreden per risico in.
 - > Bepaal de verwachte waarde per risico (impact x waarschijnlijkheid).
- Hoe verhouden de alternatieven zich tot elkaar?
 - Vergelijk de alternatieven op basis van kosten, baten, risico's, tijd, kwaliteit⁴ en voor- en nadelen.
 - Vergelijk de alternatieven wat betreft de beheersbaarheid van het project tijdens de uitvoering.
- Welk alternatief heeft de voorkeur en waarom?
 - Beschrijf welk alternatief, vanuit financieel en risicoperspectief, de voorkeur heeft.
 - Beschrijf waarom andere alternatieven niet, of minder, geschikt zijn.

⁴ Hieronder worden ook privacyaspecten verstaan en betrouwbaarheid van gegevens

Bijlage B: Zeven slimme vragen die de opdrachtgever kan stellen

Een opdrachtgever zou de volgende zeven vragen kunnen stellen om te checken of de businesscase goed onderbouwd is.

- **Welk probleem moet er worden opgelost?**
 - Op welke wijze draagt het project bij aan het oplossen van het probleem?
 - Hoe sluit het project aan op relevante prioriteiten en beleid van de Rijksoverheid?
- **Waarom moet er nu iets gebeuren? / Wat gebeurt er als we het probleem niet oplossen?**
 - Wat is de omvang van het probleem? Wat zijn de consequenties als we niets doen? Wie heeft er last van?
- **Wie is/zijn verantwoordelijk om het probleem op te lossen?**
 - Welke andere veranderingstrajecten lopen er op dit moment binnen de organisatie en wie is daar verantwoordelijk voor? Wat zijn de onderlinge afhankelijkheden?
- **Welke alternatieven zijn overwogen?**
 - Welke alternatieven zijn onderzocht? Hoe zijn ze tegen elkaar afgewogen? Welke belanghebbenden zijn bij de analyse betrokken geweest? Heeft een marktverkenning plaatsgevonden?
- **Welk alternatief geniet de voorkeur en waarom?**
 - Hoe zijn de alternatieven tegen elkaar afgewogen? Voor- en nadelen, kosten en baten en risico's per alternatief? Wat is het ambitieniveau van de organisatie?
 - Worden de doelstellingen van het project met de voorkeursoptie bereikt? Hoe draagt deze optie bij aan het oplossen van het probleem?
- **Wat zijn de verwachte kosten en baten?**
 - Hoe zijn kwalitatieve criteria meegewogen, zoals kwaliteit, tijd, en kennis en ervaring?
- **Wat zijn de risico's?**
 - Zijn de risico's in kaart gebracht en hoe zijn ze meegewogen? Zijn de risico's door een onafhankelijke partij getoetst?

Bijlage C: Interessante relevante publicaties/artikelen

- Businesscase, baten en financiering in [Toetskader](#), Adviescollege ICT-toetsing, november 2021
- [Handleiding](#) publieke businesscase, Ministerie van Financiën, april 2015
- Algemene [leidraad](#) voor maatschappelijke kosten-batenanalyse, Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving, Gerbert Robijn, Gusta Renes, 2013
- [Handreiking](#) voor kosten-batenanalyse voor ICT-projecten, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, ECORYS Nederland BV i.s.m. CONICT, Rotterdam, december 2007
- [Guide to developing the project](#), HM Treasury, UK, 2018

Deze publicatie is een uitgave van:

Adviescollege ICT-toetsing
Postbus 16292 | 2500 BG Den Haag
T 070 426 63 23

1 oktober 2022 | Publicatie-nr. 74859