

Meetbaar maatschappelijk belang

Het fenomeen *business case* is binnen de overheid gemeengoed geworden. Ook overheidsveranderingen worden steeds vaker aan die toets onderworpen.

Door de bank genomen wordt een *business case* als de zakelijke rechtvaardiging beschouwd van een project. In feite beschrijft dit echter de rechtvaardiging van de investering die nodig is om een bepaalde verandering te verwezenlijken, in de trant van: kan deze euro niet beter ergens anders in worden geïnvesteerd, zou dat niet meer rendement opleveren?

De basis van de *business case* is de *business rationale*, een kwalitatief *statement* dat beschrijft wat er moet veranderen. In het bedrijfsleven vindt de *rationale* zijn grondslag in de visie, missie en strategie van de onderneming. De *rationale*, of grondgedachte, wordt vervolgens uitgewerkt in *benefits*: de verwachte baten, zowel financieel als kwalitatief. Hier tegenover staan de kosten, de investering die nodig is om de verandering te realiseren. De baten en kosten worden bepaald aan de hand van analyses, ervaringscijfers, aannames en uitgangspunten. Tot slot is er de *payback case*, het totale financiële effect, uitgedrukt in de terugverdienperiode en het verwachte financiële rendement, de *discounted cash flow* en de *internal rate of return*). De *payback case* wordt vaak gelijkgesteld aan de *business case*, wat op zijn minst onvolledig is.

De overheid kent veel veranderprojecten met een bedrijfsmatig karakter, die zich prima lenen om op basis van een *business case* te worden gestuurd, zoals operationele bezuinigingsoperaties, procesoptimalisaties (efficiënter werken) en de invoering van nieuwe informatiesystemen. Veel veranderingen bij de overheid worden echter door de politiek gedreven. Daardoor bevindt de overheid zich in een interessante positie die wezenlijk anders is dan die van het bedrijfsleven. De overheid produceert niet voor de markt, maar voor het maatschappelijk belang. Het ambtelijk apparaat voert veranderingen door op basis van politieke besluitvorming. De grondslag er-

van ligt daardoor vooral in ideologie, pragmatisme of dogma en veel minder in financieel rendement. Dit vindt ook zijn weerslag in de manier waarop met *business cases* wordt omgegaan. Met name de *payback case* is voor de overheid minder relevant dan voor het bedrijfsleven.

Betuweroute versus Deltawerken

Hoeveel mag een stuk rails, met alle voorzieningen daar omheen, kosten? De Betuweroute is, na het HSL-Zuid traject, het duurste stuk spoor in Nederland. Het heeft een prijskaartje van bijna dertig miljoen euro per kilometer. Dat is dus blijkbaar hoeveel het mag kosten. Tijdens de watersnoodramp van 1953 kwamen 1800 mensen om het leven. De Deltawerken moeten een ramp van dergelijke omvang voor altijd verhoeden. In 2010 werd het laatste deel van het project opgeleverd. Raming van de kosten in 1955 voor de Deltawerken: 350 miljoen euro. Uiteindelijke kosten: 5 miljard euro. Wanneer men aanneemt dat hiermee eenmalig een soortgelijke ramp als in 1953 wordt voorkomen en er dus 1800 burgerlevens worden gespaard, betekent dit een kostenplaatje van 2,8 miljoen euro per burger.

Uiteraard gaat deze berekening niet helemaal op. Het is hoogstwaarschijnlijk dat de Deltawerken niet één maar meerdere keren bescherming tegen het wassende water zullen bieden. Bovendien is de moderne hulpverlening zoveel efficiënter dan in 1953, dat zelfs in het geval van een soortgelijke ramp het verlies aan mensenlevens significant lager zou moeten kunnen uitvallen. Het gaat er hier echter om, dat elke berekening bij menigeen de nodige weerstand zal oproepen. Zeker in Nederland vindt men het verre van ethisch verantwoord een prijs op mensenlevens te plakken. Dat is het kernpunt van het probleem van *business cases*, na-



Een trein op de Betuweroute

melijk dat niet alles zondermeer reduceerbaar is tot financiële kosten en baten.

De Betuweroute heeft in de loop van de jaren steeds de vraag opgeroepen of dit een rendabel project was. De term *business case* werd te pas en te onpas ter tafel gebracht. Opvallend genoeg hebben de Deltawerken, met een grotere budgetoverschrijding dan de Betuweroute, nooit zoveel stof doen opwaaien. Blijkbaar was daar een positieve *business case* veel minder van belang.

De Betuweroute wordt internationaal gezien als *best practice*

Blijkbaar hadden de Deltawerken doelstellingen die zwaarder wogen dan zaken als het financiële rendement binnen een bepaalde periode. Dat geldt in feite ook voor veel andere overheidsinvesteringen, zoals de aanleg en het onderhoud van wegen in perifere gebieden, want dat zijn dure kilometers uitgedrukt per auto die er overheen raast. Meer asfalt in de Randstad zal beslist een hoger financieel rendement opleveren.

Maatschappelijke doelstellingen

Business cases gaan doorgaans niet over mensenlevens, welzijn of over kwaliteit van leven. Dat zijn zaken die niet gemakkelijk of geloofwaardig in eu-

ro's zijn te vertalen. Toch behoren juist deze zaken wel tot de verantwoordelijkheid van de overheid. Voor grote infrastructurele projecten, maatschappelijke hervormingen, beleids- en wetswijzigingen is het haalbare rendement op de investering dan ook niet zozeer van belang, als wel de mate waarin een investering aan maatschappelijk relevante doelstellingen invulling zal geven.

Het is een belangrijk kenmerk van onze samenleving dat wij bereid zijn in activiteiten te investeren, die niet direct of aantoonbaar een economisch belang dienen, maar die aan een hoger doel bijdragen, zoals de deelname van Nederland aan militaire en humanitaire missies. Voor een *business case* binnen de overheid betekent dat, dat de aandacht op maatschappelijke in plaats van op financiële *benefits* is gericht. Van kwalitatieve, maatschappelijke doelstellingen is schoonheid, of aantrekkelijkheid van de leefomgeving wellicht een van de meest discutabele. De investering in de Calatravabridgen door de gemeente Haarlemmermeer heeft veel vraagtekens opgeroepen. Voor de overbrugging van een smalle vaart trok deze gemeente maar liefst 33,8 miljoen euro uit. De kritiek luidde, dat de gemeente vooral zichzelf met deze extravagante bruggen op de kaart wilde zetten. De vraag is tot op welke hoogte een dergelijke investering te rechtvaardigen is. Grootsoort of internationale allure kan wel degelijk een doelstelling zijn voor bijvoorbeeld investeringen in de haven van Rotterdam of de uitbreiding van Schiphol. Kunnen college en raad van Haarlemmermeer echter aan hun burgers uitleggen dat ook deze bruggen een maatschappelijk belang dienen? En vooral: konden ze dat uitleggen voordat de investering werd gedaan?

Publieke rationale

Dat de overheid zich ook steeds meer gedwongen ziet met een *business case* te werken, is alleen maar goed. Zij geeft verscherping in wat men wil bereiken en wat de kosten van de verandering mogen zijn. Daarnaast mag de burger van de overheid verwachten, dat zij aan *risk management* doet, zeker in het geval van projecten die ook in het bedrijfsleven regelmatig voorkomen, zoals het vervangen van informatiesystemen of de vorming van *shared service centers*.

De grote uitdaging voor de overheid is echter hoe de *business rationale* moet worden vastgesteld, de publieke *rationale* die aan een gegeven verandering

Bedrijfsleven	Overheid
de <i>business case</i> is de financiële rechtvaardiging voor een investering	de <i>business case</i> is de maatschappelijke rechtvaardiging voor een investering, waar een financiële rechtvaardiging een onderdeel van is
de bedrijfsstrategie bepaalt de <i>business rationale</i> van de <i>business case</i>	de politieke meerderheid bepaalt de publieke <i>rationale</i> van de <i>business case</i>
de <i>business case</i> draait om de toegevoegde waarde zoals klanten die uiteindelijk ervaren (<i>benefits</i>)	de <i>business case</i> draait om de toegevoegde waarde, zoals de politieke meerderheid die als afgevaardigde van alle burgers ziet (maatschappelijke <i>benefits</i>)

ten grondslag ligt. En hoe kan men vaststellen of de verwachte *benefits* van die verandering kunnen worden bereikt als niet alles in geld is uit te drukken? Een *business case* voor veranderingen binnen de overheid ziet er dan ook anders uit dan een in het bedrijfsleven.

In plaats van het blind staren op rendement, wordt in een publieke *business case* recht gedaan aan de zorgverantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid. De ‘klant’ van de overheid bestaat uit de gekozen volksvertegenwoordiging, de politiek, als representant van de burger.

Een *business case* is een dynamisch instrument. Dat de politieke meerderheid (tenminste) iedere vier jaar verandert en daarmee de grondslag van de *rationale*, maakt dat de *business case* daaraan moet worden aangepast. Een politieke wisseling van de wacht kan betekenen dat veranderplannen wijzigen of in de koelkast verdwijnen. Zo besloot het kabinet Paars I tot heroverweging van de aanleg van de Betuweroute, nadat dit plan onder Lubbers III al was goedgekeurd.

Tegen deze achtergrond heeft het ambtelijk apparaat met de Betuweroute een prestatie van formaat geleverd. De uitvoeringsfase over een periode van achttien jaar had een kostenoverschrijding van slechts twee procent. Volgens Bent Flyvbjerg (TU Delft) wordt het project internationaal gezien als *best practice* op het gebied van projectbeheersing.¹ Het Nederlandse publiek ziet de Betuweroute echter voornamelijk als een van de meest kostenoverschrijdende overheidsprojecten. Dat de meeste Nederlandse burgers op die manier naar dit project kijken, is mogelijk een teken dat de politiek maar moeilijk in staat is geweest op basis van doelstellingen en *benefits* de maatschappelijke ‘winst’ van de Betuweroute aan te tonen en de verwachtingen van de burger dienovereenkomstig te sturen.

Maatschappelijk belang

De politieke meerderheid bepaalt de publieke *rati-*

onale. Om te kunnen bepalen of een veranderproject nog steeds de juiste koers vaart, zullen de publieke *rationale* en maatschappelijke *benefits* voorzien moeten worden van een norm. Wanneer is er precies aan voldaan? Wanneer is de verandering een succes? De *benefits* moeten een meetbare afgeleide zijn van de *rationale*. Als de *benefits* zijn behaald, is daarmee automatisch invulling gegeven aan de *rationale* en daarmee aan het beleid en de koers van de politieke meerderheid. Door de *benefits* meetbaar te maken, moet men daarnaast in staat zijn oplossingsalternatieven objectiever met elkaar vergelijken.

De overheid richt de aandacht op maatschappelijke *benefits*

Maatschappelijk belang en nut ontslaan een overheid dus niet van het kwantificeren van doelstellingen en *benefits*. Voor de kosten- of investeringskant gelden zonder meer de euro's. Ook maatschappelijke baten kunnen voor een groot deel in geld worden uitgedrukt. De ‘winst’ van de Deltawerken kan bijvoorbeeld worden uitgedrukt in het voorkomen van het teniet gaan van landbouwgrond, besparingen op het opruimen en herstellen na een nieuwe ramp, voorkomen van kosten die samenhangen met het herhuisvesten van delen van de bevolking. Dit soort berekeningen maakt de overheid overigens ook daadwerkelijk. Voor ieder risicogebied in Nederland is vastgesteld hoe groot de kans is dat er een overstroming zal plaatsvinden en wat de gevolgschade daarvan zal zijn. Aan de hand daarvan is bepaald wat de kracht van waterverdedigingswerken moet zijn en wat deze mogen kosten. Voor ieder verdedigingswerk is bepaald in welk percentage

¹ NRC Handelsblad, 19 juni 2007.

van de gevallen deze ontoereikend mag zijn. De *rationale* voor de Betuweroute zou wellicht als volgt uitgeschreven kunnen worden. De haven van Rotterdam is de grootste van Europa. Om de grootste te blijven, moeten we erin blijven investeren. Een van die investeringen is het transport van goederen tussen de haven en het Europese achterland. Binnen de Europese Unie is, vanuit milieuoogpunt, vervoer over spoor een speerpunt van beleid. Nederland doet mee met de Europese spoorontwikkelingen. Daarom is een snelle, rechtstreekse goederenspoorverbinding tussen de Rotterdamse haven en het Europese achterland nodig. In het geval van de Betuweroute is het moeilijk met terugwerkende kracht de werkelijke *rationale* te achterhalen. Vanuit de politiek is vooral gekozen voor een veronderstelde economische noodzaak voor de Betuweroute. Een *rationale* die economische groei als haar belangrijkste doelstelling heeft, roept evenwel onvermijdelijk de vraag op of goedkopere alternatieven niet meer kunnen bijdragen aan zulke groei, vooral als het project in de loop

van de tijd steeds duurder blijkt te worden. De keuze om de noodzaak voor de Betuweroute te presenteren op basis van financiële benefits, in plaats van maatschappelijke, heeft in ieder geval geleid tot veel (onnodige) discussie en tot de huidige perceptie dat de Betuweroute in het ergste geval een voorbeeld is van een spijzieke, incompetent overheid.

Besluit

Een publieke *business case* gaat niet primair over rendement, maar over het realiseren van doelstellingen en het geven van invulling aan de publieke *rationale*. Deze wordt goeddeels door de politiek bepaald. Het is aan degenen die de verandering moeten *managen* om de *rationale*, de maatschappelijke *benefits* en de achterliggende (politieke) doelstellingen te normeren. Zelfs als er geen financiële baten zijn, is het goed een *business case* te maken, teneinde te meten of met de verandering de beoogde maatschappelijke *benefits* worden of zijn gerealiseerd. Daarnaast kan de *business case* worden gebruikt om tijdens het veranderproject op kosten te sturen. ■

Desi Bouterse als nieuwe president



Foto: Pieter Van Maele

Desi Bouterse op een militaire parade na zijn inauguratie op 12 augustus 2010

Op 25 mei 2010 won Desi Bouterse de Surinaamse parlementsverkiezingen. Dat moment is het aangrijpingspunt voor de journalisten Ivo Evers en Pieter van Maele om de latere gebeurtenissen in *Bouterse aan de macht* (Amsterdam: De Bezige Bij, 2012) te beschrijven. Drie maanden na de verkiezingen legde Bouterse de presidentiële eed af, met dank aan zijn voormalige aartsrivalen Paul Somohardo en Ronnie Brunswijk, die tot zijn regering toetraden. Als president is Bouterse vastberaden zich als vader van alle Surinamers op te stellen en zijn land van de 'oude etnische politiek' en het corrupte cliëntelisme te bevrijden. Suriname vierde feest, maar Den Haag was met stomheid geslagen: hoe is het mogelijk, dat het volk op een man vertrouwt die het land na de staatsgreep in de jaren tachtig aan de rand van de afgrond bracht, hoofdverdachte in de Decembermoorden is en veroordeeld voor drugshandel? Bovendien werd in april 2012 in het parlement een amnestiewet aangenomen die hem moet vrijwaren van een veroordeling voor de Decembermoorden. Het is de vraag of de kenmerken van de militaire dictatuur uit de jaren tachtig voorgoed tot het verleden behoren.