



Overheidsinformatie kost én baat meer

Auteur(s):

Meijer, R.A.M.

De auteur is als senior consultant verbonden aan Het Expertise Centrum in Den Haag.

r.meijer@hec.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4376, pagina 688, 27 september 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

ict

De uitdaging voor de publieke sector de komende jaren is om haar taken met minder middelen beter te vervullen. Beter management op het gebied van automatisering kan hierbij helpen.

In vakbladen en op congressen valt een hernieuwde belangstelling te constateren voor economische vraagstukken betreffende de informatievoorziening en automatisering binnen de publieke sector. Daarbij gaat het niet alleen om de automatisering op departementen, maar ook om de (ketens van) organisaties binnen sectoren, zoals veiligheid of zorg. In dit artikel wordt het onderwerp nader uitgewerkt en voorzien van enkele conclusies en aanbevelingen.

Het domein van de informatie-economie

Informatie-economie kan vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd. Allereerst vanuit de economische invalshoek met onderwerpen als marktwerking, mededinging, prijsvorming en innovatie. Een tweede invalshoek is die vanuit de openbare financiën. In dit artikel is echter gekozen voor een meer bestuurskundige invalshoek.

» wat zijn de kosten van informatisering en hoe kan de bijdrage van informatisering aan de productiviteit van de overheid worden gemeten?

» hoe kan de bestaande inzet van informatisering binnen de publieke sector worden verbeterd zodat de kosten zo laag en de baten zo hoog mogelijk zijn?

» hoe kunnen de kosten en baten van alternatieve toepassingen van informatisering binnen de publieke sector zodanig in beeld worden gebracht dat deze kunnen bijdragen aan politieke beslissingen, zoals de wijze van invoering van de verlofknip?

Meting van kosten en productiviteit

De eerste vraag, de productiviteitsvraag, is voor de publieke sector de herformulering van de Solow-paradox: computers zijn overal zichtbaar, behalve in de productiviteitstatistieken. Toch is vrijwel iedereen ervan overtuigd dat in veel gevallen de productiviteit wel degelijk stijgt, ook binnen de overheid. Dit manifesteert zich vooral door de intensivering van bestaande taken of het oppakken van nieuwe taken met dezelfde bezetting. Dit fenomeen is echter moeilijk meetbaar.

De meetproblemen zijn nog veel groter. Vrijwel geen enkele overheidsorganisatie kan aangeven wat haar jaarlijkse uitgaven zijn voor informatievoorziening of voor de automatiseringscomponent, laat staan naar de (bedrijfseconomische) kosten daarvan¹. Ter illustratie: de minister van Binnenlandse Zaken zou aan de Tweede Kamer geen antwoord kunnen geven op de vraag wat de jaarlijkse automatiseringskosten van de centrale overheid zijn, hoe deze zich de laatste vijf jaar hebben ontwikkeld en wat de top vijf van duurste projecten is. Opvallend genoeg stelt de Tweede Kamer deze vragen ook nooit, ook al gaat het jaarlijks om miljarden euro's.

Het formuleren van antwoorden op dergelijke vragen is uiteraard niet principieel onmogelijk. De gegevens zijn echter niet beschikbaar (waarschijnlijk omdat management en bestuur hier ook niet naar vragen).

Optimalisatie van kosten en baten

De tweede vraag, naar optimalisering van kosten en baten, richt zich in de praktijk vooral op verlaging van de kosten. Specifiek gaat het om kosten voor generieke ict, zoals netwerken of algemene kantoorautomatisering. Zelden wordt ex post onderzocht of de kosten van de automatisering van een primair proces, zoals die van de studiefinanciering, te hoog zijn. Laat staan dat op dat punt maatregelen worden getroffen.

Het optimaliseren van de baten heeft nog minder aandacht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de eigen deelorganisatie, waar de baten van bepaalde investeringen maar gedeeltelijk worden benut omdat het vaak een ingrijpende herziening van bestaande werkprocessen impliceert. Men is al vaak tevreden 'als het werkt'.

Een dergelijke optimalisatie is voor één organisatieonderdeel al complex. Wanneer deze echter meerdere organisatieonderdelen betreft, wordt het nog moeilijker. Om dan enige optimalisatie na te streven, moet er sprake zijn van een strakke sturing op hoog niveau. Overheidsorganisaties zouden bijvoorbeeld bij meervoudig gebruik van basisgegevens financieel (maar ook kwalitatief) zeer zijn gebaat. Een goed voorbeeld van het gebrek aan samenwerking is het gebruik van kaartmateriaal. Vele overheidsinstanties laten kaarten vervaardigen en voegen daar op eigen wijze administratieve gegevens aan toe. Hoewel er wel aanzetten zijn voor verbetering op dit gebied, worden die niet krachtig opgepakt. Hierdoor gaan jaarlijks honderden miljoenen euro's verloren.

Toenemende complexiteit

De complexiteit stijgt nog verder wanneer het om inter-organisatiele informatievoorziening gaat. Overheidsorganisaties hebben sterk de neiging om de informatievoorziening alleen vanuit hun eigenbelang te optimaliseren. Meestal beschikken ze ook over de positie om dat af te dwingen. Optimalisatie over de keten komt nog weinig voor, hoewel de druk op administratieve lastenverlichting van ketenoptimalisatie een voorbeeld is. Overigens gaat het niet alleen om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven maar bijvoorbeeld ook om de zorg en om informatiestromen tussen de verschillende onderdelen van de overheid zelf.

Ketenoptimalisatie is echter meestal niet eenvoudig omdat de interne proceseigenaren bevreesd zijn voor het verstoren van hun processen. Op zich kan deze opstelling valide zijn. De meeste organisaties hebben echter geen enkel idee wat de drie belangrijkste mogelijkheden voor procesverbetering op het terrein van informatisering zijn voor de eigen organisatie of voor de keten.

Kosten- en batenafweging

De vraag naar de optimale afweging van kosten en baten speelt vooral bij nieuwe voorstellen een rol, bijvoorbeeld bij de reeds genoemde verlokknip. Ook hier is het meten van de automatiseringskosten vaak een probleem. De investeringen in hard- en software zijn in het algemeen wel boven tafel te krijgen. Moeilijker te meten zijn de (vaak hogere) kosten van organisatieverandering, waaronder productieverlies. Het meetprobleem is nog groter bij de baten. Men focust dikwijls op baten in de vorm van vermeden kosten, terwijl de meer immateriële baten van veel groter belang zijn.

Daarnaast speelt het verschil tussen directe baten en indirecte baten een rol. Directe baten zijn de baten voor het investerende organisatieonderdeel en indirecte baten zijn de baten voor de rest van de organisatie of voor de buiten-wereld. Een vergelijkbaar onderscheid kan trouwens worden gemaakt voor de kosten. Bij kosten-batenanalyses wordt vrijwel altijd gekeken naar de directe kosten en baten van het investerende organisatieonderdeel. Dat was niet zo'n punt zolang vernieuwingen op het terrein van informatievoorziening en automatisering zich wat betreft hun effecten beperkten tot individuele organisatieonderdelen. Maar met name door de komst van de nieuwe communicatietechnologieën als internet verandert dit beeld. Vaak moet één organisatieonderdeel investeren waarbij vele andere organisatieonderdelen ook van de baten genieten.

Bij besluitvorming komt het nog betrekkelijk weinig voor dat naar de effecten voor alle betrokken ketenpartijen wordt gekeken. Hierdoor is het goed mogelijk dat het effect voor het investerende onderdeel van de overheid positief is, maar voor het geheel van de samenleving negatief. Andersom komen zeer rendabele investeringen vaak niet tot stand omdat de investerende partij de baten niet geniet. Een goed voorbeeld is het proces van de invoering van authentieke registraties, waarvan de voordelen voor de samenleving evident zijn. Toch gaat het soms ook goed, zoals bij de invoering van de nieuwe bevolkingsadministratie (de gba), een zowel intra- als inter-organisatieel zeer succesvol automatiseringssysteem².

Conclusies en aanbevelingen

Het is momenteel onbekend wat de overheden uitgeven aan informatievoorziening, wat de invloed is op de productiviteit en wat de baten van de jaarlijkse miljardeninvesteringen zijn.

Voor zover er wel inzicht bestaat, is dit meestal vanuit het perspectief van de investerende partij. Zowel de kosten als de baten worden daardoor systematisch onderschat. Drie stappen kunnen dit verbeteren.

Een eerste stap is het opstellen van betrouwbare statistieken betreffende de kosten en baten; een mooie taak voor het CBS. Op deze wijze ontstaat inzicht in de omvang en de opbouw ervan. Dit is een eerste voorwaarde om de investeringsbeslissingen beter te sturen. In het verlengde hiervan is een tweede stap om de overheidsadministratie anders in te richten, hetgeen een verantwoordelijkheid is voor de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken.

De belangrijkste stap is echter dat de overheden bij het ontwerpen en beheren van grote informatiesystemen veel meer aandacht moeten schenken aan het optimaliseren van de kosten en baten. Hierdoor kan de overheid haar taken met minder middelen beter vervullen; de grote uitdaging voor de komende jaren. Nadrukkelijk moet daarbij breder worden gekeken dan vanuit de invalshoek van de investerende overheidsorganisatie alleen en zal het vaak gaan om sectorregie

¹ Vroeger publiceerde het ministerie van Binnenlandse Zaken cijfers over de uitgaven aan automatisering van de Rijksoverheid. Het ministerie is daar inmiddels mee gestopt omdat de resultaten te onbetrouwbaar bleken. Het CBS publiceert wel cijfers maar die betreffen vooral die van hardware en van software. Ze betreffen dus maar een deel van de totale kosten.

² Opvallend in dit verband is dat de baten van de GBA voor alle afnemers van persoonsgegevens nooit zijn onderzocht. Bij zo'n onderzoek zou ongetwijfeld blijken dat deze de investeringskosten van circa € 300 miljoen veelvoudig overtreffen. Dat de GBA er toch is gekomen, is vooral het gevolg van het feit dat de invoering ervan alleen al voor de gemeenten rendabel was en dat vanuit de rijksoverheid ook aanvullende middelen ter beschikking zijn gesteld.

