

De groeiende populariteit van de business case

Een verkennend onderzoek naar de kwaliteiten van een nieuw besluitvormingsinstrument in publieke besluitvormingsprocessen

Maarten Hoekstra

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Maarten Hoekstra, 'De groeiende populariteit van de business case', *Beleidsonderzoek Online* juli 2016, DOI: 10.5553/BO/221335502016000006001

1 Inleiding

Niet alleen voor investeringen in concrete projecten zoals de bouw van een theater of een regionaal vliegveld maar ook bij vraagstukken zoals schuldsanering of diversiteit op de werkvloer worden business cases opgesteld. Een business case is 'boterzacht' als een initiatief is omgeven met grote risico's of dubieuze aannames. De business case is 'hard', 'sluitend' of 'gezond' als rekening is gehouden met alle stakeholders en de berekeningen van het rendement positief uitvallen. De business case is een betrekkelijk nieuw instrument waaraan behoudens enkele recente studies op het gebied van ICT (Meijer, 2014; Berghout & Tan, 2015) nog weinig wetenschappelijke aandacht is gewijd. Dit artikel gaat daarom in op de volgende vragen:

1. Wat is een business case?
2. Wat kan worden beschouwd als een ideaalmodel van de business case?
3. In welke maatschappelijke thema's¹ en sectoren² komt de business case voor?
4. Welke functies vervult de business case in de publieke besluitvorming?
5. Welke inhoudelijke elementen van het ideaalmodel zijn in de praktijk zichtbaar?

Wat is een business case? Van de business case zijn vele definities en praktijkvoorbeelden in omloop. Eén definitie komt van Twijnstra Gudde (2016): 'De business case is een hulpmiddel bij de besluitvorming over de zakelijke rechtvaardiging van een voorgenomen actie.' De business case valt in beginsel, net als de klassieke investeringsbeslissing, Social Return on Investment en de maatschappelijke kosten-batenanalyse (Klein Haarhuis et al., 2014) onder de paraplu ex ante evaluatiemethoden. Een ex ante evaluatie heeft tot doel informatie te bieden over beleidsmaatregelen waarvan de uitvoering wordt overwogen. De verschillende keuzemogelijkheden worden op hun merites beoordeeld. Daarbij ligt de focus met name op de kosten en de effecten (Hellendoorn, 2001). Beslissers worden geholpen informatie te organiseren en te synthetiseren op zo'n manier dat ze zich comfortabel voelen bij het besluit (Keeney, 1972). Het complexe dagelijkse leven van bestuurders zit vol met dergelijke beslissingen (vgl. Zeleny & Cochrane, 1982; Belton & Stewart, 2002). Het ligt voor de hand om de business case te beschouwen als een representant van New Public Management (NPM): de adoptie van methoden en technieken uit het bedrijfsleven in de publieke sector, met het oog op rationalisatie van beheer en beleid.³

De business case heeft in de praktijk vele gedaanten. Soms zijn er grote overeenkomsten met de

klassieke investeringsbeslissing. Zo werd in 2011 een second opinion (Rienstra, 2011) gedaan met betrekking tot een investering in hoogwaardig openbaar vervoer in de stad Utrecht. Hierbij verwijst de business case in kwestie naar de typische beoordelingscriteria van de klassieke investeringsbeslissingen zoals winstgevendheid (Renaud & De Keijzer, 2011). In andere gevallen (vgl. Van Twist et al., 2013) toont de business case vooral overeenkomsten met de maatschappelijke kosten-batenanalyse:⁴ ‘een evaluatie instrument dat zoveel als mogelijk gekwantificeerd een overzicht geeft van de argumenten voor en tegen over een langere periode van een project of programma’ (Verlet & Devos, 2008: 27; vgl. Rienstra, 2008). Het centrale criterium is daarbij of de maatschappelijke welvaart toeneemt (Mouter, 2014). Als voorbeeld een bericht over de onafhankelijkheid van Schotland: ‘Our conclusion is that the business case for independence has not been made’ (Strydom, 2014).

De vraag wat een business case is, lijkt dus niet eenduidig te kunnen worden beantwoord. Daarvoor is de literatuur te versnipperd en het praktijkgebruik te divers. Om praktijkgericht onderzoek mogelijk te maken wordt nu eerst, op basis van een selectie van het diverse aanbod van literatuur, een (nieuw) ideaaltype geconstrueerd.

2 Een ideaaltype van de business case

Het ideaaltype is een gedachtenconstruct (vgl. Hughes & Sharrock, 1980 en Zuurmond, 1994) en geeft een ijkpunt voor de beoordeling van kwaliteit(en) van de business case in de praktijk. Deze paragraaf maakt aannemelijk dat vijf essentiële kenmerken het ideaalmodel karakteriseren vanuit het oogpunt van besluitvorming. Het hart van het ideaalmodel bestaat uit een aantal specifieke elementen die voornamelijk gebaseerd zijn op de Prince2-methodiek.⁵ De vijf kenmerken van het ideaalmodel worden nu toegelicht.

1) Tweezijdig karakter: kwantitatieve en kwalitatieve informatie

De opvatting van de business case in het voorbeeld van het hoogwaardig openbaar vervoer in Utrecht sluit aan bij de klassieke investeringsbeslissing: een analyse van het te verwachten financiële rendement. Daarbij ligt de focus op aandeelhouderswaarde (Renaud & De Keijzer, 2011; Romijn & Renes, 2013). Terugverdienperiode en rendement zijn dan de typische op geld gebaseerde criteria om verschillende alternatieven tegen elkaar af te wegen. Deze nauwe opvatting zien we in het huidige debat echter bijna niet meer terug. Zo werd al in het vorige decennium gepleit voor het opnemen van niet-financiële gegevens en argumenten in de business case (Bos et al., 2006; Putters, 2006). Voor het ideaalmodel betekent dit dat we uitgaan van een tweezijdig karakter: zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens dienen deel uit te maken van de business case. Tabel 1 geeft aan op welke wijze het tweezijdige karakter in de praktijk zichtbaar wordt.

Tabel 1 Het tweezijdige karakter in de praktijk

Theorie	Praktijk
Kwantitatief	Cijfers over omzet, markt- of economische groei, investeringsbedragen, winstgevendheid, terugverdientijd
Kwalitatief	Argumenten in termen van klant- of medewerker-tevredenheid, maatschappelijke kosten en baten, persoonlijke of maatschappelijke overtuigingen

2) Brede oriëntatie op belanghebbenden

In de klassieke investeringsbeslissing prevaleert het belang van de eigenaar. De stakeholderbenadering (o.a. Freeman et al., 2010) daarentegen zien we breed terug in de literatuur over de business case. Het VU Medisch Centrum stelde bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de klanten en medewerkers een business casemodel op om de kwaliteit van de dienstverlening te vergroten. Winst valt daarbij in hun ogen te behalen op een aantal facetten, zoals procesvoordelen en gezondheidswinst (Bijvank et al., 2009). In het ideaalmodel wordt daarom een tweede kenmerk opgenomen: *brede oriëntatie op belanghebbenden*. Zowel de belangen van eigenaren en investeerders als andere stakeholders zoals leveranciers en cliënten

moeten in de business case worden opgenomen en meegewogen. Tabel 2 biedt inzicht in de manier waarop het tweede kenmerk in de praktijk tot uitdrukking komt.

Tabel 2 Brede oriëntatie op belanghebbenden in de praktijk

Theorie	Praktijk
Eigenaren	Aandeelhouders, investeerders, eigenaren, bestuurders
Andere stakeholders	Klanten, leveranciers, concurrenten, toezichhouders, omwonenden

3) Essentiële elementen, het hart van de business case

De Prince2-methodiek geeft een aantal specifieke aanknopingspunten voor het ideaalmodel. Dit gebeurt allereerst door het verstrekken van een definitie van de business case (Janssen, 2006: 48): ‘de zakelijke rechtvaardiging van een project die antwoord geeft op de vraag: waarom moet dit project worden uitgevoerd en wat zijn de kosten en de baten?’ Binnen de organisatie moet sprake zijn van een zekere noodzaak en urgentie. Prince2 schrijft voor dat een business case naast de directe aanleiding melding maakt van: de beschikbare en benodigde *technologie, alternatieven, voordelen, risico’s, kosten en planning*. Anderen (o.a. Putters, 2006; Eckartz et al., 2009) wijzen er nog op dat argumenten voor en tegen van verschillende alternatieven in de business case worden opgenomen, alsmede dat er een zekere garantie is dat de beoogde resultaten ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Ook moet het project of programma passen in de strategie van de organisatie. Daarmee wordt één component toegevoegd als essentieel element, te weten: *organisatie*. Voor een overzicht wordt verwezen naar tabel 3.

Tabel 3 Het hart van de business case in de praktijk

Theorie	Praktijk
Technologie	Technische uitdagingen, beschikbaarheid en ontwikkelingen in de techniek, maakbaarheid
Alternatieven	Andere mogelijkheden, nuloptie, beter/slechter dan ..., voor- en nadelen van ...
Aanleiding	Geschiedenis, nut en noodzaak, legitimatie, oorzaak
Risico’s	Valkuilen, obstakels, moeilijkheden, tegenmaatregelen
Planning	Data, fasering, mijlpalen, oplevermomenten
Impact op organisatie	Organisatiestructuur & -cultuur, personeelsbestand, strategische koers, haalbaarheid

4) Meerdere gebruiksmomenten

Voor het vierde kenmerk, *meerdere gebruiksmomenten*, sluiten we in eerste instantie ook aan bij de Prince2-methodiek. Zij geeft aan dat de business case alle informatie bevat die nodig is om te beslissen, te plannen, uit te voeren en te beëindigen. De business case is allerm minst statisch, maar gaat uit van een zekere dynamiek. Besluitvorming – en ook het gebruik van de business case – geschiedt in meerdere fasen. Naarmate het project vordert, wordt de business case gedetailleerder en waar nodig wordt deze geactualiseerd en geëvalueerd (zie o.a. Hendriks & Van Geest, 2009; Putters, 2006; The Australian Government Information Offices, 2012). Het ideaal model gaat in deze studie uit van het gebruik van de business case vooraf (ex ante), bijsturing en heroverweging (intermediate) en een evaluatie achteraf (ex post).⁶ Dit zijn dus de samenstellende componenten van het vierde kenmerk: meerdere *gebruiksmomenten*. Voor de vertaling van theorie naar praktijk zie tabel 4.

Tabel 4 Meerdere gebruiksmomenten in de praktijk

Theorie	Praktijk
Ex ante	Voor uitvoering project of programma, ter voorbereiding, voorafgaand aan
Intermediate	Heroverweging, aanpassing, herziening planning
Ex post	Terugblikkend, retrospectief, na afloop

5) Overzicht over het transformatieproces⁷

Voor een brede maatschappelijke afweging (vgl. Ecorys, 2008) is het noodzakelijk om alle (gewenste en ongewenste) effecten (outcome) van een maatregel in beeld te brengen. Kosten en baten moeten breed worden opgevat. Daarnaast worden in de business case concrete producten en/of de dienst benoemd die worden opgeleverd (output). Prince2 legt hier de nadruk op door te verwijzen naar 'resultaten'. Het doel van een investering is over het algemeen dat bedrijfsactiviteiten soepeler en efficiënter verlopen. Van de business case mag dus worden verwacht dat deze inzicht geeft in de voordelen van een investering voor het productie- of transformatieproces. Hierbij valt concreet te denken aan het voorkomen van verspilling en het verhogen van de productiviteit. De business case wordt ook wel beschouwd als de vertaalslag van een investering naar de dagelijkse activiteiten. Of een investering geslaagd is, hangt niet alleen af van de uitkomsten maar moet uiteraard ook worden gezien in relatie tot de opofferingen die daarvoor gedaan zijn in termen van kapitaal, middelen en menskracht (input).

Tabel 5 Het transformatieproces in de praktijk

Theorie	Praktijk
Outcome	Gewenste en ongewenste effecten, verwachte en onverwachte effecten, maatschappelijke winst of verlies, bedrijfseconomische winst of verlies
Output	Concrete resultaten, goederen, diensten of producten
Proces	Productieketen, doorlooptijden, efficiency, verspilling, logistiek
Input	Kapitaal, investering, productiefactoren, menskracht, kennis

Aan de hand van de vijf kenmerken van het ideaalmodel zullen de resultaten nu worden gepresenteerd.

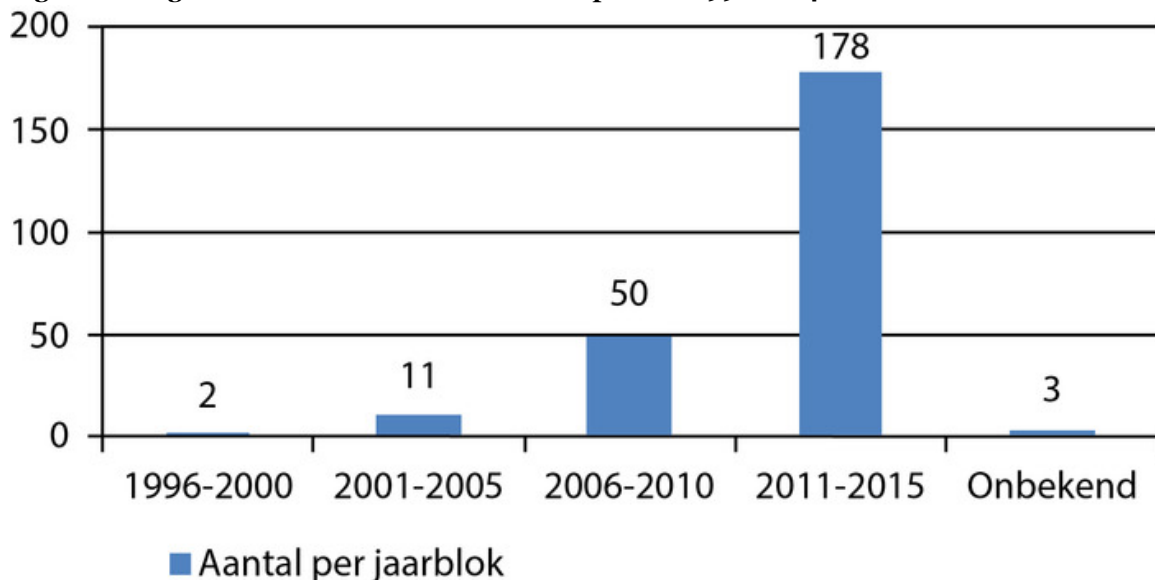
3 Resultaten

Dit artikel is onderdeel van een groter promotieonderzoek. Door een analyse van nieuwsartikelen wordt in internationaal perspectief een eerste indruk verkregen van de kwaliteit(en) van business cases in besluitvormingsprocessen. Dit illustreert direct ook de beperkingen van het artikel. In een later stadium wordt onderzoek naar de business cases zelf gedaan. Het databestand bestaat uit 244 (internationale,⁸ landelijke⁹ en regionale¹⁰) nieuwsberichten waarin melding wordt gemaakt van een business case. Er heeft vooraf geen selectie plaatsgevonden met betrekking tot het onderscheid privaat-overheid-non-profit. Als zoektermen zijn gehanteerd: 'business case', 'businesscase' en 'business-case'. Ten eerste is de database LexisNexis (archief voor dagbladen) geraadpleegd. Ten tweede werd direct gezocht op websites van nieuwsbronnen. Ten derde is via algemene zoekmachines (vooral Google) gezocht. De onderzochte periode van 25 jaar (1990-2014) is lang genoeg om een ontwikkeling in het gebruik van de business case te volgen. Het databestand heeft voldoende omvang voor statistische analyse.¹¹

Allereerst toont paragraaf 3.1 de brede maatschappelijke acceptatie van de business case over de verschillende sectoren en beleidsthema's. Vervolgens worden in de paragrafen 3.2 tot en met 3.5 de resultaten geanalyseerd op basis van de kenmerken van het ideaalmodel.

3.1 De verspreiding van de business case

Ten eerste blijkt (zie figuur 1) dat de business case aan populariteit wint.¹²

Figuur 1 Het gebruik van de business case in de periode 1996-2014

(n = 244)

Ten tweede zien we dat de marktsector weliswaar oververtegenwoordigd is met 48 procent van het totaal, maar dat overheidsinstellingen en de non-profitsector dit instrument ook ruimschoots opgenomen hebben in hun gereedschapskist. Van een significant deel (19 procent) is de eigenaar van de business case niet uit het nieuwsbericht af te leiden of heeft de business case betrekking op publiek-private samenwerkingsverbanden.

Ten derde zien we dat de business case voorkomt in een divers palet van thema's, al zijn 'harde' sectoren zoals ondernemingen, industrie & energie en verkeer & transport hierin sterker vertegenwoordigd dan 'zachte' sectoren als onderwijs en werk & sociale zekerheid. Tot zover de reikwijdte; de vraag is nu hoe het zit met de diepgang.

3.2 De eerste twee kenmerken in de praktijk: karakter en belanghebbenden

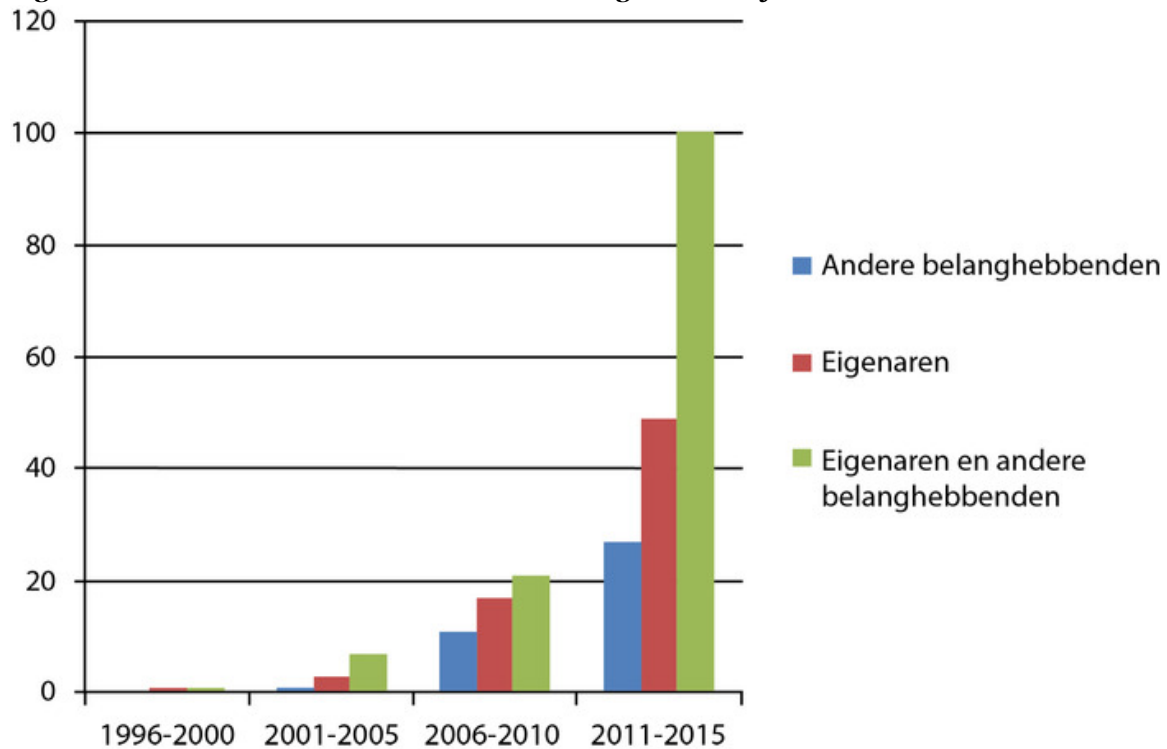
Het ideaaltype van de business case heeft een tweezijdig karakter en belicht dus zowel kwantitatieve argumenten, zoals cijfers over omzetgroei en rendement, als kwalitatieve argumenten zoals bijvoorbeeld het verhogen van veiligheidsbeleving en welbevinden. We zien in tabel 6 echter dat een minderheid voldoet aan het ideaalmodel. Eenzijdig betekent in de meeste gevallen dat uitsluitend kwalitatieve argumenten worden aangevoerd.

Tabel 6 De relatie tussen de aard van de bron en het karakter van de business case

Karakter	Nederlands dagblad	Buitenlands dagblad	Eindtotaal
Eenzijdig	119 (81%)	54 (66%)	173 (76%)
Tweezijdig	28 (19%)	28 (36%)	56 (24%)
Eindtotaal	147 (100%)	82 (100%)	229 (100%)

(n = 229; df = 1; p = 0,01; χ^2 = 6,50; eenzijdig: kwantitatief of kwalitatief; tweezijdig: kwantitatief en kwalitatief)

Het ideaalmodel van de business case veronderstelt een brede oriëntatie op belanghebbenden. Ten eerste worden de belangen van de eigenaren in ogenschouw genomen. Hieronder vallen in dit onderzoek overigens ook bestuurders en investeerders. Ten tweede dient de business case in te gaan op andere stakeholders, zoals cliënten, leveranciers en omwonenden. Uit figuur 2 blijkt dat er inderdaad sprake is van een brede oriëntatie op belanghebbenden, waarmee het ideaalmodel in dit opzicht aardig benaderd wordt. Er is geen reden om aan te nemen dat er in de loop der jaren in dit opzicht significant beter (of slechter) aan het ideaalmodel wordt voldaan.

Figuur 2 De aandacht voor de verschillende belangen over de jaren

(n = 241)

Uit tabel 7 blijkt dat de private sector relatief vaak ingaat op de belangen van eigenaren, terwijl de business cases die betrekking hebben op een publieke organisatie de andere belanghebbenden van een project of initiatief bovenaan stellen. We zien dus dat de stakeholderbenadering een vaste waarde is in vooral de publieke besluitvorming.

Tabel 7 De relatie tussen de sector en de belanghebbenden

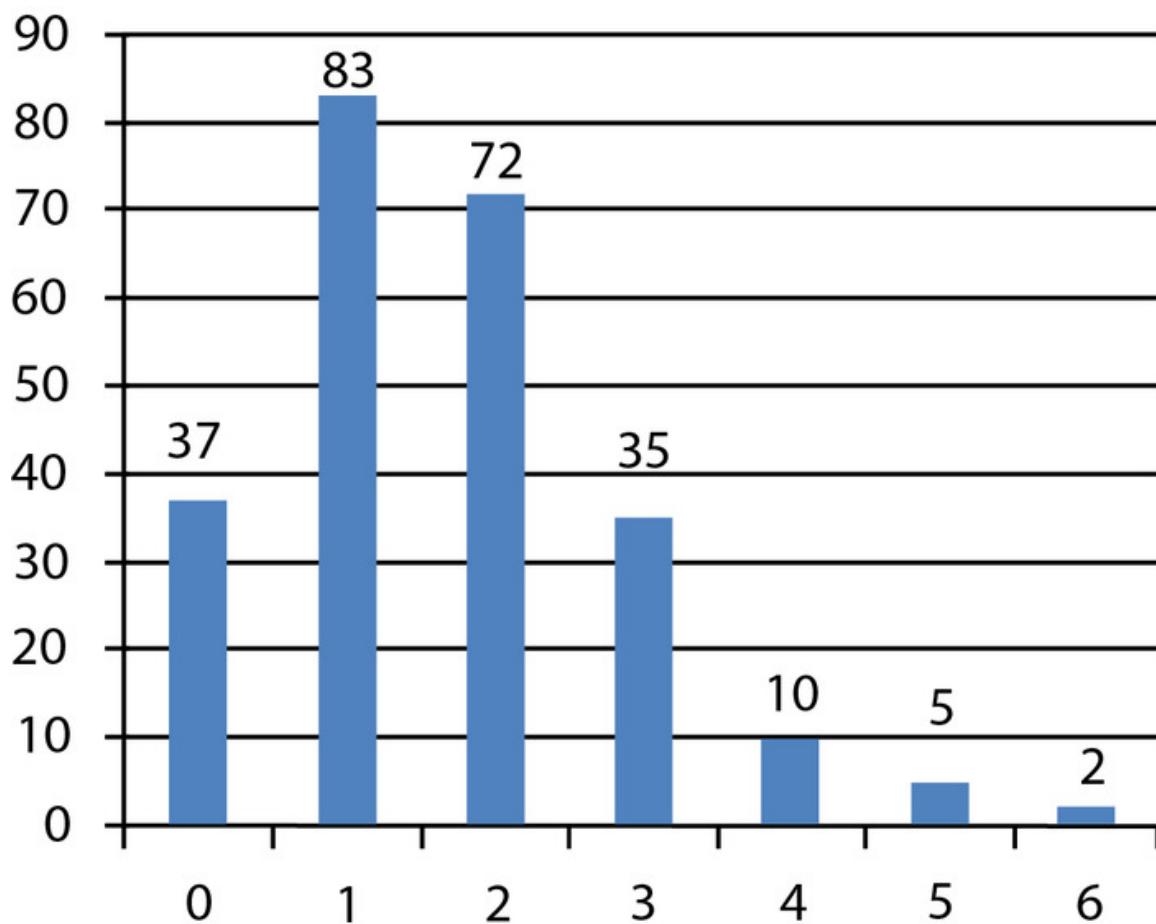
Sector	Publiek	Privaat	Gemengd	Eindtotaal
Belanghebbenden				
Andere belanghebbenden	22 (28%)	8 (7%)	9 (20%)	39 (16%)
Eigenaren	19 (24%)	45 (38%)	7 (16%)	71 (30%)
Eigenaren en andere belanghebbenden	38 (48%)	64 (55%)	29 (64%)	131 (54%)
Eindtotaal	79 (100%)	117 (100%)	45 (100%)	241 (100%)

(n = 241; df = 4; p = 0,00023; $\chi^2 = 21,73$)

3.3 Het hart van de business case

Het ideaalmodel gaat ervan uit dat de business case ingaat op de te ontwikkelen technologie, mogelijke alternatieven tegen elkaar afweegt, de aanleiding scherp in beeld brengt, de risico's benoemt en de impact van een maatregel op de organisatie doordenkt. Deze paragraaf bekijkt in welke mate dergelijke aspecten in de praktijk zichtbaar zijn. Figuur 3 toont dat de business case in het publieke debat weinig diepgang heeft. Bij 37 artikelen is geen enkel inhoudelijk element aan het debat te relateren. Bij 83 artikelen is sprake van slechts één inhoudelijk element. Slechts twee artikelen omvatten daadwerkelijk alle zes elementen uit het ideaalmodel.

Figuur 3 Het aantal inhoudelijke elementen dat zichtbaar is



■ Aantal inhoudelijke elementen

(n = 244)

We gaan hier nader op in. Dit artikel spreekt van een 'holistische' business case als er sprake is van vier tot zes inhoudelijke elementen. De classificatie 'partieel' geldt bij één tot en met drie inhoudelijke elementen. Te zien is nu in tabel 8 dat het overgrote deel (187 van de 241) business cases als partieel geassocieerd moet worden. We kunnen daarbij ook niet eenduidig vaststellen dat 'nieuwer' in dit geval 'beter' is.

Tabel 8 Het verband tussen het jaartal en de classificatie holistisch - partieel

Jaartal	1996-2010	2011-2015	Eindtotaal
Classificatie			
Leeg	15 (24%)	22 (12%)	37 (15%)
Partieel	43 (68%)	144 (81%)	187 (78%)
Holistisch	5 (8%)	12 (7%)	17 (7%)
Eindtotaal	63 (100%)	178 (100%)	241 (100%)

(n = 241; df = 2; p = 0,08; $\chi^2 = 5,03$; leeg = geen inhoudelijk element, partieel = 1 t/m 3 elementen, holistisch = 4 t/m 6 elementen)

Zit er een verschil tussen de commerciële sector enerzijds en de publieke sector (overheid en non-profit) anderzijds? Tabel 9 toont dat business cases uit de private sector beter scoren, dus met meer inhoudelijke elementen zijn gevuld: er zijn minder 'lege' hulzen en meer business cases die als holistisch kunnen worden geassocieerd. Dit geldt zowel procentueel als in absolute aantallen. Statistische analyse bevestigt dat dit onderscheid (hoogstwaarschijnlijk) niet

op toeval berust.

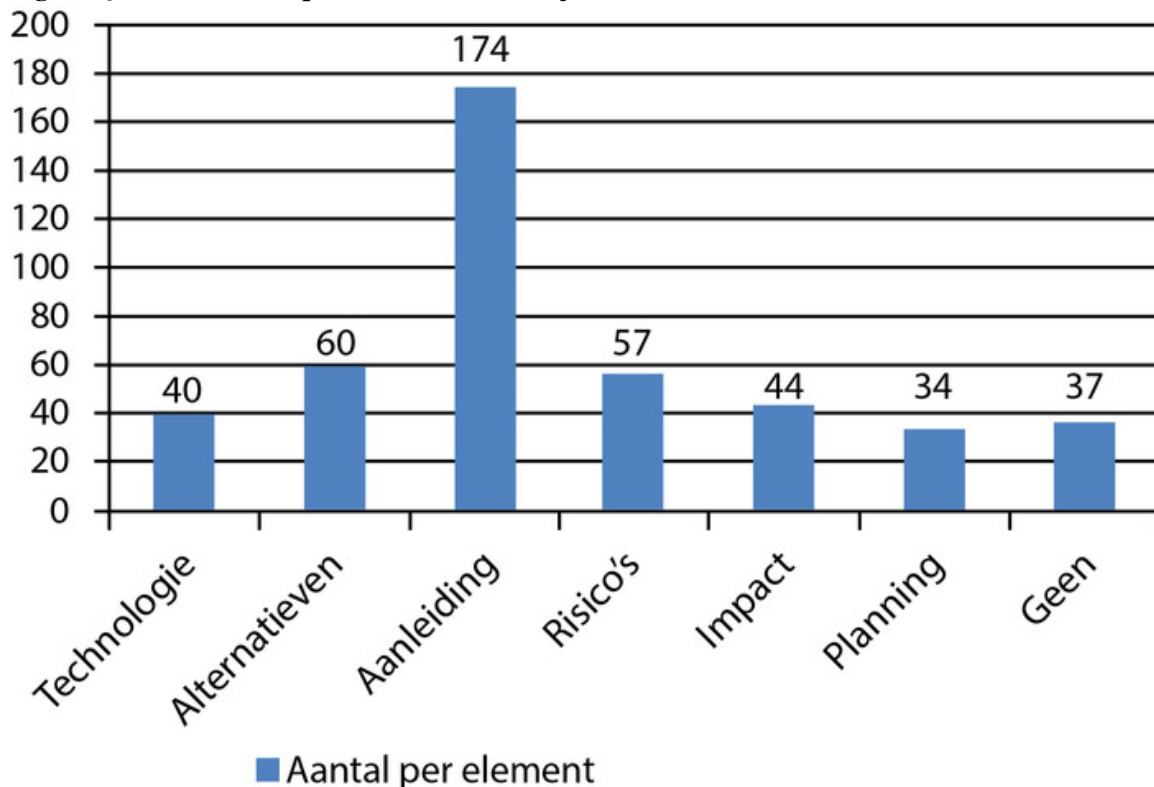
Tabel 9 De invulling van de business case per sector

Sector	Publiek	Privaat	Eindtotaal
Classificatie			
Leeg	27 (21%)	10 (8%)	37 (15%)
Partieel	93 (74%)	97 (82%)	190 (78%)
Holistisch	6 (5%)	11 (9%)	17 (7%)
Eindtotaal	126 (100)	118 (110%)	244 (100%)

(n = 244; df = 2; p = 0,01; $\chi^2 = 9,11$; leeg = geen inhoudelijk element, partieel = 1 t/m 3 elementen, holistisch = 4 t/m 6 elementen)

Figuur 4 laat vervolgens zien dat alleen de aanleiding in de meeste gevallen (174 van 244) is te herleiden uit de artikelen. De andere elementen komen in veel mindere mate naar voren in het debat. Alternatieven en mogelijke risico's (als voorwaarden voor rationalisatie) bijvoorbeeld worden in slechts een kwart van de gevallen benoemd. Nog minder wordt ingegaan op de beschikbaarheid van de techniek, de planning en de impact op de organisatie.

Figuur 4 De aard en frequentie van inhoudelijke elementen



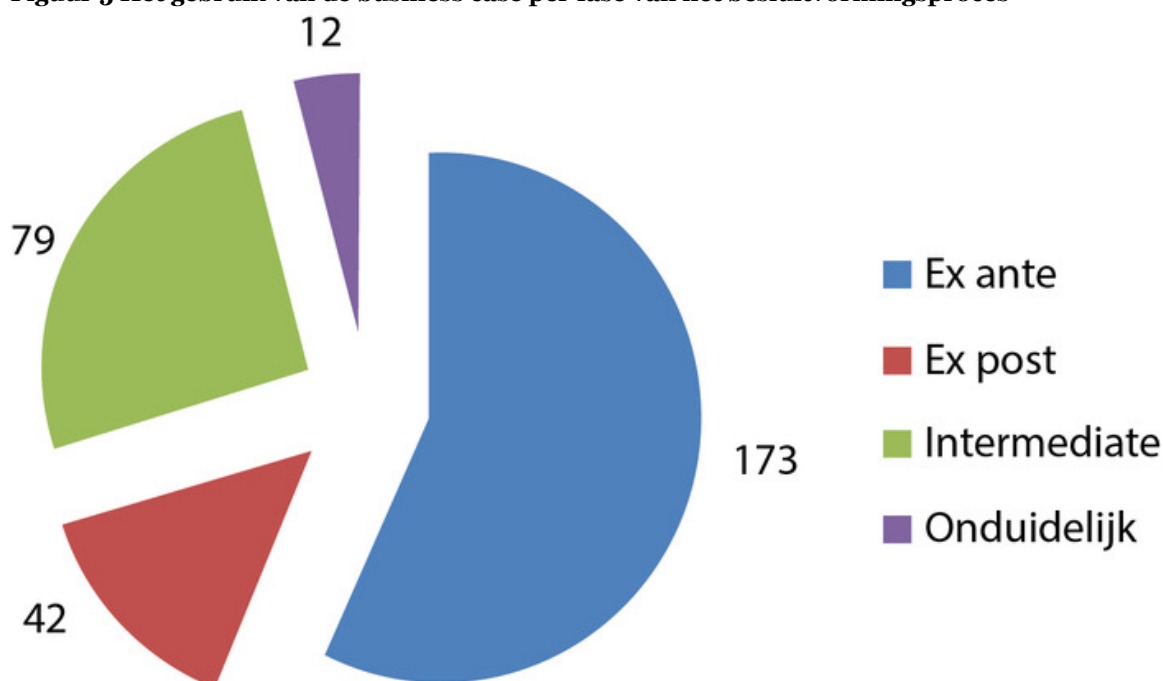
Hier dringt zich een toch wat ontluisterend beeld op. We gebruiken een begrip maar geven daar maar zeer beperkt inhoud aan. Daarbij doet de publieke sector het nog slechter dan de private sector en is van 'leren' blijkbaar onvoldoende sprake. Het enige element dat naar voren komt (de aanleiding), kan evengoed op het conto van de journalist worden geschreven. Het is immers zijn taak het onderwerp in te leiden voor het grote publiek.

3.4 Het vierde kenmerk in de praktijk: meerdere gebruiksmomenten

Het ideaalmodel veronderstelt dat de business case niet alleen voorafgaand (ex ante) aan een beslissing wordt opgesteld, maar ook tussentijds wordt aangepast (intermediate) en achteraf (ex post) wordt geëvalueerd. Deze paragraaf bekijkt in hoeverre deze veronderstelling wordt ondersteund door praktijkinformatie.

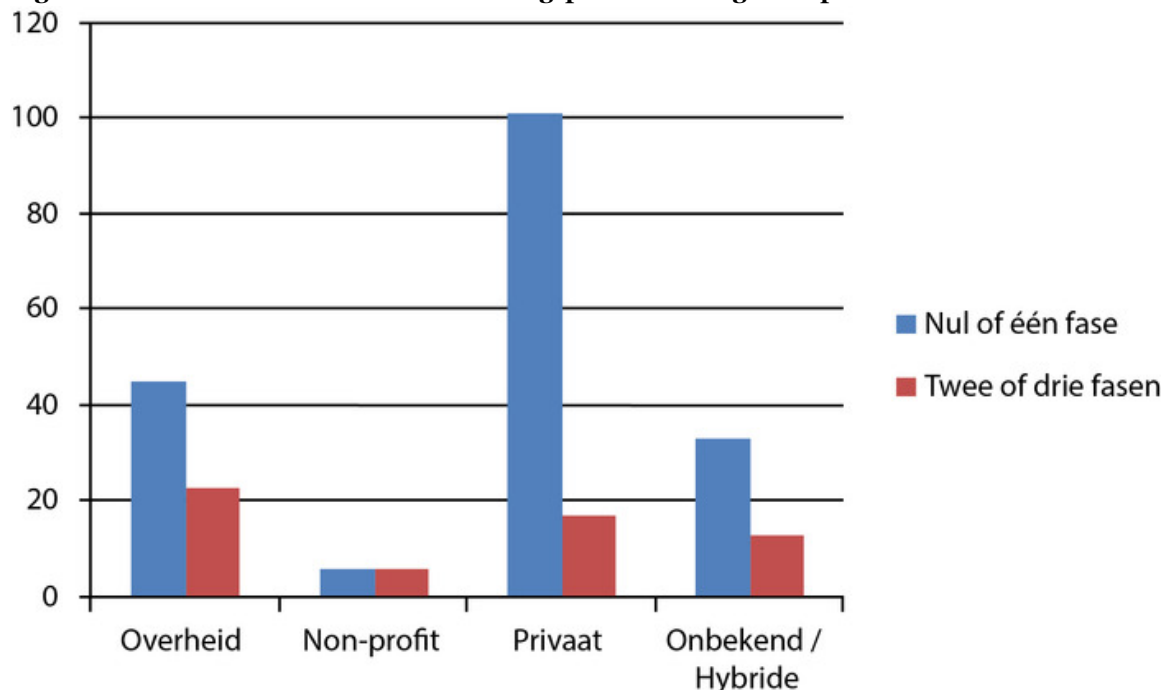
Figuur 5 laat zien dat in het overgrote deel van de artikelen ex ante wordt gepleit voor (of in een enkel geval tegen) een project of investering. Van heroverweging of herijking is in 79 gevallen sprake. In een deel van de artikelen (n = 42) wordt teruggekeken op een beslissing. Een kleine minderheid (n = 12) is in het geheel niet aan een fase te koppelen.

Figuur 5 Het gebruik van de business case per fase van het besluitvormingsproces



Nadere analyse vindt plaats aan de hand van figuur 6. Hieruit blijkt juist (bevestigd door de uitkomst van de chi-kwadraattoets) dat de sectoren overheid en non-profit beter aan het ideaalbeeld voldoen dan de private sector.

Figuur 6 De mate waarin het besluitvormingsproces wordt gedekt per sector



(n = 244; df = 3; p = 0,002; $\chi^2 = 14,38$)

Mogelijk zijn deze bevindingen terug te voeren op langdurige, openbare en complexe besluitvormingsprocedures, politieke wisselingen en een systeem van publieke verantwoording die inherent zijn aan de dynamiek in het openbaar bestuur.

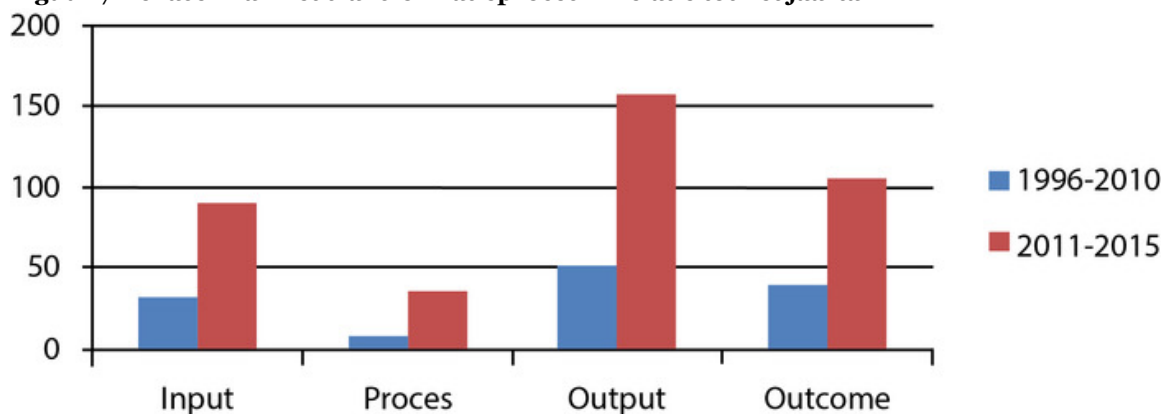
3.5 Het vijfde kenmerk in de praktijk: overzicht over het transformatieproces

Deze paragraaf laat zien in hoeverre we uit de berichtgeving kunnen herleiden of er sprake is van een goede investering. Daarvoor zal informatie beschikbaar moeten zijn over het transformatieproces:

- de effecten (outcome) zoals bijvoorbeeld financieel rendement of gezondheidswinst;
- de te leveren of aan te schaffen diensten of producten (output) zoals een nieuw computersysteem;
- de winst voor de dagelijkse gang van zaken (proces) in termen van bijvoorbeeld efficiency en logistiek;
- de daarvoor in te zetten menskracht, kennis en/of kapitaal (input).

Figuur 7 laat zien dat in de meeste gevallen de onderzochte artikelen vooral te herleiden zijn tot output zoals bijvoorbeeld vervoersdiensten of ontstekingschakelaars. Input (onder andere investeringsbedragen) en outcome-factoren (zoals financiële winst of milieueffecten) krijgen in het publieke debat aanzienlijk meer aandacht dan het proces. Een procesindicator is bijvoorbeeld verspilling of efficiency. In de loop der jaren is weinig ontwikkeling zichtbaar: er is geen reden om aan te nemen dat recentere business cases een andere invulling laten zien dan eerdere business cases.

Figuur 7 De fasen van het transformatieproces in relatie tot het jaartal



Nadere analyse toont aan dat buitenlandse dagbladen in termen van het transformatieproces completer rapporteren. Bij deze groep rapporteert bijna de helft over drie of vier fasen (75-100 procent) van het transformatieproces. Bij Nederlandse dagbladen geldt dat overwegend over hooguit één of twee fasen (0-50 procent) bericht wordt gedaan. Hekensluiser in dit opzicht is duidelijk de groep regionale dagbladen. De essentiële vraag of er sprake is van een goede investering, kan dus vooralsnog niet goed worden beantwoord.

4 Conclusies en discussie

Conclusies

Het besluitvormingsinstrument business case manifesteert zich nadrukkelijk in de publieke sector en is doorgedrongen in zachtere thema's als cultuur en onderwijs. We kunnen zien dat de business case in het publieke domein een tweetal belangrijke functies vervult. De eerste functie ligt in het benoemen van de belangen van verschillende stakeholders. De business case in de publieke sector richt zich blijkbaar op publieke waarden en maatschappelijke behoeften. Ten tweede toont het onderzoek dat in de publieke sector het proces van politieke afweging, heroverweging en evaluatie zich nadrukkelijk voordoet. Een beperking van het onderzoek is dat de data secundair van aard zijn. Ze zijn niet gebaseerd op een analyse van de business cases zelf, maar op een analyse van nieuwsberichten over die business cases. De voorlopige conclusie is echter dat de business case in het publieke debat niettemin opvallend weinig diepgang vertoont. In een significant deel van de berichtgeving ontbreekt essentiële informatie. Alleen de aanleiding van een project of verandering komt relatief vaak in beeld. Alternatieven en risico's worden daarentegen nauwelijks genoemd. Vooral in Nederlands nieuws zijn kwantitatieve

argumenten schaars. Ook door het ontbreken van informatie over het transformatieproces kan de essentiële vraag of er sprake is van een goede investering vooralsnog niet worden beantwoord. Aan belangrijke voorwaarden voor rationalisatie van besluitvorming wordt dus vervolgens ook nog niet voldaan. We zien kortom dat het ideaalmodel – als het gaat om de berichtgeving – in de praktijk bij lange na niet wordt benaderd.

Discussie

Ten eerste moet nu onderzoek worden gedaan naar de eigenlijke business cases, voor zover die openbaar zijn, om de conclusies te verwerpen of te bevestigen. De constatering dat buitenlandse artikelen beter scoren dan Nederlands nieuws als het gaat om het presenteren van zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens en informatie over het transformatieproces, is mogelijk terug te voeren op de overwegend Angelsaksische herkomst van deze artikelen. Deze landen zouden sterker resultaatgericht kunnen zijn en kennen dus meer waarde toe aan bedrijfsmatige inzichten (Groenveld, 1997). Voor het bevestigen of verwerpen van deze verklaring is ook nader onderzoek vereist. Het gebruik van de business case roept ook twee fundamentele vragen op. Het lijkt er ten eerste op dat de business case wordt ingezet door politici die andere mensen door 'framing' willen verleiden om het met hen eens te zijn. Business case klinkt immers groen en fris (vgl. Korsten, 2013). Treffend is de berichtgeving in *de Volkskrant* van 3 december 2015 (Van den Berg, 2015) over het faillissement van de thematische 3D-bioscoop Infoversum in Groningen, waarin wordt gesproken over een 'business case, bol van hyperbolen'. Ten tweede dringt het beeld zich op van een invasieve exoot: de business case die bestaande instrumenten als de maatschappelijke kosten-batenanalyse en de klassieke investeringsbeslissing verdringt van het speelveld.

Literatuur

Australian Government Information Management Office. (2012). *ICT business case guide*.

Ontleend aan http://www.finance.gov.au/sites/default/files/ICT_Business_Case_Guide.pdf

Belton, V., & Stewart, T. (2002). *Multiple criteria decision analysis: An integrated approach*. Boston: Springer.

Berg, J. van den. (2015, 3 december). Topattractie wordt astronomisch fiasco. *De Volkskrant*, 10-11

Berghout, E., & Tan, C. (2013). Understanding the impact of business cases on IT investment decisions: An analysis of municipal e-government projects. *Information & Management*, 50(7), 489-506.

Bijvank, E., Franssen, H., & Wanders, I. (2009). De kwaliteitsbriljant. *Sigma*, 6, 28-32.

Boorsma, P. B. (2010). *Van oude economen de ideeën die voorbij gaan* (Afscheidsrede). Enschede: Universiteit Twente.

Bos, J., Harting, E., & Zuiker, P. (2006). *Projectmatig creëren 2.0*. Schiedam: Scriptum.

Eckartz, S., Daneva, M., Wieringa, R. & Van Hillegersberg, J. (2009). *Cross-organizational ERP management: How to create a successful business case?* 24th Annual ACM Symposium on Applied Computing.

Ecorys. (2008). *Handleiding voor kosten-batenanalyses in het sociale domein*. Rotterdam: Ecorys Nederland.

Freeman, R.E., Harrison, J.S., Wicks, A.C., Parmar, B.L., & De Colle, S. (2010). *Stakeholder theory: The state of the art*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hanemaayer, D. (2013). *Ex ante evaluatie in Nederland: De stand van zaken*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Hendriks, A., & Van Geest, S. (2009). Besturen met business cases. *Tijdschrift voor*

Controlling, 3, 26-29.

Groenveld, K. (1997). *Waar blijft de ondernemer in de polder?* Den Haag: Telderstichting.

Hellendoorn, J.C. (2001). *Evaluatiemethoden ex ante, een introductie*. Den Haag: Sdu/Afdeling Beleidsevaluatie en -instrumentatie, Ministerie van Financiën.

Hughes, J. A., & Sharrock, W.W. (1980). *The philosophy of social research*. London: Longman.

Janssen, P. (2006). *Projectmanagement volgens PRINCE2* (tweede druk). Amsterdam: Pearson Education.

Keeney, R.L. (1972). Utility functions for multiattributed consequences. *Management Science*, 5, 276-287.

Klein Haarhuis, C., Smit, M., & Keulemans, S. (2014). Ex ante onderzoek in beeld: over aard, aantal en gebruik van ex ante onderzoek bij beleidsvoorbereiding. *Beleidsonderzoek Online* juni 2014, DOI:10.5553/Beleidsonderzoek.000041

Korsten, A. (2011). *New public management*. Ontleend aan <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20omgmt/Nieuw%20overheidsmanagement.pdf>

Korsten, A.F.A. (2013). *Scoren met woorden: Over politiek als taalstrijd en framing als wapen*. Ontleend aan <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Politiek%20en%20democratie/Scoren%20met%20woorden%20230313.pdf>

Meijer, R. (2014). *Business cases en ICT intensieve overheidsprojecten*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Mouter, N. (2014). *Cost-benefit analysis in practice* (Proefschrift). Delft: Technische Universiteit Delft.

Pollitt, C., & Dan, S. (2011). *The impacts of the new public management in Europe: A meta-analysis*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.

Putters, M.J. (2006). De waarde van de business case. *Tijdschrift Controlling*, 5, 12-16.

Renaud, J., & De Keijzer, P. (2011). *Investerings- en projectanalyse: Waardering, financiering en risicobeheer*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.

Rienstra, S. (2008). *De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Rienstra, S. (2011). *Second opinion op de kosten en baten van de Uithoflijn*. Ontleend aan <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-144556.pdf>

Romijn, G., & Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Strydom, M. (2014). *Scottish business leaders say 'case for independence has not been made'*. Ontleend aan <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/industry/11057905/Scottish-business-leaders-say-case-for-independence-has-not-been-made.html>

Twijnstra Gudde. (2016). *Business case*. Ontleend aan <https://www.twynstraguddekennisbank.nl/business-case>

Van Helden, G., & Jansen, E. (2003). New public management in Dutch local government. *Local Government Studies*, 2, 68-88.

Van Twist, M.J.W., Frissen, P.H.A., Schulz, J.M., Kort, M.B., Van der Steen, M., & Posseth, J. (2013). *De maatschappelijke 'business case' Noordvleugelprovincie in relatie tot de Wet tot*

samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Een second-opinion.

Verlet, D., & Devos, C. (Red.). (2008). *Over beleidsevaluatie: Van theorie naar praktijk en terug*. Brussel: Josee Lemaitre.

Zeleny, M., & Cochrane, J.L. (1982). *Multiple criteria decision making*. New York: McGraw-Hill.

Zuurmond, A. (1994). *De infocratie: Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*. Den Haag: Phaedrus.

Noten

1 Indeling CBS.

2 Volgens de driedeling: overheid, non-profit, markt.

3 Zie onder andere Korsten (2011), Van Helden & Jansen (2003) en Pollitt & Dan (2011) voor onderzoek naar de diepgang en reikwijdte van NPM-instrumenten.

4 Voor een historische duiding van de rol van de kosten-batenanalyse in het kader van het werk van de Commissie Ontwikkeling BeleidsAnalyse (COBA) zie Boorsma (2010). Zie ook Hanemaayer (2013).

5 Acroniem voor Projects In Controlled Environments. Prince2 is een veelgebruikte algemene methodiek voor projectmanagement.

6 wat op gespannen voet staat met het uitgangspunt (zie de inleiding) dat de business case tot de ex ante evaluatiemethoden behoort.

7 in de private sector wordt gesproken van productieproces.

8 Internationaal: met name afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk, China, Canada, Australië en België.

9 Landelijk: zoals de Volkskrant, de Telegraaf, NRC Handelsblad en het Algemeen Dagblad.

10 Regionaal: bijvoorbeeld uit het dagblad Tubantia en de Leeuwarder Courant.

11 Het artikel maakt consequent gebruik van de chi-kwadraattoets om te onderzoeken of de verbanden statistisch relevant zijn.

12 Al valt niet uit te sluiten dat de digitale wijze van zoeken van invloed is op de verkregen resultaten.