

Het meten van kosten en baten van de elektronische overheid

Met de implementatie van de e-overheidsbouwstenen uit het *Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP)* willen de verschillende overheden de dienstverlening aan burgers en bedrijven verbeteren. Die bouwstenen vormen samen de basisinfrastructuur die gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk in staat moet stellen informatie snel en vlekkeloos uit te wisselen. Door de recente economische ontwikkelingen zijn de doelstellingen van het NUP aangescherpt. De NUP-bouwstenen moeten nu ook een bijdrage leveren aan de bezuinigingen. Dat is mogelijk omdat door het gebruik van NUP-bouwstenen een betere verhouding tussen kosten en baten ontstaat. Door de aangescherpte doelstelling ontstaat op lokaal en landelijk niveau de behoefte aan een antwoord op de vraag: 'Hoe becijfer ik de winst die we kunnen halen door NUP-bouwstenen te gebruiken?' Op dit moment zijn er geen instrumenten die een antwoord op deze vraag geven. Daarom laten we in dit artikel zien hoe met name gemeenten de winst met NUP-bouwstenen kunnen berekenen.¹

DOOR: PETER KEUR EN TED DICKS



Gemeenten staan voor de uitdaging te bezuinigen met ict. Zij kunnen dat alleen realiseren door de beschikbare ict, in de vorm van NUP-bouwstenen, te gaan gebruiken. Uit recent onderzoek van Ernst & Young blijkt dat ruim tweederde van de ambtenaren van mening is dat de overheid de grootste besparingen kan realiseren door gebruik te maken van de mogelijkheden die ict biedt. Dat kan, bijvoorbeeld, door het innoveren van werkprocessen waarbij onnodige stappen uit een keten van processtappen verdwijnen.² Uit onderzoek van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) blijkt dat tweederde van de gemeenten het verbeteren van dienstverlening het belangrijkste thema van de e-overheid vinden.³

De relatie NUP-bouwstenen en kosten/baten

Er is een verband tussen de doelen van het NUP en het realiseren van een betere kosten- batenverhouding. Dit verband is weergegeven in *afbeelding 1*. Het model is verdeeld in drie onderdelen: een onderdeel per kolom. De linkerkolom heeft betrekking op de bijdrage van NUP-bouwstenen aan het verhogen van de kwaliteit van werkprocessen en de eindproducten. De kolom in het midden geeft weer wat de gevolgen zijn van deze kwaliteitsverbetering, zoals meer efficiency in het proces, minder misbruik van gemeentelijke voorzieningen en effectievere oplegging van heffingen aan burgers en bedrijven. Dit is van invloed op de uitgaven en inkomsten van de gemeente. In de rechterkolom vinden we de resultaten ten aanzien van de uitgaven en de kosten. Enerzijds gaan de uitgaven omlaag door efficiëntere uitvoering van processen en minder onterecht gebruik van gemeentelijke voorzieningen. Anderzijds gaan door het effectiever opleggen van heffingen de inkomsten van een gemeente omhoog. Het gebruik van NUP-bouwstenen draagt op die manier bij tot de aangescherpte doelstellingen van het NUP. Zij leveren immers een bijdrage aan een betere verhouding tussen kosten en baten.

De NUP-bouwstenen zijn het fundament waarop gemeenten de kwaliteit van hun processen en producten verbeteren. Het verbeteren van de kwaliteit van het proces heeft betrekking op het vergroten van de efficiency. Hiermee is het mogelijk het juiste



Afbeelding 1: Relatie NUP-bouwstenen en kosten-batenverhouding

resultaat te bereiken met minder middelen. Dat kan door gegevens van burgers en bedrijven eenmalig op te slaan in basisregistraties en meervoudig te gebruiken in verschillende processen. Ook het reduceren van fouten is een vorm van procesverbetering. Naarmate een gemeente een proces vaker in één keer goed uitvoert, zijn er minder middelen nodig om herstelwerkzaamheden uit te voeren. Dat komt de kwaliteit van het product – de dienstverlening – ten goede.

Nuances in de methode

De relatie tussen NUP-bouwstenen en de kosten-batenverhouding is geen directe relatie. Daarom nuanceren we het model hieronder.

Relaties zijn niet een-op-een. Ten eerste is de relatie tussen een NUP-bouwsteen en de verhouding tussen kosten en baten niet een-op-een. Een bouwsteen kan twee keer effect hebben (*afb. 2*). Een NUP-bouwsteen kan via zowel een verhoging

Er is een verband tussen de doelen van het NUP en het realiseren van **een betere kosten- batenverhouding**

Wij roepen gemeenten op om hun meetinspanningen te richten op **de winst die zij na implementatie van NUP-bouwstenen realiseren** in de uitvoering

Effectiever opleggen van heffingen

Vrijwel iedere gemeente kent kadastrale kavels waarvan de eigenaar niet bekend is in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Over deze kavels betaalt de eigenaar geen OZB-belasting. De gemeente loopt deze inkomsten mis. Wanneer de eigenaar ook niet te vinden is via de landelijke voorziening die toegang geeft tot alle GBA-gegevens, kan het de moeite lonen om proactief in andere registraties te zoeken. Andere overheidsorganisaties hebben weliswaar een terugmeldplicht, maar deze leven zij nog niet altijd na.

Er is een aantal registraties die de adresgegevens van de eigenaar kunnen bevatten. Wanneer de eigenaar aanspraak maakt op een uitkering, dan zijn de gegevens te vinden in de Polisadministratie van het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV). Helaas is op dit moment nog niet duidelijk welke gegevens leidend zijn: die van de gemeente of die van het UWV.¹ Indien de eigenaar van de kavel een auto bezit, dan is de kans groot dat zijn gegevens zijn opgeslagen in de registratie van de Rijksdienst voor Wegverkeer (RDW).

De winst die te behalen is, stellen we op de volgende manier vast. De gemeente brengt in kaart van hoeveel kavels de eigenaar niet in de GBA te vinden is en geen OZB heeft betaald. Door dit bij elkaar op te tellen kan de gemeente becijferen welk bedrag aan heffingen zij in het voorgaande jaar is misgelopen. Dit is de potentiële winst. De werkelijke winst hangt af van het aantal eigenaren dat de gemeente weet te vinden. Deze eigenaren moeten dan nog in leven zijn. Als dat het geval is, moeten zij ook in staat zijn om de gemiste OZB alsnog te betalen.

¹ Zie: http://www.computable.nl/artikel/ict_topics/overheid/3817086/1277202/donner-buigt-zich-over-gbaconflict.html?utm_campaign=rss&utm_source=rss&utm_medium=rss

van de kwaliteit van het proces als een verhoging van de kwaliteit van het product de gemeentelijke uitgaven verlagen. Het gemeentebreed gebruik van de basisregistratie met persoonsgegevens (GBA) leidt ertoe dat gemeenten persoonsgegevens uit één bron op meerdere plaatsen in de organisatie gebruiken. Dit leidt tot grotere efficiency in processen. Tegelijkertijd zorgt het voor minder fouten in, bijvoorbeeld, uitkeringsbeschikkingen, omdat de gemeente de juiste persoonsgegevens gebruikt. Door proces én product als uitgangspunt te nemen, verduidelijken we de relatie tussen NUP-bouwstenen en de kosten en baten.

NUP-bouwstenen leiden tot vermindering niet-gebruik. Met dit model is het ook mogelijk de uitgaven te verhogen en de inkomsten te verlagen. Dit is *exact tegenovergesteld* aan onze redenering tot nu toe. Een hogere kwaliteit van een proces en/of product kan er namelijk ook toe leiden dat burgers en bedrijven juist meer gebruik gaan maken van een gemeentelijke voorziening. Als dit een regeling is waarbij de gemeente geld uitkeert, stijgen de gemeentelijke uitgaven door het gebruik van NUP-bouwstenen.

Zo zegt de indicator *'Hoeveel WWB'ers (mensen die gebruik maken van de Wet Werk en Bijstand) hebben geen kwijschelding aangevraagd/ gehad voor gemeentelijke heffingen en zijn aan die adressen ook geen kwijscheldingen verstrekt?'* iets over mensen die mogelijk uitkeringsfraude willen plegen. Het zegt ook iets over het niet-gebruik van de kwijscheldingsvoorziening. Als er in de gemeente een politieke ambitie is om niet-gebruik van deze voorziening tegen te gaan, zal dat leiden tot meer uitgaven. Dit soort keuzes zijn politiek-bestuurlijke keuzes.

Lekeffecten. Lekeffecten zijn een complicerende factor bij het meten en verzilveren van baten. Stel dat slimmer werken door een NUP-bouwsteen een fte-besparing oplevert van 1,5 bij afdeling X. Doordat tegelijkertijd een decentralisatie van uitvoering van wettelijke regelingen plaatsvindt, heeft dezelfde afdeling X tegelijkertijd 1,5 fte extra capaciteit nodig om de decentralisatie uit te voeren. Ten tweede kan de gerealiseerde besparing een gering effect hebben op de formatie. Dat is het geval

Deze 18 e-overheid bouwstenen zijn onderdeel van het NUP:

Antwoord©: Contentcollectie
Antwoord©: 14+ netnummer
BAG realisatie
BAG binnengemeentelijk gebruik
Basisregistratie Topografie
Basisregistratie Kadaster
Basisregistratie Grootchalige Topografie
Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken
DigiD voor burgers
DigiD Machtigen
Digikoppeling
Digimelding
e-Herkenning voor bedrijven
GBA als basisregistratie
MijnOverheid.nl
Nieuw Handelsregister
Samenwerkende Catalogi
Webrichtlijnen

Bron: www.e-overheidinbeeld.nl

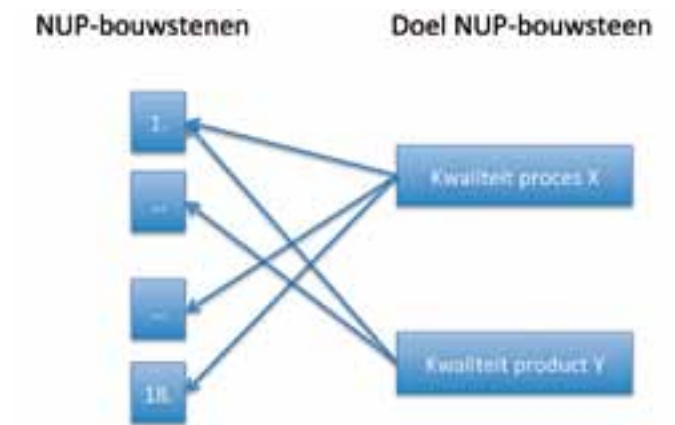
In de praktijk zien we dat veel gemeenten de informatiemanagementfunctie onvoldoende of niet hebben ingevuld

wanneer het gebruik van een NUP-bouwsteen 0,1 fte besparing oplevert bij afdeling Z. Deze besparing is zo klein dat hij in de praktijk echter niet of nauwelijks te innen is.

Rollen en verantwoordelijkheden bij het realiseren van baten. De kolommen 'Doel NUP-bouwsteen', 'heeft als gevolg' en 'en als resultaat' (afb. 1) zijn bij verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie belegd. Zij zijn belegd bij de afdeling Informatisering & Automatisering (I&A), de uitvoerende afdelingen en het managementteam (MT).

Het *eerste* onderdeel is het MT dat erop moet sturen dat de uitvoering in voldoende mate uitgaven omlaag brengt en inkomsten vergroot. Het is goed wanneer het MT op de hoogte is van de mogelijkheden van de NUP-bouwstenen. Echter, in het kader van dit artikel, is het hun primaire taak te sturen op een goede kosten-batenverhouding. Het *tweede* onderdeel zijn de uitvoerende afdelingen. De uitvoerende afdelingen moeten in staat zijn de NUP-bouwstenen in te zetten bij de uitvoering van hun processen en de totstandkoming van hun producten. Zij zijn immers diegene die de concrete 'winst' van het gebruik van NUP-bouwstenen moeten realiseren. Tevens zijn zij verantwoordelijk voor het vaststellen van prestatie-indicatoren en het meten van de prestaties. Het *derde* onderdeel is de I&A-afdeling. De I&A-afdeling is enerzijds verantwoordelijk voor de technische implementatie, de exploitatie en het beheer van de NUP-bouwstenen en de onderliggende infrastructuur. De informatiemanager moet voor iedere NUP-bouwsteen aan de uitvoerende afdelingen uitleggen op welke manier deze een bijdrage levert aan de kwaliteit van processen en producten. De I&A-afdeling en de informatiemanager vervullen de informatiemanagementfunctie.

De informatiemanagementfunctie. De informatiemanagementfunctie moet een verbindende schakel zijn. Het is de schakel tussen dat wat de NUP-bouwstenen aan functionaliteit



Afbeelding 2: Relatie NUP-bouwstenen en de kwaliteitsverbetering

Een goed ontwikkelde informatiemanagementfunctie helpt vakafdelingen de NUP-bouwstenen te gebruiken in de dagelijkse werkprocessen. **Het is essentieel voor proces- en productverbetering**

bieden en de inspanning die het gebruik van de NUP-bouwstenen in de uitvoering vergt. De informatiemanager verbindt hiermee de vraag van de uitvoering aan het ict-aanbod.

In de praktijk zien we dat veel gemeenten de informatiemanagementfunctie onvoldoende of niet hebben ingevuld. De I&A-afdeling is daar vooral een technische afdeling. Zij staat vaak ver af van de uitvoerende afdelingen en het MT. NUP-bouwstenen functioneren dan weliswaar in technische zin, maar de organisatie benut de mogelijkheden niet ten volle.

■ Randvoorwaarden

Om dit model succesvol toe te passen, moet de organisatie drie randvoorwaarden op orde brengen. Het model is goed toe te passen in de praktijk, zolang de gemeenten die het gebruiken, rekening houden met de nuances.

Randvoorwaarde 1: Verbind vraag en aanbod door middel van informatiemanagement. In de praktijk ontbreekt vaak de verbinding tussen uitvoering en automatisering. Het ontbreekt aan informatiemanagement. Dit is de functie die de informatiebehoefte uit de organisatie inventariseert, in samenhang vertaalt naar benodigde functionaliteiten en een volwassen gesprekspartner is voor de automatiseerders in de gemeentelijke organisatie. Een goed ontwikkelde informatiemanagementfunctie helpt

Papieren uittreksels en basisregistraties

Het NUP bevat verschillende basisregistraties. Gemeenten hebben informatie uit die basisregistraties nodig in hun dienstverleningsprocessen. Zij vragen deze informatie aan burgers en bedrijven, wanneer deze een dienst of product aanvragen. Dat gaat vaak door middel van een papieren uittreksel uit die basisregistratie. Het aantal handelingen dat gemeenten verrichten om de papieren uittreksels te verwerken, kunnen zij sterk terugdringen. Dat kan door de informatie van de uittreksels direct op te vragen uit de betreffende basisregistratie. Het gaat om de volgende handelingen: innemen, controleren of het uittreksel legitiem is, toetsen aan de hand van de informatie op het uittreksel of de aanvrager recht heeft op de door hem gevraagde dienst en, tot slot, archiveren van het papieren uittreksel. Deze handelingen komen te vervallen of zijn automatisch uit te voeren. Dat kan wanneer de gemeente via de NUP-bouwstenen de informatie die uittreksels bevatten zelf digitaal opvraagt uit de betreffende basisregistratie. Dit reduceert het aantal menselijke handelingen. Ook verkleint het de kans op fraude, omdat de aanvrager geen printje in handen krijgt. Met behulp van een scanner en een computer is zo'n printje immers makkelijk te vervalsen. De winst die te behalen is met de NUP-bouwstenen, stellen we op de volgende manier vast. De gemeente bepaalt per basisregistratie, die onderdeel is van het NUP, hoeveel uittreksels zij per jaar inneemt. Zo vraagt een 100.000+ -gemeente in één jaar 1.826 keer een uittreksel uit het Nieuw Handelsregister. Dit heeft alleen betrekking op het product 'onthefing om te mogen rijden in voetgangersgebied'. De gemiddelde tijd die nodig is om een papieren uittreksel te verwerken, stellen we – inclusief archiveren – op tien minuten. De tijd die het kost om de informatie digitaal uit een basisregistratie op te vragen en te verwerken in een beschikking, stellen we op 1 minuut. Het verschil tussen de tijd die het kost om een papieren of een digitaal uittreksel te verwerken, is de winst die de gemeente kan halen. Dat is in deze mini-case negen minuten per uittreksel. Door dit terug te rekenen naar de omvang in fte's kan de gemeente haar potentiële besparing op personeelskosten becijferen. Voor onze gemeente is dat $(1.826 * 9 \Rightarrow) 16.434$ minuten per jaar. Dit komt neer op 273,9 uur. Of 0,14 fte. Let op! Dit geldt alleen nog maar voor de onthefing om te mogen rijden in een voetgangersgebied!



Afbeelding 3: De centrale rol van de informatiemanagementfunctie

vakafdelingen de NUP-bouwstenen te gebruiken in de dagelijkse werkprocessen. Het is essentieel voor proces- en productverbetering. Het voorkomt dat de organisatie de NUP-bouwstenen na hun technische implementatie onvoldoende breed gebruikt. Een goed ontwikkelde informatiemanagementfunctie voorkomt desinvesteringen in dure ict-aankopen. Daarom roepen we gemeenten op de informatiemanagementfunctie te professionaliseren en een interne vraag- en aanbodorganisatie in te richten (afbeelding. 3).

Randvoorwaarde 2: Blijf continu meten. Het meten van baten moet niet beperkt blijven tot het verkrijgen van legitimatie om te investeren in NUP-bouwstenen. Het meten moet zich juist richten op het continue onderbouwen van de winst die in de uitvoering met NUP-bouwstenen is gehaald. Vaak zijn meetinspanningen gericht op het maken van businesscases voorafgaand aan een investering. Wij roepen gemeenten juist op om hun meetinspanningen te richten op de winst die zij na implementatie van NUP-bouwstenen realiseren in de uitvoering. Dit is de exploitatiefase in afbeelding 4. Start met het benoemen en meten van procesindicatoren. Vertaal de uitkomsten van deze metingen in minder uitgaven en meer inkomsten. Dit is een inspanning die een lange adem vergt. Het rendement van NUP-bouwstenen is niet na maanden zichtbaar, maar pas na enkele jaren.

Gewoon doen. Tot slot is de laatste randvoorwaarde dat de gemeente het gewoon moet gaan doen. Door hiermee aan de slag te gaan, zullen zij op problemen stuiten om de winst meetbaar te maken. Het is dan ook zeker niet simpel om een betere kosten-batenverhouding met NUP-bouwstenen te becijferen. Maar als gemeenten dit niet doen, kunnen zij de investeringen in NUP-bouwstenen niet verantwoorden. Bovendien helpt het becijferen van de veranderende kosten en baten sturing te geven aan de manier waarop zij ict inzetten. Het is pas mogelijk sturing te geven als je weet welke richting je op gaat. Met andere woorden: waar de winst te halen valt. Daarom vragen we gemeenten om aan de slag te gaan met het inzichtelijk maken van de verschuiving in kosten en baten die zij realiseren

OVER DE AUTEURS:



Peter-August Keur is als onderzoeker en adviseur werkzaam voor Zenc. Hij heeft in opdracht van de ICT Uitvoeringsorganisatie (ICTU) in kaart gebracht welke indicatoren de centrale overheid kan gebruiken om de implementatie van het NUP te sturen. Op zijn weblog schrijft Peter-August met een kritische pen over de manier waarop de overheid met informatie omgaat. Kijk op www.peterkeur.nl.
Ted Dicks is principal adviseur bij M&I/Partners. Hij ondersteunt gemeenten bij het inrichten van informatiemanagement en het (her)ontwerpen van klant- en werkprocessen. Hij is gecertificeerd KING e-adviseur (ted.dicks@mxl.nl)



Afbeelding 4: Implementatie-, verantwoordings- en investeringscyclus

met NUP-bouwstenen. Want ook hier geldt, net als bij autorijden: om te kunnen sturen moet je eerst gaan rijden! ■

Voetnoten

- 1 We zijn ons ervan bewust dat de NUP-bouwstenen een bijdrage kunnen leveren aan de reductie van administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Dit valt buiten de scope van dit artikel. De relatie is wel gelegd in het onderzoek dat een van de auteurs uitvoerde in opdracht van de VNG: Douglas, F. J., & Keur, P.-A. (2010). *Te veel gevraagd? - Minder indieningsvereisten, meer service – Verkennend onderzoek*. Den Haag: VNG.
- 2 Bron: www.binnenlandsbestuur.nl: Ambtenaren willen meer mét dan óp ICT bezuinigen, over onderzoek Ernst & Young, Bezuinigen op óf met ICT
- 3 KING, Onderzoeksresultaten e-overheid bij gemeenten, stand van zaken ondersteuningsbehoefte, 13 februari 2011, versie 1.0