

Neue Ansätze für den «Public Return on Investment»

Christoph Kramer

Weltweit wird im öffentlichen Sektor nach neuen Möglichkeiten gesucht, IT-Ausgaben zu rechtfertigen und diese angesichts anderer wirtschaftlicher Prioritäten und steigender Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die staatlichen Dienstleistungen zu gewichten. SAP Public Services hat zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern aus Verwaltungen sowie der Wissenschaft (Fakultät für Politikwissenschaft der Harvard-Universität und dem «Zentrum für Technikeinsatz in Behörden» der Universität New York) eine Methode entwickelt, mit deren Hilfe der wirtschaftliche, soziale und politische Nutzen öffentlicher IT-Investitionen definiert, gemessen und publiziert werden kann – der «Public Return on Investment». Das daraus resultierende Framework führt durch ein mehrstufiges Assessment. Es unterstützt die öffentliche Verwaltung dabei, ihre Ziele stufenweise und systematisch zu erreichen und die Werte auch ausserhalb der herkömmlichen quantitativen Messgrössen dem gegenüber zu stellen, was die Investition in Informations- und Kommunikationstechnologie zur Zielerreichung beiträgt.



Christoph Kramer
EMBA, ist bei SAP (Schweiz) AG
verantwortlich für den Auf-
und Ausbau von strategischen
Geschäftsfeldern
christoph.kramer@sap.com

Die Anforderungen an den öffentlichen Sektor steigen permanent und äussern sich je länger desto stärker in einer immensen Aufgabenvielfalt. So rücken an den Staat delegierte Sicherheitsthemen immer mehr in den Fokus. Trotz Reduktion der Personalressourcen gilt es, wirkungsvollere Leistungen zu erbringen. Neue Regulatorien – Stichwort «Compliance» – wollen einerseits selber eingehalten und andererseits in der Wirtschaft genauso wie bei Einzelpersonen durchgesetzt werden. Darüber hinaus nehmen die Bedürfnisse bei den Serviceleistungen für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen, die so einfach wie zeitlich und räumlich uneingeschränkt verfügbar sein sollen, stetig zu. Die laufende Anpassung der Verwaltungsinfrastruktur an diese Zielvorgaben führt zu hohen Investitionen in neue, integrierte Softwaresysteme. Und sehr schnell werden hier intensive Kosten-Nutzen-Überlegungen angestellt.

In der Vergangenheit kamen beim Versuch, Messungen des Return on Investment (ROI) auf die IT-Ausgaben der öffentlichen Verwaltung anzuwenden, um Einsparungen zu berechnen und Kosten-Nutzen-Analysen durchzuführen, quantitative Methoden zum Einsatz, die zu monetären Ergebnissen führten. Viele dieser ROI-Messungen wurden aus der Wirtschaft übernommen. Sie bieten jedoch nur eine eindimensionale Sicht auf den Nutzen öffentlicher Programme und Dienstleistungen – da öffentliche Institutionen selten Erwerbscharakter haben, kann kein vollständiges Bild vermittelt werden, wenn lediglich der finanzielle Ertrag gemessen wird. In eine sinnvolle Messung sollten

aber nicht nur die konkreten, sondern auch die nicht auf den ersten Blick greifbaren Auswirkungen der IT-Investitionen einfließen, wie etwa der gesellschaftliche Nutzen.

Trend zum mehrdimensionalen ROI

Mit der traditionellen Kosten-Nutzen-Analyse lassen sich greifbare finanzielle Vorteile leicht berechnen. Diverse externe Kosten werden dabei jedoch übersehen. Etwa sorgt eine zentrale Beschaffung mehrerer Behörden auf demselben Markt für eine höhere Produktivität bei der öffentlichen Verwaltung und den Lieferanten. Für kleine Anbieter fallen aber oft zusätzliche Systemkosten an, um solchen Marktplätzen beizutreten. Dadurch wird die Teilnahme am Ausschreibungsverfahren erschwert, wenn nicht verunmöglicht. Am Ende hat dies insgesamt gesehen für den Kleinanbieter wie für die Kundschaft negative Folgen.

Die Grenzen herkömmlicher Kosten-Nutzen-Analysen für den öffentlichen Sektor sind mittlerweile weltweit erkannt worden. Dies belegen unter anderem aktuelle Initiativen zur Messung des sozialen Nutzens seitens der australischen Bundesregierung sowie der General Services Administration der USA. Laut der kürzlich durchgeführten Studie «Economist Intelligence Business 2010: The Public Sector» haben sich global etwa 70 Prozent der Führungskräfte im öffentlichen Dienst zum Ziel gesetzt, in den nächsten fünf Jahren den Nutzen von IT-Investitionen zu messen und zu publizieren. Bei den Behörden ist weltweit ein Trend auszumachen, den

ROI auf verschiedenen Ebenen zu messen. Dazu sollen nicht nur quantifizierbare finanzielle Größen herangezogen, sondern auch die Einflüsse der Informationstechnik auf politische und soziale Aspekte bewertet werden.

Eine erste Herausforderung besteht jedoch darin, sich auf eine gemeinsame Definition von sozialem und politischem ROI zu einigen. Grundsätzlich handelt es sich um qualitative, indirekte sowie immaterielle Vorteile oder Folgen von IT-Ausgaben. Ein positiver sozialer ROI äussert sich etwa in besserer Bildung, stärkerer Automatisierung, geringerer Arbeitslosigkeit oder einer niedrigeren Verbrechensrate.

Ein Beispiel hierfür bietet die westaustralische Polizei: Mit neuen IT-Lösungen ist dort die Effizienz der Verwaltungsaufgaben gesteigert und der Umfang der Schreibarbeiten verringert worden. Die Polizeibeamten können dadurch mehr Zeit auf Streife verbringen und ihrer eigentlichen Aufgabe nachkommen – die Bürgerinnen und Bürger zu schützen. Die IT-Lösungen haben demnach nicht nur finanzielle Vorteile, sondern tragen auch dazu bei, dass mehr Ressourcen zur Verfügung stehen, um die Strassen sicherer zu machen, was einen beträchtlichen gesellschaftlichen Nutzen in sich birgt.

Die IT-Ausgaben der öffentlichen Verwaltung sollen auch den beabsichtigten Nutzen von Gesetzen und sonstigen Bestimmungen unterstützen. Nicht alle Initiativen haben hier einen unmittelbaren finanziellen Vorteil zur Folge. Manche sollen den Bürgerinnen und Bürgern lediglich Erleichterung bringen, zum Beispiel Wartezeiten verkürzen. Wie sich die IT auf den gesellschaftlichen ROI auswirkt, zeigt sich etwa an der effizienten und zeitnahen Bearbeitung eingehender Fälle im Sozialwesen, der Prüfung von Leistungsansprüchen, der Fallzuordnung sowie der medizinischen Versorgung und Bereitstellung von Lebensmitteln oder des Arbeitslosengeldes. Dadurch werden Gesundheit, Ernährung und finanzielle Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger in Notzeiten abgesichert, was eine der grundsätzlichen Aufgaben öffentlicher Einrichtungen ist. Indirekte Vorteile sind ein höheres Vertrauen der Bürger in den Staat, ein besseres Image seiner Organe sowie stärkere Unterstützung – der politische ROI.

Das «Public ROI Framework»

SAP Public Services hat sich gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern aus Verwaltungen und Instituten wie der Fakultät für Politikwissenschaft der Harvard-Universität und dem «Zentrum für Technischeinsatz in Behörden» der Universität New York in einer Initiative engagiert, um eine

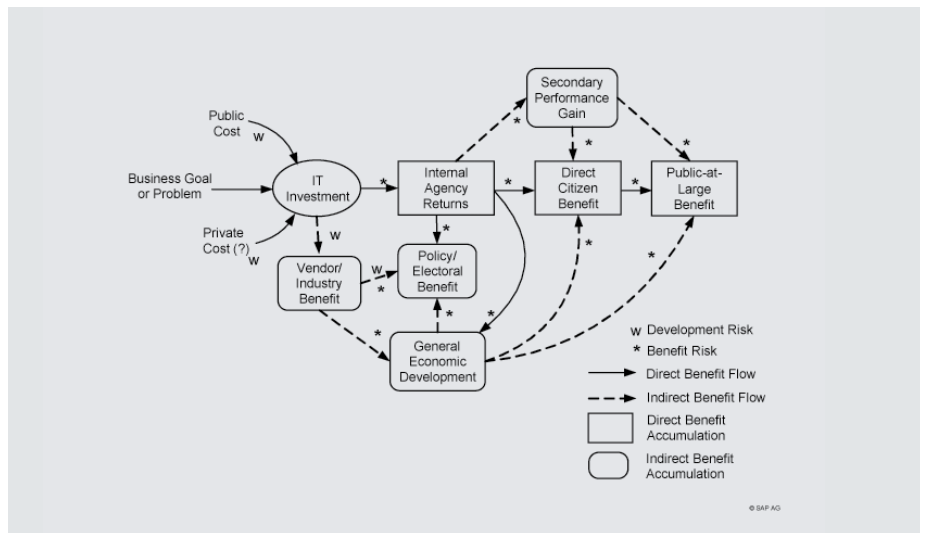


Abbildung 1: Public ROI-Wertschöpfungskette – Nutzen und Risikozusammenstellung (Quelle: SAP AG)

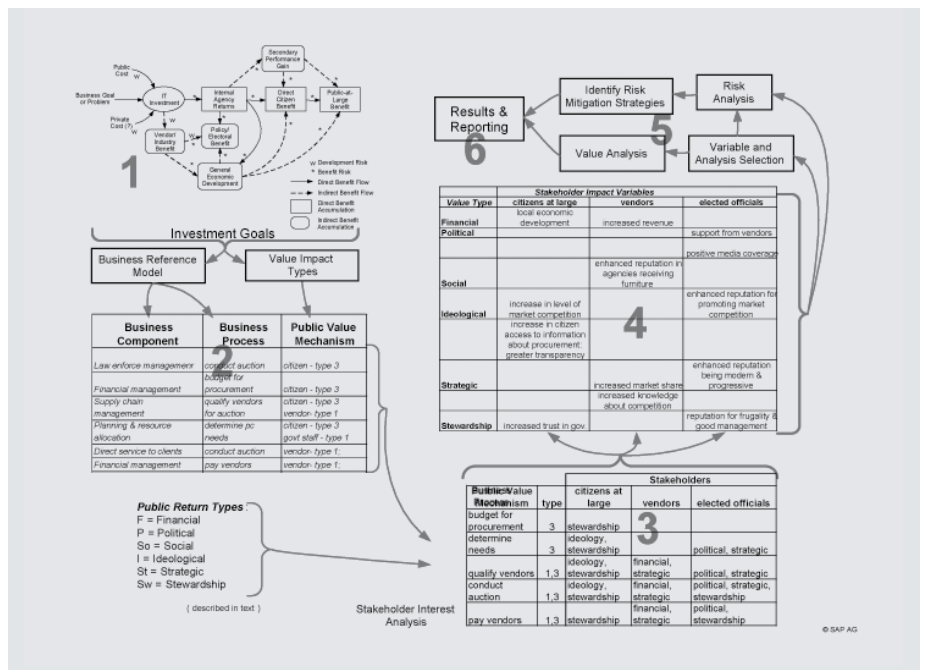


Abbildung 2: Public Return on Investment (ROI) Framework (Quelle SAP AG)

Methode zu entwickeln, mit deren Hilfe der wirtschaftliche, soziale und politische Nutzen öffentlicher IT-Investitionen definiert, gemessen und publiziert werden kann. Aus dieser Initiative heraus wurde die Bezeichnung «Public Return on Investment» – kurz Public ROI – entwickelt, die neben dem finanziellen, auch den politischen und den sozialen ROI mit einbezieht.

Das entsprechende «Public ROI Framework» geht von der einfachen Betrachtung aus, dass der Wert der Investition einer Verwaltung in die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) aus der Perspektive der Öffentlichkeit – als gesamtgesellschaftlicher Nutzen – zu definieren ist und zwei Faktoren umfasst: den direkten Wert für Einzelpersonen oder Unternehmen und den (internen) Wert für die Verwaltung selbst.

Die horizontale Public ROI-Wertschöpfungskette (vgl. Abbildung 1) führt von den IT-Investitionen zu internen Verbesserungen in der Verwaltung (Agency) über den direkten Nutzen für Einzelpersonen hin zum gesellschaftlichen Nutzen.

Der interne Nutzen auf Verwaltungsseite beruht beispielsweise auf Effizienzsteigerungen oder einer grösseren Wirkung des Handelns. Beides resultiert etwa aus der Verwendung von integrierten Softwaresystemen im Enterprise Resource Planning (ERP). Ergänzende Vorteile entstehen, wenn durch die Implementierung neuer Informatikhilfsmittel auch die Geschäftsprozesse verändert werden und sich dies auf die Leistungsbereitschaft des Einzelnen auswirkt.

Ein Beispiel für den direkten Bürger- oder Unternehmensnutzen ist die (medienbruchfreie) Verlängerung der Prozess-

kette und damit der Dienstleistungen bei den Bürger- oder Unternehmensportalen des öffentlichen Sektors. Der Mehrwert für die breite Öffentlichkeit wird durch die effiziente, wirkungsorientiert geführte Verwaltung generiert, die mit einer schlanken Administration auskommt und geringere Ressourcen beansprucht.

Im erweiterten Kreis der Wertschöpfungskette profitieren Unternehmen von durch die Verwaltung getätigten IT-Investitionen, indem sie zum Beispiel neue Stellen schaffen können. Dies belegen aktuelle Beschäftigungs- und Arbeitslosenstatistiken. Der nächste Schritt geht über die generelle wirtschaftliche Entwicklung wiederum zum gesamtgesellschaftlichen Nutzen, der sich auch im politischen Nutzen äussert – wenn etwa nach Ablauf einer Legislaturperiode die Wirtschaftsfreundlichkeit einer Partei von der Wählerschaft besonders gewürdigt wird.

Messgrössen festsetzen als Herausforderung

Grundsätzlich liegt die Herausforderung bei der Konzeption des Public ROI Frameworks und der Ausweitung der Wertebetrachtung in der Festsetzung der Messgrössen (Key Performance Indicators, KPIs), die neben den finanziellen auch politische, soziale, strategische und ideologische Aspekte sowie Faktoren wie Vertrauen, Integrität und Rechtmässigkeit des eigenen Handelns reflektieren. Mit der Anwendung von Instrumenten wie der «Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP)» werden in einer Legislaturperiode zwar viele dieser Punkte überprüft, doch bei der Beschaffung und der Investitionsbetrachtung weitestgehend ausgeblendet. Dies ist umso erstaunlicher, als die Informations- und Kommunikationstechnologie neben den Menschen, den Produkte- oder Serviceleistungen und den Geschäftsprozessen eine von vier kritischen Schlüsseldimensionen jeder Organisation darstellt.

Das Public ROI Framework führt durch ein mehrstufiges Assessment, in dem die relevanten Daten gesammelt und zur Auswertung vorbereitet werden. Das Resultat enthält KPIs und Dokumentationen zum Public Return on Investment und zur Analyse des Gefahrenpotenzials. Jede Stufe und jedes einzelne Element des Frameworks arbeiten mit einem eigenen Fragenkatalog, dessen Beantwortung zur nächsten Komponente führt. Besonders hier sind zahlreiche Instrumente aus der Privatwirtschaft – zum Beispiel der praxisorientierte Marketingplan – wieder erkennbar.

Die Legislaturziele oder die gesetzlich vorgegebenen Aufträge an eine Verwaltung sowie ihre Finanzziele werden laufend

in die Investitionsplanung mit einbezogen und Leistungen mit den dazu gehörenden Serviceinhalten und Standards festgelegt. Darüber hinaus findet eine Stakeholder-Analyse statt und Absatzkanäle wie Schalter und Portale werden in Relation zu den jeweiligen Geschäftsprozessen überprüft.

Brauchen wir ein weiteres Modell?

Die Führungskräfte in den Verwaltungen und ihre Informatikstrategieorgane müssen zunehmend differenziert argumentieren, um grössere Investitionsvorhaben in IT-Infrastrukturen zu begründen. Die Stakeholder, vom einzelnen Steuerzahlenden bis hin zu den Bundesämtern, sind mit klassischen ROI-Berechnungen nicht mehr zufrieden zu stellen. Planungs- und Simulationshilfsmittel schaffen hier Entscheidungsgrundlagen, etwa für die Steuerfestlegung oder das Standortmarketing.

Das Framework hilft, gesamtstaatliche, regionale und Gemeindeziele stufenweise und systematisch zu erreichen und Werte auch ausserhalb der herkömmlichen quantitativen Messgrössen mit politischen, sozialen, ideologischen und strategischen Kriterien zu ergänzen sowie dem gegenüber zu stellen, was die Investition in Informations- und Kommunikationstechnologie zur Zielerreichung beiträgt.

Die Gesamtstudie in englischer Sprache mit allen Erhebungsdaten kann über folgende Quellen kostenlos bezogen werden:

www.sap.com/industries/publicsector/roi.epx
www.ctg.albany.edu/about/press_proj_20051205

Weitere Informationen zum «Public ROI Framework» von SAP erhalten Interessenten bei russ.lefevre@sap.com, SAP (America) Inc., oder christoph.krammer@sap.com, SAP (Schweiz) AG