



Samenvatting oorzaak-gevolg analyse Berenschot

1. Inleiding / opdracht aan Berenschot (in 2016 en 2019)

In 2016 heeft Berenschot in opdracht van de gemeente Groningen en de waterschappen Noorderzijlvest, Hunze en Aa's en Wetterskip Fryslân een bedrijfsplan opgesteld op basis waarvan gezamenlijk is besloten tot de oprichting van het Noordelijk Belastingkantoor. In het plan is de financiële calculatie gemaakt voor de uitvoeringskosten indien de vier organisaties de belastingtaak gezamenlijk zouden uitvoeren. In dit bedrijfsplan was de geraamde terugverdientijd vastgesteld op 3,7 jaar.

In de afgelopen jaar is gebleken dat het Noordelijk Belastingkantoor nog niet in lijn kon werken met de uitgangspunten van het bedrijfsplan. Aan Berenschot is gevraagd een oorzaak-gevolg analyse te maken op deze constatering. Dit onderzoek is gestart eind 2018 en is opgeleverd in het voorjaar 2019.

Vooruitlopend op het onderzoek van Berenschot heeft het adviesbureau VKA onderzoek gedaan naar de uitdagingen op het ICT-vlak waarmee het Noordelijk Belastingkantoor te maken heeft. Dit onderzoek is opgeleverd en vastgesteld door het bestuur en de maatregelen zijn (deels) in uitvoering. De uitkomst van dit onderzoek is meegenomen in de analyse van Berenschot.

Doelstellingen van het door Berenschot uitgevoerde onderzoek waren:

1. Het krijgen van inzicht in de oorzaken waarom het NBK op dit moment niet kan voldoen aan de in het bedrijfsplan uit 2016 beschreven uitgangspunten en wat de effecten daarvan zijn op de bedrijfsvoering.
2. Het opstellen van een beheersplan, om de geïdentificeerde oorzaken met behulp van beheersmaatregelen zoveel als mogelijk te elimineren of te beperken qua impact.
3. Het -zoveel als mogelijk- becijferen van eventueel benodigde (financiële) middelen voor de uitvoering van de beheersmaatregelen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen structurele en incidenteel benodigde middelen.

Het doel van deze analyse was oplossingsgericht, dat wil zeggen:

- Het is geen (volledig) evaluatieonderzoek
- Maar primair toekomstgericht: wat hebben we over het hoofd gezien en hoe lossen we het op?

2. Vertrekpunt Noordelijk Belastingkantoor – de basis voor het onderzoek Berenschot

Het opgestelde bedrijfsplan uit 2016 had voor de oprichting van het Noordelijk Belastingkantoor een aantal doelstellingen en verwachtingen. Het uitgangspunt hierbij was dat de vier betrokken organisaties (waarbij de drie waterschappen reeds middels een gemeenschappelijke regeling Hefpunt met elkaar waren verboden) gelijkwaardig zouden samengaan in de nieuw te vormen organisatie. Er was sprake van een projectmatige aanpak van de transitie (en niet van een programma aanpak met een veranderorganisatie). Hierbij was het uitgangspunt: “het beste van beide werelden bij elkaar brengen”.



De start van het Noordelijk Belastingkantoor was vastgesteld op 1 januari 2018 waarbij de incidentele kosten waren geraamd om 6,35 miljoen en het structurele voordeel was geraamd op 1,7 miljoen. Hierdoor kwam de terugverdientijd op 3,7 jaar.

Ter dekking van de desintegratiekosten voor de gemeente Groningen is ervoor gekozen om de ICT-hosting onder te brengen bij de directie ICT Groningen; tevens werd besloten dat de huisvesting van het Noordelijk Belastingkantoor aan de Trompsingel in Groningen zou zijn.

Oorzaak-Gevolg analyse

Wanneer het bedrijfsplan uit 2016 wordt afgezet tegen de werkelijkheid in 2019 kan worden geconstateerd dat er sprake is van een aantal afwijkingen. De afwijkingen hebben o.a. betrekking op:

- Een (deels) nieuwe softwareoplossing van een nieuwe leverancier;
- Een vertraging van de implementatie van de softwareoplossing in 2017 vanwege een rechtszaak van de nummer twee uit de aanbesteding (Centric, de toenmalige leverancier van Hefpunt);
- De inbreng van achterstanden o.a. vanwege de versnelde implementatie van Gouw binnen Hefpunt in de tweede helft van 2017;
- Een softwareoplossing van GouwIT dat niet alle benodigde functionaliteiten operationeel had bij de start van het Noordelijk Belastingkantoor op 1 januari 2018 en waarvan de implementatie nog niet is afgerond;
- Meerdere complexe ICT-hobbels in de driehoek GouwIT-ICT Groningen – Noordelijk Belastingkantoor.

Geconstateerd is dat het Noordelijk Belastingkantoor op dit moment nog niet de uitvoering kan realiseren die aansluit op de uitgangspunten van het bedrijfsplan. Om te komen tot een (mogelijke) aansluiting op het bedrijfsplan, heeft Berenschot twee uiterste scenario's beschreven, te weten een optimistisch en pessimistisch scenario.

Er dient te worden geïnvesteerd in de organisatie op de vlakken van ICT, software, medewerkers en management en middelen om in de toekomst op het niveau van de businesscase te gaan functioneren (uitgaande van de optimistische variant). Wanneer we de bedrijfsvoering van het Noordelijk Belastingkantoor vanuit de pessimistische variant voor de toekomst beoordelen, dan loopt het Noordelijk Belastingkantoor het risico dat zij niet kunnen gaan voldoen aan het bedrijfsplan.

De eindconclusie van de oorzaak-gevolg analyse is dat de afwijkingen tussen het bedrijfsplan en de huidige situatie wel op te lossen zijn, echter dat heeft tijd en inspanning nodig. Het Noordelijk Belastingkantoor dient haar invloed op de dieperliggende oorzaken voor de problemen te ontwikkelen om zodoende de symptomen te kunnen gaan oplossen.



Maar daarnaast zijn er ook factoren waarop het Noordelijk Belastingkantoor beperkt op kan sturen, te weten:

- Levering en implementatie van resterende benodigde functionaliteiten (issue lijst): medewerking én samenwerking is vereist van GouwIT, ICT Groningen en Fujitsu.
- Oplevering van een nieuwe, integrale gebruikersvriendelijke versie van GouwIT.
- Performance problemen van de ICT-infrastructuur; deels in combinatie met GouwIT applicatie, maar ook deels ten aanzien van kantoorautomatisering.

3. Beheersmaatregelen

Wanneer er wordt gekeken naar de oplossingen om te komen op de uitgangspunten van het bedrijfsplan, dan adviseert Berenschot richting de toekomst de volgende drie beheersmaatregelen in te zetten:

a. Belastingapplicatie/ICT:

Hoofdmaatregel: inrichten ontwikkelorganisatie, met (tijdelijke) programmamanager 'Proces en applicatie', (tijdelijke) test coördinator en twee sleutelfiguren per team met kennis van belastingprocessen én GouwIT.

b. Performance:

Het uitvoeren van de adviezen VKA, doorpakken op performance problemen van kantoorautomatisering en GouwIT-applicatie. Dit met als doel: optimaliseren ICT-infrastructuur, het beter doorgronden van de complexiteit van de ICT-infrastructuur van Groningen en het meenemen van de performance in het test- en acceptatieproces.

c. Organisatieontwikkeling

Sturing op ontwikkeling competenties medewerkers, gericht op verhoging van 'eigenaarschap' (pro-activiteit), resultaatgericht en integraal werken, creativiteit, innovatie. Activiteiten:

- Concreet maken van de strategie op basis van de missie/visie: hoe wil NBK de visie realiseren, rekening houdend met de ontwikkelingen?
- Talentscan van medewerkers.
- Management development.
- Andere mogelijke interventies, bijvoorbeeld coaching en intervisietrajecten.

Daarnaast zijn de volgende ontwikkelingen van de organisatie nodig:

- Aanstellen teammanager bedrijfsbureau/ adj. directeur bedrijfsvoering.
- Inhuurbudgetten centraal beleggen in de organisatie.
- Strategische personeelsplanning (SPP) invoeren.
- Herziene formatiecalculatie.
- Herzien functieboek.

Echter het is onzeker wanneer de te nemen stappen in de toekomst aansluiten op het bedrijfsplan. Daarom zijn er twee scenario's uitgewerkt. In het optimistisch scenario is de organisatie per 1 januari 2021 in control, dat wil zeggen op het niveau van het bedrijfsplan. Bij het pessimistisch scenario wordt de arbeidsproductiviteit uit het bedrijfsplan 2016 niet behaald.



4. Financiële middelen

In samenwerking met het managementteam is een calculatie gemaakt waarin de financiële middelen opgenomen zijn om te komen tot de uitgangspunten van het bedrijfsplan (of niet). Deze calculatie is uitgewerkt in de twee scenario's. De nu volgende twee tabellen laten op hoofdlijnen de calculaties zien.

Optimistisch scenario	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal kosten maatregelen	€ 1.003.525	€ 721.855	€ 227.940	€ 227.940	€ 227.940
Totaal meerkosten inhuur/ uitbesteding/ formatie	€ 2.436.744	€ 1.056.372	€ 242.186	€ 180.000	€ 80.000
Extra budgetten sddp, aanloop en voormelding	-€ 891.800	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Totaal optimistisch scenario	€ 2.548.469	€ 1.778.227	€ 470.126	€ 407.940	€ 307.940

Pessimistisch scenario	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal kosten maatregelen	€ 1.003.525	€ 721.855	€ 227.940	€ 227.940	€ 227.940
Totaal meerkosten inhuur/ uitbesteding/ formatie	€ 2.821.744	€ 1.964.872	€ 1.146.186	€ 789.500	€ 605.000
Extra budgetten sddp, aanloop en voormelding	-€ 891.800	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Totaal pessimistisch scenario	€ 2.933.469	€ 2.686.727	€ 1.374.126	€ 1.017.440	€ 832.940

Daarnaast is geconstateerd dat enkele begrotingsposten te laag c.q. te hoog waren geraamd. Per saldo betrof dit plm. € 1,3 miljoen voor 2019 met vervolgens een structureel effect van ruim € 1 miljoen.

De hogere kosten voor de toekomst zouden daarmee uitkomen op bijna € 3,9 miljoen. Zie onderstaande tabellen.

Optimistisch scenario	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal optimistisch scenario	€ 2.548.469	€ 1.778.227	€ 470.126	€ 407.940	€ 307.940
Totaal reguliere begrotingswijziging	€ 1.309.328	€ 1.065.328	€ 1.065.328	€ 1.065.328	€ 1.065.328
Totaal optimistisch scenario	€ 3.857.797	€ 2.843.555	€ 1.535.454	€ 1.473.268	€ 1.373.268

Pessimistisch scenario	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal pessimistisch scenario	€ 2.933.469	€ 2.686.727	€ 1.374.126	€ 1.017.440	€ 832.940
Totaal reguliere begrotingswijziging	€ 1.309.328	€ 1.065.328	€ 1.065.328	€ 1.065.328	€ 1.065.328
Totaal pessimistisch scenario	€ 4.242.797	€ 3.752.055	€ 2.439.454	€ 2.082.768	€ 1.898.268

Randvoorwaarden:

Het grootste deel van de beheersmaatregelen heeft incidentele financiële consequenties; een deel is structureel van aard:

- Het optimistisch scenario gaat er vanuit dat vanaf 2021 wordt doorontwikkeld, waardoor er een besparing mogelijk is op vaste formatie en de begrote uitbestedingsbudgetten. Hiermee zouden de structurele meerkosten in (met name) de ICT-organisatie terugverdiend moeten worden. De potentiële omvang hiervan is - in deze fase- niet becijferd.
- De meerjarencijfers zijn excl. cao-ontwikkelingen, indexeringen en dergelijke.



Risico's

Bij zowel het optimistische als het pessimistische scenario gelden (met name bij een keuze voor een fundamenteel andere koers) de volgende risico's:

- Risico is dat de huidige deelnemers niet dezelfde visie t.a.v. de toekomst van NBK en/ of de te nemen maatregelen hebben. Besluitvorming wordt daardoor uitgesteld. Het duurt daardoor langer voordat NBK aanvullende acties kan nemen om de problemen op te lossen.
- De verkozen optie kan leiden tot vermindering van motivatie van het personeel en vertrek van sleutelfiguren.
- Door focus op de transitie blijft de kwaliteit (van dienstverlening) achter; tevens worden de begrote belastingopbrengsten niet gerealiseerd.
- Optreden van het pessimistische scenario (bijvoorbeeld vanwege bovenstaande genoemde risico's): blijvend hogere kosten t.o.v. het bedrijfsplan.
- Toename van de bestuurlijke drukte.
- De gewenste groei (in efficiency en in nieuwe deelnemers/schaal) kan pas later in de tijd behaald worden; nieuwe partijen zullen niet (of pas op een veel langere termijn) aan willen sluiten vanwege een te hoge kostprijs van het Noordelijk Belastingkantoor.