



Venray, 11 mei 2016

Geachte leden van de raden,

Met deze aanbiedingsbrief geven wij een aantal belangrijke ontwikkelingen aan van de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Limburg-Noord (MGR). Deze ontwikkelingen zijn vastgelegd in een gewijzigde begroting 2016 en de begroting 2017 en worden in deze brief toegelicht. Tevens bieden wij de jaarrekening 2015 aan. Wij vragen aan de raden hun zienswijze op de jaarrekening 2015, de gewijzigde begroting 2016 en de begroting 2017.

Aanleiding

In de raadsinformatiebrief van 17 december 2015 heeft het bestuur van de MGR aangekondigd de werkzaamheden en verwachtingen van de MGR en de beschikbare middelen en uren te evalueren en te komen met een standpunt over meerjarenaanpassing van de begroting. Tijdens de regionale raads werkgroep MGR / Sociaal Domein van 24 maart jl. zijn de contouren van dit meerjarenperspectief besproken. Het bestuur van de MGR heeft de signalen uit dit overleg meegenomen in haar standpunt.

De gemeenten in de regio Limburg-Noord hebben met de decentralisaties een grote verantwoordelijkheid gekregen voor de zorg en ondersteuning aan burgers met een hulpvraag. Een vraagstuk dat in deze vorm nieuw was voor gemeenten en waarover snel kennis moest worden ingewonnen en een nieuw systeem moest worden ingericht binnen een aanzienlijk kleiner financieel kader (rijksbudget sociaal domein).

Op één terrein hebben we de samenwerking geformaliseerd: de inkoop. Dit is een gevolg van de wettelijke eis dat gemeenten per regio op dit vlak samenwerken om daarmee hoge administratieve kosten bij de veelal regionale werkende zorgorganisaties te voorkomen. Inkoop van zorg en ondersteuning in de breedste zin van het woord was nieuw voor ons. Een vaardigheid die we onvoldoende in eigen huis hadden. Daarnaast is het volume en de regionale samenhang van wat ingekocht moet worden zo groot dat het de schaal van een individuele gemeente overstijgt. Voor sommige onderdelen was en is onze regio zelfs te klein en kopen we op landsdeel Zuid niveau in. Al met al gezichtspunten die ons ertoe gebracht hebben om gezamenlijk in te kopen en gezien de grote financiële belangen deze inkoop te formaliseren in een juridische vorm. Uiteindelijk is dat de MGR geworden, waarbij inkoop de eerste en tot nu toe enige samenwerkingsmodule vormt.

Kader

In 2014 – voordat er dus sprake was van de MGR - is voor het eerst door de regionale werkgroep inkoop de zorg en ondersteuning ingekocht voor de taken waarvoor de gemeenten vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk zijn. Vanaf 8 januari 2015 is de MGR operationeel geworden en is een begin gemaakt met de inrichting en structurering van de organisatie. Hierbij is rekening gehouden met gevoelens die in raden leefden om de uitvoeringsorganisatie zo slank mogelijk te maken. Bewust is dan ook gekozen voor een beperkte omvang om autonome groei te voorkomen. Daarnaast is de inschatting van de benodigde menskracht en financiële middelen gemaakt op basis van verwachtingen en aannames van dat moment, maar de concrete kennis en ervaring ontbraken destijds. In het najaar van 2015 heeft het bestuur van de MGR geconstateerd te voorzichtig te zijn geweest. Het bleek onmogelijk om met de beschikbaar gestelde middelen en mensen, zorg en ondersteuning ter waarde van 145 miljoen euro adequaat in te kopen.

Evaluatie ontwikkelingen

Bij de formatie van de organisatie en de daarbij behorende meerjarenbegroting is er daarnaast van uit gegaan dat de MGR een “going concern” betrof en dit is, vanuit de wens om het zo slank mogelijk te organiseren, vervolgens te strak ingezet. De MGR bevindt zich echter nog in een opbouwfase waarbij geen rekening is gehouden met een viertal ontwikkelingen:

1. Het opbouwen van **een nieuwe organisatie** gaat altijd gepaard met opstartkosten en inefficiënties. Een organisatie staat er niet als de inkt op het papier is opgedroogd, zij zal moeten worden ingericht. Activiteiten moeten worden benoemd, processen ingericht en afgestemd, procedures beschreven, het inkoopproces moet vanaf het begin worden ontwikkeld, infrastructuur dient te worden aangeschaft en ingericht, huisvesting geregeld. De MGR is een organisatie in ontwikkeling.
2. Het inkopen van de gedecentraliseerde zorg en ondersteuningstaken is **een nieuwe activiteit voor gemeenten**. Het betreft de transitie van activiteiten die voorheen door andere partijen werden verricht. Bij een transitie van dergelijke complexe taken mag je een zorgvuldige overdracht verwachten. Echter de kennis, ervaring, producten en daarbij behorende codes, infrastructuur en dossiers zijn niet door de vorige “eigenaren” overgedragen. Landelijke richtlijnen en productcodes werden (te) laat afgegeven en gegevens waren deels onvolledig en onjuist. Er bestond geen blauwdruk die gevolgd kon worden. En in dat proces heeft de MGR het nodige zelf moeten bedenken en ontwikkelen. En ook dat gaat nog een tijdje door. Dit proces heeft extra tijd en capaciteit gevraagd maar de geboden ruimte is door MGR en gemeenten zeker ook benut om zaken op een eigen manier te organiseren.
3. De MGR is **een samenwerking met een zevental gemeenten**. Dit is meer dan een organisatie met slechts één participant. Dit betekent afstemming, coördinatie en duidelijke besluitvorming. Daarbij lopen de processen niet eenduidig via geijkte kanalen en zijn afstemming, afspraken, mandatering en uitvoering niet op elkaar afgestemd. Samenwerken kost tijd, geduld en vertrouwen.

4. De overdracht van taken is gepaard gegaan met een inperking van het daarbij behorende budget. De oplossing voor dit knelpunt wordt gevonden door **een transformatieproces** samen met de gemeenten tot stand te brengen. Aan deze transformatie is in het afgelopen jaar beperkt inhoud gegeven maar dit zal in de komende jaren meer vorm moeten krijgen. Dit heeft via het proces van de Ontwikkeltafels consequenties voor de inkoop. Er zal niet elk jaar exact hetzelfde worden ingekocht als het jaar daarvoor. Maar ontwikkelingen zullen moeten worden vertaald naar nieuwe producten, productcodes, prijsafspraken, financieringsmodellen en monitoring en dat zal uiteindelijk moeten landen in nieuwe inkoopdocumenten. Deze ontwikkeling zal de komende maanden zijn vervolg krijgen.

Kortom, er lag en ligt veel meer werk dan gedacht en dit zal niet afnemen, zeker omdat een aantal taken, al beschreven in 2014, nog moet worden opgestart.

Het aantal van 321 aanbieders was groter dan verwacht en het aantal contracten was met 666¹ substantieel meer dan de verwachte 400. In het afgelopen jaar lag de primaire focus op het regelen van de contracten waardoor de zorg kon worden geleverd. Samen met het opzetten van de bijbehorende werkprocessen heeft dit een groot deel van de capaciteit gevraagd. Met 7 fte, onder wie drie inkopers, kon alleen aandacht worden besteed aan contractbeheer, het uitvoeren van permanente toetreding van nieuwe aanbieders en het voeren van periodieke gesprekken met de samenwerkende gemeenten. Naast het oplossen van heel veel problemen en onduidelijkheden, waarmee de aanbesteding van 2014 gepaard was gegaan.

Hierdoor kon de MGR geen aandacht besteden aan:

- auditing: het uitvoeren van materiële controles bij aanbieders;
- monitoring: het verzamelen van kwantitatieve en kwalitatieve data en data-analyse voor korte en lange termijn besluitvorming²;
- leveranciers- en contractmanagement: het managen van de relatie ter continuering en verbetering van de dienstverlening.

Deze taken worden dit jaar in gang gezet en zijn nodig om de kwaliteit van de zorg en ondersteuning te borgen en te bewaken en er voor te zorgen dat de gemaakte afspraken met aanbieders worden nagekomen. Hiermee worden ook de effecten van het beleid inzichtelijk gemaakt en trends waargenomen. Dit zijn activiteiten die gelet op inzet en benodigde middelen, maar ook qua belasting van aanbieders, centraal worden uitgevoerd en daarmee gemeenten ontlasten.

In 2015 heeft de werving van het personeel veel tijd gekost, waardoor vanaf januari 2015 gewerkt is met inhuurkrachten. Dit heeft extra geld gekost en de kennis en vaardigheden die in het begin zijn opgedaan,

¹ *Opmerking: Een nieuwe telling heeft plaatsgevonden om het aantal contracten eenduidig te kunnen vergelijken met andere regio's. Hierbij is geconstateerd dat het aantal van 1.372 contracten, dat eerder is gecommuniceerd, is gebaseerd op het aantal inkooppercelen. In eerste instantie (2014) is namelijk per perceel een getekend prijzenblad afgegeven terwijl de huidige contracten per domein worden afgesloten. Voor een juiste vergelijking is een correctie doorgevoerd en worden alle contracten nu per domein weergegeven.*

² *Door de regionale werkgroep kwaliteit en monitoring zijn al wel activiteiten verricht in deze monitoring. Hier gaat de MGR op aansluiten.*

zijn met het vertrek van de inhuur ook weer uitgestroomd. Er is daarom ruimte gereserveerd om deze kennis en ervaringen over te dragen en te borgen binnen de MGR. In de loop van 2015 konden eigen mensen in dienst worden genomen en is er gewerkt om de basis op orde te brengen.

Samengevat heeft de MGR zich in 2015 vooral bezig gehouden met:

- Het opzetten en realiseren van een uitvoeringsorganisatie
- Het afstemmen met de regio
- Het inkopen van de zorg en ondersteuning voor 2015
 - 321 aanbieders met 666 contracten
- Het inkopen van de zorg en ondersteuning voor 2016
 - 271 aanbieders met 633 contracten (stand 1 april 2016)
 - Door een andere manier van uitvragen is de maximale doorlooptijd van de contractering teruggebracht van 14 (2015) naar 4 (2016) maanden
- Het zorgdragen dat de producten werden voorzien van productomschrijvingen, codes en prijzen
 - Al met al meer dan 5.000 product/prijsregels
 - Meer inzicht in wat er wordt geleverd
 - Het terugbrengen van de administratieve last door vermindering van het aantal codes en vereenvoudiging (minder varianten) van het aantal diensten
 - Voor een aantal productgroepen is een tariefskorting doorgevoerd van 5 tot 10%
- Het ontsluiten van deze gegevens aan de gemeenten
 - Digitale periodieke ontsluiting van data aan backoffices
 - Het ontwikkelen en implementeren van een aanbidders zoektool waardoor aanbidders op basis van een aantal selectiecriteria gevonden kunnen worden op product en geleverde specialisatie (zowel voor de Toegang, andere verwijzers (o.a. huisartsen), burgers als aanbidders)
 - Digitale ontsluiting van aanbidders, contracten en product- en prijzentabellen voor gemeenten en accountants

Een blik op de toekomst

Hoewel 2015 soms met horten en stoten is verlopen, zijn we tevreden over onze MGR. Er is een kenniscentrum gebouwd dat de onderliggende gemeenten werk uit handen neemt, schaalvoordelen behaalt en het inkoopproces minder technisch en meer op samenwerking gericht heeft gemaakt. Maar we zijn er nog niet, de basis staat maar het moet nog steviger. Bovendien moeten we werkzaamheden oppakken die vanaf 2014 zijn blijven liggen, maar die belangrijk zijn voor het toekomstbestendig houden van de inkoop in het sociaal domein.

- De MGR is het centrum waar alles rond inkoop, contracten en gegevensbeheer en -uitwisseling samen komt en waar het overzicht op het speelveld ontstaat. De MGR ontwikkelt zich tot het podium om informatie te delen. En hierbij fungeert de MGR vaak ook als helpdesk, zowel naar aanbidders als gemeenten.

- De aanbieders zien de MGR meer en meer als het centrale aanspreekpunt voor de regio en benaderen haar als zodanig. En dat is een positieve ontwikkeling. Juist vanuit een goede relatie met aanbieders willen we door ontwikkelen.
- De MGR ontsluit bepaalde datastromen tussen aanbieders en gemeenten waardoor deze niet meer 7x hoeft te worden ontsloten (efficiencywinst). Maar dit stelt vervolgens eisen aan gegevensbeheer, kwaliteit en borging die niet in hun volle omvang waren voorzien (bijv. vertaling van het aanbod naar data en naar overzichten per aanbieder van de ingekochte producten en prijzen, die voor de uitvoering bruikbaar zijn; zowel toegang als back office).
- Voor bepaalde zorgvragen ontbreekt op dit moment de inhoudelijke kennis bij zowel gemeenten als de MGR. Hierbij moet gedacht worden aan o.a. medisch inhoudelijke kennis. Om als gesprekspartner te kunnen blijven optreden, zal deze kennis voorhanden moeten komen. Dit geldt zowel voor auditing als het proces van productontwikkeling. Het meest efficiënt is deze kennis op centraal niveau – MGR - te borgen.
- Er wordt door de MGR nog geen contract- en accountmanagement uitgevoerd. Sommige gemeenten geven inmiddels ten dele invulling aan accountmanagement of willen dat gaan geven. De gemeenten vinden dat (delen van) accountmanagement bij de MGR behoort vanuit de visie dat aanbieders in de regio één centraal contact moeten hebben. Dit is eveneens de wens van aanbieders en de MGR. Afstemming hierin zal plaatsvinden en gekeken zal worden welke aspecten zullen worden gemonitord en welke expertise daarvoor nodig is.
- Er zijn onderwerpen die gezien de beperkte tijd in 2016 in de ontwikkeltafels zijn benoemd en verder moeten worden uitgewerkt. Deze onderwerpen dragen bij aan de gewenste transformatie, zijn ingrijpend en vragen daarom een grotere doorlooptijd. Dit proces zal de komende jaren worden gefaciliteerd.
- Aanbieders hebben bij de transformatiegedachte een verwachtingspatroon dat nog niet is ingelost. Daarbij spelen verschillende beelden en snelheden. Er moet duidelijk worden gecommuniceerd waar we staan in het proces van transformatie en waar we op korte en langere termijn aan gaan werken. Door duidelijkheid te creëren zorgen we ervoor dat partijen niet worden teleurgesteld en betrokken blijven en zich niet terugtrekken en daardoor afhaken bij de verdere ontwikkeling.
- Het beheer van de contracten wordt digitaal ontsloten via het CMS (contract-managementsysteem) en deze zal gedeeltelijk toegankelijk zijn voor aanbieders (mutaties) en de gemeenten (raadpleging). De nu nog handmatige ontsluiting naar front- en backoffices zal gaan beantwoorden aan de eisen ten aanzien van geautomatiseerde aansluiting, kwaliteit, veiligheid en borging.
- Het proces van de ontwikkeltafels wordt gecontinueerd en projecten met een langere doorlooptermijn dan één ontwikkeltafelperiode zullen worden gefaciliteerd.

- De operationele afhandeling van de contractering 2017 en verder vindt plaats via een aan het CMS verbonden tendertool. Hierdoor wordt alle door aanbieders aangeleverde data in het systeem opgenomen waardoor foutgevoeligheid verminderd en efficiency wordt behaald.
- In 2016 wordt begonnen met monitoren en het afnemen van audits bij aanbieders.
- Zodra er relevante gegevensstromen beschikbaar komen vanuit de backoffice aangaande de aanbieders, wordt data-analyse opgestart om informatie te genereren aan gemeenten. Hierbij kan worden gedacht aan aantallen producten en diensten, ontwikkeling van de afname in de tijd, substitutie van producten, verschuiving naar voorliggende voorzieningen, verschillen tussen gemeenten, etc. Ook kunnen data worden gegenereerd die benut kunnen worden voor de monitoring van de aanbieders (uitnutting contracten, voortgang afgesproken (product)ontwikkelingen).
- Het faciliteren van het proces om te komen tot transformatie, productontwikkeling, kostenbesparingsprogramma's.
- Het inrichten van een helpdesk voor vragen van zowel gemeenten als aanbieders.

Benchmark

Om gevoel te krijgen of onze MGR overeenkomt of afwijkt van andere inkoop organisaties in het sociaal domein, hebben we ons verdiept in een aantal vergelijkbare inkoopbureaus. Vooraf moet gezegd dat het uitvoeren van een benchmark tussen regio's een lastige klus is. Er spelen tal van zaken die per regio anders zijn waarop een vergelijking snel mank gaat. Hierbij valt te denken aan verschillen in organisatievorm, aansturing, takenpakket, inkoopmodellen, inkoopbeleid en proces, het aantal productcategorieën, aantal en diversiteit aan aanbieders en het aantal contracten. Daarbij heeft elke regio nu één jaar ervaring wat bij regio's weer tot aanpassingen en verbeteringen zal leiden. Een uitgebalanceerde benchmark heeft pas na een paar jaar zin omdat regio's dan naar een zekere volwassenheid zijn gegroeid en ontdaan zijn van kinderziektes. Er bestaat voorlopig geen standaardoplossing. Het is dus een zoekproces wat vraagt om begrip, geduld en vertrouwen.

Is er dan helemaal niets over te melden? Zeker wel. Nu de kritische primaire processen onder controle lijken te komen, is het verstandig om – gestructureerd – contacten met andere regio's aan te gaan en te intensiveren om van elkaar te leren. Over het afgelopen jaar zijn een paar ervaringen bekend:

1. Iedereen is aan het zoeken
2. Aanpassingen worden doorgevoerd

Onderstaand zijn een tweetal regio's belicht die qua inwonertal en organisatievorm vergelijkbaar zijn met Limburg-Noord.

<i>Benchmark</i> 1 april 2016	MGR Realisatie 2015	MGR 2016	Gooi en Vechtstreek	Rijk van Nijmegen
Aantal gemeenten	7		8	8
Inwoners	272.250		282.000	306.800
Samenwerking	Modulaire gemeenschappelijke regeling		Regiokantoor	Regionaal ondersteunings- bureau
Producten	WMO, Jeugd, participatie en welzijn		WMO en Jeugd	WMO en Jeugd
Activiteiten	Inkoop en contractmanagement		Inkoop en contractmgt.	Inkoop en contractmgt.
Aantal aanbieders	321	276	150	183
Aantal contracten	666	639	232	183
Formatie excl. backoffice	7	10 + 3,25	14	7,83 + ondersteuningstaken gemeentelijk apparaat
waarvan Contractmanagers	3	4 + 1	4	4

Opmerking: formatie MGR is exclusief 0,2 fte secretaris-directeur (onbezoldigd)

Het aantal aanbieders in de regio Limburg-Noord is ongeveer 2x zoveel en het aantal contracten ligt op een factor 2,7 in vergelijking met de andere regio's. Voor Limburg-Noord is dit een gevolg van bewuste keuzes om niet te gaan werken met onderaannemers en om kleine aanbieders, die veelal goedkoper zijn en soms vernieuwend, ook te contracteren.

Van de regio Gooi en Vechtstreek is bekend dat de financiering van de structurele organisatie in 2015 niet toereikend was en deze is daarom verruimd van 0,5% naar 1% van het rijksbudget Sociaal Domein. Daarnaast is er een jaarlijkse financieringsstroom van 0,2% voor inkooptrajecten. De jaarlijkse kosten bedragen daarmee 1,2%. Het Rijk van Nijmegen stelt 1% ter beschikking voor de structurele kosten en 0,3% voor de projectorganisatie, in totaal 1,3% van het budget. Ter vergelijking, bij de MGR bedragen de jaarlijkse kosten 0,67% van het budget (realisatie 2015).

In onderstaande tabel worden de kosten getoond als percentage van het rijksbudget sociaal domein.

Benchmark <i>Kosten als % budget SD</i>	MGR Realisatie 2015	MGR Voorstel 2016 e.v.	Gooi en Vechtstreek	Rijk van Nijmegen
Structurele kosten organisatie	0,67%	0,84%	1,00%	1,00%
Flexibel / inkoop / projectorganisatie	-	0,26%	0,20%	0,30%
Totaal kosten	0,67%	1,10%	1,20%	1,30%

Vervolg

Wij zijn ervan overtuigd dat de MGR de bovenstaande taken dient op te pakken. Doorgaan met de inkoop en deze verder professionaliseren, ook in de samenwerking met de gemeenten. Wij zijn er ook van overtuigd dat een goed draaiende MGR als uitvoerings- en faciliterende organisatie de gemeente werk uit handen neemt. Daarnaast zal bij het optimaliseren van de bedrijfsvoering worden ingezet om het beter en efficiënter te doen. Beter in de zin dat de MGR een bijdrage levert aan het faciliteren van de transformatie en het daarop gebaseerde inkoopbeleid dat door gemeenten wordt nagestreefd. Op deze manier wordt verder gebouwd aan een gemeenschappelijke organisatie met meerwaarde voor de deelnemende gemeenten en onze inwoners die gebruik maken van de ingekochte diensten. Wij willen echter niet dezelfde fout maken als in 2014 toen we dachten dat we exact wisten hoe het inkoopproces voor de MGR zou uitpakken. Wij willen ruimte creëren voor de MGR om zich te ontwikkelen om daarmee optimaal invulling te geven aan haar taken en hebben het voornemen om de MGR voor twee jaar die ruimte te geven. Met een budget dat we baseren op een percentage van het inkoopvolume. Dat vormt het taakstellende budget voor de MGR. Meer is niet mogelijk. Wordt er minder uitgegeven, dan vloeit dat terug naar de zeven gemeenten.

Wij zijn van mening dat onze MGR niet meer mag kosten dan 1,1 % van ons inkoopbudget in 2015. Concreet is dat 1,1% van 145.000.000,= euro en dat bedraagt 1.593.000,= euro.

Aangezien we op dit moment halverwege het tweede kwartaal van het jaar 2016 zijn en het proces van de begrotingswijziging rond de zomer zal worden afgerond, vindt het bestuur van de MGR het niet meer dan reëel dat voor het jaar 2016 niet het volledige bedrag beschikbaar wordt gesteld. Met het extra bedrag zijn we echter wel in staat de aanzet voor de verdere opbouw van de MGR in het tweede deel van het jaar vorm te geven.

In de vergadering van het Algemeen Bestuur van 21 april 2016 is het conceptbesluit genomen om de MGR voor een periode van twee jaar (2016 en 2017) de mogelijkheid te geven om het inkoopproces ten behoeve van de zeven gemeenten verder uit te bouwen, de basis stevig op orde te krijgen en data te genereren op basis waarvan de beleidmakers keuzes voor de toekomst maken. In 2017 vindt er een evaluatie plaats en wordt gekeken hoe de MGR verder gaat. Dan zal het bestuur van de MGR besluiten

over de definitieve omvang van de begroting voor de jaren na 2017. Bovenstaande concept besluiten leveren een aangepaste begroting 2016 op. Tevens hebben wij nu de begroting 2017 gereed.

In onderstaande tabel worden de bedragen per individuele gemeente weergegeven.

	2015 begroting	2015 realisatie	2016 aangepaste begroting	2017 begroting
Beesel	33.203	49.018	58.804	78.366
Bergen	32.277	47.650	57.344	76.605
Gennep	42.150	62.226	75.314	99.979
Horst aan de Maas	101.747	150.208	181.600	243.857
Peel en Maas	105.616	155.921	189.404	253.440
Venlo	244.883	361.519	438.315	587.347
Venray	105.124	155.194	188.367	253.405
Totaal	665.000	981.736	1.189.148	1.593.000

*De bedragen zijn exclusief btw. (deze krijgen we van het rijk terug)
De realisatie 2015 is onder voorbehoud goedkeuring jaarverslag*

Met deze aanbiedingsbrief leggen wij u de jaarrekening 2015, de gewijzigde begroting 2016 en de begroting 2017 voor ten behoeve van de zienswijzen. Nadat wij uw reacties binnen hebben, zal het algemeen bestuur van de MGR een definitief besluit nemen. Op dit moment is de accountant nog niet zo ver dat de accountsverklaring beschikbaar is, maar wij hechten eraan om de drie zienswijze verzoeken in één pakket aan u aan te bieden. Zodra de accountantsverklaring over de jaarrekening 2015 binnen is, zullen wij deze nazenden.

Met vriendelijke groet,
namens het Algemeen Bestuur van de MGR,

C. Roefs

H. Mensink

Voorzitter

Secretaris-directeur