



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

VNG visiedocument Kennisinfrastructuur Sociaal Domein



Inhoudsopgave

1.	Inleiding`	3
2.	Gemeentelijk ontwikkelperspectief	5
3.	Uitgangspunten voor een ontwikkelproces	7
4.	Voorstel: een gezamenlijk ontwikkelproces	8
	Bijlage 1: Gemeentelijke transformatie / ontwikkelthema's	9
	Bijlage 2: Figuur 1 en 2	10

1. Inleiding

De verantwoordelijkheid voor veel taken in het sociaal domein is van het Rijk naar gemeenten gegaan. Door deze decentralisatie hebben gemeenten de opgave vorm te geven aan de transformatie in het sociaal domein. Daarbij ligt het voor de hand dat gemeenten op zoek gaan naar partners in de kennisinfrastructuur in het sociaal domein die met hen mee ontwikkelen en transformeren.

In 2014 namen G32, G4, NDSB en VNG het initiatief om hierover in gesprek te gaan met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en een groot aantal kennisorganisaties / netwerken, dat actief is in het sociaal domein. Staatssecretaris Van Rijn (VWS) meldt in zijn brief van 28 juni 2015 dat hij een periode van 3 jaar ziet, waarin de invloed van gemeenten op de inhoudelijke programmering van de kennisinfrastructuur (stapsgewijs) moet worden vergroot. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) introduceerde in 2015, in nauwe samenwerking met de gemeentelijke partners, het kennisprogramma "Vakkundig aan het Werk", waarbij ook nadrukkelijk de samenwerking met het bredere sociaal domein wordt gezocht.

Daarnaast lopen er in het sociaal domein veel initiatieven om de inbreng en inhoudelijke 'sturing' vanuit gemeenten op kennisontwikkeling en verspreiding in het sociaal domein te vergroten (zie voetnoot ¹.) Gemeenten, landelijke kennisinstellingen en Rijk werken daarin samen en zetten waardevolle, leerzame stappen in onderlinge samenwerking en verdere ontwikkeling van de kennisinfrastructuur.

Tegelijkertijd is de vraag waar we met de optelsom van deze (korte termijn) veranderingen naartoe werken. Welk eindplaatje hebben we in ons hoofd? Gaan de veranderingen snel genoeg om de lopende transformatie en leerprocessen goed te kunnen 'laden' met kennis? Wanneer zijn we tevreden? Hebben de veranderingen in de kennisinfrastructuur voldoende 'massa' om de transformatie in het sociaal domein goed te ondersteunen?

Doel van dit visiedocument is om gemeentelijke opvattingen en wensen over ons gewenste toekomstbeeld te formuleren. Gemeenten doen dat in de vorm van een 'ontwikkelperspectief'. Hierin formuleren gemeenten hun eigen wensen en inzet als input voor verder overleg met Rijk, kennisinstellingen en andere actoren over de lange termijn doorontwikkeling van de kennisinfrastructuur in het sociaal

1 Initiatieven zijn onder andere

- leden van VNG die Welzijn en Gezondheid sturen mee op het jaarprogramma van Movisie, ism VWS/DMO
- de klankbordgroep voor het jaarprogramma NJI waarin diverse stakeholders zijn vertegenwoordigd waaronder gemeenten, ism VWS/Jeugd
- in de subsidie-aanvraag voor de doorontwikkeling van de Wmo werkplaatsen naar werkplaatsen sociaal domein zijn gemeenten, naast de HBO lectoren, mede-trekker
- het programma Integraal Werken in de Wijk, is op verzoek van VWS en VNG, opgestart door vier samenwerkende kennisinstellingen met als doel de dienstverlening aan professionals/gemeenten te integreren
- samenwerking zonMw-NJI-VNG kennis voor gemeenten op jeugdterrein
- gemeenten/VNG betrokken als adviseur bij zonMw programma's transformatie Jeugd, Vakkundig aan het Werk
- samenwerkingsvoorstel zonMw-VNG – kennisinstellingen in ontwikkeling : vernieuwingsplatform, kennismakelaars, ontwikkeltrajecten op 4 thema's : opdrachtgeverschap, preventie/vroegsignalering, integraal werken, 18-/18+
- overleg gemeenten-kennisinstellingen- rijk

domein². Het is goed als bij de start van dit ontwikkelproces de belangrijkste stakeholders transparant zijn over hun visies en inzet. Het stuk is in november 2016 in de VNG-subcommissie Jeugd en de commissie Gezondheid en Welzijn vastgesteld. De VNG-commissie Werk en Inkomen en beleidsadviescommissie Publieke gezondheid worden betrokken bij de uitwerking van de ontwikkelopgaven.

Leeswijzer

Het stuk kent **3 kernonderdelen**. Ten eerste een schets van het gemeentelijk ontwikkelperspectief; ten tweede de uitgangspunten voor een verder ontwikkelproces en als derde een voorstel voor een gezamenlijk ontwikkelproces. Verder heeft dit visiedocument één bijlage en twee figuren. Bijlage 1 toont een beeld van mogelijke thema's voor een gemeentelijke transformatie-agenda. Figuur 1 en 2 tonen onderdelen van de bestaande (versnipperde) kennisinfrastructuur op het terrein van Werk en Inkomen, Jeugd en Wmo.

2 Met kennisinfrastructuur bedoelen we hier:
1. de landelijke kennisinstellingen die via instellingssubsidies e/o programma's de taak hebben kennis te (laten) ontwikkelen e/o te (laten) verspreiden e/o te (laten) implementeren ten behoeve van praktijk en beleidsontwikkeling (zie figuur 1 en 2). en
2. de regionale kennisnetwerken waarin gemeenten, aanbieders, professionals, burgers, lectoren/HBO e/o universiteiten in verschillende samenstellingen samenwerken (voor een overzicht zie <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1dirKTztTOZRn4RuH2jSt6eMHe04.>)

2. Gemeentelijk ontwikkelperspectief

Het is logisch dat we bij de relatie gemeenten – kennisinfrastructuur opnieuw bekijken hoe de transformatie zo goed mogelijk ondersteund kan worden door de kennisinfrastructuur. In een aantal samenwerkingsprojecten, programma's en netwerken gebeurt dat ook al, regionaal en landelijk. Gemeenten zien drie elementen waar in de doorontwikkeling van de kennisinfrastructuur een wezenlijke, snellere verandering gewenst is. Het gaat om inhoud, werkwijze & relatie en sturing & regie.

2.1 Transformerende inhoud

De transformatie in het sociaal domein draait om centrale opgaven als meer eigen regie van burgers, meer integraal en levensbreed opereren, een andere verhouding informele / formele zorg, meer en andere handelingsruimte voor professionals, andere verhouding tussen aanbieders en gemeenten. Ander gedrag, andere structuren, andere samenwerkingsprocessen zijn gewenst. Vraagstukken rondom kwaliteit, efficiency & effectiviteit vragen om antwoorden, en tegelijkertijd moeten de antwoorden een bijdrage leveren aan een nieuwe manier van werken, integraliteit en samenhang³. Dit betekent een bundeling van kennis en inzichten van diverse disciplines en kennisbronnen, die nu nog te weinig georganiseerd en gefaciliteerd worden. Dit vraagt van de bestaande kennisinfrastructuur om meer horizontale samenwerking op actuele transformatiethema's zoals integraal werken in de wijk, 18-/18+ en opdrachtgeverschap. Voor een overzicht van actuele transformatiethema's zie bijlage 1. De horizontale samenwerking met andere kennispartners kan niet beperkt blijven tot het sociaal domein, maar moet zich verder verbreden naar disciplines als veranderkunde en bestuurskunde.

2.2 Transformatie vraagt een andere werkwijze en relatie met kennisinfrastructuur

De transformatie vraagt om een grotere variatie in de manier waarop kennisontwikkeling en verspreiding plaatsvinden. We moeten een koppeling organiseren tussen kennisontwikkeling / verspreiding en het ontwikkel- en leerproces dat gemeenten, aanbieders en professionals doormaken. Gemeenten hebben daarbij behoefte aan meedenkers en mee-ontwikkelaars. Ontwikkelaars die ontwikkelprocessen faciliteren en effectief/productief kunnen maken. Adviseurs die vraaggericht en onafhankelijk kunnen werken. Onderzoekers die helder antwoord geven op vragen over effectiviteit (wat werkt?) en daarbij onderzoeksmethodieken inzetten die behulpzaam zijn bij transformerend beleid en professionele praktijken. Onderzoek, leren en werken zijn niet gescheiden, maar gekoppeld.

Deze andere werkwijze brengt ook een andere relatie met zich mee tussen gemeenten, aanbieders, professionals en burgers aan de ene kant, en de regionale/landelijke kennisinfrastructuur aan de andere kant. De verbinding tussen onderzoek/onderwijs, beleid en praktijk vraagt om een investering in samenwerking vanuit elk van deze drie hoeken. Op regionaal niveau komt die samenwerking makkelijker tot stand in regionale werkplaatsen. Ook vanuit de professionele praktijk en het onderzoeksveld wordt het belang van de samenwerking steeds meer benadrukt.⁴

2.3 Transformatie vraagt minder klassieke sturing, en meer regie en samenhang

Het beleid is gedecentraliseerd maar de prioriteiten voor kennisontwikkeling, verspreiding en innovatie worden nog sterk gestuurd vanuit landelijke thema's en verkokerde budgetten (Wmo, Jeugd, Werk & Inkomen, Publieke gezondheid, Sport). Vanuit de transformatiepraktijk bestaat een grote behoefte aan decentrale vormen van kennisontwikkeling: werkplaatsen op regionaal / intergemeentelijk niveau.

³ Zie notitie Transformatie en innovatie organiseren, Notitie over kennisinfrastructuur in het sociaal domein, 11 juni 2015, Zunderdorp in opdracht van G32,G4,NDSD, VNG

⁴ Zie hiervoor onder andere Divosa 1e hulp bij onderzoek en de zonMw brochure Samen met kennis in de praktijk verbeteren, juli 2016.

Daar moet de kennisinfrastructuur een bijdrage aan leveren op de vraagstukken die daar spelen, maar ook met analyses van wat er overall gebeurt en wat daarvan te leren is. Dit kan gevraagd, maar zeker ook ongevraagd. Het traditionele top down sturen past hier niet bij. Prioritering van de inzet van de kennisinstellingen moet voor een groot deel vanuit deze decentrale praktijken komen, inclusief de blik voor overstijgende en landelijke vraagstukken⁵. Ontwikkelde kennis en inzichten blijven nu nog teveel 'hangen' in (thematisch georganiseerde) regionale netwerken. Uitwisseling en communicatie over en weer met landelijke opererende kennisinstellingen is niet vanzelfsprekend. Daarnaast zijn veel landelijke kennisinstellingen nog vanuit aparte doelgroepen, sectoren of wetgeving georganiseerd. Er is dus sprake van versnippering op landelijk niveau, op regionaal niveau en in de relatie regionaal-landelijk. Voor een illustratie van de bestaande versnippering in het kennislandschap in het sociaal domein: zie figuur 1 en 2. Het doorbreken van deze versnippering vraagt om gezamenlijke regie van partijen.

Om de transformatiepraktijk beter te ondersteunen moet extra aandacht gaan naar (groepen) gemeenten die nog niet zo bekend zijn met landelijke of regionale kennisinstellingen. De lokale en regionale structuren waar kennisontwikkeling en verspreiding plaatsvindt, kunnen/zullen per regio verschillen.

5 Hiermee ontstaan uiteraard nieuwe coördinatievraagstukken die horen bij de transformatie, zoals wat te doen met de bovenregionale kennisbehoefte in de jeugdzorg e/o aanbieders van andere vormen van gespecialiseerde zorg/begeleiding.

3. Uitgangspunten voor een ontwikkelproces

1. Het hoofddoel van de kennisinfrastructuur in het sociaal domein is het ondersteunen en faciliteren van de vernieuwing (transformatie, kanteling) van het brede sociale domein. De transformatie zal zeker nog 1 of 2 collegeperiodes duren. Onderdeel van de transformatie is ook een behoefte aan nieuwe zekerheden, zoals het formuleren van landelijke evidence based interventies in de nieuwe context.
2. Gemeenten bepalen de kennisbehoefte zeker niet alleen, maar in samenspraak met aanbieders en professionals. Van de huidige (landelijke en regionale) kennisinstellingen wordt gevraagd ontkokerd te werken op lokale/regionale transformatiethema's en relevante kennis, ervaring en inzichten gebundeld te delen met gemeenten, professionals en aanbieders regionale kennisnetwerken. Kennisinstituten ontwikkelen niet alleen kennis rechtstreeks voor beleid/bestuur maar ook voor aanbieders, professionals, burgers en vrijwilligers(organisaties).
3. De transformatie vindt primair lokaal (regionaal) plaats in de lokale/regionale context. Kennisvragen moeten ook primair dáár (lokaal/regionaal) geformuleerd worden. Dat hoeft niet te betekenen dat de kennisontwikkeling ook alleen lokaal/regionaal plaatsvindt. Dat is afhankelijk van de vraagstelling, thema, doelstelling en aanpak. Wel zal de kennisontwikkeling meer themagericht en programmatisch gebeuren en dat betekent dat de structuur van de kennissector daarop moet worden ingericht.
4. Kennisontwikkeling en verspreiding gebeuren efficiënt en kwalitatief goed. 'Efficiënt' betekent dat kennis op de goede plek/niveau en op zo'n manier gebeurt die het meest rendement oplevert. Het vraagt ook om een andere taakverdeling tussen landelijke instellingen, regionale instellingen, regionale kennisnetwerken en tussen regionale kennisnetwerken onderling. Dat moet dus niet (meer) op een centralistische, maar op een netwerk/uitnodigende manier. Daarbij is een actieve benadering van alle gemeenten gewenst. 'Kwalitatief goed' betekent dat de ontwikkelde kennis en inzichten vanuit wetenschappelijke, beleidsmatige en professionele optiek zo goed doordacht en onderbouwd zijn, dat de resultaten ervan vanzelfsprekend hun weg naar het lopende transformatieproces krijgen.
5. Vindbaar en toegankelijk: betere vindbaarheid en bruikbaarheid door gemeenten van (voor de transformatie) relevante kennis die ontwikkeld is en wordt. Dat geldt niet alleen voor landelijke kennis (verticaal), maar ook voor regionaal ontwikkelde kennis (horizontaal).
6. De kennissector heeft naast een dienstverlenende functie ook de functie om gemeenten, professionals, burgers, aanbieders en het Rijk een spiegel voor te houden. Dat vraagt om onafhankelijkheid. Klantgericht op de thema's, onafhankelijk en deskundig in het advies.
7. Gezamenlijk regie. Kennisontwikkeling en verspreiding in het sociaal domein kent geen (centrale) coördinatie / werkverdeling of een regisseur die alles bepaalt. Er zijn meerdere landelijke, regionale en lokale financiers, veel verschillende actoren, veel verschillende belangen. Gezien de aard van de (transformatie) vraagstukken, de breedte van het veld en complexiteit is het niet realistisch te verwachten dat je vanuit één cockpit alles kan besturen. Alleen met gezamenlijke regie van een aantal partijen is grotere synergie te organiseren.

4. Voorstel: een gezamenlijk ontwikkelproces

Gemeenten hebben hierboven *hun* gewenste toekomstperspectief beschreven. De invulling van dit perspectief vraagt mogelijk om een herbezinning op organisatie, werkwijze, structuur en financiering van de huidige 'kennisinfrastructuur'. Die herbezinning op wat de transformatie vraagt is vooral een gezamenlijke onderneming met andere stakeholders. Daarbij is het essentieel dat gemeenten, de kennissector zelf, maar ook aanbieders/professionals en het Rijk - als financier en systeemverantwoordelijke - gezamenlijk de gewenste toekomstige situatie gaan vormgeven. Elk van deze actoren heeft daarbij ook eigen ontwikkelopdrachten. De ontwikkelopdrachten zijn niet vrijblijvend.

De VNG stelt daarom voor om gezamenlijk een ontwikkeltraject in te gaan, begeleid door een deskundige en onafhankelijke partij. Deze partij krijgt als taak om het proces te begeleiden en de ontwikkelperspectieven zoals hierboven verwoord uit te werken en uit te (laten) voeren. Hiervoor wordt een aansprekende, herkenbare (bestuurlijke) trekker gezocht met wortels in gemeente en beroeps/werkontwikkeling. De formulering van de opdracht is besproken met het Rijk en een aantal kennisinstellingen. De eerste bevindingen van de procesbegeleider worden regelmatig besproken in gemeentelijke gremia en de VNG-commissies in het sociaal domein.

Recente voorstellen en adviezen van de Transitiecommissie Sociaal Domein, ROB en Raad van State voor een breed transformatieprogramma gaan eenzelfde richting uit. De VNG pleit voor nauwe afstemming, en (waar opportuun) integratie tussen een kennis- en transformatieprogramma in het sociaal domein.

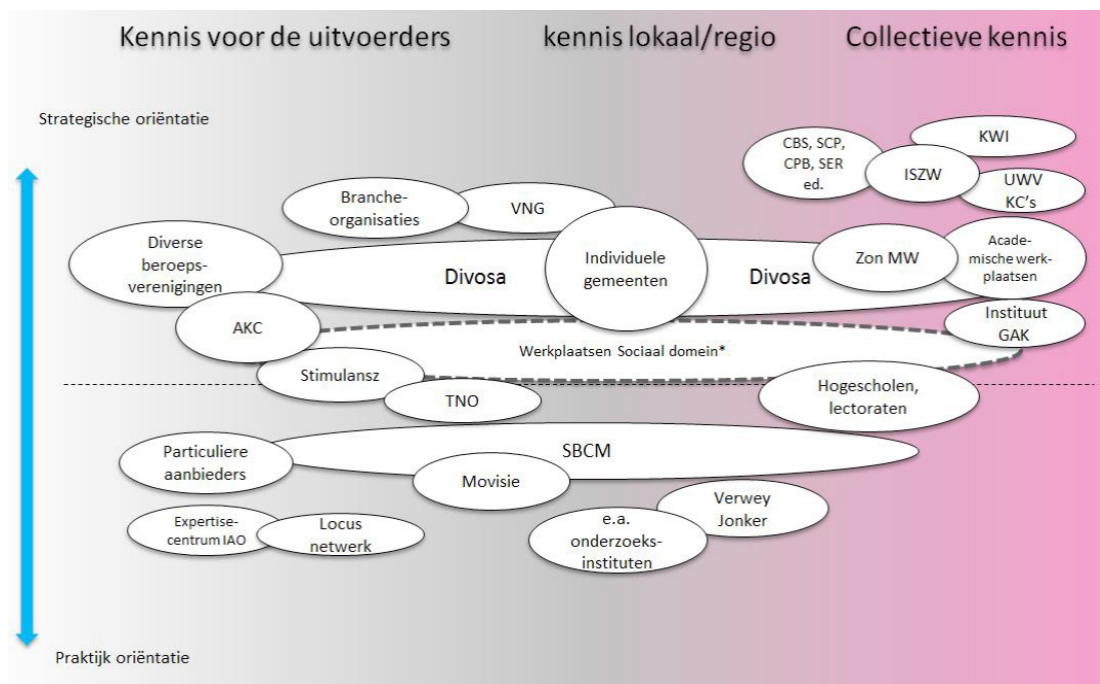
Tegelijkertijd benadrukt de VNG dat lopende initiatieven, zoals genoemd in de inleiding van dit stuk, voortgezet moeten worden. Daarbij is het belangrijk om snel zichtbaar te maken welke resultaten, bijdragen en meerwaarde deze initiatieven opleveren voor gemeenten en lokale partners. Zichtbare resultaten op korte termijn zijn cruciaal. De transformatie op lokaal en regionaal niveau is nu volop aan de gang. Gecoördineerde ondersteuning vanuit de kennisinfrastructuur in dit ontwikkelproces is dus nu al aan de orde. Korte termijn resultaten zijn belangrijk om gemeenten het vertrouwen te geven dat ook het langere termijn ontwikkeltraject tot concrete veranderingen en resultaten kan leiden.

Bijlage 1: Gemeentelijke transformatie / ontwikkelthema's

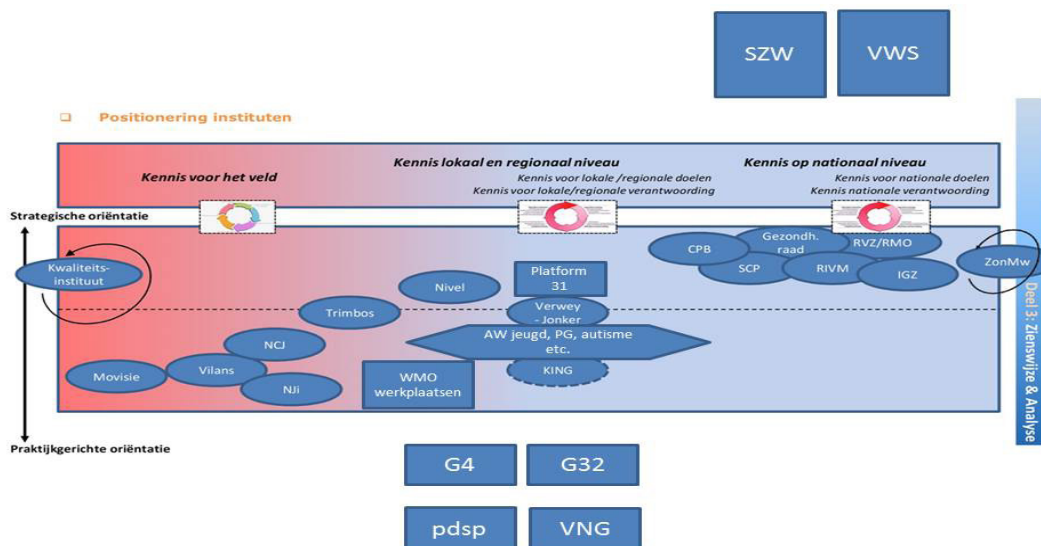
Voor een beeld van (actuele) transformatiethema's waar gemeenten aan werken, met lokale en regionale partners, is onderstaand overzicht toegevoegd. Daarbij past de opmerking dat de kennisbehoeften die hieruit voortkomen net zo divers zijn als gemeenten zelf.

- A. Beweging naar de voorkant; Preventie en Vroeg signalering; Van specifiek naar algemeen
- B. Cultuuromslag: van zorgen voor naar zorgen dat; Kanteling bij (zorg)professionals; Professionalisering gespreksvoering; Combineren van informele en professionele zorg; Vernieuwing van het aanbod; Actieve burgers & eigen regie
- C. Integrale aanpak 3D / levensbeeld; Armoede / uitsluiting/ schuldhulp; Cliëntondersteuning; levensbeeld: inkomen, werk, zorg, begeleiding
- D. Slim organiseren op de grensvlakken tussen domeinen; 18-/18+ ; Keten zorg en veiligheid (Veilig Thuis); Ambulantisering GGZ (beschermd wonen, verwarde personen); Onderwijs en jeugdhulp verbinden
- E. Sturing en bekostiging: van inkoop naar partnerschap; Inkoop, bekostiging, sturing en verantwoording; Samenwerking en partnerschap; Resultaatgericht toekennen en contracteren; Kwaliteit en effectiviteit (wat werkt?)
- F. Inclusieve samenleving; Inclusief beleid, VN-verdrag
- G. Bestuur en organisatie; Regionale samenwerking; Transformatie gemeentelijke organisatie, Integrale (wijk)teams, 3D loketten; Toezicht
- H. Beroepsonderwijs (MBO/HBO): curriculum ontwikkeling voor professionals en de combinatie met ontwikkeling in de praktijk: generalistisch werken, lerend werken, actie-leren.
- I. Werk en Inkomen: aansluiting W&l integraal werken; beschut werken/dagbesteding/ombouw sociale werkvoorziening; koppeling wijkgericht werken en regionaal arbeidsmarkt; keten opvoeding-onderwijs-werk voor mensen met een beperking; quotum arbeidsgehandicapten.

Bijlage 2: Figuur 1 en 2



Figuur 1: Posities kennisveld Werk en Inkomen uit het APE rapport Van kennisontwikkeling naar vakmanschap, rapportnr. 1480, juli 2016, Een schets van het veld van Werk en Inkomen



Figuur 2: Kim Putters, Sociaal en Cultureel Planbureau, Oktober, 2015 en bewerkt door het VNG bureau.