

## ***De geschiedenis van de informatievoorziening welzijn. Een vogelvlucht***

Joop de Smet, 1 oktober 2005

### ***Inleiding***

De informatievoorziening over de welzijnssector blijkt een lastig onderwerp. En dat is het al jaren. Nu het project WILL ook al weer een tijd loopt duiken er vragen op die de afgelopen 10 jaar al beantwoord werden, maar niet tot adequaat beleid hebben geleid.

Landelijk beleid in een gedecentraliseerde sector is moeilijk te realiseren. Na de functionele ontwerpen (GFO's) en een officiële door de minister ingestelde commissie (het CWI) kwamen en gingen een platform (het PWI), een onderzoek (naar het LRWo), een centrum (het CBI), modellen, een raad en een regiegroep. Nu is het de beurt aan WILL. Alles draait om houdbare afspraken over standaardisatie, implementatie, organisatie en financiering. En dat blijkt erg moeilijk.

Het leek me daarom raadzaam om bij mijn vertrek bij het NIZW op 1 oktober 2005 de geschiedenis nog eens op een rijtje te zetten en op basis daarvan een aantal leerpunten te formuleren.

### ***Geschiedenis***

#### GFO's

In 1994 ben ik als secretaris van het Platform Welzijnsinformatievoorziening (PWI) in dienst gekomen van het NIZW. Dat platform was de opvolger van de Commissie Welzijnsinformatievoorziening (CWI) die door de minister was ingesteld en in 1993 zijn eindrapport presenteerde (*Weg van Babylon*). De deelnemende partijen besloten als platform verder te gaan. Die partijen waren VWS, IPO, VNG, MOgroep (toen VOG), CBS, SCP, NIZW en BZK, onder voorzitterschap van burgemeester van Lelystad, Ch. Leeuwe. De grote lijn was dat er op basis van het door de commissie opgestelde *Kern-GFO Welzijn* (1994) landelijk afspraken gemaakt werden over definities van begrippen en informatie-eenheden die door gemeenten en instellingen zouden worden gebruikt voor de uitwisseling van informatie. Gemeenschappelijke functionele ontwerpen (GFO's) zijn in die jaren opgesteld voor:

- het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW)
- het Sociaal Cultureel Werk (SCW)
- het Welzijn Ouderen (WO)
- de Maatschappelijke opvang (MO)
- de Kinderopvang.

De laatste is nooit verder gekomen dan een concept. Het SCW/WO is nooit gebruikt voor een landelijk registratiesysteem. De MO heeft het GFO veel later nog gebruikt voor een nieuw registratiesysteem. Alleen voor het AMW is op basis van het GFO een systematiek voor de instellingen gemaakt. VWS financierde steeds de GFO-ontwikkeltrajecten waarvoor we een procesmatige aanpak hadden opgesteld, die er vooral voor moest zorgen dat alle belanghebbenden erin betrokken werden. Alleen de deelsectoren AMW en MO die bij VWS geld wisten te krijgen voor een registratiesysteem op basis van hun GFO is het gelukt om een landelijk systeem te laten functioneren.

#### Registratie

In het PWI werd naast de aanpak van GFO's al gauw gesproken over de landelijke gegevensverzameling en de organisatie en financiering daarvan. In 1997 bracht het NIZW een rapport uit naar aanleiding van een onderzoek naar de voorwaarden en haalbaarheid van een Landelijk registratiecentrum welzijnsondernemingen (LRWO). VWS financierde dat onderzoek. Het spitte zich toe op de deelsectoren SCW, WO en MO. Het onderzoek gaf antwoorden op de vragen welke gegevens geregistreerd zouden moeten worden en hoe die verzameld zouden kunnen worden. Daarbij was duidelijk dat er drie vliegen in één klap moesten worden geslagen, en dat dat ook zou kunnen. De registratie door instellingen moest voorzien in de behoefte van beleid, management en uitvoering. Deze doelen en zowel het landelijke als het lokale niveau werden zo aan elkaar gekoppeld. De lijn vanuit de GFO's (standaardisatie) werd doorgetrokken naar de organisatie en financiering van de registratie; te concentreren binnen één landelijk centrum voor de hele welzijnssector, met een belangrijke bijdrage van VWS.

De aansprekende voorbeelden waren het AMW en de MO die werkende landelijke systemen hadden. Met name het AMW kon ook bedrijfsspiegels maken tbv beleid en management. Het registratieprogramma KLIMOP van de MO was vooral een clientregistratiesysteem.

Daarnaast werd ook duidelijk dat er een goed adressenbestand zou moeten komen, want het CBS, het NIZW en de MOgroep hadden alledrie een eigen systeem waartussen grote verschillen bestonden.

### Discussie

Inhoudelijk bleek dat men in de praktijk van de lokale subsidiëring van het SCW niet uit de voeten kon met de GFO-functies. Hortulanus ontwikkelde een andere benadering voor de stad Utrecht, en ook in andere plaatsen werden tbv het lokale beleid eigen invullingen gegeven aan het GFO. De discussies maakten duidelijk dat de GFO-functies aanvulling en vertaling behoeften naar het meer herkenbare niveau van de activiteiten en projecten.

Bij de verdere aanpak via het PWI wreekte zich:

- Dat VWS gezien de decentralisatie zoekende was naar haar rol
- Dat de VNG z'n leden niet wilde binden, omdat er geen wetgeving aan ten grondslag lag
- Dat de MOgroep niet sterk genoeg was om z'n leden te motiveren -laat staan te binden- en geen geld had om zelf iets te ontwikkelen.
- Dat informatie vaak tot verwarrende discussies leidt. Iedereen heeft z'n eigen ideeën. Alles werd mogelijk geacht door de snelle ontwikkeling van de informatica. Maar informatiebehoeften zijn onduidelijk, communicatie over informatie (waar heb je het over) is lastig.

### NIZW

Het NIZW Informatiecentrum wilde wel wat in de lijn van haar publicatie *Zicht op Zorg en welzijn: beleid en voorzieningen*. Naast de inhoudelijke werkveldinformatie zou cijfermatige informatie het beeld van de bedrijfstak completeren. Bovendien beschikte het NIZW inmiddels over een omvangrijk adressenbestand.

Het NIZW stelde dan ook voor het PWI om te vormen tot een Programmaraad voor een bij het NZIW op te richten registratiecentrum (LRWo) later het Centrum voor bedrijfstakinformatie (CBI) genoemd. Dat centrum onder mijn leiding en als onderdeel van het NIZW Informatiecentrum onder leiding van Hans van Ewijk kreeg extra subsidie van VWS om -in ieder geval- voor SCW, WO en MO te werken aan de informatievoorziening over de welzijnssector. Dat was in de lijn van de LRWo-studie. Daarbij lieten we de Jeugdhulpverlening en het AMW links liggen omdat daar andere ontwikkelingen plaatsvonden. Voor de kinderopvang liep een apart traject om te komen tot een GFO in relatie tot het beleid gericht op uitbreiding van de kinderopvang (enquêtes door SGBO).

Met het CBS is als pilot door het centrum een publicatie opgesteld over het SCW en WO (*Betrokken en Deskundig. Sociaal-cultureel werk Welzijn ouderen, Trends en Cijfers-1995; 1997*). Daarbij werd gebruik gemaakt van de gegevens over deze sectoren zoals die door het CBS werden verzameld door middel van een enquête onder de instellingen.

Voor de MO spitste de functie van het CBI zich toe op het verwerken van de KLIMOP-registratiegegevens tot rapporten voor de Federatie Opvang.

### Diensten en Voorzieningen

Vanuit de inhoudelijke kritiek op het GFO heeft het CBI -gefinancierd door VWS- Leon de Haas van BDW-Advies een onderzoek laten doen naar de mogelijkheden om met de standaardisatie door middel van de GFO's een stap verder te komen. Dat leidde tot het *Gemeenschappelijk informatiemodel* (GIM; NIZW 2001). Dit model moest het mogelijk maken om per deelsector eigen systemen te ontwikkelen met behoud van sectorbrede eenheid. Kernbegrippen waren 'Voorzieningen' en 'Diensten'. Aansluitend daarop werd een *Dienstenindeling welzijn* opgesteld. De MOgroep heeft op basis daarvan een productenboek voor het WO opgesteld. Met Verdiwel ontstond discussie over de toepassing van de indeling op het SCW.

Het GIM en de dienstenindeling maakten het mogelijk om een integraal *kostprijsberekeningsmodel* op te zetten. Dat sloot nauw aan op de roep om als welzijnsinstellingen meer als ondernemingen te opereren; ook in relatie tot de subsidiërende gemeente.

### Partijen en rollen

Het CBI deed al deze werkzaamheden in nauw overleg met de MOgroep en wist zich daarnaast gelegitimeerd door subsidie van VWS en instemming van de Programmaraad. Maar actief draagvlak vanuit de Programmaraad was er niet. VNG wilde zich niet verplichten, IPO had niet zoveel belang, VWS wist niet hoe verder. De MOgroep deed weinig naar de leden toe. Naast Verdiwel ontstond er ook een directeurenoverleg Welzijn ouderen. Het AMW had een eigen overleggroep. De Kinderopvang kreeg er een landelijke werkgevers-concurrent bij. Dat was ongeveer ook het moment

dat de VOG MOgroep werd, waarmee in feite erkend werd dat er geen brede eenheid was maar dat er vooral deelsectorale belangen bestonden die de VOG niet wist te verenigen.

MOgroep en NIZW konden weinig zonder geld van het ministerie. Ondertussen riep het ministerie alleen maar dat iedereen achter de plannen moest staan anders zouden ze het niet subsidiëren. En het zou altijd alleen om tijdelijke subsidie gaan waarna de sector een ontwikkeld systeem zelf zou moeten in stand houden.

### Conflict

Het conflict tussen NIZW en Verdiwel over de Dienstenindeling SCW en de benadering van Hordijk & Hordijk leidde tot een initiatief van de VNG: het Babylon-overleg. Het kon toch niet zo zijn dat er landelijk twee verschillende benaderingen werden gepropageerd! Twee adviesbureaus (Transfergroep en Ayit) werden gevraagd een oplossing aan te dragen en er werd een conversietabel opgesteld om de twee benaderingen te koppelen. Babylon functioneerde in feite naast de Programmaraad waarin dezelfde partijen deelnamen. Hans Simons was inmiddels Hans van Ewijk opgevolgd als bestuurder van het NIZW en heeft nog geprobeerd dit kort te sluiten. Maar VWS zat (vooral onder invloed van Verdiwel, VNG en de Transfergroep) al op een andere lijn. Hekon Pasman van de Transfergroep heeft toen als adviseur in opdracht van VWS de basis gelegd voor WILL.

VNG en Verdiwel vonden dat het NIZW als organisatie niet geschikt was voor de bedoelde functie. Het verwijt was dat het NIZW teveel top-down werkte. De VNG had niets met het NIZW. Het moest allemaal bottom up: voortbouwen op de ervaringen in de lokale situaties met name op basis van het model van Hordijk&Hordijk wat inmiddels door Verdiwel werd gepropageerd. Terwijl wij wezen op de aanpak cf. het GIM dat sectorbreed toepasbaar was en wat we in overleg met de MOgroep al hadden uitgewerkt voor het AMW, MO en WO. Maar zonder succes.

De toenmalige directeur van de MOgroep heeft nog wel eens zijn verontschuldiging aangeboden dat hij het zo heeft laten lopen. Omdat zij al die tijd mikten op het uitbouwen van het CBI als onderdeel van het NIZW. Maar we werden dus rechts ingehaald door VWS, Verdiwel en VNG. Twee toenmalige leden van het Verdiwel-bestuur hebben nog eens gezegd dat voor hen meespeelde dat ze als Verdiwel de MOgroep wilden dwingen rekening te houden met hen.

De MOgroep heeft zich bij de ontwikkelingen neergelegd.

Na de oprichting van WILL, weigerde de projectleider samen te werken met het Centrum voor bedrijfstakinformatie en wist zich in het bijzonder door VNG, Verdiwel en VWS gesteund om een eigen koers te varen en helemaal opnieuw te beginnen.

### WILL

De aanpak van WILL met de Lokale Combinaties (LC)'s vind ik sterk. Instellingen registreren nu eenmaal wat de gemeente vraagt, en het is belangrijk dat ze het daarover tot in detail eens zijn. Ontwikkeling en implementatie gaan hand in hand. Dat levert ook 'best practices' op die je via congressen op een landelijk niveau kunt proberen tillen. Maar om iedereen erin te betrekken ontkom je niet aan het opstellen van modellen en definities die uiteindelijk top-down zullen werken. Want niet iedereen, dat wil zeggen ongeveer 400 gemeenten en 1800 instellingen SCW kunnen als LC het ontwikkelproces zelf doormaken. En een landelijk systeem (WALL) moet toch een systeem worden wat uiteindelijk bepaalt wat je registreert anders kun je de te verzamelen gegevens niet optellen of vergelijken. En een WALL in het leven roepen en in stand houden voor 100 LC's is misschien toch een dure aangelegenheid. Als de MOgroep het wil overnemen zullen de leden daarvoor extra contributie moeten betalen. Of is het met de komst van de WMO toch meer een zaak van de gemeenten om een landelijk benchmark-systeem op te zetten.

De geschiedenis van het AMW, de Maatschappelijke opvang en de Jeugdzorg kan interessant zijn voor hoe het met WILL verder moet. Waarom wordt er zo weinig geleerd van trajecten in andere sectoren? Telkens wordt weer het wiel opnieuw uitgevonden.

## **Leerpunten**

Mijn periode vanaf 1994 overziend kom ik tot een aantal constatering en inzichten die van belang kunnen zijn voor toekomstig beleid.

### Geen beleidssysteem

Inspanningen vanuit de landelijke kaders lopen aan tegen de decentralisatie. Op het welzijnsterrein is de decentralisatie vastgelegd in de Welzijnswet. Maar deze wet onderscheidt ook landelijke en provinciale taken. De speelruimte die dat partijen laat bemoeilijkt beleidsontwikkeling en -uitvoering. Het leidt tot veel overleg, maar weinig effect. Ministerie en provincies noch NIZW, MOgroep of VNG kunnen dwingende afspraken maken. Het ontwerp WMO brengt daarin weinig verandering. Uiteindelijk is het altijd weer de financier die bepaalt wat er gebeurt. Als het om landelijk beleid gaat dus VWS. Op grond van de Welzijnsnota is een carousel van projecten gefinancierd, maar consistent systematisch beleid heeft dat niet opgeleverd. Laat staan dat een beleidssysteem is ontstaan van overleg, sturing en verantwoording waarbinnen partijen opereren en waaraan ze zich gebonden weten/voelen. Dat is een voedingsbodem voor bilateraaltjes.

In dit opzicht was het Platform Welzijnsinformatievoorziening en z'n opvolger de CBI-programmaraad een aardige poging om tot gestructureerd overleg te komen. De regiegroep van WILL heeft de touwtjes nog wat strakker aangetrokken. Maar uiteindelijk kunnen partijen er onder uit. Zwaarwegend eigenbelang i.c. druk vanuit de achterban, stopzetting van de financiering door het ministerie e.d. kan reden zijn eruit te stappen. Dat staat op gespannen voet met de eis van continuïteit en gezamenlijkheid die nodig zijn om een systeem voor de informatievoorziening in de lucht te krijgen en te houden. Dat kan niet vrijblijvend en tijdelijk. Vooraf moet eigenlijk al duidelijk zijn hoe (en dat) een ontwikkeld systeem wordt aangestuurd, onderhouden en gefinancierd. Een wettelijke basis lijkt onontbeerlijk.

### Landelijke informatiebehoefte

Deze landelijke onmacht door decentralisatie is op zich niet erg als je ook werkelijk landelijk niets wilt. Maar het is erg onduidelijk welke informatie landelijk nodig wordt geacht. Een aardig ijkpunt kan het Brancherapport Welzijn & Sport zijn dat het CBI de afgelopen jaren voor VWS heeft opgesteld. Voor welk (landelijk) beleid van welke (landelijke) organisatie is dat relevant?

Die decentralisatie neemt niet weg dat bijvoorbeeld jeugdzorg en maatschappelijke opvang welzijnssectoren zijn die zoveel landelijke politieke - en media- aandacht vragen dat de minister er steeds weer iets mee moet. Decentralisatie is wettelijk geregeld, maar wordt in de dagelijkse politiek niet waar gemaakt.

Het landelijk belang van welzijn is ondanks de coördinerende verantwoordelijkheid van VWS minimaal geworden. Het komt nu boven?drijven als onderdeel (pijler) van Herstructurering (VROM), Veiligheid (Justitie), Leefbaarheid (Grotestedenbeleid, BZK), en misschien van Zorg (via de WMO van VWS)...

In feite geldt die landelijke (aan-)drang in een gedecentraliseerd bestel ook voor de landelijke belangenorganisaties en voor het NIZW. Je moet je landelijk manifesteren. Daar heb je geld voor nodig. Dat maakt je afhankelijk van het ministerie of van je leden of opdrachtgevers. Dat leidt tot een dagelijkse zoektocht naar een evenwicht tussen bottom up en top down, waar het Centrum voor Bedrijfstakinformatie (CBI) de dupe van werd.

Het is wel aardig dat recent een rapport van de commissie De Grave is verschenen onder de titel 'Je gaat erover of niet'. Volgens die commissie moet er een einde komen aan onduidelijkheid over welk overheidsniveau ergens over gaat. Het rapport spreekt over 'bestuurlijke drukte' waaraan een einde moet komen.

### Lokale diversiteit

De decentrale ruimte heeft er sinds de invoering van de Welzijnswet toe geleid dat er grote verschillen zijn ontstaan tussen gemeentelijk beleid en gemeentelijke voorzieningenniveaus. De landelijke onmacht om iets af te spreken gaat gelijk op met de lokale diversiteit die bovendien landelijk-politiek steeds weer wordt onderstreept: dichter bij de burger, ruimte voor de burger en het maatschappelijk middenveld. Die diversiteit wordt nog aangewakkerd door de lokale politiek en het projectmatig werken. Een wethouder wil zijn/haar stempel drukken op het werk van de welzijnsinstellingen. Vaak gebeurt dat door financiering van tijdelijke projecten, die noodgedwongen stoppen als het geld op is en de (ambts-)termijn verstreken.

Beleid is vaak meer gebaseerd op incidenten en beelden dan op cijfers en de lange termijn. Cijfers zijn bovendien moeilijk te duiden en te interpreteren. Het gaat vaak meer om goede doelen dan om te bereiken resultaten. Wat is dan de harde noodzaak van meetbare afspraken over aanbod en resultaat? Gezien de faillissementen van welzijnsinstellingen is er misschien toch veel te zeggen voor veel meer aandacht voor de kostprijsberekening vanuit de instelling als onderneming.

### Deskundigheidsbevordering

Welzijnsinstellingen registreren vooral omdat ze zich moeten verantwoorden aan de financier, de gemeente. In die zin zaten de GFO's (Gemeenschappelijke functionele ontwerpen / begin jaren 90) al op de goede lijn. Die lijn volgt WILL nu ook door middel van de lokale combinaties, die samen moeten deelnemen aan WILL. Dat legt een goede basis voor houdbare afspraken. In ieder geval op lokaal niveau. Of straks vanuit die benadering een landelijk werkend systeem tot stand kan worden gebracht dat ook daadwerkelijk gegevens kan optellen en aftrekken, en informatie over de sector als geheel kan verstrekken moet nog blijken. Ik denk dat WILL vooral de nadruk moet leggen op die deskundigheidsbevordering ten behoeve van de lokale praktijk. Als het daar goed functioneert kan aan een landelijk systeem gewerkt worden, waarvoor de lokale praktijk leidend is. Tot het zover is, is er veel voor te zeggen het CBS te vragen –of financieel in de gelegenheid te stellen- goede enquêtes onder de instellingen te houden. Door daar als VNG en MOgroep alle steun aan te verlenen kunnen die voor de landelijke informatie over de sector voldoende informatie opleveren.

Lokaal kan dan nog een slag gemaakt worden naar de koppeling van informatie over de inzet van welzijnsvoorzieningen en –diensten met informatie over de bijdrage aan het vergroten van de leefbaarheid, veiligheid enz.

### Flexibel systeem

Daarnaast is er nog de invalshoek van de cliëntregistratie; gegevens en informatie die in de eerste plaats worden vastgelegd voor de uitvoering en de directe contacten met de cliënt, gebruiker. Als de cliëntregistratie ook een bron is voor de beleidsinformatie tbv het management en de verantwoording aan de gemeente en om de landelijke systemen te voeden (CBS, WILL e.d.) dan stelt dat hoge eisen aan de uitvoerende en aan het systeem. De uitvoerende moet het belang ervan ervaren i.c. terugzien. Het systeem moet flexibel en heel gebruiksvriendelijk zijn. Open deuren, die in de praktijk maar al te vaak niet verder komen dan een kier. Ervaringen in het AMW en de Maatschappelijke opvang kunnen daar meer licht op werpen denk ik. De Federatie Opvang heeft door het systeem KLIMOP regelmatig bij politici en in de media gescoord door met cijfers te komen. Dat die niet altijd helemaal klopten, dat weten alleen de ingewijden. Maar het was zeker voor de mensen die in de sector werkzaam waren een goede reden om lokaal te blijven registreren en daarvoor het landelijke systeem te blijven gebruiken. Mede daardoor zijn er verschillende keren extra subsidies los gekomen.

### Welzijn, een veelkleurig monster

We spreken wel van 'welzijn' maar dat is een veelkleurig monster. Het speelt de sector zeker parten dat welzijn een breed begrip is dat enerzijds de sector zelf overstijgt en anderzijds heel verschillende deelsectoren omvat zoals scw, wo, mo, amw, ko. Goede nieuwe begrippen, los van de verwarrende historische lading kunnen misschien helpen. Ik denk dan in termen van voorzieningen en diensten op verschillende niveaus (individueel, buurt, algemeen) en met verschillende doelen (zelfredzaam, sociaal, maatschappelijk) en doelgroepen. Vergelijk de discussie in WILL en de bijdrage van Hans van Ewijk, Rick Kwekkeboom c.s. Maar dat is geen eenvoudige zaak. De WMO-prestatievelden zijn een ratjetoe, maar wekken de schijn dat erop kan/moet worden afgerekend. Zorgvuldig taalgebruik, begrippen die helder zijn en die aansluiten op de praktijk en de cultuur in de sector zijn erg belangrijk. Ik denk dat ik aanhanger blijf van het systeem zoals voorgesteld met het gemeenschappelijk informatiemodel (GIM), waarin de diversiteit van de sector kan worden herleid tot een aantal voor beleid relevante categorieën, die ruimte laten aan de uitvoerende instellingen door gebruik te maken van slimme technieken zoals een thesaurus.

### Begrippenkader

Woorden, elkaar verstaan en begrijpen en naar elkaar kunnen/willen/luisteren is een aspect wat hier erg dichtbij komt. Het blijkt ook erg lastig te zijn om over 'informatie' te praten. Want alles is informatie en zelfs dat is informatie. Ook over 'informatievoorziening' zou meer overeenstemming moeten ontstaan om slagvaardige beleidsontwikkeling mogelijk te maken.

Maar wie introduceert een werkbaar algemeen te accepteren begrippenkader? Het doordachte *Gemeenschappelijk Informatiemodel* (GIM) en de *Dienstenindeling welzijn* werden afgewezen en er moesten concessies gedaan worden aan een te pragmatisch systeem omdat er sprake was van een machtsstrijd tussen Verdiwel, de VNG en de MOgroep. De relatief beperkte ruimte die het NIZW had om als gesubsidieerd instituut te werken aan een houdbaar systeem was niet opgewassen tegen ontbreken van een beleidssysteem om het in de praktijk te brengen.