

# HET ONTWIKKELEN VAN BELEID IN DE GGZ

Jaap van der Stel

November 2007

## Inleiding

In dit artikel staat beleid centraal - de aandacht richt zich echter vooral op de algemene wijze waarop doelen moeten worden geformuleerd, beleid kan worden beoordeeld en de uitkomsten van de beleidsvoering kunnen worden geëvalueerd. Daar staat tegenover dat *concrete* informatie over beleid met betrekking tot de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) hier goeddeels afwezig is.

## 1. Formuleren en beoordelen van beleid

Met betrekking tot de preventie en behandeling van psychopathologie wordt op diverse niveaus in de samenleving beleid gevormd. Uiteraard geldt dat ook waar het het signaleren, verminderen of bestrijden van ongewenste gevolgen daarvan betreft. De onderstaande aanwijzingen voor het formuleren en beoordelen van beleid en het evalueren van de effecten ervan zijn zo geformuleerd dat ze zowel relevant zijn voor instellingen (of onderdelen daarvan) als overheden of landelijke organisaties. Uiteraard verschilt het bereik en het domein van deze beleidseenheden, maar de principes van goed beleid zijn mijns inziens algemeen geldig. De uitspraken zijn niet gespecificeerd naar onderwerp en hebben daardoor een hoog abstractieniveau. In de onderstaande tekst gaat het bovendien niet zozeer over hoe thans beleid gevormd wordt, maar hoe dat idealiter zou moeten of kunnen.

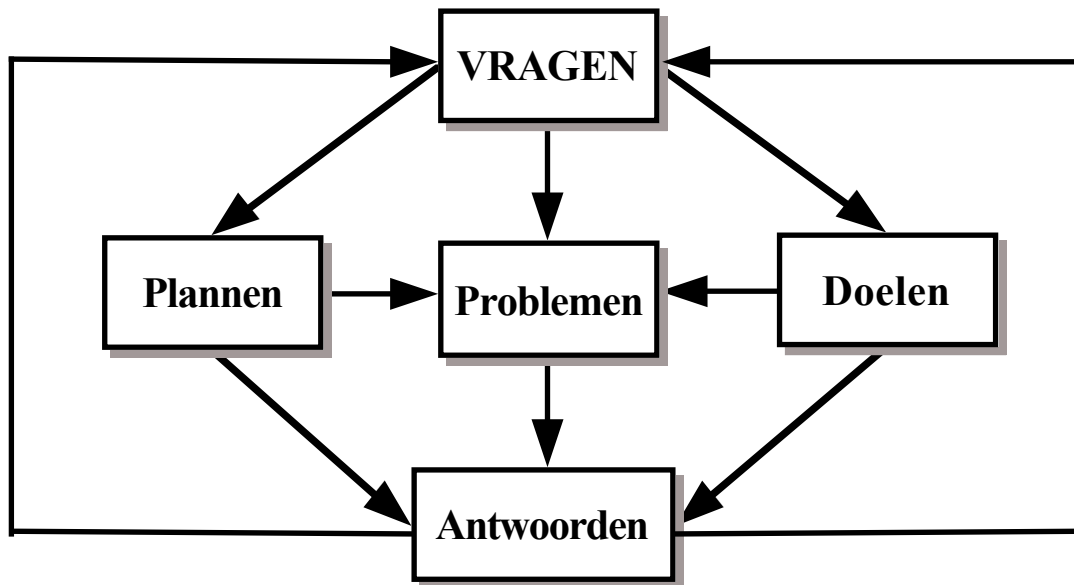
### Hoe formuleren we beleid? Vragen zijn interessanter dan antwoorden

Beleidsnota's zijn meestal verzamelingen van – als wenselijk gepresenteerde – antwoorden op vragen die veelal impliciet blijven. Maar ook als de vragen waarop het beleid een antwoord geeft in de nota vermeld staan, prevaleert telkens het antwoord, en doet de vraag eigenlijk 'niet meer mee'. Het risico van zo'n werkwijze is dat het beleid statische trekken krijgt, of zich op zijn best met horten en stoten - afhankelijk van de beleidsperiode - ontwikkelt. In de praktijk zien we zelfs dat beleidsnota's vaak een onbeduidende rol spelen zodra het beleid is geformaliseerd. Daarvoor zijn twee verklaringen mogelijk:

1. Alle energie is gaan zitten in de strijd die aan de formulering van de definitieve nota vooraf is gegaan – zodra het beleid definitief is vastgesteld (en de formele instanties is 'gepasseerd'), blijft de nota ongelezen, gaat men over 'tot de orde van de dag', en op zijn best bereidt men zich voor op de volgende ronde.
2. Voor zover het beleid juist was, geeft het toch vooral antwoord op vragen van vroeger, of oude antwoorden op op zich relevante vragen; we zien dan ook dat na de formele beleidsvaststelling de informele beleidsontwikkeling al weer volop aan de gang is, vanwege veranderde omstandigheden, nieuwe inzichten, of anderszins.

De vraag doemt op wat beleidsvoerders nu *echt* interesseert, de vragen of de antwoorden. In de strijd tussen partijen gaat het uiteindelijk altijd om de 'antwoorden', maar dat kan voor een organisatie of de overheid, zeker wanneer die in een dynamische of chaotische omgeving moet functioneren, funest zijn. We hebben behoefte aan structuur, maar evenzeer aan dynamiek. Daarom is het gewenst het voorstel om het beleid niet alleen naar aanleiding van een reeks vragen te formuleren, maar deze vragen tot de kern van het beleid te presenteren (zie figuur 1).

Dit betekent niet dat zij zichzelf in een permanente staat van verwondering en twijfel moeten brengen, en dat geen antwoord op enige vraag ons nog zal interesseren. Nee, de kern van de boodschap is dat we een dynamische organisatie of overheid, en dus een dynamische beleidsvoering nodig hebben *opdat* deze zich zo goed mogelijk kunnen aanpassen aan telkens (en steeds snellere) veranderende omstandigheden.



Figuur 1: vragen vormen idealiter de kern van het beleid.

Een en ander houdt in dat beleid geformuleerd moet worden in de trant van: 'hoe lukt het ons om ...'; 'hoe kunnen we, rekening houdend met ..., in de komende periode zo goed mogelijk ...', of iets concreter: 'wat moeten we doen om na gebeurtenis X of toestand Y, in een periode van 3 jaar 20 procent van Z kunnen verminderen?'. Natuurlijk roepen deze vragen om antwoorden, maar de antwoorden zijn dan toch secundair – dus ook inwisselbaar – ten opzichte van de vragen die eraan ten grondslag liggen. Het voordeel van zo'n benadering is dat het een - in beginsel - veel dynamischer beleidsvoering en organisatie kan opleveren, omdat het de beleidsvoerders erop richt dat ze blijvend op zoek moeten naar het beste antwoord op een tot beleid verheven vraag. En het risico op verstarring op de set van gestelde vragen kan worden ondervangen, door je erop te blijven focussen of je jezelf nog wel de juiste vragen stelt.

### **De centrale functies van beleid met betrekking tot geestelijke gezondheidszorg of psychiatrie**

Impliciet is er waarschijnlijk consensus over het domein waarop de organisatie of overheid actief wil, kan, moet en/of zal zijn. Toch is het raadzaam dit te expliciteren en te verantwoorden. Daarna komt de vraag welke functies de beleidsvoerder op dit domein wil vervullen. Zoals de zaken er nu voorstaan vervullen organisaties en overheden in abstracto de volgende drie centrale functies:

1. Handhaven van wet- en regelgeving.
2. Preventie en hulpverlening.
3. Kennisproductie en kennisoverdracht.

In de praktijk zijn deze functies, uiteraard nader uitgesplitst, verdeeld over verschillende beleidsvoerders. Zo onthoudt de overheid zich goeddeels van de uitvoering van preventie en hulpverlening omdat de combinatie met wetshandhaving daarmee strijdig kan zijn.

Een eerste vraag voor de beleidsvoerder is daarmee al geformuleerd:

*Hoe wordt er voor gezorgd dat de verschillende functies die de beleidsvoerder wil realiseren leiden tot synergie die door alle partijen (of ten minste een zo groot mogelijk deel daarvan) als uiterst positief wordt ervaren?*

Wanneer dat de specifieke combinatie van functies disfunctionele en/of schadelijke effecten heeft, en zo'n situatie blijft bestaan, heeft de organisatie of overheid in zijn geheel daar last van.

Het is verder aannemelijk dat een door een organisatie of overheid expliciet gemaakte *missie* en *centrale waarden* functioneel zijn. Dus, nóg belangrijker dan de voorgaande vraag zijn de volgende:

*Wat zijn de kenmerken van de missie en de centrale waarden van de organisatie of overheid?*

*Hoe wordt ervoor gezorgd dat deze niet alleen bekend zijn bij alle betrokkenen, maar ook werkzaam zijn in de wijze waarop beslissingen worden genomen en ten uitvoer worden gebracht?*

Ook hier zijn de vragen uiteindelijk belangrijker dan de antwoorden, ervan uitgaande dat een eenmaal genomen besluit (de geformuleerde missie en centrale waarden) weinig om het lijf heeft, als die niet voortdurend geijkt wordt, en als niet telkens wordt gecheckt of het ergens toe leidt.

### **Uitblinken**

Voor wetenschappers is het vanzelfsprekend dat ze moeten uitblinken (excelleren) om hun bestaansrecht te bewijzen. Voor uitvoerend werkorganisaties of overheden kon dat voorheen niet zo scherp worden gesteld, maar intussen worden ook zij van alle kanten belaagd met prestatie-indicatoren of anderszins, aan de hand waarvan ze kunnen laten zien of ze wel of niet tot de bovenlaag behoren. Het is verstandig om de noodzaak tot een deugd te maken, en het *willen uitblinken* als een van de centrale waarden van een organisatie of overheid voor te stellen. Dat levert - per centrale functie - meteen een beleidsvraag op:

*Hoe kunnen zij, rekening houdend met ontwikkelingen elders, en gezien algemeen aanvaarde standaarden (eventueel aangevuld met door ons ontwikkelde beoordelingscriteria) met betrekking tot het presteren van de organisatie, ervoor zorgen dat ze duurzaam uitblinken in de uitvoering van hun functie?*

Uitblinken op een deelterrein is kortstondig voor elke organisatie weggelegd. Veel moeilijker is het om een duurzaam (door buitenstaanders uitgesproken) positieve beoordeling voor elkaar te krijgen; uitblinken heeft nooit een eindpunt. Vooroplopen heeft echter onmiskenbare voordelen, zoals het (mede) zelf kunnen bepalen van de 'agenda' van de ontwikkeling van de psychiatrie in ruime zin. Het zal weliswaar lastig zijn om op alle gebieden uit te blinken, toch kan dat wel het streven zijn. Deelvragen die daaruit kunnen voortvloeien zijn de volgende:

*Hoe komen zij te weten wat hun 'klanten' (gebruikers of verslaafden, samenwerkingspartners, financiers e.d.) van hen verwachten? En hoe lukt het hen daaraan zo goed mogelijk gehoor te geven?*

*Hoe creëren zij een perfecte (flexibele, inspirerende, niet-bureaucratische, kosteneffectieve) organisatie?*

*Wat is er - in het bijzonder op managementniveau - nodig om zowel perfect te zijn op de hoofdlijnen als ook in de detaillering (uitwerking, uitvoering)?*

Aanvullende vragen kunnen zijn:

*Hoe groeperen zij hun productaanbod en/of activiteiten in een overzichtelijk (klein) aantal segmenten, en hoe zorgen zij ervoor dat deze tezamen een consistent en goed op elkaar aansluitend geheel vormen? Wat moeten ze afstoten?*

*Hoe lukt het hen de organisatie zo overzichtelijk (klein) mogelijk te houden, mede door waar dat mogelijk en (kosten)effectief is, taken af te stoten of uit te besteden? Aan welke criteria moeten werkzaamheden die zij zelf uitvoeren tenminste voldoen?*

*Wat zijn de voorwaarden om tenminste eens in de zoveel jaar, op hun centrale functie(s), een 'doorbraak' (nieuw product of nieuwe oplossing of vinding) te forceren?*

Samenvattend komt het erop neer dat de beleidsvoerder de volgende vraag bij voortdurend voor ogen moet houden:

*Hoe kunnen we (onder welke voorwaarden, en binnen welke termijn) uitblinken op 'deze en deze' terreinen?*

Of het nu gaat om een gemeente die beleid moet voeren om 'overlast' te beheersen, een GGZ-instelling die haar patiënten beter wil helpen, een landelijk instituut dat ouders en opvoeders competentier wil maken in het signaleren en hanteren van beginnend gebruik van middelen bij hun kinderen, of een justitiële instelling die een behandelprogramma voor specifieke groepen gedetineerden wil opzetten - in al die gevallen zijn de voorgaande, abstract geformuleerde, vragen van toepassing.

### **Finale doelstellingen**

Adviseurs over beleidsstrategie zijn het er gauw over eens: het moet glashelder zijn wat de missie en de visie is van waaruit beleid wordt geformuleerd. Moderne organisaties of overheden opereren in een turbulente, onvoorspelbare omgeving. Kernachtige uitspaken over de missie en de visie van waaruit concrete doelen worden geformuleerd zijn essentieel om koers te houden. Een symptoom voor gebrek aan consensus op het niveau van het bestuur of management is beleid dat zich vooral presenteert als de *opsomming* van een aantal - op zich respectabele - losse activiteiten in één nota. De verwachte bijdrage van de afzonderlijke activiteiten aan één finale uitkomst (ook al is deze duidelijk gedefinieerd) blijft dan meestal ongewis.

De kans is groot dat, als de koers niet vanzelfsprekend is of onduidelijk is geformuleerd, het gevoerde beleid weinig doeltreffend is (nog afgezien van de vraag of het door gebrek aan kwantitatieve doelstellingen überhaupt evalueerbaar is).

Als je het aan de burgers (waaronder in het bijzonder de cliënten en hun verwanten), medewerkers, ambtenaren, managers en andere belanghebbenden, zoals zorgverzekeraars, zou vragen wat thans de 'uiteindelijke doelstelling' van een instelling voor GGZ is, krijg je onherroepelijk verschillende antwoorden - ervan uitgaande dat men een antwoord heeft. Het is daarom noodzakelijk om in ieder geval intern, en in liefst samenspraak met de directe belanghebbenden, overeenstemming te bereiken over de *hoofddoelstelling* van het beleid en deze duidelijk voor het voetlicht te brengen.

### **Uitwerkingen**

Het spreekt voor zich dat finale doelstellingen slechts een algemene richting aangeven om beleid en programma's of projecten uit te werken, in dat kader projecten of interventies te selecteren en te testen, alsmede de organisatie van de uitvoering vorm te geven. Verder is het noodzakelijk de doelen en de daarvoor benodigde middelen te kwantificeren.

Bij de uitwerking van de finale doelstellingen is het verder belangrijk om goed voor ogen te houden of deze (en de uitwerking daarvan) aansluiten op de (gewenste) cultuur en structuur van de eigen organisatie of achterban, de vereisten van de directe omgeving of afnemers, de financieringsmogelijkheden, alsook de kenmerken van het geografische gebied waar de beleidsvoerder zich op richt. Verder moet een duidelijk verschil zijn aangebracht tussen:

1. de *finale doelstelling* (zie hierboven);

2. de *outputindicatoren* (wat behelzen de beleidsstrategie en de daaruit afgeleide programma's of projecten?);
3. de *procesindicatoren* (worden de plannen uitgevoerd?);
4. de *uitkomstindicatoren* (hoe is het verloop van de statistieken over ziekte, sterfte, ongevallen, maatschappelijke problemen?).

Het is tot slot belangrijk om vast te stellen dat een finale doelstelling op verschillende manieren bereikt kan worden - de wetenschap geeft zelden uitsluitel voor de optimale route. Wat wel kan is een finale doelstelling te kwantificeren, en de diverse opties die beschikbaar zijn om het doel te bereiken uit te drukken in kosten van beleid.

## 2. Wat zijn geschikte formele beoordelingscriteria voor beleid?

Er bestaan criteria waarmee beleid beoordeeld kan worden, ervan uitgaande dat er een (finale) doelstelling is geformuleerd.

### 1. Is het mogelijk consensus en een draagvlak tot stand te brengen?

Een finale doelstelling zal faliekant mislukken als het mislukt om consensus te vormen en mislukt om bij de direct betrokkenen een draagvlak te creëren voor het beleid en de belangrijkste onderdelen daarvan. We kunnen beleid daarom toetsen aan de hand van het volgende beoordelingscriterium:

***Consensus en draagvlak*** | *Het beleid wordt beoordeeld naar de mate waarin er voldoende steun voor bestaat en de wijze waarop consensus is gevormd.*

Toch rijst de vraag in hoeverre consensus en draagvlak altijd noodzakelijk zijn. Er zijn genoeg voorbeelden waaruit blijkt dat ook zonder 'voldoende' draagvlak en consensus met succes beleid is gevoerd. Met andere woorden: wanneer een besluit democratisch tot stand is gekomen hoeft een overheid zich niet van beleidsuitvoering te weerhouden als de consensus of het draagvlak in de samenleving niet het gewenste niveau heeft bereikt. Daar staat tegenover dat de resultaten teleurstellend kunnen zijn.

### 2. Is het beleid robuust?

Idealiter is het beleid robuust oftewel veerkrachtig ten opzichte van onverwachte, onvoorspelbare maatschappelijke ontwikkelingen. Een robuustheidstest is nodig omdat je beleid (en zeker wetten) voor langere tijd (tenminste enkele jaren) vastlegt. De hoofdvraag bij de test op robuustheid luidt:

*Is het beleid of zijn de beleidsinstrumenten, gezien de range van denkbare omstandigheden en standpunten van partijen in de toekomst, doeltreffend respectievelijk handhaafbaar?*

Anders gezegd: een beleid is robuust als de strategie kan worden gehandhaafd ook al doen zich onverwachte en ongewenste gebeurtenissen voor. Robuust is niet hetzelfde als optimaal. Indien we weten hoe de toekomst eruit zal zien gaat de voorkeur uiteraard uit naar de beste, dit is de optimale, beleidsstrategie. Omdat maatschappelijke ontwikkelingen fundamenteel onvoorspelbaar zijn, moet de voorkeur worden gegeven aan een strategie die geschikt is voor een zo groot mogelijk aantal denkbare scenario's. De robuustheidstest moet ook plaatsvinden met betrekking tot het scala van de 'op zichzelf beschouwd' werkzame instrumenten voor het beleid. De vragen die daaruit voortvloeien zijn de volgende:

*Werkt het instrument onder alle denkbare omstandigheden? Ook als er geen voldoende draagvlak (meer) voor is? Ook als de handhaving matig tot slecht is? Ook als elders ander beleid wordt voorgestaan?*

Kenmerkend voor robuust beleid is verder dat het rekening houdt met de mogelijke lange termijn effecten van interventies (zowel de gewenste als de ongewenste effecten). Een typisch

bestuursprobleem is dat daarover vaak veel onzekerheden bestaan - in zo'n geval vormt beleid ook een *risico* voor doeltreffende probleemoplossing op langere termijn. Als de voorgaande stelling over de noodzaak van robuust beleid klopt dan volgt daaruit het volgende beoordelingscriterium voor beleid:

***Robuustheid*** | *Het beleid wordt beoordeeld naar de mate waarin het voldoende robuust is ten opzichte van (onverwachte) maatschappelijke ontwikkelingen en de wijze waarop het daarop is getest.*

### **3. Sluit het beleid aan op actuele maatschappelijke ontwikkelingen**

Een robuust beleid is als het ware immuun voor fluctuaties in de samenleving, maar dat moet niet worden misverstaan alsof die er 'dus' dan niet meer toe doen. Integendeel: de beleidsvoerder moet voldoende mogelijkheden tot de beschikking hebben om zo flexibel mogelijk in te spelen op actuele veranderingen in het gedrag en de opvattingen van (groepen) burgers organisaties of de eigen medewerkers.

Hier wordt de stelling betrokken dat het voor het bestuur van overheid en organisaties noodzakelijk is aansluiting te vinden op maatschappelijke ontwikkelingen. Als dit klopt, dan volgt daaruit het volgende beoordelingscriterium voor beleid:

***Geënt op maatschappelijke ontwikkelingen*** | *Het beleid wordt beoordeeld naar de mate waarin het voldoende in staat is in tactische zin aan te sluiten op maatschappelijke ontwikkelingen en de wijze waarop het de daarvoor benodigde informatievoorziening is opgezet en wordt uitgevoerd.*

### **4. Is het beleid gebaseerd op kennis over (causale) verbanden?**

Het is cruciaal, in het bijzonder voor de realisatie van de beleidsdoelen én het verkrijgen en behoud van consensus, dat de (causale<sup>1</sup>) verbanden waarop het beleid gestoeld is steekhoudend zijn. Dit veronderstelt de beschikbaarheid van een overzicht van 'evidence-based'<sup>2</sup> mechanismen, en bij voorkeur ook een overzicht van de daarmee te bereiken effectgroottes en de omstandigheden en doelgroepen waarbij deze effecten kunnen worden bereikt. Ervan uitgaande dat er brede steun bestaat voor de finale doelstelling, is het noodzakelijk het volgende te weten:

*In hoeverre zijn de (causale) factoren of verbanden (maatregelen, weten of omgevingsfactoren) goed begrepen versus slecht begrepen?*

Dit betreft de vraag of er voldoende kennis is over het mechanisme dat aan het causale verband ten grondslag ligt. Een beter begrip bevordert de monitoring van het effect van beleid.

*In hoeverre hebben de (causale) factoren of verbanden wel of niet een eenduidige voorspellende waarde?*

---

<sup>1</sup> Ik plaats 'causaal' steeds tussen haakjes omdat niet alle verbanden strikt causaal zijn, in de zin van een 'oorzaak' die noodzakelijke en voldoende leidt tot een nader omschreven 'effect'. Veel verbanden hebben een probabilistische structuur, of betreffen interacties waarin het niet mogelijk is duidelijke oorzaken aan te wijzen.

<sup>2</sup> Er bestaat veel verwarring over wat 'evidence-based' is. In dit artikel gaat het om de *mate* waarin er in wetenschappelijk onderzoek is aangetoond dat er een (causaal) verband bestaat tussen een interventie en een bepaalde uitkomst. Als een interventie (instrument of strategie) wordt getest in een wetenschappelijk experiment kunnen we de *werkzaamheid* daarvan vaststellen; wanneer de test plaatsvindt in een normale situatie gaan de onderzoekers na of de op zich werkzame interventie ook *effectief* is in de praktijk. Dit houdt in dat het mogelijk is dat in andere landen (zoals de VS) werkzaam gebleken interventies in de Nederlandse context niet effectief kunnen zijn.

Hoe hoger de voorspellende waarde, hoe beter vooraf een indicatie kan worden gegeven van het kwantitatieve effect van een beleidswijziging voor het bereiken van het einddoel.

Als de voorgaande stellingname over de noodzaak maar ook de mogelijkheid van op evidentie gebaseerd beleid klopt, dan volgt daaruit het volgende beoordelingscriterium voor beleid:

**Op evidentie gebaseerd** | *Het beleid wordt beoordeeld naar de mate waarin en de wijze waarop het voldoende gebaseerd is op evidentie dat de voorgestelde strategieën en toegepaste instrumenten werkzaam zijn.*

Het lukt steeds beter om in de GGZ de methode van evidence-based werken te implementeren. Het ligt voor de hand dat evidence-based werken op het niveau van het bestuur veel gecompliceerder ligt. Voorgesteld beleid kan in de voorbereidingsfase nog zo evident effectief zijn, het is het bestuur dat beslist, en op dat vlak spelen ook andere overwegingen een rol dan de uitkomsten van wetenschappelijke experimenten en evaluatiestudies. Op evidentie gebaseerd beleid kan gemakkelijk overgaan in 'op beleid gebaseerde evidentie'. De vraag is:

*Is een oplossing mogelijk waardoor het maken van bestuurlijke keuzen niet in strijd hoeft te zijn met wetenschappelijke bewijsvoering?*

Een antwoord op deze vraag kan zijn dat door beleidsmedewerkers verschillende 'pakketten' van op evidentie gebaseerde beleidsopties aan het bestuur van overheden of organisaties worden voorgelegd. Het is overigens belangrijk er op te wijzen dat de kennis over (causale) verbanden vooral betrekking heeft op de traditionele benaderingen. Er moet ruimte zijn of worden bevochten voor experimenten met onorthodoxe aanpakken. Qua instrumentarium (of strategie) hoeft geen enkele optie bij voorbaat uitgesloten te worden waarvoor wetenschappelijke steun bestaat.

## 5. Is het beleid doeltreffend?

Beleed dat aanspraak maakt op wetenschappelijke onderbouwing is niet ook meteen doeltreffend - daar komt meer bij kijken. De Algemene Rekenkamer<sup>3</sup> stelt zich bij de evaluatie van de uitvoering van beleid deze vragen:

*Welke activiteiten zijn gepland om de doelen van het beleid te bereiken?*

*Zijn de geplande activiteiten (efficiënt) uitgevoerd?*

*Zijn de doelen van het beleid bereikt (probleem opgelost; situatie verbeterd)?*

*Komen de verbeteringen door het gevoerde beleid of van ontwikkelingen die daar los van staan?*

Een consistente en doeltreffende beleidsvoering is goed mogelijk wanneer men zich op de verschillende niveaus (voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie) houdt aan de diverse normen die daarvoor zijn ontwikkeld. Daaruit leiden we het volgende beoordelingscriterium voor beleid af:

**Doeltreffendheid** | *Het beleid wordt beoordeeld naar de mate waarin en de wijze waarop het volgens gangbare normen wordt voorbereid, uitgevoerd en geëvalueerd.*

Er is waarschijnlijk - op het vlak van het beleid - een opmerkelijk verschil tussen de formele richtlijnen over 'hoe het hoort' en de dagelijkse praktijk. Enerzijds is er de sterke wens tot rationale verantwoording en consequente beleidsuitvoering. Anderzijds liggen bestuurlijke wenselijkheden vaak aan veel beleidsplannen ten grondslag. Vragen zijn:

---

<sup>3</sup> Tweede Kamer (2003). *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 28 831, nrs. 1-2. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

*Is het zo dat officieel rationaliteit de boventoon voert, maar dat in de politieke en maatschappelijke discussie ideologisch gedachtegoed centraal staat?*

*Impliceert dit dat het inderdaad heel moeilijk is op dit beleidsterrein de normen serieus te nemen?*

*Wat zijn daarvan de consequenties en hoe moet daar dan over worden gecommuniceerd?*

### 3. Wat staat bestuurders of managers te doen?

Uitgaande van de hierboven voorgestelde methodiek van beleidsvorming - waarin zo scherp mogelijk geformuleerde *vragen* de output zijn van het beleidsontwikkelingsproces - is het aan bestuurders, die beleid voeren dat is gerelateerd aan een facet van psychopathologie, de opgave om een en ander te concretiseren. Bestuurders of managers zouden om te beginnen een lijst kunnen opstellen van maximaal 30 vragen waarvoor zij in de komende periode antwoorden willen vinden en uittesten. Een algemene onderverdeling zou de volgende kunnen zijn, waarbij voor elk voorgesteld thema maximaal vijf vragen geformuleerd mogen worden:

- **Algemeen beleid:** wat is de finale doelstelling en welke subdoelen en plannen vloeien daaruit voort? Waaraan wordt het beleid getoetst en wanneer beoordelen we het als succesvol?
- **Middelen:** wat zijn de vereiste financiële en fysieke middelen, en aan welke formaliteiten moet worden voldaan om de doelen te bereiken? Welke resultaten worden beoogd?
- **Organisatie:** welke systemen, processen, projecten en programma's zijn nodig om de doelen te bereiken; wat doen we zelf, wat besteden we uit, of wat huren we in? Waaraan wordt beoordeeld of de organisatie functioneel in plaats van remmend is voor de realisatie van doelstellingen?
- **Medewerkers:** in welke omvang en van welke kwaliteit (disciplines, opleidingen) zijn medewerkers of partners nodig? Hoe worden ze geselecteerd, gehonoreerd, ondersteund en beoordeeld?
- **Klanten:** wie en waar zijn de klanten (groepen direct belanghebbenden, samenwerkingspartners e.d.), hoe weten we wat ze willen, hoe gaan we daarmee om onze doelen te kunnen bereiken? Aan de hand van welke criteria gaan we zelf (of laten we) onze prestaties beoordelen?
- **Werkwijzen:** wat zijn de methodieken, technieken en procedures om onze doelen te bereiken? Hoe lukt het ons de meest effectieve werkwijzen te ontwikkelen en/of te implementeren?

Het spreekt voor zich dat voor elke vraag geldt dat deze zo concreet mogelijk - bij voorkeur aan de hand van 'SMART+C normen'<sup>4</sup> - is geformuleerd, en dat er op papier een transparante verantwoording is voor de gemaakte keuzen. Ook moet duidelijk zijn dat de plannen van de drie systemen - vanwege de andere centrale functie - van elkaar verschillen.

Bij voorkeur worden lijsten van beleidsvragen ook op lagere organisatieniveaus opgesteld - uitgaande van de door bestuurders of beleidsvoerders vastgestelde basissets. Zo kan de rijksoverheid centrale vragen formuleren die door lagere overheden of maatschappelijke organisaties, waaronder in het bijzonder instellingen voor GGZ, nader worden geconcretiseerd.

---

<sup>4</sup> Een goede beleidsdoelformulering is: (1) specifiek (zo concreet mogelijke formulering); (2) meetbaar (om te kunnen vaststellen of de doelen zijn gehaald); (3) afgesproken (expliciet gemaakt in beleidsstukken); (4) realistisch (overeenkomstig het beschikbare budget en de invloed van externe factoren); (5) tijdgebonden (einddoelen gekoppeld aan einddata; hanteren van tussendoelen). Verder moeten de doelen (6) consistent zijn (zowel onderling als ten opzichte van de basisgegevens).



## Tot slot

In dit artikel doe ik de aanbeveling dat bestuurders en managers in de GGZ zich vooral bezig houden met het stellen van vragen - naast het genereren van 'antwoorden'. Vragen moeten goed doordacht en geformuleerd zijn. Ze dienen als centrale onderdelen in het beleid opgenomen te worden. En ze moeten bij voortduring zelf onderwerp zijn van discussie. De vragen moeten dus niet alleen ergens aan het begin van het beleidsproces worden geformuleerd, om vervolgens beleidsnotities met antwoorden (plannen, voornemens, besluiten) vol te (laten) schrijven. Nee, de vragen vormen, zo is de hier geopperde gedachte, de *kern* van het beleid. Zoals een wetenschapper die zonder goed doordachte vragen de tijd vult met het 'verzamelen' van data geen knip voor de neus waard is, zo geldt dat ook voor beleidsvoerders die de kunst van het vragen stellen niet verstaan. Daarbij maakt het niet uit wat concreet hun positie is - laag of hoog in een instelling; bij de overheid of landelijke organisatie -, het zijn de vragen die er toe doen.