



BOEMERANGBELEID IN HET ONDERWIJS EN DE JEUGDHULP

Sharon Stellaard, bestuurswetenschapper aan de Vrije Universiteit in Amsterdam, heeft onderzocht hoe het komt dat het overheidsbeleid ten aanzien van passend onderwijs en jeugdzorg in Nederland al zeker veertig jaar de belangrijkste doelen niet behaalt. De gewenste resultaten worden zelden bereikt en voortdurend worden dezelfde fouten gemaakt.

Sharon komt in haar proefschrift tot de conclusie dat hervormingen vooral zijn gericht op het oplossen van onbedoelde gevolgen van voorafgaand beleid. Maar repareren van wat eerder misging, is een zichzelf herhalend patroon dat telkens opnieuw tot dezelfde fouten leidt.

Het proefschrift draagt de titel: “Boemerangbeleid. Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid”. Kun je uitleggen wat je bedoelt met boemerangbeleid en voorbeelden noemen in zowel onderwijs als jeugdhulp?

“Ik heb deze titel gebruikt omdat deze figuurlijk het effect van veel van het door mij bestudeerde beleid tot uitdrukking brengt. Geregeld heb ik gezien dat het beleid, ondanks de goede bedoelingen daarvan, een averechtse uitwerking heeft gehad. Ik noem daarvan een aantal recente voorbeelden.

In het onderwijs hebben we zulke effecten zien optreden ten aanzien van de invoering van het ‘Rugzakje’ in 2003 (als onderdeel van de Wet op de Expertise Centra). Het idee daarachter was dat ouders keuzevrijheid zouden krijgen: ze konden kiezen voor plaatsing in het regulier onderwijs mét rugzakje, of voor een plaatsing in het speciaal onderwijs. Het idee was dat het zou leiden tot een betere integratie van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in

het regulier onderwijs, en een krimp van het speciaal onderwijs. Het effect was echter – vooral in cluster 4 – dat kinderen met een rugzakje voor cluster 4 werden geweigerd in het regulier onderwijs, dat het speciaal onderwijs voor cluster 4 groeide, en dat er nieuwe categorieën zorgleerlingen in beeld kwamen.

In de zorg hebben we dat gezien toen de jeugdzorg in 2015 naar gemeenten ging. Het had bijvoorbeeld als doel: ‘Meer regelruimte voor professionals.’ In de eerste evaluatie van de Jeugdwet in 2018 concludeerden onderzoekers echter dat de beleidsvrijheid van gemeenten om de jeugdzorg anders in te richten, de



Ik wens dat onderwijs en jeugdzorg de geschiedenis leren kennen, en dat er wordt ingezet op zelfreflectie en diep leren ten aanzien daarvan.

regelruimte van professionals verder heeft ingeperkt. Ook was het de bedoeling dat er meer samenhang zou komen in het stelsel, maar tegengesteld daaraan zijn er 1500 nieuwe kleine zorgaanbieders bijgekomen en is de versnippering alleen maar toegenomen.

Daarnaast was de filosofie achter de Jeugdwet dat de inzet op preventie en eigen kracht zou leiden tot een kostenbesparing, maar tussen 2015 en 2023 zijn de kosten letterlijk verdubbeld. En dat zijn slechts drie voorbeelden, maar ik kan er talloze noemen.”

Welke factoren liggen aan het ontstaan van dit boemerangbeleid ten grondslag?

“Ik heb deze zaken vervat in vier logica’s, die ik in de bestuurskundige literatuur gevonden heb. Een logica van gepastheid (vaststaande opvattingen, mensbeelden, politieke bandbreedte van handelen, opvattingen over verantwoordelijkheden), een logica van padafhankelijkheid (vaststaande structuren, gevestigde belangen en daarbinnen risicomijdend opereren), een logica van calculatie (de strategisch ingegeven dynamiek tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders) en een logica van interferentie (de onbedoelde dynamiek die optreedt tussen beleidsvelden).

Ik heb vier hervormingen in het funderend onderwijs op een rijtje gezet die alle tot doel hadden dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte niet per definitie het reguliere onderwijs zouden hoeven te verlaten. In de jeugdzorg heb ik drie hervormingen op een rijtje gezet die alle tot doel hadden om te komen tot een samenhangend en kwalitatief aanbod aan jeugdhulpverlening, dat is afgestemd op de behoeften van ouders en jeugdigen.

In zowel de jeugdzorg als het onderwijs zijn de eerste plannen daarvoor halverwege de jaren zeventig van de vorige eeuw op papier gezet. In die plannen, en die van vandaag de dag, lees je hetzelfde type knelpunten en hetzelfde type oplossingsrichtingen.”

Los van het feit dat de beide sectoren, onderwijs en jeugdhulp, onvoldoende substantieel lijken te innoveren, heeft de wettelijke verbinding tussen de Jeugdwet en Passend Onderwijs ook nog steeds niet geleid tot een verregaande samenwerking. Ontschotting is blijkbaar niet of zeer moeilijk te realiseren. Wat is er naar jouw mening nodig om de noodzakelijke samenwerking vlot te trekken en welke doelen zouden dan haalbaar kunnen zijn op korte en lange



termijn? Is ontschotting voorwaardelijk om de juiste stappen in de goede richting te zetten?

“Wat ik wens dat mijn onderzoek teweegbrengt, is dat het onderwijsveld en het jeugdzorgveld de hervormingsgeschiedenis van de afgelopen halve eeuw leren kennen, en dat er wordt ingezet op zelfreflectie en diep leren ten aanzien daarvan. Dat het lastige gesprek niet uit de weg gegaan wordt over de valkuilen en de boemerangeffecten en vooral welke spiegel deze ons voorhouden. Pas als we wezenlijk anders gaan reflecteren, spreken, denken en handelen, kunnen we wezenlijk andere beleidsuitkomsten verwachten. En dat kan dus ook echt heel veel nieuwe speelruimte geven (!).



Wat mij opviel is dat er met het grootste gemak gesproken wordt over ondersteuningsbehoeften van kinderen, of over de problemen binnen gezinnen. Wat nog lastig is, en wat ik wens dat we wel aangaan, is dat we leren praten over onze eigen ondersteuningsbehoeften om te komen tot echt ander beleid voor kinderen. Denk bijvoorbeeld aan het omgaan met angst die bij verandering vaak, en bij alle spelers, de kop opsteekt. Daar lees je nooit iets over, in beleidsplannen. Daar kunnen we de patronen van mensen die ons lang geleden voorgingen in de tijd, heel goed bij gebruiken!"

Wat zou volgens jou helpen om de gewenste verandering in onderwijs en jeugdzorg in te zetten?

"Wat ik denk dat kan helpen is dat we serieus nemen dat we dit al 50 jaar proberen, en daarop gaan reflecteren. Als iets al 50 jaar niet heeft gewerkt, waarom zou het dan het 51e jaar wel gaan werken

als we de redenen daarvoor onbesproken laten, of niet eens kennen? Daarmee zeg ik echt niet dat verandering onmogelijk is, ik wens die verandering van harte, maar dat er een ander gesprek nodig is over de route daarnaartoe, als we dit keer wel willen aankomen op de plaats van bestemming."

Als je een advies zou mogen geven aan de intern begeleiders op de scholen in Nederland, hoe zou dat advies dan luiden?

"Laat je verwonderen door de hervormingsgeschiedenis en neem de lessen uit het verleden mee in het heden. Als daar ergens plaats voor zou mogen zijn, dan is het toch in het onderwijs?" ■

Meer lezen?

- Sharon Stellaard (2023). *Boemerangbeleid, over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid*. www.sharonstellaard.nl



Tips

- Spreek met jouw collega's binnen de school over hun ondersteuningsbehoeften.
- Reflecteer met jouw collega's over het resultaat van de innovaties binnen de school gedurende de afgelopen 25 jaar (benut daar bijvoorbeeld het overzicht in *Boemerangbeleid* bij). Zijn de leerlingen en de leerkrachten er echt beter van geworden?
- Wissel met jouw collega-intern begeleiders van andere scholen uit wat passend onderwijs voor leerlingen én leerkrachten zou moeten betekenen. Speel daar eens mee, daag elkaars overtuigingen en opvattingen over dit thema uit. Over welk type verandering hebben we nog nooit nagedacht?

Samenvatting

Onderzoek naar de effectiviteit van overheidsbeleid binnen de beleidsterreinen passend onderwijs en jeugdhulp wijst uit dat vergelijkbare knelpunten steeds weer terugkomen. Sharon Stellaard geeft een verklaring voor dit falend beleid aan de hand van vier bestuurskundige logica's: gepastheid, padafhankelijkheid, calculatie en interferentie. Zij concludeert dat we kunnen leren van de gemaakte fouten en dat er voor de toekomst een andere weg nodig is.