

# Beleids Hervormingen in de jeugdzorg en het onderwijs: verbetering of herhaling van zetten?

Winnifred Jelier

## Samenvatting

Onderzoeker Sharon Stellaard heeft een confronterende boodschap: *landelijke hervormingen van het beleid voor de jeugdzorg en het passend onderwijs hebben zelden*

*het gewenste resultaat opgeleverd. In plaats daarvan worden oude fouten herhaald, stelt ze in haar boek Boemerangbeleid, dat gebaseerd is op haar promotieonderzoek.*

Jarenlang werkte Sharon Stellaard op het snijvlak van de jeugdzorg en het onderwijs als projectleider en programmacoördinator. Geregeld dacht ze mee over hoe de aansluiting tussen de twee sectoren beter kan en op welke manieren bijvoorbeeld kinderen met leer- of gedragsproblemen de beste hulp kunnen krijgen.

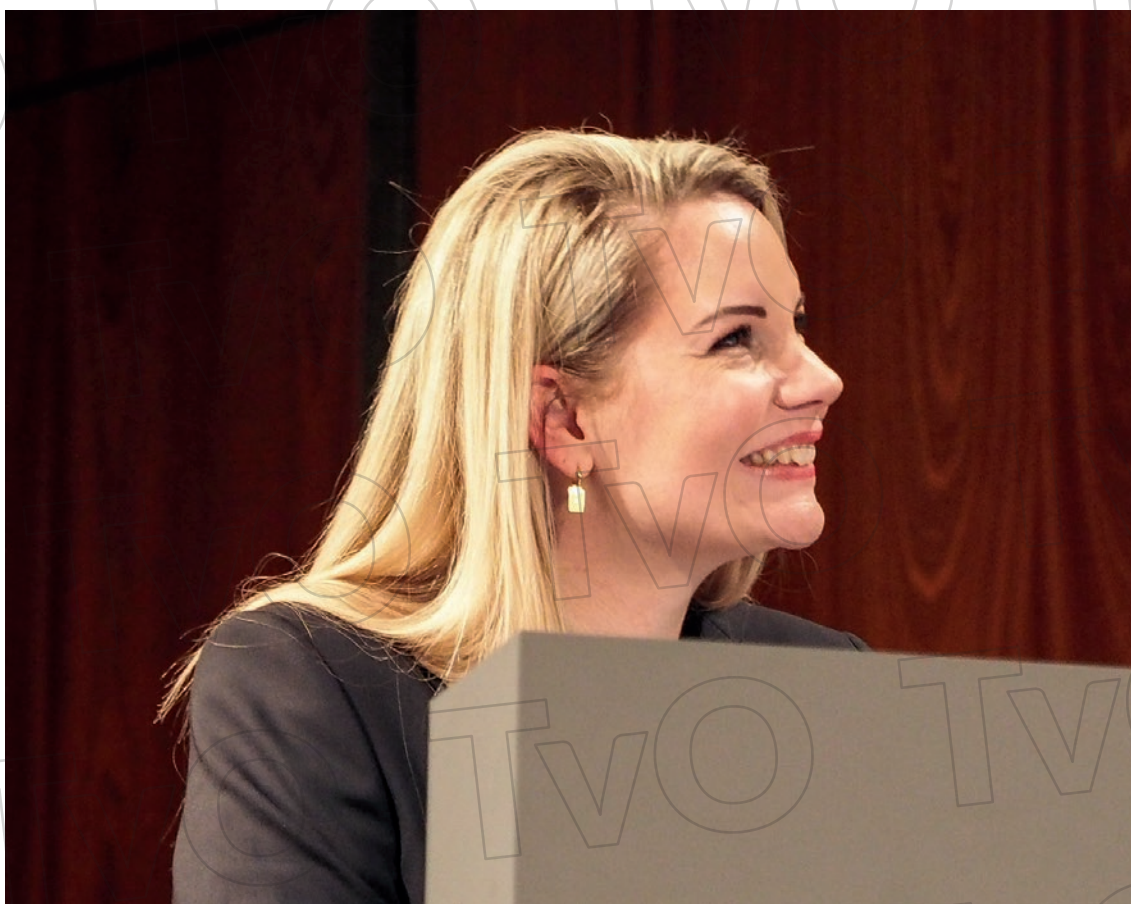
Toen in 2014 passend onderwijs werd ingevoerd en in 2015 de eindverantwoordelijkheid van de jeugdzorg naar de gemeenten werd overgeheveld, was ze aanvankelijk enthousiast. 'Ik dacht: nu breken er andere tijden aan. Eindelijk wordt het mogelijk om echt maatwerk te leveren.' Maar die andere tijden kwamen niet. Gemeenten hadden moeite om de jeugdzorg in goede banen te leiden en ouders raakten verdwaald in een woud van lokale regelingen. 'Ik kon het niet geloven. Hoe kon dit gebeuren?' De frustratie werd zo groot dat Stellaard overwoog om de jeugdzorg de rug toe te keren. Maar uiteindelijk werd haar frustratie het

beginpunt van een bestuurskundig promotieonderzoek bij de Vrije Universiteit naar beleid voor jeugdzorg en (de voorlopers van) passend onderwijs. Onlangs verscheen op basis van het onderzoek het boek *Boemerangbeleid* bij uitgeverij Boom.

***Elke tien jaar is het beleid voor kinderen met speciale behoeften hervormd en toch zijn de knelpunten hetzelfde gebleven, luidt een van de conclusies in uw proefschrift. Wat is er precies aan de hand?***

'Het regulier onderwijs is een gestandaardiseerd systeem. Voor leerlingen die moeilijk in het reguliere onderwijs meekomen, is het speciaal onderwijs ontwikkeld. Tussen 1920 en 1975 is deze tweedeling in het onderwijsbestel steeds verder uitgegroeid. Maar sinds 1969 staat de tweedeling geregeld ter discussie.

Tussen 1975 en nu hebben er diverse beleids-hervormingen plaatsgevonden om het regulier onderwijs dusdanig in te richten dat kinderen



het regulier onderwijs niet per definitie hoeven te verlaten als zij daar moeilijk in meekomen. Deze pogingen hebben geen van alle het gewenste resultaat gehad, maar hebben wel nieuwe problemen gecreëerd. Er is sprake van een actie-reactie-beleid waarmee we tot op de dag van vandaag bezig zijn.'

**Heeft u een voorbeeld van zo'n hervorming die anders uitpakte dan bedoeld?**

'In 1990 kwam het beleid *Weer Samen naar School*. Net als in eerder beleid stond de afstand overbruggen tussen regulier en speciaal onderwijs centraal. De zogeheten mlk-iobk- en lom-scholen werden samengevoegd tot het sbo, het speciaal basis-onderwijs. Van de groep leerlingen die daarvan gebruikmaakte, werd verondersteld dat ze met extra ondersteuning konden meedoen in het reguliere onderwijs. Om de aansluiting te stroomlijnen werden *Weer Samen Naar School* Samenwerkingsverbanden ingericht, een hele mond vol. Binnen

deze samenwerkingsverbanden moesten reguliere en sbo-scholen kijken hoe de expertise uit het speciaal basisonderwijs het beste in het reguliere onderwijs kon worden ingezet. Om te zorgen dat de samenwerkingsverbanden hier serieus mee aan de slag zouden gaan, werd er een financiële prikkel geïntroduceerd: bij meer dan 3 procent van de verwijzingen naar het speciaal basisonderwijs moesten de reguliere scholen de zorgkosten hiervoor uit hun eigen zorgbudget betalen. Maar het beleid pakte anders uit dan verwacht: hoewel de instroom in het sbo iets afnam, groeide de instroom fors in het speciaal onderwijs, waarvoor het Rijk de kosten droeg. Het sbo viel onder het beleid, maar het speciaal onderwijs niet. De samenwerkingsverbanden zorgden er dus vooral voor dat er méér kinderen buiten het reguliere onderwijs terechtkwamen, niet minder. In reactie op het *Weer Samen naar School*-beleid kwam in 2003 het "rugzak"-beleid. Kinderen konden op basis van speciale zorgbehoeften

aanspraak maken op een individueel budget, een “rugzakje”. Hierdoor zouden ouders meer vrijheid krijgen in hun schoolkeuze: ze konden kiezen voor regulier onderwijs mét een rugzakje of voor speciaal onderwijs zonder.

De reguliere school kon met het individuele budget onder andere extra ondersteuning inkoop en organiseren voor zover dit mogelijk was. Maar in praktijk werden de kinderen met een rugzakje voor cluster 4 opvallend vaak geweigerd op reguliere scholen. Deze scholen zeiden dat ze de gewenste ondersteuning voor deze leerlingen met “ingewikkeld gedrag” niet konden bieden. Hierdoor hadden ouders in de praktijk helemaal geen keuzevrijheid en kwamen er door de plaatsingsproblemen veel kinderen thuis te zitten. Het effect van het rugzakbeleid was dat het aantal aangevraagde rugzakjes voor cluster 4 vervijfvoudigde in drie jaar tijd, terwijl ook de instroom in het speciaal onderwijs van cluster 4 toenam door de toegenomen aandacht en diagnostiek.’

#### ***En daar kwam weer reactief beleid op?***

‘Precies, door de plaatsingsproblemen kwam er in passend onderwijs veel nadruk te liggen op het verminderen van het aantal thuiszitters, hebben schoolbesturen nu een zorgplicht en moet er voor iedere school een schoolondersteuningsprofiel beschikbaar zijn. Met deze maatregelen moest inzichtelijk worden welke ondersteuning een school minimaal kon bieden, omdat dit in de rugzakperiode zoveel ruis veroorzaakte. En ook nu, na alle evaluaties van het passend onderwijs waaruit blijkt dat de maatregelen onvoldoende effect sorteren, lijkt de overheid op een vergelijkbare manier te reageren. Zo schreef

Deze pogingen hadden geen van alle het gewenste resultaat, maar hebben wel nieuwe problemen gecreëerd

De kinderen met een rugzakje voor cluster 4 werden opvallend vaak geweigerd op reguliere scholen

onderwijsminister Dennis Wiersma onlangs nog dat het onderwijsaanbod voor kinderen met speciale zorgbehoeften moet verbeteren en dat het onderwijs inclusiever moet worden. Dat hebben we eerder gehoord. Mijn onderzoek laat zien dat het zeer de vraag is of een ambitie als deze werkelijk bereikt kan worden, omdat de wijze waarop gestuurd wordt en de wijze waarop we in ons land regulier onderwijs aanbieden niet wezenlijk veranderen. Als we het hele proces niet wezenlijk veranderen, waarom zouden de beleidsuitkomsten dan wél wezenlijk veranderen? Ik wil niet invullen hoe zo’n verandering er eventueel uit kan zien, ik wil juist aanmoedigen dat mensen hier zelf over gaan nadenken. Pas als we onze manier van denken tegen het licht houden, zal het type beleid kunnen veranderen.’

***Veel mensen in de jeugdzorg en het onderwijs zullen zich er bewust van zijn dat geen enkel systeem perfect is, maar er toch het beste van proberen te maken. Heeft u tips voor hen?***

‘Toen ik zelf in de jeugdzorg werkte, overzag ik niet wat er gebeurde. Het landelijk beleid dat al bijna veertig jaar lang een actie-reactieketen laat zien, heb ik nu in beeld gebracht. Hopelijk kan mijn werk mensen helpen om uit te zoomen en zichzelf en anderen kritisch de vraag te stellen in hoeverre de oplossingen die we hier doorgaans voor bedenken, echt kinderen vooruit helpen. Als we concluderen dat we eigenlijk voor de groep waarvoor we het beleid inzetten geen verbetering teweegbrengen, misschien is het dan tijd om te reflecteren op de wijze waarop we denken en handelen?’



Toen ik zelf in de jeugdzorg werkte, overzag ik niet wat er gebeurde

***In uw onderzoek stipt u ook de groeiende werkdruk aan: regelingen worden steeds specifiek, met meer eisen aan het werk tot gevolg.***

‘Op basis van nieuwe kennis en ervaringen zijn de regelingen steeds meer verfijnd en gaandeweg zijn er steeds meer instrumenten ontwikkeld waarmee professionals hun werk moeten doen. Ik verbaas me er vaak over hoeveel we als samenleving eigenlijk van mensen in de jeugdzorg en het onderwijs vragen. Denk aan al die diagnostische tools of evaluatie-instrumenten waar deze mensen mee uit de voeten moeten kunnen om aan de regels te voldoen.

Daarnaast is tussen het onderwijs en de zorg een volledige industrie ontstaan met gespecialiseerde zorgverleners en aanbieders. Probeer daar nog maar eens wijs uit te raken.

Het werk wordt steeds complexer en het kan lastig zijn voor medewerkers om overzicht te houden.

Wat moet je prioriteren? Hoeveel waarde moet je aan de verschillende eisen hechten? Dat medewerkers de druk op een zeker moment niet meer aankunnen, kan ik goed begrijpen. De toegenomen regeldruk die niet werkelijk bijdraagt aan betekenisvol werk, kan een van de redenen zijn waarom het verloop in de jeugdzorg en het onderwijs zo groot is in vergelijking met andere sectoren. Neem individuele handelingsplannen in het kader van passend onderwijs. Die kosten veel tijd en energie, maar in vrijwel alle beleidsevaluaties lees ik terug dat ze in de praktijk nauwelijks bijdragen. Dat menen leraren, ouders en leerlingen. Maar toch gaan we er braaf mee door?’

---

**Winnifred Jelier**  
Journalist

**Sylvia Huisman**  
Fotograaf

### **Boemerangbeleid**

Sharon Stellaard schreef het boek *Boemerangbeleid* op basis van haar promotie-onderzoek. Hierin gaat ze in op de vraag wat de overheid wilde met verschillende hervormingen van de jeugdzorg en (de voorlopers van) passend onderwijs en hoe deze hervormingen in praktijk uitpakt. Ondanks de veranderingen in de afgelopen decennia bleven vergelijkbare knelpunten terugkeren. Hoe kon dit gebeuren? Stellaard wijst naar verklaringen en stelt kritische vragen voor de toekomst.