

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –
2023 – Volume 32, Issue 4, pp. 156–162
<http://doi.org/10.18352/jsi.796>

ISSN: 1876-8830

URL: <http://www.journalsi.org>

Publisher: Rotterdam University of Applied Sciences
Open Access Journals

Copyright: this work has been published under a
Creative Commons Attribution-Noncommercial-No
Derivative Works 3.0 Netherlands License

Sharon Stellaard. **Boemerangbeleid. Over aanhoudende
tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid.**

Den Haag: Boom Bestuurskunde, 2023, € 39,50, pp. 225.

ISBN 9789462363908.

BOOKS

EELCO BOSS

Eelco Boss, historicus en docent sociaal werk Hogeschool Windesheim/Open Universiteit. Eelco werkte tien jaar als sociaal werker in de Amsterdamse jeugdzorg en doet momenteel promotieonderzoek naar het ontstaan van de alternatieve jeugdhulpverlening eind jaren zestig. E-mail: eelco.boss@ou.nl

L'HISTOIRE SE RÉPÈTE?

"Men ziet van de toekomst ongeveer evenveel als het inzicht in het verleden reikt." Met dit, op Ortega y Gasset geïnspireerde, citaat riep de invloedrijke maatschappelijk werkster Marie Kamphuis (1951, p. 7) op tot bezinning op de geschiedenis van het sociaal werk. Of Sharon Stellaard zich door deze woorden heeft laten inspireren is mij onbekend, maar ze vatten de conclusie van haar proefschrift *Boemerangbeleid. Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid* uitstekend weer. Haar promotie en de in maart 2023 verschenen handelseditie van haar proefschrift hebben inmiddels ruimschoots aandacht



gekregen in zowel de vakpers als in landelijke nieuwsmedia. In het aanzwellende debat over de bestuurscultuur en het uitvoeren van de kerntaken door de overheid vormt Stellaards onderzoek een welkome stem. In haar proefschrift neemt Stellaard de ontwikkeling van het beleid ten aanzien van jeugdzorg en speciaal onderwijs in Nederland van de afgelopen decennia onder de bestuurskundige loep. Jeugdzorg en speciaal onderwijs zijn volgens haar onlosmakelijk met elkaar vervlochten, omdat het dezelfde doelgroep betreft, ze dezelfde beleidsbeweging kennen en alleen door wetgeving kunstmatig van elkaar zijn gescheiden. Ze kiest er daarom voor om beide beleidsvelden in haar proefschrift te behandelen.

Onderzoek vanuit een langetermijnperspectief

In het eerste van de zeven hoofdstukken zet Stellaard haar onderzoek(sopzet) uiteen. Ze stelt vast dat er binnen jeugdzorg en onderwijs sprake is van een beleid, dat steevast niet in staat blijkt om vooraf gestelde doelen te behalen. Daarnaast wordt dit beleid maar beperkt geëvalueerd, waardoor onvoldoende (ver) wordt teruggekeken, vaak maar vijf jaar. De auteur wil in haar proefschrift verder terugkijken en verwijst naar het *longue durée*-perspectief van Fernand Braudel, historicus uit de *Annales*-school (p. 14). Ze hanteert overigens een aanzienlijk beperktere kijk en kortere termijn dan wat er doorgaans onder historici onder *longue durée* verstaan wordt (zie bijvoorbeeld: Burke, 2015, p. 106–107).

Stellaards analyse gaat vijftig jaar terug in de tijd, en dat is dus al aanzienlijk verder dan de gemiddelde beleidsevaluatie. Dit langere termijnperspectief maakt het bijvoorbeeld mogelijk om vast te stellen dat, ondanks het beleid, de zorgconsumptie door de jaren heen steeds blijft toenemen; ze noemt dit 'tegendraadse beleidsuitkomsten'. Beleid haalt vaker niet dan wel de doelen en reproduceert daarbij oude problemen, ongewenste neveneffecten en creëert nieuwe problemen. Het beleid blijft echter telkens dezelfde doelen nastreven, Stellaard vergelijkt deze ogenschijnlijke vicieuze cirkel met een boemerang.

Theoretische benadering

Om het 'boemerang' vraagstuk theoretisch te benaderen en te verklaren, introduceert de auteur vier invalshoeken (p. 1–25), die ze ontleent aan een artikel van Schmidt (2010): 1) een logica van padafhankelijkheid, die wijst op de rigiditeit van eenmaal ingeslagen beleidspaden, 2) een logica van gepastheid, die wijst op de culturele beperkingen bij beleidsmakers, 3) een logica van

BOOKS

calculatie, die wijst op calculerend gedrag van zorgconsumenten, en 4) een logica van interferentie, die wijst op de invloed van contingenties.

In het tweede hoofdstuk zet ze haar onderzoekopzet verder uiteen. Stellaard betoogt dat er is sprake van een inherente logica binnen de hervormingen in de jeugdzorg en het speciaal onderwijs, waarin duidelijke causale reeksen waarneembaar zijn: reactieve (gevolgen van ingrijpen vormen aanleiding tot nieuw ingrijpen, enzovoort) en zelfversterkende (formatie en versterking van een bepaald repeterend patroon). Deze causale reeksen ziet Stellaard terug in het patroon van beleidsintenties.

Om de door haar veronderstelde inherente logica en genererende mechanismen te onderzoeken, betoogt ze dat de onderzoeksmethode *pattern matching through competitive elaboration* het beste is. Waarom dat zo is, wordt uit de tekst niet helemaal duidelijk, de lezer moet het doen met de literatuurverwijzingen. In deze methode uit de evaluatietheorie, die beschreven wordt door Mark et al. (2000), worden op basis van theorie voorspelde causale volgorden vergeleken met empirische data, om vervolgens iets te kunnen zeggen over causaliteit. Deze methode wint aan validiteit, wanneer er meerdere rivaliserende proposities in de analyse worden betrokken.

Als proposities in deze analyse hanteert Stellaard historische narratieven. Deze zouden gebruikt kunnen worden als *plausibility probes*, waarmee de plausibiliteit van causale proposities getoetst kan worden. Op deze wijze zou namelijk causaliteit aangetoond kunnen worden, niet alleen correlaties. Als Stellaard het heeft over historische narratieven, dan doelt zij niet op historische narratieven zoals gebruikelijk in de geschiedwetenschap: verhalende interpretaties van de geschiedenis gebaseerd op bronnen (zie bijvoorbeeld: Iggers, 2005, pp. 97–100; Jonker, 2007, pp. 116–118; Kramer & Mazaa 2006, pp. 5). Haar historische narratieven zijn door de geschiedenis geïnformeerde, ogenschijnlijk fictieve dialogen tussen slechts bij de voornaam genoemde personages. Zo wordt er een dialoog beschreven tussen twee Haagse beleidsambtenaren, die tegen hun pensioen aanlopen en met zijn tweeën op een terras terugkijken op hun carrière. Dit om te laten zien, hoe beleidsmakers redeneren vanuit de logica van padafhankelijkheid. Het gebruik van de term personage doet vermoeden dat de gespreksdeelnemers ook fictief zijn, maar dat wordt uit de toelichting niet helemaal duidelijk.

Stellaards beleidsanalyse richt zich met name op endogene verklaringen. Vanuit de door haar gebruikte institutionele theorie volgt namelijk dat de volhardendheid en het reproductieve karakter

van instituties vooral processen zijn van *binnenuit*. De buitenwereld heeft in dit denken maar zeer beperkt invloed op de ontwikkelingen in de instituties.

De historische narratieven worden in hoofdstuk drie uitgewerkt. Twee narratieven illustreren de 'zelfversterkende' reeksen, twee de 'reactieve' reeksen. De narratieven zijn onder andere geïnspireerd door de gesprekken die Stellaard heeft gevoerd met vijftien sleutelfiguren uit de praktijk. Onduidelijk blijft echter hoe die inspiratie zich precies laat gelden. Elk narratief wordt ingeleid door een nadere precisering van de in het eerste hoofdstuk geïntroduceerde vier logica's: padafhankelijkheid, gepastheid, calculatie en interferentie. Daarnaast worden ze onderbouwd met verwijzingen naar vakliteratuur, krantenartikelen en opiniebijdragen. Om de logica's van padafhankelijkheid en gepastheid verder te contextualiseren, behandelt Stellaard in hoofdstuk vier in grote lijnen de institutionele geschiedenis van het speciaal onderwijs en de jeugdzorg als prelude op het tijdperk dat zij zelf bestudeert: vanaf medio jaren zeventig tot 2020.

Het speciaal onderwijs

In hoofdstuk vijf wordt het beleid ten aanzien van het speciaal onderwijs geanalyseerd. Vier hervormingen (de ISOVSO uit 1985, WeerSamenNaarSchool uit 1990, Wet op de expertisecentra, 2003 en de Wet passend onderwijs uit 2014) worden chronologisch besproken met gebruik van citaten uit de betreffende beleidsstukken en van sleutelpersonen. Centraal staat Stellaards gesignaleerde 'aanhoudende beleidstragiek': waarom behalen beleidsmakers al vijftig jaar niet de door henzelf gestelde doelen? De auteur bespreekt zowel de intenties als de uitkomsten van het beleid en reconstrueert zo het beleidsverloop. Het beleidsverloop binnen elk van de vier besproken hervormingen wordt verklaard vanuit de eerder geïntroduceerde vier logica's. Ze concludeert dat: "het beleidsproces rationele en irrationele dimensies bevat" (p. 149). Rationeel in de zin dat niet-goed functionerend beleid gerepareerd wordt, maar irrationeel omdat steeds dezelfde, niet-werkende oplossingen worden ingezet.

De jeugdzorg

De analyse van de jeugdzorg staat in hoofdstuk zes centraal, en op min of meer dezelfde wijze als in het voorgaande hoofdstuk worden drie jeugdwetten en de daarmee ingezette stelselwijzigingen geanalyseerd. Opeenvolgend worden de Wet op de Jeugdhulpverlening van 1989, de Wet op de Jeugdzorg uit 2005 en de Jeugdwet uit 2015 onder handen genomen. De structuur is hetzelfde

als in hoofdstuk vijf, maar Stellaard is hier in de inleiding al wat stilliger met het poneren dat besproken hervormingen: "(...) weinig van invloed [blijken] op de problemen waarop ze antwoord moeten geven" (p. 151). En: "Het veld lijkt als gevolg van de hervorming namelijk alle kanten op te bewegen, behalve in de richting van de beleidsintentie" (p. 151).

De aanhoudende beleidstragiek geldt dus duidelijk ook voor de jeugdzorg. De slotconclusie van hoofdstuk zes bestaat bijna geheel uit een waarschuwing voor het heden: de geschiedenis lijkt zich namelijk momenteel weer te gaan herhalen. De problemen van 1989 doen zich opnieuw voor en Staatssecretaris Van Ooijen komt met dezelfde oplossingen als toen: regionale aansturing van het specialistische zorgaanbod en het instellen van regionale expertteams.

Volharding door verandering

Het laatste hoofdstuk van het boek bevat de conclusie en de aanbevelingen van het onderzoek. Stellaards analyse laat zien dat de problemen in de beleidsvelden de afgelopen vijftig jaar in de kern niet zijn veranderd: "Iedere hervorming is te zien als een reactie op de problemen die voortkomen uit de daaraan voorafgaande en vormt de oorzaak voor de volgende hervorming" (p. 191). De oorzaak hiervan is te vinden in geïnstitutionaliseerde patronen, die na elke hervorming dieper inslijten en moeilijker te doorbreken zijn. Dit geldt zowel voor het speciaal onderwijs als voor de jeugdzorg, want uit de hoofdstukken vijf en zes blijkt dat de aanhoudende beleidstragiek binnen deze velden opmerkelijk veel op elkaar lijkt.

Het meest fundamentele principe ter verklaring van het beleidsfalen is dat de twee causale reeksen (de reactieve en de zelfversterkende) met elkaar interacteren waardoor 'volharding door verandering' optreedt, aldus Stellaard. Deze door haar geconstateerde vicieuze cirkel kan alleen doorbroken worden door het herkennen van onderliggende patronen en investeren in reflectie daarop. Ze pleit voor chronologisch beleidsbesef: historisch overzicht van de voornaamste ingrepen in het beleidsveld, de redenen en de uitwerkingen ervan, en een intensieve reflectie om te komen tot een dieper besef van het causale geheel. Sociologische verbeeldingskracht is daarbij behulpzaam, al blijft het vaag hoe men deze in de praktijk van alledag precies toepast. De combinatie van historisch bewustzijn en sociologische verbeeldingskracht kan ervoor zorgen dat de cirkel van aanhoudende beleidstragiek doorbroken kan worden, zo hoopt Stellaard. Hoe een beleidsmaker precies zelfversterkende causale reeksen kan doorbreken met chronologisch beleidsbesef, wordt niet echt helder.

Behoeftte aan verbeeldingskracht

De oproep aan het einde van Stellaards proefschrift voor chronologisch beleidsbesef zal menig sociaal werker, ambtenaar en historicus als muziek in de oren klinken. Aan het proefschrift zelf zitten echter volgens uw recensent wel de nodige haken en ogen, waarbij vermeld moet worden dat hij historicus is en geen bestuurskundige.

De gehanteerde onderzoeksmethode komt complex en vaak onduidelijk over. De lezer blijft met veel vragen zitten: wat is de bijvoorbeeld de meerwaarde van Stellaards interpretatie van historische narratieven, binnen de methode van *pattern matching through competitive elaboration*? Overigens, Stellaards gebruik van het fenomeen historisch narratief is behoorlijk ruimer dan gebruikelijk onder historici. De onderbouwing van deze ruime interpretatie is mager en dat maakt de narratieven kwetsbaar voor kritiek.

De transparantie over de gekozen aanpak is over het algemeen te beperkt: er wordt vaak verwezen naar 'de literatuur', waarna er geen of een onvolledige bronvermelding volgt, soms naar hele werken waarvan de relevantie voor de lezer niet duidelijk is. Dit maakt het voor deze historicus ingewikkeld om de onderzoeksopzet echt goed te doorgronden en te beoordelen, en voor Stellaards vakgenoten, moeilijk om het onderzoek te repliceren. In de ogen van de recensent maken de complexiteit van de onderzoeks aanpak, de nadruk op endogene dynamiek en het vrij beperkte gebruik van primaire bronnen, het proefschrift topzwaar; een complexe constructie van een veelheid aan bestuurskundige concepten, gecentreerd rond een beperkte verzameling primaire bronnen, waardoor niet altijd duidelijk is hoe alles zich tot elkaar verhoudt. Het blijft daarbij ook vaag hoe de invloed van de indrukwekkende lijst informanten die Stellaard geraadpleegd heeft, zichtbaar is in het onderzoek.

Over de gehele breedte leest het proefschrift niet soepel, de auteur gebruikt veel ingewikkeld geformuleerde en soms foute zinsconstructies. Een extra redactieslag voor publicatie was zeker op zijn plaats geweest. Vanuit geschiedkundig perspectief lijkt een meer traditioneel historische aanpak veel bruikbaar voor wat Stellaard beoogt. Een waarin veel meer bronnen geraadpleegd kunnen worden en die een evenwichtigere afweging maakt tussen zowel endogene als exogene invloeden op het beleid en hoe deze op elkaar inwerken. Dat geeft ook meer mogelijkheden om het narratief van 'de-geschiedenis-herhaalt-zich', dat zich nu laat lezen, beter te nuanceren. De bestuurskundige invalshoek die Stellaard koos, maakt het proefschrift waarschijnlijk vooral interessant voor een select publiek, dat goed ingevoerd is in de gehanteerde concepten.

BOOKS

Laat onverlet dat Stellaard door het proefschrift heen hier en daar toch rake en pijnlijke analyses geeft van het gebrek aan verbeeldingskracht binnen het Nederlandse jeugdbeleid van de afgelopen decennia. Vooral in de hoofdstukken vijf en zes onderbouwt ze de causale reeksen met heldere chronologieën, die de beleidstragiek goed illustreren. De algemene strekking van haar conclusies zal door velen herkend worden en hopelijk aanleiding geven tot herbezinning op hoe we in Nederland de zorg voor de jeugd willen vormgeven. Hierin ligt de waarde van het proefschrift. Haar oproep tot chronologisch beleidsbesef is welkom en noodzakelijk in het debat over een nieuwe bestuurscultuur.

REFERENTIES

- Burke, P. (2015). *The French historical revolution. The annales school 1929-2014*. Polity Press.
- Iggers, G. (2005). *Historiography in the Twentieth Century. From scientific objectivity to the postmodern challenge*. Wesleyan University Press.
- Jonker, E. (2007). *Historie. Over de blijvende behoefte aan geschiedenis*. Van Gorcum.
- Kamphuis, M. (1951). *Helpen als ambacht*. Bosch & Keuning.
- Kramer, L., & Mazaa, S. (2006). *A companion to Western historical thought*. Blackwell Publishing.
- Mark, M. M., Henry, G. T., & Julnes, G. (2000). *Evaluation: An integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs*. Jossey-Bass.
- Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourses seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, 2(1), 1–25.