

Interview met Sharon Stellaard

Bestuurlijke weerbaarheid

Waarom kunnen politiek en openbaar bestuur zo moeilijk greep krijgen op jeugdzorg en passend onderwijs? Daarover gaat het promotieonderzoek van Sharon Stellaard, dat bijna klaar is. Ze analyseerde de uitwerking van een halve eeuw aan hervormingen op beide beleidsterreinen en kwam tot een aantal ongemakkelijke conclusies: 1) Ondanks goede intenties zijn de pijnpunten voor kinderen de afgelopen vijftig jaar nauwelijks veranderd; 2) bestuurders reageren voornamelijk op de onbedoelde gevolgen van het eigen beleid, en 3) in deze hervormingscarrousel raken fundamentele oorzaken van beleidsfalen uit beeld. Genoeg reden om eens nader kennis te maken met Stellaard en haar research.

Door Jan Hoogland



Hoe ben je bij dit onderzoek betrokken geraakt? | 'Ik werk al best een tijd in de jeugdzorg, twintig jaar om precies te zijn. Eerst in de uitvoering, in de crisisopvang. Later raakte ik steeds meer betrokken bij beleidsvorming. Binnen Triade Vitree ontwikkelde ik projecten op het snijvlak tussen onderwijs en jeugdzorg en werd ik in 2012 projectleider transformatie om de organisatie klaar te maken voor de uitvoering van de Jeugdwet (2015). Daar zag ik net als veel anderen zeer naar uit, omdat ik er hoge verwachtingen van had. In die zin dat de Jeugdwet meer ruimte zou scheppen voor verandering in de aard van de dienstverlening. Zeker omdat in deze periode ook de Wet passend onderwijs werd ingevoerd zag ik kansen voor innovatie.

In die tijd raakte ik betrokken bij de Academische Werkplaats Transformatie Jeugd 'Samen op School'. Triade Vitree was daar één van de trekkers van. Binnen deze werkplaats kreeg ik de kans om in het kader van een promotietraject aan de VU onderzoek te gaan doen naar de weerbaarheid van de transformatieopgave in de Jeugdwet. Ik merkte in de praktijk namelijk al vrij snel hoe taai dit vraagstuk was. Want door gemeenten in ons werkgebied werden nagenoeg dezelfde diensten ingekocht als voorheen. Sommigen gemeenten kopieerden één op één de toeleiding naar de dienstverlening zoals die daarvoor door Bureau Jeugdzorg werd gedaan. Dat verwonderde mij, aangezien de onbedoelde uitwerking van die dienstverlening juist de aanleiding was geweest voor de Jeugdwet. En zo zou ik meer van dit soort voorbeelden kunnen noemen. Dit bracht mij tot de

vraag hoe het komt dat we ondanks de voorgenomen veranderingen toch hetzelfde blijven doen. Of anders: welke mechanismen beletten het ons om het nu *echt anders* te gaan doen?'

Wat heb je precies onderzocht? | 'Ik begon mij allereerst verder te verdiepen in de achtergronden van de Jeugdwet én de wettelijke voorlopers daarvan. Toen viel mij voor het eerst op dat daarin grofweg twee patronen te ontdekken zijn. Het eerste patroon betreft de repeterende beleidsintentie. De Jeugdwet beoogt doelen te realiseren die in al haar voorlopers al bijna een halve eeuw lang worden nagestreefd. Steeds weer gaat het over de vraag welk jeugdzorgaanbod nodig is om in de behoeften van de meest kwetsbare jeugdigen te voorzien en hoe er meer samenhang en samenwerking kan worden bewerkt tussen de partijen die de diensten leveren. En natuurlijk steeds met het doel om te komen tot kostenbeheersing.

Het tweede patroon was betreft de doorgaande reparatie: iedere hervorming pakte anders uit dan dat de bedoeling was en gaf daarom aanleiding tot de daaropvolgende hervorming. Dit riep bij mij het beeld op van een boemerang: de onbedoelde gevolgen van de oplossingen die in een hervorming werden voorgesteld, waren de problemen die in de volgende hervormingspoging moesten worden opgelost.

Dit heb ik in mijn onderzoek daarom als boemerangbeleid aangeduid. Ik heb onderzocht of er een theorie te vinden is waarmee je daar inzicht in kunt krijgen

en wat dat inzicht op zou kunnen leveren voor beleidsmakers om tot doeltreffender beleid te komen. Ik heb dat analyseraamwerk gevonden in de sociologische theorie van het institutionalisme.'

Kun je daar kort iets meer over zeggen? | 'Deze theorie laat zien dat repeterende patronen te maken hebben met de institutionele vormgeving van een beleidsveld. Zodra men keuzes maakt om op een beleidsterrein een bepaalde weg in te slaan, en deze weg inricht met behulp van wetten, regelingen, financieringsvormen, rechten, plichten, professionele standaarden en bijbehorende opleidingen, hebben al die keuzes belangrijke inperkende gevolgen voor de ruimte die er is om later in de tijd andere keuzes te maken. Hoe langer een weg wordt gecontinueerd, hoe onaantrekkelijker de weg terug wordt. Sterker nog: de eerder gemaakte keuzes worden als een objectief gegeven ervaren. Een bekend voorbeeld van dit verschijnsel is de indeling van het toetsenbord van onze computer: het QWERTY-toetsenbord. Die indeling is ooit gekozen omdat de hamertjes van de typemachine in elkaar kunnen slaan waardoor de typemachine blokkeert. Om dit te voorkomen zijn de letters die het meest samen gebruikt worden, zo ver mogelijk uit elkaar geplaatst. Omdat inmiddels iedereen aan dit toetsenbord gewend is geraakt, gebruiken wij het nog steeds, al is er in onze tijd geen rationele grond meer voor deze indeling. Sterker nog, door de indeling typen we langzamer dan mogelijk zou zijn. We kunnen de letters die veel samen gebruikt worden nu immers dichterbij elkaar plaatsen. Maar dat doen we niet. En dat in een tijd waarin digitale snelheid zo belangrijk is!'

Wat zijn je belangrijkste bevindingen? | 'Omdat beleidsmakers niet opnieuw kunnen beginnen, behelzen hervormingen veelal instrumenteel-technische reparaties die in de door mij bestudeerde velden geen fundamentele verbeteringen opleveren. De opbrengsten zijn vaak teleurstellend, juist omdat zij de achterliggende vooronderstellingen van de inrichting van het beleidsveld nauwelijks ter discussie stellen. Ze worden in de latere keuzes en hervormingen steeds weer bevestigd. Het is om die reden niet zo vreemd dat dit resulteert in min of meer gelijkblijvende beleidsoutput. Wat wel van belang is, is de constatering dat dit proces zich gedeeltelijk op een onderbewust niveau afspeelt. Vaak beseffen actoren niet dat hun handelen

PERSONALIA
Sharon Stellaard doet promotieonderzoek aan de VU in het kader van de Academische werkplaats transformatie jeugdhulp samen op school en is programma-coördinator Flevi's kenniswerkplaats jeugd bij het lectoraat 'Klantenperspectief binnen ondersteuning en zorg' aan Windesheim Flevoland.



een herhaling van zetten is. Zeker niet wanneer ze betrekkelijk nieuw zijn in een beleidsveld en weinig zicht hebben op de ontwikkelingen daarvan door de jaren heen. Om deze reden introduceer ik als belangrijkste aanbeveling in mijn proefschrift het concept ‘chronologisch beleidsbesef’. Daarmee doel ik op een gedegen overzicht van beleidsmaatregelen die in een veld genomen zijn, de redenen daarvoor en de effecten daarvan. Wanneer je daar echt de tijd voor neemt, en reflecteert op de acties uit het verleden en de uitkomsten daarvan, kun je toch een nieuw perspectief ontwikkelen op het probleem.’

Je verhaal roept bij mij het beeld op van het kinderprogramma ‘Buurman en Buurman’: een stapeling van reparaties, zonder dat de oplossing van het oorspronkelijke probleem echt dichterbij komt? | ‘Chronologisch beleidsbesef kan precies dat misschien beter inzichtelijk maken en zo helpen om te zien waarom al die reparaties niet echt tot fundamentele verbetering geleid hebben. Sterker nog: ze hebben ons wellicht zelfs afgeleid van het eigenlijke probleem. Om in jouw metafoor te blijven, als de kraan lekt repareren de buurmannen niet de kraan. Ze werken aan een opvangreservoir. En als dat opvangreservoir de vloer kapot maakt gaan ze de vloer repareren. Aan het eind van de episode zijn ze zo druk met de reparatie van de onvoorziene gevolgen van de vloerreparatie, dat niemand nog weet dat het om de kraan ging. Dit is in extremo wat ik in de hervormingsgeschiedenis heb zien gebeuren.

Deze gang van zaken komt tot uitdrukking in het feit dat het beleid steeds meer een technisch-instrumenteel karakter krijgt en het steeds moeilijker wordt de achterliggende inhoudelijke vragen aan de orde te stellen. Bovendien raken er door die instrumentele aanpak steeds meer partijen bij de uitvoering van het beleid betrokken, waardoor de aanpak steeds complexer wordt. Denk bijvoorbeeld aan alle externe adviseurs die de gemeenten adviseren over toegang, inkoop en verantwoording.’

Kijk je tegen de achtergrond van jouw bevindingen naar de Kamerbrief van de staatssecretaris van 13 mei jongstleden, wat valt je dan vooral op? | ‘Dat deze brief geen uitzondering is op beide patronen die ik heb geschetst maar een bevestiging daarvan laat zien. Met andere woorden: we staan op het punt het patroon te herhalen.

Ik denk bijvoorbeeld aan het begin van de brief, waarin wordt aangegeven dat het aanbod onvoldoende voorziet in de behoeften van de jeugdigen met complexe problematiek. Deze probleemdefinitie herhaalt zich. Variaties daarop zijn in de memories van toelichting bij de drie voorgaande hervormingen terug te vinden. Ook denk ik aan het pleidooi om de inkoop van specialistische zorg te organiseren op regionaal niveau, een reparatiemaatregel die ingrijpt op de vorige oplossing: lokale inkoop. Het idee van regionale sturing op het specialistische aanbod, en de voorgestelde vorming van regionale expertiseteams staat bijna letterlijk in de Wet op de jeugdhulpverlening

uit 1989. Al kregen toen de provincies deze rol en werden er 'regionale jeugdhulpadviesteams' gevormd. Omdat die niet objectief genoeg bleken te werken, gaf dat toen aanleiding tot de vorming van het Bureau Jeugdzorg...'

Als je kijkt naar de opgave waarvoor de huidige staatssecretaris staat, wat zou je hem dan willen meegeven op basis van je onderzoek? | 'Vooraf wil ik zeggen dat ik mij realiseer dat ik als onderzoeker in die zin een geprivilegieerde positie heb, dat ik niet hoeft te handelen in een dossier waar grote druk op ligt. Ik heb de ruimte gekregen om op enige afstand naar de praktijk te kunnen kijken. Toch denk ik dat ik daarvan dingen heb geleerd die voor het handelen in de praktijk direct relevant kunnen zijn.

In de eerste plaats denk ik dat het belangrijk is om je te realiseren dat de beleidsterreinen van de jeugdzorg en het passend onderwijs in hoge mate geïnstitutionaliseerde velden zijn. Wat als een passende oplossing gezien wordt, loopt toch grote kans niet veel te helpen, omdat ze niet breekt met wat inmiddels standaard is geworden. Dat wil zeggen, dat oplossingen die daar wel mee breken groot gevaar lopen om door het veld niet geaccepteerd te worden. Wil je écht iets veranderen dan moeten volgens mij ook de basisassumpties achter deze oplossingen onderdeel van het debat worden.

Daarom pleit ik voor 'chronologisch beleidsbesef': ik denk dat een groter bewustzijn van de repeterende patronen behulpzaam zou kunnen zijn om de

kwaliteit van de beleidsvorming te verbeteren. Het je bewust zijn van die patronen kan dus helpen die patronen te doorbreken. Daarom is het meest waardevolle advies dat ik kan geven de oproep tot reflectie op en bewustwording van deze patronen.

Ik pleit dus voor diepe reflectie op het frame waarin we ons met de jeugdzorg bevinden, een aanbeveling die ook geldt voor het beleidsterrein passend onderwijs. Tegen die achtergrond vond ik het heel verfrissend om te vernemen dat de staatssecretaris kennis wilde nemen van de situatie in de daklozenzorg door zich één nacht de rol van dakloze eigen te maken met een overnachting in een verblijf van daklozen. Je kunt daar cynisch over doen, maar ik denk dat het essentieel is om aan den lijve te ervaren welk probleem je probeert op te lossen. Die ervaring kan je confronteren met de beperkingen van je eigen perspectief. Wellicht geeft dat een nieuw idee over de definitie van het probleem en de oplossingsrichting.

Maar individuele acties zijn niet voldoende. Het is van het grootste belang dat in de volle breedte reflectie plaatsvindt. Zodat er een inhoudelijke dialoog kan ontstaan over de toekomst van de jeugdzorg in Nederland, die niet blijft steken in het instrumenteel-technische hervormingsbeleid dat ons als decennia in de greep heeft.'