

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Wie kennis vermeerdert, vermeerdert smart

## *In gesprek met Koos van der Steenhoven & Berend Kamphuis*

---

door *Jan Prij*

---

De auteur is redactiesecretaris van *Christen Democratische Verkenningen*.

*De aloude spreuk van Prediker in de titel heeft op een verrassende manier actualiteitswaarde, zo blijkt uit het gesprek met Koos van der Steenhoven, secretaris-generaal van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en Berend Kamphuis, voorzitter van het College van Bestuur van CVO Zuid-West Fryslân. De hedendaagse smart moet onzekerheid en gebrek aan houvast verhullen. Ze zit er volgens Kamphuis in dat we als maatschappij steeds meer op objectieve kennis- en monitorsystemen vertrouwen, om zo de staat van onderwijs te kunnen peilen. Dit alleen brengt ons niet veel verder, omdat het onvoldoende gewicht geeft aan ervaringskennis en professionele wijsheid. Van der Steenhoven benadrukt dat een probleem van veel hervormingen in het onderwijs juist is geweest dat ze te weinig op objectieve kennis waren gestoeld. Hoe is de juiste kennisbalans te hervinden?*

### ONZEKERHEIDSREDUCTIE

*Wat is uw probleemanalyse? In hoeverre is er sprake van overregulering in het onderwijs en zit de overheid het onderwijsveld in de weg?*

VAN DER STEENHOVEN ‘Ik heb problemen met de simplistische wijze waarop vaak over de bestrijding van de overheidsbureaucratie gesproken wordt. Algauw zijn ambtenaren de gebeten hond. Zo worden ambtenaren simpelweg vereenzelvigd met bureaucratie

en zouden ze ook de drijvende krachten zijn achter overregulering en de toename van de regeldruk. Deze aannames bestrijd ik. De motor achter dit alles ligt vooral bij de politieke keuzes die gemaakt worden. Soms slaagt men erin om van zeer eenvoudige regelgeving complexe regelgeving te maken omdat er van de Tweede Kamer en de politiek weer van alles bij moet. Ik heb hier op het ministerie onder staatssecretaris Rutte en minister Van der Hoeven [Balkenende II, CDA-VVD-D66; red.] een harmonisatiewet ontwikkeld. De idee daarachter was om op het terrein van bekostiging, inrichting, inschrijving en controle op kwaliteit één wettelijk kader voor het gehele onderwijs te creëren, waarbij conform de autonomiegedachte de instellingen in principe zelf bepalen hoe het onderwijs gegeven wordt en er alleen achteraf getoetst wordt op kwaliteit. Het kabinet viel en die wet is toen blijven liggen. Het kabinet dat toen aantrad had geen behoefte aan die autonomiegedachte en is juist dirigistisch te werk gegaan, waardoor er de afgelopen drie jaar veel regelgeving bij is gekomen. Met kunst- en vliegwerk hebben juist de ambtenaren nog een flinke dereguleringsstaakstelling kunnen bereiken.’

KAMPHUIS ‘Mijn verklaring voor de overmaat aan bureaucratie is in zekere zin complementair aan die van Van der Steenhoven. Het is een valkuil om in simplistische termen over de bestrijding van overheidsbureaucratie te spreken.’

‘Ik wil aandacht vragen voor de rol die het constant vergaren van informatie en objectieve kennis speelt als aanjager van onderzoeken, monitoring en voortdurende regeldruk. Blijkbaar heeft de huidige samenleving regels en houvast nodig als bezweringsformules tegen onze onzekerheid en angst. Sinds de jaren zestig zijn alle maatschappelijke en institutionele stutten onder het onderwijs, zoals gezag, status, overwicht

op basis van kennis en expertise en levensbeschouwelijke binding, verdwenen ofwel willens en wetens opgeruimd. Daardoor zijn in de jaren zeventig scholen een makkelijk object voor overheidssturing geworden. Vanaf het eind van de jaren tachtig en in de jaren negentig tot op het huidige moment aan toe, is een ander schema dominant: het New Public Management. De bedoeling daarvan is deregulering en het achteraf afleggen van verantwoording, maar (ook) deze sturingsideologie functioneert in een bestuurlijke context van angst en het vermijden van risico's. Terwijl het onderwijs op dit moment vol zit met uitdagingen en kansen. Onderwijs is immers dé sociale zekerheid van de eenentwintigste eeuw. Tekenend is dat de inspectie spreekt over “risicogericht toezicht”. Als mijn analyse klopt dat het onderwijs tegenwoordig wel erg aan zichzelf is overgelaten, hebben we misschien eerder iets aan “bondgenootschappelijk toezicht” of “ondersteunend toezicht” dan aan een

.....  
.....  
*Het appel op gezond verstand  
is in toenemende mate in  
diskrediet geraakt*  
.....  
.....

type toezicht dat alleen feiten vaststelt en ons vervolgens streng toesprekt.’

‘De behoefte aan regels en houvast zit overigens ook in het onderwijs zelf. Mid-denmanagers vragen zelf vaak om extra papieren houvast om bijvoorbeeld een functioneringsgesprek te kunnen voeren met docenten. Ook bij hen is er veel onzekerheid. Het appel op gezond verstand, ervaring, wijsheid en het timmermansoog is in toenemende mate aan het verdwijnen of raakt zelfs in diskrediet.’

‘Of kijk naar de roc's. Zij hebben te maken met een continue en toenemende



FOTO: DIRK HOL

*Berend Kamphuis (links) en Koo van der Steenhoven*

stroom van onderzoeken en monitors. Nu zijn dat er ongeveer vijftig per jaar, afkomstig van instellingen als de Inspectie, de Onderwijsraad, de brancheorganisatie, het mkb en de gemeenten. De paradox is dat wij na al die onderzoeken inmiddels beter dan vroeger weten wat er in de krochten van het onderwijs gebeurt, maar dat de paniek, de boosheid en de ongerustheid met elk onderzoek eerder toe- dan afnemen.’

VAN DER STEENHOVEN ‘Dat laatste punt is interessant. Dat de gerichtheid op steeds nieuwe informatie en kennis ten diepste niet helpt de maatschappelijke onzekerheid te boven te komen. Misschien heb je daar gelijk in. Maar ik ben het oneens met wat je over het toezicht hebt gezegd. Het is niet voor niets dat er op mijn aandringen bij de Inspectie een ommezwaai heeft plaatsgevonden van ondersteunend naar risicogericht toezicht.’

‘Vroeger kwam de inspecteur de school binnen en ging vooral naar de directeur om

hem bij wijze van spreken een bemoedigende klap op de schouder te geven. Het jaarverslag was niet interessant en het toezicht op de geldstromen al helemaal niet. Alleen al door de enorme schaalvergroting en veranderingen in het onderwijssysteem werkt deze aanpak niet meer.’

‘De risicogerichte aanpak suggereert wat mij betreft niet dat er ongelukken in het onderwijs staan te gebeuren, maar maakt een verstandige selectie mogelijk tussen scholen die wel en scholen die niet door de Inspectie bezocht hoeven te worden. Ik veronderstelde toen ik startte op het departement dat er een verband zou zijn tussen een jaarverslag dat niet deugt en het onderwijs dat kwalitatief onder de maat is.’

‘Deze relatie – die inmiddels door onderzoek op ondubbelzinnige wijze is gestaafd – is de motor geweest achter veranderingen bij de Inspectie van het Onderwijs. Het afleggen van rekenschap vervult hierbij een cruciale rol. We gaan nu alleen nog maar naar

scholen toe waarvan de verantwoording niet in orde is. Dat zijn naar de aard van de zaak stevige en onprettige gesprekken. Als het schoolbestuur zijn taak goed vervult en zijn financieel jaarverslag goed op orde heeft, dan hebben de collega's van de Inspectie daar niets meer te zoeken.'

KAMPHUIS 'Ik ben het eens met de noodzaak om verantwoording af te leggen. Daar ben ik zelfs zonder wet zeer voor gemotiveerd – het hoort gewoon in een moderne tijd en bij het serieus nemen van je vak. Echter, het aantal instanties waaraan we verantwoording moeten afleggen en de hoeveelheid tijd die dat kost is niet meer proportioneel. De bureaucratie bijt zichzelf in de staart. Elk jaar worden de eisen aan het jaarverslag dat we naar bijvoorbeeld het departement moeten sturen talrijker. Laatst kregen we een briefje terug waaruit bleek dat het ministerie het precies toetsen van al die jaarverslagen ook maar bar ingewikkeld vindt: "Het lukt ons niet uw verslag heel precies te toetsen aan de eisen die eraan gesteld worden. In plaats daarvan hebben wij nu een paar algemene waarnemingen over alle jaarverslagen gedaan en verzoeken wij u om te kijken wat van die waarnemingen op u van toepassing is. Wij kunnen de informatiestroom die we zelf genereren niet meer aan."

VAN DER STEENHOVEN 'Dit voorbeeld past goed bij mijn eerdere pleidooi voor eenvoudiger regels die ruimte laten... Maar ik wil even terug naar de betekenis van je algemene analyse. Problematisch is dat juist op het terrein van onderwijs weinig echt fundamenteel onderzoek is gedaan. Zo is het allereerst merkwaardig dat instellingen die zelf veel aan onderzoek doen, zichzelf slecht hebben onderzocht. De neiging van onderwijsinstellingen om zich met elkaar te vergelijken is matig ontwikkeld. De onderlinge vergelijking van scholen en opleidingen

moet afgedwongen worden omdat het niet vanzelf gaat.'

'In mijn optiek kan jouw pleidooi geen pleidooi zijn om geen objectieve kennis over de staat van ons onderwijs meer te vergaren. Zeker niet als men met de commissie-Dijsselbloem bovendien moet constateren

.....  
.....  
*De commissie-Dijsselbloem  
pleitte terecht voor meer  
evidencebased onderzoek in de  
onderwijspraktijk*  
.....  
.....

dat grote hervormingen in het onderwijs uit het verleden niet op objectieve kennis waren gefundeerd, maar vooral door ideologische opvattingen of door politieke belangen gedreven werden. Juist de commissie-Dijsselbloem pleitte voor meer evidencebased onderzoek in de onderwijspraktijk, om dat soort ongelukken te voorkomen.'

'Wat ik je nog niet hoor zeggen is dat achter de neiging om in heel de onderwijsketen onzekerheid te reduceren, ook door het maken van allerlei regels, ook het verlangen van burgers zit dat de overheid zorgt voor de kwaliteit en de veiligheid op de scholen. Op het moment dat de school jouw kind niet behandelt op de manier waarop je het graag wilt, dan moet de minister, vindt óók van de Tweede Kamer (!), aanspreekbaar zijn om dat voor de ouder op te lossen.'

KAMPHUIS 'Dat is een belangrijk punt omdat het inderdaad precies de dynamiek is waar men in de praktijk van het onderwijs tegenaan loopt. In het ideale geval weten ouders die tegen een probleem aan lopen, de weg naar de school te vinden waar ze serieus gehoord worden. Vaak is dat echter niet het geval en als moderne burger met een kort lontje zoekt men het dan hogerop. Er

ontstaat daardoor veel gedoe over dit soort dagelijkse kleine klachten.’

‘De vraag is alleen: los je problemen in de microwereld van het onderwijs op met nog meer kennis, nog meer toezicht, nog meer transparantie en nog meer digitale afrekenmodellen? Mijn stelling is dat het niet zo is. Er is in het onderwijs enorme behoefte aan hulp om het probleemoplossend vermogen op de werkvloer te vergroten.’

‘Natuurlijk, en dat ben ik met Van der Steenhoven eens, heb je objectieve kennis en evidencebased kennis nodig; het is niet het een of het ander. Maar verwaarloosd is het type kennis dat te maken heeft met persoonlijke ervaring, inzicht, en wijsheid die je opbouwt door te werken in een team dat goed draait. Het is kennis die samenvalt met woorden als “timmermansoog” of met vakmanschap en echte professionaliteit. In de heersende beleidstaal hebben we dat type kennis in feite naar de marge geschoven.’

#### NIET KWANTIFICEREN MAAR DELIBEREREN

*Het is sociologisch en maatschappelijk gezien goed te verklaren hoe regeldruk ontstaat, maar hoe kom je ervan af? Ik geloof niet dat dat laatste zo goed lukt...*

VAN DER STEENHOVEN ‘Dat is een misvatting. Wij hebben op dit ministerie tussen 2003 en 2007 een reductie van 25% gerealiseerd. Ook in de afgelopen kabinetperiode is ons dat gelukt, door regels te maken die minder toezicht nodig hebben dan de oude. Dat dat niet altijd zo wordt ervaren is een andere zaak, maar wij kunnen gewoon aantonen dat de regeldruk afneemt. Overigens ben ik er voorstander van dat een kabinet daarop stuurt. Bureaucratische systemen hebben altijd de neiging om aan te dikken als er geen externe druk van buiten is. Daarom ben ik ook voor personele taakstel-

lingen op het ambtelijk apparaat. Het echte antwoord zit in de politieke wil om tot vereenvoudiging van wetgeving te komen en in het overlaten van taken aan de onderwijsinstellingen en de leraar zelf. Dat is het punt uit de analyse van Kamphuis waar ik het zeer mee eens ben en waar CDV in *Beroepszeer* terecht al eens eerder aandacht voor heeft gevraagd.’

KAMPHUIS ‘Wat men als bureaucratisch ervaart zit niet in eerste plaats in de regeldruk; dit speelt hoogstens in afgeleide zin een rol. Niet de regel is de bron van steeds nieuwe dynamiek; het is de per dag nieuwe beschikbare informatie over wat er aan de hand is en dagelijks nieuwe beschikbare informatie die we van elkaar vragen die de bron is van permanente gezamenlijke beoordeling en monitoring. Deze stroom van managementachtige en sturingsgerichte informatie leidt tot tal van activiteiten die niet rechtstreeks te maken hebben met het primaire proces. Terwijl dit soort informatie en kennisverzameling in feite slechts de bevestiging is van wat het geoefend oog allang gezien heeft.’

‘Nogmaals: je kunt eindeloos investeren in nog weer nieuwe informatie, maar wat vooral nodig is, is het investeren in de invulling van verwaarloosde concepten als normatieve professionaliteit en de organisatie als waardengemeenschap, of in de ontwikkeling van vakmanschap en het geoefende timmermansoog. Als je werkelijk investeert in dit soort concepten, dan gaat daar een zeer sterke stimulerende kracht van uit, waardoor je op termijn een deel van de regelgeving en de informatiestroom kunt beperken.’

‘Veel mensen herkennen dat ook. Veerman zei eens tijdens een lezing voor ondernemers dat “duurzaam succes in de harde werkelijkheid teruggaat op vaste waarden en zachte krachten”. En van Abram de Swaan,

hoogleraar sociologie, las ik de uitspraak: “Vertrouw minder op telling en meting, en meer op woorden en waarden. Kwantificeer niet, maar debiteer en investeer in het onderlinge professionele gesprek.” Daarnaast moeten ook andere dingen gebeuren.

Nu de verticale verantwoording zichzelf door overbelasting in de staart bijt, moeten we de maatschappelijke verankering en de daarbij komende horizontale verantwoording veel serieuzer oppakken. Scholen moeten na de ontzuiling werken aan nieuwe gemeenschappen om in te wortelen. Docenten moeten zichzelf veel serieuzer nemen. Dat gaat van kleding (nu straalt een gemiddelde docentenkamer niet uit dat er iets op het spel staat) en rolvastheid tot eigen scholingsambities en een register voor de moderne docent. Niet vluchten in nieuwe regels of nieuwe cao-bepalingen, maar echt de eigen professionaliteit serieus nemen. Ook dat zal op termijn nieuwe bureaucratie helpen voorkomen.’

VAN DER STEENHOVEN ‘Prima, ga je gang zou ik zeggen! Er is niemand die een verantwoordelijke voor het onderwijs belet om die ruimte te geven aan de professionaliteit zoals je die nu beschrijft...’

KAMPHUIS ‘In formele zin heb je daar gelijk in. Maar feitelijk moet je voor die ruimte verschrikkelijk hard knokken, omdat men in het officiële beleidsjargon voor dit soort kwesties geen antenne heeft. In de werkelijkheid van alledag is er een andere informatie- en kennisdynamiek gaande, waar iedereen, van de onderwijzer tot aan de minister en de Tweede Kamer aan toe, last van heeft. Het misleidende is ook dat wat werkelijk op de werkvloer aan microprocessen speelt buitengewoon lastig te vangen is in criteria en objectieve cijfers. Zo komt er bijvoorbeeld slecht onderwijs voor op instellingen die officieel als goed zijn aangemeld en omgekeerd. Ondertussen is er door de aandacht

voor dit soort gegevens minder ruimte dan gewenst om werkelijk te investeren in goed onderwijs, in goede relaties en in de onderlinge gesprekken die onlosmakelijk bij de ontwikkeling van vakmanschap horen.’

‘Ik kwam laatst bij de Onderwijsraad nog een prachtig voorbeeld tegen van het type dynamiek waar ik op doel. Er zijn scholen die moeite hebben met de wettelijk toegevoegde taak om ook aan burgerschapsvorming te doen. Wat is vervolgens de neiging van de Inspectie? “Die scholen doen dat niet goed, dus moet er meer toezicht komen.” Maar met meer toezicht leggen we alleen maar nog nauwkeuriger en beter geobjectiveerd vast wat we allang weten, namelijk dat die scholen er moeite mee hebben het goed te doen. Maar draagt die kennis bij aan het beter toegerust raken voor die taak? Nee, natuurlijk niet. We zetten in feite alleen de schijnwerpers op ons onvermogen om het gesprek over burgerschapsvorming niet te voeren in termen van output en technische vaardigheden, maar in termen van outcome, inlevingsvermogen en morele competenties.’

VAN DER STEENHOVEN ‘Zo’n reactie van de Inspectie herken ik niet. Meer toezicht lijkt mij hier niet aan de orde. Ik ben zeker voor zo’n inhoudelijk gesprek waar jij voor pleit, maar dan niet met de Inspectie. Ik zou zeggen: “Beste bestuurders van onderwijsinstellingen. Als u er niet goed in slaagt om aan uw kerndoelen op het terrein van burgerschap handen en voeten te geven, steek dan de koppen bij elkaar en ontwikkel op grond van de aanwezige professionaliteit manieren om dat wel goed te doen.” Het is niet aan de Staat der Nederlanden en dus ook niet aan de Inspectie om zo’n gesprek te voeren, want voor je het weet worden daar ook de antwoorden vandaan verwacht, en dat is nu net niet wat we willen.’

‘Ik ben het wel met je eens dat het her-

nieuwd ontwikkelen van vakmanschap een lastig te herwinnen terrein is, niet in de laatste plaats voor de professionals in het onderwijs zelf, die op nieuwe taken moeten worden voorbereid. Dat vraagt ook om de ontwikkeling van inhoudelijk ontwikkelend leiderschap bij managers en de bestuurders van instellingen.’

*Heeft het ministerie dan geen enkele rol in het op gang brengen van processen die niet op kwantificeren maar op delibereren zijn gericht? Volgens Kamphuis getuigen veel beleidsnotities nog van weinig gevoel voor dit soort moeilijk in cijfers en targets te vatten vraagstukken.*

VAN DER STEENHOVEN ‘Dan wil ik mijn gesprekspartner toch vooral in eerste instantie wijzen op het principe van de soevereiniteit in eigen kring. Het zou niet goed zijn als wij als ministerie in de vrijheid van de instellingen treden. Wel is het onze taak om de onderwijsinstellingen met goede politieke besluitvorming te ondersteunen. Dan heb je gevoel voor de professionele kennis en de ervaringskennis, waar Kamphuis terecht aandacht voor vraagt, wel nodig. Het ministerie kan alleen tot verantwoorde regels komen als deze op een of andere manier op de praktijk van het onderwijs zijn geënt.

Beleidsambtenaren moeten daarom regelmatig de onderwijsinstellingen bezoeken en veelvuldig met mensen ter plekke spreken.’

*Maar gebeurt dat ook?*

VAN DER STEENHOVEN ‘Te weinig. Neem van mij aan dat als er iedere keer weer fors gesneden moet worden in de ambtelijke dienst, dit uiteindelijk alleen maar minder

*Bij te rigoureuze taakstellingen op het ambtelijk apparaat zullen er slechtere wetten komen*

wordt. Dat betekent dat ook op kwaliteit ingeleverd gaat worden. Bij te rigoureuze taakstellingen zullen er slechtere wetten komen, waaruit veel regels voortvloeien om op een oppervlakkige manier de onzekerheid te reduceren, en dan zal het alleen maar van kwaad tot erger gaan. Er zijn voldoende ambtenaren nodig met gevoel voor de realiteit van het onderwijs. Alleen zo is het mogelijk passende wetgeving te maken en kunnen we vooral nalaten de verkeerde regels te maken.’