

Onderwijsplanning als instrument van onderwijsbeleid* (deel 1)

P. F. KAGENAAR, *Maastricht*

(...) es gäbe heute keine Wahl mehr zwischen Planung und dem 'laissez-faire-Prinzip', sondern nur noch zwischen 'guter und schlechter Planung'. (Karl Mannheim)

Samenvatting

Onderwijsplanning begint een steeds belangrijker beleidsinstrument te worden. De bedoeling van dit artikel is aan te tonen, dat integrale onderwijsplanning noodzakelijk is voor een aan de huidige sociale, economische en politieke ontwikkelingen aangepast onderwijsbeleid. Daar er nog maar weinig Nederlandstalige literatuur over dit onderwerp voorhanden is, wordt met dit artikel tevens beoogd een inleiding te geven op de problematiek van onderwijsplanning in het algemeen.

- Op basis van de naoorlogse gegevens wordt de ontwikkeling van onderwijsplanning in de laatste vijftien à twintig jaar geschetst.
- Daarna volgt een operationele omschrijving van enige essentiële begrippen, waaronder een functionele omschrijving van integrale onderwijsplanning.
- Vervolgens wordt aandacht besteed aan de relatie tussen onderwijsplanning en onderwijsbeleid en worden vier modellen van deze relatie besproken en onderling vergeleken.
- In de volgende paragraaf wordt ten eerste een zevental faseringen van onderwijsplanning gegeven, die eveneens met elkaar vergeleken worden. In de tweede plaats bevat het ontwerp van een onderwijsplanningsfasen-matrix, die bedoeld is als een aanzet tot de pragmatische uitwerking van onderwijsplanning via een dertien fasen tellende planningscyclus.
- Daarna worden enige algemeen-organisatorische aspecten van onderwijsplanning aan de orde gesteld en wordt een proeve van een organisatie-schema gegeven.
- Een situatieschets van de huidige stand van zaken alsmede de verwachtingen voor de nabije toe-

komst (op grond van recente beleidsgegevens) ten aanzien van de mogelijkheid van integrale onderwijsplanning in Nederland vormen het onderwerp van de voorlaatste paragraaf.

- Tenslotte worden enige notities gemaakt over de ideologische en politieke implicaties van planning.

1.0 Inleiding/Probleemstelling

Voor diegenen, die hetzij op lokaal, regionaal, nationaal of internationaal niveau betrokken zijn bij het onderwijsbeleid, is de relatieve vanzelfsprekendheid, waarmee vroeger onderwijs werd gegeven en beheerd een steeds twijfelachtiger aangelegenheid geworden. De stroom, waarin de meeste sociale verschijnselen en instituties verzeild zijn geraakt, heeft ook het onderwijs op drift doen raken. In een aan het einde van het OECD Working Symposium on Long-Range Forecasting and Planning (1968) uitgegeven verklaring stellen de deelnemers aan het symposium vast, dat 'Social institutions face growing difficulties as a result of an ever increasing complexity which arises directly and indirectly from the development and assimilation of technology. Many of the most serious conflicts facing mankind result from the interaction of social, economic, technological, political and psychological forces and can no longer be solved by fractional approaches from individual disciplines' (Jantsch 1969, p. 7).

De ingrijpende veranderingen op wetenschappelijk, technisch, sociaal, economisch, cultureel, politiek en religieus gebied van na de Tweede Wereldoorlog hebben ook het onderwijs niet onberoerd gelaten. De enorme schaalvergroting binnen met name het sekundair en het tertiair onderwijs ('explosion scolaire'), de welhaast exponentieel¹ gestegen kosten van het onderwijs, de roep om externe democratisering ('explosion of human expectations') het steeds sneller verouderende pakket van basisleerstof (mede het gevolg van de snel toenemende kennis op hoegenaamd elk wetenschaps-

* Dit artikel wordt in twee delen geplaatst. Het vervolg komt in het juli/augustusnummer. Het artikel is een bewerking van de doktoraalskriptie van de auteur (Instituut voor Onderwijskunde van de Katholieke Universiteit Nijmegen, 1973).

gebied, de zgn. 'explosion of knowledge') en de ontwikkelingen op onderwijskundig gebied, al deze factoren hebben ertoe geleid, dat een wezenlijke herziening van het tot dusver gevoerde onderwijsbeleid noodzakelijk werd. Dit beleid kenmerkte zich door een politiek van verdelende rechtvaardigheid; de zo rechtmatig mogelijke verdeling van de beschikbare middelen over de diverse onderwijssectoren stond centraal. De bemoeienis van de overheid bleef in deze periode slechts beperkt tot een voornamelijk legislatieve. Idenburg (1970, p. 3) duidt deze periode aan met die van de 'distributieve onderwijspolitiek' (elders spreekt hij over 'allocatieve') in tegenstelling tot 'constructieve onderwijspolitiek' (1971, p. 140), waarin het schoolwezen door de overheid niet in zijn totaliteit beschouwd werd en waarin slechts een zeer beperkt begrip aanwezig was van de processen, die zich in het onderwijs afspeelden. In een later stadium werden weliswaar incidenteel bepaalde akuit gerezen problemen, zoals bijvoorbeeld dreigende tekorten aan artsen, onderwijzers, kleuterleidsters, in zekere zin planmatig benaderd, maar het betrof hier slechts fragmentarische, kwantitatieve benaderingen. Dit beleid bleek echter niet in staat te zijn de veel meer omvattende problemen van onderwijssystemen in hooggeïndustrialiseerde maatschappijen adequaat op te lossen. Het ontbreken van een omvattende, onderwijskundige totaalvisie deed zich steeds pijnlijker voelen.

Coombs stelt vast – doelend op de hierboven aangeduide ontwikkelingen – dat er zelfs sprake is van een crisis, 'a world educational crisis – more subtle and less graphic than a "food crisis" or a "military crisis", but no less weighted with dangerous potentialities' (Coombs 1968, p. 4). De aard van deze crisis kan worden weergegeven met de woorden 'verandering', 'aanpassing' en 'ongelijkheid'. De voornaamste oorzaken moeten, nog steeds aldus Coombs, gezocht worden in:

1. de sterke toename uit alle bevolkingslagen van de vraag naar onderwijs,
2. de plotseling opgetreden schaarste aan middelen,
3. de aan onderwijssystemen eigen traagheid,
4. de voortdurend stijgende kosten van het onderwijs,
5. de ondoelmatigheid van de onderwijssystemen.

Het bovenstaande in overweging nemende, zal het duidelijk zijn, dat men er nog moeillijk aan kon ontdekken het onderwijsbeleid in zijn geheel en in zijn facetten in belangrijke mate te rationaliseren en te systematiseren op straffe van een ernstig gebrek aan effectiviteit en efficiency en van een onvermijdelijke ontregeling van het onderwijstestem op de langere

duur. Widmaier & Bahr (1966, p. 14) spreken in dit verband van de noodzaak van 'Eine rationale Durchdringung des Bildungswesens'. Waar Velema (1972, p. 26) constateert, dat 'Nederland niet kan bogen op een planmatig onderwijsbeleid en nauwelijks kan wijzen op bijdragen tot het systematisch denken over onderwijsbeleid', geldt zulks goeddeels ook voor de meeste andere landen, met uitzondering misschien van Frankrijk en Zweden, waar na de Tweede Wereldoorlog het onderwijsbeleid op grond van een zekere systematische planning gevoerd is.

Lang niet alle beleidsinstrumenten, waarover men beschikte waren geschikt om het hoofd te bieden aan de aanzienlijk complexere en vaak ook geheel verschillende problemen, zoals die zich in de nieuwe situatie voordeden. Het ging niet meer aan een gigantische en uiterst gekompliceerde organisatie als het onderwijs te 'runnen' met de tot dan toe gehanteerde middelen en op basis van achterhaalde filosofieën en ideologieën. 'The old arrangements that had served them well before (...) have proved no match for the new situation' (Coombs 1968, p. 165). Eveneens wijzend op de discrepantie tussen het 'nieuwe' systeem en de 'oude' middelen, merkt Idenburg (1971, p. 6) op: 'Het schoolwezen verkeert nog min of meer in het ambachtelijk stadium. Het maakt weinig gebruik van de moderne technische en organisatorische mogelijkheden tot arbeidsbesparing'. Dit is niet zozeer onbegrijpelijk als wel volstrekt onnodig, daar het beleid i.c. de overheid – indien daartoe bereid en voorbereid – momenteel over een veelheid aan geschikte middelen zou kunnen beschikken om de nieuwe problematiek te lijf te gaan. We behoeven hier slechts te wijzen op de vele binnen de gebieden van het management, de organisatieleer, de systeemleer en de planning² ontwikkelde methoden, die in aangepaste vorm ook ten dienste van het onderwijsbeleid zouden kunnen staan. Men denke in dit verband ook aan datgene wat reeds in theoretisch en hier en daar ook al in praktisch opzicht bereikt is³ op het gebied van planning, al of niet gezien als een *instrument* of een *vorm* van beleid (Voor de relatie tussen planning en beleid zij verwezen naar 4.1).

In de na-oorlogse ontwikkeling van het onderwijsbeleid in de Westerse wereld kan men vier elkaar gedeeltelijk overlappende perioden onderscheiden. Te weten:

1. de periode van de wederopbouw,
2. de periode van het tekort aan gekwalificeerde mankracht,
3. de periode van de stormachtige expansie,
4. de periode van de vernieuwing (Coombs).

Elke periode kende zijn specifieke problemen, die het beleid met behulp van al dan niet daaraan aangepaste instrumenten zo goed mogelijk trachtte op te lossen. Tot het beleidsinstrumentarium behoorden ook wel bepaalde vormen van planning.

Na het betrekkelijk snelle herstel van de door de Tweede Wereldoorlog drastisch verstoorde economische stelsels en onderwijssystemen en nadat zo goed als al het beschikbare potentieel aan 'menselijke hulpbronnen' was ingezet, deed zich in het begin van de vijftiger jaren reeds het probleem van een ernstig tekort aan gekwalificeerde mankracht - onontbeerlijk voor een hoog-geïndustrialiseerde maatschappij als de Westerse - voelen. Mede met behulp van bepaalde, voornamelijk vanuit de economie geïnspireerde vormen van hoofdzakelijk kwantitatieve planning probeerde men met wisselend succes het hoofd te bieden aan de gerezen problemen.

In het midden van de vijftiger jaren begon zich echter een heel ander probleem af te tekenen. Onder meer doordat het onderwijs, al het schoons dat gezegd en geschreven werd over de na te streven ideologische en andere immateriële doelen ten spijt, steeds meer beschouwd werd als de aangewezen weg voor het bereiken van een goede baan⁴, een hogere sociale status en een hoger inkomen, werd de vraag naar onderwijs en bijgevolg de deelname eraan dermate groot, dat de onderwijssystemen uit hun voegen dreigden te barsten als gevolg van capaciteitsproblemen. Ouders blijken veel minder geïnteresseerd te zijn in wat Peters (1969, p. 51) noemt de 'intrinsic value of education' doch veeleer in de 'instrumental value'.

De ongekend grote vraag naar onderwijs had vooral betrekking op het sekundaire en tertiaire onderwijs. Dit is de periode van de stormachtige expansie, die slechts ten dele verklaard kan worden op grond van demografische factoren, maar die vooral haar oorzaak vindt in de toenemende externe demokratisering. (Voor enig cijfermateriaal in deze zie men de tabellen in de discussie-nota 'Democratisering van het onderwijs' (O & W 1969, p. 33 t/m 36) als ook de tabellen in het paper 'Onderwijs en sociale ongelijkheid' in Van Kemenade 1970/1.) De sterke toename van leerlingen- resp. studentenaantallen ging in negen van de tien gevallen de capaciteit van de onderwijssystemen te boven. Deze groei laat zich goed aflezen uit de staten 6, 7 en 8 van de 'Nota over het onderwijsbeleid' (O & W 1972).

De door deze groei ontstane capaciteitsproblemen, veelal van ruimtelijke en financiële aard, trachtte men op te lossen met wat vaak achteraf inadekwate middelen bleken te zijn. Hiertoe behoorde ook de reeds eerder genoemde kwantitatieve plan-

ning. Deze vorm van planning beperkt zich tot fysieke en financiële voorzieningen. In een enkel geval was er wel eens sprake van planmatige behoefte-ramingen op betrekkelijk korte termijn. Men spreekt dan van 'planning for growth', een niet geïntegreerde vorm van kwantitatieve planning (de diverse vormen en aspecten van planning komen in h. 3 uitvoeriger aan de orde). In de Engelstalige literatuur wordt deze planning wel aangeduid met 'piecemeal planning' of 'crisis management', hetgeen vrij vertaald zou kunnen worden met 'paniekvoetbal'.

Hoewel met de in het kader van de 'planning for growth' ontwikkelde technieken aan sommige problemen redelijk het hoofd kon worden geboden (denk bijv. aan de Planprocedure binnen het Voortgezet Onderwijs), was men niet in staat afdoende oplossingen te vinden voor de problemen, die het gevolg waren van onder meer de diskrepantie tussen enerzijds het verouderde onderwijssysteem en anderzijds de maatschappij met haar gewijzigde doelstellingen en de leerlingen/studenten met hun eisen aan en kritiek op dat onderwijssysteem. Men kwam allengs tot het besef, dat het niet alleen kwantitatieve factoren waren, die het onderwijs tot een probleem maakten. Ondertussen echter manifesteerden zich bepaalde hierboven reeds gesignaleerde ontwikkelingen, waardoor de behoefte aan een aan de nieuwe omstandigheden aangepaste vorm van planning steeds groter werd. Alleen een integrale herziening van het onderwijssysteem zou in staat kunnen zijn het onderwijs op een adequater wijze te laten functioneren. Of deze herziening zich evolutionair dan wel revolutionair zal moeten voltrekken is in dit verband van sekundaire betekenis. Primair is echter, dat het steeds duidelijker werd dat *kwantitatieve planning* pas goed tot zijn recht zou kunnen komen, indien deze gekompleteerd werd met *kwalitatieve planning* (cf. 3.2). *Kwalitatief* wordt hier niet in evaluatieve zin opgevat. Het al of niet toekennen aan planning van het predikaat 'kwalitatief' impliceert dan ook geen waardeoordeel; 'kwalitatief' is hier normatief bedoeld en wordt gebruikt in zijn neutrale, beschrijvende betekenis en betreft 'changes of any kind in an educational system, other than a change of size alone' (Coombs 1969, p. 28). 'Kwantitatief' slaat dan op 'changes in size, pure and simple' (Coombs, o.c., ib.).

Kortom, wilde men het onderwijssysteem aanpassen aan de nieuwe vanuit de maatschappij gestelde eisen, dan kon niet alleen volstaan worden met hogere onderwijsbudgets, meer schoolgebouwen etc., maar dan moest men ook de kwalitatieve componenten van het onderwijssysteem, zoals

structuur, inhoud en methode, tot onderwerp van planning maken. De sterke aandrag op fundamentele veranderingen van de in hoge mate op elitaire leest geschoeide onderwijssystemen – deze druk uitte zich onder meer in de op het gehele westelijk halfmond opkomende scholieren- en studentenrevoltes (Parijs, West-Berlijn, Berkeley, Amsterdam, Tilburg, Nijmegen etc.) – waren de oorzaak van dikwijls door akute nood afdwongen, doch onvoldoende veranderingsmaatregelen. Deze en andere ontwikkelingen dwongen het Westerse onderwijs naar de huidige fase, de *vernieuwingsfase*. We staan momenteel nog slechts aan het begin van een ingrijpend ontwikkelings- en veranderingsproces. Dit proces, nl. het in overeenstemming brengen van de onderwijssystemen met hun omgeving, draagt een continu, cyclisch karakter. Het intussen gegroeide inzicht, dat het in een dynamische maatschappij niet goed mogelijk meer is definitieve oplossingen te creëren voor zich steeds veranderende problemen en de overtuiging, dat – zo er al sprake is van veranderingen c.q. hervormingen – deze slechts een 'tijdelijk' karakter hebben, verduidelijken de veel gebezigde term 'rolling reform'. De onderliggende idee van deze term, nl. dat het onderwijssysteem onderhevig is aan voortdurende veranderingen en bijstellingen, vertoont overwegende overeenkomst met de opvatting, dat (*onderwijs*)*planning een continu feedback-proces dient te zijn* (zie hiervoor ook onze omschrijving van onderwijsplanning in 2.6.2). In dit verband wordt ook wel gesproken van (*onderwijs*)*planning als 'rollende Reform'* (Rolff 1970) of 'open-ended planning' (Gabor 1969).

Voor een beter begrip van de situatie, waarin de meeste sociale systemen, waarvan het onderwijs niet het onbelangrijkste is, zich momenteel bevinden, is de door Erich Jantsch geformuleerde paradox illustratief: 'The particular situation, or systems state, in which we find ourselves today, is characterized by the necessity for planning on the one hand, and by the reluctance of the system to accept planning, on the other. This paradox seems to be a basic feature of the majority of social systems today' (Jantsch 1969, p. 19).

2.0 Operationalisatie van enige essentiële begrippen

De in dit artikel frekwent gebruikte begrippen 'onderwijs', 'politiek', 'beleid', 'school', 'systeem' en 'planning' alsook de daaruit afgeleide samenstellingen behoeven een nadere toelichting. Teneinde te komen tot een zekere eenduidigheid van de gebezigde termen, is een min of meer exakte begrenzing,

m.a.w. een operationele omschrijving van die begrippen wenselijk, wil men tenminste onnodige en vooral ongewenste kommuniatiestoornissen en begripsverwarringen voorkomen. Blijft deze operationalisatie⁵ achterwege, dan loopt men het risico verstrikt te raken in een heilloze, Babylonische spraakverwarring.

Suksessievelijk zullen we nu trachten te komen tot hopelijk bruikbare operationalisaties van de in deze context meest relevante begrippen.

2.1 Onderwijs

Met 'onderwijs' bedoelen we het geheel van georganiseerde activiteiten – zich manifesterend in de vorm van scholen, universiteiten, kursussen e.d. – dat erop gericht is om op grond van didactische, leer-, ontwikkelings- en sociaalpsychologische en (ped)agogische principes optimale leersituaties te creëren teneinde elementaire en uitgebreide kennis, vaardigheden en attitudes over te dragen resp. bij te brengen, met het doel aanleg en eigenschappen van het individu tot ontplooiing te brengen ten nutte van zowel het individu zelf als van de maatschappij. Het gaat ons hier in de eerste plaats om het *geïnstitutionaliseerde onderwijs*. Zonder overigens de betekenis van het niet-schoolse onderwijs (cf. Illich 1971 en Faure 1972) te onderschatten of te verzwijgen, willen we ons in dit bestek om praktische redenen beperken tot het schoolse onderwijs.

2.2 School

Onder school verstaan we elke door de Staat der Nederlanden gesubsidieerde inrichting, waar op primair, sekundair of tertiair niveau onderwijs gegeven wordt.

2.3.1 Politiek

Politiek is het gehele systeem van parlementaire beginselen, bestaande uit een 'netwerk van machtsrelaties en van daarmee verbonden processen, waardoor het systeem zich continueert of wijzigt' (Velema 1972, p. 27).

2.3.2 Onderwijspolitiek

We verstaan daaronder dat subsysteem van het vi-