

De planning-procedure voor het postsecundair onderwijs*

W. C. M. VAN LIESHOUT

Instituut voor Hoger Beroepsonderwijs te Eindhoven

Inleiding

In kringen van onderwijs en opvoeding wordt het begrip 'plannen' in onderwijsaangelegenheden met reserve en niet zelden met wantrouwen tegemoet getreden. Enerzijds gaat men er – terecht – vanuit, dat in het opvoedings- en onderwijsgebieden zoveel aspecten zijn, die zich niet laten voorspellen, laat staan, dat zij te plannen zouden zijn, anderzijds wordt niet zelden de vrees uitgesproken, dat een planning-systeem de totale onderwijskundige activiteit in een keurslijf dwingt die afbreuk kan doen aan het ontstaan van een optimale vormingssituatie.

Desondanks kan niet worden ontkend dat ook in het onderwijs van vandaag planning-activiteiten niet gemist kunnen worden. Zo bestaan er *leerplannen*, zijn er onderwijsstructuren met in-deling van de leerstof naar studiejaar, wordt er tijdig voor een nieuw studiejaar een *klasse-formatieplan* gemaakt. In groter verband ontstaan er *scholenplannen*, die een beeld geven welke scholen in een periode van enkele jaren zullen worden gesticht, terwijl er eveneens ieder jaar sprake is van een onderwijsbegroting, die toch een activiteiten-*planning* voor het begrotingsjaar vooronderstelt.

Overheid, onderwijsorganisaties en scholen worden in toenemende mate geconfronteerd met een gebrek aan systematiek in het plannen, zodat

* De volledige titel van het hier besproken zgn. McKinsey-rapport luidt: *Verbetering van de planning van het post-secundaire onderwijs in Nederland. Fase 3, Toetsing en nadere uitwerking, maart 1971*. Uitg. Min. van Onderwijs en Wetenschappen, 's-Gravenhage.

prioriteiten vaak moeilijk zijn aan te geven, en beslissingen niet zelden moeten worden genomen op basis van pressure-werking of intuïtie. Vooral als het beslissen op basis van vergelijken steeds meer noodzakelijk wordt, zullen er procedures moeten worden ontwikkeld, die relevante informatie beschikbaarstellen en vergelijking van het materiaal mogelijk maken. Het is dan ook begrijpelijk dat ondanks de gevaren (en de twijfels over de mogelijkheden) van een planning-systeem voor het onderwijs, steeds meer deskundigen in de laatste jaren zijn gaan aandringen op het ontwikkelen van een planning-systeem dat voor het onderwijs geschikt zou moeten worden geacht.

Dat de toenmalige minister van Onderwijs en Wetenschappen, Dr. Veringa, een opdracht aan het organisatiebureau McKinsey heeft verstrekt die zich beperkt tot het postsecundair onderwijs, is verklaarbaar, omdat in deze sector de problemen waarschijnlijk het meest complex zijn, de groei van het studentenaantal explosief is en de hoge kosten van deze sector van onderwijs het expliciet-maken van de relatie tussen onderwijs-taken en de daarvoor noodzakelijke middelen urgent maken.

Via diverse deelopdrachten heeft het organisatiebureau McKinsey, begeleid door deskundigen uit kringen van het WO en het HBO en hoofdamttenaren van het Directoraat-Generaal Wetenschappen en het Directoraat-Generaal Onderwijs, een planning-procedure ontwikkeld die in de *Nota inzake verbetering van de planning van het post-secundair onderwijs* door de betrokken bewindslieden in grote lijn is overgenomen.

In dit artikel zullen

1. tekortkomingen in het huidige systeem worden opgesomd,
2. enkele belangrijke uitgangspunten en kenmerken voor het nieuwe planning-systeem en de daarvoor gekozen structuur en de noodzakelijke organen worden beschreven om daarna
3. enkele kanttekeningen te plaatsen met betrekking tot de startprocedure en ten aanzien van enkele hoofdproblemen die bij invoering van het planning-systeem ongetwijfeld te verwachten zijn.

Tekortkomingen in het huidige systeem

In de eerste fase van het onderzoek van het organisatiebureau McKinsey werden mede op basis van vele gesprekken die met deskundigen van Ministerie en instellingen werden gevoerd de volgende belangrijke tekortkomingen van het huidige systeem geconstateerd:

1. De doelstellingen van het post-secundair onderwijs zijn niet duidelijk geformuleerd, zodat er geen werkelijke leidraad voor planning bestaat;
2. Er bestaat onvoldoende samenhang tussen de belangrijkste afzonderlijke stappen binnen de planning-procedure; zo is er bijvoorbeeld geen systematisch verband tussen ontwikkelingsplannen en begrotingen;
3. De communicatie is niet doeltreffend, de contacten tussen het Ministerie en de onderwijsinstellingen zijn onvoldoende gedurende de essentiële planning-fasen;
4. De methoden die gebruikt worden voor de analyse van kernvragen zijn zwak zodat veelal het werk van studie-commissies zonder vruchtbare resultaten blijft;
5. Systematische evaluatie en controle (het vergelijken van het plan met de werkelijkheid en het trekken van conclusies t.a.v. de toekomstige situatie) zijn niet op doelmatige wijze opgenomen in de planning-procedure;
6. Niet altijd zijn voldoende middelen beschikbaar voor de planning-procedure zelf.

In een aantal werkbesprekingen met vertegenwoordigers van instellingen van het H.B.O. bleek bovendien dat in deze sector van het post-secundair onderwijs aan de kant van de instellingen zelfs geen sprake was van planning.

De nadelige gevolgen van deze tekortkomingen worden sterker gevoeld naarmate de expansie van het post-secundair onderwijs groter is, de complexiteit van het onderwijsgebeuren toeneemt en de schaarse beschikbaarheid van de middelen het stellen van prioriteiten onvermijdelijk maakt.

Uitgangspunten voor en kenmerken van het nieuwe planning-systeem

Het ontwikkelde planning-systeem is gebaseerd op de volgende *uitgangspunten*:

1. Het begrip 'planning' dient in ruime zin te worden geïnterpreteerd. Planning is daarom gedefinieerd als: 'het integrale proces dat toekomstige beslissingen voorbereidt en formuleert'.
2. Het plannen dient te geschieden onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister en van de instellingen;
3. Zowel het universitaire onderwijs als de H.B.O.-sector dienen door de planning-procedure te worden bestreken.

Ad 1.

Planning in ruime zin houdt in, dat:

1. doelstellingen moeten worden geformuleerd,
2. alternatieven, om deze doelstellingen te bereiken moeten worden geanalyseerd, en
3. oplossingen van kernvraagstukken dienen te worden gegeven.

Planning in ruime zin houdt echter tevens in, dat de planning-structuur en de gekozen procedures een duidelijke relatie leggen tussen taakstelling en de daarvoor benodigde middelen. En eveneens dat de verantwoordelijkheden duidelijk worden aangegeven en dat het systeem controle en evaluatie van overeengekomen taken mogelijk maakt.

Ad 2.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid van minister en instellingen betekent niet dat elke partij de zelfde verantwoordelijkheid draagt.

Zo is het duidelijk dat de politieke verantwoordelijkheid t.o.v. het parlement een aangelegenheid is van de minister. Zo is in de voorgestelde planning-procedure in aansluiting op de bestaande praktijk de vormgeving van de uitvoering van overeengekomen taken veel meer gerekend tot de primaire verantwoordelijkheid van de instellingen zelf.

Ad 3.

Postsecundair onderwijs als het verzamelwoord voor alle instellingen van universitair onderwijs en hoger beroepsonderwijs is nogal eens ten onrechte in relatie gebracht met de samenhang W.O.-H.B.O.

Als uitgangspunt voor de ontwikkelingen van het planning-systeem heeft altijd gegolden dat de structuur en de procedures neutraal zouden moeten staan t.a.v. het al of niet samenwerken of samengaan van het W.O.-H.B.O.

Evenmin hoeft de beperking tot het post-secundair onderwijs een scheiding van deze sectoren met het overige onderwijs te vergroten.

Wellicht zal vanuit de planning-procedure voor het post-secundair onderwijs een sterke impuls uitgaan voor de ontwikkeling van een planning-systeem voor het basis- en secundair-onderwijs, waarbij dan uiteraard aandacht moet worden besteed aan de samenhang tussen deze grote delen van ons onderwijsbestel.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten is door McKinsey een planning-systeem ontwikkeld dat de volgende 4 algemene kenmerken heeft:

1. de landelijke planning dient te geschieden door onafhankelijke organen,
2. de landelijke planning moet geschieden per discipline,
3. bij de planning moet het accent liggen op de onderwijskundige criteria,
4. de planning moet plaatsvinden binnen overeengekomen middelen.

Ad 1.

McKinsey is mede op basis van de vele gesprekken die gevoerd zijn met de bewindslieden, hoge ambtenaren en vertegenwoordigers van de instellingen, tot de overtuiging gekomen dat de landelijke planning dient te geschieden door onafhankelijke organen. Deze onafhankelijke organen kunnen buiten de dagelijkse politieke druk en met voldoende distantie van de belangen van de individuele instellingen evenwichtige aanbevelingen t.a.v. de planning doen.

Op deze manier kan ook een brug-functie tot stand komen tussen het Ministerie, de instellingen en de overkoepelende organisaties die de instellingen vertegenwoordigen.

Ad 2.

Een landelijke planning per discipline is noodzakelijk omdat de vraag van studenten naar onderwijs en de maatschappelijke behoefte aan afgestudeerden zich manifesteert per studierichting of groep van studierichtingen en als zodanig de grondslag vormt voor de samenhang taakstelling-beschikbaarstellen van middelen.

Een studierichting of groep van studierichtingen wordt door McKinsey 'discipline' genoemd.

Ad 3.

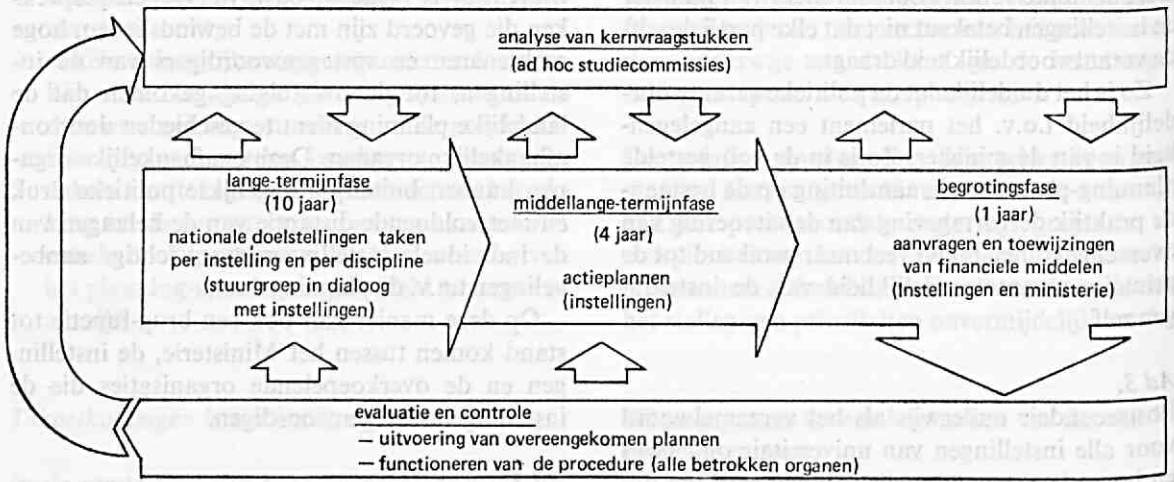
Indien de planning tot taak heeft om op een efficiënte wijze de doelstellingen van het onderwijs te realiseren, houdt dit automatisch in dat de planning moet gebaseerd worden op onderwijskundige criteria.

Ad 4.

Plannen heeft uitsluitend zin indien de aanbevelingen ook realistisch zijn m.b.t. de financiële en personele mogelijkheden die beschikbaar zijn. Het ontwikkeld planning-systeem kent drie planning-fasen die onderling op elkaar zijn afgestemd, en in elkaar overgaan, t.w.: de lange termijn-fase, omvattende een periode van 10 jaar, middellange termijn-fase, 4 jaar durend, en begrotings-fase, omvattende een kalenderjaar.

De controle en evaluatie evenals de analyse van kernvraagstukken moet in elk van de drie fasen zijn ingebouwd.

Schema 1. Schematisch overzicht planning-procedure



De samenhang van de drie fasen in de planning-procedure is weergegeven in Schema 1.

De organen van het planning-systeem

De voorstellen die thans in de planning-nota van de ministers in grote lijnen zijn aanvaard, omvatten aanbevelingen voor een drietal categorieën van organen, t.w.:

1. de onafhankelijke landelijke organen, waarover reeds in het vorige hoofdstuk is gesproken, t.w.:
de stuurgroep post-secundair onderwijs en het onderwijsplan-bureau
2. Hulporganen voor de planning die om organisatorische redenen nodig zijn, t.w.:
de regionale-organen voor H.B.O.-instellingen
3. In de planning-procedure genoemde beleidsadvies-organen, t.w.:
de Academische Raad en een op te richten H.B.O.-overlegorgaan.

Ad 1.

De Stuurgroep Post-secundair Onderwijs (S.P.O.)

De stuurgroep post-secundair onderwijs draagt

de verantwoordelijkheid voor het opstellen van aanbevelingen aan de Minister inzake de nationale planning van het post-secundair onderwijs en het aan de instellingen te verrichten onderzoek.

De stuurgroep dient onafhankelijk te staan zowel t.o.v. het Ministerie als t.o.v. de instellingen, alhoewel zij haar aanbevelingen steeds in voortdurend overleg met Ministerie, instellingen, Academische Raad en H.B.O.-overlegorgaan zal dienen voor te bereiden.

De stuurgroep bestaat uit ten hoogste 10 leden waarvan tenminste 5 leden full-time zijn.

De benoeming geschiedt voor een termijn van 4 jaar en door de Minister, na overleg met de reeds eerder genoemde beleidsadviesorganen.

Elk lid zal niet meer dan tweemaal kunnen worden benoemd.

De discipline-gewijze aanbevelingen zullen worden voorbereid door discipline-sub-commissies, wier werkterrein de in de discipline ondergebrachte studierichtingen van W.O. en H.B.O. zal zijn.

Voor de bestudering van kernvraagstukken worden ad hoc-commissies benoemd.

De onafhankelijkheid van de stuurgroep brengt met zich mede dat deze de beschikking zal hebben over een eigen secretariaat en een eigen budget.

Het OnderwijsPlan-Bureau (O.P.B.)

Het onderwijsplan-bureau heeft tot taak het verlenen van analytische ondersteuning aan alle bij de planning van het post-secundair onderwijs betrokken instanties. In het bijzonder betreft dit het Ministerie en de stuurgroep post-secundair onderwijs.

Het onderwijsplan-bureau zal op neutrale wijze analyses moeten uitvoeren voor bovengenoemde instanties, waarvoor onafhankelijkheid tegenover deze instanties vereist zal zijn.

In de planning-nota van de bewindslieden wordt duidelijk gesteld dat de taak van dit bureau zo spoedig mogelijk moet worden verruimd tot het gehele onderwijs.

Aan het hoofd van het bureau staat een directeur die door de Minister wordt benoemd.

Om de onafhankelijkheid van het bureau voldoende te waarborgen moet het beschikken over een eigen budget.

Ad 2.

De Regionale Organen (R.O.)

Het direct contact tussen de circa 350 instellingen van H.B.O. met de stuurgroep post-secundair onderwijs en zijn discipline-sub-commissies moet organisatorisch onmogelijk worden geacht.

Bovendien zijn de omvang van de H.B.O.-instellingen en de planning-technische activiteiten van dien aard, dat het ondoelmatig is om aan iedere instelling van H.B.O. een eigen planning-staf te formeren. Op grond hiervan is voorgesteld dat de H.B.O.-instellingen in een regio tesamen een regionaal orgaan hebben, dat de aangesloten scholen de noodzakelijke administratieve assistentie verleent t.a.v. planning-activiteiten. Bovendien geeft een dergelijk regionaal orgaan op bestuurlijk niveau de mogelijkheden om de plannen van de individuele scholen te bundelen en aandacht te besteden aan de regionale en interdisciplinaire planning-aspecten.

Nadrukkelijk is zowel in de voorstellen als in het commentaar van de bewindslieden gesteld dat de wettelijke bevoegdheden van de individuele

school door het regionaal orgaan niet kunnen worden beperkt.

Het regionaal orgaan zal moeten beschikken over een bureau dat de planning-technische en administratieve werkzaamheden uitvoert.

Bij de voorstellen van McKinsey wordt gedacht aan een tiental regio's in Nederland.

Ad 3.

In de voorstellen van McKinsey wordt bijzonder veel waarde gehecht aan voortdurende inspraak niet alleen van de instellingen zelve, doch ook van vertegenwoordigende organen.

Voor wat betreft het wetenschappelijk onderwijs lag het voor de hand om de Academische Raad als zodanig te beschouwen.

In de sector van het hoger beroepsonderwijs is het veel moeilijker om een integrale vertegenwoordigende stem te laten horen.

Van oudsher zijn de instellingen voor H.B.O. veel meer categoriaal georganiseerd.

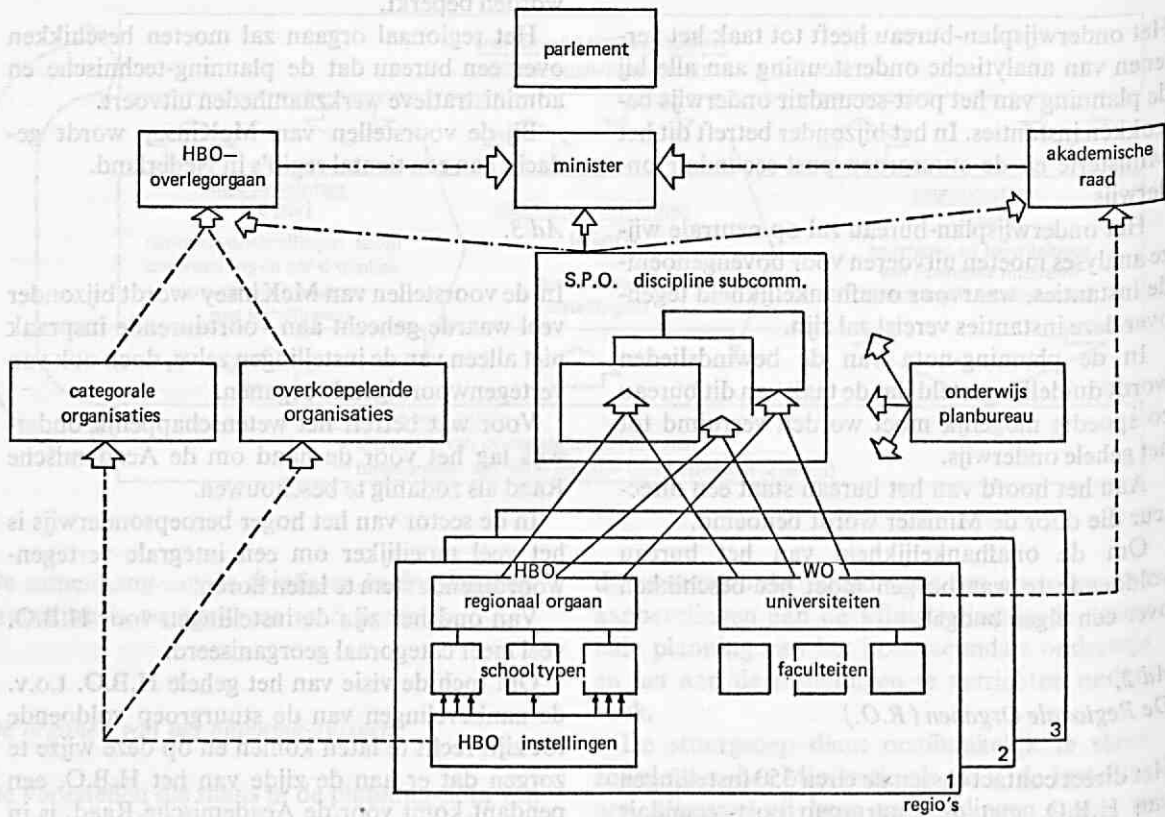
Om toch de visie van het gehele H.B.O. t.o.v. de aanbevelingen van de stuurgroep voldoende tot zijn recht te laten komen en op deze wijze te zorgen dat er aan de zijde van het H.B.O. een pendant komt voor de Academische Raad, is in de planning-nota de oprichting van een H.B.O.-overlegorgaan als dringend gewenst aangekondigd.

In tegenstelling met de Academische Raad zal het echter niet mogelijk zijn om dit college als de vertegenwoordiging te beschouwen van de circa 350 instellingen. Dit orgaan zal gezien moeten worden als een vertegenwoordiging van de H.B.O.-organisaties.

Een werkgroep heeft opdracht gekregen om nadere voorstellen te doen t.a.v. de vormgeving van dit H.B.O.-overlegorgaan, doch het zullen vooral de H.B.O.-organisaties zelf moeten zijn die nadere inhoud zullen geven aan de taakstelling van dit orgaan en de uitvoering van de werkzaamheden.

In Schema 2 is een overzicht gegeven van de diverse organen die bij de planning zijn betrokken en de wijze waarop zij t.o.v. elkaar functioneren.

Schema 2. Planning-procedure, Organisatorisch overzicht.



Slotopmerkingen.

De invoering van het voorgestelde planning-systeem kan ongetwijfeld tot een van de meest ambitieuze plannen voor het post-secundair onderwijs in de laatste decennia worden beschouwd.

Immers, de doelstelling van het planning-systeem is zoveel omvattend, de opzet zo ingrijpend voor het Ministerie en de instellingen en de onzekerheid over allerlei deelaspecten van het systeem nog zo groot, dat gedurende de invoeringsfase nog zeer veel problemen moeten worden opgelost, moeilijkheden dienen te worden overwonnen en onderdelen van de voorgestelde planning-procedure moeten worden aangepast.

Hieronder zullen t.a.v. enkele aspecten van de totale planning-procedure enkele belangrijke problemen nader worden geformuleerd.

1. Het ontwikkelen van beslissingsmodellen.

Bij de opzet van het planning-systeem is er vanuit gegaan, dat er een bepaalde relatie moet bestaan tussen de taakstelling van het onderwijsinstituut en de middelen die het ter beschikking wordt gesteld.

Het gaat hierbij dus niet uitsluitend om gegevens, procedures langs welke deze gegevens beschikbaar komen en organen die deze gegevens moeten verwerken, maar vooral om de vraag op welke wijze op basis van relevante gegevens planning-beslissingen kunnen worden genomen. Voor het geven van een eerste aanzet t.a.v. de benodigde gegevens, de relaties tussen gegevens t.b.v. het nemen van planning-beslissingen en het operationeel informatiesysteem dat hiervoor nodig moet worden geacht, is een opdracht verstrekt aan McKinsey in het zgn. Informatie-project.

Het moet echter uitgesloten worden geacht dat een compleet informatiesysteem als resultaat van dit onderzoek gepresenteerd wordt.

Veel meer moet worden verwacht, dat dit onderzoek slechts een bijdrage kan leveren in de start-procedure.

Het systeem zelf zal in de loop der jaren mede op grond van kritische evaluatie van de resultaten voortdurend moeten worden bijgestuurd.

2. *De positie van de stuurgroep postsecundair onderwijs*

Het is begrijpelijk dat de onafhankelijkheid van de stuurgroep in de afgelopen maanden door velen is toegejuicht en tevens is betwijfeld. Immers de onafhankelijke, deskundige aanbevelingen van de stuurgroep vormen als het ware het hart van het gehele planning-systeem.

Tussen het formuleren van de eisen aan de stuurgroep en de realisering ervan in de praktijk ligt echter nog een waarschijnlijk lange fase van nadere detaillering en bijsturing van de structuur en procedures t.a.v. het contact met de vele organen waarmee de stuurgroep tot samenwerking gedwongen is.

Een belangrijke steun kan daarbij zijn de eis van openbaarheid van aanbevelingen die door de stuurgroep worden gedaan.

Als belangrijke aanvangsmoeilijkheid moet ook nog worden gesignaleerd de vraag, hoe de vele ministeriële commissies die werkzaam zijn t.b.v. de ontwikkeling van het post-secundair onderwijs, ingepast zullen worden in het werkterrein van de stuurgroep post-secundair onderwijs.

Evenzeer is het een belangrijke vraag, op welke wijze de hoofdlijnen van het algemene nationale beleid kaders gaan leveren voor de werkzaamheden en aanbevelingen van de stuurgroep voor de sector van het postsecundair onderwijs.

3.

Een van de peilers van het voorgestelde planning-systeem is het beschikbaarstellen van middelen

per discipline op basis van overeengekomen taken aan de instellingen van post-secundair onderwijs.

Een grondgedachte hierbij is geweest, dat de doelmatigheid van het onderwijs wordt verhoogd indien aan de instellingen voldoende ruimte wordt gegeven om binnen de overeengekomen taken de middelen naar eigen inzicht zo goed mogelijk te besteden (lump-sum-beginsel).

Het moet daarbij duidelijk zijn dat een dergelijke bestedings-vrijheid met bepaalde waarborgen moet worden omgeven.

Zo lijkt een absolute vrijheid in de bestedings-verhouding tussen personeelskosten, kosten voor verbouwen, en inrichtingskosten zeer onwaarschijnlijk. Anderzijds worden de grondslagen van het systeem in ernstige mate aangetast indien deze bestedings-vrijheid per discipline wordt gebonden aan gedetailleerde voorwaarden.

Eveneens bestaan er twijfels of alle middelen per discipline kunnen worden toegekend. Het blijft immers een vraag of de middelen voor studentenvoorzieningen, een bibliotheek zinvol via de middelen-verstrekking per discipline kunnen worden toegekend.

4. *De interne organisatie van het Ministerie*

Dergelijke ingrijpende wijzigingen in de planning-procedure beïnvloeden niet alleen de taakstelling van het Ministerie, waarbij bepaalde activiteiten zullen wegvallen, terwijl bijvoorbeeld het tegenspel t.o.v. de stuurgroep post-secundair onderwijs een geheel nieuw element vormt, maar zal waarschijnlijk ook verandering van de interne organisatie van het Ministerie noodzakelijk maken.

De integrale planning voor het post-secundair onderwijs zal nauwere relaties vragen tussen het Directoraat-Generaal Wetenschappen en Directoraat-Generaal Onderwijs, terwijl het de vraag is of de verdeling van de diverse categorieën H.B.O over meerdere directies binnen het Directoraat-Generaal Onderwijs een houdbare structuur is.

Het lump-sum-beginsel vraagt, hoe dan ook de uitwerking zal zijn, een heel andere opzet van de

activiteiten van het Ministerie, waar vooral in de sector van het hoger beroepsonderwijs thans door gedetailleerde regelingen van bestedingsvrijheid voor de instellingen nagenoeg geen sprake is.

5. De Regionale Organen

Daar deze organen primair van en voor de instellingen van H.B.O. zijn, is de ontwikkeling van het afzonderlijk Regionaal Orgaan voor een niet gering gedeelte een zaak van de betreffende instellingen. Men loopt de kans dat in de ene regio het orgaan niet meer is dan een planning-technische brievenbus, terwijl in een andere regio het orgaan steeds meer de functie gaat vervullen van college voor beleidscoördinatie van de aangesloten instellingen.

6. De beleids-adviesorganen.

In de voorstellen van McKinsey wordt bijzonder veel waarde gehecht aan de adviserende taak van de Academische Raad en het H.B.O.-Overlegorgaan. Enerzijds is daarbij het gevaar aanwezig dat deze organen onvoldoende deskundigheid kunnen opbouwen, anderzijds kan de waarde van het tegenspel beperkt worden door personele unie van leden van de sub-commissies van de stuurgroep en van secties van de Academische Raad en het H.B.O.-Overlegorgaan.

7. De samenwerking met andere nationale organisaties.

Doelmatig functioneren van het planning-

systeem bij het post-secundair onderwijs zal mede afhankelijk zijn van de samenwerkingsstructuren en procedures die gevonden worden met andere nationale plannings-organen zoals het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Afstemming van de noodzakelijke informatiestroom zal zodanig moeten zijn dat in ieder geval vermeden wordt dat de instellingen buiten het Onderwijs Planbureau ook nog met andere organen te maken hebben waaraan zij gegevens dienen te verschaffen.

Daarbij speelt ook de vraag van al of niet openbaar zijn van een aantal gegevens van de instellingen een uitermate belangrijke rol.

Het is onredelijk om te verwachten dat een dergelijk ingewikkelde verandering van de planning-procedure binnen het post-secundair onderwijs in korte termijn kan worden doorgevoerd, laat staan dat men mag verwachten dat er niet een groot aantal kinderziekten bij deze implementatie zullen optreden.

De huidige problemen wettigen echter een snelle start, te meer omdat langer uitstellen van een beter planning-systeem geen noemenswaardige voordelen biedt

Zo lijkt het langer uitstellen van een systeem, waardoor op verantwoorde wijze prioriteiten kunnen worden gesteld indien de middelen schaars zijn, onverantwoord.

Bovendien draagt het planning-systeem juist bij om fouten, moeilijkheden en problemen bij de uitgangspunten van de planning en in het planning-systeem zelf expliciet te maken zodat van daaruit gezocht kan worden naar verantwoorde oplossingen van deze fouten, moeilijkheden en problemen.