

Zitting 1980–1981

16 719

## Invoering middelbaar diensten-, gezondheids- en nijverheidsonderwijs (m.d.g.n.o.)

Nr. 4

### BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

#### ONDERWIJSRAAD

Aan de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, drs. K. de Jong Ozn.

's-Gravenhage, 4 december 1980

Betreffende: Ontwerp van wet tot invoering van het middelbaar welzijns- en nijverheidsonderwijs

In antwoord op uw bovengenoemde verzoek om advies ter zake van het ontwerp van wet tot invoering van het middelbaar welzijns- en nijverheidsonderwijs, met de daarbij behorende ontwerp-memorie van toelichting, bericht de Vierde Afdeling van de Onderwijsraad u het volgende.

De Afdeling staat achter uw voornemen de integrale invoering van het geherstructureerde middelbaar huishoud- en nijverheidsonderwijs en middelbaar sociaal-pedagogisch onderwijs bij wet tot stand te brengen. Uitsluitend een wijziging van de algemene maatregelen van bestuur ex artikelen 24, derde lid, en 119, eerste lid onder d, van de W.V.O., zoals in eerste instantie in uw bedoeling lag, zou naar het oordeel van de Afdeling te grote onderwijskundige complicaties hebben gegeven.

De Afdeling gaat er van uit, dat het m.h.n.o./m.s.p.o.-veld op 1 augustus 1983 in onderwijskundige zin en vanuit juridisch oogpunt gereed zal zijn de algehele invoering verantwoord te doen plaatsvinden. Zo zal een zekere evaluatie van de projectfase in 1982/1983 ter beschikking moeten staan. Te zamen met de ervaringen met de eerste examens in 1982 zal zij de overdracht van de resultaten van het herstructureringsproces van de rest van het veld moeten vereenvoudigen.

Ook de Afdeling geeft er de voorkeur aan de onderwijskundige inrichting van het nieuwe onderwijs bij algemene maatregel van bestuur ex artikel 23, tweede lid, te regelen. Zij kan zich echter voorstellen, dat een dergelijk inrichtingsbesluit niet op tijd voor alle afdelingen gereed zal zijn. De goedkeuring van de leerplannen zal haars inziens dan via een formeel aangepaste algemene maatregel van bestuur ex artikel 24, derde lid, moeten plaatsvinden, met dien verstande, dat de mogelijkheid daartoe slechts voor een zeer beperkte tijd zal worden geboden, aangezien uit een oogpunt van maatschappelijke zekerheid de scholen, de ouders, de

leerlingen en de arbeidsmarkt gebaat zullen zijn bij een zo groot mogelijke duidelijkheid van het nieuw te ontwikkelen onderwijs in een volwaardig inrichtingsbesluit. Ook zal een gewijzigd eindexamenbesluit moeten worden uitgevaardigd, althans toepassing aan artikel 29, tweede lid laatste volzin, van de W.V.O. moeten worden gegeven.

Intussen meent de Afdeling in de vervanging van het haar bij uw brief van 11 september 1980 aangeboden ontwerp-besluit tot wijziging van de besluiten ex artikel 24, derde lid en 119, eerste lid, W.V.O. door onderhavig wetsontwerp een symptoom te zien van overhaasting, waartegen zij u ernstig wil waarschuwen. In dit verband stelt de Afdeling ook vast, dat van de door u aangeschreven organisaties er slechts één in staat was om binnen de gestelde termijn te reflecteren. Sporen van overhaasting zal de Afdeling ook in het ontwerp moeten signaleren.

Het wetsontwerp heeft blijkens de considerans tweëerlei strekking:

*1. Verbreding van de onderwijsdoelstelling en verruiming van de opleidingsmogelijkheden van het m.h.n.o./m.s.p.o.*

Een van de voornaamste wijzigingen, die het ontwerp van wet ten aanzien van het nieuwe m.h.n.o./m.s.p.o. voorstelt, is de verbreding van de onderwijsdoelstelling en verruiming van de opleidingsmogelijkheden. De Afdeling onderschrijft deze wijzigingen ten volle, zoals ook reeds moge blijken uit haar ter zake uitgebrachte adviezen over de onderwijsleerplannen m.h.n.o./m.s.p.o. nieuwe stijl. In verband daarmee is de wijziging van de benaming in «middelbaar welzijns- en nijverheidsonderwijs» belangrijk.

De Afdeling is van oordeel, dat de huidige naam middelbaar huishoud- en nijverheidsonderwijs een belemmering vormt bij de verspreiding van de onderwijsvernieuwing. Deze benaming roept te zeer associaties op met onderwijs, dat – hoewel op zichzelf van kwaliteit en destijds functioneel – maatschappelijk gezien niet meer bij deze tijd past. Dit zelfde bezwaar geldt mutatis mutandis het lager en het hoger huishoud- en nijverheidsonderwijs.

De benaming hoger h. en n.o. zal verdwijnen, wanneer dit onderwijs zal zijn opgegaan in het nieuwe hoger beroepsonderwijs, waarvan het concept-wetsontwerp de Raad is gepasseerd.

De herstructurering van het middelbaar h. en n.o. alsmede s.p.o. is reeds geruime tijd onderweg en de Afdeling stemt in met de bezegeling daarvan in een nieuwe naamgeving.

Ook voor het lagere schoolniveau ligt naamsverandering voor de hand, zoals u ook in uw Memorie van Toelichting in uitzicht stelt (blz. 1), mits ook hier de naamswijziging sluitstuk zal zijn van een verbreding van doelstelling van het lager h. en n.o. en van de daarbij passende onderwijsinhoudelijke vernieuwing.

Mede gelet op de nauwe vertakkingen van het geherstructureerde m.h.n.o./m.s.p.o. met het belendende l.b.o., in casu het l.h.n.o. en het h.b.o. (h.h.n.o. en h.s.p.o.), ware in de Memorie van Toelichting scherper te omschrijven, waarom bij onderhavig wetsontwerp nog niet de naam «huishoud- en nijverheidsonderwijs» volledig uit de W.V.O. kan worden geschrapt.

Ten aanzien van de nieuwe naam «middelbaar welzijns- en nijverheidsonderwijs» merkt de Afdeling op, dat, ook al wordt tegenwoordig het primair en secundair onderwijs wel tot het «specifiek welzijn» gerekend, het m.h.n.o./m.s.p.o. nieuwe stijl zich richt op «welzijn» in de enge en oorspronkelijke zin des woords, ook al blijft het «agogische» aspect in deze sector van het onderwijs een belangrijk facet. Buitenstaanders zal niet direct duidelijk zijn, dat «welzijnsonderwijs» opleidt voor beroepen onder meer in de sector welzijnswerk c.q. welzijnzorg.

Daar de Afdeling ook niet een duidelijker naam voor handen heeft, geeft zij u in overweging de naamgeving nogmaals te overwegen.

In de Afdeling is wel genoemd «verzorgingsonderwijs».

Overigens zou, indien het l.h.n.o. over enige tijd lager welzijnsonderwijs wordt genoemd, gesuggereerd worden, dat er hogere en lagere vormen van welzijn bestaan.

Ten aanzien van de aanduiding «nijverheidsonderwijs» merkt de Afdeling op, dat zij er de voorkeur aan geeft deze naam niet meer te gebruiken. Het begrip «nijverheidsonderwijs» is zo traditioneel bepaald, hangt zo nauw samen met «industrie» en «techniek» en met een bepaalde maatschappelijke stand, dat het om die reden beter niet meer moet worden gebezigd. Vóór de invoering van de W.V.O. was de algemene categorie «scholen voor nijverheidsonderwijs» te verdelen in scholen voor technisch onderwijs en scholen voor huishoud- en nijverheidsonderwijs.

Bij de parlementaire behandeling van de W.V.O. is reeds voorgesteld (in een nota van wijziging) alleen te spreken van scholen voor huishoudonderwijs. Dat is toen gelet op de bredere opleiding aan deze scholen niet doorgegaan, maar de Afdeling meent, dat op de langere termijn al dergelijke standsaanduidingen uit het m.b.o. zullen moeten verdwijnen, ook reeds uit emancipatorische overwegingen.

Overigens valt het niet mee om voor een uit ten minste negen categorieën op te bouwen nieuwe vorm van onderwijs een eenduidig begrippenkader te bewerkstelligen. Voor zover het geherstructureerde m.h.n.o./m.s.p.o. opleidingen bevat, die een voorbereiding geven op beroepen met meer industriële en technische vaardigheden, die verwantschap tonen met opleidingen in het technisch beroepsonderwijs, verdient het naar haar mening aanbeveling deze ook daarbij onder te brengen. Als voorbeeld moge de Afdeling noemen het onderwijs, dat voorbereidt op beroepen in de textiele sector. Een dergelijke vorm van technisch beroepsonderwijs wordt ook aangetroffen in het m.t.o. in de vorm van het technisch vakonderwijs aan de scholen voor mode en kleding.

Een nog pregnanter voorbeeld is de opleiding in de huishoudtechnische sector bij het geherstructureerde m.h.n.o., die onmiskenbare verwantschappen heeft met opleidingen als het middelbaar horeca-onderwijs (middelbaar middenstandsonderwijs) en in de consumptieve technieken (middelbaar en lager technisch onderwijs).

De Afdeling acht het van belang de sectoren van het beroepsonderwijs, zoals deze zijn aangeduid in de W.V.O. telkens wanneer de gelegenheid zich voordoet, te zuiveren van wezensvreemde facetten. De daaraan voor de scholen verbonden consequenties op het terrein van het personeel en de outillage kunnen in het onderhavige geval worden opgelost door de vorming van scholengemeenschappen m.b.o. Via deze scholengemeenschappen kan het m.b.o. in incidentele gevallen geleidelijk groeien naar nieuwe vormen, een nieuw onderwijsaanbod en een nieuwe instroom, waardoor wezenlijk roldoorbreking kan worden gestimuleerd. De Afdeling moge in dit verband verwijzen naar de tweede versie van het Voorlopig onderwijsleerplan m.h.n.o./m.s.p.o. nieuwe stijl van de Stuurgroep inzake de plaatsbepaling van dit onderwijs (hoofdstuk 3) en haar advies daarop d.d. 16 april 1980 (blz. 6).

Indien in een – toekomstig gewijzigde – W.V.O. niet meer zou worden uitgegaan van de soorten van scholen voor beroepsonderwijs, maar de categorieën beroepsonderwijs zo zuiver mogelijk zouden zijn getypeerd en gedefinieerd – in deze richting worden wel stemmen gehoord – zouden bovenbedoelde «dubbelingen» en «driedubbelingen» helemaal niet meer behoeven voor te komen.

## *2. Invoeringsplan m.w.n.o.*

Dit plan omvat de integrale overgang van het bestaande m.h.n.o./m.s.p.o. naar het nieuwe m.w.n.o. De Afdeling wijst er op, dat Hoofdstuk II, waarin de invoeringsstrategie wordt geregeld in wezen eveneens «overgangsregelingen» bevat evenals hoofdstuk III. In het ontwerp van wet tot wijziging van de W.V.O. ter zake van de invoering van de opleidingscholen leraren

basisschool, is dan ook terecht in Artikel III (overgangsbepalingen) zowel de beëindiging van de bekostiging van het onderwijs oude stijl als de aanvang van de bekostiging van het onderwijs nieuwe stijl in twee afzonderlijke paragrafen opgenomen.

Het in het wetsontwerp aanvaarde model van invoering gaat uit van de verzoeken, ingediend door of namens het bevoegd gezag van een bestaande school. Hiermee legt het ontwerp overeenkomstig de bedoeling van de planprocedure W.V.O. de verantwoordelijkheid bij degene bij wie het behoort. Wel wijst de Afdeling erop, dat, indien de onderhavige wet gezien moet worden als een *lex specialis* ten opzichte van de W.V.O., dit niet mag betekenen, dat een ander bevoegd gezag geen aanvraag tot bekostiging meer mag indienen. Dit zou in strijd met de vrijheid van richting en de daarmee verbonden vrijheid van stichting van het onderwijsstelsel zijn.

Tot verbazing van de Afdeling beperkt de Memorie van Toelichting (blz. 2) in dit min of meer open model van invoering het aantal scholen evenwel tot 131 en de vestigingsplaatsen tot 79. Van tweeën een: of de wet noemt deze aantallen of de wet noemt hen niet, maar dan mag niet nu reeds de Memorie van Toelichting een beperking aanbrengen.

Daarbij komt, dat de opvattingen van de Commissie Situering en Spreiding m.h.n.o./m.s.p.o. (C.S.S.) ter zake van de spreiding, zowel ruimtelijk als naar richting, een belangrijke rol bij de invoering van het nieuwe m.w.n.o. zullen spelen (zie Memorie van Toelichting, blz. 2). De Afdeling wijst erop, dat u t.a.p. weliswaar vermeldt, dat u het advies van de C.S.S. in grote trekken overneemt, maar dat u niet vermeldt eerst over dit rapport en later ingevolge artikel 3 van het ontwerp nog het advies van de Onderwijsraad te moeten inwinnen. In uw brief van 27 maart 1980, VO/LMB/MBO/2-380872, aan de Raad hebt u dit ook aangekondigd. Intussen heeft de Afdeling er wel begrip voor dat u bij zulk een gigantische hergroepering als de onderhavige onrust en onzekerheid in het werkveld zoveel mogelijk wilt voorkomen. Hier speelt u evenwel de overhaasting parten. De Afdeling verwacht in elk geval, dat in het desbetreffende gedeelte van de Memorie van Toelichting nog een voorbehoud zal worden gemaakt in de aangeduide zin en niet de indruk wordt gewekt dat een en ander al in kannen en kruiken is.

Ten aanzien van de afdelingen is er in de Memorie van Toelichting sprake van een beleid met een gefaseerd karakter (blz. 2). Uit het ontwerp valt echter niet op te maken, wat precies bedoeld wordt met een dergelijk beleid. Is het de bedoeling in 1983 bij het invoeringsplan eerst alle afdelingen A in te voeren en bij het aanvullend plan van 1984 alle afdelingen B, of worden in 1983 op beperkte schaal afdelingen A en B ingevoerd en daarna in 1984 op ruimere schaal? De problemen, die hieruit in het eerste geval voortvloeien zullen niet gering zijn. Vele leerlingen zullen niet de opleiding kunnen volgen, die zij wensen.

Een aantal docenten is «over», maar zouden het volgend jaar weer aan de slag kunnen gaan, indien «hun» afdeling op het aanvullend plan staat. In het tweede geval kan een heilloze concurrentieslag ontstaan tussen scholen, die al dan niet een jaar eerder een bepaalde afdeling aan hun school mogen verbinden.

De aanvragers van een afdeling krijgen met dit beleid anderzijds meer kansen een afdeling te realiseren dan de aanvragers van een school, daar zij, indien de aangevraagde afdeling niet op het invoeringsplan 1983 voorkomt via het Kroonberoep ex artikel 9 en het aanvullend plan kunnen pogen bekostiging te verkrijgen.

Dit weegt naar de mening van de Afdeling evenwel niet op tegen de verlenging van de periode van onzekerheid, die ontstaat nu op grond van artikel 12 reeds met ingang van 1 augustus 1983 «oude» afdelingen niet meer voor bekostiging in aanmerking komen.

De Afdeling komt tot de conclusie, dat het aanvullend plan van 1984 weinig zinvol is en niet goed kan functioneren, zolang er sprake is van «integrale» invoering per 1 augustus 1983. Zij adviseert u dit aanvullende plan te schrappen.

Overigens zal met grote zorgvuldigheid en naar eer en billijkheid een afvloeiingsregeling moeten worden opgesteld op die scholen, waarvan niet al het personeel zal kunnen overgaan naar de nieuwe school, waaraan een bepaalde afdeling niet wordt toegekend. De Afdeling kan zich voorstellen, dat van het bestaan hiervan een bekostigingsvoorwaarde wordt gemaakt, waaraan marginaal wordt getoetst. In ieder geval moet te voren duidelijkheid over de regeling van de afvloeiing bestaan. De Afdeling vertrouwt dat deze regeling reeds de aandacht heeft in de Bijzondere Commissie van het Georganiseerde Overleg.

Voor wat betreft de afzonderlijke onderdelen van het ontwerp van wet en van de Memorie van Toelichting volgt thans nog een aantal opmerkingen.

## **Hoofdstuk I**

### *Artikel 1 B, juncto artikel 2*

De Afdeling wijst erop, dat mede op grond van de oude tekst van artikel 14, tweede lid, sommige h.n.o.-scholen een school voor lager en voor middelbaar huishoud- en nijverheidsonderwijs omvatten. Ook bestaan er m.- en h.s.p.o.-scholen. Tevens behoeven niet zo zeer twee scholen voor m.h.n.o. of m.s.p.o. in een scholengemeenschap te zijn verenigd (zie artikel 2: bestaande school) als wel één school voor m.h.n.o. of m.s.p.o. met een andere school voor voortgezet onderwijs.

De Afdeling neemt aan, dat de «ontkoppeling» geheel zal zijn afgewerkt, voordat deze wet wordt ingevoerd. Dit is mede van belang met het oog op het criterium (al) het personeel van de bestaande school aan de nieuwe te benoemen, wil een verzoek tot opnemning in het invoeringsplan in elk geval worden toegestaan (artikel 17).

Verder acht zij het een verbetering, dat door deze wijziging het overig h.n.o. niet meer in een uitzonderingspositie ten opzichte van het overig beroepsonderwijs verkeert.

### *Artikel 1 C*

Op grond van de wijziging van artikel 14, zevende lid, van de W.V.O. kan een school voor hoger s.p.o. geen opleiding meer geven, die voorbereid is voor beroepen op het terrein van de sport. De Afdeling wijst erop, dat als gevolg daarvan abiturienten van de afdeling Sport en Beweging bij het m.w.n.o. niet zullen kunnen doorstromen, tenzij dan naar een h.b.o.-opleiding leraren lichamelijke opvoeding. Deze aansluiting is echter allerminst verzekerd. De Afdeling acht het daarom prematuur «sport» niet meer in dit artikellid te handhaven. Het valt op, dat deze wijziging niet wordt toegelicht.

Het nieuwe m.h.n.o./m.s.p.o., «gezuiverd» van het technische beroepsonderwijs zal, zoals de Afdeling voorstelt, middelbaar welzijnsonderwijs gaan heten. Het hoger s.p.o., dat bij de wet op het HBO uit de W.V.O. zal worden gelicht, heet dan logischerwijs: hoger welzijnsonderwijs.

Naar de Afdeling meent te weten wordt de term «volksontwikkeling» thans niet meer gebruikt.

### *Artikel 1 D*

De Afdeling stelt u voor tussen de woorden «andere» en «beroepen» tussen te voegen: verwante.

### *Artikel 1 E*

Dit artikel beoogt een hogere opheffingsnorm voor het m.w.n.o. in te voeren dan bij het overig m.b.o. De Afdeling wijst erop, dat deze bepaling een overgangsrechtelijk karakter draagt.

De Memorie van Toelichting (blz. 4) zegt immers, dat correcties bij de integrale invoering per 1 augustus 1983 mogelijk moeten zijn. Dit impliceert, dat deze bepaling uit dien hoofde niet in de W.V.O. zelf thuishoort, maar in de overgangsbepalingen moet worden opgenomen.

Een wijziging van de opheffingsnorm voor het m.w.n.o. in de Wet op het voortgezet onderwijs zelf acht de Afdeling thans nog prematuur. Zij acht het wenselijk zich naar aanleiding van eerdergenoemd C.S.S.-rapport nader te bezinnen op de consequenties van de verbreding van doelstelling van dit onderwijs en de grotere differentiatie. In haar medio januari uit te brengen advies hoopt zij hierop terug te komen.

## **Hoofdstuk II**

### *Artikel 3*

Artikel 3, tweede lid, bevat de doelstelling van het invoeringsplan: een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied.

Daar dit in overeenstemming is met de bepalingen van de W.V.O. heeft de Afdeling hiermee geen moeite. Wel vraagt zij zich af, hoe het begrip «het betrokken gebied» bij de invoering van het nieuwe onderwijs zal worden uitgelegd. Met betrekking tot scholen met bijvoorbeeld een afdeling Sport en Beweging zal sprake zijn van een geheel ander «betrokken gebied» dan bij scholen met een afdeling Verzorgende beroepen. In dit verband is interessant dat de C.S.S. in haar advies een begrippenkader hanteert, dat voor de onderhavige materie van belang kan zijn. Mogelijk komt de Afdeling daarop desgewenst terug in haar advisering over genoemd advies.

### *Artikel 7*

Een punt van zorg voor de Afdeling is de uitleg, die aan het begrip «het verlangde onderwijs» zal worden gegeven bij aanvragen van scholen van openbare en algemeen bijzondere richting. Worden in de prognoses deze twee richtingen, zogezegd «om rekentechnische redenen» bij elkaar opgeteld? Hoe moeten op bestuurlijk vlak deze richtingen tot samenwerking en «afspraken» (blz. 3 Memorie van Toelichting) komen?

Overigens geeft de Afdeling er de voorkeur aan, zoals zojuist ook is uiteengezet in het advies d.d. 14 november, OR 171 W.V.O., ter zake van het wetsontwerp tot wijziging van de W.V.O., houdende de invoering van opleidingsscholen leraren voor basisonderwijs, dat in een officieel staatsstuk als de Memorie van Toelichting de grondwettelijke en wettelijke term «richting» wordt gebruikt in plaats van het informele begrip «denominatie».

## **Hoofdstuk III**

De Afdeling onderschrijft uw opvatting, dat de uiterste behoedzaamheid moet worden betracht binnen het spanningsveld, dat ontstaat tussen de noodzakelijke vermindering van het aantal scholen en de verkregen rechten van schoolpersoneel en -besturen (Memorie van Toelichting blz. 3). De door u in deze wet voorgestelde werkwijze kan moeilijkheden opleveren voor het personeel en het bestuur als gevolg van problemen rond samenwerkingsvormen (overdracht van bestuursbevoegdheden, wijziging van statuten, fusies etc.). Voor de scholen, die het niet lukt tot samenwerking te geraken en die moeten worden opgeheven, indien hun aanvraag op grond van artikel 4 van het ontwerp niet wordt gehonoreerd, is de in dit hoofdstuk genoemde overgangstijd aan de krappe kant. De Afdeling dringt er in het algemeen op aan de grootst mogelijke zorgvuldigheid hierbij te betrachten en verkregen rechten te ontzien.

### Artikel 13

De Afdeling betreurt het, dat u vooral om budgettaire redenen in eerste instantie geen afdelingen voor Uiterlijke Verzorging (UV) wilt toewijzen (Memorie van Toelichting blz. 2).

Een harmonische ontwikkeling van deze opleiding te zamen met de andere m.w.n.o.-opleidingen is als gevolg daarvan thans niet mogelijk, hetgeen naar de mening van de Afdeling beslist ongewenst moet worden geacht. De Afdeling wijst er verder op, dat aanzetten voor zulk een opleiding op ander niveau inmiddels wel zijn gegeven in het kort-m.b.o en in het l.h.n.o. De verticale doorstroming van abiturienten van deze l.h.n.o.-richting naar het m.b.o. is derhalve niet geheel mogelijk en wordt beperkt tot het kort-m.b.o.

Ten aanzien van uw voornemen ook op financiële gronden de afdelingen Verplegende Beroepen (VP) slechts beperkt toe te wijzen (Memorie van Toelichting blz. 2) merkt de Afdeling op, dat op andere plaatsen de Intas (Interim algemene schakelopleiding) zal blijven bestaan, omdat de afdeling VP daar niet voorhanden is (Memorie van Toelichting blz. 5). De Afdeling vraagt zich af, of u hier wel een goed beleid voert: de vicieuze cirkel moet worden doorbroken ten gunste van uitbreiding met afdelingen VP.

Hierbij speelt tevens een rol, dat gelet op de oriënterende functie van de Intas het kort-m.b.o. voor abiturienten hiervan geen oplossing biedt. De Afdeling acht het ook daarom in het belang van de leerlingen dat u duidelijk een beleidskeuze doet.

De Afdeling meent voorlopig met vorenstaande opmerkingen te moeten volstaan. Naar aanleiding van de aangekondigde beleidsnotitie bij het advies van de C.S.S. zal zij wellicht nog ingaan op aspecten van belang voor onderhavig ontwerp van wet.

Namens de Afdeling voornoemd,  
A. G. van der Veen, ondervoorzitter  
H. Drop, secretaris