

Voorbereidingspaper voor workshop 1:

“Besturen in coronatijden: meer autonomie of meer sturing voor schoolbesturen?”

Voorbereiding en gespreksleiding:

Dylan Couck, Universiteit Gent

Wim Timmer, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap NL

Jan Veringa, adviseur, tot 1 juli 2020 ministerie Onderwijs, Cultuur en wetenschap NL

Inhoudsopgave:

Blz. 1: Leeswijzer

Blz. 3: Stellingen t.b.v. de discussie.

Blz. 5: Schema overeenkomsten en verschillen Nederland en België/ Vlaanderen.

Blz. 8: De bestuurlijke en juridische besluitvorming over het onderwijs en COVID-19 in België en Vlaanderen, Dylan Couck.

Blz. 16: Kroniek van de bestuurlijke en juridische besluitvorming over de “sluiting” van het Nederlandse onderwijs i.v.m. de Covid-19 pandemie, Jan Veringa.

Leeswijzer:

Beste deelnemers aan workshop,

Hartelijk dank voor uw inschrijving en belangstelling voor deze workshop.

In dit document treft u stellingen en achtergrondinformatie aan ten behoeve van de workshop. Omdat u dit document enkele dagen voorafgaande aan de studiedag ontvangt zal een grondige bestudering van alle informatie niet voor iedereen mogelijk zijn. Wij zullen daar bij de sessie rekening mee houden.

Het zou wel fijn zijn als u tevoren kennisneemt van de stellingen en ten minste door de andere informatie heen bladert.

Wij hopen op een actieve discussie!

Dylan Couck,

Wim Timmer,

Jan Veringa.

Stellingen

Wij zullen een selectie van de stellingen in de workshop kunnen bespreken. Als u een van de stellingen zeker wilt bespreken kunt u dat in de chat-functie aangeven vanaf het begin van de workshop. Wij proberen daar dan rekening mee te houden.

1. Onderwijswetgeving mag en moet worden gepasseerd als er sprake is van een algemeen erkende crisissituatie.

2. Tijdens een gezondheidscrisis is de vrijheid van onderwijs ondergeschikt aan de bescherming van de volksgezondheid.

3. Schoolbesturen moeten hun eigen verantwoordelijkheid nemen en niet de sturing en de ondersteuning van de overheid afwachten.

4. Het hoger onderwijs kan leren van het funderend (leerplichtig) onderwijs over het zo goed benutten van de vormen van hybride onderwijs (contact- en afstandsonderwijs en blended learning).

5. De Vlaamse draaiboeken kunnen een voorbeeld zijn voor de Nederlandse situatie.

6. In het vaccinatieprogramma moeten onderwijsgevenden een prioritaire positie krijgen omdat de overheid alles in het werk moet stellen om het recht op onderwijs, dat door de crisis al veel te lijden heeft gehad zo goed mogelijk te garanderen.

7. De ervaringen die in het onderwijs zijn opgedaan met de corona-crisis bevestigen de waarde van onderwijsstelsels met een grote autonomie op school- en leraarsniveau.

8. De overheden of de werkgevers dienen te voorzien in noodopvang voor kinderen van ouders in cruciale/vitale beroepen zodat scholen en leerkrachten zich kunnen focussen op de kernopdracht van het geven van (afstands)onderwijs aan alle leerlingen.

9. Bestaande wet- en regelgeving moet na de crisis gecheckt worden op weerbaarheid en aanpassingsvermogen bij nieuwe crisissituaties.

10. Het is onwenselijk om de medezeggenschap van ouders, personeel en andere betrokken groepen in een crisissituatie te beperken.

11. Het langdurig afwijken van onderwijsregelgeving op grond van de overmacht die de crisis veroorzaakt is ongewenst en leidt tot rechtsonzekerheid.

12. Bestaande wet- en regelgeving moet na de crisis gecheckt worden op mogelijkheden om onderwijsinstellingen meer autonomie en wendbaarheid toe te kennen.

13. De coronacrisis heeft zowel in Vlaanderen als in Nederland de problematiek van de (on)gelijke kansen hoger/ kwetsbare leerlingen op de politieke agenda gezet. Dit biedt kansen om werkelijk verbetering te realiseren.

14. Er zijn de facto geen grote verschillen in de bestuurlijk-juridische aanpak van de coronacrisis in het onderwijs tussen Vlaanderen en Nederland.

15. Door de crisis is de afhankelijkheid van de maatschappij, maar zeker van universiteiten en andere onderwijsinstellingen van commerciële digitale giganten verder toegenomen. De (supranationale) overheden moeten snel met maatregelen komen om de balans te herstellen.

16. Het is wel gebleken dat, als het moet, de overheid snel en adequaat kan inspelen op noodsituaties.

Schema overeenkomsten en verschillen Nederland en België/ Vlaanderen.

	Nederland	België/Vlaanderen
Wettelijke basis van de crisis aanpak.	Specifieke wetgeving, gericht op bestrijding besmettelijke ziekten.	- Algemene civiele veiligheids/beschermingswetten - Bij het begin van de crisis in de parlementen (federaal en van de gemeenschappen/gewesten) aangenomen machtigingswetten/-decreten, voornamelijk voor maatregelen inzake sociale en economische maatregelen.
Vragen, bezorgdheden, discussies over de juridische basis van de maatregelen voor het onderwijs.	Weinig discussies over de rechtsbasis van de maatregelen voor het onderwijs, maar ook relatief lichte inzet van overheidsbevoegdheden.	- De verhouding tussen federale bevoegdheden en de bevoegdheden van de Gemeenschappen leidt tot onduidelijkheden (maar heeft niet geleid tot een publiek debat, voor zover de maatregelen betrekking hadden op onderwijs). - De verhouding met de vrijheid van onderwijs leidt tot vragen, aangezien de overheden ook inhoudelijke voorschriften hebben gegeven (b.v. omtrent de aanbod van nieuwe leerstof). - Ontbreken van een wettelijke basis voor de goedkeuringseis van draaiboeken door de minister van Onderwijs. De facto was er echter steun voor de maatregelen.
Vrijheid van onderwijs	In Nederland weinig kritiek i.v.m. de onderwijsvrijheid. De formulering van het sluitingsbesluit van de minister van Volksgezondheid was nog iets meer dan het besluit van de Belgische federale overheid gericht op lessen aan leerlingen in de onderwijsgebouwen. Het besluit kon tegelijkertijd ook wel gelezen worden als een ”opdracht tot het geven van onderwijs op afstand” wat ook als een inbreuk kan worden gezien. Deze kritiek is echter niet geuit.	- De maatregel in het kader van de lockdown dat: “De lessen en activiteiten in het kleuter-, lager en secundair onderwijs worden geschorst” was mogelijk niet proportioneel omdat het scholen de mogelijkheid ontnam een eigen invulling te geven aan het onderwijs zonder dat leerlingen naar school kwamen. - De Vlaamse overheid gaf aanvankelijk, op basis van de geldende federale maatregelen, voorschriften/adviezen om geen nieuwe leerstof aan te bieden. Dit kan als een inbreuk op de vrijheid van onderwijs worden gezien, afhankelijk van de mate

		van de afdwingbaarheid. Hierom was evenwel ook vraag vanuit het onderwijsveld.
Recht op onderwijs (leerlingen en studenten kregen niet het onderwijs waar zij op basis van de wet recht op hadden)	In Nederland is de redenering dat de pandemie een overmacht-situatie creëerde waarin de overheid en de onderwijsinstellingen niet gehouden konden worden de reguliere onderwijsactiviteiten aan te bieden. Daartegenover geldt wel een verplichting tot schadebeperking, die door het geven van onderwijs op afstand, door inhaalprogramma's op een later tijdstip etc. kan worden ingevuld.	In België/ Vlaanderen wordt ook het overmachtsbegrip gehanteerd, maar er worden toch enkele nooddecreten aangenomen: - In april een nooddecreet van het Vlaamse Parlement op grond waarvan universiteiten en hogescholen eenzijdig mogen afwijken van de toetredingsovereenkomst met de student; - Op 8 mei een tweede nooddecreet van het Vlaamse parlement voor alle onderwijsniveau's met o.a. de mogelijkheid voor scholen van basis- en secundair onderwijs om eenzijdig af te wijken van het schoolreglement - In mei, juli, oktober en december worden nog decreten aangenomen om een duidelijk kader te bieden voor de afronding van het schooljaar en de start van het volgende schooljaar. Nieuwe decreten worden ook nog gepland. Deze decreten worden in nauw overleg met het onderwijsveld opgesteld, maar niet voor alle aangelegenheden.
Leerachterstanden/gelijke kansen	Uitzondering op de sluiting van scholen voor "kwetsbare leerlingen". Meerdere regelingen om scholen en leerlingen te voorzien van devices en internetaansluiting.	Idem + opening studieruimtes voor studenten door lokale besturen.
Omgang met bestaande wet- en regelgeving	- Afwijking gelegitimeerd op grond van overmacht. - Specifieke besluiten tot afwijking voor centrale eindtoets en centrale examens. - Wetswijziging i.v.m. minimum leerresultaten die scholen moeten behalen. - Beleid Inspectie van het onderwijs.	- Nooddecreten april/mei/juli/oktober/december - Aanpassing via nooddecreten van inspraakmogelijkheden personbeel, ouders/leerlingen, studenten zodat schoolbesturen sneller konden handelen.
Kaders voor schoolbesturen	- Servicedocumenten van het ministerie als vorm	Na de zomer draaiboeken van de besturen, met koppeling van

	van informatie-verschaffing en pseudowetgeving. - Protocollen voor heropening van de sociale partners. Er was hierover wel overleg met ministerie, maar minister hoefde niet goed te keuren	maatregelen aan pandemie-niveau. De draaiboeken moeten door overheid worden goedgekeurd, de overheid (nationaal of lokaal) bepaalt het pandemieniveau. Ook onderwijsinstellingen (voornamelijk in het hoger onderwijs) nemen bijkomende veiligheidsmaatregelen.
Examens, toetsen en evaluaties	Besluiten van het ministerie om geen centrale eindtoets basisonderwijs en geen centrale examens voortgezet onderwijs te laten plaatsvinden, waardoor de schooltoetsen en schoolexamens volledig beslissend werden voor doorstroom naar het vervolgonderwijs.	- Door het ministerie aan universiteiten en hogescholen gevraagd om “mildheid”. - Advies van overheid en voornamelijk vanuit koepels aan basis en secundair onderwijs om wel examens te organiseren. - Terughoudendheid van scholen bij het geven van negatieve studie-adviezen.

De bestuurlijke en juridische besluitvorming over het onderwijs en COVID-19 in België en Vlaanderen[1]

Het onderwijs is een van de sectoren die in België en Vlaanderen hard getroffen werd door de coronacrisis. Wanneer midden maart de eerste nationale maatregelen werden aangekondigd, besloot de Belgische federale overheid meteen alle onderwijsinstellingen te sluiten. Ook vandaag gelden nog steeds maatregelen vanuit de overheid die de onderwijsorganisatie kleuren. Deze zijn niet vrij van kritiek, ook niet vanuit juridisch perspectief.

Een advies van de Vlaamse Onderwijsraad van 26 november 2020 stond al stil bij de getroffen noodmaatregelen en hoe deze geëvalueerd werden door de verschillende onderwijspartners (inrichtende machten, onderwijsinstellingen, vakbonden, leerlingen en studenten, ouders …). De Vlaamse Onderwijsraad herneemt ook een gedeeltelijk de juridische bedenkingen bij de noodmaatregelen. Naast pragmatische bedenkingen – schoolleiders moeten bijvoorbeeld voldoende op de hoogte zijn van de noodmaatregelen om ze te kunnen implementeren – is een deel van de kritiek ook fundamenteel van aard. Die raakt meestal niet aan de inhoud van de maatregelen, maar betreft veelal de bevoegdheid van overheid om op te treden of de juridische verankering van de maatregelen.

In de tekst die volgt staan we stil bij de verschillende fasen die het Belgische en Vlaamse onderwijs gekend heeft gedurende de uitbraak van de pandemie sinds *medio* maart. We kaderen daarbij steeds beknopt de algemene ontwikkelingen van het virus, de (juridische) maatregelen die worden afgekondigd voor het onderwijs en de reacties daarop. Doorheen de tekst proberen we weer te geven welke antwoorden geboden werden op onderstaande drie vragen:

- Is het wenselijk dat de overheid bepaalde maatregelen neemt voor het onderwijs, mede gelet op de ontwikkelingen van het virus?
- Indien zo, is de overheid bevoegd om die maatregelen te nemen, gelet op de vrijheid van onderwijs?
- Indien zo, welke overheid is bevoegd om de maatregelen te nemen, gelet op de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden in België?

1. De federale fase: medio maart – medio mei[2]

a. Algemeen

In de eerste fase van de crisis is het duidelijk de federale overheid die nationale maatregelen aanneemt geldend voor het gehele grondgebied. Op basis van de wetten inzake de civiele veiligheid, het politieambt en de civiele bescherming worden door de minister van Binnenlandse Zaken ministeriële besluiten aangenomen met verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen. Hoewel het een federale minister is die verantwoordelijk is voor de genoemde maatregelen, worden deze bepaald na overleg tussen de verschillende overheden.

[1] De tekst van deze bijdrage werd afgerond op 14 januari 2021.

[2] De begrippen 'federale fase' en 'Vlaamse fase' zijn concepten van de auteur van deze tekst. Deze stemmen niet per definitie overeen met de benaming van de verschillende fases die gehanteerd werden voor het Belgische coronabeleid.

Het Belgische recht bevat geen wettelijke basis specifiek voor noodmaatregelen in het kader van een langdurende pandemie noch voorziet de Grondwet in de mogelijkheid om de noodtoestand af te kondigen. Daarom dat er geopteerd wordt voor een rechtsgrond te zoeken in de wetten inzake de civiele veiligheid, het politieambt en de civiele bescherming. Pas in het najaar gaan er duidelijke en in groeiende mate stemmen op die aandringen op een coronawet die de wettelijke basis kan vormen voor de regeringsmaatregelen.

Op hetzelfde moment nemen verschillende parlementen in België bijzondere machtenwetten, -decreten en -ordonnanties aan.[3] Met deze wetten krijgen de betrokken regeringen in het kader van de pandemie de uitzonderlijke bevoegdheid om zonder parlementaire tussenkomst wetskrachtige normen op te heffen, te wijzigen, aan te vullen … en dat met een ruime discretionaire appreciatiemarge. Deze waren er vaak op gericht om snel de nodige economische en sociale maatregelen te treffen om de impact van de crisis op te vangen.

De federale bijzondere machten liepen af na zes maanden en werden niet hernieuwd. Het Vlaams Parlement neemt gedurende het verloop van de crisis geen bijzonderemachtendecreet aan en werkt via nooddecreten om de geldende regelgeving tijdelijk te wijzigen ingevolge de crisis. Zowel voor het onderwijs werden deze ingezet als voor verschillende andere beleidsdomeinen.

Midden maart worden de onderwijsinstellingen van alle niveaus gesloten door de federale regering, bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken. Ook andere sociale en economische ondernemingen moeten hun activiteiten staken en iedereen wordt verplicht om in principe thuis te blijven. Het land gaat dus in lockdown. Het besluit van de minister van binnenlandse zaken verwoordt het voor het onderwijs als volgt:

> "*De lessen en activiteiten in het kleuter-, lager en secundair onderwijs worden geschorst. Opvang wordt echter verzekerd.*
> *Hogescholen en universiteiten werken enkel via afstandsonderwijs*."

Inzake onderwijs zijn in beginsel nochtans de Gemeenschappen (de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige) bevoegd. De federale overheid is daarentegen wel bevoegd voor veiligheid en inzake volksgezondheid, in zoverre de Gemeenschappen noch de Gewesten bevoegdheid zijn voor bepaalde aspecten van de gezondheidszorg die hen zijn toegewezen. Gelet op de unieke situatie, bestond er geen eenduidig antwoord op de vraag of de federale overheid, de Gemeenschappen dan wel beide overheden gelijktijdig bevoegd zijn.

Het is immers niet steeds eenvoudig om uit te maken of een bepaling betrekking heeft op de onderwijsorganisatie of dient ter bescherming van de volksgezondheid. Daarenboven bestaat in de rechtsleer geen eensgezindheid over de vraag of de Gemeenschappen al dan niet veiligheidsmaatregelen kunnen aannemen die betrekking hebben op de veiligheid in scholen. Ondanks de grote juridische onduidelijkheid, roept in de realiteit de bevoegdheidsverdeling amper vragen op. De verschillende overheden overleggen regelmatig en lijken gezamenlijk te beslissen welke maatregelen gelden.

Echter niet alleen op het vlak van bevoegdheidsverdeling roepen de federale maatregelen bezorgdheden op, dat geldt eveneens voor de vrijheid van onderwijs. Door de lessen te schorsen in het kleuter-, lager en secundair onderwijs mengt de overheid zich in de concrete onderwijsorganisatie. Daarmee ontneemt de overheid onderwijsinstellingen de ruimte om zelf het onderwijs te organiseren en een

[3] Wetten, decreten en ordonnanties zijn wat de hiërarchie betreft, gelijkwaardige normen. Decreten zijn 'wetten' aangenomen door de deelstaatparlementen. De 'wetten' aangenomen door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, worden ordonnanties genoemd.

eigen invulling te geven aan het afstandsonderwijs. Een veiligere keuze was geweest om de fysieke locaties van de scholen te sluiten, zonder zich uit te spreken wat er moest gebeuren met de lessen.

Wat het hoger onderwijs betreft, was het eveneens aangewezen geweest de bepaling zo te formuleren dat de fysieke locaties van de instellingen moesten sluiten, al betekent een sluiting van de fysieke campussen natuurlijk per definitie dat universiteiten en hogescholen niet anders kunnen dan te werken via afstandsonderwijs. Hoewel dat niet overal optimaal verliep, staan de hogeronderwijsinstellingen zelf in voor de organisatie van hun onderwijs. De overheid mengt zich dus veel minder in de organisatie van het afstandsonderwijs.

De facto blijven dit wel eerder theoretische kwesties. De lessen werden niet overal geschorst, al bestonden er grote verschillen tussen de mate waarin scholen overstapten op onlineonderwijs en de mate waarin dat voltijds onderwijs was. De Vlaamse minister van onderwijs adviseerde de scholen eerst om geen nieuwe leerstof meer aan te bieden. Wanneer bleek dat de federale maatregelen ook na het paasreces nog in voege zouden blijven, kregen scholen wel het advies om wel over te stappen op *preteaching*. Dit concept hield in dat scholen nieuwe leerstof konden aanbieden maar verwachten werden om deze te herhalen wanneer de scholen zouden heropenen. Het federale ministeriële besluit bepaalt op dat punt:

> "*Scholen mogen nieuw pedagogisch materiaal ter beschikking stellen van de leerlingen thuis*."

b. De maatregelen voor onderwijs

Om toch al te grote disrupties te voorkomen, neemt het Vlaamse Parlement midden april een nooddecreet aan voor het hoger onderwijs. Op basis daarvan mogen universiteiten en hogescholen eenzijdig afwijken van de toetredingsovereenkomst met de student. Hogeronderwijsinstellingen konden dat op zich ook wel doen op basis van het overmachtsbegrip, maar het decreet bood natuurlijk rechtszekerheid. Daarnaast is de vraag wel gerezen in welke mate overmacht blijvend kon ingeroepen worden in het kader van een aanhoudende pandemie.

De situatie in het leerplichtonderwijs kende enkele gelijkenissen maar eveneens opvallende verschillen. Wanneer de pandemie langer aanhoudt dan enkele weken, zoals eerst gedacht, groeit de bezorgdheid over leerachterstand bij leerlingen en het recht op onderwijs wel. Zeker in het lager en secundair onderwijs bereiken de scholen niet alle leerlingen via afstandsonderwijs. De roep om daarop in te spelen, maakt dat er voorzichtig gekeken werd naar een heropening van de scholen.

Op 8 mei en dus nog voor een versoepeling voor de scholen, wordt een tweede Vlaams nooddecreet aangenomen met maatregelen voor alle onderwijsniveaus. Het decreet voorzag eveneens in de mogelijkheid voor scholen van het basis- en secundair onderwijs om eenzijdig af te wijken van het schoolreglement, evenals tal van andere bepalingen inzake het inschrijvingsrecht, de financiering van bepaalde types scholen … Met de nooddecreten wil het parlement een aantal belangrijke decretale bepalingen bijsturen voor de duur van de crisis om een rechtsgrond te verschaffen aan schoolbesturen voor het nemen van maatregelen en om hen een kader te bieden waarbinnen zij mogen/moeten handelen. De decreten worden aangevuld met een besluit van de Vlaamse Regering en omzendbrieven met verduidelijkingen.

In mei en juli worden nog gelijkaardige decreten aangenomen om scholen, ouders en betrokkenen een duidelijk kader te bieden. De doelstelling van de decreten is op dat punt dan ook duidelijk. Met het decreet wordt "*een kader* [geboden] *waarbinnen ze zich kunnen organiseren om dit schooljaar af te*

ronden en het volgende schooljaar te starten, en daarbij de individuele rechten van alle betrokkenen te garanderen." De decreten worden voorbereid in overleg met het onderwijsveld. Dat gebeurt niet via de gebruikelijke participatieorganen zoals de Vlaamse Onderwijsraad en de Onderhandelingscomités voor het personeel, maar wel via overleg rechtstreeks georganiseerd door de minister van Onderwijs.

De rechtszekerheid die de decreten bieden, is welkom voor het onderwijsveld. Zij zorgen evenwel niet dat de volledige reguliere onderwijsregelgeving wordt aangepast aan de crisissituatie of uitdrukkelijk buiten beschouwing wordt verklaard. Inzake aanwezigheden van leerlingen online, het volgen van het aantal lesuren … krijgen scholen wel enige richtlijnen vanuit de overheid maar voor de effectieve afwijkingen van de geldende regelgeving, wordt het overmachtsbegrip gehanteerd. De nooddecreten betekenen eveneens dat de inspraakmogelijkheden van personeel, ouders en leerlingen/studenten worden afgebouwd zodat schoolbesturen sneller en flexibeler konden reageren.

Midden mei liep de federale fase wat het onderwijs betreft op zijn einde en het land ontwaakt uit een eerste lockdown. Er blijft natuurlijk een grote bezorgdheid bestaan over het virus en de rol die de scholen zullen spelen in de verspreiding en een eventuele heropflakkering van het virus. Op 15 mei mogen de scholen daarom een eerste proefdag organiseren om te zien of het veilig kon verlopen. Vanaf 18 mei mogen de onderwijsinstellingen de activiteiten effectief hernemen, weliswaar volgens de richtlijnen van de Gemeenschappen. Het federale ministeriële besluit van 15 mei 2020 luidt:

> "*Het personeel en alle leerlingen vanaf de leeftijd van 12 jaar zijn ertoe gehouden om de mond en de neus te bedekken met een masker of elk ander alternatief.*
> […] *mogen vanaf 18 mei 2020 de lessen en activiteiten hervat worden in het basisonderwijs en het secundair onderwijs, voor de groepen bepaald door de Gemeenschappen op basis van de aanbevelingen van de experten en de bevoegde overheden.*
> *De scholen kunnen nieuw pedagogisch materiaal ter beschikking stellen van de leerlingen thuis en kunnen leerlingen die het voorwerp moeten uitmaken van een specifieke opvolging omwille van problemen op school of bijzondere leerbehoeften individueel uitnodigen.*
> […]
> *De instellingen van hoger onderwijs en het onderwijs voor sociale promotie mogen hun lessen en activiteiten hervatten overeenkomstig de richtlijnen van de Gemeenschappen en de bijkomende maatregelen voorzien door de federale regering. Enkel indien de configuratie van de infrastructuur het toelaat, kunnen de Gemeenschappen beslissen om het deeltijds kunstonderwijs te hernemen voor beperkte activiteiten*."

2. De Vlaamse fase: medio mei - heden

a. De geleidelijke heropstart

Wanneer tegen midden mei het aantal nieuwe besmettingen en ziekenhuisopnames voldoende is gedaald, versoepelen de maatregelen weer. Dat geldt evenzeer voor het onderwijs, dat weer kan opstarten. Het federale besluit legt daarvoor, zoals de tekst hierboven aanduidt, de verantwoordelijkheid bij de Gemeenschappen, wat op zich leidt tot drie verschillende scenario's.

Zeker voor het hoger onderwijs is het aantal hervatte activiteiten initieel beperkt tot de essentiële. De andere onderwijsactiviteiten blijven doorgaan vanop afstand. Het zijn op dat moment de hogescholen en universiteiten zelf die draaiboeken opstellen en aftoetsen met experten, in het bijzonder om in juni fysieke examens te organiseren. Die worden wel afgetoetst met de minister van Onderwijs en

vastgelegd in overleg met epidemiologen, virologen e.d. Het parlement kent geen rol in de vaststelling van die richtlijnen.

De heropstart van de onderwijsinstellingen in het basis- en secundair onderwijs gebeurt gefaseerd en zeer verschillend voor de verschillende onderwijsniveaus. Door de snelle opeenvolging van versoepelingen en bijhorende richtlijnen, en wijzigingen van de richtlijnen is het moeilijk een volledig en correct beeld te reconstrueren van de heropstart. De verschillende wijzigingen hebben in ieder geval niet bijgedragen aan de duidelijkheid bij schoolbesturen.

Het lager en secundair onderwijs start dus wel weer op, al gebeurt dat dus niet voor alle jaren op hetzelfde moment en met dezelfde intensiteit. Om die heropstart voor te bereiden, krijgen de scholen vanuit de overheid draaiboeken aangereikt met richtlijnen over aanwezigheden, evaluaties … Ook voor andere sectoren komen er richtlijnen/draaiboeken/protocollen die volgens het federale ministeriële besluit goedgekeurd moeten worden door de bevoegde minister, en aldus datzelfde besluit, een voorwaarde zijn om als sector te kunnen opstarten volgens de eigen voorschriften.

Scholen mogen initieel heropenen voor maximaal drie leerjaren in het lager onderwijs en een enkel leerjaar in het secundair onderwijs, en met beperkingen voor het aantal aanwezigen: maximaal tien leerlingen per klas, per aanwezige leerling een oppervlakte van 4m² en per leerkracht 8m². Leerlingen moeten afstand bewaren en vanaf 12 jaar daarenboven een mondmasker dragen. Deze initiële richtlijnen wijzigen verschillende malen, waarbij in het lager onderwijs bijvoorbeeld de afstandsregels gelost worden. In de periode vanaf juni mogen ook steeds meer leerjaren terug fysiek aanwezig zijn op de school.

Er leven op dat moment bij scholen en bij de gebruikers van het onderwijs wel bezorgdheden over de mate waarin evaluaties op het einde van het school- en academiejaar nog representatief kunnen zijn. Tijdens de periode van lockdown is dan wel ingezet op afstandsonderwijs, hiermee werd niet iedereen bereikt noch verliep dit optimaal of even kwaliteitsvol als het reguliere onderwijs. In het hoger onderwijs worden de instellingen gevraagd enige mildheid aan de dag te leggen. De scholen voor basis- en secundair onderwijs krijgen het advies van de minister en de onderwijskoepels om toch examens te organiseren, in tegenstelling tot scholen in Brussel en Wallonië. Desalniettemin zijn scholen duidelijk wel terughoudender bij het geven negatieve studieadviezen na de examens eind juni.

b. De draaiboeken

In de zomerperiode wordt er werk gemaakt van duurzame draaiboeken die het onderwijs moeten toelaten om in het school- en academiejaar 2020-2021 op te starten en vlot te schakelen tussen verschillende veiligheidsmaatregelen afhankelijk van de intensiteit van het virus. De draaiboeken voor alle onderwijsniveaus (basisonderwijs, secundair onderwijs, deeltijds kunstonderwijs, hogescholen, universiteiten …) bevatten veiligheidsvoorschriften afhankelijk van het pandemieniveau. Zeker het hoger onderwijs krijgt daarbij veel autonomie om zelf keuzes te maken.

Opvallend is dat die draaiboeken wel worden vastgelegd in overleg met de minister, maar geen enkele juridische verankering krijgen. De minister legt de draaiboeken niet vast in een besluit, wat maakt dat de draaiboeken juridisch niet afdwingbaar zijn. Maar zelfs als de minister dat wel zou doen, zouden de besluiten nog ongrondwettelijk zijn. De Belgische Grondwet bevat namelijk het legaliteitsbeginsel in onderwijszaken: de Vlaamse Regering of de Vlaamse minister van Onderwijs kan pas optreden wanneer een wet of decreet daartoe een machtiging geeft. Die is er voor de draaiboeken niet.

Deze wijze van werken appelleert dus vooral aan de verantwoordelijkheid van scholen om de maatregelen na te leven zonder dat zij daartoe gedwongen kunnen worden. Dat wordt nog versterkt daar in de draaiboeken nergens duidelijk bepaald is wie beslist welk pandemieniveau moet worden aangehouden. In het leerplichtonderwijs rekent men daarvoor op de minister zelf, al kunnen ook lokale overheden zelf strengere maatregelen nemen. Het federale ministeriële besluit bevestigt uitdrukkelijk hun bevoegdheid daartoe. Voor onderwijs maken die overheden daar amper tot geen gebruik van.

In het hoger onderwijs namen de universiteiten of hogescholen zelf de beslissingen over het te volgen pandemieniveau, al bestond er onduidelijkheid over de mate waarin de minister zelf het niveau kan verhogen. Wanneer de situatie midden oktober verslechtert (cf. *infra*), komt de regie weer bij de minister te liggen, die beslissingen neemt in overleg met de hogeronderwijsinstellingen. Lokale overheden nemen in de regel ook geen extra veiligheidsmaatregelen voor het hoger onderwijs. Slechts een enkele stad zal tijdens de tweede golf besluiten de hogeronderwijsinstellingen te laten overschakelen naar code rood.

Met de draaiboeken zijn de scholen in principe voorbereid om in september het school- en academiejaar te openen. Nog voor de start van het schooljaar wordt evenwel het draaiboek voor het secundair onderwijs aangepast om toch alle leerlingen voltijds naar school te laten gaan (terwijl er oorspronkelijk één dag afstandsonderwijs voorzien was, zelfs in het laagste pandemieniveau). Met die wijziging, starten in september de onderwijsinstellingen van alle onderwijsniveaus in code geel, wat het laagste pandemieniveau is. Sommige hogescholen en universiteiten beslissen wel om meteen een hoger niveau aan te houden vanaf de start.

c. De tweede lockdown

Midden oktober stijgt het aantal besmettingen weer aan een schrikbarend tempo. De roep klinkt luider om een hoger pandemieniveau af te kondigen voor het onderwijs. Voor het hoger onderwijs doet de minister van Onderwijs dat midden oktober na overleg met zijn Franstalige evenknie, maar met uitzonderingen voor eerstejaars. Een enkele universiteit beslist meteen om naar het hoogste niveau over te gaan.

Voor het leerplichtonderwijs wil de minister echter niet verstrengen. Uiteindelijk gaat hij overstag na druk van onder meer de onderwijsvakbonden. Opnieuw wordt aan de draaiboeken gesleuteld om onder een strenger niveau (zijnde oranje) wel opnieuw meer toe te laten dan oorspronkelijk voorzien. Een nieuw nooddecreet wordt aangenomen om opnieuw de nodige afwijkingen van de regelgeving toe te staan. Dit bevat vooral bepalingen uit de vorige decreten die worden verlengd voor het nieuwe school- en academiejaar.

Eind oktober is de situatie van dien aard geworden dat strengere maatregelen voor de gehele samenleving opnieuw nodig zijn. Beperkte verstrengingen die in september en oktober al genomen waren hebben het niet het gewenste effect. Uiteindelijk wordt zelfs een tweede lockdown afgekondigd, al is die minder streng dan de eerste en loopt die al na een maand af (op 30 november). Strenge maatregelen op het vlak van het aantal contacten die mensen mogen hebben, inzake thuiswerk, voor contactberoepen … blijven wel gelden wanneer de tweede lockdown afgelopen is.

Voor het leerplichtonderwijs wordt in deze periode de herfstvakantie met een week verlengd om een zogenaamde rustperiode in te plannen. Na de herfstvakantie start het basisonderwijs op in code

oranje, alsook het secundair onderwijs maar met slechts 50% contactonderwijs voor de laatste vier leerjaren. Hoe scholen deze 50% invullen, bepalen zij zelf.

Het hoger onderwijs gaat vanaf begin november terug naar volledig afstandsonderwijs, hoewel er in de draaiboeken steeds ruimte was voorzien voor enkele activiteiten, zelfs onder het strengste pandemieniveau. De draaiboeken worden dus weer aangepast, ditmaal om het te verstrengen. Er wordt geen pandemieniveau toegevoegd aan de draaiboeken maar de inhoud van de strengste code wordt aangepast en wordt daarom symbolisch code zwart genoemd in die periode.

d. Na de tweede lockdown tot heden

Begin december kent België de eerste versoepelingen na de tweede lockdown. Deze hebben vooral betrekking op de niet-essentiële winkels die opnieuw mogen heropenen. Behoudens enkele kleine, andere wijzigingen is dat de situatie die ook heden nog geldt. Aangezien niet-essentiële reizen niet verboden zijn, gaat er wel extra aandacht naar terugkerende reizigers, het testen van die reizigers alsook de naleving van hun quarantaineperiode. Tevens leerlingen en studenten die terugkeren van een reis uit het buitenland moeten nadien in quarantaine gaan. Scholen zijn evenwel niet verplicht afstandsonderwijs aan te bieden voor hen.

Rond de jaarwissel start ook de vaccinatiecampagne. In een eerste fase (januari en februari) komen de woonzorgcentra, zorginstellingen en de ziekenhuizen aan bod. In een tweede fase volgen de 65-plussers, risicopatiënten en de essentiële beroepen (dewelke nog niet zijn bepaald). In een laatste fase komt de rest van de bevolking aan bod. Momenteel wordt beoogd om tegen het zomerreces de volledige bevolking gevaccineerd te hebben.

Ook in het onderwijs is de situatie slechts in beperkte mate gewijzigd sinds het aflopen van de eerste lockdown. Vanaf 1 december mogen universiteiten en hogescholen terug essentiële practica organiseren en beperkte activiteiten voor eerstejaars. Die situatie wordt al minstens aangehouden tot eind februari, waarna een evaluatie volgt. Eerder, in januari 2021, worden nog beslissingen verwacht voor de andere onderwijsniveaus, dewelke nog steeds werken volgens de afspraken gemaakt na het herfstreces. Onder meer een eventuele mondmaskerplicht voor leerlingen vanaf 10 jaar en een verlenging van het krokusverlof midden februari zijn aspecten die nog besproken en beslist moeten worden.

3. Enkele beschouwingen van juridische en bestuurlijke aard

In de tekst werd al gewezen op de bevoegdheidsproblematiek inzake de veiligheidsmaatregelen voor onderwijs, en op het gebrek aan juridische basis voor de draaiboeken. Al bij al mag het onderwijsveld en de politiek zich gelukkig prijzen dat er zeer weinig juridische vragen gesteld zijn over de maatregelen. Het draagvlak voor de veiligheidsmaatregelen is vanuit dat perspectief dan ook weinig tot niet onderuitgehaald. Natuurlijk wil dat niet zeggen dat vanuit onderwijskundige hoek bv. wel vragen gesteld werden over leerachterstand, een vergrote sociale ongelijkheid …

Wat duidelijk blijkt uit alle maatregelen, is dat het steeds zoeken is (geweest) naar het bewaken van de grondwettelijke autonomie van onderwijsinstellingen en vanuit de overheid toch voldoende sturing aanbieden. De Vlaamse nooddecreten weten dat evenwicht goed te behouden; de federale ministeriele besluiten slagen daar minder in, vooral door hun formulering. De Vlaamse draaiboeken nemen daar

een bijzondere rol in: juridisch hebben die weinig waarde als instrument. Het ontbreekt namelijk aan een wettelijke grondslag voor die draaiboeken.

Inhoudelijk lijken die draaiboeken ook niet meer dan de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen te bevatten. Zij staan dus in verhouding tot de doelstelling om de volksgezondheid te beschermen. Aangezien zij bovendien opgesteld zijn in overleg met de betrokkenheid van het onderwijsveld, is er natuurlijk wel een grote mate van gedragenheid. Het stelt wel het debat over de mate van sturing vanuit de overheid wel op scherp. Ook de Vlaamse Onderwijsraad wijst in een recent advies over de crisis op de moeilijke verhouding tussen autonomie en sturing, en wijst er toch op dat de verhoudingen die gelden tijdens een crisisperiode zich nadien moeten herstellen.

Een moeilijkheid die we nog niet aangeraakt hebben, is wat het statuut is van de geldende regelgeving tijdens een crisis. De onderwijsregelgeving – in het bijzonder die voor het basis- en secundair onderwijs – is niet voorzien op afstandsonderwijs. Tijdens de crisis worden daardoor een hele reeks regels aan de kant gelegd om het recht op onderwijs te kunnen garanderen, zonder scholen te belasten met allerlei administratieve taken of verplichtingen. Het begrip overmacht wordt ondertussen wel enorm uitgerekt om die afwijkingen te blijven dekken. Schoolbesturen komen weliswaar dichter bij de organisatie van het onderwijs zoals ze volgens de regelgeving verwacht wordt dan in het voorjaar, maar dit is geen situatie die nog lang volgehouden.

Dylan Couck, 14-1-2021

Kroniek van bestuurlijke en juridische besluitvorming over de “sluiting” van het Nederlandse onderwijs i.v.m. met de Covid-19 pandemie.

1. De periode voorafgaand aan de lock-down in Nederland.

Medio februari 2020 begint in Nederland de ernst van de gevolgen van het coronavirus voor de gezondheidszorg en het maatschappelijk functioneren breder duidelijk te worden. Ook in het Nederlandse onderwijs beginnen vragen te ontstaan over hoe om te gaan met besmettingen en besmettingsgevaar op scholen en onderwijsinstellingen, over de vraag of scholen en onderwijsinstellingen lokaal of nationaal mogelijk gesloten moeten worden en over de vraag wat de impact kan zijn van corona-gerelateerd ziekteverzuim van onderwijspersoneel voor het functioneren van het onderwijs.

Op de inmiddels ingerichte Covid-19 informatie-pagina’s op het internet is ook een hoofdstuk met onderwijsgerelateerde vragen en antwoorden opgenomen. Daarop is o.a. de volgende informatie te vinden:

1. Moeten scholen en universiteiten hun deuren sluiten?

Nee, dat moet niet. Bij een besmetting in Nederland informeert de lokale GGD over de consequenties en de te nemen maatregelen voor die specifieke plaats of regio.

De lokale GGD kan in overleg met de lokale autoriteiten adviseren om een school/onderwijsinstelling - of een deel daarvan - te sluiten. Zonder advies van de GGD of besluit van de burgemeester moeten scholen/onderwijsinstellingen op grond van de bekostigingsvoorwaarden onderwijs verzorgen.

9. Mag ik mijn kind thuishouden van school?

Als een school/onderwijsinstelling niet is gesloten, geldt in principe de Leerplichtwet. Voor leerlingen met bijzondere gezondheidsrisico’s kan in overleg met de GGD een uitzondering worden gemaakt. Leerlingen waarvoor een quarantaineadvies geldt zijn vrijgesteld van de leerplicht op grond van de Leerplichtwet (artikel 11 g).

Door de juridische directie van het ministerie van OCW is nog de volgende juridische grondslag aan de beleidsmakers meegegeven:

De burgemeester of het hoofd van de veiligheidsregio kan op grond van de artikelen 175 van de Gemeentewet en artikel 47 van de Wet publieke gezondheid een school/instelling sluiten.

Als een school gesloten is geldt op grond van art. 11 van de Leerplichtwet een vrijstelling van de leerplicht. In zo’n geval is het bevoegd gezag ook t.o.v. ouders, leerlingen en studenten niet gehouden om het onderwijs aan te bieden op grond van overmacht. Wel rust op het bevoegd gezag van de instelling de inspanningsverplichting om de schade voor leerlingen en studenten zo veel mogelijk te beperken (dus zodra mogelijk herkansingen van examens etc., zo mogelijk inhaalprogramma’s).

Op het ministerie bestaan zorgen dat scholen op eigen houtje en ongecoördineerd gaan besluiten om te sluiten, daarom is het uitgangspunt benadrukt dat de pandemie een vraagstuk van volksgezondheid is, en dus de structuren die er zijn voor bestrijding van besmettelijke ziekten gevolgd moeten worden.

2. De “intelligente” lock-down.

a. De eerste stap

In de eerste weken van maart begint de volle omvang van de crisis in Nederland zichtbaar te worden en op donderdag 12 maart 2020 is er de eerste Covid-19 persconferentie van de minister-president en de minister voor medische zorg. Naast een ernstig beroep op het volgen van hygiëne maatregelen aan de Nederlandse bevolking wordt een verbod aangekondigd op bijeenkomsten van meer dan 1oo personen en worden musea, concertzalen, theaters en sportvoorzieningen met directe ingang gesloten. Aan universiteiten en hogescholen wordt gevraagd om online onderwijs aan te bieden in plaats van grootschalige hoorcolleges. Mensen in heel Nederland wordt gevraagd zo veel mogelijk thuis te werken of de werktijden te spreiden. Over scholen in het primair onderwijs, voortgezet- en middelbaar onderwijs en de kinderopvang geeft de regering aan dat deze gewoon open blijven: Er zijn daar weinig besmettingen en de maatschappelijke gevolgen van sluiting zijn groot. Kinderen die verkouden zijn moeten thuisblijven.

Intussen is er in het onderwijs grote onrust ontstaan over het besmettingsrisico op scholen. Bijna op hetzelfde moment als de persconferentie roept de Algemene Vereniging van Schoolleiders (met name actief in het basisonderwijs) op om de scholen te sluiten. Ook een aantal scholen in voortgezet- en beroepsonderwijs neemt zelfstandig het besluit om de deuren te sluiten (dit nog los van enkele scholen in de besmettingshaarden van dat moment die vanwege het grote aantal zieke leraren en leerlingen moeten sluiten). Beleidsmakers en adviseurs, zoals b.v. het RIVM hebben in hun scenario’s voor een mogelijke lock-down een uitdrukkelijke voorkeur om het (funderend) onderwijs juist door te laten gaan.

b. Code rood

Meerdere Europese landen besluiten in deze week ook tot sluiting van scholen en er vindt in het weekend van 14 en 15 maart 2020 koortsachtig overleg plaats in kringen rond de ministeriele commissie crisisbeheersing. De organisaties van onderwijsbesturen en onderwijsvakbonden zijn hier nauw bij betrokken. Zondag 15 maart kondigt de regering een extra persconferentie aan. Zondag 15 maart om 16.00 uur is de persconferentie van de minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en de minister van Medische Zorg die in feite de lock-down van Nederland inluidt. De minister van Medische Zorg kondigt aan dat vanaf 18.00 uur van die dag alle horecagelegenheden, sport- en fitnessclubs, sauna’s, seksinrichtingen en coffeeshops gesloten zullen zijn. De minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs kondigt aan dat vanaf 16 maart 2020 geen les meer wordt gegeven op scholen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en dat de reguliere kinderopvang wordt gestaakt. Scholen en kinderopvangvoorzieningen blijven wel open voor kinderen van ouders met cruciale beroepen, zoals zorg, politie, openbaar vervoer, onderwijs en kinderopvang. De onderwijsinstellingen wordt gevraagd om het onderwijs op afstand te gaan organiseren voor de kinderen die thuis zitten.

Na de persconferentie die om ca. 16.45 wordt beëindigd zijn om 18.00 uur alle café's en restaurants in Nederland leeg. Op 16 maart is Nederland feitelijk in lock-down, omdat kinderen en jongeren niet meer naar school gaan, ouders thuis moeten blijven omdat er geen school of kinderopvang is en alle uitgaansgelegenheden gesloten zijn. Winkels mogen onder strikte hygiëne voorwaarden open blijven.

Al snel ontstaat in het onderwijs de vraag of de eindtoets van het basisonderwijs en de centraal schriftelijke examens in het voortgezet onderwijs wel door kunnen gaan, alhoewel deze pas in mei/juni op het programma staan. Op 18 maart wordt besloten dat de eindtoets in het basisonderwijs in 2020 niet door gaat. De leerlingen gaan naar het vervolgonderwijs op basis van het advies van de leraar. Op 24 maart wordt bekend gemaakt dat ook de centraal schriftelijke examens in het voortgezet onderwijs vervallen. De behaalde resultaten voor de schoolexamens zullen de eindexamencijfers bepalen.

c. Juridische basis van het sluiten van scholen en onderwijsinstellingen.

Alhoewel de minister van Basis en Voortgezet Onderwijs nauw betrokken was bij het besluit tot sluiting van de scholen, lag de feitelijke bevoegdheid tot sluiting bij de minister van Medische Zorg/ Volksgezondheid. De basis voor het besluit tot sluiting ligt in de Wet publieke gezondheidszorg, een wet die in het bijzonder situaties rond besmettelijke ziekten en epidemieën regelt.

Deze wet regelt dat de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio op grond van de artikelen 175 van de Gemeentewet en artikel 47 van de Wet publieke gezondheid een school/instelling kan sluiten.

De minister van Volksgezondheid kan op grond van artikel 7 van de Wet publieke gezondheid aan de burgemeester of de voorzitters van de veiligheidsregio's aanwijzingen geven i.v.m. de bestrijding van besmettelijke ziekten.

De voorzitters van de veiligheidsregio's kunnen voor hun regio in deze situaties noodverordeningen vaststellen.

Het besluit van de minister van Medische Zorg tot sluiting van onderwijsinstellingen d.d. 17 maart luidde als volgt:

" *Gehoord hebbende het advies van het Outbreak Management Team en het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg van 12 maart 2020 heeft de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing op 15 maart 2020 besloten dat er vanaf 16 maart 2020 tot en met 6 april 2020 geen onderwijsactiviteiten en geen opvang geboden mogen worden in onderwijsinstellingen en verblijven voor kinderopvang en gastouderopvang met enkele uitzonderingen die hierna worden beschreven.*

De locaties kunnen, en moeten waar nodig, wel gebruikt worden voor:

- *de organisatie van onderwijs op afstand, waarbij studenten en leerlingen via een (digitaal) medium onderwijs krijgen in de thuissituatie;*
- *de (nood)opvang van kinderen van ouders die werken in cruciale beroepen of voor vitale processen, zoals beschreven op www.rijksoverheid.nl. De noodopvang wordt georganiseerd door gemeenten, ondersteund door de Vereniging Nederlandse Gemeenten;*
- *de organisatie van toetsing en examens, mits zorgvuldige maatregelen zijn getroffen om het risico van besmetting te beperken……"*

d. Verlenging en aanscherping

Alhoewel de sluiting van onderwijs en horeca een grote invloed had op de maatschappelijke drukte was de eerste golf van de coronacrisis in Nederland hiermee nog niet onder controle. Op 24 maart 2020 volgen nog aanvullende maatregelen m.b.t. samenkomsten van groepen, contactberoepen zoals kappers, manicures, rij-scholen, vakantieparken, campings etc. Bij besluit van 3 april worden alle eerdergenoemde maatregelen verlengd tot 28 april en worden nog aanvullende maatregelen m.b.t. recreatieve voorzieningen genomen.

3. De afschaling na de eerste golf.

a. De eerste lichtpuntjes.

In de loop van april 2020 komt de discussie op gang over de geleidelijk herstart van het maatschappelijk leven. In veel sectoren worden mogelijkheden bedacht om maatschappelijke en economische activiteiten weer op te starten met een minimum aan besmettingsrisico. Een belangrijke vraag is of de overheid alle oplossingen die bedacht worden in maatschappelijke sectoren in regelgeving moet vastleggen, of dat het aan sectoren kan worden overgelaten om, in overleg tussen werkgevers, vakbonden en andere betrokken partijen tot protocollen te komen die voldoende vertrouwen genieten van ondernemers, besturen, werknemers, klanten, en voor het onderwijs ouders, leerlingen, studenten in die sectoren. De niet on-Nederlandse keuze is om te koersen op protocollen, maar wel binnen kaders door de overheid te stellen.

Inmiddels is het een bijna vaste gewoonte geworden dat om de drie weken op dinsdagavond om 19.00 uur de minister-president en de minister van Volksgezondheid een persconferentie geven over de Covid-19 pandemie. Op 24 april 2020 is een groot deel van Nederland aan de buis gekluisterd in de hoop dat na zes weken lock-down een kleine verlichting van de maatregelen zou worden aangekondigd. De versoepeling van de maatregelen heeft vooral betrekking op de jeugd. Het verbod op georganiseerd buiten sporten voor kinderen tot en met 12 jaar wordt opgeheven, de scholen in het primair onderwijs (en de kinderopvanginstellingen) gaan vanaf 11 mei weer gedeeltelijk, voor ca. de helft van de onderwijstijd per leerling, open. Ook wordt aangekondigd dat de scholen voor voortgezet onderwijs voorbereidingen kunnen gaan treffen om per 2 juni weer gedeeltelijk open te gaan. In juridische termen is de opening van het primair onderwijs in feite mogelijk gemaakt door het verbod van overheidswege te schrappen. De formulering in de negen bladzijden tellende brief van de minister van Volksgezondheid van 24 april is kort: *"Al het basisonderwijs en de bijbehorende buitenschoolse opvang mogen vanaf 11 mei 2020 stapsgewijs weer worden gestart, waarbij leerlingen voor ten minste de helft van de reguliere onderwijstijd naar school en de buitenschoolse opvang kunnen gaan."*
Alle organisatorische en hygiëne regels om te zorgen dat het besmettingsrisico zo beperkt mogelijk blijft zijn in het "Protocol opstart basisonderwijs" [4] afgesproken tussen de organisatie van

[4] https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/twee-protocollen-beschikbaar-voor-het-opstarten-van-de-scholen

schoolbesturen (de PO-raad), de vakbonden, schoolleiders en ouderorganisaties. Maar wel na veel overleg met het RIVM en het ministerie. De overheid heeft er bewust voor gekozen om geen formele rol te hebben in dit soort protocollen, die in de weken erna voor allerlei sectoren weer tot opstart van activiteiten hebben geleid. De overheid gaf in aanwijzingen en noodverordeningen de grenzen aan, de invulling binnen die grenzen werd overgelaten aan de sectoren zelf. De opstart van het primair onderwijs en de kinderopvang is een verademing voor de miljoenen ouders van kinderen tot 12 jaar. De combinatie van (vaak) thuiswerken met het substituut leraarschap dat het onlineonderwijs toch met zich meebrengt, en ook nog de sluiting van sport en andere activiteiten voor de jeugd had een zwaar beroep op hen gedaan.

b. De teugels gevierd.

Veel vrije dagen en goede weersvoorspellingen maken het in de maand mei steeds moeilijker om met de geldende maatregelen om te gaan. Iedereen kijkt uit naar de datum van 1 juni waarop een versoepeld Covid-19 beleid in het vooruitzicht is gesteld. De nieuwe maatregelen die op de persconferentie van 26 mei 2020 bekend worden gemaakt geven hoop. Theaters, bioscopen en horeca mogen weer open, zij het voor maximaal 30 gasten per gebouw of zaal, en wel met de voorgeschreven afstand van 1,5 meter.

Het voortgezet onderwijs mag per 2 juni weer open, maar met de voorwaarde dat zowel leraren als leerlingen de 1,5 meter afstand houden.

Het basisonderwijs gaat vanaf 8 juni volledig open, de 1,5 meter afstand tussen leerlingen geldt daar niet.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs komen er meer mogelijkheden voor het op de instellingen houden van examens en tentamens, praktijkonderwijs en het begeleiden van kwetsbare studenten. Belangrijke voorwaarde is dat instellingen afspraken maken met de relevante aanbieders van openbaar vervoer in hun omgeving, om extra druk op de schaarse capaciteit van het openbaar vervoer door reizende studenten te vermijden.

c. De voorzichtigheid voorbij?

De maand juni staat in het teken van de opluchting en het vooruitzien naar de zomervakanties. Het virus houdt zich verborgen en de reguliere gezondheidszorg kan aan een inhaalslag beginnen. De ministeriële crisiscommissie bereidt de versoepeling van het maatregelenpakket per 1 juni voor. Vanuit het onderwijs wordt dringend gevraagd om helderheid voor na de zomervakantie. Voor het voortgezet onderwijs is van groot belang of het voorschrift van 1,5 meter afstand tussen leerlingen op school blijft bestaan, omdat dit verbod de organisatorische mogelijkheden om zo veel mogelijk het normale rooster weer in te voeren ernstig bemoeilijkt. Voor het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs is het van belang of reguliere onderwijsactiviteiten na de zomer weer gedeeltelijk kunnen worden hervat. Wat de gemoederen nog het meeste bezig houdt is de vraag of we in het buitenland op vakantie kunnen.

De persconferentie van (woensdag) 24 juni geeft uitkomst. De vakantiebranche kan weer een klein beetje van de schade gaan inhalen, vakanties in Europa worden weer mogelijk. Met de wetenschap

van nu hadden we daar misschien voorzichtiger mee moeten zijn, maar de behoefte om te ontsnappen aan de maandenlange beperkingen is groot.

Voor het voortgezet onderwijs wordt de 1,5 meter norm voor leerlingen onderling losgelaten. Het verbod op het geven van onderwijs op locatie voor het beroepsonderwijs en hoger onderwijs wordt opgeheven, maar in die vormen van onderwijs zal de 1,5 meter afstand norm en de belasting van het openbaar vervoer nog wel een stevige beperking van het normale onderwijs met zich meebrengen.

De ruimte voor theaters en andere culturele instellingen om met voldoende publiek voorstellingen te geven keert (naar we nu weten tijdelijk) terug.

4. De tweede golf.

a. Het onderwijs en de tweede golf.

Zoals we allen weten kon de tweede golf in Europa niet worden vermeden. Inmiddels gelden in de meeste Europese landen weer stevige beperkingen.

De eerste signalen over een mogelijke tweede golf komen in augustus. Het aantal besmettingen onder jong-volwassenen en in Amsterdam en het zuidwesten van Nederland neemt toe. Er bestaan zorgen over de aankomende introductie-activiteiten voor studenten. Waar in juni nog werd gesproken over een prioriteit om nieuwe studenten in ieder geval bij de aanvang van de studie de mogelijkheid te geven fysiek met elkaar, de instelling en de docenten te laten kennis maken kreeg in augustus de vrees voor de gebruikelijke bij-effecten van zo'n introductieperiode (feesten, alcoholgebruik) de overhand te krijgen. De minister van Volksgezondheid gaf op 7 augustus de volgende aanwijzing:

"Maatregelen bij introductie-activiteiten voor studenten
Ik geef u opdracht om alle fysieke samenkomsten die worden georganiseerd in het kader van de werving en introductie van studenten van mbo, hbo en wo te verbieden. U kunt een ontheffing verlenen van dit verbod voor fysieke samenkomsten die worden georganiseerd door onderwijsinstellingen, studentensportverenigingen en studieverenigingen[5], mits die samenkomsten geaccordeerd zijn door een onderwijsinstelling of de veiligheidsregio, gericht zijn op studie of sport, kleinschalig zijn, er geen alcohol gedronken wordt en de bijeenkomsten niet plaatsvinden tussen 22.00 uur en 06.00 uur."

In Nederland zijn in de tweede golf geen nieuwe maatregelen voor het onderwijs genomen. Men ziet jongeren en daarmee ook onderwijsinstellingen wel als een bron voor verspreiding van het virus, maar de eerste golf heeft de enorme gevolgen van extra maatregelen in het onderwijs wel in ieders geheugen gegrift.

Vanaf de zomer zijn er op het onderwijs geen specifieke beperkende Covid-19 maatregelen meer van toepassing. Voor de generiek geldende 1,5 meter afstand maatregel is er een uitzondering voor het primair en voortgezet onderwijs. De praktijk is dat primair en voortgezet onderwijs zo veel mogelijk weer "fysiek" onderwijs geven. Het middelbaar beroepsonderwijs probeert binnen de organisatorisch mogelijkheden die de 1,5 meter regel biedt leerlingen zo veel mogelijk "fysiek" les te bieden, en loopt tegen een ernstig probleem van een tekort aan stageplaatsen aan. Hogescholen en

[5] Bij aanwijzing van 20 augustus 2020 is aan deze opsomming toegevoegd: "studentenverenigingen".

universiteiten geven i.h.a. afstandonderwijs, m.u.v. onderwijsvormen en toetsing waar fysieke aanwezigheid belangrijk is.

Vanaf 1 december 2020 geldt voor personeel, leerlingen en studenten in het onderwijs, m.u.v. het primair onderwijs, een wettelijke verplichting tot het dragen van een mondkapje. De verplichting geldt bij alle bewegingen binnen het gebouw; niet als men bij het geven of volgen van onderwijs een vaste plaats heeft.

In de afgelopen maanden begint het relatieve aandeel van het voortgezet onderwijs als bron van besmetting toe te nemen. Opgelopen besmettingen worden door leerlingen binnen het huisgezin weer doorgegeven aan ouders en broers en zussen en ook leraren hebben in de school een hoger besmettingsrisico. Dit leidt incidenteel tot het tijdelijk sluiten van scholen. Om dit verspreidingspatroon te beperken zijn er geluiden om de Kerstvakantie met een week te verlengen. Het ministerie van OCW is hier tot nu toe (11-12-2020) geen voorstander van. Een algemene sluiting van b.v. het voortgezet onderwijs wordt als laatste redmiddel gezien. Dit middel moest helaas midden december worden ingezet. Het gehele Nederlandse onderwijs werd opnieuw gesloten voor de duur van vijf weken.

b. De Tijdelijke wet maatregelen covid-19.

Zoals in par. 2.2. is beschreven zijn de Covid-19 maatregelen van de regering vanaf maart 2020 gebaseerd geweest op algemene wetgeving ter bestrijding van besmettelijke ziekten (de Wet publieke gezondheid). Deze wetgeving hield weliswaar rekening met grote epidemieën, maar niet met de lange duur en de ernst van de maatregelen die voor de bestrijding van Covid-19 nodig bleken. Het ingrijpende karakter van de maatregelen, waarmee veel grondrechten werden beperkt, vroeg om een sterkere en specifieker wettelijke basis, met meer mogelijkheden om het parlement bij de beoordeling van deze inbreuken op persoonlijke vrijheden te betrekken. Na een indringend parlementair debat verscheen de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 op 28 oktober 2020 in het Staatsblad. De preambule bevatte de volgende overweging:

"Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is voor de huidige fase van de bestrijding van de epidemie van covid-19 tijdelijk een aanvullend wettelijk instrumentarium te creëren in de Wet publieke gezondheid dat voor de langere termijn een juridische basis vormt voor een samenleving waarin het houden van afstand en andere gedragsvoorschriften van groot belang zijn;"

Saillant detail van de Tijdelijke wet is dat, zoals in de overweging is aangegeven, de wet geen zelfstandige wet is, wat in het licht van de omvang van de crisis niet vreemd zou zijn geweest, maar dat de wet bestaat uit tijdelijke aanvullingen en wijzigingen van de eerder genoemde Wet publieke gezondheid.

De nieuwe wet, en ook de ministeriele regelingen die op basis van de wet zijn tot stand gekomen, bevatten weinig bepalingen die specifiek het onderwijs raken. Wel bevat de wet algemene voorschriften die ook het onderwijs raken. Het gaat dan over de zgn. "veilige afstandsnorm" (de 1,5 meter) en de uitzonderingen daarop en de regels voor groepsvorming. Voor de veilige afstandsnorm is bepaald dat deze niet geldt voor het contact met personen tot en met twaalf jaar, zodat in het primair onderwijs de norm alleen geldt voor personeelsleden onderling. Voor het voortgezet onderwijs is een uitzondering gemaakt voor de afstand tussen leerlingen onderling. Voor alle vormen van onderwijs geldt een uitzondering op de afstandsnorm indien het (praktijk)onderwijs met handhaving van de

norm niet uitvoerbaar is en het gaat om opleidingen voor beroepen waar op de afstandsnorm een uitzondering geldt (b.v. kappers). Voor groepsvorming in besloten binnenruimten geldt in Nederland op basis van de Tijdelijke wet in het algemeen een maximum van 30 personen per zelfstandige ruimte. Dit maximum is echter niet van toepassing op personen die deelnemen aan onderwijsactiviteiten.

Op grond van het met de Tijdelijke wet gewijzigde artikel 58q van de Wet publieke gezondheid bestaat de mogelijkheid om voor onderwijsinstellingen bij ministeriële regeling te bepalen dat onderwijsactiviteiten geheel of gedeeltelijk verboden worden en dat beperkingen en andere voorwaarden gesteld worden. Van de mogelijkheid die artikel 58q biedt is met ingang van 15 december 2020 gebruik gemaakt. Artikel 6.10 van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 luidt als volgt:

Artikel 6.10. Verrichting onderwijsactiviteiten van 16 december 2020 tot en met 17 januari 2021

1. Het is verboden met ingang van 16 december 2020 tot en met 17 januari 2021 onderwijsactiviteiten te verrichten in onderwijsinstellingen.

2. Het eerste lid geldt niet voor:

a. afstandsonderwijs;

b. praktijkgerichte onderwijsactiviteiten;

c. onderwijsactiviteiten voor leerlingen in een examenjaar en het houden van schoolexamens in het voorexamenjaar;

d. het houden van examens, tentamens en toetsen in instellingen voor beroepsonderwijs en instellingen voor hoger onderwijs;

e. het begeleiden van leerlingen en studenten in een kwetsbare positie;

f. het begeleiden van leerlingen van instellingen voor primair onderwijs met een ouder of voogd die werkt in een cruciaal beroep als bedoeld in bijlage 1.

Het artikel zal verlengd worden tot begin februari 2021, mogelijk wordt een uitzondering gemaakt voor het primair onderwijs indien de uitkomsten van een onderzoek naar covid-19 bij jonge kinderen daarvoor ruimte geven. In dat geval zal het primair onderwijs m.i.v. 25 januari 2021 weer starten.

c. Enkele vragen van toezicht en handhaving.

Voor de fijnproevers is van belang te weten dat in het geval van het gebruik van de eerder genoemde bepaling 58q het toezicht op de naleving berust bij de ambtenaren van de inspectie van het onderwijs. Op grond van artikel 58 u van de Wet publieke gezondheid kan de minister van Volksgezondheid bij overtreding van eventuele verboden of beperkingen van het geven van onderwijs ter handhaving een last onder dwangsom opleggen. Hiermee is de -theoretisch- bijzondere situatie ontstaan dat de handhaving van de veilige afstandsnorm op onderwijsinstellingen de verantwoordelijkheid is van de burgemeester van de plaats waar de instelling is gevestigd, terwijl zodra gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid van artikel 58q deze verantwoordelijkheid verschuift of mede komt te liggen bij de minister van Volksgezondheid. Bij het toezicht op de naleving van de veilige afstandsnorm lijkt er geen expliciete opdracht aan ambtenaren van de inspectie van het onderwijs geregeld te zijn. Uit een

toelichting op de modelnoodverordening Covid-19 van 25 mei 2020 kan echter afgeleid worden dat er wel afspraken hierover zijn gemaakt:

"Het is niet aan de veiligheidsregio's om toezicht te houden op de naleving van alle afspraken in deze protocollen en de afspraken die door onderwijssectoren zijn gemaakt met de minister van OCW over de precieze invulling van het begrip onderwijsactiviteiten, zoals bijvoorbeeld in de servicedocumenten MBO en HO. Toezicht op het correcte gebruik van de protocollen en de andere afspraken vindt plaats door signalen over mogelijk ongewenste situaties door te geven aan de Inspectie van het onderwijs. De inspectie treedt in contact met de desbetreffende school of onderwijsinstelling of bezoekt zo nodig de school/instelling. Indien problemen worden geconstateerd die kunnen leiden tot overtreding van onderwijsregelgeving of tot kwaliteitsproblemen kan de inspectie binnen het reguliere instrumentarium optreden. Indien er aanhoudend meer leerlingen of studenten aanwezig zijn dan verantwoord is of maatregelen in het licht van de beperking van de risico's van besmetting in het protocol aanhoudend overtreden worden kan de Inspectie van het onderwijs de bevindingen overdragen aan de voorzitter van de desbetreffende veiligheidsregio, die dan de noodzakelijke maatregelen kan treffen."

5. Enkele beschouwingen van bestuurlijke en juridische aard.

In par. 2.b. is enige informatie gegeven over de juridische basis van de sluiting van het onderwijs. In het licht van de vrijheid van onderwijs en het recht op onderwijs dat in vele internationale verdragen is vastgelegd is de overheidsmaatregel om onderwijs te verbieden zeer verregaand. Zo'n beperking van grondrechten moet een formele wettelijke basis hebben, die in Nederland gevonden werd in de Wet publieke gezondheidszorg, die het recht op gezondheid borgt. De overheid heeft het onderwijs ook niet verboden, maar juist aan de onderwijsinstellingen gevraagd het onderwijs zo veel mogelijk d.m.v. afstandsonderwijs voort te zetten. Daar is ook op een indrukwekkende wijze door het onderwijs vorm aan gegeven. Maar terwijl voor ons reguliere onderwijs talloze wettelijke voorschriften bestaan om de kwaliteit van het onderwijs, de gelijke kansen, de waarde van de diploma's te borgen, bestaat zo'n kader niet voor het afstandsonderwijs. Aan een groot deel van die regels kon niet worden voldaan tijdens de lock-down. Er is voor gekozen om geen (nood)regels op te stellen ter vervanging of afwijking van het reguliere wettelijk kader. Het uitgangspunt is dat de onderwijsinstellingen gelegitimeerd zijn in de niet-naleving door het principe van overmacht. Uiteraard moet het niet-naleven een direct of indirect gevolg zijn van de coronacrisis of de lock-down maatregelen. Naast het principe van overmacht geldt ook het leerstuk van het beperken van de schade. Dat betekent dat er een inspanningsverplichting is voor de instelling om een zo goed mogelijk alternatief voor het niet gegeven onderwijs te bieden. Aangezien de gevolgen van de lock-down nog jaren in het onderwijs merkbaar zullen zijn (b.v. in het verplichte totaalaantal onderwijsuren dat een leerling in het basisonderwijs of voortgezet over de gehele schoolperiode moet volgen) zal de crisis nog lang doorwerken in de wijze waarop het toezicht op de handhaving van de wettelijke voorschriften wordt ingevuld.

Er zijn inmiddels veel signalen dat leerlingen door de lock-down zeker achterstanden hebben opgelopen, en er worden veel inspanningen geleverd om die achterstanden weg te werken. Maar het beeld is ook dat door het onderwijs een enorme inspanning is geleverd om binnen de gegeven omstandigheden het onderwijs zo goed mogelijk gaande te houden, dit in afwezigheid van veel toepasbare voorschriften. De vraag dringt zich op waarom het onderwijs ook na de post-corona tijd niet zonder die voorschriften kan.

Jan Veringa, 14-1-2021