

## UPDATE STURING FUNDEREND ONDERWIJS EN KINDEROPVANG

### Inhoud

1. Sturingsfilosofie
2. Verantwoordelijkheden op locatieniveau: rol schoolbestuur, school, kinderopvang en GGD
3. Verantwoordelijkheden op lokaal/regionaal niveau: rol veiligheidsregio en GGD
4. Verantwoordelijkheden op landelijk niveau: rol OMT, kabinet, OCW/SZW, sociale partners

### 1. Sturingsfilosofie

In de huidige fase van de coronapandemie is de kabinetslijn dat we maatregelen lokaal of regionaal nemen waar dat kan, en landelijk waar dat moet. Dat geldt ook voor maatregelen om het coronavirus COVID-19 in te dammen die betrekking hebben op het onderwijs en de kinderopvang. Ook daar geldt dat als er maatregelen nodig zijn, die waar het kan lokaal of regionaal genomen worden. Juist omdat nu meer bekend is over het coronavirus en we veel beter weten waar het virus zich verspreidt, is het mogelijk om maatregelen te beperken tot de plekken waar het nodig is. Het landelijke beleid fungeert dan als een minimum, waar lokaal wel maatregelen aan kunnen worden toegevoegd, maar waar niet lokaal van afgeweken kan worden. Dat betekent ook dat er een aantal instanties bevoegd is om besluiten te nemen met betrekking tot het onderwijs. Daarbij gaat het om de schoolleiding, het schoolbestuur, het management van de kinderopvang, de gemeente, de GGD, de veiligheidsregio en de landelijke overheid (met een adviserende rol voor het RIVM en het OMT).

#### *Verantwoorde heropening*

Op dit moment zijn basisscholen, middelbare scholen en kinderopvang volledig geopend. Dat is verantwoord volgens de medische experts van het Outbreak Management Team (OMT). Kinderen zijn beperkt besmettelijk en spelen een kleine rol in de verspreiding van het virus. Onderwijs en kinderopvang zijn maatschappelijk van groot belang. Zo zijn de negatieve effecten van een (gedeeltelijke) sluiting groot: niet alleen met betrekking tot het oplopen van leerachterstanden, maar ook met betrekking tot het psychosociale welzijn van kinderen en druk op ouders. Door heropening van scholen en kinderopvang kan het aantal besmettingen wat oplopen, maar dit weegt volgens het kabinet niet op tegen de negatieve gevolgen van (gedeeltelijke of volledige) sluiting. Om deze redenen liggen extra maatregelen op landelijk niveau bij scholen en kinderopvang nu niet voor de hand. Eventuele ingrepen zullen steeds zo beperkt mogelijk moeten zijn en zo veel mogelijk op lokaal en regionaal niveau plaatsvinden.

#### *Belang naleving protocollen*

Voor een veilige openstelling van scholen en kinderopvang is het van groot belang dat scholen (po, vo, so en vso) en kinderopvang hun protocollen naleven en handhaven en men elkaar erop kan aanspreken als dat niet gebeurt. Deze protocollen vormen een vertaling van de richtlijnen van het RIVM naar de specifieke situatie. Ze geven concrete handvatten met betrekking tot bijvoorbeeld hygiënemaatregelen en het slim organiseren van lokalen en het onderwijs om onder andere afstand tussen leerling en onderwijspersoneel (vo) en tussen personeel onderling te handhaven. Ze worden voortdurend aangepast aan de landelijke maatregelen.

De protocollen zijn een handreiking en als zodanig niet afdwingbaar. Ze berusten op de zorgplicht die voortkomt uit de sectorwetten en de ARBO-wetgeving. Op basis van die wetten heeft het bevoegd gezag van een school en de houder van een kinderopvangorganisatie verplichtingen, waaronder het inventariseren van risico's. In de ARBO-catalogi van de verschillende onderwijssectoren wordt een corona-norm opgenomen, gebaseerd op de protocollen. Wat in de catalogi wordt opgenomen heeft de status van een beleidsregel onder de arbeidsomstandighedenwet en het arbeidsomstandighedenbesluit.

#### *Maatwerk op lokaal niveau (school, kinderopvang, GGD en veiligheidsregio's)*

Op het moment dat er zich individuele besmettingen voordoen op scholen of kinderopvanglocaties, kan de GGD adviseren aanvullende maatregelen te nemen. Intensief contact en afstemming tussen school, kinderopvangorganisatie(s) en GGD is daarbij van belang. De veiligheidsregio heeft de bevoegdheid om in te grijpen, lokaal of regionaal. Dat kan in individuele situaties, maar zeker ook als de situatie in een regio verslechtert. De veiligheidsregio kan dan aanvullende maatregelen nemen. In het geval dat het beeld landelijk verslechtert en bijvoorbeeld de druk op de zorg te groot wordt, kan het landelijke beleid ook wijzigen. Daarbij is het advies van het OMT leidend voor het kabinetsbeleid.

Het is van groot belang te beseffen dat de bestrijding van een lokale uitbraak niet overal hetzelfde uit zal pakken. Dat effect wordt versterkt als er meer lokale maatregelen genomen worden en minder landelijke. Scholen, kinderopvangorganisaties, GGD en veiligheidsregio zullen steeds naar bevind van zaken moeten handelen. Maar infectieziekten gedragen zich niet volgens keurig te voorspellen regels, en situaties verschillen altijd van elkaar – en de aanpak dus ook. Daarom kan er ook niet een klip en klaar stroomschema van situaties en beslissingen worden gegeven. Het zal altijd maatwerk zijn. Scholen en kinderopvangorganisaties kunnen vertrouwen op de expertise van de instanties. Het heeft dan ook weinig zin om situaties en maatregelen op verschillende scholen of kinderopvanglocaties met elkaar te vergelijken.

Het is ten slotte goed te benadrukken dat maatregelen die op scholen worden genomen meestal ook gevolgen hebben voor de buitenschoolse opvang. Het basisonderwijs en speciaal onderwijs en de kinderopvang trekken daarom zoveel mogelijk gezamenlijk op en maatregelen bij de één worden direct in overleg met de ander opgepakt en gecommuniceerd.

Dit document gaat uit van de huidige situatie en wordt geactualiseerd als de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 van kracht is.

## **2. Verantwoordelijkheden op locatieniveau: rol schoolbestuur, school, kinderopvang en GGD**

Het bevoegd gezag/bestuur is verantwoordelijk voor de veiligheid op de scholen en de kinderopvang, de implementatie van de overheidsmaatregelen en het implementeren van de maatregelen op de eigen locaties.<sup>1</sup> Bovendien heeft een bevoegd bezag/bestuur/houder de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van personeel op basis van de ARBO-wetgeving. Op de naleving van de verschillende wettelijke kaders op scholen ziet de Inspectie van het Onderwijs toe. Bij de kinderopvang is de gemeente verantwoordelijk voor de handhaving en houdt de GGD toezicht namens de gemeente.

Het RIVM en het OMT hebben richtlijnen opgesteld waar scholen en kinderopvang zich aan moeten houden om de verspreiding van het virus tegen te gaan. De protocollen van de sectoren vormen een vertaling van de RIVM-richtlijnen naar de specifieke situatie van de school en kinderopvang en zijn in principe voldoende om het risico op verspreiding van het virus te minimaliseren. Het is daarom in principe niet nodig daarbovenop nog aanvullende maatregelen te nemen, tenzij die voortvloeien uit de ARBO-wetgeving, de GGD dat adviseert of de veiligheidsregio dat oplegt. Naar aanleiding van de corona-epidemie is een groot aantal afspraken gemaakt over de rol van de school en kinderopvang in geval van besmettingen. Deze afspraken blijven gelden.

De school en de kinderopvang zijn verplicht de volgende zaken te doen:

- o Scholen en kinderopvang implementeren de geldende maatregelen, op grond van de sectorwetten en de ARBO-wetgeving en met behulp van de beschikbare protocollen, binnen de eigen context. Daarbij zorgen ze voor goede afstemming met en waar nodig instemming van de MR van de school of de oudercommissie van de kinderopvangorganisatie.
- o Zoals ook in die protocollen is opgenomen, zijn scholen en kinderopvang verplicht een ongevoerd aantal ziektegevallen van vermoedelijk infectieuze aard te melden bij de GGD.

<sup>1</sup> Artikelen 4c WPO, 5a WEC en 3b WVO.

Voor het po en de kinderopvang is dat aantal door de GGD vastgesteld op 3 per groep. Voor het vo heeft de GGD geen specifiek aantal vastgesteld omdat school- en groepsmaat zeer varieert en scholen zelf beter in staat zijn om te bepalen wanneer het aantal ziekmeldingen afwijkt van de normale situatie. Bij twijfel kan altijd contact opgenomen worden met de GGD. Het gaat hier om verdachte ziektegevallen, niet (alleen) om vastgestelde besmettingen.

**Met opmerkingen** Check VWS/GGD: ook kwantitatieve norm voor VO?

- o In de protocollen is ook opgenomen dat de school of de kinderopvang zorgt voor goede communicatie richting ouders/verzorgers en personeel. Informeer hen welke maatregelen worden genomen, waarom en hoe lang de maatregel naar verwachting duurt.
- o Er is wettelijk vastgelegd waarover de MR of de oudercommissie om advies of instemming moet worden gevraagd. De MR heeft in ieder geval instemmingsrecht als het gaat om aanpassing van werktijden, taakbelasting van personeel en veiligheid en gezondheid in de school. In het algemeen geldt: neem de MR en oudercommissies zo veel mogelijk mee in de gemaakte afwegingen.

OCW verwacht daarnaast dat scholen het volgende doen:

- o Scholen bereiden zich voor op mogelijke uitbraken. De verwachting is dat in de meeste gevallen de maatregelen beperkt zullen zijn. Maar voor het geval dat GGD of Veiligheidsregio besluit dat een school tijdelijk (gedeeltelijk) moet sluiten, is het goed dat scholen van te voren voor ogen hebben wat in een dergelijk geval nodig is. Daarbij vormen de protocollen die vóór de zomer zijn ontwikkeld een leidraad. De ervaringen van voor de zomer kunnen helpen om de aanpak eventueel te verbeteren. Aandachtspunten daarbij zijn het geven van afstandsonderwijs, de noodopvang voor kwetsbare leerlingen, het afnemen van examens binnen de geldende regelgeving en evt. externe locaties voor onderwijs.
- o Scholen treden bij mogelijke maatregelen in overleg met de buitenschoolse opvangorganisaties waar zij mee samenwerken, zodat er vroegtijdig afspraken gemaakt kunnen worden.

Wat kan een school zelf besluiten?

- o Indien vanwege organisatorische redenen een school tijdelijk of voor bepaalde groepen geen fysiek onderwijs kan organiseren (bijvoorbeeld doordat leraren in quarantaine zijn of omdat in het speciaal onderwijs het leerlingenvervoer onvoldoende kan doorgaan), zorgt de school ervoor dat het onderwijs zo goed mogelijk doorgang kan vinden. In deze gevallen is voor het primair onderwijs de escalatieladder van toepassing die is overeengekomen in het kader van het lerarentekort.<sup>2</sup>
- o Een school kan aanvullende maatregelen invoeren, zoals een mondkapjesplicht. Een mondkapjesplicht is volgens de huidige medische inzichten niet nodig op school. Als een school een dergelijke plicht toch invoert, geldt wel een aantal voorwaarden. De school moet de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit ervan kunnen onderbouwen. De plicht moet dan worden vastgesteld in het leerlingstatuut en de arbeidsvoorwaarden. Daarbij moet in elk geval de medezeggenschap betrokken worden. Het schoolbestuur moet ook rekening houden met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de plicht. Het is de vraag of het naar huis sturen van een leerling die geen mondkapje wil of kan dragen proportioneel is, gezien de leerplicht. Het is daarom belangrijk dat de school hier een goed gesprek over voert met leerlingen, ouders en personeel.
- o Sluiting van een school is alleen aan de orde als de GGD het adviseert, de veiligheidsregio dit oplegt, of als een te groot deel van het personeel ziek is of door verdenking van besmetting niet kan werken.

SZW verwacht daarnaast dat kinderopvangorganisaties het volgende doen:

- Aan kinderopvangorganisaties wordt gevraagd zich voor te bereiden op mogelijke situaties. Hierbij gaat het om een situatie waarin op basis van het advies van de GGD de kinderopvangorganisatie – in verband met een uitbraak van het virus – (deels) tijdelijk sluit of bijvoorbeeld een situatie waarin er minder personeel beschikbaar is (bijvoorbeeld wanneer meerdere medewerkers in thuisquarantaine moeten blijven). De

<sup>2</sup> Handreiking lerarentekort primair onderwijs (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/11/08/handreiking-lerarentekort-primair-onderwijs-po>).

kinderopvangorganisatie kan zich hierop voorbereiden door beleid op te stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van de inzet van het personeel. Het is van belang dat de kinderopvangorganisatie het beleid/de afspraken voorlegt aan de oudercommissie.

- Voor kinderopvangorganisaties geldt dat als afspraken of maatregelen van de kinderopvangorganisatie consequenties hebben voor de scholen waarmee zij samenwerken dat zij hierover vroegtijdig samen afspraken maken.

De GGD heeft de volgende rol ten opzichte van scholen en kinderopvangorganisaties:

- In het geval van een besmetting doet de GGD bij elke besmetting bron- en contactonderzoek en zal indien nodig samen met de school of de kinderopvang kijken naar mogelijk aanvullende maatregelen, afhankelijk van de omstandigheden. De GGD doet dit op een zoveel mogelijk uniforme manier met een helder afwegingskader. Dat afwegingskader is te vinden op de site van het RIVM (<https://lci.rivm.nl/Handreiking-contact-en-uitbraakonderzoek-kinderen>). Daadwerkelijke acties of adviezen van de GGD kunnen desalniettemin per situatie verschillen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.
- Daarnaast kan de GGD de school of kinderopvanglocatie adviseren vanwege medische of preventieve redenen maatregelen te nemen en in het uiterste geval een school of kinderopvanglocatie tijdelijk gedeeltelijk of geheel te sluiten. Wanneer dit aan de orde is, informeert de GGD de veiligheidsregio. De veiligheidsregio kan op advies van de GGD sluiting verplichten. De veiligheidsregio overlegt bij het nemen van maatregelen altijd met de school of de kinderopvanglocatie, en als het om ernstiger situaties gaat ook met het schoolbestuur en/of de houder van de kinderopvanglocatie. Bij gedeeltelijke of volledige sluiting neemt het schoolbestuur contact op met de gemeente (leerplichtambtenaar) en de Inspectie van het Onderwijs. Ook wordt bezien wat de gevolgen zijn voor de buitenschoolse opvangorganisaties die met de betreffende scholen samenwerken en worden werkbare afspraken gemaakt. In afstemming worden passende maatregelen genomen, met als specifiek aandachtspunt de noodopvang voor kwetsbare leerlingen.

Wat is de rol van leerplicht?

- Vanaf het schooljaar 2020-2021 geldt dat ongeoorloofd verzuim op de reguliere manier moet worden gemeld, zowel voor leer- als kwalificatieplichtige jongeren. Verzuimmeldingen worden gebaseerd op het al dan niet deelnemen aan het verplichte onderwijsprogramma.
- Indien het verplichte onderwijsprogramma (deels) bestaat uit online of afstandsonderwijs, moeten scholen het ongeoorloofd verzuim ook bij online of afstandsonderwijs melden.
- Uitgangspunt is dat er sprake moet zijn van 'geregeld schoolbezoek', om aan de leerplichtwet 1969 te voldoen. Daaronder wordt verstaan dat de leerling het onderwijsprogramma dat hem vanuit de school wordt aangeboden volledig volgt. Doet de leerling dat niet, dan is er sprake van verzuim. Voor PO/SO geldt dat 'het programma' voor 100% fysiek op school moet plaatsvinden. Voor het VO/VSO geldt dat 'geregeld schoolbezoek' geïnterpreteerd kan worden als 'geregeld programmabezoek', oftewel: de leerling wordt geacht het gehele programma te volgen dat voor hem/haar is georganiseerd. Dit zal in beginsel geheel of in overgrote mate fysiek op school plaatsvinden. Een (beperkt) deel van het programma kan via afstandsonderwijs worden verzorgd, maar uitsluitend onder een aantal voorwaarden.
- Bij een sluiting van een school, zorgt de school ervoor dat het onderwijs zo goed mogelijk doorgang kan vinden. Als dit plaatsvindt door online onderwijs aan te bieden dat deel uitmaakt van het reguliere onderwijsprogramma of een voor een leerling georganiseerd onderwijsprogramma, en de leerling dit programma niet volgt, is de school eerst aan zet om een melding van ongeoorloofd verzuim te doen vanaf 16 uur in 4 weken bij leerplicht.
- De leerplichtambtenaar werkt volgens de methodische aanpak schoolverzuim. Dit betekent dat hij of zij een onderzoek instelt naar de reden van het verzuim en aan de hand daarvan bepaalt welke route wordt ingezet.

### 3. Verantwoordelijkheden op lokaal/regionaal niveau: rol veiligheidsregio en GGD

Naast de RIVM-richtlijnen zijn op grond van aanwijzingen van de minister van VWS noodverordeningen in alle veiligheidsregio's van kracht.

Wanneer er op lokaal of regionaal niveau sprake is van een oplopend aantal besmettingen, heeft de veiligheidsregio de bevoegdheid om nadere maatregelen te treffen en in het uiterste geval scholen en kinderopvanglocaties te sluiten. Een veiligheidsregio kan zelf het gebied aanwijzen waarvoor aanvullende maatregelen gelden, waarbij de maatregel altijd zo klein en proportioneel als mogelijk wordt. De GGD heeft een adviserende rol bij dit soort besluiten, en het bron- en contactonderzoek is de pijler onder de aanpak. De veiligheidsregio gaat altijd in overleg met scholen en kinderopvanglocaties, en in ernstiger situaties met de schoolbesturen en houders van kinderopvangorganisaties over eventuele extra maatregelen. In verschillende regio's bestaan hier al vaste overlegstructuren voor.

Indien een veiligheidsregio overgaat tot aanvullende maatregelen, bovenop de landelijke richtlijnen zullen die:

- o Inhoudelijk onderbouwd moeten worden;
- o Proportioneel moeten zijn; zo worden deze bijvoorbeeld gewogen tegen de onderwijskundige gevolgen voor leerlingen;
- o Niet in strijd zijn met de aanwijzingen van het ministerie van VWS.

Bij relatief minder ernstige situaties kan advies gegeven worden (bijvoorbeeld dat leerlingen gespreid pauze houden en niet van het schoolterrein afgaan). Bij wat ernstiger situaties zal de veiligheidsregio dergelijke maatregelen opleggen. Als een uitbraak heel ernstig is, kan de veiligheidsregio ook verplichten dat scholen tijdelijk minder leerlingen tegelijk ontvangen of zelfs sluiten en overgaan op afstandsonderwijs.

Om ervoor te zorgen dat OCW en SZW zicht blijven houden op wat er in verschillende regio's gebeurt en welke lokale maatregelen getroffen worden die effect hebben op scholen en de kinderopvang, zijn er afspraken over het informeren van de betreffende ministeries door de betreffende veiligheidsregio's. Er is ook een liaison aangesteld die waar nodig de link kan zijn tussen de departementen en de veiligheidsregio's. Middels dat liaison worden de departementen op de hoogte gehouden van de afwegingskaders van de veiligheidsregio's, en krijgen de veiligheidsregio's beter zicht op de gevolgen die eventuele maatregelen kunnen hebben voor het onderwijs.

#### **4. Verantwoordelijkheden op landelijk niveau: rol OMT, kabinet, OCW/SZW, sociale partners**

Wanneer landelijk maatregelen worden op- of afgeschaald neemt het kabinet hier besluiten over. Het OMT adviseert het kabinet hierbij. Het kabinet ontwikkelt een zogenoemde escalatieladder waarin wordt aangegeven welke scenario's er regionaal en landelijk zijn, en welke maatregelen daar globaal genomen bij passen.

De minister voor BVOM en de staatssecretaris van SZW hebben de verantwoordelijkheid voor het specifieke beleid aangaande hun sectoren. Ook zij gaan af op het advies van het OMT en het RIVM. Bij de uitvoering consulteren zij stakeholders, waaronder de sociale partners en sectorpartijen. Daarnaast ondersteunen zij hun sectoren met informatie en flankerend beleid. Zij overleggen ook met het ministerie van VWS en kunnen daar eventuele zorgen over het optreden van de GGD aankaarten.

De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op naleving van de onderwijswetten. Signalen over het niet naleven van protocollen en voorschriften kunnen voor de inspectie aanleiding zijn besturen en scholen daarop aan te spreken. Waar nodig geeft de inspectie signalen door aan de betreffende veiligheidsregio. De inspectie van SZW ziet toe op het naleven van de ARBO-wetgeving. (Bij de kinderopvangorganisaties is de gemeente verantwoordelijk voor de handhaving en houdt de GGD toezicht namens de gemeente.)

De sociale partners en sectorpartijen hebben een cruciale rol richting hun achterban. Zij zetten zich onder andere in om hun achterban te informeren, te adviseren en te ondersteunen, en zij fungeren als vraagbaak. Zij stellen protocollen op en sporen hun achterban aan zich daaraan te houden. Zij signaleren mogelijke knelpunten bij de ministeries van OCW en SZW.