

Proportionaliteit en subsidiariteit gedeeltelijk thuisonderwijs leerlingen en communicatie met klagster. Klacht gedeeltelijk gegrond.

De school heeft in november 2020 het besluit genomen om voor 50% online les te gaan geven. Klagster meent dat de beslissing onvoldoende door de school is onderbouwd en vraagt zich af of de beslissing wel proportioneel is en voldoet aan het beginsel van subsidiariteit. Voorts heeft zij zich beklagd over de communicatie van (voornamelijk) het bestuur van de school. De school heeft gesteld dat klagster geen belang heeft bij haar klacht, nu de genomen beslissing niet van invloed is geweest op haar zoon. Haar zoon heeft de gehele periode les gevolgd op school en geen online lessen hoeven volgen. De Commissie heeft overwogen dat het reglement van de Commissie en de modelklachtprocedure geen 'belanghebbende'-vereiste kennen en is voorbij gegaan het verweer van de school dat klagster niet-ontvankelijk verklaard dient te worden omdat klagster geen belang zou hebben bij de door haar ingediende klacht. De Commissie is wel tot het oordeel gekomen dat de genomen beslissing, niet onbegrijpelijk en niet kennelijk onredelijk te noemen is. Dit gelet op het waarborgen van de veiligheid en gezondheid van de leerlingen en het docententeam. De school heeft, naar het oordeel van de commissie, een zorgvuldige afweging gemaakt en heeft de daartoe geëigende procedures doorlopen. De Commissie heeft de klacht voor wat betreft de gebrekkige communicatie gegrond verklaard, nu de school nagelaten heeft de vragen van klagster in een vroeg stadium te beantwoorden, waardoor de Commissie zich niet aan de indruk kon onttrekken dat de school onvoldoende aandacht heeft gehad voor de zorgen van klagster.

Klachtnummer 2020/205

Advies aan:

het bestuur van de stichting (verder: het bevoegd gezag), bevoegd gezag van het * (verder: de school),

inzake

de klacht van mevrouw * (verder: klagster), moeder van de minderjarige *.

I. Verloop van de klachtenprocedure

De Landelijke Klachtencommissie voor het Christelijk Onderwijs (verder te noemen: de Commissie) heeft de klacht en het ingevulde klachtenformulier op 27 december 2020 ontvangen. De klacht is gericht tegen het bevoegd gezag. De Commissie heeft op 28 januari 2021 van de heer mr. H.R.T.M. van Ojen, gemachtigde van het bevoegd gezag, een verweer ontvangen.

Daar een fysieke hoorzitting wegens de Corona-maatregelen niet mogelijk was, is de klacht conform de tijdelijke procedure schriftelijk afgedaan. Partijen hebben de gelegenheid gekregen repliek (ontvangen op 7 februari 2021) en dupliek (ontvangen op 16 februari 2021) in te dienen. Vervolgens heeft de Commissie naar aanleiding van een interne beraadslaging op 4 maart 2021 haar advies vastgesteld.

II. Standpunt van klagster

Van klaagster is een klaagschrift en ingevuld vragenformulier ontvangen. De klacht komt er op neer dat de school, dan wel het bevoegd gezag van de school, onjuist handelt door vanaf 16 november 2020 voor 50% online les te geven. Klaagster meent dat de door de school en het bestuur genomen maatregel niet voldoet aan de proportionaliteit, de subsidiariteit en onvoldoende (transparant) is onderbouwd. Klaagster meent voorts dat het schort aan communicatie, nu het bestuur klaagster pas enkele weken nadat zij haar klacht kenbaar heeft gemaakt verwezen heeft naar de Commissie.

De rector van de school, gesteund door het bestuur, heeft klaagster gewezen op het Servicedocument OCW voor het funderend onderwijs en gesteld dat op basis daarvan het besluit over te gaan op 50% online onderwijs gerechtvaardigd is. Klaagster meent dat de omstandigheden waarin het gerechtvaardigd zou kunnen zijn om over te gaan op gedeeltelijk afstandsonderwijs er niet waren en niet zijn op de school. Bovendien voorziet het Servicedocument OCW niet in situaties van een preventieve sluiting, zoals waar de school nu toe besloten heeft.

Klaagster meent dat de door de school genomen beslissing ingegeven is vanuit angst en niet vanuit rede. Klaagster heeft van de rector begrepen dat 'het gevoel van onveiligheid' bij het personeel een grote factor is geweest in de besluitvorming. Of dat gevoel terecht is lijkt niet ter zake te doen. De school heeft het gevoel van het personeel zwaarder laten wegen dan de schade (ook aan het gevoel) van leerlingen. Dat leerlingen geschaad zouden worden door de maatregel kon op voorhand voorspeld worden, aldus klaagster. Dit gezien de resultaten van eerder onderzoek naar de gevolgen van de schoolsluiting in het voorjaar van 2020. De school heeft hier, naar mening van klaagster, vrij badinerend op gereageerd en er zou gezegd zijn dat de leerachterstanden vooral op het VMBO voorkwamen. Dit terwijl de school op het moment van die uitspraak reeds besloten had een aantal klassen weer volledig fysiek les te gaan geven (na de kerstvakantie) omdat de achterstanden zodanig opgelopen waren dat het niet meer verantwoord zou zijn deze leerlingen op afstand les te blijven geven. Er was, zo stelt klaagster, wel degelijk een effect te zien op de resultaten van de leerlingen.

Klaagster meent dat de school zich ten onrechte heeft verscholen achter het gevoel van onveiligheid en dat dit maakt dat de uitkomst dat leerlingen niet meer welkom waren al vast stond. Klaagster heeft om die reden ernstige twijfels of de besluitvorming juist is geweest. Klaagster stelt dat onvoldoende duidelijk is geworden of, en zo ja met welke instanties de school het voorgenomen besluit heeft overlegd en wat de adviezen van deze instanties waren. Ook stelt klaagster de vraag of er gekeken is naar alternatieven en of deze zijn overwogen dan wel uitgeprobeerd. Klaagster heeft daartoe een flink aantal vragen gesteld, doch heeft hierop geen of onvoldoende antwoorden verkregen van de school, hetgeen klaagster sterkt in haar visie dat de school ten onrechte tot de genomen beslissing is gekomen.

III. Standpunt van verweerder

Voorafgaand aan de start van het schooljaar 2020-2021 hebben diverse schoolleiders van het bevoegd gezag met elkaar overleg gevoerd over de maatregelen die met het oog op de coronapandemie getroffen moesten worden bij het begin van het nieuwe schooljaar. Gesproken is over diverse mogelijke maatregelen en te maken aanpassingen, te denken valt aan mondkapjes, 1,5 meter afstand, hygiëne en risicogroepen. Daarbij is ook gesproken over de ventilatie in de klaslokalen, want hoewel nog geen specifieke ventilatie-eisen waren geformuleerd voor klaslokalen door het RIVM en/of de overheid was al

wel duidelijk dat de ventilatie in het gebouw in ieder geval dient te voldoen aan de eisen in het Bouwbesluit 2012 en ook dient te passen bij de gebruiksfunctie. De nadruk werd al wel gelegd dat goed ventileren belangrijk is in de bestrijding van het virus.

Door de schoolleiders is vastgesteld dat niet alle schoolgebouwen van het bevoegd gezag voldoen aan het Bouwbesluit 2012. Sommige klaslokalen zijn te klein om een voldoende adequate ventilatie te kunnen garanderen en sommige klaslokalen zijn zo klein dat onvoldoende afstand kan worden gehouden. Dit geldt onder andere voor de locatie van de school, de huisvesting is voor een deel sterk verouderd.

In augustus 2020 is door de school een werkgroep gevormd, 'Werkgroep School Open', bestaande uit leden van de MR, de leerlingenraad en docenten. In deze werkgroep is gesproken over de bevindingen en afspraken gemaakt in het overleg van de schoolleiders en is gesproken over de inrichting van het onderwijs ingaande het schooljaar 2020-2021. De werkgroep heeft de huisvestingssituatie van de school besproken en conform hetgeen besproken is heeft de schoolleiding besloten dat geprobeerd zal worden om de kleinere klassen (minder dan 22 leerlingen) in de 'kleine' klaslokalen in te roosteren. De schoolleiding is zich er dan reeds van bewust dat het onvermijdelijk is dat ook andere groepen in de betreffende lokalen zullen worden ingeroosterd, waarop zij besluit in een dergelijk geval leerlingen van de groep te vragen de les op de gang of in de gymzaal te volgen. Tegelijkertijd besluit men dat de ramen en deuren worden opengezet zodat sprake is van natuurlijke ventilatie. Omdat het gebouw waarin de brugklassen les volgen, 'het brugklasgebouw', wel voldoet aan het Bouwbesluit gelden de maatregelen niet voor de brugklassen.

Kort voor de start van het schooljaar, op 27 augustus 2020, worden de docenten geïnstrueerd voor wat betreft de maatregelen, dezelfde dag worden ook ouders/verzorgers en de leerlingen over de maatregelen geïnformeerd. Er volgen geregeld nadere overleggen, instructies aan docenten en berichtgevingen aan ouders/verzorgers en leerlingen over de stand van zaken in de eerstvolgende maanden. Hoewel de situatie met het lesgeven in een klaslokaal met open deuren en ramen, met leerlingen op de gang en in de gymzaal en aparte pauzes voor de verschillende jaarlagen veel onrust met zich brengen, houdt de school in deze maanden vast aan deze werkwijze. De school beveelt leerlingen aan om warmer gekleed naar school te komen en bericht de verwarming reeds een paar graden hoger te hebben gezet.

De school is zich er op dat moment reeds van bewust dat het beleid van open ramen en deuren in de winterperiode niet reëel te noemen is. De situatie met natuurlijke ventilatie blijkt steeds moeilijker te realiseren en de uitwijkmogelijkheden naar de gymzalen zal per (half) december komen te vervallen in verband met de sloop in het kader van de renovatie/vernieuwing van het schoolgebouw. Dit maakt dat de school dient te zoeken naar een andere oplossing, waarvoor een aantal opties en scenario's uiteen zijn gezet. De drie scenario's zijn voorgelegd en uitgebreid besproken met de MR van de school. De drie scenario's bestaan uit een vorm van hybride onderwijs, het lesgeven in halve klassen en/of het lesgeven in halve dagen fysiek en halve dagen online les. De voorkeur van de MR en de schoolleiding gaat uit naar het eerstgenoemde scenario, hybride onderwijs. Het College van Bestuur geeft de school, op 31 oktober 2020, na overleg groen licht om dit scenario verder uit te werken. Het scenario wordt op dezelfde datum voorgelegd aan de Ouderraad. De Ouderraad geeft unaniem steun aan het scenario van hybride onderwijs. Ook binnen het overleg van sectievertegenwoordigers wordt het scenario besproken, het plan wordt ook in dit overleg breed gesteund.

Na de overleggen wordt de MR om instemming gevraagd teneinde uitvoering te kunnen geven aan het scenario van hybride onderwijs, met 16 november 2020 als gewenste startdatum. De MR bericht op 4 november 2020 dat zij instemt met het voorgenomen besluit. Op 6 november 2020 worden de ouders/verzorgers en de leerlingen geïnformeerd over het besluit te starten met hybride onderwijs, waarbij reeds aangegeven wordt dat dit niet zal gelden voor de leerlingen van de brugklassen en de eindexamenklassen. Nadien volgt nog een nader schrijven over het besluit en de leerlingen worden ook door hun mentor uitgebreid geïnformeerd over de wijze waarop het onderwijs vorm zal krijgen.

De school stelt zich op het standpunt dat klaagster ten onrechte spreekt van een besluit 'de school half te sluiten'. Hiervan is geen sprake, de school is opengebleven en er is een volledig onderwijsprogramma gedraaid. Wel is het zo georganiseerd dat de klas in twee groepen verdeeld is, waarbij de ene groep de ene dag de lessen op school volgt terwijl de andere groep de lessen online volgt en dit de volgende dag andersom gebeurd. Een groep komt zo om de dag op school om fysiek les te volgen. Voor leerlingen die in een specifieke situatie, waarbij te denken valt aan leerlingen met achterstanden, een moeilijke thuissituatie of een specifieke ondersteuningsbehoefte, geldt een uitzondering. Zij kunnen de lessen gewoon op school volgen. In geval van een toets is de groep wel in zijn geheel fysiek op school aanwezig.

De school kan klaagster niet volgen in haar standpunt dat het besluit over te gaan tot hybride onderwijs disproportioneel en niet subsidair zou zijn. De school heeft uitgebreid gezocht naar een inrichting van het onderwijs waarbij sprake is van een aanvaardbaar evenwicht tussen diverse door school geformuleerde uitgangspunten. De uitgangspunten die de school heeft laten meewegen in de keuze zijn: een veilig schoolklimaat voor medewerkers en leerlingen, het waarborgen van de continuïteit van het onderwijs, het bewerkstelligen van zoveel mogelijk ontmoeting tussen leerling en docent op school en het creëren van rust, regelmaat en voorspelbaarheid. Met het geven van hybride onderwijs blijven de leerlingen voor een relevant deel fysiek op school aanwezig en wordt er nog steeds een volledig onderwijsprogramma verzorgd, de school meent dat dit niet disproportioneel te achten is, terwijl het treffen van onvoldoende maatregelen het reële risico van het niet meer fysiek op school kunnen volgen met zich brengt, zoals ook in het voorjaar van 2020 het geval was. Dat het besluit niet subsidair zou zijn kan de school evenmin volgen. Andere (minder ver strekkende) maatregelen zijn onderzocht, maar niet gevonden.

De school kan klaagster evenmin volgen in haar standpunt dat het besluit in strijd zou zijn met het landelijke beleid. De school had rekening te houden met de specifieke situatie op school en het landelijk beleid geeft alle ruimte aan scholen om de maatregelen te treffen die passen bij de specifieke situatie van school. De school is open gebleven en heeft conform het Servicedocument OCW zelf het voortouw genomen om op de voor de school best passende manier invulling te geven aan het onderwijs.

De school stelt zich op het standpunt dat zij, juist om de kwaliteit van het onderwijs zo min mogelijk te schaden en in het belang van de leerlingen, gekozen heeft voor een onderwijsvorm waarbij er in substantiële mate fysieke aanwezigheid op de school is maar waarbij de realiteit en de verantwoordelijkheden die de school heeft in ogenschouw heeft te nemen en uit dien hoofde maatregelen diende te treffen om verdere verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. De school merkt op dat de kwaliteit van het onderwijs en het welzijn van de leerlingen nog altijd de hoogste prioriteit hebben.

De school merkt op dat zij de eis van klaagster, namelijk dat er 'een grondig onderzoek' plaatsvindt naar de besluitvorming met betrekking tot het hybride onderwijs veel te ver gaat. Voorafgaand aan het besluit

zijn alle belangen gewogen, is met alle betrokkenen gesproken en is de instemming van de MR verkregen. De school heeft hiermede voldaan aan de voor dergelijke besluiten geldende maatregelen.

Voorts meent de school dat klaagster geen belang heeft bij haar klacht, nu haar zoon een van de leerlingen is die sinds de invoering van het hybride onderwijs wel vijf dagen per week op school onderwijs kon blijven volgen. Het genomen besluit heeft daarmee geen relevant effect op haar zoon. De klachtenregeling is naar mening van de school niet bedoeld om algemene besluiten van het bevoegd gezag die geen enkel relevant effect hebben op de klager bij de Commissie aan de orde te stellen. De school is in zoverre van oordeel dat klaagster niet-ontvankelijk dient te worden verklaard in haar klacht.

De school stelt zich, tot slot, op het standpunt dat zij de procedure en de behandeling van de klacht niet heeft getraineed. Het bevoegd gezag heeft na ontvangst van de klacht eind november 2020 bericht aan klaagster goedkeuring te hebben gegeven aan het besluit van de school en hier dus achter te staan. Voorts heeft het bevoegd gezag het voorstel gedaan tot het arrangeren van een gesprek waarin de rector een nadere toelichting zou kunnen geven op de overwegingen die aan het besluit ten grondslag hebben gelegen. Dit gesprek heeft op 9 december 2020 plaatsgevonden, waarna klaagster op 13 december 2020 heeft laten weten dat het gesprek niet tot andere inzichten heeft geleid en klaagster een voortzetting van de klachtbehandeling wenste. NU de klacht ook gericht was tegen het College van Bestuur heeft het bevoegd gezag doorverwezen naar de Commissie, het College van Bestuur kan immers geen klachten behandelen tegen hemzelf gericht. Het bevoegd gezag is van mening dat zij geprobeerd heeft de klacht zoveel mogelijk in onderling overleg tot een oplossing te brengen en dat hierbij voortvarend te werk is gegaan.

IV. Overwegingen van de Commissie

Wat betreft de ontvankelijkheid van klaagster oordeelt de Commissie dat zij geen reden ziet klaagster niet-ontvankelijk te verklaren in haar klacht, nu klaagster een klacht heeft ingediend welke ziet op de kwaliteit van het onderwijs. Het reglement van de Commissie en de modelklachtprocedure kennen geen 'belanghebbende'-vereiste. Met andere woorden, dat klaagster geen belang zou hebben bij de door haar ingediende klacht, omdat de zoon van klaagster fysiek onderwijs heeft genoten, doet niet af aan de ontvankelijkheid van haar klacht.

Wat betreft de inhoudelijke beoordeling van de klachtonderdelen overweegt de Commissie als volgt.

Het behoort tot de bevoegdheid en de vrijheid van de school om schoolregels vast te stellen, waarbij de school een grote mate van beleidsvrijheid toe komt. Dit brengt met zich dat de Commissie slechts marginaal (terughoudend) toetst of de school tot de genomen beslissingen heeft kunnen komen. De Commissie zal slechts beoordelen of de school de eigen procedure juist heeft gevolgd en in redelijkheid tot het genomen besluit heeft kunnen komen.

De Commissie stelt voorop dat de gevolgen van de coronapandemie een ongekende situatie voor scholen, leerlingen en ouders heeft meegebracht. Van alle betrokkenen is en wordt daarbij veel (flexibiliteit) verwacht.

De school heeft zich in het kader van deze ongekennde situatie op het standpunt gesteld dat zij, in verband met de beperkte ruimte in het bestaande schoolgebouw, alsmede de ventilatie en de grootte van een aantal lokalen, over diende te gaan tot gedeeltelijk thuisonderwijs voor de leerlingen. Dit is een, naar de opvatting van de Commissie, te verdedigen besluit dat na een zorgvuldige afweging en het doorlopen van de daartoe geëigende procedures tot stand is gekomen.

Zeker gelet op de uiteindelijk per 15 december 2020 door de landelijke overheid genomen beslissing om scholen per voornoemde datum volledig te sluiten en over te gaan op afstandsonderwijs is de door de school genomen beslissing, in het kader van het waarborgen van de veiligheid en gezondheid van haar leerlingen en docententeam, niet onbegrijpelijk en niet kennelijk onredelijk te noemen. De door de school gemaakte keuzes zijn, naar het oordeel van de Commissie, verdedigbaar.

Dit laat echter onverlet dat de Commissie voorts van oordeel is dat de school meer aandacht had kunnen hebben voor de zorgen van klaagster en hieraan - in een eerder stadium - meer aandacht had kunnen besteden. De communicatie vanuit de school naar klaagster heeft, naar oordeel van de Commissie, te wensen overgelaten. De vragen van klaagster zijn pas in het verweerschrift (schriftelijk) door de school beantwoord, het had echter op de weg van de school gelegen klaagster van de gevraagde informatie te voorzien en haar vragen te beantwoorden. In tegenstelling tot de school meent de Commissie, hoewel de Commissie ook begrijpt dat de coronapandemie een ongekennde situatie is waarbij van scholen veel is en werd verwacht, dat in het kader van snel en adequaat reageren op de zorgen en bezwaren van klaagster een reactie op de vragen (op detailniveau) voor de hand had gelegen. De Commissie overweegt voorts dat het College van Bestuur, in de klacht had kunnen (en moeten) lezen dat deze zich ook tot zijn handelen richt, nu klaagster in haar schrijven spreekt over 'de beslissing van de school en het bestuur' en het laten onderzoeken van de beslissing door een 'onafhankelijk jurist' in geval van een klacht ingediend bij het bestuur. Het had op de weg van het College van Bestuur gelegen om in de eerste reactie reeds te wijzen op het feit dat een klacht, indien deze ook op handelen van het bestuur ziet, niet in behandeling kan worden genomen en klaagster door te verwijzen naar de Commissie.

V. Het oordeel van de Commissie

De Commissie verklaart de klacht waar het de omstreden beslissing betreft ongegrond en waar het de communicatie betreft gegrond.

Aldus gegeven op 4 maart 2021 door mr. H.C. Naves, voorzitter, ing. J.T. Havinga MES en E.M. Schippers BSc, leden, in tegenwoordigheid van mw. mr. D. le Pair-Roodenburg als secretaris.