




DE LEERP LICHTWET EN HET AFSTANDSONDERWIJS

IS HET TIJD VOOR EEN VERNIEUWING?



Auteur:	Ayla Çiloğlu
Studentnummer:	2590343
Datum:	26 juni 2021
Faculteit:	Rechtsgeleerdheid
Afstudeerrichting:	Jurist en Overheid
Begeleider:	Prof. dr. Renée van Schoonhoven

VOORWOORD

Voor u ligt een scriptie die zich richt op de Leerplichtwet in het licht van het afstands- en onlineonderwijs. Nadat ik deze scriptie heb ingeleverd, betekent dit voor mij het einde van mijn universitaire opleiding. Ik heb met veel plezier gestudeerd aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Ik heb aan deze universiteit eerder mijn bachelor Rechtsgeleerdheid met succes afgerond. In september 2019 ben ik aan de master Rechtsgeleerdheid met afstudeerrichting Jurist en Overheid begonnen. Terwijl ik bezig was met de master begon de coronacrisis. Dit vergde een grote omschakeling voor alle studenten, maar ik ben blij dat ik desondanks mijn studie heb kunnen voortzetten.

Toen ik in februari en maart 2020 het vak Onderwijsjurist en Onderwijsbestuur heb gevolgd, is mijn interesse in het onderwijsrecht niet meer weggegaan. Ik ben daarom ook blij met de keuze om mijn scriptie over de Leerplichtwet te schrijven, zodat ik mij hier helemaal in kon verdiepen.

Ik wil mijn scriptiebegeleidster, Renée van Schoonhoven, hartelijk danken voor de goede begeleiding en steun die ik heb ontvangen tijdens het schrijven van mijn scriptie. Door haar heb ik mijn scriptie tot een goed einde kunnen brengen.

Daarnaast wil ik de respondenten bedanken die mee hebben gewerkt aan mijn onderzoek en de tijd hebben genomen voor een interview. Leerplichtambtenaren, Ingrado en Onderwijsconsument, bedankt voor jullie tijd en moeite.

Tot slot wil ik in het bijzonder mijn vriend, familie en vrienden willen bedanken voor hun steun en aanmoediging. Het ging niet altijd gemakkelijk, maar zij hebben mij erdoor heen gesleept.

Ayla Çiloğlu

Amsterdam, 26 juni 2021

INHOUDSOPGAVE

Afkortingenlijst	4
Hoofdstuk 1 Inleiding	5
Hoofdstuk 2 Leerplichtwet en COVID-19	8
2.1 Grondrechten	8
2.2 Leerplichtwet	9
2.2.1 Inschrijvingsplicht	10
2.2.2 Schoolbezoekplicht	11
2.3 Noodverordeningen tijdens COVID-19	11
2.4 Tijdelijke wet maatregelen COVID-19	12
2.5 Tussenconclusie	16
Hoofdstuk 3 Juridische problematiek	17
3.1 Problematiek omtrent handhaving Leerplichtwet bij verzuim	17
3.2 Problematiek omtrent de schoolbezoekplicht	20
3.2.1 Fysieke schoolbezoekplicht	21
3.2.2 Digitale schoolbezoekplicht	23
3.3 Tussenconclusie	24
Hoofdstuk 4 Huidige oplossingen	25
4.1 Tijdsverloop van handhaving	25
4.2 Ervaringen uit de praktijk	28
4.3 Tussenconclusie	31
Hoofdstuk 5 Vernieuwing Leerplichtwet	31
5.1 Vernieuwing Leerplichtwet	32
5.2 Aanvulling Leerplichtwet	33
5.3 Tussenconclusie	35
Hoofdstuk 6 Conclusie	36
Literatuurlijst	38
Bijlage 1 Transcripties	42

AFKORTINGENLIJST

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
BVO	Basis- en Voortgezet Onderwijs
Gemw	Gemeentewet
GW	Grondwet
HALT	Het Alternatief
JenV	Justitie en Veiligheid
Lpw	Leerplichtwet
MAS	Methodische Aanpak Schoolverzuim
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Po	Primair onderwijs
Rb	Rechtbank
RMC	Regionale Meld- en Coördinatiepunt
Vavo	Voortgezet algemeen volwassenonderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vo	Voortgezet onderwijs
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Wpg	Wet publieke gezondheid
Wpo	Wet op het primair onderwijs
Wvr	Wet veiligheidsregio's

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Het thuisonderwijs in Nederland is heden ten dage niet meer standaard; zelfs verre van. In art. 2 lid 1 Leerplichtwet (Lpw) wordt bepaald dat ouders ervoor moeten zorgen dat hun kind staat ingeschreven op een school en deze ook regelmatig bezoekt.¹ Het is dus verboden voor ouders om hun kind thuis te houden en zelf onderwijs te geven. Hun kind moet namelijk actief de school bezoeken. De enige mogelijkheid tot thuisonderwijs is een algehele vrijstelling verkrijgen vanuit de Leerplichtwet. Dit is mogelijk door zich te beroepen op art. 5, 5a of 15 Lpw.² In hoofdstuk 2 wordt uitgebreider op deze artikelen ingegaan. Echter, in Nederland komt een beroep op deze artikelen niet vaak voor of wordt niet vaak gehonoreerd. Ter illustratie toont afbeelding 1 de verzuimcijfers van de G4-gemeenten. Dit zijn de vier grootste gemeenten.³

G4 Gemeenten	Absoluut verzuim totaal	Absoluut verzuim > 3 mnd	Absoluut verzuim > 4 wkn op rij	Relatief verzuim totaal	Langdurig relatief verzuim totaal (begin+toename)	Langdurig relatief verzuim > 3 mnd	Vrijstelling Art. 5 onder a	Vrijstelling Art. 5 onder b	Vrijstelling Art. 5 onder c
's-Gravenhage	0.5%	25%	57%	2.9%	0.2%	97%	0.2%	0.04%	0.3%
Amsterdam	0.5%	41%	100%	3.3%	0.2%	63%	0.4%	0.05%	0.3%
Rotterdam	0.2%	41%	100%	4.4%	0.4%	94%	0.5%	0.06%	0.2%
Utrecht	0.2%	66%	100%	2.4%	0.3%	71%	0.3%	0.03%	0.2%

Afbeelding 1: Rapportage Leerplichtwet G-gemeenten

Aan deze cijfers is te zien, dat slechts een klein percentage een vrijstelling heeft op grond van art. 5 Lpw. Thuisonderwijs komt dus niet veel voor in Nederland. Vroeger was thuisonderwijs een mogelijkheid, maar met de wijziging van de Leerplichtwet in 1969 is het thuisonderwijs voor de meeste gevallen afgeschaft.⁴ Desondanks is het thuisonderwijs in 2020 onmisbaar geworden. Opeens vond onderwijs alleen nog maar vanaf thuis plaats. Thuisonderwijs is niet wenselijk, maar omdat het fysieke onderwijs niet kon doorgaan vanwege de volksgezondheid, was het wel noodzakelijk.

Het afgelopen jaar is het afstands- en onlineonderwijs door de coronacrisis belangrijk geworden. Sinds maart 2020 is de situatie omtrent corona in Nederland helaas verergerd. Door de snelle verspreiding van het virus was het vanaf toen van belang dat men afstand hield van elkaar. Dat gold ook voor scholen. Zij waren door de overheid genoodzaakt om de scholen fysiek te sluiten: zowel de basisscholen en middelbare scholen als het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hogescholen en de universiteiten.

Onlineonderwijs is vooral op de hogescholen en universiteiten al een bekend fenomeen. Hoewel studenten over het algemeen fysiek les volgen, maken zij bij deze fysieke lessen vaak gebruik van een laptop of tablet. Daarnaast is alle informatie omtrent het onderwijs te vinden op het internet. Lessen worden zelfs opgenomen, zodat studenten ze later terug kunnen kijken. Ook op het mbo wordt vaak met een laptop gewerkt. Op de middelbare scholen zijn leerlingen al deels gewend om digitaal te werken door middel van tablets, maar het is nog niet helemaal geïntegreerd. Zo is de tablet wel een vervanging voor schoolboeken, maar krijgen leerlingen alsnog fysiek les. Dit geldt niet voor de basisscholen. Deze werken nog helemaal niet met onlineonderwijs. Hierdoor is de fysieke sluiting van de basisscholen het meest problematisch, omdat het voor deze scholen meer een uitdaging is om het onderwijs op afstand te geven. Dat is vooral het

¹ Sperling 2007.

² <https://www.thuisonderwijs.nl/wettelijk/>.

³ Kamerbrief 24 februari 2021, 26695 nr. 134.

⁴ Sperling 2007.

geval in de lagere klassen, waar de leerlingen vaak nog afhankelijk zijn van hun ouders vanwege hun leeftijd. Dit is de aanleiding geweest dat deze scriptie focust op het afstands- en onlineonderwijs in het basisonderwijs.

Het is niet vaak voorgekomen dat de Leerplichtwet onduidelijk was over een bepaald onderwerp. Toch zegt de Leerplichtwet niet veel over afstands- en onlineonderwijs. Dat is niet gek, aangezien de grootste wijziging van de Leerplichtwet in 1969 is geweest. In die tijd bestond er nog geen internet. Het was dus ook niet mogelijk geweest om dit al bij voorhand op te nemen in de Leerplichtwet. Echter, in de tussentijd is het internet wel steeds meer gebruikelijk geworden. Zoals net is benoemd, is onlineonderwijs bij veel studenten al een normaliteit. Echter, sinds de coronacrisis is het een verplichting geworden. Het is dus geen verkeerd idee om afstands- en onlineonderwijs inmiddels een plek te geven in de Leerplichtwet. Ondanks de nieuwe technologische mogelijkheden is dit niet nog niet gebeurd. Dit heeft ervoor gezorgd dat er momenteel nog veel onduidelijkheid heerst over het afstands- en onlineonderwijs in de Leerplichtwet.

Gezien de onduidelijkheid vanuit de Leerplichtwet over het afstands- en onlineonderwijs, is het niet helder welke regels gelden op het moment dat al het onderwijs vanuit huis moet gaan plaatsvinden. Het afstandsonderwijs moet gehandhaafd gaan worden, om verzuim zoveel mogelijk tegen te gaan. Het is van belang dat dit op basis van een duidelijke wettelijke grondslag gebeurt, omdat anders de rechtszekerheid van burgers in het gedrang komt. Een wettelijke grondslag is noodzakelijk; er mag namelijk niet zomaar gehandhaafd worden zonder grondslag. Als niemand meer zeker weet waar hij of zij aan toe is, is het erg schadelijk voor de rechtszekerheid. Het is hierom van belang om een duidelijke wettelijke grondslag te hebben wat betreft de handhaving van het afstandsonderwijs. Dit is de aanleiding om te onderzoeken of de Leerplichtwet in zijn huidige vorm nog voldoet met betrekking tot het afstands- en onlineonderwijs.

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre is de Leerplichtwet tegen de achtergrond van afstands- en onlineonderwijs toepasbaar tijdens de coronacrisis en in hoeverre moet deze aangepast worden tegen de achtergrond van de huidige technologische onderwijsmogelijkheden?

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan of de Leerplichtwet in deze vorm op enige manier toepasbaar is voor het afstands- en onlineonderwijs tijdens de fysieke sluiting van de scholen. Hiervoor wordt nagegaan of een of meerdere artikelen uit de Leerplichtwet toepasbaar zijn voor het afstands- en onlineonderwijs. Indien dit niet het geval is, moet worden onderzocht of de Leerplichtwet in zijn huidige vorm nog wel voldoet in het licht van alle nieuwe technologische mogelijkheden, of dat het aan te raden is dat deze wet vernieuwd wordt en hoe dit het beste gedaan kan worden.

Om deze onderwerpen en vraagstukken te concretiseren, wordt gebruikgemaakt van de volgende geformuleerde deelvragen:

1. Hoe is de leerplicht met betrekking tot het afstands- en onlineonderwijs geregeld in de huidige Leerplichtwet en hoe is deze tijdens COVID-19 geregeld?

Deze vraag is van belang om een duidelijk beeld te schetsen van het juridisch kader dat momenteel geldt. Hierbij wordt beschreven hoe het afstandsonderwijs momenteel in de Leerplichtwet is geregeld. Zo kan aan de hand daarvan geanalyseerd worden of het

juridisch kader op dit moment bepalingen bevat over het afstandsonderwijs, of dat er nog leemtes in zitten. Verder gaat het onderzoek in op de juridische situatie tijdens COVID-19, omdat opeens werd gewerkt met noodverordeningen en uiteindelijk een tijdelijke wet. Het is van belang om uit te zoeken hoe het juridisch kader in het licht van het afstandsonderwijs is veranderd tijdens COVID-19.

2. Welke juridische vraagstukken ontstaan bij afstands- en onlineonderwijs met betrekking tot de leerplicht tijdens COVID-19?

Als het juridisch kader is vastgesteld, is het van belang om te onderzoeken welke juridische problemen dit kader nog kent. In deze context is het de taak om te onderzoeken of in de Leerplichtwet het afstands- en onlineonderwijs voldoende geregeld is, of dat er een leemte in de wet zit.

3. Zijn er tot nu oplossingen voor deze juridische problemen en zo ja, welke?

Zodra is geconstateerd welke juridische problemen de Leerplichtwet kent met betrekking tot het afstands- en onlineonderwijs, is het van belang om uit te zoeken hoe deze tijdens de coronacrisis zijn opgelost. Hierbij wordt onderzocht welke oplossingen tot nu toe zijn gebruikt. Daarbij wordt gebruikgemaakt van ervaringen uit de praktijk.

4. Is er een vernieuwing van de Leerplichtwet nodig om afstands- en onlineonderwijs beter te waarborgen tijdens een crisissituatie?

Bij de beantwoording van deze deelvraag is inmiddels al geconcludeerd of er leemtes in de Leerplichtwet zitten. Het is dan van belang om te onderzoeken of de Leerplichtwet een vernieuwing nodig heeft, of dat hij in de huidige vorm volstaat. Ook is het hierbij van belang om te onderzoeken hoe dit het beste gedaan kan worden.

Het onderzoek in deze scriptie bestaat grotendeels uit literatuuronderzoek. Hierbij worden voornamelijk stukken geraadpleegd die gaan over afstandsonderwijs, de fysieke sluiting van de scholen tijdens COVID-19 en kamerstukken. Daarnaast wordt voor deelvraag 3 gebruikgemaakt van empirisch onderzoek. Voornamelijk de actualiteit van het onderwerp maakt empirisch onderzoek zeer relevant. Het afstandsonderwijs wordt nu meer gebruikt dan ooit, maar dit is pas volop begonnen in maart 2020. Hierdoor is er nog niet veel literatuur over te vinden. Dit maakt ervaringen uit de praktijk een zeer nuttige toevoeging aan de scriptie. Voor het empirische onderzoek zijn interviews gehouden met vijf leerplichtambtenaren uit de regio Rotterdam en Den Haag. Zij hebben het afstandsonderwijs en de problematiek hieromheen van dichtbij meegemaakt. Ook zijn interviews gehouden met twee organisaties, namelijk Ingrado en Onderwijsconsument. Zij krijgen namelijk veel te maken met vraagstukken over de Leerplichtwet, ook tijdens de fysieke sluiting van de scholen.

HOOFDSTUK 2 LEERP LICHTWET EN COVID-19

Dit hoofdstuk gaat ten eerste in op de grondrechten die van belang zijn bij de Leerplichtwet. Ten tweede wordt ingegaan op de Leerplichtwet zelf, met aandacht voor hoe de Leerplichtwet is opgebouwd en wat deze zegt over afstands- en onlineonderwijs. Ook wordt dieper ingegaan op de inschrijvingsplicht en de schoolbezoekplicht, die in het kader van afstands- en onlineonderwijs van belang zijn. Daarna wordt de situatie tijdens COVID-19 besproken, waarbij wordt onderzocht wat de noodverordening voor de scholen betekende. Verder is de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 sinds 1 december 2020 van kracht. Deze vervangt de noodverordening. Dit onderzoek analyseert wat in deze wet geregeld is voor de scholen. Tot slot wordt hierover een tussenconclusie gegeven.

2.1 Grondrechten

Artikel 23 van de Grondwet (GW) is een belangrijk artikel voor het onderwijs. Het is een lang artikel dat veel veranderingen heeft ondergaan. De oudste versie is tot stand gekomen in 1814. Deze versie omvatte het eerste en achtste lid. In de jaren daaropvolgend zijn leden toegevoegd. Het hedendaagse artikel is nog steeds een uitwerking van de samenkomst van de schoolstrijd.⁵

De kern van art. 23 GW is lid 2. Dit lid beschrijft dat het geven van onderwijs vrij is, maar wel onder toezicht van de overheid. Vrijheid van onderwijs is dus een belangrijk goed. Dit heeft een dubbele grond: aan de ene kant het recht voor een ieder om een bijzondere school op te richten en deze in stand te houden en aan de andere kant het recht om scholen op te richten waarop onderwijs gegeven wordt dat geheel in de geest van de ouders is. Kort gezegd zijn dit vrijheid van onderwijsverstrekking en de vrijheid van onderwijsgenieting.⁶ Het openbaar onderwijs is ook geregeld in dit artikel. Dit onderwijs is de verantwoordelijkheid van de overheid. De openbare school dient vrij te zijn van een bepaalde geloofsrichting (wat bij de bijzondere scholen niet zo is). Het moet namelijk algemeen toegankelijk zijn.⁷

In hoofdstuk 1 is gebleken dat thuisonderwijs in Nederland over het algemeen bijna niet mogelijk is. Dit gegeven in combinatie met art. 23 GW roept vragen op. Tussen het thuisonderwijs en art. 23 lid 2 GW kan een relatie bestaan. Het begrip 'onderwijs' in lid 2 omvatte, toen het artikel tot stand kwam, ook thuisonderwijs. Dit werd bevestigd, doordat bij de totstandkoming van de Leerplichtwet het thuisonderwijs ook een plekje kreeg. Echter, uiteindelijk is dit in 1969 uit de Leerplichtwet verdwenen. Dit is gedaan, omdat het thuisonderwijs niet meer in die tijdgeest paste en er nauwelijks meer gebruik van werd gemaakt.⁸

Desondanks is nog steeds een verband te vinden tussen het thuisonderwijs en art. 23 lid 2 GW. Als wordt gekeken naar de totstandkoming van dit artikel, dan is het duidelijk dat de wetgever in die tijd heeft bedoeld dat het geven van onderwijs heel ruim moet worden genomen. In dit artikel wordt ook genoemd dat het 'vrij' is om onderwijs te geven. Dit heeft twee betekenissen, namelijk dat het vrij is om onderwijs aan te bieden zonder

⁵ Mentink, Vermeulen & Zoontjens 2020, p. 5.

⁶ Mentink, Vermeulen & Zoontjens 2020, p. 5.

⁷ Mentink, Vermeulen & Zoontjens 2020, p. 36.

⁸ Sperling 2010.

voorafgaande bemoeienis van de overheid en dat er vrijheid is van richting en inrichting. De plaats van het onderwijs is hierbij secundair. Hierdoor kan gezegd worden dat het thuisonderwijs op grond van art. 23 lid 2 GW mogelijk hoort te zijn, in ieder geval vaker dan dat nu het geval is.⁹

2.2 Leerplichtwet

Achtergrond

De Leerplichtwet is ontstaan in de 19^e eeuw. In die tijd vond er veel schoolverzuim plaats door onder andere veld- en fabrieksarbeid en onkunde en onverschilligheid bij ouders. Maatschappelijke problemen waren dus een grote oorzaak van het verzuim. Om dit soort verzuim tegen te gaan werd de leerplicht ingevoerd.¹⁰ In 1873 had Samuel van Houten al een poging gedaan om de leerplicht in een wet op te nemen, maar deze poging was mislukt. Vervolgens is op 1 januari 1901, na een stoeve parlementaire behandeling, de Leerplichtwet in werking getreden.¹¹ De Leerplichtwet is ontstaan doordat er veel kinderarbeid, armoede en crimineel gedrag bestond. De eerste versie van de Leerplichtwet ging voornamelijk om kinderen van 7 tot 12 jaar. Deze doelgroep moest bevorderd worden in het verkrijgen van lager onderwijs. De Leerplichtwet had wel wat tegengeluiden, bijvoorbeeld van christelijke en socialistische partijen. Echter, met één stem boven de norm werd hij toch ingevoerd.

Thuisonderwijs was ook nog een onderdeel van de eerste versie. Echter, bijna 70 jaar later werd de nieuwe Leerplichtwet aangenomen. In 1969 vond een grondige aanpassing van de wet plaats, vandaar dat nu verwezen wordt naar de Leerplichtwet 1969. Er vond een aantal wijzigingen plaats: thuisonderwijs werd als mogelijkheid weggehaald, absoluut schoolverzuim werd strafbaar gesteld en de toezicht op de naleving werd strenger. De wet legde nadruk op het verplichte schoolbezoek. Normaal gesproken waren alleen de ouders verantwoordelijk voor het schoolbezoek van hun kinderen, maar door de wijziging waren kinderen vanaf 12 jaar hiervoor ook zelf verantwoordelijk.¹² Duidelijk is dus dat de schoolbezoekplicht een belangrijk element is in deze wet.

Doelstellingen

Het doel van de Leerplichtwet is vooral om zoveel mogelijk verzuim tegen te gaan. Dit doel wordt bereikt door het onderwijs verplicht te maken. Daarnaast is een belangrijk doel dat het recht op onderwijs voor jongeren wordt beschermd. De Leerplichtwet zorgt ervoor dat jongeren ingeschreven kunnen staan bij een school en onderwijs kunnen volgen. Dit is een belangrijk recht dat beschermd moet worden.

Inhoud

De wet is opgedeeld in zes paragrafen. In de wet zijn onder andere de schoolbezoekplicht, inschrijvingsplicht, vrijstellingen voor deze plichten en toezicht hierop

⁹ Sperling 2007.

¹⁰ Boekholt en de Booy 1987, p. 168.

¹¹ Zoontjens 2019, p. 125.

¹² de Graaf, 2000.

geregeld. De eerste twee plichten zijn belangrijke elementen, waarop in de volgende subparagrafen dieper in wordt gegaan.

Een jongere is leerplichtig vanaf het moment dat hij of zij 5 jaar en 1 maand oud is. De leerplicht geldt tot het einde van het schooljaar waarna de jongere minstens twaalf volle schooljaren heeft gehad, of aan het einde van het schooljaar waarin de jongere 16 jaar is geworden. Dit staat geregeld in art. 3 Lpw.

Wanneer een leerling nog geen startkwalificatie heeft behaald en de leerplicht is al beëindigd, geldt de kwalificatieplicht op grond van art. 4b Lpw. Dit houdt in dat de jongere in plaats van tot zijn 16^e, tot zijn 18^e moet voldoen aan de inschrijvings- en schoolbezoekplicht. Indien de jongere al voor zijn 18^e een startkwalificatie behaalt, vervalt de kwalificatieplicht.¹³

Op het moment dat een leerling in een periode van vier aaneengesloten weken minstens zestien uur les- of praktijktijd heeft verzuimd, moet de school dit doorgeven aan de leerplichtambtenaar op grond van art. 21a Lpw. Op grond van art. 22 Lpw stelt de leerplichtambtenaar een onderzoek in indien de leerling verzuim pleegt, maar ook als blijkt dat de jongere niet ingeschreven staat. Het is dus niet toegestaan om niet te voldoen aan de schoolbezoekplicht of inschrijvingsplicht zonder geldige reden, want dan zal de leerplichtambtenaar tot een onderzoek overgaan.

Naast de vrijstellingen van de inschrijvingsplicht en de schoolbezoekplicht die hierna worden besproken, is er niks geregeld over afstands- en onlineonderwijs in de Leerplichtwet.

2.2.1 Inschrijvingsplicht

De inschrijvingsplicht is neergelegd in art. 2 Lpw. Deze plicht houdt in dat jongeren ingeschreven moeten staan als leerling, vavo-student of mbo-student bij een school.

In een paar uitzonderingssituaties hoeven ouders hun kind niet in te schrijven op een school. Deze staan beschreven in art. 5 Lpw en bevatten onder andere vrijstelling in geval van lichamelijke of psychische gronden, bedenkingen tegen de richting van het onderwijs en inschrijving op een school buiten Nederland. Ouders dienen, behalve in deze uitzonderingen, hun kind dus in te schrijven op een school. Dan rijst de vraag wat wordt verstaan onder een school en welke scholen voldoen aan de vereisten van de Leerplichtwet. Art. 1, onderdeel b Lpw beschrijft hier meer over. Dit zijn openbare of bijzondere scholen, bijzondere dagscholen, particuliere scholen die overeenkomen met art. 1a1 Lpw of een school die op grond van art. 1a lid 1 Lpw is aangewezen als onderwijsinstelling. De laatstgenoemde worden ook wel B4-scholen genoemd. Nog een uitzondering is art. 5a Lpw, in verband met kinderen van ouders die een trekkend bestaan leiden. Tot slot is er een vrijstelling mogelijk op grond van art. 15 Lpw. Deze vrijstelling geldt specifiek voor kwalificatieplichtigen, die ander onderwijs volgen.

Belangrijk bij onderwijs is dat het moet gaan om een school die gescheiden is van de privésfeer en waarbij leerlingen interactie kunnen hebben met elkaar, zo bleek uit de Clonlara-uitspraak. Hierbij ging het om de Clonlarschool, waarbij kinderen zich kunnen inschrijven voor een 'off-campus'-programma. Doordat leerlingen thuis les kregen van hun eigen ouders, was er geen sprake van een onderscheiding met de privésfeer en ook

¹³ Zoontjens 2019, p. 133-134.

niet van interactie met andere leerlingen. Deze school kreeg dus geen erkenning. Bij inschrijving bij deze school wordt niet voldaan aan de inschrijvingsplicht.¹⁴

2.2.2 Schoolbezoekplicht

De schoolbezoekplicht is geplaatst in art. 4 Lpw. Dit artikel geeft de verplichting om de school geregeld te bezoeken. Hier is sprake van wanneer geen les- of praktijktijd wordt verzuimd.

Ook hierbij is een aantal uitzonderingen waarbij de school niet geregeld bezocht hoeft te worden, genoemd in art. 11 Lpw. De belangrijkste gronden van vrijstelling komen later in het onderzoek aan bod, namelijk sub a, b en g. In sub a is vastgelegd dat de jongere vrijgesteld is de school te bezoeken, wanneer de school is gesloten of het onderwijs geschorst is. Sub b regelt vrijstelling voor het geval er algemene verbindende voorschriften zijn waardoor het bezoeken van de school verboden is. Sub g omvat een vrijstelling vanwege andere gewichtige omstandigheden.

Relevant hierbij is de uitspraak inzake de Wereldschool, omdat deze casus ging over het aanvragen van afstandsonderwijs. Ouders gingen op wereldreis met hun kinderen en schreven hen in bij de Wereldschool. Deze school gaf haar leerlingen afstandsonderwijs. De ouders wilden vrijstelling van de schoolbezoekplicht op basis van art. 11 aanhef onder g Lpw, wat inhoudt dat de leerling de school niet kan bezoeken vanwege 'andere gewichtige omstandigheden'. De leerplichtambtenaar had het verzuim niet goedgekeurd, maar de familie is desondanks op wereldreis geweest. Tegen het besluit van de leerplichtambtenaar zijn de ouders niet in bezwaar gegaan. De ouders zijn strafbaar gesteld. Het is dus niet toegestaan om kinderen afstandsonderwijs te geven, om vervolgens op wereldreis te gaan. Afstandsonderwijs was in casu niet toegestaan. Concluderend hadden de ouders geen vrijstelling en waren ze gehouden om hun kinderen aan de schoolbezoekplicht te laten voldoen. Een vrijstelling om afstandsonderwijs te volgen op grond van art. 11 sub g wordt dus niet gemakkelijk goedgekeurd.¹⁵

2.3 Noodverordeningen tijdens COVID-19

In maart 2020 brak de coronacrisis uit. Om het virus onder controle te houden, moesten veel maatregelen genomen worden. Scholen werden hier ook de dupe van. Zo heeft het kabinet op 15 maart 2020 besloten dat de scholen hun deuren moesten sluiten.¹⁶ Dit is neergelegd in een aanwijzing van 17 maart 2020 afkomstig van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) mede de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) gericht aan de voorzitters van de veiligheidsregio's. De aanwijzing is gebaseerd op art. 176 Gemeentewet (Gemw) en art. 39 Wet veiligheidsregio's (Wvr). Onderwijs op afstand is hierbij wel uitgezonderd. In deze aanwijzing is niet neergelegd dat de voorzitters de sluiting van de scholen moesten regelen, maar om op te treden wanneer scholen hun deuren niet willen sluiten. Toch is de maatregel opgenomen in de modelnoodverordening afkomstig van het Veiligheidsberaad, om zo een overzichtelijk beeld te krijgen van alle maatregelen die golden. In eerste instantie zouden de maatregelen tot en met 6 april 2020 gelden, maar uiteindelijk zijn deze verlengd tot en

¹⁴ ABRvS 22 februari 2017, ECLI: NL:RVS:2017:471.

¹⁵ Rb. Midden-Nederland 9 december 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:7721.

¹⁶ Kamerbrief 15 maart 2020.

met 11 mei 2020. Op deze datum mochten de basisscholen hun deuren weer openen. Dit gold niet voor het voortgezet onderwijs (vo). Deze scholen hebben hun deuren mogen openen per 2 juni 2020.¹⁷

Om de crisissituatie juridisch te regelen, werden dus noodverordeningen in het leven geroepen. De noodverordeningen werden gemaakt op aanwijzing van de minister van VWS en de minister van JenV. Het Veiligheidsberaad heeft een modelnoodverordening gemaakt, zodat de situatie enigszins hetzelfde geregeld was in heel Nederland.

Op grond van art. 176 Gemw kan de burgemeester een noodverordening afgeven. Deze bevoegdheid van de burgemeester ontstaat in lokale noodsituaties of in geval van vrees daarvoor.¹⁸ In dit geval is sprake van een noodsituatie, gezien COVID-19 de gezondheid van de inwoners van Nederland in gevaar heeft gebracht. Er moeten dan ook maatregelen genomen worden om de verspreiding ervan te verminderen. Vervolgens zijn de veiligheidsregio's op grond van art. 39 Wvr bevoegd om aan art. 176 Gemw toepassing te geven.

De bepaling over de sluiting van de scholen stond in de modelnoodverordening omschreven als art. 2.7. Hieronder is een voorbeeld van dit artikel te zien.¹⁹

Artikel 2.7. Verboden openstelling onderwijsinstellingen

1. Het is verboden om onderwijsactiviteiten te verrichten in onderwijsinstellingen, tenzij sprake is van:
 - a. de organisatie van onderwijs op afstand, waarbij studenten en leerlingen via een (digitaal) medium onderwijs krijgen in de thuissituatie;
 - b. de (nood)opvang van kinderen van ouders die werken in cruciale beroepen of voor vitale processen, zoals beschreven op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronaviruscovid-19/veelgestelde-vragen-over-coronavirus-en-kinderopvang/cruciale-beroepen>;
 - c. de organisatie van toetsing en examens, mits zorgvuldige maatregelen zijn getroffen om het risico van besmetting te beperken; of
 - d. kleinschalig georganiseerde begeleiding van leerlingen voor wie vanwege bijzondere problematiek of moeilijke thuissituatie maatwerk nodig is.
2. Onderwijsinstellingen zijn verplicht om mee te werken aan openstelling ten behoeve van (nood)opvang als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b.

2.4 Tijdelijke wet maatregelen COVID-19

Op 1 december 2020 is de tijdelijke wet maatregelen COVID-19 in werking getreden voor een periode van drie maanden, met de mogelijkheid om deze periode te verlengen. Deze wet is nodig, omdat het virus voor een langere tijd onder de bevolking blijft. Het is belangrijk dat de maatregelen een wettelijke basis hebben die gecontroleerd kan worden door het parlement. Deze tijdelijke wet vervangt de eerder genoemde noodverordeningen.

¹⁷ Roozendaal & van de Sande, 2020.

¹⁸ de Jong, in T&C Gemeentewet Provinciewet, 2020.

¹⁹ Model-noodverordening 26 maart 2020.

De tijdelijke bepalingen voor de bestrijding van het coronavirus hebben een plek nodig in de wet. Deze tijdelijke bepalingen moeten goed wettelijk vastgelegd worden, omdat ze belangrijk zijn om het virus onder controle te houden en ingrijpend kunnen zijn. De tijdelijke bepalingen zijn vastgelegd door hoofdstuk VA toe te voegen aan de Wet publieke gezondheid (Wpg). Alle (mogelijke) maatregelen zijn hierin opgesomd.

Zodra is besloten dat een van de maatregelen nodig is, wordt een ministeriële regeling gemaakt. In deze ministeriële regeling wordt de maatregel vastgelegd. Zoals art. 58c Wpg bepaalt, moet een ministeriële regeling die is opgemaakt binnen twee dagen aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer worden overlegd. Pas een week hierna kan de ministeriële regeling in werking treden.

Specifiek voor het onderwijs is art. 58q ingevoegd. Deze regelt de sluiting van de scholen indien dat nodig is. In art. 58q Wpg staat het volgende:

Artikel 58q Onderwijsinstellingen

1. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen geheel of gedeeltelijk verboden is en kunnen beperkingen of andere voorwaarden worden gesteld aan het verrichten van onderwijsactiviteiten in onderwijsinstellingen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen onderwijsinstellingen of categorieën daarvan.

2. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde krachtens het eerste lid zijn belast de ambtenaren van de inspectie van het onderwijs die zijn belast met het toezicht op de naleving van bij of krachtens een onderwijswet als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, onder 1, van de Wet op het onderwijstoezicht gegeven voorschriften.

Uitgangspunt is dat onderwijs nog steeds zoveel mogelijk fysiek plaatsvindt, zo is bepaald in het servicedocument afkomstig van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het servicedocument is geen vervanging van, maar een aanvulling op diverse protocollen en richtlijnen van de sectorraden en bonden. Dit document is van belang, omdat het de laatste stand van zaken schetst van de landelijke maatregelen en aanwijzingen en tips geeft voor het funderend onderwijs. Soms moet afstandsonderwijs plaatsvinden, bijvoorbeeld als de school moet sluiten vanwege besmettingen. Echter, het afstandsonderwijs blijft een alternatief.²⁰ Wederom is in deze wet de mogelijkheid opgenomen om de school te sluiten indien dit nodig is.

De vraag is ook wat deze tijdelijke wet betekent voor het onderwijs op locatie. Leerlingen en personeel moeten een mondkapje dragen als onderwijs op school wordt gevolgd. De verplichting om een mondkapje te dragen is ingevoerd, omdat het mogelijk een positief effect heeft om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Dit heeft het Outbreak Management Team in zijn advies van 13 oktober 2020 aangegeven. Voor alle publieke ruimtes en in het onderwijs bestaat een mondkapjesplicht. Dit gebeurt op grondslag van art. 58j lid 1 onder a Wpg jo. art. 2a.2 Tijdelijke regeling maatregelen covid-19.²¹ Uitgezonderd is het basisonderwijs, waar de mondkapjesplicht niet geldt. In het vo is het wel verplicht. Het mondkapje mag af, wanneer de leerlingen in de klas op hun plek zitten.

²⁰ Servicedocument 27 november 2020, afkomstig van het ministerie van OCW.

²¹ *Stcrt.*, 2020, 62032.

Ook voor sommige vakken waarbij het niet mogelijk is een mondkapje te dragen is het niet verplicht.²²

Niet iedereen was het eens met deze mondkapjesplicht. Dit blijkt uit het kort geding van de Stichting Ik wil gewoon naar school. Deze vorderde bij de rechter om de mondkapjesplicht buiten werking te stellen. De stichting vond dat de mondkapjesplicht in strijd is met diverse fundamentele grondrechten. De voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat de regeling met de mondkapjesplicht toch rechtmatig is. De Staat heeft namelijk gehandeld binnen zijn wettelijke mogelijkheden en de mondkapjesplicht voldoende onderbouwd. Dit betekent dat de mondkapjesplicht geldt, ondanks de weerstand.²³

Het kabinet heeft besloten om de scholen weer voor een tweede keer te sluiten vanaf woensdag 16 december 2020. Ditmaal doet het kabinet dat met de eerdergenoemde grondslag art. 58q Wpg. Er wordt een ministeriële regeling gemaakt die de schoolsluiting regelt en deze moet de procedure zoals eerder beschreven volgen. Wegens de grote stijging van het aantal besmettingen is besloten om zich te beroepen op art. 58c lid 3 Wpg. Dit houdt in dat de ministeriële regeling gelijk in werking kan treden zonder een week te wachten, wanneer sprake is van een gevaarlijke en dringende omstandigheid. De minister heeft dus op grond van art. 58q een ministeriële regeling gemaakt voor de schoolsluiting, en deze is kort na bekendmaking in werking getreden.

Door de extra maatregelen die worden genomen, is besloten om de tijdelijke wet maatregelen covid-19 te verzwaren. Er wordt een paragraaf ingevoegd, waarin de schoolsluiting is beschreven. De scholen blijven gesloten van 16 december 2020 tot en met 17 januari 2021.²⁴

De ministeriële regeling die wordt toegevoegd aan de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 luidt als volgt²⁵:

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.

²² Servicedocument 27 november 2020, afkomstig van het ministerie van OCW.

²³ Rb. Den Haag 11 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:982.

²⁴ Kamerbrief 14 december 2020, kenmerk 1799930-216045-PDC19.

²⁵ *Stcrt.*, 2020, 66909.

Uiteindelijk is deze regeling verlengd tot en met 7 februari 2021.²⁶ De basisscholen mochten op 8 februari 2021 hun deuren weer openen.²⁷ Het vo, het mbo en het hoger onderwijs moesten nog langer wachten voordat zij open mogen.

Dit onderzoek gaat nu in op de onderwijstijd in verhouding met het afstandsonderwijs, omdat het van belang is te onderzoeken welke regels hierover gelden. Onderwijstijd is geregeld in de onderwijswetten per sector. Het regelt hoeveel uren onderwijs leerlingen horen te krijgen. Voor het primair onderwijs (po) is dit geregeld in art. 8 lid 9 Wet op het primair onderwijs (Wpo). Dit houdt in dat leerlingen in acht schooljaren tenminste 7520 uren onderwijs ontvangen. Wat precies onder onderwijs valt, staat beschreven in art. 9 Wpo: zintuiglijke en lichamelijke oefening, Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, Engelse taal, enkele kennisgebieden, expressie-activiteiten, bevordering van sociale redzaamheid en bevordering van gezond gedrag. Leerlingen moeten met deze onderwijsactiviteiten dus voldoen aan deze minstens 7520 uren in acht schooljaren. Wat niet duidelijk in dit artikel naar voren komt, is of deze onderwijsactiviteiten alleen worden meegerekend als ze op locatie worden gegeven, of dat het ook online mag. Dit is sinds de coronacrisis van belang geworden, aangezien de onderwijsactiviteiten voornamelijk online plaatsvonden. Daar zijn nadere regelingen over bepaald, waar dit onderzoek hierna op ingaat.

Het is de vraag wat de fysieke schoolsluiting betekent voor de onderwijstijd in het po. Dit is bepaald in het servicedocument, zoals eerder genoemd in deze paragraaf. Dit geldt dus niet in de normale situatie, maar is specifiek gericht op de situatie tijdens corona, wanneer de scholen fysiek gesloten zijn. In het po is het zo dat volgens dit servicedocument afstandsonderwijs niet geldt als onderwijstijd. Het valt alleen hieronder, als het onderwijs plaatsvindt op een school door een bevoegde leerkracht. Wel is het zo dat de onderwijstijd niet ingehaald hoeft te worden, als het voldoet aan bepaalde voorwaarden. Dit geldt in situaties waarin de school gesloten is en niet kan opengaan vanwege overmacht. In het vo is het mogelijk om afstandsonderwijs onder onderwijstijd te schalen, maar alleen onder bepaalde voorschriften. Het afstandsonderwijs in het po en vo moet volgens het servicedocument aan het volgende voldoen²⁸:

1. Het afstandsonderwijs wordt gepland en uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het schoolbestuur als bevoegd gezag van de school waar de leerling staat ingeschreven;
2. Het afstandsonderwijs wordt uitgevoerd en verzorgd door of onder verantwoordelijkheid van een voor het desbetreffende vak bevoegde docent, die tijdens het afstandsonderwijs kan interveniëren in het leerproces van de leerling, hem of haar kan helpen in dat leerproces en kan toezien op het niet-verzuimen van het afstandsonderwijs;
3. De medezeggenschapsraad moet ermee hebben ingestemd dat een deel van de regulier verzorgde onderwijstijd met afstandsonderwijs wordt ingevuld. Het schoolbestuur als bevoegd gezag moet inzichtelijk kunnen maken en kunnen verantwoorden welke onderdelen van het onderwijsprogramma (mede) via afstandsonderwijs worden of zijn verzorgd.

²⁶ *Stcrt.*, 2021, 2332.

²⁷ *Stcrt.*, 2021, 7144.

²⁸ Servicedocument 27 november 2020, afkomstig van het ministerie van OCW, p.10.

Wanneer het afstandsonderwijs plaatsvindt, is bepaald in het servicedocument dat verzuimmeldingen alsnog moeten worden doorgegeven. In het po, vo en zowel het mbo zijn scholen volgens dit document verplicht het verzuim te melden als leerlingen niet meedoen aan het onderwijs. Vooral in tijden dat de scholen dicht zijn, kan de leerplichtambtenaar van groot belang zijn. Zo kunnen leerplichtambtenaren de verzuimmeldingen alsnog oppakken.

2.5 Tussenconclusie

Kort samengevat beschrijft art. 23 GW dat onderwijs geven vrij is. Dit heeft een relatie met het thuisonderwijs en kan zo worden geïnterpreteerd dat het thuisonderwijs hier ook onder valt. De Leerplichtwet bevat twee belangrijke elementen, namelijk de inschrijvingsplicht en de schoolbezoekplicht. Een leerling moet deze verplicht nakomen, tenzij sprake is van een vrijstelling. In de Leerplichtwet is verder niets geregeld met betrekking tot afstands- en onlineonderwijs. Na uitbraak van de coronacrisis werden de scholen gesloten op basis van een noodverordening. Deze noodverordening is uiteindelijk per 1 december 2020 omgezet in de tijdelijke wet coronamaatregelen, waarin een bepaling is opgenomen met de mogelijkheid de scholen te sluiten. Hiervan is gebruikgemaakt toen de scholen opnieuw werden gesloten vanaf 16 december 2020.

Het is nu duidelijk hoe het onderwijs voor en tijdens corona juridisch gezien is geregeld. Als het gaat om afstands- en onlineonderwijs is niet veel geregeld in de wet. Het volgende hoofdstuk gaat in op de juridische vraagstukken die ontstaan op het moment dat gebruikgemaakt moet worden van afstands- en onlineonderwijs, bijvoorbeeld wanneer een school haar deuren moet sluiten.

HOOFDSTUK 3 JURIDISCHE PROBLEMATIEK

De sluiting van de scholen is een gebeurtenis die nog niet eerder heeft plaatsgevonden. Er werd een onbekend terrein van de Leerplichtwet betreden. Dat roept de vraag op of de Leerplichtwet wel voldoende waarborgen biedt om situaties zoals deze te dekken. In dit hoofdstuk wordt ten eerste ingegaan op de problematiek omtrent de handhaving van de Leerplichtwet. Het onderwijs vond voornamelijk op afstand plaats. De vraag is dan of verzuimmeldingen nog wel gedaan moeten worden op grond van art. 21 Lpw en of leerlingen wel verplicht zijn om deel te nemen aan afstandsonderwijs. Ten tweede wordt ingegaan op de problematiek omtrent de schoolbezoekplicht. Het was namelijk verboden voor leerlingen om de school te bezoeken, terwijl zij hier wel verplicht toe zijn op basis van de Leerplichtwet. Dit onderzoek bespreekt of een van de wettelijke vrijstellingsgronden voldoende is om zich niet meer aan de schoolbezoekplicht te houden. Hierbij wordt ook een onderscheid gemaakt tussen de fysieke en digitale schoolbezoekplicht. De fysieke schoolbezoekplicht was namelijk niet meer mogelijk, maar de digitale schoolbezoekplicht liep door. Deze scriptie onderzoekt of dit wettelijk ook zo geregeld is. Deze vragen worden beantwoord in de volgende paragrafen. De bevindingen worden samengevat in een tussenconclusie.

3.1 Problematiek omtrent handhaving Leerplichtwet bij verzuim

Een belangrijk probleem dat naar boven is gekomen tijdens de sluiting van de scholen, is de problematiek omtrent de handhaving van de Leerplichtwet. Doordat de scholen fysiek gesloten waren, vond het onderwijs online plaats. Echter, ook bij onlineonderwijs is er de mogelijkheid dat leerlingen niet aanwezig zijn. Normaal gesproken moest verzuim gemeld worden bij het fysieke onderwijs. Op grond van art. 21 Lpw moet de school een leerling die zonder geldige reden in totaal zestien uren les- of praktijktijd heeft verzuimd in een periode van vier opeenvolgende weken melden aan de burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente. Dit is van belang om ongeoorloofd verzuim tegen te gaan en ervoor te zorgen dat leerlingen zich aan de schoolbezoekplicht houden. Vooral tijdens de sluiting van de scholen was het van belang om het verzuim in de gaten te houden, aangezien veel leerlingen uit het zicht waren of niet actief meededen met het afstandsonderwijs. Een deel van de leerlingen was geheel onvindbaar. Een ander deel was er wel, maar logde bijvoorbeeld niet in of had tijdens de online les de camera en/of microfoon uitstaan. In totaal ging het om zo'n 5000 leerlingen.²⁹ Dit is erg problematisch, gezien het feit dat meedoen aan onderwijs erg belangrijk is voor jongeren. Daarnaast was er geen zicht op hun thuissituatie. Vooral jonge kinderen zijn heel afhankelijk van hun omgeving. Dan rijst de vraag of leerlingen verplicht zijn om mee te doen aan het afstandsonderwijs en of verzuim gemeld moet worden.

Zoals zojuist aangegeven, is art. 21 Lpw hierbij van belang. In dit artikel draait het vooral om les- of praktijktijd. Gelet op het afstandsonderwijs volgt niet duidelijk uit dit artikel of het gaat om les- of praktijktijd op locatie, of ook om afstand. Om te onderzoeken wat

²⁹ <https://avs.nl/actueel/nieuws/nog-ruim-5000-leerlingen-onvindbaar-en-kwetsbare-leerlingen-thuis/>; <https://www.parool.nl/nieuws/5000-leerlingen-buiten-beeld-bij-scholen~bfdb09f3e/>; <https://www.trouw.nl/nieuws/nu-de-scholen-dicht-zijn-verdwijnen-kwetsbare-kinderen-van-de-radar~bfb252d2/>.

onder les- en praktijktijd verstaan wordt, zijn de volgende bronnen geraadpleegd en direct nader toegelicht:

- Uitspraak rechtbank 14 december 2020³⁰;

Deze uitspraak is ontstaan na een kort geding tussen Stichting Protect Everybody en de Staat. Deze stichting eist dat de handhaving van de Leerplichtwet wordt opgeschort ten tijde van de coronacrisis. In r.o. 4.16 oordeelde de rechtbank dat het gaat om een 'fysieke aanwezigheidsplicht'. Hiermee bevestigt de rechtbank dat de schoolbezoekplicht gaat om fysieke aanwezigheid, en niet om aanwezigheid op afstand.

- Servicedocument funderend onderwijs coronavirus afkomstig van het ministerie van OCW³¹;

Zoals eerder in paragraaf 2.4 is beschreven, is het servicedocument geen vervanging van, maar een aanvulling op diverse protocollen en richtlijnen van de sectorraden en bonden. Hieruit is af te leiden dat het afstandsonderwijs in het po voornamelijk moet worden gezien als een noodmaatregel, dus indien het onderwijs niet op locatie kan plaatsvinden. Wenselijk is dat zoveel mogelijk onderwijs in de school zelf plaatsvindt. In het po is het zo dat alleen onderwijs dat plaatsvindt op locatie, als onderwijstijd aangemerkt kan worden. Het afstandsonderwijs is een tijdelijk alternatief. Het kan dus onder bepaalde voorwaarden plaatsvinden, maar het kan niet de reguliere lessen op locatie vervangen. Deze voorwaarden, eerder genoemd in paragraaf 2.4, gelden voor zowel het po als het vo. Echter, in het vo kan afstandsonderwijs gelden als een reguliere les. Hierbij kan het wel worden opgenomen als onderwijstijd. Het po is in dit geval dus beperkter. In het po wordt afstandsonderwijs dus sterk afgeraden en telt het zelfs niet als onderwijstijd. Gelet hierop kan geconstateerd worden dat afstandsonderwijs dus niet onder les- en praktijktijd valt voor het po.

- Kamerbrief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs (BVO)³²;

Gelet op de kamerbrief van 11 juni 2019 afkomstig van de minister voor BVO is geconstateerd dat het invullen van onderwijstijd op een andere locatie dan de school, bijvoorbeeld thuis, niet wenselijk is. Met name bij de vraag of direct toezicht noodzakelijk is, zitten beperkingen. In het po is het kader voor onderwijstijd strikter dan bijvoorbeeld in het vo.³³ Zoals ook in de brief is omschreven, is de minister voor BVO bezig om de onderwijstijd in het po te flexibiliseren, zodat er meer ruimte in dit strakke kader wordt geboden. Echter, uit het experiment flexibiliseren onderwijstijd is gebleken dat nu nog geen verbreding van de onderwijstijd kan plaatsvinden. Wel is het zo dat nog verder wordt onderzocht wat mogelijk is voor het flexibiliseren van onderwijstijd op een verantwoorde manier. Tot op heden is er nog geen besluit over gekomen. De minister heeft hiermee wel de nadruk gelegd op het feit dat onderwijs op locatie moet plaatsvinden.

³⁰ Rb. 14 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12689.

³¹ Servicedocument 27 november 2020, afkomstig van het ministerie van OCW.

³² Kamerbrief 11 juni 2019.

³³ Kamerbrief 5 juli 2019.

- De eerder in hoofdstuk 2 besproken Clonlara-uitspraak³⁴;

Gelet op deze uitspraak vult de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) de schoolbezoekplicht zo in, dat de school op locatie moet worden bezocht. De Clonlaraschool biedt onderwijs online aan. De ABRvS vond dat op deze school niet voldaan kon worden aan de schoolbezoekplicht. Volgens de ABRvS gaat het hierbij dus alleen om een fysieke schoolbezoekplicht. Zij stelt dat er aan de Leerplichtwet is voldaan, als jongeren les hebben op een school waarbij er een duidelijke scheiding is van de privésfeer. In casu werd de Clonlaraschool niet erkend als een B4-school. Aan een school moet, volgens de rechtbank, de leerplicht kunnen worden vervuld. Vervolgens heeft zij vastgesteld dat, gekeken naar de totstandkoming van de Leerplichtwet, de leerplicht alleen kan worden vervuld door een school die van de privésfeer is te onderscheiden en waar interactie tussen leerlingen kan plaatsvinden. Afstandsonderwijs voldoet hier dus niet aan. Dit moet namelijk thuis worden gegeven, waardoor geen scheiding met de privésfeer ontstaat. Daarnaast vindt geen interactie tussen leerlingen plaats, omdat alle leerlingen in hun eigen huis zitten. Zo kan worden beargumenteerd dat, gelet op de totstandkoming van de Leerplichtwet, afstandsonderwijs niet onder les- of praktijktijd valt.

- Eindrapport onderwijs op een andere locatie dan de school³⁵;

Het rapport is uitgevoerd door Ecorys in opdracht van het ministerie van OCW. Het onderzoek is uitgevoerd om de mogelijkheden te onderzoeken tot aanpassing van de Leerplichtwet voor leerlingen bij wie onderwijs op een school tijdelijk of gedeeltelijk niet wenselijk of mogelijk is. In het eindrapport is geconstateerd dat uit de jurisprudentie blijkt dat de mogelijkheid tot een digitale schoolbezoekplicht er niet is. Schoolbezoek houdt in dat er een fysieke aanwezigheid moet zijn op de school.

Concluderend is er op dit moment geen duidelijkheid over de term 'les- of praktijktijd' zoals gebruikt in art. 21 Lpw. Afgaande op de punten die zojuist zijn opgesomd, is er het volgende uit op te maken: het is duidelijk dat er met les- of praktijktijd in het po niet wordt bedoeld dat deze op afstand kan plaatsvinden. De ABRvS heeft in haar uitspraak geoordeeld dat er een strikte scheiding moet zijn tussen privé en school. Dit is bij afstandsonderwijs niet het geval. Daarnaast wordt onlineonderwijs vanuit huis sterk afgeraden door de ministeries. In het eindrapport is zelfs duidelijk geconcludeerd dat bij onderwijs sprake moet zijn van een fysieke aanwezigheid. De mogelijkheden voor afstandsonderwijs in het po zijn redelijk strikt ingekaderd. Gelet op het voorgaande, kan worden geconcludeerd dat het in het po alleen gaat om les- of praktijktijd op locatie. Afstandsonderwijs wordt niet in het begrip les- of praktijktijd meegenomen.

Voorts is te constateren dat deze conclusie problematisch is voor art. 21 Lpw. Verzuim dient op grond van dit artikel namelijk alleen gemeld te worden bij verzuim van les- of praktijktijd. Echter, indien het afstandsonderwijs niet onder les- of praktijktijd valt, moet het verzuim niet gemeld worden. Het is dus niet wettelijk vastgelegd dat bij afstandsonderwijs verzuim gemeld moet worden. In het servicedocument staat vermeld dat verzuim ook bij afstands- en onlineonderwijs gemeld moet worden. Het

³⁴ ABRvS 22 februari 2017, ECLI: NL:RVS:2017:471.

³⁵ Eindrapport onderwijs op een andere locatie dan school 12 juni 2015.

servicedocument is echter een aanvulling en geen vervanging van een wettelijke regeling. Een servicedocument kan dus niet een leemte in de wet invullen.³⁶

In principe leidt dit tot het problematische gevolg dat leerlingen niet verplicht aanwezig moeten zijn bij lessen van het afstandsonderwijs. In art. 4 lid 2 Lpw wordt namelijk gesproken van een schoolbezoekplicht, waaraan is voldaan als geen les- of praktijktijd wordt verzuimd. Echter, als dit alleen maar om lestijd op locatie gaat, hoeven de leerlingen de school niet online te bezoeken en zijn zij dus niet verplicht om mee te doen. De volgende paragraaf gaat verder op deze schoolbezoekplicht in.

Tussen het fysieke onderwijs en afstandsonderwijs ontstaat dan een grote kloof. Bij fysiek onderwijs is het namelijk wel verplicht om verzuim te melden, maar op grond van de wet is dit bij afstandsonderwijs niet het geval. Dit is zeer problematisch, gezien het feit dat het afstandsonderwijs een vervanging is voor de fysieke lessen. Het is dan ook zeer van belang dat dit wettelijk geregeld is.

3.2 Problematiek omtrent de schoolbezoekplicht

Duidelijk is nu wat onder het begrip 'les- of praktijktijd' wordt verstaan. Het volgende punt is de problematiek omtrent de schoolbezoekplicht. De scholen waren namelijk deels gesloten voor de fysieke lessen. Ze waren alleen geopend voor leerlingen van ouders met cruciale beroepen die onmisbaar zijn in Nederland tijdens COVID-19, waaronder beroepen in de zorg, politie, openbaar vervoer, brandweer, onderwijs en kinderopvang. Deze leerlingen konden wel terecht op school of op de kinderopvang, omdat het van belang was dat hun ouders bleven doorwerken.³⁷ De overige leerlingen mochten niet meer naar school toe, maar moesten thuisblijven. Zij konden zich dus niet meer houden aan de fysieke schoolbezoekplicht van art. 4 Lpw. Wel bleef het onderwijs online doorgaan, waardoor een digitale schoolbezoekplicht is ontstaan. Over deze digitale schoolbezoekplicht bestaat nog veel onduidelijkheid, met als grootste zorg de vraag of deze wel wettelijk is vastgelegd.

Het is van belang om het onderscheid te maken tussen de fysieke en digitale schoolbezoekplicht. Dit is nog niet eerder gedaan in de Leerplichtwet. Op het moment staat het volgende in art. 4 lid 2 Lpw opgenomen: "Het schoolbezoek vindt geregeld plaats, zolang geen les of praktijktijd wordt verzuimd." Zoals in de vorige paragraaf geconstateerd is, valt hier alleen les op locatie onder. Dit betekent dat alleen de fysieke schoolbezoekplicht wettelijk is geregeld. Echter, tijdens de fysieke sluiting van de scholen konden leerlingen zich niet meer aan de fysieke schoolbezoekplicht houden. Dit is begrijpelijk, omdat zij er niks aan konden doen dat de scholen gingen sluiten. Wel is het van belang om te onderzoeken of dit onder een van de vrijstellingen van de schoolbezoekplicht valt. Dit is belangrijk, omdat in de Leerplichtwet nog geen onderscheid is gemaakt tussen een digitale of fysieke schoolbezoekplicht. Wanneer de leerling zich dus niet aan de fysieke schoolbezoekplicht houdt, moet daar een vrijstelling voor zijn. Verder is er immers niks wettelijk geregeld. Bij slechts een beperkt aantal vrijstellingen is het toegestaan dat een leerling zich niet aan de fysieke

³⁶ Servicedocument 27 november 2020, afkomstig van het ministerie van OCW.

³⁷ Kamerbrief 15 maart 2020.

schoolbezoekplicht houdt. Deze scriptie onderzoekt of een van deze wettelijke vrijstellingen in deze situatie volstaat.

De fysieke schoolbezoekplicht geldt in normale situaties, waarin het mogelijk is om de school op locatie te bezoeken. De digitale schoolbezoekplicht is iets vrij nieuws. Vooral wanneer de school niet fysiek bezocht kan worden, is deze heel erg van belang. Deze geldt namelijk voor de situatie waarbij het onderwijs op afstand plaatsvindt, vaak in een digitale vorm. Eerst wordt de fysieke schoolbezoekplicht besproken en de vrijstellingsgronden uitgewerkt. Daarna wordt ingegaan op de digitale schoolbezoekplicht.

3.2.1 Fysieke schoolbezoekplicht

Bij de fysieke schoolbezoekplicht staat het centraal dat de school op locatie bezocht kan worden. Ten tijde van COVID-19 was deze fysieke schoolbezoekplicht voor veel leerlingen niet mogelijk. Het onderwijs ging online verder. De vrijstellingen van de fysieke schoolbezoekplicht zijn neergelegd in art. 11 Lpw. Zeven soorten vrijstellingen zijn uit dit artikel af te leiden. Bij dit vraagstuk zijn vooral subs a, b en g van belang. Deze worden dan ook nader uitgewerkt.

Het is niet wenselijk dat ouders of leerlingen zich daadwerkelijk op een van deze vrijstellingsgronden beroepen. Zij kunnen er namelijk niks aan doen dat de scholen fysiek moesten sluiten en het onderwijs vanuit huis moest plaatsvinden. Toch is het van belang om de vrijstellingen te benoemen. In de vorige paragraaf is namelijk geconstateerd dat het afstands- en onlineonderwijs niet is opgenomen in de Leerplichtwet. In de Leerplichtwet is wel een fysieke schoolbezoekplicht is geregeld, maar geen digitale. Doordat deze niet is geregeld en leerlingen houden zich niet aan de fysieke schoolbezoekplicht, moet wel sprake zijn van een vrijstelling; anders overtreden zij deze plicht. Dit is de reden dat de mogelijke vrijstellingen nu worden besproken.

Sluiting scholen

“Sub a: de school onderscheidenlijk de instelling is gesloten of het onderwijs is geschorst.”

De scholen zijn niet geheel, maar gedeeltelijk gesloten. De scholen blijven namelijk open voor leerlingen van ouders met cruciale beroepen. Daarnaast is ook het onderwijs niet geschorst. Dit blijft doorgaan, zoveel mogelijk online en thuis.

Het valt te betwijfelen of de leerling zich op deze vrijstellingsgrond kan beroepen als deze de school niet meer kan bezoeken vanwege de coronacrisis. Uit deze vrijstellingsgrond volgt namelijk niet duidelijk of het moet gaan om alleen een fysieke sluiting van de school. Tijdens de sluiting van de scholen was namelijk het schoolgebouw wel gesloten, waardoor leerlingen niet meer fysiek naar school konden, maar de scholen waren online niet gesloten. De scholen gingen online door met alle werkzaamheden. Hierdoor kan beargumenteerd worden dat de scholen niet gesloten waren en de leerlingen zich niet op deze vrijstellingsgrond kunnen beroepen.

Algemeen verbindend voorschrift

“Sub b: bij of op grond van algemeen verbindende voorschriften het bezoeken van de school onderscheidenlijk de instelling is ontzegt.”

Bij deze vrijstellingsgrond gaat het om het bezoeken van de school, waarmee de fysieke schoolbezoekplicht bedoeld wordt. Belangrijk hierbij is dat het moet gaan om een algemeen verbindend voorschrift. De vraag is of de noodverordeningen en de daaropvolgende Tijdelijke wet coronamaatregelen een algemeen verbindend voorschrift vormen. Het wordt aangemerkt als algemeen verbindend voorschrift, als het voldoet aan de volgende voorwaarden, die hieronder nader wordt uitgewerkt:

1. De regeling heeft een wettelijke basis nodig

De wettelijke basis van de noodverordeningen vormen art. 176 Gemw jo. art. 39 Wvr. De noodverordening voldoet hier dus aan. De Tijdelijke wet coronamaatregelen berust op art. 58c Wpg en voldoet dus ook hieraan.

2. Deze voldoende kenbaar is gemaakt

Het is van belang dat de regeling bekend wordt gemaakt op de manier die vereist is voor de specifieke regeling. Noodverordeningen mogen op grond van art. 176 lid 1 Gemw bekendgemaakt worden op door de burgemeester te bepalen wijze, bijvoorbeeld door het te vermelden op de website van de veiligheidsregio's of in het eigen publicatieblad. De Tijdelijke wet coronamaatregelen is bekendgemaakt in de Staatscourant en gepubliceerd op 30 november 2020.³⁸

3. Deze zich richt tot eenieder

Hiermee wordt ook wel bedoeld dat de regeling een algemene strekking moet hebben. Dit betekent dat de regeling van tevoren niet al gericht moet zijn op een beperkt aantal personen. De noodverordeningen en de Tijdelijke wet coronamaatregelen waren niet gericht op een specifiek aantal personen, maar tot alle inwoners. Het is dus van algemene strekking.

Uit het bovenstaande is op te maken dat de noodverordeningen en de Tijdelijke wet coronamaatregelen een algemeen verbindend voorschrift vormen. Hierdoor zou een leerling zich op sub b kunnen beroepen, omdat de mogelijkheid de school fysiek te bezoeken hem door een algemeen verbindend voorschrift is ontzegt. Dit zou het meest voor de hand liggend zijn, maar is nog niet onderbouwd door recente jurisprudentie.

Andere gewichtige omstandigheden

“Sub g: de jongere door andere gewichtige omstandigheden verhinderd is de school onderscheidenlijk de instelling te bezoeken.”

Deze vrijstellingsgrond wordt ook wel gezien als een restcategorie. Uit de totstandkoming van de Leerplichtwet volgt namelijk dat deze grond gaat om een sluitstuk van de overige onderdelen.³⁹ Deze grond moet restrictief worden uitgelegd. Het is van belang om deze grond te noemen, omdat deze op het eerste oog redelijk breed lijkt. Echter, uiteindelijk blijkt deze grond toch niet zo breed te zijn. Tijdens de fysieke sluiting van de scholen

³⁸ *Stcrt.*, 2020, 62031.

³⁹ ABRvS 24 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3496.

hadden de leerlingen thuisonderwijs. Thuisonderwijs aanvragen op basis van deze grond is niet zo snel mogelijk. Er kan geen recht op thuisonderwijs ontstaan omdat de resultaten van het kind dan beter zouden zijn. Er moet dan al snel sprake zijn van een psychische nood waardoor het niet meer mogelijk is om naar school te gaan voor het kind, onderbouwd door een deskundigenoordeel.⁴⁰ In de beleidsregel van de minister van OCW staat een bredere uitleg van het begrip ‘andere gewichtige omstandigheden’ en hoe dit in te vullen.⁴¹ In deze beleidsregel staat niets omschreven over de fysieke sluiting van de scholen vanwege de coronacrisis. Gelet op het voorgaande valt de situatie dat een jongere de school niet kan bezoeken door de coronacrisis niet onder deze vrijstellingsgrond.

3.2.2 Digitale schoolbezoekplicht

De digitale schoolbezoekplicht is tijdens de coronacrisis relevanter dan ooit. Toch is het nog geen bekend fenomeen. Als het niet mogelijk is om de school op locatie te bezoeken en de fysieke schoolbezoekplicht te vervullen, moet op een andere manier onderwijs worden gegeven. De meest gebruikte vorm is afstandsonderwijs. Dit vindt plaats via de laptop of computer. De digitale schoolbezoekplicht houdt dan ook in dat het onderwijs digitaal bezocht dient te worden. Leerlingen dienen de online les te ‘bezoeken’ achter de laptop of computer.

Problematisch bij de digitale schoolbezoekplicht is dat het niet in de wet is geregeld. Als wordt uitgegaan van de bevinding in paragraaf 3.1, valt onder les- of praktijktijd geen onderwijs op afstand. Als dit wordt verwerkt in art. 4 Lpw, dan komt dit er als volgt uit te zien:

Artikel 4. Begin en einde van de verplichting tot geregeld schoolbezoek

1. De verplichting om te zorgen, dat een jongere de school waar hij als leerling staat ingeschreven, geregeld bezoekt op locatie, begint op de dag waarop hij na inschrijving op die school kan plaats nemen, en eindigt tegelijk met de verplichting om te zorgen, dat hij als leerling van een school staat ingeschreven.
2. Het schoolbezoek vindt geregeld plaats, zolang geen les of praktijktijd op locatie wordt verzuimd.

Het onderwijs loopt dus digitaal wel door, maar als art. 4 Lpw zoals hierboven is weergegeven wordt geïnterpreteerd, zijn leerlingen niet verplicht om het afstandsonderwijs digitaal te bezoeken.

Als de fysieke schoolbezoekplicht wordt vrijgesteld op grond van art. 11 sub b Lpw, hoeft de leerling zich hier niet meer aan te houden. Normaal gesproken moet dan het digitale schoolbezoek gaan gelden, om het onderwijs op afstand te bezoeken. Echter, als dit niet wettelijk is vastgelegd, ontstaat een groot probleem. Voor leerlingen bestaat dan geen wettelijke basis om het onlineonderwijs te bezoeken. Hoofdstuk 5 gaat in op een oplossing voor deze problematiek.

⁴⁰ Zoontjens 2019, p. 140.

⁴¹ Beleidsregel 21 juni 2012, nr. IvhO/418788.

3.3 Tussenconclusie

Kort samengevat staan twee problemen centraal tijdens de sluiting van de scholen aan de hand van de Leerplichtwet. Het eerste is het probleem dat het onduidelijk is of verzuimmeldingen bij afstands- en onlineonderwijs gedaan moeten worden op basis van de Leerplichtwet. Het is nog onduidelijk wat precies bedoeld wordt met les- of praktijktijd. Vanuit de literatuur is hier geen specifiek antwoord op gevonden. Uit een aantal bronnen is een conclusie getrokken: mijns inziens gaat het om les- of praktijktijd op locatie voor het po. Dit is problematisch, gezien dan niet wettelijk is vastgelegd dat op grond van art. 21 Lpw verzuim gemeld moet worden. De handhaving van de Leerplichtwet gebeurt dan niet meer op een wettelijke grondslag. Het tweede probleem is dat leerlingen zich niet aan de fysieke schoolbezoekplicht konden houden door de sluiting. Een wettelijke vrijstelling is dan nodig om van de fysieke schoolbezoekplicht af te wijken. Deze vrijstelling valt hoogstwaarschijnlijk onder art. 11 sub b Lpw, maar dit is nog niet bevestigd. Daarnaast ontstaat een digitale schoolbezoekplicht. Aangezien afstandsonderwijs niet onder les- of praktijktijd valt, zijn leerlingen niet verplicht om zich aan de digitale schoolbezoekplicht te houden. Deze is namelijk niet wettelijk onderbouwd. Leerlingen hebben dan geen fysieke of digitale schoolbezoekplicht meer. Het volgende hoofdstuk gaat in op de oplossingen die tot op heden zijn gebruikt.

HOOFDSTUK 4 HUIDIGE OPLOSSINGEN

Het is duidelijk dat de sluiting van de scholen problemen met zich heeft meegebracht. De coronacrisis was voor iedereen een onverwachte gebeurtenis. Het was een gebied dat nog niet eerder was betreden. Dit geldt ook voor de overheid en de leerplichtambtenaren. Zij moesten onderzoeken hoe deze situatie het beste gehandhaafd kon worden. Daar gaat dit hoofdstuk dan ook op in. Het bespreekt welke oplossingen voor het probleem met de handhaving tot nu zijn gebruikt. In chronologische volgorde wordt besproken hoe de handhaving van de Leerplichtwet tijdens de coronacrisis is verlopen. Daarna worden de ervaringen vanuit de praktijk gedeeld met betrekking tot handhaving van de Leerplichtwet tijdens de coronacrisis. Tot slot volgt een tussenconclusie op het hierboven genoemde.

4.1 Tijdsverloop van handhaving

In chronologische volgorde wordt besproken wat is bepaald over de handhaving van het afstandsonderwijs vanaf het begin. Daarvoor wordt teruggeblikt op het begin van de coronacrisis in maart 2020. De scholen waren nog fysiek geopend. Het probleem dat zich in het begin aandeed, was dat sommige ouders hun kinderen vanwege het gezondheidsrisico niet meer naar school wilden laten gaan. Om deze ouders niet in de problemen te laten komen met de Leerplichtwet, waren twee moties ingediend. In de motie van 12 maart 2020 afkomstig van Wilders en Baudet gericht aan de Tweede Kamer, verzochten zij om ouders geen boete op te leggen op grond van de Leerplichtwet, indien zij hun kinderen niet naar school willen laten gaan.⁴² Deze motie is aangenomen. Daarnaast was er een motie ingediend op dezelfde datum, afkomstig van Baudet gericht aan de Tweede Kamer, waarin hij verzoekt de handhaving van de leerplicht tot nader order op te schorten. Deze motie is verworpen.⁴³ Samenvattend werden ouders die hun kinderen thuis wilden laten tot 31 maart 2020 hiervoor niet beboet.

Helaas verdween het virus niet en moesten de scholen fysiek sluiten vanaf 15 maart 2020. Het onderwijs vond online plaats. Tijdens de sluiting hadden de leerplichtambtenaren voornamelijk een ondersteunende functie. De leerplichtambtenaren mochten tijdens de fysieke sluiting niet handhaven.⁴⁴ In plaats van huisbezoeken legden ze deurbezoeken af. Door middel van de deurbezoeken kregen de leerplichtambtenaren beter zicht op waarom een leerling niet meedeed met het onderwijs. Uit de gehouden interviews bleek dat het vaak ging om leerlingen die geen goede middelen tot hun beschikking hadden, zoals een laptop. Dat speelde bijvoorbeeld in grote gezinnen die maar een paar laptops hadden, waardoor niet ieder kind zijn eigen laptop had. Wat ook in verband hiermee staat, is dat sommige kinderen niet altijd een eigen plekje hadden in huis om het thuisonderwijs rustig te kunnen volgen. Daarnaast waren de ouders niet altijd in staat om hun kinderen te helpen. Er zijn ook voorbeeldbrieven ter beschikking gesteld in zes verschillende talen om de ouders te bereiken van leerlingen die uit het zicht waren.⁴⁵

⁴² Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 130.

⁴³ Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 147.

⁴⁴ <https://www.onderwijsconsument.nl/leerplichtambtenaren-tijdens-corona/>.

⁴⁵ <https://ingrado.nl/actueel/items/voorbeeldbrief-in-zes-talen-om-ouders-en-jongeren-te-bereiken-tijdens-coronacrisis>.

De scholen werden weer geopend op 26 april 2020, maar niet iedereen was er gerust op om de kinderen weer veilig naar school te laten gaan. In de motie van 22 april 2020, afkomstig van Wilders en Asscher, is besloten om de ouders die hun kinderen na de meivakantie nog niet naar school willen laten gaan, niet te beboeten.⁴⁶

Vervolgens is een stappenplan opgesteld door Ingrado (vereniging voor leerplicht en het Regionale Meld- en Coördinatiepunt (RMC)) in samenwerking met het ministerie van OCW voor het opstarten van handhavend optreden door de leerplichtambtenaar. Het stappenplan gaat vooral om de situatie na 30 juni 2020, waarbij ook nog onderscheid is gemaakt tussen het schooljaar 19-20 en 20-21. Dit onderzoek richt zich op de situatie voor het po.⁴⁷

Drie verschillende soorten verzuim worden gehanteerd. Ongeoorloofd verzuim, niet zijnde luxe verzuim is het wettelijke verzuim op grond van art. 21a LPW. Luxe verzuim houdt een relatief ongeoorloofd verzuim in, waarbij zonder toestemming van de leerplichtambtenaar verzuim wordt gepleegd buiten de vaste schoolvakanties om. De laatste variant is absoluut verzuim. Dit is de situatie waarin een jongere niet op een school staat ingeschreven. In het po gaan de leerplichtambtenaren in bijna alle situaties weer over tot handhaven, behalve voor het ongeoorloofd verzuim tijdens het schooljaar 19-20. Dit houdt in dat wanneer ouders hun kinderen thuis laten vanwege angst voor het coronavirus, zij kans hebben om beboet te worden.

De leerplichtambtenaren gebruiken bij de handhaving volop de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS). Deze is in 2017 is tot stand gekomen na overleg van het Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, Het Alternatief (HALT) en Ingrado. Hiervoor bestond een Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim, waarbij de nadruk voornamelijk op het strafrecht lag. De zojuist genoemde organisaties die betrokken waren bij het overleg wilden dat de nadruk op het strafrecht minder werd en hebben daarom de MAS geïntroduceerd. Hierbij ligt de nadruk voornamelijk op preventie en vrijwillige hulp. Het doel van de MAS is toeleiding bieden naar een passend onderwijsprogramma, vroegtijdige inzet van hulp bij verzuim, een effectieve aanpak van schoolverzuim en tot slot maatwerk.⁴⁸

De MAS bestaat uit een uitgebreide routekaart. Op basis van het soort verzuim worden vervolgstappen bepaald. Dan moet een keuze worden gemaakt tussen verschillende opties, van vrijwillige (jeugd)hulp tot strafrechtelijke dwang. De leerplichtambtenaren richten zich juist tijdens de coronacrisis meer op zorg en hulpverlening, zoals ook in de MAS is voorgeschreven. In plaats van gelijk straf op te leggen, wordt onderzocht of vrijwillige hulp mogelijk is.

⁴⁶ Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 278.

⁴⁷ Stappenplan handhavend optreden bij schoolverzuim, 30 juni 2020.

⁴⁸ Methodische aanpak schoolverzuim.

Het stappenplan ziet er als volgt uit:

		Handhaven niet mogelijk	Niet handhaven, tenzij evident	Handhaven		
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">Ongeoorloofd verzuim, niet zijnde luxe verzuim</div>						
30 juni 2020						
Schooljaar 19-20				Schooljaar 20-21		
PO/SO	gesloten	Half open	Geheel open	Geheel open (gewinning)	Geheel open	
VO/VSO	gesloten	Half open		Half open	Geheel open (meerdere scenario's)	
MBO	gesloten		Beperkt open	Beperkt open	Gedeeltelijk open (meerdere scenario's)	
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">Luxe verzuim</div>						
PO/SO	gesloten	Half open	Geheel open	Geheel open (gewinning)	Geheel open	
VO/VSO	gesloten	Half open		Half open	Geheel open (meerdere scenario's)	
MBO	gesloten		Beperkt open	Beperkt open	Gedeeltelijk open (meerdere scenario's)	
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">Absoluut verzuim</div>						
PO/SO	gesloten	Half open	Geheel open	Geheel open (gewinning)	Geheel open	
VO/VSO	gesloten	Half open		Half open	Geheel open (meerdere scenario's)	
MBO	gesloten		Beperkt open	Beperkt open	Gedeeltelijk open (meerdere scenario's)	

Afbeelding 2: Stappenplan opstarten handhavend optreden

Dit stappenplan werd geïntroduceerd, toen nog niet bekend was dat de scholen in schooljaar 20-21 nogmaals zouden sluiten. Dit is vervolgens wel gebeurd op 16 december 2020. In het servicedocument van 18 december 2020 is aangegeven dat verzuim gedurende de sluiting op de gewoonlijke manier gemeld moet worden. Vervolgens kan de leerplichtambtenaar op de reguliere manier handhaven. Hij beslist op basis van de MAS welke route hij zal doorlopen.

Het verschil tussen de eerste en tweede sluiting is wel duidelijk te zien. Tijdens de eerste sluiting is er coulant omgegaan met de handhaving van de Leerplichtwet. Er was een motie ingediend om ouders niet te beboeten en vervolgens werd besloten dat de leerplichtambtenaren niet zouden handhaven gedurende de sluiting. Tijdens de tweede sluiting is dat niet meer ter sprake gekomen. De handhaving van de Leerplichtwet was al voor de sluiting opgepakt, maar tijdens de sluiting ging deze op dezelfde manier door.

Mensen waren ontevreden met de manier waarop het onderwijs doorging. Zo was er de stichting Protect Everybody, die streed voor opschorting van de leerplicht zolang het coronavirus onder ons is. Zij vindt dat ouders zelf mogen beslissen of zij hun kinderen thuis laten vanwege gezondheidsrisico's. Zij wil dan ook niet dat hun een boete wordt opgelegd wanneer dat wel wordt gedaan. De rechter heeft hierover beslist; de vordering werd afgewezen. De wijze van de Staat om de leerplicht tijdens de coronacrisis zoals normaal te behandelen is in overeenstemming met de wettelijke systematiek.⁴⁹ Het is dus duidelijk dat de rechter hiermee niet de handhaving van de Leerplichtwet wil opschorten. Deze blijft dus gehandhaafd, ook tijdens de coronacrisis.

⁴⁹ Rb. Den Haag 14 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12689.

4.2 Ervaringen uit de praktijk

Tot nu toe is alleen literatuur besproken om een beeld te krijgen van de Leerplichtwet tijdens de coronacrisis. Om een duidelijk overzicht te hebben van hoe in de praktijk met de handhaving van het afstandsonderwijs wordt omgegaan en welke oplossingen daar gebruikt worden, zijn zeven interviews gehouden. Deze zijn gehouden met leerplichtambtenaren, maar ook met organisaties waaronder Ingrado en Onderwijsconsument.⁵⁰ De bevindingen van deze gesprekken worden nu geanalyseerd en gedeeld.

Gekozen is voor interviews met leerplichtambtenaren, omdat zij zagezegd de uitvoerders zijn van de Leerplichtwet. Hun werk is gebaseerd op de Leerplichtwet en hun bevoegdheden halen zij hieruit. Zo beaamden alle leerplichtambtenaren die zijn geïnterviewd, dat zij de Leerplichtwet volgen. In de praktijk houden zij zich veel bezig met verzuimmeldingen, specifiek met relatief verzuim. De leerplichtambtenaren hebben de sluiting van de scholen van dichtbij meegemaakt. Daarom zijn dat de gesprekken met hen een nuttige toevoeging aan deze paragraaf. Daarnaast zijn interviews gehouden met twee organisaties. Gesproken is met een projectleider bij Ingrado, omdat zij een belangrijke rol speelt tijdens de fysieke sluiting. De leden van Ingrado zijn de gemeentes of regionale bureaus Leerplicht. Alle vragen van scholen en leerplichtambtenaren over het afstandsonderwijs kwamen terecht bij Ingrado. De organisatie heeft ook nauw contact met het ministerie. Tot slot is gesproken met de directeur van Onderwijsconsument. Deze organisatie heeft niet veel meegekregen van ouders omtrent het onlineonderwijs, maar heeft wel een visie op hoe dit onderwijs in het vervolg het beste geregeld kan worden.

Relatie tot de Leerplichtwet

Alle leerplichtambtenaren geven aan dat hun werk direct te maken heeft met de Leerplichtwet. Uit deze wet krijgen zij hun bevoegdheden en hun werk baseren ze dan ook hierop. De leerplichtambtenaren signaleren en controleren het relatieve verzuim. Wat leerplichtambtenaar 4 aangeeft, is dat het soms om meer dan alleen het handhaven gaat. Scholen kijken bij andere problemen al vaak richting de leerplichtambtenaar, terwijl zulke problemen niet hun taak zijn. Dat zijn problemen als dingen die niet goed lopen op school, huiswerk dat niet wordt gemaakt of onvoldoendes die worden behaald.

De relatie tot de Leerplichtwet met de projectleider van Ingrado is dat het de landelijke vereniging voor leerplichtambtenaren en RMC is, maar hierdoor ook een volwaardig gesprekspartner voor het ministerie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De organisatie werkt samen met veel partners, zoals de po-, vo-, en mbo-raad. Ze werkt aan verschillende projecten betreffende beleids-, wet- en regelgeving samen met het ministerie. Daarnaast is preventie een onderwerp dat zij heel belangrijk vindt. Dit houdt in dat eerder wordt gesignaleerd dat het niet goed gaat met een jongere. De projectleider heeft het als volgt verwoord: "Wat ons betreft is het ook geen leerplicht, maar leerrecht".

Ervaringen tijdens de eerste en tweede fysieke sluiting

De leerplichtambtenaren en de projectleider hebben de fysieke sluitingen van de scholen actief en van dichtbij meegemaakt. Het begin van de eerste fysieke sluiting werd vooral

⁵⁰ Zie bijlage 1.

als rustig ervaren. Alles lag stil, omdat scholen een grote omschakeling moesten maken. Volgens de leerplichtambtenaren kwamen vooral tijdens de eerste weken van de fysieke sluiting geen verzuimmeldingen binnen. Handhaven mochten zij ook niet meer. Scholen waren daar nog niet mee bezig: ze waren aan het uitzoeken hoe het onlineonderwijs vorm moest krijgen. Zodra dit vorm had gekregen, stroomden de verzuimmeldingen weer binnen. Voor de projectleider van Ingrado was het niet zo rustig, aangezien er vanaf de eerste dag al vragen naar boven kwamen. Dit waren vragen van scholen, maar ook van de leerplichtambtenaren over hoe het toen verder moest.

Tijdens de eerste fysieke sluiting liepen niet alleen de scholen, maar ook de leerlingen tegen problemen aan. Zo geven leerplichtambtenaren 2, 3, 4 en 5 aan dat sprake was van 'verdwenen leerlingen'. Dit zijn leerlingen waarmee tijdens het begin van de eerste fysieke sluiting geen contact gelegd kon worden. Ze waren niet bereikbaar. Vaak werden eerst brieven gestuurd. Zo heeft leerplichtambtenaar vijf brieven gestuurd in vijf verschillende talen om op deze manier contact te krijgen. Soms kwam hier echter nog steeds geen reactie op. In dat geval werden deurbezoeken afgelegd, waaronder door leerplichtambtenaar 4. De projectleider van Ingrado gaf aan dat haar organisatie zelfs een training gaf aan de leerplichtambtenaren over hoe zij het beste deurbezoeken kunnen afleggen.

Daarnaast was een groot probleem dat niet alle leerlingen de middelen of de ruimte hadden om thuis onderwijs te volgen. Hierbij kan gedacht worden aan laptops, een stabiele internetverbinding of een ruimte waarin ze zich kunnen afzonderen, of zoals leerplichtambtenaar 3 het noemt: "de randvoorwaarden". Deze waren niet altijd goed geregeld. Bijvoorbeeld leerplichtambtenaar 5 heeft meegemaakt dat er een gezin was met vijf kinderen en maar met twee laptops. Dan kunnen natuurlijk niet alle vijf de kinderen onlineonderwijs volgen.

Tijdens de tweede fysieke sluiting waren de scholen, de leerlingen en ook de leerplichtambtenaren al meer gewend aan de situatie. Hierdoor kwamen de verzuimmeldingen van de scholen weer binnen. Er mocht ook weer gehandhaafd worden, maar de handhaving was voorzichtiger en er werd meer rekening gehouden met omstandigheden. In sommige gevallen is het echter nodig om te handhaven. Zo heeft leerplichtambtenaar 5 al leerlingen naar HALT gestuurd en een proces-verbaal opgemaakt vanwege verzuim van online lessen.

Mogelijkheden handhaving van het afstandsonderwijs

Leerplichtambtenaar 1 was van mening dat het afstandsonderwijs mogelijkheden biedt tot handhaving. Ze houdt zich aan wat het ministerie aangeeft over wel of niet mogen handhaven. Leerplichtambtenaar 2 deelde deze mening. Zij gaf aan dat kinderen nu eenmaal leerplichtig zijn, ook bij onlineonderwijs. Zij gaf aan dat we vooral naar de basisregels moeten blijven kijken. Leerplichtambtenaar 3 vond dat het afstandsonderwijs lastiger te handhaven is, omdat moeilijk te controleren is of een leerling aanwezig is bij de online lessen. Ze vond handhaving wel heel belangrijk, omdat het kinderen de juiste weg op kan helpen. Leerplichtambtenaar 4 zat er tussenin. Hij was van mening dat het afstandsonderwijs wel, maar ook niet gehandhaafd kan worden: wel, omdat er een rooster is dat gevolgd moet worden. Dat valt te controleren en handhaven. Niet, omdat onlineonderwijs moeilijk te controleren is. Het is vaak ingewikkeld. Hij vond dat scholen soms verwachtingen hebben die niet haalbaar zijn. Er mag ook handhaving komen aan

de kant van de scholen. Leerplichtambtenaar 5 vond dat er zeker mogelijkheden zijn tot handhaving, en dit heeft zij ook al gedaan. Ze heeft het afstandsonderwijs al gehandhaafd.

De projectleider van Ingrado is ook van mening dat het afstandsonderwijs op dit moment niet voldoende is geregeld in de Leerplichtwet. Met de minister is nu afgesproken dat het afstandsonderwijs wordt gelijkgesteld met het fysiek onderwijs, maar dit staat niet in de wet. Volgens haar is het aan de scholen om vast te stellen of leerlingen aanwezig zijn of niet.

Aanvulling Leerplichtwet

Ter voorbereiding op het volgende hoofdstuk, zijn alle respondenten gevraagd wat zij vinden van de Leerplichtwet op dit moment. Indien ze van mening waren dat deze op dit moment niet voldoende waarborgen biedt voor het afstandsonderwijs, is gevraagd welke verandering gemaakt zou kunnen worden om hier wel aan te voldoen.

Wat opviel, was dat de antwoorden op deze vraag behoorlijk verschilden.

Leerplichtambtenaar 1 was van mening dat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen fysieke en digitale lestijd, maar dat moet worden voorkomen dat de mogelijkheid tot digitaal onderwijs heel breed gemaakt wordt. Digitale lestijd moet voor een beperkte aantal situaties beschikbaar blijven, zodat niet iedereen die graag een vrijstelling wil zich erop kan beroepen. Leerplichtambtenaar 5 dacht hier hetzelfde over. Zij vond dat hierover klein stuk in de wet kan worden opgenomen. Echter, ze vond het belangrijk dat er niet een groep leerlingen verloren raakt bij het onlineonderwijs.

Leerplichtambtenaar 2 gaf aan dat ze vindt dat de wet moet worden aangepast, maar ze wist nog niet op welke manier. Ze zou graag zien dat er duidelijkheid komt over wanneer een leerling mag worden thuisgehouden en wanneer niet. Bij deze leerplichtambtenaar ligt het dus nog in het midden of digitaal onderwijs breed geregeld moet worden in de wet. Ze ziet wel graag dat er een voorlichting komt voor ouders over wat onlineonderwijs precies inhoudt. Bij leerplichtambtenaar 3 was hetzelfde het geval. Zij vond dat er een mogelijkheid moet komen in de wet om te handhaven wanneer de scholen gesloten zijn door een lockdown. Leerplichtambtenaar 4 vond dat het afstandsonderwijs breder mag worden opgenomen in de wet. Volgens hem mogen ook situaties buiten de coronacrisis om worden opgenomen in de wet. Hij was dus van mening dat er voor bepaalde situaties, die niet met corona te maken hebben, een mogelijkheid moet worden opgenomen om afstandsonderwijs te volgen.

De projectleider van Ingrado wist nog niet goed hoe ze de wet zou aanpassen, omdat het afstandsonderwijs een breed onderwerp is. Echter, ze hoopte dat het afstandsonderwijs ook na de coronacrisis blijft voortbestaan. De directeur van Onderwijsconsument deelde deze mening. Hij vond dat per groep moet worden gekeken of het afstandsonderwijs geschikt kan zijn.

De leerplichtambtenaren waren dus allemaal van mening dat het afstandsonderwijs in de wet opgenomen moet worden. De meningen verschilden over de manier waarop dit zou moeten gebeuren. Wat opviel, was dat de leerplichtambtenaren voornamelijk van mening waren dat het afstandsonderwijs geregeld moest worden, maar alleen voor uitzonderingssituaties zoals tijdens de coronacrisis. Alleen leerplichtambtenaar 4 had hier

een andere mening over. De organisaties Ingrado en Onderwijsconsument waren juist van mening dat het afstandsonderwijs voor meer situaties mogelijk gemaakt moet worden, bijvoorbeeld voor thuiszitters. Dat zijn leerlingen voor wie het niet mogelijk is om fysiek onderwijs te volgen. Dit kan door verschillende oorzaken komen. Voor deze leerlingen kan het afstandsonderwijs juist een mogelijkheid bieden. Dat afstandsonderwijs mogelijk is, is in de corona-periode wel duidelijk geworden.

4.3 Tussenconclusie

Eerst is het tijdsverloop van de handhaving besproken. Tijdens het begin van de coronacrisis werd er niet gehandhaafd. Op den duur werd dit langzaamaan weer opgepakt en kwam er een stappenplan voor het handhaven. Dit werd gedaan aan de hand van de MAS. Ook zijn interviews gehouden met leerplichtambtenaren, Ingrado en Onderwijsconsument. Zij hebben hun ervaringen gedeeld over het afstandsonderwijs. Over het algemeen was vooral de eerste fysieke sluiting erg wennen voor de scholen en de ouders. Leerplichtambtenaren mochten niet handhaven. Tijdens de tweede fysieke sluiting veranderde dit: er werd beter met het afstandsonderwijs omgegaan en er werd ook weer gehandhaafd. Op de vraag hoe het afstandsonderwijs in de Leerplichtwet moest worden opgenomen, werden verschillende antwoorden gegeven. Over het algemeen waren de respondenten het er mee eens dat onlineonderwijs een plek moet krijgen in de Leerplichtwet. Het volgende hoofdstuk gaat in op welke manieren dit gedaan kan worden.

HOOFDSTUK 5 Vernieuwing Leerplichtwet

Nu zijn de juridische problematiek en de tot nu gebruikte oplossingen in kaart gebracht. Dit leidt tot de vraag hoe de Leerplichtwet in de toekomst het beste geregeld kan worden. In het licht van afstandsonderwijs moet worden gekeken of de Leerplichtwet in zijn huidige vorm nog voldoet, of dat deze een vernieuwing nodig heeft. Ook moet worden onderzocht of het afstandsonderwijs een plek hoort te krijgen in de Leerplichtwet, en indien de wet een vernieuwing nodig heeft, op welke manier dit dan gedaan moet worden. Dit is van belang, omdat zonder wettelijke grondslag het afstandsonderwijs niet gehandhaafd kan worden. In het licht van de rechtszekerheid is de wettelijke grondslag van belang. Deze moet er zijn, voordat gehandhaafd kan worden. Deze vraagstukken worden in dit hoofdstuk behandeld. Ten eerste wordt besproken of het noodzakelijk is om een vernieuwing van de Leerplichtwet te realiseren. Ten tweede worden de mogelijkheden besproken om de Leerplichtwet te vernieuwen. Dit kan door bijvoorbeeld een aanvulling te geven op een al bestaand artikel. Het hoofdstuk eindigt met een tussenconclusie van de hierboven genoemde vraagstukken.

5.1 Vernieuwing Leerplichtwet

De Leerplichtwet bestaat al sinds 1969. Het was in die tijd niet mogelijk om al regels omtrent onlineonderwijs op te nemen, aangezien er toentertijd nog geen 'online' bestond. Zoals in hoofdstuk 3 is gezien, is het afstandsonderwijs niet in de Leerplichtwet geregeld. Ook is de vraag ontstaan naar de interpretatie van het begrip 'les- of praktijktijd'. Er is toen tot de conclusie gekomen dat dit alleen om les- of praktijktijd op locatie gaat, maar niet online. Op dit gebied ontstaat dus een leemte in de Leerplichtwet. Hierop volgend is het van belang om te bekijken of het afstandsonderwijs moet worden opgenomen in de Leerplichtwet. Mijns inziens moet dit wel gedaan worden. Het afstandsonderwijs is onmisbaar geworden: nu, omdat het coronavirus nog lang onder ons zal blijven en het onduidelijk is wanneer we terug kunnen naar een 'normale' samenleving; later, omdat niet uitgesloten is dat het in de toekomst weer gebruikt moet worden. Daarnaast kan thuisonderwijs voordelen hebben voor een groep jongeren, zoals de thuiszitters. Als het afstandsonderwijs geen plek krijgt in de wet, zal er nog steeds een leemte in de wet bestaan. Op het moment het afstandsonderwijs dan wordt gegeven, is dit niet gebaseerd op de wet. Dat is zorgelijk. Als het afstandsonderwijs dan gehandhaafd moet worden, kan dit niet op een wettelijke grondslag gebeuren. Dit is bij handhaving wel noodzakelijk. Hierdoor ben ik van mening, dat het afstandsonderwijs een plek in de wet moet krijgen.

Om het een plek in de wet te geven, is het van belang om een onderscheid te maken tussen de digitale of fysieke schoolbezoekplicht. Op dit moment wordt alleen gesproken over een schoolbezoekplicht, waarbij de school regelmatig moet worden bezocht. Echter, gezien het afstandsonderwijs is het van belang om wat betreft 'school bezoeken' een onderscheid te maken in het digitaal of fysiek bezoeken van de school.

Het is dus helder dat de Leerplichtwet wijzigingen nodig heeft. Er moet meer duidelijkheid komen over het afstandsonderwijs. Het is belangrijk dat het een plek krijgt in de wet. Om dit te bewerkstelligen, worden in de volgende paragraaf de opties besproken hoe dit het beste vastgelegd kan worden.

5.2 Aanvulling Leerplichtwet

Een mogelijke oplossing is om een al bestaand artikel aan te vullen. Het is hierbij belangrijk om het afstandsonderwijs niet te generaliseren. Het moet niet een algemene keuze worden. Het is niet zo dat ouders mogen kiezen voor hun kinderen of ze afstandsonderwijs willen of fysiek onderwijs. Het is namelijk nog steeds verboden om thuisonderwijs te hebben in Nederland. Deze vorm van onderwijs moet geen gewoonte worden vanwege de pandemie, maar moet nog steeds een uitzondering blijven voor gevallen waarbij onderwijs op locatie fysiek onmogelijk is. Daarom moet duidelijk omschreven worden dat afstandsonderwijs alleen mogelijk is wanneer sprake is van een vrijstelling, bijvoorbeeld vanwege de fysieke sluiting van de scholen. De reden hiervoor is, dat sommige leerlingen baat hebben bij het afstandsonderwijs, zoals eerder ook naar voren is gekomen in paragraaf 4.2. Echter, dit is op dit moment lastig vast te stellen. Het afstandsonderwijs wordt op het moment van schrijven nog maar een jaar volop gebruikt. Eerst moet verder onderzoek gedaan worden naar de gevolgen van het afstandsonderwijs voor de (sociale) ontwikkeling van het kind, voordat het vaker kan worden geïmplementeerd. Het moet duidelijk worden of het afstandsonderwijs ook positieve gevolgen heeft. Pas dan kan worden bepaald of het afstandsonderwijs vaker gebruikt kan worden en of dit ook in de wet kan worden opgenomen. Vooralsnog moeten de bepalingen omtrent het afstandsonderwijs alleen opgaan bij de al bestaande vrijstellingen.

Zoals in paragraaf 3.2 al is benoemd, zou het afstandsonderwijs kunnen worden opgenomen door een onderscheid te maken tussen de digitale en fysieke schoolbezoekplicht. Om dit te bewerkstelligen, kan het artikel over de schoolbezoekplicht aangevuld worden. Dit is art. 4 Lpw. Nu staat er alleen in dat de school regelmatig bezocht dient te worden. Dit wordt gedaan, indien er geen les- of praktijktijd wordt verzuimd. In hoofdstuk 3 bleek al dat er nog onduidelijkheid bestaat over de interpretatie van dit begrip. Om duidelijkheid te verschaffen, is het een mogelijkheid om in dit artikel duidelijk te zijn over les- of praktijktijd op locatie of digitaal.

In dit artikel moet dus onderscheid worden gemaakt tussen de digitale en fysieke schoolbezoekplicht. Dit wordt gedaan door in art. 4 Lpw duidelijk te maken dat het om een fysieke schoolbezoekplicht gaat. Dat is namelijk nog steeds de standaard. Vervolgens wordt in art. 11 Lpw, de vrijstellingen voor de schoolbezoekplicht, ook een onderscheid gemaakt en toegevoegd dat wanneer een vrijstelling geldt, de digitale schoolbezoekplicht zal gelden. Het eerste voorstel voor aanpassing is voor art. 4 Lpw. Het toegevoegde deel is rood gemaakt.

Artikel 4. Begin en einde van de verplichting tot geregeld **fysiek schoolbezoek**

1. De verplichting om te zorgen, dat een jongere de school waar hij als leerling staat ingeschreven, geregeld **fysiek** bezoekt, begint op de dag waarop hij na inschrijving op die school kan plaats nemen, en eindigt tegelijk met de verplichting om te zorgen, dat hij als leerling van een school staat ingeschreven.
2. Het **fysieke** schoolbezoek vindt geregeld plaats, zolang geen les- of praktijktijd **op locatie** wordt verzuimd.

Nu is alleen de fysieke schoolbezoekplicht geregeld. Van belang is om nu ook de digitale te regelen. Dit kan door middel van art. 11 Lpw te wijzigen. In hoofdstuk 2 is al gezien dat art. 11 Lpw de vrijstellingen zijn voor de schoolbezoekplicht. In dit artikel kan worden toegevoegd, dat wanneer sprake is van een bepaalde vrijstelling, de digitale schoolbezoekplicht geldt. Leerlingen zijn dan verplicht de school digitaal te bezoeken. In dat geval moeten drie leden worden toegevoegd. Het is van belang om erbij te vermelden, dat dit niet voor elke vrijstelling van toepassing is. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van een religieuze feestdag, kan de leerling er niet voor kiezen om die dag digitaal onderwijs te volgen. Het is dus belangrijk om een onderscheid in de leden te maken. Dit ziet er als volgt uit. Het deel wat is toegevoegd, is rood gemaakt.

Artikel 11. Gronden voor vrijstelling van geregeld schoolbezoek

1. De in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen zijn vrijgesteld van de verplichting te zorgen dat de jongere de school waarop hij staat ingeschreven, geregeld **fysiek** bezoekt, en de leerplichtige jongere die de leeftijd van 12 jaren heeft bereikt alsmede de jongere die kwalificatieplichtig is, zijn vrijgesteld van de verplichting de school of de instelling geregeld **fysiek** te bezoeken, indien

- a. de school onderscheidenlijk de instelling is gesloten of het onderwijs is geschorst;
- b. bij of op grond van algemeen verbindende voorschriften het bezoeken van de school onderscheidenlijk de instelling is verboden;
- c. de jongere bij wijze van tuchtmaatregel tijdelijk de toegang tot de school onderscheidenlijk de instelling is ontzegd;
- d. de jongere wegens ziekte verhinderd is de school onderscheidenlijk de instelling te bezoeken;
- e. de jongere wegens vervulling van plichten voortvloeiend uit godsdienst of levensovertuiging verhinderd is de school onderscheidenlijk de instelling te bezoeken;
- f. de jongere vanwege de specifieke aard van het beroep van één van de in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen slechts buiten de schoolvakanties met hen op vakantie kan gaan;
- g. de jongere door andere gewichtige omstandigheden verhinderd is de school onderscheidenlijk de instelling te bezoeken.

2. Indien sprake is van een vrijstelling genoemd in lid 1, geldt de verplichting om te zorgen dat een jongere de school waar hij als leerling staat ingeschreven geregeld digitaal bezoekt, voor zover dit redelijkerwijs van de jongere verwacht mag worden. Deze plicht begint op de dag waarop hij na inschrijving op die school kan plaats nemen en eindigt tegelijk met de verplichting om te zorgen, dat hij als leerling van een school staat ingeschreven.

3. Het digitale schoolbezoek vindt geregeld plaats, zolang geen digitale lestijd wordt verzuimd.

Op deze manier is onderscheid gemaakt tussen de digitale en fysieke schoolbezoekplicht, maar is er ook duidelijkheid over het begrip les- of praktijktijd. Ook is het nu mogelijk om op grond van art. 11 lid 2 en 3 Lpw het afstands- en onlineonderwijs te handhaven in situaties waarin de school niet fysiek bezocht kan worden.

5.3 Tussenconclusie

Kort samengevat is het van belang om de Leerplichtwet aan te passen. Dat de wet verouderd is, is vooral aan het licht gekomen tijdens de coronacrisis. Afstandsonderwijs was onmisbaar geworden tijdens de fysieke sluiting van de scholen. Echter, dit was niet geregeld in de Leerplichtwet. Het is van belang om dit wel op te nemen, omdat het afstandsonderwijs gehandhaafd dient te worden. Dit moet wel met een wettelijke grondslag gebeuren. Om het alsnog zo goed mogelijk te regelen, is het mogelijk om art. 4 en 11 Lpw aan te passen. Dit kan door een onderscheid te maken tussen de digitale en fysieke schoolbezoekplicht. Zo ontstaat ook duidelijkheid over het begrip les- of praktijktijd. Op deze manier kan het afstandsonderwijs een plek krijgen in de wet en is er een grondslag voor de handhaving ervan.

HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE

Het is duidelijk geworden dat het afstandsonderwijs vele vragen naar boven bracht. Aan het begin van deze scriptie is de volgende onderzoeksvraag vastgesteld:

In hoeverre is de Leerplichtwet tegen de achtergrond van afstands- en onlineonderwijs toepasbaar tijdens de coronacrisis en in hoeverre moet deze aangepast worden tegen de achtergrond van de huidige technologische onderwijsmogelijkheden?

Door middel van de deelvragen die in hoofdstuk 1 zijn besproken, is antwoord op deze onderzoeksvraag gezocht. Het is duidelijk dat thuisonderwijs in Nederland een uitzondering is. Thuisonderwijs is verboden, tenzij sprake is van een vrijstelling. Toch was thuisonderwijs de afgelopen tijd belangrijker dan ooit. COVID-19 heeft Nederland geraakt, waardoor het onderwijs op afstand moest gaan plaatsvinden. In hoofdstuk 2 is besproken dat het afstandsonderwijs eerst geregeld werd met noodverordeningen, maar uiteindelijk is het in de Tijdelijke wet coronamaatregelen vastgelegd. Specifiek is dit vastgelegd in art. 58q Wpg.

De Leerplichtwet is stil over het afstandsonderwijs. Er zijn geen bepalingen over het afstandsonderwijs. De Leerplichtwet is in hoofdstuk 3 nog dieper geanalyseerd. In art. 21 Lpw wordt gesproken over les- of praktijktijd. Hier is nog ruimte voor enige interpretatie, want het is niet duidelijk uitgelegd wat met dit begrip bedoeld wordt. Na verschillende stukken onderzocht te hebben, zoals rechterlijke uitspraken, kamerbrieven en het servicedocument, is tot de conclusie gekomen dat dit gaat om les- of praktijktijd op locatie. Bij verdere beredenering, zorgt dit ervoor dat op grond van art. 4 Lpw leerlingen alleen verplicht zijn om fysiek de school te bezoeken. Wanneer dit niet mogelijk is, zoals tijdens de coronacrisis, zijn zij op grond van de Leerplichtwet in zijn huidige vorm niet verplicht om met het afstandsonderwijs mee te doen. Zo volgt de conclusie dat het afstands- en onlineonderwijs in de Leerplichtwet niet toepasbaar is tijdens de coronacrisis. Dit is problematisch, omdat het belangrijk is dat het verplicht wordt voor jongeren om mee te doen aan het onderwijs. Hierom is de Leerplichtwet ontstaan. Wanneer er geen verplichting is, bestaat een mogelijkheid dat veel leerlingen verloren gaan, terwijl zij wel in staat zijn om onderwijs te volgen. De wet zal dus aangepast moeten worden, om het afstandsonderwijs wel een plek te geven.

Voorts is geconstateerd dat deze leemte leidt tot een eenzijdige schoolbezoekplicht, namelijk alleen de fysieke. Het is van belang dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen de digitale en fysieke schoolbezoekplicht, zodat het afstandsonderwijs en hierop volgend de digitale schoolbezoekplicht kan worden gehandhaafd. Als zonder grondslag wordt gehandhaafd, komt de rechtszekerheid in het gedrang. Handhaving moet plaatsvinden op een wettelijke grondslag. Burgers moeten weten waar ze aan toe zijn en welke regels gelden. Hierdoor is het uitermate belangrijk dat er een grondslag komt voor het afstandsonderwijs.

Tijdens de eerste fysieke sluiting werd niet gehandhaafd door de leerplichtambtenaren, omdat dat destijds niet was toegestaan. Het was een nieuwe situatie voor de scholen en leerplichtambtenaren, maar ook voor de leerlingen. De maatschappij moest nog uitvogelen hoe ze met deze situatie moest omgaan. Zo waren de 'randvoorwaarden' voor een aantal leerlingen nog niet in orde. In aanloop naar de tweede fysieke sluiting is de handhaving uiteindelijk weer opgepakt. Uit interviews met leerplichtambtenaren en de

organisaties Ingrado en Onderwijsconsument is gebleken dat de leerplichtambtenaren meer een ondersteunende rol hebben geboden. Echter, op basis van welke grondslag zij handhaven, is nog onduidelijk. De algemene consensus is dat het afstandsonderwijs een plek moet krijgen in de wet. Over de manier waarop verschillen de meningen nog. Het grootste deel van de leerplichtambtenaren vindt dat de mogelijkheid tot afstandsonderwijs moet worden opgenomen voor alleen de specifieke situatie dat de scholen fysiek gesloten zijn. Een leerplichtambtenaar is van mening dat het voor een bredere situatie mogelijk moet zijn. De organisaties Ingrado en Onderwijsconsument denken daar hetzelfde over.

In hoofdstuk 5 is al geconstateerd dat een aanpassing van de Leerplichtwet noodzakelijk is. Tot de conclusie is toen gekomen dat deze aanpassing gering moet zijn. Het afstandsonderwijs moet alleen mogelijk zijn bij uitzonderingssituaties zoals benoemd in de vrijstellingen van de schoolbezoekplicht. Echter, alleen bij de vrijstellingen waar het redelijkerwijs verwacht mag worden dat de jongere het afstandsonderwijs kan volgen. Op bijvoorbeeld religieuze feestdagen kan namelijk niet verwacht worden dat de jongere onderwijs volgt. Het afstandsonderwijs moet gering worden toegepast, omdat nog onduidelijk is of het een positief effect heeft op leerlingen. Mijns inziens kan afstandsonderwijs het beste in de wet worden toegevoegd door art. 4 en 11 Lpw te wijzigen. Hierbij wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de digitale en fysieke schoolbezoekplicht en ook introduceer ik de digitale schoolbezoekplicht door te beschrijven wat deze inhoudt.

Dit vormt een antwoord op de onderzoeksvraag. De Leerplichtwet is tegen de achtergrond van het afstands- en onlineonderwijs niet toepasbaar. De Leerplichtwet zegt hier namelijk niets over. De wet zal dus aangepast moeten worden, aangezien het afstandsonderwijs noodzakelijk is tijdens de fysieke sluiting van de scholen en het coronavirus niet helemaal zal verdwijnen. Mijns inziens is slechts een geringe aanpassing nodig. De Leerplichtwet zal alleen bepalingen omtrent het afstands- en onlineonderwijs moeten opnemen voor uitzonderingssituaties, zoals de fysieke sluiting van de scholen tijdens de coronacrisis. Vanwege de huidige technologische mogelijkheden kan dit gedaan worden door een onderscheid te maken tussen het fysiek en digitaal bezoeken van de school. Vooralsnog moet de wetwijziging bij deze aanpassing worden gelaten. Het is dus tijd voor een wijziging van de Leerplichtwet, maar geen radicale wijziging.

LITERATUURLIJST

Artikelen

- de Graaf, 2000
J.H. de Graaf, *'Leerplicht en recht op onderwijs : een onderzoek naar de legitimatie van de leerplicht- en aanverwante onderwijswetgeving'*, Ars Aequi Libri 2000
- de Jong, in T&C Gemeentewet Provinciewet, 2020
de Jong, commentaar op art. 176 Gemw in: Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet 2020
- Roozendaal & van de Sande, 2020
B. Roozendaal & S. van de Sande, *'COVID-19 in het publiekrecht – een overzicht'*, NJB 2020/879
- Sperling 2007
J. Sperling, *'Het geven van thuisonderwijs is vrij. Thuisonderwijs en artikel 23 lid 1 van de Grondwet'*, NTOR april 2007

Boeken

- Boekholt & de Booy 1987
P.Th.F.M. Boekholt en E.P. de Booy, *'Geschiedenis van de school in Nederland'*, Van Gorcum 1987
- Mentink, Vermeulen & Zoontjens 2020
D. Mentink, B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, *'Commentaar op artikel 23 van de Grondwet'*, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2020 (www.Nederlandrechtsstaat.nl)
- Sperling 2010
J. Sperling, *'Moet jij niet naar school?'* Een onderzoek naar de juridische aspecten van thuisonderwijs vanuit Nederlands en rechtsvergelijkend perspectief (diss. Rotterdam)
- Zoontjens 2019
P.J.J. Zoontjens, *'Onderwijsrecht: Eenheid in verscheidenheid'*, Boom juridisch 2019

Parlementaire stukken

- Beleidsregel 21 juni 2012, nr. IvhO/418788, afkomstig van de minister van OCW betreffende de uitleg van de termen 'specifieke aard van het beroep' en 'andere gewichtige omstandigheden'
- Kamerbrief 24 februari 2021, 26695, nr. 134, afkomstig van de minister voor BVO betreffende voortijdig school verlaten
- Kamerbrief 14 december 2020, 25295, nr. 800, afkomstig van de minister van VWS betreffende coronamaatregelen
- Kamerbrief 15 maart 2020, 25295, nr. 175, afkomstig van het ministerie OCW betreffende COVID-19 nieuwe aanvullende maatregelen
- Kamerbrief 5 juli 2019, 31289, nr. 474, afkomstig van de minister voor BVO betreffende grenzen aan de ruimte in onderwijstijd
- Kamerbrief 11 juni 2019, 31293, nr. 465, afkomstig van de minister voor BVO betreffende ruimte voor regie in het primair onderwijs
- Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 278, betreffende motie van de leden Wilders en Asscher over geen boete voor ouders die hun kinderen na de meivakantie nog niet naar school willen laten gaan
- Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 147, betreffende motie van het lid Baudet c.s. over handhaving van de leerplicht tot nader order opschorten
- Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 130, betreffende motie van de leden Wilders en Baudet over ouders toestaan hun kinderen thuis te houden van school zonder dat zij daarvoor een boete krijgen
- Servicedocument 27 november 2020 afkomstig van het ministerie van OCW, betreffende funderend onderwijs coronavirus covid-19
- *Stcrt.*, 2020, 62031
Staatscourant 30 november 2020, 62031, betreffende tijdelijke bepalingen voor het Europese deel van Nederland in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19
- *Stcrt.*, 2020, 62032
Staatscourant 30 november 2020, 62032, betreffende wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met de invoering van aanvullende verplichtingen om een mondkapje te dragen
- *Stcrt.*, 2020, 66909
Staatscourant 14 december 2020, 66909, betreffende wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met een verzwaring van de maatregelen

- *Stcrt.*, 2021, 2332
Staatscourant 13 januari 2021, 2332, betreffende wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met een verlenging van de verzwaarde maatregelen voor onderwijsinstellingen en kinderopvang
- *Stcrt.*, 2021, 7144
Staatscourant 5 februari 2021, 7144, betreffende wijziging van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 in verband met verlenging van de verzwaarde maatregelen voor het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs, het hoger onderwijs en de buitenschoolse opvang

Rapporten

- Eindrapport onderwijs op een andere locatie dan school 12 juni 2015, uitgevoerd door Ecorys in opdracht van het ministerie van OCW

Websites

- Methodische aanpak schoolverzuim maart 2017 afkomstig van HALT, Ingrado, OM en de Raad voor de Kinderbescherming
<https://ingrado.nl/kennisbank/items/methodische-aanpak-schoolverzuim>
- Model-noodverordening 26 maart 2020 afkomstig van het Veiligheidsberaad
<https://www.veiligheidsberaad.nl/2020/03/17/landelijke-model-noodverordening-voor-de-veiligheidsregios/>
- <https://www.parool.nl/nieuws/5000-leerlingen-buiten-beeld-bij-scholen~bfdb09f3e/>
- Stappenplan handhavend optreden bij schoolverzuim 30 juni 2020, afkomstig van Ingrado
https://www.onderwijsconsument.nl/wp-content/uploads/2020-06-30-Ingrado-Stappenplan_handhavend_optreden_bij_schoolverzuim.pdf
- <https://www.onderwijsconsument.nl/leerplichtambtenaren-tijdens-corona/>
- <https://ingrado.nl/actueel/items/voorbeeldbrief-in-zes-talen-om-ouders-en-jongeren-te-bereiken-tijdens-coronacrisis>
- <https://www.thuisonderwijs.nl/wettelijk/>
- <https://avs.nl/actueel/nieuws/nog-ruim-5000-leerlingen-onvindbaar-en-kwetsbare-leerlingen-thuis/>
- <https://www.trouw.nl/nieuws/nu-de-scholen-dicht-zijn-verdwijnen-kwetsbare-kinderen-van-de-radar~bfb252d2/>

JURISPRUDENTIELIJST

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

- ABRvS 22 februari 2017, ECLI: NL:RVS:2017:471
- ABRvS 24 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3496

Rechtbank

- Rb. Den Haag 11 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:982
- Rb. Den Haag 14 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12689
- Rb. Midden-Nederland 9 december 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:7721

BIJLAGE 1 TRANSCRIPTIES

Interview 1

Geïnterviewde: Leerplichtambtenaar 1 (L)

Interviewer: Ayla Ciloglu (A)

Datum: 19 april 2021 om 14:00 via MS Teams

A: zou u eerst kunnen vertellen wat uw werk precies inhoudt? Welke relatie heeft uw werk met de Leerplichtwet?

L: ik begin andersom. Ik begin met de relatie met de Leerplichtwet, want dat is in feite de basis voor ons werk. Alles wat wij doen, is in feite terug te leiden naar die wet. Ook in verband met de AVG mogen wij alleen maar dingen doen die in de wet vermeld staan. In die wet staat heel duidelijk dat ouders hun kinderen moeten inschrijven op een school. Doen ze dat niet, is er sprake van absoluut verzuim. En dat de leerling de school geregeld moet bezoeken. Dat zijn eigenlijk de twee hoofdonderwerpen waar wij mee te maken hebben: absoluut en relatief verzuim. Binnen Rotterdam hebben wij twee collega's die zich bezig houden met absoluut verzuim. Ik houd me alleen maar bezig met relatief verzuim. Wat er gebeurd is dat er meldingen binnen komen van scholen. Scholen zijn verplicht om die zestien uur en vier weken bij ons te melden. Dan ga ik gelijk mijn onderzoek opstarten. Dat begint met te bellen naar de school om te vragen naar informatie zoals de contactgegevens van ouders, het verzuimoverzicht, of er nog andere partijen bij betrokken zijn. Wat ik dan normaal gesproken doe, dat ik ouders en leerling uitnodig voor een gesprek (tegenwoordig via Teams). Dan ga ik een gesprek hebben over het verzuim, en dit gesprek is ook nog deel van mijn onderzoek. Vaak is dit gesprek het afsluit van mijn onderzoek. Dus tegelijkertijd beslis ik wat ik daarna ga doen. Bij een eerste melding is dat zo goed als altijd een waarschuwing. En dan maak ik afspraken met de leerling en ouders. Deze zet ik in de waarschuwingsbrief waarvan een kopie naar de school gaat en indien toepasselijk de jeugdbescherming. Waar ik zelf nog mee aan het stoeien ben, is onze werkwijze in Rotterdam. Onze werkwijze is zo dat wij altijd alle andere partijen eerst bellen, en daarna pas de leerlingen hun ouders. Laatst sprak ik een ouder, en die zei dat het raar was dat de school het hele jaar geen contact had opgenomen met mij, maar wel met die en die.. en toen ben ik gaan nadenken. Zo werkt het voor ons, maar als mijn kind zou verzuimen dan zou ik het ook fijn vinden als de leerplicht eerst contact met mij zou opnemen. Dus ik ga dat nu uitproberen, of dat iets anders oplevert. Een andere uitkomst van de informatie bijvoorbeeld. Dat over de volgorde van wanneer ik wie spreek. Nadat ik iedereen heb gesproken is de melding afgehandeld en dan koppel ik dat terug naar school en is de melding voor mij klaar, afgesloten. Ik heb niet nog een evaluatiemoment. Alleen als de leerling vaker terugkomt. Dit gaat dan over het relatief verzuim. Absoluut verzuim is veel meer de ouders, maar dat doe ik niet. Dan doe je meer huisbezoeken.

Mijn werkdag bestaat vooral uit veel administratieve taken. Binnen de gemeente Rotterdam zijn we bezig om te kijken of we de vrijstellingen anders gaan inrichten. Nu sturen wij als er een beroep op een vrijstelling wordt gedaan sturen wij een aanvraag voor een onderzoek naar een GGD-arts. Dat is de onafhankelijke arts. En wij nemen het advies over van die arts. Wij zijn nu bezig met te kijken of we van tevoren meer informatie kunnen verzamelen, bij kinderen die helemaal niet meer naar school kunnen, waardoor we kunnen kijken of het kind bijvoorbeeld echt niet naar de school kan. Ook hebben we

contact met de ontwikkelcentra waar het de leerling naar toe gaat. Het is veel bellen en mailen. Ik doe het werk al 20 jaar, maar vind het nog steeds een uitdaging.

Wij werken al een aantal jaar met de MAS. Die heeft de evaluatie vooral achteraf zitten. Maar dat doen wij niet. Daar is waarschijnlijk geen tijd voor. De evaluatie achteraf gebeurt dus niet. Maar dat het meer gaat om vrijwillige hulpverlening en het meer gaat om welke hulp is nodig dan welke sanctie is passend, dat is een belangrijk onderdeel van de MAS. In het gros van de verzuimers, daar zit altijd een problematiek. Er zit altijd wat achter, dus het is ook logisch dat je eerst gaat kijken wat voor hulp je gaat inschakelen.

A: hoe heeft u, als leerplichtambtenaar, de eerste en tweede sluiting van de scholen ervaren?

L: tijdens de eerste sluiting had ik voornamelijk een gebrek aan werk. Want scholen melden niet. Het viel stiel. Ik heb me toen bezig gehouden met andere dingen, bijvoorbeeld de Leerplichtwet doorlezen en deze op een meer begrijpelijke manier opschrijven. We werden vooral geconfronteerd met belletjes van vooral scholen met: hoe pakken we dit nu aan? Maar ook de scholen bleven stil, omdat ze druk bezig waren met uitvinden hoe ze het nu moesten doen. Wat ze dan wel aan onderwijs konden bieden. De eerste periode was echt stil. Toen ze het eenmaal doorhadden en weer open mochten, kwamen daarna de vragen: we krijgen geen contact met de ouders. Dat konden ze dan melden. Ook wel de zorgleerlingen of 'verdwenen leerlingen'. Echter, het was niet zo erg als in het nieuws kwam. Het was meer dat de school de ouders probeerde te bellen of mailen en dan ging de leerplicht langs de deur en was het vaak bijvoorbeeld dat ze een nieuw telefoonnummer hadden of er was iets kapot. Bijna altijd was het dan gelijk opgelost. Maar toen was het nog steeds redelijk rustig. **A: dus er waren eigenlijk niet veel leerlingen helemaal van de radar verdwenen?** L: nee, het leken er misschien veel maar op het moment we langs de deuren gingen waren ze er gewoon en was het een misverstand.

A: kwam het dan meer bij het basisonderwijs of het voortgezet onderwijs voor? L: dat durf ik niet te zeggen. Bij het basisonderwijs wordt er eerder aan de bel getrokken. Bij het voortgezet onderwijs zijn de kinderen al wat ouder en lukt het vaak om zelf contact met ze te leggen.

A: bent u leerplichtambtenaar van het po of vo? L: we hebben als leerplichtambtenaren basisscholen en middelbare scholen in ons pakket. Binnenkort komt het jongerenloket ook in onze afdeling. Zij doen de mbo's. Het is wel zo dat de vo-scholen veel meer verzuim melden dan de basisscholen.

A: u gaf aan dat het heel stil was tijdens de eerste sluiting. Was het zo dat de scholen helemaal geen verzuimmeldingen meer deden? Of deden zij nog wel verzuim van het afstandsonderwijs? L: ze hielden het verzuim niet bij. Er werd duidelijk gezegd dat er niet werd gehandhaafd. Maar het verzuim werd ook niet als ongeoorloofd geregistreerd. Ik had ook een discussie, dit was al iets later na de zomervakantie, dat een kind op geoorloofd afwezig stond. De school maakte zich druk omdat hij niet verscheen in de online lessen. Maar ik kan er niks mee als hij op geoorloofd afwezig staat. Ik gaf toen aan, dat ze kinderen dan wel op ongeoorloofd afwezig moeten zetten. Je moet je verzuim anders regelen. Later lukte dit wel en kwam het ook registratief naar boven. Het verzuimoverzicht is de basis, wij moeten het kunnen zien. Dat moesten scholen eerst op orde hebben voordat ze konden melden. Wat ik inschat, is dat het nog steeds stiller is dan in een normaal jaar, omdat scholen ook denken van ja het is toch lastig. Wij zijn nu ook een stuk coulanter in de aanpak. We maken wel duidelijk dat het belangrijk is om aanwezig te zijn. Hoe we coulanter zijn, is dat we meer zoeken naar oplossingen. Voorheen was het gewoon van je moet er zijn,

hoe je het ook doet. En nu, zeg je wel hetzelfde, maar denk ik ook meer mee. Bijvoorbeeld om te vragen aan de school of je alle dagen op de school mag zijn in plaats van gedeeltelijk. Ik heb het gevoel dat ik nu meer oplossingsgericht denk dan voor corona. **A: en wat zijn zaken waar jongeren veel tegen aan lopen bij het thuisonderwijs?** L: niet echt iets waar ze tegen aan lopen. De chaos heb ik wel te horen gekregen, dat ze het overzicht niet hebben. Ik geloof dat waar zij tegen aanlopen is dat ze in slaap vallen onder de les. Waar jongeren sowieso tegen aanlopen waar ze zich niet bewust van zijn is dat ze hun telefoon mee naar bed nemen en ze blijven op hun telefoon. Omdat er geen les is zie je je klasgenoten niet maar wil je toch in contact blijven. Ze gaan laat slapen, zijn 's morgens niet wakker. En dan volgen ze vanuit bed de les. Dat zie ik wel.

Wat ik ook zag, dat de hulpverlening ook stagneerde. Met hun jongerencoach bijvoorbeeld die betrokken was, hadden ze ook niet vaak contact, of alleen maar telefonisch. En dat werkt ook minder. Dus ik denk dat dat ook gevolgen heeft gehad voor meerdere jongeren.

A: kort samengevat lag de handhaving tijdens de eerste sluiting stil, maar bij de tweede sluiting werd de handhaving weer coulanter opgepakt en kwamen er weer verzuimmeldingen binnen. L: klopt. **A: heeft u signalen meegekregen van andere leerplichtambtenaren?** L: niet zo, ik heb een aantal vaste collega's. Daarbij merkte ik ook dat ze zich in het begin druk hebben gemaakt over of het goedkomt met de kinderen. Ze misten ook veel onderwijs. Er gebeurde niks dus er ontstonden zorgen. Frustrerend vinden dat we daarin niks konden doen.

A. in welke mate vindt u dat het afstandsonderwijs mogelijkheden kan bieden tot het handhaven? L: ik vind dat er mogelijkheden zijn om te handhaven. Ik weet niet of het alleen de letterlijke wet is, maar die heeft het over les- of praktijktijd. Digitaal is ook lestijd. Ik vind dat wel voldoende, maar ik ben geen jurist. Wij doen het met wat er is. Wij hebben diverse keren vanuit het ministerie documenten gekregen van nu wordt dit en dat gezegd. Dat is dan niet in de wet vastgelegd, maar een soort beleidsregel. Dat gaf ons wel richting, van we mogen weer handhaven. Bijvoorbeeld waarop we niet mochten handhaven is stel dat ouders op vakantie gingen naar een oranje gebied en bij terugkomst moest het kind in quarantaine. Wij zouden denken dat quarantaine ongeoorloofd verzuim is, omdat de ouder zelf ervoor heeft gekozen om op vakantie te gaan. Maar er werd toen besloten dat we er niet op mochten handhaven, omdat ouders dan kunnen zeggen ik laat mijn kind gewoon naar school gaan en niet in quarantaine. Dat risico werd dan te groot. Voorderest heb ik volop in quarantainetijd een proces-verbaal opgemaakt voor een leerling. Want hij volgde de online lessen niet, na al eerder samen te hebben gesproken en oplossingen lopen bedenken. Dat proces-verbaal wordt besproken in het driehoeksoverleg (het OM, de leerplicht en de raad voor de kindbeschermer). Handhaven kan je zien als naar HALT sturen of een boete. Maar ik vind, ons hele werk gaat gewoon door. Ik heb mezelf niet afgevraagd, is de wettekst hier wel voldoende voor? Ik vind lestijd, dat is nu gewoon digitale lestijd.

A: ik kwam zelf tot de conclusie, na meerdere documenten te hebben geraadpleegd, dat het nog onduidelijk is wat er onder les- of praktijktijd (in art. 21 Lpw) wordt verstaan. Ik neig meer naar de conclusie dat digitaal onderwijs hier niet onder valt. U bent het dan niet eens met deze stelling? L: ja klopt inderdaad. Het is eigenlijk gunstig dat deze term niet nader omschreven staat. Er is dan mogelijkheid voor interpretatie.

A: wat zou een volgens u een positieve aanvulling zijn in de Leerplichtwet? L: ik heb hierover nagedacht, je kan toevoegen: fysiek of digitaal / online. Heel simpel. Of zowel fysiek als online. Waar je mee uit moet kijken, is als je het heel breed maakt dat digitaal onderwijs ook mogelijk wordt. Dat het dan koren op de molen is voor de mensen die graag een vrijstelling willen en hun kinderen thuisonderwijs willen laten volgen of voor de mensen die op wereldreis willen. Dat ze dan gaan zeggen, mijn kind mag online lessen volgen want in de Leerplichtwet staat digitaal onderwijs. Dat ze daar iets uit gaan halen wat ze het recht zou geven op online lessen. Dat is dan de omgekeerde wereld. Dit is nu een noodoplossing. Ik denk dat na deze periode ook duidelijk wordt dat een kind niet alleen via online lessen het onderwijs kan volgen. Het kind loopt dan op zoveel gebieden achter. School is zoveel meer dan alleen de oefeningen doen.

A: zou u verder nog iets erin toevoegen? L: nee, de wet is van 1969. Als je er iets aan gaat veranderen, moet de pandemie niet de aanleiding zijn. maar dan zijn dat dingen waarvoor al een wijzigingsverzoek ligt. Die ligt er al drie jaar in de lade van de nu demissionair minister. Daar ligt een uitgebreid verzoek waar bijvoorbeeld de mogelijkheid wordt gegeven voor ouders om een halfjaar op reis te gaan. Verzoek om de wet te wijzigen waardoor deze wat soepeler wordt omdat hij niet meer van deze tijd is. dan denk ik, dan zou je dat daarin moeten meenemen. Ik zou nu zeggen, voor ons werk, voldoet hij.

A: zou u iets veranderen in de handhaving bij het afstandsonderwijs (bij een mogelijke volgende fysieke sluiting)? L: ik zal zo blijven doorgaan. Ik zat te denken, wat zou ik anders willen. Op het moment dat er afstandsonderwijs is, moet ik ook op afstand werken. Ik zou het fijn vinden als gesprekken weer live zijn. dat werkt toch beter. Ouders moeten dan naar kantoor komen, dan voelen ze het meer van dat ze naar een leerplichtambtenaar moeten gaan. Wat er verder nog anders kan.. Het OM heeft heel lang stilgelegen. We konden niks opsturen. Dat mag bij een volgende sluiting beter. Dat ook het OM alles op de rit heeft.

A: heeft u verder nog opmerkingen? L: ik moest even denken bij art. 21 Lpw. Dat is eigenlijk een heel basaal artikel. Waar wij mee te maken hebben is art. 3 en 5 Lpw. Dan heb je echt met de artikelen te maken. Art. 21 Lpw daar kijk ik niet naar of kom ik niet tegen, dus dat viel me wel even op. Bij ons is het in de praktijk verwerkt. As je bij leerplicht komt, lees je de wet maar verder ben je er eigenlijk niet meer zoveel mee bezig.

Interview 2

Geïnterviewde: Leerplichtambtenaar 2 (L)

Interviewer: Ayla Ciloglu (A)

Datum: 21 april 2021 om 14:00 via MS Teams

A: zou u kunnen vertellen wat uw werk precies inhoudt? Welke relatie heeft uw werk met de Leerplichtwet?

L: wat het werk eigenlijk inhoudt; ik als leerplichtambtenaar controleer of de leerlingen naar school gaan. Je denkt eerst alleen aan de leerlingen, maar er speelt veel meer. Zoals hun thuissituatie, ouders. Ik heb voortgezet onderwijs maar ook basisscholen. Ik controleer of de kinderen naar school gaan, maar er komt veel meer bij kijken. In relatie tot de leerplichtwet: deze schrijft voor wat wij moeten controleren en moeten doen. Wij volgen de regels die de Leerplichtwet gemaakt heeft. Als deze er niet was dan hadden wij ook niet kunnen handhaven. **A: is er veel verschil qua handhaving in het basis- of voortgezet onderwijs?** L: ja, bij het voortgezet onderwijs is het zo dat de leerlingen zelf verantwoordelijk zijn. Bij de basisscholen zijn het negen van de tien de ouders die verantwoordelijk zijn. Dus daar zit een verschil van aanpak in. Ik ga over het relatief verzuim.

A: hoe heeft u de eerste en tweede fysieke sluiting van de scholen ervaren? L: pittig. Het was even schakelen in de werkzaamheden. Je gaat van iedere dag het best druk hebben en meldingen binnenkrijgen naar stilte. De scholen zijn ook een paar maanden dicht geweest. Toen was er nog geen of nauwelijks online les. Er was nog niet zoveel ervaring. Dat was een hele ander manier van werken. **A: kwamen er tijdens de eerste sluiting verzuimmeldingen binnen van scholen?** L: nee, dat viel best wel mee. Als ik het ook zo achteraf bekijk dat de scholen het ook wel wennen vonden en heel erg hun manier van werken moesten vinden. Dus de eerste fysieke sluiting was echt even wennen en omschakelen. Maar nu gaat het wel redelijk. **A: kwamen er tijdens de tweede fysieke sluiting wel meer meldingen binnen?** L: ja. Ik denk, rond oktober/november toen is het drukker geworden en zeker na de kerstvakantie kwam het online lesgeven naar boven en toen kwamen er meer meldingen.

A: wat viel er op bij de leerlingen die thuisonderwijs moesten volgen? L: leerlingen waren zoek bij de eerste sluiting. Dat was wel een dingetje. Dat kinderen echt zoek waren. Daar heb ik alleen persoonlijk niet mee te maken gehad. Dat kwam tijdens de eerste sluiting wel meer naar voren. Wat me opviel bij mijn scholen, is dat kinderen, vooral ouders opliepen tegen het thuisonderwijs. Hoe gaan we dat doen? En de materialen, bijvoorbeeld geen laptop beschikbaar. Er was bijvoorbeeld een gezin met vijf kinderen die maar een laptop hadden. En nu zie ik vooral terug bij leerlingen op het VO, als er een verzuimmelding binnenkomt van de online lessen, dat de ouders verbaasd zijn. De ouders zeggen, maar je hebt toch gewoon ingelogd? Hoe kan dat nu? Sommige ouders hebben niet in de gaten dat je ook kan spijbelen via online lessen. **A: hebben de leerlingen specifieke redenen waarom zij niet meedoen aan het onlineonderwijs?** L: ik krijg nu vaak te horen dat het vooral ligt aan de verbinding of dat het inloggen op MS Teams niet lukt. Wat ook vaak naar voren komt, is dat leerlingen het niet leuk vinden. Dat het saai is. En dat snap ik ook wel. Maar dat is iets waar de jongeren nu wel tegen aan lopen.

A: wat was uw rol tijdens de eerste fysieke sluiting? L: ik heb altijd gehad met de scholen gehad. Er was ook een periode dat de scholen als een soort kinderopvang hebben gewerkt. Voor ouders die cruciale beroepen hadden. Daar heb ik veel contact mee gehad om te controleren hoe het gaat, of het druk is en of de kinderen wel echt naar de opvang toekomen. En daarbij hebben we ook huisbezoeken afgelegd bij de kinderen die zoek waren. Echt handhaven mocht niet, dat lag stil.

A: wat was uw rol tijdens de tweede fysieke sluiting? Werd de handhaving toen weer als normaal opgepakt? L: niet helemaal. Wij mochten op een gegeven moment wel weer waarschuwingen geven. De stappen die wij binnen Leerplicht kunnen doen, zijn drie dingen. We kunnen leerlingen waarschuwingen geven, naar bureau HALT sturen of een proces-verbaal schrijven. Voor deze laatste twee stappen, moeten we altijd naar de MAS kijken. Is er hulpverlening ingezet? En hoe gaat hulpverlening? In de tweede lockdown periode mochten we alleen maar een waarschuwing geven, wat lastig was omdat er leerlingen waren die zoveel uren verzuimd hadden dat een waarschuwing te weinig was. Dan wil je iemand naar HALT sturen en dan kon dat niet. Dat was soms wel frustrerend. Ik moet dan iets doen wat niet goed voelt. Nu is het ook zo dat als de ouders echt angst voor corona hebben en hun kinderen thuis houden, voornamelijk op basisscholen, dat dat ook oké is, wij moeten dat maar goedkeuren. Wat het soms best lastig maakt, omdat je niet weet of ouders er misbruik van maken of niet. **A: mogen jullie nu wel meer dan alleen een waarschuwing geven?** L: ja. We mogen nu alle werkzaamheden weer oppakken. We kunnen ze dus weer naar HALT sturen of een proces-verbaal opmaken. Het is echter wel zo dat er bij de rechtbank gekeken wordt in hoeverre het proces-verbaal echt nodig is. Gaat het om een paar uur verzuim, dan willen ze nog wel eens zeggen probeer het op een andere manier te doen. Maar gaat het om heel veel verzuim wordt het nu wel goedgekeurd.

A: waren er tijdens de fysieke sluiting ook verzuimmeldingen vanuit het basisonderwijs of was het meer vanuit het voortgezet onderwijs? L: ja, het was voornamelijk het voortgezet onderwijs. Ik merkte dat basisscholen het nog lastiger vonden om onderwijs aan te bieden. Hoe ga je aan peuters online les geven?

A: heeft u signalen meegekregen van andere leerplichtambtenaren tegen welke problemen zij aanliepen? L: het kwam voornamelijk overeen met mij. Veel collega's hadden het wel rustig. Maar we liepen allemaal tegen hetzelfde aan.

A: in welke mate biedt het afstandsonderwijs mogelijkheden tot handhaven? L: daar valt veel over te zeggen. Ik denk persoonlijk dat het afstandsonderwijs zeker wel mogelijkheden biedt tot handhaven. We zitten momenteel in een periode waar we ons allemaal moeten aanpassen en ook de vorm van het onderwijs. En kinderen zijn nu eenmaal leerplichtig. We moeten het helaas nu online doen. Ik denk wel dat kinderen verplicht zijn het onderwijs te volgen en gebeurt dat niet, dan moeten we handhaven. Het kan niet zo zijn dat er geen onderwijs gevolgd wordt. Ik ben wel ook van mening, dat het gewoon lastig is. Bijvoorbeeld om in te loggen, soms heb je een slechte verbinding.

A: vindt u dat de Leerplichtwet voldoende ondersteuning in biedt voor het handhaven van het afstandsonderwijs? L: ik denk niet dat er nu specifiek in de leerplichtwet iets over het afstandsonderwijs staat. Maar ik denk dat we naar de basisregels moeten blijven kijken. En dat is dus tot je 18^e leerplichtig zijn. In de leerplichtwet staan ook het aantal uren dat een leerling gemeld moet worden bij de

leerplicht. Ik denk dat we ons gewoon aan die regels moeten houden. Of dat nou op afstand is of in real life, regels blijven de regels.

A: ik kwam zelf tot de conclusie, na meerdere documenten te hebben geraadpleegd, dat het nog onduidelijk is wat er onder les- of praktijktijd (in art. 21 Lpw) wordt verstaan. Ik neig meer naar de conclusie dat digitaal onderwijs hier niet onder valt. U bent het dan niet eens met deze stelling? L: dat is goed onderzocht. Als je hem zo uitlegt, dan begrijp ik je volledig. Ik heb hem zelf nooit zo diep ingelezen, maar voor mij is het les- of praktijktijd in deze tijd gewoon aanpassen. Echter, hoe jij hem uitlegt vind ik er ook wat in zitten. Als ik kijk naar mijn eigen mening, ook vanuit de rol die ik heb, denk ik dat we moeten blijven kijken naar het stukje onderwijs dat kinderen gewoon moeten volgen. En in deze tijd is het gewoon lastig om les- of praktijk op locatie te volgen. Voor kinderen is het belangrijk om deze te blijven volgen en dat moet online. Dus mijn mening is wel om het te blijven handhaven.

A: wat zou volgens u een aanvulling kunnen zijn in de Leerplichtwet? L: ik denk dat ik het artikel zal aanpassen. Ik durf nu niet te zeggen hoe ik dat precies zal doen. Als ik een voorbeeld noem van een casus van een gezin waarbij moeder in een risicogroep valt, en twee kindjes die op een basisschool zaten. Die zijn vanaf de lockdown niet meer op school geweest, terwijl ze wel weer volledig open waren. Maar ouders weigeren hun kinderen naar school te brengen. Alleen school geeft aan, ze lopen in alles achter. Maar ouders zijn van mening dat het mag, omdat ze vinden dat hun kind niet verplicht is om naar school te gaan. En dat is een discussie waar we nu tegenaan lopen. Dat zou wel fijn zijn om daarin meer duidelijkheid te hebben binnen de Leerplichtwet. Dat er duidelijkheid komt wanneer mag een kind thuis worden gehouden en wanneer niet. Ik denk dat dat heel veel discussies zou schelen. **A: zou u nog iets veranderen in art. 21 Lpw?** L: dat is een lastige. Omdat ik merk dat heel veel jongeren misbruik maken van online lessen, door te zeggen dat de wifi niet goed was of zeggen dat ze er wel waren terwijl ze er niet waren. Ik zit hardop te denken.. Ik denk niet dat ik een onderscheid zou maken tussen online- en fysieke lessen in dit artikelen.

A: zou u iets willen veranderen in de handhaving van het afstandsonderwijs? L: ik denk wel dat het goed is om een keer te verder te kijken dan alleen de regels. Je kan een leerling melden, omdat hij zoveel keer niet online is geweest. Maar waar komt dat door? Zo vaak spelen er dingen waardoor kinderen lastiger het onderwijs kunnen volgen. Er zijn zoveel leerlingen waarbij het thuis gewoon niet goed gaat. Maar zo'n kind wordt dan wel continu bij leerplicht gemeld. Ik denk dat het goed is om wat vaker te kijken naar wat schuilt er achter de melding, zeker bij de online lessen. **A: en bij een mogelijke volgende fysieke sluiting?** L: ik denk dat het goed zal zijn als leerplicht op scholen een soort voorlichting gaat geven. Of dat we gaan kijken met scholen hoe kunnen we leerlingen maar ook ouders uitleggen hoe online les werkt. Nog steeds snappen mensen het echt niet. Dat leerplicht een keer via Teams bijvoorbeeld een voorlichting geeft en uitlegt wat leerplicht is en dat je online ook kan verzuimen. Dat zou bij veel leerlingen verschil maken, omdat zij niet doorhebben dat je online kan verzuimen en dat dat ook ongeoorloofd afwezig is. Leerlingen zeggen vaak tijdens gesprekken nu: "maar als ik gemeld ben bij leerplicht komt dat toch doordat ik te laat vanuit huis ben weggegaan?" Nee, nu heeft het ook te maken met dat je niet op tijd achter je laptop zat. **A: zijn er meer verzuimmeldingen binnen gekomen, doordat leerlingen niet op de hoogte waren**

wat onder verzuim valt bij het onlineonderwijs? L: Nee, dat eigenlijk niet. Het is nog steeds best rustig.

Interview 3

Geïnterviewde: Leerplichtambtenaar 3 (L)

Interviewer: Ayla Ciloglu (A)

Datum: 22 april 2021 om 13:30 via MS Teams

A: zou u kunnen vertellen wat uw werk precies inhoudt? Welke relatie heeft uw werk met de Leerplichtwet?

L: mijn werk is eigenlijk voornamelijk de Leerplichtwet. Die hanteer ik. Op die wet baseer ik mijn werkzaamheden. Wij maken verschil tussen verschillende soorten verzuim: luxe verzuim. Ik denk dat dit vijf procent is van ons werk. Dat is verzuim of vakantie buiten de reguliere vakanties. En daar zijn redelijk hoge boetes voor. Maar dat is maar vijf procent. Wij houden ons ook bezig met verlof aanvragen. Boven de tien dagen wordt door leerplicht beoordeeld en toegekend of afgewezen. Onder de tien dagen blijft bij de scholen. Wij houden ons voornamelijk bezig met signaalverzuim, dit is het wettelijke verzuim van zestien uur en vier weken. Daarvoor hebben wij de MAS. Dat helpt ons enigszins in hoe wij om moeten gaan met het signaalverzuim. Dat is het verzuim wat het meeste voorkomt. En kort gezegd houdt het signaalverzuim in dat je begint met een waarschuwingsbrief. Als je dat gedaan hebt en het verzuim stopt niet komt er een waarschuwingsgesprek, is het verzuim er dan nog steeds dan kan je of kiezen voor de hulpverleningsroute of de handhavingroute en dan hebben we het over bureau HALT of een proces-verbaal. En dan, dit doet niet elke leerplichtambtenaar, maar ik zit ook nog in het thuiszittersteam. Ik houd me bezig met thuiszitters en dat zijn leerlingen op het po en vo die meer dan vier weken aaneengesloten thuis hebben gezeten. Dan ben je een thuiszitter en gaat leerplicht zich ermee bemoeien eigenlijk. **A: bent u meer gericht op het po of het vo?** L: ik heb als leerplichtambtenaar alleen het vo. Ik heb twee locaties van een grote vo-school in Den Haag, in de Schilderswijk. En daarnaast doe ik dus het thuiszittersteam. Dus ik heb geen po-scholen. Maar met het thuiszittersteam kom ik wel in aanraking met leerlingen van het po. Daar doen we po- en vo-leerlingen door elkaar.

A: hoe heeft u als leerplichtambtenaar de eerste en tweede fysieke sluiting van de scholen ervaren?

L: de eerste was een beetje een shock eigenlijk. We gingen weg en dachten dat we over een paar dagen wel weer terug waren, maar het bleken maanden te zijn. Ik heb ervaren dat de eerste twee weken alles stil viel. En ik wist ook niet zo goed waar te beginnen. Maar uiteindelijk na twee weken ongeveer werd het duidelijk dat het langer zou gaan duren, heeft leerplicht maar ook alle andere organisaties alles in het werk gesteld om thuiswerken te faciliteren. En alle scholen hebben zich ingezet om het onlineonderwijs te faciliteren. Dus eigenlijk voor de leerplicht was het eerst een shock en bij scholen denk ik ook wel. Maar ze hebben het best wel snel opgepakt. De ene school misschien beter dan de ander. Maar het is ook een uitzonderlijke situatie. Dus dat is de eerste lockdown. En bij de tweede was het eigenlijk dat scholen maar leerplicht ook veel beter voorbereid waren op een eventuele sluiting en konden we ook veel sneller schakelen. Er waren bepaalde randvoorwaarden al beter voor elkaar, zoals kinderen die laptops nodig hadden en hoe ze moeten inloggen. Dat maakt het bij de tweede lockdown wat minder heftig.

A: heeft u ook meegekregen waar de leerlingen vooral tegen aanliepen bij het thuisonderwijs?

L: ja, ik heb zelf dus een school in de Schilderswijk. Deze hebben over het algemeen een wat moeilijker populatie. Ouders spreken niet altijd Nederlands. Dus

het ging heel erg over de randvoorwaarden in het begin. Kinderen hebben geen laptop, ouders kunnen hun kinderen niet ondersteunen hoe ze moeten inloggen, dat was dus lastig voor mijn school. Dat hebben we in het begin vooral gezien. Maar ook, en dit kwam later eigenlijk pas, de eenzaamheid en isolement waar kinderen in zitten. Ze zijn minder gemotiveerd. **A: hoe hebben ze dat opgelost voor deze leerlingen?** L: er is een verschil tussen de eerste en tweede lockdown. Bij de eerste was de rol van leerplicht heel anders dan bij de tweede. Bij de eerste lockdown werd er niet gehandhaafd en waren wij meer in de rol van achter leerlingen en ouders aanbellen waar ze waren. Dat was voor ons niet bekend. Wij moesten elke week een lijst inleveren van leerlingen waar geen contact mee mogelijk was. Maar bij de tweede lockdown was dat al veel beter gefaciliteerd. En was het makkelijker en kon er ook handhaving plaatsvinden. Niet dat dat een doel op zich is, maar dan nog merkte ik heel vaak dat leerlingen geen laptop hadden of dat ze alleen via de telefoon konden inloggen. De school heeft heel erg geprobeerd laptops uit te lenen met contracten zodat de basisvoorwaarden er in ieder geval wel zijn om de les te kunnen volgen. **A: waren er tijdens de eerste fysieke sluiting veel ‘verdwenen’ leerlingen?** L: zeker. Ik heb de aantallen niet, omdat het over alle scholen in Den Haag gingen en ik hield me alleen bezig met mijn school. Maar er waren veel kinderen waarvan ouders niet eens wisten dat ze online lessen moesten. Het was niet voor alle ouders duidelijk en veel waren ook best bang en waren teruggegaan naar het land van herkomst. Daar kan je ook online lessen volgen maar dan moet je wel eerst met ze in contact komen. Ik heb zelf geen deurbezoeken afgelegd maar collega's wel om te kijken of ze op die manier toch in contact konden komen. Ik heb bijvoorbeeld wel brieven gestuurd maar vaak was het gelukt voor mij om ouders telefonisch te spreken.

A: hoe was de handhaving van het afstandsonderwijs tijdens de tweede fysieke sluiting? L: er kwamen weer verzuimmeldingen binnen. Tijdens de eerste niet. We hebben later wel met de school besproken dat vanaf juni 2020 de meldingen binnen zouden komen dat we het alleen ter kennisgeving aan zouden nemen. Er was ook geen sprake van handhaving, maar zo konden we wel een dossier bijhouden om te kijken hoe het met zo'n leerling gaat. Maar bij de tweede lockdown konden we handhaven als we dat willen. Maar als ik hoor dat de wifi steeds uitvalt of een kind heeft geen laptop is er geen sprake van handhaving. Je moet er in die zin wel met een meer open blik naar kijken dan dat je anders zou doen.

A: heeft u van andere leerplichtambtenaren meegekregen of zij nog tegen andere problemen aanliepen bij het afstandsonderwijs? L: nee, eigenlijk niet. Wat wel belangrijk is om te melden is dat zeker mijn school de kwetsbare leerlingen gewoon fulltime naar school heeft laten gaan. Zij hebben geen online les gevolgd. Ook de kinderen die hulpverlening nodig hebben zijn toch naar school gekomen. Daar is vanuit de school ook wel rekening mee gehouden.

Ik wil nog zeggen, bijvoorbeeld kinderen die zeggen, ik heb mijn camera niet aan want mijn haar zit niet goed. Dat soort zaken kom je ook gewoon tegen. Dat klinkt heel simpel, maar het gebeurt. Soms wordt het een beetje als excuus gebruikt. En als de camera niet aanstaat, wordt het op ongeoorloofd gezegd. Daar ben ik ook wel tegenaan gelopen. Dat nemen we mee in een waarschuwingsgesprek. **A: zijn leerlingen ervan bewust wat onder ongeoorloofd afwezig valt bij het afstandsonderwijs?** L: dat speelt vaak mee. Het kan goed voorkomen dat je vaker een waarschuwingsgesprek voert dan je normaal zal doen. omdat je niet zeker weet wat de school gecommuniceerd heeft. Inclusief de

ouders. Deze moeten er ook van op de hoogte zijn. Dan is het beter om een extra waarschuwingsgesprek te voeren om dat duidelijk te maken.

A: in welke mate biedt het afstandsonderwijs mogelijkheden tot handhaving?

L: het is soms moeilijker te controleren voor de school als voor leerplicht. Als de leerling zegt ik sta in de lobby te wachten voor teams maar ik word niet toegelaten, wie gaat dat controleren? Dat is heel lastig. En wat ik ook gemerkt heb, want vanwege coronamaatregelen hebben wij een brief geschreven dat gesprekken met leerplicht ook via Teams gevoerd mogen worden. Maar die gesprekken lijken minder effectief. Kinderen zijn sneller afgeleid, zitten in hun eigen omgeving. Waardoor ze misschien maar de helft meekrijgen. Hier in het stadhuis met een spreekkamer kan je meer de nuance erin brengen en beter stiltes laten vallen bijvoorbeeld. Ik vraag me af of de gesprekken met leerplicht via Teams of die altijd heel effectief zijn.

A: vindt u dat de handhaving van het afstandsonderwijs in de Leerplichtwet voldoende is gewaarborgd?

L: dat staat niet in de Leerplichtwet. Dat is een ouderwetse wet. Ik denk dat 95% van de mensen die ik hier ontvang geen idee hebben wat de Leerplichtwet is en wat er überhaupt in staat. Maar dat hoeft ook niet. Afstandsonderwijs is natuurlijk iets wat gekomen is door de corona. Wat eigenlijk nooit eerder is gebeurd. Het is logisch dat het niet in de wet staat. en dat er op geanticipeerd moet worden om te kijken, hoe we zoveel mogelijk de kinderen toch bij de online les kunnen betrekken. **A: op basis van welke regeling handhaven leerplichtambtenaren eigenlijk bij het afstandsonderwijs?** L: als je het op de wet bekijkt is het niet op een wettelijke grondslag, maar dat durf ik niet te zeggen. Ik vraag me af of er nu überhaupt al gehandhaafd is op het onlineonderwijs. Nu hebben ze fysiek en online les. Als ze beginnen dat het alleen aan de online lessen ligt ga ik checken of het klopt dat dat zo is, of dat ze ook bij de fysieke lessen afwezig zijn.

A: ik kwam zelf tot de conclusie, na meerdere documenten te hebben geraadpleegd, dat het nog onduidelijk is wat er onder les- of praktijktijd (in art. 21 Lpw) wordt verstaan. Ik neig meer naar de conclusie dat digitaal onderwijs hier niet onder valt. U bent het dan niet eens met deze stelling?

L: ik snap de stelling heel goed, en ik denk dat als je misschien echt naar de letters van de wet kijkt het zou kunnen kloppen ook. Dat denk ik echt wel, want het is een oude wet. Maar ik ben het er in die zin niet mee eens want het gaat heel erg uit van handhaving en van verplichting, maar ik denk dat juist door het te mogen handhaven dat je daardoor heel veel kinderen een soort van redt. Dat klinkt heftig, maar door ze toch meer toekomst te geven in de zin van het kunnen behalen van een diploma. Door de verplichting erop te leggen krijg je toch leerlingen bij zo'n les waardoor ze iets meer oppikken dan als ze volledig geen les zouden hoeven volgen. Het is een uitzonderlijke situatie die niemand had verwacht. Scholen zijn heel flexibel geweest om het afstandsonderwijs te regelen. Het is niet alleen als controle bedoeld maar ook als bescherming van leerlingen om ze binnen de boot te houden. Dat je zicht blijft houden op hoe ze het doen en hoe het met ze gaat. Als wij dan meldingen krijgen en wij krijgen een kind hier op bezoek met de ouders, soms komen daar best heftige dingen uit. Dan is het voor ons een mooie ingang om aan te geven dat er hulpverlening gestart kan worden. Ik snap heel goed jouw stelling en ik denk ook dat het wel klopt, maar het is iets uitgebreider wellicht. Het heeft niet alleen met de handhaving te maken. Wat je dan ook weer krijgt als je het in de wet opneemt en de scholen gaan fysiek helemaal open, dat er dan toch niet een grote groep ouders en kinderen zijn die zeggen ik wil onlineonderwijs aan volgen. Dat

je dan geen semi-thuisonderwijs gaat faciliteren. Dat het duidelijk is dat het alleen kan in een lockdown.

A: heeft u een idee hoe dat het beste in de Leerplichtwet tot stand zou kunnen komen? L: ik denk dat er iets moet staan dat de handhaving mogelijk moet zijn wanneer scholen in een lockdown zitten. Dat is ook een heel groot begrip natuurlijk. Maar die niet fulltime fysiek onderwijs kunnen faciliteren.

A: zou u bij een mogelijke volgende fysieke sluiting anders gaan handhaven? L: ik zou niet anders doen. In principe volg je het normale proces alleen rekening houdend met de factoren die op dat moment spelen. Het hangt heel erg af van de situatie. Maar ik ga ervan uit dat iedereen daar nu ook al naar kijkt. Dus ik denk niet dat ik iets zou veranderen.

A: en vindt u dat er verder nog verbeteringen kunnen plaatsvinden bij de handhaving van het afstandsonderwijs in het algemeen? L: wat ik zei over de randvoorwaarden. Deze moeten in orde zijn en daar kan meer op gelet worden. Kinderen moeten soms in schrijnende situaties onlineonderwijs volgen. Ook dat alle linkjes en zo werken. Als de randvoorwaarden in orde zijn, kan je in principe handhaven.

Interview 4

Geïnterviewde: Leerplichtambtenaar 4 (L)

Interviewer: Ayla Ciloglu (A)

Datum: 22 april 2021 om 15:30 via MS Teams

A: zou u kunnen vertellen wat uw werk precies inhoudt? Welke relatie heeft uw werk met de Leerplichtwet?

L: de relatie tot de Leerplichtwet is heel simpel. Ik ben de uitvoerder daarvan. Wat het precies inhoudt, is lastig te zeggen. De Leerplichtwet zelf is niet zo erg ingewikkeld. Dan zou het moeten gaan om het ongeoorloofd verzuim. Dat je daarmee aan de slag gaat. Echter, de praktijk wijst toch uit dat alles wat op school gebeurt, dat men toch snel richting leerplicht kijkt. Vooral als dingen niet goed lopen op school, of het om ongeoorloofd gaat, huiswerk wat niet gemaakt wordt, onvoldoendes die regelmatig worden behaald. Als het niet goed loopt, kijkt men jou aan vanuit het onderwijsveld, van kan jij hier iets mee. Eigenlijk in een notendop ben je van alles wat betrekking heeft tot school. **A: dus het draait niet alleen om verzuimmeldingen oppakken?** L: Dat zou het wel moeten zijn. En uiteindelijk de wettelijke bevoegdheid is dat het enige waar je echt de bevoegdheid in hebt. Alleen een groot deel gaat toch vaak over andere zaken. **A: richt u zich meer op het po of het vo?** L: in Rotterdam hebben we beide. Enige onderscheid dat we hebben is, mbo en de scholen eronder. Dus een leerplichtambtenaar heeft in principe of alleen mbo of zowel po en vo. **A: is uw rol in het po in vergelijking met het vo anders?** L: Qua aanpak uiteindelijk wel. Want bij het po heb je alleen maar met de ouders te maken. En bij het vo heb je met de ouders en de leerling zelf te maken. En de problematiek en het verzuim is toch anders op het vo. Verzuim is op zich wel hetzelfde. Maar de verantwoordelijkheden liggen anders. Te laat komen op de basisschool reken je altijd de ouder aan. En op de middelbare school als eerste de leerling en daarna pas de ouder. Dus in die zin verschilt de aanpak maar het verzuim blijft hetzelfde.

A: hoe heeft u als leerplichtambtenaar de eerste en tweede fysieke sluiting van de scholen ervaren? L: de eerste vorig jaar maart dat was voor iedereen wennen natuurlijk. Het was iets nieuws. En ik persoonlijk vond het een beetje tijd draaien. Men wist nog niet hoe daarmee om te gaan met deze situatie. Leerlingen kwamen thuis te zitten. De eerste paar weken was er sowieso helemaal niets vanuit scholen want ook die moesten alles optuigen. Op een gegeven moment kwam dan les op afstand. En dan kom je al wat meer in beeld als leerplicht. Alleen voor ons was het wel een lastige situatie. Omdat aan de ene kant heb je de scholen die van ons van alles en nog wat verwachten met betrekking tot handhaving (aanspreken van ouders) en aan de andere kant heb je vanuit het ministerie een duidelijke opdracht, nee leerplicht jij doet in feite niets. Dus dat was een lastige. Tegelijkertijd moesten kinderen wel onderwijs volgen. ze moeten het volgen, maar er is geen verplichting. Hoe ga je daar dan mee om. **A: hoe bent u daar dan mee omgegaan?** L: dat je niet mag handhaven is op zich het probleem niet, want voor corona meeste van de tijd ging je ook niet over tot handhaven. Alleen het was wel altijd een stok achter de deur en die had je dan opeens niet meer. En dan kan je niet meer dan alleen maar praten. En als men uiteindelijk toch iets niet doet dan houdt het gewoon op. Met deze boodschap hadden scholen vooral moeite. Je bent dan een tandeloze tijger en in een uitvoerende functie is dat lastig. Voor mij persoonlijk ga ik het gesprek aan met ouders, alleen is het meer vanuit een zorgoogpunt. Dat je bij de ouders voor de deur

stond. Want wij gingen deurbezoeken afleggen. Ik was er onder andere één van. Het was meer vanuit de zorg gaat alles nog wel goed, want het kind wordt op een gegeven moment gemist. Probeer het contact te herstellen en vervolgens weer uit handen geven aan scholen. Over de deurbezoeken. Dan heb ik het over de periode mei. De scholen gingen toen weer open. Maar men was niet verplicht om naar school te gaan met de angst. Als je thuisbleef was dat oké. Maar er moest wel een contact zijn met school en als dat niet was dan konden de scholen dan bij ons melden en gingen wij aan de deur. Wat je dan vaak ziet is dat een deel angst was, een ander deel was ook gebrek aan de middelen ervoor, zoals geen laptop in huis of geen internet. Dan moet je kijken in hoeverre je daar een oplossing voor kan bieden. Niet zozeer vanuit leerplicht. Maar de scholen waren ook hard bezig om voor deze mensen wat te regelen zoals laptops. Je legt de connecties en dan treed je weer terug. **A: bent u tijdens de tweede fysieke sluiting wel weer gaan handhaven?** L: ik heb er geen verschil in gemerkt tussen de eerste en de tweede. Er zit natuurlijk wel een verschil. Bij de tweede lockdown zaten we al een paar maanden in die situatie. Het excuus van een leerling met ik wist niet.. Dat kon niet meer gebruikt worden. Maar na de zomervakantie waren we toch wel wat dwingender geworden. Ook vanuit het ministerie werd er gezegd dat er weer gehandhaafd mocht worden. Omdat iedereen de situatie al gewend was. Je merkte dan ook dat onze toon daarin wat steviger werd richting ouders en leerlingen. Enige lastige punt wat bleef was de angst. Die moet je serieus nemen, of het nou terecht is of niet. Dat blijft tot vandaag de dag nog steeds een punt. Als ze het niet aandurven, wie zijn wij dan te zeggen je moet. Maar dan zeggen we wel, dan zul je afstandsonderwijs moeten gaan volgen en moet je dat gaan regelen met school. Leerlingen kunnen geen excuus meer gebruiken. Maar ook vanuit scholen niet. Want iedereen moet hieraan. Wat je nu merkt wat eerst niet was is dat ouders de keuze kunnen hebben als je niet met fysieke lessen mee kan doen dat er een alternatief is. Daar ga je dan wel op handhaven. Handhaven in die zin, niet direct met justitie. Want dat doen we nog steeds niet. maar uiteindelijk kunnen we dat wel doen wat in de eerste lockdown niet kon. In het begin gaf je zelfs geen waarschuwing en nu dit schooljaar zie je dat je van mijzelf dat ik coulanter ben dan voorgaande jaren natuurlijk. Voordat je overgaat tot een HALT opleggen of een proces-verbaal opmaken, ben je al een stuk langer verder dan voorheen.

A: heeft u van andere leerplichtambtenaren meegekregen of zij nog tegen andere problemen aanliepen bij het afstandsonderwijs? L: nee. Dat geldt voor ons allemaal. Nou ben ik toevallig één van de senioren en ook OM-specialist. Dat betekent dat ik en nog een aantal collega's degene zijn die naar de rechtbank gaan voor de zitting. Dus dat wij wat meer gespecialiseerd zijn in het opmaken van een proces-verbaal. Alle collega's bij twijfel nemen ze bijna altijd contact met mij op. Dus ik ben best op de hoogste wat mijn overige collega's doen. Dan merk je toch wel dat het advies is terughoudend zijn met handhaven.

A: biedt het afstandsonderwijs voldoende mogelijkheden om te handhaven? L: ja en nee. Ja, in die zin dat je het gewoon in feite heel simpel kunt houden. Er is een rooster, en daar heb je je aan te houden. Dus ook gewoon thuis en online. Daar hoeft je niet zo ingewikkeld over te doen. De nee is, is dat het juist wel heel ingewikkeld is. Want je merkt dat scholen nog steeds niet goed ermee omgaan. Je krijgt altijd al discussies bij verzuim van wel/niet en nu al helemaal. Leerlingen die aangeven ik was wel online en scholen die zeggen je was niet online. Dat is niet te controleren. Maar je merkt ook dat scholen verwachtingen hebben die niet altijd reëel zijn. Die verwachten maar van bij mij

als docent thuis werkt alles en de verbinding en dat geldt voor de hele wereld, maar dat is natuurlijk niet zo. Wij als medewerkers kunnen misschien veroorloven om snellere internetverbinding te hebben, maar dat kost geld. En dat geldt niet voor iedereen. Daar zie je dat scholen daar geen rekening mee houden. Die zeggen, je hebt een laptop gekregen dus je moet maar online zijn. Zo zwart-wit is het natuurlijk niet. **A: werden die leerlingen wel als ongeoorloofd afwezig gemeld?** L: ja. En heel snel een trend die er nu is, is dat je merkt een docent die komt online, die zegt half 9 start de les, half 9 logt hij in en de eerste 5 minuten neemt hij de absentie. Degene die er niet is, is absent. Leerling zegt ik was iets later, want ik kwam er niet in. Docent zegt, niets mee te maken want je was er niet. Dit had je bij de fysieke lessen niet. Dan zag je het verschil of iemand te laat was of er de hele les niet was. Dat wordt dan lastig om ermee om te gaan bij de online lessen. Ik moet ook eerlijk toegeven dat bij de scholen niet alle docenten er goed mee omgaan. Als een leerling er niet is, is hij gelijk absent. Maar ze nemen daarna ook niet de moeite om te kijken ben je er nog wel of ben je er niet. Onlineonderwijs is heel lastig. Je hebt ook leerlingen die er misbruik van maken. Dan krijg je ook een wel/niet verhaal. Daar moet je een beetje creatief mee omgaan.

A: vindt u dat de handhaving van het afstandsonderwijs voldoende is geregeld in de Leerplichtwet? L: nee, dat is heel simpel. Er is helemaal niets geregeld over afstandsonderwijs. Hij spreekt alleen maar over onderwijs op locatie. Dat is heel lastig hoe daar mee om te gaan. Dan wordt het een beetje interpretatie. In Rotterdam zijn we over het algemeen wat strikter dan elders in het land hebben we gehoord. Dus als het niet expliciet ergens wordt genoemd krijg je interpretatie. En als wij daar strenger over zijn hebben onze inwoners daarvan de pech ten opzichte van anderen als het om de handhaving gaat.

A: ik kwam zelf tot de conclusie, na meerdere documenten te hebben geraadpleegd, dat het nog onduidelijk is wat er onder les- of praktijktijd (in art. 21 Lpw) wordt verstaan. Ik neig meer naar de conclusie dat digitaal onderwijs hier niet onder valt. U bent het dan niet eens met deze stelling? L: voor afstandsonderwijs, tenminste voor corona bestond afstandsonderwijs niet. De Leerplichtwet was daar duidelijk over. Het ging om onderwijs op locatie. Immers thuisonderwijs was niet toegestaan. Jarenlang was het niet mogelijk, totdat corona kwam, toen was het wel opeens mogelijk. Maar goed, toen kwam iedereen thuis te zitten en moest er alsnog onderwijs aan plaatsvinden. De Leerplichtwet is stokoud. Dit is eigenlijk bij ministeriële regeling geregeld. Dit is van onderwijs op locatie afstandsonderwijs geworden. Omdat Slob heeft gezegd, de online lessen moeten verzorgd worden. Maar dat kom je natuurlijk niet tegen in de Leerplichtwet. In die zin voldoet het niet. maar dan ben je afhankelijk van welke regeling komt de minister vervolgens, dat is dan additioneel aan de Leerplichtwet. Dus daar zie ik geen probleem mee, als er maar duidelijk wordt aangegeven hoe wij ermee omgaan in de uitvoering. En dat was lang niet het geval. En nu nog steeds niet helemaal. Ik moet er nog wel iets bij vertellen. De onduidelijkheid komt niet alleen vanuit de ministerie. Veel onduidelijkheid is ook gecreëerd door het OM. Omdat zij hebben aangegeven dat ze niet overgaan tot handhaven. Maar uiteindelijk is het niet Slob, maar het OM die over handhaving gaan. Als zij aangeven, wij gaan niet handhaven, heeft het voor de leerplichtambtenaar geen nut om handhavend op te treden. Maar sinds de opening van de scholen dit jaar, 2021, is het op zich wel weer helder wat mij betreft. **A: tot wanneer besloot het OM om niet te handhaven?** L: tot ongeveer oktober. Dat was een puur praktisch probleem. In maart zat alles stil. Dus ook de rechtszaken. Dus het

verstopte op een gegeven moment. Het was een manier voor hen om ruimte te creëren om al die oude zaken weer in te lopen. Je ziet dat ze nu pas, bijna een jaar later, langzaam weer alles op orde krijgen.

A: wat zou volgens u een positieve aanvulling kunnen zijn in de Leerplichtwet wat betreft de handhaving van het afstandsonderwijs? L: sowieso is de hele Leerplichtwet aan modernisering toe. Alleen afstandsonderwijs verdient gewoon echt een plek in de Leerplichtwet, los van corona. Want voor corona had de samenleving ook al behoefte aan afstandsonderwijs. Je merkt dat het onderwijsveld niet kan voorzien in de behoefte bij veel leerlingen. Bijvoorbeeld bij leerlingen die noodgedwongen thuis moeten zitten. Dus als dat al geregeld is, dan kan je ook vanuit onderwijsveld eisen gaan stellen in hoe dat vorm moet gaan geven. Maar dat is nu niet mogelijk. In feite is het nu zo, dit staat los van de Leerplichtwet, onderwijs op een andere locatie dan school zelf, is in feite wettelijk al niet mogelijk in de onderwijswetten. Dit zouden ze kunnen regelen in de sectorwet. Wet po of vo. Dat mogelijk gemaakt wordt vanuit school, om onderwijs op een andere locatie in te zetten. En als dat geregeld is, kan de Leerplichtwet ook voor dat soort onderwijs gaan gelden. Want de Leerplichtwet geldt voor elk type onderwijs. Je moet het niet zozeer in de Leerplichtwet zelf gaan regelen, maar echt op de sectoren. Nu doen we precies hetzelfde alleen dan vanuit een ministeriële regeling. Ook na corona moet het afstandsonderwijs mogelijk zijn voor leerlingen. Vooral bij thuiszitters zou dit nodig zijn. De meeste leerlingen zijn nog wel leerbaar. In plaats van te kijken naar wat een leerling niet kan, draai je het om en kijk je naar wat een leerling wel kan. En ga je daar op inspelen. Want ook leerlingen die nu een vrijstelling hebben en niet kunnen leren op school, maar het onderwijsveld is niet in staat om dat te verzorgen, want het mag niet volgens de wet. Flexibilisering in het onderwijsveld zou zeer welkom zijn.

A: wat zou volgens u verbeterd kunnen worden in de handhaving van het afstandsonderwijs? L: dat vind ik lastig om te zeggen. Of je moet zeggen, de bevoegdheid van de leerplichtambtenaar wordt uitgebreider om dingen beter te onderzoeken, want dat hebben we nu niet. Zelfs in het niet-handhaven van afstandsonderwijs maar gewoon in een normale situatie ben je beperkt in je onderzoeksbevoegdheid. Maar dat vind ik lastig om te zeggen. Behalve dan, want nu zit de handhaving aan de kant van de ouders en leerling. Maar aan de kant van school, is die er niet. Ik denk dat dat een stukje onrecht is. School levert het aan, tuurlijk hoef je het niet voor kennisgeving aan te nemen, je mag erover vragen, maar uiteindelijk heb je dat wel ter kennisgeving aan te nemen. Als je merkt school zit daarin fout, kan je dat aangeven. Maar verder gebeurt er niks. Maar er wordt wel van jou gevraagd dat je richting de ouder en leerling gaat handhaven. Zelfs in de situatie waarin je merkt, een deel is de fout van de school en een deel van de leerling. Bij het deel van de leerling ga je wel handhaven maar van de school niet. Dat vind ik onterecht. Voor een helder beeld zou je ook richting scholen moeten gaan kunnen handhaven. Voorheen zat het wel in de Leerplichtwet, maar dat is gewijzigd en dat stukje hebben ze eruit gehaald en gelegd bij de inspectie. Maar die doet daar letterlijk niets mee. Ik vind dat dat ook bij de leerplicht moet toegevoegd worden. En dan niet qua lesgeven, maar wel de regel- en wetgeving die zij na moeten komen. Daar kan je wel op toetsen. En het gaat er niet zozeer om dat je moet handhaven. Maar ik moet op zijn minst wel hen erop aan kunnen spreken. En niet alleen maar aanspreken en aanhoren en vervolgens hun gang kunnen blijven gaan.

Interview 5

Geïnterviewde: Leerplichtambtenaar 5 (L)

Interviewer: Ayla Ciloglu (A)

Datum: 28 april 2021 om 09:00 via MS Teams

A: zou u kunnen vertellen wat uw werk precies inhoudt? Welke relatie heeft uw werk met de Leerplichtwet? L: ik volg de Leerplichtwet in principe. Wat ik doe, is het signaleren van schoolverzuim en dat terugdringen samen met ketenpartners zoals de school, maatschappelijk werk en het samenwerkingsverband. Wat we in hoofdlijnen met z'n allen doen is het schoolverzuim aanpakken om uiteindelijk schooluitval te voorkomen. Er zijn verschillende redenen dat een leerling kunnen verzuimen, dat kan door thuissituatie zijn of iets wat op school speelt. Tegenwoordig is het vooral een combinatie van. En gezamenlijk willen we dat de leerling op school blijft om in ieder geval onderwijs te kunnen volgen. **A: richt u zich vooral op het po of het vo?** L: ik heb in mijn caseload po, vo, mbo en ook speciaal onderwijs.

A: hoe heeft u als leerplichtambtenaar de eerste en tweede fysieke sluiting van de scholen ervaren? L: het was een hele verandering, vooral bij de eerste fysieke sluiting. Allereerst, omdat we thuis moesten werken. Normaal gesproken zijn we altijd op kantoor of scholen. Vervolgens hebben wij scholen ondersteund bij het zoeken naar onbereikbare leerlingen. We merkten dat met ouders of leerlingen moeilijk contact te pakken waren door de scholen. Maar zij moesten natuurlijk wel bezig blijven met onderwijs. Dus online of in de vorm van huiswerkpakketjes. Wij hebben toen wekelijks contact gehad met onze scholen om te vragen of ze onbereikbare leerlingen hadden. Als dat zo was, deden we eerst een brief versturen naar ouders en leerling. Die hebben we toen vertaald in vijf talen. Om op die manier proberen contact te krijgen. Lukte dat niet, gingen we op huisbezoek. Soms deden scholen dat zelf. Vooral in het basisonderwijs. Op een gegeven moment was besloten dat wij niet mochten handhaven. Dus het was vooral het ondersteunen van scholen, maar ook contact leggen met ouders die moeilijk bereikbaar waren en kijken of zij ondersteuning nodig hadden. We hadden bijvoorbeeld gezinnen van vijf kinderen met maar twee laptops. Dat kan natuurlijk niet. Ouders dan doorverwijzen naar stichtingen of contact met de scholen hebben of ze iets kunnen regelen. Op een gegeven moment, toen ging 11 mei 2020 het basisonderwijs weer open. En toen konden we nog steeds niet handhaven, maar er waren redelijk veel ouders die nog angst hadden voor corona. En dat was wel een lastige, omdat wij niet konden handhaven op het moment dat de ouders hun kind niet naar school brachten. Maar je wilt ze wel op school hebben. Toen hebben we veel overleg gehad met scholen en ouders om uit te leggen wat de maatregelen zijn. Een beetje ze geruststellen in die zin. In september mochten we wel weer handhaven. De scholen gingen weer een tijdje open. Bij het vo was dat half/half. Vanaf dat moment hebben we het handhaven zoals vanouds aangepakt. Maar bij de tweede sluiting was het ook weer chaotisch. Het was last-minute. En toen was het ook weer ondersteunen van scholen en leerlingen. En vooral het gesprek blijven aangaan met ouders en leerlingen. Het handhaven ging wel gewoon door. In de tussentijd heb ik dus wel gewoon een HALT-straf opgelegd of een proces-verbaal aangemaakt. Maar je merkte vooral dat de leerlingen het stukje structuur en ritme missen. Want het verandert steeds. Ene moment moeten ze wel op school zijn en het

andere moment niet. Of een docent moet in quarantaine. Dus het is vooral heel chaotisch.

A: waren er tijdens de eerste fysieke sluiting ook verzuimmeldingen binnen gekomen vanuit de scholen? L: het was een soort overbruggingsperiode. Op het moment dat wij ook thuis moesten werken werd er aan ons verteld dat wij onze afspraken even moesten afzeggen totdat we wisten waar wij ook aan toe waren. Dus er stonden nog meldingen open waarvan je niet wist, wat moeten we daarmee. En op zich viel het mee qua nieuwe meldingen. Op een gegeven moment kwamen er vooral meldingen binnen van onbereikbare leerlingen. Dus echt meldingen van ongeoorloofd verzuim viel eigenlijk mee. Ik heb er denk ik een stuk van vier of vijf gehad de eerste maand. Het viel mee. **A: was dat tijdens de tweede fysieke sluiting anders?** L: ja. De scholen waren er toen van op de hoogte dat wij konden handhaven. Dus daar kwamen wel redelijk veel meldingen van. Ik heb bijvoorbeeld wekelijks een stuk of negentien meldingen gehad. Vooral van het vo en mbo. Dus dat was wel een drukke periode. **A: wat waren de meest voorkomen de redenen van leerlingen?** L: wat een aantal scholen hebben, is dat ze wekelijks een ander rooster hebben. Leerlingen hielden dat zelf niet zo goed bij. Maar ik kan me ook goed voorstellen dat het onduidelijk is. Vooral op het moment als een docent ziek is. Wat ook heel veel voorkwam, was het niet hebben van structuur of ritme. Gaan ze heel laat slapen en kunnen ze 's ochtends niet opstaan voor het onlineonderwijs. En sommige ervaren problemen met hun internetverbinding. Dan stuurde ze een berichtje, maar werden ze toch nog op ongeoorloofd afwezig gezet. Elke docent en elke school gaat er iets anders mee om. Dus de vraag was ook, in hoeverre is het terecht dat er een melding wordt gedaan en wanneer niet. Daar zijn nog geen duidelijke richtlijnen over, wanneer ben je ongeoorloofd afwezig bij het onlineonderwijs en wanneer niet? **A: hoe gaat u met zulke meldingen om?** L: het ligt eraan. De reguliere procedure is dat bij een eerste melding een kennisgevingbrief wordt verstuurd. Als er een nieuwe melding komt, gaan we in gesprek en vaak komt er dan een officiële waarschuwing uit. Bij een derde melding heb je dan vaak een HALT-straf voor het vo. Bij het basisonderwijs heb je die optie niet en ga je gelijk naar het proces-verbaal. Bij het vo is dat bij de vierde melding. Dit is in een soort nuance. Dit is afhankelijk van de situatie, dus ook wel maatwerk. Maar ik wel de reguliere procedure gevolgd bij deze meldingen. Wat ik wel altijd nog doe, is een officiële waarschuwing geven, maar daarna wel met school in gesprek gaan. Wat zijn de regels bij jullie?

A: heeft u van andere leerplichtambtenaren meegekregen of zij nog tegen andere problemen aanliepen bij het afstandsonderwijs? L: wat ik wel heel erg heb gemerkt bij de fysieke sluiting, is dat er bepaalde problematiek naar boven komt waar scholen, maar ook wij niet op de hoogte van waren. Dat dat nu uitvergroot wordt door corona misschien. Dus ik meegekregen dat er veel leerlingen depressieve klachten hadden ook. En vanuit andere organisaties loopt de druk ook op. Zoals crisis interventieteam en Veilig Thuis. En die kunnen dan niet altijd stand-by staan voor ons. Maar voor sommige zaken moet je wel naar die organisatie gaan. Het wordt dan een soort brandjes blussen tussen organisaties. We kunnen nog niet de juiste zorg bieden. Normaal kan je juist van elkaar op aan, je hebt elkaar nodig, maar nu heb je toch een probleem. Hoe kunnen we de juiste zorg bieden, maar ook ons eigen werk doen?

A: in welke mate biedt het afstandsonderwijs mogelijkheden tot handhaven? L: er zijn mogelijkheden tot handhaven. Ik heb denk ik nu een stuk of drie tot vier leerlingen

naar HALT gestuurd. Omdat ze niet aanwezig zijn in het onlineonderwijs. Ik heb ook een proces-verbaal opgemaakt. Ik denk sinds september dat een stuk of vier tot vijf zijn geweest. Dat valt op zich mee in vergelijking met pre-corona. Maar toch wel op basis van afwezigheid in het onlineonderwijs. Dus die mogelijkheid is er zeker. Maar ik merk wel dat de organisaties die erbij betrokken zijn, zoals HALT of het OM toch wel een nuance erin zien, van klopt het wel? Wat speelt erom heen bij de leerling? Daar wordt wel rekening mee gehouden in de mate van de straf. Maar het is niet zo dat ze geen straf krijgen, alleen omdat het onlineonderwijs is en ze structuur of ritme missen. Want ze zijn wettelijk verplicht om naar school te gaan. In dit geval dan online.

A: vindt u dat de handhaving van het afstandsonderwijs voldoende is geregeld in de Leerplichtwet?

L: in principe is het feitelijk niet geregeld. Want in de Leerplichtwet staat dat een leerling een school regelmatig moet bezoeken. Maar in principe online is niet letterlijk de school bezoeken. Anderzijds is het maar hoe je het interpreteert. Als er alleen onlineonderwijs wordt aangeboden kan je het wel zo zien. De Leerplichtwet is natuurlijk een hele oude wet. Ik denk in die zin dat het niet toegespitst is tot een pandemie. Er zijn veel veranderingen geweest de afgelopen jaren. Dus in die zin denk ik niet dat het feitelijk goed geregeld is in de wet. **A: op basis van wat heeft u dan gehandhaafd?** L: wij hebben vanuit Ingrado, de brancheorganisatie van leerplicht, onze stafmedewerker heeft veel contact met hen. Vanuit hun is het bericht geweest van toen ze niet mochten handhaven en wanneer wel. Er waren toen ook stappenplannen gemaakt. Het was wel even spannend, wat gaat er echt gebeuren na de zomervakantie. Op die manier krijgen we via onze stafmedewerker informatie binnen wat de regels zijn. we hebben ook een handboek waar we vanuit werken. Daarin staat een Q&A specifiek op corona.

A: ik kwam zelf tot de conclusie, na meerdere documenten te hebben geraadpleegd, dat het nog onduidelijk is wat er onder les- of praktijktijd (in art. 21 Lpw) wordt verstaan. Ik neig meer naar de conclusie dat digitaal onderwijs hier niet onder valt. U bent het dan niet eens met deze stelling?

L: interessante stelling. Iets wat wel nog doorgaat op bijvoorbeeld het mbo is praktijktijd. En het wisselt wel elke week wanneer zij op locatie moeten zijn voor echt les. Maar ik denk juist nu we in deze tijd leven en er een pandemie is dat we het toch iets genuanceerder moeten bekijken en dat onlineonderwijs ook valt onder lestijd. Anders zouden leerlingen massaal kunnen verzuimen en ouders hun kind thuis te kunnen houden zonder zicht te hebben op het onlineonderwijs. Dan zullen er leerlingen blijven zitten of uitvallen. En dan zit je met een groter probleem. Ik snap de redenering, maar op dit moment is er geen andere optie dan het onlineonderwijs. De volksgezondheid prevaleert in deze.

A: wat zou volgens u een positieve aanvulling kunnen zijn in de Leerplichtwet? L: ik denk dat er gewoon een heel klein stukje toegevoegd moet worden bij dat artikel of het artikel dat de leerling de school regelmatig moet bezoeken. Dat daarin iets beschreven wordt over dat onlineonderwijs ook deel is van les- of praktijktijd. Maar ik ben wel bang dat op die manier we toch een groep leerlingen verliezen aan het onlineonderwijs, omdat er dan geen verplichting meer is om fysiek naar school te gaan. En dan zit je weer met een ander probleem. Voor sommige leerlingen biedt het onlineonderwijs heel veel kansen en mogelijkheden. Maar anderzijds denk ik ook dat daarin misbruik van gemaakt kan worden, omdat het dan heel makkelijk is om te zeggen dat ze hun kind niet naar school gaan sturen. En onlineonderwijs is toch wel heel anders dan fysiek onderwijs. Dat hoor ik

ook vaak van leerlingen en ouders. Dat er dan bijvoorbeeld alleen een video aan wordt gezet of een PowerPoint en dat is dan het onderwijs. Dus elke docent die doet er wat anders mee. Dat is ook weer heel lastig, van wat is dan beter? Onlineonderwijs of fysiek onderwijs. Ik denk een mix van beide wel een goede aanvulling kan zijn. Maar we moeten ook oppassen wat we dan in de wet veranderen. Want je ziet altijd dat er een groep zal zijn die daar niet goed mee omgaat. Dus niet dat het onlineonderwijs een keuze zal worden, maar alleen bij uitzonderlijke situaties. Dat het niet volledig open kan zijn.

A: zou u iets veranderen in de handhaving van het afstandsonderwijs bij een mogelijke volgende fysieke sluiting? L: dat is afhankelijk van wat het ministerie besluit daarover. Als zij besluiten dat we niet kunnen handhaven dan houdt het op. Dan wordt het weer een soort ondersteuning naar scholen en ketenpartners toe. Maar stel het zou precies zo zijn als bij de tweede sluiting, zou ik gewoon doorgaan net als hoe ik dat nu doe. En voorlopig zijn we er ook nog niet vanaf. Dus ik denk gewoon goede afspraken houden met de scholen over wanneer ze verzuim melden. Vooral het gesprek blijven aangaan. En ik merk nu wel dat de samenwerking met scholen veel prettiger is, omdat je elkaar wat meer nodig hebt. Voorheen was het vooral, ze melden en wij pakken het op. En nu heb ik toch regelmatig gesprekken waar de school bij zit. Dat we met z'n allen om de tafel gaan om afspraken te maken. Dan wordt het ook niet een wel of niet spelletje bij mij of bij de school. Het heeft zijn voordelen en nadelen, maar het is afhankelijk van of we mogen handhaven of niet.

Interview 6

Geïnterviewde: Projectleider bij Ingrado (P)

Interviewer: Ayla Ciloglu (A)

Datum: 30 april 2021 om 10:00 via MS Teams

A: wat doet uw organisatie precies en wat is uw rol daarbinnen? P: ik ben projectleider bij Ingrado. Ingrado is de landelijke vereniging voor leerplichtambtenaren en RMC. Wij zijn daarmee een volwaardig gesprekspartner geworden voor het ministerie en het VNG. Dat betekent eigenlijk dat alle gemeentes of regionale bureaus leerplicht onze leden zijn. Wij behartigen hun belangen, wij zijn eigenlijk ook een doorgeefluik hangend tussen het ministerie en het werkveld in. Dus het ministerie vraagt ons om input en daar waar ze bezig zijn met wijzigingen en wetswijzigingen of waar ze nieuwe ideeën hebben. Wij denken daarin mee en wij doen tegelijkertijd de input uit ons werk op. Daar waar knelpunten zijn, of belemmeringen in het werkveld, dan leggen wij dat weer voor bij een VNG of ministerie. We trekken daarbij heel veel op met partners zoals een mbo-, vo-, of po-raad. Met DUO, de SVPB als het gaat over jeugdwerkloosheid. We trekken met veel partners in het veld op om gezamenlijke aanpak op veel vlakken te krijgen. We zijn best wel uitgebreid in de afgelopen jaren. Ik ben afkomstig uit het werkveld, ik was hiervoor coördinator vangnet bij een regionaal bureau leerplicht. We zijn nu met zeven projectleiders. **A: zou u wat voorbeelden kunnen opnoemen van jullie projecten?** P: wij hebben een jaarplan: verbindend naar de toekomst. Daar heb je alle projecten waar we mee bezig zijn. Onze projecten dit jaar zijn beleids-, wet- en regelgeving. Dat betekent dat we plaats nemen aan de tafel bij ministeries. Dat we meedenken hierover. Je kan hier bijvoorbeeld denken aan de begeleiding van RMC-trajectbegeleiders. De wettelijke taak ligt nu tot 23 jaar, maar wij zouden graag zien dat dat tot 27 is. We zijn ook bezig met samenwerking en ontwikkelingen. Dan moet je denken aan het sociaal domein. Hoe ga je nog meer rondom die jongeren samenwerken. We willen op alle vlakken van ontwikkeling meedenken. Jongeren en arbeid is dit jaar een groot onderwerp. Door de coronacrisis heb je natuurlijk kans op de verhoging van de jeugdwerkloosheid. Waarbij de laagst geschoolde en voortijdig schoolverlaters wellicht de eerste zijn die daar uitvliegen. Hoe ga je dat dan doen? Hoe kunnen die terug naar het onderwijs? Daar zijn mogelijkheden waar SVPB heel erg mee bezig is. we zijn ontzettend druk met alle vragen die binnenkomen, corona-gerelateerd. Dus dat is een van de hoofdonderwerpen waar ik de afgelopen 1,5 jaar mee druk bezig ben geweest. Door het sluiten en heropenen van de school, de hele situatie is nieuw. Daardoor is een nieuwe visie op afstandsonderwijs ontstaan en daar wordt nog heel erg over nagedacht. Dus we krijgen daar veel vragen over binnen en zijn ook druk om te kijken wat dit betekent voor de toekomst en wat onze visie daarop is. En wat het werkveld en het ministerie daarover denkt. Dan hebben we een project leren netwerk, dat heeft te maken met onze ALV die we twee keer per jaar hebben, omdat we een vereniging zijn. Maar we bieden ook aan ons netwerk workshops aan en lezingen. We hebben een project vakmanschap, dat heeft te maken met de professionaliteit van onze eigen leden. En onderzoek en data. Een collega die heel erg bezig is om te kijken wat is er allemaal aan onderzoek op allerlei vlakken wat te maken heeft met jeugd en onderwijs en ontwikkeling. En ook om te kijken wat er nog niet is en waar er behoefte aan is. Dus dit is een beetje een idee van de projecten die bij ons lopen op dit moment.

We vinden preventie heel belangrijk. We zijn hier ook veel mee bezig. Hoe kan je nog eerder signaleren dat het niet goed gaat met die jongere? Misschien is dat zelfs al wel op de basisscholen. Deze vinden het soms nog heel lastig om leerplicht in te schakelen, want dan zit je nog heel erg in de relatie met de ouders. Op het moment op een basisschool zit, heb je nog nauw contact met de ouders als docent. Vaak vinden docenten het dan heel spannend om aan te geven dat er iets niet goed gaat. Omdat ze dan bang zijn dat het iets verandert in hun relatie. Op het moment een jongere naar het middelbaar onderwijs gaat, dan is die relatie ineens een stuk verder weg. Dan ben je al meer één in de hele menigte zeg maar. Het lijkt dat scholen het dan minder lastig vinden om contact op te nemen met leerplicht. Waar leerplicht nog erg tegen aanloopt, is ook wel het imago wat ze nog steeds hebben. We hoopten door de coronacrisis dat we duidelijk konden maken, wat de leerplicht kan betekenen en waar ze je kunnen ontzorgen. En wat ons betreft is het ook geen leerplicht, maar leerrecht. En dan denk je daar stappen in gezet te hebben, maar dan merk je in een bepaald gesprek met een instantie of een publicatie wat met handhaving te maken heeft en dan ga je weer terug naar die handhaversfunctie. En dat is het helemaal niet. Het is zoveel meer. Je kunt waar een docent het thuisfront niet meer kunt bereiken, kan je als leerplichtambtenaar wel gaan aanbellen. Je kan niet die stap extra zetten. Je kan de thuissituatie waarnemen en dus heel veel betekenen.

A: hoe heeft u de fysieke sluiting van de scholen ervaren? P: dat heeft vanaf de eerste dag ontzettend veel vragen opgeroepen. Want het was nieuw, het is nooit eerder gebeurd. Het heeft ons met name heel veel vragen opgeleverd vanuit het veld. Scholen wisten niet goed meer hoe nu verder. Voor leerplicht was het ook een nieuwe situatie. De eerste sluiting was vooral van: help, en hoe nu verder? En wat kunnen wij doen voor de leerlingen en de ouders. Ook veel onwetendheid. **A: konden jullie ze daar duidelijkheid over geven?** P: ik moet echt meegeven, scholen hebben ontzettend snel geschakeld. Zoals veel organisaties. Daar mogen ze een pluim voor krijgen wat ze hebben opgezet. We hebben gelijk een werkgroep opgestart met het ministerie, DUO, officier van justitie en de onderwijsinspectie. Om in ieder geval wel met elkaar hetzelfde te communiceren, want dat is ook heel belangrijk dat je geen wisselende antwoorden gaat geven. We moesten daar ook een stukje de uitspraken van de minister in volgen. bijvoorbeeld toen minister Slob zei dat er niet gehandhaafd mocht worden. Dat riep wel vragen op vanuit leerplicht. Dus dat was zoeken. Maar er zijn ook mooie dingen ontstaan en veel dingen snel opgepakt. Zoals het onlineonderwijs. Het verstrekken van laptops die daar het geld niet voor hadden. Hoe doe je het als je niet mag handhaven? We zijn zelf gelijk gestart met de training deurbezoek. Hoe ga je in gesprek met ouders als je nergens binnen mag? Maar je kunt wel aan de deur gaan, in ieder geval het contact maken. En scholen hebben het onlineonderwijs heel snel opgestart. Maar er waren ook vragen, van zijn scholen verplicht om thuisonderwijs aan te bieden? Nee, ze werden opgeroepen om het zoveel mogelijk aan te bieden. Maar het werd wel heel veel gedaan. Dat is knap.

A: namen leerplichtambtenaren dan ook meer een ondersteunende rol aan? P: ja, zeker. Er zijn heel veel deurbezoeken afgelegd. Wij hebben zelf ook veel webinars aangeboden aan de leerplichtambtenaren met corona-gerelateerde vragen. Dus we gingen met elkaar in gesprek om situaties te bespreken. In het hele traject kwamen er continu nieuwe vragen. Want de school is gesloten, hoe moet ik nu onderwijs krijgen? Maar ook toen ze deels weer open gingen. Is onlineonderwijs ongeoorloofd verzuim? Onlineonderwijs, leerlingen zetten hun camera niet aan. Is dat verplicht of niet? Corona-

angst is een hele grote vraag, continu door het hele jaar heen. Ouders die het gewoon eng vinden. Deze angst kan je niet meten. Je ziet ook groeperingen: de ene ouder zegt ik vind heel de corona onzin en de mondkapjes, en mijn kind heeft gewoon recht op onderwijs en ik eis dat deze naar school gaat zonder mondkapje. Terwijl de andere ouders hun kind compleet thuis houden, omdat het heel eng is op school. Hoe ga je daarmee om? De mondkapjes gaven ook duizenden vragen. Scholen die zeiden, leerlingen weigeren hun mondkapje op te zetten. Mogen we die dan naar huis sturen? Iedere vraag en iedere wijziging in de situatie bracht continu nieuwe vragen. **A: was er een verschil in de vragen tijdens de eerste en tweede fysieke sluiting?** P: ja. De eerste fysieke sluiting ging het meer over hoe ga ik het onlineonderwijs nu doen, volgt iedereen het. En bij de tweede kreeg je meer de vraag van, is onlineonderwijs verplicht, wanneer is het ongeoorloofd verzuim. Toen is ook de mogelijkheid tot handhaving weer opgestart.

A: werd er tijdens de tweede fysieke sluiting weer volop gehandhaafd? P: nee. Wij hebben ook continu uitgedragen dat het allerbelangrijkste is in contact blijven met. Dus hoe gaat het met de jongere, hoe gaat het thuis. Ga het gesprek aan. Ook met corona-angst. Bijvoorbeeld met mensen die helemaal niemand zien. Je ziet, er zijn gezinnen die leven echt alleen maar met hun gezin. Dan kun je het gesprek aangaan. En gebruik daar ook een jeugdarts bij hebben we continu gezegd, omdat die het medische stukje kan uitleggen. Maar het blijft altijd ingewikkeld. Wat wij aangeven aan leerplichtambtenaren en scholen: vraag wat de ouders en leerlingen nodig hebben om wel het vertrouwen te hebben om een veilig gevoel te hebben om weer naar school te kunnen. Wat is daarvoor nodig? Je moet creatief gaan denken.

A: vindt u dat het afstandsonderwijs voldoende is geregeld in de Leerplichtwet? P: op dit moment staat het niet in de wetgeving. Er was altijd al sprake van afstandsonderwijs die werd aangeboden aan langdurige zieke kinderen, dat was de uitzondering. En nu heeft de minister gezegd, afstandsonderwijs wordt gelijkgesteld met fysiek onderwijs, maar dat staat niet in de wet. Dat hebben we nu met elkaar afgesproken. Maar als je de Leerplichtwet leest, staat het er niet in. Scholen hadden ook vragen voor onderwijstijd. Wat betekent onlineonderwijs voor de onderwijstijd? Want onderwijs is veel lastiger als je dat lang doet, dan een middag in de klas. Dus hoe verhoudt zich dat dan weer? Dus het levert veel vraagstukken op voor de toekomst.

A: tegen welke problemen liepen leerlingen aan bij het thuisonderwijs? P: hele gezinnen die thuis waren. Dan zie je ook dat er bijvoorbeeld een jongere is waar het hele gezin helemaal thuis zit op een klein flatje, waarbij de hele familie in een huis woont. Iedereen moet thuis studeren en werken. De rust om te werken. Jongeren hebben soms ook geen plekje in huis. Maar ook de ondersteuning. Dat ouders niet altijd kunnen helpen. De begeleiding en de vraagstukken die er zijn. Leerlingen die inloggen en vervolgens denken ik zet m'n camera uit en ga wat anders doen. Ik denk dat geen laptop en hele gezinnen thuis de belangrijkste zijn. De rust om te studeren en hoe de je dat allemaal. En niet iedere jongere heeft een eigen slaapkamer. Er zijn kinderen die de ruimte echt niet hebben. Er is wel altijd ruimte geboden om de kwetsbare kinderen naar school te laten komen. Maar hoe zeg je tegen een ouder, waar je je zorgen om maakt, dat het beter is voor hun kind dat het beter is om naar school te komen. Dus dat is best ingewikkeld.

A: hoe werd het afstandsonderwijs tijdens de eerste en tweede fysieke sluiting gehandhaafd? P: de regel is op dit moment, dat er afstandsonderwijs wordt aangeboden ben je verplicht het te volgen. Dan is het aan scholen weer om op een creatieve manier vast te stellen of de leerlingen meedoen of niet. Er zijn scholen die als regel hebben dat je je camera aan moet hebben staan. Het is zelf vaststellen of de leerlingen meedoen of niet. En zo niet, dan kun je dat vaststellen als ongeoorloofd verzuim. En dan is het weer aan de leerplichtambtenaar om aan de hand van de MAS te onderzoeken wat er aan de hand is. **A: het verschilt dan per school wat er onder ongeoorloofd verzuim valt?** P: nee. Eigenlijk valt onder ongeoorloofd verzuim, dat je niet meedoet met het aangeboden onderwijs. Camera uit of aan is nog niet gelijk ongeoorloofd verzuim. Het is nog niet iets officieels. Het is voor jou als docent aan jezelf om te bepalen of de leerling aanwezig is geweest. Ook daarvan zeggen we weer, als je het gevoel hebt dat het niet lukt, ga dan in gesprek met de ouders en de leerlingen waarom het niet lukt. **A: op wat is het gebaseerd, dat het nu verplicht is om mee te doen aan het onlineonderwijs?** P: het is besloten. Dit is in de werkgroep communicatie waar we ook met het ministerie van OCW inzitten, hebben we besloten dat onlineonderwijs nu door de situatie als het aangeboden wordt verplicht is om te volgen. Maar dat staat nergens in de wetgeving. Dat is een afspraak nu in deze periode. Als jou school het niet aanbiedt, heb je dus ook geen ongeoorloofd verzuim. Het is aan scholen om het zelf in te richten. Waar scholen bij de heropening moeite mee hadden, was dat er van hen verlangd wordt om de leerlingen met corona-angst online les te geven. Ze moeten het al deels fysiek deels online doen, en dan hebben ze nog de uitzonderingsgroep. Sommige scholen gaan dat ook niet meer doen. Dan krijg je geen extra aanbod maar kan je ook niet worden afgerekend als je het niet volgt. Het uiteindelijke doel van alles is dat er geen achterstand ontstaat in de ontwikkeling. Dit moet ook bij de gesprekken met ouders duidelijk naar voren worden gebracht. **A: zouden er dan regels moeten komen voor scholen wat betreft het aanbieden van onlineonderwijs?** P: ik denk dat dat op dit moment nog niet haalbaar is. Wij jagen ook heel erg na dat wij gesprekken houden over geoorloofd verzuim. Omdat wij van mening zijn dat geoorloofd verzuim al een voorbode kan zijn van ongeoorloofd verzuim. Een leerling die langdurig ziek is, kan echt ziek zijn, maar er kan ook iets aan de hand zijn waardoor de leerling zo lang thuis zit. We willen daarnaast dat er ook meer wordt ingezet op aanwezigheid. Dus niet: je bent er niet. Maar: wat fijn dat je er wel bent. Dat negatieve willen we er heel graag af, omdat we denken dat dat meer motiverend werkt. Met het afstandsonderwijs zitten we nu nog in een fase waar we moeten kijken waar het goed gaat. Het is nu nog te vroeg om regels op te leggen aan scholen, omdat ze nog steeds aan het uitvogelen zijn hoe het moet. De regels zullen er wel komen, maar ik denk pas na corona. En dat moet dan denk ik ook. Maar ik denk dat dat nu, waarin docenten en leerlingen ook nog vaak besmet raken, nog niet mogelijk is. Het is goed om er nu al over na te denken, maar nog te vroeg om al regels te stellen.

A: tijdens mijn onderzoek heb ik mij vooral gericht op de handhaving van art. 21 Lpw. Ik ben van mening dat dit artikel niet voldoende waarborgen biedt om afstandsonderwijs te handhaven. Wat vindt u van deze stelling? P: wat ik ook al zei, het zit hem nu in de afspraken en de uitspraken van de minister. En inderdaad, het was niet geregeld. Wat in art. 21 Lpw staat, praktijktijd heeft meer te maken met bijvoorbeeld stage. De lestijd was voorheen inderdaad op school. Daar is nu een stukje afstandsonderwijs bij gekomen. Als een advocaat er nu een rechtszaak van gaat maken,

er zijn nog geen uitspraken. Dan zal de rechter er iets van moeten vinden. Dan is er jurisprudentie en dat kan regelgeving worden.

A: wat zou volgens u een positieve aanvulling kunnen zijn in de Leerplichtwet, zodat het afstandsonderwijs geregeld is?

P: dat is een vraag waar ik nog geen antwoord op had. Omdat ik nog niet zo goed weet wat de gevolgen gaan zijn. afstandsonderwijs is zo'n groot onderwerp. Stel, dat als alles weer normaal gaat worden. Wanneer ga je afstandsonderwijs dan wel of niet in kunnen zetten? En voor welke groep en waarom? Dat is zo'n groot onderwerp. Daar zit heel veel aan vast. De vraag of ouders mogen gaan kiezen. Komen er scholen die alleen afstandsonderwijs aanbieden? Er zijn al initiatieven zoals InterTeach, die nu alleen afstandsonderwijs aanbieden. Ze zijn nog niet officieel erkend als onderwijsinstelling, maar hebben wel een aanvraag lopen bij de onderwijsinspectie. Dus leerlingen mogen zich erbij inschrijven. Dat soort initiatieven gaan ontstaan. Ik vind het dus nog een te breed onderwerp. Ik hoop wel dat het blijft voortbestaan, want ik denk dat het voor een aantal leerlingen zeker goed kan zijn. Dat je daarmee de thuiszitters nu kan helpen. Maar aan de andere kant zijn er nog geen onderzoeken gedaan naar wat het afstandsonderwijs betekent voor de toekomst. Wat betekent het als je je kind alleen maar onlineonderwijs laat volgen? Voor voornamelijk het sociale stuk van de ontwikkeling. Ik hoop wel dat het mogelijk blijft voor een bepaald aantal leerlingen. Zodat de leerlingen, voor wie het lukt om niet naar school te gaan, dat ze zich blijven ontwikkelen. Maar daarnaast moet een stuk zijn vanuit de zorg, wat ervoor zorgt dat de leerling uiteindelijk wel fysiek kan deelnemen aan de maatschappij. **A: voor wat voor soort leerlingen wil u dat het afstandsonderwijs mogelijk blijft?** P: voor de huidige thuiszitters. De leerling die nu heel langdurig thuiszit en dan een stuk onderwijs mist. Dan blijft in ieder geval dat stukje in ontwikkeling. Daarvoor zou het mooi zijn. dan moet er tegelijkertijd wel meer gekeken worden naar de aspecten rondom zo'n leerling.

A: zou er nog iets verbeterd kunnen worden in de handhaving van het

afstandsonderwijs? P: op dit moment is er nog niet zoveel geregeld specifiek voor het afstandsonderwijs. Handhaving werkt altijd via de MAS. Die verbeteren we continu. En ik ben al heel blij met de verandering dat het handhaven stukje pas helemaal aan het einde komt. Dat hoop ik zeker ook dat dat bij het afstandsonderwijs is. Dat is hetzelfde dat als de jongere een zorgtraject nodig heeft, dan maak je afspraken met de school. Soms lukt het de jongere gewoon even niet. Maar als je dat stukje zorg gaat inzetten, dan ben ik altijd voorstander van dat je tegelijkertijd kijkt waar het onderwijs weer ingevlogen kan worden. Bijvoorbeeld een paar uur naar school. Ik denk dat het afstandsonderwijs een tool is die je straks kunt inzetten.

Interview 7

Geïnterviewde: Directeur bij Onderwijsconsument (D)

Interviewer: Ayla Ciloglu (A)

Datum: 4 mei 2021 om 11:00 via MS Teams

A: waren er signalen binnen gekomen over het volgen van afstandsonderwijs?

D: wij hebben niet specifiek een casus gehad waarbij ouders met vragen over het afstandsonderwijs naar ons toe kwamen. Ik heb het ook nagevraagd bij de helpdesk en gezocht in ons systeem. Er is niet bij ons een zaak bekend dat iemand zijn kind thuis hield en dat er vervolgens leerplicht in actie kwam. Het dichtste bij wat we zijn gekomen, is een moeder die een eerste waarschuwing kreeg omdat zij haar kind thuis hield vanwege angst. We hebben in de lobby er veel over gesproken. We hebben met Ouders & Onderwijs opgetrokken. Dat is een landelijke ouderorganisatie die ook terugkoppelt aan de minister om signalen vanuit ouders door te geven. Iedere keer als de kamerbrieven kwamen of als er beleid werd aangekondigd, probeerden wij wel ruimte te houden, omdat er nog zoveel onbekend was. Eigenlijk een beetje in lijn met de allereerste motie van Wilders. Dat leerplicht niet in actie zou moeten komen. Dat als alles onzeker is, ouders geen boete zouden moeten krijgen. Dat bij twijfel ouders hun kind thuis zouden moeten houden, hebben wij wel geprobeerd overeind te houden. We hebben wel een casus gehad, dat in een gezin er iemand was met een kwetsbare gezondheid. Die casus ging niet over verzuim, maar over de mistige communicatie die scholen deden via de standaardbrieven van het RIVM waar het onduidelijk was wat precies de situatie was als er een besmetting was in de klas. Het ging dan om de definitie van naaste contact. De standaardbrief was dat kinderen in een klas niet langer dan een kwartier op 1,5 meter geweest, behalve misschien het kind ernaast. Dus iedereen in de klas is dan veilig en moeten zich geen zorgen maken. Maar voor de mensen in risicogroepen was het wel beangstigend. Dus wij hebben nog meegedaan aan een actie om die brief te verduidelijken. We hebben verder niks over leerplicht binnen gekregen.

A: wat is precies de rol van uw organisatie? D: wij zijn een helploket. Wat wij doen, kan je vinden op de pagina 'over OCO' op onze website. Daarin is een uitgebreide beschrijving te vinden. Maar in principe helpen wij ouders met informatie over hun rechten en plichten. Zodat ze hun kind goed kunnen helpen, doordat ze goed geïnformeerd zijn. **A: hebben jullie iets ontvangen van ouders wat betreft de leerplicht tijdens de coronacrisis?** D: nee. Je zou kunnen zeggen dat wij de hele coronaperiode als een soort waakhond hebben geprobeerd de ruimte voor ouders die twijfelden over de veiligheid open te houden. Maar wij hebben geen concrete dossiers gehad waarbij ouders toch door leerplicht zijn aangeschreven of zijn beboet.

Op onze website hebben we verschillende artikelen staan. We hebben bijvoorbeeld geprobeerd aandacht te vragen voor de inzet van leerplichtambtenaren als vriend, die hulp komt aanbieden. En ook om te stimuleren aan de gemeente om dat te doen. En dat de leerplicht als boevenvanger bij wijze van spreken een beetje afremmen. De ervaringen met leerplichtambtenaren die hulp kwamen aanbieden waren heel positief. Deze komt dan meer in een hulp biedende rol en niet zozeer dat de deur dichtgaat omdat je bang bent dat alles wat gezegd wordt tegen je wordt gebruikt. Wij hebben ook gevraagd of de leerplicht niet meer op deze manier kan blijven werken.

A: in mijn scriptie ben ik tot de mening gekomen dat er een onderscheid moet komen tussen de fysieke en digitale schoolbezoekplicht, omdat er nu nog geen digitale schoolbezoekplicht bestaat waarop gehandhaafd kan worden. Wat vindt u hiervan?

D: er zijn een aantal gronden voor geoorloofd verzuim, bijvoorbeeld als je ziek bent. Maar een van de andere geoorloofde gronden voor het niet bezoeken van de school, is als de school is gesloten. Als deze is gesloten door corona is dit op grond van art. 11b Lpw toegestaan. In de begintijd had je de noodverordeningen, dan mag je er niet in en kan je de school dus niet bezoeken. En hier staat inderdaad niks over een digitale uitzondering. De AVG geeft een grond voor verwerking van persoonsgegevens, namelijk de verzuimmeldingen, het wettelijk kader. Dat is een uitzonderingsgrond waardoor je op grond van de AVG bepaalde dingen mag registreren. Maar hier is geen wettelijk kader. Ik zou het ook interessant vinden als een ouder naar de gemeente zou stappen om de verzuimmelding weg te halen omdat er geen basis is om ze te registreren.

In de brief van Slob na de heropening van de scholen heeft hij de ononderbroken ontwikkeling als scharnier gebruikt voor zijn betoog dat het toch wel een verplichting is om aanwezig te zijn bij de online lessen. In de kamerbrieven gaat het meer over de sectorwetten dan over de leerplicht. Je ziet dan ergens dat Slob zegt, de ononderbroken ontwikkeling is voor OCW het scharnier om te zeggen dat het toch niet moet stoppen en dat het in belang van de leerlingen is. Schematisch kan je zeggen dat je twee hypothesen hebt: dat het eigenlijk allemaal niet kan en de ander is het overheidsbeleid. Eigen verantwoordelijk. Dus dat betekent zo min mogelijk regels. Scholen moesten vanuit gezondheidsredenen dicht. Maar iedereen probeerde nog wel zoveel mogelijk voor de kinderen te doen. En dan is er nog een klein onderscheid dat de docenten worden doorbetaald en krijgen instructies van hun werkgevers dat ze iets moeten doen. Maar de deelname van leerlingen is vrijwillig. De ouders hebben vanuit de BW een verplichting tot ontwikkeling van het kind. Je zou kunnen zeggen, via de Leerplichtwet besteed je die verantwoordelijkheid uit. En als de school onbereikbaar wordt, dan valt die verantwoordelijkheid weer terug bij de ouder. Dus de ouders moeten dan wel nog wat doen.

A: vindt u dat er in de wet moet worden opgenomen dat het afstandsonderwijs verplicht wordt in dat geval?

D: het zou rekening moeten houden met de groepen die nu kwetsbaar zijn gebleken. Je zou per groep moeten kijken of je er een geschikte manier van afstandsonderwijs in kunt vinden. Of afstandcoaching. Er zijn ook leerlingen die naar een leerwerk plaats gaan. Die doen het op school niet zo goed, en in plaats van ze helemaal te laten uitvallen kunnen we ze begeleiden naar arbeidspraktijkplekken. Dan weten we dat ze vaak daar nog geholpen kunnen worden. Dat is vervangende leerplicht art. 3a Lpw. Dan is er nagedacht over een oplossing. Zo bedoel ik dat je zegt, dat er ook een vervangende digitale leerplicht komt. Terechte constatering: digitale bezoekplicht ontbreekt nu. En op grond van de verlov regels geldt er nu geen leerplicht, want de school is dicht. Dan zou je moeten vermelden dat de school digitaal ook open kan zijn. Maar dan denk ik dat je het probleem nog niet oplost, want je moet nog rekening houden met de leerlingen die daar niet geschikt voor zijn. Het andere punt vind ik ook nog wel, is dat het draait om de definitie wat de school is. Er zijn twee groepen: kinderen die thuisonderwijs krijgen vanwege langdurige ziekte. Dan moet je beschrijven, hoe werkt de leerplichtwet daar precies. En je hebt de kinderen die een vrijstelling krijgen, omdat ze in het buitenland naar school gaan. En een aantal van die buitenlandse scholen gebruiken ook afstandsonderwijs. De wereldschool bijvoorbeeld. Interessant is ook om uit te schrijven

hoe dit werkt, deze vorm van afstandsonderwijs. En de definitie van de school wordt in de bekostigingswetten gegeven. Er is ook wel eens discussies over een schoolreis. Daar moeten ouders dan voor betalen. Er zijn sommigen die zeggen: het is ontwikkeling en hoort in het curriculum. Maar dan zou de school het kunnen betalen. Het is interessant hoe je een excursie schaarst onder school. De definitie van een school. Nog een stap verder is het afstandsonderwijs, wanneer de leraar er dus niet bij is.

De strengere landen zoals Nederland en Duitsland moesten zich aanpassen vanwege corona. In Duitsland is de strafbaarheid nog strenger geregeld bij het thuisonderwijs dan Nederland. Daar moesten ze opeens ook aan het afstandsonderwijs door corona. Het is ook interessant om te kijken of je iets kan vinden over Duitsland.