

# AFSTAND OVERBRUGGEN

ERVAREN KNELPUNTEN BIJ AFSTANDSONDERWIJS AAN THUISZITTERS GEREgistREERD ALS ABSOLUUT OF RELATIEF VERZUIM

EINDRAPPORT

**seo** • economisch onderzoek

---

## AUTEURS

EMINA VAN DEN BERG (SEO ECONOMISCH ONDERZOEK), MARION VAN BINSBERGEN EN ALEXANDER KREPEL (KOHNSTAMM INSTITUUT), PIETER HUISMAN (ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM)

## IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN OCW

# Samenvatting

Initiatieven van afstandsonderwijs voor thuiszitters vinden al goed hun weg binnen de bestaande wet- en regelgeving. De door hen ervaren knelpunten zijn veelal terug te voeren op verschillen in interpretatie van de Leerplichtwet, onduidelijkheden rond de toepassing van de Variawet en bekostigingsvraagstukken. De praktische handelingsruimte wordt vergroot door goede voorlichting over en meer eenduidigheid in de wet- en regelgeving.

## Aanleiding en doel van het onderzoek

Sinds de uitbraak van COVID-19 staat afstandsonderwijs in het brandpunt van de belangstelling. Tijdens de schoolsluitingen moest het hele onderwijsproces noodgedwongen op afstand plaatsvinden en is een snelle digitalisering van het onderwijs op gang gekomen. Als gevolg hiervan is afstandsonderwijs als mogelijke oplossing voor de thuiszittersproblematiek naar voren gebracht<sup>1</sup>. In het interne verkenningsdocument Afstandsonderwijs voor thuiszitters (OCW, oktober 2020) staat binnen welk kader afstandsonderwijs voor thuiszitters een rol kan spelen. OCW heeft in dit verband gevraagd om een onderzoek naar afstandsonderwijs als tijdelijke maatwerkoplossing gericht op terugkeer naar fysiek onderwijs.

Het onderzoek heeft als doel:

- Te inventariseren welke (juridische) knelpunten er zijn bij de lopende initiatieven die afstandsonderwijs verzorgen als maatwerkinstrument voor leerlingen die relatief of absoluut verzuimen;
- Te inventariseren op welke wijze thuiszitters die afstandsonderwijs volgen worden gemonitord op hun voortgang in hun (school)ontwikkeling;
- Het hieruit voortvloeiend doen van een beknopte handreiking waar (eventueel) nieuwe wet- of regelgeving nodig is, waar eventueel verduidelijking nodig is of waar aansluiting met aanpalende regelgeving nodig is.

## Ervaren knelpunten

Initiatieven van afstandsonderwijs verwijzen veelvuldig naar bestaande knelpunten rond arrangementen, waarin bijvoorbeeld zorg en onderwijs gecombineerd worden. Deze problematiek is reeds in diverse rapporten beschreven, zoals *Mét andere ogen*<sup>2</sup> en *De kracht om door te zetten*<sup>3</sup>. Ook bestaat er jurisprudentie op dit vlak. Gemeenschappelijk is ook dat initiatieven in algemene zin aangeven dat afstemming met meerdere partners, de verdeling van verantwoordelijkheden hierbij en het afleggen van verantwoording voor thuiszitters in maatwerktrajecten, complex is bij trajecten waarin afstandsonderwijs wordt benut. Hierbij speelt een verschil van inzicht tussen instanties (scholen, gemeenten, samenwerkingsverbanden) over wie verantwoordelijk is voor het afstandsonderwijs voor thuiszitters een rol. Beknopt samengevat kan hiermee worden gesteld dat de ervaren juridische problematiek bij afstandsonderwijs voor thuiszitters zich concentreert op:

- Een behoefte aan (verdere) verruiming van bestaande mogelijkheden en gelijke toepassing en interpretatie van de wet- en regelgeving;

<sup>1</sup> Tweede Kamer, motie Westerveld, c.s. april 2020.

<sup>2</sup> Peeters et al. (2018).

<sup>3</sup> Dullaert en Gedragswerk (2019).

- Onduidelijkheid over de inzet van publieke bekostiging, met het oog op inkoop bij private aanbieders van afstandsonderwijs of bij inkoop van jeugdhulp voor onderwijszorg;
- De juridische verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken actoren bij afstandsonderwijs.

Per actor zijn er accentverschillen waargenomen in de juridische obstakels. Bij *aanbieders* van afstandsonderwijs betreft het vooral de ervaren beperkingen ten aanzien van de besteding van publieke bekostiging. Bij *samenwerkingsverbanden* lijken knelpunten zich vooral te concentreren op toepassing van de Variawet. De visie van onderwijsinstellingen op ervaren knelpunten laat zich niet eenvoudig vatten in algemene overeenkomsten. Zij uiten bijvoorbeeld de wens voor meer ruimte voor hybride maatwerkoplossingen binnen de onderwijswetgeving.

Op praktisch vlak worden nauwelijks knelpunten ervaren ten aanzien van de digitale leeromgeving. Hiervoor is onder druk van de coronacrisis veel tot stand gekomen, waaronder de beschikking van devices. Wat betreft uitvoeringsproblemen bij afstandsonderwijs is het al dan niet geoorloofd deelnemen aan Staatsexamens naar voren gebracht. Er blijkt verschil in omgang in de als dan niet geldende eis om ingeschreven te staan op een school om deel te mogen nemen aan het Staatsexamen. Deelname aan Staatsexamens door thuiszitters is zowel als oplossing als knelpunt genoemd, afhankelijk van de specifieke problemen van de leerlingen die daarvan gebruik willen maken.

Ongeveer de helft van de bevroegde initiatieven ervaart (ook) andere dan juridische of praktische knelpunten. Dit betreft knelpunten van uiteenlopende aard. Soms houden deze nauw verband met juridische vraagstukken, zoals de al dan niet algehele impliciete verwachting dat onderwijs traditioneel plaatsvindt op een school of de neiging om leerlingen zo snel mogelijk terug te leiden naar een reguliere school, terwijl ze daar juist zijn uitgevallen.

### Monitoring

De digitalisering van het onderwijs onder invloed van de coronacrisis heeft een enorme vlucht genomen. Het monitoren van leerlingen op hun voortgang is onderdeel daarvan. Ook thuiszitters kunnen digitaal en op afstand worden gemonitord op hun voortgang. Uit dit onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de bevroegde initiatieven van afstandsonderwijs aan thuiszitters dit ook doet. Hierbij gaat het zowel om monitoring op leerprestaties via met name summatieve toetsen als op sociaal-emotioneel vlak voornamelijk door middel van (herhaalde) observaties.

### Aanbevelingen

De inventarisatie van ervaren knelpunten bij initiatieven van afstandsonderwijs voor thuiszitters met het oog op teruggeleiden naar fysiek onderwijs, leidt tot drie aanbevelingen:

1. **Variawet:** vanuit het directe perspectief van de leerling die thuiszit en met behulp van afstandsonderwijs weer leert, biedt de Variawet, uitgewerkt als beleidsregel, een directe oplossing. Met betrekking tot de Variawet zou meer algemene voorlichting helpen en zouden periodieke evaluatiemomenten in direct contact tussen schoolbesturen, (vertegenwoordigers van) samenwerkingsverbanden<sup>4</sup>, OCW en Inspectie meer eenduidigheid genereren in de toepassing, de duur en het effect ervan. Het verduidelijken en verruimen van de bandbreedtes bij toepassen van de Variawet<sup>5</sup> verdient aandacht als onderwerp voor voortgaande voorlichting en afstemming;
2. **Bekostiging:** vanuit het directe perspectief van onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden zou verheldering van vraagstukken op het vlak van publiek-private samenwerking en regionale verschillen helpen. Leerlingen zijn erbij gebaat als de bekostiging vanuit de inschrijving bij een school meegaat naar de locatie waar les wordt gegeven (fysiek of op afstand) en bij overeenkomst ingekocht kan worden. Hierbij is zo min mogelijk begrenzing ten aanzien van regio's en type inkopende partijen (publiek/privaat) gewenst;

<sup>4</sup> Zij verwezen naar het netwerk van leidinggevenden van samenwerkingsverbanden (<https://netwerkklpo.nl/>).

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld over de looptijd van de ontheffing voor onderwijstijd.

3. **Verantwoordelijkheidsverdeling:** het vastleggen van verantwoordelijkheden en overeengekomen uitvoeringsaspecten tussen de betrokken actoren bij afstandsonderwijs voor thuiszitters, vraagt om nadere doordiening en inkadering van het juridisch instrumentarium vanwege de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor ingeschreven leerlingen. Een model daarvoor zou bijvoorbeeld een tripartite overeenkomst kunnen zijn tussen bevoegd gezag, ouders en aanbieders/initiatieven van afstandsonderwijs.

# Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Onderzoeksvragen en afbakening van het onderzoek	7
1.3 Aanpak	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Ervaren knelpunten	10
2.1 Knelpunten t.a.v. wet- en regelgeving	10
2.2 Praktische knelpunten	15
2.3 Fundamentele principes en vragen	16
3 Monitoringsmethoden	19
3.1 Onderwijsprestaties	19
3.2 Sociaal-emotioneel welbevinden	20
4 Conclusies	22
4.1 Juridische knelpunten en praktische uitvoeringsproblemen	22
4.2 Aanbevelingen	23
Referenties	25
Bijlage A Methodologische verantwoording	26
Bijlage B Interviewleidraad en digitale vragenlijst	29
Bijlage C Samenvatting casestudies	35

# 1 Inleiding

Door de coronapandemie is afstandsonderwijs een bekend fenomeen geworden. Dit doet de vraag rijzen of afstandsonderwijs een instrument kan zijn om thuiszitters terug naar fysiek onderwijs te geleiden. Dit onderzoek inventariseert de ervaren (juridische) knelpunten bij bestaande initiatieven van afstandsonderwijs voor thuiszitters die dit doel nastreven.

Op verzoek van het ministerie van OCW inventariseert dit onderzoek de ervaren knelpunten in de praktijk bij diverse actoren betrokken bij afstandsonderwijs dat wordt ingezet om thuiszitters (absoluut en relatief verzuimers) terug te geleiden naar fysiek onderwijs. Hiervoor is tragsgewijs een open verkennend, gericht inventariserend en juridisch analyserend onderzoek uitgevoerd.

## 1.1 Aanleiding

Sinds de uitbraak van COVID-19 staat afstandsonderwijs in het brandpunt van de belangstelling. Tijdens de sluiting van scholen moest het hele onderwijsproces noodgedwongen op afstand plaatsvinden en is een snelle digitalisering van onderwijs op gang gekomen, op een schaal die voordien nauwelijks voorstelbaar was. Wat op afstand gebeurde was vaak niet aanvullend, maar ter vervanging van wat op school gebeurt. Wat normaal tijdens de onderwijstijd op school plaatsvindt – en niet onbelangrijk, wat fysiek aanwezig op een schoollocatie gebeurt – moest nu bij leerlingen thuis worden gedaan. Tijdens de onderwijssluitingen veranderde nagenoeg het gehele Nederlandse onderwijs in echt afstandsonderwijs.

Toch is afstandsonderwijs geen nieuw begrip. Zo verstrekken Nederlandse onderwijsaanbieders al bijna een halve eeuw wereldwijd Nederlands afstandsonderwijs. Dit met erkenning van OCW en opgenomen in een bestandsopname van de Inspectie van het Onderwijs met vastgestelde toezichtarrangementen.<sup>6</sup> Maar ook voor leerlingen met een chronische ziekte of handicap is afstandsonderwijs een 'reguliere' vorm van onderwijs. Hun ouders zetten zich al enige tijd in voor erkenning van het afstandsonderwijs waarop zij zijn aangewezen. Dit toont dat afstandsonderwijs onder bepaalde voorwaarden en in specifieke omstandigheden goed mogelijk is.

### *Afstandsonderwijs en thuiszitters*

Sinds de uitbraak van COVID-19 en de ontwikkelingen naar noodgedwongen afstandsonderwijs, is afstandsonderwijs ook voor andere leerlingengroepen in beeld. Bijvoorbeeld als instrument voor de zogenoemde thuiszitters. De nieuwe digitale onderwijsinfrastructuur en de recente afstandsonderwijskennis van leerkrachten, kan als instrument worden ingezet om problematisch verzuim dat achter thuiszitten schuilgaat terug te dringen. In de motie Westerveld c.s. van eind april 2020 wordt de regering dan ook opgeroepen om de ervaringen van het afstandsonderwijs te

---

<sup>6</sup> Voorbeelden zijn Nederlands Onderwijs in het Buitenland (NOB) en Eudifax. Eudifax biedt sinds 1992 afstandsonderwijs aan kinderen van Nederlandse en Belgische expatriates. Eerst per postpakketverzendingen en fax, sinds 2009 volledig digitaal, wereldwijd. Van belang is te noemen dat dit afstandsonderwijs wel aansluiting zoekt met het plaatselijke onderwijs. Aansluiting bij een bredere onderwijsinfrastructuur biedt allerlei voordelen, waar leerlingen baat bij hebben.

benutten voor de aanpak van thuiszitters.<sup>7</sup> Afstandsonderwijs aan leerlingen die dreigen uit te vallen wordt betrokken in de proeftuinen van de onderwijszorgarrangementen, zo heeft de minister laten weten.<sup>8</sup> Deze trajecten starten in mei 2021.<sup>9</sup>

#### *Beleidscontext en juridische thema's bij afstandsonderwijs voor thuiszitters*

In het interne verkenningsdocument Afstandsonderwijs voor thuiszitters (OCW, 2020) is geschetst binnen welk kader afstandsonderwijs voor thuiszitters een rol kan spelen: "Afstandsonderwijs zou een borging kunnen betekenen van het recht op onderwijs in die gevallen dat een leerling (tijdelijk) niet in staat is/het schadelijk is om naar school te komen". Deze uitspraak past ook in het licht van de ontwikkeling van het leerrecht. Huisman en Zoontjens (2015) hebben geschetst dat meer nog dan het recht op onderwijs, het individuele recht van de leerling of het kind centraal staat bij het leerrecht en dat het gaat om 'adaptability' of aanpassingsvermogen van het onderwijs aan de behoeften van de leerling.

#### *Afstandsonderwijs als maatwerkinstrument*

Eén en ander kan worden gezien tegen de achtergrond van een langer lopende discussie in hoeverre onderwijs op een andere locatie dan de school mogelijk is. In 2015 heeft de staatssecretaris, naar aanleiding van een verkenning,<sup>10</sup> in een brief uitgesproken dat de school verantwoordelijk blijft voor het onderwijsprogramma en hierover afspraken maakt met ouders binnen de geldende zorgverplichtingen van de school. Daarbij kan volgens de staatssecretaris ook sprake zijn van bijvoorbeeld inkoop van materiaal voor afstandsonderwijs of de inhuur van specifieke expertise.<sup>11</sup> Hierna zijn verschillende beleidsinitiatieven ontplooid en zijn beleidsregels opgesteld om bijvoorbeeld maatwerk in onderwijstijd mogelijk te maken, zoals voor leerlingen met chronische vermoeidheidsklachten.<sup>12</sup> Afstandsonderwijs is dan een maatwerkinstrument om de relatie tussen leerling en onderwijs te bestendigen, waarbij het oogmerk terugkeer naar fysiek onderwijs op school is. "Het is daarmee één van de stappen richting inclusief onderwijs", aldus het interne verkenningsdocument.

#### *Wel of geen sluitende wet- en regelgeving?*

Vanuit de praktijk van initiatieven die zich richten op het oplossen van de thuiszittersproblematiek, komen vragen en juridische knelpunten voort met betrekking tot een verantwoorde inzet van afstandsonderwijs. Zo vat het interne verkenningsdocument een aantal randvoorwaarden samen, die nader onderzocht moeten worden. Hierbij gaat het om vragen als:

- Is er ook een (zorg)plicht tot organisatie van afstandsonderwijs?
- Hoe is de doelgroep af te bakenen, zijn er criteria voor kinderen die wel of niet in aanmerking komen voor (tijdelijk) afstandsonderwijs?
- Hoe wordt dit afgewogen en wie besluit dit?
- Waar en hoe wordt dit vastgelegd (bijvoorbeeld via het ontwikkelingsperspectief (OPP))?
- Een ander juridisch vraagstuk betreft de bekostiging; in welke mate kunnen scholen overheidsbekostiging inzetten voor de ondersteuning van afstandsonderwijs, ook door de inschakeling van derden?

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2019-2020, 35 300 VIII, nr. 162.

<sup>8</sup> Kamerstukken 2020-2021, 31 497, nr. 372.

<sup>9</sup> <https://voordejeugd.nl/nieuws/proeftuinen-voor-onderwijszorginitiatieven/>

<sup>10</sup> Van der Aa et al. (2015).

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31 135, nr. 58

<sup>12</sup> Zie o.a. het Besluit van de inspecteur-generaal van het onderwijs van 19 juni 2018, nr. 5184548, tot vaststelling van de beleidsregel van de inspecteur-generaal van het onderwijs inzake het instemmen met afwijking van het verplichte aantal uren onderwijs.

- En in welke mate is de inzet van afstandsonderwijs compatibel met verplichtingen voortvloeiend uit de onderwijswet zoals de schooluurennorm en de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs (vgl. art. 10 Wpo)?
- Een ander juridisch aandachtsveld betreft de toepassing van de Leerplichtwet. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag in hoeverre de leerling al dan niet valt onder de verplichting tot 'geregeld schoolbezoek' (art. 2 lid 1 Lpw), maar ook over een andere omschrijving van de rol van de leerplichtambtenaar.

Ten slotte zijn ook uit andere bronnen, zoals uitspraken van de Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO) of de Landelijke Klachtencommissie, indicaties te herleiden van juridische vragen en knelpunten die parallel lopen aan bovengenoemde elementen<sup>13</sup>.

Uit het voorgaande komt naar voren dat afstandsonderwijs perspectieven kan bieden voor de thuiszittersproblematiek, maar dat er met betrekking tot afstandsonderwijs specifiek als maatwerkinstrument voor thuiszitters randvoorwaardelijke vragen bestaan. Die vragen zijn ten minste nog niet allemaal beantwoord of - ten maximale - moeten nog worden ingevuld. Het ministerie van OCW heeft in dit verband behoefte aan onderzoek naar bestaande initiatieven van afstandsonderwijs die dit type onderwijs als tijdelijke maatwerkoplossing inzetten, gericht op de terugkeer van absoluut en relatief verzuimers naar fysiek onderwijs.

## 1.2 Onderzoeksvragen en afbakening van het onderzoek

Het onderzoek heeft als doel te inventariseren:

- Welke (juridische) knelpunten er worden ervaren door de bestaande initiatieven die afstandsonderwijs inzetten als maatwerkinstrument voor leerlingen die **relatief** of **absoluut** verzuimen;
- Op welke wijze thuiszitters die afstandsonderwijs volgen worden gemonitord op hun voortgang in hun schoolontwikkeling;
- Het hieruit voortvloeiend doen van een beknopte handreiking waar (eventueel) nieuwe wet- of regelgeving nodig is, of waar eventueel verduidelijking nodig is, of ten slotte waar aansluiting met aanpalende regelgeving nodig is.

De hoofdvraag die voor dit onderzoek is geformuleerd luidt:

*Welke knelpunten in wet- en regelgeving komen de initiatieven tegen in het geven van afstandsonderwijs aan thuiszitters (geregistreerd als absoluut en relatief verzuimers)?*

Bij deze hoofdvraag zijn onderstaande bijbehorende deelvragen geformuleerd:

Deelvragen A:

1. Welke (juridische) knelpunten noemen bestaande initiatieven bij het afstandsonderwijs aan thuiszitters (geregistreerd als absoluut en relatief verzuimers)?
2. Welke praktische uitvoeringsproblemen worden hierbij ervaren?
3. Hoe worden leerlingen met afstandsonderwijs gemonitord op hun leerprestaties en sociaal-emotionele ontwikkeling?<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld LKC zaak 109372. In deze zaak oordeelde de commissie dat voor een leerling die ondersteuning ontvangt, en afstandsonderwijs, dat onderwijs moet afstemmen op de behoefte van de leerling.

<sup>14</sup> Zodanig dat aan de zogenoemde deugdelijkheidseisen voor funderend onderwijs wordt voldaan, dat wil zeggen kwalificatie (cognitieve onderwijsopbrengsten), socialisatie (sociaalemotionele ontwikkeling) en persoonsvorming (individueel ontwikkelingsperspectief naar volwassenheid). Zie Oomens e.a. (2020), p.8.



Deelvraag B:

4. Zijn de knelpunten zoals genoemd onder deelvragen A terug te leiden tot:
  - a. vragen rond wet- en regelgeving m.b.t. specifieke doelgroepen, samenwerkingspartners of andere contextgebonden factoren?
  - b. specifieke thema's zoals de leerplicht, zorgplicht of bekostiging?
  - c. specifieke sectoren, zoals primair onderwijs, voortgezet onderwijs of speciaal (voortgezet) onderwijs?

Deelvragen A vormen het hoofdkader van het onderzoek. Deelvraag B is volledigheidshalve toegevoegd, omdat er specifieke groepen en aanpakken in de praktijk bestaan die mogelijk specifieke vragen genereren.

Om een volledig beeld te krijgen van waar initiatieven tegenaan lopen met betrekking tot afstandsonderwijs voor thuiszitters, is het belangrijk om een zo representatief mogelijk beeld te krijgen van de bestaande initiatieven die dit inzetten. Hierbij is het van belang om een duidelijke afbakening te hanteren. De initiatieven van afstandsonderwijs dienen te voldoen aan de volgende kenmerken:

1. **Afstandsonderwijs**, als vorm van *funderend onderwijs* dat wordt gegeven op een niet-erkende onderwijslocatie, met de intentie (inspanningsverplichting) om leerlingen weer terug te geleiden naar fysiek onderwijs;
2. Begeleid door een **bevoegde leerkracht**;<sup>15</sup>
3. Aan de volgende groepen **thuiszitters**<sup>16</sup>:
  - Leerlingen die *relatief* verzuimen (staan ingeschreven op een school, maar gaan niet naar school);
  - Leerlingen die *absoluut* verzuimen (staan niet ingeschreven op een school, maar zijn wel leerplichtig, er is geen ontheffing van de leerplicht);
4. Niet enkel opgezet of toegepast als *tijdelijke* noodoplossing in de coronacrisis.

## 1.3 Aanpak

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen zijn in de periode juli tot december 2021 de volgende zes onderzoeksstappen uitgevoerd:

1. Deskresearch;
2. Vaststelling van inclusiecriteria;
3. Zes verkennende casestudies;
4. Webenquête onder initiatieven voor afstandsonderwijs;
5. Juridische analyse op de geïnterviewde knelpunten;
6. Rapportage.

De **deskresearch** en **vaststelling van de inclusiecriteria** zijn parallel aan elkaar uitgevoerd en fungeerden om tot een definitieve lijst van initiatieven van afstandsonderwijs voor thuiszitters te komen met een juiste representatie, gezien vanuit het type aanbieder, het marktaandeel en de regionale spreiding. Hiertoe is gestart met het analyseren van de lijst van 17 initiatieven aangedragen door de werkgroep afstandsonderwijs<sup>17</sup> (deze werkgroep is geïnitieerd

<sup>15</sup> Hierbij hebben wij ons beperkt tot initiatieven die zelf het onderwijs verzorgen, dat wil zeggen dat zij zelf de bevoegde leerkracht in dienst hebben.

<sup>16</sup> Puur ter inventarisatie zijn de initiatieven bevraagd of ze ook andere groepen thuiszitters bedienen (o.a. leerlingen die vallen onder artikel 5 onder a).

<sup>17</sup> In deze werkgroep zitten vertegenwoordigers van Ouders & Onderwijs, Steunpunt Passend Onderwijs, JongPit, LAKS, VNG, Ingrado, PO-Raad, VO-raad, Aob, Inspectie van het Onderwijs, OCW en samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

door OCW) op herkenbare patronen of terugkerende elementen. Dat heeft geleid tot de classificering van vier categorieën aanbieders: 1. (gestart vanuit) erkende onderwijsaanbieders<sup>18</sup>; 2. (gestart vanuit) eigen initiatieven van ouders; 3. initiatieven van individuen (o.a. zzp'ers); 4. Onderwijszorgarrangementen. Binnen deze categorisering is gezocht naar aanvullende initiatieven via de initiatieven op de reeds bestaande lijst, via websearch en via het netwerk van de betrokken onderzoekers en de leden van de werkgroep afstandsonderwijs<sup>19</sup>. Vervolgens is in samenspraak met OCW en de werkgroep afstandsonderwijs vastgesteld aan welke criteria de initiatieven moeten voldoen om meegenomen te worden in het onderzoek. Dit heeft geleid tot de lijst van inclusiecriteria die in paragraaf 1.2 hierboven staat beschreven. Door de geïnventariseerde initiatieven van afstandsonderwijs voor thuiszitters te confronteren met deze inclusiecriteria is een definitieve lijst van 25 initiatieven tot stand gekomen.

Voor het inventariseren van de ervaren knelpunten en voortgangsmonitoring van thuiszitters bij de definitieve lijst van initiatieven is een getrapte aanpak gehanteerd. Eerst zijn **zes casestudies** uitgevoerd om vervolgens een beknopte **webenquête** uit te zetten onder de volledige groep van 25 initiatieven. De uitkomsten hiervan zijn onderworpen aan een **juridische analyse**, waarmee onderscheid is gemaakt tussen juridische en overige knelpunten. Bij de juridische analyse is tevens een beperkt jurisprudentieonderzoek uitgevoerd, waarbij relevante uitspraken van de rechter, geschillencommissie passend onderwijs (GPO) en landelijke klachtencommissie (LKC) zijn bestudeerd. Tot slot zijn alle uitkomsten van het onderzoek neergelegd in dit **rapport**.

## 1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 behandelt de ervaren knelpunten die zijn opgehaald in de case-studies, de webenquête en een beperkt jurisprudentieonderzoek. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen juridische knelpunten (paragraaf 2.1), fundamentele principes en vragen (paragraaf 2.3) en praktische knelpunten (paragraaf 2.2). Hoofdstuk 3 focust op de monitoringsinstrumenten die initiatieven benutten voor het in kaart brengen van de opbrengsten van afstandsonderwijs bij thuiszitters op leerprestaties en sociaal-emotioneel vlak. Ten slotte presenteert hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen.

Er is gekozen om in dit rapport geen namen van initiatieven van afstandsonderwijs te benoemen. Vanuit de aard van de opdracht is aan alle respondenten toegezegd vertrouwelijk en anoniem om te gaan met de verzamelde informatie. In Tabel A2.1 in Bijlage A.2 zijn wel enkele typerende kenmerken van de initiatieven weergegeven. Deze tabel toont onder andere dat nagenoeg alle bevraagde initiatieven van afstandsonderwijs thuiszitters bedienen die geregistreerd zijn als relatief verzuim (15 van de 16 initiatieven). Dit geldt in veel mindere mate voor thuiszitters die absoluut verzuimen (5 van de 16 initiatieven). Dit maakt dat de conclusies en aanbevelingen voortgekomen uit dit onderzoek, in algemene zin meer van toepassing zijn op relatief verzuimers dan op absoluut verzuimers. Er is in de bevraging geen expliciet onderscheid gemaakt tussen ervaren knelpunten bij afstandsonderwijs aan thuiszitters die relatief verzuimen en thuiszitters die absoluut verzuimen.

<sup>18</sup> Hieronder vallen scholen(groepen), samenwerkingsverbanden (swv), orthopedagogisch-didactische centra (OPDC), maar ook inkoop door erkende onderwijsaanbieders.

<sup>19</sup> Via verschillende online platforms is een oproep geplaatst om initiatieven van afstandsonderwijs voor thuiszitters aan te dragen aan de onderzoekers.

## 2 Ervaren knelpunten

De ervaren knelpunten bij afstandsonderwijs aan thuiszitters concentreren zich rond de Leerplichtwet, de bekostigingsvoorwaarden en de verantwoordelijkheid die het bevoegd gezag draagt. Hierbij gaat het om zowel juridische als praktische knelpunten, die grotendeels aansluiten bij reeds geconstateerde knelpunten in diverse onderzoeken en jurisprudentie. Soms houden ze nauw verband met meer fundamentele principes.

In de casestudie is benoemd dat relatief en absoluut verzuimers vaak gebukt gaan onder mentale, sociaal-emotionele en/of lichamelijke gezondheidsproblemen, die fysiek schoolbezoek compliceren. Dit loopt uiteen van leerlingen waarbij sprake is van angst, depressie of trauma, tot leerlingen die op specialistische regionale scholen zijn aangewezen. Meerdere initiatieven wijzen op voorbeelden van vaak grote reisafstanden die leerlingen in bepaalde regio's moeten afleggen, wat meer reistijd kost dan leerlingen dagelijks praktisch kunnen verwerken. Dit geldt met name voor vso-scholen. Gesprekspartners binnen de casestudies wijzen op de leerwinst voor deze doelgroep door via maatwerktrajecten hybride oplossingen van afwisselend schoolbezoek in combinatie met afstandsonderwijs mogelijk te maken. Binnen de huidige toepassing van deze mogelijkheden zijn verschillende betrokken actoren gevraagd naar eventuele knelpunten hierbij. Daarbij is het belangrijk is om te benadrukken dat het *ervaren* knelpunten betreft vanuit de visie van de betrokken actoren. Van de casestudies is tevens een afzonderlijk samenvattend verslag opgenomen in Bijlage C.<sup>20</sup>

### 2.1 Knelpunten t.a.v. wet- en regelgeving

#### Juridische knelpunten op basis van de casestudies en webenquête

De diversiteit in vormgeving van initiatieven waarin afstandsonderwijs voor thuiszitters een rol speelt, weerspiegelt de diversiteit aan juridische knelpunten waar men stelt tegenaan te lopen. Zowel leerplicht als bekostiging, maar ook de mogelijkheid tot afwijking van de onderwijstijd zijn genoemd als juridische kaders die in meer of mindere mate als knellend worden ervaren. Daarbij is er een zekere relatie met de actor die is bevroegd. Afhankelijk van de actor<sup>21</sup> zijn er accenten waargenomen in de ervaren juridische obstakels bij het uitoefenen van verantwoordelijkheden en/of het verzorgen van aanbod.

#### *Vanuit het perspectief van aanbieders van afstandsonderwijs*

Aanbieders van afstandsonderwijs<sup>22</sup> ervaren met name de regels voor bekostiging als belemmerend. Typische illustraties hiervan betreffen de ervaren onmogelijkheid om publieke bekostiging over te hevelen naar private aanbieders van afstandsonderwijs<sup>23</sup> en de inzet van bekostiging voor passend onderwijs buiten het samenwerkingsverband. De vraag wie wanneer afstandsonderwijs bekostigt is voor een aanbieder ook een knelpunt. Aangegeven is dat verantwoordelijkheden worden door- of afgeschoven en dat geen van de betrokken actoren (school, samenwerkingsverband, zorginstelling) de bekostiging op zich wil nemen. Daarbij is het voor sommige actoren<sup>24</sup> mogelijk

<sup>20</sup> Dit verslag is met name bijgevoegd vanwege de waardevolle contextinformatie die hieruit voortvloeit.

<sup>21</sup> a) aanbieder van afstandsonderwijs aan thuiszitters; b) samenwerkingsverband dat thuiszitters in beeld moet brengen, inclusief orthopedisch didactische centra (OPDC's); en c) onderwijsinstelling waar thuiszitters staan ingeschreven.

<sup>22</sup> Binnen dit onderzoek betreft dit privaat bekostigde onderwijsinstellingen.

<sup>23</sup> Vgl. Rechtbank Noord-Nederland, 8 april 2016m ECLI:NL:RBNNE:2016:1656.

<sup>24</sup> Zo blijkt uit de antwoorden van zowel aanbieders als samenwerkingsverbanden.

niet duidelijk wat wél toegestaan is, zoals de mogelijkheid om kennis en expertise van private aanbieders te benutten door deze in te kopen.<sup>25</sup>

Door met name aanbieders is gesteld dat samenwerkingsverbanden verschillend beleid hanteren in de facilitering van afstandsonderwijs voor thuiszitters (bijvoorbeeld bij de overgang po van naar vo of van regulier naar vso). Dit knelpunt volgt uit de opzet van de wettelijke systematiek, waarbij per samenwerkingsverband eigen beleid wordt gemaakt. Ook wijzen zij op verschillende toepassing, uitvoering of toezicht op wetgeving door gemeenten zoals bijvoorbeeld ander beleid van leerplichtambtenaren per gemeente.

#### *Vanuit het perspectief van samenwerkingsverbanden*

Samenwerkingsverbanden geven wat andere accenten met betrekking tot de ervaren juridische knelpunten. Dit lijkt zich met name te concentreren op toepassing van de Variawet, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in artikel 6g lid 7 Wvo, en toepasselijke beleidsregels opgesteld door de Inspectie.<sup>26</sup> Formeel zijn het de bevoegde gezagen die bij de Inspectie een verzoek indienen voor instemming van afwijking van de verplichte onderwijstijd.<sup>27</sup> Echter ook samenwerkingsverbanden hebben te maken met de Variawet. Zij verwijzen in dit kader naar hun eigen beleid vanuit de doelstelling om het aantal thuiszitters terug te dringen.<sup>28</sup> Zowel in de webenquête als casestudies geven samenwerkingsverbanden aan juridische knelpunten te signaleren bij de toepassing van de Variawet. Meer concreet gaat het om leerlingen in de d-categorie van de beleidsregel.<sup>29</sup> In hun ogen stelt de Inspectie een norm van maximaal twee jaar ontheffing van de verplichte onderwijstijd en dat wordt als te beperkt ervaren. De beleidsregel zou volgens de respondenten ruimte moeten bieden om die periode door te laten lopen of een hardheidsclausule moeten bevatten. De vraag om ontheffing van de verplichte onderwijstijd vinden sommigen tevens complex en tijdrovend en men heeft de ervaring dat de Inspectie niet altijd instemt met maatwerk voor onderwijstijd volgens de Variawet.

Maar er zijn ook enkele samenwerkingsverbanden die aangeven dat de Variawet juist goede mogelijkheden biedt. Dit betreft vooral maatwerk gericht op relatief grote groepen leerlingen. Een genoemd voorbeeld hiervan is een vso-school die toestemming van de Inspectie kreeg voor een pilot online onderwijs. Alle leerlingen binnen de pilot volgden één dag per week afstandsonderwijs, onder de conditie dat onderwijstijdverkorting voor deze leerlingen was aangevraagd. Hierbij ging het echter niet specifiek om onderwijs aan thuiszitters met als doel hen terug te leiden naar fysiek onderwijs.

Binnen de categorie samenwerkingsverbanden zijn ook enkele knelpunten benoemd door orthopedische didactische centra (OPDC's). Zij zijn verbonden aan samenwerkingsverbanden en het bestuur van een samenwerkingsverband is er verantwoordelijk voor. Een bevroegd OPDC stelt als juridisch knelpunt dat de toepassing van de Leerplichtwet en specifiek het vragen van vrijstelling op grond van artikel 11 van de Leerplichtwet ingewikkeld is. Hierbij werd tevens de beperkte beschikbaarheid en/of bereikbaarheid van een leerplichtambtenaar genoemd als knelpunt. Ook ervaart dit OPDC het voldoen aan de wettelijke eisen rond verplichte onderwijstijd als knelpunt.

---

<sup>25</sup> Vgl. Kamerstukken II 2019/20, 31 497, nr. 345. In deze brief worden ook nog andere mogelijkheden genoemd.

<sup>26</sup> Besluit van de inspecteur-generaal van het onderwijs van 19 juni 2018, nr. 5184548, tot vaststelling van de beleidsregel van de inspecteur-generaal van het onderwijs inzake het instemmen met afwijking van het verplichte aantal uren onderwijs.

<sup>27</sup> Vgl. artikel 8, twaalfde lid, van de Wpo en artikel 6g, zevende lid, van de Wvo.

<sup>28</sup> Bijv. <https://po3002.nl/wp-content/uploads/2018/11/Variawet-afwijken-van-onderwijstijd.pdf> en zie ook uitspraken zoals ABRvS 14 juli 2021, E CLI:NL:RVS:2021:1506.

<sup>29</sup> Leerlingen die vanwege lichamelijke en/of psychische redenen niet volledig aan het onderwijs kunnen deelnemen en niet in de andere beschreven categorieën vallen, waarvoor geen specifieke instemming van de Inspectie nodig is, bijvoorbeeld voor leerlingen die onder schooltijd een medisch of paramedisch geïndiceerde behandeling moeten ondergaan.

*Vanuit het perspectief van bekostigde onderwijsinstellingen*

De visie van onderwijsinstellingen op ervaren knelpunten is divers en laat zich niet eenvoudig vatten in algemene overeenkomsten. Een onderwijsinstelling geeft aan dat voor een bepaalde vorm van ondersteuning via afstandsonderwijs extra budget nodig is vanuit het samenwerkingsverband. In dit geval hanteert het samenwerkingsverband het zogenoemde 'schoolmodel', waarbij de budgetten voor passend onderwijs op basis van aantallen leerlingen rechtstreeks naar de scholen gaan. Door de gemaakte afspraken is er geen ruimte voor (tussentijdse) aanvullende financiering vanuit het samenwerkingsverband. De systematiek van de tijdelijkheid van voorzieningen wordt ook geadresseerd. Zo zou de onderwijswetgeving volgens sommige onderwijsinstellingen meer ruimte mogen bieden voor hybride oplossingen. Er zijn omstandigheden waarin het gewenst is om een permanente situatie te creëren, waarbij leerlingen feitelijk volledig op afstand begeleid worden en onderwijs volgen, maar er wel gezamenlijke fysieke momenten zijn. Eén van de respondenten gaat momenteel na of dit initiatief waarbij leerlingen (uit het hele land) merendeels onderwijs op afstand volgen, binnen de wettelijke kaders en randvoorwaarden<sup>30</sup> valt. Daarbijervaart deze respondent geen eenduidige uitleg binnen de Inspectie over de reikwijdte van de regels en uiteenlopende toepassing en handhaving van de Leerplichtwet door verschillende gemeenten ten aanzien van de norm van 'geregeld schoolbezoek' (art. 2 Leerplichtwet).

In (nog) verdergaande vorm stellen sommige respondenten de vraag waarom voor bepaalde leerlingen in dit verband niet een volledig programma op afstand kan worden vormgegeven. Zij stellen dat het niet perse nodig is om leerplicht juridisch te beperken tot schoolplicht, en daarmee verplicht fysiek op school aanwezig te zijn.<sup>31</sup> Het (op termijn) terugleiden naar volledig fysiek onderwijs doet in hun ogen geen recht aan de behoeften van de betreffende thuiszitters. Dat raakt een principiële punt dat volgens een aantal respondenten onjuist is, namelijk het uitgangspunt dat afstandsonderwijs (en afwijking van de onderwijstijd) slechts een tijdelijke optie is, gericht op terugkeer naar school.

Andere onderwijsinstellingen hebben meer generieke opmerkingen over de wettelijke inrichting van bijvoorbeeld het ontwikkelingsperspectief (OPP) en merken op dat uitstroomprofielen diplomagericht, arbeid en dagbesteding in het vo niet passen bij de realiteit en dat er meer mogelijkheden moeten zijn voor maatwerk in dit opzicht. Ook geven bekostigde onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden (administratieve) knelpunten aan met betrekking tot inschrijvingsdatum van de leerling en bekostiging, zoals de teldatum van 1 oktober en overdracht van de formatie.<sup>32</sup>

*Gemeenschappelijk*

Uit de webenquête blijkt voorts dat alle actoren zich - in zeer algemene zin - aansluiten bij reeds geconstateerde juridische knelpunten, zoals die in diverse onderzoeken rond combinaties van onderwijs en zorg naar voren zijn gekomen. Een concreet voorbeeld hiervan is het rapport 'Op weg naar een optimale ontwikkeling van ieder kind'<sup>33</sup>, waarin onder meer de omgang met de ontheffing van de Leerplichtwet en de bekostiging zijn genoemd. Dat rapport toont onder andere aan dat er verschillende interpretaties zijn ten aanzien van de rol van de gemeente bij de ontheffing van de leerplicht en besluitvorming bij het al dan niet afgeven van leerplichtontheffingen. Het rapport concludeert dat er duidelijkere communicatie van de Inspectie nodig is over wat wel en niet mogelijk is in de manier

<sup>30</sup> Zoals de kwaliteit van het pedagogisch klimaat en de regels voor het afnemen van Staatsexamens.

<sup>31</sup> De plicht tot fysiek onderwijs is in de jurisprudentie bevestigd, zoals in de uitspraak Gerechtshof 's Hertogenbosch 26 april 2012 ECLI:NL:GHSHE:2012:8W4064.

<sup>32</sup> Is de leerling vóór of op 1 oktober ingeschreven dan hoeft alleen de ondersteuningsformatie nog worden overgedragen, anders moet ook de basisformatie worden betaald.

<sup>33</sup> Rutgers et al (2019).

waarop de onderwijsdoelen<sup>34</sup> behaald worden. Vergelijkbare reacties zijn ontvangen van de hier onderzochte respondentengroep.

In diezelfde lijn liggen geconstateerde algemene knelpunten over de gebrekkige aansluiting tussen verschillende wetten die raken aan zorg en onderwijs. Gesteld wordt bijvoorbeeld dat preventieve en curatieve inzet van afstands-onderwijs voor thuiszitters niet los van elkaar gezien kunnen worden. *“Er is een integrale onderwijszorgoplossing nodig, zonder omwegen”*, aldus één van de respondenten. Deze thematiek sluit aan bij reeds eerder geconstateerde knelpunten rond de samenloop en samenwerking van onderwijs en (jeugd)zorg.<sup>35</sup> Ook de probleemanalyse in de nota van toelichting bij de AMvB Besluit experiment onderwijszorgarrangementen<sup>36</sup>, die op 1 november 2021 ter internetconsultatie is aangeboden, raakt hieraan. Over de financiering van arrangementen op het snijvlak van onderwijs en zorg is daarin opgemerkt dat bepaalde jongeren niet aan de onderwijstijd kunnen voldoen, doordat zij beperkt aan prikkels blootgesteld kunnen worden. Zij vallen hierdoor uit of er wordt noodgedwongen een vrijstelling van de leerplicht aangevraagd. Hierop worden in 2023 experimenten gestart om meer ruimte voor maatwerk in onderwijszorgarrangementen te onderzoeken.<sup>37</sup>

Ook zijn alle actoren eenstemmig over het verschil van inzicht tussen instanties (scholen, gemeenten, samenwerkingsverbanden) over wie verantwoordelijk is voor het afstandsonderwijs voor thuiszitters. Dit vormt een knelpunt in de uitvoeringspraktijk.

Tot slot geven diverse actoren aan dat het verschil van inzicht met ouder(s) of wettelijk vertegenwoordiger(s) over de inrichting van het afstandsonderwijs voor thuiszitters een knelpunt oplevert. Ouders moeten meewerken om te bepalen of, wanneer en hoe afstandsonderwijs een geëigende route is. Wanneer ouders evenwel niet meewerken met nader onderzoek, kan het voor het bevoegd gezag vanuit juridisch oogpunt lastig zijn om de verantwoordelijkheden waar te maken voortvloeiend uit passend onderwijs. Bijvoorbeeld waar het gaat om de ondersteuningsbehoefte van een (zieke) leerling vaststellen en een adequaat OPP op te stellen, waarbij de norm is om voldoende actuele informatie met betrekking tot de leerling voorhanden te hebben.<sup>38</sup>

Er zijn geen specifieke juridische knelpunten naar onderwijssector waargenomen. Dit hangt mogelijk samen met het feit dat relevante wetgeving van toepassing is op meerdere onderwijssectoren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Beleidsregel van de Inspectie ‘inzake het instemmen met afwijking van het verplichte minimumaantal uren onderwijstijd WPO, WEC en WVO en het verlenen van ontheffingen WEC en Onderwijskundig besluit WEC’.

Bijvangst binnen dit onderzoek is een principiële punt dat door een aanbieder van afstandsonderwijs specifiek is aangeroerd over kinderen met vrijstelling van de Leerplicht op grond van artikel 5 onder a<sup>39</sup>. Volgens deze respondent zou er een apart budget moeten komen voor deze groep thuiszitters om onderwijs op maat mogelijk te maken.

<sup>34</sup> Hiermee wordt bedoeld op de kerndoelen en eindtermen.

<sup>35</sup> Peeters et al. (2018).

<sup>36</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/experimentonderwijszorgarrangementen>.

<sup>37</sup> Besluit experiment onderwijszorgarrangementen, <https://www.internetconsultatie.nl/experimentonderwijszorgarrangementen>.

<sup>38</sup> Zie ook uitspraak Rb. Den Haag 23 juni 2021 ECLI:NL:RBDHA:2021:6412.

<sup>39</sup> Het inventariseren van ervaren knelpunten voor leerlingen met vrijstelling van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet is geen onderdeel van dit onderzoek.

**Juridische knelpunten volgend uit oordelen Geschillencommissie Passend Onderwijs en jurisprudentie**

Uit de jurisprudentie blijken er grenzen te zijn aan het (kunnen) faciliteren van afstandsonderwijs voor leerlingen die thuis (dreigen te) zitten en dat het bevoegd gezag tegelijk bepaalde verantwoordelijkheden heeft. Zo ging in een uitspraak van de Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO) uit 2015 een school niet akkoord met het opnemen van de optie van afstandsonderwijs in het OPP, omdat zij stelde geen verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor afstandsonderwijs dat vanuit huis werd gevolgd. De leerling kon volgens het bevoegd gezag niet ingeschreven blijven staan en er diende een leerplichtonthefing aangevraagd te worden. De GPO oordeelde dat het bezwaar van de moeder gegrond was en dat de school in ieder geval moest onderzoeken of afstandsonderwijs via de route van inkoop mogelijk zou zijn. Tegelijk stelde de GPO dat afstandsonderwijs geen vervanging is van het schoolonderwijs. Uitgangspunt van het aangepast OPP blijft dat de school eindverantwoordelijk is voor het onderwijsaanbod aan de leerling. "De school dient daarom aanspreekbaar te blijven op inhoud, vorm en uitvoering van het geboden onderwijs", aldus de GPO.<sup>40</sup> Een gewenste vorm van hybride onderwijs, waarbij een leerling partieel in de school en partieel thuis (via camera) onderwijs volgt werd om diezelfde reden door een bevoegd gezag afgewezen. De GPO bevestigde dit, omdat er daarmee onvoldoende zeggenschap en invloed zou worden behouden op de planning, vorm, inhoud, feitelijke voortgang en toetsing van het onderwijs. De eindverantwoordelijkheid kon in die zin ook niet door het bevoegd gezag worden genomen, wanneer een deel van het onderwijs feitelijk zou worden uitbesteed via een externe partij die het thuisonderwijs zou faciliteren.<sup>41</sup> In een andere zaak heeft de GPO in dat kader erop gewezen dat een wens voor het bieden van afstandsonderwijs (in dit geval van een geschorste leerling) totdat de leerling zijn diploma zou hebben behaald, niet gericht is op terugkeer op de school. Gebleken was dat de leerling zich in de tussentijd niet had gehouden aan de afspraken tot contact met de school en in dat licht zou een gebrek aan zicht op de voortgang onverenigbaar zijn met de verantwoordelijkheid van verweerder voor de inhoud, vorm en uitvoering van afstandsonderwijs.<sup>42</sup> Een bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor ingeschreven leerlingen, ook al volgen zij afstandsonderwijs. In de opvatting van de Landelijke Klachtencommissie betekent dat onder meer dat de onderwijskwaliteit is gewaarborgd, dat leerlingen ook betrokken worden op het gebeuren in de klas (bijvoorbeeld vieringen) en waar nodig wordt voldaan aan de ondersteuningsbehoefte.<sup>43</sup> In een andere zaak heeft de GPO geoordeeld dat er geen recht bestaat op inschrijving bij de uitdrukkelijke wens voor afstandsonderwijs. Wanneer (fysieke) plaatsing van de leerling niet is beoogd, is er ook geen zorgplicht.<sup>44</sup>

Tot slot is in dit kader te wijzen op een recente uitspraak<sup>45</sup> van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarin het ging om een geschil tussen een ouder en een samenwerkingsverband over (bekostiging van) een maatwerktraject. Bij de constructie waren een vso-school, een samenwerkingsverband en een instituut voor dagbesteding (zorgboerderij) betrokken. Het samenwerkingsverband wilde in de gegeven situatie van de leerling alleen een tijdelijke toelaatbaarheidsverklaring (TLV) afgeven. De ouders opteerden voor een TLV voor de hele schoolloopbaan, zodat de leerling gedurende de hele tijd via de dagbesteding onderwijs zou kunnen volgen met behoud van inschrijving bij een school. De ouders stelden dat een onderdeel van het traject was - zonder dat zij dat wisten - dat voor het kind na twee jaar een onderwijsonthefing aangevraagd moest worden, zodat de leerplicht niet meer van toepassing zou zijn. Maar de ouders wilden dat niet omdat zij, zoals gezegd, wilden dat de financiering voor het maatwerktraject via de -school zou blijven lopen. De uitspraak concentreert zich op de vraag of het samenwerkingsverband de toelaatbaarheidsverklaring heeft mogen beperken tot één jaar met de mogelijkheid van verlenging van een jaar. De Raad van State constateert dat het besluit van het samenwerkingsverband onzorgvuldig is voorbereid.

<sup>40</sup> GPO 21 december 2015, 107031. Vgl. Kamerstukken II 2015/16, 31 135, nr. 58, p.8.

<sup>41</sup> GPO 12 april 2016, 107137.

<sup>42</sup> GPO 19 oktober 2020, 109357.

<sup>43</sup> LKC 109372/ advies d.d. 10 februari 2021

<sup>44</sup> GPO 17 februari 2015 106561.

<sup>45</sup> ABRvS 14 juli 2021 ECLI:NL:RVS:2021:1506.

Bij een afwijking van het beleid om een TLV voor de gehele schoolloopbaan af te geven, in het kader van de toepassing van de Variawet, moet het samenwerkingsverband zich ervan vergewissen dat de toestemming door de Inspectie is verleend en of die toestemming in tijd is beperkt. Het samenwerkingsverband had hiernaar geen onderzoek gedaan. Daarnaast waren onvoldoende objectieve gegevens verstrekt op grond waarvan de veronderstelling gerechtvaardigd was dat de uitkomst van een onderzoek zou kunnen zijn dat het kind na twee jaar wel naar een schoolse setting zou kunnen.

Deze uitspraak sluit aan bij de eerstgenoemde uitspraak van de GPO dat er een juridisch kader is, c.q. onderzoeken motiveringsplicht voor verantwoordelijke instellingen (in dit geval het samenwerkingsverband) om besluiten te onderbouwen. Dat kan niet als juridisch knellend worden beschouwd, maar vormt de basis voor juridisch zorgvuldige besluitvorming. Ouders kunnen juridisch niet worden verplicht om een vrijstelling van de Leerplichtwet te vragen, hoewel dat kennelijk soms wel onderdeel uitmaakt van de afspraken voor een maatwerktraject. Ook de kwestie van bekostiging (wie betaalt wat) en wie is verantwoordelijk voor het programma en het voldoen aan de regels zoals het aanvragen van een ontheffing van de onderwijstijd spelen hierin een rol.

## 2.2 Praktische knelpunten

Bij de inventarisatie van praktische knelpunten is het van belang te wijzen op het gegeven dat circa een derde van de respondenten in de webenquête aangeeft al langer dan vijf jaar ervaring te hebben met afstandsonderwijs aan thuiszitters. Praktische uitvoeringsproblemen nemen logischerwijs af met ervaring ermee. Twee derde heeft ervaringen van meer recente datum, namelijk tussen 1 en 5 jaar.

### *Digitale leeromgeving*

Uit de casestudies blijkt dat er vrijwel geen praktische knelpunten zijn op het vlak van digitalisering, de beschikking over devices of het aansluiten op digitale onderwijssystemen. De webenquête bevestigt dit beeld, waarin slechts tweemaal is aangegeven dat ICT-middelen een praktisch knelpunt vormen. Eénmaal niet nader toegelicht en éénmaal toegelicht met de opmerking dat digitale begeleiding aan verschillende scholen met eigen digitale methoden technische problemen geeft. Dit betreft een specifiek specialistisch aanbod voor leerlingen met een (leer)profiel volgens het autismespectrum, dat op landelijk niveau kan worden ingezet. Licenties zijn gekoppeld aan de stamschool en deze aanbieder werkt met eigen licenties. Hierdoor ontstaat er een praktisch probleem in de aansluiting dat tegelijkertijd een juridische component heeft (licentie en eigendomsrechten), maar buiten de scope van onderwijswetten valt.

Desgevraagd gaven gesprekspartners in de cases aan dat er met name tijdens de eerste lockdown in 2020 onder druk van de crisis veel op het vlak van ICT tot stand is gekomen. Het acute, ingrijpende en grootschalige karakter van de coronacrisis heeft veel mogelijk gemaakt. Was deze vraag in maart of april 2020 voorgelegd, dan had het antwoord anders geluid. Inmiddels zijn veel drempels genomen en is feitelijk sprake van een ruim aanbod aan digitaal onderwijs, naast fysiek onderwijs. Dit geldt eveneens voor het digitaal toetsen en monitoren van de voortgang van leerlingen (zie ook hoofdstuk 3).

### *Staatsexamen als praktische belemmering én oplossing*

Vanuit verschillende omstandigheden die tot thuiszitten leiden, kunnen leerlingen aangewezen zijn op het afleggen van Staatsexamens. Hiervoor is geen inschrijving bij een school vereist. Of het afleggen van Staatsexamens als stimulerend of als belemmerd wordt ervaren is afhankelijk van de specifieke omstandigheden of problemen van thuiszitters. Een respondent vindt het een gemis dat bij Staatsexamens onvoldoende rekening wordt gehouden met



kwetsbaarheden van leerlingen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de onbekende locatie, het ontbreken van examinatoren en het onvoldoende bekend zijn met de ondersteuningsbehoeften. Tegelijkertijd is in twee casestudies juist naar voren gebracht dat het Staatsexamen een uitkomst is voor leerlingen die ernstig gepest zijn en anonimiteit als veilig ervaren of voor leerlingen die anonimiteit anderszins als opluchtend ervaren. Bijvoorbeeld in de zin van niet als 'speciaal of kwetsbaar' in de belangstelling staan.

#### *Verskillende opvattingen binnen een schoolorganisatie*

Een respondent geeft in de webenquête aan - zonder nadere duiding - dat er verschillende opvattingen bestaan binnen de schoolorganisatie over de wenselijkheid van afstandsonderwijs. Deze respondent heeft zich eerst een weg moeten banen door interne weerstanden. Uiteindelijk is dit gelukt en is de organisatie enthousiast over het aanbod van digitaal afstandsonderwijs dat nu bestaat voor leerlingen die thuiszitten.

## 2.3 Fundamentele principes en vragen

Uit de webenquête blijkt ongeveer de helft van de respondenten (ook) andere dan juridische of praktische knelpunten te ervaren. Dit betreft knelpunten van uiteenlopende aard. Soms houden deze nauw verband met juridische vraagstukken, zoals een verwijzing naar de algehele impliciete verwachting dat onderwijs traditioneel plaatsvindt op een school. Ze raken daarmee aan fundamentele principes en deels ook aan de inclusiecriteria die zijn gehanteerd in dit onderzoek.

#### *Leerplicht als schoolplicht*

Het vereiste in de Leerplichtwet dat er fysiek, geregeld schoolbezoek plaats moet vinden wordt in een casus waarbij een onderwijsinstelling afstandsonderwijs verzorgt ook als een obstakel gezien. Dat raakt aan bepaalde principes of uitgangspunten in de wet zelf, zoals het genoemde 'leerplicht is fysieke schoolbezoekplicht'. Respondenten vanuit de initiatieven geven aan dat er andere beleidskeuzes op dit punt zouden moeten worden gemaakt. Als voorbeeld is genoemd dat niet langer 'terugleiden naar het schoolgebouw' als uitgangspunt moet worden genomen, maar afstandsonderwijs geborgd zou dienen te worden als reguliere variant.

#### *Impliciete veronderstellingen en verwachtingenmanagement*

Een respondent geeft in de enquête aan dat de algehele onderwijsregelgeving niet is afgestemd op afstandsonderwijs en dat ouders soms moeite hebben met het loslaten van uitstroomprofielen onderwijs en het accepteren van andere uitstroomprofielen (arbeid, dagbesteding). Feitelijk zijn dit opmerkingen van minder praktische aard. Ze geven weer wat ook bij andere juridische knelpunten is genoemd. Dat leerplicht in Nederland met name een schoolplicht is. Dat wil zeggen dat fysiek onderwijs en geregeld schoolbezoek basale uitgangspunten zijn, wat afwijken hiervan compliceert. Dat geldt ook voor de verwachting van ouders dat leerlingen onderwijs zouden moeten volgen dat diplomagericht is. Het overkoepelende knelpunt dat hier impliciet is genoemd, betreft veronderstellingen en verwachtingen ten aanzien van onderwijs in het algemeen.

Een aantal gesprekspartners geeft aan dat de (al dan niet impliciete) verwachting dat onderwijs altijd op een school moet plaatsvinden bijstelling verdient. De onderwijswetgeving komt voort uit een tijdsgewricht dat nog niet in grote mate gedigitaliseerd is. De mogelijkheden verschuiven en in dit verband zouden bepaalde eisen dan wel verwachtingen opnieuw moeten worden bekeken. Dat er nu onderzoek wordt gedaan naar de ervaren knelpunten op verzoek van OCW is dan ook positief ontvangen, in de hoop dat de ervaren knelpunten worden verholpen.

#### *Thuiszitters met speciale onderwijsbehoeften en verwachtingen van ouders*

Zowel in de enquête, maar vooral in de casestudies zijn de positie en medewerking van ouders/opvoeders naar voren gebracht, in een aantal gevallen zeer indringend. Er is gewezen op het feit dat thuiszitters vaak jongeren betreffen die ernstige hinder en tegenslag (hebben) ervaren door problemen thuis of doordat zij gebukt gaan onder handicaps, stoornissen en ziekten, of een combinatie hiervan. Enerzijds wil dit zeggen dat ouders soms niet in beeld zijn, geen of slechts deels zeggenschap hebben. Voor scholen is niet altijd duidelijk wie zeggenschap over het kind heeft. Anderzijds gaan ouders vaak gebukt onder een ingrijpend verwerken of aanvaarden van het gegeven dat hun kind bijvoorbeeld een autismespectrumstoornis blijkt te hebben of kampt met depressie en angst.

Ouders willen vanzelfsprekend een reguliere ontwikkelingsgang voor hun kind. Diagnostiek van problemen tijdens de ontwikkeling kost tijd. Totdat onbegrepen gedrag of vertraging in het leren op school op een juiste en deskundige wijze is verklaard, is er vaak al veel tijd voorbij gegaan. Er is veelal sprake van verzuimepisoden, afstroom en schoolwisselingen. Dit gegeven van 'falen' op school is op zich al ingrijpend voor leerlingen en ouders. Daar komt de verwerking of het aanvaarden van de dieperliggende oorzakelijke problematiek bovenop. Gesprekspartners wijzen op de ervaring die zij hebben in contact met deze ouders. Misverstanden, gebrekkige communicatie, onbegrip over en weer en onjuiste interpretaties van scholen bij het uitleggen van problemen op school, kenmerkt de schoolervaringen van ouders met kinderen met speciale behoeften. Dit uit zich bijvoorbeeld in teleurstelling over uitstroomprofielen zonder diploma of ten aanzien van scholen die weigeren zich te voegen naar de schoolwens van ouders.

Maar er zijn ook ouders die juist heel blij zijn als hun kind op een digitale wijze weer aan leren en onderwijs toekomt. Zij raken teleurgesteld ten aanzien van het blijven drukken op de fysieke schoolgang als einddoel. Afstandsonderwijs biedt in veel gevallen uitkomst en betekent dan een enorme opluchting voor ouders. Er ontstaat weer een hoopvol perspectief op onderwijs. Dit is in de casestudies zowel door samenwerkingsverbanden, scholen als aanbieders van afstandsonderwijs naar voren gebracht. In de gesprekken zijn voorbeelden van casuïstiek gegeven, die duidelijk maken dat het bij thuiszitters zelden gaat om 'eenvoudige' situaties of problemen. Er is sprake van langduurende, complexe en meervoudige problematiek, zoals dit ook uit ander onderzoek naar voren komt.

#### *Leerlingen die niet meer welkom zijn in het (voortgezet) onderwijs*

Een gesprekspartner binnen de casestudies benoemt de problematiek van leerlingen die niet meer 'welkom' zijn in het onderwijs. Leerlingen die zijn uitgeschreven onder de noemer 'uitval door psychische problemen' vallen nergens meer onder. Hierbij zijn leerlingen met gedragsproblematiek als voorbeeld gegeven. Dit kan dermate complex en ernstig zijn, vaak leidend tot civielrechtelijke - of strafrechtelijke maatregelen, dat er geen scholen meer te vinden zijn die hen willen opnemen. Dit betreft bijna altijd voortgezet onderwijs, waarbij naast weigering van reguliere scholen, ook het gebrek aan voortgezet onderwijs op hun cognitief niveau een rol speelt volgens de respondent. Er zijn vso-scholen die vmbo-havo-vwo bieden, maar vol zitten en wachtlijsten hebben. Voor deze leerlingen biedt digitaal afstandsonderwijs een uitkomst. In een specifiek geval worden digitale onderwijspakketten ingekocht bij een private aanbieder. Volgens zowel de school als de private aanbieder hebben deze leerlingengroepen baat bij een definitieve oplossing die bestaat uit digitaal voortgezet afstandsonderwijs, met doorlopend hybride vormen van afstandsonderwijs afgewisseld met fysiek onderwijs of geheel digitaal voortgezet onderwijs met digitale begeleiding vanuit het vso dat als onderwijszorgcombinatie wordt uitgevoerd.

Dezelfde aanbieder van afstandsonderwijs geeft bovendien aan dat de Variawet voor deze leerlingen niet bruikbaar is. Er kan in principe nooit aan de gestelde onderwijstijd op school worden voldaan, vanwege het gebrek aan een passend aanbod voor deze leerlingen. Het is daarom niet alleen een juridisch, maar ook een praktisch knelpunt. Een combinatie van zorg, onderwijs en afwijking van onderwijstijden is doorlopend nodig om hen toch met een diploma op hun cognitieve niveau uit het onderwijs te laten stromen. Vaak is het cognitieve leren juist het minst

problematisch. De problemen liggen eerder op het vlak van aansluiting op een reguliere schoolomgeving. Het knelpunt hierbij betreft het gemis aan aanbod voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen in combinatie met civielrechtelijke of strafrechtelijke dwang.

#### *Maatwerk van doorlopende duur*

Een andere aanbieder heeft eveneens een landelijk aanbod ontwikkeld van afstandsonderwijs voor uitgevallen leerlingen in het vo op alle onderwijsniveaus. Deze oplossing gaat uit van inschrijving van de leerlingen uit het hele land op hun school. Dit brengt niet alleen juridische, maar ook praktische problemen met zich mee. Echter bij lezing van de praktische knelpunten is er steeds een juridische component aanwezig:

- geen inschrijfmogelijkheden voor leerlingen van buiten de samenwerkingsverbanden;
- samenwerkingsverbanden die hier vanuit hun budget passend onderwijs verschillend mee omgaan en de bestuurskosten die hieruit voortvloeien;
- verschillende omgangswijzen met landelijk aanbod van afstandsonderwijs voor thuiszitters door leerplichtambtenaren in verschillende gemeenten.

De onderliggende problematiek komt overeen met wat eerder als praktisch knelpunt naar voren is gebracht. Er is onvoldoende aanbod voor voortgezet onderwijs op mavo-havo-vwo-niveau voor leerlingen met sociaal-emotionele of psychische problemen. Zij vallen buiten de boot of zijn aangewezen op oneigenlijke oplossingen<sup>46</sup>. Ook deze aanbieder wijst op de *“telkens aanwezige neiging om leerlingen zo snel mogelijk terug te leiden naar een reguliere school, waar ze blijkbaar thuishoren, terwijl ze daar juist zijn uitgevallen.”* Het weer terugleiden naar school vraagt om een aanbod in de regio dat hen welkom heet. Als dat aanbod er niet is, biedt afstandsonderwijs op hun cognitieve niveau oplossing en is een beperking van de onderwijstijd het knelpunt.

---

<sup>46</sup> Plaatsing op praktijkonderwijs of onderwijs beneden hun cognitieve niveau.

### 3 Monitoringsmethoden

De opbrengsten van afstandsonderwijs aan thuiszitters worden door bijna alle bevroegde initiatieven gemonitord. Dit gebeurt net iets vaker op leerprestaties dan op sociaal-emotioneel vlak. Hierbij wordt veelal gebruikgemaakt van summatieve toetsen en observaties.

Het overgrote deel van de bevroegde initiatieven monitort de opbrengsten van het afstandsonderwijs aan thuiszitters. Twaalf van de 16 initiatieven doen dat volgens eigen zeggen op leerprestaties en 10 van de 16 op sociaal-emotioneel vlak. Twee initiatieven monitoren de opbrengsten (ook) op een ander vlak, namelijk op 'leren leren vaardigheden' en in het krijgen van zelfvertrouwen en zich gehoord en gezien voelen. Deze uitkomsten zijn weergegeven in onderstaande tabel.

In het algemeen kan worden opgemerkt dat het monitoren van leerlingen op afstand een enorme vlucht heeft genomen sinds de uitbraak van COVID-19, evenals digitaal onderwijs. Het toetsen, zowel formatief<sup>47</sup> als summatief<sup>48</sup>, kan digitaal op afstand plaatsvinden. Uit de casestudies blijken geen specifieke knelpunten te bestaan op dit vlak. Monitoring van thuiszitters op afstand biedt eerder kansen dan belemmeringen, omdat er doorgaans meer ruimte is voor individueel contact en met grotere regelmaat dan fysiek op school gebruikelijk is.

Tabel 3.1 Bijna alle initiatieven van afstandsonderwijs voor thuiszitters monitoren de opbrengsten

	Aantal	Aandeel van het totaal (n=16)
Op leerprestaties	12	75%
Op sociaal-emotioneel vlak	10	63%
Op een ander vlak	2	13%
Nee	2	13%
Weet ik niet	1	6%

Bron: Enquête afstandsonderwijs voor thuiszitters, SEO/Kohnstamm/EUR (2021)

#### 3.1 Onderwijsprestaties

Naast de vraag *of* de initiatieven van afstandsonderwijs voor thuiszitters de opbrengsten monitoren op onderwijsprestaties, is hen tevens gevraagd *hoe* ze dat monitoren. Uit de enquête blijkt dat dit vooral wordt gebaseerd op summatieve toetsen. Tien van de 12 initiatieven gaven dit aan. Ook wordt er door de helft van de bevroegde initiatieven formatief getoetst op onderwijsprestaties. Een iets lager aandeel maakt (ook) gebruik van diagnostische toetsen<sup>49</sup> en/of een leerlingvolgsysteem. Dan is er nog een beperkt aantal dat aangeeft gebruik te maken van digitale learning analytics of het via gesprekken ophaalt (categorie anders in onderstaande Tabel 3.2).

<sup>47</sup> Formatief toetsen is een evaluerend leer- of instructiemiddel, ter ondersteuning van het leerproces van leerlingen.

<sup>48</sup> Summatief toetsen is meten om de balans op te maken: meten met een cijfer tussentijds of ter afsluiting. Er wordt voor de toets geleerd en de docent bepaalt of de leerling slaagt of zakt.

<sup>49</sup> Diagnostisch toetsen is een bredere inschatting van leervermogen of leerstijl, dus breder dan alleen leerstoettoetsen.

Tabel 3.2 De leerprestaties van thuiszitters worden vooral gemonitord door middel van summatieve toetsen

Monitoring van onderwijsprestaties	Aantal	Aandeel van het totaal (n=12)
Door middel van summatieve toetsen	10	83%
Door middel van formatieve toetsen	6	50%
Door middel van diagnostische toetsen	5	42%
Door middel van een leerlingvolgsysteem	5	42%
Door middel van digitale learning analytics	2	17%
Anders	2	17%

Bron: Enquête afstandsonderwijs voor thuiszitters, SEO/Kohnstamm/EUR (2021)

Als verdere toelichting op de monitoring van de onderwijsopbrengsten is door een tweetal initiatieven aangegeven dat afstandsonderwijs wordt ingezet als maatwerktraject en de monitoring daarom ook op maat plaatsvindt, o.a. afhankelijk van de belastbaarheid van de leerling.

## 3.2 Sociaal-emotioneel welbevinden

Ook op het vlak van sociaal-emotioneel welbevinden zijn de desbetreffende initiatieven bevraagd over de manier waarop ze dit monitoren bij thuiszitters die afstandsonderwijs volgen. In de meeste gevallen gebeurt dat door middel van observaties bij leerlingen, bijv. door iemand van school (o.a. mentor, docent, schoolmaatschappelijk werk, digicoach) of door de orthopedagoog. Hierbij zijn verschillende nadere toelichtingen gegeven door de initiatieven. In één geval voeren zowel de behandelend orthopedagoog als de groepsbegeleiders regelmatig gesprekken met de thuiszitters en indien nodig worden vragenlijsten afgenomen om de sociale en emotionele toestand in kaart te brengen. In een ander geval heeft de orthopedagoog elke zes weken een voortgangsgesprek met de leerlingen om het welbevinden te monitoren. De orthopedagoog start met een nulmeting door middel van een cijfer dat een leerling geeft aan zijn/haar welbevinden. Dit wordt gaandeweg door vervolgmetingen gevolgd. In nog een ander geval heeft de digicoach dagelijks contact met de thuiszitter en er is expliciet aandacht voor het sociaal-emotionele aspect tijdens dit contact. In de casestudies is veelal opgemerkt dat snel te organiseren digitale contactmomenten feitelijk de frequentie van contacten met leerlingen (en met hun ouder(s)) heeft verhoogd en vereenvoudigd ten opzichte van de contacten zoals die bestaan in het reguliere onderwijs met afspraken op school. Waar nu digitale begeleiding plaatsvindt, was dit vanuit uitval vanuit fysiek onderwijs soms niet eens meer aan de orde. Afstandsonderwijs en digitale sociaal-emotionele begeleiding is vanuit dit opzicht voor langdurige thuiszitters zuivere leerwinst.

Daarnaast zijn er twee initiatieven die personeel voor inkopen voor de monitoring van het sociaal-emotioneel welbevinden van thuiszitters, bijv. een psycholoog of iemand van een externe hulpinstantie. Weer twee andere initiatieven zetten meetinstrumenten in, waarbij als voorbeeld 'meten is weten' is benoemd. Daarbij worden een nulmeting, tussenmeting en een eindmeting uitgevoerd. Tot slot zijn er ook twee initiatieven die de opbrengsten op sociaal-emotioneel vlak via gesprekken monitoren. Een multidisciplinair overleg (MDO) is daarbij als concreet voorbeeld aangegeven.

Tabel 3.3 Het sociaal-emotioneel welbevinden van thuiszitters wordt voornamelijk gemonitord door middel van observaties

Monitoring van sociaal-emotioneel welbevinden	Aantal	Aandeel van het totaal (n=10)
Door observaties van iemand op school	7	70%
Door observaties van een orthopedagoog	6	60%
Op basis van een persoon via inkoop (jeugdhulp)	2	20%
Door middel van meetinstrumenten op dit vlak	2	20%
Anders	2	20%

Bron: Enquête afstandsonderwijs voor thuiszitters, SEO/Kohnstamm/EUR (2021)

## 4 Conclusies

Actoren betrokken bij afstandsonderwijs voor thuiszitters zijn redelijk tot goed op de hoogte van de wettelijke mogelijkheden hiertoe. De juridische knelpunten die worden ervaren beslaan in algemene zin reeds bekende knelpunten. Er heerst de wens tot (verdere) verruiming van bestaande wetgeving en gelijke toepassing en interpretatie van de wet- en regelgeving.

Dit onderzoek toont aan dat er feitelijk al veel mogelijk is op het gebied van afstandsonderwijs voor thuiszitters, maar dat niet altijd bekend of duidelijk is hoe hiermee om te gaan in de praktijk. Daar waar vragen bestaan, blijken ze vaak terug te voeren op verschillen in interpretatie van de Leerplichtwet door leerplichtambtenaren en Inspectie inzake de Variawet of bijvoorbeeld verschillen in aanpak tussen regio's. De inventarisatie van ervaren knelpunten maakt daarnaast duidelijk dat er verschillend wordt gedacht over fundamentele uitgangspunten, zoals het idee dat onderwijs altijd plaats moet vinden op een school. Fundamentele visieverschillen zijn niet eenvoudig op te lossen. Juridische vragen zijn wel te beantwoorden en de praktische uitvoering kan meerwaarde ontleenen aan goede voorlichting en meer eenduidigheid. Dit vergroot de handelingsruimte bij afstandsonderwijs voor thuiszitters en brengt tempo in beslissingen, uitvoering en teruggeleiden naar fysiek onderwijs.

### 4.1 Juridische knelpunten en praktische uitvoeringsproblemen

De gemeenschappelijk ervaren knelpunten – in zeer algemene zin – sluiten aan bij reeds geconstateerde juridische knelpunten. Bijvoorbeeld rond arrangementen, waarin zorg en onderwijs gecombineerd worden en wetten niet helemaal goed op elkaar inwerken.<sup>50</sup> Hierop worden experimenten gestart om meer ruimte voor maatwerk in onderwijszorgarrangementen te onderzoeken.<sup>51</sup> In dit kader is tevens benoemd dat preventieve en curatieve inzet van afstandsonderwijs voor thuiszitters niet los van elkaar gezien kunnen worden. *“Er is een integrale onderwijszorgoplossing nodig, zonder omwegen”*, aldus één van de respondenten. Gemeenschappelijk is ook dat men in algemene zin afstemming met meerdere actoren en de verdeling van verantwoordelijkheden en afleggen van verantwoording voor thuiszitters in maatwerktrajecten complex vindt bij trajecten waarin afstandsonderwijs een rol speelt. Hierbij speelt een verschil van inzicht tussen instanties (scholen, gemeenten, samenwerkingsverbanden) over wie verantwoordelijk is voor het afstandsonderwijs voor thuiszitters een rol.

Vervolgens zijn er per actor accentverschillen waargenomen in de ervaren knelpunten. Bij aanbieders van afstandsonderwijs betreft het vooral de al dan niet vermeende beperkingen in de besteding van publieke bekostiging. Private partijen bieden maatwerkoplossingen waarover onduidelijkheid bestaat of die vanuit publieke onderwijsgeldten mogen worden ingekocht. Samenwerkingsverbanden ervaren vooral de in hun ogen beperkte duur van de ontheffing van de verplichte onderwijstijd als knelpunt. De visie van onderwijsinstellingen is wat diffuser, waarbij bijvoorbeeld de wens tot verdere uitbreiding van hybride maatwerkoplossingen binnen de onderwijswetgeving is geuit.

<sup>50</sup> Peeters et al. (2018).

<sup>51</sup> Besluit experiment onderwijszorgarrangementen, <https://www.internetconsultatie.nl/experimentonderwijszorgarrangementen>.

Veelal adresseert men de juridische knelpunten ook op principiële niveau of als uitvoeringsprobleem als gevolg van te weinig aanbod in een regio. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de algehele impliciete verwachting dat onderwijs traditioneel plaatsvindt op een school of om de wenselijkheid om leerlingen weer zo snel mogelijk terug te leiden naar fysiek onderwijs.

Positief bevestigd is dat er een verantwoordelijke school (bevoegd gezag) moet zijn, die aanspreekbaar blijft op inhoud, vorm en uitvoering van het geboden afstandsonderwijs zoals dat in jurisprudentie en Kamerstukken is verwoord. Op grond van die verantwoordelijkheid is het volgens onderwijsinstellingen niet altijd mogelijk om een gewenst maatwerktraject - zoals ouders dat willen - in te zetten. De verantwoordelijkheid maakt dat bevoegde gezagen dan in de ogen van andere actoren, zoals aanbieders van afstandsonderwijs en ouders, niet de ruimte nemen om te bezien hoe afstandsonderwijs mogelijk te maken. Juridische eindverantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor de ingeschreven leerling kan in die zin mogelijk de regeling van maatwerktrajecten remmen. Inschrijving van de leerling betekent dat er bepaalde rechten en verplichtingen zijn ten aanzien van die leerling en die liggen bij één partij, namelijk het bevoegd gezag dat voor die leerling ook bekostiging ontvangt. Die verantwoordelijkheid kan nu lastig worden verdeeld over meerdere partijen.

Uit een beknopte analyse van de jurisprudentie waarbij afstandsonderwijs aan thuiszitters een rol speelt, komt naar voren dat juridische randvoorwaarden voor zorgvuldige besluitvorming<sup>52</sup> een rol spelen, maar dat kan niet als juridische belemmering worden gekenmerkt. Het gaat om een noodzakelijke randvoorwaarde voor zorgvuldige besluitvorming. De juridische eindverantwoordelijkheid voor de inhoud, vorm en uitvoering van onderwijs aan ingeschreven leerlingen ook die op afstand onderwijs volgen, kunnen restricties betekenen in de vormgeving van het maatwerktraject als het bevoegd gezag van oordeel is dat die verantwoordelijkheid niet (meer) waargemaakt kan worden. Percepties van wat een 'juridische belemmering' is kunnen in die zin ook uiteenlopen als het gaat om de positie van ouders/leerlingen versus onderwijsinstelling of samenwerkingsverband. De vraag in de enquête of er een juridisch knelpunt wordt gezien in de zin van 'verschil van inzicht met ouder(s) of wettelijk vertegenwoordiger(s) over de zorgplicht voor het afstandsonderwijs voor leerlingen die thuiszitten', wordt bijvoorbeeld door instellingen en samenwerkingsverbanden met 'ja' beantwoord.

Op het gebied van monitoring zijn geen knelpunten opgehaald. Het overgrote deel van de bevroegde initiatieven van afstandsonderwijs blijkt thuiszitters te monitoren op zowel leerprestaties als op sociaal-emotioneel vlak.

## 4.2 Aanbevelingen

De ruime hoeveelheid aan informatie over de ervaren knelpunten vanuit verschillende perspectieven laat zich ordenen in de volgende aanbevelingen die directe werking hebben bij afstandsonderwijs voor thuiszitters die weer terug worden geleid naar onderwijs:

1. **Variawet:** vanuit het perspectief van leerlingen die (tijdelijk) thuiszitten en met behulp van afstandsonderwijs weer leren, biedt de Variawet, uitgewerkt als beleidsregel, een directe oplossing. Voor de inzet van de Variawet zou meer algemene voorlichting helpen en zouden periodieke evaluatiemomenten in direct contact tussen besturen, (vertegenwoordigers van) samenwerkingsverbanden, OCW en Inspectie meer eenduidigheid genereren in de toepassing, de duur en het effect ervan. Het verduidelijken en eventueel vergroten van de bandbreedtes bij toepassing van de Variawet verdient aandacht als onderwerp voor voortgaande voorlichting en afstemming. Hierbij kan gedacht worden aan de looptijd van de duur van de ontheffing voor onderwijstijd.

---

<sup>52</sup> Bijvoorbeeld onderzoek naar de mogelijkheid van inkoop van afstandsonderwijs, onderbouwing van besluit waarin bekostiging van afstandsonderwijs door een samenwerkingsverband.



**Box 1: Visie van de onderzoekers op de Variawet**

Uit de toelichting op de beleidsregel kan een zekere begrenzing tot afwijking gedurende twee schooljaren worden afgeleid, blijkend uit de volgende passage ter toelichting voor het vragen van instemming van de Inspectie voor leerlingen in een situatie die niet in de beleidsregel is omschreven (zgn. categorie d): *“In beginsel moet een leerling binnen een schooljaar weer het volledige schoolprogramma kunnen volgen. Wanneer het binnen dat schooljaar niet gelukt is om de leerling weer het volledige onderwijsprogramma op school te laten volgen, moet het bevoegd gezag bij de daarop volgende aanvraag [voor het volgende schooljaar] extra motiveren wat het er aan doet om alsnog aan dat vereiste te voldoen [curs-SEO/KI/EUR]”*. Dat vereiste verwijst naar het volgen van het volledige schoolprogramma binnen het schooljaar. Mocht er door de Inspectie een ruimere bandbreedte bedoeld zijn, en dat bij sommige situaties het vooral van belang is dat er doel- en resultaatgericht gewerkt blijft worden met en voor het kind om schoolgang te bevorderen, dan zou dit explicieter in de beleidsregel verwoord mogen worden.<sup>53</sup>

2. **Bekostiging:** vanuit het perspectief van onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden zou verheldering van vraagstukken op het vlak van publiek-private samenwerking en regionale verschillen helpen. Leerlingen zijn erbij gebaat als de bekostiging vanuit de inschrijving bij een school meegaat naar de locatie waar les wordt gegeven (fysiek of op afstand) en bij overeenkomst ingekocht kan worden. Hierbij is zo min mogelijk begrenzing ten aanzien van regio's en type inkopende partijen (publiek/privaat) gewenst.
3. **Verantwoordelijkheidsverdeling:** het vastleggen van verantwoordelijkheden en overeengekomen uitvoeringsaspecten tussen de betrokken actoren bij afstandsonderwijs voor thuiszitters, vraagt om nadere doordienking en inkadering van het juridisch instrumentarium vanwege de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor ingeschreven leerlingen. Een model daarvoor zou bijvoorbeeld een tripartite overeenkomst kunnen zijn tussen bevoegd gezag, ouders en aanbieders/initiatieven van afstandsonderwijs.

<sup>53</sup> Dit zou ook kunnen in het kader van de aangekondigde evaluatie van de beleidsregel eind 2021, zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijstijd/maatwerk-in-onderwijstijd-voor-leerlingen-met-een-beperking>.

# Referenties

- Dullaert, M. en Gedragswerk (2019). *De kracht om door te zetten. Hoe kunnen we de impasse rond thuiszitten doorbreken?* Publicatie VNG.
- Kamerbrief Cijfers leerplicht en aanpak thuiszitters, 3 februari 2016.
- Kamerstukken II 2015/16*, 31 135, nr. 58.
- Kamerstukken II 2020/21* 31 497, nr. 371
- Kamerstukken II 2020/21*, 31 497, nr. 372.
- Kamerstukken II 2019/20*, 31 497, nr. 345.
- Kamerstukken II 2019/20*, 35 300 VIII, nr. 162.
- Krijnen, E., A. Vaessen, C. Pater en G. Ledoux (2021). *Zicht op thuiszitten. Geschillen over toelating, verwijdering of ontwikkelingsperspectief van (dreigende) thuiszitters*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Lubberman, J., L. Bertling en S. Duysak (2018). *Impuls thuiszitterpact. Onderzoek naar het verhaal achter de cijfers en de ambities van het Thuiszitterspact*. Amsterdam: Regioplan.
- Oomens, M., M. Bomhof, M. Middelbeek, C. Pater en V. Siebers (2020), *Evaluatie deugdelijkheidseisen funderend onderwijs*. Utrecht: Oberon.
- Peeters, R., M. Zunderdorp, M. Lamers en E. Rats (2018). *Met andere ogen. Advies voor versnelling en bestendiging van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd*. Publicatie VNG.
- Rutgers, E., A. Hilderink, M. Venhuizen en I. Niessen (2019). *Op weg naar een optimale ontwikkeling voor ieder kind*. Utrecht: AEF.
- Stam, J. en E. Vreeburg - Van der Laan (2013). *Van leerplicht naar leerrecht*. Den Haag: Kinderombudsman.
- Van Binsbergen, M., S. Pronk, E. van Schooten, A. Heurter, en F. Verbeek (2019). *Niet thuisgeven. Schooluitval vanuit het perspectief van leerlingen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Van Binsbergen, M en J. Lourens (2021). *SJSO en COVID-19. Integrale onderwijsjeugdhulp tijdens de 1e lockdown*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Van Hal, L., B. Tierolf, M. van Rooijen en M. van der Hoff (2019). *Een actueel perspectief op kinderen en jongeren met een chronische aandoening in Nederland: omvang, samenstelling en participatie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Van der Aa, R., S. Geel en P. Huisman (2015). *Onderwijs op een andere locatie dan de school*. Rotterdam: Ecorys.

# Bijlage A Methodologische verantwoording

## Bijlage A.1 Casestudies

Voor het onderdeel casestudies is met zes bestaande initiatieven van afstandsonderwijs voor thuiszitters gesproken over de volgende thema's (de volledige gespreksleidraad is opgenomen in Bijlage B.1):

- a. de context waarin het afstandsonderwijs wordt aangeboden;
- b. welk type thuiszitters met afstandsonderwijs wordt bediend;
- c. wat de ervaren (juridische) belemmeringen zijn bij het aanbieden van afstandsonderwijs aan thuiszitters;
- d. hoe de voortgang van thuiszitters wordt gemonitord.

Deze gesprekken hebben in de meeste gevallen online plaatsgevonden, soms in live bezoek en een enkele keer per telefoon. Er is gesproken met medewerkers op managementniveau, soms aangevuld met collega's op uitvoerend niveau. Om een gebalanceerd beeld te krijgen, is zoveel mogelijk geprobeerd om verschillende typen initiatieven van afstandsonderwijs te selecteren voor de casestudies. Hierbij is gebruikgemaakt van de classificering in vier typen aanbieders, maar doorslaggevend waren de bereikbaarheid en beschikbaarheid. Zowel de selectie van de casestudies als de leidraad voor het gesprek zijn vooraf afgestemd met de opdrachtgever en de werkgroep afstandsonderwijs.

## Bijlage A.2 Enquête

Op basis van de casestudies is een eerste beeld verkregen van de knelpunten die door verschillende initiatieven ervaren worden bij het aanbieden van afstandsonderwijs aan thuiszitters en de wijze waarop de voortgang van thuiszitters wordt gemonitord. Dit heeft ons in staat gesteld om een enquête te ontwikkelen (zie Bijlage B.2) die vragen bevat waarmee de twee centrale onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden:

1. Welke knelpunten worden ervaren en welke zijn juridisch van aard?
2. Hoe wordt de voortgang gemonitord van thuiszitters die afstandsonderwijs volgen?

Op basis van de casestudies is toegewerkt naar een vragenlijst die zo min mogelijk volledig open vragen bevat, met name waar het de inventarisatie van de ervaren knelpunten betreft. Doel hiervan was om de onderzoekslast zo veel mogelijk te beperken.

In totaal zijn 25 initiatieven van afstandsonderwijs aan thuiszitters uitgenodigd voor deelname aan de enquête. Hierbij zijn ook de initiatieven die reeds gesproken waren in de casestudies meegerekend. 16 initiatieven hebben gehoor gegeven aan ons verzoek en de enquête ingevuld. Dit betreft een responspercentage van 64 procent. Deze 16 initiatieven bestaan uit 5 aanbieders van afstandsonderwijs (waaronder initiatieven bij wie afstandsonderwijs kan worden ingekocht), 5 samenwerkingsverbanden/OPDC's en 6 onderwijsinstellingen (scholen/schoolbesturen).

Enkele typerende kenmerken van de 16 initiatieven zijn opgenomen in Tabel A2.1. De meeste initiatieven hebben tussen één en vijf jaar ervaring met afstandsonderwijs aan thuiszitters, vrijwel altijd gericht op relatief verzuimers. Vijf aanbieders hebben (ook) ervaring met afstandsonderwijs aan absoluut verzuimers. De meeste initiatieven richten zich op thuiszitters in het voortgezet onderwijs en bedienen op moment van bevragen minder dan 50 thuiszitters met afstandsonderwijs (totale spreiding is van 5 tot 1.800 thuiszitters). De aanbieder die het grootste aantal thuiszitters bedient is (ook) als één van de zes verkennende casestudies opgenomen.

Tabel A2.1 Enkele typerende kenmerken van de 16 initiatieven die de webenquête hebben ingevuld

	Aantal	Aandeel van het totaal (n=16)
<b>Initiatief heeft een brinnummer</b>		
Ja	7	44%
Nee	9	56%
<b>Initiatief ontvangt lumpsum van de Rijksoverheid</b>		
Ja	11	69%
Nee	5	31%
<b>Ervaring met afstandsonderwijs aan thuiszitters</b>		
Minder dan een jaar	1	6%
Tussen 1 en 5 jaar	11	69%
5 jaar of langer	4	25%
<b>Doelgroep(en) voor afstandsonderwijs</b>		
Relatief verzuimers	15	94%
Absoluut verzuimers	5	31%
Artikel 5 onder a	11	69%
Artikel 11d	7	44%
Artikel 11g	6	33%
<b>Onderwijssectoren waarop afstandsonderwijs gericht is</b>		
Bao	6	33%
Sbao	5	31%
So	4	25%
Vo	12	75%
Vso	8	50%
<b>Aantal thuiszitters dat momenteel wordt bediend</b>		
Minder dan 10	8	50%
Tussen 10 en 50	6	38%
Meer dan 50	1	6%
Onbekend	1	6%
<b>Type actor</b>		
Aanbieder van afstandsonderwijs	5	31%
Samenwerkingsverband (incl. OPDC's)	5	31%
Onderwijsinstellingen	6	38%

Bron: Enquête afstandsonderwijs voor thuiszitters, SEO/Kohnstamm/EUR (2021)

## Bijlage A.3 Juridische analyse

Startpunt van de juridische analyse is het ordenen van de genoemde knelpunten volgens een drietal hoofdcategorieën:

- a. Belemmeringen en knelpunten die voortvloeien uit de Leerplichtwet. Daarbij gaat het zowel om de interpretatie van begrippen die te maken hebben met bijvoorbeeld geregeld schoolbezoek en verzuim en de taakopdracht van de leerplichtambtenaar (art. 16 Lpw);
- b. Belemmeringen en knelpunten die samenhangen met bekostigingsvoorwaarden. Dit betreft onder andere wat meetelt als onderwijstijd, maar ook in hoeverre de inzet van publieke bekostiging is toegestaan bij private partijen;
- c. Juridische vraagstukken die raken aan de inschrijving en de verantwoordelijkheid die het bevoegd gezag draagt voor de leerlingen. Met de inschrijving ontstaat een juridische relatie (onbenoemde overeenkomst) tussen instelling en leerling, die onder meer inhoudt het geven van kwalitatief deugdelijk onderwijs, het laten deelnemen van de leerling aan het onderwijs, de toetsen en examens en voldoende inspanning jegens de leerling ten aanzien van de kwaliteit van het door de leerling te ontvangen onderwijs en diens veiligheid en gezondheid. De vraag kan zijn in hoeverre bevoegde gezagen van scholen dit ook kunnen waarmaken bij onderwijs op afstand en dit als problematisch beschouwen.

Voor zover respondenten andere onderwerpen hebben benoemd of sectorspecifiek, is dit apart vermeld.

Naast het ordenen van de knelpunten heeft er een juridische verdiepingsanalyse plaatsgevonden vanuit drie invalshoeken:

- De geconstateerde knelpunten bij initiatieven zijn feitelijk geen juridische belemmeringen, maar meer praktisch of uitvoeringstechnisch. Ze passen zonder meer binnen de regelgeving, maar zijn in de perceptie van betrokkenen niet verenigbaar met wet- en regelgeving. Het kan bijvoorbeeld zijn dat betrokkenen de reikwijdte van de wet niet goed voor ogen hebben. Oplossing van dit knelpunt is dan niet zozeer andere of nieuwe wetgeving, maar betere bekendheid van of toepassingsmogelijkheden van bestaande wet- en regelgeving;
- Initiatieven waar al een voorziening voor is, maar die in de ogen van de initiatiefnemers (voor bepaalde gevallen) te weinig ruimte biedt. Bijvoorbeeld afwijking van onderwijstijden via de Beleidsregel van de Inspectie, waarin door instemming afgeweken kan worden van het verplichte aantal uren onderwijs (Variawet). De oplossing van dit knelpunt betreft dan een mogelijke verruiming van bestaande wet- en regelgeving;
- Juridische knelpunten die uitgaan van een fundamenteel ander principe dat ten grondslag ligt aan de huidige wet- en regelgeving. Deze categorie behelst door initiatiefnemers genoemde knelpunten, waarbij feitelijk ook de onderdelen van de inclusiecriteria zoals in dit onderzoek zijn gehanteerd worden benoemd zoals het principe van fysiek onderwijs en inschrijving op een school als bedoeld in de onderwijswetgeving.

Op geaggregeerd niveau is gegroepeerd naar verschillende typen betrokken initiatiefnemers (particuliere aanbieder, samenwerkingsverband enz.) aangegeven welke specifieke juridische knelpunten voor hen het meest pregnant zijn.

De analyse van de knelpunten van de onderzochte initiatieven is aangevuld met een beknopt jurisprudentieonderzoek via de databank rechtspraak.nl en de website van de stichting onderwijsgeschillen (uitspraken GPO en LKC). Er is hierbij gezocht naar relevante uitspraken met de zoektermen 'afstandsonderwijs', 'maatwerktraject' en 'Variawet'. Zover vallend binnen de inclusiecriteria van dit onderzoek, zijn ook deze juridische knelpunten in kaart gebracht.

# Bijlage B Interviewleidraad en digitale vragenlijst

## Bijlage B.1 Gespreksleidraad casestudies

NB: Onderdelen 1 en 2 zijn vlot doorlopen, deel 3 ruim en concluderend.

### Onderdeel 1: Inleiding

- Vragen of gesprek mag worden opgenomen.
- Toelichten dat rapportage wordt geanonimiseerd.
- Toelichting onderzoek: afstandsonderwijs volgens inclusiecriteria

### Onderdeel 2: Waar wordt wat gedaan en voor wie?

Na introductie gesprekspartner als aanbieder van afstandsonderwijs verder verkennen volgens setting, actoren en activiteiten (waar, wie en wat):

- Setting:
  - Naw-gegevens: school (met BRIN-nummer)? Zorginstelling (ingeschreven CIBG)? Private aanbieder (met KvK-inschrijving)? Publieke aanbieder die onderwijs aanbiedt aan scholen (stichting, ingeschreven). Anders?
  - Onderdeel van of samenwerkend met samenwerkingsverband?
  - Onderwijszorgarrangement? Welke partners?
  - Enige achtergrondinformatie over leerlingen of welke doelgroepen, aantallen als beoogde thuiszitters met afstandsonderwijs, overgang naar actoren:
- Actoren:
  - Wie geven afstandsonderwijs? Bevoegde leerkrachten?
  - Aan wie (algemeen uitvragen), zoals thuiszitters, waarom (ofwel hoe en door wie aangemeld), vanuit welke achtergrond: eventuele specifieke doelgroepen, zoals ASS, hoogbegaafd, internaliserende of externaliserende problemen.
  - Nalopen specifiek welke doelgroepen worden bediend met afstandsonderwijs?
    - Relatief verzuimers
    - Absoluut verzuimers
    - Artikel 5 onder a
    - Nog andere? (die verder uitsluiten bij gesprek)
    - Om hoeveel leerlingen gaat het jaarlijks ongeveer?
  - Wie is eindverantwoordelijk voor het aanbod (een school, een samenwerkingsverband)?
- Activiteiten:
  - Hoe lang geven ze al afstandsonderwijs? Toekomstplannen?
  - Digitaal afstandsonderwijs? Didactisch, cognitief: Kernvakken lezen, schrijven rekenen? Zaakvakken (natuur en maatschappij etc.)?
  - Andere activiteiten? Sociaal-emotioneel: hulpaanbod jeugdhulp, trainen executieve functies zoals plannen en organiseren? Steun en begeleiding, zoals leren omgaan met agressie en emoties, begeleiden bij angst om naar school te gaan, of anders?
  - Is er een vorm van leerlingen volgen (monitoring)?

- Duur afstandsactiviteiten, hoe lang gemiddeld afstandsonderwijs, voor fysiek onderwijs weer mogelijk is?
- Normen verplichte onderwijstijd toegepast of niet? Haalbaar of niet?
- Gaan de leerlingen over algemeen ook weer fysiek naar school? Wat zijn de resultaten over het algemeen?

### Onderdeel 3: Kernvragen nalopen, concluderend, in samenspraak

Uitvoering afstandsonderwijs (specifiek uitvragen, ook als dit in gesprek herhalend is, is kern van ons onderzoek)

- Loopt u bij de opzet of uitvoering van afstandsonderwijs tegen knelpunten of onduidelijkheden aan?
- Tot welke praktische problemen leidt dit?
- Welke vragen hebben prioriteit en dringen het meest, in de zin van dat ze een goede praktijkvoering in de weg staan?

Dan:

- Ervaart u specifiek problemen op vlak van financiering of bekostiging?
- Ervaart u specifiek problemen op vlak van leerplicht?
- Ervaart u specifiek problemen op vlak van zorgplicht?
- Ervaart u andere problemen m.b.t. regelgeving, zoals op vlak van inschrijving en examinering of anders?

### Onderdeel 4: Tot slot

- Wilt u tot slot nog andere informatie naar voren brengen?

## Bijlage B.2 Digitale vragenlijst

Welkom bij de vragenlijst over afstandsonderwijs voor thuiszitters die in opdracht van het ministerie van OCW wordt uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek, Kohnstamm Instituut en Erasmus Universiteit Rotterdam. Met deze vragenlijst wordt in kaart gebracht welke knelpunten worden ervaren door aanbieders van afstandsonderwijs aan thuiszitters, waaronder met name juridische knelpunten. Tevens wordt geïnventariseerd of en op welke manier de opbrengsten van het afstandsonderwijs worden gemonitord. De uitkomsten van de vragenlijst worden benut als input voor eventuele verdere beleidsontwikkeling op het gebied van afstandsonderwijs voor thuiszitters.

De antwoorden in de enquête worden anoniem behandeld. Dit betekent dat er niet gerapporteerd zal worden over individuele aanbieders van afstandsonderwijs. Ook zullen de antwoorden niet op naam worden gecommuniceerd met het ministerie van OCW.

Bij voorbaat hartelijk dank voor uw deelname!

---

### **KENMERKEN VAN HET AANBOD**

---

Allereerst stellen we u een aantal vragen over uw organisatie en over het aanbod m.b.t. afstandsonderwijs voor thuiszitters.

1. Heeft uw organisatie een BRIN-nummer?
  - Ja
  - Nee
2. Ontvangt uw organisatie lumpsum van de Rijksoverheid?
  - Ja
  - Nee
3. Hoeveel ervaring heeft uw organisatie met het aanbieden van afstandsonderwijs aan thuiszitters?
  - Kortere dan een jaar

- Tussen 1 en 5 jaar
  - 5 jaar of langer
4. Welk(e) type(n) thuiszitters is de doelgroep van het afstandsonderwijs dat uw organisatie aanbiedt? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- Relatief verzuimers (leerlingen die wel ingeschreven staan bij een school, maar niet naar school gaan)
  - Absoluut verzuimers (leerlingen die niet ingeschreven staan bij een school en niet naar school gaan)
  - Artikel 5 onder a van de Leerplichtwet (leerlingen die een vrijstelling hebben van de leerplicht op basis van lichamelijke of psychische gronden)
  - Artikel 11 onder d van de Leerplichtwet (leerlingen die vrijstelling hebben van geregeld schoolbezoek wegens ziekte)
  - Artikel 11 onder g van de Leerplichtwet (leerlingen die vrijstelling hebben van geregeld schoolbezoek wegens gewichtige omstandigheden)
  - Ander type thuiszitters, namelijk ...
5. Op welke onderwijssector(en) is het afstandsonderwijs dat uw organisatie aanbiedt gericht? *Meerdere antwoorden mogelijk*  
*NB: Vanwege de afbakening van het onderzoek benoemen wij hier alleen de onderwijssectoren die behoren tot het funderend onderwijs.*
- Basisonderwijs (bao)
  - Speciaal basisonderwijs (sbao)
  - Speciaal onderwijs (so)
  - Voortgezet onderwijs (vo)
  - Voortgezet speciaal onderwijs (vso)
6. Kunt u bij benadering aangeven hoeveel thuiszitters uw organisatie op dit moment bedient met afstandsonderwijs?
- Aantal: ...

Indien artikel 5 onder a, artikel 11 onder d, artikel 11d of anders bij vraag 4 aangevinkt:

BELANGRIJK: Het vervolg van deze vragenlijst richt zich uitsluitend op afstandsonderwijs voor de **absoluut en relatief verzuimers** binnen het **funderend onderwijs**.

---

**ERVAREN KNELPUNTEN**

---

7. Ervaart uw organisatie knelpunten bij het aanbieden van afstandsonderwijs aan thuiszitters op de volgende onderwerpen?

	Ja	Nee	Weet ik niet
Leerplicht			
Zorg en verantwoordelijkheid voor het afstandsonderwijs			
Bekostiging			

Indien 'ja' bij leerplicht:

8. a. Welke knelpunten ervaart uw organisatie t.a.v. de **Leerplicht** voor thuiszitters die afstandsonderwijs volgen? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- Een schoollocatie wordt gezien als de enige fysieke onderwijsplaats
  - Er geldt een plicht tot geregeld schoolbezoek
  - Het vragen van vrijstelling op grond van artikel 11 van de Leerplichtwet is ingewikkeld
  - Geen beschikbaarheid of bereikbaarheid van een leerplichtambtenaar
  - Afwijking/verkorting van de verplichte onderwijstijd is niet mogelijk
  - Verplichte onderwijstijd wordt uitsluitend gezien als klassieke didactische onderwijstijd, waardoor er afwijking van de onderwijstijd moet worden aangevraagd bij de Inspectie
  - Anders, namelijk...



b. Kunt u een beknopte nadere toelichting geven op bovenstaand(e) knelpunt(en)?

...

*Indien meer dan 1 onderwijssector aangevinkt bij vraag 5:*

c. Ervaart uw organisatie deze knelpunten in een specifieke onderwijssector?

- Ja, namelijk in de sector(en) ....
- Nee, deze knelpunten gelden voor alle onderwijssectoren waarin wij afstandsonderwijs verzorgen

*Indien 'ja' bij zorg en verantwoordelijkheid voor het afstandsonderwijs:*

9. a. Welke knelpunten ervaart uw organisatie t.a.v. de **bestuurlijk-juridische verantwoordelijkheid voor het afstandsonderwijs** aan thuiszitters? *Meerdere antwoorden mogelijk*

- Verschil van inzicht tussen instanties (scholen, gemeenten, samenwerkingsverbanden) over wie verantwoordelijk is voor de zorg voor thuiszitters die afstandsonderwijs volgen
- Verschil van inzicht met ouder(s) of wettelijk vertegenwoordiger(s) over de zorgplicht voor het afstandsonderwijs voor leerlingen die thuiszitten
- Samenwerkingsverbanden binnen een regio hanteren verschillend beleid in de facilitering van afstandsonderwijs voor thuiszitters (bijvoorbeeld bij overgang po naar vo, of van regulier naar vso)
- Anders, namelijk ...

b. Welke knelpunten ervaart uw organisatie t.a.v. de **toepassing van de huidige wettelijke mogelijkheden voor afstandsonderwijs en uitvoering van dat onderwijs** aan thuiszitters? *Meerdere antwoorden mogelijk*

- De vraag om ontheffing van de verplichte onderwijstijd is complex/tijdrovend
- De Inspectie stemt niet in met maatwerk voor onderwijstijd volgens de Variawet
- De instemming met maatwerk voor onderwijstijd volgens de Variawet wordt beperkt tot een duur die tekortschiet
- De Inspectie staat geen aanbieders van afstandsonderwijs toe van buiten de regio
- De Inspectie staat geen private aanbieders van afstandsonderwijs toe
- Samenwerkingsverbanden willen niet bovenregionaal werken bij afstandsonderwijs voor thuiszitters
- Het afleggen van het Staatsexamen door thuiszitters die afstandsonderwijs volgen en niet staan ingeschreven op een school wordt niet toegestaan
- Het voldoen aan de wettelijke eisen rond verplichte onderwijstijd is een knelpunt
- Er is gebrek aan aansluiting tussen verschillende instanties bij de overgang van afstandsonderwijs naar fysiek onderwijs (zoals in curriculum, methoden en instroommomenten)
- Anders, namelijk ...

c. Kunt u een beknopte nadere toelichting geven op bovenstaand(e) knelpunt(en)?

...

*Indien meer dan 1 onderwijssector aangevinkt bij vraag 5:*

c. Ervaart uw organisatie deze knelpunten in een specifieke onderwijssector?

- Ja, namelijk in de sector(en) ....
- Nee, deze knelpunten gelden voor alle onderwijssectoren waarin wij afstandsonderwijs verzorgen

*Indien 'ja' bij bekostiging:*

10. a. Welke knelpunten ervaart uw organisatie t.a.v. de **bekostiging** van afstandsonderwijs voor thuiszitters? *Meerdere antwoorden mogelijk*

- Gebrek aan onderwijsbudget/Rijksbekostiging
- Gebrek aan zorgbudget/persoonsgebonden budget

- Gebrek aan private middelen of private aanbieders
- Er is verschil van inzicht tussen de betrokken instanties (scholen, gemeenten en samenwerkingsverbanden) over de verantwoordelijkheid voor de bekostiging
- Er is een verbod op uitbesteding van onderwijs door publiek bekostigde scholen en samenwerkingsverbanden aan private aanbieders van afstandsonderwijs
- Ouders draaien zelf deels of volledig op voor de kosten van afstandsonderwijs
- Het budget voor de thuiszitters reist niet mee naar een andere samenwerkingsverband
- Het budget voor de thuiszitter per samenwerkingsverband verschilt
- Het budget uit het onderwijszorgarrangement is niet toegesneden op afstandsonderwijs voor thuiszitters
- Anders, namelijk ....

b. Kunt u een beknopte nadere toelichting geven op bovenstaand(e) knelpunt(en)?

...

*Indien meer dan 1 onderwijssector aangevinkt bij vraag 5:*

c. Ervaart uw organisatie deze knelpunten in een specifieke onderwijssector?

- Ja, namelijk in de sector(en) ....
- Nee, deze knelpunten gelden voor alle onderwijssectoren

11. Ervaart uw organisatie andere knelpunten bij het aanbieden van afstandsonderwijs aan thuiszitters die niet vallen onder de leerplicht, zorg en verantwoordelijkheid van het onderwijs of de bekostiging?

- Nee
- Ja, namelijk ...

...

*Indien meer dan 1 onderwijssector aangevinkt bij vraag 5:*

12. Ervaart uw organisatie deze knelpunten in een specifieke onderwijssector? *Meerdere antwoorden mogelijk*

- Ja, namelijk in de sector ....
- Nee, deze knelpunten gelden voor alle onderwijssectoren waarin wij afstandsonderwijs verzorgen

---

## MONITORING OPBRENGSTEN AFSTANDSONDERWIJS

---

13. Worden de opbrengsten van afstandsonderwijs aan thuiszitters gemonitord? *Meerdere antwoorden mogelijk*

- Ja, op hun leerprestaties
- Ja, op hun sociaal emotionele ontwikkeling
- Ja op een ander vlak, namelijk .... → door naar vraag 18
- Nee → door naar vraag 18
- Weet ik niet → door naar vraag 18

14. Hoe worden thuiszitters die afstandsonderwijs volgen gemonitord op hun **leerprestaties**? *Meerdere antwoorden mogelijk*

- Door middel van formatieve toetsen (evaluerend leer- of instructiemiddel, doorlopend proces)
- Door middel van summatieve toetsen (afsluitende toets of meting met een cijfer, markering tussentijds, zoals niveaubepaling of CITO)
- Door middel van diagnostische toetsen (bredere inschatting van leervermogen of leerstijl, dus breder dan alleen leerstof toetsen)
- Door middel van een leerlingvolgsysteem
- Door middel van digitale learning analytics
- Anders, namelijk ...

15. Kunt u de monitoring van de leerprestaties kort toelichten?

16. Hoe worden thuiszitters die afstandsonderwijs volgen gemonitord op hun  **sociaal-emotionele ontwikkeling**? *Meerdere antwoorden mogelijk*

- Door observaties van een orthopedagoog
- Door observaties van iemand op school, namelijk ...
- Op basis van een persoon via inkoop (jeugdhulp), namelijk ...
- Door middel van meetinstrumenten op dit vlak, namelijk ...
- Anders, namelijk ...

17. Kunt u de monitoring van de sociaal-emotionele ontwikkeling kort toelichten?

---

#### TOT SLOT

---

18. Heeft u nog aanvullende informatie met betrekking tot afstandsonderwijs voor **relatief en absoluut verzuimers** die u elders in deze vragenlijst niet kwijt kon?

Hiermee bent u aan het eind gekomen van de vragenlijst. Hartelijk dank voor uw deelname!

## Bijlage C Samenvatting casestudies

Deze bijlage bevat een samenvattende weergave van de zes casestudies, waarmee rijke contextinformatie is opgehaald. Overeenkomstig de uitkomsten van de webenquête, blijkt dat deze zes initiatieven van afstandsonderwijs vanuit verschillende rollen andere accenten leggen met betrekking tot de ervaren knelpunten. Dit is geordend van macroniveau (wetgeving en stelsel) naar microniveau (leerlingen en initiatieven):

- Aanbieders van afstandsonderwijs wijzen vanuit ervaringen over alle regio's heen op overstijgende knelpunten die spelen op stelselniveau (ofwel het macroniveau van onderwijswetgeving en stelselordering);
- Samenwerkingsverbanden en vertegenwoordigers van OPDC's wijzen met name op knelpunten die bestaan in en tussen regio's, op het terrein van 'bestuurlijke drukte' en vraagstukken op mesoniveau bij regionale afstemming en inkoop van afstandsonderwijs;
- Vrijwel alle gesprekspartners, maar met name aanbieders wijzen op de gevolgen van ervaren knelpunten voor leerlingen, ouders en scholen, het microniveau waar maatwerkoplossingen voor thuiszitters soms vragen om 'maatwerk binnen maatwerk' om leren weer mogelijk te maken.

### *Macroniveau (stelselniveau, de Leerplichtwet)*

Een private aanbieder van afstandsonderwijs brengt punten naar voren die raken aan meer fundamentele vragen op stelselniveau. Er lijkt een gebrek aan kennis te zijn die niet altijd eenvoudig voorhanden is. De onderwijswetgeving is uitgebreid en stapelt zich op eerdere wet- en regelgeving. OCW zou beleidsbepalend moeten zijn, de Inspectie beleidstoetsend en toezichhoudend. Echter, zo ervaart deze aanbieder, zit de Inspectie soms op de stoel van de beleidsmaker, mede doordat de Inspectie in hiaten stapt die vanuit OCW niet lijken te worden opgepakt. Dit speelt met name rond de Variawet. Er blijken verschillende interpretaties te bestaan en inspecteurs, leerplichtambtenaren en bevoegde gezagen van onderwijsinstellingen zouden niet altijd dezelfde richtlijn hanteren. Als voorbeeld is de duur van de Variawet benoemd. Die blijkt wettelijk niet vastgelegd, maar wordt door Inspectie of Leerplicht wel aan tijdsperioden gebonden. Het zou helpen wanneer OCW de Variawet breder bekend maakt en vaker tussentijds bespreekt of evalueert. Op macroniveau worden de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het stelsel geregeld.

De zorgplicht is vrijwel niet ter discussie gesteld. Alle gesprekspartners zijn het erover eens dat onderwijs valt onder het bevoegd gezag van een school. Ook bij maatwerkoplossingen die geheel digitaal worden uitgevoerd, is een bevoegde en verantwoordelijke school nodig. Het recht op onderwijs zoals dit fundamenteel in de Grondwet is vastgelegd wordt hierdoor gewaarborgd. De vraag door wie en bij wie aanvullende diensten, zoals digitaal afstandsonderwijs of jeugdhulp worden ingekocht, is van een andere aard. Hierover bestaan vragen aan de hand van ervaren knelpunten in de praktijk. Deze spelen met name op mesoniveau: het niveau van regio's en schoolbesturen enerzijds en gemeenten en jeugdhulpaanbieders anderzijds.

### *Mesoniveau (regio's, gemeenten)*

Samenwerkingsverbanden wijzen op hun behoefte aan periodieke evaluatiemomenten met het ministerie van OCW. Zij ervaren ook knelpunten in verband met het zicht op thuiszitters en inkoop van aanvullende diensten voor thuiszittende leerlingen. Samenwerkingsverbanden zijn op gemeenten aangewezen voor de inkoop van jeugdhulp. Niet altijd is er overeenstemming over de inkoop bijvoorbeeld met betrekking tot de partijen of het specifieke aanbod dat door gemeenten wordt ingekocht. Ook brengen samenwerkingsverbanden voorbeelden in van casuïstiek die dermate specifiek is, dat een aanbod van buiten de regio nodig is. Daar gaan gemeenten niet altijd mee akkoord. Samenwerkingsverbanden willen eigen keuzes maken, geleid door de specifieke vragen en situaties van

thuiszitters. Samenwerkingsverbanden zijn enerzijds afhankelijk van de scholen die zij vertegenwoordigen, anderzijds van de partners die zij zelf inkopen of die door gemeenten ingekocht worden. Zij hebben volgens eigen zeggen uiteindelijk geen doorzettingsmacht. In dit verband brengt een gesprekspartner in herinnering dat de Inspectie in vroegere tijden een speciale inspecteur kende die landelijk op de hoogte was van thuiszittende leerlingen over regio's heen en die in direct contact met de Expertisecentra (vanuit de Wet op de Expertisecentra) maatwerkoplossingen kon fiatteren. Dit werkt volgens de betreffende respondent sneller en beter dan oplossingen vanuit de huidige bestuurlijke drukte die is ontstaan sinds Passend onderwijs en decentralisaties van jeugdhulp en langdurende zorg. De gemeentelijke inkoop van jeugdhulp en bestuurlijke onderwijsvertegenwoordiging door regiogebonden samenwerkingsverbanden die afhankelijk zijn van lokale schoolbesturen, zou een complex en bureaucratisch circuit zijn opgetuigd voor naar verhouding geringe groepen leerlingen. De oude systematiek werkte sneller en maakte maatwerk eenvoudig.

#### *Microniveau (scholen, leerlingen en ouders)*

Onderwijsaanbieders geven aan dat de aantallen thuiszitters verband houden met peilmomenten (wie wordt op welk moment meegeteld?) en definities (welke thuiszittende leerlingen worden meegeteld?). De gedachte heerst dat er minder thuiszitters zijn dan landelijk wordt gecommuniceerd en dat dit aantal bij snellere werkwijzen terug zou lopen<sup>54</sup>. Knelpunt in dit verband is ook de bekostiging. Het idee dat scholen vanuit publieke middelen geen aanbod van private partijen mogen inkopen, staat volgens deze aanbieders haaks op het gegeven dat jeugdhulp-aanbod private partijen betreft. De complexe inkoop van onderwijszorg via gemeenten als derde partij zou vertragend werken. Een vraag in dit verband is ook of gemeenten de deskundigheid hebben voor deze inkoop. De samenwerkingsverbanden zitten dicht op de praktijk en hebben direct zicht op wat nodig is in scholen en/of voor de betreffende leerlingen. Bij veel thuiszitters is niet de cognitie het knelpunt, maar spelen er problemen op het vlak van de executieve functies. Professionals uit de zorgsector leveren dit stuk, maar dit zou niet 'ten koste mogen gaan van onderwijstijd' of gerekend worden als onderwijstijd. Het school- of leergeschied maken van kinderen is hier echter soms van afhankelijk. Een verkokerde aanpak vanuit of onderwijs of jeugdhulp staat integrale samenwerking in de weg. Gesprekspartners wijzen in dit kader op de noodzaak van makkelijkere dwarsverbanden tussen zorg en onderwijs. Bekostigingsvraagstukken komen voort uit gescheiden budgetten (onderwijs, jeugdhulp, gemeenten), maar staan niet in verband met de feitelijke behoeften van leerlingen die in elkaar overlopen. De discussie dreigt in de praktijk soms een ideologisch karakter te krijgen: publieke onderwijsmiddelen zijn niet bedoeld voor winstgevendende activiteiten. In deze discussie raakt het belang van de leerling uit het oog en is er geen oog voor al dan niet vermeende vooroordelen ten aanzien van ondernemen in een stichtingsmodel of vennootschapsmodel. Een gesprekspartner merkte op dat er op dit vlak veel misverstanden bestaan, die voorhanden oplossingen in de weg staan.

#### *Kleine aantallen die lang voortslepen*

De Variawet biedt eigenlijk alle ruimte die nodig is, mits tijdig en goed toegepast. De Variawet wordt in de praktijk echter vaak tot maximaal twee jaar gedoogd door de Inspectie en daarna zouden kinderen weer teruggeleid moeten worden naar school. Samenwerkingsverbanden en OPDC-vertegenwoordigers (zowel vanuit grotere steden als kleine gemeenten) geven aan dat er nu eenmaal kinderen of jongeren zijn, die niet fysiek naar school kunnen. Wanneer Leerplicht dan (op enig moment) toch wordt vertaald als schoolplicht, leidt dat tot trieste gevallen waarbij een gesprekspartner de metafoer 'een rondje door een vierkant blijven duwen' gebruikt om toe te lichten hoezeer fysiek schoolbezoek of verplichte onderwijstijd soms niet de oplossing is. Vanuit de onderwijswetten wordt dan wel impliciet gedrukt op het feit dat een kind 'normaal' moet zijn - of weer worden, terwijl dat niet altijd lukt. Vaak speelt dit soort discussies bij niet-zichtbare handicaps of heel ernstige handicaps. Het probleem is volgens gesprekspartners

<sup>54</sup> Omdat dit buiten de scope van het onderzoek valt, is hier niet op doorgevraagd.

in de beeldvorming groter dan feitelijk aan de orde is. De aantallen leerlingen waarover dit gaat zijn klein, maar dit soort vraagstukken kunnen lang voortslepen.

#### *Grotere aantallen die goed naar school zijn terug te leiden*

Alle gesprekspartners zijn positief over de meerwaarde van afstandsonderwijs en zien tijdelijke inzet hiervan als benodigd om weer naar fysiek onderwijs terug te kunnen keren. Als schatting wordt opgemerkt dat zo'n 80 procent van de thuiszitters binnen twee jaar kan worden teruggeleid naar school. Wel wordt hierbij aangegeven dat hybride oplossingen (deels thuis, deels op school) vaak nodig zijn, om hen vast te houden in het onderwijs. Ook geven gesprekspartners aan dat jongere leerlingen (in po) vaak minder goed gebaat zijn bij (langdurend) afstandsonderwijs (uitzonderingen daargelaten). Oudere leerlingen, met name in het vo tegen diplomering aan, zijn juist goed geholpen met afstandsonderwijs. Voor hen zou het gegeven dat ze zich kwalificeren veel zwaarder moeten wegen dan dat ze dat per se fysiek op een school doen. Bij jongere leerlingen (onder/middenbouw) is het volgens respondenten lastig een volledige en volwaardige schooldag aan te bieden op afstand.

#### *Hybride werken: parallel digitaal en fysiek onderwijs*

De gesprekspartners geven aan dat hybride oplossingen goed werken. Bijvoorbeeld drie dagen school en twee dagen afstandsonderwijs. Gesprekspartners wijzen erop dat preventieve inzet van afstandsonderwijs echt veel gaat opleveren: "Je moet het samen met preventieve inzet zien en vanuit een preventieve inzet regelen."

### **Overige ervaren knelpunten uit de casestudies**

In de casestudies is in brede zin gereflecteerd op afstandsonderwijs voor thuiszitters. Hieronder staat een aantal verwante onderwerpen die zijn besproken. Dit valt buiten de directe scope van het onderzoek, maar is flankerend van invloed.

#### *Registratie, real-time inzage en definitie van thuiszitten*

In de gesprekken is naar voren gebracht dat er verschillende peildata, definities en registraties worden gehanteerd door verschillende actoren: scholen, samenwerkingsverbanden, leerplichtambtenaren en gemeenten. De DUO-gegevens van relatief en absoluut verzuim zouden leidend moeten zijn, maar of deze op gelijke wijze worden gebruikt en welke peil-/teldata gebruikt worden is niet altijd duidelijk. Door twee gesprekspartners is aangegeven dat een nauwere aansluiting tussen definities en teldata een lager aantal thuiszitters zou opleveren en dat de kans op dubbelstellingen nu groot is. Samenwerkingsverbanden zouden bovendien geen toegang hebben tot *actuele* DUO-verzuimgegevens en kunnen zo niet preventief optreden, bijvoorbeeld door afstandsonderwijs in te zetten. Afstandsonderwijs kan uitval en thuiszitten potentieel verminderen, daarom zouden samenwerkingsverbanden direct toegang moeten hebben tot actuele verzuimgegevens van DUO, met een preventief signaal (vroeg signalering) bij langdurend verzuim (na drie maanden). De verzuimgegevens die nu door DUO worden verstrekt zijn ouder en niet actueel.

De exacte werkwijze rond DUO-registratie van verzuimgegevens en het (tijdig) delen van informatie hierover met samenwerkingsverbanden en onderwijsinstellingen is geen onderwerp van dit onderzoek. De opgenomen opmerkingen/constatering van gesprekspartners hierboven geven mogelijk aanleiding specifiek onderzoek hiernaar te overwegen.

#### *Staatsexamen en schoolgebonden examens*

Uitvoeringsinstanties (DUO en het College voor Toetsen en Examens) zouden op verschillende wijzen omgaan met het al dan niet ingeschreven staan op een school, als eis voor deelname aan het Staatsexamen. In de praktijk zou dit

leiden tot adviezen om uitgeschreven te worden op school, om zo de toegang tot een Staatsexamen mogelijk te maken voor leerlingen die hier baat bij hebben.



# “De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

**SEO-rapport 2021-125**  
**ISBN 978-90-5220-165-8**

## **Informatie & Disclaimer**

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

**Copyright © 2021 SEO Amsterdam.** Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl).

Roetersstraat 29  
1018 WB, Amsterdam

**+31 20 525 1630**  
[secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl)  
[www.seo.nl](http://www.seo.nl)