

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van ...
tot wijziging van het Besluit bekostiging WPO in verband met het mogelijk
maken van een generieke uitzondering voor de beoordeling van de
leerresultaten wegens COVID-19**

Op de voordracht van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, van 4 juni 2021, nr. WJZ/28227223 (12608) directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 10a, vijfde lid, van de Wet op het primair onderwijs;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I. Wijziging Besluit bekostiging WPO

Artikel 34.6 van het Besluit bekostiging WPO wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Indien er in verband met de uitbraak van COVID-19 geen of onvoldoende gegevens zijn voor een betrouwbaar oordeel over de meting van de leerresultaten, kan de inspectie, in afwijking van het eerste lid, het aanvullend onderzoek achterwege laten volgens bij ministeriële regeling te geven voorschriften.

Artikel II. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 augustus 2021.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Nota van toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

In de Kamerbrief van 15 februari 2021 is aangekondigd dat de inspectie de leerresultaten in het schooljaar 2021/2022 niet zal beoordelen.¹ De eindtoetsresultaten 2021 – die de basis vormen voor dit oordeel – zijn als gevolg van de COVID-19-pandemie geen betrouwbare indicator voor de beoordeling van de onderwijskwaliteit van de school. Hiertoe wordt de Regeling leerresultaten PO 2020 (hierna: Regeling leerresultaten) aangepast. Onderhavig besluit betreft de aanpassing van regels in de bovenliggende amvb, die nodig is om het niet beoordelen van de leerresultaten mogelijk te maken. Het betreft een wijziging van het Besluit bekostiging WPO, die ertoe strekt dat de inspectie geen aanvullend onderzoek hoeft te doen naar de leerresultaten, zoals tot nu werd voorgeschreven in deze situatie.

2. Probleemschets

Jaarlijks bezoekt en beoordeelt de inspectie een deel van de po-scholen. De beoordeling van de leerresultaten aan de hand van de eindtoetsresultaten van drie schooljaren is één aspect van het eindoordeel over de school. Artikel 10a van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) vormt de basis voor de beoordeling van de leerresultaten. Scholen die onvoldoende leerresultaten hebben en in verband daarmee een deugdelijkheidseis overtreden, krijgen het oordeel 'zeer zwak'.

Soms is het niet mogelijk om een (betrouwbaar) oordeel over de leerresultaten te geven.² Het gaat bijvoorbeeld om zeer kleine scholen of gefuseerde scholen. De school krijgt dan 'geen oordeel' ten aanzien van de leerresultaten. In die situaties zijn de gegevens over de leerresultaten geen betrouwbare indicator voor de onderwijskwaliteit.³ Onder normale omstandigheden wordt een dergelijk 'geen oordeel' niet vaak gegeven. In de regel zijn er immers voldoende gegevens voor een betrouwbaar oordeel over de leerresultaten van de school.

Vanwege de bijzondere omstandigheden die door de COVID-19-pandemie zijn ontstaan, ligt dat thans anders. De eindtoetsresultaten van 2021 zijn door deze pandemie geen betrouwbare indicator voor de beoordeling van de onderwijskwaliteit van de school. De eindtoetsresultaten zijn namelijk veel meer dan in 'normale' jaren beïnvloed door de omgeving rond de leerling en de mate waarin ouders en omgeving het afstandsonderwijs hebben weten te ondersteunen. De mate waarin die omgeving onder deze bijzondere omstandigheden het beeld vertekent, is onduidelijk. Scholen hebben recht op een fair oordeel en duidelijkheid over de wijze waarop de inspectie oordeelt. Dat laatste is juist nu van groot belang, omdat er veel onzekerheid is in het veld over de mate waarin de inspectie rekening houdt met de gevolgen van COVID-19.

Daarom heeft de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, in samenspraak met de inspectie en na consultatie van de PO-Raad, besloten geen enkele school in het schooljaar 2021/2022 een oordeel te geven op de leerresultaten. Het onverkort blijven beoordelen van scholen aan de hand van de leerresultaten zou immers onterecht zijn, nu de gegevens over de leerresultaten in de huidige, door COVID-19 ontstane situatie, vooral iets zeggen over omstandigheden die zich buiten de invloedssfeer van de scholen bevinden. Het gaat om een generieke maatregel. Zo weten scholen waar zij aan toe zijn. Dit is gecommuniceerd aan de scholen en de Tweede Kamer in de eerder genoemde Kamerbrief.⁴

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35570-VIII, nr. 183.

² Zie artikel 2 Regeling leerresultaten PO 2020 jo. bijlage B bij diezelfde regeling. Zie overigens ook artikel 10a, vierde lid, WPO, dat aangeeft op welke wijze alsdan tot een oordeel 'zeer zwak' kan worden gekomen.

³ Stc. 2020, 36719. De inspectie kijkt niet alleen naar de leerresultaten om tot een oordeel over de onderwijskwaliteit te komen. Het onderzoekskader legt vast naar welke onderdelen de inspectie nog meer kijkt en hoe die meewegen in de beoordeling.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35570-VIII, nr. 183.

De inspectie zal de andere standaarden in het onderzoekskader bij een schoolbezoek blijven onderzoeken en beoordelen. Aan de hand daarvan zal de inspectie nog steeds een oordeel geven over de onderwijskwaliteit van de school en daarover rapporteren. Daarbij kunnen nog steeds de oordelen zeer zwak (op grond van artikel 10a, vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs), onvoldoende en voldoende worden gegeven. De inspectie blijft ook monitoren of sprake is van risico's op scholen en of er aanleiding is voor een schoolbezoek en -onderzoek. De basiskwaliteit van het onderwijs blijft aldus geborgd en scholen die in een hersteltraject zitten, kunnen weer voldoende worden. Ook dat is van belang.

In artikel 34.6 van het Besluit bekostiging WPO was tot nog toe geregeld dat de inspectie een aanvullend onderzoek verricht wanneer geen betrouwbaar oordeel gegeven kan worden over de leerresultaten. Dit onderzoek moest zijn gericht op het, indien mogelijk, alsnog geven van een oordeel over de leerresultaten. Uit (bijlage B van) de Regeling leerresultaten volgt dat het aanvullend onderzoek niet kan uitmonden in een onvoldoende. Als uit het onderzoek niet geconcludeerd kan worden dat de leerresultaten voldoende zijn, wordt geen oordeel gegeven.

De verplichting om dergelijk aanvullend onderzoek te doen, stond eraan in de weg dat alle scholen 'geen oordeel' over de leerresultaten krijgen, zoals hierboven is beschreven. Immers, een aanvullend onderzoek moet ook kunnen uitmonden in een inhoudelijk oordeel. Dat zou ertoe kunnen leiden dat sommige scholen 'geen oordeel' krijgen, terwijl andere scholen wel een inhoudelijk oordeel (een voldoende) krijgen. De regering meent dat het beter is voor alle scholen dezelfde lijn te hanteren. Anders zou het gegeven dat de inspectie 'geen oordeel' geeft over de leerresultaten van een school, door de school en de omgeving van de school alsnog als een onvoldoende opgevat kunnen worden.

3. Hoofdpijnen van het besluit

Met dit wijzigingsbesluit is geregeld dat de inspectie niet langer verplicht is om aanvullend onderzoek te verrichten wanneer sprake is van geen of onvoldoende gegevens om een betrouwbaar oordeel te geven over de leerresultaten, in verband met de uitbraak van COVID-19. In de Regeling leerresultaten zal worden vastgelegd dat in het schooljaar 2021/2022 het aanvullend onderzoek achterwege blijft.

Vanwege de grote onzekerheid over het verloop van het coronavirus is gekozen voor een open formulering met betrekking tot de duur van deze uitzondering en een nadere uitwerking en begrenzing hiervan in de Regeling leerresultaten. Indien het volgend schooljaar (of langer) nodig is dat het aanvullend onderzoek achterwege blijft, is het flexibeler om dit in de ministeriële regeling vast te leggen. Dit sluit tevens aan bij de situatie in het voortgezet onderwijs, waar alle regels over het aanvullend onderzoek zijn neergelegd in (bijlage B van) de Regeling leerresultaten VO 2016. Het is overigens het voornemen om de leerresultaten weer zo snel als mogelijk te beoordelen.

4. Gevolgen

Handhaving

Niet zozeer als gevolg van de aanpassing van dit besluit, maar als gevolg van het niet beoordelen van de leerresultaten, zal artikel 164b, eerste lid, van de WPO niet kunnen worden toegepast door de minister. Dat betekent dat een zeer zwakke school die onvoldoende herstel laat zien niet door de minister zal kunnen worden opgeheven of, in het geval van bijzonder onderwijs, de bekostiging niet kan worden beëindigd. Hoewel deze ultieme sanctie zeer zelden voor toepassing in aanmerking komt, neemt dat niet weg dat het wel van belang is dat de minister binnen afzienbare tijd weer kan beschikken over deze sanctiemogelijkheid. Dat was immers de reden dat de wetgever het vorig jaar met de Tweede verzamelspoedwet COVID-19 mogelijk heeft gemaakt dat de inspectie, ondanks het wegvallen van de eindtoets in 2020, vanaf mei 2021 de leerresultaten weer zou kunnen beoordelen. Op dat moment kon niet worden voorzien wat de situatie in mei 2021 zou zijn.

Zodra de inspectie een betrouwbaar beeld heeft van de mate waarin leerlingen een vertraging hebben opgelopen en de verdeling van die vertraging over leerlingen met

bepaalde achtergrondkenmerken, kan de normering van de leerresultaten aangepast worden aan de omstandigheden.

Voor de toepassing van de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen heeft deze wijziging geen gevolgen. De inspectie kan in gevallen waarin sprake is van niet te beoordelen leerresultaten nog steeds bekostigingsmaatregelen opleggen zoals opschorting (tot en met 100%) en inhouding (tot en met 15%) van de Rijksbekostiging. Maatregelen tot inhouding van de bekostiging boven de 15% kan de minister opleggen.

Besturen en scholen

De gevolgen voor besturen en scholen zijn niet belastend. Zij hoeven geen gegevens aan te leveren voor een aanvullend onderzoek. Een nadeel voor hen zou kunnen zijn dat scholen geen voldoende oordeel op de leerresultaten kunnen krijgen op basis van een aanvullend onderzoek. Omdat de inspectie bij een schoolbezoek nog steeds een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs uitbrengt, is dat nauwelijks een bezwaar, want op andere punten kan de school laten zien dat sprake is van voldoende kwaliteit.

5. Financiële gevolgen

De wijziging heeft geen financiële consequenties.

6. Regeldruk

Het voorstel heeft geen negatieve gevolgen voor de regeldruk bij scholen en besturen. Omdat de inspectie geen aanvullend onderzoek doet, zal eerder sprake zijn van minder administratieve lasten. Er is ook geen sprake van extra regeldruk of een inhaalslag vanaf het moment dat de inspectie de leerresultaten weer gaat beoordelen. Scholen blijven de eindtoetsen immers afnemen en de resultaten daarvan op de gebruikelijke wijze vastleggen.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

7. Advies en consultatie

Uitvoeringstoets DUO

DUO concludeert in de uitgebrachte uitvoeringstoets dat dit besluit geen uitvoeringsgevolgen heeft. De ADR en de inspectie hebben geen inhoudelijke opmerkingen. De tekstuele opmerkingen van DUO en de inspectie zijn verwerkt in de toelichting.

Raden

De PO-Raad is betrokken bij de initiële besluitvorming en ondersteunt de maatregel en dit bijbehorende besluit.

Internetconsultatie

Het besluit heeft van 8 tot en met 22 maart 2021 opengestaan voor internetconsultatie. Er is gekozen voor een termijn van twee weken, omdat het van belang is dat het besluit op 1 augustus 2021 in werking treedt. Hierdoor geldt de regeling daadwerkelijk bij de start van het nieuwe schooljaar en is er duidelijkheid bij de scholen over de beoordeling van de leerresultaten.

Er is één reactie binnengekomen. In deze reactie wordt opgemerkt dat het juist nu van belang is om in kaart te brengen wat de leerresultaten zijn en waar de grootste achterstanden dreigen of zijn opgelopen. De regering onderschrijft dit standpunt. De inspectie zal de leerresultaten dan ook blijven monitoren, door middel van een risicomonitor/prestatie-analyse. Alleen het beoordelen van scholen op grond van de leerresultaten zal achterwege blijven.

8. Caribisch Nederland

De wijziging heeft geen gevolgen voor Caribisch Nederland. De regelgeving voor Caribisch Nederland bevat namelijk geen wettelijke eis omtrent de leerresultaten; een bepaling als artikel 10a van de Wet op het primair onderwijs ontbreekt daarin.

9. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt op 1 augustus 2021 in werking. De eindtoets wordt tussen 15 april en 15 mei 2021 afgenomen en de resultaten zijn in de regel een maand later beschikbaar. Dit leidt er echter niet toe dat voor de scholen die in de maanden mei, juni en juli 2021 worden bezocht door de inspectie een andere procedure moet gelden. Een gemiddeld inspectieonderzoek heeft namelijk een doorlooptijd van drie maanden. Op het moment dat het oordeel door de inspectie vast wordt gesteld, is het besluit dus al in werking getreden.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

In artikel 34.6 Besluit bekostiging WPO is op dit moment geregeld dat de inspectie aanvullend onderzoek verricht bij geen of onvoldoende gegevens voor een betrouwbaar oordeel. Aan dit artikel wordt een nieuw lid toegevoegd waarin wordt bepaald dat de inspectie dit onderzoek achterwege kan laten indien er in verband met de uitbraak van COVID-19 geen of onvoldoende gegevens zijn voor een betrouwbaar oordeel over de meting van de leerresultaten. In de Regeling leerresultaten worden hiervoor de voorschriften opgenomen. Hierin zal worden geregeld dat in het schooljaar 2021/2022 het aanvullend onderzoek achterwege blijft.

Er is voor gekozen om niet in dit besluit de termijn te bepalen waarin het aanvullend onderzoek achterwege blijft, vanwege de grote onzekerheid over het verloop van de COVID-19-pandemie (en de gevolgen hiervan). Daarom is het van belang dat op het niveau van de ministeriële regeling geregeld kan worden dat de uitzondering op het doen van aanvullend onderzoek eventueel ook nog voor volgende schooljaren kan gelden.

Artikel II

De wijziging gaat in met ingang van het schooljaar 2021/2022. Daarom wordt aangesloten bij een vast verandermoment voor het primair onderwijs en treedt het besluit op 1 augustus 2021 in werking.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob