

422

Besluit van 1 september 2021 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

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

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 30 juni 2021, nr. W05.21.0152/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 30 augustus 2021, nr. WJZ/29026801 (12608), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I. WIJZIGING BESLUIT BEKOSTIGING WPO

A

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. De inspectie laat in het schooljaar 2021–2022, in afwijking van het eerste lid, het aanvullend onderzoek achterwege.

B

Na artikel 37 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 38. Dubbelwijziging artikel 34.6

Met ingang van 1 augustus 2022 komt artikel 34.6 te luiden:

Artikel 34.6 Meting onmogelijk of gegevens incompleet

Indien er geen of onvoldoende gegevens zijn voor een betrouwbaar oordeel over de meting van de leerresultaten, verricht de inspectie een aanvullend onderzoek, volgens bij ministeriële regeling te geven voorschriften. Het aanvullend onderzoek kan onder meer omvatten:

- a. het verkrijgen van nadere gegevens van de school over de resultaten en de doorstroom van leerlingen;
- b. onderzoek en verificatie ter plekke.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 augustus 2021.

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

's-Gravenhage, 1 september 2021

Willem-Alexander

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

Uitgegeven de *negende* september 2021

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

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 beoordeling van de eindtoetsresultaten 2021 zou, als gevolg van de COVID-19-pandemie, niet tot een betrouwbaar oordeel over de onderwijskwaliteit van de school leiden. Onderhavig besluit betreft een wijziging van het Besluit bekostiging WPO, die ertoe strekt vast te leggen dat de inspectie geen aanvullend onderzoek zal doen, zoals tot nu werd voorgeschreven in een situatie waarin er geen of onvoldoende gegevens zijn voor een betrouwbaar oordeel over de meting van de leerresultaten.

2. Probleemschets

Jaarlijks bezoekt en beoordeelt de inspectie een deel van de po-scholen in het kader van een risico- of herstelonderzoek. 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 deugdelijkheidsis overtreden, krijgen het oordeel «zeer zwak».

Soms is het niet mogelijk om een betrouwbaar oordeel over de leerresultaten te geven.² Het gaat dan bijvoorbeeld om zeer kleine scholen of gefuseerde scholen. De school krijgt dan «geen oordeel» ten aanzien van de leerresultaten. In die situaties is het oordeel 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 dit schooljaar anders. De eindtoetsresultaten zijn in het afgelopen schooljaar 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. In deze specifieke situatie is onduidelijk op welke wijze in de beoordeling van de leerresultaten rekening moet worden gehouden met de invloed die de omgeving van de leerling op de leerresultaten heeft gehad. Daardoor kan geen betrouwbaar oordeel over de meting van de leerresultaten worden gegeven. Scholen hebben recht op een eerlijk 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.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 570-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.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media heeft daarom, 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 over de leerresultaten. Het onverkort blijven beoordelen van scholen aan de hand van de tot nu toe gehanteerde beoordelingswijze zou immers onterecht zijn, nu die uitkomst vanwege de door COVID-19 ontstane situatie, met name iets zou 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

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. Op grond van artikel 10a, vierde lid, van de WPO kan ook nog steeds het oordeel «zeer zwak» worden toegekend. 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.

3. Hoofdpijnen van het besluit

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 meting van de leerresultaten. Dit onderzoek moest zijn gericht op het, indien mogelijk, alsnog geven van een oordeel over de leerresultaten. Dit schooljaar is het, vanwege de bijzondere omstandigheden van COVID-19, generiek onmogelijk om een betrouwbaar oordeel te geven over de leerresultaten. Aanvullend onderzoek doen op de scholen verandert dit niet. Het probleem is immers dat onduidelijk is op welke wijze in het beoordelingsproces rekening moet worden gehouden met de omstandigheden veroorzaakt door de maatregelen als gevolg van de uitbraak van COVID-19 (zoals het sluiten van de scholen en de invloed van de thuissituatie). Dit kan pas gecorrigeerd worden als de leerresultaten bekend en geanalyseerd zijn. Dat is pas het geval in het najaar van 2021. Om scholen tijdig duidelijkheid te bieden en op eenzelfde wijze te behandelen is besloten dat de inspectie het aanvullend onderzoek in het schooljaar 2021–2022 achterwege laat.

4. Gevolgen

Handhaving

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 kan worden opgeheven of, in het geval van bijzonder onderwijs, de bekostiging niet kan worden beëindigd. Hoewel deze ultieme sanctie zeer zelden wordt toegepast, 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. In deze wet is geregeld dat in de schooljaren 2018–2019 tot en

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 570-VIII, nr. 183.

met 2020–2021 of 2019–2020 tot en met 2021–2022, de leerresultaten gemeten worden over de drie meest recente schooljaren waarin de centrale eindtoetsen of andere eindtoetsen zijn afgenomen, in plaats van over drie opeenvolgende schooljaren. Hiermee is 2019–2020 «weggeknipt» om te voorkomen dat tot 2023 geen oordeel over leerresultaten gegeven zou kunnen worden. Toen was echter niet te voorzien hoe de situatie in mei 2021 zou zijn. Deze Tweede Verzamelspoedwet leidt er echter niet toe dat er dit jaar een oordeel moet komen. Deze wet regelt slechts «wat» er beoordeeld moet worden niet hoe die beoordeling eruit ziet of dát er beoordeeld moet worden. Door deze wet is het mogelijk dat de leerresultaten in 2022 weer kunnen worden beoordeeld, met inachtneming van de hieronder beschreven correctie op de gegevens van 2021.

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.

Correctie gegevens 2021

Het voornemen is om de leerresultaten vanaf het schooljaar 2022–2023 weer te beoordelen, op basis van de eindtoetsresultaten van 2019, 2021 en 2022 (zoals artikel 1.2, tweede lid, van de Tweede Verzamelspoedwet COVID-19 voorschrijft). Om dat op eerlijke en rechtvaardige wijze te kunnen doen, is het wel nodig dat de effecten van de corona-crisis worden verdisconteerd in de beoordelingssystematiek. Dat zal als volgt gebeuren.

Zodra DUO in het najaar van 2021 de eindtoetsresultaten van 2021 beschikbaar stelt, zal de inspectie onderzoeken welk effect de coronacrisis heeft gehad op de eindtoetsresultaten door de behaalde referentieniveaus in 2021 te vergelijken met de behaalde referentieniveaus in 2019. Daarbij zal onderzoek worden gedaan naar de vraag of dit effect groter is bij bepaalde leerlingenpopulaties. Verwacht wordt dat de coronacrisis grotere gevolgen heeft gehad op de onderwijskwaliteit op scholen met een meer complexe leerlingenpopulatie (hogere schoolweging). Indien die verwachting juist blijkt te zijn, zal worden bekeken welke correctie nodig is. Op basis van het hierboven genoemde onderzoek naar de leerlingenpopulatie, kan de correctie bij een hoge schoolweging groter zijn. Op deze manier kan gericht worden gecorrigeerd op de beoordeling van de eindtoetsresultaten van 2021.

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

De uitzondering geldt voor het schooljaar 2021–2022. Dit besluit werkt daarom terug tot en met 1 augustus 2021 en artikel 34.6 luidt vanaf 1 augustus 2022 weer zoals voor 1 augustus 2021. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

II. Artikelsgewijs

Artikel I: onderdeel A

In artikel 34.6 Besluit bekostiging WPO was tot nu toe 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 het aanvullend onderzoek achterwege laat in het schooljaar 2021–2022. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting aangegeven, houdt dit verband met de genomen maatregelen in verband met de uitbraak van COVID-19, waardoor er onvoldoende gegevens zijn voor een betrouwbaar oordeel over de meting van de leerresultaten.

Artikel I: onderdeel B

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is besloten dat deze generieke uitzondering op de beoordeling van de leerresultaten alleen in schooljaar 2021–2022 zal gelden en dat er geen mogelijkheid is om dit te verlengen bij ministeriële regeling. In artikel 38 van het Besluit bekostiging WPO is bepaald dat per 1 augustus 2022 de tekst van artikel 34.6 weer zal luiden zoals vóór 1 augustus 2021. Hiermee wordt geregeld dat de wijziging van de bepaling slechts voor het schooljaar 2021–2022 zal gelden.

Artikel II

Het is van belang dat de inspectie vanaf het begin van het schooljaar een grondslag heeft om de leerresultaten, zonder aanvullend onderzoek, niet te beoordelen. Daarom werkt dit besluit terug tot en met 1 augustus 2021. Hiermee wordt aangesloten bij de vaste verandermomenten in het primair onderwijs. De regeling is niet benadelend voor scholen.

De eindtoets is tussen 15 april en 15 mei 2021 afgenomen. Dit leidt er echter niet toe dat voor de scholen die in de maanden mei, juni en juli 2021 zijn 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 kan gebruik worden gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid van dit besluit.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob