

Vergaderjaar 2012–2013

33 558

Regels voor subsidiëring van landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (20..))

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Twee verschillende omstandigheden vormen de concrete aanleiding om de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA) te herzien en dit wetsvoorstel in te dienen:

*Adviezen Onderwijsraad en Commissie Nationaal Plan Toekomst
Onderwijswetenschappen*

Zowel de Onderwijsraad als de Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen heeft op basis van onderzoek geadviseerd om de middelen voor praktijkgericht onderwijsonderzoek, die nu in het kader van de Wet SLOA worden ingezet, te bundelen met andere middelen voor onderwijsonderzoek, met open competitie als uitgangspunt voor de besteding van deze middelen. De regering heeft bij brief van 6 juli 2012 aan de Tweede Kamer aangegeven dat zij de conclusies van de Onderwijsraad en de Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen¹ onderschrijft.

Aflopen vaststellingsovereenkomst

Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet SLOA is in 2006 een vaststellingsovereenkomst gesloten, waarin afspraken zijn gemaakt over de afbouw van het «oude» systeem van verdeling van middelen voor praktijkgericht onderwijsonderzoek. De vaststellingsovereenkomst loopt op 31 december 2013 af. Dit maakt het noodzakelijk om de structuur van onderwijsonderzoek te wijzigen om na 2013 nieuw beleid te kunnen uitvoeren.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 31 288, nr. 307.

1.2. Kern van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel beoogt:

- het wettelijk verankeren van de taken van de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) en de Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling (Stichting Cito) ²;
- het samenvoegen van de subsidiëring van algemene begeleidings- en ontwikkelingsactiviteiten en kortlopend veldonderzoek met ander onderwijsonderzoek.

SLO en Cito krijgen wettelijke taken om respectievelijk de leerplankaders, waarin de onderwijsinhoud wordt vastgelegd, en de centrale toetsen en examens te ontwikkelen.

De subsidierelatie met de Landelijke Pedagogische Centra (LPC) en CINOP wordt beëindigd. Drie LPC – te weten CPS, KPC, APS – en CINOP ontvangen sinds 1997 subsidie op grond van de Wet SLOA voor het uitvoeren van praktijkgericht onderwijsonderzoek. De grondslag van deze subsidie vervalt met het voorliggende wetsvoorstel. De vrijgekomen middelen zullen door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (hierna: NRO) worden uitgezet, waar ook de LPC en CINOP voor in aanmerking komen.

Met het wetsvoorstel wordt aangesloten bij het Rijksbreed subsidiekader. Verder worden verbeteringen aangebracht ten aanzien van de openbaarmaking van verzamelde gegevens en de overdracht van intellectueel eigendom.

De overheid geeft richting aan de onderwijsinhoud, de onderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor de didactiek. De Commissie Dijsselbloem verwoordde het destijds als: «de overheid is verantwoordelijk voor «wat» (wat moet een leerling leren) en onderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor «hoe» (hoe moeten leerlingen dit leren)».³ Zoals de Onderwijsraad in zijn advies *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs* stelt, is er voor het functioneren van het onderwijs als geheel een aantal wettelijke taken die tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoren. De Onderwijsraad doelt hierbij onder andere op het regelen van eindtoetsen, kerndoelen, eindtermen, kwalificatiedossiers en examenopgaven. Deze vaste en specifieke wettelijke taken dienen te zijn ondergebracht bij publiek geregelde instellingen.⁴ De regering onderschrijft dat het bepalen van de onderwijsinhoud en het ontwikkelen van centrale toetsen en examens kernonderdelen zijn van de grondwettelijke taak van de overheid om zorg te dragen voor het onderwijs.

Verder worden in dit wetsvoorstel de randvoorwaarden voor het zorgvuldig uitoefenen van de wettelijke taken van SLO en Cito verhelderd en verankerd. Voor de subsidiëringssystematiek wordt zo veel mogelijk aangesloten bij titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die is uitgewerkt in de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, en bij de Wet overige OCW-subsidies (WOOS).

Deze memorie van toelichting wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

² In deze memorie van toelichting wordt de Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling aangeduid met «Stichting Cito» of kortweg «Cito». Wanneer de tekst betrekking heeft op Cito BV, waarvan Stichting Cito de enig aandeelhouder is, dan blijkt dat uit de tekst.

³ *Tijd voor Onderwijs*, Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008 (kamerstukken II 2007/08 31 007, nr. 6).

⁴ *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs*, Onderwijsraad, 27 januari 2010.

1.3 Achtergrond

Van WOV naar Wet SLOA

Met het aannemen van de Wet SLOA in 1997 regelde de wetgever niet langer zelf de onderwijsondersteunende instellingen en de bekostiging daarvan, maar stapte over naar een subsidiëring van wettelijk omschreven activiteiten op het terrein van onderwijsondersteuning.⁵ Ten tijde van het aannemen van de Wet SLOA was de intentie om krachtens overgangsrecht uitsluitend de instellingen die in de Wet op de onderwijsverzorging (WOV) uit 1987 genoemd werden nog gedurende vier jaar te subsidiëren. Na deze periode moest een evaluatie volgen, waarna ook andere partijen vanaf een nader te bepalen tijdstip voor subsidie voor die wettelijk omschreven activiteiten in aanmerking zouden komen. Het systeem zou daarmee open worden.

De rechtspersonen die SLO en Cito in stand houden, kregen in de Wet SLOA de taak tot ontwikkeling van toetsen, examens en peilingen, respectievelijk de ontwikkeling van kerndoelen, leerplannen, examenprogramma's en in voorkomende gevallen – de educatieve uitgevers leveren immers lesmateriaal van hoge kwaliteit – de ontwikkeling van leermiddelen. De SLO kreeg ook de taak om een overzicht van alle beschikbare leermiddelen bij te houden.

Deze instellingen kregen de hun toebedeelde activiteiten als hoofdtaak. De minister maakt in de zogenaamde Hoofdlijnenbrief een meerjarenperspectief voor de te subsidiëren onderwijsondersteunende activiteiten. Ook de verrichting van onderwijsondersteunende activiteiten buiten dit meerjarenperspectief werd mogelijk gemaakt, om te voorkomen dat er een te star systeem zou ontstaan. Van deze mogelijkheid voor additionele opdrachten is sinds 1997 veelvuldig gebruik gemaakt.

De scholen voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, inclusief de agrarische opleidingscentra (AOC's) kregen gelijktijdig met het inwerkingtreden van de Wet SLOA een vrij te besteden ondersteuningsbudget om de vraagsturing te bevorderen met de gedachte dat scholen zelf het beste in staat zijn te bepalen welke ondersteuning zij nodig hebben. De middelen hiervoor werden geleidelijk overgeheveld vanuit de LPC-middelen en de CINOP-gelden, met de gedachte dat dit de afstemming van de ondersteuning op de beleidsprioriteiten van de scholen en instellingen zou bevorderen.

Evaluatie en vaststellingsovereenkomst

Vanaf 2002 kregen naast de zes SLOA-instellingen ook andere partijen de mogelijkheid subsidie aan te vragen op grond van de Wet SLOA. Na de evaluatie van de Wet SLOA in 2004 en overleg met de Tweede Kamer is besloten deze middelen over te hevelen naar het onderwijs, om de vraaggestuurde en programmatisch-inhoudelijke zeggenschap van de sectoren te bevorderen. De afspraken hierover tussen de toenmalige minister van OCW, de SLOA-instellingen en sectororganisaties zijn vastgelegd in de «Vaststellingsovereenkomst afronding evaluatie SLOA» (2006).⁶ De vaststellingsovereenkomst bepaalt dat de PO-raad en de VO-raad tot 2014 een budget ontvangen om onder eigen verantwoordelijkheid van de sector te besteden aan bij de sector passende onderwijsondersteuning. De middelen voor middelbaar beroepsonderwijs zijn deels

⁵ Kamerstukken II 1995/96, 24 718, nr. 3.

⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 800-VIII, nr. 64.

overgeheveld naar de innovatiebox⁷ die onderdeel uitmaakt van de bekostiging van de onderwijsinstellingen en deels naar het Expertisecentrum Beroepsonderwijs (Ecbo).⁸ Voor SLO wordt in de vaststellingsovereenkomst bevestigd dat SLO zich verder ontwikkelt als landelijk expertisecentrum voor leerplanontwikkeling. In de vaststellingsovereenkomst is tot slot vastgelegd dat de minister volledig stelselverantwoordelijk blijft voor de centrale examens, bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), en die door Cito op grond van artikel 2 van de Wet SLOA worden ontwikkeld.

Met de vaststellingsovereenkomst is een richting ingezet, die met dit wetsvoorstel verder wordt doorgezet. De verantwoordelijkheid voor algemene begeleidings- en ontwikkelingsactiviteiten komt meer bij de sectoren zelf te liggen.

2. Wettelijke taken SLO en Cito

De regering wil een opbrengstgerichte en ambitieuze leercultuur stimuleren, gericht op betere prestaties van alle leerlingen. Er wordt gewerkt aan een aantal verbeteringen van het onderwijsstelsel: de diagnostische tussentijdse toets en de rekentoets in het voortgezet onderwijs, de centrale eindtoets in het primair onderwijs⁹ en centrale examens Nederlandse taal en rekenen in het middelbaar beroepsonderwijs. Omdat de regering het bepalen van de onderwijsinhoud en het ontwikkelen van centrale toetsen en examens ziet als kernonderdelen van de grondwettelijke taak van de overheid om zorg te dragen voor het onderwijs en SLO en Cito als nationale expertisecentra de deskundigheid hebben om de noodzakelijke ondersteuning te bieden bij het uitoefenen van deze stelselverantwoordelijkheid, brengt dit nieuwe taken voor SLO en Cito mee. Cito zal de taak krijgen om deze centrale toetsen en examens te ontwikkelen.

SLO zal de taak krijgen om de leerplankaders, die de basis vormen voor de onderwijsinhoud, de toetsen en de examinering, te ontwikkelen. Hiermee wordt een zwaarder beroep gedaan op de subsidierelatie tussen de minister, SLO en Cito, waardoor ook de randvoorwaarden voor het uitvoeren van deze taken herzien moeten worden.

In dit hoofdstuk wordt toegelicht wat de onderwijsondersteunende activiteiten die gesubsidieerd worden inhouden en wat de consequenties van dit wetsvoorstel voor deze activiteiten zijn.

2.1 Activiteiten SLO

Bij het vaststellen van de onderwijsinhoud, zoals eindtermen en kerndoelen, maakt de minister gebruik van expertise van SLO. Met dit wetsvoorstel krijgt SLO de wettelijke taak om de landelijke leerplankaders te ontwikkelen en te onderhouden voor het primair onderwijs, voortgezet

⁷ Vanaf 2012 kan geen beroep meer worden gedaan op de innovatieboxregeling. Deze regeling verloopt met ingang van 1 januari 2014.

⁸ Per 1 januari 2012 is met de subsidietaakstelling bezuinigd op deze taken. Dit budget voor de PO- en VO-raad wordt per 1 januari 2012 afgebouwd en het budget voor de innovatiebox in het middelbaar beroepsonderwijs is verminderd.

⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 157, nr. 3. In deze memorie van toelichting wordt, tenzij anders vermeld, onder primair onderwijs verstaan: het regulier basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Onder het speciaal onderwijs wordt ook verstaan: scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (sovso-scholen), voor zover het onderwijs in deze scholen betreft voor leerlingen in de basisschoolleeftijd. Wanneer de tekst alleen betrekking heeft op reguliere scholen voor basisonderwijs wordt de term «regulier basisonderwijs» gebruikt.

(speciaal) onderwijs en voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). Ook krijgt SLO in beperkte mate deze taak voor het middelbaar beroepsonderwijs en voor de overige educatie.

Het beheer van de onderwijsinhoud dat SLO uitvoert is een belangrijke stelseltaak die een voorwaarde is voor de kwaliteit van het onderwijs in Nederland. De kerndoelen, examenprogramma's en referentieniveaus vormen namelijk de basis van het curriculum en de leidraad voor de ontwikkeling van lesmateriaal en andere leermiddelen. Bovendien liggen de leerplankaders van SLO ten grondslag aan de toetsing en examinering.

Onder leerplankaders worden verschillende producten verstaan. Ten eerste het ontwikkelen en onderhouden van de kennisbasis, kerndoelen, tussendoelen, examenprogramma's en het referentiekader Nederlandse taal en rekenen¹⁰ welke ter vaststelling worden voorgelegd aan de minister. Ten tweede ontwikkelt en onderhoudt SLO ondersteunende producten voor met name de scholen, educatieve uitgeverijen en opleidings- en nascholingsinstellingen.

Met deze producten worden de kennisbasis, kerndoelen, tussendoelen, examenprogramma's en referentieniveaus vertaald naar handvatten voor het inrichten van het onderwijs, de ontwikkeling van leermiddelen, de toetsing en examinering. Daarbij kan eventueel onderscheid gemaakt worden naar doelgroepen. Denkbare producten zijn tussendoelen (die als basis voor de diagnostische tussentijdse toets zullen dienen), leerlijnen, handreikingen voor schoolexamens, en, in voorkomende specifieke gevallen, leermiddelen en voorbeeldlesmateriaal. Ter ondersteuning van de in artikel 2 van dit wetsvoorstel geformuleerde taken werkt SLO aan kennisontwikkeling (door middel van onderzoek) en deskundigheidsbevordering op curriculumterrein, evenals wetenschappelijke onderbouwing en internationale oriëntatie van leerplanontwikkeling.

Met het «ontwikkelen en onderhouden» van landelijke leerplankaders wordt voor SLO bedoeld: ontwerpen, produceren, testen en valideren van die leerplankaders. Welke wijzigingen in leerplankaders nodig zijn wordt bepaald door ontwikkelingen in beleid, onderwijspraktijk en wetenschap. SLO monitort trends, ontwikkeling en signalen voor inhoudelijke vernieuwing van leerplankaders, afkomstig uit wetenschap, schoolpraktijk en samenleving. Hiertoe raadpleegt SLO regelmatig in binnen- en buitenland betrokken partijen uit het veld (vakverenigingen, experts, belanghebbenden), de (vak)wetenschap en de maatschappij en voert zij soms gericht onderzoek uit. Indien nodig voert SLO nadere probleemverkenning en analyse uit, waarmee zij OCW adviseert over wijzigingen in de kennisbasis, kerndoelen en tussendoelen (primair en voortgezet onderwijs), examenprogramma's (voortgezet onderwijs en vavo) en referentieniveaus (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en overige educatie). Indien de minister hiertoe opdracht geeft, doet SLO een voorstel voor ontwikkeling of vernieuwing van een leerplankader, stelt commissies samen die deze voorstellen uitwerken en neemt hierin zitting.

SLO neemt ook zitting in syllabuscommissies en toetswijzercommissies en is projectleider voor pilots waarin de nieuwe examenprogramma's getest worden. De examenprogramma's worden uiteindelijk door de minister vastgesteld. SLO gebruikt dit examenprogramma om handreikingen te maken voor de schoolexamens, het onderdeel van het eindexamen dat door scholen zelf verzorgd wordt. Het examenpro-

¹⁰ Besluit referentieniveaus Nederlandse Taal en rekenen, Stb. 2010, nr. 265.

gramma wordt ook door het College voor examens (CvE)¹¹ gebruikt om een syllabus te maken, die de basis biedt voor de centrale examens die Cito ontwikkelt. De minister blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor de onderwijsinhoud, maar maakt gebruik van de uitgebreide expertise van SLO bij het invullen van deze verantwoordelijkheid. SLO voert een inhoudelijke regie met betrekking tot de leerplankundige vernieuwingen in vakken, gebaseerd op een min of meer permanente monitoring van vakken en signalen voor inhoudelijke vernieuwing, afkomstig uit wetenschap, schoolpraktijk en samenleving.

SLO streeft naar een integrale benadering van leerplanontwikkeling om relevante, consistente, bruikbare, effectieve en duurzame opbrengsten te realiseren. Feitelijk ontwikkelwerk wordt voorafgegaan door monitoring en trendanalyse; bevindingen daaruit leiden via debat en overleg tot agendering van verbeter- en innovatieprojecten. Van meet af aan wordt geanticipeerd op implementatie en opschaling van de ontwikkelopbrengsten door samenwerking met relevante partners.

Evaluatie neemt in elk project een belangrijke plaats in, wat de bruikbaarheid en effectiviteit van het SLO-werk versterkt. Formatieve evaluatie speelt hierbij een belangrijke rol. Afhankelijk van de fase en invulling van het project kan gebruik worden gemaakt van de verschillende instrumenten zoals collegiale consultatie, screening met checklists, try-outs met leraren of focusgroepen van deskundigen uit uiteenlopende kringen. Na afloop van ontwikkeltrajecten is er aandacht voor meer summatief gericht evaluatie-onderzoek naar de mate van invoering en de impact van de opbrengsten.

De voorkant van het ontwikkelproces versterkt SLO door de huidige adviesraad om te bouwen tot een programma-adviesraad. De raad adviseert over voorgenomen curriculumactiviteiten. Bij de samenstelling wordt gekeken naar een evenwichtige vertegenwoordiging van de sectoren, de aanwezigheid van generalisten en vertegenwoordigers van het veld.

SLO als enige ontwikkelaar van leerplankaders

SLO ontwikkelt al decennia leerplankaders voor het primair onderwijs en voortgezet (speciaal) onderwijs. Het zwaartepunt van SLO's activiteiten lag bij kerndoelen voor primair en (voortgezet) speciaal onderwijs, en de kerndoelen en examenprogramma's voor het voortgezet onderwijs en het vavo. Voor het middelbaar beroepsonderwijs had SLO geen taak; in het middelbaar beroepsonderwijs worden de kwalificatiedossiers op voorstel van de kenniscentra door de minister vastgesteld. Eerst met de invoering van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen is voor het middelbaar beroepsonderwijs ook een (beperkte) taak weggelegd voor SLO. Indien het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en overige educatie¹² wordt aangenomen geldt hetzelfde voor de overige educatie.

¹¹ In 2009 is de Wet CvE aangenomen, waarin het College voor Examens (CvE) de taak krijgt regie te voeren op de gehele examenketen. Met het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs wordt de naam van het college veranderd in College voor Toetsen en Examens (Cvte) om te benadrukken dat er een duidelijk onderscheid is tussen toetsen en examens.

¹² Kamerstukken II, 2011/12, 33 146, nr. A.

Na de commissie Meijerink (2008) heeft SLO de taak gekregen om de referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen in primair onderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, vavo en middelbaar beroepsonderwijs verder uit te werken. In voorbereiding op de diagnostische tussentijdse toets in het voortgezet onderwijs krijgt SLO nu ook de taak om tussendoelen en kernprogramma's voor het voortgezet onderwijs te ontwikkelen. Door ontwikkeling en onderhoud van alle leerplankaders voor het primair onderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, vavo en – wat betreft de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen ook voor het middelbaar beroepsonderwijs en de overige educatie – bij één partij te beleggen, is het mogelijk om goede doorlopende leerlijnen op te bouwen. Ook leggen de leerplankaders een goede basis voor de optimale aansluiting van de toetsen en examens in de verschillende sectoren. Dit bevordert de doorstroom tussen en binnen de verschillende sectoren.

De kerntaak van SLO, het ontwikkelen en onderhouden van landelijke leerplankaders, kent dus met name voor het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het vavo al een lange historie en is de afgelopen jaren uitgebreid. SLO heeft een grote rol bij het realiseren van een doorlopende leerlijn, en een belangrijke taak in het onderwijsstelsel.

De regering kiest er met het voorliggende wetsvoorstel voor om het ontwikkelen en onderhouden van landelijke leerplankaders structureel bij SLO te beleggen, omdat:

- de kwaliteit van de ontwikkelde leerplankaders die de basis zijn voor het curriculum, lesmateriaal, toetsen en examens in primair onderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, vavo en beroepsonderwijs buiten kijf moet staan;
- doorlopende leerlijnen, zowel verticaal als horizontaal, de door- en opstroom in het onderwijs bevorderen en dat deze alleen gerealiseerd kunnen worden als ze structureel door één partij ontwikkeld en onderhouden worden;
- continuïteit en samenhang van groot belang zijn.

De taken op het terrein van het primair onderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en vavo zullen in algemene zin hetzelfde blijven, en deze worden hiermee geformaliseerd en structureel bij SLO belegd. Voor het middelbaar beroepsonderwijs en opleidingen overige educatie krijgt SLO een beperkte taak, gericht op de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

Ontwikkeling voorbeeldlesmateriaal en leerplanvarianten

SLO ontwikkelt voorbeeldlesmateriaal en leerplanvarianten. Deze vormen exemplarische concretisering van beperkte onderdelen van een curriculum en zijn bedoeld om richting en ondersteuning te geven aan het werk van leraren, toetsontwikkelaars en methodemakers. Zij kunnen zich hierdoor een beeld vormen van wat een beoogde vernieuwing behelst in de praktijk. Voor de ontwikkelgroepen worden ervaren, vakdeskundige onderwijsontwikkelaars ingezet die nauw samenwerken met leraren. Derden kunnen kosteloos gebruik maken van het ontwikkelde materiaal en dat verder ontwikkelen, voor commerciële en niet-commerciële doeleinden. Om iedereen – waaronder educatieve uitgeverijen – op de hoogte te houden van ontwikkelde voorbeeldlesmaterialen worden deze ontsloten op het Leermiddelenplein¹³ van SLO en wordt een link gelegd naar onder andere Wikiwijs¹⁴ en VO Content¹⁵. Voor het voortgezet

¹³ www.leermiddelenplein.nl

¹⁴ www.wikiwijs.nl

onderwijs maakt de ontwikkeling van voorbeeldlesmateriaal en leerplanvarianten in de meeste gevallen onderdeel uit van de vernieuwing van examenprogramma's. Zowel voor het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs wordt er in voorkomende gevallen gewerkt aan voorbeeldlesmateriaal en leerplanvarianten ten dienste van leraren en methodemakers.

In het kader van de regiefunctie van SLO en als onderdeel van de taak ondersteunen en adviseren met betrekking tot leerplanontwikkeling (artikel 2, eerste lid, onder b van onderhavig wetsvoorstel), verricht SLO in uitzonderlijke gevallen en op verzoek van de minister werkzaamheden voor de ontwikkeling van lesmateriaal waarin niet door marktpartijen wordt voorzien.

2.3 Activiteiten Cito

Centrale eindtoets in het PO

In het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs wordt geregeld dat in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op expertisecentra (WEC) komt te staan dat er een centrale eindtoets komt. Voornoemd wetsvoorstel bevat ook een nadere regeling van taken en bevoegdheden rond de centrale eindtoets.

Met het onderhavige wetsvoorstel verandert deze situatie niet wezenlijk. Dit wetsvoorstel maakt het ontwikkelen van de centrale eindtoets een gesubsidieerde wettelijke taak van Stichting Cito.

Diagnostische tussentijdse toetsen en centrale examens in het VO

In de WVO worden twee taken benoemd die gerelateerd zijn aan toetsen en examens: het eindexamen en de diagnostische toetsen Nederlandse taal en rekenen en het centrale eindexamen (artikel 28b en 29 WVO). Degenen die het eindexamen met goed gevolg hebben afgelegd ontvangen een diploma (uitgezonderd praktijkonderwijs). Het examen waarmee het voortgezet onderwijs afgesloten wordt, wordt al lange tijd centraal ontwikkeld en dat geeft de garantie dat de kwaliteit van alle diploma's van hetzelfde hoge niveau is. In de meeste gevallen is een diploma vereist voor doorstroming naar vervolgonderwijs. Een diploma voortgezet onderwijs heeft dan ook civiel effect in de zin dat het toegang geeft tot het vervolgonderwijs.

Verder geeft de WVO de grondslag voor een diagnostische toets Nederlandse taal en rekenen (artikel 28b WVO). Met het wetsvoorstel leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs¹⁵, dat naar verwachting binnenkort aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd, wordt dit artikel en de onderliggende algemene maatregel van bestuur uitgebreid ten behoeve van de diagnostische tussentijdse toets voor de doorstroomrelevante vakken Nederlands, Engels en wiskunde. Deze toets zal centraal afgenomen worden, zodat de prestaties van alle leerlingen vergelijkbaar zijn en daardoor uitstekend voor diagnostische doeleinden gebruikt kunnen worden. Omdat het een centrale toets betreft, die onder andere gebaseerd is op de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen,

¹⁵ www.vo-content.nl

¹⁶ Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet college voor toetsen en examens, de Wet op de expertisecentra alsmede de overeenkomstige BES-wetten in verband met onder meer de invoering van een leerlingvolgsysteem, een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs).

zal Cito voor het ontwikkelen van deze toets naar analogie van de centrale examens in het voortgezet onderwijs een wettelijke taak krijgen.

Met het voorliggende wetsvoorstel verandert de situatie in het voortgezet onderwijs niet. Dit wetsvoorstel maakt het ontwikkelen van de centrale examens een gesubsidieerde wettelijke taak van Stichting Cito.

Leerling- en onderwijsvolgsysteem in het (voortgezet) speciaal onderwijs

Het leerling- en onderwijsvolgsysteem is zowel in het regulier onderwijs als in het (voortgezet) speciaal onderwijs essentieel om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen. In verband met de stelselverantwoordelijkheid van de minister is in het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs voor scholen de verplichting opgenomen de voortgang van leerlingen te registreren. Ook in het wetsvoorstel leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs wordt de verplichting voor scholen in het voortgezet onderwijs geïntroduceerd om een leerling- en onderwijsvolgsysteem te gebruiken.

Hoewel het gebruik van een leerling- en onderwijsvolgsysteem in het (voortgezet) speciaal onderwijs een publiek belang dient, faalt op dit punt deze specifieke markt. Gezien de doelgroep van circa 70.000 leerlingen – terwijl het reguliere primair- en voortgezet onderwijs circa 2,5 miljoen leerlingen heeft – is het een nichemarkt, waardoor het voor toetsontwikkelaars niet rendabel is om een leerling- en onderwijsvolgsysteem voor het (voortgezet) speciaal onderwijs te ontwikkelen en onderhouden. Ondanks dat het een activiteit betrof waarvoor Cito subsidie ontving, hebben zich geen andere ontwikkelaars aangediend. Er heeft zich geen gezonde marktwerking ontwikkeld, zoals wel in het regulier onderwijs is gebeurd. Zonder subsidie wordt een leerling- en onderwijsvolgsysteem voor het (voortgezet) speciaal onderwijs kennelijk niet ontwikkeld.

Gezien het belang dat de regering hecht aan de beschikbaarheid van een leerling- en onderwijsvolgsysteem voor het (voortgezet) speciaal onderwijs, wordt ervoor gekozen om een partij aan te wijzen, die gesubsidieerd wordt een leerling- en onderwijsvolgsysteem voor het (voortgezet) speciaal onderwijs te ontwikkelen en onderhouden. Criteria op basis waarvan die partij wordt gekozen zijn ervaring en expertise op het gebied van het ontwikkelen van een leerling- en onderwijsvolgsysteem, een landelijk bereik, het bieden van een compleet aanbod (niet alleen arbeidsmarktgericht- en praktijkonderwijs) en de prijs-kwaliteitverhouding. Cito voldoet aan al deze punten en zal subsidie ontvangen voor het ontwikkelen en onderhouden van een leerling- en onderwijsvolgsysteem voor het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Centrale examens in het mbo en de volwasseneneducatie

In de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) is de mogelijkheid opgenomen onderdelen van een beroepsopleiding aan te wijzen waarbij geheel of gedeeltelijk centrale examinering plaatsvindt (zie artikel 7.4.3a, tweede lid, van de WEB). Hiervan is thans gebruik gemaakt door voor de generieke onderdelen Nederlandse taal en rekenen van de beroepsopleidingen (gedeeltelijke) centrale examinering in te voeren. In de toekomst zal mogelijk het voor mbo-4 generieke onderdeel Engels worden aangewezen voor (gedeeltelijke) centrale examinering. Het CvE heeft de regie over de invoering van deze centrale examens. Met de voorgestelde wijzigingen in de Wet SLOA 20.. wordt beoogd dat Cito – net zoals in het primair en voortgezet onderwijs – de wettelijke taak krijgt om de toetsont-

wikkelaar van de centrale examens te worden voor het middelbaar beroepsonderwijs.

Een opleiding vavo is gericht op het behalen van een diploma, bedoeld in de artikelen 7 tot en met 9 van de WVO, of onderdelen van een diploma. Het Eindexamenbesluit VO is op de examens vavo van toepassing. Daarom geldt voor de centrale examens vavo hetzelfde als wat voor het voortgezet onderwijs geldt en krijgt Cito voor deze examens dezelfde wettelijke taak.

Een diploma NT2 is geen vooropleidingseis voor het vervolgonderwijs. Het dient vooral als een mogelijke informatiebron voor het bevoegd gezag bij de beslissing over toelating tot een vervolgopleiding. Er is voor de Staatsexamens NT2 geen reden om de marktwerking bij deze examens terug te draaien en één toetsontwikkelaar aan te wijzen. De bekostiging van de Staatsexamens NT2 wordt met het onderhavige wetsvoorstel ongemoeid gelaten.

Eén ontwikkelaar van toetsen en examens

Om de hoge kwaliteit van centrale toetsing en examinering te waarborgen en de doorlopende leer- en toetslijn over alle sectoren te realiseren, is het noodzakelijk om het ontwikkelen van de wettelijk voorgeschreven toetsen en examens toe te wijzen aan één toetsontwikkelaar. De eindtoets in het primair onderwijs, de diagnostische tussentijdse toets en de rekentoets in het voortgezet onderwijs en de centrale examens Nederlandse taal en rekenen in het middelbaar beroepsonderwijs zijn gebaseerd op de door de regering vastgestelde referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen. Door het aanwijzen van één ontwikkelaar van toetsen en examens draagt de minister zorg voor een eenduidige en doorlopende toets- en examenlijn. In een stelsel van verplichte centrale toetsen en examens is dit van belang gezien de waarde die gehecht wordt aan eenduidige en vergelijkbare resultaten. Meer of andere toetsen en examens, al dan niet van meerdere ontwikkelaars, zijn in dat geval ondoelmatig. In het kader van doorlopende leerlijnen is het bovendien gewenst dat één aanbieder de aansluitende toetsen ontwikkelt, zodat leerlingen en instellingen niet geconfronteerd worden met verschillende methoden en toetsmatrijzen. Tot slot is geheimhouding beter te realiseren in een eenvoudig systeem met één ontwikkelaar voor al deze centrale toetsen en examens. Zo wordt het risico geminimaliseerd dat toetsen en examens «uitlekken» vóór de toets- of examendatum.

Niet-economische dienst van algemeen belang

In het algemeen deel en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV van het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs¹⁷ wordt ingegaan op het feit dat de verschillende toetsen die Cito ontwikkelt, passen bij de normerende taak van de overheid. Daarnaast worden de prestaties dwingend voorgeschreven en volledig door de overheid gefinancierd. De taken van Cito moeten dan ook worden aangemerkt als niet-economische dienst van algemeen belang (NEDAB), waarop de regels met betrekking tot staatssteun en mededinging niet van toepassing zijn.¹⁸

De activiteiten met betrekking tot het ontwikkelen van toetsen en examens worden vorm gegeven als wettelijke taken van Stichting Cito. Het op deze manier inrichten van de ontwikkelstructuur van de toetsen en examens

¹⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 40–41.

¹⁸ Ibid. p. 40.

betekent dat het ontwikkelen hiervan niet op de «vrije markt» wordt aangeboden. Het ontwikkelen daarvan wordt vormgegeven als een NEDAB. Hiermee wordt immers invulling gegeven aan de stelselverantwoordelijkheid van de minister voor goed onderwijs. In paragraaf 1.2 is reeds uiteengezet dat de regering met de Onderwijsraad van mening is dat taken als het regelen van eindtoetsen, kerndoelen, eindtermen, kwalificatiedossiers en examenopgaven, voor het functioneren van het onderwijs als geheel tot de verantwoordelijkheid van de overheid moeten behoren, en ondergebracht worden bij publiek geregelde instellingen. Gelet op deze functie ligt het voor de hand om het ontwikkelen van de toetsen en examens vorm te geven als een NEDAB.

Een dienst kan als dienst van algemeen belang worden aangemerkt als deze dienst voor de samenleving van algemeen belang wordt geacht. Deze dienst onderscheidt zich van een «gewone dienst» door de aanwezigheid van publieke belangen met betrekking tot kwaliteit, toegankelijkheid en leveringszekerheid. De aard van het publiek belang is vervolgens van belang voor de vraag wanneer een overheid een dienst als niet-economisch moet aanmerken. Een indicatie of een activiteit niet-economisch van aard is, blijkt onder meer uit de constatering of deze activiteit gerelateerd is aan de uitoefening van zogenaamde typische overheidstaken of uit het feit dat het een activiteit betreft die een puur sociale aard heeft.

Het ontwikkelen van toetsen en examens past bij de normerende taak van de overheid en bij de aanhoudende zorg van de regering voor het onderwijs. De leerresultaten én de examenresultaten zijn van betekenis voor de verbetering van het onderwijs op alle niveaus: van het niveau van de leerling tot en met het niveau van het onderwijsstelsel, waar het toezicht op scholen door de inspectie onder valt. Goed analyseren van resultaten, sterke en zwakke punten benoemen, doelen stellen, verbeteren van de zwakke punten en het borgen van sterke punten zijn daarbij de volgende stappen. Toetsing en examinering in het onderwijs draagt dus in overwegende mate bij tot het doel kinderen goed onderwijs te laten volgen, hetgeen de kern is van de stelselverantwoordelijkheid. Het ontwikkelen van toetsen en examens is dus een typische overheidstaak.

Er zijn, naast de typering overheidstaak, nog andere indicaties om een activiteit als niet-economisch aan te duiden. Zo zijn de taken dwingend in de voorgestelde Wet SLOA 20.. voorgeschreven, en worden ze volledig door de overheid gefinancierd. Daarom mogen de activiteiten van Cito worden aangemerkt als een NEDAB.

Dat heeft tot gevolg dat de (Europese) regels met betrekking tot staatssteun en mededinging niet van toepassing zijn. Dit neemt niet weg dat concurrentievervalsing voorkomen moet worden. De voorgestelde artikelen 9 en 10 moeten hieraan bijdragen, alsmede de getroffen maatregelen die zijn beschreven in de toelichting bij die artikelen, en in paragraaf 4.1.

Cito als enige ontwikkelaar van toetsen en examens

Cito heeft een lange historie in het ontwikkelen van centrale examinering in het vavo, en is op grond van de Wet SLOA tot een bij koninklijk besluit aangewezen moment de enige ontwikkelaar van centrale toetsen en examens die onder de WVO vallen. Door Cito aan te wijzen als enige ontwikkelaar van centrale toetsen en examens zijn de kwaliteit, continuïteit, betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid van resultaten en geheimhouding, die ook de afgelopen decennia reeds door Cito werden geleverd, gewaarborgd.

Cito wordt in het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs¹⁹ aangewezen als de ontwikkelaar voor de centrale eindtoets in het primair onderwijs. Deze lijn wordt doorgezet in het onderhavige wetsvoorstel, waarin geregeld wordt dat Cito voor alle centrale toetsen en examens in het primair onderwijs, voortgezet (speciaal) onderwijs, het vavo en het middelbaar beroepsonderwijs aangewezen wordt als ontwikkelaar.

Peilingen

Peilingen, zoals Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau (PPON) voor het (speciaal) basisonderwijs en PISA, zoals die worden uitgevoerd door Cito op grond van de huidige Wet SLOA, brengen per vakgebied het onderwijsaanbod op scholen en leerprestaties van leerlingen in kaart.

Peilingen zijn in het voortgezet onderwijs nooit op grote schaal uitgevoerd. De centrale eindexamens in het voortgezet onderwijs leveren immers voldoende gegevens op, zodat op zichzelf staande peilingen niet meer nodig zijn. Met de verplichte eindtoets in het primair onderwijs komen in de toekomst veel prestatiegegevens over taal en rekenen beschikbaar. Het is het voornemen de peilingen voor taal, rekenen en wereldoriëntatie zo veel mogelijk in de centrale eindtoets in te bouwen. Samen met de onderwijsinspectie worden de mogelijkheden verkend om de inspectie te belasten met de programmering van de additionele peilingsonderzoeken.

Met het onderhavige wetsvoorstel vervalt de mogelijkheid om op grond van de Wet SLOA het uitvoeren van peilingen te subsidiëren.

3. Toekomst praktijkgericht onderwijsonderzoek

Adviezen Onderwijsraad en Commissie De Graaf

Begin 2010 bracht de Onderwijsraad op verzoek van de Tweede Kamer het advies *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs*²⁰ uit, waarin de Onderwijsraad stelt dat de minister van OCW verantwoordelijk is voor het bestaan van een infrastructuur voor praktijkgericht onderwijsonderzoek en daarbij het belang benadrukt van vraagsturing vanuit de scholen.

In februari 2011 heeft de Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen onder leiding van dhr. Th. De Graaf ook een advies gepresenteerd over de kennisinfrastructuur.²¹ De commissie stelde voor om het onderwijsonderzoek (fundamenteel, praktijkgericht en beleidsonderzoek) te bundelen tot één regie- en coördinatieorgaan ter bevordering van een samenhangende kennisontwikkeling en -verspreiding.

Tot slot heeft de Onderwijsraad op verzoek van de Tweede Kamer in november 2011 een nieuw advies uitgebracht over de vraag hoe de bestaande onderwijspraktijk stapsgewijs kan worden verbeterd.²² De Onderwijsraad beveelt aan de verdeling van de middelen voor onderzoek te bundelen en coördineren, zoals dat is voorgesteld in het Nationaal Plan Onderwijs/leerwetenschappen. Een regieorgaan zou de middelen voor onderwijsonderzoek moeten bundelen en verdelen. Vertegenwoordiging van onderwijsveld, onderwijsonderzoek en overheid in dit orgaan moet

¹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 157, nr. 3.

²⁰ *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs*, Onderwijsraad, 27 januari 2010.

²¹ *Nationaal Plan Onderwijs/leerwetenschappen*, Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen, januari 2011.

²² *Ruim baan voor stapsgewijze verbeteringen*, Onderwijsraad, 8 november 2011.

ervoor zorgen dat de agenda's van fundamenteel onderzoek, praktijkgericht onderzoek en beleidsonderzoek beter op elkaar worden afgestemd, en dat onderzoek beter aansluit op de praktijk.

Efficiënter organiseren

Tijdens het Algemeen Overleg over onderwijsbegeleiding op 5 oktober 2011 heeft de toenmalige minister met de Tweede Kamer over de kennisinfrastructuur gesproken.²³ Daarbij heeft de toenmalige minister aangegeven dat er wordt gekeken naar het functioneren van de kennisinfrastructuur en is toegezegd deze te herstructureren. Uitgangspunt daarbij is dat de overheid verantwoordelijk is voor een goede onderwijsinfrastructuur, waarbij scholen in staat gesteld worden te innoveren en zich te ontwikkelen. Praktijkgericht onderwijsonderzoek maakt deel uit van een dergelijke infrastructuur, maar de bemoeienis van de overheid hoeft hierin slechts beperkt te zijn. Er moeten middelen beschikbaar zijn om onderzoek te kunnen doen naar aanleiding van vragen die spelen in het onderwijs. Deze vragen kunnen door het onderwijs zelf geformuleerd worden en er zijn veel partijen die kunnen meewerken aan de beantwoording van deze vragen.

Nationaal regieorgaan onderwijsonderzoek

De middelen bestemd voor een groot deel van de andere activiteiten die nu op basis van de Wet SLOA gesubsidieerd worden, zullen worden verdeeld door een coördinatie- en regieorgaan onder auspiciën van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO): het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek. De taakomschrijving van NWO in artikel 3 van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek biedt een grondslag voor het doen uitvoeren van praktijkgericht onderwijsonderzoek, waardoor een grondslag in de nieuwe Wet SLOA 20.. niet langer nodig is. Tot nu toe worden de LPC en CINOP op basis van de Wet SLOA gesubsidieerd voor het uitvoeren van dit type onderzoek. Door de middelen hiervoor ter beschikking te stellen aan het NRO, komen naast LPC en CINOP ook andere marktpartijen in aanmerking voor deze middelen.

Afbouw

De LPC en CINOP zijn in de zomer van 2011 geïnformeerd over het aanstaande beëindigen van de subsidierelatie die nu op basis van de Wet SLOA bestaat. Deze aankondiging is herhaald bij de aanbidding van de Hoofdlijnenbrief SLOA 2012–2013.²⁴ Om de transitie voor de LPC en CINOP op een verantwoorde wijze vorm te geven is in de zomer 2012 uitvoerig met deze partijen gesproken. Deze partijen voeren een aantal overgangsprojecten uit zodat de met publieke middelen opgebouwde kennis wordt behouden en om de LPC en CINOP in staat te stellen de transitie het hoofd te bieden. In het nieuwe regime kunnen de LPC en CINOP nadrukkelijk meedingen naar opdrachten die het NRO zal uitzetten. Met de opgedane expertise zullen deze partijen een uitstekende positie hebben.

Voor de LPC en CINOP is geen overgangsrecht opgenomen, omdat deze instellingen reeds lang van tevoren op de hoogte waren van het vervallen van de subsidies die zij onder de Wet SLOA ontvingen. Ook is hen reeds bekend dat de middelen die eerder beschikbaar waren, in de toekomst door het NRO verdeeld worden.

²³ Kamerstukken II 2011/12, 33 000-VIII, nr. 18.

²⁴ Kamerstukken 2010/11, 32 500 VIII, nr. 168.

Ook voor het onderwijs op het gebied van landbouw en natuurlijke omgeving, het zogenaamde groene onderwijs, zijn de afgelopen jaren onderwijsondersteunende activiteiten op basis van de Wet SLOA gesubsidieerd. Voor de taken die SLO en Cito uitvoeren voor het groene onderwijs zijn de veranderingen identiek aan die voor het overige onderwijs. Het praktijkgericht onderwijsonderzoek is in het groene onderwijs anders georganiseerd. De groene sector heeft een goed werkende kennisketen waarin kennis en innovaties over landbouw snel in de sector verspreid worden. Dit is mogelijk omdat kleinschaligheid in de groene sector (één universiteit, 5 hogescholen en 13 AOC's) grootschalig is georganiseerd. De gezamenlijke inzet van de onderwijsondersteuning in de programmering van de Groene Kennis Coöperatie is kenmerkend daarvoor. Veel onderwerpen waarvoor praktijkgericht onderwijsonderzoek uitgevoerd wordt, zijn echter voor het hele onderwijs van belang. Een bundeling van kennis en middelen is daarvoor ook van belang. Ook voor het groene onderwijs wordt er daarom voor gekozen om aan te sluiten bij het NRO, met dien verstande dat het budget voor het groene onderwijs beschikbaar blijft en het groene onderwijs deelneemt aan de programmering van het onderwijsonderzoek.

4. Inrichting en organisatie

4.1 Subsidiëring- en bekostigingssystematiek

Op dit moment is in de Wet SLOA vastgelegd welke taken voor subsidie in aanmerking komen, en welke partijen subsidie kunnen krijgen om deze taken uit te voeren. In de Wet SLOA en het Uitvoeringsbesluit Wet SLOA zijn de subsidievoorwaarden vastgelegd en in de jaarlijkse Hoofdlijnenbrief werden de taken nader gespecificeerd. De SLOA-instellingen konden in reactie op de Hoofdlijnenbrief een subsidieaanvraag indienen, waarna bij ministeriele beschikking de subsidie toegekend werd.

Hoofdlijnenbrief wordt Kaderbrief SLOA

De Hoofdlijnenbrief was niet alleen bedoeld om de te subsidiëren activiteiten te specificeren en het financiële kader daarvoor te geven, maar ook om de SLOA-instellingen een meerjarenperspectief te bieden waar zij hun bedrijfsvoering op in konden richten. Op die manier werd de uitvoering van de activiteiten in de Wet SLOA voor de langere termijn geborgd. Op het terrein van curriculumbeheer blijft de noodzaak bestaan om op inhoud te sturen voor een termijn die langer is dan een jaar. Met de Kaderbrief SLOA zal dit inhoudelijke perspectief steeds voor twee jaar worden gegeven: het geeft een inhoudelijke invulling aan de taken op het gebied van leerplankaders en curriculumbeheer. Dit geeft de mogelijkheid tot inhoudelijke sturing door de minister. In de subsidieaanvraag komen de accenten die in de Kaderbrief SLOA worden gelegd, tot uitdrukking. Als aparte weigeringsgrond, in aanvulling op de weigeringsgronden die in de Awb worden gegeven, is opgenomen dat een subsidieaanvraag wordt afgewezen als deze niet overeen komt met de Kaderbrief SLOA.

Regeling OCW-subsidies

Voor de overige subsidiesystematiek wordt volledig aangesloten bij titel 4.2 van de Awb en de WOOS. De uitwerking van de regels op het gebied van subsidieverlening en -vaststelling volgens de Aanwijzingen voor subsidieverstreking is voor de meeste subsidies van de Minister van OCW vastgelegd in de Regeling OCW-subsidies (ROS). De algemene regels voor subsidieverstreking op grond van dit wetsvoorstel zullen ook

worden uitgewerkt in de ROS. De wijze van verantwoorden zal zodanig zijn dat het voor de SLOA-instellingen zo min mogelijk administratieve lasten met zich brengt, maar de minister tegelijkertijd zoveel mogelijk inzicht geeft in de wijze van besteding van de subsidiegelden.

Subsidieplafond

De begroting van het ministerie van OCW biedt inzicht in de bedragen die jaarlijks beschikbaar zijn voor de activiteiten van SLO en Cito. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de vaste, jaarlijkse, activiteiten waar per boekjaar subsidie voor wordt verstrekt, en de activiteiten die op incidentele basis plaats zullen vinden en waarvoor de SLOA-instellingen dus ook per project een afzonderlijke aanvraag zullen indienen. De in de begroting beschikbaar gestelde bedragen zullen als subsidieplafond bekend gemaakt worden. Voor de structurele subsidies is in het wetsvoorstel bepaald dat ieder jaar een subsidieplafond bekend wordt gemaakt, dat uit de begroting zal worden afgeleid. Voor de subsidies met een incidenteel karakter, is bepaald dat een subsidieplafond kan worden vastgesteld.

4.2 Openbaarheid en intellectueel eigendom

De regering is van mening dat de te subsidiëren activiteiten van SLO en Cito zodanig in het verlengde liggen van de zorg die de overheid draagt voor het onderwijs, dat die activiteiten moeten worden aangemerkt als dienst van algemeen belang. Deze wettelijke taken worden bij SLO en Cito neergelegd omdat dat naar het oordeel van de regering de enige instellingen zijn die op basis van hun jarenlange ervaring deze taken op het gewenste kwaliteitsniveau uit kunnen voeren. Dat neemt niet weg, dat de kennis die SLO en Cito mede op basis van gesubsidieerde activiteiten hebben vergaard, van belang is voor derden, met name in de markt voor toets- en lesmateriaal. Om de publieke kennisfunctie van de instellingen te borgen en de kennis algemeen toegankelijk te maken en houden, wordt in het wetsvoorstel bepaald dat in beginsel alle gegevens die voor de wettelijke taken gebruikt worden, openbaar zijn, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn die geheimhouding rechtvaardigen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de geheimhouding van examenopgaven en de bijbehorende ankeropgaven die moeten worden hergebruikt, of omstandigheden waarin de privacy van personen in het geding is. Waar nodig, zullen de omstandigheden die zich tegen openbaarmaking verzetten in lagere regelgeving worden uitgewerkt.

In voorbereiding op het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs, en het voorliggende wetsvoorstel, zijn er nadere afspraken met Stichting Cito gemaakt ten aanzien van de toegankelijkheid van met publieke middelen vervaardigde producten en onderzoeksresultaten. De minister en Stichting Cito zijn overeen gekomen dat gegevens door Stichting Cito onder dezelfde voorwaarden aan Cito BV als aan andere toetsaanbieders beschikbaar worden gesteld. Hiermee wordt een gelijk speelveld gecreëerd voor alle toetsaanbieders.

Voorts wordt geregeld dat intellectueel eigendomsrechten van met publieke middelen vervaardigde producten, voor zover de Auteurswet dit mogelijk maakt, aan de minister worden overgedragen. In het geval dat rechten bij derden berusten en er geen sprake kan zijn van het overdragen van intellectuele eigendomsrechten door de instellingen, ligt de verplichting bij de instellingen om voor een adequaat gebruiksrecht zorg te dragen.

4.3 College voor toetsen en examens

Sinds 2009 is het College voor examens (CvE) belast met de taak om de kwaliteit van de centrale eindexamens te waarborgen en te zorgen voor afname van deze examens. In de loop der jaren zijn (de totstandbrenging van) de centrale eindtoets PO en de diagnostische tussentijdse toets VO aan deze verantwoordelijkheid toegevoegd. De Wet College voor examens specificereert de taken van het CvE in een aantal deelaspecten: het plannen van centrale toetsen en examens, het vaststellen van opgaven en normeringen en het stellen van randvoorwaarden met betrekking tot afname.

De Wet College voor examens benoemt CvE als regievoerder: de schakel tussen de ketenpartners, waaronder Cito, die bij centrale examens zijn betrokken. Het CvE voert de inhoudelijke aansturing op het proces van de uitvoering van examens. Onderdeel van deze aansturing is het adviseren van de minister ten aanzien van de inhoudelijke activiteiten die Cito uitvoert vanuit haar wettelijke taak. Dit komt onder meer terug in het werkprogramma dat CvE op grond van artikel 8 van de Wet College voor examens jaarlijks opstelt. Deze rolverdeling is nodig omdat de minister, die verantwoordelijk is voor het examenstelsel als geheel, bij de uitvoerende zaken politiek onafhankelijke deskundigheid nodig heeft. Met het onderhavige wetsvoorstel verandert de verantwoordelijkheid van CvE niet: de wettelijke taak van Cito beperkt zich tot het ontwikkelen van de toetsen en examens, waarvan de opgaven en de normering door het CvE worden vastgesteld. De minister blijft de opdrachtgever van Cito, mede gelet op zijn stelselverantwoordelijkheid.

4.3 Toezicht en handhaving

De minister is verantwoordelijk voor het toezicht op de organisaties die de taken uitvoeren zoals beschreven in dit wetsvoorstel. Daarnaast hebben SLO en Cito een eigen onafhankelijke Raad van Toezicht.

Informatieverzameling en oordeelsvorming

Voor de uitvoering van de wettelijke taken hebben SLO en Cito collectieve middelen tot hun beschikking. De ministeriële verantwoordelijkheid zoals vastgelegd in de Comptabiliteitswet bepaalt dat de minister zich een oordeel kan vormen over het beheer, de controle of het eigen toezicht van de organisaties ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van deze collectieve middelen. Ten behoeve van deze oordeelsvorming werkt de subsidieontvanger mee aan informatieverzameling. Jaarlijks verantwoorden SLO en Cito zich door middel van een jaarverslag en jaarrekening over de uitgevoerde activiteiten en de kosten die hiermee gemoeid zijn. Daarnaast kan de minister om inlichtingen vragen of onderzoek instellen ten behoeve van de oordeelsvorming over het beheer en de wijze waarop ter beschikking gestelde collectieve middelen zijn of worden ingezet.

Interventiemogelijkheden

Als sluitstuk in de toezichtketen heeft de minister de mogelijkheid om, indien nodig, te interveniëren. In een vroeg stadium kan worden geïntervenieerd door middel van overtuigen en waarschuwen. Daarnaast heeft de minister de interventiemogelijkheden die uit de Awb volgen.

In de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) is vastgelegd dat voor de bezoldiging van topfunctionarissen in het onderwijs, waaronder ook bestuurders van de SLOA-instellingen, het zwaarste regime geldt van paragraaf 2 van de WNT: een wettelijk bezoldigingsmaximum van € 225.348 (niveau 2012). Dat betekent dat de bezoldiging van deze functionarissen niet hoger mag uitvallen dan dit maximum.

5. Positie van Caribisch Nederland

In de voorgestelde Wet SLOA 20.. krijgen SLO en Cito exclusieve taken toegewezen omwille van onder meer kwaliteitsredenen. Deze redenen zijn evengoed van toepassing op Caribisch Nederland. De taken die de SLO en Cito uitoefenen vanuit de voorgestelde Wet SLOA 20.. zullen dan ook integraal van toepassing zijn op Caribisch Nederland, hierop zal geen uitzondering gemaakt worden.

6. Financiën

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting. De middelen die op de begroting van het ministerie van OCW staan voor de LPC en CINOP/Echo worden ter beschikking gesteld aan het NRO. SLO en Cito ontvangen reeds subsidie voor de activiteiten die ze op basis van de Wet SLOA uitvoeren. Deze activiteiten worden neergelegd als wettelijke taak, maar de omvang van de subsidie die daarvoor beschikbaar is, wordt niet beïnvloed door dit wetsvoorstel.

7. Administratieve lasten

De administratieve lasten voor SLO en Cito blijven gelijk. De aanvraagprocedure voor deze instellingen wordt licht vereenvoudigd doordat deze in overeenstemming met de Awb wordt gebracht. De verantwoordingsprocedure wordt ook in overeenstemming gebracht met de Awb, maar dit zal in vergelijking met de huidige verantwoordingspraktijk geen verandering teweeg brengen.

De administratieve lasten voor de LPC en CINOP op basis van de Wet SLOA zullen vervallen, omdat de subsidies vervallen. Deze organisaties zullen echter met vergelijkbare procedures hun aanvragen indienen bij het NRO. In de praktijk verandert er dus ook voor deze organisaties niets in het kader van administratieve lasten.

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van burgers of van onderwijsprofessionals.

8. Uitvoerings- en handhavingstoets

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) heeft een uitvoerings- en handhavingstoets uitgevoerd, en acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar.

9. Internetconsultatie

Dit wetsvoorstel is gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl. Hier zijn vier reacties op ontvangen. De wijze waarop in het wetsvoorstel de wettelijke taken van SLO en Cito worden geregeld, wordt overwegend positief beoordeeld, onder andere vanwege de duidelijkheid die verschaft wordt over wat er van de betreffende organisaties verwacht wordt. Wel

wordt gevraagd te waken voor een verengde en eenzijdige blik nu SLO en Cito een monopoliepositie krijgen. Gezien de in deze toelichting omschreven rollen van SLO, Cito, CvE en OCW, mag het risico op een verengde en eenzijdige blik gering worden geschat. Hierboven is reeds uiteengezet wat de overwegingen zijn geweest om SLO en Cito de in dit wetsvoorstel omschreven wettelijke taken te geven. Daarbij zorgt het helder vastleggen van de wettelijke taken van SLO en Cito ervoor dat ook duidelijk wordt wat niet tot die taken behoort.

Het overhevelen van de subsidies voor praktijkgericht onderwijsonderzoek naar het NRO wordt ook overwegend positief beoordeeld, onder andere vanwege de transparantie in de toewijzing van de middelen.

Naar aanleiding van de reacties op de wijze waarop de openbaarmaking van gebruikte gegevens en resultaten en de overdracht van intellectuele eigendom worden geregeld, is de reikwijdte van de voorgestelde artikelen 9 en 10 verduidelijkt.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2, artikel 5

Het voorgestelde artikel 2 biedt een grondslag om de Stichting leerplanontwikkeling (SLO) te subsidiëren voor een aantal taken op het gebied van het ontwikkelen en onderhouden van leerplankaders. Daarmee krijgt SLO een voorbereidende taak bij het vaststellen van «wat» een leerling moet leren. In het algemeen deel is beschreven welke activiteiten hieronder worden verstaan.

SLO wordt een rechtspersoon met wettelijke taak, maar zonder openbaar gezag. Het blijft immers de minister die de (onderdelen van de) leerplankaders vaststelt. SLO valt dus ook buiten de reikwijdte van de Kaderwet zbo's.

Zoals in het algemeen deel is beschreven, wordt met de Kaderbrief SLOA, die eenmaal per twee jaar door de minister bekend wordt gemaakt, een meerjarige inhoudelijke invulling gegeven aan de taken van SLO. Om de twee jaar stelt de minister een inhoudelijk programma op hoofdlijnen vast, waarover vantevoren met SLO wordt overlegd. In voorgesteld artikel 7 is opgenomen dat een subsidieaanvraag kan worden geweigerd indien deze niet overeenstemt met het programma.

Artikel 3

Het voorgestelde artikel 3 biedt een grondslag om Stichting Cito te subsidiëren voor een aantal wettelijke taken. Net als SLO krijgt de stichting een aantal wettelijke taken, maar geen openbaar gezag. Zij valt dus buiten de reikwijdte van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

In de jaren »80 en »90 had het «Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling», kortweg Cito, een publiekrechtelijk status met rechtspersoonlijkheid krachtens de WOV. Na het in werking treden van de Wet SLOA verloor Cito deze publiekrechtelijke status, en werd het uitvoeren van de publieke taken ondergebracht in de Stichting Cito. Daarbij heeft de wetgever Stichting Cito gestimuleerd om ook commerciële activiteiten te starten, die ondergebracht werden in Cito BV, waarvan Stichting Cito de enige aandeelhouder is.

Stichting Cito en Cito BV zijn twee aparte rechtspersonen, die voor wat betreft de uitvoering van de publieke taken op het administratieve, juridische en financiële vlak gescheiden zijn. De marktactiviteiten van Cito BV zijn dan ook gescheiden van de gesubsidieerde activiteiten van Stichting Cito. Alleen Stichting Cito zal worden gesubsidieerd, en de bepalingen uit dit wetsvoorstel zijn ook alleen op de stichting van toepassing. Dat neemt niet weg, dat met Stichting Cito een aantal afspraken overeen is gekomen ten aanzien van Cito BV. Deze afspraken werden gemaakt in de voorbereiding van het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs,²⁵ maar gelden ten aanzien van alle toetsen die door Stichting Cito worden voorbereid en ontwikkeld.

Deze afspraken hebben betrekking op het duidelijk scheiden van de organisatorische verantwoordelijkheid en openbaarheid van met publieke middelen vervaardigde producten en onderzoeksresultaten. Zo is overeengekomen dat de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de publieke taken en de marktactiviteiten wordt gescheiden, en dat alles openbaar is, tenzij er een reden is om iets niet openbaar te maken. Deze afspraak is neergelegd in artikel 10 van dit wetsvoorstel. Over het beschikbaar stellen van gegevens door Stichting Cito aan Cito BV is overeen gekomen dat dit alleen onder dezelfde voorwaarden gebeurt als aan andere toetsaanbieders. Daarnaast wordt door Stichting Cito een helpdesk ingericht waar kleine toetsaanbieders terecht kunnen voor psychometrisch advies onder dezelfde condities als Cito BV, zodat een gelijk speelveld wordt gegarandeerd.²⁶

Artikel 2, eerste lid, onderdeel d, en artikel 3, eerste lid, onderdeel f

Anders dan de subsidie, bedoeld in de overige onderdelen van de voorgestelde artikelen 2 en 3, wordt de aanvullende subsidie voor de activiteiten die rechtstreeks voortvloeien uit de andere taken van SLO en Cito (onderdelen d onderscheidenlijk f) niet per boekjaar, maar per project verstrekt (zie ook de toelichting bij artikel 4). Het gaat hier uitdrukkelijk om projecten die zo in het verlengde liggen van de taken van SLO en Cito – die onder andere geïntroduceerd zijn of worden door het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs, het wetsvoorstel leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs en de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen – dat het niet doeltreffend zou zijn om een andere partij te subsidiëren voor dergelijke activiteiten. Voor alle onderzoeksactiviteiten die mogelijk ook door marktpartijen zouden kunnen worden uitgevoerd, zullen de middelen door het NRO worden verdeeld.

Artikel 3, derde lid

In paragraaf 2.3 is uiteengezet dat een subsidiegrondslag noodzakelijk is voor het ontwikkelen van toetsen voor een leerlingvolgsysteem voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het voorgestelde derde lid van artikel 3 geeft die grondslag, maar maakt van de activiteit geen wettelijke taak van Stichting Cito.

²⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 157.

²⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 23.

Artikel 4

De subsidies voor de structurele wettelijke taken worden per boekjaar verstrekt. Afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zal, met een wijziging van de Regeling OCW-subsidies (ROS), van toepassing worden verklaard. Deze afdeling van de Awb bevat een regeling die vooral geschikt is voor exploitatiesubsidies en die is afgestemd op de jaarlijkse cyclus van planning, uitvoering en verantwoording van rechtspersonen.

De subsidies voor de aanvullende activiteiten die behoren bij de taken van SLO en Cito worden per project verstrekt. Ook op deze subsidies is de systematiek uit de Awb van toepassing. Aanvragen voor verlening en vaststelling van aanvullende subsidies kunnen per project worden ingediend. De redelijke termijn voor aanvraag kan, gezien het soms zeer incidentele karakter van projecten, in sommige gevallen korter zijn dan de termijnen die gelden voor de boekjaarsubsidies waarop afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing is.

Artikel 6

In aanvulling op de preventieve weigeringsgronden uit de Awb is een tweetal extra weigeringsgronden opgenomen. Ten eerste mag een subsidie geweigerd worden wanneer de aanvraag niet overeenstemt met de Kaderbrief SLOA. Zie verder de toelichting bij artikel 3 en 6, en het algemeen deel. Daarnaast is een weigeringsgrond overgenomen die ook in artikel 5, onderdeel b, de Wet SLOA stond, namelijk wanneer naar het oordeel van de minister mag worden verwacht dat de met de subsidiëring beoogde doelstellingen niet worden bereikt.

Artikel 7

Het eerste lid van dit voorgestelde artikel komt overeen met artikel 4, tweede lid, van de Wet overige OCW-subsidies (WOOS). In aanvulling op de bepalingen uit de Awb kunnen ingevolge dit artikel bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld of onderwerpen worden geconcretiseerd. Zie voor een nadere toelichting bij dit lid de toelichting bij de WOOS.²⁷

In het voorgestelde tweede lid is opgenomen dat bij het stellen van nadere regels een onderscheid kan worden gemaakt tussen de structurele subsidies die per boekjaar worden verstrekt, en de aanvullende subsidies die een incidenteel karakter hebben. Een onderscheid dat in ieder geval gemaakt zal worden vloeit uit de Awb voort: afdeling 4.2.8 van die wet wordt bij ministeriële regeling van toepassing verklaard op de boekjaarsubsidies. In die ministeriële regeling, de ROS waarin invulling wordt gegeven aan de Aanwijzingen voor de subsidieverstreking, kan indien noodzakelijk ook ander onderscheid worden gemaakt tussen boekjaarsubsidies en aanvullende subsidies.

Artikel 8

Voor de boekjaarsubsidies wordt jaarlijks een subsidieplafond vastgesteld. In beginsel blijkt de hoogte hiervan reeds uit het voor de structurele subsidies voor SLO en Cito in de begroting van het ministerie van OCW gereserveerde bedrag.

Daarnaast kan de minister voor de additionele subsidies een afzonderlijk subsidieplafond instellen en bekend maken.

²⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25 671, nr. 3, p. 7.

Artikel 9

In het algemeen deel is uiteen gezet dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs met Cito afspraken zijn gemaakt ten aanzien van de openbaarheid van de gegevens en resultaten van de gesubsidieerde activiteiten, en ten aanzien van de wijze waarop Stichting Cito haar met publieke middelen vergaarde kennis ter beschikking stelt aan derden, waaronder Cito BV. Het voorgestelde artikel is een uitwerking van die afspraken, en wordt ook voor SLO van toepassing.

De concrete uitwerking van dit artikel, met name ten aanzien van welke gegevens en producten niet openbaar gemaakt mogen worden, wordt in een ministeriële regeling of in de subsidiebeschikking neergelegd.

Artikel 10

In het voorgestelde artikel 10 zijn voorwaarden opgenomen waardoor de SLOA-instellingen meewerken aan het aan de minister overdragen van het auteursrecht over de gesubsidieerde activiteiten. Om hergebruik van het resultaat van deze activiteiten in de toekomst te vereenvoudigen, moeten instellingen ook afstand doen van die persoonlijkheidsrechten, waar op grond van de Auteurswet afstand van gedaan kan worden. Dit betreft het recht van naamsvermelding van zowel de instelling als het bij haar werkzame personeel alsmede het recht om het werk te wijzigen of aan te vullen.

In het geval er intellectuele eigendomsrechten bij derden berusten, en hergebruik van dat materiaal ook wenselijk is, dragen de SLOA-instellingen zorg voor het ten behoeve van de minister verkrijgen van een niet-exclusief gebruiksrecht voor onbepaalde duur.

Artikel 11

Analoog aan artikel 4:59 van de Awb wordt voor het aanwijzen van een toezichthouder voor de subsidies op grond van de voorgestelde Wet SLOA 20.. een wettelijke grondslag gegeven. Wanneer de minister een toezichthouder als bedoeld in artikel 5:11 van de Awb aanwijst, wordt daarvan mededeling gedaan in de Staatscourant. Deze aanwijzing brengt met zich, dat een toezichthouder de in titel 5.2 van de Awb opgenomen bevoegdheden krijgt, met uitzondering van de bevoegdheden, genoemd in de artikelen 5:18 en 5:19 van die wet. Daaraan is bij subsidies geen behoefte. Het toezicht zal overwegend van administratieve aard zijn, waarbij onderzoek aan zaken of monsterneming (artikel 5:18 Awb) of het onderzoeken van voertuigen en hun lading (artikel 5:19 Awb) bij de controle van de naleving van subsidies voor onderwijsondersteunende activiteiten niet aan de orde is. Deze bevoegdheden worden dan ook uitgesloten voor toezichthouders op subsidies die op grond van deze wet verstrekt worden, net als ze in artikel 4:59 Awb worden uitgesloten voor per boekjaar verstrekte subsidies.

Artikel 12

Het voorgestelde artikel 12 verplicht tot tijdige evaluatie van de Wet SLOA 20.. en overlegging aan de Staten-Generaal van een verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk. Vanuit het oogpunt van effectbeoordeling zal de evaluatie ook een beoordeling moeten bevatten van de doelmatigheid van het wetsvoorstel.

Artikel 13

De nadere regels worden in de ROS uitgewerkt. Deze regeling komt mede te berusten op de voorgestelde Wet SLOA 20.., wat door het eerste lid van het voorgestelde artikel wordt vastgelegd.

De Wet SLOA wordt bij de inwerkingtreding van deze wet ingetrokken. Daarmee vervalt van rechtswege de grondslag van het Uitvoeringsbesluit Wet SLOA, waardoor dat besluit komt te vervallen.

Artikel 14

Het streven is om de voorgestelde nieuwe Wet SLOA 20.. op 1 januari 2014 in werking te laten treden. Op die datum loopt de huidige Vaststellingsovereenkomst af, die na de evaluatie van de Wet SLOA in 2006 door de SLOA-partijen werd ondertekend (zie verder paragraaf 1.3 van het algemeen deel). De regering streeft naar hoge mate van zorgvuldigheid bij de afwikkeling van de verplichtingen die onder de Wet SLOA gelden, en bij de overheveling van de middelen die nu voor de LPC en CINOP beschikbaar zijn, naar het NRO. Om een eventuele gefaseerde inwerkingtreding mogelijk te maken als dat met het oog op die zorgvuldige afronding noodzakelijk is, wordt een flexibele inwerkingtredingsbepaling voorgesteld.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker