

WIJ **B**EATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Vaststelling van een
nieuwe Wet
subsidiëring landelijke
onderwijsondersteunende
activiteiten (Wet
subsidiëring landelijke
onderwijsondersteunende
activiteiten 20..)

VOORSTEL VAN WET

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de taken van de Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling en de Stichting Leerplanontwikkeling wettelijk te verankeren en om de middelen voor onderwijsonderzoek doelmatiger en effectiever te organiseren en dat het in verband hiermee wenselijk is een nieuwe Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten vast te stellen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

instelling: rechtspersoon die op grond van artikel 2 of artikel 3 subsidie ontvangt,

Onze Minister: Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en, voor wat betreft het landbouwonderwijs, Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Artikel 2. Taken Stichting SLO

1. Stichting leerplanontwikkeling heeft tot taak:

- a. het ontwikkelen en onderhouden van landelijke leerplankaders,
- b. het ondersteunen en adviseren van Onze Minister met betrekking tot leerplanontwikkeling,
- c. het uitvoeren van onderzoek ter ondersteuning van de taken, genoemd in dit artikel, of
- d. het uitvoeren van aanvullende activiteiten, niet zijnde activiteiten gericht op het nascholen van leraren, die samenhangen met de taken, genoemd in dit artikel.

2. Onze Minister kan Stichting leerplanontwikkeling subsidie verstrekken voor de taken, genoemd in dit artikel.

Artikel 3. Taken Stichting Cito

1. Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling heeft tot taak:

- a. het ontwikkelen van de eindtoets, bedoeld in artikel 9b van de Wet op het primair onderwijs of artikel 18b van de Wet op de expertisecentra,
- b. het ontwikkelen van de diagnostische tussentijdse toets, bedoeld in artikel 28b, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs of artikel 71a, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs BES,
- c. het ontwikkelen van de rekentoets, bedoeld in artikel 29, vijfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs,
- d. het ontwikkelen van de centrale examens, bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs BES, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES,
- e. het uitvoeren van onderzoek ter ondersteuning van de taken, genoemd in dit artikel, of

f. het uitvoeren van aanvullende activiteiten die samenhangen met de taken, genoemd in dit artikel.

2. Onze Minister kan Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling subsidie verstrekken voor de taken, genoemd in dit artikel.

Artikel 4. Subsidieverlening per boekjaar

Subsidies voor de taken, genoemd in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met e, en artikel 3, eerste lid, onderdelen a tot en met c worden per boekjaar verstrekt.

Artikel 6. Programma leerplanontwikkeling

Onze Minister maakt eenmaal per twee jaar voor 1 april een programma bekend op het terrein van leerplanontwikkeling. Het programma heeft betrekking op de twee kalenderjaren die volgen op het jaar waarin de bekendmaking plaats vindt.

Artikel 7. Weigeringsgronden

Onverminderd de mogelijkheden tot weigering van subsidieverlening ingevolge de Algemene wet bestuursrecht kan een subsidieverlening worden geweigerd indien Onze Minister van oordeel is dat:

- a. de aanvraag niet past binnen het programma leerplanontwikkeling, of
- b. mag worden verwacht dat de met subsidiëring beoogde doelstellingen niet worden bereikt.

Artikel 8. Nadere regels

1. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot:
 - a. de aanvraag van een subsidie en de besluitvorming daarover,
 - b. het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald,
 - c. de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt,
 - d. de voorwaarden waaronder de subsidie wordt verleend,
 - e. de verplichtingen van de instellingen,
 - f. de vaststelling van de subsidie,
 - g. intrekking en wijziging van de subsidieverlening of subsidievaststelling,
 - h. de betaling van de subsidie en het verlenen van voorschotten,
 - i. het verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, bedoeld in artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht, of

- j. andere criteria voor de verstrekking van subsidie.
- 2. Bij de regels, bedoeld in het eerste lid, wordt voor zover nodig onderscheid gemaakt tussen subsidie voor:
 - a. de taken, genoemd in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met e, en artikel 3, eerste lid, onderdelen a tot en met c, en
 - b. de taken, genoemd in artikel 2, eerste lid, onderdeel f, en artikel 3, eerste lid, onderdeel d.

Artikel 9. Subsidieplafond

- 1. Onze Minister stelt jaarlijks het bedrag vast dat ten hoogste beschikbaar is voor de verlening van subsidies ten behoeve van de taken, genoemd in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met e, en artikel 3, eerste lid, onderdelen a tot en met c. Hij bepaalt daarbij hoe het beschikbare bedrag of de beschikbare bedragen worden verdeeld.
- 2. Onze Minister kan jaarlijks het bedrag vaststellen dat ten hoogste beschikbaar is voor de activiteiten, genoemd in artikel 2, eerste lid, onderdeel f, en artikel 3, eerste lid, onderdeel d. Hij kan daarbij bepalen hoe het beschikbare bedrag of de beschikbare bedragen worden verdeeld.

Artikel 10. Openbaarheid

De voor taken gebruikte gegevens en de resultaten van de taken worden door de instellingen openbaar gemaakt, tenzij bijzondere omstandigheden zich hiertegen verzetten. Bij ministeriële regeling en bij de subsidieverlening kan worden bepaald dat openbaarmaking geheel of gedeeltelijk achterwege blijft.

Artikel 11. Intellectueel eigendom

De intellectuele eigendom ter zake van taken wordt overgedragen aan Onze Minister, tenzij belangen van derden zich hiertegen verzetten.

Artikel 12. Toezicht

- 1. Met het toezicht op de naleving van de aan de instelling opgelegde verplichtingen zijn belast de bij besluit van Onze Minister aan te wijzen personen.
- 2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

3. De toezichthouder beschikt niet over de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 5:18 en 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 13. Evaluatie

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel 14. Overgangsbepalingen

1. Na de inwerkingtreding van deze wet berust de Regeling OCW-subsidies mede op artikel 12 van deze wet.
2. De Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten wordt ingetrokken.

Artikel 15. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 16. Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten, met vermelding van het jaartal van het Staatsblad waarin zij zal worden geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

De Minister van Economische zaken,
Landbouw en Innovatie,

1. Inleiding

1.1 Kern van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel beoogt enerzijds de taken van de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) en de Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito) steviger te verankeren en anderzijds de subsidiëring van de algemene begeleidings- en ontwikkelingsactiviteiten en het doen verrichten van kortlopend veldonderzoek samen te voegen met ander onderwijsonderzoek. Hiertoe krijgen SLO en Cito wettelijke taken om respectievelijk de centrale toetsen en examens en de leerplankaders waarin de onderwijsinhoud wordt vastgelegd te ontwikkelen en onderhouden. Voor de overige onderwijsondersteunende activiteiten wordt niet langer subsidie verstrekt op basis van de Wet SLOA, omdat ze aan de markt kunnen worden overgelaten. De grondslag voor subsidiëring van de landelijke pedagogische centra (LPC) – Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (APS), Christelijk Pedagogisch Studiecentrum (CPS) en Katholiek Pedagogisch Centrum (KPC) – en het Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP) op grond van de Wet SLOA zal vervallen.

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)”.¹ Zoals de Onderwijsraad in haar 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.² De regering is het hiermee eens en is van mening 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. Al

¹ *Tijd voor Onderwijs*, Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008 (kamerstukken II 2007/08 31007, nr. 6).

² *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs*, Onderwijsraad, 27 januari 2010.

onder de Wet op de onderwijsverzorging (WOV) uit 1987 en de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (Wet SLOA) uit 1997 heeft de regering SLO en Cito gesubsidieerd om de noodzakelijke ondersteuning te bieden bij het uitoefenen van deze stelselverantwoordelijkheid. Met deze wetwijziging worden de wettelijke taken van SLO en Cito nader uitgewerkt. Daarbij dient als uitgangspunt dat alleen de taken die noodzakelijk zijn voor de stelselverantwoordelijk, en daarom niet aan de markt kunnen worden overgelaten, als wettelijke taak bij Cito of SLO worden neergelegd.

De middelen 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). De Wet NWO biedt een grondslag voor het doen uitvoeren van praktijkgericht onderwijsonderzoek, waardoor een grondslag in de Wet SLOA 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 een coördinatie- en regieorgaan onder auspiciën van NWO, komen naast LPC en CINOP ook andere marktpartijen in aanmerking voor deze middelen. Bij de vormgeving van dit coördinatie- en regieorgaan voor onderwijsonderzoek wordt gevolg gegeven aan de adviezen van de Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen³ en de Onderwijsraad.⁴

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 Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

1.2 Achtergrond

³ *Nationaal Plan Onderwijs/leerwetenschappen*, Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen, januari 2011.

⁴ *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs*, Onderwijsraad, 27 januari 2010 en *Ruim baan voor stapsgewijze verbeteringen*, Onderwijsraad, 8 november 2011.

1.2.1 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 WOV genoemd werden nog gedurende vier jaar te subsidiëren. Na deze periode diende een evaluatie te volgen, waarna ook andere partijen vanaf een nader te bepalen tijdstip voor subsidie voor die wettelijk omschreven activiteiten in aanmerking komen. Het systeem zou daarmee open worden. De volgende instellingen werden genoemd als partijen die in elk geval vier jaar in aanmerking konden komen voor subsidie op basis van de Wet SLOA:

- a. Cito;
- b. SLO;
- c. de drie LPC:
 - APS;
 - CPS;
 - KPC;
- d. CINOP;

De rechtspersonen die SLO en Cito in stand houden, kregen in de Wet SLOA de taak tot de ontwikkeling van toetsen, examens en peilingen, respectievelijk de ontwikkeling van kerndoelen, leerplannen, examenprogramma's en in voorkomende gevallen – de educatieve uitgeverij 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.

De rechtspersonen die LPC en CINOP in stand houden worden gesubsidieerd voor de verrichting van algemene begeleidings- en ontwikkelingsactiviteiten. De omschrijving van deze algemene begeleidings- en ontwikkelingsactiviteiten is zodanig dat de werkzaamheden die LPC en CINOP verrichtten voor de inwerkingtreding van de Wet SLOA, konden worden gecontinueerd. Er werd echter op dat moment al expliciet melding gemaakt van de mogelijke en gewenste rol van "studie en onderzoek" (praktijkgericht onderzoek) daarbij.

Deze instellingen kregen de hun toebedeelde activiteiten als hoofdtaak. De minister maakt in de zogenaamde Hoofdlijnenbrief een meerjarenperspectief voor

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

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 frequent 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.

1.2.2 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 OCW, de SLOA-instellingen en sectororganisaties zijn vastgelegd in de "Vaststellingsovereenkomst afronding evaluatie SLOA" (2006).⁶ De vaststellingsovereenkomst bepaalt dat de PO- 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 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 zij zich verder dient te ontwikkelen als landelijk expertisecentrum voor leerplanontwikkeling. In de vaststellingsovereenkomst is tot slot vastgelegd dat de minister volledig

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

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.

stelselverantwoordelijk blijft voor de centrale examens die in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) staan, zoals die door het Cito wettelijk (artikel 2 huidige 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. In de vaststellingsovereenkomst werd het streven naar een samenwerkingsverband benoemd, voor activiteiten op het gebied van praktijkgericht onderzoek. Daarbij werd voor deze centrale voorziening nog niet uitgegaan van een volledig open systeem, zoals wel ontstaat na dit wetsvoorstel en het oprichten van een coördinatie- en regieorgaan voor onderzoek onder auspiciën van NWO.

De vaststellingsovereenkomst loopt op 31 december 2013 af. Het aflopen van de huidige overeenkomst maakt het mogelijk en noodzakelijk om de structuur van onderzoek te wijzigen om na 2013 het nieuwe beleid te kunnen uitvoeren.

1.3 Aanleiding

1.3.1 Nieuwe taken

De regering wil een opbrengstgerichte en ambitieuze leercultuur stimuleren, gericht op betere prestaties van alle leerlingen. Hierover zijn afspraken gemaakt in het regeerakkoord. De regering werkt 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 met zich mee. Cito zal de taak krijgen

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 het onderwijs in deze scholen betreft voor leerlingen in de basisschooleeftijd. Wanneer de tekst alleen betrekking heeft op reguliere scholen voor basisonderwijs wordt de term "regulier basisonderwijs" gebruikt.

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.

1.3.2 Efficiënter organiseren

In het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' heeft de regering haar voornemen vastgelegd om de doelmatigheid van de kennisinfrastructuur te verbeteren door het besparen op de systeemkosten en het bevorderen van samenwerking. Tijdens het Algemeen Overleg over onderwijsbegeleiding op 5 oktober 2011 heeft de minister met de Tweede Kamer over de kennisinfrastructuur gesproken.¹⁰ Tijdens dat Algemeen Overleg heeft de minister aangegeven dat er wordt gekeken naar het functioneren van de kennisinfrastructuur en heeft toegezegd deze te herstructureren. Open competitie in de uitvoering van onderzoek, zoals NWO dat nu toepast, is hierbij een belangrijk onderdeel. Dit wetsvoorstel is een van de stappen om dit voornemen te realiseren, omdat de subsidiëring van praktijkgericht onderzoek niet langer enkel voorbehouden zal zijn aan de partijen die daarvoor op grond van de huidige Wet SLOA in aanmerking komen. De middelen die daarmee vrij komen, worden ter beschikking gesteld aan een coördinatie- en regieorgaan voor onderzoek onder auspiciën van NWO, waardoor ook andere marktpartijen gebruik kunnen maken van deze middelen.

De Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad om advies gevraagd over de vraag hoe onderwijsondersteuning en onderwijsontwikkeling zo kunnen worden georganiseerd dat samen met scholen een optimale bijdrage aan onderwijskwaliteit wordt geleverd. Dit leidde begin 2010 tot het advies van de Onderwijsraad *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs*¹¹, waarin de Onderwijsraad stelt dat OCW verantwoordelijk is voor het bestaan van een infrastructuur voor praktijkgericht onderzoek en daarbij het belang benadrukt van vraagsturing vanuit de scholen. In februari 2011 heeft de Commissie *Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen* onder leiding van

¹⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 000-VIII, nr. 18.

¹¹ *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs*, Onderwijsraad, 27 januari 2010.

dhr. Th. De Graaf ook een advies gepresenteerd over de kennisinfrastructuur.¹² De toenmalige Minister van OCW heeft deze commissie gevraagd om een nationaal plan op te stellen om een vitale en duurzame toekomst voor de onderwijswetenschappen te bevorderen. De Commissie *Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen* stelde voor 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.¹³ De Onderwijsraad beveelt aan de verdeling van de middelen voor onderzoek te bundelen en coördineren, zoals dat is voorgesteld in het Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen. Een regieorgaan zou de middelen voor onderwijsonderzoek moeten bundelen en verdelen. Vertegenwoordiging van onderwijsveld, onderwijsonderzoek en overheid in dit orgaan moet 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.

Zowel de Onderwijsraad als de Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijs/leerwetenschappen hebben dus 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 een vrije markt als uitgangspunt voor de besteding van deze middelen. Zoals aangegeven in de brief van [datum] aan de Tweede Kamer, is de regering het hiermee eens. Al in 1997 was de Wet SLOA erop gericht om de ondersteuning van scholen een vrije markt te maken. In de afgelopen jaren zijn al verschillende stappen gezet in die richting, maar tot op heden is dat proces nog niet volledig afgerond. Scholen hebben een steeds grotere verantwoordelijkheid voor hun eigen kwaliteit en ook een bijbehorend budget gekregen om zelf hun kwaliteit te verbeteren, of een externe marktpartij in te schakelen om hen hierin te begeleiden. Er is echter altijd de behoefte gebleven om bovenschoolse vraagstukken gecoördineerd aan te pakken. De LPC en CINOP hebben hierin de afgelopen 15 jaar een belangrijke rol gespeeld.

¹² *Nationaal Plan Onderwijs/leerwetenschappen*, Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen, januari 2011.

¹³ *Ruim baan voor stapsgewijze verbeteringen*, Onderwijsraad, 8 november 2011.

De overheid is verantwoordelijk voor een goede onderwijsinfrastructuur, waarbij scholen in staat gesteld worden te innoveren en zich te ontwikkelen. Praktijkgericht onderzoek 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 vragen die spelen in het onderwijs. Deze vragen kunnen door het onderwijs zelf geformuleerd worden en er zijn veel (markt)partijen die kunnen meewerken aan de beantwoording van deze vragen. Daarom is onderdeel van dit wetsvoorstel dat de middelen voor praktijkgericht onderzoek die nu in het kader van de Wet SLOA ingezet worden, worden gebundeld met andere middelen voor onderzoek. Door de middelen voor praktijkgericht onderzoek uit de Wet SLOA ter beschikking te stellen aan een coördinatie- en regieorgaan onder auspiciën van NWO, zullen deze middelen niet langer verdeeld worden onder de LPC en CINOP, maar beschikbaar komen voor alle partijen die deze onderwijsondersteuning kunnen bieden.

1.4 Leeswijzer

PM

2. Onderwijsondersteunende activiteiten

De onderwijsondersteunende activiteiten die voor de regering cruciaal zijn om haar stelselverantwoordelijkheid te kunnen nemen, te weten het ondersteunen en adviseren over de onderwijsinhoud en het ontwikkelen van centrale toetsen en examens, worden in dit wetsvoorstel vormgegeven als wettelijke taak. Voor zover hun activiteiten betrekking hebben op deze wettelijke taken, worden SLO en Cito rechtspersonen met wettelijke taak (RWT). De redenen waarom deze taken wettelijke taken worden, worden hieronder uiteengezet in de paragrafen 2.2.1, 2.2.2 en 2.3.1. De huidige Wet SLOA geeft de grondslag voor een breed spectrum aan subsidiabele activiteiten. Dit wordt in dit wetsvoorstel beperkt tot de wettelijke taken van SLO en Cito en de activiteiten die in het verlengde liggen en ten dienste staan van deze wettelijke taken. Alleen waar het noodzakelijk is, wordt er subsidie verleend voor een wettelijke taak, de meeste overige taken worden in de markt gezet. Activiteiten die niet noodzakelijk zijn als ondersteuning bij het uitoefenen van de stelselverantwoordelijkheid van de regering, zoals het ontwikkelen van de staatsexamens Nederlands als Tweede Taal (NT2), worden

geen wettelijke taken en worden daarom niet gesubsidieerd op basis van de Wet SLOA, maar in open competitie aanbesteed.

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 Afbouw praktijkgericht onderwijsonderzoek

Eén van de vormen van onderwijsondersteunende activiteiten in de huidige Wet SLOA is praktijkgericht onderwijsonderzoek. De commissie De Graaf heeft in het mede hiervoor opgestelde *Nationaal Plan Toekomst Onderwijs/leerwetenschappen* geadviseerd om alle middelen voor onderwijsonderzoek onder te brengen bij een coördinatie- en regieorgaan bij NWO, inclusief de SLOA-middelen voor praktijkgericht onderwijsonderzoek. Om de in paragraaf 1.3.2 genoemde redenen is de regering het eens met dit advies en daarom wordt in dit wetsvoorstel het praktijkgericht onderzoek niet meer via de Wet SLOA geregeld. Dit houdt onder meer in dat de subsidierelatie met de LPC en CINOP zal eindigen. Het budget dat vrij komt wordt overgebracht naar een coördinatie- en regieorgaan dat middelen voor onderwijsonderzoek bundelt en in open competitie zal aanbesteden. Voor nadere toelichting op dit coördinatie- en regieorgaan wordt verwezen naar [nog te verzenden aan Tweede Kamer].

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 de Minister van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie kiest er daarom voor om aan te sluiten bij eerdergenoemd

coördinatie- en regieorgaan, met dien verstande dat het budget voor het groene onderwijs beschikbaar blijft en het groene onderwijs deelneemt aan de programmering van het onderwijsonderzoek.

Artikel 2, eerste lid, onder a, sub 1 van de Wet SLOA wordt tot op heden gebruikt om algemene begeleidings- en ontwikkelingsactiviteiten te subsidiëren en artikel 2, eerste lid, onder d van de Wet SLOA voor het doen verrichten van kortlopend onderzoek ten dienste van het onderwijs, op aanvragen uit het onderwijsveld. De laatste jaren zijn deze taken ingevuld door praktijkgericht onderzoek. Deze middelen worden niet meer toegekend aan de LPC en CINOP, maar blijven wel beschikbaar voor hetzelfde doel. Het onderwijsonderzoek, inclusief het praktijkgerichte onderwijsonderzoek, wordt alleen op een andere manier georganiseerd, namelijk via een coördinatie- en regieorgaan. Praktijkgericht onderzoek zal niet langer gesubsidieerd worden door middel van de Wet SLOA; in plaats daarvan zullen de middelen hiervoor beschikbaar gesteld worden voor een coördinatie- en regieorgaan voor onderwijsonderzoek onder auspiciën van NWO. De artikelen in de huidige Wet SLOA die betrekking hebben op de algemene begeleidings- en ontwikkelingsactiviteiten maken dan ook geen deel uit van dit wetsvoorstel.

2.2 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 (speciaal) onderwijs en vavo. Ook krijgt SLO in beperkte mate deze taak voor het middelbaar beroepsonderwijs en - indien het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de WEB inzake vavo en overige educatie wordt aangenomen - voor de overige educatie.

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 rekenen 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. Denkbaar producten zijn tussendoelen, leerlijnen, handreikingen voor schoolexamens, en, in voorkomende specifieke gevallen, leermiddelen en voorbeeldlesmateriaal. Ter ondersteuning van de in artikel 2 geformuleerde taken werkt SLO aan kennisontwikkeling (door middel van onderzoek) en deskundigheidsbevordering op curriculumterrein. Wetenschappelijke onderbouwing en internationale oriëntatie van leerplanontwikkeling behoort hier ook toe.

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

Met het bovengenoemde "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 namens OCW trends, ontwikkeling en signalen voor inhoudelijke vernieuwing van leerplankaders, afkomstig uit wetenschap, schoolpraktijk en samenleving. Hiertoe dient SLO regelmatig betrokken partijen uit het veld (vakverenigingen, experts, belanghebbenden), de (vak)wetenschap en de maatschappij te raadplegen en soms gericht onderzoek uit te voeren. 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 vernieuwing van het leerplankader of ontwikkeling van een leerplankader (nodig wanneer er sprake is van een nieuw vak), stelt commissies samen die deze voorstellen uitwerkt en neemt hierin de zetel van secretaris namens OCW. SLO neemt ook zitting in syllabuscommissies en toetswijzercommissies en is projectleider voor pilots waarin de nieuwe examenprogramma's getest worden. De minister blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor de onderwijsinhoud, maar maakt dus gebruik van de expertise van SLO bij het invullen van deze verantwoordelijkheid. SLO wordt geacht een inhoudelijke regie te voeren 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 ten einde 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 wordt advies gevraagd over voorgenomen curriculumactiviteiten. Bij de samenstelling wordt gekeken naar een evenwichtige vertegenwoordiging van de sectoren, de aanwezigheid van generalisten en vertegenwoordigers van het veld.

2.2.1 SLO als enige ontwikkelaar van leerplankaders

SLO ontwikkelt al decennia leerplankaders voor het primair (speciaal) 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 (kwalificatiestructuur) 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

wetsvoorstel tot wijziging van de WEB inzake vavo en overige educatie wordt aangenomen geldt hetzelfde voor de overige educatie.

Vanwege de kwaliteit van het werk van SLO heeft na de commissie Meijerink (2008) 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 daarmee een belangrijke rol bij het realiseren van een doorlopende leerlijnen en daarmee een belangrijke taak in ons onderwijsstelsel.

Voordat de Wet SLOA in werking trad, had SLO onder de WOV vergelijkbare taken waarmee SLO het curriculum in opdracht van de minister beheerde. De Wet SLOA bood de mogelijkheid om subsidie te verstrekken voor de ontwikkeling van “kerndoelen, leerplannen, examenprogramma's en, in voorkomend geval, leermiddelen” (art. 2.1.c). Tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip kwam uitsluitend SLO voor subsidie op grond van deze wet in aanmerking voor deze activiteiten (art. 12.8). De Wet SLOA bood dus de mogelijkheid om op termijn ook andere partijen te subsidiëren voor het ontwikkelen en onderhouden van leerplankaders. De regering kiest er echter voor om deze taak 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 van groot belang is.

In dit wetsvoorstel krijgt SLO de wettelijke taak om leerplankaders te ontwikkelen en onderhouden, omdat zij de enige partij is die continuïteit kan bieden. SLO heeft bewezen leerplankaders van goede kwaliteit te kunnen leveren, waarbij de samenhang tussen en binnen de verschillende onderwijssectoren gewaarborgd is. De taken op het terrein van het primair onderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en vavo zullen in algemene zin hetzelfde blijven, en deze worden 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.

2.2.2 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 Leermiddelenplein van SLO en wordt een link gelegd naar andere Wikiwijs en VO Content. Voor het voortgezet onderwijs maakt de ontwikkeling van voorbeeldlesmateriaal en leerplanvarianten in de meeste gevallen onderdeel uit van de vernieuwing van examenprogramma's. Ook voor het primair onderwijs wordt er in voorkomende gevallen gewerkt aan voorbeeldlesmateriaal en leerplanvarianten ten dienste van leraren en methodemakers.

In kader van voornoemde regiefunctie van SLO en als onderdeel van de taak ondersteunen en adviseren met betrekking tot leerplanontwikkeling (artikel 3, eerste lid, onder b), verricht SLO in uitzonderlijke gevallen en op verzoek van de

minister de aanbestedingswerkzaamheden voor de ontwikkeling van lesmateriaal waarin niet door marktpartijen wordt voorzien.

2.2.3 Leerplankaders referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen

Met dit wetsvoorstel krijgt SLO, in het kader van de taak landelijke leerplankaders te ontwikkelen en onderhouden, de taak toegewezen tot onderhoud van het Referentiekader Nederlandse taal en rekenen zoals opgenomen in de AmvB 'Referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen'¹⁴. Dit onderhoud voert SLO uit ten behoeve van alle onderwijssectoren die het onderwijs en de examens op dit referentiekader Nederlandse taal en rekenen baseren, te weten primair en (voortgezet) speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs, het vavo evenals het middelbaar beroepsonderwijs en mogelijk in de toekomst ook de opleidingen overige educatie. Tevens is het de taak van SLO om te zorgen voor operationalisering ervan in op de onderwijssector afgestemde leerplankaders en hierbij de samenhang te bewaken en het doorlopen van de leerlijnen.

2.2.4 Primair onderwijs

SLO volgt ontwikkelingen voor primair onderwijs op het terrein van kennisbasis, kerndoelen en tussendoelen in binnen- en buitenland met het oog op advisering, ontwikkeling en implementatie van kerndoelen. Ook ontwikkelt SLO in opdracht van de minister tussendoelen, kernprogramma's en leerlijnen op basis van de kerndoelen als ondersteuning voor scholen. Het uitwerken van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, tot leerplankader behoort ook tot de taken van SLO in het primair onderwijs (zie paragraaf 2.2.3). Ook voor het primair onderwijs doet SLO aan vakontwikkeling en beziet nieuw beleid op implicaties voor leerplannen. In opdracht van OCW ontwikkelt SLO ook voorbeeldlesmateriaal (zie paragraaf 2.2.2).

2.2.5 Voortgezet onderwijs

De taken van SLO met betrekking tot de kerndoelen en referentieniveaus in het voortgezet onderwijs zijn identiek aan die in het primair onderwijs.

¹⁴ Besluit referentieniveaus Nederlandse Taal en rekenen, Stb. 2010, nr. 265.

Voor het voortgezet onderwijs voert SLO aanvullend daarop indien nodig probleemverkenningen en analyses uit, waarmee zij de minister adviseert over veranderingen in vakken en examenprogramma's. Indien de minister hiertoe opdracht geeft, doet SLO een voorstel voor vakvernieuwing, stelt vakvernieuwingscommissies samen en neemt hierin de zetel van secretaris namens OCW. De vakvernieuwingscommissie ontwikkelt een nieuw examenprogramma, dat onder leiding van SLO in pilots getest wordt. 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 examenprogramma wordt ook door het Cvte gebruikt om een syllabus te maken, die de basis biedt voor de centrale examens die Cito ontwikkelt. SLO neemt ook zitting in syllabuscommissies en toetswijzercommissies. Hiermee geeft SLO invulling aan haar taak als regievoerder in de leerplanketen.

SLO zal ook de taak krijgen om tussendoelen, die als basis voor de diagnostische tussentijdse toets zullen dienen, te ontwikkelen.

2.3 Activiteiten Cito

2.3.1 Eén ontwikkelaar van toetsen en examens

Om een hoge kwaliteit van centrale toetsing en examinering te waarborgen en de doorlopende leer- en toetslijn over alle sectoren te realiseren, is het noodzakelijk om deze wettelijke taken 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. Deze referentieniveaus voor verschillende sectoren en niveaus hangen zo nauw met elkaar samen dat het voor de hand ligt om naast de centrale examens in het voortgezet onderwijs ook voor deze centrale toetsen en examens te kiezen voor één ontwikkelaar. Bovendien is geheimhouding eenvoudiger te realiseren in een eenvoudig systeem met één ontwikkelaar voor al deze centrale toetsen en examens en wordt zo het risico geminimaliseerd dat toetsen en examens 'uitlekken' voor de toets- of examendatum.

2.3.2 Cito als enige ontwikkelaar

De expertise van Cito en de kwaliteit van de toetsen en examens die door hen ontwikkeld worden staan buiten kijf. Cito heeft een lange historie in het ontwikkelen van centrale examinering in het voortgezet onderwijs en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) en is in de huidige Wet SLOA tot een bij koninklijk besluit aangewezen moment de enige ontwikkelaar van centrale toetsen en examens die onder de WVO vallen. Cito wordt via het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerlingenvolgsysteem PO aangewezen als de ontwikkelaar voor de centrale eindtoets PO. De betrouwbaarheid van de centrale eindtoets PO is daarmee gewaarborgd, omdat deze toets volledig is geënt op de bestaande Eindtoets Basisonderwijs Cito, die al meer dan 40 jaar in het basisonderwijs wordt afgenomen. Deze lijn wordt doorgezet in dit 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. Door Cito aan te wijzen als enige ontwikkelaar van centrale toetsen en examens is de continuïteit, betrouwbaarheid en geheimhouding gewaarborgd.

2.3.3 Cito onder regie van College voor toetsen en examens

Sinds 2009 is het College voor toetsen en examens (Cvte)¹⁵ belast met de taak om de kwaliteit van onder meer de centrale eindexamens in het voortgezet onderwijs en het vavo te waarborgen en zorg te dragen voor afname van deze examens. In de loop der jaren zijn de centrale examens Nederlandse taal en rekenen voor middelbaar beroepsonderwijs, de centrale eindtoets PO en de diagnostische tussentijdse toets VO aan deze verantwoordelijkheid toegevoegd. Hoewel Cito dus de centrale toetsen en examens zal ontwikkelen, is het de verantwoordelijkheid van Cvte om deze toetsen en examens vast te stellen en te normeren. De minister is stelselverantwoordelijk, en blijft daarom de opdrachtgever van Cito. Hoe de minister, Cvte en Cito zich tot elkaar verhouden, wordt toegelicht in paragraaf 3.2.

2.3.4 Centrale eindtoets in het primair onderwijs

¹⁵ 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 PO 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. In deze Memorie van Toelichting wordt de nieuwe benaming van het college gehanteerd.

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. Voornoemde wet bevat ook een nadere regeling van taken en bevoegdheden rond de centrale eindtoets. De Wet SLOA wordt in het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs aangepast zodat voor de ontwikkeling van de centrale eindtoets in het primair onderwijs alleen Cito in aanmerking komt voor subsidie.

Cito krijgt de wettelijke opdracht jaarlijks een centrale eindtoets voor alle leerlingen aan het eind van het primair onderwijs te maken. De eindtoets wordt in het schooljaar 2013-2014 in groep 8 van het basisonderwijs ingevoerd. Het speciaal (basis)onderwijs volgt later.

De toets heeft betrekking op Nederlandse taal en rekenen-wiskunde. Daarnaast krijgt het Cito de wettelijke taak jaarlijks een toets wereldoriëntatie te ontwikkelen en aan te bieden aan de scholen; scholen bepalen zelf of zij aan die toets deelnemen.

Met het voorliggende wetsvoorstel verandert deze situatie niet, omdat de wettelijke taken voor de huidige toetsen en examens in het voortgezet onderwijs al bij Cito belegd waren.

2.3.5 Diagnostische tussentijdse toetsen en centrale examens in het voortgezet onderwijs

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. Dit diploma heeft een groot civiel effect omdat het in de meeste gevallen vereist is voor doorstroming naar het vervolgonderwijs.

Verder geeft de WVO de mogelijkheid voor een diagnostische toets Nederlandse taal en rekenen (artikel 28b WVO). Met het wetsvoorstel diagnostische tussentijdse toets, dat naar verwachting op PM aan de Tweede Kamer wordt

voorgelegd, wordt dit artikel en de onderliggende AMvB uitgebreid ten behoeve van de diagnostische tussentijdse toets voor de doorstroom relevante 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 kan worden. Omdat dit een centrale toets betreft, die onder andere gebaseerd is op de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, zal Cito voor het ontwikkelen van deze toets een wettelijke taak krijgen.

Met het voorliggende wetsvoorstel verandert de situatie in het voortgezet onderwijs situatie niet, omdat de wettelijke taken voor de huidige toetsen en examens in het voortgezet onderwijs al bij Cito belegd waren.

2.3.6 Centrale examens in het middelbaar beroepsonderwijs 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. In het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB is de invoering van centrale examinering voor Nederlandse taal en rekenen vastgesteld met ingang van het studiejaar 2013/2014 (voor mbo-4) en studiejaar 2014/2015 (voor mbo-2 en mbo-3). Het Cvte heeft de regie over de invoering van deze centrale examens. Het college voert hiertoe op dit moment een pilotfase uit, waarin onderwijsinstellingen ervaring op kunnen doen met pilotexamens. Cito levert deze pilotexamens op. Met de wijzigingen in de Wet SLOA wordt beoogd dat Cito – net zoals in het primair en voortgezet onderwijs – wettelijk de taak krijgt toegewezen om de toetsontwikkelaar 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 dat 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.

De Staatsexamens NT2 maken deel uit van een onderwijsaanbod voor alleen volwassenen die zich op vrijwillige basis inschrijven voor educatietrajecten. Met het resultaat op de staatsexamens hebben volwassenen (ongeacht nationaliteit of opleiding) voor wie het Nederlands niet de moedertaal is, dan ook de mogelijkheid om met het behaalde certificaat Staatsexamens NT2 aan (particuliere) onderwijsinstellingen dan wel (potentiële) werkgevers aan te tonen over welke beheersing van het Nederlands zij beschikken. Anders dan een diploma in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs is het diploma NT2 geen vooropleidingseis voor het vervolgonderwijs. Het dient vooral als een mogelijke informatiebron voor het bevoegd gezag bij de beslissing over toelating tot een mbo-, hbo- of wo-opleiding.

Het Staatsexamen NT2 geeft mensen met een andere moedertaal de mogelijkheid te laten zien dat ze de Nederlandse taal voldoende beheersen om in Nederland te kunnen werken of studeren. De sinds 1992 opgedane expertise en ervaring, onder andere mede door gebruikmaking van reeds ontwikkelde concepten bij inburgeringsexamens, heeft geleid tot voldoende kwaliteit bij meerdere partijen die zich reeds ontwikkeld hadden op het terrein van volwasseneneducatie. Daarom is er voor de Staatsexamens NT2 geen reden om de marktwerking bij deze examens terug te draaien en één toetsontwikkelaar aan te wijzen.

Met dit wetsvoorstel krijgt Cito de wettelijke taak om de centrale examens in het middelbaar beroepsonderwijs te ontwikkelen. Voor de centrale examens vavo verandert niets, omdat de wettelijke taken voor de huidige centrale examens vavo al bij Cito belegd waren.

2.3.7 Peilingen

Sinds 1986 heeft zich een praktijk ontwikkeld waarin het Cito jaarlijks subsidie krijgt voor het uitvoeren van de Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau (PPON) op alle vakgebieden in het (speciaal) basisonderwijs. De invoering van de Wet SLOA in 1997 bouwde voort op die bestaande situatie. De peilingen en de daarvoor gereserveerde subsidie maakten steeds onderdeel uit van de Hoofdlijnenbrief. De peilingen brengen per vakgebied het onderwijsaanbod op scholen en de leerprestaties van leerlingen in kaart.

De Wet SLOA geeft aan dat de minister een instelling kan subsidiëren voor onder meer peilingen (artikel 2, lid 1.b Wet SLOA). Voor subsidiëring van toetsen, examens en peilingen voor het voortgezet onderwijs komt alleen Cito in aanmerking (artikel 12, lid 7, Wet SLOA). Van deze grondslag is regelmatig gebruik gemaakt om Cito te subsidiëren voor het uitvoeren van peilingen in het (speciaal) basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Met dit wetsvoorstel vervalt de mogelijkheid om op grond van de Wet SLOA het uitvoeren van peilingen te subsidiëren.

Met de verplichte eindtoets in het primair onderwijs komen in de toekomst veel prestatiegegevens over taal en rekenen beschikbaar. Het is het voornemen de peilingsfunctie voor taal en rekenen zo veel mogelijk in de eindtoets (taal, rekenen en wereldoriëntatie) in te bouwen. Deze aanpassing mag geen consequenties hebben voor de kwaliteit van de toets en voor de toetslast. Additioneel peilingsonderzoek is dan alleen nog nodig voor moeilijk meetbare taal- en rekendomeinen, zoals luisteren, spreken en rekenstrategieën en vakgebieden als Engels en Fries. Het voornemen is de onderwijsinspectie te belasten met de programmering van deze additionele onderzoeken. De regering zal haar vragen om op basis van de verschillende peilingsgegevens en schoolbezoeken periodiek te rapporteren over de kwaliteit van alle vakgebieden in het primair onderwijs. Deze aanpak beoogt enerzijds de scholen te ontlasten en anderzijds breder te rapporteren dan alleen over taal en rekenen.

De resultaten van PPON worden op verschillende wijzen verspreid en gebruikt. De regering stuurt de rapporten naar de Tweede Kamer. Af en toe ontstaat er een discussie over het niveau van de leerlingprestaties. Cito verspreidt de rapporten en scholen, PABO's en educatieve uitgevers maken daarvan gebruik. Actuele gegevens over het precieze gebruik door derden ontbreken echter.

Naast PPON bestaat er een aantal andere peilingen voor het (speciaal) basisonderwijs: COOL5-18, TIMSS en PIRLS. Het Cohort Onderzoek OnderwijsLoopbanen onder leerlingen van 5 tot 18 jaar (COOL5-18) schetst met behulp van beschikbare gegevens van scholen, steekproefsgewijs, de prestaties en schoolloopbanen van leerlingen. Met Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) en Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) is het mogelijk om te zien hoe tienjarige Nederlandse leerlingen in het basisonderwijs internationaal presteren op het terrein van rekenen en begrijpend lezen. De uitvoering van deze peilingsonderzoeken wordt in open competitie aanbesteed.

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. Ook worden er andere onderzoeken in het voortgezet onderwijs uitgevoerd, waardoor verdere peilingen die de leerprestaties in kaart brengen overbodig zijn. De belangrijkste twee onderzoeken die een peilingsfunctie hebben, zijn het Voortgezet Onderwijscohort Leerlingen (VOCL) onderzoek en het Programme for International Student Assessment (PISA). Met VOCL zijn verschillende cohorten leerlingen gedurende hun schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs en daarna gevolgd. De uitvoering van VOCL is in open competitie aanbesteed door NWO, waarna een marktpartij in samenwerking met CBS dit onderzoek uitgevoerd heeft. Met PISA worden de prestaties van Nederlandse leerlingen vergeleken met andere landen die deelnemen aan dit onderzoek van de OESO. PISA wordt sinds 2000 elke drie jaar uitgevoerd. De deelnemende landen zijn verantwoordelijk voor de afname van PISA in hun land. In opdracht van het Ministerie van OCW zorgt Cito in Nederland voor de afname van PISA. Het gehele PISA-onderzoek wordt door één of meerdere internationale consortia uitgevoerd. Een van de twee consortia van PISA 2009 (het consortium dat verantwoordelijk was voor de ontwikkeling van de vragenlijsten) stond onder leiding van Cito.

Tot dusver hebben de peilingen die door Cito zijn uitgevoerd (PPON en een deel van PISA) de Wet SLOA als grondslag. Daar bestaan echter geen dwingende redenen toe en er worden ook gelijkwaardige peilingsonderzoeken uitgevoerd. De regering komt tot de conclusie dat peilingsonderzoek buiten de Wet SLOA kan worden aanbesteed. De regering kiest er dan ook voor om peilingsonderzoeken in de markt te zetten. Met dit wetsvoorstel vervalt daarom de mogelijkheid om op basis van de Wet SLOA peilingen te subsidiëren.

3. Organisatie

3.1 Subsidiëring- en bekostigingsystematiek

In de huidige Wet SLOA is vastgelegd welke taken voor subsidie in aanmerking komen, en welke partijen aangewezen zijn 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.

3.1.1 Hoofdlijnenbrief wordt Programma Leerplanontwikkeling

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. Nu de te subsidiëren activiteiten van de resterende SLOA-partijen SLO en Cito als wettelijke taak bij deze instellingen worden neergelegd, en daarnaast scherper worden afgebakend, is de Hoofdlijnenbrief niet langer nodig. Alleen op het terrein van curriculumbeheer blijft de noodzaak bestaan om op inhoud te sturen voor een termijn die langer is dan een jaar. Met het Programma Leerplanontwikkeling 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 programma, dat eenmaal per twee jaar door de minister bekend wordt gemaakt, geeft de mogelijkheid tot inhoudelijke sturing door de minister. In de subsidieaanvraag komen de accenten die in het Programma Leerplanontwikkeling worden gelegd, tot uitdrukking. Als aparte weigeringsgrond, in aanvulling op de weigeringsgronden die in de Awb worden gegeven, is opgenomen dat een subsidie die niet overeen komt met het Programma Leerplanontwikkeling, wordt afgewezen.

3.1.2 Regeling OCW-subsidies

Voor de overige subsidiesystematiek wordt volledig aangesloten bij titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet overige OCW-subsidies (WOOS). De uitwerking van de regels op het gebied van subsidieverlening en – vaststelling volgens de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking is voor de meeste subsidies van de Minister van OCW vastgelegd in de Regeling OCW-subsidies (ROS). De algemene regels voor subsidieverstrekking op grond van dit wetsvoorstel zullen ook worden uitgewerkt in de ROS, zodat ook SLO en Cito met inachtneming van de regels die voor bijna alle door de minister van OCW gesubsidieerde instellingen gelden, gesubsidieerd worden. Hieronder vallen onder andere de voorschriften voor verantwoording van subsidies. 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.

In de ROS is bepaald dat afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing is op boekjaarsubsidies, met uitzondering van de reguliere onderwijsbekostiging. Het toepassingsbereik van deze regeling wordt uitgebreid tot de subsidies die op grond van de Wet SLOA 20.. worden verstrekt. Doordat de ROS van toepassing wordt op de SLOA-subsidies, wordt ook afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing verklaard op de subsidies die aan SLO en Cito worden verstrekt. De artikelen uit afdeling 4.2.8 van de Awb die voor hun toepassing een afzonderlijk wettelijk voorschrift behoeven zullen zoveel mogelijk in de ROS van toepassing worden verklaard.

3.1.3 Subsidieplafond

Met het verdwijnen van de Hoofdlijnenbrief is ook het financieel kader vervallen, het financieel perspectief dat in de Hoofdlijnenbrief voor de volgende jaren werd gegeven. De begroting van OCW biedt echter evenveel 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.

3.1.4 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 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, wordt in het wetsvoorstel bepaald dat in beginsel alle gebruikte gegevens 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 deze omstandigheden in lagere regelgeving worden uitgewerkt.

Voorts wordt het intellectueel eigendom van met publieke middelen vervaardigde producten aan de minister overgedragen. Dit is slechts anders, wanneer rechten van derden zich verzetten tegen overdracht van intellectueel eigendom aan de minister. Dit zal slecht bij uitzondering het geval zijn.

3.2 College voor toetsen en examens

Sinds 2009 is het College voor toetsen en examens (Cvte) 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 Cvte specificiert de taken van het Cvte 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.

Voornoemde wet benoemt Cvte als regievoerder: de schakel tussen de ketenpartners, waaronder Cito, die bij centrale examens zijn betrokken. Het Cvte voert de inhoudelijke aansturing op het proces van de uitvoering van examens. Onderdeel van deze aansturing is het adviseren van onze minister ten aanzien van de inhoudelijke activiteiten (en begroting) die Cito uitvoert vanuit haar wettelijke taak. Dit komt onder meer terug in het jaarlijkse werkprogramma dat Cvte opstelt (artikel 8). Dit doet het Cvte vanwege zijn onafhankelijkheid, deskundigheid en representativiteit.

De minister blijft middels dit wetsvoorstel de opdrachtgever van Cito, mede gelet op zijn stelselverantwoordelijkheid. De taken van Cito worden in dit wetsvoorstel verhelderd, evenals de condities waaronder Cito haar taken uitvoert. Hoe Cvte en Cito zich tot elkaar verhouden en hoe beide partijen hun taken dienen uit te voeren verandert niet met dit wetsvoorstel.

3.3 Toezicht en handhaving

PM

3.3.1 Beloning topfunctionarissen

Naar verwachting zal de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) met ingang van 1 januari 2013 in werking treden. In deze wet 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.

4. Positie van Caribisch Nederland

Sinds 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Sint-Eustatius en Saba openbare lichamen die als "bijzondere gemeenten" functioneren binnen het land Nederland. De Minister van OCW is verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid op de eilanden. Dat betekent dat de scholen in Caribisch Nederland onderdeel zijn van het onderwijssysteem van Nederland.

De onderwijswetgeving in Caribisch Nederland is een sterke afgeleide van de onderwijswetgeving in Europees Nederland. Leerlingen krijgen de kans om een diploma te behalen dat gelijkwaardig is aan een diploma dat in Europees Nederland is afgegeven.

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. Bovendien voeren SLO en Cito al jarenlang hun taken uit binnen de WPO en WVO, de wetgeving waar zij ruime kennis en ervaring van hebben. De taken die de SLO en Cito uitoefenen vanuit de Wet SLOA zullen dan ook integraal van toepassing zijn op Caribisch Nederland, hierop zal geen uitzondering gemaakt worden.

5. Financiën

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting. De middelen die op de begroting van OCW staan voor de LPC en CINOP/Echo worden ter beschikking gesteld aan een coördinatie- en regieorgaan voor onderwijsonderzoek onder auspiciën van NWO. 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.

6. 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 coördinatie- en regieorgaan onder auspiciën van NWO. 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.

7. Uitvoerings- en handhavingstoets

PM

8. Reacties onderwijsorganisaties en uitkomst internetconsultatie

PM; parallel aan uitvoeringstoets DUO

9. Advies onderwijsraad

De Onderwijsraad heeft besloten dit wetsvoorstel niet te selecteren voor advisering. In 2010 heeft de Onderwijsraad het advies Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs uitgebracht. "Tot slot vindt de raad dat voor het functioneren van het onderwijs als geheel een aantal wettelijke taken onder verantwoordelijkheid van de overheid moet blijven of komen. Hij doelt hierbij onder andere op de regeling van eindtoetsen, kerndoelen, eindtermen, kwalificatiedossiers, examenopgaven. Deze vaste en specifieke wettelijke taken dienen te zijn ondergebracht bij publiek geregelde instellingen."

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2, artikel 6

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 het Programma Leerplanontwikkeling, dat 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

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.

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 heeft geen openbaar gezag. Zij valt dus buiten de reikwijdte van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

In het algemeen deel en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV van het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs¹⁶ is al 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, waarop de regels met betrekking tot staatssteun en mededinging niet van toepassing zijn.¹⁷

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 van de marktactiviteiten van Cito BV. 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 onderwijs¹⁸, 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 het "level playing field" wordt gegarandeerd.¹⁹

Zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs uiteen is gezet, is het College voor toetsen en examens verantwoordelijk voor het proces en de inhoud

¹⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 40-41.

¹⁷ Ibid. p. 40.

¹⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 157.

¹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 23.

van de centrale toetsen en de examens die in het primair en voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs worden afgenomen. Dat 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 het College voor toetsen en examens niet: de wettelijke taak van Cito beperkt zich tot het ontwikkelen van de toetsen en examens, waarvan de opgaven en de normering door het College voor toetsen en examens worden vastgesteld.

Zoals ook in het algemeen deel is beschreven, is het College voor toetsen en examens betrokken bij de inhoudelijke aansturing van Cito bij de invulling van de publieke taken. Om te voldoen aan de opdracht uit artikel 8, tweede lid, van de Wet College voor toetsen en examens, om in het werkprogramma de werkzaamheden van Cito te omschrijven, voeren Cito en College voor toetsen en examens inhoudelijk overleg.

Artikel 2, onderdeel d, artikel 3, 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 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 de artikel 4 5). Het gaat hier uitdrukkelijk om projecten die zo in het verlengde liggen van de taken van SLO en Cito, dat het ondoelmatig 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 coördinatie- en regieorgaan voor onderwijsonderzoek onder auspiciën van NWO worden verdeeld. Zoals in het algemeen deel uiteen is gezet, geldt dit uitgangspunt, naast deze additionele subsidies, ook voor de boekjaarsubsidies die onder de Wet SLOA werden verstrekt voor bijvoorbeeld het onderwijsonderzoek door de LPC en CINOP. Ook de middelen voor die activiteiten zullen door het regieorgaan worden verdeeld.

Artikel 4

De subsidies voor de structurele wettelijke taken worden per boekjaar verstrekt. Afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht zal, met een wijziging van de

Regeling OCW-subsidies, 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 Algemene wet bestuursrecht 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 toepassing is.

Artikel 7

In aanvulling op de preventieve weigeringsgronden uit de Algemene wet bestuursrecht is een tweetal extra weigeringsgronden opgenomen. Ten eerste mag een subsidie geweigerd worden wanneer de aanvraag niet overeenstemt met het Programma Leerplanontwikkeling. 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 8

Het eerste lid van dit voorgestelde artikel komt overeen met artikel 4, tweede lid, van de WOOS. In aanvulling op de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht 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 Wet overige OCW-subsidies.²⁰

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

²⁰ Kamerstukken II 1997/98, 25 671, nr. 3, p. 7.

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 Regeling OCW-subsidies waarin invulling wordt gegeven aan de Aanwijzingen voor de subsidieverstrekking, kan indien noodzakelijk ook ander onderscheid worden gemaakt tussen boekjaarsubsidies en aanvullende subsidies.

Artikel 9

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 OCW gereserveerde bedrag.

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

Artikel 10

Hierboven, in paragraaf 3.1.4 van het algemeen deel, is reeds 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 te 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 11

In het voorgestelde artikel 11 is een voorwaarde opgenomen dat de SLOA-instellingen meewerken aan het overdragen van het auteursrecht over de gesubsidieerde activiteiten aan de minister. Dit kan slechts achterwege blijven indien belangen van derden zich verzetten tegen het overdragen van rechten.

Artikel 12

Indien de minister een toezichthouder wil aanwijzen voor subsidies die niet per boekjaar worden verstrekt, is een wettelijke grondslag nodig. Voor de per boekjaar verstrekte subsidies is dit namelijk al geregeld in de Awb. Wanneer de minister een toezichthouder als bedoeld in artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht aanwijst, wordt daarvan mededeling gedaan in de Staatscourant. Deze aanwijzing brengt met zich, dat een toezichthouder de in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht 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.

Artikel 13

Het voorgestelde artikel 13 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 14

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 coördinatie- en regieorgaan onder auspiciën van NWO verdeeld worden. Voor die middelen komen ook LPC en CINOP in aanmerking.

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

De huidige 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 15

Dit wetsvoorstel treedt in beginsel in werking op 1 januari 2014. 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 1.2.2 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 coördinatie- en regieorgaan onder auspiciën van NWO. 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 Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart