

Vergaderjaar 2012–2013

33 558

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

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 juni 2013

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor hun inbreng en voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen ga ik hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

Inhoudsopgave	blz.
I Algemeen	1
1. Inleiding en kern van het wetsvoorstel	1
2. Wettelijke taken SLO en Cito	4
3. Toekomst praktijkgericht onderwijsonderzoek	14
4. Inrichting en organisatie	16
II Artikelsgewijs	18
Artikel 3	18

I. Algemeen

1. Kern van het wetsvoorstel

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering het ontwikkelen van centrale toetsen en examens als kernonderdelen beschouwt van de grondwettelijke taak om zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs, en vragen hoe deze stelling vanuit rechtshistorisch perspectief te verdedigen is.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor het bepalen van «het wat»: wat er van het onderwijs wordt verlangd, wat kinderen moeten kennen en kunnen wanneer zij hun schoolloopbaan afsluiten. Al sinds de jaren »50 van de vorige eeuw wordt centrale examinering gebruikt als instrument om deze kennis en kunde te

meten. Het gehele stelsel van voortgezet onderwijs is geënt op centrale examinering. Ook in de huidige Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA) is vastgelegd dat Stichting Cito de centrale examens ontwikkelt voor het voortgezet onderwijs en daarvoor subsidie ontvangt.

De leden van de SGP-fractie onderschrijven de bijzondere zorg die de overheid heeft voor de infrastructuur van toetsing en examinering, maar wijzen erop dat de huidige vorm van centrale toetsing en examens van oorsprong niet bestond. Zij vragen of de regering onderkent dat ook aan kwaliteitsborging kan worden voldaan door andere vormen van gezamenlijke toetsing, zoals onder meer uitgewerkt door de commissie Bruijn. De commissie Bruijn heeft aanbevelingen gedaan voor het hoger beroepsonderwijs. Het funderend onderwijs breed en gedifferentieerd met andere karakteristieken dan het hoger beroepsonderwijs. Gezamenlijke toetsing in het funderend onderwijs zou expertise op het gebied van ontwikkeling van toetsen en examens vereisen bij alle circa 8.000 scholen voor primair en voortgezet onderwijs in Nederland. De regering kiest er juist voor om hét expertisecentrum op dit vlak, Stichting Cito, aan te wijzen om de centrale toetsen en examens te (blijven) ontwikkelen en onderhouden. Daarbij consulteert Stichting Cito uiteraard wel groepen onderwijsprofessionals.

De leden van de SGP-fractie vragen een verduidelijking op een punt in de toelichting: moeten deze opmerkingen zo worden opgevat dat de ondersteuning en zorg voor de inrichting en kwaliteit van centrale toetsing noodzakelijk zijn gezien de wettelijke keuze voor een centraal gestuurd toetsmodel, maar dat centrale toetsing op zich niet noodzakelijkerwijs volgt uit de Grondwet?

De opmerkingen in de toelichting moeten inderdaad zo opgevat worden dat de ondersteuning en zorg voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel in zijn geheel afgeleid kunnen worden uit artikel 23 Grondwet. Een van de invullingen die de regering geeft aan die verantwoordelijkheid is sturen door middel van een centraal gestuurd toetsmodel.

De genoemde leden constateren dat door de openstelling van de eindtoets voor andere aanbieders dan Stichting Cito de verantwoordelijkheid van de overheid is verbreed, daar de overheid ook de zorg heeft voor de rol van andere aanbieders. Is het vanuit deze situatie niet vanzelfsprekend om ook in de Wet SLOA zowel de ondersteuning van de Stichting Cito als de overige aanbieders te regelen? Vervolgens vragen genoemde leden waarom de Wet SLOA geen geschikte grondslag biedt voor de positie van andere aanbieders dan Stichting Cito.

De regering wijst op het onderscheidende karakter tussen de centrale eindtoets en eventuele andere door de minister toegelaten eindtoetsen. Dit verschil in karakter komt tot uiting in het door uw Kamer aangenomen wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs (hierna ook: centrale eindtoets PO)¹ en is toegelicht in de brief van 12 april 2013 (Kamerstukken II 2012/2013, 33 558, nr. 6). Ten aanzien van de centrale eindtoets heeft de overheid een wettelijke zorgplicht. Iedere door de overheid bekostigde school kan de overheid daarop aanspreken. Jaarlijks dient er een centrale eindtoets taal, rekenen en wereldoriëntatie beschikbaar te zijn. Het College voor Examens (Cve) wordt daarvoor verantwoordelijk. Onder aansturing van het college ontwikkelt Stichting Cito de toetsopgaven. Deze en andere publieke taken van Stichting Cito staan los van de markactiviteiten van Cito BV. Op administratief, juridisch en financieel vlak is in lijn met de Mededingingswet sprake van een volledige scheiding tussen de Stichting en BV.

¹ Kamerstukken I 2012/13, 33 157, A.

De in genoemd wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid dat de minister van OCW naast de centrale eindtoets, andere eindtoetsen kan toelaten, betekent niet dat de overheid daarmee ook een (wettelijke) zorgtaak heeft voor de (potentiële) aanbieders van deze toetsen. Het is niet aan de overheid om er voor te zorgen dat er andere eindtoetsen zijn. De rol van de overheid is wel om aan de toelating van andere eindtoetsen in het belang van de leerlingen en scholen kwalitatieve voorwaarden te verbinden, maar ook garanties van de continuïteit van levering te geven. De in het wetsvoorstel centrale eindtoets PO daarvoor opgenomen bepaling om dit nader bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) te regelen wordt daarvoor de geëigende basis en niet de Wet SLOA. Deze laatste wet ziet louter op de verankering van aan SLO en Stichting Cito opgedragen wettelijke taken. De mogelijkheid voor derden om een andere eindtoets te ontwikkelen is niet te beschouwen als een wettelijke taak of opdracht.

Waarom wordt de rol van andere aanbieders in de Wet SLOA genegeerd, terwijl ook zij een rol spelen in het systeem van kwaliteitsbewaking door middel van een eindtoets, zo vragen de leden van de SGP-fractie. De overweging dat de Wet SLOA niet de geëigende basis is om de rol van (potentiële) andere aanbieders vast te leggen, betekent niet dat de regering hun rol en positie negeert. Zo worden in de genoemde brief van 12 april 2013 een aantal voorzieningen in het vooruitzicht gesteld waarop deze aanbieders bij de ontwikkeling van andere eindtoetsen een beroep kunnen doen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering expliciet wijst op de vrijheid van scholen om zonder belemmeringen te kiezen voor de toets die zij goed vinden voor hun leerlingen, en vragen of de regering de inzet deelt dat de overheid met betrekking tot de grondslag geen onderschikking kan aanbrengen tussen de formele en de materiële vrijheid? De regering vindt dat er geen gelaagdheid wordt aangebracht tussen de formele en materiële vrijheid. Op dit punt is kenmerkend voor het aangenomen wetsvoorstel centrale eindtoets PO dat scholen in beginsel bij alle leerlingen een eindtoets moeten afnemen. Voor openbare scholen is dit een voorschrift en voor bijzondere scholen een bekostigingsvoorwaarde. In dat opzicht is er dus geen sprake van welke vrijheid dan ook. Indien er door de minister naast de van overheidswege aangeboden centrale eindtoets andere eindtoetsen worden toegelaten, kunnen scholen kiezen met welke eindtoets zij invulling geven aan de wettelijke verplichting. Deze keuzemogelijkheid voor scholen maakt door het aangenomen amendement van de leden Rog/Schouten² onderdeel uit van het wetsvoorstel centrale eindtoets PO. Ook bij dit amendement is vrijheid van scholen niet ongeclausuleerd. Iedere andere eindtoets dient immers te voldoen aan een aantal door de minister te toetsen (kwaliteits)voorwaarden. Deze voorwaarden gaan deel uit maken van een algemene maatregel van bestuur. In de brief van 12 april 2013 is daarbij wel als uitgangspunt aangegeven dat scholen die opteren voor een andere eindtoets qua materiële condities gelijk zullen worden behandeld als de scholen die werken met de centrale eindtoets, die «om niet» door de overheid vanuit de genoemde zorgplicht wordt aangeboden. Om dit te realiseren worden de komende periode verschillende bekostigingsvarianten verkend. De variant die uiteindelijk de voorkeur krijgt zal altijd gebaseerd zijn of worden op een wettelijke grondslag.

Waarom wordt in het licht van dit uitgangspunt niet gekozen voor een grondslag in het wetsvoorstel voor de subsidie aan andere aanbieders, zo vragen genoemde leden.

² Kamerstuk 33 157, nr. 38

Zoals hiervoor aangegeven vindt de regering het wetsvoorstel SLO daartoe niet geschikt, omdat de reikwijdte van deze wet bewust is beperkt tot wettelijke taken die SLO en Stichting Cito in opdracht van de overheid uitvoeren. Eventuele aanbieders van andere eindtoetsen hebben geen wettelijke opdracht. De vraag of bij andere wet- en regelgeving een grondslag wordt gecreeërd voor subsidie voor het aanbieden van andere eindtoetsen, maakt onderdeel uit van de verkenning naar verschillende bekostigingsvarianten. Een andere variant is namelijk dat niet de aanbieders subsidie ontvangen, maar de scholen die kiezen voor andere eindtoetsen en die daarvoor via de lumpsumbekostiging een aanvullende vergoeding ontvangen.

Ook vragen genoemde leden waarom de regering, blijkens de brief van de staatssecretaris, bewust wil wachten met de uitwerking van de subsidiëring van andere toetsen en aanbieders totdat de Eerste Kamer besloten heeft over het wetsvoorstel.

De passage in de brief is van staatsrechtelijke aard en beoogt niet meer dan aan te geven dat de regering niet vooruit wil lopen op de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer. De AMvB die zijn grondslag vindt in het wetsvoorstel zal dus pas aan de Tweede Kamer worden aangeboden wanneer het wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aanvaard.

Waarom wordt niet de mogelijkheid geboden een zo veel mogelijk integrale afweging te maken, gezien de nauwe verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid van de wetsvoorstellen, zo willen deze leden weten. De regering vindt dat beide wetsvoorstellen niet van elkaar afhankelijk zijn. In het wetsvoorstel centrale eindtoets PO zijn de taken van Stichting Cito met betrekking tot de ontwikkeling van de centrale eindtoets al vastgelegd. In het wetsvoorstel SLOA wordt dat bevestigd doordat die taken als wettelijke taak worden vormgegeven. Zoals hiervoor is aangegeven is de positie van potentiële aanbieders van andere eindtoetsen nadrukkelijk een aandachtspunt. De nadere regelgeving daarvoor wordt echter op goede gronden buiten laatstgenoemd wetsvoorstel ontwikkeld.

2. Wettelijke taken SLO en Cito

De leden van de VVD-fractie vragen of SLO bij het uitvoeren van haar wettelijke taken – het ontwikkelen en onderhouden van landelijke leerplankaders voor het po³, v(s)o⁴ en vavo⁵ – gebruik kan maken van inhoudelijke expertise van andere partijen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe gaat dit dan in zijn werk?

SLO maakt bij de uitvoering van de wettelijke taken uiteraard gebruik van de expertise van andere partijen, zoals bijvoorbeeld Cito, Cve, Freudenthal Instituut en Expertisecentrum Nederlands. Daarnaast maakt SLO in haar ontwikkelwerk gebruik van nationaal en internationaal beschikbaar wetenschappelijk onderzoek. Ook wordt samengewerkt met scholen in ontwerp en evaluatietrajecten, waardoor ook de onderwijspraktijk direct wordt betrokken bij de ontwikkeling en validering van leerplankaders.

Wat is de reden dat deze activiteiten voornamelijk tot die onderwijsvormen beperkt blijven, zo vragen genoemde leden.

In het primair, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs is gekozen voor centrale aansturing door middel van kerndoelen en eindtermen. Deze moeten onderhouden worden en ook nader worden ingevuld en uitgewerkt ten behoeve van scholen, materiaalontwikkelaars en toetsenmakers.

³ Primair onderwijs

⁴ Voortgezet (speciaal) onderwijs

⁵ Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs

Omdat het mbo⁶ opleidt voor een grote variatie aan beroepen, worden de beroepsgerichte kwalificatie-eisen ontwikkeld door de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven. Deze kenniscentra beschikken over de benodigde expertise en contacten met de branches van het betreffende beroepenveld.

Vervolgens vragen deze leden in hoeverre de activiteiten van SLO in het beroepsonderwijs aansluiten op de kwalificatiedossiers in het beroepsonderwijs en wellicht ook op het praktijkonderwijs. Bovendien vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre SLO ook een bijdrage kan leveren aan doorgaande leerlijnen van vmbo⁷ naar mbo.

In het kader van de doorlopende leerlijn in het onderwijs sluit SLO bij het ontwikkelen van de leerplankaders voor vmbo en praktijkonderwijs zo veel mogelijk aan bij de kwalificatiedossiers in het beroepsonderwijs.

Momenteel worden de beroepsgerichte examenprogramma's in het vmbo vernieuwd. Hierbij wordt ook gekeken naar kwalificatie-eisen in het mbo en de aansluiting tussen beide sectoren. SLO voert al enige jaren activiteiten uit gericht op een doorlopende leerlijn van het referentiekader taal en rekenen in het po, (v)so, vo en mbo, zoals de inrichting van een website met handreikingen (www.taalenrekenen.nl) en de organisatie van conferenties. Ook heeft SLO bij de experimenten VM2 de scholen ondersteund met handreikingen en scholingsbijeenkomsten en -conferenties. Ter ondersteuning van de Vakmanschap- en technologie-route heeft SLO onlangs voor beide routes een handreiking leerplankader opgesteld.

In hoeverre zou dit een bijdrage kunnen leveren aan de verbetering tussen de aansluiting van de meer theoretische onderdelen van de beroepsopleidingen en de beroepspraktijkvorming, zo vragen genoemde leden.

Hierboven is reeds aangegeven dat de beroepsgerichte kwalificatie-eisen voor het mbo worden ontwikkeld door de kenniscentra, die over de nodige expertise beschikken. Bij de ontwikkeling van de beroepsgerichte kwalificatie-eisen van een mbo-opleiding gaat het altijd om een samenhangend geheel van de benodigde kennis, vaardigheden en houdingsaspecten voor het beroep waarvoor wordt opgeleid.

De leden van de VVD-fractie vragen naar het onderzoek dat SLO zelf zal gaan uitvoeren. Waarin verschilt dit onderzoek van het type onderzoek dat straks via NRO wordt uitgezet, zo willen deze leden graag weten.

Het onderzoek dat het NRO zal gaan uitzetten is van een andere aard en heeft een ander doel dan het onderzoek dat door SLO wordt uitgevoerd. Bij het praktijkgericht onderzoek dat wordt uitgezet door het NRO is het doel dat dit gebruikt wordt door de onderwijspraktijk. Het onderzoek dat door SLO wordt uitgevoerd, is gericht op gebruik door SLO zelf.

Kenmerkend voor de werkwijze van SLO zijn wetenschappelijke onderbouwing en internationale oriëntatie van leerplanontwikkeling. Onderzoek ligt dus in het SLO-werk besloten, waarbij het in algemene zin vooral een ondersteunende functie vervult ter bevordering van de kwaliteit van leerplanontwikkeling en beleidsadviezen daaromtrent. Deels maakt SLO ook gebruik van elders gedaan wetenschappelijk onderzoek. Het onderzoek dat het NRO zal gaan uitzetten is niet direct gericht op onderbouwing van keuzes binnen trajecten van leerplanontwikkeling en advisering. Onderzoek dat grote relevantie heeft voor leerplanontwikkeling maar niet tot de verantwoordelijkheid van SLO wordt gerekend, kan wel door NRO worden uitgezet. Dat betreft bijvoorbeeld vakdidactisch onderzoek en internationaal peilingsonderzoek.

⁶ Middelbaar beroepsonderwijs

⁷ Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs

De genoemde leden merken op dat SLO, maar ook Stichting Cito, de resultaten van hun wettelijke taken kosteloos aan andere partijen moeten aanbieden. Hoe ziet de controle op deze publieke kennisfunctie er uit, zo vragen deze leden. En kunnen partijen zich beklagen als de informatie voor anderen onvoldoende toegankelijk is? Ook de leden van de D66-fractie vragen hoe ver deze taak reikt, en hoe de uitvoering ervan gemonitord zal worden.

De minister van OCW is verantwoordelijk voor het toezicht op uitvoering door SLO en Stichting Cito van de in het wetsvoorstel beschreven taken. De publieke kennisfunctie valt hier ook onder. Om invulling te geven aan dit toezicht wordt onder andere doorlopend overleg gevoerd met beide organisaties over hoe zij hun werkzaamheden uitvoeren. Signalen dat de publieke kennisfunctie niet goed werkt, worden door de regering serieus genomen. Partijen die klachten hebben over de publieke kennisfunctie kunnen zich wenden tot Stichting Cito en SLO, maar ook tot de minister van OCW.

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten of de regering meer inzicht kan geven in het evaluatieproces. Is de regering voornemens de organisaties met wettelijke taken als geheel te monitoren en niet alleen op projectbasis? En kan de regering aangeven hoe en met welke regelmaat zij de Kamer gaat informeren over de evaluaties en de staat van de betreffende organisaties?

De evaluatiebepaling die in het wetsvoorstel is opgenomen strekt zich uit over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gehele wetsvoorstel. De regering zal dan ook de instellingen in hun geheel als uitvoerder van alle wettelijke taken evalueren. Vijf jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt een evaluatie van de effecten in de praktijk, en van de uitvoering door de instellingen van hun wettelijke taken, aan uw Kamer gestuurd. De regering is voornemens deze evaluatie elke vijf jaar te herhalen.

Is de regering bereid een verslag van de ontvangen jaarverslagen en jaarrekeningen naar de Kamer te sturen, zo vragen genoemde leden. Voor de inrichting van de subsidiëringssystematiek behorend bij het wetsvoorstel is gekozen voor een zo efficiënt en lastenarm mogelijke verantwoording, in lijn met het uniform subsidiekader zoals dat in de Aanwijzingen voor de subsidieverstrekking en de Regeling OCW-subsidies is neergelegd. Om die reden wordt er geen aanvullend verslag opgesteld over de uitgevoerde activiteiten op basis van de ontvangen jaarverslagen en jaarrekeningen.

De leden van de PvdA-fractie willen graag ingaan op de brief van 12 april 2013 over het aangenomen amendement bij het wetsvoorstel centrale eindtoets PO. Heeft de regering meer zicht op het tijdspad betreffende de AMvB, en daaraan parallel, op de uitwerking van de verkenning van de bekostiging?

De regering werkt eraan de nadere regelgeving met betrekking tot het wetsvoorstel centrale eindtoets PO omstreeks mei 2014 af te ronden, opdat deze per 1 augustus 2014 gelijktijdig met de invoering van de eindtoets in het basisonderwijs in werking treedt. Bij deze nadere regelgeving gaat het niet alleen om de voorwaarden voor toelating van andere eindtoetsen, maar ook om zaken zoals de aanpassing van het Inrichtingsbesluit WVO (leidende karakter van het schooladvies) en de afnamecondities die gesteld worden aan de eindtoets. Rekening houdend met de vereiste internetconsultatie, overleg met derden zoals uitgevers van toetsen, de toezegging⁸ om de inhoud van de voorgenomen AMvB inclusief de regeling voor de bekostiging aan uw Kamer voor te leggen en

⁸ Kamerstuk 33 558, nr. 6.

de advisering door de Raad van State betekent dat de ontwerpAMvB in augustus 2013 gereed moet zijn voor de internetconsultatie. Het streven is de genoemde toezegging aan uw Kamer rond de komende jaarwisseling na te komen.

Kunnen hierdoor andere toekomstige aanbieders van de eindtoets vertraging oplopen waardoor er een ongelijk speelveld kan ontstaan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Ook de leden van de D66-fractie vragen hoe de regering zorgt dat hier niet een ongelijk speelveld wordt gecreëerd.

Het wetsvoorstel centrale eindtoets PO draagt de overheid op te zorgen voor de ontwikkeling en beschikbaarstelling van de centrale eindtoets. Daarnaast kan de minister het gebruik van andere eindtoetsen toelaten. Of en in hoeverre er aanbieders zullen zijn die gebruik willen maken van deze mogelijkheid, is niet aan de overheid. Wel zal de overheid de voorwaarden voor toelating helder en zorgvuldig in een AMvB regelen en daar is – zoals hierboven reeds beschreven – nu eenmaal tijd mee gemoeid. Bij de opstelling van deze voorwaarden zal ook worden overlegd met de bij de regering bekende ontwikkelaars van (eind)toetsen. Deze ontwikkelaars kunnen daardoor bij de eventuele ontwikkeling van andere eindtoetsen hier al op anticiperen. Als na formele vaststelling en inwerkingtreding van de toelatingsvoorwaarden blijkt dat één of meer andere toetsen daaraan voldoen, dan wordt er voor gezorgd dat deze toetsen zo spoedig mogelijk worden toegelaten. Overigens wil de regering bij dit alles weg blijven van een benadering waarbij in termen van «toetsconcurrentie» of «ongelijk speelveld» wordt geredeneerd. De overheid gaat niet concurreren met de markt van toetsaanbieders maar concentreert zich op een goede en zorgvuldige uitvoering van de wettelijke taken, te weten: waarborgen dat er jaarlijks een kwalitatief goede centrale eindtoets beschikbaar is en ervoor te zorgen dat zo spoedig als mogelijk aan de scholen en toetsontwikkelaars helderheid wordt geboden over de toelating van andere eindtoetsen die voldoen aan de voorwaarden.

Worden scholen geïnformeerd over de mogelijkheid van het afnemen van een andere eindtoets, zo willen de genoemde leden weten. Zodra het gebruik van een andere eindtoets door de minister wordt toegelaten dan worden scholen daarover geïnformeerd. De betreffende AmvB zal daarover een bepaling bevatten.

De leden van de PVV-fractie merken op dat het toezicht op SLO en Stichting Cito, die door het wetsvoorstel rechtspersonen met wettelijke taak worden, verder zal moeten gaan dan alleen de rechtmatige en doelmatige besteding van subsidiegelden. Zij vragen of het wetsvoorstel voldoende bevoegdheden biedt om te interveniëren in het geval er tekortkomingen zouden worden gesignaleerd. De minister van OCW heeft drie soorten mogelijkheden om te interveniëren wanneer er tekortkomingen zouden worden gesignaleerd. Ten eerste kan de minister het bestuurlijke gesprek aangaan, om in een vroeg stadium in te grijpen. Ten tweede heeft de minister de bevoegdheden die uit de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht volgen, namelijk het inhouden, opschorten of zelfs terugvorderen van subsidies. Tot slot kan de regering bij uw Kamer een wetsvoorstel indienen om de Wet SLOA te wijzigen en taken structureel aan een andere organisatie op te dragen. De Algemene Rekenkamer heeft onderzoeksbevoegdheden op grond van de Comptabiliteitswet.

De leden vragen of een aanwijzingsbevoegdheid en een taakverwaarlozingsregeling tot de mogelijkheden behoren. Ook de leden van de CDA-fractie informeren wat de regering vindt van de suggestie om

interventiemogelijkheden in te stellen als een aanwijzingsbevoegdheid en een taakverwaarlozingsregeling.

Een aanwijzingsbevoegdheid of een taakverwaarlozingsbepaling zijn zware middelen en betekenen een uitbreiding van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van OCW.

De leden van de PVV-fractie onderschrijven de waarde van eenduidige en vergelijkbare resultaten, en vragen hoe de doelstelling te komen tot een eenduidige en doorlopende toets- en examenlijn behaald kan worden nu Stichting Cito niet als enige ontwikkelaar van toetsen en examens wordt aangewezen.

Deze doelstelling, die door de regering wordt gedeeld, is een belangrijk onderdeel van de voorschriften die aan de toelating van andere eindtoetsen gesteld gaan worden. Zo zullen ook de andere eindtoetsen een betrouwbaar inzicht moeten geven in het beheersingsniveau van leerlingen op het vlak van taal en rekenen. Daartoe dienen ook deze eindtoetsen voluit rekening te houden met de referentieniveaus taal en rekenen zoals deze voor het eind van het primair en speciaal onderwijs zijn vastgesteld. Het zijn immers juist deze referentieniveaus die onmisbaar zijn voor het realiseren van een doorlopende leerlijn.

De leden vragen hoe voorkomen wordt dat leerlingen te maken krijgen met verschillende methoden en toetsmatrijzen nu Stichting Cito niet als enige ontwikkelaar van toetsen en examens wordt aangewezen. Eindtoetsen, en dat geldt zowel voor de centrale eindtoets als eventuele andere eindtoetsen, hebben gemeenschappelijk dat ze onafhankelijk van de door de school gebruikte onderwijsmethoden inzicht geven in het kennisniveau van leerlingen. De leerlingen op een school krijgen of de centrale eindtoets of een andere eindtoets voorgelegd. Dit kan dus geen aanleiding geven voor verwarring onder de leerlingen. Dit geldt ook voor de toetsconstructie en -matrijzen die afgeleid van de kerndoelen en de referentieniveaus ten grondslag liggen aan de eindtoetsopgaven. Deze vormen de noodzakelijke technische basis voor een eindtoets maar onttrekken zich volledig aan de waarneming van leerlingen.

De leden van de PVV-fractie vragen op welke wijze geheimhouding voldoende te realiseren is nu Stichting Cito niet als enige ontwikkelaar van toetsen en examens wordt aangewezen. Ook de leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de stelling dat het ontwikkelen van toetsen door slechts één ontwikkelaar wenselijk is omdat dan minder kans bestaat op het uitlekken van toetsen. Is de kans op lekkage in deze situatie niet juist groter, omdat door het bereik van de toets bij meer mensen een groot belang bestaat dan in de situatie waarin er meer aanbieders zijn? De toelichting op dit punt in onderhavige wetsvoorstel dient te worden gelezen in het licht van de uitkomst van de behandeling in uw Kamer van het wetsvoorstel centrale eindtoets PO. Er zullen ten aanzien van de afname van de centrale eindtoets nadere voorschriften worden gesteld die een goede afname van de eindtoets moeten borgen. Geheimhouding zal daarvan onderdeel zijn. Deze voorschriften zijn van overeenkomstige toepassing op mogelijke andere eindtoetsen. Bij de besluitvorming over het toelaten van andere eindtoetsen zal worden gezien of hiervoor voldoende garanties zijn.

De leden vragen hoe de doelmatigheid zoals die bedoeld was, alsnog geborgd kan worden.

De mogelijkheid om naast de centrale eindtoets het gebruik van andere eindtoetsen toe te laten is minder doelmatig dan het oorspronkelijke voorstel. Daar staat tegenover dat de mogelijkheid het draagvlak voor eindtoetsing in het primair onderwijs versterkt. Verder zien de te stellen voorschriften aan de toelating van andere eindtoetsen vooral op de

deugdelijkheid, validiteit en betrouwbaarheid van deze toetsen. Want als er in dit verband één ding ondoelmatig is, dan is dat het afnemen van een ondeugdelijke, niet valide eindtoets.

De leden van de CDA-fractie lezen in de eerdergenoemde brief van 12 april 2013 dat de regering meent dat dit wetsvoorstel niet de geëigende basis of grondslag biedt voor nadere bepalingen voor en over de andere aanbieders van eindtoetsen zoals bedoeld in het amendement Rog en Schouten. Voor deze leden is het echter essentieel dat andere aanbieders dan Stichting Cito aanspraak kunnen maken op subsidie voor de ontwikkeling van concurrerende eindtoetsen. De genoemde leden willen daarom dat de positie en financiering van de overige eindtoetsaanbieders gelijktijdig wordt geregeld met het onderhavige wetsvoorstel. De regering begrijpt de behoefte van de leden van de CDA-fractie om het nodige te regelen over de positie en financiering van andere toetsaanbieders. Dit wordt ook met kracht ter hand genomen. Het onderhavige wetsvoorstel is daarvoor echter niet de geëigende weg, zoals de regering al heeft uiteengezet in de beantwoording van vragen van de leden van de SGP-fractie. Het valt buiten de reikwijdte van het doel van het wetsvoorstel. Bovendien kost het de nodige tijd om alle hieraan verbonden beleidsmatige, financiële en juridische aspecten goed te doordenken en uit te werken. Verder is de regering uitermate terughoudend om op voorhand en ongeclausuleerd de ontwikkeling van andere (mogelijke) eindtoetsen voor vormen van subsidiëring in aanmerking te brengen. In de brief van 12 april 2013 is daarentegen wel aangegeven welke voorzieningen de «markt» publiekelijk ten dienste worden gesteld.

De leden van de D66-fractie vragen waarom er voor is gekozen twee organisaties wettelijk te verankeren en taken toe te bedelen. Waarom is gekozen voor deze twee organisaties, zo vragen deze leden, wijzend op de activiteiten van de Stichting Humanistisch Vormingsonderwijs. SLO en Stichting Cito hebben op grond van de huidige Wet SLOA al vele jaren het merendeel van de voorgestelde wettelijke taken uitgevoerd en daarvoor subsidie ontvangen. Deze beide organisaties bieden de overheid al jaren ondersteuning bij de vormgeving van het «wat». De keuze om de taken voor deze organisaties nu wettelijk te verankeren is ingegeven vanuit de overtuiging dat het hier om kernonderdelen van het onderwijsstelsel gaat, die transparant en structureel belegd moeten worden om de continuïteit in de uitvoering van deze taken te garanderen. SLO en Stichting Cito hebben in het verleden bewezen deze taak goed op zich te kunnen nemen, de organisaties hebben de benodigde deskundigheid in huis en kunnen voorzien in een landelijke dekking. De Stichting Humanistisch Vormingsonderwijs houdt zich vooral bezig met het begeleiden en ondersteunen van docenten in een docentopleiding. Dat is iets anders dan het ontwikkelen van leerplankaders. Met het onderbrengen van praktijkgericht onderzoek bij het NRO gaan automatisch ook verschillende op specifieke doelgroepen gerichte organisaties over op een ander regime. Dat geldt ook voor de Stichting Humanistisch Vormingsonderwijs.

Kan de regering aangeven wat het vastleggen van deze twee organisaties in de wet betekent voor andere organisaties, die zich ook met leerwegerondersteunende activiteiten bezig houden, zo vragen genoemde leden. Het praktijkgericht onderzoek zal worden uitgezet door het NRO. Organisaties die praktijkgericht onderzoek doen komen niet meer in aanmerking voor subsidie op grond van de Wet SLOA, maar kunnen zich wenden tot het NRO.

Vervolgens vragen deze leden of de regering de mening deelt dat het wetsvoorstel SLOA een uitgelezen mogelijkheid biedt om de expertise in breed vormend onderwijs vast te leggen en hiermee te verzekeren? In het voorliggende wetsvoorstel worden uitsluitend de taken die cruciaal zijn voor het functioneren van het onderwijsstelsel aan slechts twee instellingen opgedragen. Activiteiten die niet rechtstreeks samen hangen met de kernonderdelen van het onderwijsstelsel, of de verantwoordelijkheid van de minister van OCW daarvoor, worden op andere wijze buiten het kader van het wetsvoorstel SLOA bekostigd. De expertise in breed vormend onderwijs is niet cruciaal voor het functioneren van het onderwijsstelsel, en komt daarom niet in aanmerking om in het wetsvoorstel SLOA vastgelegd te worden.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan aangeven wat het voordeel is van het monopolie dat op de gebieden van toetsen en examens alsmede leerplankaders wordt gecreëerd. Worden eventuele (innovatieve) ontwikkelingen van andere aanbieders niet geblokkeerd? Voor het onderwijsveld geldt dat de bestaande situatie voortduurt, waarin SLO leerplankaders ontwikkelt en Stichting Cito centrale toetsen en examens ontwikkelt. De regering heeft vertrouwen in hun kennis en kunde, en kiest ervoor om de voor het onderwijsstelsel cruciale taken wettelijk te verankeren. Hiermee worden eventuele ontwikkelingen van andere aanbieders niet meer geblokkeerd dan op dit moment het geval is, en wordt de continuïteit en kwaliteit van de uitvoering van de taken gewaarborgd.

De leden lezen dat, ondanks het aangenomen amendement Rog en Schouten, alleen Stichting Cito als toetsaanbieder zal worden opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben daar begrip voor, maar vragen of dit juridisch houdbaar is.

Dit is juridisch houdbaar omdat de taak van Stichting Cito begrensd wordt door de wettelijke zorgplicht om uit hoofde van het algemeen belang jaarlijks van overheidswege een centrale eindtoets te ontwikkelen en beschikbaar te stellen. De reikwijdte van onderhavig wetsvoorstel beperkt zich tot dergelijke wettelijke taken.

Waar het gaat om de wettelijke taak in de zin van het aanbieden van een eindtoets voor het primair onderwijs, voldoen ook deze andere aanbieders hieraan. Kan de regering aangeven of de keuze voor alleen Stichting Cito juridisch wel waterdicht is, zo vragen de leden van de D66-fractie. De kern van de wettelijke zorgplicht is niet gelegen in het aanbieden van «een» eindtoets, maar in de waarborg dat scholen te allen tijde kunnen voorzien in de opdracht die de WPO en de WEC hen stelt om een eindtoets bij alle leerlingen af te nemen. Wanneer ook de Eerste Kamer instemt met het wetsvoorstel centrale eindtoets PO, wordt het Cve namens de overheid belast om daarvoor jaarlijks de centrale eindtoets beschikbaar te stellen. Deze overheidstaak is in navolging van de ontwikkeling en beschikbaarstelling van de centrale schriftelijke examens in het voortgezet onderwijs te beschouwen als een niet-economische dienst van algemeen belang. Bij zowel de centrale eindtoets als de centrale examens wordt immers invulling gegeven aan een aan de minister van Onderwijs opgedragen wettelijke stelseltaak. In de toelichting op het wetsvoorstel centrale eindtoets PO is dit uitgebreid en juridisch solide onderbouwd.⁹ Dit ziet ook op de keuze om Stichting Cito onder aansturing van het Cve te belasten met de wettelijke taak van voorbereider en ontwikkelaar van de centrale eindtoets. Zoals eerder aangegeven is daarbij van belang dat overeenkomstig de Mededingingswet de marktactiviteiten van Cito BV op administratief, juridisch en financieel vlak

⁹ Zie TK 33 157, nr. 3., pag. 40–41.

gescheiden zijn van de publieke activiteiten van Stichting Cito. Hoewel wettelijk niet voorgeschreven zijn in aanvulling daarop nadere afspraken met Cito gemaakt om deze scheiding ook organisatorisch en inhoudelijk tot uitdrukking te brengen. Dit om zeker te stellen dat Cito BV bij zijn marktactiviteiten door de Stichting Cito niet bedoeld of onbedoeld bevoordeeld wordt ten opzichte van andere toetsaanbieders. Een belangrijk onderdeel daarvan is de afspraak dat Cito BV alleen gebruik mag maken van gegevens en expertise van Stichting Cito wanneer deze tegelijkertijd en onder dezelfde voorwaarden aan andere toetsaanbieders beschikbaar worden gesteld.

Kan de regering aangeven hoe zij de kennisoverdracht door Stichting Cito aan andere toetsaanbieders voor zich ziet, en gaat dit alleen om psychometrisch advies, zo vragen genoemde leden. En kunnen andere aanbieders hier ook rechten aan ontlenen?

Als onderdeel van de hiervoor genoemde afspraken over de scheiding tussen Stichting Cito en Cito BV is afgesproken dat er een helpdesk wordt ingericht waar alle marktaanbieders van toetsen terecht kunnen voor gericht psychometrisch advies. Deze advisering die gaat over de techniek van het meten van kennis op basis van toetsing is cruciaal voor het ontwikkelen van betrouwbare en valide (eind)toetsen. Deze advisering kan tegen een voor alle toetsaanbieders gelijk en marktconform tarief worden afgenomen. Deze tariefstelling waarborgt dat Stichting Cito vanuit haar publieke taak de toetsaanbieders die op de markt opereren gelijk behandelt. De tariefstelling geldt daarmee ook onverkort voor een eventueel beroep van Cito BV op de helpdesk. De andere aanbieders kunnen Stichting Cito er op aanspreken dat deze voorziening beschikbaar is en dat zij tegen betaling recht hebben op psychometrische ondersteuning. Bovenop deze helpdesk voert Stichting Cito diverse activiteiten uit voor de verspreiding van kennis over toetsen. Zo stelt het Kenniscentrum van Cito via de website <http://toetswijzer.kennisnet.nl> in brede zin informatie beschikbaar over toetsing, examinering en de evaluatie daarvan. Verder heeft Cito in samenwerking met de universiteit van Twente het Research Center voor Examinering en Certificering (RCEC) opgericht. Het RCEC heeft als doelstelling kwaliteit van examinering en certificering te onderzoeken en te verbeteren en werkt daarbij samen met instellingen en organisaties die actief zijn op dit gebied. Het RCEC bevordert en faciliteert onafhankelijk onderzoek. Daarnaast stelt het RCEC expertise op het gebied van examinering en certificering ter beschikking aan instellingen binnen en buiten het onderwijs, nationaal en internationaal.

Deze leden vragen de regering of zij kan aangeven wanneer de AMvB waarin nadere regels worden opgesteld voor andere toetsen, alsmede de verkenning van de bekostiging van deze toetsen, aan de Kamer wordt voorgelegd.

Zoals hierboven ook is aangegeven, streeft de regering ernaar de inhoud van de ontwerp AMvB rond komende jaarwisseling aan uw Kamer voor te leggen. Aansluitend zal advies gevraagd worden aan de Raad van State.

Kan de regering aangeven wat de gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel voor de LPC's¹⁰, zo vragen de leden van de D66-fractie. De grondslag in de huidige Wet SLOA voor subsidie aan de LPC vervalt. In de toekomst kunnen de LPC meedingen naar de opdrachten voor praktijkgericht onderwijsonderzoek van het NRO. De afgelopen periode is reeds benut om de transitie naar de markt te maken, door meer vraaggericht te gaan werken.

¹⁰ Landelijke pedagogische centra

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het voor andere toetsaanbieders dan Stichting Cito haalbaar is om aan de eisen voor de eindtoets te voldoen.

Allereerst merkt de regering op dat het genoemde amendement van de leden Rog en Schouten zelf – op overigens goede gronden – vraagt om deze eisen. Over de inhoud valt in dit stadium waarin de voorschriften die gesteld gaan worden aan de toelating van andere eindtoetsen nog volop in ontwikkeling zijn, weinig te zeggen. Wel wil de regering kwijt dat daarbij in het belang van de leerlingen en hun ouders, de kwaliteit van de aangeboden andere eindtoetsen centraal staat. Ook de andere eindtoetsen moeten namelijk leiden tot een goed en vergelijkbaar inzicht in het kennisniveau van iedere leerling zodat een goed, onafhankelijk advies over het niveau van de leerling voor het voortgezet onderwijs gegeven kan worden. Of deze (kwaliteits)voorschriften wel of niet haalbaar zijn voor potentiële aanbieders zal de praktijk moeten uitwijzen. Daarbij wijst de regering er op dat volgens de Onderwijsraad niet te lichtvaardig moet worden gedacht over de ontwikkeling van een eindtoets. De raad heeft in zijn advies *Toetsing in het primair onderwijs (2011)* opgemerkt dat het ontwikkelen en onderhouden van een deugdelijke en betrouwbare eindtoets geen sinecure is. Dit is ook de reden dat de Onderwijsraad weliswaar vindt dat scholen een eigen eindtoets moeten kunnen kiezen, maar dat er als vangnet altijd een door de overheid ontwikkelde centrale eindtoets vrij beschikbaar moet zijn. Het is daarbij illusoir om te veronderstellen dat andere aanbieders op zeer korte termijn een betrouwbare eindtoets kunnen ontwikkelen, ook al zouden alle eisen bij wijze van spreken morgen duidelijk zijn. Dit vergt nu eenmaal een aanzienlijke ontwikkelingstijd. Het wetsvoorstel centrale eindtoets schrijft hierover niets voor. Ook niet in termen van invoeringsmoment. Andere toetsaanbieders kunnen de tijd nemen die zij hiervoor nodig achten. Bij de toelating van een andere eindtoets staat voor de minister de kwaliteit van het product centraal.

De leden vragen of het beschikbaar stellen van de referentiesets niet zozeer een voorziening is, maar een basisvoorwaarde voor het ijken van de eindtoets aan de referentieniveaus. Is het haalbaar voor andere toetsaanbieders om op korte termijn een eindtoets ontwikkeld te hebben, zonder dat duidelijk is aan welke eisen de toets moet voldoen en de referentieniveaus pas in september 2013 beschikbaar zijn, zo willen zij bovendien weten.

De referentiesets zijn een voorziening die essentieel is om zowel tussen-tijdse als eindtoetsen te kunnen ijken aan de referentieniveaus. Aan de hand van de referentiesets en bijbehorende prestatiestandaard is het mogelijk om toetsen die rapporteren op de referentieniveau te voorzien van een vergelijkbare prestatiestandaard. Dit geldt dus zowel voor de centrale eindtoets onder verantwoordelijkheid van het Cve, als voor eindtoetsen van andere aanbieders die rapporteren op de referentieniveaus. De referentiesets zijn vanaf juli 2013 beschikbaar. Voor zowel de centrale eindtoets als de toetsen van andere toetsaanbieders geldt dat er vanaf dat moment gestart kan worden met het ijken van de toetsen aan de referentieniveaus. Het tijdpad voor de centrale eindtoets is dat deze in twee stappen wordt geijkt. De eerste gedeeltelijke aanpassing krijgt zijn beslag in de centrale toets die in 2015 wordt afgenomen. De eindtoets 2016 zal volledig zijn aangepast aan de toetsbare onderdelen uit de referentieniveaus. Het spreekt voor zich dat bij de toelating van eventuele andere eindtoetsen ten minste hetzelfde tijdpad wordt gehanteerd. Dit geeft de andere toetsaanbieders ook de benodigde ontwikkeltijd.

De leden van de Christenunie-fractie vragen of het reëel is te verwachten dat andere niet-gesubsidieerde toetsaanbieders het risico nemen om een forse investering te doen in de ontwikkeling van een alternatieve toets,

terwijl onduidelijk is of de investering kan worden terugverdiend of achteraf gesubsidieerd wordt. Daarnaast vragen de leden of er sprake is van gelijkwaardigheid tussen de positie van Stichting Cito en van andere toetsaanbieders. Op welke manier kunnen andere ontwikkelaars van toetsen dan Stichting Cito een reële inschatting maken van de ontwikkelkosten en de mogelijke haalbaarheid van het ontwikkelen van een eigen toets, terwijl in voorliggende wet alleen financiering voor Stichting Cito wordt geregeld, zo informeren deze leden. Ook de leden van de SGP-fractie vragen op welke wijze de regering waarborgt dat bij de invoering van de eindtoets gelijke kansen bestaan tussen Stichting Cito en andere aanbieders. Wil de regering ingaan op de zorgen van de aanbieders, met betrekking tot de noodzakelijke voorbereidingstermijn en het moment waarop bekend is dat subsidie beschikbaar zal zijn, zo vragen deze leden. Hoe wordt voorkomen dat deze aanbieders op achterstand komen te staan doordat te lang onzekerheid bestaat over inhoud en financiering?

Het is aan deze toetsaanbieders die opereren op de vrije markt om zelf dit ondernemersrisico in te schatten. Het ligt voor de hand dat aanbieders daarbij eerst nagaan of en in welke mate er bij de scholen een behoefte bestaat om een andere eindtoets dan de centrale eindtoets bij de leerlingen af te nemen (onderzoek naar behoeften). Zoals ook in de antwoorden op vragen van de D66-fractie is aangegeven zijn en worden er voorzieningen getroffen waarmee voor toetsaanbieders op de vrije markt (inclusief Cito BV) een gelijk speelveld wordt gecreëerd. De regering hecht aan een dergelijk speelveld waarbij onder dezelfde condities door deze partijen een beroep kan worden gedaan op de gegevens en kennis die Stichting Cito genereert vanuit de publieke ontwikkeltaak voor de centrale eindtoets. Evenzo hecht de regering eraan dat de aan Stichting Cito als niet-economische dienst van algemeen belang opgedragen taak voor de ontwikkeling van de centrale eindtoets adequaat kan worden uitgevoerd. Dit om te verzekeren dat de overheid voldoet aan de wettelijke taak om te zorgen voor deze centrale eindtoets.

De genoemde leden wijzen op de huidige situatie, waarin toetsuitgevers vaak al een psychometricus in dienst hebben. Worden kosten doorberekend aan andere toetsaanbieders, wanneer zij desondanks gebruik maken van de helpdeskfunctie van Stichting Cito, zo vragen de leden van de Christenunie-fractie wijzend op de situatie waarin toetsaanbieders al een psychometricus in dienst hebben.

Het is de bedoeling dat alle toetsontwikkelaars onder dezelfde voorwaarden een beroep kunnen doen op de advisering door de helpdesk. Hiervoor wordt een marktconform tarief in rekening gebracht.

De fractieleden van de Christenunie vragen op welke manier andere eindtoetsen worden beoordeeld en toegelaten. Door wie wordt deze beoordeling en toelating uitgevoerd, zo informeren zij.

Deze aspecten komen aan bod in de te ontwikkelen AMvB. Zoals hierboven in antwoord op vragen van de PvdA-fractie is geschetst, wordt die AMvB rond de jaarwisseling aan uw Kamer voorgelegd.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering enkel de voordelen van centraal ontwikkelde toetsing benoemt, en vragen of de regering erkent dat juist differentiatie in toetsen ook voordelen kan hebben. Deelt de regering de visie dat het gebruik van meerdere toetsen met het oog op de kwaliteit van het onderwijs juist goed kan zijn, zo vragen deze leden.

De toelichting op het onderhavige wetsvoorstel dateert van vóór het Kamerdebat over het wetsvoorstel centrale eindtoets PO. De uitkomst van dit debat waarin naast de centrale eindtoets ruimte is voor het toelaten van andere eindtoetsen, is uiteraard nu leidend voor de regering.

De genoemde leden vragen in hoeverre de regering nog vast kan houden aan de onderbouwing dat voor de centrale eindtoets uitsluitend subsidie aan Stichting Cito wordt verstrekt vanwege de normerende taak van de overheid, en of er nog wel sprake kan zijn van een niet-economische dienst van algemeen belang.

Het verstrekken van subsidie aan Stichting Cito is niet ingegeven door deze normerende taak, maar door de wettelijke opdracht aan de overheid er op toe te zien dat er een centrale eindtoets vrij beschikbaar is voor alle scholen. De essentie van die opdracht blijft ook na openstelling voor meerdere aanbieders overeind.

3. Toekomst praktijkgericht onderwijsonderzoek

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Wet SLOA bepaalt dat het NRO de vrijgekomen middelen gaat uitzetten voor praktijkgericht onderwijsonderzoek. Welke eisen en kaders stelt de regering aan het NRO om tot een gedegen toekenning van middelen voor onderwijsonderzoek te komen?

In het convenant Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek, dat op 10 juli 2012 namens de minister van OCW en NWO is ondertekend, is vastgelegd dat het NRO de middelen in open competitie uit moet zetten, waarbij de (Europese) aanbestedingsregelgeving in acht wordt genomen. Voorstellen worden ingediend op basis van de programmering die door het NRO wordt ontwikkeld, en deze voorstellen worden op basis van kwaliteitscriteria door het NRO beoordeeld.

Op welke manier gaat het NRO bepalen welke onderwerpen in aanmerking komen voor deze onderzoeksgelden, zo vragen genoemde leden. En hoe vaak wordt er van onderwerpen gewisseld?

Het NRO beschikt over een Stuurgroep en drie programmaraden: één voor fundamenteel, één voor praktijkgericht en één voor beleidsgericht onderzoek. De Stuurgroep accordeert het meerjarige en samenhangend onderzoeksprogramma, nadat dit is opgesteld door de directie van het NRO in overleg met de voorzitters van de programmaraden. Daarbij heeft het NRO de vrijheid om de onderwerpen te bepalen. De programmaraden stellen specifieke onderzoeksprogramma's op. De programmaraad praktijkgericht onderzoek doet dit voor de middelen die uit de Wet SLOA naar het NRO worden overgeheveld. Zowel de Stuurgroep als de programmaraden hebben een tripartiete samenstelling waarin het onderwijsveld, onderwijsbeleid en wetenschap zijn vertegenwoordigd. De leden van de Stuurgroep en de programmaraden hebben de verantwoordelijkheid om te zorgen dat het veld, de wetenschap en het beleid betrokken worden bij de programmering.

In hoeverre is het mogelijk dat NRO ook gelden ter beschikking stelt voor onderzoek dat gericht is op de (inhoud van) lerarenopleidingen en pabo's, zo vragen genoemde leden, die verwijzen naar het belang van een goed opgeleide docent voor de kwaliteit van het onderwijs.

Het is mogelijk dat het NRO ook gelden ter beschikking stelt voor onderzoek dat gericht is op de (inhoud van) lerarenopleidingen en pabo's. In het algemeen geldt dat lerarenopleidingen de stand van de wetenschap in hun curricula verwerken. Het is daarom de verwachting dat de resultaten van het onderzoek van belang zullen zijn voor de inhoud van de lerarenopleidingen.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze het NRO haar werkzaamheden gaat verantwoorden richting de regering.

Om de administratieve lasten te beperken is de verantwoording onderdeel van het jaarverslag en de jaarrekening van NWO zoals opgenomen in de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek. In

deze wet is geregeld dat het algemeen bestuur jaarlijks het jaarverslag en de jaarrekening van NWO aan de minister van OCW zendt. Het algemeen bestuur van NWO en het ministerie van OCW voeren minimaal 1 keer per jaar bestuurlijk overleg. Het NRO wordt in 2015, in de eerste helft van 2017 en in de eerste helft van 2021 geëvalueerd. Daarnaast kan de minister van OCW bij de toekenning van middelen aan NWO om nadere verslaglegging van de werkzaamheden m.b.t. de betreffende middelen vragen.

In hoeverre verwacht de regering dat deze werkwijze via het NRO ook daadwerkelijk een bijdrage zal leveren aan het samenwerken tussen onderwijs en onderzoek? En hoe gaat het NRO bijvoorbeeld er aan werken dat kennis ook daadwerkelijk benut wordt in de praktijk, zo vragen deze leden. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen naar de aansluiting met de praktijk, en informeren hoe de regering denkt in te springen op eventuele gaten die gaan ontstaan als er minder aanbod is voor een bepaald onderwerp.

Het NRO is juist bedoeld om het aanbod van onderzoek beter aan te laten sluiten op de vragen uit de praktijk. Een belangrijke reden voor de oprichting van het NRO is de samenwerking tussen onderwijs en onderzoek te versterken. Het is nadrukkelijk de bedoeling onderzoekers, scholen en docenten te laten samenwerken. Het NRO zal, zoals beschreven in het convenant, een visie en strategie moeten ontwikkelen voor het verbeteren van de kennisinfrastructuur. Deze visie en strategie moeten ook een aanpak voor vraagsturing, disseminatie (kennisverspreiding) en valorisatie (kennisbenutting) bevatten. Het NRO moet de visie en strategie nog uitwerken. Daarnaast wordt de samenwerking tussen onderzoek, onderwijspraktijk en beleid bevorderd doordat deze samenwerking ook in het NRO plaatsvindt. De Stuurgroep en de programmaraden hebben een tripartiete samenstelling, waarbij onderwijsveld, onderwijsbeleid en wetenschap zijn vertegenwoordigd. Schoolleiders, schoolbesturen en beleidsmakers worden betrokken bij de totstandkoming van de programmering, de beoordeling van onderzoeksprojecten en de uitvoering van het onderzoek. Aangezien het bevorderen van kennisbenutting tot de taken van het NRO behoort, zal in de evaluaties aan bod moeten komen of het NRO hierin slaagt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering van mening is dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om praktijkgericht onderwijsonderzoek uit te voeren. Zo ja, hoe houdt zij de behoefte aan dit onderzoek in de gaten?

De regering is van mening dat er in de huidige situatie van budgettaire krapte en de noodzaak tot bezuinigingen voldoende middelen beschikbaar zijn om praktijkgericht onderwijsonderzoek uit te voeren. Het NRO heeft de verantwoordelijkheid om een zorgvuldig proces tot stand te brengen om vraagsturing vanuit scholen te stimuleren. Hieruit zal ook de behoefte van scholen aan onderzoek moeten blijken.

Heeft de regering een beeld bij de partijen die mee kunnen werken aan het beantwoorden van vragen uit het onderwijsveld, zo vragen genoemde leden.

Het NRO zal het onderzoek in open competitie uitzetten. Hoofdaanvragers van de fondsen kunnen zowel Nederlandse universiteiten, niet-universitaire onderzoeksinstituten, hbo-instellingen, lectoren als scholen zijn. De regering verwacht dat er een breed palet aan organisaties is dat geïnteresseerd is om onderwijsonderzoek uit te voeren zoals dat wordt uitgezet door het NRO.

Ook vragen deze leden of er een duidelijke verdeling komt tussen het reguliere budget en het budget voor het groene onderwijs of dat er één subsidiepot ontstaat.

Bij het toekennen van de middelen is er een scheiding tussen het budget voor praktijkgericht onderzoek naar het groen onderwijs en andere budgetten.

Vervolgens vragen de leden van de PvdA-fractie of het mogelijk is voor organisaties om in beroep te gaan indien zij geen subsidie toegewezen krijgen.

Een belanghebbende kan tegen een besluit over het niet toekennen van een subsidie bezwaar maken bij het algemeen bestuur van NWO. Als een belanghebbende zich niet kan vinden in het besluit op het bezwaar, dan kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank.

De genoemde leden constateren dat de Algemene Rekenkamer zorgen uit met betrekking tot de kwetsbare positie van ambtenaren die zitting nemen in de stuurgroep en programmaraden van het NRO. Hoe beziet de regering deze zorgen, zo willen deze leden weten. Ook de leden van de PVV-fractie vragen of het functioneren van deze ambtenaren onder verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur niet zal leiden tot loyaliteitsconflicten en daarmee de onafhankelijkheid van het wettelijk toezicht van de minister op de taakuitoefening van NWO in gevaar kan brengen.

Het toezicht op het NRO moet gewaarborgd zijn en tegelijkertijd is het van belang dat de programmering van onderzoek tot stand komt met inbreng vanuit zowel onderzoek, onderwijspraktijk als beleid. Om dit te bewerkstelligen zijn meerdere varianten overwogen – waarbij de brief van de Algemene Rekenkamer ook aan de orde is geweest. Uiteindelijk is gekozen voor een tripartiete structuur, zoals geadviseerd in het rapport van de Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen. Hierin kunnen de verschillende partijen inbreng leveren binnen het NRO en tegelijkertijd is het toezicht geborgd. De ambtenaren zullen geen voorzitter zijn, en vormen ook geen meerderheid in de Stuurgroep of de programmaraden. Het algemeen bestuur van NWO draagt de formele eindverantwoordelijkheid voor het NRO en moet vanuit die rol toezien dat het convenant wordt nageleefd, waaronder de tripartiete structuur. Binnen de organisatie van het ministerie van OCW is het toezicht op het NRO gescheiden van de inbreng van ambtenaren in de Stuurgroep en programmaraden. De eerdergenoemde evaluaties van het NRO zullen ook in moeten gaan op de werking van de tripartiete structuur, het evenwicht hierin en de rol van het ministerie van OCW daarbij. Volgens de regering zijn hiermee voldoende waarborgen ingebouwd om loyaliteitsconflicten te voorkomen en de onafhankelijkheid van het toezicht te waarborgen.

4. Inrichting en organisatie

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de regering, die verantwoordelijk is voor het toezicht, denkt dat jaarlijkse verantwoording door de instellingen op basis van jaarverslag en jaarrekening voldoende waarborg biedt om de kwaliteit van de werkzaamheden van SLO en Cito te garanderen.

De regering acht deze verantwoording achteraf functioneel. Dat neemt niet weg dat subsidie in beginsel niet wordt toegekend indien de aanvraag niet overeenstemt met de Kaderbrief SLOA of wanneer verwacht wordt dat de met de subsidiering beoogde doelstellingen niet bereikt worden. Ook wordt gedurende het boekjaar intensief contact onderhouden over de voortgang en kwaliteit van de werkzaamheden van beide organisaties om waar nodig bij te sturen. Met deze combinatie is de regering ervan overtuigd de kwaliteit in voldoende mate te kunnen garanderen.

Bovendien zijn de werkzaamheden en producten van beide organisaties zeer zichtbaar: examens liggen jaarlijks onder de loep van alle leraren (en leerlingen!), en ook de leerplannen worden in scholen door docenten gebruikt. Er is dan ook sprake van een uitgebreide «horizontale verantwoording», die garandeert dat eventuele vraagtekens over de kwaliteit de minister van OCW snel ter ore zullen komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe concretere informatie wordt verspreid onder de mogelijke aanvragers in het veld, als de Kaderbrief SLOA zo algemeen geformuleerd wordt als de Hoofdlijnenbrief SLOA in het verleden was.

Het voorliggende wetsvoorstel is de basis van de subsidierelatie tussen de minister van OCW en beide organisaties. Aan die relatie wordt een aantal procedurele eisen gesteld, waaronder de tweejaarlijkse kaderstellende brief. Er worden geen rechten of plichten aan derden gesteld. Mogelijke aanvragers uit het veld kunnen zich voor aanvragen met betrekking tot onderwijsonderzoek richten tot het NRO. Hierboven is beschreven hoe de tripartiete samenstelling van de Stuurgroep en de programmaraden van het NRO moet leiden tot een goede afstemming tussen aanvragers uit het veld en de besteding van subsidiegelden door NRO.

Zou de meer inhoudelijke sturing in de Kaderbrief SLOA kunnen betekenen dat het moeilijker wordt om met de onderwijsondersteunende activiteiten in te spelen op ontwikkelingen in de onderwijspraktijk, zo vragen genoemde leden. En hoe gaat de regering voorkomen dat dit leidt tot verstarring?

Waar het hier om gaat is dat er meer aandacht komt voor de hoofdrichting van de werkzaamheden, daarnaast impliceert de term «kaderbrief» dat het hier om kaders gaat. De instellingen moeten dus juist voldoende ruimte krijgen om in te spelen op de actualiteit binnen scholen. Zowel SLO als Stichting Cito onderhoudt nauw contact met het onderwijsveld. Doen ze dat niet dan zijn de producten en diensten die ze leveren al snel niet goed bruikbaar meer. De kaderbrief biedt hen juist de ruimte in te spelen op wensen ten aanzien van deze bruikbaarheid. Wel ziet de regering aanleiding om het bereik van de Kaderbrief SLOA uit te breiden. In het voorliggende wetsvoorstel is dat bereik beperkt tot curriculumbeheer. De regering zal een nota van wijziging indienen waarin de inhoud van de Kaderbrief SLOA wordt uitgebreid met de doelen van toetsen en examens die door Stichting Cito worden gemaakt. Dat heeft tot gevolg dat niet alleen de subsidieaanvragen voor de wettelijke taken van SLO, maar ook die van Stichting Cito moeten passen binnen de Kaderbrief SLOA die de minister eenmaal per twee jaar bekend maakt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de visie deelt dat landelijke onderwijsondersteunende activiteiten hun bestaansrecht ontleen aan het bevorderen van het onderwijs, zoals deze naar voren komen bij de man of vrouw die als professional voor de klas staat. De regering deelt deze visie, en voegt daar aan toe dat de landelijke onderwijsondersteunende activiteiten daarmee een cruciale rol spelen in de kwaliteit van het onderwijsstelsel, zij helpen mee kaders te bieden die het de professional voor de klas mogelijk maakt kwaliteit te leveren.

De genoemde leden sluiten zich aan bij de opmerking van de Algemene Rekenkamer, die stelt dat het toezicht verder moet reiken dan alleen de recht- en doelmatige besteding van de subsidiegelden. De leden vragen hoe de uitoefening van dit toezicht door de regering in de praktijk vormgegeven zal worden. Ook de leden van de CDA-fractie zijn benieuwd hoe het toezicht op de taakoefening van Stichting Cito en SLO wordt vormgegeven. Zijn er voldoende mogelijkheden om in te grijpen als er

tekortkomingen in deze taakuitoefening worden geconstateerd? Welke middelen zijn dat, en hoe denkt de regering deze te gaan inzetten? Allereerst is er intensief contact tussen deze instellingen en het ministerie van OCW over de voortgang en kwaliteit van de producten en diensten die de instellingen leveren. Daardoor kan snel worden ingegrepen bij tekortkomingen. Daarnaast kan de minister van OCW een aantal maatregelen treffen indien niet wordt voldaan aan de subsidievereisten zoals die in de jaarlijkse beschikking worden vastgesteld en zijn vastgelegd in de Regeling OCW-subsidies (ROS). Daarbij wordt gebruik gemaakt van de expertise van het Cve. Tot slot kan de regering een wetsvoorstel indienen om de taken aan een andere organisatie op te dragen. Daarmee kan de subsidiegrondslag voor een van de nu voorgestelde taken van de instellingen komen te vervallen.

De leden van de PVV-fractie delen de zorgen van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de potentiële risico's die kunnen ontstaan bij het combineren van publieke en private taken. Ook de leden van de CDA-fractie zijn met de Algemene Rekenkamer kritisch op de vermenging van publieke en private taken in één organisatie. Op welke wijze kunnen risico's, zoals afwenteling van private verliezen ten laste van publieke middelen bij SLO en Stichting Cito, op voorhand afdoende worden beheerst?

De minister is zich bewust van de noodzaak tot beheersing van deze risico's. Om die reden zijn de publieke en private activiteiten van Cito administratief en organisatorisch naar behoren van elkaar gescheiden. Mede in het licht van de invoering van de centrale eindtoets PO zijn met Stichting Cito verdergaande bestuurlijke afspraken gemaakt om de verantwoordelijkheid voor publieke taken en marktactiviteiten niet alleen administratief maar ook organisatorisch te scheiden. Dit om niet alleen administratief maar ook inhoudelijk de inzet van publieke middelen voor publieke taken te garanderen. Door dit onderscheid is gewaarborgd dat eventuele private verliezen van de Cito BV niet kunnen worden afgewenteld of ten koste kunnen gaan van de publieke taken. Voor deze laatste taken ontvangt de stichting een subsidie die alleen voor de doelen waarvoor het bestemd is, kan worden aangewend. Het opvangen van eventuele private verliezen behoort daar vanzelfsprekend niet toe. Voor Stichting SLO geldt dat de activiteiten in de BV praktisch nihil zijn en het voornemen bestaat deze op te heffen.

Blijft de regering van mening dat nu het amendement Rog en Schouten is aangenomen de kennisfunctie en helpdeskfunctie bij Cito belegd moeten blijven, of kunnen deze niet beter worden overgedragen naar Cve, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Stichting Cito is de deskundige in het ontwikkelen van toetsen en examens. Daar is de kennis aanwezig die voor andere toetsaanbieders van belang is. De regering is dan ook van mening dat de kennisfunctie en helpdeskfunctie dicht bij de kennisbron, en dus bij Stichting Cito moeten worden belegd. Dit met inbegrip van de met Stichting Cito gemaakte afspraken over een heldere afbakening tussen de publieke taken van Stichting Cito en de marktactiviteiten van Cito BV.

II Artikelsgewijs, artikel 3

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het wetsvoorstel centrale eindtoets PO samenhangt met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, voor wat betreft de subsidie aan Stichting Cito. Zij vragen waarom in artikel IV van het eerstgenoemde wetsvoorstel subsidie uitsluitend aan Stichting Cito wordt toegekend, terwijl dit wetsvoorstel kiest voor een «kan-bepaling» waarbij het uitsluitende karakter niet vermeld wordt.

In het wetsvoorstel centrale eindtoets PO wordt een bepaling aan de huidige Wet SLOA toegevoegd waarin de subsidie voor de centrale eindtoets uitsluitend aan Stichting Cito wordt toegekend. Dat past in het systeem van de huidige Wet SLOA, waarin subsidies voor de taken aan bepaalde organisaties worden toegekend. In het voorliggende wetsvoorstel zit het uitsluitende karakter in de wijze waarop de wettelijke taken van Stichting Cito zijn vormgegeven: die taken, en niet de subsidies alleen, worden met uitsluiting van anderen aan Stichting Cito toegewezen. De onderdelen van het voorliggende wetsvoorstel treden pas in werking nadat het wetsvoorstel centrale eindtoets PO in werking is getreden. Mocht het voorliggende wetsvoorstel later dan het wetsvoorstel centrale eindtoets PO in werking treden, of in het geheel niet, dan zal Stichting Cito op grond van de huidige Wet SLOA subsidie ontvangen voor het ontwikkelen van de centrale eindtoets.

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