

Vergaderjaar 2012–2013

33 558

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

Nr. 6

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2013

Op uw verzoek van 27 maart jl. informeer ik u in deze brief over de gevolgen voor het wetsvoorstel Herziening SLOA¹ van het op het 2 april jl. door uw Kamer aangenomen amendement nr. 38 van de leden Rog en Schouten op het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs.² Op 9 april jl. heeft de Kamer ingestemd met laatstgenoemd wetsvoorstel. Het amendement biedt scholen de keuzevrijheid om aan het eind van het primair onderwijs bij de leerlingen de centrale eindtoets af te nemen of een andere, onder voorwaarden, toegelaten eindtoets.

De Kamer wil graag over deze gevolgen geïnformeerd worden in verband met de voorbereiding van de schriftelijke inbreng op het wetsvoorstel Herziening SLOA (subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten). In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat het ontwikkelen van de centrale eindtoets een gesubsidieerde wettelijke taak van de Stichting Cito wordt. Dit leidt tot de begrijpelijke vraag hoe deze subsidiegrondslag zich verhoudt tot de mogelijkheid uit het genoemde amendement voor andere aanbieders om een eindtoets te ontwikkelen en aan te bieden. Waar, hoe en wanneer wordt voorzien in een subsidiegrondslag voor deze andere potentiële aanbieders?

Deze vragen wil ik graag in hoofdlijnen beantwoorden. In hoofdlijnen omdat de precieze uitwerking hiervan onderdeel uitmaakt van de in het amendement opgenomen wettelijke opdracht bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) voorschriften te stellen aan de toelating van andere eindtoetsen.

¹ Kamerstuk 33 558; Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (20..).

² Kamerstuk 33 157.

Bij onderstaande beantwoording ga ik in op:

- het karakter van de centrale eindtoets;
- het karakter van andere toegelaten eindtoetsen;
- de positie van potentiële aanbieders van andere eindtoetsen;
- de fase na toelating van een andere eindtoets.

Karakter van de centrale eindtoets

Het amendement van de leden Rog en Schouten plaatst de mogelijkheid van andere eindtoetsen *naast* de centrale eindtoets. De centrale eindtoets wordt onder eindverantwoordelijkheid van de overheid ontwikkeld en aangeboden aan alle scholen. Het College voor examens (Cve) is belast met de uitvoering daarvan. Stichting Cito wordt onder aansturing van het Cve belast met de inhoudelijke ontwikkeling van de centrale eindtoets.³

De overheid heeft er dus voor te zorgen dat er te allen tijde een kwalitatief betrouwbare eindtoets beschikbaar is. Dit waarborgt dat scholen jaarlijks uitvoering kunnen geven aan de wettelijke opdracht om bij hun leerlingen aan het eind van het primair onderwijs een eindtoets af te nemen. In die zin is er – zoals ook in het aangenomen wetsvoorstel is vastgelegd – sprake van een publieke taak waar de leerlingen, ouders, scholen en de samenleving altijd de overheid op kunnen aanspreken. De beschikbaarheid van de jaarlijks centrale eindtoets dient daarmee het algemeen belang.

Dit komt overeen met het advies *Toetsing in het primair onderwijs* van de Onderwijsraad op het oorspronkelijke wetsvoorstel.⁴ De raad adviseert hierin namelijk om er als overheid voor te zorgen dat een onder verantwoordelijkheid van het Cve ontwikkelde eindtoets vrij beschikbaar is voor alle scholen. Dit naast de vrijheid van scholen om een eigen eindtoets (mits deze geijkt is aan de referentieniveaus) te kiezen. De raad overweegt daarbij dat het ontwikkelen en onderhouden van een deugdelijke en betrouwbare eindtoets geen sinecure is.

Zoals hiervoor aangegeven worden het Cve en de Stichting Cito in het door de Kamer aangenomen wetsvoorstel belast met het ontwikkelen en uitvoeren van de centrale eindtoets. De daarvoor benodigde wettelijke grondslag wordt voor het Cve gelegd in de Wet college voor examens. Voor Stichting Cito gebeurt dit in de huidige Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (Wet SLOA).

In het wetsvoorstel Herziening SLOA komt deze grondslag voor Stichting Cito terug. Dit is ook passend omdat de reikwijdte van dit wetsvoorstel beperkt blijft tot het treffen van een subsidiegrondslag voor landelijke onderwijsondersteunende activiteiten die direct voortkomen uit een publieke overheidstaak, zoals de zorg voor de centrale eindtoets in het primair onderwijs of voor de centrale examens in het voortgezet onderwijs.

Daarbij wijs ik er op dat in het genoemde wetsvoorstel is vastgelegd dat het uitvoeren van aanvullende activiteiten die samenhangen met de ontwikkeling van de centrale eindtoets, ook tot de wettelijke taak van Stichting Cito behoren. Ik hecht eraan op te merken dat tot deze activiteiten ook de kennisoverdracht behoort van Stichting Cito aan (potentiële) aanbieders van andere eindtoetsen. Verderop in deze brief ga ik daar op in.

³ Zie ook artikel IV van het aanvaarde wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs.

⁴ Advies van 30 mei 2011, kenmerk 20110185/1006.

Karakter van andere toegelaten eindtoetsen

Het hiervoor beschreven overheidskarakter van de centrale eindtoets verschilt van de positie en rol van andere eindtoetsen en de aanbieders daarvan. Deze aanbieders handelen niet op basis van een wettelijke opdracht. Zij maken een eigenstandige, vrije afweging of zij gebruik gaan en kunnen maken van de mogelijkheid die het amendement nr. 38 hen biedt. Het wetsvoorstel Herziening SLOA biedt niet de geëigende basis of grondslag voor nadere bepalingen voor en over deze aanbieders en hun eindtoetsen.

De in het amendement genoemde AMvB heeft als doel om voorschriften te stellen aan de toelating van andere eindtoetsen. Zoals bij de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel centrale eindtoets PO is aangegeven, hebben deze voorschriften betrekking op inhoudelijke kwaliteitscriteria. Deze criteria moeten bijvoorbeeld waarborgen dat ook de andere eindtoetsen leiden tot betrouwbare en vergelijkbare gegevens over en tussen leerlingen en scholen. Ook moeten de referentieniveaus voor taal en rekenen in deze toetsen zijn verwerkt. Punt van aandacht is dat de voorschriften die aan de andere eindtoetsen en daarmee ook aan de aanbieders worden gesteld, in lijn zijn met de Europese dienstenrichtlijn.⁵

De AMvB is niet geschikt als grondslag voor de wijze waarop andere eindtoetsen, nadat zij zijn toegelaten, worden bekostigd. Daarvoor worden de komende periode parallel aan de ontwikkeling van de AMvB verschillende opties, met hun voor- en nadelen, verkend. Een optie is om de bekostiging van andere eindtoetsen via de lumpsumbekostiging te laten verlopen. De scholen worden dan met een aanvullende vergoeding in de gelegenheid gesteld om andere toegelaten eindtoetsen af te nemen. De grondslag voor deze vergoeding kan worden gevonden in de bestaande onderwijswetgeving. Bij deze optie worden de aanbieders indirect gesubsidieerd. Een andere optie is die van directe subsidiëring van aanbieders van toegelaten eindtoetsen. De grondslag daarvoor kan worden gevonden in de Wet overige OCW-subsidies. Deze optie vergt een zorgvuldige doordenking omdat de overheid hiermee marktactiviteiten van bepaalde aanbieders subsidieert.

Het voorgaande houdt naar mijn oordeel in dat het aangenomen amendement van de leden Rog en Schouten geen directe gevolgen heeft voor de inhoud van het wetsvoorstel Herziening SLOA, maar wel voor andere regelgeving zoals de genoemde AMvB en de uit te werken lijn voor de bekostiging. Daarbij ben ik graag bereid de inhoud van de AMvB en het resultaat van de verkenning van de opties voor bekostiging te zijner tijd in samenhang voor te leggen aan uw Kamer. Dit nadat de Eerste Kamer zich heeft uitgesproken over het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs.

Positie potentiële aanbieders andere eindtoetsen

Het is de wettelijke taak van de overheid om te zorgen voor de centrale eindtoets. Daarnaast kan de minister onder voorwaarden andere eindtoetsen dan de centrale eindtoets toelaten. Zoals gezegd is het aan (potentiële) ontwikkelaars en uitgevers van onderwijstoetsen en -tests om zelf stappen te ondernemen om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Die afweging hoort bij deze marktpartijen thuis. De overheid treedt daar niet in en zal deze partijen daar ook niet om verzoeken.

⁵ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt [Publicatieblad L 376 van 27.12.2006].

Dit betekent niet dat informatie of expertise die beschikbaar is en wordt opgebouwd vanuit de publieke taak, niet beschikbaar kan komen van deze aanbieders. In de toelichting op het wetsvoorstel centrale eindtoets PO en het wetsvoorstel Herziening SLOA is daarover al het nodige opgemerkt. Er worden door het Cve en Stichting Cito voorzieningen getroffen waarop aanbieders bij de ontwikkeling van andere eindtoetsen onder dezelfde condities een beroep kunnen doen. Deze voorzieningen komen direct voort uit de wettelijke taken van beide instellingen. Bij Stichting Cito betreft het de wettelijke taak om aanvullende activiteiten te verrichten in het directe verlengde van de taak om de centrale eindtoets te maken. Hiervoor heb ik aangegeven dat kennisoverdracht aan aanbieders van andere eindtoetsen daar ook toe behoort.

De voorzieningen waarop een beroep kan worden gedaan zijn de volgende.

- Onder regie van het Cve worden momenteel referentiesets van toetsopgaven ontwikkeld en beschikbaar gesteld aan de hand waarvan (potentiële) aanbieders de inhoud van hun (eind)toetsen kunnen ijken aan de referentieniveaus voor taal en rekenen. In het genoemde advies van de Onderwijsraad wordt gewezen op het belang daarvan.
- In opdracht van het Cve zijn toetswijzers ontwikkeld voor de vakgebieden taal, rekenen en voor wereldoriëntatie. Deze toetswijzers zijn onder andere bedoeld als inhoudelijke basis voor het construeren van eindtoetsen. Alle (potentiële) aanbieders hebben daar baat bij. De inhoud van de toetswijzers en de bijstellingen daarin zijn publiek toegankelijk via de website <http://toetswijzer.kennisnet.nl/html/toetswijzers/toetswijzers.htm>.
- Met Stichting Cito heb ik afgesproken dat er een helpdesk wordt ingericht waar partijen zoals toetsaanbieders, onderzoekers en educatieve uitgevers psychometrisch advies kunnen inwinnen. Het gaat hierbij om met publieke middelen opgebouwde hooggespecialiseerde en wetenschappelijke kennis over de techniek van het meten van kennis en vaardigheden door middel van (onderwijs)toetsen. Stichting Cito is op dit vlak wereldwijd een gerenommeerd instituut. De kwaliteit van toetsen en daarmee de kwaliteit van het onderwijs is erbij gebaat wanneer genoemde partijen onder gelijke condities een beroep op deze kennis kunnen doen. De helpdesk gaat dit mogelijk maken.
- Verder wordt in het wetsvoorstel Herziening SLOA onderkend dat de kennis die Stichting Cito mede op basis van gesubsidieerde activiteiten in huis heeft van belang kan zijn voor derden, met name voor aanbieders van toets- en lesmateriaal. Om de publieke kennisfunctie van Stichting Cito te borgen en de kennis algemeen toegankelijk te maken en houden, wordt daarom in het wetsvoorstel bepaald dat in beginsel alle gegevens die voor wettelijke taken worden gebruikt openbaar zijn. De ontwikkeling van de centrale eindtoets behoort daartoe. Van dit beginsel kan in bijzondere omstandigheden worden afgeweken. Een voorbeeld daarvan is de geheimhouding van toetsopgaven die moeten worden hergebruikt voor de constructie van de centrale eindtoets.

Met deze voorzieningen hebben potentiële aanbieders van eindtoetsen voldoende hulpmiddelen om in te spelen op de mogelijkheid die het amendement nr. 38 biedt.

Toelating van andere eindtoetsen

Bij de criteria voor de toelating van andere eindtoetsen staat het belang van de leerling en de school centraal. Iedere andere eindtoets moet – net zoals dat het geval is bij de centrale eindtoets – kwalitatief in orde zijn. Op de inhoud van deze criteria kom ik terug bij de AMvB.

Ik hecht er aan op te merken dat wanneer een andere eindtoets is toegelaten, scholen de vrijheid moeten hebben om zonder inhoudelijke of financiële belemmeringen die eindtoets te kiezen die zij het meest passend vinden voor hun leerlingen. Zoals ik hiervoor heb aangegeven wordt daarvoor via de bekostiging een passende voorziening getroffen. Over de wijze waarop dit plaatsvindt wordt uw Kamer geïnformeerd.

Slot

Ik vertrouw er op dat met deze beantwoording de Kamer voldoende aanvullende informatie heeft voor de schriftelijke inbreng op het wetsvoorstel Herziening SLOA. Het spreekt voor zich dat ik graag bereid ben eventuele nadere vragen te beantwoorden in de nota naar aanleiding van het verslag van dit voorstel.

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