



# Evaluatie Wet SLOA 2013

Johan Bokdam  
Benjamin Bremer  
Sjerp van der Ploeg

**Oberon**  
onderzoek | advies



## Samenvatting

Het ministerie van OCW heeft onderzoeksbureau Oberon gevraagd om in het najaar van 2020 een evaluatie van de Wet SLOA 2013 uit te voeren. De wet SLOA ziet toe op de wettelijke taken die worden uitgevoerd door Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) en Stichting Cito. De evaluatie bestond uit een documentanalyse en interviews en is in het najaar van 2020 uitgevoerd aan de hand van onderzoeksvragen binnen drie gebieden: *sturing, doeltreffendheid en doelmatigheid*. In deze samenvatting geven we de belangrijkste uitkomsten en aanbevelingen weer.

### Sturing

SLO en Stichting Cito zijn rechtspersonen die vanuit de wet SLOA een wettelijke taak hebben en daarvoor jaarlijks subsidie ontvangen van het ministerie van OCW. De subsidie die SLO en Stichting Cito ontvangen bestaat uit twee onderdelen: een instellingssubsidie en additionele projectsubsidie(s). De instellingssubsidie is elk jaar min of meer hetzelfde en dekt de elk jaar terugkerende wettelijke activiteiten. De additionele subsidies zijn sterker ingegeven door de actualiteit en kunnen elk jaar verschillen. Om vast te stellen welke activiteiten SLO en Stichting Cito uit moeten voeren stelt het ministerie elke twee jaar een Kaderbrief op en zendt die aan de Tweede Kamer. Deze wordt uitgewerkt in een jaarlijkse Startbrief voor zowel SLO en Stichting Cito. In de praktijk wordt de inhoud van deze brieven in een gezamenlijk proces tussen OCW, SLO en Stichting Cito voorbereid.

Rondom de programmering is Stichting Cito tevreden met de manier waarop deze nu verloopt. Voor SLO is een aantal aandachtspunten te benoemen, die samenhangen met het gegeven dat SLO een ander type 'producten' ontwikkelt dan Stichting Cito. Zo kent SLO een grotere jaarlijkse variatie in de invulling van taken, wat leidt tot meer werk bij het opstellen van de aanvraag. Daarnaast biedt de huidige wijze van programmeren weinig mogelijkheid om in te spelen op de actualiteit. Ook wordt het onderscheid tussen de wettelijke taken via instellingssubsidie en projectsubsidie niet altijd gevolgd. Hierdoor valt een aantal additionele taken door haar structurele aard in de startbrieven inmiddels onder de 'vaste' instellingsprogrammering. Tenslotte gebruikt OCW recent soms de weg van projectsubsidies aan SLO om niet-SLO taken rondom leerplanontwikkeling te organiseren. Dit is niet in lijn met het wettelijk kader en zorgt voor verwarring over de taken en middelen van SLO.

Het accounthouderschap van Stichting Cito en SLO is belegd bij de directie VO van het ministerie van OCW. Er is één (gedelegeerd) accounthouder aangesteld die contact onderhoudt met de organisaties en hierover afstemt met de andere betrokken directies. Stichting Cito heeft daarnaast ook te maken met het CvTE als inhoudelijk en procesmatig toezichthouder op examenketen. Het ministerie is daarbij wel eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taken door Stichting Cito. SLO kent een dergelijke splitsing in toezicht en verantwoordelijkheid niet. Doordat het aanspreekpunt zowel financieel als inhoudelijk bij dezelfde partij binnen het ministerie van OCW ligt, ligt er vooral nadruk de uitvoering van de wettelijke taken door SLO en minder op de organisatieontwikkeling en continuïteit. SLO zou het nuttig vinden om binnen het ministerie de twee rollen van een eigenaar die aanspreekbaar is op vraagstukken rondom de organisatie zelf en aan de andere kant een opdrachtgever die toeziet op de uitvoering van de taken, apart te beleggen.

### Doeltreffendheid

Stichting Cito heeft als wettelijke taken het ontwikkelen van een centrale eindtoets po, het ontwikkelen van centrale examens in het vo en het mbo en het uitvoeren van onderzoek en aanvullende activiteiten die daarmee samenhangen. Onder de aanvullende activiteiten valt ook de ontwikkeling van een leerlingvolgsysteem voor het speciaal onderwijs.

Over het algemeen zijn alle veldpartijen tevreden over de wijze waarop Stichting Cito de wettelijke taken uitvoert. Bij de ontwikkeling van centrale examens en toetsing is de kwaliteitszorg sterk verweven in de werkwijze en de publieke aandacht voor de taak. Voor de overige taken loopt dit deels via peer

reviews in wetenschappelijke uitgaven en voor het overige (slecht een klein deel van totale takenpakket) is het van belang dat de kwaliteit door middel van interne en externe gesprekken geborgd blijft.

SLO heeft als wettelijke taken het ontwikkelen en onderhouden van landelijke leerplankaders en het uitvoeren van onderzoek en aanvullende activiteiten die hiermee samenhangen. Over de uitvoering van deze wettelijke taken heerst, net als bij Stichting Cito, tevredenheid in het veld. Het is echter lastig om te oordelen over de precieze kwaliteit van de leerplankaders, omdat er geen formeel normenkader is dat aangeeft wanneer er sprake is van goed onderhoud en goede ontwikkeling van leerplankaders. Om richting te kunnen geven aan kwaliteitszorg rondom ontwikkeling en onderhoud van leerplankaders, zouden SLO en OCW gezamenlijk een dergelijk normenkader kunnen opstellen.

Net als bij Stichting Cito, is het een taak van SLO om kennis te ontwikkelen en te delen met het veld, maar wordt dit niet expliciet benoemd als wettelijke taak. Om deze taak doeltreffend te kunnen (blijven) uitvoeren, is het aan te raden helder te maken hoe ver die taak gaat en deze expliciet te benoemen in de wettelijke taken van SLO.

### **Doelmatigheid**

Stichting Cito ontvangt een instellingssubsidie van ongeveer 32 miljoen euro per jaar om de wettelijke taken uit te voeren. SLO ontvangt voor de uitvoering van zijn wettelijke taken bijna 11 miljoen euro per jaar aan instellingssubsidie en een gegarandeerd bedrag van 1 miljoen euro aan projectsubsidies. Gezien de unieke taken van beide stichtingen is het moeilijk conclusies te trekken over de doelmatigheid van de uitvoering door Stichting Cito en SLO. Hoewel er geen specifieke zorgen zijn, is het goed om op een doelmatige uitvoering van taken in de toekomst te blijven sturen. Er zijn nu verschillende doelmatigheidsproblemen: het subsidieplafond, het kostprijsmodel en de controle en verantwoording aan OCW sturen op een doelmatige uitvoering. Begrotingen en realisatie liggen gemiddeld dicht bij elkaar.

Vanuit het kostprijsmodel wordt zichtbaar dat ondanks een forse daling van het voornaamste dagtarief van SLO, dit tarief in 2020 nog steeds substantieel hoger ligt dan voor een vergelijkbare functie bij Stichting Cito. In het kader van transparantie is het goed om nader te onderzoeken wat verklaringen zijn voor deze verschillen en daar eventueel lessen uit te trekken.

### **Het wettelijk kader**

Een wettelijke en publieke borging van publieke taken op het terrein van leerplanontwikkeling en de centrale toetsing daarvan via de wet SLOA én de hieruit voortkomende positie van zowel Stichting Cito als SLO, wordt nog steeds als actueel, nuttig en noodzakelijk gezien door de breedte van het veld.

Binnen die algemene conclusie is er een aantal specifieke aandachtspunten voor het wettelijk kader. Zo is de context rondom de eindtoets in het po de laatste jaren veranderd, doordat inmiddels meerdere marktpartijen een eindtoets aanbieden, gefinancierd door middel van subsidie. Vanaf augustus 2022 zal de eindtoets tevens veranderen in een doorstroomtoets. Het is van belang de wet SLOA te actualiseren aan deze veranderende context en de gevolgen voor de rol van Stichting Cito hierin. Zolang een leerlingvolgsysteem wettelijk verplicht is voor alle instellingen waaronder het (v)so, is het van belang dat de beschikbaarheid van dergelijke systemen gegarandeerd is, ook wanneer de markt daarin mogelijk niet voorziet. Het expliciet opnemen van die taak voor het (v)so als wettelijke taak in de wet SLOA ligt voor de hand in plaats van de huidige situatie waarin het als aanvullende activiteit in de kaderbrieven en startbrieven is opgenomen. Daarnaast zou de Stichting Cito vanaf 1 september 2021 ofwel deze taak binnen de stichting moeten uitvoeren (in plaats van uitbesteding aan Cito BV), ofwel voor deze taak een aanbestedingsprocedure moeten opzetten.

Voor SLO bestaat er discussie over de reikwijdte van de taakopdracht. Anders dan Stichting Cito kent SLO geen BV die marktactiviteiten verricht en SLO mag van het ministerie van OCW geen marktversturende activiteiten uitvoeren, zoals de professionalisering van leraren. Anderzijds raakt een aantal activiteiten van SLO sterk aan marktactiviteiten en wordt SLO regelmatig gevraagd om haar expertise wel ten behoeve van scholen in te zetten. Dit roept de vraag op of het huidige wettelijk kader nog past bij de gewenste positie van SLO in de educatieve infrastructuur. Het advies van de Onderwijsraad over curriculumontwikkeling geeft handvatten voor het politieke en ambtelijke gesprek over de gewenste positionering.

## Inhoudsopgave

|                  |  |           |
|------------------|--|-----------|
| <b>1</b>         | <b>Inleiding .....</b>                                   | <b>7</b>  |
| 1.1              | Achtergrond.....   | 7         |
| 1.2              | Doel en vraagstelling .....                              | 8         |
| <b>2</b>         | <b>Sturing en rol OCW .....</b>                          | <b>11</b> |
| 2.1              | Programmering.....                                       | 11        |
| 2.2              | Overleg .....  | 13        |
| 2.3              | Eigenaarschap en accounthouderschap.....                 | 13        |
| <b>3</b>         | <b>Stichting Cito: uitvoering wettelijke taken .....</b> | <b>15</b> |
| 3.1              | Taken Stichting Cito .....                               | 15        |
| 3.2              | Uitvoering taken .....                                   | 17        |
| 3.3              | Doeltreffendheid .....                                   | 18        |
| 3.4              | Doelmatigheid .....                                      | 21        |
| <b>4</b>         | <b>SLO uitvoering wettelijke taken.....</b>              | <b>28</b> |
| 4.1              | Taken SLO .....  | 28        |
| 4.2              | Uitvoering taken .....                                   | 29        |
| 4.3              | Doeltreffendheid .....                                   | 32        |
| 4.4              | Doelmatigheid .....                                      | 34        |
| <b>5</b>         | <b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>                 | <b>39</b> |
| 5.1              | Evaluatie wettelijk kader .....                          | 39        |
| 5.2              | Sturing door OCW.....                                    | 42        |
| 5.3              | Doeltreffendheid .....                                   | 43        |
| 5.4              | Doelmatigheid .....                                      | 44        |
| <b>Bijlage 1</b> | <b>Lijst met gesprekspartners interviewronde.....</b>    | <b>46</b> |
| <b>Bijlage 2</b> | <b>Gebruikte documenten en literatuur .....</b>          | <b>47</b> |



## 1 Inleiding

Het ministerie van OCW heeft Oberon gevraagd om in het najaar van 2020 een externe evaluatie van de Wet SLOA 2013 uit te voeren, over de periode 2014 tot en met 2020. De wet SLOA ziet toe op de wettelijke taken die worden uitgevoerd door SLO en Stichting Cito. In dit hoofdstuk geven we de achtergrond van de wet weer, waarna we doel- en vraagstelling en aanpak van het onderzoek toelichten.

### 1.1 Achtergrond

#### **Ontwikkelingen in de educatieve infrastructuur**

Tot het begin van deze eeuw was alle educatieve ondersteuning aan scholen aanbodgericht en centraal georganiseerd. Aanvankelijk was dit geregeld via de Wet op de Onderwijsverzorging. Later gaf de wet Subsidiëring Landelijke Onderwijsondersteunende Activiteiten (SLOA) de schoolbegeleidingsdiensten, de landelijke pedagogische centra, CINOP, Stichting Cito en SLO een wettelijke 'verzorgingstaak'.

Deze educatieve dienstverlening en infrastructuur is de afgelopen twee decennia steeds meer vraaggericht geworden. In 2004 is na een eerste evaluatie van de wet SLOA besloten tot een afbouw van de landelijke budgetten voor de schooladviesdiensten en de landelijke pedagogische centra. Deze middelen werden toegevoegd aan de lumpsumbekostiging van schoolbesturen. In 2006 werden besturen in het primair onderwijs als laatste sector zelf verantwoordelijk voor de inkoop van alle onderwijsondersteuning door de Wet vraagfinanciering schoolbegeleiding<sup>1</sup>. Scholen kunnen sindsdien grotendeels zelf bepalen bij wie ze hun ondersteuning inkopen en daarmee werd het aanbod van educatieve diensten en producten aan de markt toevertrouwd.

Voor een aantal schooloverstijgende functies en specifieke instellingen bleef wel aanbodfinanciering in de vorm van subsidie van de rijksoverheid bestaan. Het gaat daarbij om de financiering van onderwijsonderzoek (eerst via SVO, later via de SLOA-instellingen, daarna via NRO) en om leerplan- en toetsontwikkeling (SLO en CITO).

#### **Herziening wet SLOA in 2013**

De herziening van de wet SLOA in 2013 had als doel de middelen voor onderwijsonderzoek doelmatiger en effectiever te organiseren<sup>2</sup> en de taken van SLO en Stichting Cito wettelijk te verankeren. Vanaf 1 januari 2014 ziet de wet SLOA daarmee alleen nog toe op de wettelijke taken die worden uitgevoerd door SLO en Stichting Cito. Deze taken zijn in 2013 als volgt in de wet geformuleerd:

---

<sup>1</sup> Zie onder meer Onderwijsraad (2019) *Samen ten dienste van de school* en Suijkerbuijk & Bokdam (2019) *Educatieve dienstverlening in po, vo, en mbo. De educatieve dienstverlening vanuit schoolperspectief*. Utrecht: Oberon

<sup>2</sup> Na advies van de Onderwijsraad en de Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen werd besloten de middelen voor vraaggericht en praktijkgericht onderwijsonderzoek (weer) uit de wet SLOA te halen en te bundelen in het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO)

Stichting leerplanontwikkeling (SLO) heeft als wettelijke 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.

Stichting Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (Stichting Cito) heeft als wettelijke taak:

- a. het ontwikkelen van de centrale eindtoets(en) bedoeld in artikel 9b, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 18b, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra, en de toets, bedoeld in artikel 9b, tweede lid, tweede volzin, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 18b, tweede lid, tweede volzin, van de Wet op de expertisecentra.
- b. 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](#)
- c. het uitvoeren van onderzoek ter ondersteuning van de taken, genoemd in dit artikel, en
- d. het uitvoeren van aanvullende activiteiten die samenhangen met de taken, genoemd in dit artikel.

Ook bij de wetsbehandeling in 2013 was er in de Tweede Kamer breed draagvlak dat een aantal wettelijke taken – te weten examens, examenprogramma's en leerlijnen - evident bij de overheid hoort, dat daarbij landelijk gestuurde innovatie en ondersteuning nodig blijft om politiek-maatschappelijk gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken en dat deze taken direct gesubsidieerd moeten worden. In de Memorie van Toelichting bij de wet SLOA 2013 wordt aangegeven waarom deze taken in deze vorm in een wet zijn georganiseerd. De regering ziet "het bepalen van de onderwijsinhoud en het ontwikkelen van centrale toetsen en examens (..) als kernonderdelen van de grondwettelijke taak van de overheid om zorg te dragen voor het onderwijs". Omdat "SLO en Stichting Cito als nationale expertisecentra de deskundigheid hebben om de noodzakelijke ondersteuning te bieden bij het uitoefenen van deze stelselverantwoordelijkheid" regelt de wet de randvoorwaarden voor het uitvoeren van deze taken, waaronder de subsidierelatie tussen de minister, SLO en Stichting Cito.

## 1.2 Doel en vraagstelling

### Doelstelling

Het ministerie van OCW heeft onderzoeksbureau Oberon gevraagd om in het najaar van 2020 een onafhankelijke en externe evaluatie van de Wet SLOA 2013 uit te voeren. Met deze evaluatie geeft het ministerie invulling aan de wettelijke opdracht om 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 te verstrekken. Dat betekent dat het in dit onderzoek *niet* gaat om algemene instituutsevaluaties, maar om een specifieke evaluatie van de (uitvoering van) deze specifieke wettelijke taken over de periode 2014 tot en met 2020 en het functioneren van de wet SLOA 2013 daarbij. De verhuizing van het vraaggerichte en praktijkgerichte onderwijsonderzoek is en wordt al elders geëvalueerd en valt buiten de scope van deze evaluatie<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Zie onder andere Evaluatierapport NRO (2018) [https://www.nro.nl/sites/nro/files/migrate/Evaluatierapport-NRO-2018\\_eindrapport-juli2018.pdf](https://www.nro.nl/sites/nro/files/migrate/Evaluatierapport-NRO-2018_eindrapport-juli2018.pdf)



## Onderzoeksvragen

Deze doelstelling hebben we geoperationaliseerd in de volgende onderzoeksvragen.

### *Doeltreffendheid*

- Welke taken en doelen geeft de Wet SLOA 2013 aan Stichting Cito en SLO?
- Welke middelen of activiteiten worden door Stichting Cito en SLO ingezet om deze taken en doelen te realiseren?
- In hoeverre worden (daarmee) de doelstellingen van de wet gerealiseerd?
- Heeft de Wet SLOA 2013 onbedoelde neveneffecten (gehad), positief of negatief? En zo ja, welke dan?
- Hoe kan ervoor gezorgd worden dat, wanneer nodig, de doeltreffendheid vergroot wordt?

### *Doelmatigheid*

- Hoe wordt de efficiëntie van de uitvoering van de wettelijke taken door SLO en Stichting Cito op dit moment beoordeeld?
- In hoeverre worden de middelen uit de Wet SLOA doelmatig besteedt door SLO en Stichting Cito ?
- Hoe en door wie wordt er gestuurd op een efficiënte uitvoering van de taken en wie controleert dit?
- Hoe kan de doelmatigheid van de Wet SLOA vergroot worden?

### *Sturing en aanbevelingen*

- Hoe is de sturing van OCW op de uitvoering van de wettelijke taken door SLO en Stichting Cito vormgegeven?
- In hoeverre draagt dit bij aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze taken en hoe zou die bijdrage vergroot kunnen worden?
- Hoe actueel zijn de doelstellingen en stelsel functies van de Wet SLOA 2013?
- Welke ontwikkelingen hebben of moeten invloed hebben op het doel van de wet SLOA 2013 of de taken van Stichting Cito en SLO?

## Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit een documentanalyse en interviewronde met vertegenwoordigers van relevante betrokken partijen.

In de documentanalyse hebben we zoveel mogelijk gebruik gemaakt van eerder onderzoek en beschikbare documentatie over taken zoals benoemd in de wet SLOA en uitvoering daarvan. Daarbij valt te denken aan onder meer relevante wetshistorie (o.a. Wetsvoorstel, MvT, Kaderregeling subsidies, beleidskader SLOA, wet CvTE), Kaderbrieven, startbrieven, subsidiebeschikkingen en jaarverslagen. Ook hebben we gebruik gemaakt van verschillende recente adviezen van de Onderwijsraad, onder meer over curriculumvernieuwing en over de educatieve infrastructuur. In de bijlage is een lijst met gebruikte literatuur opgenomen.

Ter aanvulling, verdieping en verificatie van de informatie uit de documenten hebben we een ronde gesprekken gehouden met vertegenwoordigers van SLO, Stichting Cito en OCW. Ook hebben we een selectie van relevante betrokken partijen gesproken, zoals vertegenwoordigers van de besturenorganisaties, schoolleiders en andere partijen uit de educatieve infrastructuur. Voor de interviewronde hebben we ervoor gekozen om scholen en leraren niet direct te bevragen. Dit was enerzijds een praktische keuze, vanuit doorlooptijd en beschikbaar budget. Daarnaast schatten wij in dat deze evaluatie en bijbehorende interviews niet goed aansluiten bij de dagelijkse praktijk van scholen en leraren, zoals de sturing van het ministerie op SLO en Stichting Cito. In bijlage 1 is een overzicht van alle gesprekspartners opgenomen.

Het onderzoek is begeleid door een commissie vanuit de directie VO en de directie Kennis van het ministerie van OCW. Deze begeleidingscommissie heeft kritisch en constructief meegedacht over de opzet en onderzoeksinstrumentarium en de conceptversie van het rapport van commentaar voorzien. Daarnaast is een conceptversie van het rapport voorgelegd aan Stichting Cito en SLO voor een controle op feitelijke onjuistheden.

**Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk (2) gaan we in op de sturing van OCW op beide organisaties. In hoofdstuk 3 komt de doelmatigheid en doeltreffendheid van Stichting Cito aan bod en in hoofdstuk 4 bespreken we dit voor SLO. In hoofdstuk 5 benoemen we ten slotte onze conclusies en geven we waar mogelijk aanbevelingen.

## 2 Sturing en rol OCW

De SLO en Stichting Cito zijn op dit moment rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) die voor de uitvoering van die taak jaarlijks subsidie ontvangen van het ministerie van OCW. Als gevolg hiervan komt de sturing door het ministerie als opdrachtgever op deze taken ook in beeld, evenals transparantie hierover aan de Tweede Kamer.

### 2.1 Programmering

Om SLO en Stichting Cito te voorzien van kaders en richting bij het uitvoeren van de wettelijke taken, stelt het ministerie van OCW elke twee jaar een Kaderbrief SLOA vast en zendt die aan de Tweede Kamer<sup>4</sup>. In de kaderbrieven staan de doelen op de gebieden van leerplanontwikkeling en toetsen en examens voor de komende twee jaar beschreven. Bijvoorbeeld de kaderbrief 2020-2022 is in april 2019 aan de Tweede Kamer verzonden. Daarmee wordt de parlementaire controle op het takenpakket van beide organisaties geborgd. SLO en Stichting Cito ontvangen daarnaast jaarlijks – meestal ook in april – elk een eigen Startbrief, die de thema's en prioriteiten uit de kaderbrief verder uitwerkt en aangeeft welke activiteiten OCW in het jaar daarop van SLO dan wel Stichting Cito verwacht. De startbrief is daarmee de leidraad voor SLO en Stichting Cito in het opstellen van het jaarlijkse subsidieverzoek, dat voor 15 oktober bij OCW moet liggen. In de Kader- en Startbrieven wordt ook het bedrag bevestigd dat vanuit de begroting OCW ten hoogste beschikbaar is voor de verlening van de instellingssubsidies ten behoeve van de wettelijke taken.

In de praktijk wordt de inhoud van de Startbrief in een gezamenlijk proces voorbereid. Zo leverde SLO in 2019 op basis van de generieke en vakspecifieke trendanalyses en op basis van verwachte aanpak van de curriculumvernieuwing in maart een eerste voorstel ten behoeve van de Startbrief. Een aantal jaren is er ook een centrale programmeringsbijeenkomst gehouden. In 2019 is hier vanaf gestapt en zijn verschillende themabijeenkomsten gehouden waarvoor mensen persoonlijk zijn uitgenodigd, wat goed is bevallen.

Uiterlijk op 15 oktober worden de instellings- en projectsubsidieaanvragen ingediend, die vervolgens binnen zes weken worden beoordeeld door de gedelegeerd OCW accounthouder wet SLOA. Deze beslist uiteindelijk namens de verantwoordelijke bewindspersoon (de Minister of de staatssecretaris) over de subsidieaanvraag. Ook hieraan gaat nog een onderling afstemmingsproces vooraf, waarbij concepten worden opgesteld en besproken, (voor Stichting Cito wordt bijvoorbeeld ook afgestemd met CvTE), voordat de definitieve aanvraag wordt ingediend.

Stichting Cito en SLO leggen verantwoording af in de vorm van jaarrekeningen en jaarverslagen. In deze jaarlijks op te leveren documenten worden de in het kader van de wet SLOA uitgevoerde activiteiten inhoudelijk en financieel verantwoord. Anders dan de Start- en Kaderbrief worden de jaarrekeningen en jaarverslagen niet naar de Tweede Kamer verzonden. Wel kan de minister om inlichtingen vragen of onderzoek instellen naar de uitvoer en kosten van de activiteiten.

Op het gebied van de programmering is er, anders dan voor Stichting Cito, met name voor SLO een

---

<sup>4</sup> Zie ook besluit vaststelling beleidskader SLOA (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0038553/2016-10-01>)

aantal aandachtspunten. Dit hangt samen met het verschil in taken en het soort diensten en producten dat beide organisaties opleveren. Stichting Cito heeft de wettelijke taak elk jaar een aantal specifieke 'producten' - toetsen en examens - te ontwikkelen. SLO heeft een breder geformuleerde opdracht die elk jaar een specifieke invulling behoeft en die grotendeels via specifieke inhoudelijke projecten wordt geprogrammeerd.

SLO geeft aan dat de huidige vorm van subsidieaanvragen en verantwoordingen door de gevraagde inhoudelijke toelichting leidt tot hoge ervaren administratieve lasten, ondanks dat OCW sinds 2016 aanpassingen heeft doorgevoerd om die lasten te verminderen. Dit niveau van detail speelt ook bij Stichting Cito, maar daar zijn de projecten ieder jaar in grote lijnen hetzelfde. Bij SLO is er jaarlijks meer variatie in de inhoud van de projecten, waardoor de uitwerking van de aanvraag meer tijd vraagt. Ter indicatie, een aanvraag van Stichting Cito voor de instellingssubsidie bedraagt 40 tot 50 pagina's voor een bedrag van 32 miljoen euro; voor SLO gaat dit om ongeveer 100 pagina's voor een bedrag van 11 miljoen euro.

Ten tweede is het door vooraf volledig programmeren van projecten en activiteiten moeilijk om in te springen op actuele ontwikkelingen. Dat is gezien de aard van het werk volgens SLO wel geregeld nodig. In theorie is de opzet van additionele subsidies naast de instellingssubsidie bedacht om in te kunnen springen op actualiteiten die ten tijde van het opstellen van een Startbrief nog niet spelen. In de praktijk lijkt die opzet niet helemaal te voldoen, omdat de additionele subsidies doorgaans op hetzelfde moment worden aangevraagd als de instellingssubsidie. Daarnaast is een deel van de aanvraag (de 'blok-subsidie' voor onderzoek en kennisontsluiting) bedoeld om in te springen op ad hoc vragen van OCW, vragen uit de Tweede Kamer en verzoeken om mee te doen aan onderzoeks- of ontwikkelactiviteiten. Het meest recente voorbeeld hiervan is van begin 2021, waarbij SLO is verzocht een inhoudelijke bijdrage te leveren aan een cursus voor curriculair leiders van de Geo Future Schools. Voorbeelden uit het verleden zijn onder meer activiteiten naar aanleiding van het leesoffensief, het inzetten van expertise rondom inburgering en taal-schakeltrajecten in het mbo en het duiden van internationale onderzoeken als Pisa. SLO vraagt hier aandacht voor omdat de kans bestaat dat op een later moment de middelen van OCW deels uitgeput zijn waardoor bepaalde taken niet uitgevoerd kunnen worden. Een deelbudget om daarop in te kunnen springen op basis van verantwoording achteraf, zou hier een verbetering kunnen betekenen.

Ten derde wordt het theoretische onderscheid tussen de reguliere jaarprogrammering van de wettelijke taken via de instellingssubsidie en additionele projectsubsidies met een staatssteuncheck voor aanvullende (actuele) taken in de praktijk niet altijd gevolgd. Enkele aanvullende taken zijn zo structureel dat ze op verzoek van OCW (via de Startbrief) vallen binnen de instellingsprogrammering, zoals bijvoorbeeld de olympiades. Daarnaast zijn er leerplantaken die via projectsubsidies worden georganiseerd, om in te kunnen spelen op actuele vragen vanuit OCW om diensten te verlenen, bijvoorbeeld rond curriculum.nu.

Tenslotte gebruikt OCW de weg van additionele projectsubsidies aan SLO sinds kort als route om niet-SLO taken rondom leerplanontwikkeling te organiseren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de administratieve kant van het bureau van curriculum.nu of de administratieve facilitering van de onafhankelijke wetenschappelijke commissie die de afgelopen jaren in de SLO-aanvragen waren opgenomen. Deze taken worden niet door SLO zelf uitgevoerd en SLO heeft er ook geen zeggenschap over, zodat SLO hier louter als postbus fungeert. OCW heeft voor deze oplossing gekozen om praktisch op korte termijn deze taken en middelen te georganiseerd te krijgen. Dit past niet bij de opzet van het wettelijk kader en

creëert voor de buitenwereld verwarring over taken die SLO wel of niet uitvoert en de middelen die daar bij horen.

## 2.2 Overleg

Om de sturing vorm te geven, overlegt het ministerie van OCW op verschillende manieren en momenten met Stichting Cito en SLO. Voor SLO vinden de volgende overleggen plaats:

- Regelmatig contact tussen de accounthouders van OCW en SLO;
- Regelmatig financieel overleg tussen OCW, SLO en de financiële afdeling van OCW;
- Eens per zes weken (ongeveer) overleg tussen de directie van SLO en de gedelegeerd accounthouder van OCW, namens directies po en vo. Hierin wordt besproken hoe de zaken ervoor staan, wordt de programmering besproken en worden eventuele beslissingen over aanpassingen genomen, ook op financieel gebied.
- Eens per halfjaar een bestuurlijk overleg met de DGPV van OCW.

Daarnaast vindt er sinds kort een aantal tussentijdse overleggen plaats tussen bijvoorbeeld de accounthouder SLO en het programmteam rondom curriculumvernieuwing en tussen ambtelijk dossierhouders op thema's en projectleiders bij SLO.

Met Stichting Cito vindt ook eens per halfjaar een bestuurlijk overleg plaats tussen DGPV van OCW en de Raad van Bestuur van Stichting Cito en eens per kwartaal een overleg met de financiële afdeling over de financiële uitputting. Daarnaast hebben de directies PO, VO en MBO en de inhoudelijk dossierhouders bij directie VO vaak overleg met Stichting Cito over de uitvoering van de wettelijke taken. De directie VO vervult de taak van gedelegeerd opdrachtgever en coördineert deze afstemming. De directie VO betreft de directies PO en MBO hier vervolgens bij. Wanneer er overleg plaatsvindt rondom toetsing en examinering sluit het CvTE hier ook bij aan, in de taak als regievoerder. De echte afstemming tussen OCW en Stichting Cito vindt dus met name via de directie VO van het ministerie plaats.

## 2.3 Eigenaarschap en accounthouderschap

SLO en Stichting Cito voeren activiteiten uit op het beleidsterrein van de directies PO, VO en MBO. Voor beide organisaties zijn er dus verschillende directies betrokken en daarmee ook verschillende dossierhouders uit meerdere directies verantwoordelijk voor de uit te voeren activiteiten.

Wel is het accounthouderschap centraal belegd bij de directie VO. Vanuit begrotingsartikel 3, Voortgezet Onderwijs, wordt ook het grootste deel van beide subsidies gedekt. De directies PO en MBO dragen wel financiële middelen bij, maar ook die worden via dit begrotingsartikel meegenomen.

Vanuit de directie VO is er één accounthouder aangesteld die het contact onderhoudt met de organisaties. Hierbij is de accounthouder vanuit VO vooral beleidsinhoudelijk verantwoordelijk, ondersteund door de financiële afdeling van PO/VO. Er is binnen OCW inhoudelijk veel onderlinge afstemming met de andere betrokken dossierhouders en directies. OCW hanteert hiervoor de term 'zandlopermodel', wat inhoudt dat het formele contact tussen OCW en de organisatie verloopt via één accounthouder, die op de hoogte is van de inhoudelijke en financiële/juridische relatie met de organisatie en een totaalbeeld heeft van de inhoudelijke werkzaamheden van de organisatie voor OCW.

Van beide kanten, zowel OCW, als SLO en Stichting Cito, is er op hoofdlijnen tevredenheid over hoe

dit accounthouderschap is vormgegeven. Zowel de invulling van het accounthouderschap aan de hand van het zandlopermodel en het ingebedde sturingsstelsel middels de Kaderbrief en de jaarlijkse startbrief ziet OCW zelf als een best practice binnen OCW. Bij Stichting Cito is hierbij sprake van een soort 'dubbel opdrachtgeverschap', aangezien het CvTE de regievoerder is op de wettelijke taken van Stichting Cito. Het CvTE is regievoerder op de examenketen en daarmee toezichthouder op het proces en de inhoudelijk toezichthouder, waarbij CvTEj verantwoordelijk is voor de feitelijke eisen aan de producten van Stichting Cito, zoals de eisen aan de examens. Stichting Cito ontwikkelt de centrale toetsen en examens en het CvTE is verantwoordelijk voor de vaststelling en normering hiervan. Zij waarborgen uiteindelijk namens het ministerie de kwaliteit en het niveau van toetsing en examens en de juiste afname hiervan. OCW heeft geen inhoudelijke rol hierin, maar houdt zich bezig met het wettelijk kader en met name de financiën (het verstrekken van de subsidie). De minister is uiteindelijk wel eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taken door Stichting Cito. Deze taakverdeling loopt naar tevredenheid van zowel OCW als Stichting Cito en CvTE.

Voor SLO geldt dat het gesprek over de continuïteit en onafhankelijkheid van de stichting nu met dezelfde personen gevoerd wordt die ook besluiten over de opdrachten en middelentoewijzing. Gezien de sterke sturing op inhoud en kosteninzet (geen gehele lumpsum) door het ministerie heeft SLO behoefte aan een scheiding in rollen van eigenaar en van opdrachtgever binnen het ministerie. De eigenaar is daarbij vooral aanspreekbaar op vraagstukken die SLO als organisatie betreffen. De opdrachtgever draagt dan verantwoordelijkheid voor het adequaat uitoefenen van de publieke taken door SLO en is beleidsverantwoordelijk.

## 3 Stichting Cito: uitvoering wettelijke taken

In dit hoofdstuk gaan we in op de taken van Stichting Cito. Welke wettelijke taken geeft de Wet SLOA 2013 aan Stichting Cito, hoe krijgen die taken in de praktijk vorm en hoe doeltreffend en doelmatig is de uitvoering daarvan?

### 3.1 Taken Stichting Cito

Vanuit de Wet SLOA 2013 voert Stichting Cito verschillende wettelijke taken uit (zie 1.1). Deze taken zijn vastgesteld in de wet en worden iedere twee jaar gespecificeerd aan de hand van een brief aan Stichting Cito en SLO. De eerste brief na vaststelling van de wet was de hoofdlijnenbrief 2014-2015. In deze brief werden de activiteiten die Stichting Cito wordt geacht uit te voeren in de jaren 2014 en 2015 benoemd. Het ging hierbij om de ontwikkeling van de volgende zaken<sup>5</sup>:

- Een eindtoets, die verplicht wordt gesteld bij aanvaarding van het wetsvoorstel *Centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs*. De toets draagt bij aan opbrengstgericht werken.
- De diagnostische tussentijdse toets voor het voortgezet onderwijs, die verplicht wordt gesteld bij aanvaarding van het wetsvoorstel *Leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs*. Het gaat hierbij om een toets aan het einde van de onderbouw, voor de doorstroomrelevante vakken Nederlands, Engels en wiskunde.
- De rekentoets in het voortgezet onderwijs, die vanaf het schooljaar 2013-2014 een verplicht onderdeel vormt van het eindexamen.
- De centrale examens in het voortgezet onderwijs en voor de mbo-niveaus 2 tot en met 4. Het College voor Toetsen en Examens stelt de opgaven vast. Stichting Cito rapporteert over de afname en normering. Stichting Cito publiceert de publieke examens op internet.
- Een leerlingvolgsysteem voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het gebruik van zo'n systeem wordt net als in het primair en voortgezet onderwijs verplicht.

Door de tijd heen, tussen 2013 en 2020, zijn de activiteiten behorende bij de wettelijke taken onderhevig geweest aan veranderingen. Vanaf 2018 kwam de focus sterker te liggen op de functie als kennisorganisatie en het delen van kennis en expertise en was het ontwikkelen van de diagnostische tussentijdse toets niet langer een taak van Stichting Cito. In het kader hieronder zijn de activiteiten voor 2020, beschreven in de Startbrief 2020, weergegeven.

#### Taken Cito 2020-2021

- Het ontwikkelen van een centrale eindtoets po
- Het opzetten en verder uitwerken van een leerlingvolgsysteem (v)so
- Het ontwikkelen van de centrale examens vo
- Het ontwikkelen van de centrale examens mbo
- Onderzoek ten behoeve van de wettelijke taken en het beschikbaar stellen van met publieke middelen vervaardigde producten.

<sup>5</sup> Hoofdlijnenbrief 2014/2015

Hieronder beschrijven we kort wat deze huidige taken voor Stichting Cito inhouden.

#### **Ontwikkelen van een centrale eindtoets po**

De eerste wettelijke taak van Stichting Cito is het ontwikkelen van een centrale eindtoets voor het primair onderwijs, inclusief alle werkzaamheden die hierbij horen. Ieder jaar ontwikkelt Stichting Cito de Centrale Eindtoets (CET). Hiervoor construeert Stichting Cito, in opdracht van OCW en onder regie van het College voor Toetsen en Examen (CvTE), opgaven ten behoeve van deze eindtoets. Ook bespreekt Stichting Cito deze opgaven met toetsdeskundigen, beoordelen vaststellingscommissies van CvTE de geconstrueerde opgaven en wordt met andere aanbieders van eindtoetsen een gezamenlijk anker voor het betreffende jaar opgesteld. Deze Centrale Eindtoets is één van beschikbare eindtoetsen voor het primair onderwijs waaruit scholen kunnen kiezen. Eind 2020 is een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden waarmee de wettelijke taak van Cito zal verschuiven van aanbod van de Centrale Eindtoets naar (onder meer) advies en ondersteuning aan het CvTE bij de beoordeling van (publieke) eindtoetsen.

#### **Het ontwikkelen van een leerlingvolgsysteem in het (voortgezet) speciaal onderwijs**

Het gebruik van een leerlingvolgsysteem is verplicht in Nederland. Naast het ontwikkelen van toetsen en examens heeft Stichting Cito ook de wettelijke taak om een dergelijk leerlingvolgsysteem te ontwikkelen en onderhouden voor leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs. Hoewel dit niet als een aparte wettelijke taak is gespecificeerd in de Wet SLOA 2013 voert Stichting Cito deze taak wel uit in het kader van deze wet (als onderdeel van het uitvoeren van aanvullende activiteiten).

#### **Ontwikkelen van centrale examens in het VO**

De tweede wettelijke taak van Stichting Cito is het ontwikkelen van de centrale examens in het voortgezet onderwijs. In opdracht van OCW en onder regie van het CvTE construeert Stichting Cito de centrale eindexamens voor vmbo, havo en vwo. Stichting Cito is in het voortgezet onderwijs de enige partij die de centrale examens VO ontwikkelt.

#### **Ontwikkelen van centrale examens in het middelbaar beroepsonderwijs**

Naast de centrale examens in het vo ontwikkelt Stichting Cito in opdracht van OCW en onder regie van het CvTE ook de Centrale Examens mbo (CE mbo), voor de examenonderdelen Nederlandse taal, Engels en Rekenen. Stichting Cito ontwikkelt hiervoor 2F- examens voor mbo-entree, mbo2 en mbo3 en 3F-, B1- en B2-examens voor mbo4.

#### **Onderzoek ter ondersteuning van, en activiteiten die samenhangen met, de taken**

Naast het ontwikkelen en produceren van eindtoetsen, eindexamens en een leerlingvolgsysteem heeft Stichting Cito ook de wettelijke taak om onderzoek te doen ter ondersteuning van deze wettelijke taken. Dit onderzoek is gericht op ontwikkeling van vormen van toetsing en examinering, aansluitend bij de behoeften en wensen van het veld<sup>6</sup>. Belangrijke thema's hierbij zijn: transparantie, docentparticipatie en flexibele vormen van toetsing en examinering. Hierbij geldt het uitgangspunt dat het onderzoek ten dienste staat van de wettelijke taken van Stichting Cito. Ook wordt onder het artikel 'uitvoeren van onderzoek' invulling gegeven aan werkzaamheden omtrent de functie als kennisplatform. Daarnaast worden aanvullende activiteiten, samenhangend met de

---

<sup>6</sup> Kaderbrief 2020/21



taken, gefinancierd vanuit de Wet SLOA 2013.

### **Huidige taken ten opzichte van de wet**

Door de tijd heen is een aantal taken, of de context waarin een aantal taken uitgevoerd wordt, veranderd. Zo is een aantal taken weggevallen, zoals de ontwikkeling van de diagnostische tussentijdse toets en de rekentoets. Ook is Stichting Cito inmiddels niet meer de enige aanbieder van een eindtoets voor het primair onderwijs. Het wegvallen van activiteiten wordt door middel van de tweejaarlijkse Kaderbrieven inhoudelijk vormgegeven, maar met name de veranderde context omtrent de centrale eindtoets is minder duidelijk zichtbaar in deze brieven. Met het nieuwe wetsvoorstel doorstroomtoetsen po zal dit vermoedelijk weer veranderen als de Centrale Eindtoets inderdaad wordt afgeschaft en alleen nog marktpartijen een doorstroomtoets zullen aanbieden.

Een ander aandachtspunt rondom Stichting Cito is de taak die het heeft om kennis te ontwikkelen en deze vervolgens te delen met het onderwijsveld en andere partijen binnen de markt. Het creëren van kennis is een taak die voor Stichting Cito steeds belangrijker wordt. Door het betrekken van de markt bij de ontwikkeling van de eindtoets primair onderwijs is het bijvoorbeeld van groot belang dat Stichting Cito haar expertise deelt, zodat andere marktpartijen hier gebruik van kunnen maken. Volgens de gesproken betrokkenen zou Stichting Cito deze taak nog nadrukkelijker kunnen uitdragen. In de wet SLOA is het delen van kennis, zoals eerder aangegeven, opgenomen onder de taak 'het uitvoeren van onderzoek' en wordt tevens voorgeschreven dat Stichting Cito alle opgedane kennis openbaar dient te maken. Toch is het wellicht van belang nader te bekijken of deze taak, het delen van kennis, nog explicieter benoemd kan worden in een herziene wet. Op die manier kan Stichting Cito deze taak nadrukkelijker uitdragen en wordt de positie van Stichting Cito in het stelsel van toetsing en examinering nog duidelijker neergezet.

## **3.2 Uitvoering taken**

Zoals gezegd heeft Stichting Cito meerdere wettelijke taken, met enerzijds productietaken (ontwikkelen van toetsen en examens) en anderzijds onderzoekstaken. De inrichting van Stichting Cito volgt een zelfde lijn, aangezien de organisatie bestaat uit twee divisies: Centrale Toetsen en Examens (CTE) en Onderzoek, Kennis & Innovatie (OK&I).

In de divisie CTE staat het produceren van eindproducten centraal. Hier wordt de ontwikkeling van opgaven voor toetsen en examens gerealiseerd. Dit doen zij volledig als gevolg van de wettelijke taken voortkomend uit de wet SLOA. Bij de uitvoering van deze wettelijke taken door Stichting Cito speelt het College voor Toetsen en Examens een belangrijke rol als regievoerder. De divisie OK&I bestaat uit drie afdelingen, waarbij voornamelijk de afdeling psychometrisch onderzoek en dienstverlening ondersteuning biedt aan de productie en daarmee aan de wettelijke taken van Stichting Cito.

### **Positionering Cito en scheiding Stichting en BV**

Een punt dat aandacht verdient, is de scheiding van Cito in een stichting en een BV. De stichting is hierbij ontwikkelaar van de toetsen en examens en uitvoerder van bijbehorend onderzoek en daarmee uitvoerder van taken uit de Wet SLOA 2013. Andere activiteiten, die hier niet onder vallen, worden uitgevoerd door Cito BV. Cito BV is een marktpartij (waarin naar eigen zeggen het maatschappelijk rendement en niet het financieel rendement voorop staat), met Stichting Cito als enige aandeelhouder. De stichting voert de wettelijke taken uit en de BV kan opereren in de markt.

De scheiding tussen Stichting Cito en Cito BV is beschreven in het Governanceplan van Cito voor de periode van 2017 tot 2020. Om een strikte scheiding tussen de stichting en de BV te waarborgen, is een aantal afspraken gemaakt tussen Cito en het ministerie, voornamelijk op financieel, juridisch en organisatorisch vlak. Dit heeft ervoor gezorgd dat vanaf 2018 de volgende scheiding in financiële zin is bereikt<sup>7</sup>:

1. Een strikte scheiding tussen de administraties van stichting en BV<sup>8</sup>;
2. Er wordt onderscheid gemaakt tussen kosten voor directe afdelingen/kostenplaatsen/medewerkers en stafafdelingen:
  - a. Personeel is enkel in dienst van de Stichting of van de BV.
  - b. Vanaf 2018 is een aantal aanpassingen gedaan in de kostentoerekening van overheadkosten tussen stichting en BV; van een kostenverdelings- naar een kostentoerekeningsystematiek.
3. De verdeelsleutel van de overheadkosten voor stafafdelingen wordt bepaald op basis van aantal fte van de directe afdelingen.
4. Personeel is uitsluitend in dienst van een van beide entiteiten. Hierdoor kunnen uren niet zomaar over en weer op SLOA/Stichting- dan wel BV-projecten worden geschreven. Wel kan personeel in dienst van de andere entiteit worden ingehuurd, tegen een marktconforme prijs; er worden vooraf tarieven afgesproken bij in- en uitleen van personeel. Bij uitleen wordt uitgegaan van een tarief bestaande uit de gemiddelde kosten per functiecategorie plus een vaste opslag voor overhead en de niet direct toerekenbare kosten.

Omtrent de inhuur van personeel van de BV door de stichting, en andersom - de BV huurt personeel van divisie OK&I in - is afgesproken dat deze tot een minimum wordt beperkt, met het oog op wetgeving rondom aanbesteding. De kosten van inhuur van personeel van de BV door de stichting ten behoeve van SLOA worden vanaf 2018 niet meer als personele kosten, maar als activiteitenkosten opgenomen. Ook zijn er afspraken gemaakt rondom de huur en huisvesting tussen stichting en BV. Om marktverstoring te voorkomen zijn de financiën tussen stichting en BV gescheiden en is de kennis die voortkomt uit de stichting ook beschikbaar voor andere marktpartijen, tegen dezelfde voorwaarden als die gelden voor Cito BV.

Cito is een internationaal toonaangevend kennisinstituut met expertise op zowel het gebied van ontwikkeling als praktijkkennis. De stichting en de BV herbergen elk een grote hoeveelheid van deze expertise. De stichting kan daarbij gebruikmaken van de inzichten van de BV over ontwikkelingen in de markt. Omgekeerd kan de stichting haar inzichten niet zomaar met de BV delen. Uit een deel van het veld horen we dat het in de toekomst misschien wenselijk is, ook om verwarring omtrent de rol van Stichting Cito te voorkomen, Stichting Cito te positioneren als enkel kennisinstituut, waar onderzoek wordt gedaan en waar de kaders voor de toetsing en examinering worden geschept. Aan de andere kant geven de meeste betrokken partijen, inclusief Stichting Cito en OCW, aan dat de scheiding op de huidige wijze goed geregeld is en het voor de partners in de keten duidelijk is welke taken bij de stichting horen en hoe deze zich verhoudt tot Cito BV.

### 3.3 Doeltreffendheid

Op het gebied van een doeltreffende uitvoering van de taken door Stichting Cito is het CvTE belast met

<sup>7</sup> Notitie kostentoerekening en tarieven subsidieaanvraag 2018 Cito voor OCW (Cito, 2017).

<sup>8</sup> Zie de brief Aanpassing systematiek kostenverdeling uit 2017 van het ministerie van OCW aan Cito.

de regie en het toezicht hierop. Het CvTE gaat over de omvang en de kwaliteit van de door Stichting Cito op te leveren producten, met name examens en toetsen. Dat geldt niet voor alle onderzoeksactiviteiten en de ontwikkeling van het leerlingvolgsysteem voor het (v)so.

### **Oordeel kwaliteit**

Stichting Cito heeft een aantal verschillende wettelijke taken. Het ontwikkelt en construeert (eind)toetsen en eindexamens, het ontwikkelt en onderhoudt een leerlingvolgsysteem voor het vso en doet onderzoek ter ondersteuning van deze taken. Op basis van de bevindingen uit het onderzoek concluderen we dat Stichting Cito deze taken goed en doeltreffend uitvoert.

#### *Ontwikkeling van toetsen en examens*

De betrokkenen (vertegenwoordigers vanuit OCW, CvTE en het veld) die we gesproken hebben, gaven vrijwel allemaal aan tevreden te zijn met de ontwikkeling van toetsen en examens door Stichting Cito. Het CvTE is de regievoerder van de examenketen en ziet in deze rol onder meer toe op de kwaliteit van de uitvoering van de taken door Stichting Cito op dit vlak, die volgens het CvTE goed is.

Rondom de eindtoets po wordt ook de positie van Stichting Cito in het gehele stelsel aangehaald, met betrekking tot de kennisfunctie die ze hebben voor de andere toetsaanbieders. Ondanks dat Stichting Cito inmiddels niet meer de enige ontwikkelaar is van de eindtoets, is hun ontwikkeling van kennis op het gebied van deze eindtoets ook van groot belang voor andere aanbieders. Die kunnen ook van deze kennis profiteren bij het ontwikkelen van hun eigen eindtoets po. Dat onderstreept de functie van Stichting Cito als kennisorganisatie en deler van kennis richting andere toetsaanbieders.

Ook op het gebied van de centrale examinering in het voortgezet onderwijs zijn de betrokken partijen tevreden met de kwaliteit die Stichting Cito levert. Er is op dit moment bij geen van de betrokkenen de wens tot het introduceren van marktwerking op het gebied van de centrale examens in het vo. Wel wordt vanuit het veld benadrukt dat het erg belangrijk is om docenten intensief te blijven betrekken bij de totstandkoming van de examens. Die betrokkenheid is er altijd geweest, maar is er nu op meer terreinen dan voorheen, dat grotendeels ook loopt via activiteiten en informatie van het CvTE. CvTE en Stichting Cito voeren dit in samenwerking uit in het kader van het project Ieders Examen. In de toekomst blijft dit van belang in de ontwikkeling van examens in het vo.

In het mbo is Stichting Cito verantwoordelijk voor de centrale examens Nederlandse taal, Engels (lezen en luisteren) en rekenen. Op het moment dat besloten werd ook in het mbo centrale examens af te nemen, werd Stichting Cito ontwikkelaar van deze examens. Het grootste deel van de beroepsgerichte examens in het mbo wordt ingekocht bij verschillende markt aanbieders van examens. Mogelijk zouden die partijen ook kunnen en willen voorzien in de centrale examens mbo die Stichting Cito nu ontwikkelt. Daar pleit tegen dat er voor taal en rekenen referentieniveaus gelden die bij de ontwikkeling van de centrale examens in het mbo erg belangrijk zijn en wat een argument is om juist generieke examenonderdelen centraal te ontwikkelen en af te nemen.

#### *Leerlingvolgsysteem (voortgezet) speciaal onderwijs*

Sinds de invoering van de Wet Eindtoetsing po in 2013 is een leerlingvolgsysteem verplicht voor alle scholen in het primair onderwijs, ook voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. Er heeft destijds een verkenning van de markt plaatsgevonden om te kijken of er voldoende belangstelling was vanuit marktpartijen om een dergelijk leerlingvolgsysteem voor (v)so-leerlingen te ontwikkelen en aan te bieden. Hierbij is door het ministerie bij toetsontwikkelaars gepeild of zij voornemens waren toetsen te ontwikkelen voor het speciaal onderwijs. Daaruit bleek dat de interesse om dergelijke toetsen en een leerlingvolgsysteem te ontwikkelen vanwege de kleine niche en hoge kosten te gering was, waarna het

als taak bij Stichting Cito is belegd. De Stichting heeft er destijds voor gekozen om gebruik te maken van expertise van een andere partij, namelijk de eigen BV, voor het uitvoeren van het overgrote deel van het werk. De reden daarvoor was dat bij Cito BV (breed) kennis en expertise op het terrein van het ontwikkelen van leerlingvolgsystemen beschikbaar was en is en ook dat door de centrale examinering veel expertise is opgebouwd rondom toetsen voor doven/slechthorenden en blinden/slechtzienden. Stichting Cito geeft zelf aan dat activiteiten ten behoeve van het ontwikkelen van de LVS voor (v)so door Cito BV tegen kostprijs geschiedt.

De keuze van de Stichting voor de eigen BV zonder verdere aanbestedingsprocedure was mogelijk omdat de Stichting destijds op grond van een advies uit 2008 niet als aanbestedingsplichtige dienst kon worden aangemerkt. In 2016 is vanuit dat perspectief een overeenkomst (met een looptijd tot september 2021) gesloten. Nadien is op grond van internationale jurisprudentie bij het Europese Hof op basis van een nieuw advies besloten dat de Stichting Cito zich vanaf 1 januari 2019 als aanbestedingsplichtige dienst gedraagt.

Nu, bij de evaluatie, dringt zich de vraag op of die markt voor leerlingvolgsystemen zich zodanig heeft ontwikkeld dat er wel marktpartijen zijn die een geschikt aanbod zouden kunnen en willen ontwikkelen. De inschatting van OCW is dat de situatie op de markt nog onveranderd is, van waaruit het logisch zou zijn deze taak bij Stichting Cito te laten om te kunnen garanderen dat er een goed LVS beschikbaar is voor het speciaal onderwijs. De interesse om hierin te investeren is waarschijnlijk klein, zo blijkt ook uit gesprekken met marktpartijen. is. Aangezien een LVS verplicht is, ziet OCW het als noodzakelijk dat er een partij is die het aanbod kan garanderen.

Vanuit dat perspectief is het logisch om deze activiteit dan ook als wettelijke taak van de Stichting Cito te expliciteren. Deze taak staat nu niet in de wet zelf maar valt onder de noemer 'aanvullende activiteiten', waardoor het geen officiële wettelijke taak, maar een taak met een wettelijke grondslag is. Aangezien de ontwikkeling van dit leerlingvolgsysteem structureel lijkt en de beschikbaarheid gegarandeerd moet zijn, is het logischer deze op te nemen als een van de wettelijke taken van Stichting Cito.

De Stichting Cito en OCW gaan binnenkort het gesprek aan over toekomst van het leerlingvolgsysteem (v)so na afloop huidige overeenkomst (dat is per september 2021). Een stilzwijgende verlenging daarvan ligt daarbij niet voor de hand, gezien de verandering van Stichting Cito naar een aanbestedingsplichtige dienst vanaf 2019. Dat betekent een keuze uit ofwel uitvoering van deze taak binnen de stichting zelf ofwel een aanbesteding van deze taak door de stichting.

#### *Aanvullende activiteiten en onderzoek*

De laatste wettelijke taak van Stichting Cito is het uitvoeren van onderzoek en het uitvoeren van 'aanvullende activiteiten'. Met name de hoeveelheid kennis die Stichting Cito herbergt op het gebied van de ontwikkeling van toetsen en examens wordt als een belangrijke kwaliteit gezien. Er is de afgelopen decennia bij Cito een nationaal kenniscentrum ontstaan waar nagenoeg alle kennis rondom toetsing en examens is geborgd, mede als gevolg van de uitvoering van de wettelijke taken en de activiteiten in de markt. De kwaliteit van de toetsen die ontwikkeld worden is goed en over het algemeen heerst de overtuiging dat er geen andere partij is in Nederland die deze taak zou kunnen overnemen van Stichting Cito. Het onderzoek dat Stichting Cito doet is volgens de betrokkenen van hoog niveau, met name op psychometrisch gebied. Door meerdere betrokkenen wordt benoemd dat een instituut met de kennis van Stichting Cito zelfs internationaal geen vanzelfsprekendheid is. Vanuit dat perspectief lijkt het raadzaam het uitvoeren van onderzoek en de daaropvolgende kennisdeling met het veld explicieter vast te leggen in de wet, aangezien deze kant van Stichting Cito sterk gewaardeerd wordt en deze taak steeds belangrijker lijkt te worden.

### **Externe en interne kwaliteitszorg**

Het CvTE is als regievoerder verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de meeste taken door Stichting Cito en de externe kwaliteitsbeoordeling van de (toets)producten die door Stichting Cito worden opgeleverd. Voor wat betreft de informatiebeveiliging is Stichting Cito ISO 27001 gecertificeerd. De kwaliteit van de producten wordt intern gegarandeerd door vastgelegde procedures en controles. Hiermee is kwaliteit “ingebakken” in de werkwijze van Cito. Daarnaast wordt de psychometrie van de examens beoordeeld en wordt gemonitord of examens aan de eisen en verwachtingen van het veld voldoen. Ook worden mensen van buitenaf betrokken bij de ontwikkelen van examens: zo worden bijvoorbeeld de opgaven door docenten gemaakt. Daarnaast is de publieke aandacht voor bijvoorbeeld toetsen en examens groot en krijgt Stichting Cito vanuit die aandacht ook feedback op de kwaliteit van de toetsen en examens. Rondom de ontwikkeling van producten zit de kwaliteitscontrole zowel procedureel als inhoudelijk dus verwerkt in de werkwijze en levert ook de publieke aandacht continue feedback op voor Stichting Cito.

Op het gebied van kennisontwikkeling is er minder zicht op de kwaliteit en kwaliteitscontrole. Anders dan bij de producten die opgeleverd worden is het moeilijk oordelen wanneer de ontwikkelde kennis van voldoende kwaliteit is en welke criteria hiervoor gehanteerd worden. Wel worden onderzoeksresultaten en methoden gepubliceerd in peer-reviewed artikelen en tijdschriften, wat een vorm van inhoudelijke kwaliteitsborging is.

## **3.4 Doelmatigheid**

Waar het CvTE gaat over de omvang en kwaliteit van de door Stichting Cito te leveren producten, bepaalt het ministerie van OCW de hoeveelheid middelen die Stichting Cito nodig heeft om de wettelijke taken goed uit te kunnen voeren.

### **Middelen die Stichting Cito ontvangt**

Stichting Cito ontvangt een instellingssubsidie van ongeveer 32 miljoen euro per jaar vanuit de Wet SLOA. Dat bedrag ligt vast in de begroting van OCW. De subsidieaanvraag wordt intern bij OCW (samen met CvTE) jaarlijks besproken en tegen het licht gehouden: meer- en minderwerk (activiteiten die toegevoegd worden/vervallen) en aanpassingen in de tarieven worden hier besproken.

Naast de instellingssubsidie kan Stichting Cito ook nog incidentele subsidies aanvragen, wanneer er specifieke projecten op de planning staan in een bepaald jaar. In tabel 3.1 is te zien welk bedrag Stichting Cito in de jaren 2015-2020 ontving voor de verschillende activiteiten.

Tabel 3.1 Subsidieaanvragen in het kader van de Wet SLOA 2015-2020

|  | 2015                | 2016                | 2017                | 2018                | 2019               | 2020                |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
| <b>Instellingsubsidies</b>   |                     |                     |                     |                     |                    |                     |
| Ontwikkelen centrale examens VO  | € 19.322.639        | € 19.323.000        | € 19.219.608        | € 19.942.042        | € 20.314.662       | € 21.918.872        |
| Ontwikkelen centrale examens mbo                                       | € 5.928.027         | € 6.000.000         | € 5.934.836         | € 5.987.797         | € 5.155.365        | € 4.004.925         |
| Rekentoets VO  | € 1.620.571         | € 1.621.000         | € 1.469.583         | € 1.411.881         | € 987.384          |                     |
| Ontwikkelen centrale eindtoets PO                                      | € 2.998.540         | € 3.000.000         | € 2.741.975         | € 3.890.932         | € 3.497.555        | € 3.411.526         |
| Ontwikkelen leerlingvolgsysteem SO-VSO                                 | € 491.150           | € 491.000           | € 490.870           | € 756.306           | € 774.420          | € 879.318           |
| Uitvoeren onderzoek (in 2016 inclusief Caribisch gebied en Olympiades) | € 815.827           | € 816.000           | € 815.602           | € 813.550           | € 797.770          | € 1.645.252         |
| Centrale examens VMBO-Groen  |                     |                     |                     | € 1.042.114         |                    |                     |
| <b>Totaal instellingssubsidie</b>                                      | <b>€ 31.176.754</b> | <b>€ 31.251.000</b> | <b>€ 30.672.474</b> | <b>€ 33.844.622</b> | <b>€ 1.527.156</b> | <b>€ 31.859.839</b> |
| Overig / projectsubsidies  | € 8.380.966         | € 6.975.851         |                     | € 393.960           | € 376.258          | € 165.005           |
| <b>Totaal</b>  | <b>€ 39.557.720</b> | <b>€ 38.226.851</b> | <b>€ 30.672.474</b> | <b>€ 34.238.852</b> | <b>€ 1.903.414</b> | <b>€ 32.024.844</b> |

In bovenstaande tabel 3.1 zien we de middelen die Stichting Cito sinds 2015 heeft aangevraagd voor het uitvoeren van haar taken. Het grootste gedeelte van de subsidie wordt besteedt aan het ontwikkelen van de centrale examens voor het voortgezet onderwijs, namelijk rond de 60 procent van de subsidie. Door de jaren heen zien we een daling van de overige kosten en projectsubsidies.

Het grootste gedeelte van de kosten van Stichting Cito bestaat uit personeelskosten. Zo zien we dat in 2020 ruim 24 miljoen euro van de in totaal aangevraagde 32 miljoen euro bestaat uit interne personeelskosten, wat gelijkstaat aan 75% van de subsidie. Uitzondering is de ontwikkeling van het leerlingvolgsysteem (v)so waar de kosten bijna volledig uitgaven aan derden zijn, omdat hiervoor de eigen BV wordt ingezet (zie ook boven).

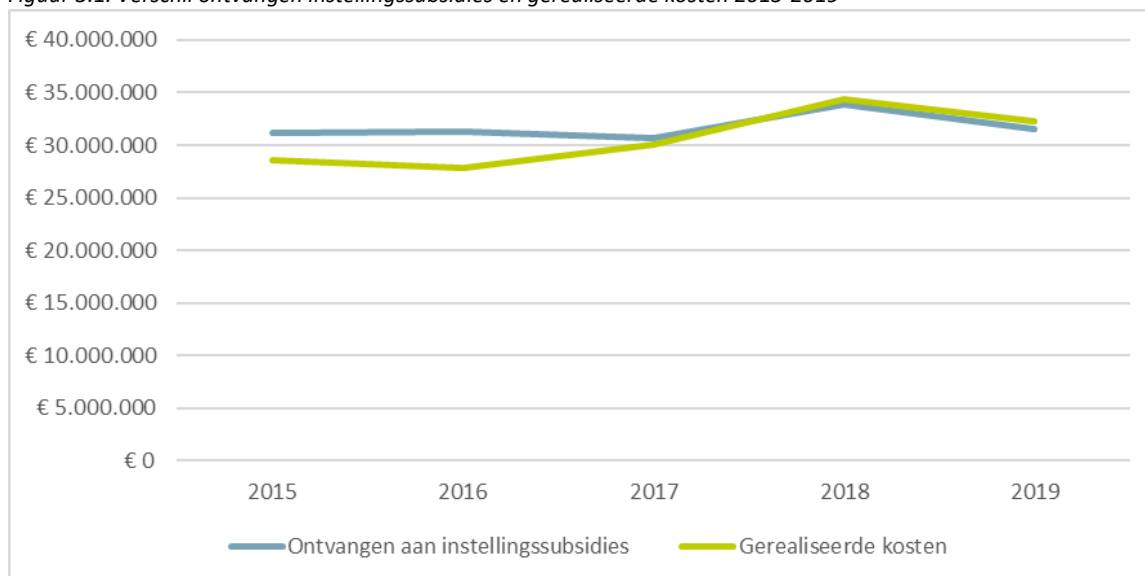
Om inzicht te krijgen in de (doelmatigheid van de) besteding van de middelen en de kwaliteit van de ramingen hebben we ook de gerealiseerde kosten in de jaren 2015-2020 op een rijtje gezet. In tabel 3.2 is dit te zien per onderdeel waar subsidie voor is aangevraagd.

Tabel 3.2 Gerealiseerde kosten 2016-2019

|  | 2015                   | 2016                   | 2017                   | 2018                   | 2019                   |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| <b>Instellingssubsidies</b>  |                        |                        |                        |                        |                        |
| Ontwikkelen centrale examens VO  | € 18.158.303,20        | € 17.782.228,82        | € 19.090.952,52        | € 20.318.944,20        | € 21.595.189,04        |
| Ontwikkelen centrale examens mbo                                       | € 4.789.427,97         | € 4.480.808,55         | € 5.504.480,18         | € 6.001.134,88         | € 4.631.712,68         |
| Rekentoets VO  | € 1.385.170,93         | € 1.193.773,30         | € 1.337.972,22         | € 1.362.320,75         | € 794.503,79           |
| Ontwikkelen centrale eindtoets PO                                      | € 2.837.201,64         | € 3.010.546,66         | € 2.791.740,38         | € 4.279.300,45         | € 3.677.178,45         |
| Ontwikkelen leerlingvolgsysteem SO-VSO                                 | € 484.313,67           | € 508.716,41           | € 512.440,31           | € 704.049,74           | € 771.699,70           |
| Uitvoeren onderzoek (in 2016 inclusief Caribisch gebied en Olympiades) | € 961.766,97           | € 829.640,41           | € 855.941,05           | € 747.120,49           | € 870.469,04           |
| Centrale examens VMBO-Groen  |                        |                        |                        | € 970.318,74           |                        |
| <b>Totaal instellingssubsidies</b>                                     | <b>€ 28.616.184,38</b> | <b>€ 27.805.714,34</b> | <b>€ 30.093.526,66</b> | <b>€ 34.383.189,25</b> | <b>€ 32.340.749,71</b> |
| Overig / projectsubsidies  | € 6.402.059,53         | € 6.542.207,96         |                        | € 337.896,23           | € 281.961,03           |
| <b>Totaal</b>  | <b>€ 35.018.243,91</b> | <b>€ 34.347.922,30</b> | <b>€ 30.093.526,66</b> | <b>€ 34.721.085,48</b> | <b>€ 32.622.710,74</b> |

In figuur 3.1 is het verschil tussen de ontvangen instellingssubsidie en de gerealiseerde kosten voor de bijbehorende taken weergegeven. Wat opvalt is dat de gerealiseerde kosten in 2015, 2016 en 2017 lager waren dan de ontvangen subsidie, maar de jaren erna telkens hoger liggen dan de subsidie. Dit wordt voor het grootste gedeelte veroorzaakt bij de ontwikkeling van de centrale examens vo. In 2015 en 2016 werd deze taak 1 tot 1,5 miljoen euro duurder ingeschat dan dat het uiteindelijk bleek te zijn. Sinds 2017 kost de ontwikkeling van deze examens juist structureel meer dan ingeschat. Ook de ontwikkeling van de eindtoets primair onderwijs valt sinds 2016 duurder uit dan verwacht door Stichting Cito.

Figuur 3.1. Verschil ontvangen instellingssubsidies en gerealiseerde kosten 2015-2019<sup>9</sup>



### Prikkels op doelmatigheid

Anders dan bij een organisatie in de markt heeft Stichting Cito niet te maken met de doelmatigheidsprikkels die aanwezig zijn wanneer organisaties onderling concurreren. Er is echter wel sprake van een aantal andere manieren om de doelmatigheid van Stichting Cito in beeld te brengen en hier zicht op te houden. Zo wordt er gewerkt met een subsidieplafond, van rond de 32 miljoen euro aan instellingssubsidies. Stichting Cito wordt geacht de wettelijke werkzaamheden uit te voeren binnen dit bedrag, waardoor een minimale noodzaak tot doelmatig werken aanwezig is.

Daarnaast wordt vanaf 2018 gewerkt met een kostprijsmodel. Dit is een afspraak tussen Stichting Cito en het ministerie van OCW over te hanteren tarieven door Stichting Cito voor verschillende functies in de organisatie. Dit biedt het ministerie meer zicht op de opbouw van de subsidies die aan Stichting Cito ter beschikking worden gesteld. Hoewel het kostprijsmodel op zichzelf niet per se een prikkel tot doelmatigheid is, leidt het tot transparantie in opbouw van kosten en daardoor ook tot meer en sneller inzicht in correcte begrotingen. In het kostprijsmodel worden het aantal uren dat benodigd is voor de taakuitvoering vermenigvuldigd met bijbehorende uurtarieven ( $p \times q$ ). Die tarieven zijn de daadwerkelijke kosten teruggerekend naar 'productie-uren' en staan in tabel 3.3 (vanaf 2018). Hierin is te zien dat er sprake is van zes verschillende functies met eigen tarieven. Voor de komst van het kostprijsmodel zag dit er anders uit. Zo was er in 2016 sprake van 12 verschillende tarieven, variërend tussen de €30 en €138 per uur, waarbij het meest gebruikte tarief toen het onderwijskundige-tarief van €138 was. Tussen 2018 en 2020 zijn de tarieven van Stichting Cito met 6 tot 10% toegenomen.

<sup>9</sup> Het gaat hier dus om enkel de instellingssubsidies en de kosten die bij deze taken horen. De overige- en projectsubsidies zijn in deze figuur buiten beschouwing gelaten.



Tabel 3.3. Tarieven functies Cito sinds 2018

| Functie                | Uurtarief |       |       |
|------------------------|-----------|-------|-------|
|                        | 2018      | 2019  | 2020  |
| assistent              | € 61      | € 64  | € 67  |
| procescoördinator      | € 73      | € 76  | € 80  |
| uitvoerend deskundige  | € 86      | € 90  | € 94  |
| manager/projectleider  | € 97      | € 101 | € 103 |
| ICT ontwikkelaar       | € 86      | € 90  | € 92  |
| ICT ondersteuner       | € 71      | € 75  | € 77  |
| logistiek ondersteuner | € 64      | € 67  | € 69  |

Vanuit OCW wordt verder aangegeven dat er een stevige controle vanuit het ministerie zit op de besteding van de middelen. Daarnaast let het ministerie er naar eigen zeggen op dat er, bij afwezigheid van *echte* doelmatigheidsprikkel, geen gemak insluipst bij Stichting Cito door de structurele geldstroom die de wet SLOA met zich meebrengt. Ook heeft Stichting Cito een meldingsplicht richting het ministerie. Dit houdt in dat Stichting Cito een melding moet doen wanneer kosten voor een activiteit hoger uitvallen dan begroot in de subsidieaanvraag. Die melding geldt vanaf een drempelbedrag (om en nabij de €25.000) of een bepaald percentage. Op deze manier wordt geborgd dat er direct toezicht is op eventuele hogere uitgaven door de stichting.

Stichting Cito lijkt zich goed bewust van de noodzaak tot efficiënt werken en geeft aan zelf ook bezig te zijn met doelmatigheid. Soms zijn de eisen die gesteld worden aan de productie een beperkende factor voor het zo efficiënt mogelijk vormgeven van de examens. Denk hierbij aan het betrekken van docenten bij het ontwikkelen van examens. Dit is van groot belang voor het draagvlak, maar is mogelijk niet het meest efficiënt. Wel zijn de meeste innovaties die worden besproken met bijvoorbeeld OCW, primair gericht op kwaliteitsverhoging en niet primair op een efficiëntere manier van werken.

## 4 SLO uitvoering wettelijke taken

In dit hoofdstuk gaan we in op de taken van stichting SLO. Welke wettelijke taken geeft de Wet SLOA 2013 aan SLO, hoe krijgen die taken in de praktijk vorm en hoe doeltreffend en doelmatig is de uitvoering daarvan?

### 4.1 Taken SLO

1. Stichting leerplanontwikkeling (SLO) heeft als wettelijke 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.  
(Wet SLOA 2013, artikel 2)

#### **Ontwikkelen, onderhouden en adviseren over landelijke leerplankaders**

De wet SLOA 2013 geeft SLO als belangrijkste wettelijke taak om landelijke leerplankaders te ontwikkelen en te onderhouden voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Met het ontwikkelen en onderhouden van landelijke leerplankaders wordt voor SLO bedoeld: ontwerpen, produceren, testen en valideren van die leerplankaders. Ook dient SLO de minister te ondersteunen en adviseren over leerplankaderontwikkeling. De minister is verantwoordelijk voor het vaststellen van de leerplankaders.

Leerplankaders vormen de basis voor de onderwijsinhoud, toetsen en de examinering. Er zijn in Nederland maar zeer beperkt bij wet vastgelegde en daarmee verplichtende inhoudelijke leerplankaders<sup>10</sup>. De **kerndoelen** zijn, samen met de referentiekaders, de enige wettelijk vastgelegde landelijke leerplankaders in het primair onderwijs, en in de onderbouw van het vo. Kerndoelen geven aan wat leerlingen in een bepaald deel van hun opleiding moeten leren. De huidige kerndoelen dateren uit 2006. Deze zijn daarna alleen op enkele onderdelen aangevuld.

Voor de bovenbouw van het vo vormen **vakspecifieke examenprogramma's** de voorschrijvende inhoudelijke kaders waarbinnen het onderwijs vorm krijgt. Deze zijn specifiek uitgewerkt dan de kerndoelen. De centraal te examineren eindtermen uit de examenprogramma's worden gespecificeerd in syllabi. Die hebben tot doel de constructie van centrale examens inhoudelijk aan te sturen en leraren te ondersteunen bij de examenvoorbereiding van leerlingen<sup>11</sup>.

Voor taal en rekenen zijn er sinds 2009 ook **referentieniveaus**. Dat zijn beheersingsdoelen die aangeven wat leerlingen in het po, vo en mbo moeten kennen en kunnen als het gaat om Nederlandse taal en rekenen/wiskunde. Deze doelen zijn in een doorlopende lijn po-vo-mbo beschreven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen fundamentele niveaus en streefniveaus. Doel van de referentieniveaus is het verbeteren van de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen en het ontwikkelen van een samenhangend, efficiënt en effectief curriculum binnen en over sectoren heen.

<sup>10</sup> SLO (2015) Leerplan voor het funderend onderwijs voor de toekomst, een verkennende notitie.

<sup>11</sup> SLO (2017) curriculumspiegel 2017, pagina 14/15

### Onderzoek en aanvullende activiteiten

SLO heeft als expertisecentrum ook de wettelijke taak om onderzoek te doen ter ondersteuning van de primaire wettelijke taken. Daarbij gaat het zowel om wetenschappelijk onderzoek, kennisontwikkeling en internationale oriëntatie van leerplanontwikkeling als om de monitoring van trends in en om het onderwijs die invloed (moeten) hebben op het curriculum.

Ook biedt de wet de mogelijkheid aan OCW om aanvullende activiteiten van SLO te subsidiëren die samenhangen met bovenstaande taken. Daarbij is een specifieke afbakening opgenomen in de wet, namelijk dat SLO geen aanvullende activiteiten mag ontplooiën die zijn gericht op het nascholen van leraren.

### Huidige taken ten opzichte van de wet

In tegenstelling tot de (wettelijke) taken van Stichting Cito, zijn bovenstaande taken sinds 2013 gelijk gebleven. Dit komt ook door de generieke wettelijke formulering. Er is vanuit dit perspectief geen aanleiding om de wettelijke bepalingen aan te passen. Wel zijn er andere accenten komen te liggen in de invulling en uitvoering van de taken, maar deze veranderingen zijn binnen het huidige sturingsinstrumentarium goed vorm te geven.

## 4.2 Uitvoering taken

Bij leerplanontwikkeling hanteert SLO een integrale benadering. Daarbij worden grofweg drie fasen onderscheiden<sup>12</sup>:

- 1 monitoring en (trend)analyse;
- 2 ontwikkeling van leerplanproducten en –diensten;
- 3 bevorderen van implementatie en opschaling van ontwikkelde producten en diensten.

Deze fasen en activiteiten vallen niet noodzakelijk samen met de wettelijke taken zoals die nu voor SLO zijn gedefinieerd.

### Monitoring en agendering

Feitelijk ontwikkelwerk wordt vooraf gegaan door **monitoring** en (trend)analyse van informatie uit wetenschap, onderwijspraktijk en samenleving. Bevindingen daaruit leiden via overleg en debat tot agendering van curriculaire verbeter- en innovatieprojecten. Voor de monitoring raadpleegt SLO regelmatig in binnen- en buitenland betrokken partijen uit het veld (vakverenigingen, experts, belanghebbenden) en de (vak)wetenschap en voert zij soms gericht onderzoek uit. Indien nodig voert SLO nadere probleemverkenning en analyse uit, waarmee zij OCW adviseert over (benodigde) wijzigingen. De conclusies van onderzoek en monitoring worden gebruikt in de verschillende overleggen tussen SLO, ministerie – en eventueel andere partijen – en is in die zin input voor het inhoudelijk programmeringsproces.

---

<sup>12</sup> Zie ook Van den Akker, Kuiper en Nieveen (2012) Bruggen slaan tussen beleid, praktijk en wetenschap in curriculumontwikkeling en -onderzoek, *Pedagogische Studiën* (89) 399-410

Indien de minister via de programmering hiertoe opdracht geeft, doet SLO vervolgens een voorstel voor ontwikkeling of vernieuwing van een leerplankader, stelt commissies samen die deze voorstellen uitwerken, neemt hierin zitting of ondersteunt deze.

### **Ontwikkelwerk**

Zoals we hierboven zagen, zijn de kerndoelen en referentieniveaus de afgelopen jaren niet tot nauwelijks aangepast. In de bovenbouw van het vo is er wel sprake van een permanente bijstellingen van de examenprogramma's. Voor het ontwikkelen van vakspecifieke examenprogramma's nemen leerplanontwikkelaars van SLO zitting in syllabuscommissies en toetswijzercommissies. Ook is SLO projectleider voor pilots waarin de nieuwe examenprogramma's getest worden. De examenprogramma's worden uiteindelijk door de minister vastgesteld. SLO gebruikt dit examenprogramma vervolgens om handreikingen te maken voor de schoolexamens, het onderdeel van het eindexamen dat door scholen zelf verzorgd wordt. Het examenprogramma wordt door het CvTE gebruikt om een syllabus te maken op basis waarvan Stichting Cito de centrale examens ontwikkelt.

Al vanaf de kaderbrief 2016/2017 wordt door OCW de wens aangegeven om te gaan werken met een systematiek van periodieke herijking en een afbouw van losse curriculumingrepen. "De taakopdracht van het SLO zal vanaf 2016 in het teken staan van de nieuwe systematiek van periodieke en integrale herijking van het curriculum die volgt uit de aanbevelingen van het Platform: de werkzaamheden van SLO zullen daar primair dienstbaar aan zijn. Het waarborgen van inhoudelijke samenhang tussen verwante vakken (horizontaal) en in doorlopende leerlijnen (verticaal), en het voorkómen van overladenheid van het curriculum is hierbij cruciaal." (Kaderbrief 2016/17)

De afgelopen jaren is de bijdrage aan de integrale curriculumherziening voor het funderend onderwijs - eerst onderwijs2032, nu curriculum.nu – dan ook de meest omvangrijke en in het oog springende taak van het SLO wat betreft leerplanontwikkeling. De bijdrage aan de bijstelling van het curriculum (curriculum.nu) moet komende periode gaan resulteren in nieuwe kerndoelen.

Tegelijkertijd waren er afgelopen jaren leerplankundige vraagstukken die doorlopen naast de integrale curriculumherziening. Het betrof vooral de invoering, monitoring en evaluatie van enkele nieuwe examenprogramma's en leerplankundige vernieuwingen binnen vo-vakken zoals<sup>13</sup>:

- de implementatie van de nieuwe beroepsgerichte vakken in het vmbo,
- de ontwikkeling van het schoolexamenvak Technologie en toepassing (T&T) voor vmbo tl/gl,
- de invoering van de nieuwe examenprogramma's voor de bètavakken, maatschappijwetenschappen en informatica in de bovenbouw havo/vwo,
- de implementatie van de nieuwe examenprogramma's voor het vak wiskunde (bovenbouw van havo en vwo),
- de evaluatie van het vak culturele en kunstzinnige vorming (ckv) in het vmbo, economie, bedrijfseconomie.
- in het primair en speciaal onderwijs gaat het om de voortzetting van de ontwikkeling van talentontwikkeling en de leerlijnaansluiting voor- en vroegschoolsonderwijs.

### **Ondersteunende producten**

Naast het adviseren over en onderhouden van de wettelijke leerplankaders ontwikkelt en onderhoudt SLO ondersteunende producten die geen onderdeel uitmaken van het wettelijke leerplan, maar

<sup>13</sup> Kaderbrief 2018-2019.

waarmee het formele leerplan wordt vertaald naar handvatten voor het inrichten van het onderwijs, de ontwikkeling van leermiddelen of toetsing. Voorbeelden hiervan zijn tussendoelen, leerlijnen, handreikingen voor schoolexamens, en “in voorkomende specifieke gevallen, leermiddelen en voorbeeldlesmateriaal”<sup>14</sup>. Om scholen meer houvast te bieden, heeft SLO in het basisonderwijs bijvoorbeeld Tussendoelen & Leerlijnen (TULE) gemaakt. TULE laat zien hoe de inhoud van het curriculum over de groepen 1 tot en met 8 verdeeld zou kunnen worden. Een ander voorbeeld zijn de kennisbases voor de onderbouw van het vo, met daarin een voorbeelduitwerking van de kerndoelen, die laat zien wat de kenmerkende bijdrage van elk vak kan zijn, maar ook hoe die vakken met elkaar samenhangen. Ook de kennisbases zijn bedoeld om leraren, auteurs en andere geïnteresseerden handvatten te bieden voor verder ontwikkelwerk en vorm te geven aan de gevraagde kennisdeling.

Deze documenten hebben geen wettelijk verplichtende status, SLO zelf spreekt van een ‘richtinggevend’ leerplankader. In de MvT heeft de wetgever toegelicht dat deze taak ook wordt geschaard onder de wettelijke taak ontwikkelen en onderhouden van ‘leerplankaders’ (“Onder leerplankaders worden verschillende producten verstaan. ...Ten tweede ontwikkelt en onderhoudt SLO ondersteunende producten voor met name de scholen, educatieve uitgeverijen en opleidings- en nascholingsinstellingen”). Het is bij een eventuele herziening van de wet een aanbeveling om duidelijker te maken dat SLO ook deze ondersteunende activiteiten uitvoert.

#### **Onderzoek en deskundigheidsbevordering**

Ter ondersteuning van de primaire taken werkt SLO aan vakspecifieke en generieke trendanalyses, monitoring van vernieuwde leerplannen, algemeen curriculumonderzoek, internationale uitwisseling en advisering over het curriculum. De publieke ontsluiting van leerplankennis is een ander onderdeel. Daarbij gaat het om voorlichting en inhoudelijke communicatie over curriculumontwikkelingen en het delen van beschikbare kennis en producten op de vakportalen en de website.

Deze structurele activiteiten zijn nodig om als nationaal expertisecentrum met een externe en interne kennisfunctie te kunnen functioneren (interne deskundigheidsbevordering). Deze activiteiten worden daarom niet in projectvorm maar als één subsidieblok opgenomen in de jaarlijkse subsidieaanvraag. Intern heeft SLO hier wel (deel)projectplannen voor ten behoeve van de interne monitoring en verantwoording.

#### **Aanvullende activiteiten**

De afgelopen jaren heeft OCW van de mogelijkheid gebruik gemaakt om aanvullende activiteiten van SLO te subsidiëren. Een aantal voorbeelden:

- OCW subsidieert OCW sinds 2018 de inzet van SLO in een meerjarig project “Leernetwerken formatief evalueren”, gericht op de professionalisering van leraren en schoolleiders op het gebied van formatieve evaluatie in de klas. Het project wordt samen uitgevoerd met de Hogeschool Utrecht, Wageningen Universiteit en VO-raad.
- Op verzoek van OCW heeft SLO de afgelopen jaren taken voor de ondersteuningsstructuur passend onderwijs & hoogbegaafdheid het Informatiepunt Onderwijs & Talentontwikkeling uitgevoerd.
- SLO verzorgt de coördinatie, inhoudelijke en logistieke ondersteuning van de nationale en internationale Olympiades voor acht vakken. SLO draagt ook zorg voor de organisatie van de Europese en Internationale Science Olympiades.

---

<sup>14</sup> Memorie van Toelichting Wet SLOA (2013)

- Eerder heeft SLO al een digitale leeromgeving ontwikkeld voor talentvolle, meer- en hoogbegaafde leerlingen in het primair onderwijs. Inmiddels is dit overgedragen aan een consortium van onderwijsadviesbureaus.

Deze voorbeelden laten zien dat een deel van de aanvullende projecten die SLO de afgelopen jaren heeft uitgevoerd wel een inhoudelijk raakvlak met de kerntaak hebben, maar ook door andere publiek bekostigde dan wel marktpartijen uitgevoerd hadden kunnen worden. Deze voorbeelden laten ook zien dat in de praktijk de specifieke afbakening in de wet dat SLO geen aanvullende activiteiten mag ontplooien die zijn gericht op het nascholen van leraren niet altijd strikt wordt gehandhaafd door OCW.

### 4.3 Doeltreffendheid

#### Realisatie van opgedragen taken

We concluderen dat SLO de taken uitvoert die in de wet zijn benoemd en zoals die jaarlijks worden uitgewerkt in het opdrachtproces zoals beschreven in hoofdstuk 2. Alle betrokkenen, zowel SLO, OCW als anderen, zijn van mening dat SLO de door het ministerie opgedragen leerplantaken en advisering onder de huidige wet SLOA goed kan uitvoeren en goed uitvoert. Doelen worden gerealiseerd, omdat alles wat de minister nodig heeft, wordt geleverd door SLO.

#### Kwaliteit

Ingewikkelder is het om de kwaliteit van de taakuitvoering te beoordelen. SLO voert als enige instituut in Nederland deze taken uit, waardoor er weinig benchmark mogelijkheden zijn. De wettelijke opdracht en taak bevatten geen formeel normenkader dat duidelijk maakt wanneer er sprake is van goed onderhoud en goede ontwikkeling. De memorie van toelichting bij de wet SLOA 2013 geeft wel een overkoepelend doel, namelijk “een opbrengstgerichte en ambitieuze leercultuur (..), gericht op betere prestaties van alle leerlingen”. Er wordt in de (toelichting op de) wet en in de sturingspraktijk echter niet gepoogd deze onderliggende doelen te operationaliseren naar een beoordelings- of normenkader voor een goed gesprek over de kwaliteit van het werk van SLO.

Om beter naar de kwaliteit van de uitvoering te kijken, liggen twee vragen voor de hand. Doet SLO de goede dingen, en doen ze die dingen goed? Daarom kijken we hier eerst naar het programmeringsproces en daarna naar de interne en externe kwaliteitszorg. Tot slot kijken we naar het oordeel van relevante partijen over het werk van SLO en waar aanbevelingen liggen.

#### Programmering en horizontale legitimering

In de programmering is het zo opgezet dat SLO eens in de twee jaar een Kaderbrief ontvangt en elk jaar een Startbrief, met daarin de gewenste taken en activiteiten voor de komende periode. Bij het opstellen hiervan wordt in principe gekeken naar wat er het voorgaande jaar is gebeurd en wat daarvan wel en wat niet moet worden voortgezet.

SLO geeft aan dat het ministerie de afgelopen jaren steeds meer een richtinggevende rol is gaan bekleden in het programmeringsproces, mede vanwege de integrale curriculumherziening. Daarnaast voert SLO natuurlijk ook zelf analyses uit en kan ook zelf zaken onder de aandacht brengen vanuit hun adviesfunctie naar het ministerie. Doorgaans liggen er meer mogelijke projecten dan er budget beschikbaar is.

SLO is sinds 2016 bezig om toe te werken naar een model waarbij meer partners in het onderwijsveld betrokken worden bij de programmering en goed aan te sluiten op de bredere sectorontwikkeling. Dit

moet ook leiden tot meer horizontale legitimering. Uit de gesprekken met het veld komt naar voren dat er de afgelopen jaren inderdaad frequente stakeholdergesprekken worden gevoerd door SLO, dat dit ook zeer wordt gewaardeerd en dat SLO de uitkomsten ervan ook vertaalt naar de programmering.

De afgelopen jaren stond de discussie over leerplanontwikkeling in het teken van de integrale herijking van het curriculum (Platform 2032 en curriculum.nu). Onderliggend was de analyse dat het curriculum te lang niet was herzien, dat aanpassingen te weinig integraal waren en dat sprake was van overladenheid. Dit roept de vraag op of de wettelijke opdracht aan SLO geen garantie voor een actueel en samenhangend curriculum bood en of en hoe dit in de toekomst te voorkomen is. SLO geeft hierbij aan dat zij wel degelijk de hiervoor genoemde analyses heeft uitgevoerd, gepubliceerd en geagendeerd, maar dat dit niet eerder heeft geleid tot politieke besluitvorming om het curriculum te vernieuwen. De nu getrokken lessen over het instellen van een (permanente) curriculumcommissie en het eventueel borgen van een periodiek herijkingsproces vraagt wel ook om het heroverwegen van de wettelijke opdracht aan SLO op dit punt.

### **Externe kwaliteitszorg**

In de wet SLOA zijn er geen bepalingen opgenomen over interne of externe kwaliteitszorg. Daarbij geldt voor SLO dat er niet zoals bij Stichting Cito een organisatie is (in de vorm van het CvTE), die is belast met regie en toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken. Deze functie ligt daarmee bij het ministerie van OCW, die tevens opdrachtgever en subsidieverstrekker is. In deze 'closed loop' ervaart SLO dat het niet eenvoudig is elkaar kritisch te bevragen op kwaliteit van opdrachtverstrekking enerzijds, of van taakuitvoering anderzijds.

SLO geeft aan dat ze binnen de huidige aansturingswijze door het ministerie ook niet primair worden beoordeeld op de inhoudelijke kwaliteit van hun producten of activiteiten, maar vooral op een correcte verantwoording van bestede middelen en de goedkeuring daarvan via de jaarrekening.

SLO voert geen evaluatieve inhoudelijke gesprekken met OCW over de kwaliteit van afgeronde of lopende projecten. Wel worden er op veel verschillende manieren gesprekken gevoerd over het huidige en benodigde leerplan. Ook is een deel van de activiteiten gericht op het monitoren van ontwikkelingen met als doel waar nodig het leerplan te actualiseren. SLO voert intern wel gesprekken met de Raad van Toezicht, om te kijken hoe de externe kwaliteitsborging vorm kan krijgen. Lastig hierbij is echter dat SLO niet betrokken is bij de implementatie van de eigen producten. Betrokkenheid bij deze implementatie en het op die manier krijgen van feedback zou een onderdeel van kwaliteitsborging moeten zijn, zo geeft SLO aan.

### **Interne kwaliteitszorg**

Interne kwaliteitszorg is bij SLO nauw verweven met het eigen werkproces. Elk project heeft een verantwoordelijk manager en een projectleider. Daarnaast zijn er vanuit de eigen afdeling advies en onderzoek instrumenten en tools om projecten of opgeleverde producten te evalueren op bijvoorbeeld bruikbaarheid, consistentie of effect. Deze worden door de projectleiders gehanteerd. In de (publieke) jaarverslagen is vooralsnog geen inhoudelijke rapportage opgenomen over de gerealiseerde kwaliteit.

SLO heeft sinds 2019 een adviesraad ingesteld, met daarin 5 of 6 externe deskundigen uit het onderwijsbestuurlijk middenveld. Deze adviesraad heeft twee doelstellingen: "het ophalen van adviezen over diverse thema's van SLO vanuit verschillende maatschappelijke perspectieven, en een strategisch-relationale: het creëren van ambassadeurs op hoog niveau"<sup>15</sup>. Via dat eerste doel levert de adviesraad een bijdrage aan de interne kwaliteitszorg. Ten slotte speelt de Raad van Toezicht een rol in de interne kwaliteitszorg. Zij zijn de

---

<sup>15</sup> SLO (2020) Jaarverslag 2019

wettelijke toezichthouder op de gehele bedrijfsvoering, maar ook op de interne kwaliteitszorg binnen SLO. Daarnaast is de (kwaliteitscommissie van) de Raad van Toezicht middels gesprekken met de directie van SLO nauw betrokken bij hoe de interne- en externe kwaliteitszorg binnen SLO ingericht dient te worden.

#### **Oordeel externen**

In de interviews met het ministerie van OCW en andere partijen die werken met of zicht hebben op SLO hebben we gesproken over de kwaliteit van de taakuitvoering. Een deel van hen vindt het lastig om een oordeel te geven over de inhoudelijke kwaliteit van het werk van SLO. Als men dat wel kan geven, is men unaniem positief over de deskundigheid, betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de medewerkers van SLO. Ook de inhoudelijke kwaliteit van de 'producten', zowel het adviseren van de minister als de publicaties, wordt doorgaans positief beoordeeld. Wel worden er vraagtekens gezet bij de gebruiksvriendelijkheid van de producten die SLO aan docenten beschikbaar stelt en het gemak waarmee beschikbaar maken van ontwikkelde producten wordt gezien als landelijke disseminatie of implementatie.

De meeste gesprekspartners zijn positief over de manier waarop SLO de afgelopen jaren is gaan werken, meer in samenwerking met scholen en docenten. Een nadeel dat tegelijk wordt genoemd is dat de gedegen en bottom-up aanpak wel vraagt om geduld, dat deze aanpak meer tijd aan de voorkant vraagt.

Anderen zien dat SLO effectiever kan worden als het zich beter zou positioneren. Daarbij is de indruk vanuit de sector- en schoolleidersorganisaties dat SLO veel frequenter en beter contact is gaan onderhouden op bestuurlijk niveau afgelopen jaren. Tegelijkertijd is SLO voor veel individuele scholen, schoolleiders en docenten niet erg zichtbaar en wordt SLO soms gezien als onderdeel van het ministerie. Veel betrokkenen vinden dat de goede contacten bovendien nog meer moeten leiden tot een inbedding van het werk van SLO in bredere sectorontwikkeling en een duidelijker taakverdeling of afstemming met activiteiten van anderen in het veld (zoals de raden, initiatieven zoals Schoolinfo, Kennisnet en onderwijsadviesbureaus).

## **4.4 Doelmatigheid**

Net als bij Stichting Cito bepaalt het ministerie van OCW de hoeveelheid middelen die voor SLO beschikbaar zijn om hun wettelijke taken uit te voeren.

#### **Middelen**

De instellingssubsidie die SLO elk jaar aanvraagt is opgebouwd uit veel verschillende projecten, die sinds 2017 op een vergelijkbare manier worden geordend in vier hoofdthema's. Hieronder een overzicht van de aangevraagde middelen in de instellingssubsidie. Daaronder ook een overzicht van de aanvullende projectsubsidies zoals die terug te vinden zijn in de verschillende jaarrekeningen en aanvragen. De totalen zijn dan ook de gerealiseerde omzetten per jaar zoals die zijn opgenomen in het jaarverslag van SLO.



Tabel 4.1. Subsidieaanvragen SLO 2015-2020<sup>16</sup>

|   | 2015                | 2016                | 2017               | 2018                | 2019                | 2020                |
|---|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| A. Traject landelijke herziening curriculum po en vo                        | /                   | /                   | € 4.713.000        | € 5.675.571         | € 4.265.049         | € 5.313.059         |
| B. curriculum onderhoud en implementatie (vakonderhoud en breed curriculum) | /                   | /                   | € 2.570.219        | € 2.455.426         | € 3.862.204         | € 2.090.335         |
| C. onderzoek, kennis en advies  | /                   | /                   | € 1.349.726        | € 1.849.003         | € 2.334.025         | € 2.536.606         |
| D. activiteiten algemeen (divers)   | /                   | /                   | € 970.000          | € 620.000           | € 389.000           | € 910.000           |
| <b>Totaal instellingssubsidie</b>   | <b>€ 9.799.476</b>  | <b>€ 9.800.000</b>  | <b>€ 9.602.945</b> | <b>€ 10.600.000</b> | <b>€ 10.850.278</b> | <b>€ 10.850.000</b> |
| Projectsubsidies  | € 4.595.045         | € 4.960.886         | € 3.200.948        | € 3.977.308         | € 5.413.817         | € 2.710.314         |
| <b>Totale omzet SLOA (op basis van jaarverslagen SLO)</b>                   | <b>€ 15.489.000</b> | <b>€ 15.966.123</b> | <b>€ 13.053.62</b> | <b>€ 14.149.533</b> | <b>€ 15.016.169</b> | <b>nnb</b>          |

Er is vanuit de begroting van OCW vooraf bekend hoeveel middelen er beschikbaar zijn voor de (structurele) instellingssubsidie van SLO. Op dit moment ligt dat op 10,8 miljoen euro per jaar. Vanuit dat bedrag wordt per jaar gekeken welke taken uitgevoerd kunnen worden. Daarnaast zijn er elk jaar projectsubsidies (waaronder additionele subsidies) die in theorie bedoeld zijn om incidentele taken die niet voorzien waren te subsidiëren, zoals een vakvernieuwingscommissie die opeens in het leven is geroepen. Voor 2020 betroffen de projectsubsidies onder meer het Informatiepunt Onderwijs & Talentontwikkeling, Professionalisering en leernetwerken formatief toetsen vo en curriculumondersteuning op St. Eustatius en Bonaire.

Het onderscheid tussen de instellingssubsidie en projectsubsidies is niet altijd consequent, wat het lastig maakt het (programmerings-) overzicht te bewaken. Enkele aanvullende taken zijn zo structureel dat ze op verzoek van OCW (via de Startbrief) vallen binnen de instellingsprogrammering, zoals bijvoorbeeld de olympiades. Daarnaast zijn er leerplantaken die via projectsubsidies worden georganiseerd, om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen. Dit gebeurt bijvoorbeeld rond curriculum.nu. In de praktijk zaten er afgelopen jaren ook langlopende projecten in de projectsubsidies, zoals de vernieuwing van de bovenbouw vmbo. Ook zijn projectsubsidies gebruikt om het bureau van curriculum.nu te bekostigen, waarbij SLO geen inhoudelijke taak had.

Daarnaast is het ook niet altijd duidelijk waarom welke taken op welk deel van de begroting komen. Zo is bijvoorbeeld de bijdrage aan syllabus- en toetswijzercommissies – een vaste taak voor SLO op verzoek van CvTE – in de aanvragen op verschillende plekken teruggekomen. Deze taak zat in 2015 onder het blok curriculum en toetsing (a € 396.181), in 2016 onder advies, regie en divers (323.000), in 2017 onder curriculumactiviteiten algemeen (400.000) in 2018 en 2019 in blok B (dat daarvoor nog curriculum onderhoud en implementatie heette) (214.288 / 143.000) en in 2020 onder activiteiten algemeen (divers) (blok D (a 200.000)).

<sup>16</sup> In de aanvragen van 2015 en 2016 zijn de subsidiebedragen niet geordend naar de vier thema's die te zien zijn in tabel 4.1. Daarom worden voor 2015 en 2016 enkel de totale bedragen getoond; vanaf 2017 worden de subsidiebedragen opgesplitst naar de vier thema's uit de tabel.

In de praktijk is het bedrag in de basissubsidie door OCW meerjarig gegarandeerd - want opgenomen op de OCW begroting – en voert SLO zijn personeelsbeleid – aantal vaste aanstellingen – op basis van dat bedrag (plus een gegarandeerd bedrag van 1 miljoen euro aan projectsubsidies). Voor het werk in de additionele subsidies wordt volgens SLO in principe geen eigen of vast personeel aangenomen.

### Prikkels op doelmatigheid

Anders dan bij een organisatie in de markt heeft Stichting SLO niet te maken met de doelmatigheidsprikkels die concurrentieverhoudingen met zich meebrengen. Er is echter wel sprake van een aantal andere manieren om de doelmatigheid van SLO in beeld te brengen en hier zicht op te houden. Zo wordt er gewerkt met een subsidieplafond, van rond de 11 miljoen euro aan instellingssubsidies. SLO wordt geacht de wettelijke werkzaamheden uit te voeren binnen dit bedrag, waardoor een minimalenoodzaak tot doelmatig werken aanwezig is. Ook de transparantie in bekostiging en verantwoording (zie 2.1) dragen hieraan bij.

Daarnaast wordt vanaf 2018 gewerkt met een kostprijsmodel. De subsidiebedragen worden berekend op basis van door SLO opgevoerde personele, materiële en activiteitenkosten, waarbij de personele kosten voortkomen uit het aantal begrote dagen vermenigvuldigd met een dagtarief. Voor 2016 en 2017 lag dat tarief op € 1.182,00 per dag<sup>18</sup>. Naar aanleiding van een Benchmarkonderzoek door Ecorys en een interne subsidieoorlichting vanuit de directie VO van het ministerie van OCW in 2017 zijn met SLO afspraken gemaakt over een kostprijsmodel. Het doel was dat OCW hiermee meer zicht op de besteding van middelen zou krijgen, dat dit de doelmatigheid zou bevorderen en het OCW meer sturingsmogelijkheden op de financiën zou geven. In dit model worden de daadwerkelijke kosten (zoals feitelijke salariskosten en daadwerkelijke kosten van huisvesting etc) omgerekend naar 'geproduceerde' uren. Vanaf 2018 wordt dit kostprijsmodel gehanteerd, waarin voor SLO vier verschillende type medewerkers met tarieven worden onderscheiden.

Tabel 4.2. Tarieven per uur SLO in 2020 op basis van het kostprijsmodel

|                        | Tarief directe kosten | Dekking indirecte kosten | Dekking algemene kosten | Totaal kostprijs | Tarief per uur | Tarief per dag |
|------------------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|----------------|----------------|
| Manager                | € 83,35               | € 18,01                  | € 22,21                 | € 123,57         | € 125          | € 1.000        |
| Leerplanontwikkelaar   | € 77,69               | € 18,01                  | € 22,21                 | € 117,91         | € 120          | € 960          |
| Management assistent   | € 44,34               | € 18,01                  | € 22,21                 | € 84,56          | € 86           | € 688          |
| Communicatiemedewerker | € 44,98               | € 18,01                  | € 22,21                 | € 85,20          | € 88           | € 704          |

Hoewel het kostprijsmodel op zichzelf niet per se een prikkel tot doelmatigheid is, leidt het tot transparantie in opbouw van kosten en daardoor ook tot meer en sneller inzicht in correcte begrotingen.

De voornaamste categorie (bepalend voor bijna 90% van de subsidie) is die van leerplanontwikkelaar. De kostprijs (inclusief opslagen voor indirecte en algemene kosten) van een leerplanontwikkelaar lag in 2016 en 2017 op 1.182<sup>17</sup> euro per dag, in 2020 op 960 euro per dag en

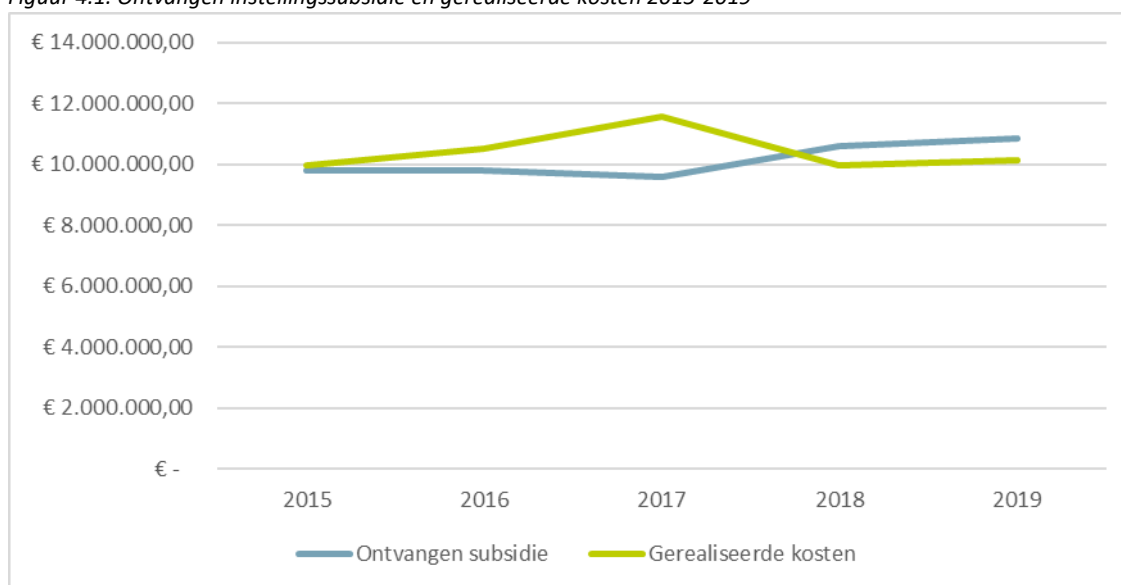
<sup>17</sup> Toekenningsbrieven instellingssubsidie 2017 en 2016

voor 2021 op 936 euro per dag. Daarmee is het voornaamste tarief van SLO in vier jaar tijd met 20% gedaald. Wel ligt het tarief nog substantieel boven dat van een uitvoerend deskundige van Stichting Cito (752 euro per dag, 25% verschil). Het is voornamelijk niet duidelijk waar dat verschil in kostprijs door wordt veroorzaakt.

Uit de gesprekken komt naar voren dat zowel SLO als OCW in het onderlinge gesprek let op de kosten. SLO is met eerdere zorgen over relatief hoge kosten aan de slag gegaan. Zo zijn bij de introductie van het kostprijsmodel afspraken tussen SLO en OCW gemaakt om binnen de functie leerplanontwikkelaar te werken met functiedifferentiatie (junior, medior, senior). Een aantal jaar geleden (2017/2018) is er een reorganisatie doorgevoerd, zowel vanuit de nieuwe strategische agenda, als op grond van het feit dat bij SLO meer mensen in vaste dienst waren dan kon worden betaald uit de instellingssubsidie alleen. Deze reorganisatie heeft ook bijgedragen aan tot lagere personeelskosten.

Door het werken met een kostprijsmodel kunnen vooraf goede ramingen van benodigde inzet gemaakt worden en het vormt een belangrijk element van doelmatigheid voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. In onderstaande figuur 4.1 zien we de ontvangen instellingssubsidie<sup>18</sup> en de gerealiseerde kosten voor de bijbehorende activiteiten.

Figuur 4.1. Ontvangen instellingssubsidie en gerealiseerde kosten 2015-2019<sup>19</sup>



We zien in figuur 4.1 dat tussen 2015 en 2019 de gerealiseerde en begrote kosten elkaar niet veel ontlieden. In 2017 waren de kosten wel fors hoger, maar dat hing samen met een (reservering voor) reorganisatiekosten<sup>20</sup>. Tekorten werden betaald uit het eigen vermogen van SLO of voor een deel onttrokken uit de egaliseringsreserve (dit enkel voor inzet in projecten en met toestemming van OCW), waar sinds verslagjaar 2017 mee wordt gewerkt. De laatste twee jaar zijn de gerealiseerde kosten juist lager dan de ontvangen subsidies. Overschotten zijn toen deels toegevoegd aan de egaliseringsreserve en deels terugbetaald aan het ministerie. SLO geeft aan dat de situatie waarin het

<sup>18</sup> De projectsubsidies zijn hier dus niet getoond

<sup>19</sup> Bedragen zijn afkomstig uit de vaststellingsbeschikkingen 2015 tot en met 2019

<sup>20</sup> Zie SLO (2018) jaarstukken 2017 SLO, inclusief eindrapportage SLOA, Enschede, 5 juni 2018

eigen vermogen wordt ingezet voor het dekken van (eenmalige of meer structurele kosten) tot een situatie heeft geleid waarin de omvang van het eigen vermogen niet meer afdoende is om risico's zoals opgenomen in de jaarlijkse risicoparagraaf bij de jaarrekening te kunnen dekken. De mogelijke gevolgen hiervan en oplossingen daarvoor zou SLO graag met OCW (in de rol van eigenaar) willen bespreken.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de conclusies en geven we waar mogelijk aanbevelingen. We kijken daarbij eerst naar het wettelijk kader en de opmerkingen die daarover zijn gemaakt in het onderzoek. Daarna kijken we hoe de sturing door OCW op de uitvoering van de wet vorm krijgt, waarna we de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid uit de vorige twee hoofdstukken samenvatten en van aanbevelingen voorzien.

### 5.1 Evaluatie wettelijk kader

#### **Passend bij stelselverantwoordelijkheid**

Alle betrokkenen vinden een wettelijke en publieke borging van taken die behoren bij de stelselverantwoordelijkheid van de minister nog steeds vanzelfsprekend. Elementen in die vanzelfsprekendheid zijn dat deze taken – adviseren over en helpen ontwikkelen van het leerplan en bijbehorende centrale toetsing daarvan - worden gezien als de kern van de publieke verantwoordelijkheid voor het onderwijs. Daarbij is het wettelijk borgen van voldoende expertise en continuïteit van expertise die de minister ter beschikking staat op het gebied van leerplanontwikkeling en examinering ook een reden om structureel een publieke bekostiging te rechtvaardigen. Los van de structurele wettelijke taken onderstrepen betrokkenen het belang dat de minister bij onvoorziene situaties op dit terrein kan terugvallen op direct toegankelijke en inzetbare expertise. Daarnaast is volgens alle betrokkenen die continuïteit en beschikbaarheid van expertise niet alleen nuttig voor de Minister, maar ook voor het bredere onderwijsveld en andere partijen die (al dan niet landelijke) onderwijsondersteunende activiteiten uitvoeren.

Tegelijk wordt door de wettelijke vormgeving van de programmering en verantwoording voldaan aan de vereisten van transparantie. Structurele subsidiëring van een onafhankelijke expertorganisatie brengt mogelijk risico's met zich mee als weinig oog voor doelmatigheid of afstand tot de vragen in het (ondersteunde) veld. Het is de verantwoordelijkheid van OCW dat dit niet vóórkomt of dat deze risico's beperkt worden. Het ministerie van OCW is zich hiervan bewust, probeert dit te ondervangen in de aansturing en spreekt beide organisaties indien nodig hierop aan. Ook de besturen van beide stichtingen werken eraan om deze risico's te ondervangen. Betrokkenen geven aan dat de wet SLOA en het onderliggende beleidsinstrumentarium, te weten de kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS, het besluit vaststelling beleidskader SLOA en het daarin vastgelegde subsidie- en verantwoordingsproces, voldoende publieke transparantie geeft over taakuitvoering en verantwoording van subsidieverleningen om deze risico's te ondervangen. Voor buitenstaanders is er echter weinig structurele verantwoordingsinformatie beschikbaar.

### **Aantal aandachtspunten voor de wet SLOA**

Er is een aantal specifieke aandachtspunten waar het gaat om huidige formuleringen van de wet SLOA 2013 die niet meer passen bij de huidige of zich ontwikkelende praktijk.

- De wettelijke opdracht voor Stichting Cito in het po zal komend jaar veranderen. De beoogde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel doorstroomtoetsen is 1 augustus 2022 en vanaf dat moment zal de centrale eindtoets primair onderwijs niet meer worden aangeboden en verandert dus ook de rol van Stichting Cito hierin. Het doorvoeren van deze wijziging in de wet SLOA is een natuurlijk richtmoment om ook de onderstaande aandachtspunten mee te nemen.
- Zolang een leerlingvolgsysteem wettelijk verplicht is voor alle instellingen, waaronder het (v)so, is het van belang dat de beschikbaarheid van dergelijke systemen gegarandeerd is, ook wanneer de markt daarin mogelijk niet voorziet. Het expliciet opnemen van die taak in de wet SLOA ligt daarom voor de hand in plaats van de huidige situatie waarin het als aanvullende activiteit in de Kader- en Startbrieven is opgenomen.
- Het is een aanbeveling om het uitvoeren van onderzoek door SLO en Stichting Cito en de daaropvolgende kennisdeling met het veld explicieter te benoemen als wettelijke opdracht. Deze kant van Stichting Cito (OK&I) wordt sterk gewaardeerd en voor zowel SLO als Stichting Cito wordt deze taak steeds belangrijker gevonden.
- SLO vindt de huidige wettelijke bepaling onwenselijk dat het geen activiteiten gericht op het nascholen van leraren mag uitvoeren. Deze zeer specifieke gebodsbepaling is nog afkomstig uit de eerdere SLOA wetgeving, het vormde destijds een afbakening in taken met andere gesubsidieerde instellingen. In de praktijk is het nu lastig onderscheid te maken tussen leerplanontwikkeling in co- creatie met docenten, disseminatieactiviteiten en nascholen van leraren. SLO wil graag direct of indirect bijdragen aan de curriculaire bekwaamheid op scholen – al dan niet via het trainen van anderen. Liever ziet SLO een meer algemene bepaling of toelichting dat dergelijke inzet niet mag leiden tot marktverstoring.
- De afgelopen jaren stond de discussie over leerplanontwikkeling in het teken van de integrale herijking van het curriculum (eerst Platform 2032, later nu curriculum.nu). Onderliggend was de analyse dat het curriculum te lang niet was herzien, dat aanpassingen te weinig integraal waren dat sprake was van overladenheid. De nu getrokken lessen over het instellen van een al dan niet permanente curriculumcommissie en het borgen van een periodiek herijkingproces vragen ook om het heroverwegen van de wettelijke opdrachtformulering aan SLO op dit punt.
- Een discussiepunt (tussen met name OCW en SLO) dat niet zozeer de wet betreft, maar wel raakt aan de wettelijke positionering en onafhankelijkheid van beide organisaties is de vraag voor wie Stichting Cito en SLO kunnen en mogen werken. Dat is nu voor Stichting Cito uitgewerkt in de scheiding tussen de stichting en BV, waarbij de stichting voornamelijk voor OCW werkt (binnen OK&I vindt ook dienstverlening aan derden plaats) en Cito BV hier volledig zelf in kan opereren – binnen de grenzen van de eigen missie. Voor SLO is er geen soortgelijke scheiding, terwijl SLO wel geregeld vragen van derde partijen krijgt om de expertise in te zetten. In de wet SLOA staan hier geen (beperkende) bepalingen over opgenomen, maar in de praktijk heeft het ministerie een bepalende stem op welke vragen SLO wel en niet in kan gaan. Het ministerie zegt zo te willen waken over de onafhankelijkheid van SLO. Daarnaast is het ministerie erg terughoudend om marktverstoring en (schijn van) staatssteun te voorkomen, omdat er ook marktpartijen zijn die dezelfde activiteiten kunnen aanbieden. SLO vindt de mogelijkheden die het ministerie OCW hiertoe geeft echter te beperkt.

### **Marktverstoring en afbakening taken SLO**

Los van specifieke aandachtspunten voor het huidige wettelijke kader, is er discussie over de breedte van de huidige taakomschrijving van SLO. Vooral partijen die op marktbasis onderdeel zijn van de

educatieve infrastructuur, zoals educatieve uitgeverij, andere toetsaanbieders en de onderwijsadviesbureaus, merken op dat de borging van publieke kerntaken nuttig is, maar dat SLO soms ook taken uitvoert die niet noodzakelijkerwijs vanuit een directe subsidierelatie uitgevoerd hoeven te worden. Met name de brede taak 'aanvullende activiteiten', maar ook het 'doen van onderzoek' leiden er op dit moment volgens de marktpartijen toe dat SLO activiteiten uitvoert die marktpartijen ook kunnen uitvoeren en die niet noodzakelijk zijn voor een goede primaire taakuitvoering.

Vanuit het ministerie van OCW wordt het belang van het voorkomen van marktverstoring onderkend en wordt op alle aanvullende aanvragen (voor 'overige taken') een staatssteuncheck uitgevoerd. Dit is een proces binnen OCW waarbij beleidsdirecties een checklist invullen waarmee snel kan worden ingeschat of er risico is op staatssteun. Het betreft algemene vragen en vragen die betrekking hebben op vijf<sup>21</sup> criteria waaraan voldaan moet worden om te kunnen spreken van staatssteun. Na beantwoording van deze vragen volgt een volgende fase voor de staatssteuncheck waarbij de beleidsdirectie en WJZ in gesprek gaan om tot een conclusie te komen. Ook houden vertegenwoordigers van marktpartijen het ministerie scherp in geval van marktverstoring.

Verder vindt OCW het van belang dat SLO conform de wettelijke bepaling geen nascholing en professionalisering van docenten verzorgt, omdat met SLOA 2013 ondersteunings- en nascholingsbudgetten in de lumpsum van scholen zijn opgenomen en hiervoor voldoende (markt)aanbieders zijn. In de praktijk wordt deze afbakening niet altijd strikt gehandhaafd door OCW. Een kanttekening daarbij is dat het in de praktijk lastig is om een consequent en onderbouwd onderscheid te maken tussen de gewenste leerplanontwikkeling in co-creatie met docenten en disseminatie-activiteiten en (het wettelijke niet toegestane) nascholen van leraren.

Bij Stichting Cito lijkt de kwestie marktverstoring minder te spelen op dit moment, wellicht door de scheiding van taken en functies tussen Stichting Cito en de Cito BV. Zo zijn er de afgelopen jaren afspraken gemaakt tussen Stichting Cito en OCW over het openbaar beschikbaar stellen van alle kennis vanuit de stichting, om Cito BV en andere marktpartijen van een gelijk speelveld te voorzien.

De vraag welke taken wel en niet bij SLO moeten worden belegd, is op dit moment onderwerp van gesprek binnen het ministerie van OCW en tussen SLO en OCW. Een aantal projecten die SLO de afgelopen jaren heeft uitgevoerd, heeft wel een inhoudelijk raakvlak met de kerntaak, maar zouden ook door andere publiek bekostigde dan wel marktpartijen uitgevoerd kunnen worden.

Het is uiteindelijk een politieke afweging om te bepalen welke taken bij (een organisatie als) SLO worden belegd. Achter deze discussie ligt ook het vraagstuk hoe de educatieve infrastructuur er breder uit kan en moet zien en welke positie SLO daarin heeft of zou moeten hebben<sup>22</sup>.

Vanuit de huidige wettelijke opdracht "leerplanontwikkeling" houdt SLO zich bezig met monitoring, onderhoud en ontwikkeling ten behoeve van de wettelijke leerplankaders (kerndoelen en eindtermen), maar ook aan het onderhoud en het ontwikkelen van een niet verplicht maar wel schooloverstijgend

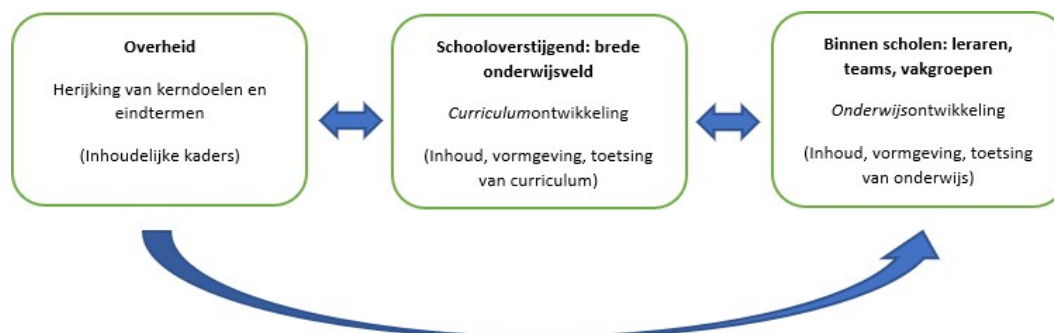
---

<sup>21</sup> Te vinden op <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/criteria-staatssteun/>

<sup>22</sup> Zie ook onder meer Onderwijsraad (2019) Samen ten dienste van de school, het rapport "SLIMME VERBINDINGEN, naar een sterke kennisinfrastructuur voor het onderwijs, van de gezamenlijke Raden en Galan groep (2020) Werkdocument verkenning kennisinfrastructuur, (nog niet gepubliceerd!@@)

leerplan. Om hier beter inzicht in te krijgen is het onderscheid dat de Onderwijsraad maakte in haar advies over het curriculum<sup>23</sup> (zie figuur 5.1 ) nuttig.

Figuur 5.1 Schematische weergave van processen binnen curriculumvernieuwing



Bron: Onderwijsraad 2018

Het onderscheid tussen de rol van de overheid in het vaststellen van de wettelijke inhoudelijke kaders (a), bredere schooloverstijgende curriculumontwikkeling (b) en onderwijsontwikkeling binnen scholen (c) verheldert het gesprek over de wettelijke taak van SLO. Allereerst voert SLO een belangrijke expertise- en adviestaak op de eerste wettelijke taak (a) uit, zoals deze nu in de wet opgenomen. Daarnaast valt op dit moment een groot deel van de huidige taken en projecten van SLO onder de tweede taak (b), zoals ook in hoofdstuk 4 beschreven, als input voor taak (a). Taak (c) onderwijsontwikkeling binnen (pilot)scholen behoort nu niet tot het *doel* van SLO activiteiten, maar SLO voert dit wel uit als *middel* dat ten dienste staat van bredere curriculumontwikkeling (b). Het zou een helderder taakverdeling met bijvoorbeeld leermiddelontwikkelaars en onderwijsadviesbureaus opleveren als duidelijker wordt dat SLO onderwijsontwikkeling binnen (pilot)scholen dus niet ten behoeve van de ontwikkeling van individuele leraren of scholen uitvoert. Een andere keuze zou juist kunnen zijn dat de wetgever er voor kiest om taak (c) wel direct te subsidiëren bij SLO dan wel andere organisaties. SLO geeft hierbij aan hun landelijk werk niet goed uit te kunnen voeren zonder betrokkenheid bij taak (c).

## 5.2 Sturing door OCW

Het ministerie van OCW verstrekt de subsidies aan Stichting Cito en SLO en is verantwoordelijk voor (een deel van) de sturing op de taken die beide organisaties onder de wet SLOA 2013 uitvoeren. Binnen de directie VO is een gedelegeerd accounthouder aangesteld die de verantwoordelijkheid heeft namens de DGPV over de organisaties, in een zogeheten zandlopermodel. Aan de hand van Kaderbrieven en Startbrieven wordt door het OCW bepaald welke taken en activiteiten uitgevoerd dienen te worden voor een bepaalde periode.

<sup>23</sup> Onderwijsraad (2018) Advies Curriculumvernieuwing, briefadvies van 13 december 2018



De hoofdlijnen van de programmering en sturing zijn over het algemeen naar tevredenheid van alle partijen. Bij SLO leeft de wens om tot een aantal verbeteringen te komen in de details waarop de sturing vorm krijgt. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Verken hoe in het goed ingeregelde programmeringsproces meer bewegingsvrijheid is in te bouwen om in te kunnen inspringen op actuele vragen of ontwikkelingen. Dit kan bijvoorbeeld door het verder uitbouwen van 'blokprogrammering' in de subsidie, zoals al wordt gedaan op onderzoek en kennisdeling, waarmee SLO gedurende een jaar financiële ruimte heeft om vraaggericht expertise in te zetten, met verantwoording achteraf.
- Door het karakter van de taken en diensten van SLO zijn de ervaren lasten rond de programmering en verantwoording hoog. Een analyse van de aanvragen, tussenrapportage, gesprekken en verantwoordingen van beide partijen roept inderdaad de vraag op of de huidige intensieve sturing op doeltreffendheid, matigheid en financiële uitputting, via hoge administratieve lasten, niet zelfin de weg staat voor een doelmatige besteding van tijd en middelen. Het verdient aanbeveling om gezamenlijk te verkennen hoe dit beter kan.
- Onderscheidt binnen het departement de rollen van eigenaar en opdrachtgever, waarbij de eigenaar aanspreekbaar is op vraagstukken die SLO en Stichting Cito als organisatie betreffen en de opdrachtgever verantwoordelijk is voor het adequaat uitoefenen van de publieke taken. Hoewel deze scheiding in rollen formeel behoort bij een zbo of dienst – waar in dit geval geen sprake van is - is het van belang dat beide organisaties binnen het departement een aanspreekpunt hebben om organisatievraagstukken te bespreken. Eén voorbeeld daarvan is de omvang van het eigen vermogen in relatie tot de risico's. Voor Stichting Cito bestaat de noodzaak tot een dergelijke invulling van rollen binnen OCW minder sterk door de rol die het CvTE daar speelt als opdrachtgever en regievoerder op de door Stichting Cito ontwikkelde producten.

### 5.3 Doeltreffendheid

Wat betreft de doeltreffendheid van beide organisaties is het algemene beeld dat de kwaliteit van wat geleverd wordt goed is. Zowel Stichting Cito als SLO worden gezien als kundige experts en nagenoeg alle gevraagde betrokkenen zijn erg tevreden met hoe ze hun taken uitvoeren. Voor vooral SLO geldt dat de taakafbakening (zie boven) een aandachtspunt is, ook omdat deze minder dan voor Stichting Cito geformuleerd is in termen van specifieke producten. In het kader van deze evaluatie is ligt vooral de vraag voor naar de doeltreffendheid van de wet zelf en in hoeverre deze wet voorziet in de mogelijkheden tot een doeltreffende uitvoering van de taken.

#### Stichting Cito

Voor de taken van het Stichting Cito is het goed te kijken in hoeverre de wet SLOA voorziet in voldoende mogelijkheden om te zorgen voor (ontwikkeling van) gedegen toetsen en examens. Op dit moment is het zo geregeld dat het CvTE toeziet op de kwaliteit en inhoud van de toetsen en examens en het ministerie verantwoordelijk is voor de het verstrekken van de opdracht en de financiële kant hiervan. Deze constructie werkt volgens de betrokkenen goed. Het ministerie laat het inhoudelijk over aan het CvTE en Stichting Cito en is tevreden met de kwaliteit die geleverd wordt en het toezicht van het CvTE hierop. Over het algemeen zijn alle veldpartijen tevreden over de wijze waarop Stichting Cito de wettelijke taken uitvoert. Bij de ontwikkeling van centrale examens en toetsing is de kwaliteitszorg sterk verweven in de werkwijze en de publieke aandacht voor de taak. Voor de overige taken loopt dit deels via peer reviews in wetenschappelijke uitgaven en voor het overige (slecht een klein deel van totale takenpakket) is het van belang dat de kwaliteit door middel

van interne en externe gesprekken geborgd blijft. Het uitvoeren van zowel wettelijke taken als marktactiviteiten vraagt om duidelijkheid en transparantie in de scheiding van taken tussen stichting en BV. Hier is in de loop van de evaluatieperiode voortgang op geboekt en is een situatie gecreëerd waarin de BV en stichting op financieel en personeel vlak los van elkaar staan. De werkzaamheden rondom het leerlingvolgsysteem voor het (v)so zijn daarbij nog een aandachtspunt. Daarvoor geldt dat de Stichting Cito vanaf 1 september 2021 ofwel deze taak binnen de stichting moeten uitvoeren (in plaats van uitbesteding aan Cito BV), ofwel voor deze taak een aanbestedingsprocedure moet opzetten.

### **SLO**

SLO voert als organisatie unieke taken uit en de wettelijke opdracht en taak bevatten geen formeel normenkader dat duidelijk maakt wanneer er sprake is van goed onderhoud en goede ontwikkeling van landelijke leerplankaders. Daarmee is het lastig om te oordelen over de doeltreffendheid van de taakuitvoering. Bovendien is SLO als adviseur ook afhankelijk van wat anderen doen met adviezen en de mate waarin gesignaleerde trends worden vertaald naar politieke besluiten over of opdrachten voor leerplanontwikkeling. Anders gezegd, SLO is niet direct verantwoordelijk voor de kwaliteit van het curriculum, zoals bijvoorbeeld Stichting Cito wel de kwaliteit van een examen in eigen hand heeft. SLO hanteert wel zelf kwaliteitscriteria in leerplanontwikkeling, zoals relevantie, consistentie, bruikbaarheid, effectiviteit, schaalbaarheid en duurzaamheid. We bevelen OCW en SLO aan om gezamenlijk te bespreken of dergelijke criteria kunnen leiden tot een algemeen (extern) normenkader, waarmee de doeltreffendheid van leerplanontwikkeling in Nederland kan worden beoordeeld. Een dergelijk kader kan ook richting geven aan de interne en externe kwaliteitszorg op de geleverde producten en diensten.

Een tweede aandachtspunt voor SLO is de taak om kennis te ontwikkelen en te delen met het veld. Waar er bij Stichting Cito een divisie is ingericht (OK&I) die zich hier mee bezig houdt, is dit bij SLO veel meer verweven in de projectuitvoering. Het is echter een wens van 'de politiek' dat SLO vanuit zijn publieke taak (ook) sterk inzet op het delen van kennis waar het veld en de markt gebruik van kan maken in de implementatie komende jaren van nieuwe kerndoelen. Helder maken hoe ver die taak gaat, versterkt enerzijds de educatieve infrastructuur rondom curriculumontwikkeling en implementatie en zorgt anderzijds voor een duidelijker positie voor SLO in de curriculumketen. Vanuit die lijn is het aan te bevelen ook bij SLO kennisdeling expliciet te benoemen als een van de wettelijke taken.

## **5.4 Doelmatigheid**

In dit onderzoek is het doelmatigheidsvraagstuk geoperationaliseerd in de vraag hoe doelmatig de taken worden uitgevoerd die de huidige wet aan Stichting Cito en SLO toedeelt. In hoofdstuk drie en vier bleek het lastig om hier conclusies over te trekken, gezien de unieke taken en functies van beide stichtingen. Op dit moment zijn de voornaamste doelmatigheidsproblemen voor de partijen het subsidieplafond, de transparantie in kostenopbouw via het kostprijsmodel en de controle van en verantwoording aan het ministerie van OCW. Hoewel uit deze evaluatie geen specifieke zorgen komen, is het wel mogelijk het gesprek over doelmatigheid strategisch – en gezamenlijk – te voeren. Voor de toekomst lijkt het zinvol ook te kijken naar hoe innovatie bij kan dragen aan meer doelmatige uitvoering van de taken die al uitgevoerd worden.

Ook een onderlinge vergelijking tussen Stichting Cito en SLO kan bijdragen aan een zinnige discussie over doelmatigheid. De huidige tarieven (en daarmee de kostprijs) verschillen sterk tussen beide organisaties. Ondanks een forse daling van het voornaamste dagtarief van SLO, lag dit tarief in 2020

nog steeds substantieel hoger dan het dagtarief voor een vergelijkbare functie bij Stichting Cito. SLO geeft aan dat ze graag het gesprek met de subsidiegever hierover willen aangaan en willen onderzoeken wat de reden is voor dit hogere tarief. SLO is inmiddels bezig met het omlaag brengen van de kosten. Het kost hen echter tijd alvorens dit in de gehele organisatie door te voeren. In het kader van transparantie is het goed om te beschrijven wat verklaringen zijn voor deze verschillen en daaruit eventueel lessen te trekken.

## Bijlage 1      Lijst met gesprekspartners interviewronde

### **SLO**

Jindra Divis, algemeen directeur  
Sanne Tromp, directeur Innovatie  
Ton Wallast, lid Raad van Toezicht  
Bart Fiers, hoofd Financiën  
Monique van der Hoeven, manager primair onderwijs  
Willem Rosier, manager voortgezet onderwijs

### **Stichting Cito**

Anneke Blok, lid Raad van Bestuur  
Arthur Weijers, lid Raad van Bestuur  
Jankees Tanger, projectleider SLOA  
Anton Béguin, directeur divisie Centrale Toetsen en Examens  
Saskia Wools, directeur divisie Onderzoek, Kennis & Innovatie

### **OCW**

Maarten Engelsman, afdelingshoofd Curriculum, Digitalisering en Toetsen primair onderwijs  
Nicole Markslag, beleidsmedewerker directie primair onderwijs  
Marjan Zandbergen, senior beleidsmedewerker  
Jérôme Smits, waarnemend lid managementteam, directie mbo  
Roel Endert, plaatsvervangend directeur directie vo en gedelegeerd accounthouder SLOA  
Gijske Mels, ondersteunend accounthouder Stichting Cito, directie vo  
Ingrid van Erp, ondersteunend accounthouder SLO, directie vo  
Ronald Flohil, teamleider Planning & Control

### **Overig**

Niels Tiemessen, PO-Raad  
Peter Lucas, VO-raad  
Doride de Bruijn, MBO Raad  
Petra van Haren, AVS  
Arend Smit, NVS  
Marc Spierings, CvTE  
Stephan de Valk, GEU  
Margreet de Vries, EDventure  
Janet Nijrolder, Inspectie van het Onderwijs  
Sicco Kole, Inspectie van het Onderwijs

*Daarnaast is gebruik gemaakt van eerdere gespreksverslagen met*

Michiel Colenbrander, Bureau ICE  
Astrid Lubbers en Angelique Oosterink, A-Vision

## Bijlage 2 Gebruikte documenten en literatuur

### Ministerie van OCW / SLOA

Hoofdpijnenbrief SLOA 2014/15

Kaderbrieven SLOA 2016/17, 2018/19, 2020/21

Startbrieven Stichting Cito 2015-2021

Startbrieven SLO 2015-2021

Ministerie van OCW (2017). *Notitie kostentoerekening en tarieven subsidieaanvraag 2018 Cito*. Den Haag.

Brief van het ministerie van OCW met: bevestiging van de Aanpassing systematiek kostenverdeling, van 1 november 2017.

### Stichting Cito

Jaarverslagen Stichting Cito 2015-2019

Activiteitenverslagen Stichting Cito 2015-2019

Subsidieaanvraag Stichting Cito 2015-2021

Voortgangsrapportages Stichting Cito 2017-2019

Cito (2017). *Governanceplan Stichting Cito 2017-2020*. Arnhem.

Cito (2017). *Meerjarenbeleidsplan 2018-2021*. Arnhem.

### SLO

Subsidieaanvragen SLO 2015-2021

Subsidieverleningen SLO 2015-2020

Jaarverslagen SLO 2015-2019

Vaststellingsbeschikkingen SLO 2015-2019

SLO (2016). *Curriculum in Beweging. Strategische Agenda 2017-2020*. Amersfoort. Kostprijsmodel

SLO versie 2021

### Overige literatuur

Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen (2011) *Nationaal Plan Onderwijs/leerwetenschappen*. Den Haag.

Ministerie van Financiën (2018) *Regeling periodiek evaluatieonderzoek*. Den Haag

Onderwijsraad (2018) *Advies Curriculumvernieuwing*. Den Haag.

Onderwijsraad (2019) *Samen ten dienste van de school*. Den Haag.

Oomens, M. & van der Ploeg, S. (2018) *Evaluatie College voor Toetsen en Examens 2014-2018*. Utrecht: Oberon.

Poot, J.K. & van den Berg, M.J. (2005) *Evaluatie wet SLOA. Veldconsultatie in de PO-, VO- en BVE-sector*. Den Haag: Deloitte.

Suijkerbuijk & Bokdam (2019) *Educatieve dienstverlening in po, vo, en mbo. De educatieve dienstverlening vanuit schoolperspectief*. Utrecht: Oberon

Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (2013, 11 september)  
Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034162/2020-08-01/#Artikel3>

# Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht  
t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80  
info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, 15 februari 2021  
In opdracht van het ministerie van OCW