

## AFSPRAKEN PUBLIEKE TAKEN STICHTING CITO

### Inleiding

Cito vindt haar oorsprong in 1968. Grondlegger is professor A.D. de Groot (1914-2006) die internationaal bekendheid genoot vanwege zijn onderzoek naar selectie en beoordeling in het onderwijs. Hij stelde de manier waarop scholen beslissingen namen over leerlingen ter discussie. Cito is opgericht om de kwaliteit van toetsing en examinering in het Nederlandse onderwijs te bevorderen.

Cito is op initiatief van de regering in 1999 geprivatiseerd, in het belang van de verwezenlijking van een dynamisch en flexibel stelsel van landelijke onderwijsondersteuning. Dit werd onder meer nader uitgewerkt door het introduceren van een systeem van vraagfinanciering vanuit de scholen, in plaats van de volledige aanbodfinanciering van de landelijke algemene verzorgingsinstellingen (w.o. Cito) zoals die tot op dat moment was geregeld via de Wet op de onderwijsverzorging (WOV). Vastgelegd is waaraan moet worden voldaan als taken voor het Rijk worden verricht. Tevens is Cito gestimuleerd om in concurrentie aanbiedingen te doen op de onderwijsmarkt omdat het onderwijs daar de vruchten van plukt. Dit heeft ertoe geleid dat Stichting Cito sinds 1999 marktactiviteiten is gaan ontplooien vanuit Cito Bv.

Vanwege de voorgenomen invoering van een verplichte de eindtoets in het primair onderwijs, en de voortschrijdende beleidsontwikkeling op het gebied van mededinging, is de afbakening van publieke taken bij Stichting Cito onder de loep genomen. De Auditdienst (AD) van het ministerie van OCW (OCW) heeft een intern onderzoek uitgebracht aan de directeur-generaal primair – en voortgezet onderwijs met de titel 'Stichting Cito en marktwerking'.

Het rapport van de AD constateert dat de aansturing en inrichting van Cito in lijn is met wet- en regelgeving. Het rapport van de AD laat tegelijk een aantal mogelijkheden zien om de afbakening van publieke taken te actualiseren. OCW en Stichting Cito willen het rapport van de AD aangrijpen om op deze punten afspraken te maken. Hiermee worden de afspraken uit 1996, en die zijn ingegaan in 1999, aangepast aan het beleidskader anno 2013. De afspraken staan in deze notitie.

### **1. Verantwoordelijkheid publieke taken scheiden van verantwoordelijkheid marktactiviteiten**

#### Bevindingen Auditdienst

De AD constateert dat er sprake is van een voldoende administratieve scheiding tussen Stichting Cito en Cito Bv. In aanvulling daarop constateert de AD dat sommige business-units zowel publieke taken voor Stichting Cito uitvoeren, als marktactiviteiten voor Cito Bv. De mate waarin dit gebeurt is voor iedere business-unit verschillend.

#### Visie OCW en Stichting Cito

OCW heeft in het verleden gestimuleerd dat Stichting Cito ook marktactiviteiten ging ontplooien omdat dit van waarde is voor het onderwijs. OCW is hier nog steeds voorstander van, onder de conditie dat aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan. De AD en de accountant van Stichting Cito constateren dat aan de wettelijke voorwaarden voor het uitvoeren van zowel publieke taken als marktactiviteiten wordt voldaan.

De SLOA subsidies komen voor 80% terecht bij de business-unit centrale examens die alleen publieke taken uitvoert. Voor het grootste deel van de subsidie is sinds de oprichting van Stichting Cito in 1999 dus een volledige organisatorische scheiding geweest. Bij de invoering van de eindtoets PO zal een groter deel van de subsidie terecht komen bij business-units die zowel publieke taken als marktactiviteiten uitvoeren. Stichting Cito wil om deze reden ook bij de andere business-units een stap verder gaan dan de administratieve scheiding die wettelijk is voorgeschreven.

#### Afspraken tussen OCW en Stichting Cito

- Stichting Cito scheidt de verantwoordelijkheid voor publieke taken en marktactiviteiten niet alleen administratief, maar ook organisatorisch. De primaire verantwoordelijkheid voor de publieke taak wordt in de eerste lijn aangestuurd door een leidinggevende die geen marktactiviteiten uitvoert. (Voor de duidelijkheid: het is onvermijdelijk dat op een hoger niveau in de organisatie de verantwoordelijkheden weer samenkomen met die van Cito Bv).
- Waar nodig past Stichting Cito haar organisatie aan om aan dit uitgangspunt te voldoen, ook als dit meerkosten voor OCW impliceert.

## **2. Helder afbakenen publieke taken**

#### Bevindingen Auditdienst

Op grond van de Wet SLOA heeft Stichting Cito een exclusieve taak voor de ontwikkeling van toetsen, examens en peilingen krachtens de WVO. De opdrachten van OCW aan Stichting Cito zijn verstrekt op grond van de Wet SLOA, met uitzondering van een deel van de opdrachten van de directie beroeps- en volwasseneneducatie.

#### Visie OCW en Stichting Cito

Het is wenselijk de publieke taken van Stichting Cito zo expliciet mogelijk in de wet te verankeren. Hierdoor kunnen alle betrokkenen een zo helder mogelijk onderscheid maken tussen publieke taken en marktactiviteiten. De toetsen, examens en peilingen krachtens de WVO zijn al duidelijk geëxpliciteerd in de Wet SLOA. Voor de voorgenomen eindtoets in het primair onderwijs en de centraal ontwikkelde examens in het MBO wordt dit helder geregeld.

Ook de overige publieke taken die Stichting Cito uitvoert, zouden zo expliciet mogelijk als publieke taak van Stichting Cito in de Wet SLOA verankerd moeten worden. Op dit moment geeft de Wet SLOA de grondslag voor een breed spectrum aan subsidiabele activiteiten, die een nadere invulling krijgen in de Hoofdlijnenbrief. Op grond van de wet kunnen meerdere organisaties voor deze SLOA subsidies in aanmerking komen, maar in de praktijk is Stichting Cito binnen haar taakgebied de enige uitvoerder. Het is wenselijk Stichting Cito zoveel mogelijk als expliciete uitvoerder van deze taken te benoemen, met behoud van de flexibiliteit die de huidige systematiek biedt.

#### Afspraken tussen OCW en Stichting Cito

- Bij de herziening van de Wet SLOA zullen de taken die Stichting Cito uitvoert zoveel mogelijk expliciet als publieke taak van Stichting Cito worden benoemd.
- Bij de herziening van de Wet SLOA blijft een grondslag bestaan voor subsidie van niet voorziene/expliciet beschreven publieke taken.

## **3. Openbaarheid**

#### Bevindingen Auditdienst

De AD meldt dat Stichting Cito aangeeft dat met publieke middelen vervaardigde producten/kennis aan derden beschikbaar worden gesteld.

#### Visie OCW en Stichting Cito

Stichting Cito heeft zich altijd ingezet voor openbaarheid van met publieke middelen vervaardigde producten. Stichting Cito en OCW zijn ook van mening dat deze openbaarheid van met publiek geld vervaardigde producten maximaal moet worden gewaarborgd. Het uitgangspunt is dat alles openbaar is, tenzij er een reden is om iets niet openbaar te maken. Mogelijke redenen om producten of informatie niet openbaar te maken zijn:

- de privacy van personen is in het geding (zie ook: Wet bescherming persoonsgegevens)
- het betreft bedrijfs- of fabricagegegevens, zoals de ankeropgaven die gebruikt worden bij de toetsing van de referentieniveaus
- kennis moet opnieuw worden gebruikt, zoals eindexamenopgaven die 2 tot 3 jaar geheim worden gehouden

- er rusten auteursrechten van derden op bronnen die door Stichting Cito zijn verwerkt, zoals beeldmateriaal

#### Afspraken tussen OCW en Stichting Cito

- Het algemene uitgangspunt ten aanzien van openbaarheid van met publieke middelen vervaardigde producten/onderzoeksgegevens, en de uitzonderingen daarop, wordt verankerd in de herziene Wet SLOA.
- In de lagere regelgeving onder de Wet SLOA wordt dit nader uitgewerkt.
- Aan onderzoekssubsidies worden dezelfde voorwaarden verbonden als aan de onderzoeksopdrachten die OCW verstrekt conform het ARVODI. Dit wordt geregeld in de Wet SLOA en de bijbehorende lagere regelgeving.
- Tot de inwerkingtreding van de herziene Wet SLOA zullen het bovenstaande uitgangspunt, de uitzonderingen daarop en de voorwaarden die worden verbonden aan onderzoekssubsidies bij beschikking worden geregeld.
- Indien met publieke middelen vervaardigde producten, onderzoeksgegevens of delen daarvan niet openbaar zijn (zoals mogelijk de ankeropgaven die gebruikt worden bij de toetsing van de referentieniveaus) worden deze door Stichting Cito niet beschikbaar gesteld aan derden, waaronder tevens Cito Bv wordt begrepen.
- Stichting Cito communiceert welke met publiek geld vervaardigde producten en informatie beschikbaar wordt gesteld, en hoe Stichting Cito dit doet.

#### **4. Intellectueel eigendom**

##### Bevindingen Auditdienst

De AD constateert dat in de Wet SLOA en de bijbehorende lagere regelgeving geen voorwaarden opgenomen zijn rond het intellectueel eigendom van met publiek geld vervaardigde producten.

##### Visie OCW en Stichting Cito

Als algemene regel geldt dat het intellectueel eigendom van met publieke middelen vervaardigde producten bij de overheid ligt. Dit uitgangspunt dient in wet- en regelgeving verankerd te worden om in rechte afdwingbaar te zijn. Gelet op dit uitgangspunt is het wenselijk dat er geen (of: zo min mogelijk) rechten van derden, auteursrechten of anderszins, op de met publieke middelen vervaardigde en overdraagbare producten rust. Vaststaat dat er geen auteursrecht rust op met publieke middelen ontwikkelde examens, behoudens die welke toekomen aan rechthebbenden op daarin gebruikte bronnen en dergelijke.

Uitzondering op de algemene regel is de situatie waarin OCW een opstartsubsidie geeft voor een product dat op de markt niet tot stand komt. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er een beperkte doelgroep is voor een product. In dergelijke gevallen zou het doorberekenen van ontwikkelkosten tot een prijs leiden die de betrokken scholen niet willen of kunnen betalen.

##### Afspraken tussen OCW en Stichting Cito

- Bij de herziening van de Wet SLOA wordt in de Wet SLOA en de bijbehorende lagere regelgeving verankerd dat het intellectueel eigendom van met publieke middelen vervaardigde producten bij de overheid ligt.
- Uitzondering hierop is de situatie dat OCW een opstartsubsidie geeft voor een product dat op de markt niet tot stand komt.
- Tot de inwerkingtreding van de herziene Wet SLOA wordt op het niveau van de beschikkingen vastgelegd dat het intellectueel eigendom van met publieke middelen vervaardigde producten bij de overheid ligt, tenzij de hierboven genoemd uitzondering zich voordoet.
- Het intellectueel eigendom heeft uitsluitend betrekking op de inhoud van de betreffende producten.
- Stichting Cito draagt er zorg voor dat er geen rechten van derden op de met publieke middelen vervaardigde producten rusten. Auteursrechten op producten die niet door Stichting Cito zijn vervaardigd maar wel door Stichting Cito worden gebruikt zijn hiervan uitgezonderd.
- Stichting Cito geeft OCW, voor zover zij zelf een rechthebbende is, een gebruiksrecht om niet voor in het verleden met publieke middelen vervaardigde producten.

## 5. Publieke kennisfunctie

### Bevindingen Auditdienst

De onderzoeks- en ontwikkelingsafdeling van Stichting Cito levert kennisdiensten aan Cito Bv. Dit gebeurt tegen een intern tarief. Cito bv hanteert ook hetzelfde interne tarief bij het leveren van kennisdiensten aan Stichting Cito. De onderzoeks- en ontwikkelingsafdeling van Stichting Cito heeft slechts in beperkte mate capaciteit beschikbaar voor andere marktpartijen. Als kennisdiensten aan andere marktpartijen worden geleverd gebeurt dit tegen het SLOA-tarief, dat hoger is dan het interne tarief.

### Visie OCW en Stichting Cito

Stichting Cito is wat betreft haar psychometrische kennis wereldwijd een gerenommeerd instituut. Deze kennis is deels opgebouwd door de uitvoering van publieke taken en deels opgebouwd doordat Stichting Cito opbrengsten van marktactiviteiten heeft ingezet voor kennisontwikkeling.

Het is gewenst dat met publiek geld opgebouwde kennis beschikbaar komt voor alle toetsaanbieders, onderzoekers en andere partijen in het onderwijsveld. Dit komt ten goede aan de kwaliteit van toetsen en daarmee aan de kwaliteit van het onderwijs. Stichting Cito voert diverse activiteiten uit voor deze kennisdisseminatie. Om het level playing field beter te waarborgen richt Stichting Cito daar bovenop een helpdesk in waar ook kleine toetsaanbieders terecht kunnen voor psychometrisch advies.

### Afspraken tussen OCW en Stichting Cito

- Stichting Cito richt een helpdesk in waar toetsaanbieders, onderzoekers en andere partijen tegen hetzelfde tarief als Cito Bv psychometrisch advies kunnen inwinnen.
- In de toelichting op de Wet SLOA wordt opgenomen dat voor kennisdiensten van Stichting Cito aan Cito Bv eenzelfde tarief wordt gerekend als aan andere toetsaanbieders. Vanaf 2013 zal Stichting Cito dit marktconform tarief in rekening brengen.
- Psychometrische specialisten die vooral voor Cito Bv werken en in dienst zijn van Stichting Cito zullen in dienst treden van Cito Bv.

## 6. Herijken uitgangspunten voor bekostiging

### Bevindingen Auditdienst

Er is een verschil in de opbouw tussen het SLOA tarief dat OCW betaalt en de feitelijke opbouw van de kostprijs.

### Visie OCW en Stichting Cito

De afspraken die in 1996 zijn gemaakt over de tarieven voor projectsubsidies aan de SLOA instellingen zijn vooral gebaseerd op het productieproces van de Landelijke Pedagogische Centra. Het is wenselijk een tariefstelling/kostprijsmodel te ontwikkelen dat meer aansluit bij het productieproces van Stichting Cito. Daarnaast zullen er duidelijke werkafspraken moeten worden gemaakt in de rolverdeling tussen OCW, Stichting Cito en het College voor Examens (CvE).

### Afspraken tussen OCW en Stichting Cito

- OCW en Stichting Cito ontwikkelen in onderling overleg een nieuw kostprijsmodel dat meer aansluit bij het productieproces van Stichting Cito.
- Uitgangspunt in het nieuwe kostprijsmodel is dat er een onderscheid gemaakt wordt tussen structurele taken en niet-structurele taken. De structurele taken zijn de taken die bij de herziening van de Wet SLOA expliciet als structurele publieke taak worden verankerd.
- In het nieuwe kostprijsmodel worden meerdere tarieven gehanteerd voor personele kosten. Op dit moment wordt er in de relatie tussen OCW en Stichting Cito met één tarief gerekend voor personele kosten. Stichting Cito betaalt uit dit tarief meerdere functionarissen van verschillend niveau.
- In het kostprijsmodel wordt een onderscheid gemaakt tussen tariefstelling en de activiteiten. OCW en Stichting Cito maken de afspraken over de tariefstelling. Voor zover publieke taken

van Stichting Cito onder de regie van het CvE vallen, maakt CvE met Stichting Cito afspraken over de activiteiten.

- De tariefstelling kan periodiek worden bijgesteld om te zorgen dat de hoogte van de subsidie aansluit bij de feitelijke kostprijs. OCW kan in dit kader doelmatigheidsonderzoek laten uitvoeren bij Stichting Cito.
- De afrekensystematiek verandert niet. Dat wil zeggen dat de jaarlijkse afrekening plaatsvindt op basis van het aantal uren. Een verschil tussen de afgesproken tariefstelling en de feitelijke kosten kan leiden tot een aanpassing van de tarieven.

## **7. Vermogenspositie Stichting Cito**

### Bevindingen Auditdienst

In de periode 2004 – 2009 is het eigen vermogen met € 12 miljoen gegroeid van € 16 miljoen naar € 28 miljoen. Het bedrijfsresultaat van Stichting Cito in deze periode bedraagt € 8 miljoen (exclusief financiële baten en lasten).

### Visie OCW en Stichting Cito

De groei van het vermogen van Stichting Cito is gebaseerd op de positieve resultaten op de SLOA-subsidies, rente-inkomsten, resultaten op beleggingen en de positieve resultaten van Cito Bv (waarvan Stichting Cito volledig eigenaar is). De groei van het vermogen op basis van de SLOA subsidies is te verklaren door de gehanteerde risico-opslag, de beheersing van risico's en een efficiënte bedrijfsvoering van Stichting Cito.

OCW is van mening dat het met SLOA subsidies opgebouwde deel van het vermogen ook moet worden ingezet voor de SLOA doelstellingen. Er bestaat geen dwingende verplichting voor Stichting Cito om het opgebouwde vermogen uit te geven aan de SLOA doelstellingen. Stichting Cito zal desondanks een statutaire bestemmingsreserve vormen waaraan de bestedingsdoelen uit de statuten van Stichting Cito worden gekoppeld die aansluiten bij het publiek belang waarvoor de SLOA subsidies zijn bedoeld.

### Afspraken tussen OCW en Stichting Cito

- Stichting Cito neemt een statutaire bestemmingsreserve op in haar statuten. De bestedingsdoelen die aan deze bestemmingsreserve worden gekoppeld zijn de volgende doelen uit de statuten van Stichting Cito:
  - 'Het meten en volgen van menselijke mogelijkheden en ontwikkelingen'
  - 'Het bevorderen van de objectieve beoordeling van door leerlingen, studenten en cursisten verworven kennis, inzicht en vaardigheden alsmede het uitvoeren van advies- en consultancydiensten'
- Het in het verleden op basis van de SLOA subsidies opgebouwde vermogen (van € 9,3 miljoen) wordt toegevoegd aan de statutaire bestemmingsreserve. Stichting Cito kan hiertoe niet worden verplicht en doet dit vanuit het algemeen belang dat Stichting Cito op grond van haar statuten dient. Toekomstige positieve en negatieve resultaten op de SLOA subsidies worden toegevoegd of onttrokken aan de statutaire bestemmingsreserve.

## **8. Onderwijscontroleprotocol**

In het onderwijscontroleprotocol zijn specifieke aanwijzingen opgenomen voor de controle op de SLOA instellingen. OCW wil, in het vervolg op de gemaakte afspraken, bezien of deze aanwijzingen aanvulling of aanpassing behoeven. De accountant van Cito moet deze aanwijzingen dan meenemen mee bij de jaarlijkse controle. De Auditdienst van OCW kan een review doen, om te beoordelen hoe de accountant met het controleprotocol omgaat.

Onderwerpen die in het controleprotocol kunnen worden opgenomen zijn:

- de (nieuwe) bepaling dat diensten van Stichting Cito aan Cito Bv tegen hetzelfde tarief worden geleverd als andere toetsaanbieders zullen betalen.

17 juli 2013

- voorschriften uit de Mededingingswet die betrekking hebben op de administratieve scheiding tussen publiek en privaat.
- andere voorwaarden, zoals de (nieuwe) bepalingen over openbaarheid, de wet normering topinkomens e.d..

## 9. Ondertekening

Aldus overeengekomen en ondertekend,

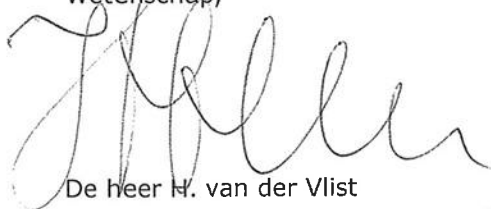
Plaats, *Den Haag*

Datum, *18 juli 2013*

Plaats, *Arnhem*

Datum, *25 juli 2013*

*md*  
De ~~secretaris~~-generaal van het  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap,



De heer H. van der Vlist

*Andri de Jong*

De Voorzitter van de Raad van Bestuur  
Stichting Cito,



De heer M. Roorda