



Rapport van bevindingen

Stichting Cito en marktwerking

Versie vastgesteld door DGPV

Datum	24 februari 2011
Status	Definitief
Kenmerk	AD/OZ/272964

Colofon

Directie	Auditdienst
Projectnaam	Stichting Cito en marktwerking
Versienummer	vastgesteld door DGPV
Projectleiders	Willem-Paul Herber René van Peer
Contactpersoon	M.J.C. van Peer T +31-70-412 3141 F +31-70-412 3010 m.j.c.vanpeer@minocw.nl Rijnstraat 50 Den Haag Postbus 16375 2500 BJ Den Haag
Afdelinggegevens	Auditdienst Ministerie OCW Rijnstraat 50 Postbus 16375 2500 BJ Den Haag T +31-70-412 3141 F +31-70-412 3450
Auteurs	Willem-Paul Herber René van Peer
Distributielijst	Opdrachtgever: DGPV
In afschrift aan	Stichting Cito PO VO BVE WJZ

Inhoud

Colofon 3

Managementsamenvatting 7

1. Opdracht en werkwijze 9

- 1.1 Achtergrond en aanleiding 9
- 1.2 Kennisbehoefte van de opdrachtgever 9
- 1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen 10
- 1.4 Toelichting op de onderzoeksvragen 10
- 1.5 Uitvoering van het onderzoek en rapportage 10
- 1.6 Leeswijzer 11

2. Opdrachten OCW aan Stichting Cito in 2009 13

- 2.1 Beschrijving Cito organisatie 13
- 2.2 Grondslag voor subsidiëring; Wet SLOA 14
- 2.3 Beschrijving opdrachten OCW aan Stichting Cito 14
- 2.4 Inventariseren commerciële activiteiten Stichting Cito 15
- 2.5 Samenvatting belangrijkste bevindingen 16

3. Inrichting administratie Stichting Cito 17

- 3.1 Administratieve scheiding entiteiten 17
- 3.2 Kostenverdeling tussen Stichting en BV 18
- 3.3 Werkzaamheden accountant van Stichting Cito 19
- 3.4 Samenvatting belangrijkste bevindingen 20

4. Uitbesteding taken Stichting Cito aan Cito BV en publieke kennis delen 21

- 4.1 Uitbesteding taken van Stichting Cito aan Cito BV en Europese aanbestedingsregels 21
- 4.2 Zijn gegevens en producten ontwikkeld met SLOA gelden openbaar 21
- 4.3 Kennisverrijking medewerkers Cito BV bij inzet voor Stichting Cito 23
- 4.4 Samenvatting belangrijkste bevindingen 23

5. Inventarisatie indicaties van overcompensatie en een reële kostprijsberekening 25

- 5.1 Inventarisatie indicaties voor overcompensatie Stichting Cito 25
 - 5.1.1 Verhouding uren en omzet Cito 27
- 5.2 Kostprijsmodel van Stichting Cito 27
- 5.3 Samenvatting belangrijkste bevindingen 28

Bijlage 1 Documenten en interviews 29

Bijlage 2 Overzicht OCW opdrachten aan Stichting Cito in 2009 31

Bijlage 3 Overzicht project ESLC Nationaal 2010 33

Bijlage 4 Door Stichting Cito beschreven historisch perspectief 35

Managementsamenvatting

De doelstelling van dit onderzoek is relevant feitenmateriaal te leveren aan de directies PO, VO, en BVE over de wijze waarop door Stichting Cito invulling is gegeven aan mededinging- en aanbestedingsvraagstukken. Daarnaast is een doelstelling het aanleveren van feitenmateriaal voor de vraag of de subsidierelatie tussen OCW en Stichting Cito al dan niet kenmerken heeft van staatssteun.

Het onderzoek van de Auditdienst heeft een inventariserend karakter en bevat bevindingen. Op grond van deze rapportage kunnen de juristen van de directies PO, VO, BVE en WJZ de bevindingen vanuit het perspectief van mededinging-, staatssteun en aanbestedingsvraagstukken interpreteren en daarmee conclusies aan onze bevindingen verbinden.

De onderzoeksvragen zijn:

- 1 Inventariseer de activiteiten, en de daaraan gerelateerde geldstromen, die Stichting Cito uitvoert in opdracht van OCW en breng mogelijke commerciële activiteiten die Stichting Cito uitvoert in kaart.
- 2 Is er sprake van een gescheiden boekhouding tussen gesubsidieerde en commerciële activiteiten?
- 3 Bevoordeelt Stichting Cito al dan niet Cito BV en worden bij (eventuele) uitbesteding aan Cito BV Europese aanbestedingsrichtlijnen nageleefd?
- 4 Is er sprake van overcompensatie of vindt vergoeding door OCW plaats op basis van een reële kostprijsberekening?

Stichting Cito heeft op grond van de Wet SLOA een exclusieve taak voor het ontwikkelen van toetsen, examens en peilingen voor het VO. Los van de vraag of het voorgeschreven is om deze taak te benoemen als dienst van algemeen belang (DAB) of dienst van algemeen economisch belang (DAEB) is niet in de Wet SLOA of op andere wijze vastgelegd dat hiervan sprake is. Alle door OCW verstrekte opdrachten zijn verstrekt onder de titel van de Wet SLOA. Uitzondering hierop zijn een deel van de opdrachten verstrekt door de directie BVE, deze zijn verstrekt aan Cito BV.

Een belangrijke hoofdlijn is dat Stichting Cito de activiteiten uitvoert in het kader van de Wet SLOA en dat Cito BV de commerciële activiteiten verricht. Dit beeld wordt bevestigd door de enkelvoudige jaarrekening van Stichting Cito. Uit die jaarrekening blijkt dat de Stichting geen andere opbrengsten heeft dan die uit de Wet SLOA.

De stichting en de bv hebben elk hun eigen boekhouding. Wel is Stichting Cito enig aandeelhouder van Cito BV en wordt de boekhouding/ jaarrekening van de bv geconsolideerd in die van de stichting. Zo bezien is er dus sprake van een administratieve scheiding tussen Stichting Cito en Cito BV (en tussen SLOA en commerciële activiteiten) en zijn de rechtspersonen formeel gescheiden. De organisatorische indeling geeft een ander beeld dan vanuit het juridische en administratieve perspectief. Vanuit de organisatorische indeling blijkt dat dezelfde business units zowel de werkzaamheden voor de stichting als voor de bv uitvoeren. Medewerkers zijn aangesteld bij Stichting Cito of bij Cito BV en werkzaam binnen een business unit. De uiteindelijke toerekening van personeelskosten aan de Stichting of BV is gebaseerd op de urenverantwoording die gekoppeld is aan de projectenadministratie.

Uit ons onderzoek komt verder naar voren dat geen sprake is van formele uitbesteding van taken van Stichting Cito aan Cito BV. Dit komt door de wijze waarop personeelskosten worden verdeeld over Stichting Cito en Cito BV (conform de opgestelde kostenverdeling). Vanuit Stichting Cito worden ook geen formele opdrachten verstrekt aan Cito BV.

Een bevinding om vanuit het perspectief van staatssteun te beoordelen is dat door de gekozen organisatorische indeling een deel van de medewerkers zowel werkzaamheden verricht voor Stichting Cito als Cito BV.

Stichting Cito geeft aan dat het de resultaten van met publieke middelen vervaardigde producten om niet aan derden beschikbaar stelt. Informatie hierover is niet te ontleen aan de jaarrekening van de stichting. Stichting Cito heeft desgevraagd aangegeven op welke wijze producten aan derden beschikbaar worden gesteld. Gelet op de kaders van dit onderzoek hebben wij hierop geen inhoudelijke beoordeling uitgevoerd en / of de volledigheid hiervan vastgesteld. Ook zijn wij niet nagegaan hoe derden het beschikbaar stellen van producten door Stichting Cito ervaren.

Voor de juridische interpretatie is verder nog van belang dat:

1. Zowel binnen Stichting Cito als binnen Cito BV worden producten vervaardigd waarop mogelijk intellectueel eigendom rust. Vanuit OCW zijn in de Wet SLOA, uitvoeringsbesluit Wet SLOA en subsidiebeschikking geen voorwaarden opgenomen rond intellectueel eigendom. De enkelvoudige jaarrekeningen bevatten geen informatie over de aanwezigheid van intellectuele eigendommen bij zowel de stichting als de bv aangezien binnen Stichting Cito intellectueel eigendom niet wordt geactiveerd.
2. De kosten voor de onderzoeks- en ontwikkelingsafdelingen (POK) komen ten laste van Stichting Cito. Deze kosten worden intern doorberekend aan Cito BV tegen een integraal tarief per uur (in 2009 voor een totaalbedrag van € 1,4 miljoen). Voor de juridische interpretatie is het van belang om te bepalen of derden hierdoor in een ongelijke uitgangspositie verkeren. Relevant is of de concurrenten ook tegen deze tarieven gebruik maken van de onderzoeks- en ontwikkelafdelingen van Stichting Cito of dat zij tegen het genoemde tarief op de markt gelijkwaardige informatie/gegevens kunnen kopen. Cito heeft desgevraagd aangegeven dat het gezien de beperkte capaciteit van de afdeling POK slechts in beperkte mate capaciteit beschikbaar stelt voor onderzoek van derden. Voor deze opdrachten brengt Cito BV in de regel de SLOA tarieven in rekening. Stichting Cito heeft een andere uitleg bij de relevantie van deze invulling van ongelijke uitgangspositie.

De tarieven die bij OCW in rekening worden gebracht zijn conform de door OCW vastgestelde dagvergoeding (voor 2009 € 1.112). Deze dagvergoeding is gebaseerd op de historische situatie, afgesproken in 1999, dat aan iedere wetenschappelijk medewerker een 1/3 fte voor een assistent is gekoppeld. Voor de feitelijke kosten hanteert Stichting Cito een kostprijsmodel (zie 3.3). De dagvergoeding heeft geen directe relatie met feitelijke personele kosten (+overhead).

Over 2009 heeft Stichting Cito op de SLOA activiteiten een positief bedrijfsresultaat van € 1.496.000 gerealiseerd bij een netto SLOA omzet van € 29.298.000. Dit resulteert in een resultaatpercentage van 5,1%. Het resultaat over 2009 is toegevoegd aan het eigen vermogen. Het eigen vermogen van Stichting Cito, inclusief resultaten uit commerciële activiteiten is ultimo 2009 ruim € 28 miljoen. OCW heeft geen grenzen gesteld voor de hoogte van het eigen vermogen. In de overeengekomen tariefvergoeding is een risico opslag van 5% opgenomen.

1. Opdracht en werkwijze

1.1 Achtergrond en aanleiding

De werkgroep Glas heeft in december 2009 een rapport uitgebracht in het kader van de invoering van de referentieniveaus in het primair onderwijs. Dit rapport bevat tevens een advies omtrent de toetsmarkt. De werkgroep Glas vraagt zich af of Stichting Cito¹ en de relatie van OCW met de stichting voldoen aan de regels voor mededinging en staatssteun.

De mogelijke problemen die de werkgroep Glas constateert zijn als volgt:

- Stichting Cito ontvangt subsidie voor publieke taken terwijl CITO BV inkomsten genereert via commerciële markten. De mededinging op de commerciële markten kan worden beperkt door kruissubsidiëring. Om dit te voorkomen moet aan de eisen van de Transparantierichtlijn worden voldaan.
- Staatssteun aan Stichting Cito is toegestaan voor activiteiten die kunnen worden aangemerkt als Dienst van Algemeen Belang (DAB) of Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). De werkgroep Glas trekt niet in twijfel of de activiteiten van Stichting Cito zich (kunnen) kwalificeren als DAB of DAEB. Wel dient helder te zijn welke activiteiten deze status hebben en welke activiteiten deze status niet hebben.
- Ten aanzien van de activiteiten die Stichting Cito uitvoert in de hoedanigheid van DAEB ligt er de vraag of aan de voorwaarde wordt voldaan dat er geen sprake mag zijn van overcompensatie. Dat wil zeggen dat er door de staat niet meer betaald mag worden dan nodig is voor de uitvoering van de activiteit omdat dit een oneerlijk concurrentievoordeel kan opleveren.

Dit rapport is voor de directies PO, VO en BVE aanleiding om de AD nader onderzoek naar deze mogelijke problemen te laten doen.

1.2 Kennisbehoefte van de opdrachtgever

Opdrachtgever voor dit onderzoek is de DG Primair en Voortgezet Onderwijs en de directies Primair Onderwijs (PO), Voortgezet Onderwijs (VO) en Beroeps Onderwijs en Volwassenen Educatie (BVE) zijn gedelegeerd opdrachtgever. De directie PO fungeert als aanspreekpunt voor dit onderzoek.

De opdrachtgever heeft aangegeven behoefte te hebben aan een audit bij Stichting Cito om te onderzoeken of de inrichting van de (subsidie) relatie tussen OCW en Cito aan de regels voor mededinging en staatssteun voldoet. De door de werkgroep Glas gesignaleerde risico's zijn hierbij leidend.

In overleg met de directie PO is afgesproken dat de afdeling Onderzoek en Advies van de AD/OCW relevant feitenmateriaal aanlevert om de gewenste conclusies te kunnen trekken ten aanzien van de door de werkgroep Glas gesignaleerde mogelijke problemen.

¹ Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is relevant feitenmateriaal te leveren aan de directies PO, VO, en BVE op basis waarvan deze directies vervolgens kunnen vaststellen of, en zo ja welke, risico's bestaan in de wijze waarop door Stichting Cito en door OCW invulling is gegeven aan mededinging-, staatssteun en aanbestedingsvraagstukken.

De doelstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksgebieden en de daarbij horende onderzoeksvragen die volgens PO, VO, BVE, en WJZ aan de orde zijn:

- 1 Inventariseer de activiteiten, en de daaraan gerelateerde geldstromen, die Stichting Cito uitvoert in opdracht van OCW en breng mogelijke commerciële activiteiten die Stichting Cito uitvoert in kaart.
- 2 Onderzoek of er sprake is van een gescheiden boekhouding tussen gesubsidieerde en commerciële activiteiten.
- 3 Onderzoek of Stichting Cito al dan niet Cito BV bevoordeelt en of bij (eventuele) uitbesteding aan Cito BV Europese aanbestedingsrichtlijnen worden nageleefd.
- 4 Onderzoek of sprake is van overcompensatie en of vergoeding door OCW plaatsvindt op basis van een reële kostprijsberekening.

1.4 Toelichting op de onderzoeksvragen

In onderzoeksvraag 1 wordt geïnventariseerd welke publieke taken Stichting Cito uitvoert in opdracht van OCW en op basis van welke (wettelijke) grondslag deze publieke activiteiten worden uitgevoerd en door OCW worden gefinancierd. Tevens wordt in kaart gebracht of en zo ja, welke, commerciële activiteiten door Stichting Cito worden uitgevoerd.

In onderzoeksvraag 2 wordt geïnventariseerd of aan de eisen van de Mededingingswet (artikelen 25a t/m 25f) wordt voldaan. Vragen hierbij zijn of de boekhouding voor publieke activiteiten gescheiden is van de boekhouding voor commerciële activiteiten, of gedeelde baten en lasten evenredig aan de publieke en de commerciële activiteiten worden toegerekend, en of de beginselen van de kostprijsadministratie duidelijk zijn vastgelegd.

In onderzoeksvraag 3 wordt geïnventariseerd of en zo ja, hoe Stichting Cito een deel van haar publieke activiteiten aan Cito BV uitbesteed en of en hoe Stichting Cito de gegevens en producten die zijn verkregen en ontwikkeld met publieke middelen voor iedereen toegankelijk maakt. Verder is de vraag of hierbij dan een onderscheid gemaakt wordt tussen Cito BV (en haar deelnemingen) en derden.

In onderzoeksvraag 4 wordt geïnventariseerd of er sprake is van overcompensatie voor SLOA activiteiten. De focus ligt hierbij op de kostprijsberekening en de vraag of sprake is van marktconforme vergoedingen.

1.5 Uitvoering van het onderzoek en rapportage

Het onderzoek richt zich specifiek op het inventariseren van bevindingen op de bij 1.3 en 1.4 genoemde vraagstukken. Objecten van onderzoek zijn Stichting Cito en waar nodig Cito BV en de aansturingrelatie vanuit OCW.

Het onderzoek is gebaseerd op de boekhouding over 2009 en op de gegevens uit de jaarrekening 2009².

Geen onderdeel van het onderzoek vormen:

- Een antwoord op de juridische vraag of bij Stichting Cito sprake is van staatssteun.
- Een oordeel/advies over de positionering van Stichting Cito (mededinging) in de toetsmarkt.
- Het beantwoorden van de vraag of activiteiten van Stichting Cito moeten worden benoemd als DAB of DAEB.

Het toetsingskader voor dit onderzoek bestaat uit de volgende wet- en regelgeving:

- Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten + uitvoeringsbesluit
- Handleiding subsidiëring Wet SLOA
- Wet op het voortgezet onderwijs (m.n. art. 29)
- Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten
- Mededingingswet (m.n. art. 25a t/m 25f)
- EG-Verdrag (m.n. art. 86, 87 en 88)
- Vrijstellingsverordening nr. 1998/2006
- Wet College voor Examens

De informatievoorziening heeft plaatsgevonden op basis van documentenstudie en interviews. Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 1.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan wij in op onderzoeksvraag 1 en inventariseren de activiteiten en de daaraan gerelateerde geldstromen die Stichting Cito uitvoert in opdracht van OCW. Verder brengen wij mogelijke commerciële activiteiten in kaart die Stichting Cito uitvoert.

Hoofdstuk 3 gaat in op onderzoeksvraag 2 en inventariseert of sprake is van een gescheiden boekhouding tussen gesubsidieerde en commerciële activiteiten. In hoofdstuk 4 gaan wij in op onderzoeksvraag 3 en inventariseren wij of Stichting Cito al dan niet Cito BV bevoordeelt. Verder inventariseren wij of bij (eventuele) uitbesteding aan Cito BV Europese aanbestedingsrichtlijnen worden nageleefd.

Hoofdstuk 5 gaat in op de vraag of sprake is van overcompensatie en of vergoeding door OCW plaatsvindt op basis van een reële kostprijsberekening.

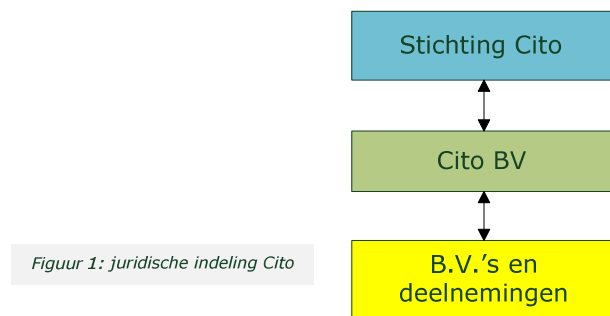
² Op verzoek van de opdrachtgever heeft tijdens de uitvoering een uitbreiding van het onderzoek plaatsgevonden. Zo zijn ook de jaarrekeningen van Stichting Cito over de jaren 2004 -2008 in het onderzoek betrokken, is niet alleen informatie ontleend aan de jaarrekeningen en is een aantal projecten van Cito BV onderzocht.

2. Opdrachten OCW aan Stichting Cito in 2009

In dit hoofdstuk beschrijven wij de taken die Stichting Cito in opdracht van OCW in 2009 heeft uitgevoerd. Hierbij inventariseren wij tevens de wettelijke grondslagen voor de subsidie. Tot slot gaan we in op de vraag of Stichting Cito anders dan vanuit Cito BV commerciële activiteiten uitvoert.

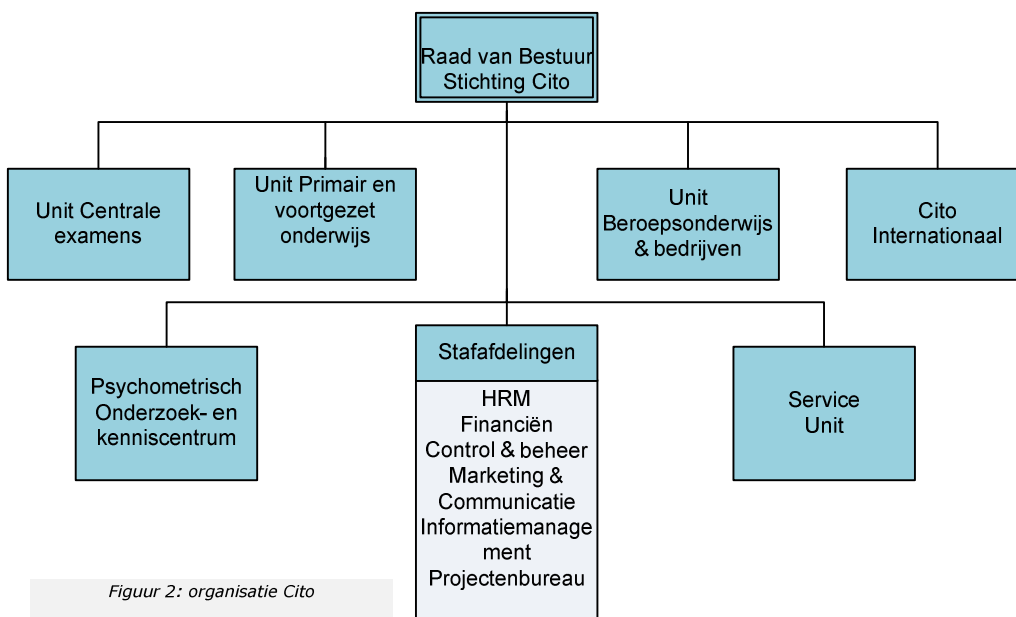
2.1 Beschrijving Cito organisatie

In Stichting Cito zijn de activiteiten ondergebracht die worden uitgevoerd in het kader van de Wet subsidiëring onderwijsondersteunende activiteiten (Wet SLOA). Stichting Cito is enig aandeelhouder van Cito BV, die direct en indirect aandeelhouder is in meerdere vennootschappen. Cito BV en haar deelnemingen voeren de commerciële activiteiten van Cito in binnen- en buitenland uit. Stichting Cito is van mening dat in deze rapportage ook moet worden stilgestaan bij de ontstaansgeschiedenis van de stichting en de politieke besluitvorming rondom de Wet SLOA. In bijlage 4 is dit historisch perspectief, opgesteld door Stichting Cito, beschreven.



Figuur 1: juridische indeling Cito

Naast deze juridische indeling is binnen Stichting Cito ook sprake van een organisatorische indeling die los staat van de juridische indeling. In figuur 2 is in een diagram de organisatorische inrichting (in business units) van Stichting Cito weergegeven.



Figuur 2: organisatie Cito

2.2 Grondslag voor subsidiëring; Wet SLOA

De Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (Wet SLOA) bevat de grondslag voor subsidiëring van Stichting Cito door OCW. In artikel 12 lid 7 van de Wet is vastgelegd dat tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip uitsluitend het Instituut voor Toetsontwikkeling (Stichting Cito) voor subsidie op grond van deze wet in aanmerking komt voor de ontwikkeling van toetsen en examens bij of krachtens de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de daarbij behorende aanvullende activiteiten.

In artikel 2, eerste lid, onderdeel b van de Wet SLOA is bepaald dat subsidie kan worden verleend voor de ontwikkeling van toetsen, examens en peilingen. Daarnaast is in artikel 2 vastgelegd dat alle SLOA instellingen³ op grond van de Wet SLOA subsidie kunnen aanvragen voor onderwijsondersteunende activiteiten.

2.3 Beschrijving opdrachten OCW aan Stichting Cito

Op basis van de administratie van OCW is een overzicht vervaardigd van opdrachten die in 2009 vanuit de OCW directies PO, VO en BVE aan Stichting Cito zijn verstrekt (zie bijlage 2). Dit overzicht is bedoeld om een beeld te krijgen van de activiteiten die Stichting Cito uitvoert voor OCW⁴, en is niet bedoeld om een volledig beeld te geven c.q. aan te sluiten met de jaarrekening van Stichting Cito. Voor de in het overzicht vermelde subsidies is de grondslag geïnventariseerd en is nagegaan of is vastgelegd of het gaat om diensten van algemeen belang (DAB) of diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Dit laatste los van de vraag of het voorgeschreven is om opdrachten aan Stichting Cito te benoemen als dienst van algemeen belang (DAB) of dienst van algemeen economisch belang (DAEB).

Voor nagenoeg alle opdrachten in het overzicht geldt dat deze zijn verstrekt onder de titel van de Wet SLOA. Uitzondering hierop zijn enkele opdrachten verstrekt door de directie BVE voor examens NT2. De directie BVE heeft bewust gekozen om deze opdrachten (niet op grond van de Wet SLOA) te verstrekken aan Cito BV. Deze opdrachten hadden volgens BVE namelijk ook door een andere commerciële partij uitgevoerd kunnen worden. De opbrengsten zijn verantwoord binnen Cito BV.

Ondanks dat in de Wet SLOA gesproken wordt over een exclusieve taak voor Stichting Cito is hierin niet vastgelegd dat sprake is van een dienst van algemeen belang (DAB) of een dienst van algemeen economisch belang (DAEB). Ook in de gesprekken met beleidsmedewerkers en bestudering van documentatie (Wet SLOA, subsidiebrieven en andere) is dit niet naar voren gekomen. Voor de opdrachten van OCW aan Stichting Cito is in 2009 geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om deze te benoemen als diensten van algemeen belang (DAB) of diensten van algemeen economisch belang (DAEB).

³ Instellingen die op grond van de Wet SLOA in aanmerking komen voor subsidie

⁴ PwC, de accountant van Stichting Cito stelt bij de controle van de jaarrekening vast dat de SLOA subsidies gepresenteerd in de jaarrekening overeenstemmen met de informatie in de subsidiebeschikkingen van OCW/EL&I.

2.4 Inventariseren commerciële activiteiten Stichting Cito

In deze paragraaf beschrijven wij onze bevindingen die relevant zijn voor de opdrachtgever om de afweging te maken of Stichting Cito naast de SLOA activiteiten ook commerciële activiteiten uitvoert.

In de enkelvoudige jaarrekening⁵ van Stichting Cito is voor 2009 een netto opbrengst "Wet SLOA subsidieopdrachten" gepresenteerd van € 29,3 miljoen. In dit bedrag is een opbrengst van € 1,87 miljoen begrepen afkomstig van het voormalige ministerie van LNV (nu EL&I).

In de enkelvoudige jaarrekening is de volgende onderverdeling van de opbrengsten opgenomen:

Omschrijving	Egalisatie 1/1/2009	Toekenning 2009	Besteding 2009	Restitutie 2009	Te ontvangen 2009	Egalisatie 31/12/2009
	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000
- WVO	1.170	16.593	16.567	0	0	1.196
- Innovatie	0	504	496	0	0	8
- Expertise	123	2.259	2.232	0	0	150
Reguliere SLOA	1.293	19.356	19.295	0	0	1.354
Additionele SLOA	4.506	6.842	8.133	0	214	3.429
LNV	1.709	1.739	1.870	0	0	1.578
Totaal	7.508	27.937	29.298	0	214	6.361

In dit overzicht zijn de reguliere- en additionele SLOA gelden⁶ apart gepresenteerd. Deze totalen zijn in het grootboek gespecificeerd tot op het niveau van de individuele projecten. Hierbij worden op projectniveau de opbrengsten en de kosten gespecificeerd en bij de toerekening van de opbrengsten wordt rekening gehouden met de voortgang van het project. Hierbij is het mogelijk dat een deel van de opbrengsten wordt toegerekend aan een ander boekjaar. Uit de tabel hierboven blijkt dat ultimo 2009 de egalisatiereserve een omvang heeft van € 6,36 miljoen. Dit betreft van OCW ontvangen subsidiegelden die nog niet zijn uitgegeven. In bijlage 3 is een voorbeeld van een voortgangsoverzicht opgenomen van de opbrengst en kostenverantwoording van een project (nummer 491554 ESLC Nationaal 2010 in 2009). Naast de hierboven genoemde SLOA opbrengsten blijkt uit de enkelvoudige jaarrekening van Stichting Cito een 'overige' opbrengst van € 37.000. Dit betreft voornamelijk de kosten voor detachering die zijn doorbelast.

Naast de hierboven gepresenteerde opbrengsten op grond van de Wet SLOA en LNV bevat de enkelvoudige jaarrekening van Stichting Cito geen opbrengsten uit mogelijke commerciële activiteiten.

⁵Stichting Cito is de moedermaatschappij en consolideert Cito BV. Cito BV consolideert op haar beurt haar deelnemingen. Zodoende geeft de geconsolideerde jaarrekening van Stichting Cito het totaal financieel jaaroverzicht van de groep. De enkelvoudige jaarrekening van Stichting Cito geeft het financieel jaaroverzicht van de Stichting (feitelijk het SLOA-gedeelte) weer.

⁶ De reguliere gelden zijn hierbij gekoppeld aan de hoofdlijnenbrief 2008-2009 waarin de activiteiten voor de SLOA instellingen voor deze jaren zijn vastgelegd.

2.5 Samenvatting belangrijkste bevindingen

- 1 Op grond van de Wet SLOA heeft Stichting Cito een exclusieve taak voor de ontwikkeling van toetsen, examens en peilingen krachtens de WVO.
- 2 De door OCW verstrekte opdrachten in dit onderzoek zijn verstrekt onder de titel van de Wet SLOA. Uitzondering hierop zijn een deel van de opdrachten verstrekt door de directie BVE.
- 3 Uit de enkelvoudige jaarrekening blijken geen commerciële activiteiten van Stichting Cito.
- 4 Los van de vraag of dit is voorgeschreven, zijn de activiteiten van Stichting Cito die onder de titel Wet SLOA door OCW zijn/worden gesubsidieerd, door OCW niet expliciet aangemerkt als activiteiten van DAB of DAEB.

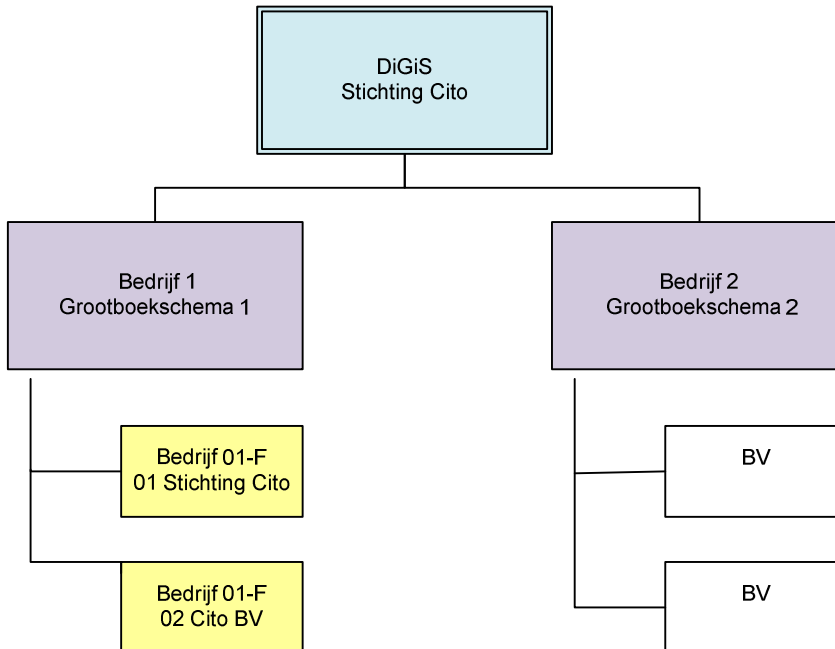
3. Inrichting administratie Stichting Cito

In dit hoofdstuk beschrijven wij de wijze waarop de administratie van Stichting Cito is ingericht. Centraal hierbij staat de vraag of de boekhouding voor publieke activiteiten gescheiden is van de boekhouding voor commerciële activiteiten en of gedeelde baten en lasten evenredig aan de publieke en de commerciële activiteiten worden toegerekend.

3.1 Administratieve scheiding entiteiten

In deze paragraaf gaan we in op bevindingen die relevant zijn voor de opdrachtgever om de afweging te maken of sprake is van een administratieve scheiding tussen Stichting Cito en Cito BV.

Cito maakt voor haar administratie gebruik van het systeem DiGiS. In dit systeem worden voor de verschillende juridische onderdelen (bedrijven) van Stichting Cito administraties gevoerd waarbij allereerst onderscheid wordt gemaakt in bedrijven met een gelijk grootboekschema. Binnen deze bedrijven is vervolgens een onderverdeling naar specifieke juridische onderdelen met een eigen grootboek, exploitatierekening en balans. In figuur 3 is dit schematisch weergegeven. Hiermee is sprake van een administratieve scheiding tussen Stichting Cito en Cito BV.



Figuur 3: opzet administratie Stichting Cito

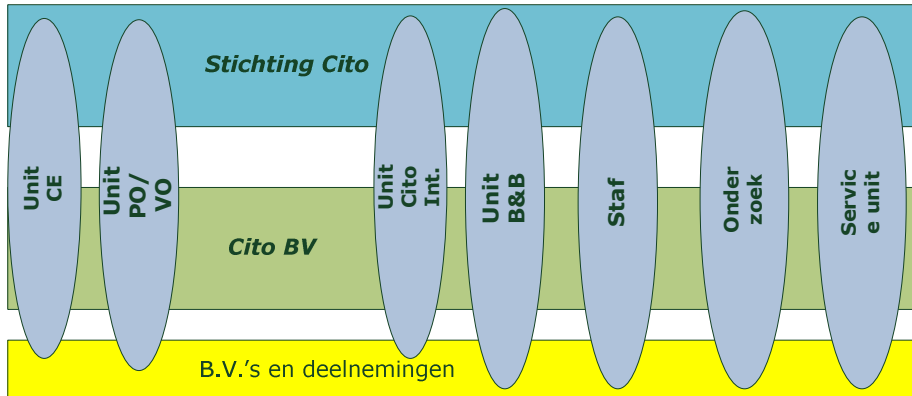
Binnen het grootboek van respectievelijk Stichting Cito en Cito BV zijn de specifieke bankrekeningen van Stichting en BV opgenomen. SLOA bijdragen komen in principe ten gunste van de bankrekening van Stichting Cito. Bij storting op een verkeerd bankrekeningnummer zorgt Cito zelf voor overboeking.

Binnen Stichting Cito is sprake van "cash pooling"⁷. Afhankelijk van waar de hoogste rendementen zijn te behalen worden de gezamenlijke liquide middelen of door de stichting of door de bv weggezet. De opbrengsten worden verdeeld op basis van de verhouding van de liquide middelen van Stichting en BV. De onderlinge verhoudingen tussen Stichting en BV wat betreft de liquide middelen lopen via een rekening courant verhouding.

3.2 Kostenverdeling tussen Stichting en BV

In deze paragraaf gaan we in op bevindingen die relevant zijn voor de opdrachtgever om de afweging te maken of baten en lasten evenredig worden toegerekend aan Stichting of BV.

In paragraaf 2.1 is de organisatie van Cito beschreven. Naast de juridische indeling is binnen Cito sprake van een organisatorische indeling in business units en ondersteunende units. De feitelijke werkzaamheden worden binnen de business units uitgevoerd. De units voeren werkzaamheden uit voor zowel Stichting Cito als Cito BV. In figuur 4 is dit schematisch weergegeven. De verhoudingen in de figuur hebben geen relatie met de feitelijke verdeling van activiteiten van units over Stichting Cito en Cito BV. In de tabel in deze paragraaf is wel een urenverdeling van units over de stichting en de bv opgenomen.



Figuur 4: basis voor kostentoedeling Stichting Cito

Personeel van Cito is juridisch aangesteld bij de rechtspersoon waar men het grootste gedeelte van de tijd werkzaam is (stichting of bv). Personeelskosten zijn op basis hiervan toegedeeld, en deze calculatie kan tussen jaren afwijken van de werkelijke urenverdeling. Alle geschreven uren zijn verantwoord bij die rechtspersoon waar de projecten zijn geregistreerd. Op basis van de werkelijke urenverdeling vindt vervolgens een correctie plaats tussen stichting en bv. De urenadministratie is via een interface gekoppeld aan de financiële administratie (DIGIS).

⁷ Cash pooling is een techniek waarbij de liquide middelen van Stichting en BV worden gecombineerd om de renteopbrengsten te optimaliseren.

Aan de jaarrekening van Stichting Cito is de onderstaande tabel ontleend waarin is aangegeven hoe de uren van de units zijn verdeeld over Stichting Cito en Cito BV. Tevens is in deze tabel de verdeling van de SLOA omzet⁸ over de unit weergegeven. De unit CE voert verreweg het grootste deel van de SLOA activiteiten uit.

Unit	2009			2008		
	SLOA omzet	Stichting uren	BV uren	SLOA omzet	Stichting uren	BV uren
Centrale examens (CE)	€ 21,3 milj.	98%	2%	€ 19,3 milj.	97%	3%
Primair en Voortgezet onderwijs (PO/VO)	€ 4,0 milj.	35%	65%	€ 3,3 milj.	24%	76%
Beroepsonderwijs & Bedrijven	€ 0,3 milj.	19%	81%	€ 0,2 milj.	18%	82%
Cito Internationaal	€ 0,8 milj.	29%	71%	€ 0,3 milj.	24%	76%

Alle medewerkers van Cito schrijven tijd op projecten of op 'indirect'. Zowel bij Stichting Cito als bij Cito BV wordt gewerkt met projecten (een voorbeeld van een project is als bijlage 3 opgenomen). De indirecte uren worden volgens vastgestelde verdeelsleutels verdeeld. Deze verdeelsleutels zijn vastgelegd in een door een lid van de Raad van Bestuur van Cito opgestelde notitie "Kostenverdeling tussen Stichting en BV's over 2009 van maart 2010" voor Raad van Bestuur/Auditcommissie/Toezichthouders.

Uitgangspunten bij deze kostenverdeling zijn:

1. direct toerekenbare opbrengsten en kosten worden toegerekend aan stichting of bv;
2. eenduidig toe te rekenen kostenplaatsen worden toegerekend aan stichting of bv;
3. kostenplaatsen met integrale kostprijsstarieven werken met integrale (voorcalculatorische) kostprijsstarieven voor verrichte diensten;
4. kosten van de onderzoeks- en ontwikkelingsafdelingen komen ten laste van Stichting Cito met daarbij een interne doorbelasting aan Cito BV tegen een tarief van € 67,74 per uur (in 2009 voor een totaalbedrag van € 1,4 miljoen);
5. algemene kostenplaatsen met specifieke verdeelsleutel (telefoontjes en emails voor verdeling kosten "Customer Service") worden conform toegerekend;
6. algemene kostenplaatsen zonder specifieke verdeelsleutels worden toegerekend met als verdeelsleutel de Cito projecturenverhouding.

Eind 2009 hebben Stichting Cito, Cito BV en Belastingdienst een convenant gesloten in het kader van Horizontaal Toezicht. Dit convenant heeft ook betrekking op de hierboven vermelde kostenverdeling vooral waar het gaat om de fiscale aanvaardbaarheid.

3.3 Werkzaamheden accountant van Stichting Cito

In het kader van dit onderzoek hebben wij ook een gesprek gehad met PricewaterhouseCoopers (PwC) Accountants, de accountant van Stichting Cito. In dit gesprek zijn de hieronder vermelde punten aan de orde geweest.

- PwC geeft aan dat zij de naleving wet- en regelgeving wel betreft in haar controle maar de onderzoeksgebieden waarop de AD zich nu richt (mededinging en staatssteun) meer als kwesties tussen OCW en CITO beschouwt. Controle vindt wel plaats voor zover relevant

⁸ De omzet in deze tabel sluit niet aan met de omzet genoemd in de tabel bij paragraaf 2.4. De omzet van EL&I en afdeling POK zijn de verklaring voor het verschil.

voor de controle van de jaarrekeningen van Cito (Stichting en BV) en de subsidieafrekening in het kader van de Wet SLOA.

- De accountant constateert een duidelijke financiële en administratieve scheiding tussen de stichting en de bv. Het gaat om juridisch strikt gescheiden entiteiten waarbij wel sprake is van gemeenschappelijke kosten die toegerekend worden.
- Er is een door Cito opgestelde jaarlijkse berekening voor wat betreft toerekening van kosten aan de stichting en de bv. De accountant constateert dat deze plaats vindt op basis van logische criteria en consistent door de jaren heen plaatsvindt. PwC is sinds 2007 de accountant van CITO. De kostenverdeling wordt opgesteld door lid RvB, hiermee vormt de verdeelsleutel ook een besluit van de RvB. De verdeelsleutel wordt jaarlijks besproken met de Audit Commissie van Cito.
- In het kader van de jaarrekeningcontrole en de controle van de verrekenformulieren inzake de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA) stelt PwC vast dat de SLOA subsidies zoals gepresenteerd in de jaarrekening van Stichting Cito overeenstemmen met de informatie in de subsidiebeschikkingen van OCW / EL&I alsmede de onderliggende administratie van Cito. Uit de SLOA subsidies worden voor het grootste gedeelte de kosten voor het ontwikkelen van toetsen en examens bekostigd.
- Alle medewerkers van Cito verantwoorden uren middels de hiervoor aanwezige applicatie voor urenregistratie. Overigens activeert CITO haar ontwikkelkosten niet, mede omdat niet altijd duidelijk is wat de levensduur zal zijn en of deze kosten in de toekomst tot economische voordelen zullen leiden. Een kruisbestuiving van stichting naar bv en vice versa is mogelijk, logischerwijs inherent aan de situatie.
- De kostenverdeling zou wellicht ook op een andere, minder complexe, wijze uitgevoerd kunnen worden. Naar verwachting van PwC zal dit echter niet tot substantieel andere resultaten leiden. De kostenverdeling is ook een aandachtspunt van de fiscus i.v.m. de VPB-plicht van Cito BV⁹. In dat kader voert de accountant (en de fiscus) tevens een redelijkheidsbeoordeling uit. Het (toekomstige) ERP-pakket kan/zal wellicht een efficiëncyslag mogelijk maken voor de administratieve verwerking, echter zonder afbreuk te doen aan de huidige juiste administratieve verwerking.
- Er zijn de afgelopen jaren geen materiële controlebevindingen met betrekking tot bovengenoemde kwesties geconstateerd.

3.4 Samenvatting belangrijkste bevindingen

- 1 Er is sprake van voldoende administratieve scheiding tussen Stichting Cito en Cito BV.
- 2 De organisatorische indeling geeft een ander beeld te zien dan vanuit het juridische en administratieve perspectief. Vanuit de organisatorische indeling blijkt dat dezelfde business units zowel de werkzaamheden voor Stichting Cito als voor Cito BV uitvoeren. De mate waarin dit gebeurt is voor iedere unit verschillend.
- 3 Er is sprake van een transparante kostenverdeling tussen Stichting Cito en Cito BV. Deze is onderworpen aan de jaarlijkse accountantscontrole.

⁹ De SLOA activiteiten zijn vrijgesteld van vennootschapsbelasting (VPB) en BTW.

4. Uitbesteding taken Stichting Cito aan Cito BV en publieke kennis delen

In hoofdstuk 4 beschrijven wij hoe Stichting Cito mogelijke uitbesteding van haar publieke activiteiten aan Cito BV vormgeeft en hoe Stichting Cito de gegevens en producten die zijn verkregen en ontwikkeld met publieke middelen voor iedereen toegankelijk maakt. En of hierbij dan een onderscheid gemaakt wordt tussen Cito BV en andere commerciële partijen.

4.1 Uitbesteding taken van Stichting Cito aan Cito BV en Europese aanbestedingsregels

In deze paragraaf beschrijven wij onze bevindingen die relevant zijn voor de opdrachtgever om de afweging te maken of Stichting Cito bij het verstrekken van opdrachten aan Cito BV de regels voor Europese aanbesteding naleeft.

Wanneer medewerkers aangesteld bij Cito BV werkzaamheden verrichten voor projecten van Stichting Cito zal dit leiden tot een interne verrekening. De personele lasten komen dan uiteindelijk ten laste van Stichting. Gezien de wijze waarop personeelskosten worden verdeeld, (zie hoofdstuk 3 paragraaf 2) over Stichting Cito en Cito BV vindt er geen formele uitbesteding plaats van Stichting Cito aan Cito BV. Vanuit Stichting Cito worden ook geen formele opdrachten verstrekt aan Cito BV.

4.2 Zijn gegevens en producten ontwikkeld met SLOA gelden openbaar

In deze paragraaf beschrijven wij onze bevindingen die relevant zijn voor de opdrachtgever om de afweging te maken of Stichting Cito de gegevens en producten die zijn verkregen en ontwikkeld met publieke middelen voor iedereen toegankelijk maakt.

Stichting Cito geeft aan dat het de resultaten van met publieke middelen vervaardigde producten om niet aan derden beschikbaar stelt. Informatie hierover is niet te ontleen aan de jaarrekening van de stichting. Stichting Cito heeft desgevraagd aangegeven op welke wijze producten aan derden beschikbaar worden gesteld:

- centrale examens na afname via internet openbaar maakt (m.u.v. examens die door het College voor Examens als geheim zijn gekwalificeerd);
- onderzoeksrapporten naar de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs (PPON) via druk en internet gratis beschikbaar stelt;
- de website www.toetswijzer.nl in beheer heeft met daarop veel van de Cito-producten, deels gratis te downloaden;
- data voor onderzoek altijd gratis beschikbaar stelt (ongeacht of deze data met of zonder OCW subsidie is verkregen), Cito houdt hierbij wel rekening met de eisen van privacy (de WBP). Kosten die Cito moet maken voor het beschikbaar stellen worden wel in rekening gebracht;
- regelmatig publiceert in nationale en internationale tijdschriften en via eigen Cito publicaties;
- software aan onderzoekers beschikbaar stelt zodat deze zelf de kwaliteit van toetsen en examens kunnen evalueren.

Gelet op de kaders van dit onderzoek hebben wij hierop geen inhoudelijke beoordeling uitgevoerd en / of de volledigheid hiervan vastgesteld. Ook zijn wij niet nagegaan hoe derden het beschikbaar stellen van producten door Stichting Cito ervaren.

Voor het beschikbaar stellen van data aan derden heeft Stichting Cito een protocol opgesteld.

Zowel binnen Stichting Cito als binnen Cito BV worden producten vervaardigd waarop mogelijk intellectueel eigendom rust. Vanuit OCW¹⁰ zijn in de Wet SLOA, uitvoeringsbesluit Wet SLOA en subsidiebeschikking geen voorwaarden opgenomen rond intellectueel eigendom. Ook de enkelvoudige jaarrekeningen van Stichting Cito en Cito BV geven geen informatie over de aanwezigheid van intellectuele eigendommen bij zowel de stichting als de bv aangezien binnen Stichting Cito intellectueel eigendom niet wordt geactiveerd.

Op verzoek van de opdrachtgever hebben wij een beperkt onderzoek gedaan naar een aantal opbrengsten van Cito BV. Voor 10 verschillende producten en projecten is nagegaan of deze mogelijk geheel of gedeeltelijk zijn ontwikkeld met SLOA subsidies. Dit blijkt niet het geval. Wel blijkt, vooral bij projecten, dat Cito BV gebruikt maakt van medewerkers van de afdeling onderzoek- en ontwikkeling (POK). Deze medewerkers zijn ook werkzaam voor Stichting Cito. Stichting Cito heeft wel aangegeven dat in één enkele situatie sprake is van subsidiëring aan Stichting Cito terwijl de betreffende producten door Cito BV worden verkocht. Het gaat hierbij om subsidie voor de ontwikkeling van het L(O)VS¹¹ voor het speciaal onderwijs. Stichting Cito heeft (in het verleden) subsidies gekregen om de ontwikkeling van een leerling- en onderwijsvolgsysteem mogelijk te maken. De productie, verkoop en vernieuwing van de uit deze ontwikkeling voortvloeiende producten geschiedt in overleg met OCW door Cito BV. Bij de prijsstelling zegt Cito BV er rekening mee te houden dat voor deze producten de ontwikkelingskosten al zijn gefinancierd. Op dit moment wordt de stichting gesubsidieerd voor de ontwikkeling van een L(O)VS voor het speciaal onderwijs.

Op aanvullend verzoek van de opdrachtgever is de doorberekening van de onderzoeks- en ontwikkelafdeling onderzocht. De kosten voor deze afdeling komen ten laste van de Stichting. Deze interne dienstverlening wordt aan Cito BV doorberekend tegen een tarief van € 67,74 per uur (in 2009 voor een totaalbedrag van € 1,4 miljoen). Wij hebben niet onderzocht of derden hierdoor in een ongelijke uitgangspositie ten opzichte van Cito BV verkeren. Dat hangt er van af of zij ook tegen deze tarieven gebruik kunnen maken van de onderzoek- en ontwikkelafdelingen van Stichting Cito of dat zij tegen het genoemde tarief op de markt gelijkwaardige informatie/gegevens kunnen kopen. Cito heeft desgevraagd aangegeven dat het gezien de beperkte capaciteit van de afdeling POK slechts in beperkte mate capaciteit beschikbaar stelt voor onderzoek van derden. Voor deze opdrachten brengt Cito BV in de regel de SLOA tarieven in rekening. Dit gebeurt door Cito BV omdat deze verantwoordelijk is voor de commerciële activiteiten.

Stichting Cito is van mening dat geen sprake is van 'een ongelijke uitgangspositie'. Stichting Cito krijgt concrete opdrachten van OCW of de CvE. Hiervoor komen concrete subsidiebeschikkingen. Deze subsidies zijn dan ook projectsubsidies. De kennis die wordt verkregen met de projecten wordt om niet ter beschikking gesteld in de vorm van publicaties en producten. De stichting zelf wordt niet gesubsidieerd en kent bijvoorbeeld eigen inkomsten in de vorm van rente- en beleggingsopbrengsten. De projecten worden gedeclareerd tegen een vooraf afgesproken (D-OWK) tarief. Welke afdeling deze activiteit uitvoert is niet relevant. Of een derde dezelfde prijs betaalt, ook niet.

¹⁰ Uitzondering hierop vormen de opdrachten van de directie BVE aan Cito BV, waarbij BVE bij de opdrachtverlening verwijst naar ARVODI voorwaarden waarin intellectueel eigendom berust bij de opdrachtgever.

¹¹ leerlingvolgsysteem

4.3 Kennisverrijking medewerkers Cito BV bij inzet voor Stichting Cito

In deze paragraaf beschrijven wij onze bevindingen die relevant zijn voor de opdrachtgever om de afweging te maken of Stichting Cito Cito BV bevoordeelt.

In hoofdstuk 3 paragraaf 2 is beschreven dat Stichting Cito is georganiseerd in business units die zowel voor de stichting als voor de bv werkzaamheden uitvoeren. Medewerkers zijn aangesteld of bij Stichting Cito of bij Cito BV en werkzaam binnen een business unit. De uiteindelijke toerekening van personeelskosten aan Stichting Cito of Cito BV is gebaseerd op de urenverantwoording die gekoppeld is aan de projectenadministratie. Deze structuur en indeling sluiten niet uit dat medewerkers zowel voor de stichting als voor de bv werkzaam zijn. Hierdoor kan een medewerker van Cito BV kennisvoordeel halen uit inzet voor Stichting Cito en dit voordeel vervolgens inzetten bij Cito BV. Hetzelfde geldt overigens ook voor de medewerkers, aangesteld bij Stichting Cito, die werkzaamheden verrichten voor Cito BV.

4.4 Samenvatting belangrijkste bevindingen

- 1 De personele lasten van stichting en BV worden verdeeld op basis van een urenregistratie gekoppeld aan projecten van stichting of BV. Er vindt hierdoor geen formele uitbesteding plaats van stichting aan BV.
- 2 Stichting Cito geeft aan dat het de resultaten van met publieke middelen vervaardigde producten om niet aan derden beschikbaar stelt.
- 3 Cito BV maakt gebruik van de onderzoeks- en ontwikkelafdeling van de stichting. De capaciteit van deze afdeling wordt in beperkte mate door Cito BV gebruikt voor onderzoek van derden. Hierbij worden de SLOA tarieven in rekening gebracht.
- 4 De structuur en indeling van Stichting Cito sluiten niet uit dat medewerkers zowel voor de stichting als voor Cito BV werkzaam zijn. Hierdoor kan kruisbestuiving optreden.

5. Inventarisatie indicaties van overcompensatie en een reële kostprijsberekening

In hoofdstuk 5 inventariseren wij of er indicaties zijn van overcompensatie en verder of de beginselen voor kostprijsadministratie duidelijk zijn vastgelegd en worden toegepast.

5.1 Inventarisatie indicaties voor overcompensatie Stichting Cito

In deze paragraaf gaan we in op bevindingen die relevant zijn voor de opdrachtgever om de afweging te maken of sprake is van overcompensatie¹².

De enkelvoudige jaarrekening 2009 van Stichting Cito sluit met een positief bedrijfsresultaat van € 1.496.000 (resultaat uit gewone bedrijfsuitvoering¹³ SLOA is € 3,3 miljoen) bij een netto-omzet van € 29.298.000. Dit resulteert in een resultaat van 5,1%. Het resultaat over 2009 is toegevoegd aan het eigen vermogen. Het eigen vermogen van Stichting Cito is ultimo 2009 ruim € 28 miljoen. Over de maximale hoogte van het eigen vermogen is volgens Stichting Cito geen afspraak gemaakt met OCW. Wel is in de opbouw van het (D_OWK) tarief een resultaat van 5% ingecalculleerd. Stichting Cito merkt verder op dat een deel van het vermogen van Stichting Cito is verkregen uit de activiteiten van Cito BV.

Ter vergelijking geven we hierbij omzet en resultaat cijfers van Cito BV, op een netto omzet in 2009 van € 25,7 miljoen was er een positief bedrijfsresultaat van ruim € 1,9 miljoen. Na verrekening van financiële baten en lasten, aftrek van winstbelasting en resultaat deelnemingen resulteerde een resultaat na belasting van € 0,1 miljoen. Activiteiten van Cito BV zijn o.a. ontwikkeling en verkoop van leerling- en onderwijsvolgsysteem, toetsen, methoden, evaluatieadviezen en trainingen.

Op aanvullend verzoek van de opdrachtgever hebben wij in ons onderzoek ook de enkelvoudige jaarrekeningen over 2004 tot en met 2008 van Stichting Cito betrokken om de ontwikkeling van het eigen vermogen, de bedrijfsresultaten en de liquiditeitspositie in beeld te brengen. In onderstaande tabel en grafiek zijn de betreffende cijfers weergegeven.

(bedragen x € 1.000)

Stichting Cito enkelvoudig (SLOA activiteiten)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Netto -omzet St. Cito (SLOA)	23.931	24.096	23.661	25.157	25.917	29.335
Bedrijfsresultaat St. Cito	129	996	1.883	1.160	2.348	1.496
Resultaat gewone bedrijfsuit. (SLOA)	291	1.432	2.516	2.344	1.715	3.349
Netto resultaat geconsolideerd	-369	195	3.431	4.290	985	3.461
Liquide middelen St. Cito (SLOA)	6.617	7.222	11.893	16.625	23.215	19.084
Eigen vermogen St. Cito (SLOA)	15.995	16.190	19.172	23.457	24.666	28.098
Egalisatiereserve SLOA subsidies	1.494	3.109	2.892	3.217	7.006	6.361

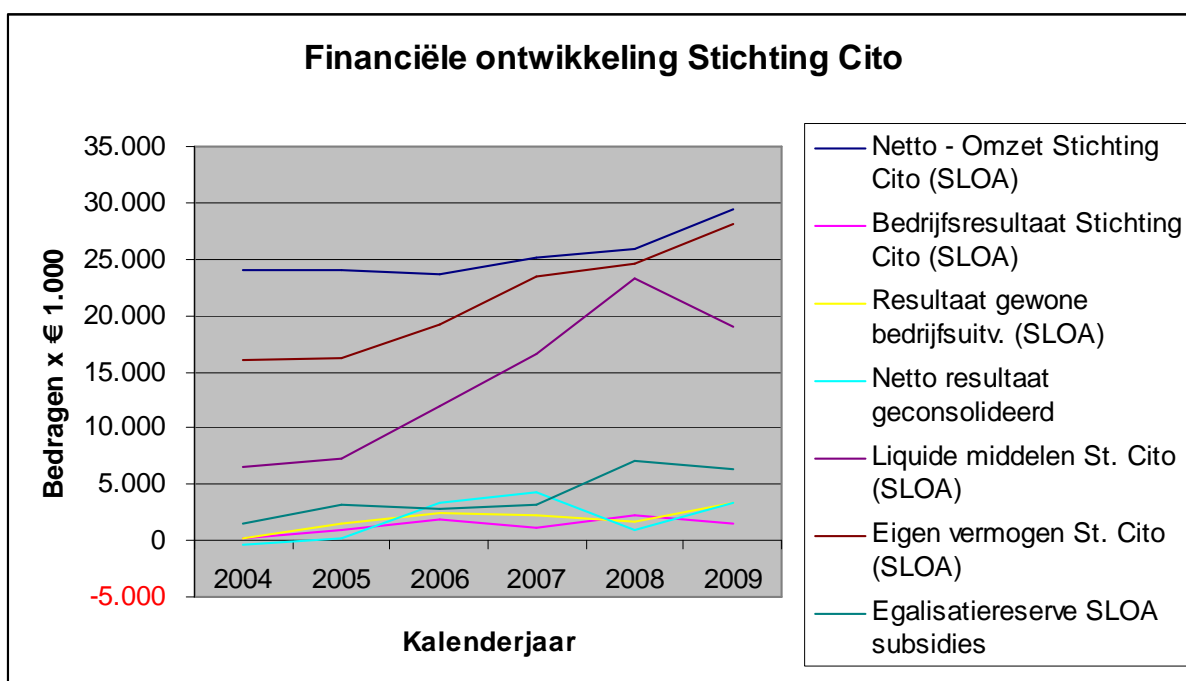
¹² Hiervoor dient eerst vastgesteld te worden of sprake is van DAB's of DAEB's.

¹³ Resultaat uit gewone bedrijfsuitvoering is ten opzichte van het bedrijfsresultaat inclusief de financiële baten die in 2009 € 1,8 miljoen bedragen. De resultaten van rente- beleggingen en deelnemingen zijn volgens Stichting Cito geen onderdeel van de gesubsidieerde activiteiten. Het bedrijfsresultaat St. Cito geeft volgens Cito in feite de marge weer op de uitgevoerde SLOA activiteiten.

Stichting Cito geconsolideerd (dus incl. BV en deelnemingen)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vaste activa	6.346	8.133	8.259	8.457	7.034	8.956
Vlottende activa	19.111	19.790	23.636	30.228	37.709	40.626
(waarvan liquide middelen)	13.672	15.809	18.717	24.252	30.083	32.277
Eigen vermogen	15.995	16.190	19.172	23.457	24.666	28.098
Vreemd vermogen	9.462	11.733	12.723	15.228	20.077	21.484
(waarvan egalisereserve / nog te besteden subsidies)	1.494	3.109	2.892	3.217	7.006	6.361

(bedragen x € 1.000)



In het oog springende bevindingen hierbij zijn:

- eigen vermogen van Stichting Cito (SLOA) is in de periode van 2004 t/m 2009 gegroeid van € 16 miljoen naar € 28 miljoen;
- liquide middelen van Stichting Cito (SLOA) zijn van € 6,6 miljoen in 2004 gestegen naar € 19 miljoen eind 2009;
- egalisereserve/nog te besteden subsidies is van € 1,5 miljoen in 2004 gestegen naar € 6,3 miljoen in 2009 (hoogste stand was in 2008 namelijk € 7 miljoen);
- in de periode 2004-2009 bedroegen de totale SLOA inkomsten € 152 miljoen. In deze periode bedroeg het gecumuleerde bedrijfsresultaat op SLOA activiteiten € 11,6 miljoen (inclusief financiële baten en lasten).

In 2009 zijn de liquide middelen van Stichting Cito (SLOA) t.o.v. 2008 met ruim 4 miljoen verminderd. Hier tegenover staat de toename van de vordering op groepsmaatschappijen van € 2,7 miljoen in 2008 naar € 9,1 miljoen in 2009 (mutatie € 6,4 miljoen).

De verhuizing van Stichting Cito begin 2011 naar een kantoorpand (eigendom) zal leiden tot een afname van de liquide middelen. Naar verwachting gaat het hierbij om een bedrag van circa € 26 miljoen, waarvan € 17 miljoen voor de financiering van het pand en € 9 miljoen voor

investeringen in nieuw meubilair en ICT. Met deze afname van liquide middelen zullen ook de financiële baten teruglopen.

5.1.1 Verhouding uren en omzet Cito

In de tabel hieronder zijn voor 2009 de verhoudingen weergegeven tussen de netto omzet en projecturen verhouding van zowel Stichting Cito als Cito BV. De omzet is ontleend aan de jaarrekeningen 2009, de projecturen verhouding is opgenomen in de uitgangspunten voor de kostenverdeling tussen Stichting Cito en Cito BV.

2009	Netto Omzet	Verhouding Omzet	Projecturen verhouding
Stichting Cito (SLOA)	29.298	53%	59%
Cito BV (incl. deelnemingen)	25.693	47%	41%

(Bedragen x € 1.000)

5.2 Kostprijsmodel van Stichting Cito

In deze paragraaf gaan we in op bevindingen die relevant zijn voor de opdrachtgever om de afweging te maken of binnen Stichting Cito sprake is van een reële kostprijsberekening.

Het kostprijsmodel dat Stichting Cito voor SLOA activiteiten hanteert, is gebaseerd op de dagvergoeding die Cito ontvangt voor de werkzaamheden op grond van de Wet SLOA (D_OWK tarief). Deze dagvergoeding is in 1999 bij de ingangsdatum van de Wet SLOA vastgesteld¹⁴. Dit tarief bestaat uit de kosten van de onderwijskundige/vakinhoudelijk medewerker, kosten basis personeel (assistent van onderwijskundige) en overhead. Voor 2009 is de dagvergoeding die Cito ontvangt van OCW vastgesteld op € 1.112 (€ 139 per uur). Projectaanvragen die Stichting Cito indient bij OCW zijn gebaseerd op dit tarief. De dagvergoeding heeft geen directe relatie met feitelijke personele kosten (+overhead). Deze laatste worden berekend aan de hand van de in paragraaf 3.2 en in de 'Uitgangspunten voor kostenverdeling' beschreven kostprijsmodel.

Als voorbeeld volgt hieronder de opbouw van de subsidie voor het project ESLC Nationaal 2010 in 2009 (zie bijlage 3).

Personeelskosten WM 160 dagen à € 1.112)	€ 177.920
Activiteitskosten	€ 37.350
Totaal voor 2009	€ 215.270

Uit het vaste dagtarief van €1.112 moet Cito de kosten dekken van de onderwijsdeskundige, de assistent en de dekking voor overhead¹⁵. Het bovengenoemde model gaat uit van de verdeling dat op iedere onderwijskundige /vakinhoudelijk medewerker 1/3 assistent nodig is.

Naast het dagtarief van € 1.112 dat Stichting Cito hanteert voor de opdrachten van OCW wordt voor de interne bedrijfsvoering gewerkt met interne tarieven voor medewerkers. Deze variëren van € 48 tot € 70 per uur voor een toetsdeskundige. Voor assistenten variëren de tarieven tussen € 29 en € 35 per uur.

¹⁴ De hoogte van de vergoeding wordt jaarlijks aangepast voor inflatiecorrectie

¹⁵ Kosten voor o.a. huisvesting, management, ICT beheer, repro, financiën en HRM

De kostenopbouw ziet er voor Stichting Cito als volgt uit:

Personele en materiële kosten	50%	inclusief kosten assistent
Activiteitenkosten	10%	kosten van derden die zonder opslag worden toegerekend aan de activiteiten
Overhead	35%	
Risico opslag	5%	de opslag is ter dekking van onvoorzien en werkloosheidsrisico (leegloop).

Stichting Cito hanteert voor SLOA-activiteiten nog steeds deze in 1999 met OCW afgesproken kostprijsberekening ondanks dat door technologische ontwikkelingen de kostprijsopbouw is veranderd. Hierdoor kunnen subsidies en feitelijke kosten uit elkaar lopen, zowel in positieve als negatieve zin. Stichting Cito is daarom voorstander van een subsidie gerelateerd aan een product in plaats van subsidie gerelateerd aan een uurtarief gebaseerd op de inzet van een onderwijskundig/vakinhoudelijk medewerker.

5.3 Samenvatting belangrijkste bevindingen

- 1 Stichting Cito heeft ultimo 2009 een eigen vermogen van 2009 € 28 miljoen.
- 2 Stichting Cito had over 2009 een positief bedrijfsresultaat van bijna € 1, 5 miljoen (resultaat uit gewone bedrijfsuitvoering SLOA is € 3,3 miljoen) bij een netto-omzet van € 29,3 miljoen. Dit resulteert in een winstpercentage van 5,1%.
- 3 In de periode 2004 tot en met 2009 is het eigen vermogen van Stichting Cito gegroeid van bijna € 16 miljoen naar € 28 miljoen ultimo 2009. In deze periode zijn de liquide middelen van Stichting Cito (SLOA-activiteiten) gestegen van € 6,6 miljoen naar € 19 miljoen.
- 4 De liquide middelen zullen in 2011 naar verwachting met circa € 26 miljoen verminderen door nieuwbouw in eigendom en investeringen in meubilair en ICT. Dit zal ook leiden tot een vermindering van de financiële baten.
- 5 Er is sprake van verschillen tussen de tarieven die OCW hanteert voor de gesubsidieerde activiteiten en de feitelijke kosten die de stichting hiervoor maakt. De subsidie is nu gerelateerd aan het uurtarief van een onderwijskundig/vakinhoudelijk medewerker. Stichting Cito is voorstander van subsidie gerelateerd aan een product. Het uurtarief bevat een risico opslag van 5%.

Bijlage 1 Documenten en interviews

Voor dit onderzoek is gesproken met de volgende personen:

- Maarten Hanekamp (Cito)
- Titus Heemskerk (OCW/PO)
- Eline Hunen (OCW/PO)
- Henri Geerling (OCW/VO)
- Marjo Jansen (OCW/BVE)
- Marlene Sikkens (WJZ)
- Accountants PwC

De volgende documenten zijn in het onderzoek betrokken:

- Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten + uitvoeringsbesluit
- Handleiding subsidiëring Wet SLOA
- Wet op het voortgezet onderwijs (m.n. art. 29)
- Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten
- Mededingingswet (m.n. art. 25a t/m 25f)
- EG-Verdrag (m.n. art. 86, 87 en 88)
- Vrijstellingsverordening nr. 1998/2006
- Wet College voor Examens
- Wetsvoorstel aanpassing Mededingingswet
- Rapport Commissie Glas, december 2009
- Hoofdlijnenbrief 2008-2009, april 2007
- Cito notitie "Cito een maatschappelijke onderneming", 12-04-2010
- Stichting Cito Instituut voor toetsontwikkeling deponeringsstukken 2005 - 2009
- Cito B.V. deponeringsstukken 2008 en 2009
- Verlies en winst rekening 2009 Stichting Cito
- Verlies en winst rekening 2009 Cito BV
- Kostenverdeling tussen stichting en bv over 2009
- Algemene voorwaarden van Cito
- De Cito Governance code, versie 8 december 2005
- Convenant Cito – Belastingdienst
- Juridisch kader WJZ

Bijlage 2 Overzicht OCW opdrachten aan Stichting Cito in 2009

Verplichtingenbrief	Directie	Activiteit	SLOA wel/niet	Opdracht aan	Betaald aan	OCW eigenaar wel/niet	Benoemd als DAB of DAEB
BVE/Ien/2008/399	BVE	Ontwikkeling staatsexamens BVE NT2	nee, marktproject	CITO BV	Stichting CITO	ja cf art 23 ARVODI	nee
BVE/IenI/138989	BVE	Digitalisering staatsexamens NT2	nee, dienstverleningsovk.	CITO BV	Stichting CITO	ja cf art 23 ARVODI	nee
OND/ODB-09/73215 U	BVE	Ontwikkeling examens T&R	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
BGS/UBT-07/63888 U	VO	PISA 4e cyclus van het OESO-indicatoren	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-08/139941 U	VO	ESLC Europeam survey on Language competence Nederland	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-08/142842 U	VO	Productie vwo-havo-vmbo TL examens pilot meerdere examenmomenten	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-09/10617 U	VO	Productie centrale examens e.a. (Regulieresubsidie CITO in kader Wet SLOA)	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-09/44562 U	VO	Intaketoets Persoonlijk assisten leraren Taal en Rekenen	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-09/58456 M	VO	Aanvullende SLOA subsidies examens	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-09/58456 M	VO	Aanvullende SLOA subsidies examens	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-09/58456 M	VO	Aanvullende SLOA subsidies examens	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-09/130035U	VO	SLOA evaluatie onderbouw en 2e fase VO (2010-2012)	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-09/131586 U	VO	Monitor Leerlingprestaties cf SLOA	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-09/133224 U	VO	SLOA aanvullende productie examens e.a.	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
BGS/UBT-07/162127U	PO	SLOA Hantering proefreferentieniveaus in het PO	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-08/153791U	PO	Continuering ontwikkeling Leerling-onderwijssystem speciaal onderwijs	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-09/26449U	PO	Jaarlijkse CITO peiling van taal en rekenen in groep 4 en 8	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-09/39132U	PO	Ontwikkeling signaleringsinstrument Dyslexie	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-09/91626U	PO	Indicatieve nulmeting van referentieniveaus in het SO en SBO	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-09/129013U	PO	Additionele middelen leerling-volgsysteem voor het S(B)O	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-09/137939U	PO	Pilot verplaatsen CITO eindtoets	ja	Stichting CITO	Stichting CITO	niet duidelijk	nee
OND/ODB-09/16306 U	BVE	NT2 staatsexamens	nee, het betreft een marktproject	CITO BV	CITO BV	niet duidelijk	nee

Bijlage 3 Overzicht project ESLC Nationaal 2010

Algemene projectinformatie			
Projectnummer	491554		
Projectnaam	ESLC Nationaal 2010		
Kenmerk aanvraag	Onbekend		
P-component aanvraag 2009	€	177.920	
A-component aanvraag 2009	€	37.350	
Totaal aanvraag 2009	€	215.270	
Egalisatie-reserve per 31-12-2008	€	21.598	
Totaal beschikbaar 2009	€	236.868	
Projectbudget (wijkl af van aanvraag indien meerdere projecten uit deze aanvraag worden gefinancierd)	€	236.868	
Management informatie projectvoortgang t/m maand (t/m 12)			
		Begroting	Realisatie
Omzet	€	209.188	€ 142.048
Totaal van de directe projectkosten	€	138.788	€ 99.727
Dekkingsbijdrage (omzet - de directe kosten)	€	70.400	€ 42.321
% Dekkingsbijdrage		34%	30%
% realisatie in projectbegroting opgenomen omzet / project budget / in raming opgenomen omze		67,9%	60,0%
Geraamde overschrijding / onderschrijding van het projectbudget			€ 97.743 onderschrijding
Geraamde afwijking van de begrote dekkingsbijdrage			€ 31.078- negatief
		Begroting	Realisatie
Verhouding niet declarabele uren i.o.v. declarabele uren		32%	56%
Extra omzet i.v.m. interne dienstverlening SU/POK boven de norm (11%)	€	-	€ -
		Raming	Raming
			€ 139.125
			€ 99.803
			€ 39.323
			28%
			102,1%
			67%

A) Directe activiteitenkosten	Kosten			% realisatie		
	Begroot	Realisatie	Raming	Begroting	Kosten	Raming
31 Zaalhuur	€ -	€ -	€ -	0,0%		0,0%
36 Huur apparatuur en inventaris, software	€ -	€ -	€ -	0,0%		0,0%
37 Aanschaf apparatuur en inventaris (< 1.000 euro)	€ -	€ -	€ -	0,0%		0,0%
41 Accountantskosten	€ -	€ -	€ -	0,0%		0,0%
42 Advieskosten	€ -	€ -	€ -	0,0%		0,0%
47 Telecommunicatie	€ -	€ -	€ -	0,0%		0,0%
49 Overige kosten algemeen beheer	€ -	€ -	€ -	0,0%		0,0%
51 Verzendkosten	€ 1.000,00	€ 1.591,98	€ 1.000,00	159,2%		159,2%
52 Reprkosten	€ -	€ -	€ -	0,0%		0,0%
54 Uitbestede werk ICT en audiovisueel	€ -	€ -	€ -	0,0%		0,0%
56 Uitbestede werk toetsen en examens	€ 4.600,00	€ -	€ -	0,0%		0,0%
59 Uitbestede werk overig	€ 20.000,00	€ 10.548,16	€ 13.000,00	52,7%		81,1%
61 Citorant	€ -	€ 46,60	€ -	0,0%		0,0%
62 Documentatie informatie	€ -	€ -	€ -	0,0%		0,0%
63 Reis- en verblijfskosten	€ 6.490,00	€ 1.676,58	€ 2.000,00	25,8%		83,8%
64 Communicatie	€ 320,00	€ 150,00	€ 150,00	46,9%		100,0%
67 Rechten van derden	€ -	€ -	€ -	0,0%		0,0%
69 Overige kosten	€ -	€ 26.706,97	€ 23.250,00	0,0%		114,9%
70 Centraal kopiëren kleur (aantal * tarief)	€ 0,30	€ 7,50	25 st € -	0,0%		0,0%
71 Centraal kopiëren zw-wit (aantal * tarief)	€ 0,05	€ 250,00	5.000 st € 4.754,10	95,082 st € 4.750,00	95,000 st	1901,6%
75 Artikelen magazijn	€ -	€ -	€ -	0,0%		0,0%
77 Optisch lezen per stuk (aantal * tarief)	€ 0,00	€ -	0 st € -	0,0%		0,0%
A) Totaal directe activiteitenkosten	€ 32.667,50	€ 45.474,39	€ 44.150,00	139,2%		103,0%
Medewerkers Cito		uren	uren		uren	
Manager B	€ 70,00	€ -	0 u	€ -	0 u	€ -
Manager A	€ 84,00	€ -	0 u	€ -	0 u	€ -
Toetsdeskundige C (DES C)	€ 70,00	€ -	0 u	€ -	0 u	€ -
Toetsdeskundige B (DES B)	€ 84,00	€ 79.360,00	1.240 u	€ 16.976,00	265 u	€ 16.840,00
Toetsdeskundige A (DES A)	€ 97,00	€ -	0 u	€ 24.296,25	426 u	€ 23.940,00
Toetsdeskundige (DES)	€ 48,00	€ -	0 u	€ -	0 u	€ -
Medewerke bezetting B	€ 44,00	€ -	0 u	€ -	0 u	€ -
Medewerke bezetting A	€ 49,00	€ -	0 u	€ -	0 u	€ -
Totaal aantal declarabele uren			1.240 u		692 u	
Proccoordinator B (PRO B)	€ 44,00	€ -	0 u	€ -	0 u	€ -
Proccoordinator A (PRO A)	€ 49,00	€ -	0 u	€ -	0 u	€ -
Assistent C (ASS C)	€ 35,00	€ -	0 u	€ -	0 u	€ -
Assistent B (ASS B)	€ 32,00	€ 12.800,00	400 u	€ 9.408,00	294 u	€ 10.880,00
Assistent A (ASS A)	€ 31,00	€ -	0 u	€ 1.317,50	43 u	€ 1.488,00
Assistent (ASS)	€ 29,00	€ -	0 u	€ 1.522,50	59 u	€ 1.972,00
Totaal aantal niet declarabele uren			400 u		389 u	
B) Totaal directe kosten personeel	€ 92.160,00			€ 53.520,25		€ 54.920,00
Diensten Service Unit		uren	uren		uren	
DTP	€ 41,00	€ -	0 u	€ 20,50	1 u	€ 20,50
ICT multi media (vormgeving)	€ 62,00	€ -	0 u	€ -	0 u	€ -
ICT ontwikkeling	€ 95,00	€ 3.800,00	40 u	€ -	0 u	€ -
ICT beheer (testen)	€ 78,00	€ -	0 u	€ -	0 u	€ -
Project support (voorbere Logistiek)	€ 32,00	€ -	0 u	€ 32,00	1 u	€ 32,00
Service unit operations (voorheen distribute)	€ 95,00	€ 4.160,00	160 u	€ 455,00	18 u	€ 455,00
Diensten POK		uren	uren		uren	
Lijn POK	€ 75,00	€ 6.000,00	80 u	€ 225,00	3 u	€ 225,00
C) Totaal kosten SU en POK	€ 13.950,00			€ 732,50		€ 732,50

AKKOORDVERKLARING PROJECTLEIDER

Datum

Naam Henk Moelands

Paraaf

AKKOORDVERKLARING OPDRACHTGEVER

Datum

Naam Henk Moelands

Paraaf

Bijlage 4 Door Stichting Cito beschreven historisch perspectief

1 Inleiding

Teneinde zicht te krijgen op het ontstaan van de Wet SLOA, en de bedoelingen van de wetgever in dezen, zijn overheidsstukken bestudeerd uit de periode 1995-1999. Het gaat daarbij met name om stukken van de Tweede en Eerste Kamer bij de voorbereiding op en de behandeling van de Wet SLOA.

Bij de regeringscoalitie, ontstaan in 1995, is in het regeerakkoord de afspraak opgenomen om tot een versterking van de educatieve infrastructuur te komen. In de kern komt dit neer op de versterking van de positie van de scholen door bij onderwijs-ondersteunende activiteiten de aanbodfinanciering te gaan omzetten in een vraagfinanciering. Aanleiding was het verschijnen van een advies van de WRR in 1991 en een OESO-rapport uit 1995 "Government in transition", alsmede de toen van belang zijnde decentralisatiepolitiek betreffende de schoolbegeleiding van het basisonderwijs.

Bij Brief aan de Tweede Kamer (d.d. 27-2-1995, kamerstuk nr. 22827, vergaderjaar 1994-1995) met als titel "Onderwijsverzorging in de toekomst" zet de regering zijn voornemens uiteen en formuleert dat hij, op basis van de wens om de positie van de scholen te gaan versterken, op zoek is naar een nieuw evenwicht tussen centrale landelijke overheidstaken, de taken en verantwoordelijkheden van scholen en het beleid van professionele verzorgingsinstellingen. 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).

Op blz. 2 van de bovengenoemde brief staat over deze toekomstige situatie vervolgens: "Scholen kunnen directe relaties aangaan met het CITO en de SLO..."(einde citaat).

Op blz. 9 van de brief schrijft de regering hierover: "Met de flexibilisering van relatiepatronen in de educatieve structuur en de betere marktwerking tussen scholen en instellingen kan een duidelijk centralistisch geregeld systeem van toezicht en controle zoals thans onder WOV het geval is, eveneens geflexibiliseerd worden. Daartoe zal de overheid in de subsidiebeschikkingen voorwaarden opnemen op het punt van toezicht, rechtmatigheid en doelmatigheid....."(einde citaat).

2 Expiratie WOV en ontstaan Wet SLOA

Onder de WOV ontving Cito een algemene structurele instellingssubsidie van het rijk. Deze voorzag als basisvoorziening: het leveren van toetservice aan scholen, het bevorderen van de deskundigheid binnen Cito en het bevorderen van de deskundigheid voor toetsgebruik. Tevens gaf dit een basis voor het (veld)ontwikkelingswerk dat Cito verricht en voor het opbouwen van gegevensbestanden.

Ondanks het aanvankelijke voornemen van de regering, om geen nieuwe wetgeving te willen voorbereiden, heeft de Kamer andere opvattingen (uitgesproken tijdens de commissievergadering op 18 mei 1995) en waren de fracties in meerderheid van oordeel dat er wel degelijk behoefte was aan een wettelijk kader voor landelijke onderwijs-ondersteunende activiteiten van de LPC, Cito en SLO. Aldus wordt er wel een nieuwe wet voorbereid en treedt de Wet Sloa op 1-8-1997 in werking. In plaats van structurele instellingssubsidiëring, zoals geregeld in de WOV, geeft de Wet SLOA de juridisch noodzakelijke basis voor subsidiëring op basis van door de rijksoverheid gewenste activiteiten.

Met de gekozen financiële en juridische constructie wordt meer flexibiliteit en dynamiek voorgestaan dan het WOV-systeem, omdat tot dan toe geldende bureaucratische bestuurlijke planprocedures komen te vervallen. De SLOA wordt betreffende de aan de landelijke instellingen toe te kennen taakopdrachten zo geformuleerd, dat er sprake is van een naadloze aansluiting.

3 Privatisering Cito en stimulering van marktwerking

In een aantal documenten, hierna genoemd, maakt de regering duidelijk welke motieven hij heeft met de van rechtswege geregelde privatisering van Cito en welke ruimte Cito dient te krijgen om ook marktactiviteiten te kunnen gaan ontwikkelen.

In de brief van de regering van 27-2-1995 wordt vermeld dat de regering van mening is dat voor de LPC, Cito en SLO een specifieke wettelijke regeling, als opvolging van de expirerende WOV, niet langer noodzakelijk geacht wordt. In plaats daarvan zullen de instellingen onder het juridische kader van de Algemene Wet bestuursrecht in een subsidierelatie met de rijksoverheid gebracht worden. Het gevolg hiervan is dat Cito en SLO een privaatrechtelijk karakter zullen krijgen.

In het verslag van een algemeen overleg, gehouden op 18 mei 1995 (Kamerstuk 22827, nr 13, vergaderjaar 1994-1995) gaat de Staatssecretaris expliciet in op de nieuwe rol voor Cito bij de nieuwe wetgeving: "Om CITO en SLO meer armslag te geven en beperkingen uit de WOV weg te nemen, worden het private instellingen. Vastgelegd is waaraan moet worden voldaan als taken voor het Rijk worden verricht, maar daarbuiten zijn zij vrij om in concurrentie aanbiedingen te doen op de onderwijsmarkt. Uiteindelijk zal het onderwijs daar de vruchten van plukken..."(einde citaat).

In de "Nota naar aanleiding van het verslag" d.d. 14-11-1996 (kamerstuk 24718, nr. 7, vergaderjaar 1996-1997) staat op blz. 20 het volgende naar aanleiding van Kamervragen of er voor Cito en SLO geen aparte positie diende te komen in een eigen wettelijk kader: "Privatisering van de SLO en CITO wordt door ondergetekenden essentieel geacht voor de verwezenlijking van een dynamisch en flexibel stelsel van landelijke onderwijsondersteuning. Vormgeving van SLO en CITO in een ander wettelijk kader zou neerkomen op het tot stand brengen van een regeling waarin deze instellingen als overheidsvoorziening zouden worden beschouwd. Dat zou leiden tot een uitwerking, in die regeling, waarbij deze instellingen dan ook volledig als onderdeel van de overheid zouden worden beschouwd en behandeld. Een zodanige uitwerking achten de ondergetekenden in strijd met de bedoeling en de geest van de wettelijke voornemens inzake landelijke onderwijsondersteuning, waarbij bevordering van kwaliteit en flexibiliteit ten aanzien van te verrichten activiteiten voorop staan..."(einde citaat).

Bij de schriftelijke behandeling van vragen over het wetsontwerp blijkt heel duidelijk welke bedoelingen de regering heeft met de nieuwe wet in het algemeen en Cito in het bijzonder. Het betreft de "Lijst van vragen en antwoorden, vastgesteld 4 mei 1995 (Kamerstuk 22827, nr.12, vergaderjaar 1994-1995 en het "Verslag van een schriftelijk overleg" vastgesteld op 28 juni 1995 (Kamerstuk 22827, nr. 14, vergaderjaar 1994-1995).