

# Achter de Cito-toets schuilt een lucratieve onderneming

Ruim 80.000 leerlingen maakten vorige week de Cito-toets. Het 'gesloten bolwerk' achter deze eindtoets in groep 8, met bijna €60 mln omzet, opent voorzichtig zijn deuren.

**T**oetsterreur: 'Citoïsering van het onderwijs.' Kinderen zijn een cijfer geworden en worden opgejaagd om maximale scores te halen, waarschuwen experts in een uitzending van Brandpunt in november 2013. Toetsen blijkt een business, waar met name één bedrijf uit Arnhem van profiteert: Cito.

De uitzending van Brandpunt valt samen met een onderzoek naar de toetsenmaker in vakblad Didactief. Cito blijkt via buitenlandse deelnemingen bv's te hebben in de Amerikaanse deelstaat Delaware en de Bahama's, twee locaties die bekendstaan om het milde belastingklimaat.

Hoogleraar Henriëtte Maassen van den Brink is dan nog geen jaar voorzitter van de raad van toezicht en vat de situatie als volgt samen: 'De beschuldiging was dat Cito ging feestvieren op de Bahama's. Dan had je ook nog de maatschappelijke opvatting over toetsen en de vraag wat we überhaupt moeten met toetsen. Als dat over je heen valt als organisatie, dan kun je het wel schudden.'

De reputatieschade van toen laat nog steeds zijn sporen na. De kritiek op de 'toetsterreur' is niet geweken. Integendeel: de 'soms luidruchtige maatschappelijke tegenstand' tegen toetsen is een van de belangrijkste risico's voor de toekomst, schrijft het bestuur in het recentste jaarverslag.

Aan bestuursvoorzitter Anneke Blok, oud-directeur van educatieve uitgeverij Zwijnen, de taak om het beeld van Cito als toetsfabriek te kantelen. 'Toen ik voor deze baan werd gevraagd, dacht ik even: "Help, wil ik dit echt?"; zegt Blok (47) over haar overstap in 2016. 'Want Cito is echt publiek en privaat ineen. Het was ook een organisatie die best een beetje in de ivoeren toren zat.'

Blok wil dat Cito zich als kennisinstituut mengt in het publieke debat over toetsen. 'Toetsen zijn een hulpmiddel om de ontwikkeling van kinderen te meten', benadrukt Blok. 'Dat de eindtoets in groep 8 zo'n belangrijk moment is geworden, is nooit onze bedoeling geweest. Uit-

eindelijk gaat onderwijs over drie dingen: kennis en vaardigheden, socialisatie en persoonsvorming. Deze driehoek zou meer in evenwicht moeten zijn.'

Het nieuwe Cito belooft 'stakeholders' zoals overheden, scholen en marktpartijen ook 'openheid' en 'transparantie'. Het jaarverslag publiceert Cito nog steeds niet op de website, maar de buitenlandse bv's zijn verleden tijd. 'We willen terug naar de kern', zegt Blok. 'Cito is een Nederlandse organisatie, primair voor het Nederlandse onderwijs.'

## CITO START IN EEN KELDER

De kern van Cito ligt bij wijlen Adriaan de Groot, die vijftig jaar geleden in zijn kelder het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito) opricht. De hoogleraar toegepaste psychologie aan de Universiteit van Amsterdam stoot zich aan de verschillende eisen en ondoorzichtige rekenformules die leraren gebruiken om kinderen te toetsen en op af te rekenen. Dit leidt volgens hem tot machtsmisbruik en willekeur.

Voor kinderen uit armere milieus worden te laag ingeschat, aldus De Groot. De oplossing is een objectieve, onafhankelijke toets waarmee leraren inzicht krijgen in het hele kind. In opdracht van de gemeente Amsterdam ontwikkelt hij de Amsterdamse Schooltest, de meerkeuzetoets die zal uitgroeien tot de bekende Cito-toets in groep 8.

Al snel weten meer partijen Cito te vinden. De wetenschappers ontwikkelen luistertoetsen voor talen en eindexamens voor het voortgezet onderwijs. In de jaren negentig brengt Cito, dan officieel een publiekrechtelijke organisatie, het eerste 'leerlingvolgsysteem' op de markt. Dit is een pakket van meerdere toetsen om de kennis en vaardigheden van kinderen vanaf groep 3 te meten.

In 1999 besluit het toenmalige kabinet om Cito te privatiseren. Cito gaat verder als stichting en bv. De stichting voert opdrachten voor de overheid uit, zoals de centrale eindexamens. De bv moet haar eigen broek ophouden met de verkoop van schoolexamens, de Cito-toets, het



leerlingvolgsysteem voor basisscholen, advies aan (buitenlandse) overheden en examens in opdracht — van buitengewoon opsporingsambtenaren tot sportmassieurs.

Marten Roorda, afkomstig van Elsevier Op-leidingen, begint in 2002 als bestuursvoorzitter en zet dochterbedrijven op in Duitsland, de Verenigde Staten en Turkije. Cito voert ook een belang in andere ondernemingen in binnen- en buitenland.

Ruim tien jaar later is Cito uitgegroeid tot een organisatie met 544 fulltimemedewerkers en ruim €65 mln omzet. Ruim de helft daarvan, €38 mln, is overheids subsidie. De Cito-toets levert nog maar 3% van de omzet op, zegt Roorda in 2013 tegen vakblad Didactief. Zijn doel is om 70% van de omzet uit commerciële opdrachten te halen, zodat Cito minder afhankelijk is van politieke besluiten over toetsen.

## STROP VAN €15 MLN

Het toekomstscenario van Roorda is niet uitgekomen. Cito behaalde in 2017, het recentste cijfer, ruim €57 mln omzet. Minder dan de helft daarvan, €24 mln, loopt via de bv. Het aantal medewerkers is gedaald naar 455 fte.

Van het buitenlandavontuur rest enkel een



**“Dat de eindtoets zo'n belangrijk moment is geworden, is nooit onze bedoeling geweest”**

Anneke Blok  
Bestuursvoorzitter Cito

kostenpost van ruim €15 mln voor 'voorzieningen voor oninbaarheid'. De kans is groot dat Cito deze post als verlies moet nemen. Met een solvabiliteit van 56,7% — verhouding van eigen vermogen ten opzichte van balanstotaal — is de organisatie overigens financieel kerngezond.

## INVLOED VAN DE POLITIEK

Den Haag heeft twee besluiten genomen waardoor Cito zijn dominante positie met de eindtoets in groep 8 is verloren. De eerste is de nationalisatie van de Cito-toets, in ruil voor een vergoeding van €2 mln. Cito werkt nog steeds mee aan de toets, maar op de toetsboekjes staat Centrale Eindtoets en een logo van het College voor Toetsen en Examens.

Sinds 2015 kunnen basisscholen ook uit andere aanbieders van eindtoetsen kiezen. Vorig schooljaar koos 56% van de basisscholen voor de toets die door Cito is gemaakt, versus 85% in 2015, blijkt uit onderzoek van het Centraal Planbureau. Omdat alle toetsen van elkaar verschillen, kan de Onderwijsinspectie dit jaar geen uitspraken doen over het niveau van rekenen en taal op basisscholen.

In overleg met het ministerie van Onderwijs is ook de organisatie van Cito gewijzigd. De ken-

nis over toetsen en examens zit allemaal in de stichting en is ook voor andere marktpartijen beschikbaar. Medewerkers mogen niet meer voor de stichting én de bv werken en de geldstromen zijn voortaan 'striket gescheiden', aldus het jaarverslag.

'Cito was een gesloten bolwerk, maar zet de ramen en deuren meer en meer open', concludeert oud-toezichthouder Maassen van den Brink, die na een jaar vertrok vanwege haar nieuwe functie als voorzitter van de Onderwijsraad. Tegelijkertijd is er werk aan de winkel, vindt ze. Zo moet Cito zichzelf beter verkopen als toetsenexpert en tempo maken met nieuwe manieren van toetsen en digitalisering. 'Cito had een voorloper moeten zijn in het debat over toetsing, maar het instituut werd gemengeld door zowel de overheid als het onderwijsveld.'

Het beeld van 'toetsterreur' noemt Maassen van den Brink 'volstrekt overtrokken'. 'Cito heeft kansengelijkheid als missie en zorgt al vijftig jaar voor toetsen van onbetwistbare kwaliteit die uniform en vergelijkbaar zijn. Die vergelijkbaarheid heeft de overheid nodig om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken. Tegenstanders hebben heel erg onderschat wat voor waarde een instituut als Cito heeft.'

**Beelden van het speels ingerichte Cito-gebouw in Arnhem. De centrale hal met ronde boekenkast doet tevens dienst als ontmoetingsplek. Links: buitenzijde van het kantoorpand dat in 2011 werd opgeleverd.**

FOTO'S: ROB VOSS VOOR HET FINANCIELE DAGBLAD

## In het kort

- Leerlingen in groep 8 maken een eindtoets, die samen met het advies van de leraar het niveau op de middelbare school bepaalt.
- Cito was altijd hofleverancier van de toets, maar verliest marktaandeel door concurrentie.
- De toets en de maker liggen al jaren onder vuur.
- Met een nieuwe strategie probeert het bestuur het negatieve imago te kantelen.

Meer online  
Dossier  
fd.nl/onderwijs

