

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
T.a.v. de Dienst Uitvoering Onderwijs
De heer mr. D.W. Mulder
Postbus 606
2700 ML ZOETERMEER

CMS Derks Star Busmann N.V.
Newtonlaan 203
NL-3584 BH Utrecht
Postbus 85250
NL-3508 AG Utrecht
www.cms-dsb.com

Bankrekening (Stichting Derdengelden)
Iban: NL64 RABO 0394 7771 66
Swift/bic: RABONL2U

mr. ing. L.J. Wildeboer
advocaat
T +31 30 2121 626
F +31 30 2121 167
E luurt.wildeboer@cms-dsb.com

Onze ref. 11300528/LW
Uw ref. 491473

Tevens per fax: 079 – 323 38 87
& tevens per mail: monique.degoede@duo.nl en
dennis.mulder@duo.nl

Betreft Wob-verzoek eindresultaten CITO-toetsen - aanvullend bezwaar

3 mei 2013

Geachte heer Mulder,

Namens mijn cliënten, de scholen voor primair onderwijs welke zijn vermeld op het overzicht dat als **bijlage 1** aan dit aanvullend bezwaarschrift is gehecht (hierna: Schoolbesturen), heb ik op nader aan te voeren gronden bezwaar aangetekend tegen het besluit van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OC&W) van 5 maart jl., met bovenvermeld kenmerk (hierna: Bestreden Besluit). Daarbij heeft de Staatssecretaris van OC&W het verzoek van RTL Nieuws op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) grotendeels ingewilligd en besloten om voor elke basisschool informatie ter zake van de gehanteerde eindtoets, het aantal leerlingen in groep 8 dat deelnam aan de toets en de gemiddelde score op de eindtoets openbaar te maken. Daarnaast is in het Bestreden Besluit vermeld dat de Staatssecretaris volledigheidshalve ook, voor zover dat voor de betrokken school van toepassing is, de door de inspectie 'herberekende' score openbaar zal maken.

In het Bestreden Besluit is verder vermeld dat openbaarmaking van de gevraagde informatie niet eerder plaatsvindt dan twee weken na dagtekening van het genomen besluit, en dat wanneer binnen die periode een bezwaarschrift is ingediend en eveneens een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend, daadwerkelijke openbaarmaking wordt opgeschort totdat door de Voorzieningenrechter uitspraak is gedaan.

Alle diensten worden verleend op grond van een overeenkomst van opdracht met CMS Derks Star Busmann N.V., statutair gevestigd in Utrecht. Op deze overeenkomst zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van CMS Derks Star Busmann N.V., welke zijn gedeponeerd bij de griffie van de rechtbank te Utrecht onder nummer 212/2007 en waarin een beperking van aansprakelijkheid is opgenomen. Deze voorwaarden kunnen worden geraadpleegd op www.cms-dsb.com en worden op verzoek verstrekt. CMS Derks Star Busmann N.V. is in Nederland ingeschreven in het handelsregister onder nummer 30201194 en in België in het RPR Brussel onder nummer 0877.478.727. Het BTW-nummer van CMS Derks Star Busmann N.V. in Nederland is NL8140.16.479.B01 en in België BE 0877.478.727.

CMS Derks Star Busmann N.V. maakt deel uit van CMS, de organisatie van Europese advocatenkantoren. In bepaalde gevallen wordt CMS gebruikt als een merk of als de bedrijfsnaam van, of om te refereren aan, enkele of alle leden of hun kantoren. Meer informatie vindt u op www.cmslegal.com. CMS kantoren en gelieerde kantoren wereldwijd: Aberdeen, Algiers, Amsterdam, Antwerpen, Barcelona, Beijing, Belgrado, Berlijn, Bratislava, Bristol, Brussel, Boekarest, Boedapest, Casablanca, Dresden, Düsseldorf, Dubai, Edinburgh, Frankfurt, Hamburg, Keulen, Kiev, Leipzig, Lissabon, Ljubljana, Londen, Luxemburg, Lyon, Madrid, Milaan, Moskou, München, Parijs, Praag, Rio de Janeiro, Rome, Sarajevo, Sevilla, Shanghai, Sofia, Straatsburg, Stuttgart, Tirana, Utrecht, Warschau, Wenen, Zagreb en Zürich.

In verband daarmee heb ik namens de Schoolbesturen een verzoek om voorlopige voorziening bij de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden Nederland, sector bestuursrecht, in Utrecht ingediend en verzocht om bij wijze van voorlopige voorziening de openbaarmaking op te schorten teneinde op die manier te voorkomen dat de eindresultaten openbaargemaakt worden aan RTL.

Bij brief van 19 maart jl. heeft de staatssecretaris van OC&W de Tweede Kamer geïnformeerd dat de uitvoering van het Bestreden Besluit wordt opgeschort gedurende de bezwaarprocedure en openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege blijft totdat op de bezwaarschriften is beslist. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de belangen van de Schoolbesturen. In verband daarmee hebben zij bovenbedoeld verzoek om voorlopige voorziening ingetrokken.

De Schoolbesturen kunnen zich met bovenbedoeld besluit, voor zover daarbij is besloten tot het openbaar maken van informatie, niet verenigen. Zij hebben hun bezwaarschriften op nader aan te voeren gronden ingediend. Daarin hebben de Schoolbesturen in hoofdlijnen aangegeven welke bezwaren zij hebben tegen het Bestreden Besluit. De gronden van het bezwaar treft u hieronder aan.

De Schoolbesturen verwijzen ter onderbouwing van hun bezwaarschrift in de eerste plaats naar hetgeen zij in het kader van hun verzoek om voorlopige voorziening d.d. 19 maart 2013 hebben aangevoerd in verband met het Bestreden Besluit en de dreigende openbaarmaking van de eindtoetsgegevens van alle basisscholen. Een afschrift van het verzoek om voorlopige voorziening is als **bijlage 2** aan dit aanvullend bezwaarschrift gehecht. Namens de Schoolbesturen verzoek ik u de motivering van het verzoek om voorlopige voorziening als hier herhaald en ingelast te beschouwen. Het onderstaande mag als verdere onderbouwing van het bezwaarschrift dienen.

De Schoolbesturen vrezen met name voor nadelige gevolgen voor de betrokken scholen, omdat de ter beschikking te stellen eindtoetsgegevens onvergelijkbaar zijn. De eindtoetsgegevens bevatten overwegend de 'ruwe' gemiddelde eindscores van de basisscholen. Deze zijn niet voor alle basisscholen op dezelfde leerlingenpopulatie gebaseerd, omdat voor de meeste basisscholen geen rekening is gehouden met de uitzonderingssituaties op grond van de onderwijswetgeving. Daardoor worden door de Inspectie ten onrechte bepaalde categorieën leerlingen niet buiten beschouwing gelaten bij het registreren van de eindscores voor de individuele basisscholen hoewel dat wettelijk is voorgeschreven. Door de leerresultaten c.q. eindscores van de scholen niet op de wettelijk vastgestelde wijze vast te leggen, zijn deze gegevens onderling niet vergelijkbaar en bevatten deze gegevens onjuiste informatie ten aanzien van de kwaliteit van de individuele basisscholen. Hierdoor ontstaat het risico dat ouders zich baseren op onjuiste informatie voor hun keuze voor een bepaalde basisschool, hetgeen kan leiden tot het onterecht mijden van basisscholen die een schijnbaar 'lagere kwaliteit' lijken te bieden en waardoor basisscholen dus kunnen worden benadeeld, terwijl de ouders zich ogenschijnlijk baseren op objectieve informatie, omdat deze informatie van het ministerie van OC&W afkomstig is en ouders ervan uitgaan dat de eindtoetsgegevens een correct beeld geven van de kwaliteit van de individuele basisschool, hoewel daarvan geen sprake is.

De momenteel beschikbare eindtoetsgegevens bij het ministerie van OC&W zijn dus onvergelijkbaar en bovendien eenzijdig omdat inzage in de eindtoetsgegevens slechts in zeer beperkte mate iets zegt over de kwaliteit van het gegeven onderwijs.

Naar de mening van de Schoolbesturen moet openbaarmaking van de door RTL gevraagde informatie achterwege blijven, aangezien deze gegevens onjuiste informatie bevatten ten aanzien van de kwaliteit van de individuele basisscholen en daarmee geen goed en objectief beeld geven met betrekking tot de kwaliteit van de verschillende scholen voor primair onderwijs. Ouders zullen dus op grond van alleen de gemiddelde eindscores geen juist en objectief beeld van de kwaliteit van een basisschool kunnen vormen. Door de leerresultaten van de basisscholen, die bij de Inspectie voor het onderwijs en de Staatssecretaris van OC&W aanwezig zijn, nu ter beschikking te stellen, kan ten onrechte de indruk ontstaan dat deze gegevens een juist en volledig beeld geven van de kwaliteit van de scholen voor primair onderwijs, terwijl dit niet zo is. Om die reden is er sprake van onevenredige benadeling van de basisscholen waarvan de eindtoetsgegevens openbaar worden gemaakt en de belangen van die scholen derhalve zwaarder moeten wegen dan openbaarmaking van deze informatie.

Het wettelijk kader

De door RTL verzochte informatie betreft het informatiebestand dat de Inspectie voor het onderwijs (Inspectie) gebruikt in het kader van de uitvoering van haar taak om de kwaliteit van onderwijs in het primair onderwijs te waarborgen. In het kader van de zogeheten wet “Goed onderwijs, goed bestuur”¹ zijn minimumeisen voor de kwaliteit van het primair onderwijs vastgesteld. Deze eisen hebben onder andere betrekking op de leerresultaten. Aan het eind van de basisschoolperiode moeten de basisscholen voldoen aan minimum leerresultaten. Het bevoegd gezag is daarmee verantwoordelijk voor de basiskwaliteit van het onderwijs binnen de basisschool. Om die kwaliteit te waarborgen gelden de eisen aan de leerresultaten als bekostigingsvoorwaarde voor een basisschool.²

Voor de beoordeling of een school voldoet aan de gestelde minimumeisen voor de leerresultaten is een geobjectiveerde en transparante normeringssystematiek ontwikkeld en wettelijk vastgelegd door middel van bovenbedoelde wetwijziging. Het belang daarvan is door de regering in de toelichting bij deze wet als volgt omschreven:

“Voor het bevoegd gezag van een school, maar natuurlijk ook voor alle betrokkenen in en rond de school, moet om redenen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid vooraf duidelijk zijn in welke gevallen er wel of niet wordt voldaan aan de eisen. Daartoe zijn de hoofdelementen voor de beoordeling van de leerresultaten in dit wetsvoorstel vastgelegd, de nadere uitwerking van deze hoofdlijnen wordt neergelegd in een AMvB. De gedetailleerde en regelmatig aan actualisatie onderhevige gegevens voor de waardering van de leerresultaten, zoals nu al onderdeel van de waarderingskaders van de inspectie voor de diverse sectoren, worden vastgesteld bij ministeriële regeling” (onderstreping gemachtigde).

Met het oog op de beoordeling van de kwaliteit van de basisscholen en meer in het bijzonder de leerresultaten vindt registratie plaats van onder andere de scores van de eindtoetsen, zoals die door alle basisscholen aan het ministerie van OC&W worden verstrekt, zoals voorgeschreven op grond van de Wpo en nader uitgewerkt in het Besluit bekostiging WPO en de Regeling leerresultaten PO.

¹ Stb. 2010, 80.

² TK 2008-2009, 31 828, nr. 3, p. 7.

Het bevoegde gezag van de basisscholen staat daarbij onder toezicht van de Inspectie. Op grond van artikel 10 van de Wet op het primair onderwijs (WPO), heeft de Inspectie de taak om de kwaliteit van het onderwijs op scholen te waarborgen.

Aan dit kwaliteitsvereiste wordt door scholen van het primair onderwijs niet voldaan als er op grond van artikel 10a WPO sprake is van een ernstig of langdurig tekortschieten in de leerresultaten voor taal en rekenen. Artikel 10a, eerste lid, Wpo bepaalt:

“Het bevoegd gezag van een basisschool voldoet in elk geval niet aan de wettelijke opdrachten voor het onderwijs indien de leerresultaten op de school aan het eind van het zevende of het achtste schooljaar op groepsniveau ernstig of langdurig tekortschieten”.

Hiervan is ingevolge artikel 10a, tweede lid, Wpo sprake indien:

- “a. op de school de leerresultaten op het gebied van de Nederlandse taal en op het gebied van rekenen en wiskunde, gemeten over een periode van 3 schooljaren, liggen onder de minimum normering die daarvoor geldt in vergelijking tot die leerresultaten over diezelfde schooljaren van scholen met een vergelijkbaar leerlingenbestand; dan wel*
- b. geen leerresultaten door de school kunnen worden aangetoond”.*

Voor de wijze waarop deze leerresultaten worden gemeten en de normering wordt bepaald en, indien zij niet gemeten kunnen worden op welke andere wijze zij worden aangetoond, worden nadere regels gesteld in het Besluit Bekostiging WPO.

Op grond van artikel 34.1 Besluit Bekostiging WPO worden de leerresultaten gemeten aan de hand van de door het bevoegd gezag gekozen toetsen. Om deze leerresultaten krachtens artikel 34.1 Besluit Bekostiging WPO te meten, zijn in de Regeling leerresultaten PO vijf verschillende (toegelaten) toetsen opgenomen, te weten:

- Eindtoets (Basis of Niveau) van Cito;
- Schooleindonderzoek van de vier landelijke Protestants Christelijke Schoolbegeleidingsdiensten;
- Drempelonderzoek 678 van 678 Onderwijs Advisering;
- Entreetoets van het Cito (tot en met schooljaar 2010-2011);
- Landelijk genormeerde methodeonafhankelijke toetsen voor groep 8.

In Bijlage B Regeling leerresultaten PO zijn normen voor beoordeling van de leerresultaten per toets opgenomen. Het betreft verschillende beoordelingsnormen voor de verschillende eindtoetsen. De toetsresultaten voor de verschillende toetsvormen zijn onderling dan ook alleen al niet vergelijkbaar, omdat er sprake is van verschillende wijzen waarop de resultaten in kaart worden gebracht.

In artikel 34.2 Besluit bekostiging WPO is bepaald welke correctie bij meting van de leerresultaten voor de individuele basisscholen moeten plaatsvinden. Blijkens de toelichting bij dit artikel worden daarin “de situaties beschreven waarin een herberekening van de school aan de orde kan zijn”.

Voorts is in de toelichting bij die bepaling vermeld:

“Voor het basisonderwijs geldt dat in principe alle leerlingen in het zevende of achtste leerjaar (gemeten over een periode van 3 schooljaren) bij de oordeelsvorming worden betrokken. In artikel 10a WPO is hierop een uitzondering gemaakt voor de volgende categorieën:

a. leerlingen die aansluitend uitstromen naar het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) of praktijkonderwijs (PrO);

b. leerlingen die 4 jaar of korter in Nederland verblijven.

Deze leerlingen worden buiten beschouwing gelaten bij de beoordeling van de leerresultaten van een school”.³

Hieruit volgt dus al een eerste indicatie van de situaties waarin er een correctie op de eindscores dient plaats te vinden.

Door de schoolbesturen of de toetsleverancier wordt de ‘ruwe’ gemiddelde eindscore aan de Inspectie geleverd. Het gaat daarbij in het algemeen om de gemiddelde eindscore zoals berekend over alle leerlingen die een eindtoets hebben gemaakt.

Gevallen waarbij correctie van de meting, zijnde een ‘herberekening’, als bedoeld in artikel 34.2 Besluit Bekostiging WPO, is voorgeschreven, zijn in artikel 3 jo. Bijlage C behorende bij de Regeling leerresultaten PO nader gespecificeerd.

Correctie kan op grond van Bijlage C Regeling leerresultaten PO vindt plaats in de volgende gevallen:

1. Leerlingen die uitstromen naar het praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs.
2. Leerlingen met een lgf-,so- of sbo-indicatie die als gevolg van beperktere capaciteiten geheel of gedeeltelijk zijn losgekoppeld van het reguliere curriculum van de groep.
3. Leerlingen die kort in Nederland verblijven en om die reden het Nederlands minder goed beheersen.
4. Leerlingen die in groep 7 of 8 zijn ingestroomd.
5. Leerlingen die ten onrechte niet aan de toets hebben deelgenomen. In deze gevallen wordt voor de niet deelnemende leerlingen een fictieve score ingevoerd. Deze score is voor de Cito-Eindtoets 517.

Daarnaast kan om enkele andere redenen de leerresultaten worden gecorrigeerd, namelijk⁴:

1. Als uit dossieronderzoek door de inspecteur blijkt dat een leerling op basis van de leerling kenmerken buiten de beoordeling kan worden gehouden.

³ Stb. 2010, 281, p. 15.

⁴ Een gedetailleerde beschrijving van de afzonderlijke uitzonderingssituaties is opgenomen in “Analyse en waardering van opbrengsten in het basisonderwijs” (Inspectie van het Onderwijs, 2012).

2. Als de score niet volledig is toe te schrijven aan het object van toezicht. Dit is bijvoorbeeld het geval als 2 (veelal aan elkaar gelieerde dan wel samenwerkende) scholen zich onder één klantnummer bij het CITO inschrijven. De score wordt berekend op basis van het klantnummer en niet op basis van de 2 individuele scholen. Hierdoor zijn er geen aparte schoolscores bekend.
3. Gegevens ontbreken geheel of gedeeltelijk. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij nieuw opgerichte scholen. Deze scholen hebben vaak nog geen of onvoldoende leerlingen in groep 7 en 8 waardoor zij hun leerresultaten niet door middel van een van de 5 genoemde toetsen kunnen verantwoorden.

Te verstrekken informatie onvergelijkbaar en onjuist

De Schoolbesturen stellen voorop niet tegen iedere vorm van transparantie te zijn, maar zodra de eindtoetsgegevens openbaar wordt gemaakt, dan dient die informatie wel correct te zijn en in overeenstemming met de daarvoor geldende wettelijke bepalingen, maar bovenal betrouwbaar en onderling vergelijkbaar zodat ouders bij hun keuze voor een basisschool zich baseren op een objectief beeld van de eindscores van de individuele basisscholen en daarmee van één van de aspecten van de kwaliteit van het primair onderwijs. Anders ontstaat de situatie dat zij ten onrechte wellicht bepaalde basisscholen mijden omdat die van onvoldoende kwaliteit lijken te zijn. De sector primair onderwijs werkt ook zelf aan de ontwikkeling van een (digitaal) instrument om bruikbare informatie over de kwaliteit van individuele scholen op transparante wijze en in context beschikbaar te stellen, Vensters PO.

Nu in het kader van het WOB-verzoek is verzocht om de leerresultaten waar de Inspectie over beschikt, is verstrekking niet gewenst omdat de leerresultaten onvoldoende vergelijkbaar en onjuist (kunnen) zijn.

Hiervoor is naar de mening van de Schoolbesturen een goed begrip van het wettelijk kader van groot belang, aangezien de bij de Inspectie en het ministerie van OC&W aanwezige informatie ten aanzien van de gemiddelde eindscores is verstrekt in het kader van het toezicht op de leerresultaten. Met het voornemen om die gegevens tevens openbaar te maken voor een ander doel, te weten de beoordeling van de kwaliteit van iedere individuele basisschool is vereist dat daarmee op zorgvuldige wijze wordt omgegaan. Hoewel de Schoolbesturen openheid toejuichen, hebben zij bezwaar tegen openbaarmaking van de eindtoetsgegevens op dit moment omdat deze vooralsnog onvergelijkbaar zijn en om die reden onbetrouwbaar. Zoals reeds gezegd, worden door de schoolbesturen of de toetsleverancier de 'ruwe' gemiddelde eindscores aan de Inspectie geleverd. Het gaat daarbij om de gemiddelde eindscore zoals berekend over alle leerlingen die een eindtoets hebben gemaakt.

In het kader van de verantwoording aan de Inspectie hoeven niet alle leerlingen op grond van Bijlage C behorende bij de Regeling leerresultaten PO een eindtoets te maken. Sommige scholen laten echter wel alle leerlingen een eindtoets maken om hen niet in een uitzonderingspositie te brengen. Andere scholen laten in aanvang al niet alle leerlingen - overeenkomstig de wettelijke uitzonderingssituaties - deelnemen, waardoor zelfs de gemiddelde eindscores in het inspectiebestand niet altijd al op dezelfde en daarmee (onderling) vergelijkbare leerlingenpopulatie zijn gebaseerd.

De omstandigheid dat de gegevens die in het databestand van de Inspectie zitten niet standaard zijn gecorrigeerd op deze uitzonderingscategorieën, hetgeen voor het risicogericht toezicht op zwakke scholen wellicht ook niet nodig is, is voor een zorgvuldige openbaarmaking wel van groot belang. De Inspectie brengt alleen in verband met het toezicht en het in beeld krijgen van (zeer) zwakke scholen, bijvoorbeeld als het oordeel over de school door de correctie wisselt van onvoldoende naar voldoende of omgekeerd, een gecorrigeerde score aan in het bestand. In andere gevallen gebeurt dit niet, waardoor er voor veel basisscholen een niet gecorrigeerde score openbaar wordt gemaakt die geen goede weergave biedt van de werkelijke eindscore van een basisschool. Staatssecretaris Dekker bevestigt het niet standaard corrigeren van de leerresultaten door de Inspectie in de beantwoording van vragen van het kamerlid Bisschop op 15 maart 2013. De staatssecretaris antwoordt naar aanleiding van het voornemen om de door RTL gevraagde schoolscores openbaar te maken en de publiciteit omtrent het al dan niet 'corrigeren' van de gemiddelde eindscores van scholen als volgt:

“De inspectie maakt jaarlijks voor alle scholen een risicoanalyse op basis van, onder meer, de gemiddelde schoolscores op de eindtoets. Als uit de analyse blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs op een school risico's vertoont, dan vraagt de inspectie aanvullende informatie op bij het bestuur. Daarbij vraagt de inspectie of er leerlingen hebben deelgenomen aan de eindtoets die niet mee tellen in de inspectiebeoordeling. Bijvoorbeeld leerlingen die uitstromen naar het voortgezet speciaal onderwijs of die een eigen leerweg hebben gevolgd. Anderzijds houdt de inspectie bij de herberekening ook rekening met leerlingen die ten onrechte niet hebben deelgenomen aan de eindtoets. Deze herberekening vindt alleen plaats bij scholen die risico's vertonen (zo'n 10-15% van de scholen). Herberekening voor de overige scholen is in het kader van het risicogerichte toezicht niet nodig. Herberekende gegevens zijn dus niet voor alle scholen beschikbaar.”

Volgens Dekker zijn voor 85%-90% van de basisscholen geen herberekeningen van de leerresultaten gemaakt en geregistreerd, terwijl dit op grond van de regelgeving dat voor de meting en beoordeling van de leerresultaten van een individuele school is voorgeschreven.

Hierdoor zijn de leerresultaten onderling niet vergelijkbaar en geven deze gegevens geen betrouwbaar beeld van de kwaliteit van de basisscholen. Scholen kunnen dus worden benadeeld omdat ouders onjuiste informatie verkrijgen waarop ze hun keuze baseren hetgeen dus kan leiden tot het (onterecht) mijden van scholen die een schijnbaar 'lagere kwaliteit' lijken te bieden.

De nadelige gevolgen voor leerresultaatgemiddelden van basisscholen aangaande het niet corrigeren wordt door middel van de volgende praktijkvoorbeelden geïllustreerd. Hieruit blijkt dat de gemiddelde eindscores met enkele punten kunnen variëren door al dan niet de scores te herberekenen.

Allereerst zijn er diverse schoolbesturen - veelal met meerdere basisscholen onder hun beheer - die hun leerresultaten verantwoorden op basis van het gebruik van verschillende toetsen. Sommige scholen gebruiken de Cito Eindtoets, andere scholen het Drempelonderzoek en weer andere de LVS-toetsen als verantwoordinginstrument richting de Inspectie. Op sommige scholen worden diverse toetsen naast elkaar gebruikt. De school weegt af welke toets het beste past bij de ontwikkeling van een kind. Diverse schoolbesturen kiezen uit principe niet voor een standaardtoets voor alle kinderen.

Dit bemoeilijkt de vergelijkbaarheid van de gemiddelde eindscores, omdat op grond van de Regeling leerresultaten PO voor de te onderscheiden (valide) toetsen er verschillende scores worden gehanteerd waardoor de eindscores onderling verschillen met als gevolg dat die scores ten opzichte van elkaar niet vergelijkbaar zijn.

Hieronder worden enkele voorbeelden vermeld, waaruit blijkt dat de gemiddelde eindscores in werkelijkheid afwijken van die in de meeste gevallen bij de Inspectie in het databestand staan vermeld, omdat door de Inspectie bij de registratie van de gemiddelde eindtoetsscores geen rekening wordt gehouden met de uitzonderingscategorieën waarvoor zou moeten worden gecorrigeerd.

Casus school A

School A heeft 29 leerlingen in groep 8. Alle leerlingen doen mee met de Cito-Eindtoets. De gemiddelde score is 530,3 op het Internet Schooldossier van de Inspectie. Echter, 2 leerlingen vallen onder de uitzonderingscategorieën (leerling in groep 7/8 ingestroomd en leerling korter dan 4 jaar in Nederland én daardoor onvoldoende beheersing van het Nederlands). Volgens de herberekeningsregels is het gemiddelde 531,4 (gebaseerd op 38 leerlingen). Een verschil van 1,1 punt.

Casus school B

School B heeft 31 leerlingen in groep 8. Het ongecorrigeerde gemiddelde is 532,5. Bij herberekening kunnen 2 leerlingen uit het groepsgemiddelde worden gehaald omdat zij doorstromen naar het praktijkonderwijs. Het gecorrigeerde gemiddelde van de school komt dan uit op 534,0 (gebaseerd op 29 leerlingen). Een verschil van 1,5 punt. Voor 2 andere leerlingen van deze school geldt bovendien dat zij op een of meerdere vakgebieden een eigen leerweg volgen omdat zij niet de einddoelen van groep 8 kunnen behalen. De school heeft voor deze leerling aangepaste einddoelen (een ontwikkelingsperspectief) bepaald. De Inspectie zal d.m.v. dossieronderzoek beoordelen of deze leerlingen inderdaad buiten het groepsgemiddelde mogen worden gelaten. Als dat het geval is (en naar het oordeel van de school voldoen zij aan de betreffende criteria die hiervoor worden gesteld in bijlage C van de regeling Leerresultaten PO) komt het gecorrigeerde gemiddelde uit op 535,5 (gebaseerd op 27 leerlingen). Het gaat dan om een verschil van 3 punten met de ongecorrigeerde score.

Casus school C

School C heeft 20 leerlingen in groep 8. Het ongecorrigeerde gemiddelde is 531,4. Bij herberekening kunnen 5 leerlingen uit het groepsgemiddelde worden gehaald omdat zij vallen onder de uitzonderingscategorie 'in groep 7/8 ingestroomd'. 1 leerling stroomt bovendien door naar het praktijkonderwijs. Het gecorrigeerde gemiddelde van de school komt daarmee uit op 533,5 (gebaseerd op 14 leerlingen). Een verschil van 2,1 punt.

Casus school D

School D heeft 11 leerlingen in groep 8. Alle leerlingen hebben deelgenomen aan de Cito-Eindtoets 2013. Het ongecorrigeerde gemiddelde is 535,5. In de herberekening kan 1 leerling uit het groepsgemiddelde worden gehaald omdat hij valt in de uitzonderingscategorie 'in groep 7/8 ingestroomd'. Voor een andere leerling van deze school geldt bovendien dat hij op een of meerdere vakgebieden een eigen leerweg volgt omdat hij niet de einddoelen van groep 8 kan behalen. De school heeft voor deze leerling aangepaste einddoelen (een ontwikkelingsperspectief) bepaald. De Inspectie

zal d.m.v. dossieronderzoek beoordelen of deze leerling inderdaad buiten het groepsgemiddelde mag worden gelaten. Als dat het geval is (en naar het oordeel van de school voldoen zij aan de betreffende criteria die hiervoor worden gesteld in bijlage C van de regeling Leerresultaten PO) komt het gecorrigeerde gemiddelde uit op 540,7 (gebaseerd op 9 leerlingen). Een verschil van 5,2 punten.

Deze voorbeelden illustreren de vele situaties die zich kunnen voordoen in de praktijk en de gevolgen daarvan voor de gemiddelde eindscores voor en na herberekening. Deze voorbeelden kunnen eenvoudig met een groot aantal andere voorbeelden worden aangevuld.

Wat opvalt bij de aangehaalde voorbeelden is dat de ongecorrigeerde 'ruwe' gemiddelde eindscores zoals die in de meeste gevallen bij de Inspectie staan geregistreerd, lager zijn dan die in werkelijkheid zijn. Hierdoor is sprake van onjuiste gegevens ten aanzien van de verschillende scholen die bovendien een onbetrouwbaar beeld geven bij onderlinge vergelijking van de scholen op basis van de openbaar te maken gegevens door uw ministerie. En daar zit nu juist de pijn voor de Schoolbesturen.

De Schoolbesturen verwijzen voorts graag naar de brief van de PO-raad aan de staatssecretaris van 12 maart jl., welke als **bijlage 3** aan dit bezwaarschrift is aangehecht. In de bijlage bij die brief staat ook vermeld dat *"als de scores voor alle scholen in het bestand van de Inspectie berekend zouden zijn conform de door de Inspectie gehanteerde uitzonderingscategorieën, zou dat voor een aanzienlijk aantal scholen een verandering in het gemiddelde tot gevolg hebben. Kleine veranderingen in het gemiddelde, kunnen zoals Cito in een artikel op hun website laat zien (http://www.cito.nl/Over%20Cito/pers/onzin_rangordelijstjes_basis_eindtoets.aspx) leiden tot aanzienlijke verschillen in de positie op een eventuele rangordelijst (in de voorbeelden van verschuivingen van 293 posities lager tot 3230 posities hoger). Levering in het kader van de WOB van de eindtoetsgegevens per school is wat de PO-Raad betreft dan ook alleen verantwoord als de kwaliteit van de gegevens op orde is en als in alle noodzakelijke gevallen correctie door de Inspectie heeft plaatsgevonden"*.

De Schoolbesturen ondersteunen deze zienswijze van de PO-Raad en verzoeken u de inhoud van de aangehaalde brief van 12 maart jl. hier als herhaald en ingelast te beschouwen. Openbaarmaking van de thans bij de Inspectie beschikbare gegevens leidt tot onevenredige benadeling van de betrokken basisscholen.

De vergelijkbaarheid van scores voor de verschillende scholen wordt nog verder gecompliceerd doordat scholen zich met vijf verschillende toetsen op grond van Bijlage A Regeling leerresultaten PO (of soms zelfs met de ene soort toets voor een deel van hun leerlingen en een andere toets voor de overige leerlingen) mogen verantwoorden over hun leerresultaten.

De leerresultaten worden op dit moment dus niet eenduidig vastgesteld en geregistreerd waardoor deze onderling niet met elkaar kunnen worden vergeleken. Openbaarmaking daarvan leidt op dit moment dan ook tot een onevenredige benadeling van de basisscholen, omdat ouders onjuiste informatie krijgen en niet in staat zijn op basis daarvan een objectieve vergelijking van de kwaliteit van de basisscholen te maken, waarop ze hun keuze baseren hetgeen zoals eerder gezegd kan leiden tot het (onterecht) mijden van scholen vanwege een schijnbaar 'lagere kwaliteit'.

Naar de mening van de Schoolbesturen zouden de gemiddelde eindtoetsscores dan ook slechts ter beschikking mogen worden gesteld indien deze onderling vergelijkbaar zijn en daarmee een objectief en betrouwbaar beeld geven van de kwaliteit van de basisscholen. Daarvan is thans geen sprake, nu immers voor het merendeel van de scholen worden dus niet de wettelijk voorgeschreven leerresultaten geregistreerd.

Het is mede om die reden dat er thans een wetsvoorstel in voorbereiding is waarmee één centrale eindtoets voor de leerlingen van alle basisscholen wordt geïntroduceerd. Ook door de Staatssecretaris wordt in dat verband erkend dat het belangrijk is dat de gegevens een eenduidig beeld geven en onderling vergelijkbaar zijn ten behoeve van de ouders.

In de Memorie van Toelichting is dienaangaande vermeld:

“Verder is een centrale eindtoets de enige mogelijkheid om te bereiken dat de eindopbrengsten van alle scholen eenduidig worden vastgesteld en onderling met elkaar kunnen worden vergeleken. Dit maakt het bijvoorbeeld ook voor ouders transparanter”.⁵

Hiervan is op dit moment geen sprake. Integendeel, de eindtoetsgegevens worden op dit moment niet eenduidig vastgesteld en geregistreerd waardoor deze een onjuist beeld geven van de werkelijkheid en onderling niet met elkaar kunnen worden vergeleken. Als gevolg van openbaarmaking van de thans beschikbare informatie zal een basisschool in een nadeliger positie komen te verkeren ten opzichte van andere scholen dan in werkelijkheid wellicht het geval is. De door de Inspectie verzamelde gegevens zijn daarom op dit moment niet geschikt voor publicatie en wekken mogelijk bij ouders ten onrechte de indruk van een objectief beeld van de kwaliteit van de verschillende basisscholen.

Openbaarmaking van de gemiddelde eindscores leidt op dit moment dan ook tot een onevenredige benadeling van de basisscholen. Om die reden verzoeken de Schoolbesturen de staatssecretaris op dit moment zonder uitzondering af te zien van openbaarmaking van de gemiddelde eindtoetsresultaten voor alle basisscholen. In het kader van een Wob-verzoek kan immers niet worden verlangd dat een bewerking plaatsvindt van de openbaar te maken gegevens.

Nu de thans beschikbare gegevens onjuist zijn en onderling niet vergelijkbaar en derhalve onevenredig nadelig voor de basisscholen, dient openbaarmaking op grond van artikel 10, eerste lid, onder g, van de Wet openbaarheid van bestuur dan ook achterwege te blijven.

Verstreking voor toezicht doeleinden

Scholen voor primair onderwijs verstrekken hun leerresultaten aan de Inspectie in verband met het toezicht op de basisscholen en hun leerresultaten en overleggen deze daarmee dus voor een ander doel dan waarvoor zij thans worden gebruikt. Graag verwijs ik naar het citaat van Staatssecretaris Dekker uit de beantwoording van de Kamervragen d.d. 15 maart 2013 (zie blz. 7). In geval van het openbaar maken van bij de Inspectie geregistreerde informatie, moet deze juist zijn en voor de scholen onderling

⁵ Kamerstukken TK 2011-2012, 33 157, nr. 3, p. 7.

vergelijkbaar, nu er verwacht mag worden dat informatie over de leerresultaten afkomstig van de Inspectie en het ministerie van OC&W juist en objectief is. Op grond daarvan mag geen onjuiste indruk ontstaan van de werkelijke kwaliteit van een basisschool, zoals die blijkt uit de gemiddelde eindscores van de eindtoets.

Als gevolg van openbaarmaking van de thans beschikbare informatie zal de basisschool in een nadeliger positie komen te verkeren ten opzichte van andere scholen dan in werkelijkheid wellicht het geval is. De door de Inspectie verzamelde gegevens zijn daarom op dit moment niet geschikt voor publicatie en wekken mogelijk bij ouders ten onrechte de indruk van een objectief beeld van de kwaliteit van de verschillende basisscholen op grond waarvan zij ten onrechte bepaalde basisscholen zullen gaan mijden omdat zij menen dat deze scholen een lagere kwaliteit zouden bieden dan in werkelijkheid het geval is.

Om die reden dient de Staatssecretaris op dit moment eveneens zonder uitzondering af te zien van openbaarmaking van de gemiddelde leerresultaten voor alle basisscholen.

Eenzijdig beeld

De leerresultaten van de basisscholen bieden ten slotte een eenzijdig beeld, aangezien deze gegevens slechts in beperkte mate iets over de kwaliteit van de scholen voor het primair onderwijs zeggen en derhalve in een bredere context moeten worden geplaatst, hetgeen door de Staatssecretaris op dit moment in onvoldoende mate plaatsvindt en door de schoolbesturen via Vensters PO op dit moment nog niet kan plaatsvinden omdat dit systeem nog niet gereed is. Door nu de gemiddelde eindtoetscores toch openbaar te maken kan ten onrechte de indruk ontstaan dat de ter beschikking gestelde informatie een objectief beeld zou geven van de kwaliteit van een individuele basisschool, terwijl de kwaliteit van het basisonderwijs door veel meer factoren wordt beïnvloed dan door de gemiddelde eindscores. Door slechts die informatie openbaar te maken kan eveneens een onbetrouwbaar beeld ontstaan van de kwaliteit van het onderwijs bij een individuele school, waardoor deze onevenredig wordt benadeeld.

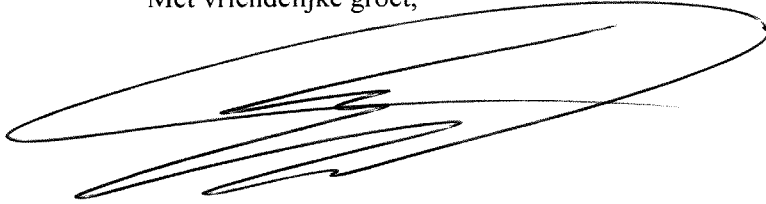
Conclusie

Op grond van het vorenstaande menen de Schoolbesturen dat hun belangen zwaarder dienen te wegen dan het belang van de Staatssecretaris bij openbaarmaking van de door RTL gevraagde informatie, omdat zij worden benadeeld als gevolg van het openbaar maken van de thans bij de Inspectie voor het onderwijs en het ministerie van OC&W aanwezige leerresultaten van de basisscholen, nu die informatie onjuist, eenzijdig en onvergelijkbaar is en op grond van de onderwijswetgeving niet voor publicatie is bedoeld.

Ik verzoek u dan ook namens cliënten om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Schoolbesturen, met veroordeling van de Staatssecretaris in vergoeding van de door de Schoolbesturen gemaakte kosten.

De Schoolbesturen maken graag gebruik van de mogelijkheid om dit bezwaarschrift tijdens de te houden hoorzitting nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,



L.J. Wildeboer
advocaat

Bijlage(n) : Overzicht schoolbesturen
Verzoek om voorlopige voorziening d.d. 19 maart 2013
Brief van PO-Raad aan Staatssecretaris Dekker van OC&W d.d. 12 maart 2013

Behandeld door : mrs. ing. L.J. Wildeboer en S.D.T. van der Linden
Correspondentie : Postbus 85250, NL-3508 AG Utrecht
Telefoon : +31 30 2121 626 / +31 30 2121 360
Faxnummer : +31 30 2121 167
E-mail : luurt.wildeboer@cms-dsb.com / susanne.vanderlinden@cms-dsb.com
Zaaknummer : 491473
Referentie : 11300528/0020