



> Retouradres Postbus 606 2700 ML Zoetermeer

Zie verzendlijst

Europaweg 2
2711 AH Zoetermeer
Postbus 606
2700 ML Zoetermeer
www.bezwaarschriftenocw.nl

Contactpersoon
dhr. mr. D.W. Mulder
T 079-3233982

E dennis.mulder@duo.nl

Onze referentie

Uw referentie

Zaaknummer
BC130144

Datum
Betreft Beslissing op bezwaar

Geacht bestuur,

Bij brief van 11 januari 2013 heeft RTL Nieuws, onderdeel van RTL Nederland, mij met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verzocht om databestanden inzake de eindresultaten van leerlingen van groep 8 op basisscholen.

Bij brief van 5 maart 2013 heb ik besloten deels aan het verzoek van RTL Nieuws tegemoet te komen. Ik heb besloten voor de schooljaren 2009/2010, 2010/2011 en 2011/2012 per basisschool de volgende informatie openbaar te maken:

- de visie/onderwijsvisie;
- de gehanteerde toets;
- het aantal leerlingen in groep 8;
- het aantal leerlingen in groep 8 dat deelnam aan de toets;
- de gemiddelde schoolscore.

Wat betreft de gemiddelde schoolscore zou voor elke school, voor zover beschikbaar, zowel de 'ruwe' gemiddelde score als de door de Inspectie van het onderwijs (hierna: Inspectie) berekende 'gecorrigeerde' schoolscore openbaar worden gemaakt.

Voorts heb ik besloten noch de score per leerling noch de gemiddelde schoolscore, wanneer het aantal leerlingen dat deelnam aan de eindtoets vier of minder was, openbaar te maken.

Tegen mijn besluit van 5 maart 2013 hebben 163 schoolbesturen tijdig bezwaar gemaakt.

Op 13 mei 2013 hebben 158 schoolbesturen hun bezwaren mondeling toegelicht. Tijdens de hoorzitting waren namens die bezwaarders aanwezig dhr. mr. ing. L.J. Wildeboer (advocaat CMS namens 154 schoolbesturen), mw. mr. S.D.T. van der Linden (advocaat CMS), mw. M. van der Lubbe (PO-Raad), dhr. drs. M.H.M. Huigsloot (PO-Raad), dhr. N.B. Postema (directeur Calvijnschool), dhr. J.A. Spanjer (voorzitter College van bestuur Accrete), mw. mr. J.S.C. Liebrand-Bos (advocaat Nysingh namens stichting Catent), mw. mr. H.M.E.M. van den Berg (advocaat Nysingh) en mw. C.H.M.L. Servaes (voorzitter College van bestuur stichting Catent).

Namens RTL Nieuws waren aanwezig dhr. R.J.E. Vleugels en dhr. F.A. Tieskens.

Het horen vond plaats door dhr. mr. J.G. van Niftrik, dhr. drs. J. van Rijn, mw. mr. L.E. van der Weij en dhr. mr. D.W. Mulder.

Van het horen is een geluidsopname gemaakt.

Met deze brief wordt op de bezwaarschriften beslist.

Besluit

Ik verklaar de bezwaarschriften ongegrond, omdat er mijns inziens geen sprake zal zijn van onevenredige benadeling als bedoeld in artikel 10, tweede lid aanhef en onder g, van de Wob. Om die reden dient het algemeen belang van openbaarmaking te prevaleren.

Ik heb besloten de door de Inspectie gecorrigeerde gegevens, die voor de volledigheid als aanvullende contextinformatie zouden worden verstrekt, niet actief openbaar te maken. Ik zal de Inspectie vragen om de gecorrigeerde schoolgemiddelden aan de betreffende scholen te verstrekken, zodat zij zelf kunnen beslissen of zij deze contextinformatie via hun website willen publiceren als de gevraagde ruwe gemiddelde schoolscores openbaar worden gemaakt.

Feitelijke openbaarmaking van de ruwe gegevens vindt niet eerder plaats dan twee weken na dagtekening van deze beslissing.

Voor de onderbouwing van dit besluit verwijs ik u naar de onderstaande overwegingen.

Gronden van bezwaar

In de bezwaarschriften is, kort samengevat, het volgende aangevoerd.

Bezwaarders zijn in beginsel voorstander van transparantie met betrekking tot hun gegevens. Ze maken echter bezwaar tegen openbaarmaking van de gegevens op dit moment en in deze vorm.

Openbaarmaking in de huidige vorm zou leiden tot onevenredige benadeling als bedoeld in artikel 10, tweede lid aanhef en onder g, van de Wob. Bezwaarders voeren daartoe de volgende argumenten aan.

Onvergelijkbaarheid gegevens en eenzijdig beeld

Volgens bezwaarders zijn de eindtoetsgegevens onderling niet vergelijkbaar, omdat de gegevens niet voor alle scholen op dezelfde leerlingpopulatie zijn gebaseerd, de gegevens niet standaard zijn gecorrigeerd op grond van de Regeling leerresultaten PO en er door scholen verschillende eindtoetsen worden gebruikt.

De eindtoetsgegevens geven voorts een eenzijdig beeld, zo stellen bezwaarders. De gegevens moeten in een bredere context worden geplaatst. Er zou daarom moeten worden gewacht op Vensters PO.

Bij openbaarmaking op dit moment en in de huidige vorm zouden ouders niet in staat zijn een objectieve vergelijking van de kwaliteit van de basisscholen te maken, hetgeen zou kunnen leiden tot het (onterecht) mijden van scholen.

De gegevens zijn voor een ander doel verstrekt

Bezwaarders stellen dat de scholen hun eindtoetsgegevens aan de Inspectie hebben verstrekt in het kader van het toezicht door de Inspectie en daarmee dus voor een ander doel dan waarvoor zij thans worden gebruikt.

De gegevens zijn juridisch eigendom van de scholen

De resultaten van de eindtoets zijn het juridisch eigendom van de scholen menen bezwaarden. Publicatie door welke organisatie dan ook, anders dan met goedvinden van de eigenaar, is volgens bezwaarden een onrechtmatig gebruik van de gegevens en vormt als zodanig een onrechtmatige daad.

De gegevens zijn herleidbaar tot individuele leerlingen

De gegevens zullen volgens bezwaarden in een aantal gevallen vrij makkelijk herleidbaar zijn tot individuele leerlingen. De gekozen grens van vier leerlingen is te laag om herleidbaarheid te voorkomen.

Hoorplicht geschonden

Bezwaarden zijn van mening dat zij op grond van artikel 4:8 Awb hadden moeten worden gehoord.

Tijdens de hoorzitting zijn voorts nog de volgende argumenten aangevoerd.

Ten aanzien van de gestelde schending van de hoorplicht is verwezen naar een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 september 2001 (LJN BR6938).

Per document motiveren

Daarnaast is aangegeven dat in het besluit per document gemotiveerd en inzichtelijk moet worden gemaakt hoe het algemeen belang van openbaarheid en het belang van de scholen, docenten, ouders en leerlingen is afgewogen (Rb. Middelburg 31 december 2009, LJN BK8065).

Onevenredig nadeel voor scholen en leerlingen

Tevens is opgemerkt dat het verstrekken van de informatie niet alleen scholen maar ook leerlingen en andere bij de school betrokkenen onevenredig en onherstelbaar kan benadelen (ABRvS 24 december 2008, LJN BG8305).

Verzoek beoordelen in kader van onderwijswetgeving

Voorts is door bezwaarden benadrukt dat de beoordeling van het verzoek van RTL Nieuws niet alleen aan de Wob dient te worden getoetst maar ook aan de bepalingen ten aanzien van de beoordeling van leerresultaten zoals die zijn opgenomen in de Wet op het primair onderwijs (hierna: Wpo) en de daarop gebaseerde regelgeving.

Buitenlandse onderzoeken

Daarnaast is gewezen op een aantal buitenlandse onderzoeken waaruit zou blijken dat ouders scholen waarvan de kwaliteit te wensen over laat, mijden en bij voorkeur en indien mogelijk kiezen voor een school met een betere kwaliteit.

Reactie op de gronden van bezwaar

In reactie op de genoemde bezwaargronden merk ik het volgende op.

Op basis van de bezwaarschriften en de mondelinge toelichtingen tijdens de hoorzitting is mij duidelijk gebleken dat de schoolbesturen de kwaliteit van ons onderwijs hoog in het vaandel hebben staan. Zij zijn voorstander van transparantie over de prestaties van de scholen, op een zodanige wijze dat aan alle relevante aspecten van de kwaliteit van de scholen en aan de inspanningen van alle betrokkenen recht wordt gedaan.

Ik deel deze zienswijze. Daarom ondersteun ik van harte de ontwikkeling van het informatiesysteem Vensters PO. Daarmee komt de komende jaren op zorgvuldige wijze stap voor stap een informatiesysteem van en voor de scholen tot stand ten behoeve van de schoolkeuze van ouders, de verantwoording en het 'leren door vergelijken'.

Tegelijkertijd dien ik mij nu een oordeel te vormen over de vraag of ik in het kader van de Wob de eindtoetsgegevens van alle basisscholen dien te verstrekken. Het uitgangspunt van de Wob is openbaarheid. Documenten die onder de reikwijdte van de Wob vallen, moeten openbaar gemaakt worden, tenzij een uitzonderingsgrond van artikel 10 of 11 van de Wob van toepassing is. De ruimte voor een bewindspersoon om een verzoek tot openbaarmaking af te wijzen, is beperkt.

Ik heb begrip voor de zorgen van de schoolbesturen over mogelijk nadeel dat het gevolg kan zijn van openbaarmaking van de gevraagde eindtoetsgegevens, juist omdat ik me zeer bewust ben van hun grote betrokkenheid bij en inspanningen voor de kwaliteit van het onderwijs

Mijn besluit tot openbaarmaking van 5 maart 2013 heb ik daarom zorgvuldig heroverwogen.

Toetsing van het verzoek van RTL Nieuws aan de Wob leidt mij tot het volgende.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder a, van de Wob wordt verstaan onder document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.

De gegevens waarover ik in de bestreden brief van 5 maart 2013 heb besloten vallen mijns inziens onder het begrip 'document' als bedoeld in artikel 1 van de Wob. Het betreffen immers bij mij berustende schriftelijke stukken en ander materiaal dat gegevens bevat.

Met bezwaarden ben ik van mening dat in de sectorwetgeving is bepaald hoe de kwaliteit van het onderwijs moet worden beoordeeld. Bij de beoordeling van de leerresultaten past de Inspectie daarom ook die sectorwetgeving toe.

In het onderhavige verzoek gaat het echter om een verzoek om gegevens. De gegevens berusten onder mij en zoals uit het hiervoor aangehaalde artikel 1 van de Wob volgt, is de Wob daarmee op dat verzoek van toepassing. De Wob bepaalt vervolgens ook waaraan het verzoek dient te worden getoetst. Anders dan bezwaarden stellen, kan de sectorwetgeving zoals de Wpo daarbij geen rol spelen. Het verzoek dient aan de hand van de Wob, los van de sectorwetgeving te worden beoordeeld.

Ingevolge artikel 2, eerste lid van de Wob, verstrekt een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig de Wob en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

Uit dit artikel volgt dat de Wob het publieke belang van openbaarheid van overheidsinformatie vooronderstelt. De Wob gaat uit van het principe 'openbaar tenzij'. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dient het uitgangspunt van openbaarheid zwaar te wegen.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wob kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dient het recht van openbaarmaking ingevolge de Wob uitsluitend het belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Derhalve kan geen onderscheid worden gemaakt naar de persoonlijke belangen en oogmerken van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging in het kader van de Wob worden het publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen betrokken, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

Dit betekent dat het belang van RTL Nieuws bij het verkrijgen van de informatie, waarover door een aantal bezwaarden vragen zijn gesteld, niet bij de beoordeling van het verzoek betrokken kan worden.

Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Wob wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11 van de Wob.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g van de Wob, blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Gelet op het voorgaande heb ik bij de beoordeling van het verzoek van RTL Nieuws het algemeen belang van openbaarmaking afgewogen tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Onevenredige benadeling

Bezwaarden stellen dat er sprake zal zijn van onevenredige benadeling omdat de te verstrekken eindtoetsgegevens onderling niet vergelijkbaar en eenzijdig zijn.

Voorop gesteld dient te worden dat de Wob enige vorm van nadeel acceptabel acht. Pas wanneer sprake zou zijn van onevenredig nadeel mag het belang van het voorkomen daarvan zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarmaking.

Ik merk daar het volgende over op. Zoals tijdens de hoorzitting aan de orde is geweest is er op 19 augustus 1997 door de President van de rechtbank Amsterdam uitspraak gedaan in een zaak waarbij dagblad Trouw om openbaarmaking van examengegevens in het voortgezet onderwijs had gevraagd (Awb 97/7163 WET VV en Awb 97/164 WET; Awb-katern 1997 nr. 74). Naar aanleiding van deze uitspraak worden deze gegevens al jaren gepubliceerd. Naar mijn mening kunnen de overwegingen in die uitspraak ook op dit Wob-verzoek worden toegepast.

In onderhavige kwestie zijn door bezwaarden geen scholen benoemd die concreet onevenredig zullen worden bevoordeeld of benadeeld. Er is door bezwaarden met

diverse voorbeelden van concrete scholen aangetoond dat de 'ruwe' schoolscores afwijken van de 'gecorrigeerde' scores zoals die door de Inspectie op grond van de Regeling leerresultaten PO zouden luiden. Daarmee is mijns inziens echter nog geen daadwerkelijk en onevenredig nadeel voor die scholen aangetoond.

Naar mijn oordeel is er in de onderhavige kwestie voldoende informatie beschikbaar om de mogelijkheden en de beperkingen van de openbaar te maken gemiddelde eindtoetscores te beoordelen en deze gegevens in de juiste context te plaatsen. Hiermee kunnen eventuele nadelige effecten op de scholen door onjuiste interpretatie van de gegevens worden voorkomen. Ik wijs daarom de verzoeker en andere toekomstige gebruikers van deze gegevens met nadruk op de volgende aspecten:

- De te verstrekken eindtoetsgegevens betreffen per school: de gemiddelde score van alle leerlingen die de eindtoets in een bepaald schooljaar hebben gemaakt. Deze informatie is door de school verstrekt aan de Inspectie. Dit gegeven is – ervan uitgaande dat alle leerlingresultaten correct zijn geregistreerd – op zichzelf juist. Dat wil zeggen: het meet wat het beoogt te meten, namelijk de gemiddelde score van alle getoetste leerlingen. Deze gemiddelde schoolscore drukt uit: het gemiddelde niveau van leerprestaties waarmee de (getoetste) leerlingen de betreffende school verlaten. Het is met andere woorden een indicatie van het eindniveau dat de school met de (getoetste) leerlingpopulatie heeft bereikt. Als de gemiddelde schoolscore wordt gebruikt om scholen onderling te vergelijken, dan is dit een vergelijking ten aanzien van wat de betreffende leerlingen aan het einde van groep 8 kennen en kunnen op het gebied van taal, rekenen en studievaardigheden. Conclusies ten aanzien van andere kwaliteitsaspecten van de school kunnen op basis van alleen deze gegevens niet worden getrokken.
- Uiteraard is de kwaliteit van een school meer dan alleen een gemiddelde toetscore. De Inspectie kijkt bij de beoordeling ook naar andere aspecten van de schoolkwaliteit, zoals het didactisch handelen, het leerstofaanbod en de leerlingzorg. Op basis daarvan geeft de Inspectie een onderbouwd oordeel over de school. Ik verwijs daarom ouders en andere belangstellenden voor aanvullende contextinformatie naar de site van de Inspectie waar van elke school de toezichtkaart en de inspectierapporten te vinden zijn.
- Ook is het zinvol om naast het inspectieoordeel te kijken naar andere aspecten van het functioneren van de school. Bijvoorbeeld naar de schooladviezen van de leerlingen, het niveau van het voortgezet onderwijs waar de leerlingen van een basisschool naartoe gaan, en de tevredenheid van ouders.
- Ik wijs erop dat scholen zelf al de nodige informatie verstrekken via de schoolgids en de website. Voor scholen in het primair onderwijs geldt dat zij gegevens over hun leerresultaten in hun schoolgids en jaarverslag publiceren. Daartoe zijn ze op grond van artikel 13 en 171 WPO respectievelijk artikel 22 en 157 van de WEC verplicht. Weliswaar publiceren niet alle scholen hun resultaten op dezelfde manier, maar dit doet niet af aan het feit dat ouders, die voor hun kind een schoolkeuze moeten maken, zich onder andere op deze wijze kunnen voorzien van de benodigde gegevens met betrekking tot een bepaalde school. Veel scholen vermelden daarbij ook de gemiddelde eindtoetscore en lichten deze met contextinformatie toe. De komende jaren zullen de schoolbesturen via Vensters PO dergelijke informatie landelijk

beschikbaar maken. Vensters PO is naar verwachting in de loop van 2015 volledig operationeel.

- Daarnaast kan iedereen die zich met behulp van de te verstrekken eindtoetsgegevens een oordeel wil vormen over een basisschool, ook altijd met de school in contact te treden om zich op de hoogte te stellen van alle relevante meetbare en minder meetbare kwaliteiten van die specifieke school.
- De gemiddelde eindtoetsscore van de school is niet hetzelfde als de 'toegevoegde waarde' van de school. Om de leerwinst te bepalen die op het conto van de school te schrijven is, zou de gemiddelde toetsscore gecorrigeerd moeten worden voor alle andere bepalende factoren, zoals het beginniveau van de leerlingen, de opleiding van de ouders, het cultureel kapitaal van het gezin etc. Ik beschouw de toegevoegde waarde als een relevant kwaliteitsaspect van de school. De te verstrekken gegevens tonen dit niet.
- Maar het is met de beschikbare contextinformatie wel goed mogelijk om te bezien of een school een hogere of lagere gemiddelde eindtoetsscore behaalt in vergelijking met de scholen die een overeenkomstige leerlingpopulatie hebben. Ik wijs bijvoorbeeld op het percentage gewichtenleerlingen per school, een gegeven dat op de DUO website bij 'Onderwijsdata' te vinden is (www.duo.nl).
- De Inspectie maakt jaarlijks voor alle scholen een risico-analyse op basis van, onder meer, de te verstrekken gemiddelde schoolscores op de eindtoets. Als uit de analyse blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs op de 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 meetellen in de inspectiebeoordeling. Deze herberekening of correctie vindt alleen plaats bij de scholen die risico's vertonen (zo'n 10-15% van de scholen). Herberekening voor alle scholen is in het kader van het risicogerichte toezicht niet nodig. Voor alle duidelijkheid: deze 'correctie' is dus geen herstel van fouten in de toetsgegevens. Het is een methode voor de Inspectie om te beoordelen of een lage gemiddelde toetsscore wellicht mede wordt veroorzaakt door factoren die niet aan de school zijn toe te schrijven (bijvoorbeeld leerlingen met een heel laag instroomniveau). De gecorrigeerde eindtoetsscore valt dus in de meeste gevallen hoger uit dan de 'ruwe' gemiddelde score. Het feit dat voor een school het toetsgemiddelde niet gecorrigeerd is door de Inspectie zegt dus enkel iets over het feit dat er voor de Inspectie geen aanleiding was om bij deze school tot correctie over te gaan. Met deze informatie kan men zien welke toetsinformatie door de Inspectie is betrokken bij het uiteindelijke oordeel over de kwaliteit van de school. Ik zal de Inspectie vragen om de gecorrigeerde schoolgemiddelden aan de betreffende scholen te verstrekken, zodat zij zelf kunnen beslissen of zij deze contextinformatie via hun website willen publiceren als de gevraagde gemiddelde schoolscores openbaar worden gemaakt.
- De basisscholen gebruiken verschillende eindtoetsen. De uitkomsten van deze toetsen zijn onderling niet vergelijkbaar. In de te verstrekken gegevensset zal duidelijk worden aangegeven welke toets door welke school wordt afgenomen.
- Scholen kiezen er soms voor om een deel van de leerlingen niet deel te laten nemen aan een eindtoets. De te verstrekken gegevens over het aantal

leerlingen in groep 8 en het aantal leerlingen dat aan de toets heeft deelgenomen tonen over welk deel van de leerlingen in groep 8 het schoolgemiddelde is bepaald.

Ik vind het belangrijk dat de verzoeker, en ook de verdere gebruikers van deze gegevens, goed op de hoogte zijn van zowel de betekenis als de beperkingen van deze gegevens, zoals hierboven samengevat. Dat is een voorwaarde voor een realistische dialoog tussen school en belanghebbenden over het reilen en zeilen van de school mede op basis van deze gegevens.

Tegelijkertijd acht ik het ook de verantwoordelijkheid van de verzoeker en verdere gebruikers van deze gegevens om op een zorgvuldige wijze met de in het kader van een WOB-procedure verstrekte gegevens en de aanvullende contextinformatie om te gaan. Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van RTL Nieuws om op een zorgvuldige wijze met de gegevens om te gaan. Door RTL Nieuws werd dat tijdens de hoorzitting ook bevestigd. RTL Nieuws gaf aan dat zij vanzelfsprekend zorgvuldig met de gegevens zal omgaan. In dat verband wees RTL Nieuws erop dat zij een deskundige, prof. dr. J. Dronkers, zullen betrekken bij de analyse van de gegevens en bij onduidelijkheid contact zullen zoeken met de betrokken schoolbesturen.

Vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de lezer van de publicatie om met de inhoud het zijne te doen. Daarbij kan inderdaad niet worden uitgesloten, dat de schoolkeuze mede door de in de publicatie op te nemen gegevens zal worden beïnvloed maar dat rechtvaardigt nog niet de conclusie dat openbaarmaking van de gevraagde gegevens zal leiden tot onevenredige bevoordeling of benadeling van de betrokken scholen. Zoals ik hiervoor al heb aangegeven zijn de te verstrekken gemiddelde eindtoetsgegevens feitelijk juist en is er voldoende informatie beschikbaar over de betekenis en de beperkingen van de gegevens om deze in het juiste perspectief te plaatsen.

Ten aanzien van de door bezwaarden tijdens de hoorzitting genoemde buitenlandse onderzoeken merk ik het volgende op. In de eerste plaats is het de vraag in hoeverre deze buitenlandse onderzoeken op de Nederlandse situatie van toepassing zijn. Daarnaast geldt dat het mijden van scholen vanwege (informatie over) onderwijskwaliteit die te wensen overlaat natuurlijk een goed recht is van ouders. Voor zover daar sprake van zou zijn, levert dat weliswaar nadeel op maar geen (onterecht) onevenredig nadeel.

Waar het in de onderhavige kwestie om gaat is de vraag of publicatie van de (ruwe) gemiddelde eindtoetsscore zal leiden tot onterecht mijden en tot onevenredige benadeling van scholen. De buitenlandse onderzoeken gaan daar mijns inziens niet over. Van mogelijk onterecht mijden en eventuele onevenredige benadeling zou pas sprake kunnen zijn als er onjuiste informatie zonder context wordt verstrekt. Aangezien er sprake zal zijn van openbaarmaking van juiste gegevens, en er voldoende contextinformatie over de betekenis en de beperkingen van de gegevens beschikbaar is, zal er naar mijn mening geen sprake zijn van onevenredige benadeling van scholen.

Wat betreft de door bezwaarden verwachte benadeling wijs ik voorts nog op Nederlands onderzoek waaruit blijkt dat Cito scores in beperkte mate meewegen bij de keuze van ouders voor een basisschool. Bijvoorbeeld uit een onderzoek van de Besturenraad van februari 2013 getiteld: '*Als het goed voelt ...*'. Ouders kijken ook naar andere aspecten zoals sfeer, veiligheid en nabijheid. Tijdens de hoorzitting werd dit door bezwaarden en door vertegenwoordigers van de PO-raad ook bevestigd. Daaraan voegden zij echter toe dat er op dit moment nog

geen overzicht van gemiddelde toetsscores van alle basisscholen beschikbaar is. Daarom zouden de Nederlandse onderzoeken daarover onvoldoende kunnen zeggen. Naar mijn weten worden de (ruwe) eindtoetsgegevens door het merendeel van de scholen die thans in bezwaar zijn gegaan, via de schoolwebsite of de schoolgids openbaar gemaakt. Ik zie niet in waarom ouders na openbaarmaking van een totaaloverzicht wezenlijk andere afwegingen zouden maken. Door bezwaarden is ook niet aannemelijk gemaakt dat dit na openbaarmaking van de gegevens wezenlijk anders zal zijn. Uitgaande van het gegeven dat ouders de Cito schoolscores in beperkte mate meewegen in samenhang met andere overwegingen, en niet aannemelijk is dat dit na openbaarmaking van de gegevens wezenlijk anders zal zijn, is het vervolgens evenmin aannemelijk dat openbaarmaking tot onevenredige benadeling zal leiden.

Gegevens zijn voor een ander doel verstrekt

Ten aanzien van de stelling dat scholen hun eindtoetsgegevens aan de Inspectie hebben verstrekt in het kader van het toezicht door de Inspectie en daarmee dus voor een ander doel dan waarvoor zij thans worden gebruikt merk ik het volgende op. In het kader van de Wob is de reden voor verzamelen van gegevens geen weigeringsgrond. Het enkele feit dat gegevens bij mij berusten is al voldoende om de Wob erop van toepassing te laten zijn. Vervolgens dien ik een verzoek conform de bepalingen van de Wob te toetsen. Dat is ook wat ik heb gedaan.

De gegeven zijn juridisch eigendom van de scholen

Hetzelfde geldt voor de stelling dat de gegevens juridisch eigendom van de scholen zijn. Nog afgezien van het antwoord op de vraag of de gegevens ook daadwerkelijk eigendom van de scholen zijn, is de eigendomssituatie geen grond voor het weigeren van gegevens op basis van de Wob.

Gegevens zijn herleidbaar tot individuele leerlingen

Ten aanzien van de stelling dat de gegevens in een aantal gevallen vrij makkelijk herleidbaar zijn tot individuele leerlingen merk ik het volgende op. Er is door de bezwaarden noch in het schriftelijk bezwaar noch tijdens de hoorzitting onderbouwd hoe een gemiddelde schoolscore, ook al is die gebaseerd op slechts vijf leerlingen, tot een individuele score kan worden herleid. De door mij gekozen grens van vijf leerlingen is een gebruikelijke grens voor dit soort leveringen om herleidbaarheid te voorkomen. In Vensters voor Verantwoording wordt deze grens bijvoorbeeld ook gehanteerd.

Per document motiveren

Ten aanzien van de stelling van bezwaarden dat per document gemotiveerd en inzichtelijk moet worden gemaakt hoe de belangenafweging heeft plaatsgevonden merk ik het volgende op. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie onder meer de uitspraak van 28 april 2010 in zaak nr.200906961/1/H3) moet in beginsel per document of onderdeel daarvan worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking daarvan achterwege wordt gelaten. Als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen kan daarvan worden afgezien. Nog afgezien van het antwoord op de vraag of in de onderhavige zaak wel sprake is van verschillende documenten – de gegevens zouden immers in een bestand worden geleverd – zou afzonderlijke motivering leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen.

Hoorplicht en onbekendheid welke informatie wordt verstrekt

Van schending van de hoorplicht is naar mijn mening geen sprake. In artikel 4:8 van de Awb is bepaald dat een bestuursorgaan voordat zij een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar

verwachting bedenkingen zal hebben, die belanghebbende in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen indien: de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en die gegevens niet door belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

Voor de door RTL Nieuws gevraagde 'ruwe' gemiddelde eindtoetsscores geldt dat deze gegevens door bezwaarden zelf, al dan niet door tussenkomst van de toetsleverancier, aan de Inspectie zijn verstrekt. Op die gegevens is de hoorplicht van artikel 4:8 Awb daarom niet van toepassing.


Ten aanzien van de (door RTL Nieuws niet gevraagde) 'gecorrigeerde' gemiddelde eindtoetsgegevens, die ik volledigheidshalve als aanvullende contextinformatie wilde meeleveren, meende ik op goede gronden dat de hoorplicht hierop niet van toepassing was. De PO-Raad had immers laten weten dat naar haar mening de gecorrigeerde gegevens de kwaliteit van de scholen meer recht doen. Deze correctie leidt bij de meeste scholen tot een positieve bijstelling omdat zwakke leerlingen buiten de berekening van het gemiddelde worden gehouden. Door deze gegevens, voor zover beschikbaar, mee te leveren, meende ik, in lijn met de wens van belanghebbenden, de gevraagde gegevens (nog) beter in context te plaatsen.

De bezwaarde schoolbesturen pleiten nadrukkelijk voor het verstrekken van de gecorrigeerde gemiddelde schoolscore van *alle* basisscholen. Daarmee zou een objectieve integrale vergelijking tussen scholen mogelijk worden. Ik beschik over de jaren 2010-2012 echter slechts over gecorrigeerde gegevens van ongeveer 10-15% van de scholen. Ik zie op dit moment geen reden om die correcties alsnog uit te voeren. Enerzijds omdat de Wob mij niet verplicht tot het vervaardigen van documenten die niet bij mij berusten. Anderzijds omdat de onderwijswetgeving er geen aanleiding voor gaf en het ook niet nodig was in het kader van het risicogerichte toezicht. De door de schoolbesturen gewenste integrale vergelijking van gecorrigeerde gemiddelde schoolscores kan ik dus niet bieden. Daarom heb ik besloten om, mede gezien het feit dat RTL Nieuws niet om de gecorrigeerde gegevens heeft gevraagd, de beschikbare gecorrigeerde gemiddelde schoolscores niet actief openbaar te maken. Omdat het wel relevante contextinformatie betreft over de gegevens waarop de Inspectie de afgelopen jaren mede haar oordeel baseerde, zal ik, zoals ik hiervoor al heb aangegeven, de Inspectie vragen om de gecorrigeerde schoolgemiddelden aan de betreffende scholen te verstrekken. Zij kunnen dan zelf beslissen of zij deze aanvullende contextinformatie via hun website willen publiceren als de gevraagde ruwe gemiddelde schoolscores openbaar worden gemaakt.

Conclusie

Gelet op het voorgaande heb ik mijns inziens op goede gronden besloten om tot openbaarmaking van de gevraagde gemiddelde eindtoetsgegevens over te gaan. Ik zie daarom geen aanleiding om ten aanzien van de (ruwe) gemiddelde eindtoetsscores van de basisscholen op mijn eerdere besluit terug te komen.

Hoogachtend,
de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Sander Dekker

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. Het beroepschrift moet binnen 6 weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden aan de rechtbank worden gestuurd.