

Centraal Bureau voor de Statistiek
Postbus 24500 | 2490 HA Den Haag
www.cbs.nl

AANGETEKEND



uw contactpersoon [REDACTED]

CSB-Juridisch

| csb-juridisch@cbs.nl

ons kenmerk BSB-2024-207

onderwerp Besluit op bezwaar Woo-verzoek

datum 8 november 2024

Geachte [REDACTED],

Op 20 augustus 2024 (aangevuld op 9 september 2024) heeft u een bezwaar ingediend tegen het besluit dat het CBS op 12 juli 2024 heeft genomen. Het besluit van 12 juli 2024 is genomen op uw Woo-verzoek van 11 december 2023. In het besluit wijst het CBS uw Woo-verzoek gedeeltelijk toe en voor het overige af. Ik heb uw bezwaar zorgvuldig in overweging genomen en, na een volledige heroverweging, een besluit genomen op uw bezwaar. Ik heb besloten om het bestreden besluit te herroepen en daarvoor in de plaats een nieuw besluit te nemen. Het nieuwe besluit houdt in dat ik uw Woo-verzoek alsnog geheel afwijst. Uw bezwaar verklaar ik niet-ontvankelijk. Hierna leg ik uit hoe ik tot dat besluit gekomen ben en wat dat betekent.

1. Verloop en feiten

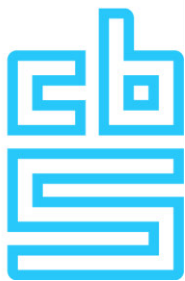
Op 11 december 2023 heeft u bij het CBS een verzoek gedaan op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo). In uw verzoek vroeg u om openbaarmaking van het volgende:

De NRO-rapportages van alle, afzonderlijke, basisscholen in het stadsdeel Amsterdam Zuidoost, bestaande uit alle leergroei-rapportages en alle reguliere rapportages over meerdere jaren.

Vanwege de complexiteit van uw verzoek had het CBS meer tijd nodig om uw verzoek te behandelen. Ook is de beslistermijn tweemaal opgeschort in verband met het opvragen van zienswijzen bij belanghebbenden.

Op 12 juli 2024 heeft het CBS een besluit genomen op uw Woo-verzoek. Besloten is om:

- uw verzoek toe te wijzen voor wat betreft de rapportages van scholen die geen bezwaar hadden tegen openbaarmaking. Daartoe zijn u verschillende documenten verstrekt.
- voor het overige uw verzoek af te wijzen op grond van artikel 4.1 jo. 8.8 jo. bijlage van de Woo.



Tegen dat besluit heeft u op 20 augustus 2024 pro forma bezwaar gemaakt. Dat bezwaar heeft u aangevuld op 9 september 2024. Op 30 september 2024 heeft u gesproken met [REDACTED] om uw bezwaar verder toe te lichten. Op dezelfde datum heeft [REDACTED] u een kort verslag van het gesprek gestuurd.

2. Gronden van bezwaar

U maakt, kort gezegd en in niet-chronologische volgorde, om de volgende reden bezwaar tegen het besluit op uw Woo-verzoek:

- a. Het is niet duidelijk op grond van welke wetgeving (Woo of Wet CBS) het besluit is genomen.
- b. Er is onvoldoende gemotiveerd waarom grote delen van de wel bekendgemaakte rapportages zijn weggelakt.
- c. Er zijn cijfers weggelakt die op openbare websites wel zichtbaar zijn.
- d. De gegevens in de rapportage zijn geaggregeerde gegevens van leerlingen en huishoudens en kunnen derhalve niet geschaard worden onder herleidbare gegevens. Ook kunnen de gegevens niet naar leerkrachten herleid worden.
- e. De beslistermijn voor het verzoek is behoorlijk overschreden, zeker gezien de procedure die voorafgaand al bij het NWO heeft gelopen. Het is onduidelijk waarom de beslistermijn telkens is verlengd.
- f. Het is ook onduidelijk waarom de desbetreffende scholen zoveel kansen hebben gekregen om te reageren op de zienswijze-verzoeken. Het CBS had bovendien uit het (herhaaldelijk) niet reageren van de scholen moeten concluderen dat er geen bezwaar bestond tegen openbaarmaking.
- g. Het gaat om gegevens van algemeen belang, zowel voor het maken van beleid als voor ouders die een schoolkeuze moeten maken. Het belang van het openbaar maken daarvan moet voorgaan op het bezwaar van de scholen tegen openbaarmaking en het feit dat deze gegevens vertrouwelijk aan het CBS zijn geleverd. Wanneer scholen bang zijn voor onjuiste beeldvorming, hadden zij hierover context kunnen bieden.

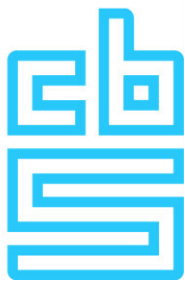
Deze gronden volgen zowel uit uw schriftelijk bezwaar als uw mondelinge toelichting daarop.

3. Juridisch kader

Woo

In artikel 1.1 Woo is het recht op toegang tot publieke informatie neergelegd. Daarin is bepaald dat dat recht alleen door de Woo zelf kan worden beperkt.

Op grond van artikel 4.1 van de Woo kan eenieder een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan. Dat verzoek wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5 van de Woo.



Vervolgblad 2 behorende bij brief BSB-2024-207 van 8 november 2024

In artikel 8.8 Woo is een in artikel 1.1 genoemde beperking opgenomen. Volgens dit artikel is artikel 4.1 namelijk niet van toepassing op informatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij de Woo. In de bijlage worden genoemd de artikelen 37 en 39 tot en met 42a van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek (hierna: Wet CBS). Daarmee heeft de wetgever dus op voorhand inzichtelijk gemaakt welke regelingen voorgaan op de Woo.

De in de bijlage bij artikel 8.8 Woo genoemde regelingen betreffen zogenoemde bijzondere openbaarmakingsregelingen. Dat zijn regelingen waarin de toegang tot bepaalde informatie reeds uitputtend is geregeld. Voor toepassing van de algemene openbaarmakingsregeling van de Woo bestaat dan geen ruimte, omdat dat afbreuk zou doen aan de goede werking van de bijzondere openbaarmakingsregeling.

Dat betekent dat als wordt verzocht om openbaarmaking van informatie op grond van artikel 4.1 Woo en die informatie onder een bijzondere openbaarmakingsregeling valt die is opgenomen in de bijlage bij de Woo, dat verzoek moet worden afgewezen, omdat niet de Woo, maar de betreffende bijzondere regeling van toepassing is.

Wet CBS

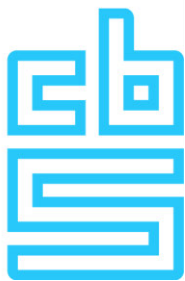
In de artikelen 37 en 39 tot en met 42a Wet CBS is toegang tot gegevens die het CBS ontvangt in het kader van de uitoefening van zijn taken, uitputtend geregeld. Deze regeling wordt hierna toegelicht. Artikel 37 Wet CBS bevat een geheimhoudingsbepaling voor alle gegevens die het CBS ontvangt in het kader van de uitoefening van zijn taken.

Het eerste lid bepaalt dat het CBS de gegevens die het ontvangt in het kader van de uitoefening van de taken ter uitvoering van de Wet CBS, uitsluitend mag gebruiken voor statistische doeleinden.

Ingevolge artikel 37, tweede lid, Wet CBS worden de betreffende gegevens niet verstrekt aan anderen dan degenen die belast zijn met de uitvoering van de taak van het CBS.

In het derde lid is bepaald dat de in het eerste lid bedoelde gegevens slechts zodanig openbaar worden gemaakt dat daaraan geen herkenbare gegevens over een persoon, huishouden, onderneming of instelling kunnen worden ontleend. Alleen bij gegevens met betrekking tot een onderneming of instelling kan dat anders zijn, te weten in die gevallen dat er een gegronde reden is om aan te nemen dat bij de betrokken onderneming of instelling geen bedenkingen bestaan tegen de openbaarmaking.

Achtergrond van deze bepaling is dat het CBS zijn taak alleen goed kan uitoefenen als aan verschaffers van de daarvoor benodigde gegevens kan worden gegarandeerd dat deze informatie uitsluitend voor de statistiek wordt gebruikt, en niet voor andere doeleinden.



Vervolgblad 3 behorende bij brief BSB-2024-207 van 8 november 2024

Artikel 39 tot en met 42a van de Wet CBS voorzien vervolgens in een beperkt aantal verstrekkingsmogelijkheden voor de in die bepalingen genoemde doeleinden aan de in die bepalingen genoemde personen of instanties.

4. Heroverweging en nieuw besluit

Volgens artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) vindt er in bezwaar een volledige bestuurlijke heroverweging plaats. Ik heb het primaire besluit daarom opnieuw beoordeeld. Op basis van voortschrijdend inzicht ben ik nu tot een ander besluit gekomen.

U heeft om informatie verzocht met een beroep op de Woo. De data waar u om vraagt zijn echter door het CBS verkregen in het kader van de uitoefening van een in de Wet CBS aan het CBS opgedragen taak. Meer specifiek gaat het daarbij om de in artikel 3 van de Wet CBS neergelegde taak om van overheidswege statistisch onderzoek te verrichten ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap. Daarmee vallen deze gegevens onder de bijzondere openbaarmakingsregeling van artikel 37 Wet CBS en verder.

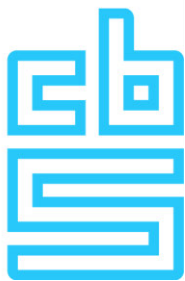
Dat betekent dat op de gevraagde gegevens een bijzondere openbaarmakingsregeling van toepassing is, als bedoeld in (de bijlage bij) artikel 8.8 Woo. Daarin wordt immers verwezen naar artikel 37 Wet CBS. De betreffende gegevens kunnen daarmee niet op grond van artikel 4.1 Woo worden opgevraagd en openbaar worden gemaakt.

In ons primair besluit hebben wij uw verzoek gedeeltelijk toegewezen op grond van de Woo en gedeeltelijk afgewezen op grond van artikel 4.1 jo. 8.8 jo. bijlage van de Woo. Echter hadden wij uw verzoek in eerste instantie integraal moeten weigeren. Dat doe ik daarom bij deze op basis van voortschrijdend inzicht alsnog door het bestreden besluit te herroepen en in de plaats daarvan een nieuw besluit te nemen waarin ik uw Woo-verzoek alsnog in het geheel afwijs op grond van artikel 4.1 jo. 8.8 jo. bijlage van de Woo.

Wij hebben bij het primaire besluit echter al een aantal rapportages aan u bekendgemaakt. Het openbaar maken van de rapportages is echter geen besluit in de zin van de Awb, maar een feitelijke handeling. Het is immers niet mogelijk om onder de Wet CBS een aanvraag te doen voor openbaarmaking op grond van art. 37 lid 3 of tegen de weigering daarvan. Tegen feitelijke handelingen staat geen bezwaar en beroep open. Daarom acht ik uw bezwaar niet-ontvankelijk.

5. Reactie op bezwaargronden – ten overvloede

Nu ik besloten heb om uw Woo-verzoek in zijn geheel te weigeren, komen uw bezwaargronden niet meer voor behandeling in aanmerking. Deze zijn immers gericht tegen het al dan niet (volledig) bekendmaken van rapportages, hetgeen dus niet van toepassing is.



Vervolgblad 4 behorende bij brief BSB-2024-207 van 8 november 2024

Daar het primaire besluit een aantal vragen bij u heeft opgeroepen, wil ik wel graag toelichten hoe het CBS bij openbaarmaking van zijn rapportages en statistieken omgaat met onthulling en toestemming.

Weglakken openbare cijfers

U geeft aan dat in de rapporten informatie is weggelakt die via andere bronnen, zoals www.allecijfers.nl, wel beschikbaar is. Sites als de door u genoemde zijn echter niet gelieerd aan het CBS. Zij beschikken in ieder geval niet over CBS-data die voor anderen vertrouwelijk is, zoals de desbetreffende rapportages. Voorop staat dat het CBS gebonden is aan de Wet CBS. Dat er voor andere organisaties mogelijk andere richtlijnen gelden, doet daar niet aan af.

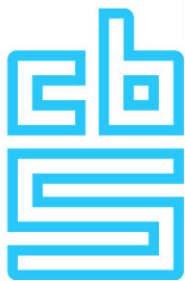
Herleidbaarheid gegevens

U vindt dat de gegevens die weggelakt zijn in de rapportages, niet weggelakt hadden mogen worden omdat deze gegevens niet herleid kunnen worden naar bijvoorbeeld leerlingen en leerkrachten.

Zoals ik al eerder aangaf, mag het CBS volgens artikel 37 lid 3 Wet CBS nooit herkenbare gegevens over personen publiceren. Wij kunnen geen informatie bekendmaken die personen zelf mogelijk niet bekend zouden willen maken, ook wanneer de kans groot is dat deze informatie toch al bekend is. Soms lijkt bepaalde informatie niet herleidbaar, maar is deze dat wel. En soms kan informatie herleidbaar worden door bepaalde tabellen te combineren. Daarom hebben wij alle rapportages van de scholen die toestemming hebben gegeven voor openbaar maken, laten beoordelen door onze statistische experts. Zij hebben aan de hand van het Handboek Statistische Beveiliging de rapporten gelakt. In het Handboek Statistische Beveiliging staan de beleidsregels die het CBS hanteert om de privacy van personen te beschermen. Zo is er op basis daarvan onder meer besloten om groepen van kleiner dan 10, het kan dan gaan om zowel aantal personen als een percentage, altijd te onderdrukken omdat daarmee mogelijk herleidbare informatie wordt prijsgegeven.

Beslistermijn

U geeft aan dat u vindt dat het CBS te lang heeft gedaan over het nemen van een besluit. Als de aanvrager vindt dat een bestuursorgaan te lang doet over het nemen van een besluit, dan kan de aanvrager daartegen rechtsmiddelen aanwenden. Dat heeft u ook gedaan. U heeft immers op 10 juli 2024 een beroep ingesteld tegen het niet tijdig beslissen. De rechtbank moet daar nu een besluit over nemen. Bovendien hebben wij, nog voor wij op de hoogte waren van uw beroep, op 12 juli 2024 een besluit genomen op uw verzoek.



Vervolgblad 5 behorende bij brief BSB-2024-207 van 8 november 2024

Natuurlijk streven wij er altijd naar om de beslistermijn zo kort als mogelijk te houden. Ik kan niet anders dan betreuren dat het lang geduurd heeft voor wij een besluit konden nemen op uw verzoek, zeker gezien de voorgeschiedenis bij NWO. Maar toch ben ik van mening dat wij gezien de gegeven omstandigheden niet sneller een besluit konden nemen. Daarbij hebben wij u, behoudens in het begin toen de omvang van uw verzoek ons nog niet volledig duidelijk was, bericht over dat we langer tijd nodig hadden om een besluit te nemen en hebben wij u daarbij ook telkens een reden gegeven.

Herhaaldelijke verzoeken aan scholen

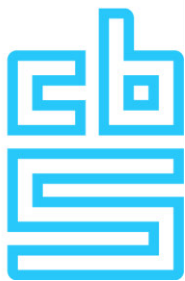
U vindt dat de betreffende scholen waarvan u om rapportages heeft gevraagd, te veel kansen hebben gekregen om te reageren op het verzoek om een zienswijze. U vindt ook dat van de scholen die niet hebben gereageerd, geconcludeerd mocht worden dat zij geen bezwaar hadden tegen openbaarmaking.

In art. 37 lid 3 Wet CBS is bepaald dat gegevens die het CBS in het kader van de uitoefening van de taken ter uitvoering van deze wet heeft ontvangen slechts zodanig openbaar worden gemaakt dat daaraan geen herkenbare gegevens over een afzonderlijke persoon, huishouden, onderneming of instelling kunnen worden ontleend, tenzij, ingeval het gegevens met betrekking tot een onderneming of instelling betreft, er een gegronde reden is om aan te nemen dat er bij de betrokken onderneming of instelling geen bedenkingen bestaan tegen de openbaarmaking.

Ik lees in de wet en de toelichting daarop dat in de eerste plaats het uitgangspunt is dat er nooit herkenbare gegevens gepubliceerd mogen worden. Daarvan kan alleen bij hoge uitzondering worden afgeweken. Dan moet sprake zijn van statistisch belang en bovendien van een expliciete verklaring van geen bezwaar. Er moet immers een gegronde reden zijn om aan te nemen dat er geen bezwaar is tegen openbaarmaking. Nu verschillende scholen geen enkele reactie gaven op ons verzoek om een zienswijze, was er geen sprake van een expliciete verklaring van geen bezwaar. Hoewel men dan, zoals u dat heeft gedaan, zou kunnen redeneren dat dat klaarblijkelijk betekende dat er vanwege het uitblijven van een reactie geen bezwaar was tegen openbaarmaking, vind ik dat die conclusie niet lichtvaardig getrokken kan worden. Het uitgangspunt is immers geheimhouding. Als daarvan wordt afgeweken, moet daar expliciete instemming voor zijn. De scholen hebben gegevens geleverd aan het CBS onder de voorwaarde dat de resultaten vertrouwelijk zouden blijven.

Algemeen belang versus belang scholen

U geeft aan dat het algemeen belang van de openbaarheid van deze gegevens voor moet gaan op het belang van de scholen. In het voorgaande heb ik uitgelegd hoe de verhouding tussen de Woo en CBS-wet ligt. In dit geval gaan de openbaarmakingsregels van de CBS-wet voor die van de Woo.

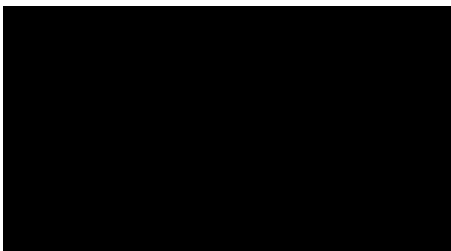


Vervolgblad 6 behorende bij brief BSB-2024-207 van 8 november 2024

De wetgever heeft dus de afweging gemaakt dat de Wet CBS voor wat dat betreft voorgaat op de bepalingen uit de Woo. De wet volgende heb ik besloten om, voor zover het algemeen belang gediend is bij deze informatie, de belangen uit de CBS wet te laten prevaleren boven de belangen waarop de Woo gestoeld is.

6. Besluit

Ik heb besloten om het bestreden besluit te herroepen en daarvoor in de plaats een nieuw besluit te nemen. Het nieuwe besluit houdt in dat ik uw Woo-verzoek alsnog geheel afwijs. Uw bezwaar verklaar ik niet-ontvankelijk.



Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks daarbij is betrokken binnen 6 weken na de dag van verzending van deze brief een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de rechtbank waar de natuurlijke persoon of rechtspersoon volgens wettelijk voorschrift zijn woonplaats heeft of volgens zijn statuten of reglementen zijn zetel. Is de zetel niet in Nederland, dan is de rechtbank in Den Haag bevoegd.