

## **Advies over de openbaarheid van financieringskenmerken van leerlingen**

# Advies over de openbaarheid van financieringskenmerken van leerlingen

## 1 Situering

De minister bevoegd voor Onderwijs en Vorming vroeg de Vlor advies over een mogelijke uitzondering op de openbaarheid van bestuur voor de financieringskenmerken van leerlingen.

Het Vast Bureau besliste om de minister een omstandige schriftelijke juridische motivering te vragen voor deze vraag. De werkgroep van de Algemene Raad die het advies moest voorbereiden, zou haar werkzaamheden aanvatten zodra zij over de juridische motivering kon beschikken. Zij kreeg van het Vast Bureau de opdracht om zich in het voorontwerp van advies niet te beperken tot een uitspraak over de opportuniteit van het voorstel van de minister, maar ook in te gaan op het verschil tussen gegevens die de scholen nodig hebben om een eigen beleid te voeren en gegevens die al dan niet toegankelijk zijn voor derden.

De werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van de verschillende geledingen van de Algemene Raad en werd voorgezeten door de heer Paul Wille. De Algemene Raad formuleerde zijn advies op 27 mei, De stemming was unaniem, één lid onthield zich bij de stemming.

## 2 Advies

De Vlor wees reeds eerder op het spanningsveld dat zou ontstaan bij het gebruik van leerlingkenmerken als basis voor de financiering van scholen, tussen openbaarheid, privacy en goed bestuur.<sup>1 2</sup>

Gegevens openbaar maken over de samenstelling van de schoolpopulatie op basis van het opleidingsniveau van de moeder, schooltoelage, thuistaal en buurt, houdt inderdaad risico's in.

De openbaarheid kan hier in conflict komen met het recht op privacy, omdat deze cijfers in bepaalde omstandigheden herkenbaar zijn tot op het niveau van de individuele leerling. Zij kunnen ook aanleiding geven tot onterechte uitspraken over de kwaliteit van scholen. Bovendien weten we dat de samenstelling van de populatie van een school meespeelt in schoolkeuzeprocessen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Advies over de discussienota 'Krijtlijnen voor de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs, Algemene Raad, 27 september 2007, AR/PCA/ADV/001, blz.4 "De Vlor vindt het wenselijk dat scholen kunnen voorspellen over welke middelen zij op korte en middellange termijn zullen beschikken. Het gebruik van databanken kan de voorspelbaarheid vergroten, op voorwaarde dat scholen ook toegang hebben tot de informatie in die databanken die relevant is voor hen. De Vlor wijst hier op een spanningsveld tussen de wenselijke voorspelbaarheid enerzijds en de aanvaardbaarheid van een optimale toegang tot databanken in het kader van de bescherming van de privésfeer anderzijds. Hij wijst ook op het risico op stigmatisering van scholen op basis van beschikbare gegevens over hun leerlingen, indien deze gegevens voor iedereen toegankelijk zouden zijn."

<sup>2</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de werkingsbudgetten in het basisonderwijs en de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs, Algemene Raad, 14 februari 2008, AR/PCA/ADV/010, blz.4

<sup>3</sup> Zie o.a. Karsten, S., Roeleveld, G., Ledoux, G., Felix, C., Elshof, D., *Schoolkeuze in een multi-etnische samenleving*, SCO-Kohnstamm Instituut, Universiteit Amsterdam, Amsterdam, 2002

Nu zijn deze cijfers openbaar. Dit betekent dat iedereen er toegang toe kan krijgen:

- Er is geen belang nodig
- Er kunnen geen voorwaarden aan gekoppeld worden
- De cijfers kunnen commercieel gebruikt worden
- Bij een weigering om de cijfers vrij te geven, is er beroep mogelijk
- De cijfers kunnen aangewend worden in het kader van het hergebruik van overheidsinformatie.

Om die redenen begrijpt de Vlor de vraag van de minister om voor deze gegevens een uitzondering in te schrijven in het decreet openbaarheid.

## **2.1 Wijze waarop die uitzondering geformuleerd is**

De minister stelt voor om aan het artikel 14 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur een nieuw 7° toevoegen. Dat artikel luidt dan als volgt:

“ART. 14.

De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen:

1° een economisch, financieel of commercieel belang van een in artikel 4, § 1, genoemde instantie;

2° het vertrouwelijk karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap en van de betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de supranationale instellingen, met de federale overheid en met andere gemeenschappen en gewesten;

3° het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt;

4° de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen;

5° de vertrouwelijkheid van het handelen van een instantie voorzover die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, de uitvoering van een interne audit of de politieke besluitvorming;

6° de openbare orde en de veiligheid;

7° (nieuw) het pedagogisch belang van de scholen in het kader van het overheidsbeleid inzake gelijke kansen.”

De Vlor vraagt zich af of het, zoals de uitzondering nu geformuleerd is, voldoende duidelijk is dat het hier gaat over de openbaarheid van financieringskenmerken van leerlingen. Volgens de Vlor is de formulering die voorgesteld wordt te vaag om een uitzondering te verantwoorden en is de verwijzing naar het pedagogisch belang van een school niet eenduidig. Het zal bijzonder moeilijk zijn om dit pedagogisch belang te definiëren.

De GOK-uren worden eveneens op basis van deze gegevens verdeeld. Vallen die GOK-uren dan ook onder de uitzondering op de openbaarheid? Deze gegevens kunnen moeilijk afgeschermd worden. Iedereen weet hoeveel GOK-uren een school heeft. Die GOK-uren worden ongeveer op basis van dezelfde indicatoren berekend.

Uit de evaluatie van het decreet openbaarheid van bestuur <sup>4</sup> blijkt bovendien dat bij die uitzonderingsclausules heel wat problemen zijn met de interpretatie en de toepassing in concrete dossiers.

Voor de Vlor blijven hier juridisch technisch meer vragen dan antwoorden. Daarom vraagt de Raad om over dit voorstel en de wijze waarop het geformuleerd is ook het advies in te winnen van de Vlaamse Ombudsdienst.

## **2.2 De specificiteit van financieringsgegevens**

In de marge van de discussie over de openbaarheid van de financieringskenmerken van leerlingen, denkt de Vlor dat het niet mogelijk is het Vlaams Parlement deze gegevens te onthouden. Het gaat hier immers om indicatoren die gebruikt worden bij de berekening van de overheidsfinanciering van scholen. Volgens de Vlor zijn die per definitie onderworpen aan de parlementaire controle. Dit geldt, mutatis mutandis, lokaal ook voor de gegevens die gebruikt worden voor de financiering van scholen van gemeenten en provincies. Gemeenteraden en provincieraden hebben hier inzagerecht.

## **2.3 Invloed op schoolkeuzeprocessen**

Ouders kiezen inderdaad vaak op basis van de samenstelling van de schoolpopulatie. De Vlor twijfelt echter of dit kan tegengegaan worden door de financieringskenmerken van leerlingen uit te zonderen van de openbaarheid van bestuur. Schoolkeuzeprocessen en hun gevolgen op segregatie en desegregatie zijn complexe maatschappelijke processen. De overheid, de scholen en de lokale overlegplatformen zullen andere instrumenten moeten ontwikkelen om hierop in te spelen. Werken aan schoolkeuzeprocessen vooronderstelt trouwens dat de partners bij dit proces op de hoogte zijn van de cijfers. Terecht beschikken alle LOP-voorzitters en elke deskundige hiervoor over de cijfers voor hun werkingsgebied. Dit volstaat echter niet: alle betrokkenen bij het lokaal overleg moeten over deze cijfers kunnen beschikken. Hoe kunnen zij werken aan desegregatie als ze niet weten waar welke leerlingen zitten?

Ook de vrees voor een rangordening tussen scholen is geen argument meer. Een dergelijke vrees bestaat ook voor rangordening die men, ten onrechte, denkt te kunnen maken op basis van de doorlichtingsverslagen die openbaar zijn.

## **2.4 Prioritaire zorg van de Vlor**

De Vlor heeft bedenkingen bij het voornemen van de minister om voor de financieringskenmerken van leerlingen een uitzondering in te schrijven in het decreet openbaarheid. De belangrijkste bezorgdheid van de Vlor is echter dat onderwijsverstrekkers, pedagogische begeleidingsdiensten, scholen, CLB's en LOP's niet mogen afgesloten worden van die gegevens. Onderwijsverstrekkers en scholen hebben het recht om te verifiëren of de toegekende middelen overeenstemmen met de financieringskenmerken van hun leerlingen. Ook indien er een uitzondering op de openbaarheid in het decreet wordt ingevoegd, moeten zij steeds als belanghebbenden toegang krijgen tot die gegevens. Maar eerst en vooral hebben scholen en onderwijsverstrekkers die gegevens nodig om een beleid te kunnen voeren. Nu kennen zij zelf hun cijfers niet voor alle indicatoren. Zij zien die maar op het einde van het schooljaar bij de eindafrekening. Onderwijsverstrekkers en scholen moeten echter

---

<sup>4</sup> Vlaamse overheid, Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, Evaluatie decreet openbaarheid van bestuur, blz. 22, zie [www.vlaanderen.be/openbaarheid](http://www.vlaanderen.be/openbaarheid)

weten met welk publiek ze werken. CLB's en pedagogische begeleidingsdiensten hebben die cijfers nodig om een eigen beleid te kunnen voeren en om scholen te ondersteunen en bij te staan. Het is onmogelijk om scholen te begeleiden zonder de samenstelling van hun populatie te kennen. LOP's hebben deze cijfers nodig om te kunnen werken aan hun decretale opdrachten.

Onderwijsverstrekkers, scholen, CLB's, pedagogische begeleidingsdiensten en LOP's moeten aan die gegevens geraken als antwoord op een eenvoudige vraag. Voor hen blijft dit de prioriteit. Het werkveld waaronder minimaal de onderwijsverstrekkers, de scholen, de CLB's, de pedagogische begeleidingsdiensten en de LOP's heeft de cijfers nodig van het aantal leerlingen per indicator op het niveau van de school en de vestigingsplaats.

De overheid heeft bij de voorbereiding van het decreet over de financiering van de werkmiddelen <sup>5</sup> zeer zorgvuldig nagegaan welke indicatoren relevant zijn voor de onderwijskansen van leerlingen. Deze indicatoren zijn dus ook belangrijk voor het beleid van de andere actoren bij het onderwijsbeleid.

De Vlor vraagt aan de overheid om, indien zij die cijfers uitzondert voor de openbaarheid van bestuur, meteen in het decreet op te nemen dat al wie die cijfers nodig heeft om een goed pedagogisch beleid te voeren, op een eenvoudige vraag toegang krijgt tot die gegevens. Tegelijk vraagt de Vlor zich af hoe de overheid, als ze die cijfers uitzondert voor de openbaarheid van bestuur, maar toch deelt met bepaalde instanties, zal kunnen motiveren waarom zij ze met de ene wel deelt en met de andere niet.

Mia Douterlungne  
administrateur-generaal

Ann Demeulemeester  
voorzitter

---

<sup>5</sup> Zie memorie van toelichting bij het decreet van 4 juli 2008 betreffende de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997 wat de werkingsbudgetten betreft