



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KSO/2013/329

BETREFT: aanrekenen kosten voor verzekeringen

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 29 april 2013

1.2. Verzoeker

[X], zaakvoerder van verzekeringen en lid van het schoolbestuur.

1.3. Betrokken school

School: [A].

Schoolbestuur: idem.

1.4. CZB

Bij e-mail van 29 april 2013 aan 'Zorgvuldig Bestuur' stelt verzoeker een vraag rond het aanrekenen van kosten voor verzekeringen.

Bij e-mail van 16 mei 2013 wordt hierop geantwoord en wordt voorgesteld om de vraag op de zitting van 17 juni 2013 van de Commissie Zorgvuldig Bestuur te agenderen waarvoor verzoeker wordt uitgenodigd. Bij e-mail van 17 mei en 7 juni worden respectievelijk de locatie en het uur van de zitting van de Commissie meegedeeld. Op de dag van de zitting wordt telefonisch gemeld dat verzoeker niet aanwezig kan zijn.

2. INHOUD van de VRAAG

Verzoeker stelt dat een ouder van een leerling de bijdrage voor de verzekering lichamelijke ongevallen (op school en op weg van en naar school) niet wil betalen. Hij voegt bij zijn vraag een brief van de ouder en een tekst uitgaande van het VVKSO.

Om een sluitend en juridisch correct standpunt te kunnen innemen, had hij graag het volgende vernomen: mag de school de bijdrage in de verzekering lichamelijke ongevallen aanrekenen aan de ouders?

3. ZITTING COMMISSIE

3.1. Datum en uur:

17 juni 2013 en in voortzetting behandeld op 23 september 2013, telkens in de namiddag.

3.2. Kamer

Kamer bevoegd voor het secundair onderwijs, het deeltijds kunstonderwijs, het volwassenenonderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding

3.3. Commissieleden

De Commissie is overeenkomstig artikel V. 22 van het Onderwijsdecreet XIII en artikel 1 tot en met artikel 3 van het ministerieel besluit van 28.11.2007 betreffende de samenstelling van de Commissie Zorgvuldig Bestuur als volgt geldig samengesteld:

De heer Raf Verstege, voorzitter.

Lieven Cloots (zitting van 17 juni), Paul De Winne, Etienne Becuwe en Jean Dujardin, leden.

3.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadsliden: /

3.5. Stemming

De Commissie heeft na beraadslaging en met eenparigheid van stemmen volgend advies uitgebracht.

4. ADVIES van de COMMISSIE

4.1. Regelgeving

** Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten van 19 december 1966.*

Artikel 13 bepaalt dat de Lid-Staten zich engageren om het middelbaar onderwijs door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs, voor ieder beschikbaar en algemeen toegankelijk te maken.

** Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind van 20 november 1989.*

Artikel 28 bepaalt dat de Lid-Staten het recht erkennen van het kind op onderwijs en teneinde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, ervoor te zorgen de ontwikkeling van het secundair onderwijs aan te moedigen, voor ieder kind beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken en passende maatregelen te nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk.

** Grondwet.*

Artikel 24, § 3, eerste lid: “De toegang tot het onderwijs is kosteloos tot het einde van de leerplicht”.

** Codex Secundair Onderwijs.*

Art. 35. In het door de Vlaamse Gemeenschap gefinancierd of gesubsidieerd voltijds secundair onderwijs en deeltijds beroepssecundair onderwijs kan geen direct of indirect inschrijvingsgeld worden gevraagd.

Na overleg binnen de participatieraad of de schoolraad bepalen de schoolbesturen de lijst van bijdragen die aan de ouders of aan de meerderjarige leerlingen kunnen worden gevraagd, evenals de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend. Deze regeling wordt door middel van het school- of centrumreglement aan de ouders of aan de personen die de minderjarige leerling in rechte of in feite onder hun bewaring hebben, dan wel aan de meerderjarige leerling meegedeeld.

Art. 36. De kosten van het onderwijs, verstrekt in scholen en centra of afdelingen voor onderwijs, tot stand gebracht door openbare of private personen, vallen ten laste van de schoolbesturen.

Aan de gefinancierde of gesubsidieerde scholen en die aan de bij de decreet en uitvoeringsbesluiten gestelde voorwaarden voldoen, verleent de Vlaamse Gemeenschap salarissen, salaristoelagen en werkingsbudget.

Art. 37. Jaarlijks wordt een forfaitair werkingsbudget verleend om de kosten te dekken die verbonden zijn aan de werking en de uitrusting van de school, aan het kosteloos verstrekken van leerboeken en schoolbehoeften aan de leerplichtige leerlingen en aan de uitgaven voor de financiering van de investeringen.

** Decreet betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek van 13 juli 2001.*

Art. V.25. De Commissie beslist over de gegrondheid van klachten van belanghebbenden inzake:

1° de internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen inzake de kosteloosheid van het onderwijs, de beginselen vermeld in artikel 27 van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997, artikel 35 van de codificatie betreffende het secundair onderwijs, en ... en de bijdrageregeling bedoeld in artikel 27bis en 27ter, § 1, van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997;

.....

Art. V.26. De Commissie kan vragen van belanghebbenden behandelen over de aangelegenheden bedoeld in artikel V.25, eerste lid.

** Decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad.*

Art. 17. De schoolraad heeft ten behoeve van al het personeel, leerlingen en ouders een communicatie- en informatieplicht over de wijze waarop hij zijn bevoegdheden uitoefent.

Art. 21. De inrichtende macht overlegt met de schoolraad over:

1° het opstellen of wijzigen van

a) het schoolreglement;

b) de lijst van bijdragen die aan de ouders kunnen worden gevraagd, evenals de regeling inzake de afwijkingen die op deze bijdrageregeling worden toegekend, voor zover deze regelingen niet zijn opgenomen in het schoolreglement;

.....

** Omzendbrief SO 78 van 27 november 2001 betreffende zorgvuldig bestuur in het secundair onderwijs.*

4.2. Advies

4.2.1. Algemeen

De grondwet waarborgt de kosteloze toegang tot het leerplichtonderwijs. Uit de grondwet en de onderwijsregelgeving volgt dat er in het door de Gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde onderwijs geen direct of indirect inschrijvingsgeld kan worden gevraagd. Dit wordt bevestigd door het Arbitragehof¹ in zijn arrest nr. 28/92 van 2 april 1992. De regel van de kosteloze toegang tot het onderwijs impliceert dat de basiskosten voor het verstrekken van onderwijs ten laste vallen van de publieke of private personen die het initiatief nemen om onderwijs aan te bieden. Zij kunnen daarvoor wel door de gemeenschap gefinancierd of gesubsidieerd worden (cf. art. 67 van het decreet basisonderwijs en art. 36 Codex Secundair Onderwijs).

De regel van de kosteloze toegang houdt geen recht op volledige kosteloosheid van het

¹ Thans Grondwettelijk Hof.

secundair onderwijs in. In genoemd arrest blijkt dat in de huidige stand van de regelgeving op het niveau van het secundair onderwijs de scholen van de ouders en de meerderjarige leerlingen wel een bijdrage kunnen vragen voor didactisch materiaal en voor bepaalde activiteiten en vormen van dienstverlening. Uitgesloten zijn evenwel kosten die behoren tot de basiskosten voor de organisatie van hedendaags onderwijs en een onderdeel vormen van de openbare dienstverlening van elke door de overheid gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstelling.

Voor goederen en diensten waarvoor een bijdrage kan worden gevraagd mag niet meer worden aangerekend dan de kosten van de geleverde goederen of prestaties. Deze kosten moeten kunnen worden verantwoord, onder meer vanuit de eigenheid van de doelgroepen in het secundair onderwijs. De gevraagde bijdragen moeten het kenmerk behouden van een kostprijs. Dat veronderstelt enerzijds dat het gaat om door de school effectief gemaakte kosten en anderzijds dat het goederen of diensten betreft die de betrokken leerling effectief heeft ontvangen.

Er moet een lijst worden opgesteld van de bijdragen die van de ouders kunnen worden gevraagd. Deze lijst moet voor overleg aan de schoolraad worden voorgelegd en via het schoolreglement aan de ouders worden meegedeeld. De regeling moet ook de mogelijkheid tot het toestaan van afwijkingen vermelden. Onder afwijkingen worden specifieke maatregelen of tegemoetkomingen verstaan voor financieel minder goeude gezinnen. Deze regeling moet voor overleg aan de schoolraad worden voorgelegd en via het schoolreglement aan de ouders worden meegedeeld.

4.2.2. Kostenbeperking in het secundair onderwijs. Kostenraming en ouderinformatie.

Het secundair onderwijs mag dan niet verplicht kosteloos zijn, dit belet niet dat “passende maatregelen voor het invoeren van gratis onderwijs” voor dat onderwijsniveau behoren tot de doelstellingen van het Kinderrechtenverdrag (art. 28, § 1, b). Met haar beleid voor kostenbeperking en bevordering van gelijke kansen wil de Vlaamse Gemeenschap genoemde doelstelling van het kinderrechtenverdrag invulling geven. Het komt elke inrichtende macht toe om zich met passende maatregelen in dit gemeenschappelijk beleid in te schrijven.

Een eerste stap in de ontwikkeling van een beleid van kostenbeperking ligt op het niveau van informatie en inspraak. Zo is decretaal voorgeschreven dat de lijst van de voor de ouders te verwachten geldelijke bijdragen voor overleg aan de schoolraad voorgelegd wordt. De regelgeving waarborgt daarmee het recht van inspraak bij het beoordelen van de noodzaak of het verantwoorde karakter van bepaalde kosten en het vaststellen van de hoogte daarvan. Van dit overleg kan gebruik worden gemaakt om op school een beleid en een cultuur van kostenbeperking uit te werken en te stimuleren. Het komt de schoolraad toe om aan de achterban van de schoolraad passende informatie te verstrekken over het gevoerde overleg en het daaruit voortkomend beleid.

De bijdrageregeling kan uiteraard geen uitgavenposten bevatten die ten laste vallen van de instelling. Verder moet, om aan de betrachtingen van de decreetgever en de noden van de ouders te voldoen, de bijdrageregeling volledig zijn en zo nauwkeurig als bij de aanvang van het schooljaar mogelijk is. Alle redelijkerwijze te verwachten bijdragen moeten worden vermeld. Een goede regeling zal ook transparant zijn opgesteld. Daarbij is essentieel dat een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen verplichte en facultatieve bijdragen.

4.2.3. Aanrekenen van kosten voor verzekering

De Commissie heeft reeds eerder geoordeeld dat de kost voor de verzekering die de burgerlijke aansprakelijkheid van leerlingen voor schade aan derden terwijl de leerlingen onder toezicht van de school staan en de lichamelijke schade opgelopen door leerlingen in schoolverband dekt, ten laste is van de school. Het engagement dat schoolbesturen op zich nemen om onderwijs te organiseren, houdt verantwoordelijkheden in, o.a. dat het bestuur de nodige verzekeringen voor gebouwen en personen (bestuur, personeel en leerlingen) dient aan te gaan. De daaraan verbonden uitgaven behoren tot een sokkel van vaste algemene kosten die ten laste van het schoolbestuur zijn (zie CZB/V/KSO/2003/15 en CZB/KL/KSO/2011/288).

Uit deze nieuwe vraagstelling blijkt dat het standpunt van de Commissie nog niet algemeen gevolgd wordt. De vraagsteller voegt aan zijn vraag een document van de koepel toe dat ervan uitgaat dat de verzekering “B.A. schoolleven” een verplichte en de (verkeers)ongevallenverzekering een niet verplichte verzekering is, waardoor voor de eerste verzekering de school niets mag aanrekenen en voor de tweede verzekering de school een bijdrage kan aanrekenen aan diegenen die te kennen hebben gegeven erop te willen inschrijven.

De Commissie stelt vast dat voor het personeel de arbeidsongevallenverzekering en, sinds september 2011, de verzekering burgerlijke aansprakelijkheid en rechtsbijstand decretaal² verplicht is. Er bestaat geen wettelijke of reglementaire tekst die de scholen verplicht om voor leerlingen een aansprakelijkheidsverzekering en een schoolongevallenverzekering te sluiten. Toch wordt algemeen aanvaard dat elke school een polis burgerlijke aansprakelijkheid voor de leerlingen hoort aan te gaan en dat zij daarvan de kostprijs zelf moet dragen. De rechtsleer ziet hierin een niet wettelijk verplichte maar wel noodzakelijke verzekering.³ De Commissie is van oordeel dat eenzelfde morele plicht geldt voor het aangaan van een verzekering voor schoolongevallen. De geciteerde rechtsleer spreekt in dezelfde zin.

De Commissie ziet geen goede grond om een onderscheid te maken tussen de aansprakelijkheidsverzekering en de verzekering voor ongevallen van leerlingen die zich voordoen terwijl de leerlingen onder toezicht van de school staan. Organiseren van onderwijs vraagt dat het schoolbestuur ouders en leerlingen de geruststelling van een veilige leefomgeving biedt. Het intense samenleven, bovendien in een context van leerplicht, veronderstelt dat de initiatiefnemers er voor instaan dat risico's die zich daarbij kunnen voordoen, op gelijke wijze voor alle leerlingen verzekerd zijn. Uit de feiten blijkt overigens dat in de hedendaagse praktijk van de schoolverzekering een sterke samenhang is gegroeid tussen de luiken aansprakelijkheid en schoolongevallen. Experts wijzen er op dat in de praktijk de soms netelige en voor het schoolleven mogelijk storende discussie over de aansprakelijkheid zoveel als mogelijk wordt vermeden door het uitkeren van een vergoeding in het luik ongevallen. Eerst wanneer deze benadering problemen oproept wordt een beroep gedaan op de aansprakelijkheidsverzekering. Het bestaan van een goede ongevallenverzekering naast een aansprakelijkheidsverzekering is in het belang van ouders en leerlingen, maar evengoed van het bestuur. De Commissie ziet de aansprakelijkheidsverzekering en de ongevallenverzekering als samenhangende onderdelen

² Zie artikel 12bis van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs en artikel 17bis van het decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding.

³ Zie de bijdrage ‘Knipperlichten bij de verzekeringen in onderwijsverband’ van C. Van Schoubroeck in *TORB*. 2001-2002/1, blz. 4.

van een goede schoolorganisatie waarvan de kosten door het schoolbestuur moeten worden gedragen.

In dossier CZB/KL/KSO/2011/288 oordeelde de Commissie dat het aanbieden van een verkeersongevallenverzekering voor leerlingen, zijnde een verzekering die de lichamelijke schade opgelopen door leerlingen op de weg van en naar de school dekt, een afzonderlijke dienstverlening vormt waarop ouders vrijblijvend kunnen intekenen en waarvoor een bijdrage kan aangerekend worden (zie daarover nog CZB/V/KSO/2003/24). Uit bijkomende opzoekingen blijkt dat de verzekering voor ongevallen in schoolverband en voor ongevallen op de weg van en naar de school in de overgrote meerderheid van de gevallen door de verzekeringsmaatschappijen gezamenlijk worden aangeboden en in één polis worden opgenomen. De Commissie ziet in dat de ontwikkelingen in het verzekeringsveld in de richting gaan van een volledige integratie, zodat er steeds minder grond is om de ongevallenverzekering op weg van en naar school als een afzonderlijke dienstverlening te blijven beschouwen. De Commissie gaat er van uit dat de schoolbesturen deze ontwikkeling in hun beleid ook zullen integreren.

De Commissie aanvaardt in de huidige stand van zaken niettemin dat schoolbesturen de ongevallenverzekering op weg van en naar school als een bijkomende dienstverlening kunnen blijven beschouwen waarvoor een passende bijdrage aan de ouders kan worden gevraagd. Zij neemt uitzonderlijk ook aan dat, gelet op het geïntegreerde karakter van het verzekeringsdossier en de administratieve complexiteit van een andere werkwijze, de scholen deze ongevallenverzekering voor alle leerlingen verplicht kunnen stellen. In het basisonderwijs moet een eventuele premie dan deel uitmaken van de scherpe maximumfactuur. Op alle niveaus zal een eventuele bijdrage vooraf tegenover de schoolraad worden verantwoord.

4.2.4. De Commissie komt tot volgende beslissing:

De Commissie is van oordeel dat het sluiten van een verzekering burgerlijke aansprakelijkheid voor leerlingen en een verzekering voor ongevallen op school die bij de aansprakelijkheidsverzekering aansluit en er een natuurlijk complement van is, hoewel beide niet wettelijk verplicht, tot het wezen van een goede schoolorganisatie behoort, waarvoor de school de kosten draagt.

De Commissie aanvaardt dat de verzekering voor ongevallen van leerlingen op weg van en naar school vooralsnog als een afzonderlijke voor de scholen niet verplichte dienstverlening kan worden beschouwd waarvoor een passende bijdrage aan de ouders kan worden gevraagd. Zij neemt uitzonderlijk ook aan dat de scholen deze ongevallenverzekering voor alle leerlingen verplicht kunnen stellen. In het basisonderwijs moet een eventuele premie deel uitmaken van de scherpe maximumfactuur. Op alle niveaus zal een eventuele bijdrage vooraf tegenover de schoolraad worden verantwoord.

Brussel, 23 september 2013

Marleen Broucke
Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter