



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KSO/2010/265

BETREFT: VTI-Autorijscholen en VTI-s.

1. PROCEDURE

1.1 Ontvangst: 10 februari 2010

1.2 Verzoeker

Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel.

1.3 Betrokken partijen

1.3.1 Partijen die aanleiding gaven tot de vraag.

Advocaten [optredend voor enkele Rijscholen]

1.3.2 Verwerende partijen.

De vzw's van een aantal VTI scholen in West-Vlaanderen waaraan ook een rijschool is verbonden.

1.4 Verloop van de procedure voor de Commissie

Op 23 oktober 2009 richtten de raadslieden van drie private rijscholen een brief aan enkele federale overheden en aan het kabinet van de Minister van Onderwijs. Hierin stellen zij de geadresseerden in gebreke omdat deze tot op heden hebben nagelaten op te treden tegen de oneerlijke concurrentie door de rijscholen van een aantal VTI-scholen in West-Vlaanderen. Deze brief wordt bij kabinetsnota van 12 november 2009 voor behandeling aan de afdeling Instellingen en Leerlingen Secundair Onderwijs en Volwassenenonderwijs gestuurd met het verzoek een ontwerp van antwoord te bezorgen. Deze afdeling deelt op 19 november 2009 aan de heer Minister mee dat het dossier door de juridische dienst zal onderzocht worden, wat aan het advocatenkantoor gemeld wordt bij brief van 2 december 2009. Eveneens op 19 november 2009 bezorgt genoemde afdeling deze nota voor nader onderzoek aan de juridische dienst. Op 27 januari 2010 adviseert deze de heer Minister om het schrijven namens de private rijscholen, gelet op de antecedenten in dat dossier, opnieuw voor advies aan de Commissie zorgvuldig bestuur voor te leggen. Dit wordt aan het advocatenkantoor bij schrijven van 10 februari 2010 meegedeeld.

Op 10 februari 2010 ontvangt het secretariaat van de Commissie de vraag om advies vanwege de Minister.

Bij brief van 11 februari 2010 stelt het secretariaat de verwerende partijen van de vraag om advies aan de Commissie, van de datum van de zitting en van de mogelijkheid om een verweerschrift in te dienen, in kennis. Op 26 februari 2010 sturen eerste, derde tot en met zesde verwerende partij een verweerschrift. Bij email van 8 maart 2010 laat tweede verwerende partij weten geen rijschool te organiseren en stelt dat deze enkele jaren geleden samengebracht werd met een andere rijschool en aldaar onder de scholengemeenschap ressorteert.

Bij brief van 5 maart 2010 stuurt het secretariaat aan het advocatenkantoor de uitnodiging voor de zitting van de Commissie en de verweerschriften.

2 INHOUD van de VRAAG

2.1 Antecedenten

De problematiek die is ontstaan rond het optreden van de door genoemde VTI-rijscholen t.a.v. private rijscholen werd in het verleden al tweemaal (meer bepaald in 2002 en 2008) door één van de nu optredende private rijscholen als klacht bij de Commissie zorgvuldig bestuur aangebracht.

In 2002 gebeurde de uitbating van de rijschool en de organisatie van het onderwijs door twee verschillende vzw's. De Commissie oordeelde dat de mogelijke geschillen tussen de klager en de vzw's die verantwoordelijk zijn voor de VTI-rijscholen en die betrekking hebben op de eerlijke handelspraktijken en loyale concurrentie, niet tot de bevoegdheid van de Commissie behoren. De Commissie oordeelde enkel bevoegd te zijn om klachten te behandelen die gericht zijn tegen vzw's die verantwoordelijk zijn voor onderwijs en als dusdanig erkend zijn en onder het departement Onderwijs ressorteren. In haar beslissing van 2 juni 2003 achtte de Commissie de klacht, in zover gericht tegen de VTI-onderwijscholen, in volgende mate gegrond:

“De Commissie is van oordeel dat het, algemeen gesteld, niet aanvaardbaar is dat de middelen van het departement onderwijs tevens ingezet worden bij de organisatie van de vzw VTI-autorijschool, het gaat om middelen bestemd voor een kwaliteitsvol secundair onderwijs. De Commissie is bovendien van oordeel dat de decretale principes inzake toegelaten reclame niet altijd en/of niet volledig worden gevolgd, omdat enerzijds schoolactiviteiten niet vrij zijn van reclame en omdat anderzijds de gevolgde praktijk om reclame te maken voor één bepaalde organisatie, de objectiviteit en onafhankelijkheid van de school in het gedrang kunnen brengen.

Tenslotte stelt de Commissie vast dat de VTI-scholen minstens de schijn wekken op één of andere manier aan de handelsactiviteiten van de vzw's VTI-autorijscholen actief mede te werken.

Dergelijke handelsactiviteiten kaderen niet in een normale dienstverlening aan de leerlingen en zijn niet verenigbaar met de onderwijsopdracht.” (zie: CZB/KL/KSO/2002/1).

Op 30 oktober 2008 dient diezelfde private rijschool tegen de vzw's van een aantal VTI-Scholen in West-Vlaanderen waaraan een rijschool verbonden is, opnieuw klacht in bij de Commissie zorgvuldig bestuur.

De klacht verwijst naar de beslissing van 2 juni 2003 van de Commissie en stelt dat er sinds die uitspraak aan de situatie niets is veranderd en dat de VTI-rijscholen handelen en publiciteit maken als voorheen en in de secundaire onderwijsinrichtingen ingekapseld blijven.

Klagers stellen dat het project 'Rijbewijs op School' een nieuwe dimensie aan de problematiek toevoegt. Het betreft een initiatief dat van het Ministerie van Mobiliteit uitgaat. Bedoeld project biedt laatstejaarsstudenten van het secundair onderwijs de kans om op school theorielessen te volgen als voorbereiding op het theoretisch rijexamen.

De onderwijsinstellingen die theorielessen willen inrichten moeten verplicht aan drie erkende rijscholen een offerte vragen.

De regelgeving zou in West-Vlaanderen niet nageleefd worden en wel voornamelijk in steden alwaar een VTI-rijschool gevestigd is. Deze nemen het verzorgen van de lessen op zich en brengen hiervoor een bedrag van 57,50 euro in rekening, bedrag dat lastens het Ministerie van Mobiliteit dat subsidieert, wordt gerecupereerd.

In de loop van de procedure sloot ook een andere private rijschool zich bij de klacht aan.

In haar beslissing van 8 december 2008 stelde de Commissie op basis van de door de partijen bezorgde gegevens vast dat de VTI-dagscholen en de VTI-rijscholen thans in eenzelfde vzw zijn opgenomen. Ten tijde van de vorige klacht vormden de VTI-rijscholen een afzonderlijke vzw, naast de vzw die inrichtende macht was van een aantal scholen en meer specifiek ook van de VTT-dagschool.

Deze wijziging van statuten hield volgens de Commissie blijkbaar verband met de inwerkingtreding van het KB van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen. De algemene regel is dat de erkenning van een rijschool slechts verleend kan worden aan een natuurlijke persoon of aan een handelsvennootschap. Het KB voorziet in een afwijking op die algemene regel in die zin dat de bestaande erkenning van onderwijsinstellingen waarvan de onderwijsbevoegdheid vakken insluit die gerelateerd zijn aan de auto(rij)techniek, door de Minister bestendig kan worden, mits te voldoen aan de kwaliteitscriteria van het besluit.

De verzoekers voerden aan dat het KB van 11 mei 2004 de erkenning bevestigt van bestaande scholen; op dat ogenblik waren dit de VTI-rijscholen die in een aparte VZW ondergebracht waren. Door de statutenwijzingen waarbij de VTI-rijscholen geïntegreerd werden in de Scholen voor Secundair Onderwijs met een eigen VZW-structuur kunnen zij niet langer beschouwd worden als de op het ogenblik van het in werking treden van het koninklijk besluit erkende scholen.

De Commissie Zorgvuldig Bestuur oordeelde dat, nu de bevoegde federale dienst de rijscholen heeft erkend, klagers deze betwisting aan het oordeel van de rechter kunnen voorleggen.

De Commissie achtte zich wel bevoegd om te oordelen of het organiseren van een rijschool die ook voor externen toegankelijk is, een handelsactiviteit is die (nog) te verzoenen valt met de primaire opdracht van een secundaire school.

De Commissie bevestigde dat het organiseren van handelsactiviteiten in het onderwijs niet wenselijk is en oordeelde dat de school daardoor als een storend element tussenkomt op de

concurrentiële markt van de autorijsscholen. De Commissie stelde echter vast dat de overheid die bevoegd is voor het regelen van de concurrentie geoordeeld heeft dat er voldoende zwaarwegende argumenten zijn om voor de bestaande initiatieven een afwijking te aanvaarden. De Commissie beschouwde deze beleidskeuze als een intern gegeven dat zich aan haar opdringt. Vanuit haar bevoegdheden oordelend kwam de Commissie tot het besluit dat er vanuit het functioneren van de onderwijsinstellingen geen gegevens zijn die zich tegen de door de federale overheid toegestane uitzondering zouden verzetten: het blijkt niet dat de handelsactiviteiten onverenigbaar zouden zijn met de uitoefening van de onderwijsopdracht, meer bepaald met de pedagogische en onderwijskundige taken en doelstellingen van de school, de winst van de activiteit komt integraal ten goede aan de uitoefening van de onderwijsopdracht en er is een correcte boekhoudkundige scheiding tussen de geldstromen van de secundaire school en de rijsschoolactiviteit.

Voor wat de problematiek rond 'Rijbewijs op School' betreft is de Commissie van oordeel dat mogelijke betwistingen op dat gebied niet door de Commissie maar door de Vlaamse Stichting Verkeerskunde die instaat voor de organisatie van het project, beoordeeld moeten worden (CZB/KL/KSO/2008/211).

Op 13 maart 2009 werd namens de private rijsschool tegen de beslissing van de Commissie van 8 december 2008 bij de Vlaamse regering beroep ingediend. De toenmalige minister besliste om het beroep niet aan de Vlaamse regering voor te leggen. Die beslissing was gesteund op het feit dat de verzoekende partij bijkomende argumenten had aangebracht die niet aan het oordeel van de Commissie waren voorgelegd zodat het niet mogelijk was om de door de Commissie aangevoerde argumenten correct te beoordelen. In het antwoord aan de raadsman werd wel gesteld dat de mogelijkheid blijft bestaan om de uitgebreide argumentatie en het precieze voorwerp van de vraag in een nieuwe klacht aan de Commissie voor te leggen.

2.2 Huidige vraag

Met de brief van 23 oktober 2009 stellen enkele advocaten namens hun cliënten, zijnde enkele private rijsscholen, de Federale Staat en het Vlaamse Gewest in gebreke om reden dat beiden nagelaten hebben op te treden tegen de oneerlijke concurrentie door de rijsscholen van de VTI-Scholengroepen.

Betrokkenen stellen dat uit het KB van 11 mei 2004 dat de erkenning van de rijsscholen regelt en uit het verslag aan de Koning bij dat KB, volgt dat in beginsel een rijsschool de vorm dient aan te nemen van een handelsvennootschap en dat de erkenning van onderwijsinstellingen als rijsschool uitzonderlijk is en derhalve marginaal dient te zijn. Hiervoor komen slechts onderwijsinstellingen die op het moment van de inwerkingtreding van het K.B. van 11 mei 2004 als rijsschool erkend zijn en waarvan de onderwijsbevoegdheid vakken insluit die gerelateerd zijn aan de auto(rij)techniek, in aanmerking.

De geïsoleerde rijsscholen voldoen volgens hen niet meer aan de ratio legis van het KB van 14 mei 2004. Hun activiteit is geenszins marginaal te noemen en is uitgegroeid tot een substantiële handelsactiviteit. Gelet op het marktaandeel en het feit dat deze rijsscholen werken onder de vorm van een VZW is er volgens de advocaten duidelijk sprake van oneerlijke concurrentie ten overstaan van de reguliere rijsscholen die hun activiteiten onder de vorm van een handelsvennootschap moeten exploiteren.

Daarom stellen de private rijsscholen de overheid formeel in gebreke om aan deze oneerlijke concurrentie een einde te stellen, hetzij door de VTI-scholen te verbieden hun rijsschoolactiviteit nog langer aan te bieden aan personen van buiten de schoolomgeving, hetzij door hen te verplichten de rijsschoolactiviteit af te splitsen en onder de vorm van een handelsvennootschap te exploiteren. Bij die brief is een verslag gevoegd waarin alle aspecten van de oneerlijke concurrentie uitgebreid worden toegelicht. Daarin komende volgende items aan bod:

- de problematiek met de vzw VTI-rijsscholen is ontstaan omdat die rijsscholen die aanvankelijk opgericht waren om leerlingen die in de automechanica afstudeerden, van een rijbewijs B te voorzien, zich gaandeweg zijn gaan openstellen voor leerlingen uit andere studierichtingen en voor leerlingen van buiten de school en alle categorieën rijbewijsopleidingen zijn gaan aanbieden; hierdoor is hun activiteit tot een echte handelsactiviteit uitgegroeid;
- de erkenning gegeven aan de VTI-scholen om een rijsschool uit te baten is onterecht. Het K.B. van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor de erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen had als doel een bestaande toestand, zijnde een technische school die een rijsschool uitbaatte en zich uitsluitend richtte op een welomschreven doelgroep en uitsluitend categorie B aanbod, te bestendigen. Op dat ogenblik was er evenwel geen technische school die een rijsschool uitbaatte. De rijsscholen waren een aparte vzw die niets met de dagschool te maken hadden en zij richtten zich niet enkel tot hun leerlingen van de afdeling automechanica maar tot iedereen binnen en buiten de school en voor alle rijbewijscategorieën. De respectievelijke scholen hebben, door na het in werking treden van het bedoelde KB de rijsschoolactiviteit door fusie of overname binnen de vzw van hun inrichtende macht te plaatsen, de wetgeving omzeild en hiermee wellicht de administratie misleid;
- het VZW/VTI statuut geeft aanleiding tot oneerlijke concurrentie. Het organiseren van lessen voor het behalen van een rijbewijs is een handelsactiviteit; het genoemd verslag stelt dat er zich een probleem voordoet t.o.v. de schoolwetgeving; de betrokken scholen baten een handelsonderneming uit en dit in rechtstreekse concurrentie met private rijsscholen (handelsvennootschappen) wat onverenigbaar is met het onderwijsdoel en de beginselen van zorgvuldig bestuur. De ontwikkelde activiteiten kaderen niet in de normale dienstverlening aan de leerlingen of het lesprogramma en zijn niet occasioneel of marginaal.
Het verslag detecteert nog extra factoren van oneerlijke concurrentie:
 - de handelsactiviteit is destijds uitgebouwd binnen de schoolinfrastructuur en met behulp van overheidsmiddelen gegeven als steun bij de uitbouw van die infrastructuur;
 - er wordt gebruik gemaakt van leslokalen van de school en van terreinen, secretariaat, receptie, boekhouding ...;
 - inzet van middelen van de school: de stand van een bepaalde rijsschool op de plaatselijke handelsbeurs wordt tijdens de schooluren opgebouwd met materiaal en door leerlingen van de school;
 - de voertuigen worden dubbel gebruikt (bvb. vrachtwagens als lesvoertuig en voor de school; bussen als lesvoertuig en voor leerlingenvervoer);
 - op het vlak van publiciteit: hun leerlingen worden onder dwang naar hun rijsschool geleid (bvb. door het aanbieden van speciale voorwaarden); dit gegeven is door het vormen van grotere schoolgroepen uitgebreid naar andere scholen waardoor in de respectievelijke steden een belangrijk deel van de rijsschoolmarkt wordt bereikt. Verder

gebruiken de rijsscholen alle middelen om in de scholen publiciteit te maken;

- de rijsschool sluit contracten af met partners waarmee de school convenanten heeft;
- het project 'Rijbewijs op school' van de Vlaamse regering. De private rijsscholen kregen geen enkele kans om in scholen van het vrije onderwijsnet theorielessen te geven daar alle lessen gegeven werden door de bedoelde VTI-rijsscholen;
- de VTI-rijsscholen gedragen zich als echte handelsondernemingen die winst nastreven en voeren grootse promotie en publiciteitscampagnes;
- de handel wordt zo ruim mogelijk gezien: de betrokken scholen geven niet alleen autorijlessen aan de eigen leerlingen maar ook aan leerlingen van andere scholen of ieder ander persoon (leerling, werknemer, werkloze ...) en bieden opleidingen aan voor alle rijbewijscategorieën (naast auto ook bromfiets, motorfiets, vrachtwagen, autobus). Zij zorgen tevens voor seniorencursussen en cursussen defensief rijden.

- De belangrijkheid van de VTI rijsscholen.

De brief stelt dat het aanbieden van lessen (diensten) tegen betaling een daad van koophandel betreft en dat kan aangetoond worden dat de betrokken scholen een substantieel winstoogmerk nastreven.

Tevergeefs werd gepoogd om het vermogensvoordeel van de scholen uit hun rijsschoolactiviteit en de omzetcijfers van de betrokken scholen na te gaan. De jaarrekeningen van de VZW's zouden noch bij de Nationale Bank van België noch op het rechtspersonenregister bij de bevoegde Rechtbank van Koophandel (VZW-wet) zijn neergelegd.

Om een beeld van de omzet te kunnen vormen werd uitgegaan van het aantal examens waarvoor West-Vlaamse rijsscholen hebben ingestaan, gegevens die men van een website van de FOD Mobiliteit, die niet langer online is, heeft gehaald. Voor het jaar 2005 waarvoor cijfers beschikbaar waren, zijn in West-Vlaanderen voor categorie B (rijbewijs auto) 10.957 examens georganiseerd. Daarvan hebben de betrokken scholen 25% voor hun rekening genomen wat overeenkomt met 2.481 examens en één van de scholen zou een marktaandeel van 10% (= 1.058 examens) hebben. Gerekend aan een gemiddelde omzet van 500 euro per kandidaat-leerling komt dit neer op een aanzienlijke jaaromzet.

Voor de berekening van het bedrag van de omzet per leerling werd uitgegaan van de werkelijke omzet volgens de cijfers NBB 2007 van een aantal private rijsscholen.

In werkelijkheid zal de omzet hoger liggen omdat in de tabel van de slaagpercentages enkel rekening gehouden werd met de examens categorie B en het de omzet van 2007 betreft. Ingevolge het rijbewijs-op-school project zal het marktaandeel van 25% inmiddels ook al gegroeid zijn.

3. STANDPUNT van de VERWERENDE PARTIJEN

3.1 Eerste verwerende partij reageert als volgt:

Zij stelt dat sinds de beslissing van de Commissie van 8 december 2008 van de Commissie er geen nieuwe elementen bijgekomen zijn en dat de tekst die namens de private rijsscholen werd overgemaakt heel wat onwaarheden bevat. Zij licht dit toe.

1. De rijsschool valt onder artikel 2, §3 van het KB van 11 mei 2004 en niet onder artikel 2, §4. Vanaf de eerste erkenning op 20 november 1967 is er altijd al les gegeven aan derden en zijn

de lessen nooit beperkt geweest tot de leerlingen auto(rij)techniek.

2. Dat de rijkschoolactiviteiten na de inwerkingtreding (bedoeld wordt: van het KB) in de vzw die onderwijs verstrekt werd ondergebracht, wordt met klem ontkend. De school VTI fungeerde onder de vzw en binnen de school VTI werd in 1967 overgegaan tot de oprichting van de VTI rijkschool, die door de federale overheid erkend werd. Die vzw heeft, net als alle andere scholen van het vrije net van de regio, haar onderwijsbevoegdheid voor secundair onderwijs (waaronder autotechniek) overgedragen aan de nieuw opgerichte vzw scholengemeenschap. Het op 1 juni 2004 gepubliceerde KB gaf aan de rijkschool de mogelijkheid verder te functioneren onder een vzw-statuut. Daarom besliste de algemene vergadering in 2005 om de rijkschool in de nieuwe vzw te integreren. In 2007 werd het doel van de vzw aangepast. In artikel 3 werd volgende tekst toegevoegd: “De vereniging heeft tevens tot doel het inrichten van rijvaardigheids cursussen voor bestuurders van motorvoertuigen, het inrichten van activiteiten ter bevordering van de verkeersveiligheid en het rijgedrag. De vzw heeft tevens tot doel en neemt onder haar bevoegdheid het inrichten van lessen en cursussen, zowel theorie als praktijk voor het behalen van rijbewijzen voor personenwagens, bussen, vrachtwagens, moto’s en bromfietsen en alle andere voertuigen waarvoor een rijbewijs wordt vereist.”

Reeds op 8 juni 2004 stond volgende alinea bij het doel van de vzw: “In ondergeschikte orde mag zij zekere economische activiteiten uitoefenen op voorwaarde dat de opbrengst daarvan uitsluitend besteed wordt aan het hoofddoel.”

Op 7 februari 2008 vernieuwde de Minister van Mobiliteit en Verkeersveiligheid de bestaande erkenning.

3. De rijkschool werd destijds niet met behulp van overheidsmiddelen uitgebouwd. Er gebeurde nooit een afwenteling van overheidsmiddelen en gesubsidieerde personeelsleden in de richting van de rijkschool. Diverse verificaties hebben dit onderzocht en bevestigd. De boekhouding van de rijkschool gebeurt via een afzonderlijk dossier. Het sociaal secretariaat vergoedt niet enkel de lesgevers maar ook een administratieve kracht. Verwerende partij citeert uit een (bijgevoegd) attest van haar bedrijfsrevisor waarin verklaard wordt dat er geen subsidies (werkingstoelagen) gebruikt worden voor de activiteiten binnen de rijkschool en dat de opbrengsten van de unit rijkschool integraal getransfereerd worden naar het onderwijs (unit VTI).

4. De voorschriften betreffende Rijbewijs Op School worden correct uitgevoerd.

5. Momenteel is slechts één personeelslid van het VTI tevens lesgever in de VTI-Rijkschool en al zijn activiteiten voor de rijkschool gebeuren buiten zijn normale lesopdracht in het VTI.

6. In tegenstelling tot wat wordt beweerd, wordt de jaarrekening van de vzw wel bij de NBB neergelegd. Verwerende partij voegt een kopie van de facturen van de NBB bij.

3.2 *Tweede verwerende partij* laat weten dat de vzw waaronder de onderwijsinstelling VTI ressorteert, geen rijkschool organiseert. Deze werd enkele jaren geleden samengebracht met de rijkschool van de zesde verwerende partij en ressorteert onder die scholengemeenschap. Zij vraagt haar niet langer bij de discussie te betrekken.

3.3 De repliek van *derde verwerende partij* stemt overeen met deze van eerste verwerende partij. Bijkomend wordt nog gesteld dat de verstrekte opleidingen nooit beperkt gebleven zijn tot de categorie B (zie haar punt 2), dat er nooit enige druk uitgeoefend is op leerlingen van de eigen school of van de scholengemeenschap en het gros van de kandidaten niet tot deze categorie hoort (zie haar punt 5).

3.4 *Vierde verwerende partij* stelt dat er sinds de beslissing van de Commissie van 13 januari 2009 geen nieuwe elementen zijn en maakt volgende opmerkingen bij de brief 23 oktober 2009 namens de private rijscholen:

- noch uit de wet noch uit de statuten blijkt dat het de bedoeling was of is om zich enkel tot leerlingen automechanica te richten;
- verzoeker heeft het steeds over dé VTI-rijscholen, alsof het om een organisatie zou gaan; nochtans gaat de werking van elke rijschool uit van een aparte vzw en gebeuren de activiteiten die ze ontplooiën volstrekt onafhankelijk;
- de wetgever heeft beslist dat de VTI-rijscholen hun werking verder mogen zetten; dat dit door ‘gelobby’ gebeurde is een denigrerende visie op de besluitvorming;
- de rijschool ressorteerde oorspronkelijk onder de vzw VTI, die in de vzw KSO is opgegaan, naar aanleiding van een fusie van inrichtende machten; de rijschool is samen overgegaan in de vzw KSO. De legitimiteit blijkt uit de erkenning;
- de vzw KSO waaronder de rijschool ressorteert, betaalt vennootschapsbelasting;
- de rijschool maakt geen gebruik van overheidsmiddelen; er werd geen onregelmatigheid door de controlerende instanties (inspectie, verificateur, bedrijfsrevisor) vastgesteld;
- het secretariaat is gescheiden van de school; de rijschool huurt een oefenterrein vanuit de eigen middelen;
- er wordt nooit personeel ingezet voor reclamedoeleinden;
- het is flagrant onjuist dat de voertuigen dubbel gebruikt worden; enkel een door de rijschool afgeschreven voertuig wordt aan de school overgedragen;
- het is pertinent onjuist dat leerlingen onder druk zouden gezet worden. In de school is er geen enkele vorm van reclame voor de rijschool en leerlingen worden er tijdens de schooltijd of lessen niet toe aangezet om in de rijschool lessen te volgen;
- de contracten met een door het VTI aangeworven leraar bevatten niet de clause dat hij in geen andere rijschool dan de VTI-rijscholen in bijberoep les mag geven;
- er is geen enkele dwang uitgegaan van de inrichtende macht in het kader van het project ‘Rijbewijs op School’. Talloze scholen uit de regio, inclusief scholen die tot dezelfde inrichtende macht behoren, doen een beroep op andere rijscholen;
- de rijschool wordt inderdaad vermeld op de website van de school maar daarbuiten voert zij geen enkele vorm van reclame of sponsoring;
- de rijschool biedt enkel autorijlessen voor rijbewijs B aan en maakt geen gebruik van het verkeersoefencentrum;
- t.a.v. de cijfergegevens merkt zij op dat de activiteiten van de rijschool marginaal zijn: er is geen substantiële winst; de rijschool draait ongeveer break-even. Het voordeel voor de dagschool is de overname van een afgeschreven auto;
- zij concludeert dat de inrichtende vzw KSO met de rijschool een eerder marginale handelsactiviteit verricht in overeenstemming met artikel V.11 van het decreet en dat de verenigbaarheid met de onderwijsopdracht spreekt uit de statuten.

3.5 De repliek van *vijfde verwerende partij* stemt overeen met deze van eerste verwerende partij.

Zij doet nog het volgende gelden:

- dat leerlingen onder dwang staan en geen vrije keuze hebben klopt geenszins (haar punt 4);
- voor de opleidingen C en CE moet weliswaar geen BTW worden gerekend; de keerzijde moet ook vermeld worden: alle BTW op investeringen en aankopen en diensten i.v.m. die opleidingen is niet-afrekbaar en dus een bijkomende kost (haar punt 6);
- dat de leerlingen tijdens hun praktijklessen hun rijopleiding volgen is onjuist. In het VTI moeten alle afwezigheden gewettigd worden en een afwezigheid 'rijopleiding' valt hier niet onder en wordt niet getolereerd (haar punt 8);
- niemand van het personeel van het VTI is tevens lesgever of personeelslid van de VTI-rijschool (haar punt 9).

3.6 Het verweer van de *zesde verwerende partij* stemt overeen met het verweer van de eerste verwerende partij.

Aan punt 1 voegt zij nog toe dat de in 1967 verleende (eerste) erkenning op alle voertuigen/rijbewijzen sloeg en dat de verstrekte opleidingen nooit tot rijbewijs B gelimiteerd geweest zijn.

Onder haar punt 3 stelt zij dat haar sociaal secretariaat niet enkel de lesgevers (van de rijschool) vergoedt maar ook drie administratieve krachten (overeenstemmend met 2,5 FT-equivalenten).

Zij betwist ook dat de leerlingen onder dwang zouden staan en geen vrije keuze zouden hebben; zij staft dit door te stellen dat slechts een 15% van de leerlingen van het VTI een opleiding in haar rijschool volgen.

4 ZITTING van de COMMISSIE

4.1 Datum en uur: het dossier werd ingeleid op de zitting van 15 maart 2010 om 11.15 uur, waar de zaak, na kennisname van de stukken en de standpunten van de partijen, in beraad werd genomen. Over het dossier werd verder beraadslaagd op de zitting van 26 april 2010.

4.2 Kamer

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

4.3 Commissieleden

De Commissie is in overeenstemming met artikel V. 22 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek en artikel 1 tot en met artikel 3 van het ministerieel besluit van 28.11.2007 betreffende de samenstelling van de Commissie Zorgvuldig Bestuur, zoals gewijzigd, als volgt geldig samengesteld:

De heer Raf Verstegen, voorzitter;

Walter Cools (zitting van 15 maart 2010), Hilde Timmermans, Lieven Cloots (zitting van 26 april 2010), Etienne Becuwe en Jean Dujardin, leden.

4.4 Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

Op de inleidende zitting van 15 maart 2010 waren volgende personen aanwezig:

- Voor verzoekende partij:

* [A] , advocaat;

* [B], zaakvoerder Rijscholen [X];

* [C], directeur, Rijscholen [Y].

- Voor verwerende partijen:

Vertegenwoordigers van enkele VTI's

4.5. Stemming

De Commissie heeft na beraadslaging eenparig de volgende conclusies opgesteld inzake bevoegdheid en advies.

5. ADVIES

5.1 Regelgeving

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

Art. V.11. Een inrichtende macht kan handelsactiviteiten verrichten, voor zover deze geen daden van koophandel zijn en voor zover ze verenigbaar zijn met haar onderwijsopdracht..

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

5.2 Bevoegdheid

De Commissie is van oordeel dat zij binnen de hierna omschreven grenzen bevoegd is, rekening houdende met de aangehaalde feiten en de geldende regelgeving.

5.3 Advies

5.3.1. Bezwaren tegen het KB van 11 mei 2004 en de toepassing ervan

Op grond van een Koninklijk besluit van 11 mei 2004 worden de verwerende partijen erkend als autorijschool. Verzoekende partijen vechten op twee manieren de rechtsgeldigheid van deze erkenning aan. Vooreerst zou de erkenning niet in overeenstemming zijn met het besluit. Verder zou het besluit op onwettige wijze een oneerlijke concurrentie mogelijk maken.

5.3.1.1 De toepassing van het K.B. van 11 mei 2004. Het statuut van de VTI-rijscholen

De private rijscholen voeren aan dat het K.B. van 11 mei 2004 de erkenning inhoudt van bestaande scholen. Dat waren voorheen de VTI-rijscholen die ondergebracht waren in een aparte v.z.w. Door na het in werking treden van bedoeld K.B. de rijschoolactiviteit door fusie of overname binnen de vzw van de inrichtende macht te plaatsen zouden de respectieve scholen de wetgeving hebben omzeild en hiermee wellicht de administratie hebben misleid. De verwerende partijen betwisten de feitelijke grondslag van deze bewering.

De Commissie verwijst naar de overwegingen in haar beslissing in dossier CZB/KL/KSO/2008/211. De Commissie stelde dat het haar niet toekomt zich uit te spreken over deze betwisting. De Commissie is geen rechterlijke instantie. Zij kan enkel vaststellen dat de bevoegde federale dienst de verwerende partijen als rijkschool erkent. Indien de verzoekende partij van oordeel is dat deze erkenning niet in overeenstemming is met het koninklijk besluit van 11 mei 2004, dan staat het haar vrij deze vraag aan de bevoegde rechter voor te leggen.

5.3.1.2. *Oneerlijke concurrentie toegelaten door het K.B. van 11 mei 2004?*

De verzoekende partijen voeren aan dat het K.B. van 11 mei 2004 op onaanvaardbare wijze oneerlijke concurrentie toelaat. De Commissie heeft zich in 2008 (dossier CZB/KL/KSO/2008/211) onbevoegd verklaard om zich over deze bezwaren uit te spreken op grond van volgende overwegingen:

“Het verslag aan de Koning ziet een verantwoording voor deze uitzonderingsbepaling in de materiële en de personeelsinvesteringen die deze scholen hebben gedaan en in het feit dat zij de nodige ervaring hebben om een opleiding die aan de kwaliteitscriteria van het huidige besluit voldoet, aan te bieden. Het verslag besluit daaruit: *“Het zou dus ongepast zijn dat de Staat niet toelaat hun rijkschoolactiviteiten verder te zetten.”* Dat de overheid het in het algemeen niet wenselijk vindt dat secundaire scholen ook als rijkschool zouden optreden blijkt uit het feit dat de uitzondering wordt beperkt tot de bestaande erkende rijkscholen. De bevoegde federale overheid heeft aldus geoordeeld dat een ordelijke regeling van de concurrentie onder de rijkscholen te verzoenen is met een beperkte uitzonderingsregeling voor in het verleden al erkende scholen. Het komt de Commissie zorgvuldig bestuur niet toe om zich uit te spreken over deze beleidskeuze van de bevoegde overheid.”

De Commissie herneemt dat standpunt.

Volgens een verklaring ter zitting is er tegen het K.B. van 11 mei 2004 thans een procedure bij de Raad van State hangende.

5.3.2 *Handelsactiviteiten en eerlijke concurrentie bij scholen*

5.3.2.1. Algemeen

De onderwijsregelgeving bepaalt dat een inrichtende macht handelsactiviteiten mag verrichten voor zover dit geen daden van koophandel zijn. Een daad van koophandel is, in de betekenis die de decreetgever eraan heeft gegeven, in essentie gericht op persoonlijke verrijking. Een school kan dus geen daad verrichten louter en alleen ter verrijking van haar bestuur of ter verrijking van natuurlijke personen die al dan niet als personeelslid bij het onderwijs zijn betrokken. Een school kan echter wel activiteiten ontwikkelen die een beperkt vermogensvoordeel (een marginaal winstoogmerk) nastreven ter bekostiging van haar werking.

Verder moeten de handelsverrichtingen verenigbaar zijn met de onderwijsopdracht van de school. Dit betekent dat de verrichtingen moeten kaderen in de normale dienstverlening aan de leerlingen of in de afwerking van het leerprogramma. Indien de handelsactiviteiten niet rechtstreeks bijdragen tot de realisatie van de onderwijsopdracht, dan moeten ze alleszins een ondergeschikt karakter hebben.

5.3.2.2. Voor een school toelaatbare handelsactiviteit?

5.3.2.2.1. Binnen de bevoegdheid van de Commissie is de centrale vraag of het organiseren van een autorijschool die ook voor externen toegankelijk is, een handelsactiviteit is die (nog) te verzoenen valt met de primaire opdracht van een secundaire school. De Commissie bevestigt haar eerdere beoordeling dat een dergelijke ingrijpende keuze voor het organiseren van handelsactiviteiten in het onderwijs niet wenselijk is. Onvermijdelijk komt de school daardoor, ondermeer gelet op de bevoorrechte toegang tot een deel van het publiek, als een storend element tussen op de concurrentiële markt van de autorijscholen. De hernieuwde klacht van lokale concurrenten illustreert deze beoordeling. De Commissie vindt eveneens bevestiging van deze beoordeling in het feit dat het K.B. van 11 mei 2004 enkel de bestaande onderwijsinstellingen als autorijschool erkent, en dit uit respect voor gedane investeringen en erkenning van opgebouwde expertise.

In het dossier CZB/KL/KSO/2008/211 stelde de Commissie vast dat de overheid die bevoegd is voor het regelen van de concurrentie geoordeeld heeft dat er voldoende zwaarwegende argumenten zijn om voor de bestaande initiatieven een afwijking te aanvaarden en beschouwde deze beleidskeuze als een extern gegeven dat zich aan haar opdringt. De Commissie kwam, vanuit haar eigen bevoegdheden oordelend, tot het besluit dat er ook vanuit het functioneren van de onderwijsinstellingen geen gegevens zijn die zich tegen de door de federale overheid toegestane uitzondering zouden verzetten.

5.3.2.2.2. Verzoekende partijen leggen thans nadere gegevens voor met betrekking tot de omvang van de activiteiten die de verwerende partijen ontplooien op de markt van de autorijscholen.

De private rijsscholen maken met cijfergegevens voor 2005 geloofwaardig dat de VTI-rijsscholen in de bewuste regio samen tot 25% van de markt bestrijken. De private rijsscholen stellen dat die omzet thans wellicht hoger ligt omdat het oude cijfers betreft, omdat enkel rekening gehouden werd met de examens categorie B en als gevolg van het project 'Rijbewijs op school'.

Verwerende partijen betwisten in hun verweerschrift, of ter zitting deze gegevens niet echt. Ter zitting werd door verwerende partijen bevestigd dat zowel buitenstaanders als leerlingen zich voor de rijsschoolopleidingen en voor alle rijbewijscategorieën inschrijven en dat het aandeel van de buitenstaanders veel hoger (voor een van de scholen tot 80 %) ligt dan het aandeel van de leerlingen.

5.3.2.2.3. De Commissie is van oordeel dat de volgens de federale wetgeving verleende erkenning aan secundaire scholen om als rijsschool op te treden, deze geen vrijgeleide geeft om zich zonder beperking op die markt te begeven. Bij de ontplooiing van die activiteit moeten zij de onderwijsregelgeving respecteren.

De onderwijsregelgeving bepaalt dat handelsactiviteiten verenigbaar moeten zijn met de onderwijsopdracht van de school. Dit betekent dat die activiteiten moeten kaderen in de normale dienstverlening aan de leerlingen of in de afwerking van het leerprogramma en dat, indien zij niet rechtstreeks bijdragen tot de realisatie van de onderwijsopdracht, zij alleszins een ondergeschikt karakter moeten hebben.

De Commissie aanvaardt dat de door de VTI-rijsscholen ontwikkelde activiteiten in het verlengde liggen van de onderwijsopdracht van een technische school met een opleiding zoals automechanica. Dit betekent echter niet dat ze onbeperkt georganiseerd mogen worden. De Commissie is van oordeel dat de private rijsscholen met de voorgelegde cijfers, die door verwerende partijen niet worden betwist, geloofwaardig maken dat die activiteiten niet meer als ondergeschikt in de zin van het decreet kunnen worden aangemerkt.

5.3.2.2.4. De Commissie wijst nog op haar advies met betrekking tot de verkoop van producten van de praktijkafdelingen en bijhorende publiciteit (CZB/V/KSO/2003/26). De Commissie gaat er daarin van uit dat eindproducten van de praktijklessen voeding kunnen verkocht worden, maar dat publiciteit voor deze verkoop niet mag leiden tot het op georganiseerde wijze creëren van een autonome vraag. De Commissie brengt ook in herinnering dat nu al een aantal jaren terug sommige hotelscholen de restaurantfunctie van hun instelling sterker naar derden wilden uitbouwen. Rechtspraak heeft verduidelijkt dat de restaurantfunctie van deze scholen beperkt diende te blijven tot wat kadert in de normale dienstverlening aan de leerlingen en de afwerking van het leerprogramma. De manier waarop de rijsschoolactiviteiten van verwerende partijen werden uitgebouwd valt naar het oordeel van de Commissie niet meer in te passen in het decretale voorschrift aangaande het ondergeschikt karakter van toegelaten handelsactiviteiten van scholen zoals dat met betrekking tot andere opleidingen wordt geïnterpreteerd. De Commissie laat ook nog opmerken dat het fenomeen beperkt blijft tot een welomschreven regio en dat technische scholen daarbuiten niet, vanuit hun onderwijsopdracht de behoefte hebben gevoeld om de rijopleiding voor hun leerlingen automechanica zelf zo breed uit te bouwen. Op basis van de door de private autorijscholen aangebrachte en door verwerende partijen niet betwiste gegevens, kan de Commissie niet anders dan vaststellen dat de geviseerde rijsschoolactiviteiten de door de decreetgever vereiste ondergeschiktheid aan de onderwijsopdracht overschrijden.

5.3.2.3. Oneerlijke concurrentie door het afwenden van middelen en het verlenen van onrechtmatige voordelen

De autorijscholen die de rijsschoolactiviteiten van VTI-scholen aanvechten, voeren aan dat middelen van de gemeenschap bestemd voor onderwijs onterecht aangewend worden voor het uitbouwen van de activiteiten van de VTI-rijsscholen.

Naar het oordeel van de Commissie slagen zij er niet in om deze verdenking hard te maken. Alle interne controlediensten binnen onderwijs spreken deze bewering ook tegen.

5.3.3. Reclame voor handelsactiviteiten van derden

De Commissie brengt volledigheidshalve nog haar allereerste beslissing in het dossier van de autorijscholen in herinnering (CZB/K1/KSO/2002/1). Daarin wordt gesteld dat, wanneer de rijsschoolactiviteiten ondergebracht zijn in een aparte rechtspersoon, de school gebonden is door de decretale voorschriften met betrekking tot het voeren van publiciteit voor derden.

5.3.4. De Commissie komt tot volgend advies:

De door de verzoekende partij aangeklaagde “inkapseling” van de rijkschoolactiviteiten in de secundaire scholen vindt voor de verwerende partijen steun in het koninklijk besluit van 11 mei 2004 dat onder meer de concurrentievoorwaarden onder de rijkscholen regelt. Op grond van dit besluit werden de verwerende partijen erkend als rijkscholen. Het komt de Commissie zorgvuldig bestuur niet toe over een betwisting van deze erkenning te oordelen.

Gegeven de verleende erkenning, moet de Commissie vanuit haar eigen bevoegdheid oordelen of de betwiste rijkschoolactiviteiten in overeenstemming zijn met de onderwijswetgeving. Handelsactiviteiten die niet rechtstreeks bijdragen tot de realisatie van de onderwijsopdracht moeten bijkomstig of ondergeschikt van aard zijn. De Commissie komt tot het besluit dat de voorliggende en niet betwiste gegevens aantonen dat de door verwerende partijen ontwikkelde handelsactiviteiten niet meer het ondergeschikt karakter hebben dat het decreet vereist.

Brussel, 26 april 2010

Marleen Broucke
Secretaris

Raf Verstegen
Voorzitter