



## Commissie Zorgvuldig Bestuur

**CZB/KL/KSO/2015/367**

**BETREFT:** uitbaten van een rijschool door een dochtervennootschap van een schoolbestuur-vzw.

### **1. PROCEDURE**

**1.1. Ontvangst:** 5 november 2015

**1.2. Verzoeker**

Advocaten [A] en [B], namens enkele Autorijscholen

**1.3. Verwerende partij**

VZW [X]

**1.4. CZB**

Bij aangetekende brief van 2 november 2015, door het secretariaat van de Commissie Zorgvuldig Bestuur ontvangen op 5 november 2015, dienen de verzoekers een klacht (met 2 bijlagen) in. Bij aangetekende brief van 10 november 2015 wordt het schoolbestuur in kennis gesteld van de klacht, van de mogelijkheid om een verweerschrift in te dienen en van de datum en de plaats van de zitting waarop de klacht zal behandeld worden.

Bij aangetekende brief van 23 november 2015 wordt een verweerschrift (met 7 stukken) bezorgd. Het verweerschrift wordt met een e-mail van diezelfde datum aan de verzoekers en aan het secretariaat van de Commissie bezorgd.

Bij e-mail van 24 november 2015 worden de verzoekers uitgenodigd voor de zitting.

Bij e-mail van 11 december 2015 laten verzoekers het secretariaat weten wie op de zitting zal aanwezig zijn.

### **2. INHOUD van de KLACHT**

Verzoekers dienen klacht in tegen de opening op 21 september 2015 van een nieuw “filiaal” te [C] door de dochtervennootschap van verwerende partij, dat geen uitstaans heeft met onderwijs aan de leerlingen van verwerende partij.

De opening van het filiaal van de rijschool houdt volgens verzoekers niet het minste verband met de onderwijsopdracht van de moedervereniging. Er wordt dus een autonome vraag

gecreëerd buiten enig onderwijs aan eigen leerlingen om. Voor verzoekers is het duidelijk dat er geen enkele rem meer staat op de rijkschoolactiviteit.

Verzoekers hebben reeds bij herhaling aangekaart dat verwerende partij, middels haar dochtervennootschap, ten volle een handelsactiviteit voert met winstoogmerk, zonder enig bijkomstig karakter.

Verzoekers verwijzen naar het advies van de Commissie van 26 april 2010 (CZB/V/KSO/2010/265) waarbij werd geoordeeld dat de door de VTI-rijsscholen ontwikkelde handelsactiviteiten niet meer het door het decreet vereiste ondergeschikt karakter hebben.

Volgens verzoekers heeft verwerende partij hierna geenszins gemeend de handelsactiviteiten te moeten reduceren. Zij meende de bestaande wetgeving en rechtspraak te kunnen omzeilen door zelf een handelsvennootschap op te richten. Zij heeft zich als vzw ingeschreven op 199 van 200 maatschappelijke aandelen van [Y] bvba, een handelsvennootschap met quasi dezelfde afgekorte benaming (...) als verwerende partij (...). Bovendien heeft verwerende partij zichzelf laten benoemen als enig bezoldigd zaakvoerder van deze handelsvennootschap. Volgens haar staat het vast dat verweerster controle uitoefent over de handelsvennootschap in de zin van art. 5 Wetboek Vennootschappen.

Verzoekers wijzen erop dat handelsactiviteiten die niet rechtstreeks bijdragen tot de realisatie van de onderwijsopdracht bijkomstig of ondergeschikt van aard moeten zijn. Er wordt aanvaard dat een vzw wel daden van koophandel mag stellen, voor zover deze bijkomstig zijn aan haar niet winstgevend hoofddoel. Om na te gaan of een daad van koophandel bijkomstig is, moet worden nagegaan of:

- de commerciële activiteiten noodzakelijk zijn om het hoofddoel op een normale manier te bereiken (verwantschaps criterium);
- alle opbrengsten uit die activiteiten geherinvesteerd worden in het niet-commerciële hoofddoel (bestedings criterium);
- en/of de ingezette mensen en middelen voor de commerciële activiteit kleiner is dan de ingezette mensen en middelen voor de niet commerciële activiteit (kwantitatief criterium). (cfr. Brussel, 23 december 2004, T.B.H. 2006/4, p.343, noot H. De Wulf: “Economische activiteiten van private stichting en VZW: woordspelletjes versus de bestrijding van concurrentievervalsing”)

Deze criteria zijn tevens van toepassing op de participatie dan wel de oprichting van een commerciële dochtervennootschap. De oprichting van een dochtervennootschap is immers geen vrijbrief voor het genereren van winsten door het innen van dividenden. Dit werd bevestigd door de rechtbank van eerst aanleg te [D] op 9 februari 2015.

Naar aanleiding van de opening van het nieuwe filiaal, stellen verzoekers de Commissie volgende vraag: Is het verwerende partij toegelaten om middels een volledig gecontroleerde dochtervennootschap ongebreideld handelsactiviteiten te voeren zonder dat dit enig verband houdt met de onderwijsactiviteit en zonder enige beperking? Aldus wordt de vraag gesteld of het een onderwijsinstelling toegelaten is het principe dat handelsactiviteiten die niet kaderen in de normale dienstverlening aan de leerlingen of het leerprogramma een occasioneel karakter moeten hebben, te omzeilen door dit principe niet toe te passen op een dochtervennootschap. Indien de Commissie van oordeel zou zijn dat het genoemde principe niet kan omzeild worden via het voeren van activiteiten middels een dochtervennootschap, dan stellen verzoekers de

vraag of de Commissie meent dat het oprichten van een nieuw commercieel filiaal, zonder dat dit enig verband houdt met enige onderwijsactiviteit aan de leerlingen, nog een occasioneel karakter heeft.

Indien de Commissie meent dat dit occasioneel karakter ontbreekt, dan wordt de Commissie, nadat verwerende partij eerst gevraagd is een passende genoegdoening aan verzoekers te geven, verzocht om een passende sanctie uit te spreken, meer bepaald de sluiting van het filiaal te [C].

### **3. VERWEER van de VERWERENDE PARTIJ**

De raadsman van verwerende partij voert tegen de klacht het volgende aan.

3.1. Onontvankelijkheid van de klacht voor alle betwiste feiten die klagers meer dan 60 kalenderdagen voor hun klacht vastgesteld hadden, of waarvan klagers meer dan 60 dagen voor hun klacht kennis genomen hebben. (Zie artikel V.28 van het Decreet betreffende het Onderwijs-XIII-Mozaïek van 13 juli 2001 en art. 3 Reglement van Orde van de Commissie Zorgvuldig Bestuur (17.3.2008)).

Klagers hebben “2 november 2015” op hun klacht vermeld; doch blijkt de nota op de klacht is deze slechts op 5.11.2015 door de Commissie ontvangen. Volgens voornoemd art. V.28 moeten de klachten bij aangetekend schrijven ingediend worden. Verwerende partij vraagt dat de Commissie in haar beslissing vaststelt wanneer de Klacht daadwerkelijk aangetekend verstuurd is<sup>1</sup>.

Behoudens de kennisname van klagers van ‘het openen van een nieuw rijkschoolfiliaal te [C] op 21 september 2015 van/door de BVBA [Y], hebben klagers al langer dan 60 dagen voor de aangetekende verzending van hun klacht kennis genomen van de overige feiten vermeld in hun klacht. Dit blijkt onder meer uit de dagvaarding van 13/02/2015 (stuk 1), de beslissing van de Commissie van 13/06/2014 (stuk 2), de conclusies van 14/02/2014 (stuk 3) en het vonnis van 03/02/2015 van de rechtbank van eerste aanleg te [D] (stuk 4). Wat dat betreft is de klacht dus niet ontvankelijk en heeft de Commissie geen bevoegdheid/rechtsmacht meer om zich daarover uit te spreken.

De termijn van ‘60 kalenderdagen na kennisname’ in artikel V.28 van het Decreet betreffende het Onderwijs-XIII-Mozaïek van 13 juli 2001 en in art. 3 Reglement van Orde van de Commissie Zorgvuldig Bestuur, werkt als een verjaringstermijn, o.a. om klagers te verplichten snel te reageren als hen iets stoort, waardoor de klachten heel concreet (moeten) zijn; o.a. om zowel de verwerende partij en de Commissie in staat te stellen daar efficiënt op te reageren.

De Commissie kan (door artikel V.28 van het Decreet van 13.7.2001) niet meer oordelen over feiten waarvan vaststaat dat klagers er langer dan zestig kalenderdagen kennis van hebben.

Dit alles geldt ook voor het feit dat klagers geen enkel initiatief meer namen sinds de beslissing van de Commissie van 13 juni 2014 (stuk 2) en het vonnis van 3 februari 2015 van de rechtbank van eerste aanleg te [C] (stuk 4), waardoor die beslissingen en motieven voor de Commissie definitief en bindend zijn.

---

<sup>1</sup> Op 2 november 2015 werd de klacht aangetekend verstuurd.

3.2. ‘Non bis in idem’ – gezag van gewijsde (art. 23-27 Gerechtelijk Wetboek) - Zie de ongegrondverklaring van de klacht van 30.10.2008 in de beslissing van de Commissie van 8.12.2008 met referentie CZB/KL//KSO/2008/211, het advies van de Commissie van 26.4.2010 met referentie CZB/V/KSO/2010/265, de beslissing van de Commissie in de zaak CZB/KL/KSO/2012/305, de beslissing van de Commissie van 13.6.2014 (stuk 2) en het vonnis van 3.2.2015 van de rechtbank van eerste aanleg te [D] (stuk 4) – geen bevoegdheid en/of rechtsmacht meer - hernemen toenmalig verweer:

Voor alle feiten en aanspraken waarover de Commissie zich al uitgesproken heeft in bovengenoemde zaken, heeft de Commissie geen bevoegdheid en/of rechtsmacht meer. In ondergeschikte orde, om nutteloze herhaling te vermijden, herneemt verwerende partij als verweer tegen huidige klacht alle argumenten die zij ingeroepen heeft in de bovengenoemde eerdere zaken voor de Commissie (zie o.a. de stukken 2, 3, 4 en 6).

3.3. Aanhangigheid: gerechtelijke procedure tegen BVBA[Y] over dezelfde feiten als in de klacht – stukken 5 en 6:

Op grond van dezelfde feiten, beweringen en aanspraken hebben klagers op 28.10.2015 een dagvaarding laten betekenen aan BVBA[Y] (stuk 5) om *“staking te horen bevelen van de onregelmatig gevoerde handelsactiviteit door gedaagde bestaande uit het voeren van een rijkschoolactiviteit in een vaste inrichting of filiaal te [C], dit op straffe van een dwangsom van 1000 EUR per dag dat in de vaste inrichting of het filiaal rijkschoolactiviteit wordt gevoerd na de bevolen staking.”*

De Commissie is niet bevoegd te oordelen over (rechts)handelingen van de BVBA[Y] (zie art. 2 Codex van 17.12.2010 Secundair Onderwijs); zeker niet als die het voorwerp zijn van een procedure voor een rechtbank – zoals die blijkt uit stukken 5 en 6. (Zie o.a. de beslissing van de Commissie van 13 juni 2014 (stuk 2).)

Ondergeschikt, voor zoveel als nodig, herneemt verwerende partij voor de Commissie dezelfde argumenten als deze die werden inroepen in haar conclusies van 13.11.2015 (stuk 6).

3.4. Ontvankelijk voorwerp van de klacht:

De klacht is (bijgevolg) enkel ontvankelijk m.b.t. - en de Commissie kan enkel oordelen over - de vraag of de vzw [X] een inbreuk pleegde op de decretale bepalingen van zorgvuldig bestuur in art. 7 tot en met 10, ten deze art. 9 van de Codex van 17.12.2010 Secundair Onderwijs, doordat de bvba [Y] een nieuw rijkschoolfiliaal opende te [C] op 21 september 2015, en dat die BVBA dat aankondigt op de website van die BVBA volgens stuk 1 van klagers.

Het antwoord op die vraag is neen, o.a. om volgende redenen:

3.5. Algemene betwisting van de eenzijdige beweringen en aanspraken van klagers – (juridische) context en principes vastgesteld in het vonnis van 3.2.2015 (stuk 4):

Verwerende partij betwist alle feitelijke beweringen van klagers die niet bewezen zijn door bewijsstukken van klager van feiten die niet ouder zijn dan 60 dagen voor de aangetekende zending van de klacht.

Bij de boordeling van nieuwe feiten die minder dan 60 dagen voor de aangetekende verzending van hun klacht ter kennis zijn van klagers moeten eerdere beslissingen van de Commissie waarnaar klagers verwijzen steeds gedetailleerd vergeleken worden met de huidige nieuwe en concrete feiten, beslissingen en context. (Zie ook beslissing van de Commissie van 13 juni 2014 (stuk 2), o.a. in 5.4.4.2.) Zo zijn de beslissingen van de Commissie over handelsdaden die door een 'schoolbestuur' gesteld worden niet toepasselijk op de handelsdaden van een autonome handelsvennootschap, zoals bvba [Y], temeer omdat bvba [Y] geen 'schoolbestuur' is (zie ook verder, o.a. nr.3.6).

Ook de (andere) juridische beweringen en aanspraken van klagers zijn onjuist en ongegrond en/of behoren niet tot de bevoegdheid van de Commissie, zoals de Commissie al aangaf in haar eerdere beslissingen tussen partijen (zie o.a. stuk 2); en zoals aangetoond aan de rechtbank van eerste aanleg te [D] in stuk 3, die verwerende partij, voor zoveel als nodig, ook als verweer tegen huidige klacht herneemt. De belangrijkste elementen daaruit zijn, zonder daarover het debat te aanvaarden voor de Commissie, doch als achtergrondinformatie ter weerlegging van de onontvankelijke beweringen en aanspraken en/of achtergrondinformatie van klagers, en als aanvullend bewijs dat klagers al langer dan 60 dagen voor hun klacht kennis hebben van de betwiste feiten:

- rijnschoolactiviteit is niet onverenigbaar met de onderwijsopdracht: het is een vorm van onderwijs, het is al sinds de jaren 1960-1970 dat meerdere onderwijsinrichters ook een rijnschoolactiviteit exploiteerden, wat door de overheid erkend wordt, o.a. in K.B. 11.5.2004, de Vakoverschrijdende Eindterm Secundair Onderwijs, derde graad, Milieu-educatie en de regeling 'Rijbewijs op School'; opleiding en evaluatie tot verkeersveiligheid en het behalen van rijbewijzen en de samenwerking tussen scholen/schoolbesturen en rijnscholen dienen (immers) het algemeen belang; en zijn al sinds 2004 opgenomen in de statuten van verwerende partij;
- het zijn klagers zelf die met brief van 23.9.2009 via de Minister van Onderwijs gevraagd hebben de VZW's (te verplichten) hun rijnschoolactiviteit af te splitsen en eveneens onder de vorm van een handelsvennootschap te exploiteren;
- het oprichten en/of het besturen van een BVBA zijn geen daden van koophandel noch handelsactiviteiten; (zie o.a. stuk 3, o.a. randnummer 2);
- verwerende partij betwist, en klagers bewijzen niet, dat de activiteiten van de BVBA [Y] (stuk 1 van klagers) niet ondergeschikt zijn aan deze van verwerende partij die inderdaad ± 7.000 leerlingen onderwijst en ± 1.000 personeelsleden tewerkstelt in tien scholen, een Centrum Leren en Werken (deeltijds Beroepsonderwijs), drie internaten en haar centrale dienst (pedagogiek, pastoraal, COC, diversiteit, veiligheid, boekhouding, personeelsdienst, ICT, coördinatie en beheer, ...), en dit alles beheert;
- de financiële noden in het (vrij) onderwijs zijn alom gekend:
  - o zelfs de Minister van Onderwijs bevestigt dit en bepleit (daarom) de samenwerking tussen onderwijsinrichters en de private sector; o.a. in De Standaard 2.9.2013: (a) *"Noch de scholen, noch de overheid hebben genoeg geld in kas voor de vele nieuwe gebouwen die nodig zijn (...) samenwerking met een verzekeringsmaatschappij*

(...)” (b) “geen mastodontscholen maar grote scholengroepen: om veel problemen te kunnen aanpakken: voldoende werk(zekerheid) garanderen aan leerkrachten, begeleiding, professionalisering, specialisatie,...”;

- en een Directeur van een school van het Gemeenschapsonderwijs in “De Tijd” van 31.8.2013: “Ik zoek constant extra geld. (...) Het KTA Brugge specialiseert zich in techniek en sport. En dat kost handenvol geld. (...) Dus moeten we creatief zijn en bij bedrijven aankloppen. (...) Ik heb ongeveer 1,5 miljoen euro eigen werkingsmiddelen. Dat is onvoldoende om een moderne school met dit soort opleidingen draaiende te houden. En dus lobbyt hij constant bij overheden en privépartners. Na 17u en in het weekend verhuren we de zaal aan sportverenigingen. Het bedrijf FitClass heeft dan weer gratis fitnessstoestellen geleverd. Zij gebruiken het fitnesslokaal buiten de schooluren voor privéklanten (...) het is een win-win. De verhuur van sportvelden en zwembad levert de school jaarlijks 100.000 euro op (...) geherinvesteerd in infrastructuur. (...)”;
- CD&V stelt (o.a. in haar 3D-Plan) “Gelet op de omvang van de noden en de beperkte middelen is één enkele formule op het vlak van infrastructuur niet realistisch. Daarom voorzien we overheidsmiddelen en PPS-formules die ontspruiten uit de lokale realiteit. We willen de mogelijkheden verkennen van formules zoals de volkslening aan scholenbouw, de mogelijkheid van crowdfunding, de fiscale aftrek voor giften aan scholen ... . Voor [nijverheids]technische en beroepsgerichte opleidingen in het secundair onderwijs voorzien we middelen voor didactische uitrusting.”;
- meerdere onderwijs-VZW’s en tal van andere VZW’s hebben een handelsactiviteit gefilialiseerd in een handelsvennootschap; dit fenomeen neemt toe en wordt algemeen aanvaard; het betreft duidelijk onderscheiden rechtspersonen, die elk aan hun eigen wetmatigheden en wettelijke (o.a. fiscale) verplichtingen (moeten) voldoen – waardoor o.a. de VZW zelf geen handelsdaden meer stelt en geen “oneerlijke concurrentie” meer kan voeren;
- diverse controles hebben aangetoond dat er geen overheidsmiddelen gebruikt worden voor de rijkschoolactiviteit, dat het overschot van de rijkschoolactiviteit aangewend wordt om de ideële doelstellingen van verwerende partij te realiseren, en dat er geen inbreuken zijn op de wetgeving en reglementering (o.a. attest bedrijfsrevisor);
- sinds de oprichting van de BVBA is de scheiding tussen verwerende partij en rijkschool nog duidelijker geworden – en is dus niet tegen het belang van klagers (zie art. V.25 Decreet betreffende het Onderwijs-XIII-Mozaiëk van 13 juli 2001 en art. 2 Reglement van Orde van de Commissie Zorgvuldig Bestuur (17.3.2008));
- de gemiddelde leeftijd voor het behalen van het rijbewijs is gestegen tot ± 22 jaar en de interesse voor het behalen van een rijbewijs is dalend, waaruit blijkt dat de beweringen van klagers over de invloed van verwerende partij op de leerlingen i.v.m. de keuze van een rijkschool ongegrond zijn.

Stuk 4, het vonnis van 3.2.2015 van de rechtbank van eerste aanleg te [D], bewijst dat de rechtbank de (meeste van) bovenstaande feiten en standpunten van verwerende partij gegrond achtte, en (op grond daarvan) de vorderingen van klagers tot nietigverklaring van a) de

(oprichting van) bvba [Y], b) de benoeming van de vzw [X] als zaakvoerder van de bvba, en c) de voorafgaande statutenwijziging in de vzw [X] die dit mits specifieke voorwaarden toeliet, ongegrond verklaarde, en dit na grondig onderzoek, o.a. van “de verenigbaarheid met de onderwijsopdracht (art. V.11 en art. 95 *quater* Decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs – Mozaïek van 13 juli 2001)” (zie o.a. p. 8 en 9 van stuk 4).

In het vonnis van 3.2.2015 werd o.a. beslist na grondig onderzoek van o.a. alle door klagers opgeworpen beweringen en argumenten die klagers ook in huidige klacht herhalen, de vzw-wet en de betreffende onderwijswetgeving; en verwerende partij stelt, bewijst en concludeert o.a.:

- p. 7 p.8. *“De NV [E], [F] en de BVBA [G] tonen niet aan dat de opbrengsten die de VZW [X] verwerft uit haar aandelenparticipatie in [Y] worden aangewend voor andere doeleinden dan deze omschreven in het maatschappelijk doel van de vzw.”*
- p. 8 *“De NV [E], [F] en de BVBA [G] tonen niet aan dat de ingezette mensen en middelen voor de commerciële activiteit van de vzw [X], met name het waarnemen van het zaakvoederschap over de BVBA [Y] en het ontvangen van dividenden, groter is dan de ingezette mensen en middelen voor de onderwijsopdracht van de vzw[X]. Uit niets blijkt dat de vzw [X] haar onderwijsopdracht niet als prioriteit stelt. Blijkens de scholenbrochure [H - I] die betrekking heeft op de scholengroep [X], maken 10 scholen deel uit van de scholengemeenschap, evenals twee internaten. Het komt ook zeer onwaarschijnlijk voor dat de middelen die worden ingezet vanuit vzw [X] in de BVBA [Y] groter is dan de middelen ingezet in de scholengemeenschap.”;*
- p 9 *“De problematiek van het ondergeschikt karakter stelt zich thans echter niet meer nu deze activiteit werd ondergebracht (in) de BVBA [Y] die een aparte handelsvennootschap is (cfr. bestedings- en kwantitatief criterium). Een project als ‘Rijbewijs op School’ vormt een overtuigend bewijs dat de organisatie van rijopleiding wel degelijk verenigbaar is met de uitoefening van de onderwijsopdracht.”;*
- p. 9 *“Gelet op het hogerstaande is de rechtbank dan ook van oordeel dat de oprichting van de BVBA [Y], het nemen van een meerderheidsparticipatie in de BVBA [Y], evenals het waarnemen van het zaakvoederschap van de BVBA [Y] wel degelijk een bijkomstig karakter heeft en dan ook wel degelijk verenigbaar is met het wettelijk statuut van de vzw.”;*

en dat de bovengenoemde vorderingen van klagers tot nietigverklaring (van de bvba, het zaakvoederschap van de vzw in de bvba, en de statutenwijziging in de vzw) ongegrond verklaard werden.

3.6. Ter vrijwaring van de rechten van verdediging en de beginselen van behoorlijk bestuur: enkel feiten gepleegd door verwerende partij – de Commissie is niet bevoegd t.a.v. BVBA [Y] - art. 2, 3/40° en 9 Codex van 17.12.2010 Secundair Onderwijs.

Voor zover ze door de Commissie, ondanks het bovenstaande, toch weerhouden zouden worden, kunnen de beweringen en bijlagen van klagers die betrekking hebben op, of gesteld zijn door, andere personen of rechtspersonen dan verwerende partij, voor de Commissie geen rechtsgeldige grondslag zijn voor de beoordeling en beslissing ten aanzien van haar.

Zie ook art. 2, 3/40° en 9 Codex van 17.12.2010 Secundair Onderwijs (hierna “Codex”):

- de Codex is enkel toepasselijk op het door de Vlaamse Gemeenschap erkend, gesubsidieerd (voltijds gewoon secundair) onderwijs; dus enkel t.a.v. vzw [X]; doch niet toepasselijk t.a.v. de BVBA [Y] die immers niet aan de criteria van art. 2 Codex van 17.12.2010 Secundair Onderwijs voldoet;
- art. 9 Codex is enkel toepasselijk op ‘een schoolbestuur’; en ‘schoolbestuur’ wordt gedefinieerd in art. 3/40° van de Codex als “*de rechtspersoon of natuurlijke persoon die verantwoordelijk is voor één of meer scholen*”; (...); en ‘school’ wordt gedefinieerd in art. 3/38° als “*een autonome identiteit die voltijds gewoon of buitengewoon secundair onderwijs organiseert en die door de Vlaamse Gemeenschap wordt erkend, gefinancierd, of gesubsidieerd (...)*”; de BVBA [Y] beantwoordt niet aan die criteria; zodat art. 9 Codex niet toepasselijk is op de BVBA [Y].

Als de Commissie ondanks het bovenstaande toch de klacht verder wil onderzoeken, dan zal zij willen aangeven welke feiten zij weerhoudt als gepleegd door verwerende partij, van welke datum zij die feiten acht en vanaf wanneer klagers er kennis van hebben; en welke haar beslissing is per aldus gedefinieerd feit; en al het nodige willen doen ter vrijwaring van de rechten van verdediging en de beginselen van behoorlijk bestuur.

Ook in het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg te [D] werd (het belang en de concrete gevolgen van) het principe van de scheiding en de autonomie van onderscheiden rechtspersonen in deze context bevestigd, zie stuk 4, o.a. p. 7 en p. 9.

3.7. Over de feiten en het bewijsstuk 1 van klagers voor zover die jonger zouden kunnen zijn dan 60 dagen voor de aangetekende verzending van de klacht:

Stuk 1 van klagers bewijst dat de kwestieuze publicatie enkel uitgaat van de BVBA [Y], afgekort [...] en geen enkele verwijzing inhoudt naar de VZW [X].

Het is niet VZW [X] maar BVBA [Y] die een rijschoolfiliaal opende in [C] en dit aankondigde op de website van BVBA [Y].

VZW [X]betwist, en klagers bewijzen niet, dat VZW [X]:

- ten deze en/of m.b.t. stuk 1 van klagers "daden", "handelsactiviteiten" en/of "daden van koophandel" zou verricht hebben;
- handelsactiviteiten zou verrichten "die enkel en alleen als doel hebben de verrijking van het bestuur of van personen betrokken bij het onderwijs of de begeleiding zonder dat er een algemene of concrete aanwending is in het kader van de taken en de doelstellingen".

Doordat het niet de VZW [X] is die een rijschoolfiliaal opende in [C] en dit aankondigde op de website van BVBA [Y] (stuk 1 klagers), doch enkel de BVBA [Y], is de Commissie niet bevoegd, en is de onderwijswetgeving daarop en op de BVBA [Y] niet van toepassing (zie bovenstaande, o.a. in nr. 6), en is (daarom) niet vereist dat dit/de (rechts)handeling(en) van de BVBA [Y] "verenigbaar is met de onderwijs- of begeleidingsopdracht" van de VZW [X], en dus ook niet dat "de handelsactiviteiten kaderen in de normale dienstverlening aan de leerlingen of het leerprogramma" (van de VZW [X]), noch dat "Indien die handelsactiviteiten buiten dat



kader vallen moeten ze een occasioneel karakter hebben"; en moet de VZW [X] "die principes" (die klagers citeren op blz 4 bovenaan van hun klacht) ook niet "toepassen op" de BVBA [Y].

De BVBA [Y] is een autonome handelsvennootschap, die zelf kan en moet beslissen welke (rechts)handelingen zij stelt om haar wettelijke en statutair doel te realiseren en rendabel te blijven. De Commissie heeft geen bevoegdheid daarover te oordelen of daarin tussen te komen. Zie o.a. het decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791, dat van openbare orde is.

Klagers bewijzen door hun stuk 1 geen nieuwe (jonger dan 60 dagen voor de aangetekende verzending van de klacht) ontoelaatbare te verregaande betrokkenheid van de VZW [X] in de werking van de BVBA [Y] die strijdig zou zijn met de onderwijswetgeving, vnl. art 9 Codex.

Integendeel staat inmiddels door het vonnis van 3.2.2015 (stuk 4) voor de Commissie vast dat de oprichting, meerderheidsparticipatie en zaakvoederschap van de VZW [X] in de BVBA [Y], en de handelsdaden die de BVBA [Y] volgens haar statuten stelt, geen inbreuk zijn op de VZW-wet, noch op de onderwijswetgeving (zie stuk 4); zodat het ook vast staat dat de oprichting en aankondiging (stuk 1 klagers) van een rijkschoolfiliaal door de BVBA [Y] geen (nieuwe) ontoelaatbare te verregaande betrokkenheid van de VZW [X] in de werking van de BVBA [Y] die strijdig zou zijn met de onderwijswetgeving, vnl. art 9 Codex, impliceert.

### 3.8. De vragen die klagers in hun klacht stellen:

De vragen die klagers in hun klacht stellen zijn niet relevant, niet correct geformuleerd, bevatten ongegronde argumenten en moeten als volgt weerlegd / beantwoord worden:

#### Algemeen:

- Het is niet de wettelijke taak van de Commissie om algemene vragen te beantwoorden en/of algemene principes af te kondigen; doch enkel te oordelen over concrete feiten die niet ouder zijn dan 60 dagen voor de klacht of ze een inbreuk vormen op de decretale bepalingen van zorgvuldig bestuur, in dit geval art. 9 van de Codex van 17.12.2010 Secundair Onderwijs.
- Behoudens de vraag of de VZW [X] een inbreuk beging op de decretale bepalingen van zorgvuldig bestuur, in dit geval art. 9 van de Codex van 17.12.2010 Secundair Onderwijs, doordat de BVBA [Y] een nieuw rijkschool filiaal opende te [C] op 21 september 2015, en dat die BVBA dat aankondigt op de website van die BVBA volgens stuk 1 van klagers, werden alle algemene vragen van klagers beantwoord in het vonnis van 3.2.2015 (stuk 4), en dit vonnis is voor de Commissie definitief en bindend omdat het ouder is dan 60 dagen voor de datum van de aangetekende verzending van de klacht.

*"Is het de verwerende partij toegelaten om middels een volledig gecontroleerde dochtervennootschap ongebreidelde handelsactiviteiten te voeren zonder dat dit enig verband houdt met de onderwijsactiviteit en zonder enige beperking?"*

- De meerderheidsparticipatie en het zaakvoederschap van de VZW [X] in BVBA [Y] is in dit concreet geval geen inbreuk op de onderwijswetgeving (zie o.a. stuk 4).
- De BVBA [Y] mag als handelsvennootschap binnen haar statutair doel autonoom de

handelsdaden stellen die zij nuttig oordeelt om rendabel te blijven - zie o.a. het decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791, dat van openbare orde is.

- Klagers bewijzen niet, en er zijn zelfs geen aanwijzingen van, "ongebreidelde handelsactiviteiten" "zonder enig verband met de onderwijsactiviteit en/of zonder enige beperking".
- Het organiseren van een rijopleiding heeft verband met onderwijsactiviteit (zie o.a. stuk 4).
- Het openen van een rijschoolfiliaal in [C] door de BVBA [Y] en de aankondiging ervan op de website van BVBA [Y](stuk 1 van klagers) is geen inbreuk op de onderwijswetgeving.

*"of het een onderwijsinstelling toegelaten is het [blz. 4 bovenaan klacht] bovenvermelde principe [ivm. handelsactiviteiten van schoolbesturen" = art. 9 Codex] te omzeilen door dit principe niet toe te passen op een dochtervennootschap":*

- VZW [X] heeft in dit concreet geval, namelijk doordat a) de BVBA [Y] een nieuw rijschool filiaal opende te [C] op 21 september 2015 en b) die BVBA dat aankondigt op de website van die BVBA volgens stuk 1 van Klagers, geen inbreuk gepleegd op de onderwijswetgeving en heeft (daardoor) de decretale beperkingen van handelsactiviteiten van schoolbesturen (art. 9 Codex) niet overtreden noch omzeild.

*"of het oprichten van een nieuw commercieel filiaal, zonder dat dit enig verband houdt met enige onderwijsactiviteit aan de leerlingen nog een occasioneel karakter heeft?"*

- Doordat volgens (stuk 1 van) klagers het "commercieel filiaal" opgericht werd door de BVBA [Y], is in dit concreet geval volgens de onderwijswetgeving niet vereist dat dit "verband houdt met enige onderwijsactiviteit" van de VZW [X] en/of dat dit "een occasioneel karakter heeft".
- Doordat volgens (stuk 1 van) klagers het "commercieel filiaal" te [C] een rijschool(afdeling)/rijopleiding betreft is er een verband met de onderwijs- of begeleidingsopdracht van de VZW [X](volgens het vonnis van 3.2.2015 (stuk 4) ).

*"dan zal de CZB een passende sanctie willen opleggen nadat zij verwerende partij eerst gevraagd heeft een passende genoegdoening te geven aan eisende partijen, meer bepaald de sluiting van het filiaal te [C]."*

- Doordat de Commissie in dit concreet geval geen inbreuk vaststelt/kan vaststellen op de onderwijswetgeving heeft de Commissie geen rechtsgrond om enige "passende genoegdoening van klagers" aan verwerende Partij te vragen / voor te stellen, noch om enige sanctie op te leggen (art. V.25 Decreet).
- Doordat "het filiaal te [C]" volgens (stuk 1 van) klagers toebehoort aan BVBA [Y], en/of doordat klagers tegen de BVBA een gerechtelijke procedure voeren betreffende dezelfde feiten (stukken 5 en 6), heeft de Commissie geen rechtsmacht, bevoegdheid en/of rechtsgrond om desbetreffend de sluiting van dat filiaal af te dwingen - zie o.a. het decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791, dat van openbare orde is.

De klacht is volgens verwerende partij onontvankelijk, minstens ongegrond.

## **4. ZITTING van de COMMISSIE**

**4.1. Datum en uur:** 14 december 2015, om 13.30 uur.

### **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 Bengt Verbeeck, voorzitter;

Paul De Winne, Etienne Becuwe en Jean Dujardin, leden.

### **4.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden**

- Voor verzoekende partijen:

Advocaat + zaakvoerders van de rijscholen.

- Voor verwerende partij: advocaat.

### **4.5. Stemming**

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

## **5. BESLISSING**

### **5.1. Regelgeving**

*\* 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° ...;

2° de bepalingen van artikel 51 van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997, van artikel 7 tot en met artikel 10 van de codificatie betreffende het secundair onderwijs, van artikel 14bis van het decreet van 1 december 1998 betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding, van artikelen 95bis tot en met 95sexies van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs II en van artikelen 120 tot en met 125 van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs;

3° ....

Wanneer zij oordeelt dat een klacht gegrond is, kan zij beslissen om:

1° een gedeeltelijke terugbetaling van de werkingsmiddelen van de betrokken school, de betrokken instelling, het betrokken centrum voor leerlingenbegeleiding of de betrokken instelling voor deeltijds kunstonderwijs op te leggen. De terugvordering of inhouding kan echter niet meer bedragen dan 10 procent van deze werkingsmiddelen en kan er niet toe leiden dat het aandeel in de werkingsmiddelen dat bestemd is voor personeelsaangelegenheden in absolute cijfers kleiner wordt dan wanneer de maatregel niet zou getroffen zijn;

2° aan het betrokken Centrum voor Volwassenenonderwijs ...

Deze sanctie wordt slechts uitvoerbaar de dag nadat de termijn om beroep in te stellen bij de Vlaamse regering verstreken is.

Voorafgaandelijk aan het opleggen van een sanctie nodigt de Commissie het betrokken schoolbestuur, de betrokken inrichtende macht of het betrokken bestuur uit om de bestreden rechtshandeling in te trekken of te herzien of in een passende genoegdoening te voorzien.

*\* Codex Secundair Onderwijs*

Art. 9. Een schoolbestuur kan handelsactiviteiten verrichten, voor zover deze geen daden van koophandel zijn en voor zover ze verenigbaar zijn met zijn onderwijsopdracht.

Art. 10. Een schoolbestuur dat sponsoring of mededelingen die rechtstreeks of onrechtstreeks ten doel hebben de verkoop van producten of diensten te bevorderen, toelaat, waakt erover dat:

1° door het schoolbestuur verstrekte leermiddelen vrij blijven van bedoelde mededelingen;

2° activiteiten vrij blijven van bedoelde mededelingen, behoudens indien deze mededelingen louter attenderen op het feit dat de activiteit of een gedeelte van de activiteit ingericht werd door middel van een gift, een schenking of een prestatie om niet of verricht onder reële prijs door een bij name genoemde natuurlijke persoon, rechtspersoon of feitelijke vereniging;

3° sponsoring en bedoelde mededelingen kennelijk niet onverenigbaar zijn met de pedagogische en onderwijskundige taken en doelstellingen van de school;

4° sponsoring en bedoelde mededelingen de objectiviteit, de geloofwaardigheid, de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de school niet in het gedrang brengen.

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

## **5.2. Ontvankelijkheid**

Verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van de klacht in zoverre de klagers feiten aanbrenge die ouder zijn dan 60 dagen na de vaststelling of kennisname ervan. Verwerende partij meent verder dat enkel de vraag of zij een inbreuk pleegde op de decretale bepalingen inzake zorgvuldig bestuur doordat de bvba [Y] een nieuw “filiaal” opende te [C], en dat die bvba dat aankondigt op zijn website, een ontvankelijk voorwerp van de klacht kan uitmaken. De Commissie is volgens verwerende partij niet bevoegd om te oordelen over (rechts)handelingen van de bvba.

Ter zitting bevestigt verzoekende partij dat voorliggende klacht enkel gericht is tegen het feit van de opening van een nieuw “filiaal” te [C] op 21 september 2015 door de BVBA [Y], dochtervennootschap van verwerende partij. De Commissie stelt vast dat het niet betwist wordt dat de verzoekende partij niet langer dan 60 dagen voor het indienen van de klacht heeft kennis genomen van dit feit. Er is bijgevolg geen sprake van verjaring. Voor zover het feiten betreft die aan de bvba en niet aan verwerende partij toe te schrijven zijn is de Commissie van oordeel dat de beoordeling van de ontvankelijkheid van de klacht afhangt van de betrokkenheid van verwerende partij bij de werking van de bvba, wat samenhangt met de beoordeling van de grond van de zaak.

## **5.3. Bevoegdheid**

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

#### **5.4. Tussenbeslissing**

De voorliggende klacht kan volgens de Commissie niet los worden gezien van de klacht die verzoekers in 2014 hebben ingediend bij de Commissie (CZB/KL/KSO/2014/347). Met die klacht werd vooreerst principieel bezwaar aangetekend tegen de oprichting door verwerende partij van een aparte handelsvennootschap waarbinnen de rijkschoolactiviteiten die de vzw-school zelf niet mocht organiseren, werden ondergebracht. Daarnaast vroegen verzoekers ook nog dat de Commissie zich, binnen haar eigen bevoegdheid van toezicht op de naleving van de onderwijswetgeving, zou uitspreken over de beweerde onverenigbaarheid van de statutaire betrokkenheid van de vzw-school in de activiteiten van de bvba-rijkschool met de onderwijswetgeving.

Op het ogenblik dat de verzoekers in 2014 een klacht indienden bij de Commissie, was voor de rechtbank van eerste aanleg te [D] een rechtszaak hangende waarbij verzoekers de vernietiging vorderden van de door verwerende partij opgerichte handelsvennootschap. Verzoekers achtten immers het oprichten, participeren en besturen van een handelsvennootschap door de verwerende partij, zijnde een vzw, als strijdig met de VZW-wetgeving.

In het licht van bovenstaande – hangende - rechtszaak oordeelde de Commissie vooreerst dat het de rechter toekomt om zich over deze conformiteit met de VZW-wetgeving uit te spreken en dat de Commissie niet bevoegd is om zich over deze principiële vraag uit te spreken. Verder stelde de Commissie vast dat “het ook de verzoekers niet allereerst te doen is om een uitspraak over een juridisch principe maar om een veroordeling van een te verregaande betrokkenheid van de school in de werking in de bvba-rijkschool”. In wezen, zo stelde de Commissie, “is de betwisting rond de rechtspersoon slechts een onderdeel van deze fundamentele betwisting: is de vzw-school al of niet ontoelaatbaar ver betrokken bij de activiteiten van de bvba-rijkschool?”. De Commissie was van oordeel dat een rechterlijke uitspraak over de verenigbaarheid van de door de vzw-school en de bvba-rijkschool opgezette constructie met de vzw-wetgeving een belangrijk element kan zijn om de aanvaardbaarheid daarvan in de huidige maatschappelijke context te beoordelen.

De Commissie kwam bijgevolg tot volgende tussenbeslissing:

*“De Commissie is van oordeel dat het de rechtbank toekomt om zich over de conformiteit met de VZW-wetgeving van het oprichten en het besturen van een handelsvennootschap door een schoolbestuur-vzw uit te spreken.*

*Zij is van oordeel dat deze vraag wat het onderwijsrecht betreft, niet kan worden beoordeeld los van de bredere betwisting tussen partijen, met name de vraag of de vzw-school onaanvaardbaar ver betrokken is bij de activiteiten van de bvba-rijkschool. De Commissie stelt vast dat ter zitting gebleken is dat zij onvoldoende is voorgelicht over de precieze inhoud van de bezwaren van de verzoekers en de bewijsmiddelen voor de aangevoerde bezwaren. Zij acht het in dit licht niet verantwoord om nu vanuit het onderwijsrecht standpunt in te nemen met betrekking tot de door de vzw-school opgezette constructie met een aparte rechtspersoon.”*

Naar aanleiding van de opening van het filiaal te [C], door diezelfde dochtervennootschap waarvan sprake hierboven, hebben verzoekers voorliggende klacht neergelegd en leggen zij volgende vragen voor aan de Commissie:

- Is het verwerende partij toegelaten om middels een volledig gecontroleerde dochtervennootschap ongebreideld handelsactiviteiten te voeren zonder dat dit enig verband houdt met de onderwijsactiviteit en zonder enige beperking?
- Indien de Commissie van oordeel zou zijn dat het principe dat handelsactiviteiten die niet kaderen in de normale dienstverlening aan de leerlingen of het leerprogramma een occasioneel karakter moeten hebben, niet kan omzeild worden via het voeren van activiteiten middels een dochtervennootschap, meent de Commissie dan dat het oprichten van een nieuw commercieel filiaal, zonder dat dit enig verband houdt met enige onderwijsactiviteit aan de leerlingen, nog een occasioneel karakter heeft?

Deze vragen kunnen eveneens worden gezien als een onderdeel van de fundamentele betwisting die het voorwerp uitmaakte van de in 2014 ingediende klacht: “Is de vzw-school al of niet ontoelaatbaar ver betrokken bij de activiteiten van de bvba-rijschool?”. De Commissie stelt vast dat de voorliggende klacht en de in 2014 ingediende klacht een identiek voorwerp hebben en dat de verzoekende en verwerende partijen eveneens identiek zijn. De Commissie besluit daarom beide klachten op het vlak van de bovenvermelde fundamentele betwisting samen te voegen.

De Commissie meent dat het voor een beoordeling van deze vragen evenzeer een belangrijk element kan zijn kennis te hebben van het oordeel van de bevoegde rechter over de verenigbaarheid van de door de vzw-school en de bvba-rijschool opgezette constructie met de vzw-wetgeving.

De Commissie stelt vast dat de rechtbank van eerste aanleg te [D] zich op 9 februari 2015 heeft uitgesproken over deze vraag. De rechtbank oordeelde onder meer dat het nemen van een meerderheidsparticipatie in de bvba-rijschool, evenals het waarnemen van het zaakvoerderschap, wel degelijk een bijkomstig karakter heeft en dan ook wel degelijk verenigbaar is met het wettelijk statuut van de VZW. Ter zitting kondigen verzoekers echter uitdrukkelijk aan eerstdaags beroep aan te tekenen tegen deze beslissing.

In die omstandigheden acht de Commissie het raadzaam een definitieve rechterlijke uitspraak af te wachten, vooraleer zich ten gronde uit te spreken over voorliggende klacht.

Brussel, 14 december 2015

Marleen Broucke  
Secretaris

Bengt Verbeek  
Voorzitter