



## Commissie Zorgvuldig Bestuur

**CZB/KL/KSO/2018/420**

**BETREFT:** Verkoop van maaltijden aan derden.

### **1. PROCEDURE**

**1.1 Ontvangst:** 23 november 2018.

**1.2 Verzoekster**

[A], zaakvoerder [B]

**1.3 Verweerder**

Schoolbestuur: [X]

School: [Y]

**1.4 CZB**

Bij aangetekende brief van 22 november 2018 zendt de verzoekster haar klacht aan het secretariaat van de Commissie.

Bij aangetekende brief van 3 december 2018 wordt het schoolbestuur door het secretariaat in kennis gesteld van de klacht en gewezen op de mogelijkheid om een verweerschrift in te dienen. Een afschrift van die brief wordt bezorgd aan de directie van de school (met de klacht als bijlage).

Bij e-mail van 7 december 2018 bezorgt verwerende partij het secretariaat een verweerschrift.

Bij e-mail van 10 december 2018 wordt het verweer aan de verzoekster verzonden.

Bij brieven van 10 december 2018 worden de partijen uitgenodigd voor de zitting van 28 januari 2019.

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

Verzoekende partij is uitbater van een broodjeszaak.

De klacht is gericht tegen het verstrekken van maaltijden aan derden tegen gesubsidieerde prijzen door de betrokken school. Deze derden omvatten havenarbeiders, buurtbewoners en anderen die niets met de school te maken hebben.

Verzoekende partij stelt klanten te verliezen die in de school eten aan leerlingentarief en ondervindt hierdoor inkomensverlies. Het is volgens haar onaanvaardbaar dat de school een gesubsidieerde concurrent is van de plaatselijke handelszaken.

Waar de schooldirectie beweert dat de maaltijden worden geserveerd door een externe firma die huur betaalt aan de school, zou het volgens de informatie van de verzoekende partij gaan om een onderwijsgerelateerde vzw die vrijgesteld is van BTW.

Verzoekende partij wijst er nog op dat er de verkoop van maaltijden niet kan kaderen in één van de bestaande opleiding in de betrokken school.

De verzoekende partij vraagt de Commissie de school te verbieden nog langer maaltijden aan derden te serveren zodat deze vorm van oneerlijke concurrentie gestopt wordt.

### **3. INHOUD van het VERWEER**

De verwerende partij voert aan dat het aanbieden van maaltijden aan externen slechts occasioneel gebeurt, niet op regelmatige of gestructureerde basis. De school biedt deze mogelijkheid alleen als de gelegenheid of noodzaak zich voordoet en steeds na onderling overleg. Het betreft volgens verwerende partij in geen geval een georganiseerde catering of commerciële uitbating; het gaat niet om een restaurant met 'open' toegang voor het publiek. Verder wordt gesteld dat de school niet actief werft of reclame maakt voor externen. De maaltijden worden bereid en verkocht door een externe firma naar Belgisch handelsrecht, die wel een BTW nummer heeft en niet gesubsidieerd wordt. De verwerende partij wijst er nog op dat de maaltijden vaak door de school worden aangeboden, waarbij de externen daar niet voor hoeven te betalen. De school koopt de maaltijden dan gewoon aan bij de externe firma. De verwerende partij geeft een niet-limitatieve opsomming van externen aan wie maaltijden worden verstrekt, welke moet gelden als aanduiding en typering van categorieën van externen, gasten en partners van de school:

- cursisten van opleidingen door de school of door partners van de school gegeven,
- op vraag van havenbedrijven die sporadisch een opleiding verzorgen (4x/schooljaar).
- juryleden voor GIP-presentaties (proeven van laatstejaars, schoolverlaters) waarvoor een
- externe jury opgelegd wordt door het leerplan en de decreetgever
- oud-schoolstudenten
- gastdocenten of externe partners voor projectwerk of bijzondere activiteiten
- gasten en partners uit onderwijs, navormers, pedagogische begeleiders, clb medewerkers,
- ondersteuners Netwerk Noord-oost, ...
- deelnemers aan overlegplatformen van diverse aard (GOK, OCSG, Blink, RvD,
- Ondersteuningsnetwerk, Schoolraad, ...)
- ouders/opa/oma of medewerkers van zorgcentra waar onze leerlingen verblijven.
- Transmigranten (projectwerking)
- pastoor uit [Z]
- geburen (nog nooit voorgevallen)

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

**4.1 Datum en uur:** 28 januari 2019 (om 11u).

#### **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 VII.2 Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs 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 Bengt Verbeeck, voorzitter.

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

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

- Voor verzoekende partij: [C], aandeelhouder [B];

- Voor verwerende partij: [D], directeur.

#### **4.5. Stemming**

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

## **5. BESLISSING**

### **5.1 Regelgeving**

*\* Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs*

Art. VII.5. 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, ...;

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° .....

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, voorzover deze geen daden van koophandel zijn en voorzover ze verenigbaar zijn met zijn 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, rekening houdende met de aangehaalde feiten en de geldende regelgeving, bevoegd is.

## **5.3. Beslissing**

### *5.3.1. Handelsactiviteiten. Algemeen.*

De onderwijsregelgeving stelt dat scholen handelsactiviteiten mogen organiseren voor zover deze geen daden van koophandel zijn en verenigbaar zijn met de onderwijsopdracht. Een daad van koophandel is, in de betekenis die de decreetgever daaraan 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 winst oogmerk) 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 een occasioneel karakter hebben om toelaatbaar te zijn. De opbrengst moet aan onderwijs besteed worden en er mag geen aankoopverplichting gelden.

### *5.3.2. Toepassing.*

Voor zover als nodig brengt de Commissie vooreerst in herinnering dat voor haar de verkoop van maaltijden aan leerlingen voor gebruik op school in principe een toegelaten handelsactiviteit uitmaakt omdat dit behoort tot de normale dienstverlening aan de leerlingen. Dat in voorliggend dossier uit de aangeleverde gegevens blijkt dat de opdracht voor het leveren van schoolmaaltijden via een aanbestedingsprocedure werd toegekend aan een externe firma, doet daaraan op zich geen afbreuk. Daarbij wijst de Commissie erop dat ook de medewerking aan handelsactiviteiten van derden binnen de school maar is toegestaan binnen de grenzen bepaald onder punt 5.3.1.

De verzoeker klaagt aan dat in het schoolrestaurant ook maaltijden worden verkocht aan externen. De school brengt in haar verweer aan dat het een occasionele activiteit betreft die plaatsvindt wanneer de gelegenheid of de noodzaak zich voordoet en waarvoor in geen geval actief publiciteit wordt gemaakt. Uit de toelichting ter zitting blijkt het grotendeels te gaan om een aanbod voor cursisten van opleidingen voor havenarbeiders, op vraag van het nabijgelegen opleidingscentrum. De school koppelt haar aanbod om gebruik te maken van het schoolrestaurant aan een samenwerkingsverband dat men met het betreffende opleidingscentrum tracht op te zetten.

De verkoop van maaltijden aan externen op school behoort evident niet tot een normale dienstverlening in hoofde van de school en kan in casu ook niet gekaderd worden in de afwerking van het leerprogramma. Nog afgezien van de hiernavolgende overwegingen, bevestigt de Commissie dat dergelijke verkoop als handelsactiviteit bijgevolg hoe dan ook

slechts op occasionele basis is toegestaan. De haar beschikbare gegevens – gevraagd naar aantallen schat de school ter zitting op weekbasis 10 extra maaltijden te verkopen – laten de Commissie evenwel niet toe met zekerheid te stellen dat de betwiste verkoop op dit moment plaatsvindt op meer dan occasionele basis.

De betwiste verkoop aan externen blijkt te gebeuren aan dezelfde prijs die geldt voor de leerlingen. De externen betalen aan de school, die op haar beurt de aangekochte maaltijden laat opnemen op de factuur die zij ontvangt van de externe leverende firma. De omvang van de leerlingenpopulatie zal het in beginsel mogelijk gemaakt hebben om in het kader van de gunningsprocedure op het vlak van prijsbepaling gunstige voorwaarden te kunnen bedingen. Zou mogelijk nog voorbehoud kunnen gemaakt worden voor externen wier aanwezigheid op school onmiskenbaar kan gekoppeld worden aan het normale les- en schoolgebeuren (bijv. gastdocenten, pedagogisch begeleiders of juryleden voor eindwerken), dan stelt de Commissie vast dat de betwiste verkoop ook gebeurt aan externen die duidelijk los staan van de school. Een verkoop van maaltijden aan deze externen kan naar het oordeel van de Commissie in geen geval begrepen worden onder de opdracht om schoolmaaltijden te leveren en maakt dus een onderscheiden activiteit uit die voorwerp dient te zijn van een aparte regeling. De Commissie acht het dan ook niet aanvaardbaar, nog los van de vraag of de externe firma van die praktijk op de hoogte is, voor externen zonder meer de in het kader van de gunningsprocedure voor de leerlingen bekomen voorwaarden te hanteren. De Commissie verwijst in dat verband naar de verantwoording die in de Omzendbrief SO 78 wordt gegeven voor het beperkend karakter van de opsomming van de toegelaten handelsactiviteiten: *“Deze opsomming van beperkt toegelaten activiteiten is op zich niet nieuw. Het voorkomen van concurrentie met het bedrijfsleven moet immers nog steeds onverkort vooropstaan.”*. Daarnaast dienen handelsactiviteiten waaraan onderwijsinstellingen hun medewerking verlenen de regelgeving inzake handelspraktijken te volgen, zoals vervat in het Wetboek van economisch recht.

Rond de verkoop van maaltijden aan externen, die zoals gezegd hoe dan ook slechts op occasionele basis kan plaatsvinden, dient in voorliggend dossier transparantie gecreëerd te worden. Dat onderstelt in de eerste plaats dat deze verkoop voorwerp uitmaakt van een aparte, van de verkoop aan de leerlingen te onderscheiden regeling tussen deze externen en de aanbieder van de maaltijden. Dergelijke verkoop kan zoals hoger gesteld niet zonder meer worden gevat door de aanbesteding inzake schoolmaaltijden. Daarnaast dient bepaald te worden onder welke voorwaarden, zo dezen daarvan gebruik maken, de schoolinfrastructuur ter beschikking wordt gesteld aan zowel de aanbieder van de maaltijden als aan de externen die deze maaltijden aankopen. Waar het de school in beginsel vrij staat te beslissen over het gebruik van de schoolinfrastructuur door derden voor zover dit gebruik in overeenstemming blijft met de opdracht en de verantwoordelijkheid van een school, kunnen daarbij geen voorwaarden worden overeengekomen die een onverantwoord voordeel toekennen aan welbepaalde organisaties of personen. In dat verband wijst de Commissie ook opnieuw op de federale regelgeving inzake eerlijke handelspraktijken. De Commissie heeft eerder gesteld dat het ondersteunen van de handelsactiviteiten van één bepaald bedrijf strijdig kan zijn met deze regelgeving als er voorwaarden worden overeengekomen die aanleiding geven tot oneerlijke concurrentie ten nadele van andere verkopers van gelijkaardige of identieke goederen of diensten.

*5.3.3. De Commissie komt tot de volgende beslissing:*

De Commissie acht het niet aanvaardbaar dat een verkoop in de school van maaltijden aan externen, die hoe dan ook slechts op occasionele basis kan plaatsvinden, gebeurt aan de voorwaarden die voor de leerlingen werden bekomen in het kader van een gunningsprocedure voor schoolmaaltijden. In die mate is de klacht gedeeltelijk gegrond.

De betwiste verkoop dient voorwerp te zijn van een transparante regeling, op het vlak van zowel de voorwaarden waaraan de maaltijden worden aangeboden als met betrekking tot de terbeschikkingstelling van de schoolgebouwen.

Het schoolbestuur wordt verzocht de Commissie uiterlijk begin volgend schooljaar 2019-2020 mee te delen hoe het aan deze beslissing gevolg zal geven. In zoverre de uitvoering van deze beslissing zou ingrijpen op reeds bestaande contractuele afspraken, acht de Commissie het aanvaardbaar dat de school haar aangegane engagementen verder nakomt en aan deze afspraken eerst een einde stelt van zodra dat binnen de overeengekomen voorwaarden mogelijk is.

#### **5.4. Sanctieregeling**

Artikel VII.5 codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016 bepaalt dat de Commissie, wanneer zij oordeelt dat een klacht gegrond is, kan beslissen om een gedeeltelijke terugbetaling van de werkingsmiddelen van de betrokken school 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.

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 uit om de bestreden rechtshandeling in te trekken of te herzien of in een passende genoegdoening te voorzien.

Het schoolbestuur wordt verzocht de Commissie uiterlijk tegen 31 mei 2019 mee te delen hoe het in zijn scholen aan deze beslissing gevolg zal geven.

De Commissie gaat ervan uit dat de verwerende partij zich naar het oordeel van de Commissie zal richten en ziet voorlopig geen aanleiding voor het opleggen van een sanctie.

#### **6. BEROEP**

Tegen een beslissing van de Commissie kan binnen een termijn van zestig kalenderdagen die ingaat de tweede dag na de postdatum van de betekening van deze beslissing, bij aangetekend schrijven een beroep bij de Vlaamse Regering, in de persoon van de Minister van Onderwijs, ingesteld worden (met een afschrift aan het secretariaat van de Commissie).

Brussel, 28 januari 2019

Frederik Stevens  
Waarnemend Secretaris

Bengt Verbeeck  
Voorzitter