



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KSO/2022/485

BETREFT: Wijze waarop een caf etaria kan benut worden.

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 10 november 2022

1.2. Vraagsteller

Mevrouw (X), campusverantwoordelijke (Y)

1.3. CZB

Op 10 november 2022 ontvangt het secretariaat van de Commissie een e-mailbericht met de vraag. Met een e-mail van 22 november 2022 wordt de vraagsteller gemeld dat de vraag voor advies aan de Commissie wordt voorgelegd en wordt zij uitgenodigd voor de zitting van 6 december 2022.

Op 1 december 2022 bezorgt de vraagsteller nog een verdere toelichting bij de vraag en laat zij weten op de zitting van de Commissie aanwezig te zullen zijn.

2. INHOUD van de VRAAG

De vraag die aan de Commissie wordt voorgelegd wordt door de vraagsteller als volgt geformuleerd:

“(Y), heeft een mooie zonnige caf etaria, met veel glas aan de voorzijde - een echt uitstalraam naar de buurt. Nu kunnen onze cursisten hier tijdens de pauze een koffie uit de automaat krijgen en wordt de ruimte soms voor overleg gebruikt. We zouden deze ruimte echter graag beter en meer benutten.

Wij zijn een centrum voor basiseducatie en zitten een in een eigen gebouw dat ongeveer 10 jaar geleden gerenoveerd is met middelen van Agion. We hebben veel idee en over het uitbouwen van onze caf etaria, maar na het uitpluizen van een aantal omzendbrieven en nota's blijft het ons niet helemaal duidelijk wat er kan en wat er niet kan.

We zien verschillende mogelijkheden, bijvoorbeeld:

- *samenwerking met een lokaal sociaal economiebedrijf dat zorgt voor de uitbating van een sociale caf etaria waar cursisten aan een voordeeltarief kunnen koffiedrinken, een soepje eten of een stukje taart verorberen.*
- *buurtbewoners kunnen hier terecht om buiten de schooluren te vergaderen of een activiteit te doen*

- *samenwerking met een werkervaringsproject waarbij de cursisten in opleiding keuken ervaring kunnen opdoen*
- ...

We willen er graag een levendige plek van maken waar cursisten altijd terecht kunnen om aan een sociaal tarief iets te drinken (of iets kleins te eten - geen sociaal restaurant), maar ook gewoon om te zitten tussen twee lessen of de krant te lezen. Idealiter zou het ook een verbinding leggen met de buurt en kan iedereen er over de vloer komen - aan een concurrentieel tarief dan wel. Vanuit onze onderwijsopdracht hebben we als school zelf weinig tijd om dit te doen en willen we daarom graag met (non-profit) partners werken.

Het is ons niet helemaal duidelijk of dit kan gerealiseerd worden en onder welke voorwaarden dit dan zou kunnen.”

Concreet heeft de vraagsteller drie mogelijke scenario's voor ogen, waarbij scenario 1 de voorkeur heeft:

“Voor het uitbouwen van onze cafetaria zien we verschillende mogelijkheden, afhankelijk van wat er binnen het wettelijk kader mogelijk is. Wij wensen enkel samen te werken met organisaties die zelf een sociaal doel hebben dat in lijn ligt met onze visie en geen winstoogmerk.

Scenario 1: sociaal restaurant

- *Samenwerking met een lokaal sociaal economiebedrijf (Za) dat zorgt voor de volledige uitbating van een sociaal restaurant. Dit is een combinatie van sociale tewerkstelling, werkervaringsproject, opleiding (in het kader van horecaopleiding) en vrijwilligerswerk (zorgarbeid).*
- *Kleine menukaart met 2 prijzen: sociaal tarief voor cursisten en inwoners van stad (Z) die 'Uitpas' hebben (kansengroepen), marktconform tarief voor buurtbewoners en andere bezoekers – koffie, thee, taart, soep, lunchgerechten*
- *Open tijdens de schooluren (overdag en avond tot einde lessen om 22u), beperkt ook tijdens weekend*
- *Ook afhaalmaaltijden en sociale catering kan voorzien worden (ook 2 tarieven)*
- *plek waar cursisten altijd terecht kunnen om iets te drinken, maar ook gewoon om te zitten tussen twee lessen of de krant te lezen.*
- *Verkenkend gesprek met (Za) wijst uit dat zij gelijkaardig initiatief '(Zb)' uitbaten in (U), in samenwerking met de stad die mee zorgt voor de financiële haalbaarheid. Ook in (Z) zou zo 'n samenwerking mogelijk kunnen zijn.*
- *Geen winstoogmerk, enkel onkosten recupereren*

Scenario 2: sociale caf etaria voor school en buurt

- *Kleine kaart met 2 prijzen: sociaal tarief voor cursisten en inwoners van stad (Z) die Uitpas hebben (kansengroepen), marktconform tarief voor buurtbewoners en andere bezoekers – koffie, thee, taart, soep*
- *Open enkel tijdens de schooluren (overdag en avond tot einde lessen om 22u)*
- *Plek waar cursisten altijd terecht kunnen om iets te drinken, maar ook gewoon om te zitten tussen twee lessen of de krant te lezen.*
- *Cafetaria wordt bemand door vrijwilligers en/of door betaalde medewerker van de school (eventueel medewerker sociale tewerkstelling)*
- *Geen winstoogmerk, enkel onkosten recupereren*

Scenario 3: cafetaria voor school, lokalenverhuur voor buurt

- *Buurtbewoners of sociale organisaties kunnen hier terecht om buiten de schooluren te vergaderen of een activiteit te doen – tegen onkostenvergoeding*
- *Cafetaria met drankenautomaat tijdens schooluren voor cursisten”*

3. ZITTING COMMISSIE

3.1. Datum en uur: 6 december 2022 (om 13u)

3.2. Kamer

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

3.3. Commissieleden

De Commissie is in overeenstemming met artikel VII.2 Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs en de ministeriële besluiten van 14 juli 2015 en 21 mei 2019 betreffende de samenstelling van de Commissie Zorgvuldig Bestuur als volgt geldig samengesteld:

De heer Bengt Verbeeck, voorzitter;

Ivo Van Genechten, Rita Lambregts, Luc Faes en Paul De Cock, leden.

3.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

Voor de vraagsteller:

- Mevrouw (Xx), algemeen directeur;
- Mevrouw (X), campusverantwoordelijke (Y).

3.5. Stemming

De Commissie heeft na beraadslaging en met eenparigheid van stemmen de volgende conclusies opgesteld betreffende bevoegdheid en advies.

4. ADVIES VAN DE COMMISSIE

4.1. 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, van artikel II.48 tot en met II.52 van deze codificatie en van artikelen 120 tot en met 125 van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs;

3° ...

Art. VII.6. De Commissie kan vragen van belanghebbenden behandelen over de aangelegenheden bedoeld in artikel VII.5, eerste lid.

** Decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs*

Art. 124. De centra mogen handelsactiviteiten verrichten, voor zover die geen daden van koophandel zijn en voor zover ze verenigbaar zijn met de toegekende opdracht.

4.2. Bevoegdheid

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

Voor zover als nodig benadrukt de Commissie dat zij zich in haar advies beperkt tot de vraag in hoeverre de voorgelegde scenario's voor een invulling van de cafetaria-ruimte te rijmen zijn met de decretale principes van zorgvuldig bestuur, inzonderheid deze inzake handelsactiviteiten.

4.3. Advies

4.3.1. 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 instelling 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 instelling 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 instelling. Dit betekent dat de verrichtingen moeten kaderen in de normale dienstverlening aan de cursisten 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.

Onder dezelfde voorwaarden kan de instelling haar medewerking verlenen aan handelsactiviteiten van derden binnen de instelling. Het staat elke instelling vrij om te beslissen over het gebruik van haar infrastructuur door derden buiten de schooluren, op voorwaarde dat dit gebruik in overeenstemming blijft met - of in het verlengde ligt van de opdracht en de verantwoordelijkheid van een instelling.

4.3.2. Toepassing

4.3.2.1. In de hypothese dat de betrokken instelling zelf zou instaan voor de verkoop van voedsel en drank in de cafetaria – zie het tweede en derde scenario in de vraag – overweegt de Commissie het volgende.

De Commissie brengt in herinnering dat zij in het verleden reeds heeft geoordeeld dat de verkoop van voedsel en drank aan de leerlingen voor gebruik op school een handelsactiviteit is die voor een school aanvaardbaar is omdat dit behoort tot de normale dienstverlening aan de leerlingen (zie CZB/2008/206; CZB/KL/KSO/2018/420).

In de mate dat het centrum zich hiermee richt tot haar cursisten, is de uitbating van de cafetaria dan ook toelaatbaar.

De verkoop van voedsel en drank aan externen behoort evenwel evident niet tot een normale dienstverlening in hoofde van het centrum en kan in voorliggend geval ook geenszins worden gekaderd in de in de afwerking van het leerprogramma. Dergelijke verkoop is volgens de Commissie als handelsactiviteit bijgevolg hoogstens toelaatbaar ter gelegenheid van occasionele activiteiten (vgl. CZB/KL/KSO/2018/420: verkoop van maaltijden aan derden). De Commissie onderstreept in dit verband dat waar het voorkomen van concurrentie met het

bedrijfsleven dient voorop te staan, de toelaatbaarheid van handelsactiviteiten strikt moet benaderd worden (vgl. Omzendbrief SO 78 ‘Zorgvuldig bestuur in het secundair onderwijs’).

4.3.2.2.1. De vraagsteller legt een aantal scenario’s voor waarin de cafetariaruimte niet (enkel) door de instelling zelf zou worden gebruikt, maar ter beschikking wordt gesteld aan derden: in het door de vraagsteller voorgelegde eerste scenario zou een volwaardig sociaal restaurant wordt uitgebaat door een lokaal sociaal economiebedrijf, waar zowel cursisten als buurtbewoners en andere externen welkom zijn; in het derde scenario zou de ruimte buiten de schooluren door buurtbewoners of sociale organisaties kunnen gebruikt worden om te vergaderen of een activiteit te doen.

4.3.2.2.2. De Commissie heeft eerder gesteld dat het een onderwijsinstelling in beginsel vrij staat te beslissen over het gebruik van haar infrastructuur door derden, voor zover dit gebruik in overeenstemming blijft met de opdracht en de verantwoordelijkheid van de instelling, en daarbij geen voorwaarden worden overeengekomen die een onverantwoord voordeel toekennen aan welbepaalde organisaties of personen.

De Commissie heeft eerder ook al gesteld oog te hebben voor het groeiend fenomeen van het ‘multifunctioneel schoolgebruik’ met daarbij het idee van de school als ‘kloppend hart van de buurt’.

4.3.2.2.3. Voor zover dit gebeurt op basis van een éénvormige regeling waarbinnen minstens is voorzien in een onkostenvergoeding, ziet de Commissie in beginsel geen bezwaar tegen een verhuur van de cafetariaruimte buiten de schooluren aan buurtbewoners of sociale organisaties zoals voorgesteld door de vraagsteller onder scenario 3.

4.3.2.2.4. Waar de Commissie eerder heeft gesteld het niet aanvaardbaar te vinden dat schoolinfrastructuur op een regelmatige basis aan een welbepaalde handelaar wordt ter beschikking gesteld voor het uitoefenen van een handelsactiviteit, kan zij in dit geval niet voorbij aan de hoofdzakelijk sociale insteek van het in het eerste scenario geschetste voorstel van de uitbating van een sociaal restaurant.

Met het voorgelegde initiatief richt men zich tot zowel cursisten en kwetsbare groepen (waarvoor een sociaal tarief zou worden gehanteerd) als de buurtbewoners, en wordt een functie als ontmoetingsplek van deze verschillende groepen beoogd. De uitbating zou gebeuren door een sociale-economiebedrijf, waarbij sterk de nadruk zou worden gelegd op het opleiden van en doen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt van specifieke groepen die ook tot het doelpubliek van het betrokken centrum behoren. Verder zou met het voorliggende initiatief geen winst worden nagestreefd.

Met deze elementen voor ogen, en voor zover de terbeschikkingstelling van de cafetariaruimte voorwerp is van een regeling waarin minimaal de hiernavolgende voorwaarden zijn uitgewerkt, acht de Commissie het voorgelegde scenario voor de uitbating van een sociaal restaurant, toelaatbaar.

Vooreerst dient in ieder geval te gelden dat de terbeschikkingstelling van de cafetariaruimte maar mogelijk is tegen een bepaalde vergoeding, die minstens de onkosten voor het betrokken centrum dient te dekken.

Daarnaast dient de uitbating van het sociaal restaurant volledig in handen te zijn van het sociale-economiebedrijf waaraan de cafetariaruimte wordt ter beschikking gesteld. Het dient voor de buitenwereld te allen tijde bijzonder helder te zijn dat de uitbating geen initiatief van het centrum betreft.

In dat verband benadrukt de Commissie dat het in geen geval aanvaardbaar zou zijn dat (gesubsidieerde) personeelsleden van het centrum zouden worden ingeschakeld.

Verder wordt verwacht dat het sociaal restaurant zich in de eerste plaats richt op de cursisten en sociale groepen, en slechts in ondergeschikte orde op overige externen/buurtbewoners. In het licht van de doelstelling van de decretale principes inzake handelsactiviteiten om concurrentie met het bedrijfsleven maximaal te voorkomen, zal ook vereist zijn dat waar het hanteren van een sociaal tarief voor de cursisten en sociale groepen toelaatbaar is, voor andere externe bezoekers marktconforme tarieven dienen te gelden.

Waar de Commissie de terbeschikkingstelling van de cafetariaruimte toelaatbaar acht voor de uitbating van een sociaal restaurant voor zover daarbij minimaal aan de bovenstaande voorwaarden is voldaan, ontslaat dit het centrum niet van haar verplichting om ook de naleving van de overige regels inzake zorgvuldig bestuur (vb. inzake reclame, politieke activiteiten) te garanderen. De cafetariaruimte wordt als onderdeel van het centrum immers geacht steeds een leeromgeving te blijven.

4.3.3. De Commissie komt tot volgend advies:

De uitbating van een cafetaria door het centrum zelf is toelaatbaar in de mate dat de cafetaria wordt opengesteld louter voor de cursisten.

De uitbating van een sociaal restaurant door een sociaal-economiebedrijf zoals voorgesteld door de vraagsteller, is aanvaardbaar onder voorbehoud van een concrete uitwerking van het initiatief waarbij de terbeschikkingstelling van de cafetariaruimte tot stand komt via een regeling waarbinnen minstens het voldaan zijn aan de voorwaarden vermeld onder randnummer 4.3.2.2.4., is gegarandeerd.

Een verhuur van de cafetariaruimte aan buurtbewoners of sociale organisaties is toegestaan, voor zover dit gebeurt op basis van een éénvormige regeling waarbinnen minstens is voorzien in een onkostenvergoeding.

Brussel, 6 december 2022

Frederik Stevens
Waarnemend Secretaris

Bengt Verbeeck
Voorzitter