



Commissie Zorgvuldig Bestuur

CZB/V/KSO/2019/427

BETREFT: project rond gezonde dranken en tussendoortjes voor secundaire scholen

1. PROCEDURE

1.1. Ontvangst: 25 maart 2019.

1.2. Verzoeker

Mevr. Laura Vandeweghe, stafmedewerker gezonde voeding, Vlaams Instituut Gezond Leven.

1.3. CZB

Bij e-mail van 25 maart 2019 wordt de vraag aan het secretariaat van de Commissie bezorgd. Met een e-mail van 28 maart 2019 wordt de vraagsteller uitgenodigd voor de zitting van 29 april 2019.

2. INHOUD van de VRAAG

Het Vlaams Instituut Gezond Leven ontwikkelt een project rond gezonde dranken en tussendoortjes voor secundaire scholen. De bedoeling is dat scholen in samenspraak met de leerlingen een evenwichtiger én aantrekkelijk gepresenteerd aanbod van dranken en tussendoortjes tot stand brengen

Het project sluit aan bij de engagementsverklaring van 2016 waarbij het Vlaams Instituut Gezond Leven er zich samen met o.a. de onderwijskoepels, de Vlaamse ministers van Onderwijs en van Welzijn en verschillende partners uit de voedingsindustrie heeft toe verbonden om tot een evenwichtiger en gezonder dranken- en tussendoortjesbeleid te komen in de Vlaamse scholen.

Het project sluit eveneens aan bij Oog voor Lekkers, een project dat door de Vlaamse overheid wordt uitgedragen en waar uit evaluaties naar voor kwam dat het ook nodig is om te zorgen voor een aanbod van gezonde dranken en tussendoortjes in het (gewoon) secundair onderwijs.

Momenteel wordt het project getest in 19 secundaire scholen. 5 grote supermarktketens (nl. Colruyt, Delhaize, Lidl, ALDI, Carrefour) zorgen hierbij voor fruit en groenten aan een voordelige prijs. Indien deze testfase positief geëvalueerd wordt, zou men deze samenwerking graag verderzetten voor alle scholen in Vlaanderen.

Scholen worden niet verplicht om deel te nemen aan het project. Deelnemende scholen die wensen te genieten van de aangeboden korting op fruit en groenten, geven elk 3 vestigingen door waarmee zij wensen samen te werken. Deze 3 vestigingen kiezen zij uit een lijst met deelnemende vestigingen van bovengenoemde supermarktketens. Op basis van hun voorkeur wordt elke school toegewezen aan een vestiging. Deze toewijzing is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat elke supermarktketen ongeveer evenveel bijdraagt.

Gezien het geen sinecure is een procedure uit te werken voor scholen om bij elk van de supermarktketens fruit/groenten te bestellen, op te halen en te betalen, wenst men zich in een eerste (test)fase tot en met het schooljaar 2019-2020 te beperken tot de genoemde grote supermarktketens. Indien het project positief geëvalueerd wordt, zal worden nagegaan op welke manier lokale handelaars mee in het project kunnen betrokken worden. De retailers zelf zijn onderling overeen gekomen elk een gelijk aandeel in de kosten van het project op zich te nemen en gaan ermee akkoord dat een school aan één van hun winkels wordt toegewezen. Een school kan er ook voor opteren om niet te genieten van de aangeboden korting en zelf te bepalen waar zij fruit en groenten aankoopt (vb. bij een lokale handelaar).

Over de volgende 2 punten wordt het advies van de Commissie gevraagd:

1. Scholen mogen volgens de principes van zorgvuldig bestuur niet publicitair optreden ten voordele van één enkele verdeler wanneer er concurrenten bestaan die dezelfde of gelijkaardige producten of diensten verkopen en indien de school geen enkele contractuele band heeft met de verdeler. Kan het een probleem vormen voor de scholen indien enkel met de genoemde supermarktketens wordt samengewerkt en niet met lokale handelaars? Zijn er bij de oproep dan specifieke aandachtspunten waarop er best wordt gelet om klachten in de scholen te voorkomen?

2. Een tweede aspect gaat over de communicatiemogelijkheden van de supermarktketens. De retailers weten dat reclame/visibiliteit binnen de school niet mogelijk is. De vraag wordt gesteld of zij bijvoorbeeld wel naar het algemene publiek mogen communiceren over hun bijdrage aan dit project, vb. via social media, folders, website, storytelling, in de winkels zelf,.. Op die manier krijgt het project meer bekendheid. Retailers wensen ook via deze communicatiekanalen een oproep te doen naar leerkrachten die bij hen klant zijn, om hen te sensibiliseren voor deelname aan het project. Om in te schrijven zou doorverwezen worden naar een online inschrijvingsplatform van het Vlaams Instituut Gezond Leven. Kan dat volgens de Commissie en op welke aspecten moet er dan worden gelet?

3. ZITTING VAN DE COMMISSIE

3.1. Datum en uur: 29 april 2019 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 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 samengesteld: De heer Bengt Verbeeck, voorzitter.

Hilde Timmermans, Thijs Streng, Jean Dujardin en Etienne Becuwe, leden.

3.4. Aanwezige betrokkenen, getuigen, deskundigen, raadslieden

- mevr. Laura Vandeweghe, vraagsteller.

3.5. Stemming

De Commissie heeft na beraadslaging eenparig de volgende conclusies opgesteld inzake 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, ...;

3° ...

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

** 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.

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*

4.2. Bevoegdheid

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

4.3. Advies

4 3.1 Mededelingen die de verkoop van producten of diensten bevorderen Algemeen

De onderwijsregelgeving regelt het statuut van mededelingen die rechtstreeks of onrechtstreeks tot doel hebben de verkoop van producten of diensten te bevorderen. Dergelijke mededelingen zijn niet absoluut verboden. De decreetgever heeft er wel strikte beperkingen voor ingesteld.

In het secundair onderwijs geldt dat de leermiddelen vrij moeten blijven van mededelingen die rechtstreeks of onrechtstreeks tot doel hebben de verkoop van producten of diensten te bevorderen. Met leermiddelen wordt bedoeld dat wat in het noodzakelijke onderwijsprogramma in ruime zin gebruikt wordt bij het leren. Ook activiteiten (zowel verplichte als facultatieve) moeten vrij zijn van die mededelingen maar de regelgeving laat sponsorvermelding toe. De sponsorvermelding moet wel verenigbaar zijn met de pedagogische en onderwijskundige taken en doelstelling van de school en ze mag de objectiviteit, de geloofwaardigheid, de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de school niet in het gedrang brengen.

Met respect voor de aldus omschreven grenzen kan het schoolbestuur verder een eigen beleid voeren op het gebied van reclame en sponsoring. De principes die de school daarbij hanteert, worden overlegd binnen de schoolraad en moeten in het schoolreglement worden verwoord. Verder kan een bedrijf/organisatie zich in een school enkel manifesteren mits uitdrukkelijke toestemming van het schoolbestuur en/of directie.

4 3 2 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 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 een occasioneel karakter hebben om toelaatbaar te zijn. De opbrengst moet aan onderwijs besteed worden en er mag geen aankoopverplichting gelden.

4 3 3 Toepassing van de principes

De vraag heeft betrekking op een project dat erop gericht is binnen de secundaire scholen een gezonder en evenwichtiger aanbod van dranken en tussendoortjes tot stand te doen komen. In het kader van dit project kunnen scholen aan een voordelige prijs groenten en fruit aankopen bij vijf grote supermarktketens, die elk aan dezelfde prijs een aantal vastgelegde porties aanbieden. Scholen die wensen deel te nemen schrijven zich in via het Vlaams Instituut Gezond Leven, dat elke school vervolgens toewijst aan een vestiging van één van de deelnemende ketens op basis van de voorkeur van de school. Die werkwijze moet een gelijke verdeling over de verschillende supermarktketens garanderen. De school engageert zich dan om gedurende 1 schooljaar voor een bepaald percentage van haar leerlingen de vastgelegde porties groenten en fruit af te nemen bij de toegewezen vestiging.

Waar voor een school de verkoop van dranken en tussendoortjes aan leerlingen voor onmiddellijk gebruik in principe een toegelaten handelsactiviteit uitmaakt omdat dit behoort tot de normale dienstverlening, wijst de Commissie erop dat scholen bij de keuze voor een leverancier van die producten de wetgeving inzake overheidsopdrachten dienen na te leven en dus de markt dienen te consulteren, zodat de aankoop in concurrentiële verhoudingen tot stand komt.

De vraagsteller geeft aan dat men – alvast in een eerste (test)fase – enkel samenwerkt met de vijf grote supermarktketens omdat het inschakelen in het project van andere aanbieders erg complex blijkt te zijn. Hoewel een deelnemende school er ook voor kan opteren om niet te genieten van de door de supermarktketens aangeboden korting en zelf te bepalen waar zij groenten en fruit aankoopt (vb. bij een lokale handelaar), rijst daarmee evenwel de vraag of het project in zijn huidige vorm voldoende ruimte laat voor eerlijke concurrentie.

De Commissie brengt in dat verband in herinnering dat zij eerder al heeft gesteld dat het ondersteunen van de handelsactiviteiten van één bepaald bedrijf strijdig kan zijn met de regelgeving inzake eerlijke handelspraktijken als er voorwaarden worden overeengekomen die aanleiding geven tot oneerlijke concurrentie ten nadele van andere verkopers van gelijkaardige of identieke goederen of diensten . (zie CZB/V/KBO/2008/199).

De deelname aan het voorliggende project ontslaat scholen bijgevolg niet van de plicht tot een marktverkenning. Om te kunnen tegemoet komen aan die plicht is dan wel vereist dat het aanbod om via het Vlaams Instituut Gezond Leven porties groenten en fruit aan te kopen bij vijf deelnemende supermarktketens, als dusdanig vooraf kan vergeleken worden met het aanbod van andere handelaars. Dat onderstelt dat de scholen met betrekking tot dat aanbod door de initiatiefnemers tijdig en in alle transparantie worden geïnformeerd, en dit zowel op het vlak van de prijszetting als op het vlak van de geldende randvoorwaarden (minimale afnameplicht, voortijdige beëindiging deelname,...). In de mate dat de scholen aldus wordt toegelaten om in overeenstemming met de regelgeving inzake overheidsopdrachten vooraf andere marktspelers te consulteren met betrekking tot een gelijkaardig aanbod, kan worden vermeden dat het project, door beperkt te zijn tot een aantal supermarktketens, op zich aanleiding geeft tot oneerlijke concurrentie.

Waar de Commissie verder nog gevraagd wordt zich uit te spreken over de mogelijkheden van de deelnemende supermarktketens om over hun deelname aan het project te communiceren, begrijpt zij dat het geenszins de bedoeling is dat leerlingen of ouders binnen een schoolcontext met dergelijke boodschappen zouden benaderd worden. In de communicatie die de supermarktketens zouden voeren naar het algemene publiek, zouden ook geen specifieke namen van scholen vermeld worden. Met die gegevens voor ogen ziet de Commissie voorlopig dan ook geen bezwaren in het licht van de onderwijsregelgeving inzake sponsoring en reclame.

4 3 4 De Commissie komt tot volgend advies

De Commissie acht het toelaatbaar dat het voorgelegde project zich beperkt tot een samenwerking met een beperkt aantal supermarktketens voorzover het aanbod om groenten en fruit aan te kopen bij deze ketens tijdig en in alle transparantie aan de scholen wordt gecommuniceerd, zodat een vergelijking vooraf met andere aanbieders mogelijk is en de scholen in overeenstemming met de regelgeving inzake overheidsopdrachten een marktbevraging kunnen doen.

In de mate dat de leerlingen en ouders niet binnen een schoolcontext worden geconfronteerd met boodschappen van de deelnemende supermarktketens omtrent hun deelname aan het project, ziet de Commissie geen bezwaren in het licht van de onderwijsregelgeving inzake sponsoring en reclame.

Brussel, 29 april 2019



Frederik Stevens
Waarnemend Secretaris



Bengt Verbeeck
Voorzitter

Voor eensluidend
verklaard afschrift



Frederik Stevens
Adjunct van de directeur