

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 170.869 van 7 mei 2007
in de zaak A. 81.211/IX-1555.**

In zake : de VZW BOUCKENBORGH, Jongeren- en Cultuurcentrum,
gevestigd te ANTWERPEN-MERKSEM,
Bredabaan 561B

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat A. CELIS,
kantoor houdende te LEUVEN,
Vital Decosterstraat 46, bus 6.

D E R A A D V A N S T A T E, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de VZW BOUCKENBORGH op 20 november 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 21 september 1998 van de Vlaamse minister van Tewerkstelling houdende weigering van vrijstelling van betaling van dagbedragen met betrekking tot het loon en de sociale bijdragen van de haar toegekende DAC-werknemers;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 9 juni 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 26 maart 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 23 april 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat H. VAN NYVERSEEL die, loco advocaat H. SCHYVENS verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat T. DE HANTSETTERS die, loco advocaat A. CELIS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1.1. Overwegende dat voor het onderhavig geschil rekening gehouden moet worden met het volgend reglementair kader :

1.1.1. Het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector (hierna: het koninklijk besluit nr. 25) bevat een hoofdstuk III, dat betrekking heeft op het “Derde Arbeidscircuit”. Dat hoofdstuk is volledig gewijzigd door het koninklijk besluit nr. 473 van 28 oktober 1986.

Het systeem van het Derde Arbeidscircuit (hierna : DAC) bestaat er wezenlijk in dat bepaalde werkgevers uit de niet-commerciële sector werklozen kunnen aantrekken en dat de lonen en de sociale lasten van die werknemers, na aftrek van de in artikel 15, eerste tot derde lid, van het koninklijk besluit nr. 25 bepaalde “dagbedragen”, door de Staat ten laste worden genomen.

1.1.2. Artikel 17 van het koninklijk besluit nr. 25 bepaalt :

“De Rijksdienst voor arbeidsvoorziening betaalt het geheel van het loon en de desbetreffende sociale lasten.

Elk trimester vordert de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening van de werkgever de bedragen terug die voorzien zijn in artikel 15, eerste, tweede en derde lid, (...) die betrekking hebben op het vorige trimester. De werkgever betaalt deze bedragen aan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening terug in de loop van de maand die volgt op de datum van verzending van de vordering tot terugbetaling.

Nochtans kan een volledige of gedeeltelijke vrijstelling van betaling van de in artikel 15, eerste, tweede en derde lid, voorziene bedragen door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en de Minister van Begroting, op voorstel van

een interministeriële commissie waarvan de samenstelling bepaald wordt door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, worden toegekend aan de werkgevers die het bewijs leveren van hun onmogelijkheid om deze bedragen te betalen en waarvan de activiteiten een sociaal nut hebben of zich richten tot een bijzonder kansarm publiek en aan de werkgevers die uitkeringsgerechtigde volledig werklozen aanwerven wier werkloosheidsduur hoger ligt dan de gemiddelde werkloosheidsduur per leeftijd en per geslacht in het ambtsgebied van het gewestelijk werkloosheidsbureau waarvan zij afhangen en voor zover deze duur hoger ligt dan zesendertig maanden.

De Ministers bepalen wat er moet verstaan worden onder activiteiten van sociaal nut en onder activiteiten die zich richten tot een bijzonder kansarm publiek.

In verband met de vervulling van de verplichtingen die ingevolge de bepalingen betreffende de sociale zekerheid der werknemers, inclusief de arbeidsongevallen en de beroepsziekten, op de werkgever rusten, inzonderheid inzake bijdragen en aansluiting, of met toepassing van de beschikkingen betreffende de inkomstenbelasting, geldt dat de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening wordt beschouwd als de werkgever van de werknemers die in dienst worden genomen krachtens dit hoofdstuk.”

1.1.3. Bij ministerieel besluit van 31 december 1986 is uitvoering gegeven aan artikel 17, vierde lid, van het koninklijk besluit nr. 25. Artikel 1 van dat besluit luidt :

“Voor de toepassing van artikel 17, vierde lid, dient er van uitgegaan dat de interministeriële Commissie de vrijstelling kan voorstellen voor projecten waarvan aangetoond is dat zij activiteiten van sociaal nut beogen die tegemoet komen aan een dringende behoefte.

Zijn echter uitgesloten de projecten die administratieve, informatieve, toeristische, vrijetijds-, animatie- en onderzoekswerkzaamheden beogen, alsook de activiteiten inzake bescherming van het leefmilieu, de verbetering van de infrastructuur of die enig winstgevend of commercieel karakter vertonen.

De Commissie stelt de vrijstelling voor voor projecten waarbij overduidelijk en zeker blijkt dat zij zich richten tot een bijzonder achtergesteld publiek.

Worden beschouwd als bijzonder achtergesteld publiek de personen, de gezinnen, de personen van de derde leeftijd, de alleenstaanden, de gehandicapten, de jongeren in moeilijkheden voor zover zij tegelijk moeilijkheden van materiële aard kennen en moeilijkheden van sociale, medische, medico-sociale, psychologische of educatieve aard”;

1.2. Overwegende dat de verwerende partij geen administratief dossier neergelegd heeft; dat het onderzoek van de zaak dan ook dient te gebeuren op grond van de door verzoekster verstrekte gegevens, die als volgt samengevat kunnen worden :

1.2.1. Op 5 februari 1987 dient verzoekster overeenkomstig artikel 17 van het koninklijk besluit nr. 25 voor drie projecten een aanvraag in tot vrijstelling van betaling van dagbedragen.

Op 6 februari 1992 wordt zij in kennis gesteld van de drie beslissingen over haar aanvragen. Beslist wordt dat verzoekster geen dagbedragen verschuldigd is voor de periode vóór 1 januari 1989, maar wel voor de periode die daarop volgt.

1.2.2. Naar verzoekster verklaart, heeft zij zich nooit akkoord verklaard met de genomen beslissingen; zij heeft, ondanks herhaalde aanmaningen, ook nooit een betaling verricht, naar verluidt omdat zij de financiële mogelijkheden daarvoor niet bezat.

1.2.3. Op 6 mei 1998 dient verzoekster drie nieuwe verzoekschriften in om vrijgesteld te worden van betaling van de DAC-dagbedragen voor haar goedgekeurde projecten nrs. 19.179, 7526 en 7528. De aanvraag wordt ingediend voor de periode vanaf 1 januari 1989. Voor de daarvoor gelegen periode verwijst verzoekster naar de met de beslissing van 6 februari 1992 verleende vrijstelling, maar subsidiair vraagt zij ook voor die periode de vrijstelling aan.

In de aanvragen zet zij uiteen waarom zij meent aan de vrijstellingsvoorwaarden te voldoen: zij is in de onmogelijkheid om de betalingen te doen en zij verricht activiteiten die een sociaal nut hebben of die zich richten tot een bijzonder kansarm publiek. Met betrekking tot haar activiteiten zet zij uiteen dat het ministerieel besluit van 31 december 1986 geen toepassing mag krijgen, aangezien dat besluit projecten die onder meer administratieve werkzaamheden beogen uitsluit van vrijstelling, terwijl artikel 17, vierde lid, van het koninklijk besluit nr. 25 in de vrijstelling voorziet voor werkgevers “waarvan de activiteiten een sociaal nut hebben” en zij in dat geval verkeert.

1.2.4. Op 21 september 1998 wordt aan de raadsvrouw van verzoekster medegedeeld :

“(…)

De betaling van de dagbedragen binnen het DAC betreft de algemene regel, een verleende vrijstelling betreft een uitzondering. Dit betekent dat tot op de datum van een beslissing tot vrijstelling de werkgever van de Dac'ers moet instaan voor de betaling van de dagbedragen. Het niet betalen van de dagbedragen is een voortdurend overtreden van de Dac-regelgeving en vormt op basis van artikel 23 van het K.B. nr. 473 van 28 oktober 1986 tot wijziging van het K.B. nr. 25 van 24 maart 1982, een grond tot stopzetting van het Dac-project.

Een vrijstelling van de openstaande schuld, namelijk de dagbedragen van voorgaande jaren, is gelet op voorgaande absoluut onmogelijk.

Een verzoekschrift tot vrijstelling van de dagbedragen kan enkel naar de toekomst toe worden behandeld.

Voor elk van de projecten is na onderzoek opnieuw gebleken dat ten aanzien van de werkgever geen vrijstelling kan worden verleend. De door u opgebouwde redenering kan niet worden gevolgd.

Een vrijstelling tot betaling van de dagbedragen wordt gelet op de algemene regelgeving gesteld in artikel 15 van het KB nr. 25 niet verleend voor de werkgevers waarvan de activiteiten een sociaal nut hebben maar wel aan de werkgevers voor die werknemers waarvan de activiteiten een sociaal nut hebben. Met andere woorden een vrijstelling wordt niet toegekend aan een werkgever omwille van zijn werkgeverschap; een vrijstelling wordt verleend aan de werkgever voor het loon van bepaalde werknemers.

Het K.B. vermeldt niet zoals u beweert :

- in deel A alinea 2 : ‘Wat bepaalt dit MB ter definiëring van activiteiten die een sociaal nut hebben’
het KB stelt ‘De ministers bepalen wat moet verstaan worden onder activiteiten van sociaal nut.’
- in deel A alinea 5 : ‘Het KB stelt immers dat het voldoende is dat de activiteiten van de werkgever een sociaal nut hebben.’
De toevoeging ‘... van de werkgever’ berust op een door u gemaakte interpretatie.

Het door u aangehaalde arrest van de Raad van State betreft niet de werkzaamheden/activiteiten binnen een project maar de sector van de werkzaamheden. Dit arrest behandelt een afwijzing tot toekenning van een project in zijn totaliteit omwille van de sector van de werkzaamheden die de werkgever, in casu een VZW, uitoefent. Het betreft als zodanig het toepassingsgebied van de reglementering.

Deze situatie is essentieel verschillend van de huidige vraag naar vrijstelling van dagbedragen die niet wordt toegekend aan een promotor omwille van de sector waartoe hij behoort maar die wordt toegestaan aan werkgevers voor de loonbetaling van de DAC'ers, die activiteiten met een sociaal nut uitvoeren. Als dusdanig kan dit arrest niet de basis vormen van de door u voorgestelde interpretatie.

Gelet op bovenstaande gegevens ben ik genooddaakt de volgende beslissing te nemen aangaande een vrijstelling van de dagbedragen :

Project 7526 - titel administratieve werkzaamheden

De dagbedragen zijn verschuldigd.

Alhoewel de VZW Bouckenborgh in de onmogelijkheid is om de dagbedragen te betalen en aldus aan de eerste van twee cumulatieve voorwaarden is voldaan, blijkt dat niet wordt voldaan aan de tweede voorwaarde, namelijk het project beoogt administratieve werkzaamheden, activiteiten die uitdrukkelijk voor vrijstelling worden uitgesloten en het project richt zich niet naar een bijzonder achtergesteld publiek.

Project 7528 - titel onderhoudswerkzaamheden

De dagbedragen zijn verschuldigd.

Alhoewel de VZW Bouckenborgh in de onmogelijkheid is om de dagbedragen te betalen en aldus aan de eerste van twee cumulatieve voorwaarden is voldaan, blijkt dat niet wordt voldaan aan de tweede voorwaarde, namelijk het project beoogt onderhoudswerkzaamheden, activiteiten die uitdrukkelijk voor vrijstelling worden uitgesloten en het project richt zich niet naar een bijzonder achtergesteld publiek.

Project 19179 - titel bevordering culturele activiteiten

De dagbedragen zijn verschuldigd.

Alhoewel de VZW Bouckenborgh in de onmogelijkheid is om de dagbedragen te betalen en aldus aan de eerste van twee cumulatieve voorwaarden is voldaan, blijkt dat niet wordt voldaan aan de tweede voorwaarde, namelijk het project

beoogt administratieve werkzaamheden, activiteiten die uitdrukkelijk voor vrijstelling worden uitgesloten en het project richt zich niet naar een bijzonder achtergesteld publiek.

De beslissing van 6 februari 1992 tot het niet verlenen van een vrijstelling tot betaling van de dagbedragen voor de DAC-projecten met inschrijvingsnummers 7526, 7528 en 19.179 blijft gehandhaafd.

De aanvraag tot vrijstelling van de betaling van de dagbedragen naar de toekomst toe wordt voor de DAC-projecten met inschrijvingsnummers 7526, 7528 en 19.179 niet goedgekeurd. De dagbedragen blijven verschuldigd”;

2.1. Overwegende dat de verwerende partij betoogt dat het beroep onontvankelijk is, aangezien de betwisting betrekking heeft op een subjectief recht; dat zij betoogt dat het werkelijk voorwerp van het beroep de erkenning van een subjectief recht beoogt, aangezien de verwerende partij bij het vervuld zijn van de reglementaire voorwaarden, slechts een declaratieve beslissing kan nemen over het ontstaan van een subjectief recht in hoofde van de betrokken particulier; dat volgens haar de voorwaarden waaronder een vrijstelling van dagbedragen verleend kan worden nauwkeurig opgesomd zijn in artikel 17 van het koninklijk besluit nr. 25 en in het uitvoeringsbesluit van 31 december 1986, zodat het bestuur over geen discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt;

2.2. Overwegende dat verzoekster repliceert dat zij geenszins de erkenning van een subjectief recht nastreeft, maar de vernietiging van een administratieve beslissing en dat de verwerende partij, na vernietiging, een nieuwe beslissing zal moeten nemen; dat zij ook verwijst naar het arrest nr. 51.403 van 30 januari 1995 inzake MILAC, waarin de Raad van State zich in een vergelijkbare aangelegenheid niet onbevoegd verklaard heeft;

2.3. Overwegende dat artikel 17, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 25 bepaalt dat een werkgever een vrijstelling van betaling van dagbedragen “kan” verkrijgen wanneer de gestelde voorwaarden vervuld zijn; dat zulks reeds wijst op een discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de overheid; dat bovendien de voorwaarden dermate geformuleerd zijn dat ook te dien aanzien het bestuur discretionaire beslissingen moet nemen; dat de exceptie niet opgaat;

3.1. Overwegende dat verzoekster zich in het eerste middel richt tegen de in het besluit vervatte “weigering het verzoek in overweging te nemen voor het verleden”; dat zij de schending aanvoert van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de

diensten en instellingen van de Vlaamse regering, van de artikelen 17 en 23 van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 en van het redelijkheidsbeginsel, doordat de redenen die in de bestreden beslissing worden vermeld om de aanvraag te weigeren niet voldoen aan de vereisten die de formele motiveringsplicht inhoudt, zij ook niet passen in de bestaande reglementering en leiden tot willekeur; dat zij betoogt dat noch artikel 17 noch enig andere bepaling van het koninklijk besluit nr. 25 bepaalt dat alleen vrijstelling verleend kan worden voor de toekomst, dat niet relevant verwezen kan worden naar de omstandigheid dat het niet-betalen van de verschuldigde bedragen een inbreuk vormt op de regelgeving, dat de verwerende partij met de beslissing van 6 februari 1992 toch ook reeds een vrijstelling voor een periode in het verleden heeft toegekend en dat het definiëren van het verleden en van de toekomst in functie van het ogenblik waarop de minister een beslissing neemt, leidt tot willekeur en strijdig is met het redelijkheidsbeginsel;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord uiteenzet dat er een principiële verplichting bestaat om dagbedragen te betalen en dat een vrijstelling daarop een uitzondering vormt die restrictief geïnterpreteerd en toegepast moet worden, wat betekent dat zij geen terugwerking kan hebben; dat zij betoogt dat de minister reeds op 6 februari 1992 beslist had dat de bedragen vanaf 1 januari 1989 verschuldigd zijn, dat het niet opgaat meer dan acht jaar later opnieuw een verzoek tot vrijstelling in te dienen voor de tien voorgaande jaren en dat de omstandigheden inmiddels gewijzigd zijn zodat het niet meer mogelijk is om na tien jaar nog uit te maken of de vrijstellingsvoorwaarden wel vervuld waren; dat zij daaraan toevoegt dat de bedragen met betrekking tot het verleden “definitief verschuldigd (zijn)” en “vaststaande schulden vormen die overeenkomstig artikel 179 van de Grondwet en artikel 4 van de domaniale wet van 22 december 1949 niet kwijtgescholden kunnen worden”; dat zij tot slot nog stelt dat verzoekster eigenlijk geen belang heeft bij het middel omdat zij hoe dan ook niet aan al de voorwaarden van vrijstelling voldoet;

3.3. Overwegende dat verzoekster daarop als volgt repliceert: de motieven die in de memorie van antwoord worden uiteengezet zijn niet opgenomen in de bestreden beslissing; wat in de bestreden beslissing vermeld is, is niet draagkrachtig, aangezien geen regel bepaalt dat uitzonderingssituaties enkel voor de toekomst gelden terwijl in de praktijk er a posteriori vaak zelfs beter uitgemaakt kan worden of er sprake is van een uitzonderingssituatie; het toekennen van een voordeel met terugwerkende kracht is niet in strijd met het verbod van retroactivi-

teit; bovendien is het in administratieve aangelegenheden niet verboden twee aanvragen met hetzelfde onderwerp bij het bestuur in te dienen, zeker niet wanneer de omstandigheden gewijzigd zijn; het is niet juist dat een wijziging in de omstandigheden enkel naar de toekomst toe ingeroepen kan worden; noch artikel 179 van de Grondwet, noch artikel 4 van de domaniale wet van 22 december 1949 verbieden dat er een vrijstelling verleend wordt voor het verleden;

3.4. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie nog stelt dat de minister reeds op 6 februari 1992 besloten heeft dat verzoekster niet voldeed aan de gestelde voorwaarden en dat de dagbedragen vanaf 1 januari 1989 verschuldigd waren, dat het niet opgaat om acht jaar later een nieuwe aanvraag in te dienen en dat uit de omstandigheid dat het besluit van 6 februari 1992 de dagbedragen verschuldigd acht vanaf 1 januari 1989 niet afgeleid mag worden dat er voor de daaraan voorafgaande periode vrijstelling verleend werd, aangezien het Vlaamse Gewest slechts vanaf 1 januari 1989 ter zake bevoegd geworden is; dat zij nog herhaalt dat het volgens haar niet opgaat gedurende verschillende jaren de bijdragen niet te betalen en niet onmiddellijk de vrijstelling aan te vragen, dat de voor het verleden verschuldigde bedragen vaststaande schulden zijn die niet meer kwijtgescholden kunnen worden en dat de bestreden beslissing, waar zij stelt dat een vrijstelling van de openstaande schuld absoluut onmogelijk is, naar die wetgeving verwijst;

3.5.1. Overwegende, wat de ontvankelijkheid van het middel betreft, dat de exceptie uitgaat van de veronderstelling dat verzoekster de vrijstellingsvoorwaarden, zoals de verwerende partij die interpreteert, niet vervult; dat het tweede middel ertoe strekt vastgesteld te zien dat de verwerende partij de reglementaire vrijstellingsvoorwaarden verkeerd toegepast heeft; dat het gegrond bevinden van dat middel tot gevolg heeft dat aan verzoekster niet tegengeworpen kan worden dat zij de vrijstellingsvoorwaarden niet vervult; dat zij een belang heeft bij het middel;

3.5.2.1. Overwegende dat het bestreden besluit de beslissing van 6 februari 1992 handhaaft; dat niet betwist wordt dat die beslissing inhield dat de dagbedragen slechts verschuldigd waren vanaf 1 januari 1989; dat zulks betekent dat de verwerende partij, minstens impliciet, verzoekster voor de daaraan voorafgaande periode een vrijstelling verleende; dat de verwerende partij ten onrechte verwijst naar het feit dat zij, omdat de aangelegenheid van de tewerkstellingsprogramma's slechts vanaf 1 januari 1989 onder de bevoegdheid van de gewesten gebracht is,

geen uitspraak kon doen over de gevraagde vrijstelling voor de daaraan voorafgaande jaren, aangezien de regionalisering geen cesuur tot stand gebracht heeft in de toepassing van de reglementering, maar dat zij een andere overheid bevoegd gemaakt heeft om beslissingen te nemen, ook wanneer deze betrekking hebben op de periode waarin de federale overheid nog bevoegd was; dat vanuit dat oogpunt het bestreden besluit, in de mate dat erin wordt gesteld dat er voor het verleden geen vrijstelling verleend kan worden, terwijl het vervolgens de beslissing van 6 februari 1992 integraal -dus ook in de mate zij een uitspraak bevat over de periode vóór 1 januari 1989- bevestigt, een interne tegenspraak bevat;

3.5.2.2. Overwegende, daarnaast, dat bij het onderzoek naar het afdoend karakter van de motivering waarop het bestreden besluit steunt, enkel rekening gehouden mag worden met de redenen die in het bestreden besluit zelf veruitwendigd zijn; dat die motivering opgenomen is in de eerste twee alinea's van het sub 1.2.4 geciteerd schrijven; dat de verwerende partij, vertrekkend van het gegeven dat de vrijstelling van betaling van dagbedragen een uitzondering vormt op de algemene regel van de verplichte betaling, dus van oordeel is dat, zolang er geen vrijstelling verleend is, de dagbedragen betaald moeten worden en dat het in gebreke blijven van de werkgever neerkomt op het "voortdurend overtreden van de DAC-regelgeving" die aanleiding kan geven tot het stopzetten van het DAC-project, hetgeen belet dat voor dergelijke openstaande schuld vrijstelling wordt verleend;

3.5.2.3. Overwegende dat die motivering niet deugdelijk is; dat artikel 15 van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 de werkgever verplicht dagbedragen te betalen, maar dat artikel 17 van hetzelfde besluit voorziet in de mogelijkheid om geheel of gedeeltelijk van die betaling vrijgesteld te worden, wanneer de werkgever de daar gestelde voorwaarden vervult; dat in het onderhavige geval verzoekster aldus vrijstelling van betaling kon verkrijgen wanneer zij het bewijs leverde dat zij de dagbedragen onmogelijk kon betalen en dat haar activiteit een sociaal nut had of zich richtte tot een bijzonder kansarm publiek, zoals de ministers van tewerkstelling en begroting dat hebben gedefinieerd; dat artikel 17, noch enig andere bepaling van het koninklijk besluit nr. 25, voorschrijft dat de minister geen vrijstelling mag verlenen voor periodes die zijn beslissing of zelfs de datum van de aanvraag voorafgaan; dat dit verbod ook niet inherent is aan de omstandigheid dat de vrijstellingsregeling een afwijking vormt op de principiële verplichting om dagbedragen te betalen; dat, bij ontstentenis van uitdrukkelijke

bepaling, niet wordt ingezien waarom de overheid niet zou mogen ingaan op een vraag met betrekking tot bijdragen uit het verleden, of waarom geen vrijstelling gegeven zou kunnen worden voor dagbedragen die betrekking hebben op vervallen periodes en die dus zeker verschuldigd zijn; dat het verbod aan het bestuur om zijn beslissingen te laten terugwerken slechts betrekking heeft op beslissingen waarmee de rechtstoestand van de betrokkene negatief wordt beïnvloed en zeker niet op beslissingen die de aanvrager tot voordeel strekken; dat de verwerende partij niet verduidelijkt in welke zin artikel 179 van de Grondwet of artikel 4 van de domaniale wet van 22 december 1949 een beslissing tot vrijstelling zou kunnen verhinderen; dat, ten slotte, het koninklijk besluit nr. 25 de problematiek van de vrijstelling van betaling van dagbedragen afzonderlijk geregeld heeft, zodat de verwijzing naar de mogelijkheid waarover het bestuur beschikt om een einde te maken aan een DAC-project van een werkgever die zijn dagbedragen niet betaalt, geen deugdelijke grondslag kan vormen voor de weigering van een vrijstelling, waarvoor specifieke criteria gelden;

Overwegende dat uit een en ander volgt dat de motivering van het bestreden besluit, in zoverre het de aanvraag van verzoekster weigert voor de periode die het bestreden besluit voorafgaat, niet deugdelijk is; dat het middel gegrond is;

4.1. Overwegende dat het tweede middel gericht is tegen de beslissing van 21 september 1998 in de mate dat zij verzoekster geen vrijstelling verleent voor de toekomst; dat verzoekster ook te dien aanzien de schending aanvoert van de wet van 29 juli 1991, van het decreet van 23 oktober 1991, van artikel 17 van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 en van de beginselen van behoorlijk bestuur; dat zij betoogt dat de minister ten onrechte van oordeel is dat zij niet voldoet aan de tweede voorwaarde voor het verkrijgen van een vrijstelling -een activiteit uitoefenen die een sociaal nut heeft of die zich richt tot een bijzonder kansarm publiek- en dat zij zulks als volgt verduidelijkt: artikel 17, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 25 bepaalt dat vrijstelling verleend kan worden aan “werkgevers (..) waarvan de activiteiten een sociaal nut hebben of zich richten tot een bijzonder kansarm publiek”; het vierde lid van hetzelfde artikel belast de ministers van Tewerkstelling en Begroting met het nader bepalen van die begrippen en aldus is met het ministerieel besluit van 31 december 1986 onder meer bepaald dat de interministeriële commissie “de vrijstelling kan voorstellen voor projecten waarvan aangetoond is dat zij activiteiten van sociaal nut beogen die tegemoet

komen aan een dringende behoefte”, maar zulks met uitsluiting van “projecten die administratieve, informatieve ... werkzaamheden beogen of die enig winstgevend of commercieel karakter vertonen”; waar artikel 17 letterlijk verwijst naar “werkgevers” waarvan de activiteiten een sociaal nut hebben of zich richten tot een bijzonder kansarm publiek, kan het ministerieel besluit van 31 december 1986 niet rechtsgeldig de vrijstelling beperken tot “de projecten” waarvan aangetoond is dat zij activiteiten van sociaal nut behelzen; de Raad van State heeft in het arrest nr. 35.063 van 7 juni 1990 inzake vzw WETSWINKEL reeds vastgesteld dat de minister, wanneer hij een DAC-project dat betrekking had op de tewerkstelling van een personeelslid voor administratief en secretariaatswerk weigerde omdat dergelijk werk niet beantwoordde aan de definitie van artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 25, die bepaling verkeerd interpreteerde omdat zij betrekking heeft op de werkzaamheid van de werkgever -in dat geval het verstrekken van huuradvies- en die werkzaamheid wel degelijk onder toepassing van artikel 1 viel; de verwerende partij had bij het nemen van het bestreden besluit het onwettig ministerieel besluit van 31 december 1986 buiten toepassing moeten laten, zij had enkel moeten onderzoeken of de activiteit van verzoekster -niet van de tewerkgestellten in het DAC-project- van sociaal nut is, maar heeft zulks nagelaten, waardoor zij de motiverings- en de zorgvuldigheidsplicht geschonden heeft;

4.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord uiteenzet dat de stelling van verzoekster steunt op een letterlijke lezing van artikel 17, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 25, terwijl die bepaling gelezen moet worden in samenhang met de andere artikelen van datzelfde koninklijk besluit en met het ministerieel besluit van 31 december 1986, in die zin dat uit de samenlezing van de artikelen 1 en 13 van het koninklijk besluit nr. 25 volgt dat de activiteiten die in aanmerking komen voor een DAC-project moeten ressorteren onder de sector van de werkzaamheden die van sociaal of openbaar nut zijn, zonder dat de werkzaamheden van de individuele DAC-werknemer daarbij een rol spelen -het door verzoekster aangehaalde arrest van de Raad van State heeft betrekking op die problematiek-, maar dat voor de vrijstelling van bijdragen daarnaast -en op gevaar af te moeten vaststellen dat alle DAC-projecten in aanmerking komen voor vrijstelling van dagbijdragen- ook rekening gehouden moet worden met de voorwaarde die overeenkomstig artikel 17, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 25 vastgesteld is en die betrekking heeft op de activiteit van de DAC-werknemer, en dat bijgevolg administratief en secretariaatswerk wel in aanmerking komt

voor de aanvaarding als DAC-project, maar niet voor de vrijstelling van dagbedragen;

4.3. Overwegende dat verzoekster in haar memorie van wederantwoord repliceert dat de Raad van State een duidelijk onderscheid gemaakt heeft tussen de activiteit van de werkgever, die van sociaal of openbaar nut moet zijn, en de activiteit die precies wordt uitgeoefend in het kader van een DAC-aanvraag, dat niets belet artikel 17 van het koninklijk besluit nr. 25 letterlijk te interpreteren en dat met het ministerieel besluit van 31 december 1986 geen rekening gehouden mag worden omdat het afwijkt van het koninklijk besluit nr. 25; dat zij daar nog aan toevoegt dat niet alle DAC-werkgevers aanspraak kunnen maken op vrijstelling, omdat in de eerste plaats het bewijs geleverd moet worden van de onmogelijkheid om de dagbedragen te betalen en omdat de sector van de DAC-projecten, die betrekking heeft op werkzaamheden van sociaal of openbaar nut of van cultureel belang, duidelijk ruimer is dan de verwijzing naar werkgevers waarvan de activiteiten een sociaal nut hebben of zich richten tot een kansarm publiek;

4.4.1. Overwegende, wat het toepassingsgebied van de DAC-regeling betreft, dat artikel 13 van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 bepaalt dat de activiteiten die in het kader van het Derde Arbeidscircuit kunnen worden verricht “onder de niet-commerciële sector (moeten) ressorteren”; dat artikel 14 bepaalt welke werkgevers in aanmerking komen voor de tewerkstelling van DAC-werknemers; dat het gaat om rechtspersonen of feitelijke verenigingen die geen winst nastreven;

Overwegende dat de regeling inzake de vrijstelling van bijdragen opgenomen in artikel 17 van het koninklijk besluit nr. 25, behoort tot de afdeling “organisatie”; dat vrijstelling van bijdragen kan worden toegekend aan “de werkgevers die het bewijs leveren van hun onmogelijkheid om deze bedragen te betalen en waarvan de activiteiten een sociaal nut hebben of zich richten tot een bijzonder kansarm publiek”;

4.4.2. Overwegende dat in het onderhavig geval geen enkele betwisting bestaat over het vervuld zijn van de eerstvermelde voorwaarde -de onmogelijkheid om te betalen-; dat, wat de tweede voorwaarde betreft, artikel 17 uitdrukkelijk verwijst naar “werkgevers (...) waarvan de activiteiten een sociaal nut hebben”; dat die bepaling duidelijk is en dat zij niet toelaat de mogelijkheid van vrijstelling te

beperken tot de activiteit van de werknemers, hetgeen met het ministerieel besluit van 31 december 1986 gebeurd is, aangezien het de mogelijkheid van vrijstelling beperkt heeft tot “projecten waarvan aangetoond is dat zij activiteiten van sociaal nut beogen (...)”; dat het ministerieel besluit van 31 december 1986 aldus de toepassing van artikel 17 van het koninklijk besluit nr. 25 verengt tot de activiteit die de DAC-werknemer concreet verricht, hetgeen tegen de duidelijke tekst van artikel 17 ingaat;

Overwegende dat, aldus gezien, het ministerieel besluit van 31 december 1986 overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing gelaten moet worden; dat de verwerende partij de vrijstellingsaanvraag van verzoekster uitsluitend diende te toetsen aan de voorwaarden bepaald in artikel 17 van het koninklijk besluit nr. 25; dat de bestreden beslissing, in zoverre zij de vrijstelling van dagbedragen weigert omdat de activiteit van de tewerkgestelde werknemers -administratieve werkzaamheden en onderhoudswerkzaamheden- niet voldoet aan de vereiste van “sociaal nut”, derhalve geen deugdelijke grondslag heeft; dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 21 september 1998 van de Vlaamse minister van Tewerkstelling houdende weigering van vrijstelling van betaling van dagbedragen met betrekking tot het loon en de sociale bijdragen van de aan de VZW BOUCKENBORGH toegekende DAC-werknemers.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
7 mei 2007, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

P. LEMMENS.