

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.620 van 26 januari 2016
in de zaken I. A. 215.847/XIV-36.425
II. A. 215.849/XIV-36.423**

In zake : I. de VZW WASE WERKPLAATS
II. de VZW WESTLANDIA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marleen Deneff
kantoor houdend te 3000 Leuven
Arnould Nobelstraat 38
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Evelyne Maes
kantoor houdend te 1040 Brussel
Wetstraat 26/17

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Kristof Caluwaert en Bart Martel
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen :

1. de VZW VLAAMSE FEDERATIE VAN
BESCHUTTE WERKPLAATSEN (VLAB)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marleen Deneff
kantoor houdend te 3000 Leuven
Arnould Nobelstraat 38
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Evelyne Maes
kantoor houdend te 1040 Brussel
Wetstraat 26/17

2. de VZW SAMENWERKINGSVERBAND
VOOR SOCIALE TEWERKSTELLING
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Beleyne en Gilles Dewulf
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vorderingen

1. De vorderingen, ingesteld op 13 mei 2015, strekken tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 ‘tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling’;
- het ministerieel besluit van 26 maart 2015 ‘tot uitvoering van artikel 13 en 51 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling en het artikel 13 van het besluit van 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet lokale diensteneconomie van 22 november 2013’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft in beide zaken een nota en een administratief dossier ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft in beide zaken een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen in beide zaken zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 oktober 2015.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evelyne Maes, die in beide zaken verschijnt voor de verzoekende partijen alsook voor de eerste tussenkomende partij, advocaat Kristof Caluwaert, die in beide zaken verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Merlyn De Rechter, die *loco* advocaten Jan Beelyn en Gilles Dewulf, in beide zaken verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft in beide zaken een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling’ (hierna: het Maatwerkdecreet) hervormt de collectieve en professionele inschakeling in het arbeidsproces van personen die moeilijk toegang vinden tot de arbeidsmarkt.

Dit Maatwerkdecreet voorziet in werkondersteunende maatregelen voor de arbeidsdeelname van drie categorieën van “doelgroepwerknemers”: personen met een arbeidshandicap, personen met een psychosociale arbeidsbeperking en, tot slot, uiterst kwetsbare personen (art. 3, 2° van het Maatwerkdecreet).

3.2. Vóór de inwerkingtreding van het Maatwerkdecreet op 1 april 2015 (zie *infra*) bestonden voor de tewerkstelling van de drie in punt 3.1. genoemde doelgroepen afzonderlijke “werkvormen”, namelijk beschutte werkplaatsen, sociale werkplaatsen en invoegbedrijven.

Krachtens artikel 3 van de statuten van de verzoekende partij in de zaak *sub I* organiseert zij beschutte werkplaatsen voor de tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap.

Krachtens artikel 2 in de statuten van de verzoekende partij in de zaak *sub II* heeft zij tot doel de bevordering van de integratie van personen met een handicap en hiertoe instellingen op te richten en te beheren voorzien bij de wet van 16 april 1963 ‘betreffende de sociale reclasseringen van minder valieden’.

3.3. Het Maatwerkdecreet dat, naast slotbepalingen, regelingen omtrent de subsidievoorwaarden voor maatwerkbedrijven en maatwerkafdelingen vaststelt, de werkondersteunende maatregelen omschrijft, evenals organisatieondersteunende maatregelen en regels inzake infrastructuurondersteuning bevat, schaft het onderscheid tussen beschutte werkplaatsen, sociale werkplaatsen en invoegbedrijven af zodat de betrokken ondernemingen personen uit de drie in punt 3.1. genoemde doelgroepen kunnen aanwerven.

3.4. Het Maatwerkdecreet wordt uitgevoerd door het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 ‘tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling’, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 16 maart 2015 (hierna: Maatwerkbesluit).

Dit is het eerste bestreden besluit.

Het Maatwerkbesluit bevat bepalingen omtrent de subsidievoorwaarden voor maatwerkbedrijven en maatwerkafdelingen, evenals bepalingen inzake de indicering van doelgroepwerknemers, de evaluatie van de behoefte aan werkondersteunende maatregelen, de aanvraag tot ondersteuning, de werkondersteunende en de organisatieondersteunende maatregelen. Het bevat tevens gemeenschappelijke subsidiebepalingen. Het regelt verder de doorstroom van werknemers en de enclavewerking, evenals het toezicht, de handhaving en sancties en bevat wijzigings- en slotbepalingen.

Artikel 114 van het Maatwerkbesluit bepaalt de datum van inwerkingtreding van het Maatwerkdecreet met uitzondering van artikel 59, tweede lid ervan, op 1 april 2015. Op diezelfde dag treedt krachtens datzelfde artikel ook het Maatwerkbesluit in werking.

3.5. Het ministerieel besluit van 26 maart 2015 ‘tot uitvoering van artikel 13 en 51 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling en het artikel 13 van het besluit van 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet lokale diensteneconomie van 22 november 2013’, wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 maart 2015.

Bij dit besluit worden onder meer de lijst met indicaties vastgesteld om de behoefte aan werkondersteunende maatregelen te bepalen in het kader van collectief maatwerk en de ondersteuningsgraad bepaald die sommige categorieën van personen genieten bij hun aanwerving door een maatwerkbedrijf.

Dit is het tweede bestreden besluit.

3.6. Reeds op de dag dat het Maatwerkbesluit wordt uitgevaardigd, namelijk op 19 december 2014, worden de maatwerkbedrijven met een e-mail door de Vlaamse Regering in kennis gesteld van de goedkeuring van het Maatwerkbesluit. In de mededeling wordt in het vooruitzicht gesteld dat de nieuwe

regelgeving de eerste twee jaren voor de beschutte en sociale werkplaatsen geen financiële gevolgen zal hebben:

“[...]

De nieuwe regelgeving zal op 1 april 2015 in voege treden. Er wordt een gefaseerde overgangperiode voorzien. De eerste 2 jaar is er geen impact voor de werkplaatsen zelf, vanaf 2017 kan de nieuwe financiële ondersteuning invloed hebben op de financiering van de huidige beschutte en sociale werkplaatsen, vanaf 2019 zal de regelgeving op volle kracht zijn. Dit geeft de sector de kans zich te organiseren op de nieuwe maatregel en geeft het beleid de kans om de nieuwe regelgeving goed te monitoren en indien nodig bij te sturen.

[...]”

Aan de maatwerkbedrijven wordt tevens meegedeeld dat zij door het Departement Werk en Sociale Economie uitgenodigd zullen worden voor individueel overleg waarbij de impact van de nieuwe regelgeving voor hun organisatie zal worden besproken.

3.7. Op basis van de haar meegedeelde informatie raamt de verzoekende partij in de zaak *sub I* dat zij vanaf 1 april 2015 op jaarbasis 1.093.887 euro minder subsidies zal ontvangen. Die vermindering zou volgen uit het feit dat het subsidiebedrag op grond van artikel 112, derde lid, van het Maatwerkbesluit wordt bepaald “op de gemiddelde ontvangen subsidiebedrag van de laatste twee volledig afgerekende jaren”. In de laatste twee volledig afgerekende jaren had deze verzoekende partij echter veel minder werknemers en een grote mate van economische werkloosheid. Zij zou zich aldus in een “atypische situatie” bevinden, zijnde “een situatie waarbij de referteperiode niet representatief is voor de huidige toestand van het bedrijf” en daarom aanspraak kunnen maken op een verhoogd subsidiebedrag.

3.8. De verzoekende partij in de zaak *sub II* bevindt zich in een vergelijkbare situatie en raamt op grond van de haar meegedeelde gegevens dat zij (voor het jaar 2015) 832.051 euro minder subsidies zal ontvangen. Voor het jaar 2016 loopt het verschil op tot 907.947 euro.

3.9. Op 10 februari 2015 heeft een overleg plaats tussen de verzoekende partij in de zaak *sub I* met het Departement Werk en Sociale Economie. De verzoekende partij in de zaak *sub II* heeft een overleg met het Departement Werk en Sociale Economie op 27 februari 2015. Naar aanleiding van dit overleg maken de verzoekende partijen op 13 februari 2015 respectievelijk op 2 maart 2015 een document over aan het Departement Werk en Sociale Economie waarin zij hun “atypische situatie” die leidt tot een vermindering van het subsidiebedrag, uiteenzetten.

3.10. Op 23 februari 2015 ontvangen de verzoekende partijen in beide zaken van het Departement Werk en Sociale economie per e-mail volgend bericht:

“[...]

Op 1 april 2015 treedt de nieuwe regelgeving maatwerk bij collectieve inschakeling in werking met een overgangsperiode en een tijdelijke vergoedingsregeling gedurende 4 jaar. Voor de kalenderjaren 2015 en 2016 ontvangt uw onderneming een vast subsidiebedrag, berekend uit het gemiddelde ontvangen subsidiebedrag van de laatste twee volledig afgerekende jaren.

Uw onderneming ontvangt vanaf 1 april 2015 het label maatwerkbedrijf. De doelgroepwerknemers worden automatisch omgezet met recht op maatwerk en krijgen een pakket werkondersteuningsmaatregelen (WOP) toegekend.

In bijlage vindt u enerzijds de berekening voor het vaste subsidiebedrag 2015 voor uw onderneming (op basis van de huidige conventienummer), en anderzijds een overzicht met de doelgroepwerknemers uit uw onderneming die bij het Departement WSE gekend zijn en het WOP-pakket. Een nota licht de berekeningwijze van het subsidiebedrag toe.

Mogen wij u vragen bijgevoegde documenten na te kijken en uiterlijk tegen vrijdagvoormiddag 27 februari 2015 per kerende van volgend antwoord te voorzien:

1. Doelgroepwerknemers:

[...]

2. Berekende subsidie 2015

– Indien een atypische situatie/periode in de referentie jaren ervoor zorgt dat het gemiddeld subsidiebedrag nadelig is voor de verdere werking van het maatwerkbedrijf, vragen wij u ons hiervan op de hoogte te brengen, en te staven met relevante gegevens (vb. economische werkloosheid), een beschrijving van de structurele wijziging, en het aantal arbeidsplaatsen dat in gedrang komt.

[...]”

3.11. In een antwoord van 27 februari 2015 gericht aan het Departement Werk en Sociale Economie benadrukt de verzoekende partij in de zaak *sub I* dat de

nieuwe financieringswijze, voor zover zij niet wordt gecorrigeerd, totaal ontoereikend is voor het behoud van de huidige tewerkstelling en zal leiden tot grote ongelijkheid in de sector waardoor de eerlijke concurrentie in de markt onder zware druk zal komen te staan. Zij stelt meer bepaald in een document, getiteld “Bezwaren ten gronde”:

“[...]

In uw berekening van het vast subsidiebedrag 2015 komen wij tot de vaststelling dat wij voor de drie kwartalen vanaf de inwerkingtreding van het maatwerkdecreet, bijna 900.000 euro minder subsidies zullen ontvangen (1.200.000 euro op jaarbasis) dan het subsidiebedrag waar wij vandaag recht op hebben. Ook de berekening voor 2016 opgenomen in uw document, levert ons minder subsidies op a rato van 1.000.000 euro.

De voorbije jaren heeft Wase Werkplaats grote inspanningen gedaan om de economische crisis te overwinnen. Onze werknemers hebben ingeleverd op hun loon, we hebben verder bespaard op onze kosten en een ambitieus Toekomstplan heeft nieuwe klanten en omzet aangetrokken. Met resultaat! Onze economische werkloosheid is gedaald tot nul en we hebben bijkomend tientallen mensen met een beperking aangeworven. Daar worden wij nu het slachtoffer van. Als de Vlaamse overheid geen correctie toepast voor deze positieve evolutie van tewerkstelling, ontstaat voor Wase Werkplaats een onleefbare situatie die ook economisch waanzin is. Immers onze collega's die jammer genoeg niet in staat zijn geweest diezelfde positieve resultaten te behalen, zullen van de ene dag op de andere beter gesubsidieerd worden waardoor wij met verschillende wapens op de markt moeten concurreren. De schade in verlies aan omzet die wij hierdoor zullen oplopen is vele malen groter dan het verlies van subsidies. Het sneeuwbaaleffect dat hierdoor ontstaat, bedreigt ons in ons voortbestaan!”

3.12. Met een e-mail van 30 maart 2015 stuurt het Departement Werk en Sociale Economie aan de maatwerkbedrijven het volgend bericht:

“Zoals u weet zal het nieuwe maatwerkdecreet van start gaan op 1 april 2015. Ter voorbereiding van deze start zijn verschillende ondersteunings- en overgangsbepalingen voorzien zodat de transitie geleidelijk zal verlopen.

Tijdens het individueel overleg hebben we u de impact van de nieuwe regelgeving op uw organisatie toegelicht. Uit dit overleg is gebleken dat de normale tewerkstelling van een aantal doelgroepmedewerkers in bepaalde organisaties in het gedrang zou kunnen komen omdat de referteperiode, waarop de enveloppe voor de overgangsperiode berekend werd, voor hun atypisch is. Wij begrijpen de ongerustheid die voortvloeit uit deze situatie en onderzoeken hoe we aan deze problematiek tegemoet kunnen komen, binnen de perken van het begrotingskrediet. Dit neemt niet weg dat iedere onderneming ondertussen zicht heeft op de enveloppe die aan zijn organisatie wordt toegekend, op basis van deze referteperiode.

Zoals voorzien in de regelgeving starten we op 1 april met het nieuwe kader. Op die dag zullen de eerste voorschotten in betaling gezet worden. Deze voorschotten worden maandelijks uitbetaald op basis van het gemiddelde van de werkelijk geleverde prestaties de 4 laatste afgerekende kwartalen. De continuïteit van de bedrijfsvoering zal dus niet in het gedrang komen. Pas bij iedere kwartaalafrekening wordt een verrekening gemaakt ten opzichte van de toegekende subsidie-enveloppe.

Aan de organisaties die een onderbouwd dossier hebben ingediend om hun atypische referteperiode voor de berekening van de subsidie-enveloppe te staven, geven we mee, dat alle info verzameld is en we bezig zijn met de analyse en benchmarking van de aangehaalde argumenten. Deze oefening is complex, omdat de aangehaalde argumenten nogal divers zijn, en op vraag van de sector gezocht wordt naar een eenduidige maatstaf. Dit vraagt nog wat tijd, maar we doen er alles aan hier zo snel mogelijk klaarheid in te brengen.”

3.13. Met een brief van 26 juni 2015 verstrekt de Vlaamse viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding aan de maatwerkbedrijven de volgende toelichting in verband met de uitvoering van het Maatwerkdecreet:

“Langs deze weg wil ik u informeren over de stand van zaken van de implementatie van het maatwerkdecreet.

Op 23 februari 2015 werd u op de hoogte gebracht van de overgangsenveloppe, die conform de regelgeving bepaald is op de 8 laatst afgerekende kwartalen voorafgaand aan het nieuwe maatwerkdecreet. Een aantal maatwerkbedrijven hebben erop gewezen dat bepaalde bijpassingen en achterstallen niet opgenomen werden in de enveloppe. Het spreekt voor zich dat deze bedragen van zodra beschikbaar aan de enveloppe werden toegevoegd.

Daarnaast hebben heel wat maatwerkbedrijven een dossier ingediend (53 om correct te zijn), waarin zij meegeven dat de referteperiode voor hun onderneming atypisch is. Ik heb dan ook ieder bedrijf de kans gegeven om een dossier in te dienen en een afwijking van de wettelijk vastgelegde enveloppe aan te vragen. Al deze dossiers werden ten gronde onderzocht door mijn administratie. De argumentaties blijken zeer divers en niet altijd even sterk onderbouwd.

In de ingediende dossiers kunnen er 3 categorieën onderscheiden worden, met name:

- bedrijven die een atypische referteperiode kunnen aantonen;
- bedrijven die na de referteperiode en voor de start van maatwerk (op 1 april 2015) een groei kenden en het behoud van die tewerkstelling vragen;
- bedrijven die naar aanleiding van het aantrekken van de economie de mogelijkheid tot groei (na 1 april 2015) vragen (zowel binnen als buiten het toegekende contingent).

Sommige bedrijven behoren tot meerdere categorieën.

Gezien de laatste categorie buiten de referteperiode en na de start van de nieuwe regelgeving valt, komen deze dossiers alvast niet in aanmerking om een correctie in het kader van de atypische periode te ontvangen.

Voor wat, betreft de overige categorieën is het op basis van de ingediende informatie niet mogelijk om objectieve criteria toe te passen die enerzijds bevestigen dat de refertekwartalen atypisch zijn en anderzijds ook een kader bieden om de hoogte van de gederfde subsidies te bepalen. Deze criteria zijn echter noodzakelijk om de gelijke behandeling van ieder maatwerkbedrijf te garanderen. Ik blijf mij echter inzetten om een oplossing te zoeken voor de bedrijven die omwille van hun atypische situatie in financiële moeilijkheden zouden komen, maar ik wil dit op een onderbouwde en objectieve manier doen.

Hoewel ik mij bewust ben van de nood om duidelijkheid omtrent de financiering, is het om bovenstaande redenen niet evident om dit op korte termijn op te lossen. Vandaar dat ik beslist heb, samen met mijn administratie, om de tweede kwartaalafrekening van 2015 (de eerste kwartaalafrekening binnen het nieuwe maatwerkdecreet) af te wachten, Zodra ik dit najaar over de eerste tussentijdse resultaten van 2015 beschik, verwacht ik een objectieve basis te hebben om de atypische situaties te beoordelen en de toegekende enveloppe voor de betrokken ondernemingen bij te sturen.

In afwachting van deze gegevens zal de regelgeving toegepast worden, zoals in het BVR werd omschreven. U ontvangt daartoe zo snel mogelijk (en uiterlijk voor het politieke zomerreces) een beslissing, met daarop het bedrag van de tijdelijke enveloppe conform de regelgeving. Voor de bedrijven die zich niet in een atypische situatie bevinden is dit het definitieve bedrag. Voor bedrijven die zich wel in een atypische situatie bevinden, is dit het minimale bedrag waarop de onderneming in de overgangsperiode kan rekenen. Indien uw situatie effectief atypisch is, zal in oktober op basis van de objectieve gegevens een correctie gebeuren, dit kan dus enkel positief zijn.

Tenslotte wil ik u ook op de hoogte brengen dat ik in € 1,5 miljoen extra mogelijkheden heb voorzien voor het Sociaal Investeringsfonds (SIFO). Het SIFO is een cofinancieringsfonds dat trekkingsrechten verleent aan 3 erkende financiers (Netwerk Rentevrij, Trividend en Hefboom). Het SIFO voorziet in investeringskrediet, bedrijfskapitaalkrediet, achtergestelde leningen en overbruggingskredieten. De voorschotten die momenteel uitbetaald worden in het kader van maatwerk, gebeuren nog op basis van de oude regelgeving. Bij een kwartaalafrekening ten opzichte van de toegekende enveloppe kunnen er echter mogelijk voor sommige bedrijven liquiditeitsproblemen ontstaan. Elk maatwerkbedrijf kan volgens de geldende voorwaarden een overbruggingskrediet aanvragen.”

IV. Samenvoeging

4. De vorderingen tot schorsing in de zaken A. 215.847 en A. 215.849 zijn nagenoeg gelijklopend. Ze strekken tot schorsing van dezelfde beslissingen, op grond van dezelfde middelen. Er is reden om beide vorderingen in het belang van een goede rechtsbedeling samen te voegen en ze in één arrest af te handelen.

V. Regelmatigheid van de rechtspleging

5. Met een op 30 juni 2015 elektronisch ingediend verzoekschrift vraagt de vzw Vlaamse Federatie van Beschutte Werkplaatsen (hierna: de eerste tussenkomende partij) om in beide zaken in het geding te mogen tussenkomen.

6. Met een op 1 juli 2015 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de vzw Samenwerkingsverband voor Sociale Tewerkstelling (hierna: de tweede tussenkomende partij) eveneens om in beide zaken in het geding te mogen tussenkomen.

7. Er is grond om beide verzoeken tot tussenkomst in te willigen.

VI. Ontvankelijkheid van de vordering

8. De verwerende partij en de tweede tussenkomende partij betwisten het belang van de verzoekende partij in de zaak *sub I* en van de verzoekende partij in de zaak *sub II* (hierna soms: de verzoekende partijen) en in beide door hen ingediende vernietigingsberoepen.

Uiteenzetting van de exceptie betreffende het belang van de verzoekende partijen

9. De verwerende partij stelt dat de verzoekende partijen in gebreke blijven om hun belang aan te tonen. Zij meent dat het belang waarop de verzoekende partijen zich beroepen, uiterst summier blijkt te zijn omschreven in hun inleidend verzoekschrift. Naar het oordeel van de verwerende partij volstaat het niet te stellen dat de bestreden besluiten op de verzoekende partijen van toepassing zijn en dat het tweede bestreden besluit het subsidiebedrag dat zij verkrijgen, “beïnvloedt”. Zij bewijzen niet dat hun rechtstoestand door de bestreden besluiten wordt gewijzigd in ongunstige zin, laat staan dat hierdoor zou zijn aangetoond dat de tussen te komen schorsing of vernietiging van de bestreden besluiten hen een rechtstreeks en persoonlijk voordeel zou verschaffen. Voorts meent de verwerende partij dat het ingeroepen belang, voor zover het uit de verzoekschriften kan worden afgeleid, louter hypothetisch en dus onzeker is. De verwerende partij zet uiteen dat de vermindering of schrapping van subsidies waarop de verzoekende partijen wijzen, gebaseerd is op de gevolgtrekking dat zij op basis van de vorige, inmiddels opgeheven regeling meer subsidies zouden hebben ontvangen wanneer zij (in het kalenderjaar 2015) een welbepaald aantal voltijdse equivalenten zouden tewerkstellen. Het nadeel dat de verzoekende partijen beweren te lijden vloeit niet rechtstreeks voort uit de toepassing van de bestreden besluiten maar uit de omstandigheid dat er voortaan een nieuw regelgevend kader op hen toepasselijk is. Zij vergelijken aldus twee verschillende subsidiesystemen met elkaar, die echter nooit gelijktijdig in het rechtsverkeer hebben bestaan. Tot slot, zet verwerende partij uiteen dat de verzoekende partijen “vooruit[lopen] op de feiten” omdat zij uitgaan van een “aantal veronderstellingen”, niet gestaafd door enig bewijsstuk.

10. De tweede tussenkomende partij sluit zich op beknopte wijze bij die exceptie aan en voegt er nog aan toe dat de beslissing met betrekking tot de zogenaamde “atypische gevallen”, waaraan de verzoekende partijen mogelijks een nadeel kunnen ontleen, nog genomen moet worden waaruit voortvloeit dat het belang van deze laatste “louter hypothetisch en voorbarig” is. Bovendien

ontvangen zij reeds een vaste enveloppe gebaseerd op de gemiddelde subsidies die de verzoekende partijen tijdens de referteperiode hebben ontvangen.

Beoordeling

11. Luidens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een annulatieberoep zoals bedoeld in artikel 14, § 1, van deze wetten, voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (en waarvan de vordering tot schorsing een *accessorium* vormt) worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Een verzoeker beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: hij dient door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden en de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling moet hem een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook. Dit geldt evenzeer bij het aanvechten van reglementaire akten.

Het belang waarvan een verzoeker blijk moet geven, dient te bestaan op het ogenblik van het indienen van het annulatieberoep en hij moet dat belang behouden tot aan de uitspraak. De aard van het belang kan weliswaar evolueren, maar verzoeker moet minstens aannemelijk maken dat de vernietiging hem een concreet voordeel oplevert. Het staat aan de Raad van State te oordelen of een verzoeker die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij zijn beroep. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat de belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt B.4.3).

12. Te dezen wordt niet betwist dat de verzoekende partijen onder het toepassingsgebied vallen van de door hen bestreden reglementaire besluiten. Zij stellen in hun inleidende verzoekschriften dat zij, op grond van de op informele wijze van de administratie ontvangen informatie, hebben berekend dat zij op

jaarbasis minder subsidies zullen ontvangen en dit vanaf 1 april 2015. Het gaat om een bedrag van 1.093.887 euro wat de verzoekende partij in de zaak *sub I* betreft. De verzoekende partij in de zaak *sub II* berekende dat zij voor het jaar 2015 832.051 euro minder subsidies zal ontvangen. Voor het jaar 2016 loopt het verschil op tot 907.947 euro. Deze van de administratie ontvangen informatie wordt door de verzoekende partijen als stuk bijgebracht dat als bijlage werd gevoegd bij de in punt 3.10. genoemde e-mail van 23 februari 2015. De door de verzoekende partijen aangebrachte vermindering aan subsidies is het gevolg van het feit dat zij zich in een atypische situatie bevinden. De atypische situaties zouden evenwel, althans naar het oordeel van de verwerende partij, “niet door de bestreden besluiten worden geregeld” terwijl net in de gebrekkige overgangsregeling door de verzoekende partijen een schending van het Maatwerkdecreet wordt gezien.

Het is alvast volstrekt onduidelijk in deze fase van het geding waarom de verwerende partij die subsidievermindering in vraag stelt nu zij zelf in haar nota met opmerkingen stelt dat “de omstandigheid dat de bevoegde Minister, in afwachting van de vraag of er sprake is van een “atypische situatie” in hoofde van de verzoekende partij[en] het subsidiebedrag voor de verzoekende partij[en] nog niet definitief heeft vastgesteld, echter niet [belet] dat de verzoekende partij[en] wel degelijk op de hoogte [zijn] van het subsidiebedrag dat zij op basis van de bestreden regeling [zullen] ontvangen voor het kalenderjaar 2015”. De verwerende partij voegt daaraan zelf nog toe dat deze berekening reeds op 27 februari 2015 (lees: 23 februari 2015) door de verwerende partij aan de verzoekende partijen is overgemaakt in het kader van individuele gesprekken die hebben plaats gevonden tussen de administratie met elk van de verzoekende partijen. Zij stelt in dat verband nog dat de verzoekende partijen er in het kader van de uiteenzetting van hun verzoekschrift klaarblijkelijk wel in zijn geslaagd het precieze verschil te berekenen tussen het subsidiebedrag dat zou worden toegekend op basis van de oude, opgeheven regelgeving en het subsidiebedrag dat wordt toegekend op basis van het nieuwe Maatwerkdecreet en Maatwerkbesluit. In zoverre er al “enige onzekerheid” is heeft die “enkel betrekking op de eventuele bijkomende vergoeding die aan de verzoekende partijen zou kunnen worden

toegekend in het kader van de indiening door [hen] van een dossier als ‘atypische’ situatie”, wat precies de kern betreft van de grief van de verzoekende partijen die, zoals hiervoor uiteengezet, de gebrekkige overgangsregeling aanvechten.

Een dergelijke substantiële vermindering van het subsidiebedrag volstaat opdat de verzoekende partijen doen blijken van het vereiste belang. De verwerende en de tweede tussenkomenende partij kunnen niet worden gevolgd waar zij stellen dat het nadeel dat de verzoekende partij beweren te lijden niet rechtstreeks voortvloeit uit de toepassing van de bestreden besluiten maar uit de omstandigheid dat er voortaan een nieuw regelgevend kader op hen toepasselijk is of dat zij twee verschillende subsidiesystemen met elkaar vergelijken, die nooit gelijktijdig in het rechtsverkeer hebben bestaan. Het is immers de achteruitgang (gelet op hun atypische situatie), op het vlak van subsidies ten opzichte van de oude regeling (zonder overgangsmaatregel om de overgang van het oude naar het nieuwe regime op een coherente manier te laten verlopen zoals artikel 59, eerste lid van het Maatwerkdecreet vereist), die de verzoekende partijen bestrijden. Er kan daarbij niet aan worden voorbijgegaan dat het eerste bestreden besluit die oude regeling precies opheft, dat de verwerende partij zelf aangeeft -hoewel zij de betrokken bedrijven uitdrukkelijk verzocht daaromtrent een dossier in te dienen- dat de nieuwe regeling de atypische situaties niet regelt en dat deze problematiek ook niet op korte termijn kan worden opgelost (zie *infra*).

13. In de huidige stand van het geding wordt in beide zaken de exceptie verworpen.

Uiteenzetting van de exceptie betreffende het belang van de verzoekende partijen bij de schorsing.

14. De verwerende partij meent dat de verzoekschriften “hoogstens grieven bevatten tegen de artikelen 12, 14, 16, 17, 28, 36, 42, 57, 69, 111, 112 en 114 van het Maatwerkbesluit en de artikelen 2 en 4 van het Ministerieel besluit van

26 maart 2015”. Zij stelt dat in de mate met de verzoekschriften de bestreden beslissingen in hun integraliteit zouden worden bestreden, het beroep niet-ontvankelijk is omdat “uit de inhoud van [de] verzoekschrift[en] blijkt dat het werkelijk voorwerp moet worden beperkt tot de artikelen 14, 36, 57, 69, 111, 112 en 114 van het Maatwerkbesluit en de artikelen 2 en 4 van het Ministerieel besluit van 26 maart 2015” en, in zoverre de beroepen zijn gericht tegen die genoemde artikelen, moet worden vastgesteld dat de verzoekschriften enkel grieven bevatten tegen bepaalde onderdelen van deze bepalingen. Op de vraag van de verzoekende partijen om de bestreden reglementaire bepalingen in hun geheel te schorsen en te vernietigen, repliceert de verwerende partij dat de door de verzoekende partijen aangevoerde ondeelbaarheid van het gevorderde, omwille van de sterke samenhang met de overige bepalingen van de bestreden besluiten die niet los van elkaar kunnen worden gezien, niet volstaat om de bestreden besluiten in hun geheel te schorsen of te vernietigen.

Beoordeling

15. De verzoekende partijen voeren in de verzoekschriften geen middelen aan die expliciet gericht zijn tegen alle bepalingen van de bestreden besluiten. Sommige van de in de verzoekschriften aangevoerde middelen zijn in het bijzonder gericht tegen de in het Maatwerkbesluit vervatte slotbepalingen, met name tegen de artikelen 112 (overgangsregeling) en 114 (datum van inwerkingtreding van het Maatwerkdecreet en van het eerste bestreden besluit). De overgangsregeling voldoet naar het oordeel van de verzoekende partijen niet aan het vereiste van artikel 59, eerste lid, van het Maatwerkdecreet dat de Vlaamse regering opdraagt de maatregelen te bepalen die nodig zijn om de overgang van de oude regelgeving naar de nieuwe regelgeving “op een coherente manier te laten verlopen”. De verzoekende partijen gaan er in de verzoekschriften van uit dat de bestreden besluiten (mede) omwille van die aangevoerde onwettigheid in hun geheel moeten worden vernietigd, omdat de bestreden besluiten een ondeelbaar geheel uitmaken. De onwettigheid van de overgangsmaatregelen maken meteen de volledige bestreden besluiten onwettig.

Onderzocht wordt derhalve of de bestreden besluiten in deze stand van het geding moeten worden geacht dit ondeelbaar karakter te hebben.

16. De bestreden besluiten zijn reglementaire besluiten. Zij zijn derhalve, elk, in beginsel één en ondeelbaar. Het tweede bestreden besluit vindt daarenboven zijn rechtsgrond in en strekt tot nadere uitvoering van het eerste bestreden besluit ter bepaling o.m. van de werkondersteunende maatregelen in het kader van collectief maatwerk en ter bepaling van de begeleidingsbehoefte van de doelgroepwerknemers (en dus mede tot bepaling van het subsidiebedrag). Dit impliceert dat wanneer de Raad van State heeft vastgesteld dat in een vordering tot schorsing, een ernstig middel wordt aangevoerd, hij in beginsel het bestreden besluit in zijn geheel schorst. Wanneer, in afwijking van het voornoemde beginsel wordt overgegaan tot een gedeeltelijke schorsing van het bestreden besluit, moet aan twee voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats moet blijken dat de gedeeltelijke schorsing aan een verzoeker de genoegdoening geeft in het licht van het door hem aangevoerde belang. Vervolgens moet komen vast te staan dat het geschorste gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit en dat de overheid, ook afgezien van het afgesplitste gedeelte, voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen, zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven vermits het afgesplitste gedeelte voor het overige hoe dan ook onmiddellijk wordt uitgevoerd, wat mogelijk niet wenselijk is en het komt niet de Raad van State toe daarover te oordelen.

Uit het voorgaande volgt dat, anders dan de verwerende partij betoogt, te dezen de omstandigheid dat niet tegen alle bepalingen van het bestreden besluit middelen worden ontwikkeld, op zich niet relevant is ter beoordeling van het belang van de verzoekende partijen. Het volstaat dat een aantal bepalingen van de bestreden reglementaire besluiten waartegen wel degelijk grieven worden ontwikkeld (zoals de verwerende partij aangeeft gaat het in elk geval om de artikelen 14, 36, 57, 69, 111, 112 en 114 van het

Maatwerkbesluit en de artikelen 2 en 4 van het Ministerieel besluit van 26 maart 2015 waartoe volgens haar het voorwerp moet worden beperkt), worden bestreden. Meer nog, te dezen worden ook expliciet grieven ontwikkeld tegen eensdeels de bepaling van inwerkingtreding en anderdeels tegen de overgangsregeling zoals vervat in het eerste bestreden besluit, bepalingen die volgens de verzoekende partijen een onlosmakelijk onderdeel vormen van het geheel van de bestreden besluiten.

17. Ter beoordeling van de vraag of de overgangsregeling een onlosmakelijk onderdeel vormt met de overige bepalingen van de bestreden besluiten, verwijzen de verzoekende partijen terecht naar het belang van artikel 112 (dat, bij wijze van overgangsmaatregel, de tijdelijke vergoedingsregeling bepaalt) en artikel 114 (dat de datum van inwerkingtreding bepaalt op 1 april 2015) van het eerste bestreden besluit. Zowel uit de parlementaire voorbereiding bij het Maatwerkdecreet (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2012-2013, nr. 2065/3, p. 10-11 en 17-18), als uit het ingediende administratief dossier in beide zaken blijkt welk belang is gehecht vanuit het standpunt van behoorlijk bestuur en rechtszekerheid, aan een coherente overgangsregeling om de financiële impact slechts geleidelijk te doen voelen en de financiële leefbaarheid van de maatwerkbedrijven te garanderen. Precies de in de overgangsregeling van het eerste bestreden besluit voorziene correctie op de (financiële) middelen werd noodzakelijk geacht om “de financiële stabiliteit en leefbaarheid van de organisaties in de overgangsfase te garanderen.”

De verzoekende partijen maken aldus aannemelijk dat de overgangsbepalingen van het bestreden besluit als scharnierbepalingen van het eerste bestreden besluit moeten worden beschouwd en er niet louter toe strekten de invoering van de nieuwe subsidieregeling te faciliteren.

Uit wat voorafgaat, volgt dat in deze stand van de procedure moet worden aangenomen dat de bepalingen van de bestreden besluiten een ondeelbaar geheel vormen, zodat de mogelijke onwettigheid van de bestreden

overgangsmaatregelen meteen het volledige eerste bestreden besluit en het ter uitvoering daarvan tweede bestreden besluit onwettig kan maken. De verzoekende partijen kunnen derhalve in dit opzicht een voordeel halen uit de gehele schorsing ervan.

18. De exceptie wordt in beide zaken verworpen.

VII. Onderzoek van de vorderingen

19. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

A. Ernst van de middelen

1. Tweede middel

Standpunt van de partijen

20. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan door het eerste bestreden besluit “in zijn geheel en artikelen 112 en 114 in het bijzonder” en door het tweede bestreden besluit “in zijn geheel en artikel 4 in het bijzonder” van de “grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet - discriminatie en van wettigheid, het artikel 59, eerste lid Maatwerkdecreet en de algemene rechtsbeginselen van behoorlijk bestuur, met name van rechtszekerheid, van zorgvuldigheid, van vertrouwen en van de redelijke termijn”. Zij menen dat de inwerkingtreding van het Maatwerkdecreet en het Maatwerkbesluit op 1 april 2015 tot een grote rechtsonzekerheid hebben geleid die op vandaag nog steeds niet is hersteld en geenszins ertoe heeft geleid dat de

overgang naar het Maatwerkdecreet zoals artikel 59, eerste lid, ervan vereist, op coherente wijze is verlopen.

Zij zetten in een eerste middelonderdeel uiteen dat artikel 112 van het Maatwerkbesluit “de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie en van wettigheid schendt, evenals artikel 59, eerste lid, van het Maatwerkdecreet, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name van rechtszekerheid, van zorgvuldigheid, van vertrouwen en van de redelijke termijn”. De verzoekende partijen leiden uit voornoemd artikel 112 af dat “vanaf 1 april 2015 tot einde 2018 de maatwerkbedrijven een subsidie op grond van een tijdelijke vergoedingsregeling krijgen (en dus niet op grond van de bepalingen van het [Maatwerkdecreet] en het [Maatwerkbesluit])”.

Deze tijdelijke vergoedingsregeling (hierna: soms TV) is samengesteld uit eensdeels het met toepassing van het Maatwerkbesluit berekende subsidiebedrag (hierna: MWS) en anderdeels een percentage van het variabele subsidiebedrag. Het variabele subsidiebedrag is het verschil tussen het berekende subsidiebedrag (MWS) en het gemiddelde ontvangen subsidiebedrag (hierna: GemS) van de laatste twee volledig afgerekende jaren. Het bedoelde percentage evolueert tussen 2015 en 2018 en bedraagt 100% in 2015, 100% in 2016, 65% in 2017 en 30% in 2018. De formule voor het berekenen van de tijdelijke vergoeding luidt aldus $TV = MWS + (GemS - MWS) \times \%$. Voor 2015 en 2016 kan de formule worden herleid tot $TV = GemS$.

De verzoekende partijen leiden uit datzelfde artikel 112 nog af dat de minister het GemS van de laatste twee volledig afgerekende jaren per maatwerkbedrijf toekent doch met dien verstande dat, binnen de perken van het begrotingskrediet, dit GemS wordt gewijzigd. De wijziging geschiedt krachtens artikel 112, vijfde lid, van het Maatwerkbesluit, “op basis van, naar gelang het geval:

1° een verminderde of verhoogde bezetting ten opzichte van de gemiddelde bezetting op basis waarvan de tijdelijke vergoeding is vastgesteld;

2° een wijziging in de regelgeving waardoor de tegemoetkomingen, verkregen buiten [het Maatwerkbesluit], onafhankelijk van de wil van het maatwerkbedrijf, wijzigen”.

In essentie betogen de verzoekende partijen dat de (reeds bestaande) maatwerkbedrijven van 2015 tot 2018 een tijdelijke vergoedingsregeling genieten, (mede) bepaald op grond van de referteperiode, zijnde de laatste twee volledig afgerekende jaren. Die, bij wijze van overgangsmaatregel, tijdelijke vergoeding op grond van een berekening aan de hand van de referteperiode is voor sommige bedrijven voordelig wanneer zij “thans een lagere personeelsbezetting hebben dan zij in de referteperiode hadden” terwijl ze nadelig is voor die bedrijven die tijdens de referteperiode een lagere bezetting hadden dan zij nu hebben (bv. ingevolge een sterke economische groei). Deze laatste bedrijven, zoals de verzoekende partijen, ontvangen minder subsidie dan nodig is voor hun reële personeelsbezetting. Het betreft de zgn. “atypische situaties”: in die gevallen is de referteperiode niet representatief voor de huidige economische toestand van het bedrijf. De situatie, aldus de verzoekende partijen, wordt nog versterkt doordat de overheid van een stabiel budget vertrekt. De verzoekende partijen stellen dat de minister op grond van artikel 112, vijfde lid, van het Maatwerkbesluit weliswaar rekening houdt met deze “atypische situaties” doch uit de met de verwerende partij gevoerde briefwisseling blijkt dat er moeilijkheden zijn bij de toepassing van de genoemde bepaling omdat de meegedeelde “atypische gevallen” complex zijn, de door de bedrijven aangehaalde argumenten divers en “op vraag van de sector gezocht wordt naar een eenduidige maatstaf”. De verzoekende partijen ontwaren hierin een schending van het beginsel van gelijkheid en van non-discriminatie omwille van het te vage woordgebruik in artikel 112 van het Maatwerkbesluit dat een te ruime delegatie aan de minister inhoudt omdat niet wordt bepaald “welke criteria de minister moet gebruiken om de tijdelijke vergoeding te bepalen of om met atypische situaties rekening te houden”. Onduidelijk is ook wat in artikel 112, vijfde lid, wordt bedoeld met “twee volledig afgerekende jaren” (gaat het om kalenderjaren of acht kwartalen?) of met “bezetting”, meer concreet welke

factoren die bezetting beïnvloeden zoals de economische werkloosheid, de situaties van langdurig zieken en progressief tewerkgestelden. Door het ontbreken van die essentiële elementen is het, zo is gebleken, de minister niet mogelijk om de krachtens artikel 112 vereiste individuele besluiten te nemen die, per maatwerkbedrijf, de tijdelijke vergoeding voor 2015 vaststellen hetgeen in haar atypische situatie leidt tot een verminderd subsidiebedrag. Voor de verzoekende partijen werd deze vergoeding voor 2015 nog steeds niet vastgesteld hoewel het Maatwerkdecreet en -besluit van toepassing zijn vanaf 1 april 2015. Zij zien daarin tevens een schending van artikel 59, eerste lid, van het Maatwerkdecreet dat “de Vlaamse Regering verplicht om de overgang op coherente wijze te laten verlopen, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van rechtszekerheid, vertrouwen, zorgvuldigheid en redelijke termijn”.

In een tweede middelonderdeel zetten zij uiteen dat ook artikel 114 van het Maatwerkbesluit (dat zowel het Maatwerkdecreet - behoudens wat artikel 59, tweede lid, ervan betreft - als het Maatwerkbesluit in werking doet treden op 1 april 2015), artikel 59, eerste lid, van het Maatwerkdecreet schendt, evenals de algemene (rechts)beginselen van behoorlijk bestuur van rechtszekerheid, vertrouwen, van zorgvuldigheid en van de redelijke termijn. De verzoekende partij betogen in essentie dat het Maatwerkdecreet van 12 juli 2013 slechts uitvoering kreeg met het Maatwerkbesluit van 19 december 2014, dat is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op 16 maart 2015 met inwerkingtreding ervan op 1 april 2015: de zeer krappe termijn van inwerkingtreding eensdeels en de eerder aangehaalde onzekerheden en leemten in het Maatwerkbesluit die leiden tot het uitblijven van de ministeriële besluiten ter bepaling van de tijdelijke vergoeding per maatwerkbedrijf anderdeels, ondermijnen de vereiste rechtszekere economische situatie voor de betrokken ondernemingen en maken dat de overgang van de oude, aparte regelgeving voor de beschutte respectievelijk de sociale werkplaatsen naar het Maatwerkdecreet geenszins op een coherente wijze verloopt.

21. De verwerende partij stelt nogmaals (zie *supra*) in haar nota met opmerkingen dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, het tweede middel slechts grieven bevat tegen de artikelen 112 en 114 van het Maatwerkbesluit en tegen artikel 4 van het Ministerieel besluit van 26 maart 2015 zodat de omvang van het middel (en de schorsing, c.q. nietigverklaring die hieruit kan voortvloeien) tot deze bepalingen moet worden beperkt.

Wat het eerste middelonderdeel betreft, meent de verwerende partij dat eraan moet worden herinnerd “dat de subsidies waarop de verzoekende partij[en], als maatwerkbedrijven, aanspraak kunnen maken met ingang van 1 april 2015 worden toegekend op basis van de algemene bepalingen van het Maatwerkdecreet en Maatwerkbesluit”. Zij verwerpt de stelling van de verzoekende partijen wanneer deze stellen dat maatwerkbedrijven vanaf 1 april 2015 tot einde 2018 een subsidie ontvangen op grond van een tijdelijke vergoedingsregeling en dus niet op grond van de bepalingen van het Maatwerkdecreet en Maatwerkbesluit. Dit betekent, naar het oordeel van de verwerende partij, dat “de werkondersteunende maatregelen die aan maatwerkbedrijven worden toegekend voor ieder maatwerkbedrijf worden berekend op basis van de reële bezetting”. De tijdelijke vergoedingsregeling, zoals bedoeld bij artikel 112 van het Maatwerkbesluit betreft “enkel een correctie op de middelen die worden toegekend volgens de nieuwe regelgeving”. De verwerende partij leidt daaruit af dat “de grief van de verzoekende partij[en] geen betrekking [heeft] op de (wijze van) subsidiëring in het Maatwerkdecreet en Maatwerkbesluit, maar enkel [is] gericht tegen de correctie van dit subsidiebedrag op basis van de overgangsregeling ex artikel 112 van het Maatwerkbesluit”. Die correctie gebeurt zowel in meer als in min door een verhoging of een verlaging van het op basis van het Maatwerkdecreet en - besluit toegekende subsidiebedrag, al naargelang het gemiddelde ontvangen subsidiebedrag van de laatste twee volledig afgerekende jaren. Op die wijze wordt een “*level playing field*” gecreëerd en worden net perverse effecten tegengegaan door ieder maatwerkbedrijf - in het kader van de overgangsregeling tijdens de kalenderjaren 2015 en 2016 - aanspraak te laten maken op het

gemiddelde ontvangen subsidiebedrag van de laatste twee volledig afgerekende kalenderjaren, zodat de eventuele financiële impact van de nieuwe regelgeving voor de betrokken maatwerkbedrijven in de tijd wordt gespreid. Er is dan ook geen sprake van een onverantwoord verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van maatwerkbedrijven.

Wat de problematiek van de “atypische situaties” betreft, stelt de verwerende partij dat artikel 112, vijfde lid, van het Maatwerkbesluit daarop geenszins betrekking heeft. De werkingssfeer van artikel 112, vijfde lid, van het Maatwerkbesluit is volgens haar beperkt tot een aantal specifieke situaties die zich voordoen, als gevolg van een wijziging op het stuk van de bezetting van het maatwerkbedrijf “tijdens” de overgangsperiode, bijvoorbeeld wanneer er een verhoogde bezetting is in het kalenderjaar 2016 ten opzichte van de gemiddelde bezetting op grond waarvan de tijdelijke vergoeding werd vastgesteld en dus niet bij de aanvang van de overgangsperiode wanneer de tijdelijke vergoeding voor het kalenderjaar 2015 wordt vastgesteld, zoals te dezen het geval is. De verwerende partij stelt dat de “atypische situaties” waarop de verzoekende partijen doelen, “zijnde de situatie waarin een onderneming een merkelijk hogere bezettingsgraad in het kalenderjaar 2015 zou realiseren dan tijdens de referentieperiode” thans niet wordt geregeld door het Maatwerkbesluit, noch door enig ander reglementair besluit. Zij concludeert dan ook dat er geen schending is van het gelijkheidsbeginsel aangezien het bestreden artikel 112, vijfde lid, van het Maatwerkbesluit geen toepassing vindt op de ongelijke situatie die door de verzoekende partijen naar voor wordt geschoven.

Tot slot, meent de verwerende partij dat evenmin sprake is van een schending van het rechtszekerheid-, het zorgvuldigheid- en het vertrouwensbeginsel, alsook het beginsel van de redelijke termijn. De verwerende partij ontkent niet dat de bevoegde minister heeft beloofd een oplossing te zoeken voor de specifieke atypische situaties waarop de verzoekende partijen zich beroepen. Zij meent echter dat de omstandigheid dat de minister “het subsidiebedrag voor [de verzoekende partijen] nog niet definitief heeft

vastgesteld”, niet belet dat deze laatste wel degelijk “op de hoogte [zijn] van het subsidiebedrag dat zij op basis van de bestreden regeling [zullen] ontvangen voor het kalenderjaar 2015”. Die berekening (of berekeningswijze) werd hen reeds op 27 februari 2015 (lees: 23 februari 2003) overgemaakt, in het kader van de individuele gesprekken met elk van de verzoekende partijen en de administratie. Als er al onzekerheid is, heeft die enkel betrekking op de “eventuele bijkomende vergoeding die zou kunnen worden toegekend aan de [verzoekende partijen] in het kader van de indiening van [hun] dossier als “atypische” situatie”. Die bijkomende vergoeding vindt volgens de verwerende partij echter “geen grondslag in het thans bestreden Maatwerkbesluit”.

De verwerende partij ziet ook geen schending van artikel 59, eerste lid, van het Maatwerkdecreet aangezien de huidige overgangsregeling “voor zover die al relevant zou zijn in het licht van de door de verzoekende partij[en] opgeworpen grieven”, wel degelijk toegankelijk en coherent is. In zoverre de verzoekende partijen kritiek uiten op het gebrek aan regeling voor de zgn. “atypische situaties” wijst de verwerende partij er op dat “er op dit ogenblik juist wordt gestreefd om op een coherente wijze rekening te houden met deze situaties.” Het gaat evenwel om een moeilijke oefening en het is in het belang van de betrokken partijen dat er gebruik wordt gemaakt van een eenduidige maatstaf ter zake.

Wat de (on)gegrondheid van het tweede middelonderdeel betreft, beperkt de verwerende partij zich ertoe te verwijzen naar de door haar uiteengezette “situering van de zaak” en benadrukt, voor zoveel als nodig, onder meer dat de omstandigheid dat de uitvoeringsbesluiten enigszins op zich hebben laten wachten geen weerslag heeft op de verzoekende partijen “aangezien het nieuwe regelgevend kader slechts in werking is getreden nadat de uitvoeringsbesluiten werden aangenomen” en dat de “krappe inwerkingtredingstermijn” sedert de publicatie van de bestreden besluiten in het Belgisch Staatsblad van respectievelijk 16 en 30 maart 2015 sterk moet worden

gerelativeerd aangezien reeds op 19 december 2014 werd gecommuniceerd dat de regelgeving op 1 april 2015 in werking zou treden.

22. De eerste tussenkomende partij vordert tevens de schorsing en de nietigverklaring van de bestreden besluiten. Zij voert in het eerste middel van haar verzoekschrift tot tussenkomst de schending aan van dezelfde rechtsregels als de verzoekende partijen doen in hun tweede middel en haar uiteenzetting is nagenoeg identiek.

23. De tweede tussenkomende partij schaart zich in haar verzoekschrift tot tussenkomst langs de zijde van de verwerende partij teneinde de vordering tot schorsing (en nietigverklaring) af te wijzen als ongegrond. Zij behoudt zich, wat de aangevoerde middelen betreft, het recht voor om haar standpunt omtrent de middelen lopende de vernietigingsprocedure nader uiteen te zetten.

Beoordeling

24. Het te dezen relevante artikel 59, eerste lid, van het Maatwerkdecreet dat met toepassing van artikel 114 van het Maatwerkbesluit in werking is getreden op 1 april 2015, luidt:

“De Vlaamse Regering bepaalt de maatregelen die nodig zijn om de overgang van de regelgeving, vermeld in artikel 57 en 58, naar dit decreet op een coherente manier te laten verlopen”.

Uit de memorie van toelichting bij het artikel blijkt dat het Vlaams Parlement met deze bepaling “de Vlaamse Regering [mandateert] om de nodige maatregelen ter treffen om een coherente overgang van de bestaande naar de nieuwe regelgeving te organiseren”. In het verslag van de bevoegde parlementaire commissie werd het belang en de finaliteit van een coherente overgangsregeling toegelicht (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2012-2013, nr. 2065/3, p. 10-11 en 17-18 (zie *supra*, punt 17)).

25. Het bestreden artikel 112 van het Maatwerkbesluit dat met toepassing van het (bestreden) artikel 114 ervan, eveneens in werking is getreden op 1 april 2015, voorziet voor de (reeds) bestaande werkvormen (zijnde de maatwerkbedrijven waaraan zoals aan de verzoekende partijen een label is toegekend conform artikel 111, § 1, eerste lid, van datzelfde besluit) in een overgangsregeling voor de periode van 2015 tot 2018 door middel van een tijdelijke vergoedingsregeling. Artikel 112 bepaalt:

“Art. 112. Voor de maatwerkbedrijven, waaraan een label is toegekend conform artikel 111, § 1, eerste lid, wordt bij wijze van overgangsmaatregel voorzien in een tijdelijke vergoedingsregeling.

De vergoeding is samengesteld uit het met toepassing van dit besluit berekende subsidiebedrag, verhoogd of verminderd met een percentage van het variabele subsidiebedrag.

Het variabele subsidiebedrag bestaat uit het verschil tussen het berekende subsidiebedrag en het gemiddelde ontvangen subsidiebedrag van de laatste twee volledig afgerekende jaren met in achtname van, naar gelang het geval :

1° een correctie ingevolge de gezondheidsindex voor de betrokken volledig afgerekende jaren tot en met 1 januari 2015;

2° middelen, toegekend ingevolge een stijging van het contingent voor de betrokken volledig afgerekende jaren tot en met 1 januari 2015;

3° bijkomende VIA 4-middelen in de periode gelegen tussen de volledig afgerekende jaren en 1 april 2015.

De minister kent het gemiddelde ontvangen subsidiebedrag van de laatste twee volledig afgerekende jaren, in voorkomend geval verhoogd zoals bedoeld in het derde lid, per maatwerkbedrijf toe. Het bedrag wordt automatisch aangepast op basis van een aanpassing aan de gezondheidsindex en, in voorkomend geval, na de toekenning van een bijkomend toegekend contingent werkondersteuningspakketten.

Binnen de perken van het begrotingskrediet wordt het gemiddelde ontvangen subsidiebedrag van de laatste twee volledig afgerekende jaren, op jaarbasis gewijzigd op basis van, naar gelang het geval :

1° een verminderde of verhoogde bezetting ten opzichte van de gemiddelde bezetting op basis waarvan de tijdelijke vergoeding is vastgesteld;

2° een wijziging in de regelgeving waardoor de tegemoetkomingen, verkregen buiten dit besluit, onafhankelijk van de wil van het maatwerkbedrijf, wijzigen.

Het gemiddeld ontvangen subsidiebedrag wordt gecorrigeerd *a rato* van een verminderde invulling van het toegekende contingent, zoals vermeld in artikel 111, § 1, tweede lid.

Indien het maatwerkbedrijf zijn transitietraject aantoonbaar heeft ingezet, wordt de volgende tijdelijke vergoedingsregeling toegepast :

1° voor het kalenderjaar 2015 : het berekende subsidiebedrag wordt verhoogd of verminderd met 100 procent van het variabele subsidiebedrag;

2° voor het kalenderjaar 2016 : het berekende subsidiebedrag wordt verhoogd of verminderd met 100 procent van het variabele subsidiebedrag;

3° voor het kalenderjaar 2017 : het berekende subsidiebedrag wordt verhoogd of verminderd met 65 procent van het variabele subsidiebedrag;

4° voor het kalenderjaar 2018 : het berekende subsidiebedrag wordt verhoogd of verminderd met 30 procent van het variabele subsidiebedrag.

Indien het maatwerkbedrijf de aanvang van het transitietraject niet kan aantonen, wordt de volgende tijdelijke vergoedingsregeling toegepast :

1° voor het kalenderjaar 2015 : het berekende subsidiebedrag wordt verhoogd of verminderd met 100 procent van het variabele subsidiebedrag;

2° voor het kalenderjaar 2016 : het berekende subsidiebedrag wordt verhoogd of verminderd met 90 procent van het variabele subsidiebedrag;

3° voor het kalenderjaar 2017 : het berekende subsidiebedrag wordt verhoogd of verminderd met 65 procent van het variabele subsidiebedrag;

4° voor het kalenderjaar 2018 : het berekende subsidiebedrag wordt verhoogd of verminderd met 30 procent van het variabele subsidiebedrag.

Bij toepassing van de tijdelijke vergoedingsregeling, bepaald in het zesde en zevende lid, wordt het berekende subsidiebedrag :

1° verhoogd met een percentage van het variabele subsidiebedrag indien het berekende subsidiebedrag lager is dan het gemiddelde ontvangen subsidiebedrag van de laatste twee volledig afgerekende jaren;

2° verminderd met een percentage van het variabele subsidiebedrag indien het berekende subsidiebedrag hoger is dan het gemiddelde ontvangen subsidiebedrag van de laatste twee volledig afgerekende jaren.”

In de in de beide zaken in het administratief dossier vervatte nota aan de Vlaamse Regering VR 2014 0404 DOC.0458/1*bis*, wordt, wat het financiële aspect betreft, de ontworpen overgangsbepaling die artikel 112 is geworden, toegelicht:

“Om de financiële impact van de hervorming te spreiden en geleidelijk te implementeren, wordt als overgangmaatregel een aangepaste subsidieregeling voorzien ten einde de financiële leefbaarheid van de maatwerkbedrijven te garanderen.

Deze regeling voorziet voor het jaar 2015 in een vast subsidiebedrag berekend op het gemiddelde van de 2 laatste volledig afgerekende jaren met een correctie van een wijziging in de gezondheidsindex voor de betrokken volledig afgerekende jaren tot juli 2014, middelen, toegekend ingevolge een stijging van het contingent voor de betrokken volledig afgerekende jaren tot juli 2014 en de bijkomende VIA 4-middelen in de periode gelegen tussen de volledig afgerekende jaren en 1 januari 2015.

De minister bepaalt de hoogte van dit berekende bedrag per maatwerkbedrijf.

De minister kan dit bedrag aanpassen op basis van een aanpassing in de gezondheidsindex of een wijziging in de tussenkomsten verkregen buiten dit besluit, die [in] mindering zijn gebracht bij [het] berekenen van het subsidiebedrag en dit onafhankelijk van de wil van het maatwerkbedrijf of een wijziging in de invullingsgraad. In het jaar 2016 ontvangt het maatwerkbedrijf opnieuw het vast subsidiebedrag mits het kan aantonen dat het een transitietraject aangevat heeft. Indien een maatwerkbedrijf dit niet kan aantonen, ontvangt het maatwerkbedrijf het reële subsidiebedrag vermeerderd met 90% van het verschil tussen het berekende en het reële subsidiebedrag. In 2017 ontvangt het maatwerkbedrijf het reële subsidiebedrag vermeerderd of verminderd met 65% van het verschil tussen het berekende en het reële subsidiebedrag.

In 2018 ontvangt het maatwerkbedrijf het reële subsidiebedrag vermeerderd of verminderd met 30% van het verschil tussen het berekende en het reële subsidiebedrag”.

Wat de overgangsregeling betreft, wordt in de nota aan de Vlaamse Regering VR 2014 1912 DOC.1291/1bis nog gesteld dat “Alle nieuwe organisaties die zich aanmelden of groeipaden die toegekend moeten worden, zullen vanaf 1 januari 2015 volgens de nieuwe procedure verlopen. Wat betreft de financiering is het zo dat deze vanaf 1 januari 2015 via de nieuwe weg berekend en toegekend zal worden, de overgangsbepaling betreft enkel een correctie op de middelen om de financiële stabiliteit en leefbaarheid van de organisaties in de overgangsfase te garanderen. Vanuit het standpunt van behoorlijk bestuur en rechtszekerheid naar de bestaande initiatieven leek een overgangsmaatregel zowel op inhoudelijk als financieel vlak een noodzakelijk te nemen maatregel.”

26. De bij wijze van overgangsmaatregel bepaalde tijdelijke vergoedingsregeling van artikel 112 lijkt aldus *prima facie* te zijn gericht op de bestaande initiatieven met het oog op het garanderen van hun financiële stabiliteit en leefbaarheid in de overgangsfase die loopt van 2015 tot 2018. Het lijkt te gaan om een op zich staande regeling met dien verstande dat, voor wat het vergelijkingspunt betreft, wordt verwezen naar de nieuwe regeling in die zin dat “de vergoeding is samengesteld uit het met toepassing van [het Maatwerkbesluit] berekende subsidiebedrag, verhoogd of verminderd met een percentage van het variabele subsidiebedrag”. Dat variabele subsidiebedrag bestaat uit het verschil tussen het (volgens het Maatwerkbesluit) berekende subsidiebedrag en het gemiddelde ontvangen subsidiebedrag van de laatste twee volledig afgerekende jaren met inachtneming van de elementen bedoeld in artikel 112, derde lid, 1° tot 3°. De minister kent vervolgens, per maatwerkbedrijf, het gemiddelde ontvangen subsidiebedrag van de laatste twee volledig afgerekende jaren toe, in voorkomend geval verhoogd zoals bedoeld in het derde lid. Bovendien, met toepassing van artikel 112, vijfde lid, wordt, binnen de perken van het begrotingskrediet, het gemiddelde ontvangen subsidiebedrag van de laatste twee

volledig afgerekende jaren, op jaarbasis gewijzigd op basis van, naar gelang het geval, een verminderde of verhoogde bezetting ten opzichte van de gemiddelde bezetting op basis waarvan de tijdelijke vergoeding is vastgesteld.

27. Niet blijkt in de huidige stand van het geding dat de in artikel 112, vijfde lid, bedoelde wijziging op jaarbasis van het gemiddelde ontvangen subsidiebedrag, naar gelang het geval, op basis van “een verminderde of verhoogde bezetting ten opzichte van de gemiddelde bezetting op basis waarvan de tijdelijke vergoeding is vastgesteld”, niet reeds zou moeten ingaan vanaf het eerste overgangsjaar 2015, zijnde het jaar waarin de overgangsregeling een aanvang neemt.

Dat lijkt ook de bedoeling te zijn geweest van de te nemen overgangsmaatregel zoals blijkt uit het administratief dossier, met name uit een e-mail van 25 oktober 2013 (getiteld “verslag overleg maatwerk + afspraken”) van het kabinet van de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie. Daarin wordt gesteld:

“[...] We vertrekken van een basisbedrag dat overeenstemt met een gemiddelde van de subsidies van de voorbije jaren. Het verschil tussen dit basisbedrag en de subsidies conform het nieuwe decreet zal bijgesteld worden. De rechtsgrond om deze bijpassing te kunnen doen wordt verankerd in het uitvoeringsbesluit. Het concrete basisbedrag wordt niet in het uitvoeringsbesluit opgenomen, maar zal in individuele beslissingen per werkplaats vastgelegd worden.

Concreet betekent dit dat de subsidie wordt berekend in de nieuwe subsidiemotor en indien nodig een bijpassing zal gebeuren tot op het niveau van een in de individuele beslissing opgenomen basisbedrag. Als basisbedrag wordt er gedacht aan een gemiddelde van alle ontvangen subsidie 2011 geïndexeerd tot niveau 2014 en alle ontvangen subsidie 2012 geïndexeerd tot niveau 2014, verhoogd met het groeipad dat begin 2014 zal worden toegekend. Dit bedrag wordt voor elke werkplaats berekend. Indien omwille van aanvaardbare reden een minder subsidie werd ontvangen in een van de 2 jaren, kan dit binnen vooraf bepaalde regels worden bijgesteld (binnen beschikbaar budget). Dit gemiddeld bedrag wordt verankerd in de individuele beslissing.”

De verwerende partij kan dan ook, althans in de huidige fase van het geding, niet zonder meer worden gevolgd waar zij beweert, wat de

problematiek van de “atypische situaties” betreft, dat artikel 112, vijfde lid, van het Maatwerkbesluit “daarop geenszins betrekking heeft” of dat “de werkingssfeer van artikel 112, vijfde lid, van het Maatwerkbesluit is [...] beperkt tot een aantal specifieke situaties die zich voordoen, als gevolg van een wijziging op het stuk van de bezetting van het maatwerkbedrijf “tijdens de overgangsperiode, bijvoorbeeld wanneer er een verhoogde bezetting is in het kalenderjaar 2016 ten opzichte van de gemiddelde bezetting op grond waarvan de tijdelijke vergoeding werd vastgesteld (en dus niet bij de aanvang van de overgangsperiode wanneer de tijdelijke vergoeding voor het kalenderjaar 2015 wordt vastgesteld, zoals te dezen het geval [is]”. Het is *prima facie* ook niet zo dat, zoals de verwerende partij nog stelt, “de “atypische situaties” waarop de verzoekende partijen doelen, “zijnde de situatie waarin een onderneming een merkelijk hogere bezettingsgraad in het kalenderjaar 2015 zou realiseren dan tijdens de referentieperiode, (thans) niet [wordt] geregeld door het Maatwerkbesluit, noch door enig ander reglementair besluit”.

28. Wel blijkt uit het administratief dossier (en uit de door de tussenkomende partijen bijgebrachte stukken) dat, in de hypothese dat artikel 112, vijfde lid, van het Maatwerkbesluit - anders dan de verwerende partij beweert -, wel degelijk ook de voornoemde “atypische situaties” viseert, het op de individuele gevallen die zich voordoen niet of, minstens niet zonder ernstige moeilijkheden, kan worden toegepast bij gebrek aan “objectieve criteria” en/of “objectieve gegevens”. Dit houdt in dat voor een groot aantal (bestaande) maatwerkbedrijven de in artikel 112 bedoelde tijdelijke vergoeding niet definitief kan worden bepaald (zie nog *infra*). Dit betekent *prima facie* dat, wat die bedrijven betreft, geen coherente overgang van de oude naar de nieuwe regeling kan worden gegarandeerd, zoals artikel 59, eerste lid, van het Maatwerkdecreet nochtans vereist.

29. In de hypothese dat de verwerende partij wel moet worden gevolgd waar zij stelt dat de “atypische situaties” in het geheel niet worden geregeld door artikel 112 van het Maatwerkbesluit noch elders, dan lijkt het

Maatwerkbesluit zoals verder wordt uiteengezet, *prima facie* evenmin te voldoen aan het vereiste gesteld door artikel 59, eerste lid, van het Maatwerkdecreet dat de Vlaamse Regering uitdrukkelijk opdraagt te voorzien in een coherente overgang van de oude naar de nieuwe regeling. Dat geldt des te meer nu de finaliteit van de overgangsmaatregel in het Maatwerkbesluit er precies in bestaat te voorzien in “een aangepaste subsidieregeling [...] ten einde de financiële leefbaarheid van de maatwerkbedrijven te garanderen” en vanuit het standpunt van behoorlijk bestuur en rechtszekerheid naar de bestaande initiatieven zowel op inhoudelijk als op financieel vlak een noodzakelijk te nemen maatregel leek.

30. Uit het administratief dossier blijkt dat op 30 maart 2015 door de administratie aan verscheidene maatwerkbedrijven is meegedeeld dat tijdens het individueel overleg met het betrokken maatwerkbedrijf is gebleken “dat de normale tewerkstelling van een aantal doelgroepmedewerkers in bepaalde organisaties in het gedrang zou kunnen komen omdat de referteperiode, waarop de enveloppe voor de overgangsperiode berekend werd, voor hun atypisch is”.

Uit een door de tweede tussenkomende partij bijgebracht stuk blijkt de (potentiële) omvang van de gerezen problematiek: 27 van de 53 voormalige beschutte werkplaatsen beroepen zich op de atypische referteperiode, respectievelijk 26 van de 92 voormalige sociale werkplaatsen; hetzij - in totaal - 53 werkplaatsen van de 145 hebben daaromtrent een dossier ingediend.

Die omvang wordt door de minister, zij het met nuance, bevestigd. In een door de eerste tussenkomende partij bijgebrachte brief van 26 juni 2015 meldt de minister aan de maatwerkbedrijven dat heel wat maatwerkbedrijven “(53 om correct te zijn)” - die daartoe overigens uitgenodigd werden met een e-mail van 23 februari 2015 - een dossier hebben ingediend waarin zij meegeven dat de referteperiode voor hun onderneming atypisch is. De minister nuanceert het aantal in die zin dat, na onderzoek, blijkt dat de argumentaties “zeer divers en niet altijd even sterk onderbouwd” zijn. Uit

datzelfde schrijven van 26 juni 2015 blijkt evenwel ook dat het “op basis van de ingediende informatie niet mogelijk [is] om objectieve criteria toe te passen die enerzijds bevestigen dat de refertekwartalen atypisch zijn en anderzijds ook een kader bieden om de hoogte van de gedeelde subsidies te bepalen”. Voorts blijkt ook dat het om die redenen “niet evident is om dit op korte termijn op te lossen” doch dat niettemin de regelgeving zal toegepast worden zoals in het Maatwerkbesluit werd omschreven en dat de maatwerkbedrijven uiterlijk voor het politieke zomerreces een beslissing mogen verwachten “met daarop het bedrag van de tijdelijke enveloppe conform de regelgeving”. Wat de bedrijven betreft die effectief atypisch zijn, wordt nog gepreciseerd dat “in oktober op basis van de objectieve gegevens een correctie [zal] gebeuren, dit kan dus enkel positief zijn”.

Op de terechtzitting is gebleken - hetgeen door partijen niet wordt betwist - dat aan de verzoekende partijen door de minister nog steeds geen (definitief) bedrag is meegedeeld waarover zij in 2015 zullen kunnen beschikken.

Wanneer, zoals de verwerende partij thans beweert, eensdeels de “atypische situatie” niet door het Maatwerkbesluit wordt geregeld (dit is niet in artikel 112 ervan noch in enig ander besluit) én anderdeels geen definitief bedrag kan worden vastgesteld in een individuele beslissing, valt ook in die hypothese niet in te zien hoe de vereiste rechtszekerheid met het oog op de financiële leefbaarheid van die bedrijven, kan worden geboden. Het blijkt immers op de dag van de terechtzitting nog steeds onmogelijk om de tijdelijke vergoeding vast te stellen en de raadsman van de verwerende partij geeft er desgevraagd ook geen uitzicht op dat daarin op korte termijn verandering komt. Er moet dan ook worden aangenomen, mede rekening houdende met de potentiële omvang van “atypische gevallen”, dat met het Maatwerkbesluit niet lijkt te zijn voldaan aan het voorschrift van artikel 59, eerste lid, van het Maatwerkdecreet dat een coherente overgang garandeert met het oog op de financiële leefbaarheid van de bestaande werkvormen.

31. Los van de vraag of er (ook) sprake is van een ongerechtvaardigd verschil in behandeling, lijkt zowel in de hypothese vermeld onder punt 28 als in de hypothese vermeld onder punt 29 - dit is zowel bij gebrek aan een werkzame overgangsmaatregel als bij gebrek aan enige overgangsmaatregel -, niet te zijn voldaan aan het door artikel 59, eerste lid, van het Maatwerkdecreet gestelde vereiste. In die omstandigheden houdt de inwerkingtreding van het Maatwerkdecreet op 1 april 2015 zoals bepaald door artikel 114 van het Maatwerkbesluit, een situatie in die de financiële leefbaarheid van de verzoekende partijen ernstig bedreigt.

32. Het in de beide zaken aangevoerde middel is in de aangegeven mate ernstig.

B. Spoedeisendheid

Standpunt van de partijen

33. De verzoekende partij in de zaak *sub I* vordert de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beide bestreden besluiten omdat door de inwerkingtreding op 1 april 2015 van de nieuwe regelgeving, gecombineerd met de inwerkingtreding eveneens op diezelfde datum van artikel 112 van het Maatwerkbesluit waardoor de rechtsonzekerheid ontstaat, een zeventigtal banen onmiddellijk worden bedreigd en zij zelf in haar voortbestaan wordt bedreigd doordat zij onvoldoende subsidies voor haar reële bezetting ontvangt. Volgens de verzoekende partij in de zaak *sub II* worden, wat haar betreft, de jobs van veertig voltijdsequivalenten onmiddellijk bedreigt. Ook de beslissing eind 2014 om een Bio-boerderij op te starten waarvoor een investeringsbudget van 1,5 miljoen euro is toegekend en voorzien, is in het gedrang. Zij wordt in haar voortbestaan bedreigd doordat zij onvoldoende subsidies voor haar reële bezetting ontvangt.

34. De verwerende partij betwist dat de vordering spoedeisend is. In essentie stelt zij dat de bewering van de verzoekende partijen dat een

zeventigtal jobs (respectievelijk de jobs van veertig voltijdsequivalenten) onmiddellijk worden bedreigd en dat de verzoekende partijen zelf in hun voortbestaan worden bedreigd door geen enkel stuk wordt ondersteund. Zij tonen ook niet aan dat zij het financieel nadeel voor de duur die een annulatieprocedure duurt niet zullen kunnen overbruggen. In de mate er op korte termijn jobs bedreigd zouden zijn, zou dat in de eerste plaats een persoonlijk nadeel zijn voor de betrokken werknemers en niet voor de verzoekende partijen. De door de verzoekende partijen aangevoerde rechtsonzekerheid om de spoedeisendheid aan te tonen volstaat evenmin nu zij niet aannemelijk maken dat zij het resultaat van de procedure ten gronde niet zou kunnen afwachten. De verwerende partij stelt tot slot dat de omstandigheid dat de bevoegde minister nog geen beslissing heeft genomen over de vermeende atypische situatie van de verzoekende partijen niet belet dat zij intussen op basis van de nieuwe regelgeving een meer dan behoorlijke subsidie ontvangen die hen toelaat hun werking voort te zetten.

35. De tweede tussenkomen partij betwist eveneens, om analoge redenen, de spoedeisendheid. Zij voegt nog toe dat het tijds kader dat verzoekende partijen nastreven om de Vlaamse regering toe te laten de bestreden regelgeving aan te passen niet volstaat om de spoedeisendheid aan te tonen. Zij meent immers dat ook “lopende de vernietigingsprocedure de Vlaamse regering de geviseerde besluiten [kan] intrekken.”

Beoordeling

36. De verwerende partij kan niet worden gevolgd waar zij stelt dat het bedrag in min aan subsidies door de verzoekende partijen niet wordt gestaafd. Het gaat, zo blijkt alvast uit de verzoekschriften, om een bedrag van 1.093.887 euro/jaarbasis minder subsidies (9.304.819 euro/jaar - 8.210.933 euro/jaar = 1.093.887 euro/jaar) wat de verzoekende partij in de zaak *sub I* betreft en om een bedrag van 832.051 euro (voor het jaar 2015) dat, voor het jaar 2016, oploopt tot 907.947 euro wat de verzoekende partij in de zaak *sub II* betreft. Deze bedragen worden door de verwerende partij niet betwist. Deze bedragen in min konden door de verzoekende partijen worden berekend aan de

hand van de informatie die zij van de administratie op informele wijze hebben ontvangen (zie *supra*). Immers, de berekeningen werden, zoals de verwerende partij zelf aangeeft in haar nota, opgemaakt op basis van de informatie van de administratie die “reeds op 27 [lees: 23] februari 2015 aan de verzoekende partij[en] [werd] overgemaakt in het kader van de individuele gesprekken die hebben plaatsgevonden tussen [elk van de verzoekende partijen] en de administratie”. De verwerende partij stelt zelf dat de verzoekende partijen er in het kader van de uiteenzetting van hun respectieve verzoekschrift in zijn geslaagd om “het precieze verschil te berekenen tussen het subsidiebedrag dat zou worden toegekend op basis van de oude opgeheven regelgeving en het subsidiebedrag dat wordt toegekend op basis van het Maatwerkdecreet en Maatwerkbesluit”. Dat het gaat om een substantieel bedrag voor organisaties als de verzoekende partijen, verenigingen zonder winstoogmerk, actief als beschutte werkplaatsen, thans maatwerkbedrijven, en dat dergelijke vermindering hen ernstig in hun werking bedreigt, kan moeilijk worden betwist.

Evenmin kunnen de verwerende partij en de tweede tussenkomende partij worden gevolgd waar zij stellen dat de verzoekende partijen niet aannemelijk maken dat zij het resultaat van de procedure ten gronde niet kunnen afwachten. Vooreerst moet worden vastgesteld dat, zoals de verwerende partij in haar nota met opmerkingen stelt, “de bevoegde minister nog geen beslissing heeft genomen over de vermeende atypische situatie van de verzoekende partij[en]”. Aan die situatie is nog steeds niet verholpen en volgens de verwerende kan dat op korte termijn ok niet worden opgelost. Op het ogenblik van het sluiten van het debat zijn de vereiste individuele beslissingen tot het definitief bepalen van de tijdelijke vergoeding nog steeds niet genomen en zij worden evenmin in het vooruitzicht gesteld. Op die wijze worden een behoorlijke bedrijfsvoering en het voortbestaan van een organisatie als die van de verzoekende partijen ernstig bemoeilijkt. Het feit dat de verzoekende partijen op basis van de nieuwe regelgeving “een meer dan behoorlijke subsidie ontvang[en]” of een “overbruggingslening” kunnen aangaan, wijzigt daaraan niets.

37. Er is in hoofde van de verzoekende partijen in beide zaken voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

VIII. Belangenafweging

Uiteenzetting door de verwerende partij

38. De verwerende partij vraagt in haar nota met opmerkingen dat de Raad van State een belangenafweging zou doen met toepassing van artikel 17, § 2, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State omdat de nadelige gevolgen van een schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing niet opwegen tegen de voordelen.

Een schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden (bepalingen van de) besluiten zou nadelige gevolgen teweegbrengen, in het bijzonder in hoofde van de andere maatwerkbedrijven en de maatwerkafdelingen en tot een grote rechtsonzekerheid leiden voor de gehele maatwerksector, zowel in hoofde van de werkgevers als in hoofde van de doelgroepwerknemers. Deze nadelen wegen niet op tegen het “voordeel” dat de verzoekende partijen zouden halen uit de schorsing. Zij meent nog dat niet valt in te zien welk voordeel de verzoekende partijen zouden kunnen halen uit de schorsing van “een aantal reglementaire bepalingen die precies de noodzakelijke rechtsgrond bieden voor het toekennen van subsidies aan de verzoekende partij[en]”.

Beoordeling

39. Luidens artikel 17, § 2, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State houdt de afdeling Bestuursrechtspraak op verzoek van de verwerende of de tussenkomenende partij rekening met de vermoedelijke gevolgen van de schorsing van de tenuitvoerlegging voor alle belangen die kunnen worden

geschonden, alsook met het openbaar belang, en kan ze besluiten de schorsing niet te bevelen indien de nadelige gevolgen ervan op een kennelijk onevenredige wijze zwaarder wegen dan de voordelen.

40. Een schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden besluiten heeft tot gevolg dat deze besluiten voor de toekomst voorlopig geen rechtseffect meer hebben waardoor, te dezen, op het vlak van de regelgeving en de toepassing ervan, wordt teruggekeerd naar de vroegere regeling of het “oude” regime. In geval van schorsing herleeft immers de voorheen bestaande regeling die ruime tijd is toegepast omdat ook de opheffingsbepalingen voorzien in het Maatwerkbesluit ingevolge de niet-splitsbaarheid ervan, worden geschorst. De rechtsonzekerheid waarop de verwerende partij zich beroept, wordt niet aangetoond terwijl uit de behandeling van het spoedeisend karakter blijkt dat er thans rechtsonzekerheid is aangezien de definitieve subsidiebedragen (voor 2015) per maatwerkbedrijf niet konden worden vastgesteld en daar zulks op korte termijn ook niet mogelijk blijkt op grond van de bestreden regeling. Bovendien is gebleken (zie *supra*) dat niet alleen 27 van de 53 voormalige beschutte werkplaatsen zich - al dan niet terecht - beroepen op de atypische situatie, doch ook 26 van de 92 voormalige sociale werkplaatsen wat inhoudt dat - in totaal - 53 werkplaatsen van de 145 daaromtrent een dossier hebben ingediend zodat moet worden vastgesteld dat de huidige (overgangs)regeling niet de vereiste rechtszekerheid garandeert.

41. Dat noopt tot het besluit dat de verwerende partij geen omstandigheden aanvoert die ervan kunnen overtuigen dat de nadelige gevolgen van de bevolen schorsing in dit geval op een kennelijk onevenredige wijze zwaarder wegen dan de voordelen.

IX. Kosten

42. Wat de vraag van de verzoekende partijen in de zaken *sub* I en II tot toekenning van een rechtsplegingsvergoeding betreft wordt de bijdrage in de betaling van de kosten, behoudens wat de kosten van de tussenkomst in het administratief kort geding voor de tussenkomende partij betreft, bepaald in het arrest waarin uitspraak wordt gedaan over het beroep tot nietigverklaring.

BESLISSING

1. De zaken A. 215.847/XIV-36.425 en A. 215.849/XIV-36.423 worden gevoegd wat de schorsingsprocedure betreft.

2. De verzoeken van de vzw Vlaamse Federatie van Beschutte Werkplaatsen en de vzw Samenwerkingsverband voor Sociale Tewerkstelling, tot tussenkomst in het administratief kort geding worden ingewilligd.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 ‘tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling’;

- het ministerieel besluit van 26 maart 2015 ‘tot uitvoering van artikel 13 en 51 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling en het artikel 13 van het besluit van 19 december 2014 tot uitvoering van het decreet lokale diensteneconomie van 22 november 2013’.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de geschorste besluiten.

4. De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst in het administratief kort geding, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventwintig januari tweeduizend zestien, door de Raad van State, XlVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques