



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.639/3
van 7 januari 2026

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 19 juni 2012 tot invoering van de maaltijdcheque in elektronische vorm en tot vaststelling van de personeelscategorieën en diensten van de Vlaamse overheid die voor de berekening van het aantal maaltijdcheques een beroep doen op de alternatieve telling’

Op 12 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenland, Steden- en Plattelandsbeleid, Samenleven, Integratie en Inburgering, Bestuurszaken, Sociale Economie en Zeevisserij verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 19 juni 2012 tot invoering van de maaltijdcheque in elektronische vorm en tot vaststelling van de personeelscategorieën en diensten van de Vlaamse overheid die voor de berekening van het aantal maaltijdcheques een beroep doen op de alternatieve telling’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 december 2025. De kamer was samengesteld uit Koen MUYLLE, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Brecht STEEN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 januari 2026.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Binnenland, Steden- en Plattelandsbeleid, Samenleven, Integratie en Inburgering, Bestuurszaken, Sociale Economie en Zeevisserij strekt tot vervanging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 19 juni 2012 ‘tot invoering van de maaltijdcheque in elektronische vorm en tot vaststelling van de personeelscategorieën en diensten van de Vlaamse overheid die voor de berekening van het aantal maaltijdcheques een beroep doen op de alternatieve telling’ (artikel 1 van het ontwerp en de bijlage erbij). De ontworpen bijlage bepaalt de categorieën van personeelsleden voor wie het aantal maaltijdcheques op een alternatieve wijze wordt berekend.

Het te nemen besluit treedt in werking op een nog in te vullen datum (artikel 2).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel VII 109*bis*, derde lid, van het Vlaams personeelsstatuut, naar luid waarvan de Vlaamse minister bevoegd voor de bestuurszaken (hierna: de minister) in afwijking van het eerste lid de diensten en personeelscategorieën bepaalt waar het aantal toe te kennen maaltijdcheques wordt berekend door het totaal aantal effectief gepresteerde uren tijdens het kwartaal te delen door 7.36 uur.

In zoverre het ontwerp van toepassing is op het personeel van de departementen, van de erin vermelde intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid en van de erin vermelde publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen (hierna: EVA's), vindt het voormelde artikel VII 109*bis*, derde lid, van het Vlaams personeelsstatuut rechtsgrond in respectievelijk artikel 87, §§ 1 en 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en, wat de EVA's betreft, in artikel III.23 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, gelezen in samenhang met de bepalingen van de oprichtingsdecreten van de genoemde agentschappen waarbij de bepalingen van het Bestuursdecreet van toepassing worden gemaakt op de betrokken agentschappen.

In zoverre punt 1 van de ontworpen bijlage, dat een algemene draagwijdte heeft, ook van toepassing is op het personeel van de strategische adviesraden en op het personeel van de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs, vindt het voormelde artikel VII 109*bis*, derde lid, van het Vlaams personeelsstatuut rechtsgrond in respectievelijk het voormelde artikel III.23 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, gelezen in samenhang met de bepalingen van de oprichtingsdecreten van die raden waarbij de bepalingen van het

Bestuursdecreet van toepassing worden gemaakt op de betrokken raden, en in artikel 67, § 2, van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 ‘betreffende het gemeenschapsonderwijs’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Er moet worden vastgesteld dat noch het ministerieel besluit van 19 juni 2012, noch de latere wijzigingen ervan, werden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“De ministeriële besluiten betreffende de alternatieve telling van de maaltijdcheques zijn niet in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

Ik kan hiervoor verwijzen naar punt 178 van de Beginselen van de Wetgevingstechniek van de Raad van State.

Wanneer de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad geen openbaar nut heeft, mag hiervan worden afgezien.”

4.2. Uit artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan inderdaad worden afgeleid dat wanneer een ministerieel besluit geen belang heeft voor de algemeenheid van de burgers, het bij uittreksel mag worden bekendgemaakt of het voorwerp mag zijn van een gewone vermelding in het Belgisch Staatsblad en dat wanneer die bekendmaking geen openbaar nut heeft, er mag worden van afgezien.

Ofschoon het in de eerste plaats aan de minister toekomt om, onder het toezicht van de rechter, te oordelen wat onder “belang voor de algemeenheid van de burgers” en “openbaar nut” moet worden verstaan,¹ blijkt uit de rechtspraak dat “de algemeenheid van de burgers” kan worden gedefinieerd als het onbepaalde aantal personen op wie de handeling van toepassing kan zijn.²

4.3. In tegenstelling tot de oorspronkelijke bijlage bij het ministerieel besluit van 19 juni 2012, en de latere wijzigingen ervan, die betrekking hadden op een eerder beperkt aantal personeelsleden die welbepaalde functies uitoefenden, moet worden vastgesteld dat de thans voorliggende ontworpen bijlage, gelet op punt 1 ervan, een algemene draagwijdte heeft. Het te nemen besluit kan immers worden toegepast op elk “personeelslid dat met het akkoord van de lijnmanager op grond van artikel X 8 van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, voltijds werkt gespreid over vier werkdagen”.

Zonder uitspraak te moeten doen over de vraag of ten aanzien van het oorspronkelijke ministerieel besluit van 19 juni 2012 en de latere wijzigingen kon worden aangenomen dat de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad geen openbaar nut had, komt het de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor dat dit voor het thans voorliggende ontwerp niet het geval is. Meer nog, gelet op de voormelde algemene draagwijdte van punt 1 van de ontworpen bijlage, lijkt de ontworpen regeling van toepassing te zijn op een onbepaald aantal personen, zodat er veeleer moet worden van uitgegaan dat het ontwerp “de algemeenheid van de burgers” betreft

¹ Zie RvS 18 januari 2010, nr. 199.583, *Staelens*, punt 23.2.

² Zie RvS 6 januari 2025, nr. 261.914, *L.D. en A.A.*

en de bekendmaking ervan verplicht is overeenkomstig artikel 84, 1°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Gelet hierop komt het de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor dat het te nemen besluit zou moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Blijft het gegeven dat het ontwerp strekt tot wijziging van een ministerieel besluit dat zelf niet werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Die moeilijkheid zou evenwel kunnen worden verholpen door in plaats van de bijlage bij het ministerieel besluit van 19 juni 2012 te vervangen, de ontworpen bijlage te voegen bij het te nemen besluit.³ Het ontwerp zou dan moeten worden omgevormd tot een autonoom besluit waarin enerzijds de ontworpen bijlage wordt vastgesteld en anderzijds het ministerieel besluit van 19 juni 2012 wordt opgeheven.⁴

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt.

Artikel 2

6.1. Blijkens artikel 2 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op een nog in te vullen datum. Uit de ontworpen bijlage blijkt echter dat voor de personeelsleden vermeld in de punten 2 tot 6 de ontworpen regeling uitwerking heeft met terugwerkende kracht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

6.2. In zoverre de alternatieve telling waarin artikel VII 109*bis*, derde lid, van het Vlaams personeelsstatuut voorziet voor de betrokken personeelsleden voordeliger is dan de berekeningswijze vermeld in het eerste lid van dat artikel, kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling aan de erin vermelde personeelscategorieën voordelen toekent, zodat op grond hiervan de terugwerkende kracht in beginsel kan worden aanvaard.

³ In artikel 1 van het ontwerp schrijft men dan “De personeelscategorieën en diensten opgesomd in de bijlage, die bij dit besluit is gevoegd, ontvangen maandelijks het aantal maaltijdcheques overeenkomstig de alternatieve telling, vermeld in artikel VII 109*bis*, derde lid, van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006”.

⁴ Het opschrift van het ontwerp zou dan ook moeten worden aangepast.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat in de ontworpen bijlage bij het ministerieel besluit van 19 juni 2012 een aantal functies niet langer worden vermeld die wel voorkomen in de bestaande bijlage bij dat besluit. Dat is met name het geval voor de suppoosten in het Kasteel van Gaasbeek en de personeelsleden van de technische ploeg in het KMSKA. Uit het advies van de Inspectie van Financiën kan worden opgemaakt dat het om functies gaat die niet langer bestaan. Ofschoon dit verantwoordt dat ze niet langer in de ontworpen regeling worden vermeld, moet worden opgemerkt dat door aan de schrapping van die functies terugwerkende kracht te geven tot 1 juli 2007, de personeelsleden die de functies in kwestie hebben uitgeoefend, sinds die datum geen aanspraak zouden hebben kunnen maken op de alternatieve telling. Dit is allicht niet de bedoeling en kan, vermits aan verkregen situaties zou worden geraakt, sowieso niet worden aanvaard.

Hieraan zou kunnen worden verholpen door de functies suppoost in het Kasteel van Gaasbeek en personeelsleden van de technische ploeg in het KMSKA aan de ontworpen bijlage toe te voegen met de vermelding “van 1 juli 2007 tot” de datum waarop die functies hebben opgehouden te bestaan.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Koen MUYLLE