



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.805/16
van 16 februari 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
ontbinding en vereffening van de vzw ESF-Agentschap
Vlaanderen’

Op 15 januari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot ontbinding en vereffening van de vzw ESF-Agentschap Vlaanderen’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 5 februari 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 februari 2026.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft tot doel de ontbinding en vereffening van de vzw ESF-Agentschap Vlaanderen voor te bereiden en in dat kader ook te voorzien in de opheffing van het decreet van 8 november 2002 ‘houdende de oprichting van de v.z.w. ESF-Agentschap’.

Het ESF-Agentschap Vlaanderen is een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap van de Vlaamse overheid, opgericht op grond van artikel 2, § 1, van het voormelde decreet van 8 november 2002. Volgens artikel 2, § 3, van datzelfde decreet heeft het Agentschap meer in het bijzonder tot doel de operationele programma's van het Europees Sociaal Fonds en het Europees Integratiefonds in Vlaanderen tot en met de periode 2007-2013, alsook de door de Vlaamse Regering voorziene cofinancieringsmiddelen in dat kader, te beheren. Die decretale opdrachten werden op 29 maart 2017 beëindigd.

Ten eerste beoogt het ontwerp de overdracht van het vermogen, de rechten en de plichten van de vzw ESF-Agentschap Vlaanderen aan de Vlaamse overheid tot stand te brengen. Daartoe vereist het de opmaak door het bestuursorgaan van de vzw van een tussentijds overzicht en een bijzonder verslag (artikelen 2 en 3 van het ontwerp), dat ter goedkeuring bezorgd dient te worden aan de Vlaamse minister, bevoegd voor werk, en meegedeeld dient te worden aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid (artikel 4). Het nemen van een ministerieel besluit tot goedkeuring van dat overzicht zal vervolgens van rechtswege de overdracht van het vermogen, de rechten en plichten van het ESF-Agentschap Vlaanderen aan de Vlaamse overheid teweegbrengen (artikel 5, § 1 en § 2, 1°). Het ontwerp bepaalt ook dat die overdracht aan derden tegenstelbaar zal worden door de inwerkingtreding van dat ministerieel besluit (artikel 7). Ten tweede wordt aan de vzw ESF-Agentschap Vlaanderen de verplichting opgelegd een bijzonder verslag op te stellen naar aanleiding van de goedkeuring van de jaarrekening over het jaar 2025, alvorens over te kunnen gaan tot de eigenlijke ontbinding en vereffening van de vzw-structuur (artikel 6). Ten derde bepaalt het ontwerp dat de goedkeuring van het tussentijds overzicht door de minister, bevoegd voor werk, ook van rechtswege zal leiden tot de vaststelling dat het agentschap de decretale taken volledig heeft uitgevoerd (artikel 5, § 2, 2°). Die vaststelling is volgens artikel 6, derde lid, van het decreet van 8 november 2002 noodzakelijk om de Vlaamse Regering toe te laten het decreet op te heffen. Het ontwerp gaat over tot die opheffing (artikel 8), die uitwerking zal hebben tien dagen na de inwerkingtreding van het ministerieel besluit tot goedkeuring van het tussentijdse overzicht (artikel 9).

2.1. Voor het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de in de aanhef vermelde bepalingen, zijnde de artikelen 3, § 3, en 6 van het decreet van 8 november 2002 alsook artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

2.2. Ten aanzien van artikel 6 van het ontwerp moet evenwel het volgende worden opgemerkt.

Dit artikel verplicht de vzw ESF-Agentschap Vlaanderen om bij de goedkeuring van de jaarrekening over het jaar 2025 een bijzonder verslag toe te voegen dat duiding geeft bij de belangrijkste aandachtspunten en verschilpunten tussen de afgesloten jaarrekening en het

tussentijdse overzicht bedoeld in artikel 2, 1°, van het ontwerp. De bepaling preciseert dat de vereffening en ontbinding van het Agentschap verder de bepalingen volgen die gelden voor de verenigingen zonder winstoogmerk.

De gemachtigde verduidelijkt dat het de bedoeling is dat de algemene vergadering van de vzw een besluit tot ontbinding in de zin van artikel 2:109 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen zal aannemen. Uit artikel 6 van het ontwerp volgt dat daarbij een aanvullende en specifieke verslagplicht wordt opgelegd.¹ Deze verplichting tot het opmaken van een bijzonder verslag geeft echter geen nadere uitvoering aan de bepalingen van het decreet van 8 november 2002. Dat decreet voorziet immers niet in door de Vlaamse Regering verder uit te voeren bepalingen met betrekking tot de ontbinding van de vzw ESF-Agentschap Vlaanderen. In afwezigheid van dergelijke decretale bepalingen, is een beroep op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 als rechtsgrond niet mogelijk.²

Ook in artikel III.14 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 wordt met betrekking tot privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen slechts aangegeven dat de rechtsvorm ervan volledig in overeenstemming is met de dwingende bepalingen van het private vennootschaps- of verenigingsrecht. Die bepaling laat bijgevolg ook niet toe te voorzien in een afwijkende regeling voor de ontbinding van een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap.

In de mate dat er voor het aldus ontworpen artikel 6 geen rechtsgrond gevonden kan worden, dient die bepaling uit het ontwerp te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

3. De inhoud van het ontworpen besluit stemt niet overeen met de formulering van het opschrift ervan. Volgens dat opschrift wordt immers voorzien in de “ontbinding en vereffening van de vzw ESF-Agentschap Vlaanderen”.

¹ Uit de tekst van artikel 6 van het ontwerp blijkt niet of en wanneer dat bijzonder verslag door het bestuursorgaan dan wel de algemene vergadering goedgekeurd moet worden.

² Uit artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit voort dat het in beginsel aan de decreetgever toekomt om de “oprichting” van een openbare dienst te regelen. Dit brengt met zich mee dat ook specifieke regels die betrekking hebben op de beëindiging of ontbinding van de opgerichte rechtspersoon, bij decreet geregeld dienen te worden.

Weliswaar betreffen de artikelen 2 tot 5 en 7 van het ontwerp voorbereidende handelingen en rechtsgevolgen op het vlak van rapportering en overdracht van middelen met het oog op de privaatrechtelijk georganiseerde ontbinding en vereffening. Het ontwerp voorziet echter niet in de eigenlijke ontbinding en vereffening van de vzw ESF-Agentschap. Ook de artikelen 8 en 9 slaan niet op de eigenlijke ontbinding en vereffening van de vzw-structuur, maar betreffen veeleer de opheffing van het decreet van 8 november 2002, dat een machtiging tot het oprichten van de vzw bevat. Enkel artikel 6 van het ontwerp heeft als zodanig betrekking op de procedure van ontbinding van de vzw.

Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling het opschrift te herformuleren zodat de strekking van het ontwerp er beter in tot uiting komt. In dat verband zou de volgende herformulering in overweging genomen kunnen worden: “tot voorbereiding van de ontbinding en vereffening van de vzw ESF-Agentschap Vlaanderen”.

Aanhef

4. In de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef dient verwezen te worden naar artikel 6, *tweede lid*, van het decreet van 8 november 2002 in plaats van slechts naar artikel 6. Daarnaast dient ook te worden vermeld dat deze bepaling werd ingevoegd bij decreet van 30 oktober 2015.

5. De datum van het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, zijnde 12 januari 2026, dient te worden toegevoegd aan de rubriek “Vormvereisten”.

Artikel 1

6. In artikel 1, 1°, van het ontwerp wordt het begrip departement gedefinieerd. In de artikelen 2, 1°, en 5, § 2, 1°, wordt melding gemaakt van de overdracht van de vermogensbestanddelen of van het vermogen, de rechten en de plichten van het ESF-Agentschap Vlaanderen aan het in artikel 1, 1°, gedefinieerde departement (namelijk het departement WEWIS). Zoals ook uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt, worden de overgedragen middelen echter niet rechtstreeks aan het departement, maar wel aan het Vlaamse Gewest overgedragen. Het is correcter om in de ontworpen bepalingen aan te geven dat de overdracht van middelen van de vzw naar het Vlaamse Gewest beoogd wordt.

Artikel 2

7. In het punt 1°, tweede zin, van artikel 2 van het ontwerp wordt verwezen naar het tussentijds overzicht “vermeld in het eerste lid, 1°”. Die zin vormt echter zelf een onderdeel van dat punt 1°, waardoor de uitdrukkelijke verwijzing naar dat punt doelloos is. De zinsnede “, vermeld in het eerste lid, 1°,” moet worden weggelaten.

Artikelen 3 tot 6

8. In de artikelen 3, 4, 5, § 1, eerste en tweede lid, en 6, van het ontwerp wordt verwezen naar “artikel 2, eerste lid, 1^o” van hetzelfde ontwerp. In artikel 4 wordt eveneens verwezen naar “artikel 2, eerste lid, 2^o” van het ontwerp. Artikel 2 bestaat echter slechts uit één lid, waar de opsomming in de punten 1^o en 2^o integraal deel van uitmaakt. De uitdrukkelijke verwijzingen naar dat enige en “eerste lid” dienen dan ook in het gehele ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 5

9. Artikel 5 van het ontwerp voorziet in een goedkeuring van het tussentijdse overzicht door de minister, bevoegd voor werk. Tevens kan de minister, bevoegd voor het budgettair beleid, “eventuele opmerkingen” maken bij het overzicht, die onmiddellijk aan de minister, bevoegd voor werk, bezorgd worden. De laatstgenoemde minister kan “wijzigingen” aanbrengen aan het tussentijdse overzicht.

Uit het ontwerp blijkt niet duidelijk welke soort van opmerkingen gemaakt kunnen worden door de minister, bevoegd voor het budgettair beleid, en in welke mate de minister, bevoegd voor werk, wijzigingen zal kunnen aanbrengen alvorens het tussentijds overzicht goed te keuren.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de aldus ontworpen bepaling niet uitsluit dat de minister, bevoegd voor werk, zich in de plaats zou stellen van het bestuursorgaan en op die grond een eigen tussentijds overzicht zou aannemen. Het decreet van 8 november 2002 bevat evenwel geen enkele machtiging aan de Vlaamse Regering om te voorzien in een afwijkende wijze van rapportering. Het legaliteitsbeginsel, dat voortvloeit uit artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, verzet er zich tegen dat een dergelijke afwijkende regeling, die slaat op de werking van en het toezicht op de rechtspersoon, zonder uitdrukkelijke decretale machtiging daartoe door de uitvoerende macht ingevoerd zou worden.

Het verdient aanbeveling de tekst van het ontwerp in die zin te verduidelijken dat een dergelijke mogelijkheid tot indeplaatsstelling van het bestuursorgaan in hoofde van de minister, bevoegd voor werk, uitdrukkelijk uitgesloten wordt.

Artikel 7

10. Ingevolge artikel 5, § 2, 1^o, van het ontwerp heeft het ministerieel besluit tot goedkeuring van het tussentijdse overzicht van rechtswege de overdracht van vermogensbestanddelen van de vzw ESF-Agentschap Vlaanderen tot gevolg. De tegenstelbaarheid aan derden van die overdracht zal volgens de ontworpen bepaling ingang vinden “vanaf de datum van de inwerkingtreding van het besluit van de minister tot goedkeuring van het tussentijdse overzicht, vermeld in artikel 5, §1, tweede lid”.

Ministeriële besluiten kunnen ten aanzien van derden slechts verbindend zijn nadat zij daarvan in kennis gesteld worden of daar redelijkerwijze kennis van konden nemen. Doordat het ontwerp zich enkel richt op de datum van inwerkingtreding, die in principe de bekendmaking ervan zou kunnen voorafgaan, voor het vaststellen van de datum van tegenstelbaarheid aan derden, zou het de in artikel 190 van de Grondwet erkende verplichting om in een voldoende bekendmaking te voorzien kunnen miskennen. Om die reden moet de tegenstelbaarheid aan derden ook uitdrukkelijk afhankelijk gemaakt worden van de bekendmaking van de voorziene overdracht van vermogensbestanddelen en niet louter van een niet gepreciseerde inwerkingtredingsregeling.

Artikel 9

11. De datum van inwerkingtreding van de opheffing van het decreet van 8 november 2002 wordt afhankelijk gemaakt van “de inwerkingtreding van het besluit van de minister tot goedkeuring van het tussentijdse overzicht, vermeld in artikel 5, §1, tweede lid, van het ontwerp”.

Er moet voor worden gezorgd dat de datum waarop de opheffing van het decreet in werking treedt op voldoende transparante wijze wordt bekendgemaakt. Ook om deze reden³ moet worden voorzien in een voldoende bekendmaking van het goedkeuringsbesluit van de minister. Bovendien verdient het aanbeveling dat deze bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* ook de opheffing, op grond van artikel 8 van het te nemen besluit, vermeldt.

12. Gelet op de datum van de adviesaanvraag en de datum waarop dit advies wordt verleend, zal de ontworpen datum van inwerkingtreding op 1 februari 2026 voor de overige bepalingen van het te nemen besluit tot gevolg hebben dat eraan terugwerkende kracht wordt toegekend.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Aan geen van die voorwaarden lijkt in het voorliggende geval te zijn voldaan.

In zoverre met de retroactiviteit bovendien wordt beoogd om rechtssubjecten ertoe te verplichten een bepaalde handeling te stellen vóór de inwerkingtreding van het aan te nemen besluit, dient te worden vastgesteld dat de ontworpen regeling zich niet tot retroactiviteit leent. Immers, op het ogenblik dat de handeling volgens de ontworpen retroactieve bepaling had moeten worden gesteld, bestond daartoe geen enkele verplichting en moest die handeling dus niet worden gesteld. Dat is in het ontwerp het geval, nu er nog niet voorheen bestaande rapporteringsverplichtingen aan de vzw ESF-Agentschap Vlaanderen worden opgelegd. Bijgevolg moet van de terugwerkende kracht worden afgezien.

³ Zie ook de opmerking bij artikel 7 van het ontwerp.

13. De zinsnede “, van dit besluit” aan het einde van de ontworpen bepaling dient te worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Wouter PAS