Stuk **2098** (2003-2004) – Nr. 1

V L A A M S P A R L E M E N T

Zitting 2003-2004

9 februari 2004

ONTWERP VAN DECREET

betreffende de microfinanciering in ontwikkelingslanden door middel van waarborgverlening aan ontwikkelingsfondsen

INHOUD

Blz.

Memorie van toelichting 3

Voorontwerp van decreet 9

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen 15

Advies van de Raad van State 25

Ontwerp van decreet 51

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

I. Historiek en algemene draagwijdte van het ontwerp van decreet

1. De beleidsbrief "Ontwikkelingssamenwerking 2003"

Met de beleidsbrief "Ontwikkelingssamenwerking 2003" heeft de Vlaamse Minister van Ontwikkelingssamenwerking de nieuwe sporen naar duurzame ontwikkeling die Vlaanderen ambieert vorm gegeven in het beleid. Ook al is Vlaanderen een bescheiden speler op het internationale forum inzake samenwerking en solidariteit met landen in ontwikkeling, toch moet dit beleid in hoofdorde duurzaamheid en doeltreffendheid nastreven.

In de strategische keuzes, die door de minister zijn bepaald, is zowel met betrekking tot de programmabepaling als tot de formulering en de opvolging van de verscheidene projecten een grote rol weggelegd voor het brede werkveld. Een breed maatschappelijk en politiek draagvlak en een bundeling van de beschikbare expertise, en dus een verrijking van de Noord-Zuid dialoog moeten hieruit resulteren. In de dwarsdoorsnede doorheen de gehele internationale samenwerking is een belangrijke klemtoon weggelegd voor het scheppen van gelijke kansen voor achtergestelde groepen.

Inzake het instrument van de waarborgverlening voor ontwikkelingsprojecten, stelt de beleidsbrief voorop dat het bestaande reglementaire kader grondig zal worden herdacht en hierbij de bestaande paden zullen worden verlaten. Er zal worden uitgekeken naar een organisatie waarin voldoende expertise aanwezig is en die tegelijkertijd een adequate, soepele en snelle financiële dienstverlening kan garanderen.

Dit decreet beoogt een nieuw regelgevend kader te scheppen, waarbij de waarborgverlening door de overheid een soepel draaiend en efficiënt instrument wordt. Het heeft in de eerste plaats een vereenvoudiging van de procedure op het oog en wil de weg openen naar een duurzaam en zeker beleid, gesteund op transparantie, duidelijke criteria en vertrouwdheid met de materie.

2. Microfinanciering

A. Moeilijke toegang tot de traditionele kredietverleners

Het is bekend dat kleinere ondernemingen, ook al hebben ze goede economische vooruitzichten, moeilijk aan een bankkrediet kunnen geraken. Dit is een verschijnsel dat zich zowel in het Noorden als in het Zuiden manifesteert. In de meeste ontwikkelingslanden staan de traditionele financiële structuren, voornamelijk banken, weigerachtig tegenover het lenen aan een micro-onderneming. Het risico wordt als te hoog ingeschat. De potentiële kredietnemers kunnen hun kredietwaardigheid niet aantonen met een degelijke boekhouding of krediethistoriek, noch voldoende waarborgen aan de bank geven. Voor de meer formele bancaire structuren zijn reële (hypothecaire) garanties de belangrijkste indekking tegen de slechte terugbetaling van kredieten. Als gevolg van deze criteria is krediet vooral beschikbaar voor projecten waarvan de terugbetalingcapaciteit onomstotelijk vaststaat, waardoor de meerderheid van de wereldbevolking volgens deze normen als niet kredietwaardig wordt aangezien.

Een even belangrijk aspect dat de banken ervan weerhoudt om op ruimere schaal krediet te verstrekken aan kleinere ondernemingen zijn de hoge transactiekosten van kleine volumes. Voor dossierkosten, bijvoorbeeld, is er weinig verschil tussen een krediet van 100 EUR en een van 100.000 EUR. Wanneer de kredietinstelling voor deze talrijke microkredieten ook nog in extra mankracht en omkadering moet voorzien, heeft dit een directe weerslag op de winstgevendheid van deze activiteit.

Naast de formele financiële structuren is er een sector van microfinanciering ontstaan, die zich precies richt op de micro-ondernemingen van meestal informele aard. Deze organisaties worden aangeduid met de term "microfinancieringsinstellingen" (MFI's). "Micro" slaat op de kleine omvang van de klantentransacties, en "financiering" wijst erop dat het gaat om financiële dienstverlening en niet om giften.

Het is de wil van de Vlaamse overheid via het verlenen van overheidswaarborgen de Vlaamse ontwikkelingsfondsen te ondersteunen die met MFI's in ontwikkelingslanden samenwerken.

B. Doelgroep van de microfinancieringinstellingen

De sector van microfinanciering levert financiële diensten aan mensen die wegens hun sociaal-economisch profiel geen toegang hebben tot gangbare financiële circuits, zoals commerciële banken en dergelijke.

Het zijn mensen zonder vast inkomen, die geen materiële garanties kunnen bieden. Het gaat echter niet alleen om een financiële, maar ook om een fysieke en sociale drempel. De commerciële banken zijn in ontwikkelingslanden meestal afwezig op het platteland. De afstand tussen het platteland en de stad is groot en verplaatsingen zijn duur. Is de bank in de stad in de nabijheid van de arme bevolking, dan nog zijn de leefwerelden en de culturen veelal te verschillend.

De doelgroep die gebruikt maakt van microfinancieringsdiensten bestaat voornamelijk uit personen die zelfstandig een kleine productieve activiteit opzetten. Miljoenen mensen in de ontwikkelingslanden verdienen op zulke wijze hun bestaan. Deze kleinschalige ondernemingen worden als de informele sector aangeduid.

De MFI's verlenen microkrediet aan de bedrijfjes uit de informele sector, vaak zijn deze bedrijfjes éénpersoonsondernemingen. De vraag naar microkrediet is dusdanig groot dat ze in belangrijke mate onvoldaan blijft. Om hun aanbod te verhogen zoeken MFI's bijkomende financiële middelen en kunnen deze betrekken bij ontwikkelingsfondsen. Onder vorm van kredieten, waarborgen en participaties zijn ontwikkelingsfondsen bereid om die middelen ter beschikking te stellen aan MFI's. Ook in Vlaanderen zijn dergelijke ontwikkelingsfondsen opgericht.

Zodanig ontstaat er een trapsgewijs systeem waarin diverse actoren actief zijn. Met het oog op het bereiken van het doelpubliek van microfinancieringsdiensten, financieren ontwikkelingsfondsen MFI's die de intermediair zijn om deze financiering om te zetten in individuele microkredieten. Dit systeem brengt een verbinding tot stand tussen het dienstverlenen op het lokale niveau – rol van de MFI- en het kanaliseren van middelen uit het Noorden naar de MFI, rol van het ontwikkelingsfonds.

Het is de wil van de Vlaamse overheid via het verlenen van overheidswaarborgen de Vlaamse ontwikkelingsfondsen te ondersteunen die met MFI's in ontwikkelingslanden samenwerken. Op deze wijze zal de Vlaamse overheid het getrapte systeem versterken dat reeds heeft aangetoond de microfinanciering doelmatig te promoten. Dankzij de waarborgen zullen de Vlaamse ontwikkelingsfondsen immers ruimere middelen kunnen kanaliseren naar de MFI's in het Zuiden. Deze laatste kunnen hiervan gebruik maken om meer mensen uit het doelpubliek te bereiken.

C. Werkingsgebied van de microfinancieringsinstellingen

De MFI's bieden financiële diensten aan die commerciële banken niet aankunnen, omdat ze dan zouden moeten werken met een cliëntèle dat volgens de normen van de gevestigde structuren niet kredietwaardig is. Het bekendste financiële product in microfinanciering is het krediet. De MFI heeft een geëigende methodologie voor microfinanciering en is in staat om deze transacties kostenefficiënt uit te voeren. Dit maakt de MFI geschikt om op kostendekkende wijze microkredieten te verlenen. Het ligt voor de hand dat de kostprijs hiervan wel hoger uitvalt dan die van gewone bankkredieten.

De kredieten worden vooral verstrekt voor productieve activiteiten in de sector van handel, ambachten en landbouw. Het zijn meestal leningen op korte termijn variërend van enkele maanden tot één à twee jaren. Op dit ogenblik blijft de vraag naar kredieten veel groter dan het aanbod dat MFI's reeds kunnen bieden. Bij de voorbereiding van de wereldtop over microkredieten in 2002 ging men ervan uit dat het bestaande aanbod slechts 5% van de vraag dekt.

3. Meerwaarde van een waarborgfonds

Het is nu algemeen aanvaard dat microfinanciering via een gespecialiseerde organisatie economisch rendabel uit te bouwen is. In de beginfase hebben MFI's hun portefeuille meestal opgebouwd met donorfondsen. De omvang van deze giften is echter beperkt. De sector van de microfinanciering kent de laatste jaren een explosieve groei en kijkt daarom uit naar extra bronnen van financiering.

Er bestaat immers nog een enorme onvoldane vraag naar microkredieten. De MFI's die op deze vraag willen inspelen, hebben ontoereikende mogelijkheden om hieraan te voldoen. Nochtans is de kwaliteit van de kredietverlening vaak goed, wat zich uit in de hoge graad van terugbetaling die men zeer frequent aantreft. Toch kunnen deze MFI's voor bijkomende financiering maar moeilijk op de

lokale financiële sector beroep doen omdat zij geen traditionele zekerheden kunnen aanbieden.

De jongste jaren is er duidelijk meer erkenning en interesse om MFI's te ondersteunen vanuit een investeringsoptiek. Ook in Vlaanderen zijn er zogenaamde ontwikkelingsfondsen actief, die financiële middelen ter beschikking willen stellen van MFI's in ontwikkelingslanden, in de vorm van kredieten, waarborgen of investeringskapitaal. Deze alternatieve kanalen zijn bereid om een aanvraag voor financiering ten gronde te analyseren en de opvolging ter harte te nemen. Maar het selecteren van valabele MFI's is geen sinecure. Een goede *screening* op de beheerscapaciteit van de MFI (over het kredietluik en de financiële situatie in het algemeen) is een kritische succesfactor.

De commerciële risico's die de ontwikkelingsfondsen moeten aangaan bij de financiering van een MFI blijven zelfs bij degelijke screening een element van onzekerheid houden. Ook op het vlak van de politieke risico's begeeft het ontwikkelingsfonds zich op gevaarlijk terrein. De kloof tussen vraag en aanbod blijft daarom nog groot. Het is dan ook een belangrijke uitdaging om de wisselwerking te bevorderen ten einde aan de vraag naar microkrediet te voldoen. Waarborgfondsen zijn in deze context een geschikt instrument. Een waarborgfonds is een middel tot bijkomende ondersteuning : het zet ertoe aan financiering te verlenen aan een aanvrager die zonder dit mechanisme geen toegang zou krijgen tot de financiering.

Precies het concept van het kunnen aanvaardbaar maken van de risico's die verbonden zijn aan deze financieringen, geeft het waarborgmechanisme een waardevol potentieel. Een waarborg wordt verstrekt om de positie te versterken van de aanvragende organisatie tegenover de financier. Met de waarborgen van het Waarborgfonds microfinanciering wordt het voor MFI's een stuk makkelijker om zich te financieren langs de ontwikkelingsfondsen.

Tot in het recente verleden was er weinig erkenning voor de sector van microfinanciering en zochten overheden vooral naar oplossingen via de gewone bankcircuits. Ondertussen is het besef gegroeid dat MFI's een adequaat kanaal kunnen zijn om financiële middelen bij de meer kwetsbare groepen te brengen op een structurele manier. Vlaanderen wil via dit decreet tot oprichting van een Waarborgfonds een initiatief nemen ter ondersteuning van de sector van de microfinanciering. Op deze manier bouwt het mee aan een structurele oplossing voor toegang tot krediet door micro-ondernemers.

4. Voorgeschiedenis

In de jaren negentig werd door de Vlaamse regering al een stap gezet via het opzetten van een waarborgverleningsmechanisme met de bedoeling de waarborg van het Vlaamse Gewest toe te kennen aan erkende ontwikkelingsfondsen die kleinschalige en sociaal-economische projecten en investeringen in de ontwikkelingslanden willen stimuleren (Decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, artikel 11, *B.S.* 29 december 1993 ; Besluit van de Vlaamse regering van 22 december 1994 tot regeling van de erkenning van ontwikkelingsfondsen en ontwikkelingsprojecten en de waarborgverlening aan erkende ontwikkelingsfondsen, *B.S.* 24 maart 1995).

Op die manier erkende de Vlaamse overheid het nut en de wenselijkheid van het instrument van de waarborgverlening. Het is immers een moderne manier van samenwerken waarbij de autonomie van organisaties in het Zuiden niet in het gedrang komt en waarbij er plaats is voor een kleinschalige aanpak. Bovendien kan de kredietwaardigheid van de organisaties in het Zuiden tegenover financiële instellingen verhoogd worden dankzij de waarborg van de Vlaamse overheid.

De bestaande regeling, die in 1996 in uitvoering werd gebracht, schenkt echter geen volledige voldoening. Er doen zich leemtes en moeilijkheden voor op drie gebieden : de procedure, de specificiteit van de techniek van de waarborgverlening, en de comptabiliteitsregels van de overheid.

5. Knelpunten van de bestaande regeling

A. Omslachtige procedure

Al vrij snel in de functionering van de huidige waarborgverlening werd duidelijk dat de procedure zeer omslachtig is.

Er bestaan verschillende erkenningen en besluiten voor één dossier.

De zeer lange procedure is helemaal niet efficiënt en doelmatig

In een financiële sector als de waarborgverlening is het van belang om snel op de bal te kunnen spelen bij wijzigende omstandigheden. Indien er zich op het terrein problemen voordoen en het betrokken ontwikkelingsfonds een aanpassing vraagt van haar

waarborg, dan moet de overheid in staat zijn hierop binnen enkele dagen te kunnen antwoorden.

Bij de huidige waarborgverlening is het ook onmiskenbaar zo dat de effecten op het terrein zeer laat merkbaar zijn vanwege de langdurige procedure .

De criteria zijn niet voldoende duidelijk omschreven.

Men heeft het over kleinschalige initiatieven maar er wordt niet omschreven wat met onder kleinschalig verstaat.

B. Technische problemen

Het waarborgverleningssysteem had tevens met een aantal problemen te kampen die inherent zijn aan het functioneren binnen een overheidsstructuur.

De Vlaamse overheid dient zich voor de begrotingsregels en het financiële beheer nog steeds te richten op de bestaande nationale wetgeving waarop de werking en de controle van de overheidsdiensten gebaseerd is. In concreto de "de Wet op de Rijkscomptabiliteit".

In de praktijk stelden zich de volgende problemen :

– een beperkt budget houdt automatisch een beperkte waarborgverlening in ;

– er konden geen beslissingen genomen worden met budgettaire weerslag naar de toekomst toe. Er kon bijvoorbeeld niet beslist worden om een waarborg voor 5 jaar te garanderen. Elk jaar opnieuw moet er een bedrag voorzien worden op de begroting dat voor mogelijke uitwinning kan aangewend worden ;

– er bestond tevens een formele onmogelijkheid om aan enveloppe-financiering te doen. Dit betekent dat het niet mogelijk was om binnen een duidelijk kader een organisatie de opdracht te geven x aantal waarborgen te realiseren met budget y ;

– na een duidelijk afgesproken periode oefent men een ex-post controle uit over de besteding en de aanwending van de middelen.

Het was niet mogelijk het voorziene budget voor één jaar mee te nemen naar volgende jaren om op die manier meer budgetten op te sparen die de Vlaamse overheid in staat stellen om op lange termijn de waarborgverlening in omvang uit te bouwen

Conclusie : samenvattend werd het duidelijk dat de procedure te omslachtig is. Bovendien bleek dat waarborgverlening voor microfinanciering in de ontwikkelingslanden een zeer gespecialiseerde techniek is waarvoor slechts in een beperkte mate expertise voorhanden is. Ten slotte werd het waarborgverleningsbeleid, dat verder reikt dan een jaar, in zijn mogelijkheden geremd door de jaarlijksheid van de begroting, die meebrengt dat er geen zekere waarborgen kunnen worden verleend die het begrotingsjaar overschrijden, omdat het begrotingskrediet elk jaar vernieuwd dient te worden.

6. De krachtlijnen van het decreet

De Vlaamse regering stimuleert microfinanciering in ontwikkelingslanden door het verlenen van waarborgen.

Er wordt een Waarborgfonds microfinanciering opgericht als Vlaamse overheidsinstelling categorie A.

Bij besluit van de Vlaamse regering worden de nadere regels bepaald met betrekking de organisatie en de toepassingsmodaliteiten van het decreet.

II. Artikelsgewijze bespreking

De Vlaamse regering stimuleert de microfinanciering in ontwikkelingslanden door waarborgen te verlenen aan erkende ontwikkelingsfondsen die middelen ter beschikking stellen aan MFI's in ontwikkelingslanden.

Artikel 1

Waarborgverlening is een gewestbevoegdheid (artikel 6 § 1 VI, 2° B.W.H.I.).

Artikel 2

Dit artikel geeft een definitie van de basisbegrippen die in het decreet worden gehanteerd. Het biedt de Vlaamse overheid de mogelijkheid om haar werkzaamheden in de concentratielanden aan te vullen door ook in andere landen op een klein-

schaliger maar niet minder efficiënte manier als stimulator op te treden.

De Vlaamse regering opteert ervoor om zich bij de keuze van de landen, waarvoor het Waarborgfonds zal werken, te laten leiden door de inzichten van de Wereldbank en het Comité voor Ontwikkelingshulp (DAC) van de Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Deze instelling maakt jaarlijks een rangschikking op van de landen volgens hun economische kracht en vooruitgang aan de hand van hun inkomen per capita. Alle economieën met een laag en een gemiddeld inkomen (thans 66, resp. 90) worden door de Wereldbank als ontwikkelingslanden aangeduid. De Vlaamse regering kan het Waarborgfonds inschakelen voor de volledige groep van ontwikkelingslanden, met een voorkeur voor de landen met een laag inkomensniveau per capita. De Vlaamse regering kan een lijst opstellen van de ontwikkelingslanden die prioritair in aanmerking komen als werkterrein voor de ontwikkelingsfondsen.

Artikel 4

Het politiek risico heeft een financier niet in de hand en is moeilijk beheersbaar of voorspelbaar. Het is dan ook het risico dat de ontwikkelingsfondsen in eerste instantie willen indekken.

Ook het commerciële risico is een belangrijke component in het totale risico, maar de beoordeling ervan is een complexe aangelegenheid. De beoordelingscriteria die de Vlaamse regering vaststelt, aan de hand waarvan het Waarborgcomité elk dossier toetst, dienen hier uitkomst te bieden. De debiteur waarvan sprake is bij commerciële risico's is wel degelijk de MFI.

Het valutarisico wordt uitgesloten. De erkende ontwikkelingsfondsen kunnen zelf dit risico beperken door te financieren in internationale munten, euro of US$.

Een maximum looptijd van 10 jaar is vrij ruim, zeker in relatie tot kredieten. Toch is hiervoor geopteerd omdat het toelaat het tijdsperspectief van participaties te respecteren. De looptijd van een waarborg mag in geen geval de termijn van de gewaarborgde financiering overschrijden. Er wordt geen minimum looptijd voorzien. Het waarborgcomité dat de leidend ambtenaar bijstaat zal de geschikte looptijd van elke toe te kennen waarborg onderzoeken.

Artikel 5

De Vlaamse regering kan het Waarborgfonds inschakelen voor de volledige groep van ontwikkelingslanden, met een voorkeur voor de landen met een laag inkomensniveau per capita. De Vlaamse regering kan een lijst opstellen van de ontwikkelingslanden die bij voorkeur in aanmerking komen als werkterrein voor de ontwikkelingsfondsen.

Artikel 6

Dit artikel somt de erkenningvoorwaarden voor de ontwikkelingsfondsen op. Het beoogt alleen die ontwikkelingsfondsen onder de werking van de regeling te brengen, die financieringen en investeringen tot doel hebben. Het is een internationaal aanvaarde *best practice* in de sector van ontwikkelingssamenwerking, en van microfinanciering in het bijzonder, om mechanismen, die gebaseerd zijn op een investeringslogica, structureel te scheiden van subsidiemechanismen.

Het eerste, tweede en derde criterium strekken ertoe het relatiebeheer tussen het Waarborgfonds en de ontwikkelingsfondsen een beheersbare basis te geven.

Het vierde, vijfde en zesde criterium strekken ertoe het karakter van het instrument veilig te stellen. Het is niet de intentie van de Vlaamse Gemeenschap met het Waarborgfonds commerciële financieringen te ondersteunen ; de doelstellingen van de ontwikkelingsfondsen moeten ook een sociale dimensie omvatten. Het is het echter evenmin de bedoeling een bedrijfsmatige aanpak te verwaarlozen ; een ontwikkelingsfonds moet kunnen aantonen dat ze risico's kan beheersen en de economische waarde van zijn middelen kan intact houden. De uitwinning van waarborgen kan de omvang van een waarborgfonds immers aanzienlijk uithollen.

Aan de geldigheid van de erkenning is een limiet gesteld van vijf jaar, waarna een ontwikkelingsfonds de hernieuwing van deze erkenning kan bekomen.

Artikel 7

De bepalingen van het decreet van 16 december 1997 "houdende bepaling inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap" zijn op het Waarborgfonds van toepassing. Dit de-

creet legt met name de verplichting op een maximum waarborgbedrag of een maximum waarborgpercentage te bepalen als een waarborg wordt verleend, en contractueel vast te leggen dat bij uitwinning de waarborg enkel het uitstaande verlies betreft nadat alle zakelijke en persoonlijke zekerheden bij de debiteur zijn uitgewonnen ; de waarborg dekt enkel de hoofdsom en de contractuele intresten.

Artikel 8

De bevoegdheid om de financiële middelen toe te kennen waarover het Waarborgfonds zal beschikken behoort volledig toe aan de Vlaamse regering. Met het oog op zijn jaaroverschrijdende werking en de daaruit voortvloeiende langlopende engagementen en behoefte aan financiële zekerheid, zou de mogelijkheid kunnen bestaan om via overdracht van het eventuele niet-uitgewonnen saldo van de voorgaande jaren aan fondsopbouw te doen.

Artikel 9

Dit artikel heft de voorheen toepasselijke decretale bepalingen op.

III. Procedureverloop

Op 3 oktober hechtte de Vlaamse regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet, en werd de Vlaamse minister, bevoegd voor de ontwikkelingssamenwerking, gelast de nodige adviezen in te winnen.

De Raad van State bracht op 2 december 2003 zijn advies uit over het voorontwerp van decreet. Ontwikkelingssamenwerking is volgens de Raad een parallelle bevoegdheid voor de federale overheid in de uitoefening van het algemene buitenlands beleid enerzijds, en voor de gemeenschappen en gewesten als accessoire bevoegdheid (*in foro interno, in foro externo*) van hun binnenlandse bevoegdheden anderzijds. De tekstopmerkingen van de Raad werden verwerkt in het ontwerp van decreet en in de memorie van toelichting.

De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) bracht zijn advies uit op 10 december 2003.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking,

Ludo SANNEN

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

betreffende de microfinanciering in ontwikkelingslanden door middel van waarborgverlening aan ontwikkelingsfondsen

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen en definities

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder :

1° microfinanciering : het aanbieden van financiële diensten aan hen die geen toegang hebben tot gangbare financiële circuits ;

2° ontwikkelingslanden : alle ontwikkelingslanden, inzonderheid de minst ontwikkelde landen ;

3° ontwikkelingsfondsen : organisaties die financiële middelen in de vorm van kredieten, waarborgen of participaties ter beschikking willen stellen van microfinancieringsinstellingen in ontwikkelingslanden, en die beantwoorden aan de criteria van artikel 6, § 1 ;

4° politiek risico : risico, verbonden aan de plaats waar de financiering plaats heeft ;

5° commercieel risico : risico, dat voortvloeit uit de verslechtering van de financiële situatie van de debiteur die leidt tot zijn onvermogen om te betalen ;

6° valutarisico : risico, verbonden aan verbintenissen die in een andere munt zijn aangegaan, waardoor als gevolg van schommelingen in de wisselkoers een waardevermindering ten opzichte van de euro kan ontstaan ;

7° MFI's : microfinancieringsinstellingen in het Zuiden waaraan de ontwikkelingsfondsen een krediet verlenen of waarin ze een participatie nemen of een tegenwaarborg nemen.

HOOFDSTUK II

Toepassingsvoorwaarden

Artikel 3

Voor een waarborgverlening komen politieke en commerciële risico's in aanmerking, met uitsluiting van valutarisico's.

De maximale looptijd van een waarborg bedraagt tien jaar.

De looptijd van een waarborg mag de termijn van de gewaarborgde financiering niet overschrijden.

Artikel 4

De Vlaamse regering bepaalt :

1° de criteria voor waarborgverlening ;

2° de te volgen procedure voor een aanvraag tot waarborgverlening ;

3° de minimale en de maximale omvang van de waarborgverlening ;

4° de maximale dekkingsgraad en de grootte van de risico's ;

5° de premie die het ontwikkelingsfonds moet betalen ;

6° de lijst van de ontwikkelingslanden waarop de bepalingen van dit decreet bij voorrang van toepassing zijn.

Artikel 5

§ 1. Om te kunnen worden erkend als ontwikkelingsfonds, moet de verzoekende organisatie of de verzoekende afdeling van een organisatie voldoen aan alle volgende criteria :

1° ze heeft een rechtsvorm naar Belgisch recht aangenomen ;

2° het oprichtingsstatuut van het ontwikkelingsfonds is in het Nederlands opgesteld ;

3° de zetel van het ontwikkelingsfonds alsmede zijn filialen zijn gevestigd in het Vlaamse of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ;

4° gedurende de laatste drie jaar heeft ze onafgebroken financieringsactiviteiten ontwikkeld met kredieten, waarborgen of participaties ;

5° ze heeft een geïnvesteerde portefeuille in microfinanciering in ontwikkelingslanden die minstens 500.000 euro bedraagt ;

6° ze streeft statutair een sociaal doel na en heeft geen oogmerk tot winstmaximalisatie.

§ 2. De geldigheid van de erkenning van het ontwikkelingsfonds bedraagt vijf jaar en is hernieuwbaar.

§ 3. De Vlaamse regering bepaalt de procedures voor de erkenning als ontwikkelingsfonds.

HOOFDSTUK III

Organisatie

Artikel 6

Er wordt een Vlaams waarborgfonds voor de microfinanciering in ontwikkelingslanden opgericht, "het waarborgfonds" te noemen.

Overeenkomstig artikel 65 van de wet op de Rijkscomptabilteit wordt het Vlaams Waarborgfonds opgericht als een dienst van afzonderlijk beheer. De bepalingen van deze wet zijn van toepassing op het waarborgfonds van toepassing voorzover er in het decreet niet van wordt afgeweken.

Artikel 7

§ 1. De middelen van het waarborgfonds zijn :

1° een dotatie ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap ;

2° de verplichte premies, verbonden aan de waarborgstelling, tegenwaarborgverlening of participatie die betaald moeten worden door het ontwikkelingsfonds ;

3° het beschikbare saldo op het einde van het voorgaande begrotingsjaar op de begroting van het waarborgfonds ;

4° de opbrengsten van terugstortingen en toevallige ontvangsten.

§ 2. De middelen worden gecumuleerd. De Vlaamse regering bepaalt het maximale gecumuleerde bedrag waarover het waarborgfonds kan beschikken.

§ 3. De middelen van het waarborgfonds kunnen aangewend worden voor uitgaven die voortvloeien uit de uitwinning van een verleende waarborg.

Artikel 8

De Vlaamse regering legt nadere bepalingen vast voor het financiële en het materiële beheer van het waarborgfonds.

HOOFDSTUK IV

Slotbepalingen

Artikel 9

Artikel 11 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, wordt opgeheven.

Artikel 10

Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse regering te bepalen datum.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking,

Ludo SANNEN

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 20 november 2003
RVP-IT/03-036

Mevr. Diane VERSTRAETEN
Directeur-generaal
Administratie Buitenlands Beleid
Boudewijnlaan 30

1000 BRUSSEL

Betreft : Ontwerp van decreet houdende het stimuleren van microfinanciering in landen in het Zuiden door middel van waarborgverlening aan ontwikkelingsfondsen

Geachte mevrouw,

U heeft de Raad om advies gevraagd betreffende bovenvermelde aangelegenheid.

Hierbij vindt u het ontwerp van advies, onder voorbehoud van een definitieve goedkeuring door de Raad van de SERV op zijn bijeenkomst van 10 december a.s.

Met de meeste hoogachting,

Pieter Kerremans
Administrateur-generaal

Kopie : Minister Sannen

24/11/03

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 20 november 2003
112003_Advies_waarborgverlening_ontwikkelingsfondsen

Advies

over het decreet houdende het stimuleren van microfinanciering in landen in het Zuiden door middel van waarborgverlening aan ontwikkelingsfondsen

Inleiding

Op 15 oktober 2003 heeft de directeur-generaal van de Administratie voor Buitenlands Beleid het advies gevraagd over het ontwerpdecreet over het stimuleren van microfinanciering in landen uit het Zuiden ten behoeve van de Vlaamse minister bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking.
Het Dagelijks Bestuur heeft hierover een advies geformuleerd op 19 november 2003.

Het decreet waarover advies werd gevraagd is een regelgevend decreet dat de Vlaamse overheid een flexibel en efficiënt instrument geeft om bij te dragen aan de voorziening van kredieten aan mensen in het Zuiden die weinig of geen toegang hebben tot de courante bankkredieten.
Het instrument waarvoor gekozen wordt is dat van de waarborgverlening die op een getrapte wijze zal gebeuren. Via het verlenen van een Vlaamse overheidswaarborg kunnen Vlaamse ontwikkelingsfondsen plaatselijke microfinancieringsinstellingen uit het Zuiden ondersteunen en zo het bereik van deze mechanismen helpen vergroten. Door de formule van de microfinanciering of microkredieten kunnen meer mensen worden geholpen.
Internationaal is het succes van deze formule erkend en wordt algemeen aanvaard dat microfinanciering via gespecialiseerde instellingen economisch wel degelijk rendabel kan zijn.
Voor de Vlaamse gemeenschap is de waarborgverlening geen nieuw instrument. Integendeel, het decreet voorziet een verbeterde procedure, een groter bereik en aangepaste budgettaire technieken om de waarborgverlening doeltreffender te maken.
Het decreet is een technisch decreet dat een waarborgregeling instelt en een Vlaams waarborgfonds opricht maar dat de eigenlijke uitvoering overlaat aan de toepassingsbesluiten die later zullen worden uitgewerkt. Enkel de criteria voor de ontwikkelingsfondsen zijn gedetailleerder uitgewerkt in artikel 5.

Advies

De SERV wijst nogmaals op het ontbreken van een algemeen decreet op de ontwikkelingssamenwerking waarin de algemene beleidsvisie Vlaams niveau is uitgewerkt. Een technisch decreet zoals het voorliggende moet ingepast worden in de globale beleidskeuzen en er niet aan voorafgaan.

1. ALGEMENE BEDENKINGEN BIJ HET DECREET

De SERV gaat akkoord met de inhoud van het decreet dat een beter en aangepast regelgevend kader instelt voor het instrument waarborgverlening voor Vlaamse ontwikkelingsfondsen die met microfinancieringsorganen uit het Zuiden samenwerken en geeft een positief advies.
Net als in het advies over de ontwikkelingseducatie mist de SERV essentiële informatie in de memorie van toelichting. Zo vraagt de SERV zich af waarom de Memorie van Toelichting niet gedetailleerder ingaat op het falen van de vorige werkwijze vermits er al van 1996 een specifieke waarborgregeling in voege was voor de financiering van microkredieten in de ontwikkelingslanden. Eenzelfde lacune bemerkt de SERV bij de budgettaire middelen die voorzien worden.

Doelstellingen

De SERV gaat volledig akkoord met de doelstellingen en de analyse die in de Memorie van Toelichting worden aangegeven.
Dankzij de microfinancieringsinstellingen kunnen mensen bereikt worden die normaal geen toegang krijgen tot het commercieel circuit van bank en privé-kredietinstellingen. Kleinschalige initiatieven van productie, handel, landbouw, ambachtelijke en andere activiteiten kunnen via microkredieten de nodige stimulus krijgen en een inkomen en levensstandaard geven aan de armsten.Volgens berekeningen in het kader van de Wereldtop over de microkredieten zouden ongeveer 30 miljoen inwoners van ontwikkelingslanden in 2000 gebruik hebben gemaakt van kleinschalige microkredieten, waarvan 19.3 miljoen behoren tot de allerarmste inkomenscategorie (minder dan 1 $ per dag) en behoren tot het vrouwelijke geslacht.
Microkredieten zijn in navolging van de Grameen bank in een aantal jaren sterk uitgebreid over de hele wereld en worden door VN-instellingen, NGO, donorlanden en academici als een zeer adequaat instrument voor de bestrijding van de armoede beschouwd.
Thans zouden er volgens de Wereldbank een 7000 microkredietinstellingen wereldwijd opereren, en dit op basis van een win-win-situatie vermits deze kredietinstellingen zelf een economische rendabiliteit kunnen opbouwen.

Meerwaarde van een Vlaams waarborgfonds

Het verheugt de SERV dat de Vlaamse overheid alert inspeelt op de internationale ontwikkelingen en een regeling die niet voldoet aanpast.
De beperkende factor om beroep te doen op een microkrediet is niet zozeer de armoede van de klant zelf, maar wel het gebrek aan diensten en middelen door microkredietinstellingen.
De maatregel die de Vlaamse overheid thans voorstelt is juist bedoeld om in te spelen op de onvoldane vraag naar microkredieten, zij het dat dit op een indirecte wijze via waarborgverlening gebeurt. De waarborgverlening van de Vlaamse overheid is gericht op Vlaamse ontwikkelingsfondsen die microkredietinstellingen uit het Zuiden mee helpen financieren maar hiervoor risico's aangaan.
De moeilijkheden met de vroegere regeling bevestigt de SERV in zijn overtuiging dat microfinanciering een gespecialiseerde kennis van zaken veronderstelt. De Vlaamse sociale partners dringen er daarom op aan dat het op te richten Vlaams Waarborgfonds over de nodige expertise kan beschikken. Daarenboven moeten de administratieve verplichtingen tot een minimum worden beperkt.

Evaluatie

Het decreet regelt de toekenning van de waarborgen op een materiële en een financiële wijze. De SERV betreurt dat in de tekst van het decreet geen melding wordt gemaakt van een moment van evaluatie. De meerwaarde die men met de waarborgregeling nastreeft, namelijk het vergroten van de ontwikkelingskansen van de armen uit het Zuiden, zou op een regelmatige manier moeten geëvalueerd worden. Waar in de andere decreten over de ontwikkelingseducatie en de convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking een kwaliteitscontrole is voorzien, is in dit decreet op geen enkele wijze sprake van een evaluatie naar effecten. Het is aan de Vlaamse overheid om in samenwerking met het Vlaams waarborgfonds op een periodieke manier het behalen van de doelstellingen te controleren en erover te rapporteren. Bij de evaluatie moeten ook de administratieve procedures worden opgenomen en moet elke vorm van administratieve overlast worden bestreden.

2. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 2

° 1 microfinanciering

De definitie van de microfinanciering is te ruim en negatief gesteld. De SERV geeft de voorkeur aan een positieve definitie. Hij verwijst naar één van de gangbare Europese definities:

Microfinanciering staat voor het verstrekken van kleine kredieten en andere financiële diensten aan personen die een zeer kleine onderneming – vaak een eenpersoonszaak – oprichten of al exploiteren.

° 2 ontwikkelingslanden

Bij de bespreking van de artikelen in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de Vlaamse regering zich op de criteria van de Wereldbank zal richten om ontwikkelingsfondsen die kredietinstellingen willen financieren de gewestwaarborg te verstrekken. Wel wordt gesteld dat men in elk geval buiten de concentratielanden van de ontwikkelingshulp kan gaan. De tekst van het artikel art. 2, 2° is zeer ruim: "*alle ontwikkelingslanden, inzonderheid de minst ontwikkelde landen*".

De SERV begrijpt dat de Vlaamse regering het doelpubliek zo ruim mogelijk wil definiëren. De concentratie die zich algemeen opdringt in het kader van de ontwikkelingssamenwerking lijkt minder aangewezen als het om microkredieten gaat, omdat het systeem van de microfinancieringsinstellingen toch een minimale economische ontwikkeling vraagt, wat niet steeds het geval is bij de concentratielanden.

In het geval van de microfinanciering kan er bij voorbeeld met prioriteiten van eerste en van tweede orde worden gewerkt. MFI's uit concentratielanden zouden dan sowieso voorrang kunnen krijgen op de MFI's uit de overige ontwikkelingslanden.

3° ontwikkelingsfondsen

De SERV wijst erop dat de criteria waarnaar verwezen wordt zich in artikel 5 §1 bevinden en niet in artikel 6 zoals in de ontwerptekst is aangegeven.

7° microfinancieringsinstellingen (MFI's)

De SERV vindt de definitie van MFI's te vaag en te algemeen. Zo wordt niet aangegeven in welke mate de MFI's aan de plaatselijke bancaire wetgeving moet voldoen, of het om coöperaties gaat of andere vormen van samenwerkingsverbanden. Door de onvoldoende identificatie van deze intermediaire instellingen riskeert men een grijze zone te creëren en verliest men aan transparantie.

Artikel 3

Valutarisico's worden principieel uitgesloten van de waarborgverlening.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de ontwikkelingsfondsen zich daartegen kunnen indekken door te financieren in euro of dollar.

De SERV zou het betreuren indien het afwentelen van wisselrisico's de kansen van MFI's in het Zuiden effectief zou verkleinen. Hij pleit ervoor om een zekere creativiteit aan de dag te leggen en valutarisico's bij voorkeur te laten delen door Noord en Zuid.

Artikel 4

De concrete uitvoeringsmodaliteiten van het decreet volgen in een afzonderlijk uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering. Artikel 4 somt de zaken op die in de uitvoeringsbesluit(en) moeten geregeld worden.

.

De SERV vraagt dat in het licht van het bepalen van de uitvoeringsmodaliteiten rekening wordt gehouden met de lessen die getrokken zijn uit de doorlichting van het Vlaams Waarborgfonds dat kredieten waarborgt aan KMO's. Uit deze doorlichting bleek dat de te volgen procedure te omslachtig was waardoor de effectieve functionering van het waarborgfonds in het gedrang kwam. In overeenstemming met de algemene evaluatie van het Vlaams Waarborgfonds pleit de SERV ervoor om de ontwikkelingsfondsen mee te responsabiliseren bij het bepalen van de dossiers waaraan een waarborg wordt verleend. Dit kan ook de administratieve last verminderen.

Artikel 5

De criteria voor de ontwikkelingsfondsen zijn in vergelijking met de definities in artikel 2 zeer nauwkeurig uitgewerkt.

Volgens de SERV dreigt dit artikel het werkingsveld van de operatoren uit het Noorden te beperken tot de bestaande en nu al operationele ontwikkelingsfondsen. De SERV zou het ongepast vinden dat nieuwe initiatieven door dit artikel worden afgeschermd, net nu in de commerciële financiële wereld het ethisch bankieren en ethisch ondernemen aan belang toenemen.

De SERV wijst erop dat de ontwikkelingsfondsen een financieel-economisch evenwicht moeten nastreven. Deze economische basisregel moet op één of andere manier worden geïntegreerd in de uitvoeringsrichtlijnen.

Artikel 6

Er wordt een Vlaams waarborgfonds opgericht als een dienst van afzonderlijk beheer.

De memorie van toelichting geeft onvoldoende aan waarom men deze keuze heeft gemaakt.

De SERV vindt dat voldoende expertise moet verzekerd worden in deze dienst met afzonderlijk beheer zonder de beheerskost uit de hand te laten lopen.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.040/VR/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, op 24 oktober 2003 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de microfinanciering in ontwikkelingslanden door middel van waarborgverlening aan ontwikkelingsfondsen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht in verenigde kamers en in de derde kamer, op 2 december 2003 het volgende advies gegeven:

36.040/VR

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet heeft tot doel het ondersteunen van de financiële diensten verleend door Vlaamse ontwikkelingsfondsen (onder de vorm van kredieten, waarborgen en participaties) aan zogenaamde "microfinancieringsinstellingen" uit ontwikkelingslanden, dit zijn instellingen die kleinschalige ontwikkelingsprojecten (van kleine bedrijven) financieren. Het ontwerp heeft met name betrekking op de waarborg die de Vlaamse overheid aan de ontwikkelingsfondsen kan verlenen.

In het ontwerp worden in de eerste plaats de modaliteiten bepaald waaronder de Vlaamse overheid haar waarborg verleent. Artikel 3 bepaalt welke risico's voor waarborgverlening in aanmerking komen, en stelt de looptijd van de waarborg vast. Artikel 4 verleent opdracht aan de Vlaamse regering om een aantal aspecten van de waarborgverlening (criteria, procedure, omvang, maximale dekkingsgraad, grootte van de risico's, te betalen premie, lijst van prioritaire landen) nader te bepalen. Artikel 5 bevat bepalingen over de erkenning van ontwikkelingsfondsen waaraan waarborg kan worden verleend.

Voorts voorziet het ontwerp in de oprichting van een Vlaams Waarborgfonds voor de microfinanciering in ontwikkelingslanden als dienst met afzonderlijk beheer (artikel 6). De middelen van dat fonds worden opgesomd (artikel 7). Die middelen kunnen worden aangewend om uitgaven te dekken die voortvloeien uit de uitwinning van de waarborg (artikel 8).

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

2. Uit de beslissing van de Vlaamse regering van 3 oktober 2003 blijkt dat de bevoegde minister de opdracht heeft gekregen om het advies in te winnen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV). Tot op heden is aan de Raad van State geen advies van de SERV medegedeeld.

Het voorliggende advies wordt gegeven onder voorbehoud dat het advies van de SERV alsnog wordt ingewonnen, of althans verkregen. Indien, ten gevolge van het

36.040/VR

advies van de SERV, nog fundamentele wijzigingen in het ontwerp worden aangebracht, dienen deze opnieuw aan de Raad van State te worden voorgelegd.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp doet de vraag rijzen in welke mate het Vlaamse Gewest bevoegd is om een beleid inzake ontwikkelingssamenwerking te voeren.

Noch in de Grondwet, noch in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wordt de bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking uitdrukkelijk aan de federale overheid voorbehouden of uitdrukkelijk aan de gemeenschappen of de gewesten toegewezen. Daaruit kan echter niet afgeleid worden dat ze behoort tot de (residuaire) bevoegdheid van de federale overheid alleen.

I. De ontwikkelingssamenwerking in het licht van de bevoegdheid inzake buitenlands beleid

a. De federale bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking

4. De federale overheid is in beginsel bevoegd voor de ontwikkelingssamenwerking. Zoals gezegd, gaat het weliswaar niet om een bevoegdheid die door de Grondwet uitdrukkelijk aan de federale wetgever is voorbehouden. De federale overheid is echter o.m. bevoegd inzake het buitenlands beleid [(1)]. Die bevoegdheid heeft niet alleen betrekking op de uitoefening, op het internationale vlak, van de bevoegdheden die op het interne vlak toekomen aan de federale overheid. Het buitenlands beleid heeft daarnaast ook een specifieke inhoud. Ook de ontwikkelingssamenwerking wordt traditioneel geacht tot het buitenlandse beleid te behoren. Alhoewel de ontwikkelingssamenwerking essentieel gericht is op de lotsverbetering van de bevolking in ontwikkelingslanden, is ze

---

(1) Deze bevoegdheid wordt deels uitdrukkelijk bevestigd in artikel 167 van de Grondwet wat de verdragen in federale aangelegenheden betreft, en is deels van residuaire aard.

immers ook gericht op het bevorderen van stabiele en rechtvaardige verhoudingen tussen staten. A. Schaus en P. Vandernacht schrijven hierover:

> "(Ce) qu'on oublie fréquemment, c'est que la coopération au développement n'a pas pour unique objet de combattre la pauvreté. En effet, en vue de permettre la réalisation de cet objectif essentiel de la coopération belge, les activités de coopération visent aussi à assurer la stabilité et la paix au sein de la société des États partenaires" (2).

5. De federale bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking is, in de huidige stand van de bevoegdheidsverdeling, niet beperkt tot de aangelegenheden waarvoor de federale overheid in de interne rechtsorde bevoegd is (bijvoorbeeld justitie). Ontwikkelingssamenwerking heeft veelal betrekking op sectoren zoals gezondheidszorg, onderwijs, landbouw, infrastructuur, enzovoorts (3), die in de interne rechtsorde in belangrijke mate behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten. Het ontwikkelingsbeleid in deze sectoren behoort mede tot de federale bevoegdheid inzake het buitenlands beleid. A. Schaus en P. Vandernacht schrijven hierover:

> "... (L)'aide même sectorielle comme les actions menées en vue de lutter contre la pauvreté, de favoriser les soins de santé de base, en ce compris la santé réproductive, de promouvoir l'enseignement et la formation, de développer l'agriculture et la sécurité alimentaire, d'améliorer ou créer l'infrastructure de base, de protéger le sort des femmes, de limiter le travail des enfants, etc. s'inscrit dans la même logique, c'est-à-dire stabiliser la société et renforcer les bases d'une démocratie" (4).

6. Dat het federaal beleid inzake ontwikkelingssamenwerking betrekking kan hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren, impliceert uiteraard niet dat dit beleid ook gevolgen mag hebben op de uitoefening van die bevoegdheid door de gemeenschappen en de gewesten in de interne

---

(2) A. SCHAUS en P. VANDERNACHT, "La scène internationale: la réforme de la coopération au développement et du commerce extérieur", in X., Les accords du Lambermont et du Lombard. Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage, Brussel, Bruylant, 2003, 436.

(3) Dit is zo voor de Belgische directe bilaterale samenwerking. Zie hierover de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking.

(4) A. SCHAUS en P. VANDERNACHT, o.c., 437.

36.040/VR

rechtsorde. Zo komt het bijvoorbeeld niet toe aan de federale overheid om, in het kader van het onderwijsontwikkelingsbeleid, maatregelen te nemen m.b.t. de toegang van buitenlandse studenten tot de onderwijsinstellingen in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap of om statutaire bepalingen uit te vaardigen waardoor leerkrachten kunnen deelnemen aan onderwijsprojecten in ontwikkelingslanden. Dergelijke maatregelen behoren uitsluitend tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, die daarover met de federale overheid wel samenwerkingsovereenkomsten kunnen sluiten.

b. De bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten inzake ontwikkelingssamenwerking

7. Ook de gemeenschappen en de gewesten beschikken thans over bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking. Op grond van artikel 167, § 1, van de Grondwet zijn de gemeenschappen en de gewesten immers bevoegd "om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn". De artikelen 127, § 1, eerste lid, 3°, 128, § 1, eerste lid, en 130, § 1, eerste lid, 4°, van de Grondwet bepalen daarenboven respectievelijk:

- "De Raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet: (...) 3° (...) de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden bedoeld in 1° (cultuur) en 2° (onderwijs)";
- "De Raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet, de persoonsgebonden aangelegenheden, alsook, voor deze aangelegenheden, (...) de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen";
- "De Raad van de Duitstalige Gemeenschap regelt bij decreet: (...) 4° (...) de internationale samenwerking, daarin begrepen het sluiten van verdragen, voor de in 1°, 2° en 3° bedoelde aangelegenheden".

8. De internationale samenwerking die de gemeenschappen en de gewesten op grond van artikel 167, § 1, van de Grondwet tot stand brengen, kan uiteraard ook betrekking hebben op derdewereldlanden en uitsluitend gericht zijn op de ontwikkeling van de bevolking aldaar. Artikel 167, § 1, van de Grondwet houdt dan ook voor de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheid in om een ontwikkelingsbeleid te

voeren. Anders dan de federale ontwikkelingssamenwerking die een algemene draagwijdte heeft, kan de ontwikkelingssamenwerking van de gemeenschappen en de gewesten evenwel uitsluitend betrekking hebben op "de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn" (artikel 167, § 1, van de Grondwet).

De Raad van State heeft zulks reeds eerder opgemerkt:

> "(Artikel 167, § 1, eerste lid, van de Grondwet) verwijst naar de materiële bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Dit blijkt trouwens ook uit de bedoeling van de grondwetgever, zoals die afgeleid kan worden uit de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 68 (oud) van de Grondwet: de indieners wensten dat «de autonomie die op intern vlak wordt erkend, zich eveneens zou kunnen uiten op extern vlak». De bevoegdheidsverdeling ratione materiae is m.a.w. de leidraad voor het bepalen van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten op het internationaal vlak" (5).

II. Artikel *6ter* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

9. De bevoegdheidsverdeling inzake ontwikkelingssamenwerking, zoals die besloten ligt in de grondwettelijke bepalingen over de bevoegdheidsverdeling inzake het buitenlands beleid, wordt bevestigd in de parlementaire voorbereiding van artikel *6ter* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij artikel 6 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen.

Artikel *6ter* luidt als volgt:

> "Onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking worden vanaf 1 januari 2004 overgeheveld in zoverre ze betrekking hebben op de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden.

---

(5) R.v.St., afd. wetg., advies 24.903/VR van 22 april 1997 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juni 1998 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982 en de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994, Parl. St., Senaat, 1997-98, nr. 1-796/1, (238), p. 241, nr. 2.1.

36.040/VR

Een bijzondere werkgroep wordt opgericht, die tot taak heeft om, in overleg met de sector en uiterlijk tegen 31 december 2002, een lijst voor te stellen van de aangelegenheden die betrekking hebben op de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten inzake ontwikkelingssamenwerking."

In het verslag van de Senaatscommissie over het ontwerp dat de bijzondere wet van 13 juli 2001 is geworden, wordt nader gepreciseerd dat de door de bijzondere werkgroep op te stellen lijst van bevoegdheden betrekking zal hebben op "bevoegdheden (die) liggen in het verlengde van de bevoegdheden van de gewesten en gemeenschappen (toepassing van het beginsel van de «implied powers»)" (6).

Op het eerste gezicht lijken de tekst van artikel 6*ter* en de aangehaalde passus uit het verslag te impliceren dat de bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking uitsluitend toekomt aan de federale overheid, dat de gemeenschappen en de gewesten ter zake thans over geen enkele bevoegdheid beschikken, en dat slechts vanaf 1 januari 2004 onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking, "in zoverre ze betrekking hebben op de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden" en in zoverre ze voorkomen op een lijst opgemaakt door een "bijzondere werkgroep", zullen kunnen worden overgeheveld via een nog goed te keuren bijzondere wet (7).

Deze interpretatie wordt echter tegengesproken door andere elementen uit diezelfde parlementaire voorbereiding waaruit blijkt dat de bijzondere wetgever bij de voorbereiding van artikel 6*ter* is uitgegaan van een meer genuanceerde visie op de huidige bevoegdheidsverdeling inzake ontwikkelingssamenwerking. Volgende uittreksels uit de parlementaire voorbereiding wijzen hierop:

- "De vice-eerste minister en minister van Werkgelegenheid herhaalt dat zij blij is dat zij als minister-president van de vorige regering van de Franse Gemeenschap indirect het negatieve advies van de Inspectie van financiën omzeild heeft en een duidelijk beleid inzake ontwikkelingssamenwerking heeft gevoerd. Dat heeft de samenwerking per programma op federaal niveau geenszins in gevaar gebracht.

---

(6) Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 8.

(7) In het verslag van de Senaatscommissie leest men over die in het vooruitzicht gestelde wet: "Op basis van het verslag van deze werkgroep wordt het geëigende ontwerp uitgewerkt dat de bevoegdheidsoverdracht zal bewerkstelligen" (Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 8).

Welbepaalde projecten waarvoor zij bevoegd was, werden geïntegreerd in het federale programma, dat zo meer middelen kreeg" [8];

- de Staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking verklaarde: "De gemeenschappen en de gewesten doen reeds, met enig succes, aan ontwikkelingssamenwerking. Wij hebben daar geen enkel bezwaar tegen. Er valt voldoende armoede te bestrijden. Wie zich daadwerkelijk met de landen van het Zuiden wil bezighouden heeft werk genoeg" [9];

- "(een) lid is het ermee eens dat bepaalde onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking perfect kunnen worden gecommunautariseerd. Dat is vandaag trouwens al het geval" [10].

Uit deze uittreksels blijkt dat de bijzondere wetgever zich ervan bewust is dat in de huidige bevoegdheidsverdeling niet alleen de federale overheid, doch ook de gemeenschappen en de gewesten over een bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking beschikken. Artikel 6*ter* van de bijzondere wet wijzigt op zichzelf niets aan die thans bestaande bevoegdheidsverdeling, doch stelt slechts een bevoegdheidsoverdracht in de toekomst in het vooruitzicht.

III. Besluit: parallelle bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking

10. Uit het voorgaande volgt dat de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over parallelle bevoegdheden beschikken inzake ontwikkelingssamenwerking: de federale overheid beschikt over die bevoegdheid in het algemeen, terwijl de gemeenschappen en de gewesten die bevoegdheid hebben m.b.t. de aangelegenheden die tot hun materiële bevoegdheid behoren.

---

[8] Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 216.

[9] Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 118.

[10] Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 214.

36.040/VR

Reeds in 1999, in het verslag van de Senaatscommissie voor de Institutionele aangelegenheden over de "Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren", heeft Y. Lejeune het ter zake over een "gemengde activiteit" gehad. Hij stelde:

> "Het voorliggend probleem volgt uit het feit dat de bevoegdheidsverdeling, zoals bepaald door de Grondwet en de bijzondere wetten, geen melding maakt van de ontwikkelingssamenwerking als dusdanig. Verschillende activiteiten die tot dit domein behoren, kunnen daardoor beschouwd worden als gemengd, aangezien zij uit het oogpunt van de internationale betrekkingen tot de federale bevoegdheid kunnen behoren maar voor een aantal aspecten onder de gemeenschappen kunnen vallen.
>
> Dit geeft aanleiding tot gemengde toestanden te meer omdat dezelfde materie volgens de jurisprudentie van het Arbitragehof, zelfs op impliciete wijze, ondergebracht kan worden in een gemeenschapsbevoegdheid terwijl ze anderzijds algemeen beschouwd federaal kan blijven in het kader van de bevoegdheid van de federale overheid inzake internationale betrekkingen" (11).

11. De Raad van State acht het nuttig te wijzen op een aantal beginselen en regels i.v.m. de bevoegdheidsverdeling die tot een coherente uitoefening van de bedoelde parallelle bevoegdheden door de verschillende overheden kunnen bijdragen.

12. In de eerste plaats is het een algemeen beginsel dat geen enkele overheid bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd zo verregaande maatregelen mag treffen dat het voor een andere overheid onmogelijk of buitengewoon moeilijk is om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren (12). Bij de uitoefening van hun bevoegdheid dienen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten m.a.w. binnen de grenzen van de evenredigheid te blijven. Dit beginsel geldt ook t.a.v. de parallelle bevoegdheden. Zo zullen de gemeenschappen en de gewesten door de uitoefening van hun bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking niet mogen dwarsbomen. Aangezien het om parallelle bevoegdheden gaat, geldt hetzelfde overigens ook voor de uitoefening van de federale bevoegdheid t.a.v. de uitoefening van de bevoegdheid van de

---

(11) Parl. St., Senaat, 1998-99, nr. 1-1333/1, p. 761.

(12) Zie o.m. Arbitragehof, 28 mei 1991, nr. 14/91, overw. B.3.3.

gemeenschappen en de gewesten, onder voorbehoud van wat hierna wordt vermeld m.b.t. artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (zie nr. 14).

13. Om een coherente uitoefening van de parallelle bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking mogelijk te maken kunnen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten gebruik maken van de overleg- en samenwerkingsmechanismen die respectievelijk in hoofdstuk II van titel II van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en in titel IV*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ter beschikking worden gesteld.

14. Ten slotte wijst de Raad van State erop dat in zoverre de ontwikkelingssamenwerking van de gemeenschappen en de gewesten wordt verwezenlijkt door het sluiten van verdragen, artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen van toepassing is. Dit artikel, dat een invulling geeft aan de bepaling van artikel 167, § 1, van de Grondwet, luidens welke de Koning de leiding heeft van de buitenlandse betrekkingen, houdt in dat de gemeenschaps- en gewestregeringen de Koning vooraf dienen te informeren zowel van hun voornemen om onderhandelingen voor het sluiten van het verdrag aan te vatten als van elke daaropvolgende rechtshandeling die zij met het oog op het sluiten van het verdrag willen verrichten (artikel 81, § 1). De Ministerraad kan vervolgens binnen de dertig dagen te kennen geven bezwaren te hebben tegen het sluiten van dat verdrag, waardoor de door de betrokken regering voorgenomen procedure gedurende dertig dagen wordt geschorst (artikel 81, § 2). Hierna heeft overleg plaats in de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid (artikel 81, § 3). Bij gebreke van consensus binnen de dertig dagen kan de Koning bij een met redenen omkleed en in Ministerraad overlegd besluit, de schorsing bevestigen van de door de regering voorgenomen procedure, wanneer 1° de verdragspartij niet door België is erkend; 2° België geen diplomatieke betrekkingen onderhoudt met de verdragspartij; 3° uit een beslissing of een handeling van de Staat blijkt dat de betrekkingen tussen België en de verdragspartij zijn verbroken, geschorst of ernstig in het gedrang zijn gekomen; of 4° het voorgenomen verdrag strijdig is met internationale of supranationale verplichtingen van België (artikel 81, § 4). Artikel 81 biedt aldus aan de Koning een instrument om in zekere mate de eenheid in het Belgisch buitenlands beleid te verzekeren. Deze ratio legis is

uiteraard ook pertinent voor het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, in zoverre dat via verdragen tot stand komt.

In een gelijkaardig mechanisme is weliswaar niet voorzien ten aanzien van het voornemen van een gemeenschaps- of gewestwetgever of -regering om een decreet, een ordonnantie of een besluit in de interne rechtsorde in te voeren. Als een dergelijke normering leidt tot op de ontwikkelingslanden gerichte maatregelen die bij verdrag worden bevestigd, kan artikel 81 van de bijzondere wet echter wel een rol spelen. Daarenboven herinnert de Raad van State hier aan het hoger reeds besproken evenredigheidsbeginsel in de uitoefening van de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking (zie hiervóór, opmerking 12).

IV. Toepassing van de bevoegdheidsregels op maatregelen inzake het stimuleren van microfinanciering door middel van waarborgverlening aan ontwikkelingsfondsen

15. Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, heeft de ontworpen regeling tot doel de kredietverlening door microfinancieringsinstellingen (MFI's) aan "personen die zelfstandig een kleine productieve activiteit opzetten" te ondersteunen, door waarborgen te verlenen aan ontwikkelingsfondsen die zelf de betrokken MFI's financiële middelen ter beschikking stellen. Daardoor bouwt de regeling mee "aan een structurele oplossing voor toegang tot krediet door micro-ondernemers" en ondersteunt ze duidelijk de lokale economie. Bovendien blijkt uit de memorie van toelichting dat de Vlaamse regering waarborgen wil verlenen aan ontwikkelingsfondsen die "commerciële risico's (...) moeten aangaan" bij het ondersteunen van lokale MFI's die microfinanciering "economisch rendabel" proberen uit te bouwen en die, hoewel ze sociale doelstellingen hebben, vanuit een "investeringslogica" werken en "een bedrijfsmatige aanpak (niet) verwaarlozen". In dat verband verklaarde de gemachtigde van de regering dat enkel waarborgen zullen worden toegekend voor het verlenen van kredieten aan lokale MFI's die op hun beurt krediet verlenen aan projecten die vanuit een economische logica vertrekken.

16. Op grond van artikel 6, § 1, VI, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor het economisch

beleid. Onder meer de economische expansie, door steun aan ondernemingen, is daarin begrepen. Daarenboven zijn de gewesten bevoegd om een waarborgregeling uit te vaardigen in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheid voor de economische expansie. Zoals de Raad van State reeds eerder heeft opgemerkt, is het toekennen van de gemeenschaps- of gewestwaarborg een middel om materiële bevoegdheden uit te oefenen en ter zake een beleid uit te stippelen. Naast de bepalingen die de gemeenschappen en de gewesten financiële en budgettaire autonomie toekennen, leveren dus ook de bepalingen die materiële bevoegdheden aan de gemeenschappen en de gewesten toewijzen, grond voor hun bevoegdheid om zich borg te stellen [13].

17. Op grond van het basisbeginsel dat "de autonomie die op intern vlak wordt erkend, zich eveneens op extern vlak kan uiten", kan besloten worden dat, aangezien het Vlaamse Gewest bevoegd is om in het kader van het economisch expansiebeleid in de interne rechtsorde gewestwaarborgen te verlenen, het eveneens de bevoegdheid heeft om deze waarborgen te verlenen in het kader van het beleid inzake internationale samenwerking, dat het op grond van artikel 167, § 1, van de Grondwet voert [14].

In het licht van de informatie waarover de Raad van State thans beschikt, is er geen reden om aan te nemen dat het Vlaamse Gewest door het aannemen van het ontworpen decreet de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake ontwikkelingssamenwerking onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken.

---

(13) R.v.St., afd. wetg., advies 26.801/1/V van 28 augustus 1997 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 16 december 1997 houdende bepaling inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap, Parl. St., Vl. Parl., 1997-98, nr. 771/1, (25), 29-30; R.v.St., afd. wetg., advies 33.992/3 van 5 november 2002 over het ontwerp dat geleid heeft tot het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, Parl. St., Vl. Parl., 2002-03, nr. 1612/1, (85), p. 99, nr. 10. Rdpl. P. Annicaert, "De autonomie van de gewesten en de gemeenschappen inzake waarborgverlening", T.B.P., 1983, 432-443.

(14) Zie eerder reeds, in dezelfde zin, i.v.m. de regeling welke het voorgelegde ontwerp beoogt te vervangen, R.v.St., afd. wetg., advies 22.820/8/1 van 12 en 14 oktober 1993 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, Parl. St., Vl. Parl., 1993-94, nr. 415/1, (107), 123.

36.040/VR/3

18. **Onder voorbehoud van wat uit nadere informatie over de weerslag op het federale beleid inzake ontwikkelingssamenwerking zou kunnen blijken (zie opmerking 12 en opmerking 17, in fine), is het besluit dan ook dat de ontworpen maatregelen binnen de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest blijven.**

ALGEMENE OPMERKINGEN

19. De bedoeling van de stellers van het ontwerp is om, via het optimaliseren van de techniek van de waarborgverlening aan ontwikkelingsfondsen, de ondersteuning van micro-financieringsinstellingen in ontwikkelingslanden door ontwikkelingsfondsen te bevorderen. Dat het verlenen van de waarborg op dergelijke kredietverlening betrekking heeft, blijkt echter niet uitdrukkelijk uit de ontworpen tekst. In de tekst is weliswaar sprake van de risico's die voor waarborgverlening in aanmerking komen, van de criteria, de procedure en de omvang van de waarborgverlening - deze zullen door de Vlaamse regering nader worden bepaald - en van de erkenning van ontwikkelingsfondsen, maar dàt erkende ontwikkelingsfondsen aan de Vlaamse overheid kunnen vragen om borg te staan voor bepaalde risico's die zijn verbonden aan de door hen aan MFI's toegestane kredieten, staat niet uitdrukkelijk in het ontwerp.

Ter wille van een goed begrip van de tekst dient uitdrukkelijk bepaald te worden dat het Vlaamse Gewest onder de in het ontworpen decreet bepaalde voorwaarden een waarborg kan verlenen aan erkende ontwikkelingsfondsen, voor het dekken van de risico's die nader in het ontworpen decreet worden omschreven. Die bepaling kan best onmiddellijk na de definities komen.

20. Het opschrift van hoofdstuk III ("Organisatie") dekt niet de lading van de navolgende artikelen. In wezen wordt slechts een welbepaald aspect van de organisatie van de waarborgverlening geregeld, met name het Vlaams Waarborgfonds. Het zou dan ook beter zijn om het opschrift te doen luiden als volgt: "Vlaams Waarborgfonds voor de microfinanciering in ontwikkelingslanden".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

21. In artikel 2, 2°, wordt het begrip "ontwikkelingslanden" gedefinieerd, en wel als volgt: "alle ontwikkelingslanden, inzonderheid de minst ontwikkelde landen".

Die definitie is in feite een tautologie ("ontwikkelingslanden zijn ontwikkelingslanden"). Als geen inhoudelijke omschrijving gegeven kan worden, dient de definitie te worden weggelaten.

Mocht het de bedoeling zijn om de waarborgregeling bij voorrang toe te passen op bepaalde ontwikkelingslanden ("de minst ontwikkelde landen"), dan dient die bedoeling nader uitgewerkt te worden. Dit moet dan gebeuren in een van de normatieve bepalingen van het ontwerp, niet in een definitie.

22. In artikel 2, 3°, moet de verwijzing naar artikel 6, § 1, vervangen worden door een verwijzing naar artikel 5, § 1.

23. In artikel 2, 4°, 5° en 6°, worden achtereenvolgens de begrippen "politiek risico", "commercieel risico" en "valutarisico" gedefinieerd.

Die begrippen komen enkel voor in één artikel van het ontwerp, namelijk artikel 3. In die omstandigheden kunnen de definities beter in dat artikel verwerkt worden.

Bovendien moet opgemerkt worden, met de inspectie financiën [15], dat de risicodekking onduidelijk omschreven is. Het verdient aanbeveling om in de ontworpen tekst, of minstens in de memorie van toelichting, nauwkeuriger aan te gegeven over welk soort risico's het gaat.

---

[15] Advies van de inspectie van financiën van 4 augustus 2003, p. 2.

In de definitie van "commercieel risico" zou in elk geval, omwille van de duidelijkheid, nader bepaald moeten worden welke "debiteur" bedoeld wordt (de persoon aan wie de MFI krediet verleent of de MFI waaraan het ontwikkelingsfonds krediet verleent).

24. Artikel 2, 7°, bevat een definitie van het begrip "MFI".

Het begrip "microfinancieringsinstelling" [16] blijkt voor het overige enkel gebruikt te worden in de definitie van het begrip "ontwikkelingsfondsen", in artikel 2, 3°, van het ontwerp. Zoals het ontwerp is geredigeerd, zou het begrip "microfinancieringsinstelling" beter meteen in artikel 2, 3°, omschreven worden. Een afzonderlijke definitie kan echter wel behouden blijven, als in het ontwerp een bepaling wordt ingevoegd die duidelijk maakt wat het eigenlijke voorwerp van de ontworpen regeling is, en als daarin sprake is van MFI's (zie hiervóór, opmerking 19).

In elk geval is de definitie vervat in artikel 2, 7°, andermaal tautologisch ("MFI's zijn microfinancieringsinstellingen ..."). Er zou bepaald moeten worden wat de MFI's kenmerkt.

Artikel 3

25. In verband met de bepaling van de gedekte risico's, in artikel 3, eerste lid, wordt verwezen naar opmerking 23 i.v.m. de definities vervat in artikel 2, 4° tot 6°.

Artikel 4

26. Artikel 4 draagt aan de Vlaamse regering op om een zestal punten van de ontworpen regeling nader uit te werken.

---

(16) De afkorting "MFI" wordt nergens in het ontwerp gebruikt. Tenzij dit alsnog zou gebeuren, dient de definitie dan ook betrekking te hebben op de term "microfinancieringsinstelling", voluit geschreven.

Deze bepaling staat op gespannen voet met de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen. Volgens deze beginselen kunnen weliswaar opdrachten aan de regering worden gegeven, maar moeten de essentiële elementen van een regeling in het decreet zelf worden opgenomen.

Sommige punten, zoals het bepalen van de criteria voor waarborgverlening (artikel 4, 1°), de minimale en maximale omvang van de waarborgverlening (artikel 4, 3°), de maximale dekkingsgraad (artikel 4, 4°) en de premie die de ontwikkelingsfondsen moeten betalen wanneer ze een waarborg willen verkrijgen (artikel 4, 5°), lijken tot de essentie van de waarborgverlening te behoren, aangezien zij in belangrijke mate de rechten en verplichtingen bepalen van de ontwikkelingsfondsen die de waarborg wensen aan te vragen.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat de delegatie van bevoegdheid is ingegeven door pragmatische redenen, om te vermijden dat een aanpassing van de waarborgregeling aan een te zware procedure zou worden onderworpen. In de sector van de microfinanciering zou men snel beslissingen moeten kunnen nemen.

De Raad van State kan begrip opbrengen voor deze zienswijze. Niettemin dient de decreetgever de essentie van de regeling te bepalen. Als het nodig geacht wordt om aan de regering een bepaalde bevoegdheid te delegeren, zouden in het ontworpen decreet op zijn minst de perken bepaald moeten worden waarbinnen de regering de nodige uitvoeringsmaatregelen kan nemen.

27. Subsidiair merkt de Raad van State op dat een aantal bepalingen van artikel 4 een nadere precisering behoeven.

Zo is niet duidelijk welke premie in artikel 4, 5°, bedoeld wordt. Er zou gepreciseerd moeten worden dat het gaat om een premie te betalen aan het Vlaams Waarborgfonds voor de microfinanciering in ontwikkelingslanden.

Zo ook is niet duidelijk wat in artikel 4, 6°, bedoeld wordt met ontwikkelingslanden "waarop de bepalingen van dit decreet bij voorrang van toepassing zijn" (zie hiervóór, opmerking 21).

Artikel 5

28. In paragraaf 1 is sprake van een erkenning "als ontwikkelingsfonds".

In het ontwerp zou nader bepaald moeten worden met het oog waarop een erkenning verleend kan worden. Er zou m.a.w. bepaald moeten worden dat de in het ontwerp bedoelde gewestwaarborg slechts verleend kan worden aan daartoe erkende ontwikkelingsfondsen. Die precisering zou verwerkt kunnen worden in de bepaling die door de Raad van State gesuggereerd is, ter omschrijving van het voorwerp zelf van de ontworpen regeling (zie hiervóór, opmerking 20).

29. Volgens paragraaf 1, 3°, moeten de zetel en de filialen van het ontwikkelingsfonds gevestigd zijn in het Vlaamse of het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Daaruit volgt dat, als de vestigingsplaats het enige aanknopingspunt voor de lokalisering van de ontworpen regeling zou blijven, de verwijzing naar een vestigingsplaats in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zou moeten worden weggelaten.

Indien geopteerd zou worden voor een ander aanknopingspunt met de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, dan zou een ander probleem rijzen. In dat geval zou het immers, vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel, nog moeilijk te verantwoorden zijn om ontwikkelingsfondsen die aan alle voorwaarden van het ontworpen decreet zouden voldoen, doch die niet in het Vlaamse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zijn gevestigd, van het voordeel van de ontworpen regeling uit te sluiten. In die hypothese zou het vereiste in verband met de plaats van de zetel of van een filiaal beter helemaal worden weggelaten [17].

---

[17] Zie R.v.St., afd. wetg., advies 35.650/1/V van 28 juli 2003 over een voorontwerp van decreet tot vaststelling van de algemene regels inzake de erkenning en basissubsidiëring van mobiliteitsverenigingen en de subsidiëring van mobiliteitsprojecten.

30. Volgens paragraaf 3 bepaalt de Vlaamse regering "de procedures [18] voor de erkenning als ontwikkelingsfonds."

De Raad van State vraagt zich af of het de bedoeling is om de Vlaamse regering enkel te machtigen tot het vaststellen van procedureregels i.v.m. het verlenen van de erkenning. Indien het bijvoorbeeld de bedoeling zou zijn dat een erkenning onder bepaalde voorwaarden ook ingetrokken zou kunnen worden, dan zou zulks uitdrukkelijk in het ontworpen decreet bepaald moeten worden; aan de regering kan dan opdracht verleend worden om de procedure m.b.t. de intrekking te regelen.

Artikel 6

31. Dit artikel strekt ertoe, met toepassing van artikel 140 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 [19], een Vlaams Waarborgfonds voor de microfinanciering in ontwikkelingslanden op te richten, als dienst voor afzonderlijk beheer.

De bedoelde wetten worden, voor een aantal federale diensten, opgeheven bij artikel 127 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat [20]. Die wet van 22 mei 2003 treedt in werking op 1 januari 2004 of op een latere datum, door de Koning te bepalen, en in elk geval op 1 januari 2005 (artikel 133 van de wet).

De opheffing van de gecoördineerde wetten, wat de federale diensten betreft, belet niet dat de decreetgever nog naar bepalingen van die wetten kan verwijzen, met het oog op de toepassing ervan op diensten die hij zelf opricht. Uit de memorie van

---

(18) Het is de Raad van State niet duidelijk waarom de meervoudsvorm gebruikt wordt.

(19) Artikel 140 van de gecoördineerde wetten bevat de bepaling die oorspronkelijk voorkwam in artikel 65 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit. Het verdient de voorkeur naar dat artikel 140 te verwijzen.

(20) Overigens wordt ook de hiervóór vermelde wet van 28 juni 1963 voor de bedoelde diensten opgeheven (artikel 128, 8°, van de wet van 22 mei 2003).

toelichting blijkt overigens dat de verwijzing naar de rechtsfiguur van de dienst met afzonderlijk beheer een voorlopig karakter heeft, in afwachting van de goedkeuring en de inwerkingtreding van het zgn. comptabiliteitsdecreet, dat thans nog in een ontwerp-stadium verkeert.

32. Artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalt dat de (federale) wet de algemene bepalingen vaststelt die van toepassing zijn op o.m. de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten. Aan die bepaling is uitvoering gegeven door de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof. Deze laatste wet treedt in werking op 1 januari 2004, maar de Koning kan de inwerkingtreding voor een of meer gemeenschappen of gewesten uitstellen, tot ten laatste 1 januari 2007 (artikel 17).

Zolang de wet van 16 mei 2003 niet in werking getreden is, zijn de vigerende bepalingen inzake o.m. de rijkscomptabiliteit, thans vervat in de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991, onverkort van toepassing op de gemeenschappen en de gewesten (artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989).

Dit betekent dat, als het Vlaamse Gewest een dienst met afzonderlijk beheer opricht, die dienst onderworpen is aan artikel 140 van de gecoördineerde wetten. Voor afwijkingen van die bepaling is er op dit ogenblik geen plaats [21].

In artikel 6, tweede lid, van het ontwerp moet de zinsnede "voorzover er in het decreet niet van wordt afgeweken" bijgevolg worden weggelaten.

33. Uit het voornoemde artikel 140 volgt dat, als de wetgever (lees: de decreetgever) diensten aanwijst waarvan het beheer gescheiden is van het beheer van de

---

[21] Tenzij het gewest zich zou kunnen beroepen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (impliciete bevoegdheden). Rdpl. Arbitragehof, 19 december 2002, nr. 189/2002.

diensten van algemeen bestuur, hij de opdrachten van die diensten moet vaststellen. De opdrachten van het Waarborgfonds worden echter niet uitdrukkelijk in het ontwerp bepaald. Enkel onrechtstreeks blijkt uit artikel 7, § 3, dat het Waarborgfonds zijn middelen mag aanwenden voor de uitgaven die voortvloeien uit de uitwinning van een verleende waarborg. Het verdient aanbeveling om artikel 6 met een uitdrukkelijke bepaling in die zin aan te vullen.

Artikel 7

34. Volgens artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit is het vaststellen van de regels inzake de werking en het materieel en financieel beheer van de diensten met afzonderlijk beheer, inzonderheid wat de begroting en de comptabiliteit betreft, zaak van de Koning (lees: de regering) [22].

Die regel strookt, wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, met artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat aan de regering de bevoegdheid toekent om de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. Het feit dat die diensten zijn opgericht als diensten met afzonderlijk beheer doet aan die bevoegdheid geen afbreuk.

Met die bevoegdheid van de regering wordt in het ontwerp niet voldoende rekening gehouden.

Zo komt het de decreetgever niet toe om in artikel 7, § 1, 3°, te bepalen dat de middelen van het Waarborgfonds o.m. bestaan uit het beschikbare saldo op het einde van het voorgaande begrotingsjaar. Artikel 140, tweede lid, 4°, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit bepaalt immers dat het de regering is die bepalingen dient vast te stellen waarin wordt voorzien in "de mogelijkheid om, vanaf het begin van

---

(22) Zie, bijv., R.v.St., afd. wetg., advies 24.039/8 van 28 februari 1995 over een ontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 27 april 1995 houdende oprichting van diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad met afzonderlijk beheer, Parl. St., Ver. Verg. Gem. Gem. Comm., 1994-95, nr. B-77/1, (8), pp. 9-10, nr. 4; R.v.St., afd. wetg., advies 34.260/1/3 van 22 oktober 2002 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 20 december 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003, Parl. St., Vl. Parl., 2002-03, nr. 1438/1, (79), 87.

het jaar, de bij het verstrijken van het vorige jaar beschikbare geldmiddelen te gebruiken".

Voorts heeft de decreetgever aan de Vlaamse regering niet de opdracht te geven om het maximale gecumuleerde bedrag te bepalen waarover het Waarborgfonds kan beschikken (artikel 7, § 2).

Artikel 8

35. Artikel 8 bevat een opdracht aan de Vlaamse regering om de nadere bepalingen vast te leggen "voor het financiële en het materiële beheer van het Waarborgfonds".

Die bepaling komt neer op een parafrase van het meergenoemde artikel 140 en hoort derhalve niet thuis in het ontworpen decreet.

36.040/V

Het advies over de bevoegdheid werd gegeven door de verenigde kamers, samengesteld uit

de Heer	W. DEROOVER,	eerste voorzitter van de Raad van State, voorzitte
Mevrouw	M.-L. THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIENARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	H. COUSY, J. KIRKPATRICK, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de Heren M. JOASSART en B. STEEN, adjunct-auditeu

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS W. DEROOVER

36.040/3

De derde kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS W. DEROOVER

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING

Op voorstel van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen en definities

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder :

1° microfinanciering : het verstrekken van kleine kredieten en andere financiële diensten aan personen die een zeer kleine onderneming oprichten of al exploiteren en die geen toegang hebben tot gangbare financiële circuits ;

2° ontwikkelingslanden : de landen die opgenomen zijn in het eerste deel van de lijst van het Comité voor Ontwikkelingshulp (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) met uitzondering van de lidstaten van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE) ;

3° ontwikkelingsfondsen : organisaties die financiële middelen in de vorm van kredieten, waarborgen of participaties ter beschikking willen stellen van microfinancieringsinstellingen in ontwikkelingslanden, en die beantwoorden aan de criteria van artikel 6, § 1 ;

4° microfinancieringsinstellingen : instellingen in ontwikkelingslanden die kleine kredieten verstrekken en andere financiële diensten verlenen aan personen die een zeer kleine onderneming oprichten of al exploiteren en die geen toegang hebben tot de gangbare financiële circuits.

Artikel 3

Het Vlaamse Gewest kan onder de in het decreet bepaalde voorwaarden een waarborg verlenen aan erkende ontwikkelingsfondsen voor het dekken van risico's verbonden aan het verstrekken van middelen aan microfinancieringsinstellingen.

HOOFDSTUK II

Toepassingsvoorwaarden

Artikel 4

Voor een waarborgverlening komen volgende politieke en commerciële risico's in aanmerking.

Valutarisico's komen niet in aanmerking voor een waarborgverlening.

De maximale looptijd van een waarborg bedraagt tien jaar.

De looptijd van een waarborg mag de termijn van de gewaarborgde financiering niet overschrijden.

Artikel 5

De Vlaamse regering bepaalt :

1° de criteria voor waarborgverlening ;

2° de te volgen procedure voor een aanvraag tot waarborgverlening ;

3° de minimale en de maximale omvang van de waarborgverlening ;

4° de maximale dekkingsgraad en de grootte van de risico's ;

5° de premie die het ontwikkelingsfonds moet betalen voor het verkrijgen van een waarborg ter dekking van de risico's ;

6° de lijst van de ontwikkelingslanden waar waarborgverlening bij voorkeur wordt toegepast.

Artikel 6

§ 1. Om te kunnen worden erkend als ontwikkelingsfonds, moet de verzoekende organisatie of de verzoekende afdeling van een organisatie voldoen aan alle volgende criteria :

1° ze heeft een rechtsvorm naar Belgisch recht aangenomen ;

2° het oprichtingsstatuut van het ontwikkelingsfonds is in het Nederlands opgesteld ;

3° gedurende de laatste drie jaar heeft ze onafgebroken financieringsactiviteiten ontwikkeld met kredieten, waarborgen of participaties ;

4° ze heeft een geïnvesteerde portefeuille in microfinanciering in ontwikkelingslanden die minstens 500.000 euro bedraagt ;

6° ze streeft statutair een sociaal doel na en heeft geen oogmerk tot winstmaximalisatie.

§ 2. De geldigheid van de erkenning van het ontwikkelingsfonds bedraagt vijf jaar en is hernieuwbaar.

§ 3. De Vlaamse regering bepaalt de procedure voor de toekenning en de intrekking van de erkenning als ontwikkelingsfonds.

HOOFDSTUK III

Waarborgfonds microfinanciering voor de microfinanciering in ontwikkelingslanden

Artikel 7

Er wordt een Waarborgfonds microfinanciering voor de microfinanciering in ontwikkelingslanden opgericht. Verder "waarborgfonds microfinanciering" te noemen.

Overeenkomstig artikel 140 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, wordt het Waarborgfonds microfinanciering opgericht als een dienst van afzonderlijk beheer.

Artikel 8

§ 1. De Vlaamse regering bepaalt de middelen van het Waarborgfonds microfinanciering.

§ 2. De middelen van het Waarborgfonds microfinanciering worden gecumuleerd.

§ 3. De middelen van het Waarborgfonds microfinanciering kunnen aangewend worden voor uitgaven die voortvloeien uit de uitwinning van een verleende waarborg en voor alle kosten verbonden aan de werking van het Waarborgfonds microfinanciering.

HOOFDSTUK IV

Slotbepalingen

Artikel 9

Artikel 11 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, wordt opgeheven.

Artikel 10

Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse regering te bepalen datum.

Brussel, 30 januari 2004.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Leefmilieu,
Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking,

Ludo SANNEN