



Vlaams
Parlement

ingediend op **1426** (2017-2018) – Nr. 1
20 december 2017 (2017-2018)

Voorstel van decreet

van Lorin Parys, Peter Van Rompuy, Rik Daems,
Matthias Diependaele, Katrien Schryvers en Lieve Maes

houdende de invoering van sociale-impactobligaties

TOELICHTING

1. Algemene toelichting

Het voorliggende voorstel schept een kader voor het uitgeven van sociale-impactobligaties (SIO) in Vlaanderen. Dit voorstel van decreet steunt op de conceptnota voor nieuwe regelgeving over sociale-impactobligaties van de hand van Lorin Parys, Matthias Diependaele, Jan Hofkens, Jos Lantmeeters, Cathy Coudyser en Peter Persyn.¹ Het bouwt verder op de hoorzittingen die het Vlaams Parlement in maart, april en juli 2016 over dit onderwerp heeft georganiseerd in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.

Een SIO is een contract tussen verschillende publieke en private partijen, waarbij de overheid een probleem detecteert en doelstellingen definieert. Sociale partijen die vernieuwende programma's willen uitproberen om aan die doelstelling tegemoet te komen, vormen een team met sociale investeerders die dergelijke projecten financieren. Als een innovatieproject een vooraf afgesproken en meetbare doelstelling haalt, dan betaalt de overheid de maatschappelijke investeerders terug met een beperkte rente.

In bijvoorbeeld de welzijnssector is het budget niet voor handen om op elke zorgvraag een sluitend antwoord te bieden. Innovatieve preventieprojecten kunnen dus niet altijd worden gefinancierd door de overheid. Aan de andere kant zijn er privé-instanties met beschikbaar kapitaal die bereid zijn te investeren in sociale projecten. Die privé-instanties willen hun kapitaal echter vaak alleen investeren als er strikt afgesproken doelstellingen vooropgesteld worden en op basis van bewezen resultaten.

Voor sociale projecten zit de winst erin dat nieuw kapitaal wordt aangetrokken dat het mogelijk maakt om te experimenteren en dat in voorfinanciering voorziet. Voor de overheid bestaat het voordeel erin dat ze alleen betaalt als een project bewezen resultaten oplevert en daarbij vaak ook andere toekomstige kosten uitspaart. Voor de maatschappelijke investeerders zit de winst in het feit dat ze investeren in maatschappelijk relevante projecten en dat kan een rendement opleveren.

Concreet brengt een SIO de volgende vier partijen samen:

- de overheid die de probleemstelling schetst;
- de sociale belegger die voorfinanciert;
- de operator – vaak een vzw – die het project zal uitvoeren;
- en ten slotte een onafhankelijke partij die de resultaten van het project zal evalueren.

De evaluatie zal dus ook bepalen of een project zijn vooropgestelde doelen heeft gehaald en of de overheid de sociale beleggers moet uitbetalen. Vaak wordt er nog een vijfde partij toegevoegd: de tussenpersoon die de sociale investeerders rekruteert en de SIO structureert.

Een SIO kan een voorzet geven om een preventief project op te schalen en de overheid ervan te overtuigen dat project bij bewezen resultaten ook structureel op Vlaamse schaal uit te voeren. SIO's laten toe de middelen van sociale-impactinvesteerders snel te kanaliseren naar vernieuwende projecten buiten het klassieke institutionele kader. Met een relatief korte doorlooptijd en een sterke focus op het meten van gegevens en resultaten, vormen ze ideale 'lichte verkenners' om vooruit te sturen.

¹ Conceptnota voor nieuwe regelgeving over sociale-impactobligaties van Lorin Parys, Matthias Diependaele, Jan Hofkens, Jos Lantmeeters, Cathy Coudyser en Peter Persyn (*Parl. St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 662/1).

Een SIO is dus een nieuw en innovatief financieringsinstrument waarbij overheden alleen betalen voor meetbare maatschappelijke effecten nadat er resultaten zijn behaald. Het is een instrument dat private kapitaalverstrekkers toelaat om te investeren in de experimentele fase van sociale innovatie. Bij een positief resultaat kan de vergaarde kennis over de toegepaste methodiek opgeschaald of geëxtrapoleerd worden binnen het overheidsbeleid.

Concreet gaat het om een contract tussen de publieke sector en niet-gouvernementele kapitaalverstrekkers die willen investeren in de maatschappij op middellange termijn, en meer bepaald in een specifiek, innovatief project dat een situatie van een duidelijk vooraf gedetermineerde doelgroep kan verbeteren. Alleen als dat project succesvol is, betaalt de overheid het geïnvesteerde kapitaal terug aan de investeerders, samen met de vooraf afgesproken rente.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2

Artikel 2 definieert de begrippen uit de context van de sociale-impactobligaties. Het bereiken van een meetbaar maatschappelijk doel staat daarbij centraal. Meetbare maatschappelijke doelen zijn bijvoorbeeld de werkloosheid bij een specifieke doelgroep terugdringen tot onder een vooraf bepaald percentage of recidive bij jeugdcriminaliteit in een specifieke doelgroep verminderen met een derde in vergelijking met een controlegroep. Het moet gaan om een duidelijk meetbaar doel, gebaseerd op feitelijke waarnemingen. Heel wat maatschappelijke doelstellingen zijn onvoldoende meetbaar om voor sociale-impactobligaties in aanmerking te komen, bijvoorbeeld een werkattitude bevorderen of streven naar een grotere betrokkenheid bij de lokale gemeenschap. Het feit dat door bevestigingen naar indicatoren een zekere waardering kan worden toegekend aan het bereiken van die doelen, maakt die doelen nog niet voldoende feitelijk waarneembaar voor toepassing in het kader van een sociale-impactobligatie.

Met het woord 'partij' wordt aangegeven dat het gaat om een organisatie die mee instapt in de SIO, en niet om een privaat persoon. In het derde lid verwijst de combinatie 'professionele partij' op de capaciteiten van de organisatie. Die capaciteiten moeten in voldoende mate aanwezig zijn om de gecontracteerde activiteit uit te voeren.

Artikel 3

De rol en de neutraliteit van de beoordelaar is cruciaal bij de uitvoering van een project dat gefinancierd wordt met een sociale-impactobligatie. Dit artikel verankert op decretaal niveau enkele belangrijke onverenigbaarheden om die neutraliteit te borgen. De Vlaamse Regering kan die verder aanvullen, alsook een exhaustieve lijst van mogelijke beoordelaars vastleggen.

Artikel 4

Vaak treedt bij de voorbereiding van een SIO een intermediair op die de partijen bij elkaar brengt en eventueel ook de uitvoering mee begeleidt. Ook voor die intermediaire partijen, die vaak het verbindende element vormen tussen de investeerder en de uitvoerder, mag er geen afhankelijkheid zijn van de gemeten resultaten en is een zekere neutraliteit van belang. Dit artikel legt de contouren van die neutraliteit vast en machtigt de Vlaamse Regering om die verder te bepalen.

Artikel 5

Omdat het inzetten van een sociale-impactobligatie ook een innoverend aspect behelst, kan de Vlaamse Regering een exhaustieve lijst van beoordelaars opstellen, maar wordt dit niet verplicht. Dat zou de innovatie immers kunnen belemmeren. Voor de SIO-projecten op lokaal niveau is het wel wenselijk dat de Vlaamse Regering eerst verdere voorwaarden bepaalt voor de uitvoerders op lokaal niveau.

Artikel 6

Dit artikel stelt een minimale en maximale looptijd voorop. Die looptijden zijn gebaseerd op internationale studies die best practices vooropstellen, op basis van de ervaringen met de eerste SIO-projecten.

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd bovengrenzen vast te leggen voor de rentevergoeding. Zulke bovengrenzen kunnen aangewezen zijn om excessieve marges uit te sluiten. Maar het bepalen ervan zonder eerst ervaring op te doen met concrete projecten in de Vlaamse markt van potentiële impactinvesteerders en projecten, kan belemmerend werken voor de eerste implementaties van dit instrument. Daarom voorziet dit voorstel in een facultatieve vastlegging door de Vlaamse Regering.

Dit artikel machtigt de Vlaamse Regering ook om verdere erkenningsvoorwaarden op te leggen aan SIO-projecten op Vlaams niveau. Voor de SIO-projecten op Vlaams niveau zijn verdere erkenningsvoorwaarden facultatief zodat er eerst ervaring kan worden opgedaan voor er verdere bepalingen worden uitgewerkt. Voor de SIO-projecten op lokaal niveau is het wel wenselijk dat de Vlaamse Regering vooraf verdere erkenningsvoorwaarden bepaalt. Zo moet bijvoorbeeld de correcte verrekening van een SIO-project in de autofinancieringsmarge vastgelegd worden.

Artikel 7

Dit artikel gaat in op mogelijke oplossingen als een partij haar contractuele verplichtingen niet langer kan nakomen. Een dergelijke situatie mag in geen geval ertoe leiden dat de contracterende overheid betalingen moet uitvoeren zonder dat de beoogde maatschappelijke doelstelling gemeten, geëvalueerd en bereikt is. Zo kan bijvoorbeeld de aanstelling van een nieuwe beoordelaar alleen na akkoord van alle overblijvende partijen.

Artikel 8

Dit artikel bepaalt de frequentie en de vorm voor het bezorgen van de gemeten data aan de contracterende overheid. Het is niet de bedoeling dat de overheid die data pas ontvangt na afloop van het project. SIO-projecten laten toe de middelen van impactinvesteerders snel te kanaliseren naar vernieuwende projecten buiten het klassieke institutionele kader. Met een relatief korte doorlooptijd en een sterke focus op het meten van gegevens en resultaten zijn het ideale 'lichte verkenner' om vooruit te sturen en zo de grotere en moeilijker wendbare cohorten van de overheidsfinanciering sneller bij te sturen dan nu het geval is. Een snelle beschikbaarheid van de gemeten data in een opendataformaat is dan ook een belangrijke doelstelling bij het opzetten van een SIO-project.

Artikel 9

Het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof (het Rekendecreet) bepaalt onder andere de aanrekening van de subsidies in de begroting. Het is inherent aan een SIO-project dat de kasstroom

nog niet vaststaat, maar afhankelijk is van een evaluatieprocedure door een derde. Dat is niet het geval bij meer klassieke subsidievormen of overheidsopdrachten.

Door een artikel 56bis in te voegen in het Rekendecreet wordt het aangaan en het terugbetalen na een gunstige evaluatie van een sociale-impactobligatie, gedefinieerd als een bijzondere vorm van een projectsubsidie.

Lorin PARYS
Peter VAN ROMPUY
Rik DAEMS
Matthias DIEPENDAELE
Katrien SCHRYVERS
Lieve MAES

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit voorstel van decreet wordt verstaan onder:

- 1° lokale besturen: gemeenten, provincies, autonome gemeentebedrijven, autonome provinciebedrijven, openbare centra voor maatschappelijk welzijn, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en kerkbesturen;
- 2° impactinvesteerder: een partij of persoon die acties financiert die gericht zijn op het bereiken van een meetbaar maatschappelijk doel;
- 3° uitvoerende partij: een professionele partij die acties uitvoert die gericht zijn op het bereiken van een meetbaar maatschappelijk doel;
- 4° beoordelaar: een partij die evalueert of een bepaald meetbaar maatschappelijk doel bereikt werd en zich daarbij baseert op data;
- 5° sociale-impactobligatie: een schriftelijke overeenkomst tussen een of meer impactinvesteerders, een uitvoerende partij, een beoordelaar en een overheid, waarbij de impactinvesteerder de uitvoerende partij financiert met het oogmerk een vooropgesteld meetbaar maatschappelijk doel te bereiken. Daarbij betaalt de overheid de financiering hetzij niet, hetzij gedeeltelijk of geheel terug aan de impactinvesteerder, afhankelijk van het behalen van vooraf vastgelegde doelen die worden gemeten en geëvalueerd door de beoordelaar. Er kan een rentevergoeding worden toegekend;
- 6° SIO-project: een maatschappelijk project dat gefinancierd wordt door een sociale-impactobligatie;
- 7° intermediair: een partij die de contracterende partijen van een sociale-impactobligatie begeleidt bij de totstandkoming of uitvoering van een sociale-impactobligatie;
- 8° Vlaams SIO-project: een SIO-project dat de Vlaamse Regering erkent als Vlaams SIO-project en waarbij de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, of de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid of de publiek- en privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest, de deelnemende overheid zijn;
- 9° lokaal SIO-project: een SIO-project waarbij een lokaal bestuur de deelnemende overheid is.

Art. 3. De beoordelaar is neutraal bij de meting en evaluatie van het meetbaar maatschappelijk doel dat in de sociale-impactobligatie is vastgelegd. De contractueel bepaalde vergoeding van de beoordelaar kan niet rechtstreeks, en evenmin onrechtstreeks afhankelijk zijn van de uitgebrachte evaluatie over het SIO-project.

De beoordelaar is gedurende de hele levensloop van het SIO-project niet verbonden of geassocieerd met de impactinvesteerder, en evenmin met de uitvoerende partij of met de aan die partij verbonden of geassocieerde vennootschappen, zoals is bepaald in het Wetboek van Vennootschappen van 7 mei 1999.

Bestuurders en werknemers van de beoordelaar kunnen gedurende de hele levensloop van het SIO-project geen bestuurder of werknemer zijn bij de impactinvesteerder of bij de uitvoerende partij, en evenmin bij de vennootschappen die met de impactinvesteerder of de uitvoerende partij verbonden of geassocieerd zijn, zoals is bepaald in het Wetboek van Vennootschappen van 7 mei 1999.

De beoordelaar heeft gedurende de hele levensloop van het SIO-project geen andere contractuele relatie met de impactinvesteerder en de uitvoerende partij, en evenmin met de vennootschappen die met de impactinvesteerder of de uitvoerende partij verbonden of geassocieerd zijn, zoals is bepaald in het Wetboek van Vennootschappen van 7 mei 1999. De beoordelaar kan een contract als beoor-

delaar aangaan in een ander SIO-project met dezelfde impactinvesteerder of uitvoerende partij. In dat geval staat in de eindevaluatie van het SIO-project uitleg over de onderlinge onafhankelijkheid van de metingsactiviteiten en evaluaties van beide SIO-projecten.

De Vlaamse Regering kan de voorwaarden waaraan een beoordelaar moet voldoen, verder bepalen. Ze kan daarnaast een exhaustieve lijst opstellen van partijen die kunnen optreden als beoordelaar in een SIO-project en ze kan de werkwijze van de beoordelaars verder bepalen.

Art. 4. Een intermediair kan de contracterende partijen begeleiden bij de totstandkoming en de uitvoering van een SIO-project. De vergoeding van de intermediair varieert niet in functie van de gemeten resultaten en de uitgebrachte evaluaties.

De Vlaamse Regering kan de voorwaarden waaraan een intermediair moet voldoen, verder bepalen. Ze kan daarnaast een exhaustieve lijst opstellen van partijen die kunnen optreden als intermediair in een SIO-project en kan de te volgen werkwijze van intermediairs verder bepalen.

Art. 5. De Vlaamse Regering kan voor de Vlaamse SIO-projecten de verdere voorwaarden bepalen waaraan een uitvoerende partij moet voldoen. Voor lokale SIO-projecten bepaalt de Vlaamse Regering de verdere voorwaarden waaraan een uitvoerende partij moet voldoen.

Art. 6. De looptijd van een sociale-impactobligatie, vanaf het ogenblik dat de overeenkomst wordt gesloten tot aan de eindbeoordeling, bedraagt minimaal een jaar en maximaal vijf jaar.

Het voorbereidend traject voor het sluiten van een SIO-project wordt in een afzonderlijke overeenkomst vastgelegd. Het voorbereidend traject kan worden gesubsidieerd.

De Vlaamse Regering kan een bovengrens voor de rentevergoeding, vermeld in artikel 2, 5°, bepalen.

De Vlaamse Regering kan voor de Vlaamse SIO-projecten de erkenningsvoorwaarden verder bepalen. Voor lokale SIO-projecten bepaalt de Vlaamse Regering de verdere erkenningsvoorwaarden.

Art. 7. Als ofwel de uitvoerende partij, ofwel de impactinvesteerder, ofwel de eventuele intermediair niet langer in staat is om haar contractuele verplichtingen na te komen, ontstaan er geen bijkomende rechten voor de andere partijen ten opzichte van de contracterende overheid. De contracterende overheid kan evenwel de nodige schikkingen treffen om het project te vrijwaren van stopzetting, rekening houdend met de rechten van de overblijvende partijen.

Als de beoordelaar zijn contractuele verplichtingen niet langer kan nakomen, wordt in onderlinge overeenstemming een nieuwe beoordelaar aangewezen. Bij gebrek aan overeenstemming wordt het project van rechtswege beëindigd.

Art. 8. De beoordelaar stelt op regelmatige tijdstippen alle gemeten data, met respect voor de privacywetgeving, ter beschikking van de contracterende overheid. Het interval tussen die tijdstippen bedraagt maximaal drie maanden. De beoordelaar levert die data in een formaat dat geschikt is voor een opendatatoepassing.

Art. 9. In titel V, hoofdstuk 1, van het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, wordt een artikel 56bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 56bis. De geplande terugbetaling van een voorfinanciering, inclusief rentevergoeding, verricht door een impactinvesteerder in het kader van een SIO-project als vermeld in het decreet van [...] houdende de invoering van sociale-impactobligaties, is een bijzondere vorm van projectsubsidie.”.

Lorin PARYS
Peter VAN ROMPUY
Rik DAEMS
Matthias DIEPENDAELE
Katrien SCHRYVERS
Lieve MAES