



Vlaams
Parlement

ingediend op **1426** (2017-2018) – Nr. 2
5 maart 2018 (2017-2018)

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door Jan Bertels

over het voorstel van decreet

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

houdende de invoering van sociale-impactobligaties

Samenstelling van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting:

Voorzitter: Paul Van Miert.

Vaste leden:

Paul Cordy, Matthias Diependaele, Jos Lantmeeters, Lieve Maes, Jan Peumans, Paul Van Miert;
Jenne De Potter, Katrien Schryvers, Koen Van den Heuvel, Peter Van Rompuy;
Willem-Frederik Schiltz, Bart Somers;
Jan Bertels, Joris Vandenbroucke;
Björn Rzoska.

Plaatsvervangers:

Piet De Bruyn, Annick De Ridder, Andries Gryffroy, Peter Persyn, Axel Ronse,
Kris Van Dijck;
Robrecht Bothuyne, Dirk de Kort, Ward Kennes, Katrien Partyka;
Rik Daems, Marino Keulen;
Michèle Hostekint, Güler Turan;
Wouter Vanbesien.

Documenten in het dossier:

1426 (2017-2018) – Nr. 1: Voorstel van decreet

INHOUD

I.	Algemene toelichting door Lorin Parys	4
1.	Opzet	4
2.	Voorbeelden uit het buitenland	4
II.	Artikelsgewijze toelichting door Lorin Parys	4
III.	Bespreking.....	5
1.	Tussenkost van Jan Bertels.....	5
1.1.	SIO kunnen leiden tot meer overheidsinvesteringen maar niet in de plaats komen van overheidsinvesteringen	5
1.2.	Link met publiek-private samenwerking	6
1.3.	De keuze en de evaluatie van de innovatieprojecten dient onafhankelijk te gebeuren	6
1.4.	Lokale besturen	6
2.	Tussenkost van Matthias Diependaele	6
2.1.	Relatie met alternatieve financiering	6
2.2.	Mogelijk grote meerwaarde.....	6
3.	Tussenkost van Björn Rzoska.....	6
3.1.	Akkoord met het principe van de sociale-impactobligatie maar geen privatisering van overheidstaken	6
4.	Tussenkost van Peter Van Rompuy	7
4.1.	Een experimentele techniek die het proberen waard is	7
4.2.	Geen cherry picking	7
4.3.	Lokaal niveau	7
4.4.	Benieuwd naar de resultaten van de eerste projecten.....	7
5.	Tweede tussenkomst van Jan Bertels.....	7
5.1.	SIO moeten een kans krijgen	7
5.2.	Geen nieuwe debudgettering en geen indeplaatstreding van publieke investeringen	7
5.3.	Legistieke opmerkingen	8
6.	Repliek Lorin Parys.....	8
6.1.	SIO komen niet in de plaats van publieke investeringen	8
6.2.	Criteria voor de keuze van de beoordelaar	8
6.3.	Projectsubsidie	8
6.4.	Kansen voor het beleidsdomein Welzijn	9
7.	Derde tussenkomst van Jan Bertels.....	9
7.1.	Het begrip innovatie.....	9
7.2.	Autofinancieringsmarge	9
8.	Tweede repliek van Lorin Parys.....	9
8.1.	Het begrip innovatie.....	9
8.2.	De erkenningsvoorwaarden.....	9
IV.	Stemming.....	9
	Gebruikte afkortingen	10

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting besprak op dinsdag 20 februari 2018 het voorstel van decreet houdende de invoering van sociale-impactobligaties van Lorin Parys, Peter Van Rompuy, Rik Daems, Matthias Diependaele, Katrien Schryvers en Lieve Maes (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1426/1).

Het voorliggende voorstel schept een kader voor het uitgeven van sociale-impactobligaties (SIO) in Vlaanderen.

Dit voorstel van decreet vloeit voort uit de bespreking van de conceptnota voor nieuwe regelgeving van Lorin Parys, Matthias Diependaele, Jan Hofkens, Jos Lantmeeters, Cathy Coudyser en Peter Persyn over sociale-impactobligaties (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 662/1) in het kader waarvan er in maart, april en juli 2016 hoorzittingen werden georganiseerd.

I. Algemene toelichting door Lorin Parys

1. Opzet

Lorin Parys zegt dat de overheid met dit voorstel van kaderdecreet het signaal geeft dat ze wil experimenteren met sociale-impactobligaties. Het gaat om een contract tussen publieke en private partijen, waarbij de overheid het probleem detecteert en de doelstellingen definieert. Sociale organisaties die vernieuwende programma's willen uitproberen, kunnen zich daarvoor inschrijven samen met een team van sociale investeerders. Als het innovatieproject de afgesproken doelstellingen haalt, betaalt de overheid de maatschappelijke investeerders terug met een beperkte rente.

Dat is een win-winsituatie. Er wordt kapitaal aangetrokken om een nieuwe aanpak te lanceren voor sociale projecten. De overheid hoeft pas op het einde van de rit te betalen, als de vooraf bepaalde doelstellingen effectief worden gehaald. De maatschappelijke investeerders kunnen hun kapitaal inzetten voor maatschappelijk relevante projecten en kunnen op het einde van de rit een rendement halen. Bij preventieve projecten bespaart de overheid ook op een aantal kosten stroomafwaarts.

2. Voorbeelden uit het buitenland

In het buitenland zijn er al ongeveer vijftig sociale-impactobligaties gelanceerd. Vaak gaat het om een nieuwe aanpak om recidive te beperken binnen een bepaalde populatie of om bepaalde mensen toch aan een arbeidscontract te helpen.

II. Artikelsgewijze toelichting door Lorin Parys

Artikel 2 van het voorstel van decreet verduidelijkt een aantal begrippen. Artikel 2 preciseert verder dat de vooropgestelde doelstellingen duidelijk meetbaar moeten zijn, op basis van feitelijke waarnemingen. De organisaties die zich inschrijven voor sociale-impactobligaties moeten professionele partijen zijn. Een bepaald kwaliteitsniveau is dus vereist.

Artikel 3 bevat een aantal bepalingen over de neutraliteit van de beoordelaar. De beoordelaar mag geen andere directe belangen hebben die onverenigbaar zouden zijn met zijn taakstelling. Dat is belangrijk voor de overheid, voor de impact-investeerder en voor de sociale organisatie.

Artikel 4 gaat in op de rol van de intermediair, de derde partij die, als een soort van architect, betrokken is bij de totstandkoming van de sociale-impactobligatie. Dat moet haalbare en meetbare doelstellingen definiëren en cherry picking voorkomen. De vergoeding van de intermediair wordt niet afhankelijk gemaakt van de gemeten resultaten.

Artikel 5 bepaalt dat de Vlaamse Regering een duidelijk kader moet bepalen voor de sociale-impactobligaties op het lokale niveau. Voor de Vlaamse overheid is er in een eerste fase bewust gekozen voor nog wat experimenteerruimte.

Artikel 6 bepaalt een minimale en een maximale looptijd voor de sociale-impactobligaties. De bovengrens van een dergelijk project werd op vijf jaar gelegd. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de bovengrenzen vast te leggen voor de rentevergoeding. Dat is belangrijk om excessieve rentemarges uit te sluiten.

Op basis van de experimenteerruimte in de eerste fase, kan de Vlaamse overheid in een latere fase eventueel striktere regels opleggen.

Voor het lokale niveau moet de Vlaamse Regering eerst nog een aantal erkenningsvoorwaarden bepalen. Het gaat onder meer om een correcte verrekening van het SIO-project in de autofinancieringsmarge, zodat het voor iedereen duidelijk is dat het niet gaat om een debudgetteringstechniek.

Artikel 7 gaat in op het geval dat een partij haar contractuele verplichtingen niet kan nakomen. Het kan nooit de bedoeling zijn dat de contracterende overheid de betaling dient uit te voeren zonder dat het vooropgestelde resultaat bereikt werd.

Artikel 8 bevat een belangrijke passage over de frequentie en de vorm van de rapportering aan de contracterende overheid. Er zal niet alleen gerapporteerd worden op het einde van de looptijd, maar ook over de tussentijdse resultaten. Die data moeten snel beschikbaar zijn, ook in opendataformaat, voor iedereen die ze wil inkijken of die er eventueel wil op voortbouwen.

Artikel 9 creëert duidelijkheid over het budgetteren van de sociale-impactobligatie. In het Rekendecreet wordt een artikel 56bis ingevoerd. Zo wordt de sociale-impactobligatie een bijzondere vorm van een projectsubsidie. Dat betekent dat de overheid geld moet opzijzetten om de sociale investeerder uit te betalen op het einde van de rit, als het project geslaagd is.

III. Bespreking

1. Tussenkomst van Jan Bertels

1.1. SIO kunnen leiden tot meer overheidsinvesteringen maar niet in de plaats komen van overheidsinvesteringen

Jan Bertels vindt het goed dat er een kader wordt uitgewerkt voor de sociale-impactobligaties.

Uit de hoorzittingen van enkele maanden geleden heeft hij namelijk begrepen dat sociale-impactobligaties een nuttig financieringsinstrument kunnen zijn om meer overheidsinvesteringen mogelijk te maken.

Hij vindt het wel belangrijk om uitdrukkelijk aan te geven dat dit niet in de plaats komt van de klassieke overheidsinvesteringen, dat het dus niet gaat om een

privatisering van de overheidsinvesteringen. Dat heeft hij gemist in de communicatie, ook in De Gazet van Antwerpen.

1.2. Link met publiek-private samenwerking

Professor Van Garsse heeft gewezen op de mogelijke link met de publiek-private samenwerking. Jan Bertels denkt dat het nuttig zou zijn eventuele projecten te toetsen aan de norm die tijdens de werkzaamheden van de Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen van het Vlaams Parlement is gesuggereerd. Moeten er dus met andere woorden geen grenzen worden ingebouwd?

1.3. De keuze en de evaluatie van de innovatieprojecten dient onafhankelijk te gebeuren

Hij erkent dat de keuze en de evaluatie van de innovatieprojecten onafhankelijk dient te gebeuren. Hij vraagt zich wel af of men daarvoor geen juridisch-technische criteria dient op te nemen in het decreet. Hij vraagt zich af of de huidige regeling voor de Raad van State een voldoende rechtsbasis zal zijn. Ook de parlementsvoorzitter benadrukt dat het legistieke werk voldoende gedragen moet zijn. Is hier geen toetsing bij de Raad van State gewenst?

1.4. Lokale besturen

Hij heeft ook nog enkele vragen over meer specifieke bepalingen. De gemeenten zouden de projectsubsidie moeten inschrijven in de autofinancieringsmarge, maar die reikt slechts drie jaar ver voor de gemeenten, terwijl een project vijf jaar kan duren. Heeft die bepaling dan wel enige betekenis? Voor de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is er geen beheers- en beleidscyclus. Hij denkt dus dat er een juridisch-technische toets nodig is als men goed legistiek werk wil afleveren.

2. Tussenkoms van Matthias Diependaele

2.1. Relatie met alternatieve financiering

Matthias Diependaele begrijpt de vraag van Jan Bertels over de relatie tot de Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen. Hij ziet de sociale-impactobligatie echter niet als een vorm van pps, maar als een vorm van alternatieve financiering. Dat zou in de Pps-commissie pas in een volgende fase aan bod komen.

2.2. Mogelijk grote meerwaarde

Iedereen ziet de meerwaarde van dit instrument dat, bijvoorbeeld voor welzijnsthema's, een groot verschil kan maken, zeker als de budgetten mettertijd kunnen groeien. Dan zou het jammer zijn om nu op uitstel aan te sturen. Men mag een goed plan nooit laten tegenhouden door het vooruitzicht van een perfect plan.

3. Tussenkoms van Björn Rzoska

3.1. Akkoord met het principe van de sociale-impactobligatie maar geen privatisering van overheidstaken

Björn Rzoska sluit zich aan bij de algemene opmerking van Jan Bertels. Hij vindt dat men de innovatie in de welzijnssector een kans moet geven en hij steunt het principe van de sociale-impactobligatie. Dit initiatief mag echter niet de voorbode

zijn van een privatisering van bepaalde overheidstaken, zoals het in bepaalde media werd voorgesteld.

Net zoals Matthias Diependaele vindt hij dat men niet moet wachten op de tweede fase van de werkzaamheden van de ad-hoccommissie voor de alternatieve financiering van overheidsinvesteringen. Het zou echter goed zijn om bepaalde elementen technisch/juridisch te toetsen. Die toetsing gebeurt niet automatisch omdat het gaat om een voorstel van decreet, maar het parlement kan zelf om een toetsing vragen.

4. Tussenkomst van Peter Van Rompuy

4.1. Een experimentele techniek die het proberen waard is

Peter Van Rompuy ziet de sociale-impactobligatie als een experimentele techniek die het proberen waard is. Vooral in Groot-Brittannië wordt dit al toegepast in de praktijk, zij het op kleine schaal. In Nederland wordt dit gebruikt om werklozen aan werk te helpen. Het kan natuurlijk niet de bedoeling zijn dat dit in de plaats komt van de bestaande overheidsinvesteringen, onder meer in de welzijnssector.

4.2. Geen cherry picking

Het is wel belangrijk om cherry picking te voorkomen. In Nederland blijkt men zich bij het activeren van werklozen vooral te richten op de groep die het meest kans maakt om werk te vinden. Op basis van die evaluatie kan men verdere stappen zetten.

4.3. Lokaal niveau

Op het lokale niveau heeft men voor het uitrollen van dergelijke projecten een toelating nodig van de Vlaamse Regering.

4.4. Benieuwd naar de resultaten van de eerste projecten

Hij kijkt uit naar de eerste projecten om te zien welke resultaten ze opleveren en welke interesse er is bij de private sector.

5. Tweede tussenkomst van Jan Bertels

5.1. SIO moeten een kans krijgen

Jan Bertels benadrukt dat hij zijn uiteenzetting begonnen is met de mededeling dat men dit voorstel van kaderdecreet een kans moet geven. Het moet echter gaan om een werkbaar kader.

Hij vraagt niet om te wachten met het uitwerken van een kader voor de sociale-impactobligaties tot na de tweede fase van de werkzaamheden van de Commissie voor de alternatieve financiering van overheidsinvesteringen.

5.2. Geen nieuwe debudgettering en geen indeplaatstreding van publieke investeringen

De beoordeling van de evaluatoren mag er echter niet toe leiden dat de grenzen van de pps opnieuw in vraag worden gesteld. Als het inderdaad gaat om een louter private prefinanciering, dan is er geen probleem.

Eventuele mengvormen kunnen wel problemen opleveren. Dit systeem mag ook niet in de plaats komen van publieke investeringen, zoals soms in de pers gesuggereerd wordt.

5.3. Legistieke opmerkingen

Hij vindt het wel belangrijk om de nodige aandacht te besteden aan technisch-juridische elementen. Dat hoeft men zeker niet te zien als een vertragingsmanoeuvre van zijn kant.

6. Repliek Lorin Parys

6.1. SIO komen niet in de plaats van publieke investeringen

Lorin Parys kan Groen en sp.a geruststellen. De sociale-impactobligaties zijn niet bedoeld ter vervanging van de investeringen die de overheid sowieso moet doen. Dat blijkt ook duidelijk uit de conceptnota en uit het voorstel van decreet.

Zelfs als het met die bedoeling zou worden ingezet, dan gaat het nog altijd om een project met een beperkte looptijd, waarin er een experimentele aanpak wordt uitgetest. Als het project een succes geworden is, dan is het niet de bedoeling om dit nog eens te herhalen in een nieuwe sociale-impactobligatie. Dan gaat het immers niet meer om een innovatief project. Dan moet de overheid beslissen om het project al dan niet te integreren in haar basiswerking. Dit instrument zou trouwens ook niet geschikt zijn om bepaalde overheidsinvesteringen te vervangen door een pps.

6.2. Criteria voor de keuze van de beoordelaar

Inzake de criteria voor de keuze van de beoordelaar wijst hij op een aantal concrete elementen in artikel 3. De beoordelaar is gedurende de hele levensloop van het sociale-impactobligatieproject niet verbonden of geassocieerd met de impactinvesteerder, 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.

Er zijn ook een aantal andere criteria voor bestuurders of werknemers van impactinvesteerders. Voor de beoordelaar geldt ook dat hij geen andere contractuele relatie mag hebben met de impactinvesteerder, met de uitvoerende partij of met de gelieerde vennootschappen. De Vlaamse Regering kan ook een aantal verdere bepalingen vastleggen rond de onafhankelijkheid. Hij vindt dus dat artikel 3 voldoende duidelijk en specifiek is.

6.3. Projectsubsidie

Artikel 9 is uiteraard van toepassing op de Vlaamse sociale-impactobligaties. Het Rekendecreet bepaalt hoe de gelden die eventueel zullen worden uitbetaald, moeten worden gebudgetteerd.

Voor de lokale besturen is het Rekendecreet niet van toepassing. Daarom moet de Vlaamse Regering nadere bepalingen vastleggen voor het uitgeven van lokale sociale-impactobligaties. Dat vindt men onder meer terug in de laatste zin van artikel 5. Een van de elementen die in een BVR kan worden uitgewerkt is de relatie met de autofinancieringsmarge.

6.4. Kansen voor het beleidsdomein Welzijn

Dit voorstel van decreet wil kansen bieden voor innovatie, zeker voor de welzijnssector waar de budgetten de stijgende vraag niet altijd kunnen volgen. Op dat vlak zit hij op dezelfde lijn als Björn Rzoska.

7. Derde tussenkomst van Jan Bertels

7.1. Het begrip innovatie

Jan Bertels benadrukt dat hij vertrekt vanuit een positieve ingesteldheid. Hij stelt wel vast dat het voorstel van decreet legistisch voor verbetering vatbaar is. Zo wordt er geen definitie van innovatie in het voorstel van decreet opgenomen (artikel 2) en innovatie is ook niet letterlijk opgenomen als criterium bij de evaluatie, ook al wordt het wel vermeld in de toelichting.

7.2. Autofinancieringsmarge

Inzake de autofinancieringsmarge bepaalt het voorstel van decreet eigenlijk dat de Vlaamse Regering de voorwaarden kan bepalen voor de uitvoerder.

8. Tweede repliek van Lorin Parys

8.1. Het begrip innovatie

Lorin Parys erkent dat het begrip innovatie niet gedefinieerd werd. Uit de korte memorie van toelichting blijkt duidelijk dat het moet gaan om vernieuwende projecten aanpakken die vandaag nog niet op grote schaal worden toegepast in Vlaanderen. Zo willen de indieners van het voorstel van decreet de Vlaamse Regering het nodige vertrouwen geven, de nodige vrijheid om hiermee aan de slag te gaan.

8.2. De erkenningsvoorwaarden

Alleen voor de uitvoerder moeten er voorwaarden worden vastgelegd voor het lokale niveau. Artikel 6 bepaalt dat de Vlaamse Regering erkenningsvoorwaarden kan bepalen voor de Vlaamse SIO-projecten, maar dat ze dat moet doen voor de lokale SIO-projecten. Dan gaat het niet alleen over de uitvoerder, maar ook over het project zelf.

IV. Stemming

Het voorstel van decreet van Lorin Parys, Peter Van Rompuy, Rik Daems, Matthias Diependaele, Katrien Schryvers en Lieve Maes houdende de invoering van sociale-impactobligaties wordt eenparig en ongewijzigd met 11 stemmen aangenomen.

Paul VAN MIERT,
voorzitter

Jan BERTELS,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

BVR	besluit van de Vlaamse Regering
pps	publiek-private samenwerking
SIO	sociale-impactobligatie