



Visum : J1 OK (17.03.2021)

Nota aan mevrouw Meryame Kitir, Minister van Ontwikkelingssamenwerking en Grootstedenbeleid

ons kenmerk	contact	datum
D0.2-J1/DT-KD/DEV.01.02/2021/3201	02 501 40 42	17.03.2021

Onderwerp: Begroting OS – Aanrekening op de B.A. 14 54 44 35.60.48 - Innovatieve financieringsmechanismen – Analyse van de actoren die in aanmerking komen voor financiering ten laste van de B.A. - Advies

1. Probleemstelling

Door de beleidscel ontwikkelingssamenwerking werd de vraag gesteld welke organisaties - naast Enabel - in aanmerking komen voor het aanwenden van de kredieten voor innovatieve financieringen op de basisallocatie 14 54 44 35.60.48 van de begroting ontwikkelingssamenwerking. Hieronder volgt een analyse en juridisch advies dat door de begrotingscel ontwikkelingssamenwerking D0.2 en de directie intern recht J1 samen werd opgesteld. De algemene conclusies komen aan bod in punt 5 van deze nota. Dit advies wordt ter kennisgeving aan de Minister van Ontwikkelingssamenwerking voorgelegd.

2. Begrotingswet en de verantwoording van de begroting

2.1. Begrotingswet (*Wet van 22 november 2020 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2021*)

Art.2.14.6. Binnen de perken van de betrokken basisallocaties kunnen de volgende toelagen en bijdragen worden toegekend :

(...)

Programma 54/4 – Financing for development, ondernemerschap, wetenschap en technologie

(...)

8) Toelagen in het kader van innovatieve financieringsmechanismen.

2.2. Verantwoording van de begrotingswet

(...)

Deze basisallocatie werd gecreëerd om het de DGD en andere actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking mogelijk te maken om zich te lanceren in partnerschappen van innoverende financieringen.

De modellen die momenteel en veelal aangehaald worden zijn:

- blending of andere vormen van gebruik van een combinatie van publieke en private fondsen ten voordele van de uitvoering van de SDG;
- "development impact bonds": een innovatief investeringsinstrument voor resultaatgerichte interventies, geïnspireerd door het model van de sociale impact bonds, maar waarbij de interventies uitgevoerd worden door een uitvoerende organisatie in ontwikkelingslanden en niet in België zelf (...);
- andere financieringsinstrumenten zoals de financiering gebaseerd op outcomes, het vouchersysteem en het systeem van voorwaardelijke premies. (...)
 - a) De financiering gebaseerd op outcomes
In het geval van een financiering gebaseerd op outcomes gebeurt de financiering van een uitvoerende partij op basis van de behaalde outcomes. (...)
 - b) Het vouchersysteem
Een vouchersysteem heeft als doel het versterken van de vraag van een bepaalde doelgroep om bepaalde goederen of diensten, zoals preventieve gezondheidszorg, opleidingen voor bedrijven, hernieuwbare energie of nieuwe landbouwmethodes, alsook het versterken van het aanbod ervan. Het gaat om goederen en diensten die een belangrijke ontwikkelingsimpact hebben. (...)
 - c) Het systeem van voorwaardelijke premies
In een systeem van voorwaardelijke premies ontvangen de begunstigen een premie als ze bepaalde activiteiten ondernemen. (...)

De uitvoering van innoverende financieringen kan uitbesteed worden aan Enabel, BIO of aan een andere actor van de ontwikkelingssamenwerking en zal zich moeten aanpassen aan het wettelijk kader die het gebruik van deze instrumenten toelaat.

Operationele conclusies:

- De instrumenten zijn niet limitatief aangegeven, dus ook elke nieuwe of andere vorm van innoverende financiering kan in principe gefinancierd worden (de begrotingsverantwoording heeft geen kracht van wet maar is uiteraard richtinggevend).
- Innovatieve financiering kan toegekend worden aan elke OS-actor die de Belgische samenwerking (vrij) kan kiezen. De uitvoering van de innoverende financieringen moet zich echter aanpassen aan het wettelijk kader dat het gebruik van deze instrumenten toelaat.

3. Innovatieve financiering via Enabel

3.1. Wet Enabel (Wet van 23 november 2017 tot wijziging van de naam van de Belgische Technische Coöperatie en tot vaststelling van de opdrachten en de werking van Enabel, Belgisch Ontwikkelingsagentschap)

Art. 6.

§2. De minister kan beroep doen op Enabel voor de uitvoering van interventies op het vlak van: (...)

5° innovatieve financieringsinstrumenten, waarvan de Koning de nadere regels bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad;

3.2. Beheerscontract Enabel (Eerste beheerscontract tussen de Federale Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk Enabel, Belgisch Ontwikkelingsagentschap, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 17 december 2017 houdende goedkeuring van het eerste beheerscontract tussen de Federale Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk Enabel, Belgisch Ontwikkelingsagentschap)

Afdeling 4. — Programmeringscyclus houdende de modaliteiten en procedures van de taken die nodig zijn voor de verwezenlijking van de opdrachten bedoeld in artikel 6, § 1 en § 2 van de Enabel-wet - Andere opdrachten van openbare dienst

Art. 14. § 1. De minister richt een vraag tot ondersteuning van de administratie of voor uitvoering van een interventie aan Enabel, vergezeld van de referentietermen van de opdracht die moet worden gerealiseerd, de verwachte inhoud van het uitvoeringsvoorstel en de antwoordtermijnen. (...)

3.3. Koninklijk besluit inzake innovatieve financieringsinstrumenten (Koninklijk besluit van 15 januari 2019 betreffende de innovatieve financieringsinstrumenten bedoeld in artikel 6, §2, eerste lid, 5° van de wet van 23 november 2017 tot wijziging van de naam van de Belgische Technische Coöperatie en tot vaststelling van de opdrachten en de werking van Enabel, Belgisch Ontwikkelingsagentschap)

HOOFDSTUK 1. – Definities

Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

1° "de wet": de wet van 23 november 2017 tot wijziging van de naam van de Belgische Technische Coöperatie en tot vaststelling van de opdrachten en de werking van Enabel, Belgisch Ontwikkelingsagentschap;

(...)

HOOFDSTUK 2. Innovatieve financieringsinstrumenten

Art. 2. §1. Dit besluit bepaalt de nadere regels voor de volgende innovatieve financieringsinstrumenten:

1° de financiering gebaseerd op outcomes;

2° de impactobligatie ;

3° het vouchersysteem;

4° het systeem van voorwaardelijke premies.

§2. Ieder dossier inzake de inzet van een innovatief financieringsinstrument, bedoeld in paragraaf 1, binnen een interventie die valt onder artikel 6, paragraaf 2 van de wet, moet voor advies worden voorgelegd aan het begrotingscomité van Enabel.

De artikelen 3 t/m 14 van het KB innovatieve financieringsinstrumenten bepalen verder de uitvoeringsmodaliteiten voor Enabel voor deze financiering.

Operationele conclusies:

- Innovatieve financiering is geen exclusieve opdracht die aan Enabel moet toegewezen worden (in tegenstelling tot de opdrachten van openbare dienst onder artikel 5 van de Enabel-wet).
- Innovatieve financiering kan, onder artikel 6, §2, eerste lid, 5° van de Enabel-wet, toegewezen worden aan Enabel.
- Indien dit toegewezen wordt aan Enabel, dan vormen dat artikel uit de wet, de bepalingen van het artikel 14 van het beheerscontract en het KB innovatieve financieringsinstrumenten het wettelijk kader voor uitvoering.
- Het KB *innovatieve financieringsinstrumenten* is limitatief, voor de vier types financiering opgesomd in artikel 2, §1 van het KB innovatieve financieringsinstrumenten.
- Het KB *innovatieve financieringsinstrumenten* is enkel genomen in uitvoering van artikel 6, §2, eerste lid, 5° van de Enabel-wet en betreft dus enkel Enabel. Zowel voor de vier vermelde types financiering als voor andere types van innovatieve financiering, kunnen andere actoren ingeschakeld worden mits respect voor het wettelijk kader dat het gebruik van deze instrumenten toelaat.

4. Innovatieve financiering via andere actoren van de Belgische samenwerking

4.1. BIO

De BIO-wet (*Wet van 3 november 2001 tot oprichting van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden*) definieert in de artikelen 3bis tot 3quater de mogelijke handelingen die BIO kan stellen, de subsidies die het kan toekennen en de interventies die het zelf kan uitvoeren. Innovatieve financieringsinstrumenten zijn daar nu niet in vermeld.

Hetzelfde geldt voor het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht "Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden" (BIO NV), goedgekeurd bij koninklijk besluit van 12 december 2018 en 22 augustus 2020, dat de BIO-wet uitvoert.

Operationele conclusie: er is geen wettelijk kader voor het financieren, subsidiëren of uitvoeren van activiteiten inzake innovatieve financieringsinstrumenten; wegens het ontbreken van die juridische basis komt BIO dus niet aanmerking voor de uitvoering.

4.2. Multilaterale organisaties

Wettelijk kader

Het bestaand juridisch kader voor de vrijwillige bijdragen aan de multilaterale partnerorganisaties is artikel 24 van de *wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking*, dat als volgt luidt:

"De vrijwillige bijdragen in het kader van de multilaterale samenwerking zijn hoofdzakelijk bestemd voor de algemene en niet geormerkte middelen van de betrokken partnerorganisaties. De vrijwillige bijdragen worden vastgelegd in een meerjarenovereenkomst met de partnerorganisaties."

De definitie (artikel 2, 7° van de wet OS) bepaalt weliswaar wat de multilaterale samenwerking is ("de bijdragen ten laste van de begroting van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking aan de multilaterale organisaties, bestemd voor hun interventies van ontwikkelingssamenwerking"), doch bevat geen rechtsregels.

Dit juridisch kader, dat enkel voorziet in de mogelijkheid tot de toekenning van vrijwillige bijdragen (in hoofdzaak corefunding en subsidiair geormerkte bijdragen), bepaalt niet voor welke projecten en programma's de multilaterale partnerorganisaties de vrijwillige bijdragen moeten gebruiken.

Conventioneel kader

De "Framework Arrangements" met de multilaterale partnerorganisaties omvatten standaard de verschillende soorten bijdragen die aan de organisatie kunnen worden toegekend¹. Daarvan laat één paragraaf toe dat de Belgische Staat geormerkte bijdragen doet aan specifieke projecten of programma's van de organisatie², op voorwaarde dat zij in lijn liggen van het beleid van de Regering.

Operationele conclusie: indien de multilaterale partnerorganisatie een project of programma houdende innovatieve financiering voorstelt waarvan de Belgische Staat van oordeel is dat het in lijn ligt van het beleid, zou het gefinancierd kunnen worden op basis van de betrokken paragraaf van het Framework Arrangement. Het huidige juridisch kader verbiedt dit niet.

4.3. Actoren van de civiele maatschappij en de institutionele actoren

De wet OS legt qua type activiteiten of modaliteiten geen voorwaarden op, en in die zin zijn innovatieve financieringsmechanismen niet uitgesloten. De wet OS bepaalt wel dat de subsidiëring van actoren van de civiele maatschappij en institutionele actoren via programma's verloopt, op basis van gemeenschappelijke strategische kaders (GSK). Het KB betreffende de niet-gouvernementele samenwerking (*Koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de niet-gouvernementele samenwerking*) bepaalt in art. 13 onder andere: "*Elk GSK omvat de volgende elementen : (...) 3° Voor elk weerhouden strategisch doel, de identificatie en de presentatie van de verschillende benaderingen van de betrokken organisaties, met aanduiding van de verschillen en van de gelijkenissen van deze benaderingen : veranderingstheorieën, benaderingen voor de operationele uitvoering, voor het partnerschap, of voor het rekening houden met de transversale thema's bedoeld in artikel 11, § 2 van de wet*".

Innovatieve financiering, als een modaliteit van de operationele uitvoering, moet dus minstens in een GSK opgenomen zijn vooraleer het in een programma kan opgenomen worden. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende het aantal gemeenschappelijke strategische kaders van de niet-gouvernementele samenwerking en hun geografische of thematische dekking bepaalt de mogelijke GSK's. Als innovatieve financiering als een (inhoudelijk) thema zou beschouwd worden, zou er een afzonderlijk GSK kunnen voor opgesteld worden. Op het eerste zicht lijken de thema's eerder te verwijzen naar de prioritaire en transversale thema's opgenomen in de wet OS en

¹ Als voorbeeld wordt het "*Framework arrangement between the Government of Belgium and the United Nations Children's Fund*" (UNICEF) genomen.

² In geval van UNICEF: paragraaf 3 van het framework arrangement: "*Earmarked contributions to specific UNICEF programme/project proposals; UNICEF other resources*".

niet naar innovatieve financieringsinstrumenten die eerder een modaliteit van subsidiëring zijn, of zoals de begrotingswet en reglementaire teksten aangeven een "financieringsmechanisme".

Conclusie: het juridisch kader verbiedt niet om een beroep te doen op de actoren van de civiele maatschappij en de institutionele actoren in het kader van de innovatieve financiering, maar het is quasi onmogelijk om innovatieve financieringsmechanismen te subsidiëren buiten de (complexe en rigide) programmacyclus van de niet-gouvernementele samenwerking.

4.4. Humanitaire actoren

Het KB inzake humanitaire hulp (*koninklijk besluit van 19 april 2014 betreffende de humanitaire hulp*) voorziet bepaalde types "innovatieve financiering":

- humanitarian impact bond (in het Nederlands "humanitaire impactobligatie") wordt gedefinieerd in artikel 1, 11° (definities) van het KB inzake humanitaire hulp: "*HIB: Humanitarian Impact Bond, een programma waarbij de betaling van de subsidie aan de Belgische humanitaire NGO of de internationale humanitaire organisatie geschiedt na het einde van het programma in functie van de behaalde resultaten, die beoordeeld worden op basis van de indicatoren vermeld in het besluit tot toekenning van de subsidie*".

Dit is een programma dat volgens de voorwaarden van de wet OS (art. 29 en 30) en van het KB inzake humanitaire hulp (verschillende artikelen) gesubsidieerd kan worden.

- vouchers en cash transfers in art. 5, §2: "*In het kader van een project of een programma kan de Minister voorwaardelijke of onvoorwaardelijke giften in de vorm van bonnen (vouchers) of in speciën aan slachtoffers toestaan, voor zover dit past in het kader van een humanitaire actie die is gericht op het verzekeren van de bescherming van en de bijstand aan slachtoffers van humanitaire crisissen door het voorzien in de vitale behoeften en de verbetering van de levensomstandigheden van de getroffen bevolkingsgroepen*".

Als een project of programma volgens de voorwaarden van de wet OS (art. 29 en 30) en van het KB inzake humanitaire hulp (verschillende artikelen) gesubsidieerd kan worden, mogen ze dus deze "innovatieve financieringen" omvatten.

Conclusie: er bestaat een juridisch kader dat toelaat om ook de humanitaire actoren voor welbepaalde innovatieve financieringen te betoelagen, ook al is dat kader vrij stringent.

5. Algemene conclusie

"Innovatieve financiering" kan in principe via veel actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking worden uitgevoerd. Daarvoor moet het "wettelijk kader dat het gebruik van deze instrumenten toelaat" gerespecteerd worden. In dat geval is de aanrekening in principe mogelijk op de basisallocatie "Innovatieve financieringsmechanismen - B.A.: 14 54 44 35.60.48"³:

- via Enabel is het mogelijk onder artikel 6 van de Enabel-wet en het KB inzake innovatieve financieringsinstrumenten, dat de instrumenten beperkt tot de financiering gebaseerd op outcomes, de impactobligatie, het vouchersysteem en het systeem van voorwaardelijke premies;
- via multilaterale partnerorganisaties kan het onder het juridisch en conventioneel kader voor de vrijwillige bijdragen aan die organisaties mits het voorgestelde project of programma in lijn ligt van het beleid van de Regering;
- in principe zou het ook kunnen via de actoren van de civiele maatschappij en de institutionele actoren op voorwaarde dat dit voorzien is in een goedgekeurd geografisch en/of thematisch GSK;

³ Merk op dat zowel "artikel 6"-opdrachten voor Enabel als multilaterale bijdragen op verschillende basisallocaties binnen de begroting OS gefinancierd kunnen worden.

- via de humanitaire actoren zijn er eveneens onder bepaalde voorwaarden innovatieve financieringen (HIB, vouchers, cash transfer) mogelijk, maar het reglementair kader zal het in de praktijk moeilijk maken om het ook via de basisallocatie "innovatieve financieringsmechanismen" te verrekenen.

Voor financieringen inzake innovatieve financieringen via BIO bestaat er daarentegen geen wettelijk kader.

Guy RAYEE
Directeur-generaal a.i.