

P+

SPECIAL

Jaargang 18
Week 41 | 2019



Er zit muziek in

Social Impact Bonds

Geen resultaat? Dan ook geen vergoeding voor inspanningen. Zo werken Social Impact Bonds. Hebben mensen met een uitkering wel werk gevonden? Dan krijgt de organisatie achter dit financierings-instrument een vergoeding en de financier ook. Er zit muziek in deze impactgerichte aanpak. Maar naarmate de maatschappelijke problemen complexer zijn, wordt het wel steeds lastiger om een orkest samen te stellen.

Social Impact Bonds zettèn de toon

Wereldwijd wordt door overheden voorzichtig geëxperimenteerd met resultaatfinanciering in het sociale domein door middel van Social Impact Bonds (SIB's). Bij deze vorm van financiering betaalt een overheid niet voor het uitvoeren van activiteiten, maar alleen voor de bereikte resultaten. Dat klinkt logisch. Op andere vlakken, zoals in de infrastructuur en de bouw, komen prestatiecontracten en publiek-private samenwerking ook regelmatig voor. Waarom dan niet in de gezondheidszorg, bijvoorbeeld? Bovendien zijn er voldoende organisaties die met gemeenten samenwerken. Hun kritiek luidt nu: wij zijn effectief aan de slag met onze doelgroep, maar we zien ook veel geld naar sociale initiatieven gaan die niets bereiken. Zou dat een initiatief betreffen dat wordt gefinancierd als een Social Impact Bond, dan hoeft er niet betaald te worden voor de mislukking.

Nederland maakte in 2013 kennis met resultaatfinanciering toen de eerste Social Impact Bonds in Rotterdam werden gelanceerd. Het betekende een andere manier van werken. Deze resultaatfinanciering richt zich niet alleen op samenwerking tussen overheid en uitvoerder, maar er is ook een financier bij betrokken. Deze zorgt voor voorfinanciering van de uitvoerder en betaalt (gedeeltelijk) mee voor bereikte resultaten. De overheid betaalt de financier terug op basis van resultaten die bereikt zijn.

De eerste ervaringen leerden dat de manier waarop de overheid maatschappelijke problemen in hokjes verdeelt, niet aansluiten bij de behoeften van een doelgroep. Een voorbeeld van resultaatfinanciering waar dit probleem overwonnen wordt, is de werkwijze van Sociaal Hospitaal in Den Haag. Deze maatschappelijke organisatie richt zich op het verminderen van gezondheidskosten van gezinnen met 'multiproblemen'. De gezinnen hebben te kampen met werkloosheid, armoede, alleenstaand ouderschap of depressie. Vanuit de gemeente zijn er voor deze gezinnen weliswaar verschillende contactpersonen die helpen, maar ze werken vanuit diverse loketten met afzonderlijke

budgetten. Ondanks de goede inzet blijkt deze hulp vaak onbereikbaar te zijn. Via de Social Impact Bond Sociaal Hospitaal worden deze gezinnen nu op een integrale manier geholpen, met een programma dat per gezin kan worden aangepast. Ziektekostenverzekeraar CZ voorziet in de financiering van de hulpverlening waardoor het op deze wijze georganiseerd kan worden.

Een ander voorbeeld is de pilot van het Brabant Outcomes Fund (BOF) waar ook ondernemer Sandra Ballij aan deelneemt. Met de onderneming C Talents richt zij zich op het kwalitatief begeleiden van mensen met een zintuiglijke 'uitdaging'. Ze begeleidt zo mensen die blind, slechtziend, doof of slechthorend zijn naar werk. Ballij stelt: "Werken vanuit een Outcomes Fund brengt de vraag terug naar de kern: voor wie doe je het en waarom? Het geeft de kans om te kijken vanuit de doelgroep. We hebben bijvoorbeeld kunnen afspreken om ons niet alleen te richten op mensen met een zintuiglijke uitdaging die een uitkering hebben (en dus een 'kostenpost' zijn). We nemen in ons programma ook 35 procent mensen mee die niet-uitkeringsgerechtigd zijn. Ze zijn bijvoorbeeld getrouwd en hun partner brengt inkomen thuis. Voor deze personen is een baan voor hun welbevinden net zo goed van belang. Bovendien betalen ze daarna ook via werk inkomstenbelasting en leveren zo ook een bijdrage aan de samenleving."

Een resultaatcontract met bedragen, gekoppeld aan (meetbare) resultaten, vereist data over de doelgroep. Van maatschappelijke initiatieven wordt ook steeds nadrukkelijker gevraagd om verantwoording over effectiviteit en maatschappelijke impact af te leggen. Naast het definiëren van de resultaten is de haalbaarheid van de resultaten belangrijk, maar ook rapportage over zaken waar de betreffende ondernemer al doende tegenaan is gelopen. De erkenning hiervoor is in de gemeente Rotterdam inmiddels een feit, na ervaringen met twee Social Impact Bonds. Er werd geconcludeerd dat impactmeten binnen de stadsorganisatie op de kaart is gezet. Binnen het sociaal domein is nu

meer bewustzijn over de zakelijke rol van de gemeente als opdrachtgever. Naast een inspanningsverplichting is er bovendien het besef dat ook maatschappelijke impact een sturingsmechanisme kan zijn.

Resultaatfinanciering is alleen mogelijk als de resultaten ook daadwerkelijk kwantificeerbaar zijn. Daarom moeten vooraf afspraken worden gemaakt om welke resultaten het gaat. Zeker als de besparingen pas op lange termijn worden verwacht, zoals bijvoorbeeld reductie van verzuimpercentage, -frequentie en -duur, moeten ook resultaten worden gekozen die op korte

Wat hebben de eerste Social Impact Bonds bewezen?

Van alle verschillende vormen van resultaatfinanciering zijn Social Impact Bonds (SIB's) het meest toegepast. Er zijn er nu 160 bij elkaar, wereldwijd. Professor Emily Gustafson-Wright van Brookings Institution houdt ze allemaal bij in een database. Zij legde bovendien de ervaringen naast de beloften en wist hierdoor een aantal beweringen over Social Impact Bonds met bewijzen te onderbouwen. Positief en negatief.

- + **Resultaten krijgen meer aandacht.** Door met een SIB te werken zijn zowel overheden als uitvoerders meer gericht op het bereiken van resultaten.
- + **Er ontstaat een betere samenwerking tussen overheden met uitvoerders.** Doordat betaling op basis van resultaten

- gebeurt, is het toezicht en het management strakker georganiseerd.
- + **Het monitoren en evalueren van effecten van gerichte financieringsacties wordt gebruikelijker.**
- + **Financieel risico wordt verplaatst van overheid naar financier.**
- + **De risico's van de Social Impact Bonds zijn niet altijd even goed in beeld gebracht.** Investeerders kiezen daarom liever voor een niet al te risicovolle aanpak.

Academici, uitvoerders, financiers en overheden die recentelijk deelnamen aan een bijeenkomst van de Government Outcomes Lab van de Oxford Universiteit spraken zich uit over verbeteringen rond resultaatfinanciering:

- + **71 procent van de deelnemers hoopt dat resultaatfinanciering leidt tot meer transparantie van stakeholders over de successen en het falen van projecten.** Transparantie kan verdere ontwikkeling van aanpakken ondersteunen.
- + **64 procent van de aanwezigen houdt een pleidooi voor het standaard evalueren van projecten en programma's op effectiviteit.** Dit ondersteunt het verbeteren van interventies.
- + **62 procent hoopt dat resultaatfinanciering door burgerparticipatie kan bijdragen aan het ontwerpen van overheidsdiensten.** Dat is een meestal onbesproken voordeel van resultaatfinanciering en komt nog niet vaak voor.





termijn zichtbaar zijn. De uitvoerder of financier kan niet jaren wachten op terugbetaling. Daarnaast moet aan ieder resultaat een verdedigbaar tarief gekoppeld worden, gebaseerd op een waarde of een verwachte besparing. Dat is niet altijd eenvoudig. Een besparing op publieke uitgaven is lang niet altijd duidelijk te koppelen aan een resultaat. Wat levert het bijvoorbeeld op als een kind geen taalachterstand heeft als het aan de basisschool begint?

Daarnaast wordt bij voorkeur aangetoond of er een causaal verband is tussen een project en de resultaten. Grondige evaluaties, eventueel met controlegroep, geven een eerlijk inzicht in wat een project of programma aan resultaten oplevert. Onderzoek met controlegroepen kan zulke verbanden aantonen. Vaak is dit echter niet mogelijk, omdat de resultaten van zo'n onderzoek lang op zich laten wachten – langer dan een financier kan wachten. Bovendien moet de controlegroep en de groep die deelnemen aan een interventie groot genoeg zijn om een betrouwbare vergelijking te kunnen maken.

Resultaatfinanciering is relatief nieuw en vraagt om grote veranderingen binnen overheden en de markt waarin wordt geopereerd. Een eerste zorg is de vraag of de complexiteit van veel resultatencontracten ze wel de moeite waard maakt. Intern moet een overheidsinstantie er capaciteit voor vrijmaken, het contract vraagt om goed management en de overheid gaat een financieringsverplichting aan.

Start Foundation, financier in een aantal vroege Social Impact Bonds, heeft in 2018 een kritisch rapport naar buiten gebracht waarin de organisatie zich afvraagt 'waarom [...] een overheidsinstantie niet simpelweg een uitvoerende organisatie en de onderliggende interventie kan aansturen via een klassiek aanbestedingstraject. Het geld is vaak beschikbaar en de partijen in het sociaal domein zijn bekend. Natuurlijk, een SIB kan ontschotten en experimenteeruimte bieden. Maar nu lijken Social Impact Bonds eerder te worden ingezet vanuit een politieke overtuiging dat de markt beter in staat is om het verschil te maken dan de publieke instanties'.

Wat betekent dit voor de motivatie van bijvoorbeeld sociale ondernemers die nu actief zijn in de markt? En wordt er, zoals Start Foundation suggereert, niet (onnodig) betaald voor oplos-

singen die sowieso al bestaan? Sociaal ondernemer Sandra Ballij wijst op het verschil: "Wij hebben al een werkend verdienmodel. Hierin nemen we wel zelf een groot financieringsrisico en we zijn relatief duur. Dit remt ons in onze groei. Met extra financiering vanuit Brabant Outcomes Fund kunnen we sneller opschalen en dus meer mensen de kans geven hun talenten in te zetten. Dit fonds stuurt niet alleen op besparingen, maar ook op maatschappelijke waarde."

Stefan Dercon, hoogleraar Ontwikkelingseconomie aan de Oxford Universiteit, ziet een spanningsveld ontstaan wanneer het gaat over het betalen voor resultaten. Hij vraagt zich af: creëer je zo niet de perverse prikkel dat alle maatschappelijke resultaten die door projecten worden bereikt opeens gekoppeld worden aan besparingen? Doordat effecten zoals welbevinden, sociaal netwerk of zelfvertrouwen lastiger te bepalen zijn of een minder duidelijke prijs kennen zoals een verwachte besparing, kunnen ze naar de achtergrond verschuiven. Hierin schuilt een wezenlijk gevaar: dat de uitvoerders zich ook vooral richten op de resultaten waarvoor ze betaald gaan krijgen. Door resultaatfinanciering komen dan andere positieve resultaten juist minder tot uiting.



Wat waren de eerste resultaten van de BuzinezzClub?

BuzinezzClub was in 2013 onderdeel van de eerste Social Impact Bond in Nederland. Het uitgekeerde rendement was 12 procent. De SIB liep vier jaar lang. Het bood jongeren tussen de 17 en 24 jaar een programma om door te stromen naar de arbeidsmarkt, naar een opleiding of een zelfstandige onderneming. Uit onderzoek van de Gemeente Rotterdam bleek dat deelnemende jongeren

aan het Buzinezzclub-programma gemiddeld 211 dagen korter in een uitkering zaten dan vergelijkbare jongeren. Bijzonder aan deze Social Impact Bond was dat de BuzinezzClub de SIB niet alleen uitvoerde, maar ook meefinancierde. De BuzinezzClub heeft daarna ook meegewerkt aan SIB's in Utrecht en Eindhoven.

Naar aanleiding van de SIB met Gemeente Rotterdam heeft de BuzinezzClub zelf een aanbesteding uitgeschreven. In dit contract is geen financierer meer betrokken – maar wel harde afspraken dat de gemeente 100 jongeren per jaar naar de BuzinezzClub stuurt. Directeur Leo van Loon stelt dat deze 'vastigheid' voor de BuzinezzClub ideaal is.

Wat is een Outcomes Fund?

Een Outcomes Fund is een financieringsinstrument waarbij een fonds wordt gevuld vanuit verschillende publieke, private of charitatieve organisaties. Hiermee wordt voorkomen dat resultaatcontracten niet van de grond komen omdat de baten bij meerdere organisaties in meerdere domeinen vallen. Vanuit dat fonds kan resultaatfinanciering verleend worden voor verschillende programma's of projecten. Overheidsinstanties hoeven hierdoor niet op zoek naar de vraag hoe ze uit de normale begroting resultaatfinanciering kunnen bekostigen.

Het Brabant Outcomes Fund (BOF) is het eerste Outcomes Fund in Nederland. BOF is

opgericht om bij te dragen aan de doeleconomie in de provincie Noord-Brabant. Dat doel is om maatschappelijke vragen centraal te stellen, te betalen voor gerealiseerde resultaten en het bevorderen van samenwerking tussen ondernemers en overheid. Het BOF is nu nog in een pilotfase, maar de interesse blijkt groot te zijn: er waren 82 aanmeldingen, terwijl er niet meer dan 30 waren verwacht. Inmiddels zijn er vier initiatieven geselecteerd. Astrid Kaag van de provincie Noord-Brabant en mede-initiatiefnemer van het BOF, is ook positief over het experimenteren met de financieringsmethodiek, omdat in de praktijk gewerkt wordt aan ontkokering, waardering van

meervoudige waardecreatie en de toegang tot groei(kapitaal). Ze stelt: "De focus op het leren in de praktijk is een belangrijk onderdeel, omdat we pas echt kunnen snappen hoe systeemverandering werkt als we zelf meedoen, ervaren wanneer iets lastig is en hoe echte samenwerking in zijn werk gaat."

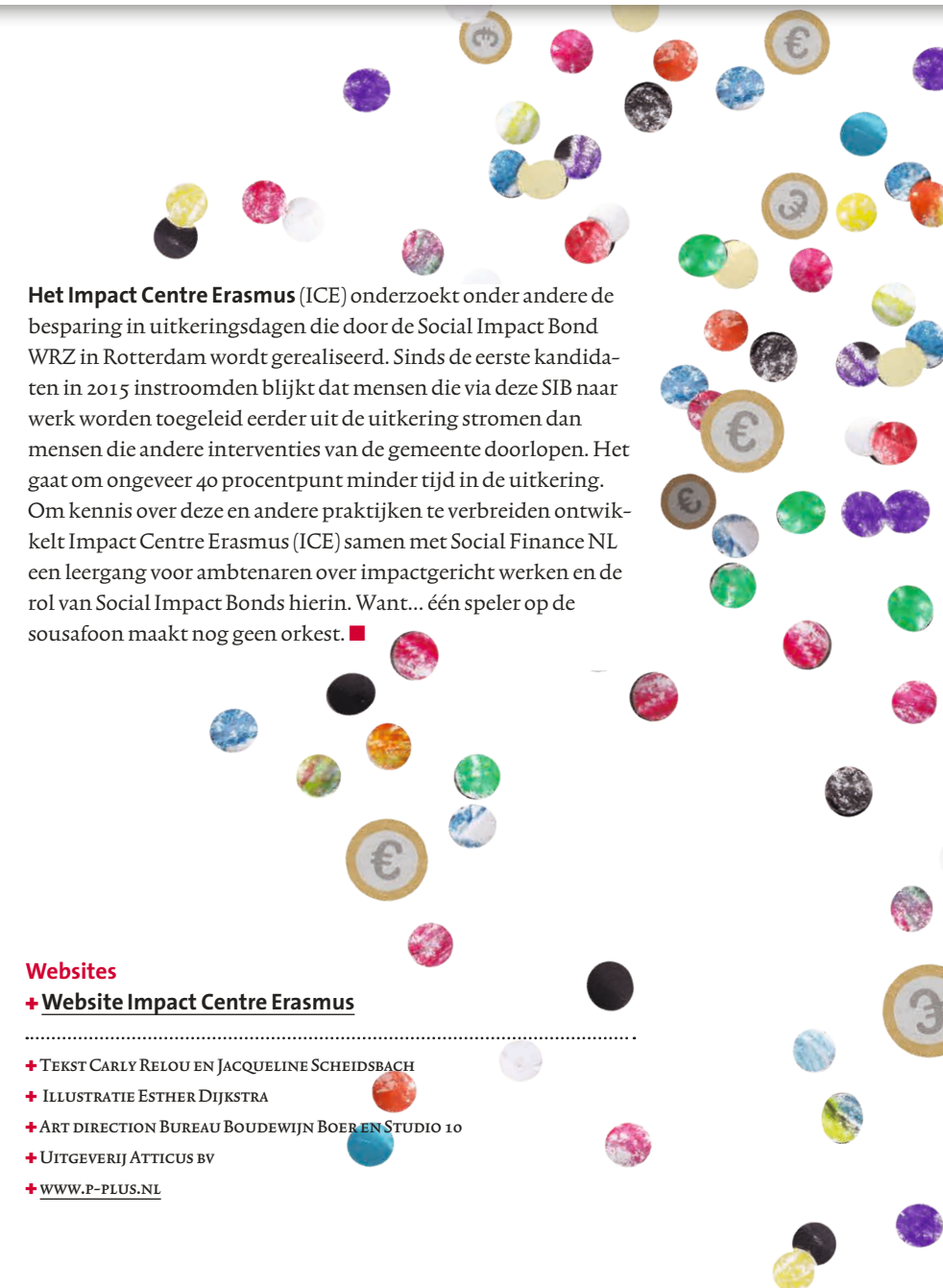
De provincie Noord-Brabant heeft een actieve rol in het geheel. Het is een grote regio met voldoende inwoners binnen specifieke doelgroepen. Opmerkelijk genoeg kan de provincie gemakkelijk innovatief zijn en experimenteren, omdat er geen wettelijke taken zijn op de gebieden waar de Social Impact Bond actief is.

'Social Impact Bonds lijken eerder te worden ingezet vanuit de politieke overtuiging dat de markt beter in staat is om het verschil te maken dan de publieke instanties'

De discussie over de vraag voor welke maatschappelijke kwesties resultaatfinanciering echt waardevol kan zijn, is dus nog niet afgelopen. Tot nu toe gaan veel Social Impact Bonds in Nederland over deelname aan de arbeidsmarkt. Maar er zijn natuurlijk veel meer onderwerpen denkbaar, zoals mantelzorg, gezondheid, voorschoolsonderwijs, schuldhulpverlening, etc. Resultaatfinanciering biedt ook kansen voor preventieprogramma's, die nu veelal geen financiering kunnen vinden.

Samenvattend: resultaatfinanciering lijkt een goede oplossing te zijn voor een aanpak waar de resultaten duidelijk vastgesteld kunnen worden. Het is wat minder geschikt voor complexe vraagstukken die een verandering van systeem nodig hebben. Toeleiding naar werk van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt kan dus wel door Social Impact Bonds opgelost worden, maar het structureel veranderen van ongelijke kansen op de arbeidsmarkt niet. Binnen deze beperkingen lijkt resultaatfinanciering voor overheden een interessante ontwikkeling te zijn. Welke vorm het meest vruchtbaar is, kan alleen geleerd worden via het verder ontwikkelen van instrumenten.

De toekomst biedt hopelijk meer zicht op de vraag hoe:
+ ieder type resultatencontract tot haar recht kan komen;
+ de sterke punten van resultaatfinanciering geoptimaliseerd kunnen worden;
+ resultaatfinanciering bijdraagt aan het bereiken van resultaten;
+ samenwerking tussen overheidsinstanties verder versterkt kunnen worden;
+ oplossingen (op kostenefficiënte wijze) schaalbaar zijn.



Websites

+ [Website Impact Centre Erasmus](#)

+ TEKST CARLY RELOU EN JACQUELINE SCHEIDSBACH

+ ILLUSTRATIE ESTHER DIJKSTRA

+ ART DIRECTION BUREAU BOUDEVIJN BOER EN STUDIO 10

+ UITGEVERIJ ATTICUS BV

+ WWW.P-PLUS.NL