

# De belofte van de social impact bond

Publieke doelen bereiken met privaat geld

Menno Bosma  
Hans van de Veen



Deze publicatie is tot stand gekomen met steun van het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten, fondsbjp.nl.

**FONDS** Bijzondere  
**JOURNALISTIEKE PROJECTEN**

## **De belofte van de social impact bond**

Publieke doelen bereiken met privaat geld

*Menno Bosma en Hans van de Veen*

ISBN 978 90 8560 102 9

NUR 805

BISAC POL019000 / BUS036010

© 2021 Uitgeverij SWP Amsterdam

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 j°. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprerecht te Hoofddorp (Postbus 3060, 2130 KB, [www.reprerecht.nl](http://www.reprerecht.nl)) of contact op te nemen met Uitgeverij SWP voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen door een onderwijsinstelling van een gedeelte uit deze uitgave, in papieren vorm of digitaal, (bijvoorbeeld voor plaatsing ervan op uw digitale leeromgeving of in een reader) kunt u zich richten tot: Stichting UvO, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, Tel. 023-8700212, [www.stichting-uvo.nl](http://www.stichting-uvo.nl) UvO@cedar.nl.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	7
<b>1 Zin en onzin van social impact bonds</b>	9
<b>2 SIB's in Nederland: werk, werk en nog eens werk</b>	21
<b>3 De Britten nemen het voortouw</b>	37
<b>4 Albion doet het anders</b>	49
<b>5 Development bonds: 'Kostbaar, omslachtig en goed'</b>	59
<b>6 Waarom doen ze mee? Investeerders, uitvoerders en intermediairs</b>	67
6.1 De investeerder: 'Ook bij nul procent rendement is ons geld goed besteed'	67
6.2 De intermediair: initiator, matchmaker en smeerolie	78
6.3 De uitvoerder: van een hobby een jobby maken	88
<b>7 Drie Nederlandse SIB's uitgelicht (en de rest in een notendop)</b>	101
Casus 1. Integratie statushouders in Veldhoven	101
Casus 2. Sociaal Hospitaal zorgt voor besparingen	107
Casus 3. Niet de ideale win-win	114
Overige Nederlandse SIB's in een notendop	120
<b>8 'Resultatenfondsen zijn de toekomst'</b>	131
<b>9 Op weg naar de SIB-hemel?</b>	143
<b>Literatuur</b>	147

# Voorwoord

Het is een materie die al jaren op de agenda staat: kwetsbare mensen die kampen met verschillende problemen en die, ondanks hulp, zich daar niet aan kunnen ontworstelen. Sinds de decentralisatie van zorgtaken, vijf jaar geleden, worden gemeenten hier meer dan ooit mee geconfronteerd. Het beeld is bekend: door het opknippen van elk probleem in soms wel twintig deelproblemen raakt de aanpak en hulp veel te versnipperd. Ooit is in Den Haag uitgezocht wat het betekent als een gezin twintig hulpverleners toegewezen krijgt. Dat betekent twintig indicatiestellingen, twintig behandelplannen en twintig prioriteringen...

Gevolg: de problemen en daarmee de mensen verdwijnen achter de horizon. Om nog maar te zwijgen over de kosten die hiermee gemoeid zijn. Je zou het kunnen vergelijken met ouderen die lijden aan een veelvoud van aandoeningen en daarvoor behandeld worden door verschillende specialisten. Ook daar ontbreekt vaak het overzicht en kunnen interventies door artsen elkaar soms nadelig beïnvloeden.

Gelukkig is er de afgelopen jaren veel gebeurd op dit terrein. Dit boek gaat in op een betrekkelijk nieuwe aanpak: publieke en private partijen die de handen ineenslaan en gezamenlijk hun verantwoordelijkheid nemen voor maatschappelijke zorg en de financiering daarvan via een Health Impact Bond. In Den Haag begon dat bij Schuldenlab070, dat inmiddels landelijk navolging heeft gekregen. Binnen dat Schuldenlab070 groeide het Sociaal Hospitaal, dat niet alleen een verbetering van de hulp aan multiprobleemgezinnen beoogt, maar ook een (flinke) besparing in de kosten. Onder het motto: een gestandaardiseerde aanpak waar mogelijk, maatwerk waar dat vereist is. Dat vergt creatief denken, binnen de wettelijke kaders maar wel met een open blik: welke regels helpen ons en welke niet? Daarbij is het implementeren van deze maatwerk aanpak een proces van de lange adem dat veel tijd en energie vraagt en niet kan slagen zonder de onvoorwaardelijke betrokkenheid van bestuurders.

Voor veel gemeenten is het idee van social impact bonds nieuw en daarom is de uitwisseling van kennis en ervaringen extra belangrijk. Bovendien scheelt het in de kosten als niet elke gemeente opnieuw het wiel hoeft uit te vinden. Ik weet zeker dat dit boek daaraan zal bijdragen. Met als uiteindelijk doel: een optimale en toch betaalbare zorg voor kwetsbare mensen in onze samenleving.

Jan van Zanen  
Burgemeester Den Haag



# 1 Zin en onzin van social impact bonds

Risicovol beleggen in het voorkómen van schulden bij probleemgezinnen? Of in de aanpak van jeugdwerkloosheid? Met zicht op een mooi rendement? Tot voor kort hadden we die gedachte als absurd verworpen. De realiteit is dat inmiddels een tiental Nederlandse gemeenten en ook twee ministeries in de vorm van social impact bonds in zee zijn gegaan met private investeerders. Nog veel meer gemeenten kijken geïnteresseerd toe, of zijn al bezig dergelijke projecten op te tuigen. In de hoop op die manier een doorbraak te forceren in de aanpak van hardnekkige sociale vraagstukken en tegelijk schaarse publieke middelen te besparen.

Eigenlijk is het best een logische gedachte. Prestatiecontracten tussen de overheid en private partijen zijn in de bouw of infrastructuur al heel gebruikelijk. De publieke sector formuleert de doelen, het is aan de private partij die te realiseren. Bij succes volgt betaling. Lukt het niet de geformuleerde doelen te verwezenlijken, dan volgt een financiële sanctie. Waarom zou dat niet ook kunnen in bijvoorbeeld de gezondheidszorg? Organisaties die op dat terrein met gemeenten samenwerken, klagen er vaak over dat er te veel geld gaat naar initiatieven die weinig bereiken. Doe dat in de vorm van een social impact bond, suggereren ze. Dan gaat een mislukking immers niet ten koste van de schaarse publieke middelen.

Zo bezien is het niet zo vreemd dat impact bonds bezig zijn aan een wereldwijde opmars. Het fenomeen van beleggen in het oplossen van maatschappelijke problemen – als onderdeel van de groeiende behoefte aan impact investeren – ontstond zo'n tien jaar geleden in het Verenigd Koninkrijk en waaide over naar de VS. Landen waar – nog meer dan bij ons – bezuinigingen in het sociaal domein hand in hand gingen met de roep om meer marktwerking. Maar ook Nederland was er snel bij: in 2013 lanceerde de gemeente Rotterdam de eerste social impact bond in Nederland, met financiering door Start Foundation en ABN Amro. Nu staan we met zestien SIB's (de gangbare afkorting voor social impact bonds) zomaar derde op de wereldranglijst.

## Nauwelijks debat

Vreemd genoeg is er nog maar weinig aandacht voor deze ontwikkeling. Laat staan dat er sprake is van een publiek debat. Terwijl er toch genoeg vragen zijn te stellen. Hoezo loopt Nederland hierin voorop op het Europese vasteland? Is dat omdat we niet bang zijn om te experimenteren? Of is het omdat we alles aangrijpen om verder te beknibbelen op de sociale uitgaven? En moeten we als samenleving dit eigenlijk wel willen: investeerders met een winst oogmerk die zich bemoeien met het sociaal domein? Of hebben de voorstanders juist gelijk met hun argument dat innovatie in de publieke sector vooral tot stand komt door impulsen van buitenaf?

Kortom: zijn social impact bonds een innovatieve en waardevolle uitbreiding van het instrumentarium in de publieke sector? Of juist een gevaarlijke vorm van uit de bocht gevlogen marktdenken?

Het korte antwoord is dat we het niet weten omdat politiek en samenleving nog te weinig aandacht hebben voor deze ontwikkeling. Maar vooral ook omdat gedegen onderzoek ontbreekt. De vraag of social impact bonds werken is daarom nog niet te beantwoorden. Daar komt nog iets bij: de betrokken partijen blinken over het algemeen niet uit in openheid. De (lokale) overheid als opdrachtgever, de investeerder(s) alsook de uitvoerende partij hebben ieder zo hun eigen redenen om te benadrukken dat het project prima verloopt c.q. is verlopen, en het geld goed is besteed. Ook als dat niet het geval is. Contracten tussen de partijen zijn – veelal op initiatief van de investeerders – volgestopt met geheimhoudingsclausules (non-disclosure).

Met de transparantie rondom de Nederlandse SIB's is het dus niet zo best gesteld. Dat is een probleem. De overheid betaalt de investeerders (inclusief het rendement) immers met belastinggeld. Als belastingbetalers hebben we er recht op te weten hoe dat geld wordt besteed. Maar er is nog een kwestie: social impact bonds zijn vooral bedoeld om de publieke sector te helpen vernieuwen, betogen de voorstanders. Een frisse blik van buiten – met geld van een investeerder die er alle belang bij heeft dat het project succesvol is – kan de overheid laten zien dat een meer effectieve aanpak van hardnekkige maatschappelijke problemen mogelijk is. Een aanpak waarbij het resultaat voorop staat. Bij succes kan de overheid die manier van werken vervolgens integreren in het eigen beleid. Maar als het gissen is naar de resultaten, leert niemand ervan. En blijft de zo gewenste innovatie uit. Waarmee de voornaamste reden om met SIB's te werken vervalst.

## Potentiële groeimarkt

Het weerhoudt de voorstanders er niet van flink op de trom te roffelen. Het kabinet riep bij monde van toenmalig staatssecretaris Tamara van Ark (VVD) gemeenten begin 2019 op méér social impact bonds in het leven te roepen. De centrale overheid gaf zelf het voorbeeld. Het ministerie van Justitie en Veiligheid ging eerder al in zee met investeerders om ex-gedetineerden aan werk te helpen. Het ministerie van Defensie kent sinds kort een impact bond die zich richt op re-integratie van langdurig zieke werknemers. Met een budget van 16,7 miljoen euro (waarvan 10 miljoen van het Europees Investeringsfonds EIF) is dat meteen de grootste SIB tot nu toe in Europa.

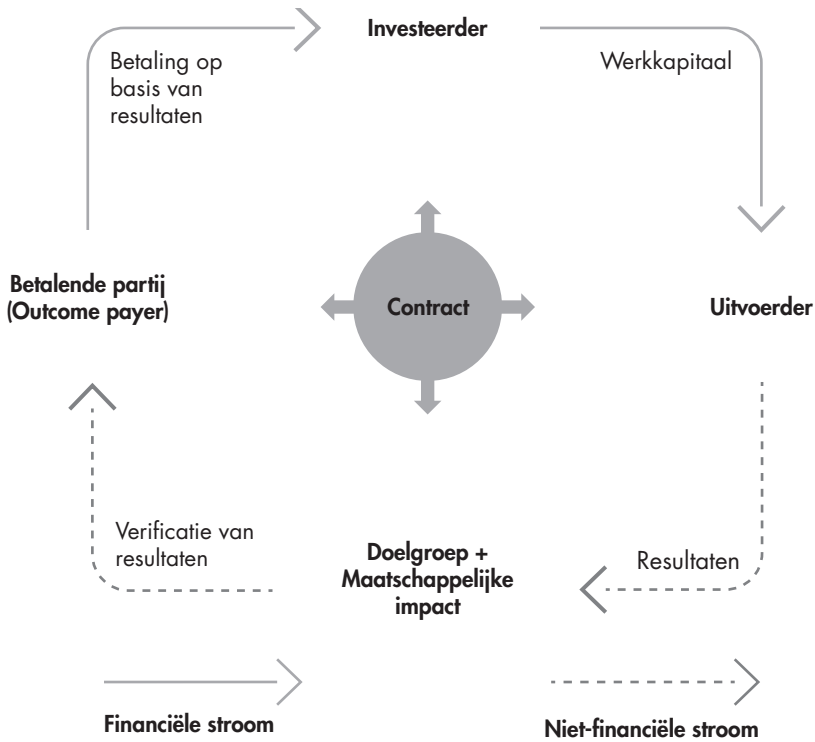
De eerste SIB's in ons land focusten alle op werkloosheid en re-integratie op de arbeidsmarkt. Inmiddels verbreedt de waaier aan projecten zich. Zo verlaagt Den Haag met een health impact bond de zorgkosten en schulden van multiprobleemgezinnen. Ook zeven Limburgse gemeenten zoeken investeerders voor zo'n health impact bond, maar dan gericht op valpreventie bij ouderen.

Investeerders kijken geïnteresseerd naar deze nieuwe markt. Volgens bankier Cortijn van Valkenburg (InsingerGilissen) is er geen gebrek aan potentieel investeringsgeld, wel aan goede projecten. Hij is penningmeester van vermogensfonds Fundatie Van den Sandheugel, Sobbe. Dat fonds stak eerst een half miljoen euro in een social impact bond van de gemeente Veldhoven (gericht op de integratie van statushouders) en vervolgens een miljoen in de SIB van het ministerie van Defensie.

### WAT IS EEN SOCIAL IMPACT BOND?

Om te beginnen: wat is het niet? Anders dan de Engelse term doet vermoeden, gaat het niet om obligaties (*bonds*). Eigenlijk is het jammer dat de term 'social impact bonds' inmiddels zo is ingeburgerd, want het zet velen in eerste instantie op het verkeerde been. Het gaat immers niet om een commercieel financieel instrument, zoals obligaties, maar om een publiek-private samenwerking. De overheid en private investeerders sluiten een contract om een maatschappelijk probleem aan te pakken en contracteren vervolgens een derde partij (de *service provider*, of uitvoerder) voor de praktische uitvoering. Feitelijk is het dus een prestatiecontract (*pay-for-success*), met een duidelijk meetbaar einddoel. De private partijen stellen kapitaal beschikbaar om dat doel te verwezenlijken. Een onafhankelijke partij (de *auditor*) controleert of de afgesproken doelen zijn behaald. Afhankelijk van de behaalde resultaten betaalt de overheid (de *outcome payer*) de investering terug, inclusief

een vooraf afgesproken beloning, als alles volgens plan verlopen is. Weet het project daarentegen de beoogde doelen niet te behalen, dan verliezen de investeerders (een deel van) het beschikbaar gestelde kapitaal.



Bron: naar een model afkomstig van UBS.com

ABN Amro zette als eerste een speciaal Social Impact Fonds op, waarmee zij zes Nederlandse SIB's (mee)financierde. Ook ING is bij twee projecten betrokken (maar geeft daar weinig ruchtbaarheid aan). Belangstelling is er ook vanuit de 'zachtere' kant van de investeringsmarkt: zo is de Rabobank via haar Foundation betrokken bij enkele projecten, en dat geldt ook voor Start Foundation, Oranje Fonds en (sinds kort) Stichting Doen. Ook vermogensfondsen met een maatschappelijke focus (naast Fundatie Van den Sandheugel, Sobbe ook FondsDBL) investeerden al in deze nieuwe vorm van impact investeren. Opmerkelijk is ook de recente deelname vanuit de verzekeringshoek: zo is Aegon medefinancier van de SIB van het ministerie van Defensie. Ziektekostenverzekeraars CZ en VGZ nemen deel aan respectievelijk Sociaal Hospitaal van de gemeente Den Haag en de SIB rond valpreventie bij ouderen in Limburg.



Er verschijnen ook steeds meer bedrijven op de markt die hun diensten aanbieden als dealmaker of intermediair, zoals Social Finance NL (voortgekomen uit ABN Amro) en Inclusif. Volgens Sadik Harchaoui van Society Impact, een andere intermediair, wordt zijn organisatie voortdurend benaderd door allerlei partijen (van TNO tot het Aidsfonds) die ‘iets’ willen met een social impact bond. De Erasmus Universiteit startte eind 2020 via haar Impact Centre met de Outcomes Academy, bedoeld voor ambtenaren die resultaatgericht financieren (met een focus op SIB's) onder de knie willen krijgen.

Social impact bonds zijn zeker niet het enige instrument voor een gemeente die meer resultaatgericht wil werken. Maar ze staan wel volop in de belangstelling. SIB's zijn sexy, zegt een betrokkene, je kunt ermee scoren als gemeente.

Terwijl, we benadrukken het nog maar eens, we nog maar nauwelijks weten of deze aanpak werkt. Het merendeel van de inmiddels afgeronde SIB's is niet goed onderzocht. Zo schrapte de gemeente Veldhoven uit kostenoverwegingen de externe monitoring en evaluatie van haar social impact bond. Ondanks het ontbreken van een controlegroep verklaart de betrokken wethouder het project tot een groot succes. Tegelijk maakt ze duidelijk dat een nieuwe social impact bond er in Veldhoven niet in zit. Waarom niet, vraag je je af, als het zo'n succesvolle aanpak is?

## Gemengd beeld

Uit de spaarzame evaluaties doemt een gemengd beeld op. Duidelijk is al wel dat het gecompliceerde projecten zijn (ook in juridische zin), die de gemeenten veel tijd aan voorbereiding en begeleiding kosten. Ook lopen de kosten voor intermediaire partijen en dealmakers vaak flink op. Verschillende impact bonds leden onder een gebrek aan deelnemers en behaalden daardoor niet de beoogde resultaten. Een werkgelegenheidsproject in Rotterdam voldeed juist wel aan de verwachtingen. Maar overkoepelend onderzoek bestaat niet. Toch weerhoudt dit marktpartijen er niet van om in glanzende brochures de loftrampet te steken over deze nieuwe vorm van publiek-private samenwerking.

Zijn social impact bonds ‘een complexe oplossing voor een overheid die z'n zaakjes niet op orde heeft’, zoals hoogleraar Harry Hummels in *Het Financieele Dagblad* schreef? Of, zoals het gezaghebbende National Education Policy Center in de VS (2020) schreef: ‘Een nieuwe manier voor de private sector om sociale projecten met een laag risico te financieren voor eigen gewin?’ Is dat, naar Amerikaans voorbeeld, ons voorland? Een overheid die zich steeds verder terugtrekt uit de sociale sector en private investeerders de

krenten uit de pap laat halen? Nog eens het Policy Center: ‘We moeten heel sceptisch staan tegenover het binnenhalen van de private sector op terreinen als onderwijs en gezondheidszorg. Te gemakkelijk wordt verondersteld dat de belangen van privaat en publiek samenvallen. Dat is zelden het geval.’

Of gaat het wel degelijk om een vernieuwende aanpak die sociaal bewogen impactinvesteerdere in staat stelt hun steentje bij te dragen aan de oplossing van hardnekkige maatschappelijke problemen? En gemeenten helpt *outside the box* na te denken over alternatieve benaderingen, en zo een hoop geld te besparen?

Tekenend voor de verwarring is dat de appreciatie niet via een simpele rechts-links scheidslijn verloopt. Zo toonde de SP zich in het parlement een felle tegenstander, maar voormalig SP-senator Hans-Martin Don is juist vóór: ‘Ik ben mét mijn partij van mening dat de overheid ernstig tekortschiet op deze terreinen. Maar zolang daar geen verandering in komt, is het goed om met de particuliere sector na te denken over investeringen in het sociale domein.’ Aldus Don, die als directeur Jeugdbescherming & Reclassering bij het Leger des Heils dagelijks te maken heeft met de sociale problematiek van kwetsbare mensen.

### OVER MARKTFALEN ÉN OVERHEIDSFALLEN

Econoom Frank Kalshoven schreef in een column voor *de Volkskrant* (9 februari 2018) over de social impact bond in de gemeente Veldhoven.

‘De kop in *de Volkskrant* van vrijdag was: Inburgeren als businessmodel. In de intro stond dat de gemeente Veldhoven de begeleiding van statushouders overlaat aan private investeerders. Die verdienen goed als vluchtelingen zonder bijstand kunnen. Wat dacht u toen u dat las, of wat denkt u nu op basis van de gegeven informatie?’

A: Dit is het toppunt van economisering van de samenleving en de afbraak van onze collectieve voorzieningen. Moet nu echt overal geld aan worden verdiend? Arme statushouders!

B: Goed zo! Niets werkt zo heilzaam als marktwerking, met sterke financiële prikkels voor investeerders om resultaat te boeken.

C: Interessant, vertel verder.

Natuurlijk kiest u C. Maar u kon het vast niet helpen ook een beetje A of B te vinden, afhankelijk van de vraag of u meer van de overheid, het collectief en de solidariteit bent, of juist meer van de markt, het individu en de prikkels.

Waarom is C het beste antwoord? Omdat markten en prikkels vaak falen. En omdat de overheid er vaak niet in slaagt te organiseren wat we willen. Marktfaalen én overheidsfaalen zijn alomtegenwoordig en daarom moeten we, zonder vooroordelen, kijken naar wat werkt.’

Om te zien wat wel en niet werkt, moeten we ook naar het buitenland kijken. Vooral naar het Verenigd Koninkrijk, de bakermat van de social impact bond. In krap tien jaar werden er 88 SIB's gelanceerd. Er kwamen overkoepelende fondsen en een onderzoeksinstituut om de resultaten bij te houden. In de VS lanceerde president Obama het Social Innovation Fund, dat inmiddels een half miljard dollar privaat geld investeerde in achterstandswijken. Ook zijn experimenten gaande met impact bonds op het terrein van onderwijs en gezondheidszorg in ontwikkelingslanden, en humanitaire hulpverlening in door oorlog getroffen staten (via het internationale Rode Kruis). Aan de megalomane kant is het recente plan van Britse zijde om miljardenfondsen op te zetten volgens het SIB-model om zo onderwijsprojecten in Afrika en India te steunen.

In de hierna volgende hoofdstukken gaan we verder in op de verschillende aspecten van social impact bonds. We beschrijven eerst de ontwikkeling in Nederland en daarna die wereldwijd. In een apart hoofdstuk gaan we dieper in op een aantal projecten in het VK. Daarna behandelen we de belangrijkste betrokken partijen in eigen land: wie zijn de investeerders, de uitvoerders en intermediaire partijen? In hoofdstuk 7 gaan we nader in op drie Nederlandse impact bonds en zetten we alle overige SIB's in ons land op een rij. En in hoofdstuk 8 behandelen we de meest recente ontwikkeling: de bundeling van impact bonds in resultatenfondsen, zoals het recent opgezette Brabant Outcomes Fund en het aanstaande Sociaal Innovatiefonds van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarna is het in hoofdstuk 9 tijd voor afrondende conclusies en aanbevelingen.



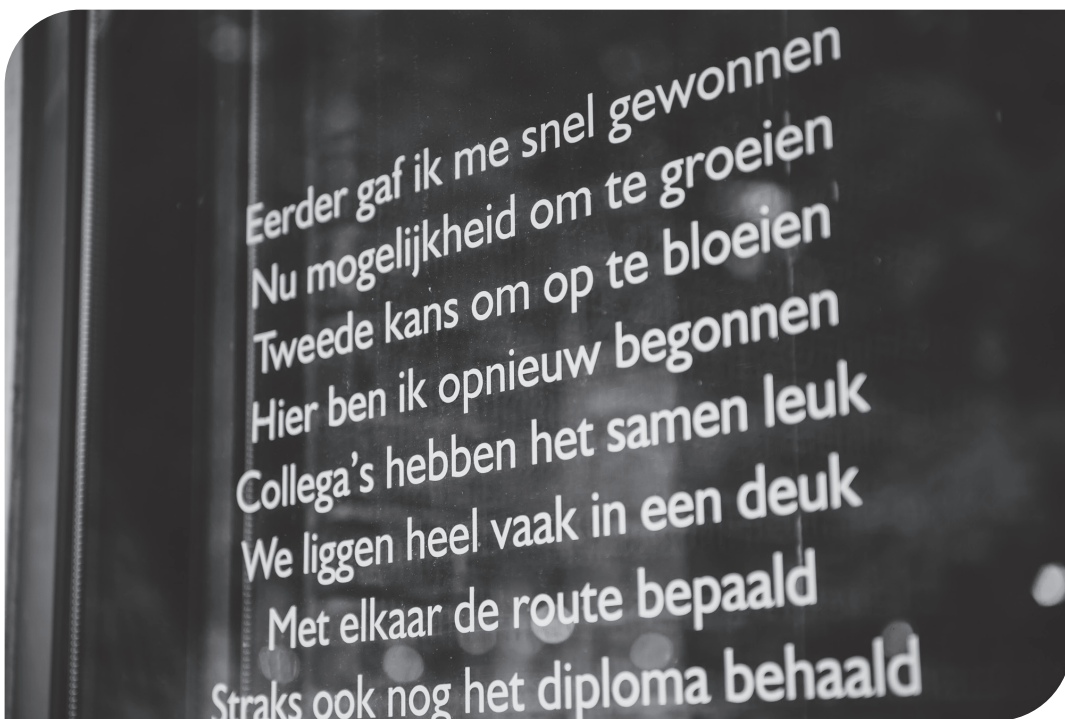
Entreebord bij het restaurant van The Colour Kitchen in Utrecht Zuilen, een van de eerste SIB's in Nederland.



Deelnemer Anne, in opleiding voor horeca-assistent, serveert muntthee.



Erica aan het werk in de rol van gastvrouw. Ze oefent het uitserveren met een dienblad.



Gedicht bij de entree van The Colour Kitchen Zuilen, geschreven door deelnemers.

*Foto's: The Colour Kitchen*





## 2 SIB's in Nederland: werk, werk en nog eens werk

In reactie op de kredietcrisis – én het Angelsaksische voorbeeld – grijpen ook Nederlandse overheden vanaf 2013 naar de social impact bond. Zeven jaar en zestien SIB's verder zien we een haperende instroom, beperkte innovatie en tot voor kort één overheersend thema. Maar ook spectaculaire resultaten en fraaie rendementen.

Het is begin 2013. De jonge projectmanager Rosanne Koning meldt zich bij een opvallend witbetegeld kantoorpand in Amsterdam-Zuidoost. Koning is door haar werkgever, de gemeente Rotterdam, opgezadeld met een even uitdagende als lastige opdracht: private partijen vinden die werklozen aan een baan willen helpen. De werkloosheid is sinds de kredietcrisis schrikbarend opgelopen. Met bijna 14 procent van de beroepsbevolking behoort Rotterdam bij de landelijke top. Onder jongeren ligt het percentage nog een stuk hoger. PvdA-wethouder Marco Florijn, een bedrijfswetenschapper die is afgestuurd op de sociale re-integratie van straatkinderen in Indonesië, besluit tot de inzet van onconventionele middelen.

Het pand waar Koning aanklopt, is van ABN Amro. Een van de etages in het clustervormige gebouw herbergt de Dialogues Incubator, de innovatieafdeling van de bank (intern ook bekend als 'De speeltuin'). Er werken zo'n vijftien mensen. Onder hen de jonge Ruben Koekoek. Aanvankelijk houdt hij zich als trainee bezig met de financiering van supermarkten. Maar als hij bij zichzelf een 'overweldigend gebrek aan passie' voor dat onderwerp signaleert, stapt hij over naar de Incubator. Door zijn proefabonnement op *Het Financieele Dagblad* is Koekoek dan al bekend met de social impact bond in de Rikers Island-gevangenis in New York. Zakenbank Goldman Sachs stak er een kleine 10 miljoen dollar in, om recidive onder jonge gedetineerden te verminderen.

Het klikt tussen Koning en Koekoek. Samen gaan ze op zoek naar expertise en partijen die een social impact bond in Rotterdam mogelijk kunnen maken. Wethouder Florijn heeft haast: al vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 wil hij resultaten zien van de nieuwe aanpak. Met collega Björn Vennema steekt Koekoek de Noordzee over om een kijkje te nemen bij de

Engelse intermediair Social Finance, die is betrokken bij de allereerste SIB ter wereld (ook in een gevangenis, in Peterborough).

Met de opgedane kennis lukt het een co-financier te vinden. Dat is Start Foundation, een maatschappelijk vermogensfonds dat drijft op de opbrengsten van de verkoop van uitzendbureau Start. Directeur Jos Verhoeven stapte twee jaar eerder al naar de gemeente Rotterdam om het SIB-fenomeen onder de aandacht te brengen. De geesten waren er toen nog niet rijp voor, concludeert hij achteraf. Ortec Finance, dat in 2012 de ondernemersprijs van de gemeente Rotterdam won en iets terug wil doen voor de stad, blijkt bereid het model te ontwerpen, Deloitte wil de SIB wel monitoren. En Leo van Loon van Buzinezzclub is de gewenste uitvoerder met lokale wortels, die ook nog eens een deel van het werkkapitaal wil voorschieten. Zo gaat nog in de loop van 2013 de eerste Nederlandse social impact bond van start. Met als doel jonge werklozen helpen aan de slag te gaan.

De eerste SIB's in de Angelsaksische landen focussen op recidive. In Nederland concentreren de SIB-inspanningen zich van meet af aan op werkloosheid. De gevolgen van de kredietcrisis van 2008 – groeiende werkloosheid, stagnerende re-integratie en lege zakken bij de overheid – vormen een ideale voedingsbodem voor het denken over nieuwe vormen van werktoeleiding. Voor het eerst komen daarbij ook private partijen in zicht. Het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten laten al vanaf 2010 zien dat private investeerders en uitvoerders succesvol kunnen bijdragen aan het aanpakken van maatschappelijke problemen. In Nederland duurt het nog een paar jaar: in die tijd zijn het vooral nota's van adviesbureaus over impactfinanciering die laag over de tafels van beleidsmakers scheren.

#### **VIER MOTIEVEN VOOR SIB'S**

Fabian Dekker en Jos Verhoeven van Start Foundation onderscheiden vier gangbare motieven voor het afsluiten van SIB's in Nederland:

- 1 Geldtekort: er is te weinig publiek werkkapitaal om bijvoorbeeld werklozen snel en adequaat te begeleiden naar werk.
- 2 Een patstelling tussen instellingen: de baten van interventies vallen aan verschillende partijen toe, waardoor die naar elkaar blijven kijken zonder dat iemand iets doet.

- 3 Innovatie: de uitkomsten van een interventie zijn niet helder, overheden durven het daarom niet aan om ermee aan de slag te gaan.
- 4 Cultuurverandering: er is behoefte aan een meer ondernemende en resultaatgerichte manier van werken.

Bron: Start Foundation (2019, april). *Vijf jaar Social Impact Bonds, de balans opgemaakt.*

### Succes smaakt naar meer

De eerste Nederlandse SIB is een doorslaand succes. Met behulp van een investering van iets meer dan 1 miljoen euro lukt het 240 jongeren uit de uitkering te krijgen. De gemeente Rotterdam bespaart 1,5 miljoen euro aan uitkeringen, de investeerders behalen een rendement van liefst 12 procent. Deze eerste impact bond is overigens nog tamelijk primitief. Elke (duurzame) uitstroom uit de bakken van de sociale dienst telt, zelfs als iemand in de gevangenis belandt. De kwaliteit van de banen maakt ook niet uit: een baan als vakkenvuller geldt ook als resultaat. Naar het welzijn van de deelnemers wordt nauwelijks gekeken; het weegt ook niet mee bij de resultaten.

De klinkende cijfers smaken naar meer. De belangstelling van gemeenten wordt mede aangewakkerd doordat het kabinet van plan is om taken in het sociaal domein naar de gemeenten over te hevelen. Veel gemeenten voorzien dat ze daarbij geld tekort gaan komen. Extra inkomstenbronnen zijn dus meer dan welkom. Na de Rotterdamse primeur volgen tussen 2013 en 2016 nog vijf SIB's, allemaal met als doel het bestrijden van werkloosheid. Rotterdam zelf gaat opnieuw aan de slag, nu met werklozen van middelbare leeftijd. Utrecht en Eindhoven pakken de jeugdwerkloosheid aan, en Enschede gebruikt een SIB om Nederlandse werklozen in Duitsland aan werk te helpen.

Dat laatste idee lijkt logisch: Enschede heeft op dat moment een hoog percentage werklozen, de aangrenzende Duitse deelstaat Noord-Rijnland-Westfalen zoekt juist werknemers. Maar juist deze impact bond toont aan dat op werkloosheid gerichte SIB's conjunctuurgevoelig zijn. De arbeidsmarkt trekt aan, werklozen kunnen in Nederland weer goed werk vinden en zien er het nut niet van in om naar Duitsland uit te wijken. De Enschedese methode werkt weliswaar – de deelnemers vinden vaker werk dan degenen in de controlegroep – maar de SIB sneuvelt een vroegtijdige dood bij gebrek aan voldoende deelnemers.



Een andere social impact bond die het beoogde aantal deelnemers niet haalt – en daarom als mislukt geldt – is Werk na detentie. Het ministerie van Veiligheid en Justitie schrijft deze in 2016 uit. Er wordt gemikt op 150 deelnemers, het worden er uiteindelijk 119 (waarvan er 23 nooit komen opdagen). Het bereiken en activeren van de doelgroep, die onder meer met verslavingen kampt, blijkt ingewikkelder dan gedacht.

### **Gemeenten leveren niet**

Een gebrekkige instroom is in meer gevallen het grootste obstakel. Bij zeker acht van de eerste elf SIB's in Nederland kost het de grootste moeite het beoogde aantal deelnemers bij elkaar te krijgen (of lukt dat helemaal niet). Vijf gemeenten moeten samen meer dan een half miljoen euro aan boetes op tafel leggen omdat ze de beoogde instroom niet weten te verwezenlijken. In verschillende gevallen is het beoogde aantal deelnemers daarom maar naar beneden bijgesteld. Latere SIB's kiezen om die reden zelfs bewust voor een relatief klein aantal deelnemers. Een recent opgezette SIB in Haarlem telt slechts 24 deelnemers. Dit verklaart mede de geringe inzet van controlegroepen. Het kost al moeite genoeg het beoogde aantal deelnemers bijeen te brengen.

De oorzaak? Behalve de veranderende conjunctuur (meer werk), zit dat in een onderschatting in combinatie met een gebrekkige voorbereiding. Gemeenten zetten te weinig ambtenaren op een impact bond, of rusten die onvoldoende uit voor hun taak. De markt gaat het probleem oplossen, is de redenering: waarom er intern dan nog veel tijd en energie in gestoken? Ook wordt te gemakkelijk aangenomen dat er genoeg werklozen zijn (kwantitatief criterium). Daarbij wordt vergeten dat SIB's zich op specifieke groepen richten en deelname ook specifieke eisen stelt, zoals taalvaardigheid (kwalitatief criterium). In verschillende projecten blijken beoogde deelnemers het Nederlands onvoldoende machtig, of zijn ze anderszins niet klaar om de arbeidsmarkt te betreden. Gemeenten weten vaak weinig over de motivatie, mobiliteit en inzetbaarheid van uitkeringsgerechtigden. Ze houden ook niet bij waarom mensen uit een uitkering stromen. Zonder dergelijke gegevens valt lastig in te schatten of de doelen van een SIB haalbaar zijn en hoe succesvol deze is.

Bij sommige gemeenten is intern ook weerstand en verzet. Ambtenaren zien het uitbesteden van maatschappelijke opgaven soms als een diskwalificatie van hun eerdere eigen inspanningen. De samenwerking met private partijen brengt ook cultuur- en mentaliteitsverschillen aan het licht. De

resultaatgerichtheid van investeerders, intermediairs en uitvoerders strookt niet met de focus op inspanningen, waarvan veel overheden doordeesemd zijn. Hoewel sommige gemeenten door het werken met impact bonds resultaatgerichter zijn gaan denken en werken, ervaren veel betrokken private partijen hen meer als (lui achterover leunende) opdrachtgever dan als (actief meedenkende) samenwerkingspartner.

### Het 'wrong pocket' probleem

Zowel gemeenten als provincies tonen interesse in social impact bonds. Toch is de animo groter bij private partijen dan bij overheden. Potentiële intermediairs en uitvoerders kloppen regelmatig aan bij gemeenten en investeerders. Meestal tevergeefs. Hun initiatief strandt niet alleen omdat het instrument (te) onbekend is, maar ook omdat persoonlijke lijntjes ontbreken. SIB's zijn samenwerkingsverbanden, en je kunt er geld mee kwijtraken. Dan is vertrouwen cruciaal. Veel social impact bonds ontstaan via persoonlijke contacten: partijen kennen elkaar, hebben eerder prettig samengewerkt en vormen bij een volgend project weer een koppeltje. Zo trekken ABN Amro en de Start Foundation liefst vijf keer samen op. Intermediairs zoeken vaak weer samenwerking met investeerders waar ze eerder al mee werkten. Soms zit de animo voor een impact bond bij één wethouder of ambtenaar. Als die vertrekt, dooft het vuurtje weer. Het tegenovergestelde komt ook voor: een van gemeente wisselende ambtenaar die ook elders SIB-enthousiasme kweekt.

Impact bonds komen soms ook niet tot stand omdat de te behalen besparingen niet bij de gemeente als uiteindelijk betalende partij terechtkomen – het zogenoemde *wrong pocket*-probleem. Je kunt mensen bijvoorbeeld wel meer laten bewegen, maar de effecten daarvan (als ze al aan de interventie toe te schrijven zijn) komen heel veel partijen ten goede; niet in de laatste plaats de deelnemer zelf. Ook perverse prikkels zijn denkbaar, bijvoorbeeld bij projecten die beogen zorgkosten te verlagen. Die kunnen deelnemers stimuleren noodzakelijke zorg te mijden. Dat levert op korte termijn besparingen op, maar brengt op de lange termijn juist extra kosten met zich mee.

Een complicatie is ook dat trajecten voor werktoeleiding niet altijd uit dezelfde pot worden betaald als uitkeringen. Er zijn intern dus nogal wat organisatorische, budgettaire en mentale schotten te slechten. Een bijkomend probleem is dat de uitkering uit het gemeentefonds mede gebaseerd wordt op de in voorgaande jaren verstrekte uitkeringen – de gemeente moet de