

Social Impact Bonds ontrafeld

Door Anne Heeger en Sabina Gietema (Platform31)

Hoe kan een Social Impact Bond (kortweg SIB) jongvolwassenen met een rugzak integraal ondersteunen? En hoe maak je dit zowel in de samenwerking als in resultaat duurzaam? Onder leiding van Hamit Karakus (Platform31) onderzochten gemeenten, ondernemers, wetenschappers, ministerie en investeerders deze vragen in The Colour Kitchen, in Utrecht.

De overheid kan veel leren van ondernemers en kan ondernemers inzetten om stedelijke en regionale opgaven aan te pakken, stelt Karakus. Willemien Vreugdenhil (voorzitter pijler Economie en Werk van het G32-Stedennetwerk) beaamt dit en onderstreept het belang van sociaal ondernemerschap in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, zoals de problematiek van jongeren rondom hun 18^e levensjaar. Niet voor niets is sociaal ondernemerschap een van de speerpunten voor de G32-gemeenten. Om die reden verscheen eerder dit jaar de [Roadmap Sociaal Ondernemerschap](#), waarin ook de SIB als innovatief instrument wordt uitgelicht.

Wat is een SIB?

Een Social Impact Bond is een financieringsmodel dat sociaal ondernemers, financiers en investeerders in staat stelt om een bijdrage te leveren aan een maatschappelijk probleem. En daarmee de gemeente om haar publieke taak doelmatig en doeltreffend uit te voeren. De crux zit hem in het verplaatsen van het financiële risico van de gemeente naar een private investeerder. Hiervoor sluiten de gemeente, de sociaal ondernemer en een investeerder een contract af. De investeerder verstrekt het startkapitaal aan de sociaal ondernemer. Alleen wanneer de sociaal ondernemer zijn doelen behaalt, betaalt de gemeente de investeerder terug. In de basis een simpel model, maar in de praktijk kan dit ingewikkeld uitpakken.

Vooraf internationaal zijn er tal van voorbeelden van SIBs (in ontwikkeling).¹ In Nederland is er een aantal SIBs afgesloten. Deze SIBs zijn vergelijkbaar van opzet; een ontwikkelproces voor alle partijen met een gezamenlijke start. Deze zijn vooral gericht op het activeren en naar werk brengen van mensen. Maar er zijn meer maatschappelijke vraagstukken die op deze manier kunnen worden aangepakt, denk aan zorg, armoede of groepen met een meervoudige problematiek. Een aantal partijen sloeg de handen ineen om een SIB te starten rond een doelgroep met meervoudige problematiek: jongeren tussen 18- en 18+.

Sinds 2015 gaan gemeenten over een heel breed deel van het sociaal domein: onderwijs, veiligheid, hulp en ondersteuning, werk en inkomen en wonen. De doelgroep 18- en 18+ ondervindt vaak op meerdere van deze terreinen problemen. Op elk terrein gelden diverse wetten waar zowel de jongeren als de gemeente mee te maken krijgen in de zoektocht naar een oplossing. Van de ene op de andere dag ben je 18 en krijg je te maken met veranderende wetgeving en nieuwe verantwoordelijkheden.

¹ Zie bijvoorbeeld inventarisatie van Start Foundation in 2015 (slide 4-6) <https://www.slideshare.net/StartFoundation/presentation-emilie-goodall-director-impact-bridges-ventures-1ste-nationaal-congres-social-impact-bonds-si-bcon15-sib-nederland-netherlands-by-start-foundation>

“Het betreft een complex probleem, omdat sommige jongeren na hun 18^e verjaardag opeens tegen uiteenlopende problemen aanlopen en met verschillende wetgeving en instanties te maken krijgen. Veel jongeren vinden uiteindelijk hun weg wel, maar voor een groep jongeren in een kwetsbare positie levert dit problemen op die de rest van hun levens negatief beïnvloeden.” (Tjalling de Vries, gemeente Enschede)

Innovatief aanbesteden met SIB Jongvolwassenen

De gemeente Enschede is samen met Hengelo, Eindhoven, Leiden, Utrecht en Amsterdam in samenwerking met het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) en Deloitte hard op weg om een SIB voor jongvolwassenen op te zetten. In deze SIB zien we dat de gemeenten alle voorbereiding op zich nemen en relatief laat investeerders en uitvoerders betrekken. Dit betrekken gebeurt in twee stappen. Eerst worden geïnteresseerde financiers uitgenodigd (niet beperkt in aantal) en vervolgens wordt de aanbesteding gericht op een uitvoerend consortium. Dat consortium moet bestaan uit organisaties van divers pluimage, zij moeten immers gezamenlijk één integraal ondersteuningsaanbod per jongere kunnen neerleggen. Denk aan combinaties van een maatschappelijk betrokken werkgever en een jeugdzorgorganisatie; uitvoerders die elkaar in de praktijk weten te vinden. Doordat de gemeenten vooraf al woningcorporaties en onderwijsinstellingen hebben aangesloten, ontstaat een netwerk rond de jongeren van waaruit per jongere de meest passende ondersteuning kan worden aangeboden, gericht op zoveel mogelijk zelfredzaamheid. De consortia pitchten zichzelf bij de jongeren, de gemeente en investeerders. Bijzonder is hier dat de jongeren uit de diverse steden actief betrokken worden in de keuze voor het winnend consortium, omdat de andere partijen hun advies zwaar wegen. Jongeren weten immers zelf het beste welke aanpak voor hen werkt.

Met andere woorden, de gemeente doet een integrale marktvraag en hoopt op een integrale aanpak waarbij het consortium de meest passende aanpak kan bieden geredeneerd vanuit de leefwereld van de jongere. De gemeente neemt de rol van regisseur en facilitator op zich, stelt de doelgroep en het gewenste eindresultaat centraal en kleurt de uitvoering niet vooraf in. Dit biedt ruimte voor (ondernemend) initiatief en participatie. De initiatiefnemers willen zo op een innovatieve manier gaan aanbesteden.

Effect is leidend

Het definiëren van de maatschappelijke opgave en de gewenste resultaten is een taak van gemeenten. De filosofie is dat de gemeente het *why* en *what* bepaalt, maar dat het consortium van partijen de *how* bepaalt en verantwoordelijk is voor de uitvoering daarvan. Dat verandert de rol van de gemeente en de manier van sturing.

Vanuit de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opgave geven de gemeenten aan welke waarde zij hechten aan de uitkomsten, met andere woorden: wat zij bereid zijn te betalen daarvoor. Veel effecten van een interventie zijn meetbaar. Als werkwijze is daarbij gekozen voor de inzet van een *rate card*. Op de *rate card* staan gewenste effecten zoals het hebben van werk en een woning, het behalen van een startkwalificatie en het voorkomen van schulden. Aan ieder effect is een waarde in euro's gekoppeld. Bij resultaat verplicht de gemeente zich om het bedrag uit te keren aan de investeerder die immers het startkapitaal aan het consortium heeft verstrekt. Het bedrag op de *rate card* representeert de maatschappelijke waarde die door het effect wordt gecreëerd. De realisatie van de effecten levert de gemeente een besparing op (nadat de investeerders zijn terugbetaald); budget dat nu wordt uitgegeven aan participatiebudget, jeugdbudget, maatschappelijke ondersteuning, inkomensondersteuning, et cetera.

Essentieel verschil t.o.v. SIB-overeenkomsten die gemeenten tot nu toe aangingen, is dat er niet betaald wordt voor *inzet* (een uur begeleiding bijvoorbeeld) maar voor *het effect*. Alleen als de jongere daadwerkelijk stappen zet op terreinen die zijn verdere levensloop bepalen, betaalt de gemeente daarvoor. Het Verenigd Koninkrijk deed hier al ervaring mee op, maar het wordt nu voor het eerst binnen de Nederlandse context ingezet.

Rate card creëert nieuwe mogelijkheden

Rate Card SIB Jongvolwassenen		
Werkloosheid		Waarde
Krijgen van een baan		€ 1.904
Gedurende een jaar een baan vasthouden, met doorlopend contract van ten minste 3 maanden		€ 3.174
Gedurende 1,5 jaar een baan vasthouden, met doorlopend contract van ten minste 3 maanden		€ 1.904
Voortijdig Schoolverlaten		Waarde
Opnieuw ingeschreven staan voor een opleiding (kan slechts 1x geclaimd worden)		€ 170
Behalen startkwalificatie		€ 679
Mentale gezondheid		Waarde
Aanwezigheid van passend hulpplan		€ 703
Verbetering van ten minste 1 punt in het ZRM op de geïdentificeerde onderdelen		€ 2.109
Schulden		Waarde
Afbetalingsplan is vastgesteld en goedgekeurd door schuldeisers		€ 677
Afbetalingsplan is ten minste een jaar met goed gevolg aangehouden en de totale schuldenlast van de kandidaat is afgenomen		€ 1.354
Afbetalingsplan is ten minste 1,5 jaar met goed gevolg aangehouden en de totale schuldenlast van de kandidaat is afgenomen		€ 677
De totale schuldenlast is afbetaald		€ 677
Instabiele gezinnen		Waarde
Toename van ten minste 1 punt score in de ZRM op de geïdentificeerde onderdelen		€ 2.364
Politiecontact		Waarde
Gedurende het traject is er geen nieuwe maatregel of opname in detentie geweest		€ 618
Wonen		Waarde
Het betrekken van een stabiele, veilige woonsituatie, al dan niet met ondersteuning		€ 2.730
Gedurende een jaar de woonsituatie zelfstandig vasthouden		€ 4.550
Gedurende 1,5 jaar de woonsituatie zelfstandig vasthouden en dit aantoonbaar autonoom voort kunnen zetten		€ 4.550

Figuur 1 | Rate card SIB Jongvolwassenen – gemeente Enschede

De indicatoren en waarden op de *rate card* zijn gebaseerd op maandenlang gedegen onderzoek door het Nederlands Jeugdinstuut en Deloitte, samen met de gemeenten. Er is zoveel mogelijk gezocht naar variabelen die niet alleen iets zeggen over het momentum (bijvoorbeeld het hebben van een woning), maar vooral ook over de continuïteit ervan (c.q. het behouden van een woning). Een flinke stapel onderzoeken en CBS-data waren hierin leidend. Dit legde interessante verbanden bloot. Het onderzoek toonde bijvoorbeeld aan dat jongeren die in de jeugdzorg hebben gezeten en kampen met schulden 43 procent² minder kans maken op de arbeidsmarkt. Wat de gemeente belangrijk acht, komt terug in de indicatoren. De waardebeoordeling van elke uitkomst op de *rate card* moet ervoor zorgen dat deze SIB echt kan functioneren als business case. De waardebeoordeling hangt af van de belangrijkheid die een gemeente per indicator kiest en is afhankelijk van de lokale politieke situatie en bevolkingssamenstelling.

Er zijn nu zes steden die het voortouw hebben genomen, maar doordat er landelijke CBS data op stedelijk niveau is gebruikt, is de *rate card* stedenproof. Het ontwikkelde model is nu relatief eenvoudig door andere gemeenten over te nemen. Het bezwaar dat het opzetten van een SIB tijdrovend is, wordt daarmee weggenomen. De koplopers hopen dan ook dat andere gemeenten hun voorbeeld zullen volgen.

² Dit percentage geldt voor een van de gemeenten en is daarmee niet indicatief voor alle gemeenten, maar zal voor iedere gemeente apart moeten worden berekend.

Cherry picking

De deelnemers zijn positief geïnteresseerd en branden los met vragen. “Hoe voorkom je *cherry picking*, waarbij over de rug van jongeren makkelijk geld verdiend kan worden?” Er wordt voorzichtig gestart met een groep van 70 jongeren die geleidelijk instroomt in een periode van 24 maanden. Het gemeentelijk wijkteam selecteert de jongeren. Voor elke jongere die deelneemt wordt bij de start van het traject vastgesteld op welke velden hij problemen ondervindt en dus stappen kan zetten op de effectenkaart. Op deze manier speelt het wijkteam een belangrijke rol in de selectie om *cherry picking* te voorkomen. En, voegt de Vries eraan toe: “Een voorwaarde is dat je meerdere aspecten van de *rate card* raakt, wat *cherry picking* lastiger maakt. Zo zetten we dit instrument alleen in voor jongeren voor wie dit het verschil gaat maken”

Sturen op resultaat

“Is dit interessant voor ondernemers?” vraagt Karakus de deelnemers. Hierop antwoordt Leo van Loon, ondernemer van de Buzinezzclub: “Het is aansprekend en uitdagend om afspraken te maken over duurzame uitkomsten. Je bent als (sociaal) ondernemer op zoek naar partijen die je kunnen steunen en die het risico met je kunnen dragen. Sociale investeerders met lef zijn onmisbaar.” Ruben Koekoek, ABN Amro voegt toe: “Als (sociaal) ondernemer zit je te bidden aan het eind van het jaar of je een nieuw contract krijgt. Nu heb je een aantal jaar zekerheid.” Die zekerheid biedt op zijn beurt weer de mogelijkheid voor vernieuwing en ruimte. De deelnemers onderstrepen daarbij dat de inrichting van de aanbesteding die ruimte wel moet bieden en niet vooraf moet worden dichtgetimmerd.

Succesvol samenwerken

Dominique Smeets (winnaar scriptieprijs Social Enterprise NL 2016) licht een aantal punten toe uit zijn afstudeeronderzoek naar samenwerking in de SIB in Utrecht.

Over de SIB in Utrecht

De SIB in Utrecht betreft een samenwerking tussen The Colour Kitchen, Rabobank Foundation, Start Foundation en gemeente Utrecht. Doel van deze SIB is om meer dan 250 mensen in Utrecht op te leiden naar betaald werk of met een diploma/startkwalificatie de volgende stap te laten maken in hun loopbaan. De investeerders maken het benodigde werkkapitaal mogelijk. Als de resultaten worden behaald, stellen de besparingen de gemeente Utrecht in staat om rendement uit te keren aan de investeerders. Society Impact was daarbij matchmaker.

Aan welke ingrediënten moeten (toekomstige) samenwerkingspartners denken? Smeets vat samen: “De context waarin de SIB zich bevindt, bijvoorbeeld wet- en regelgeving en maatschappelijke ontwikkelingen hebben grote invloed op de samenwerking binnen de SIB. Als tweede is het inbrengen van een intermediaire partij van belang. Die weet het gevaarte op gang te krijgen. Denk bijvoorbeeld aan Society Impact in deze. Ten derde doet de dynamiek in het samenwerkingsverband ertoe. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het doorbreken van organisatieloga's van alle aangesloten partijen en persoonlijk commitment van de trekkers. En als laatste element geldt dat er ook in de uitvoering samen wordt opgetrokken: er moet continuïteit in de organisaties zijn zodat er continuïteit in samenwerking kan bestaan.”

De vergelijking wordt gemaakt met de opzet van de SIB Jongvolwassenen. Een interessante ontwikkeling die we signaleren binnen de SIB Jongvolwassenen, is dat door samenwerking tussen gemeente, investeerders en uitvoerders een soort *level playing field* ontstaat. Het speelveld verandert; nieuwe verhoudingen leiden ertoe dat rollen veranderen en het vertrouwen tussen partijen groeit: “we willen toe naar een situatie waarin partijen

gezamenlijk naar één maatschappelijk doel toewerken en elkaar daar, vanuit hun eigen gezichtspunt, scherp op houden. De dynamiek tussen gemeenten, investeerders en sociaal ondernemers is verrissend en voor alle partijen een verbreding van hun horizon”, aldus de Vries.

Deelnemers garanderen blijft aandachtspunt

Een van de gemeenten brengt in: “de gemeentelijke organisatie moet intern wel op orde zijn. Anders is een samenwerking met andere partijen onbegonnen werk.” “De ondernemer kan ook druk uitoefenen op het ambtelijk apparaat, om te veranderen” wordt door een andere gemeente opgeworpen. Karakus maakt het concreet: “Wat verwachten we dan van gemeenten?” Hierop antwoordt Leo van Loon van de Buzinezzclub: “dat de overheid commitment toont. Wederzijds vertrouwen is nodig. Wij moeten resultaat leveren en de overheid moet deelnemers leveren.”

Het aanleveren van deelnemers uit de doelgroep blijkt niet altijd vanzelfsprekend. Gemeenten garanderen vaak een aantal deelnemers, wat in de praktijk niet eenvoudig blijkt. Daar waar het gaat om werk, zie je dat er nu minder deelnemers beschikbaar zijn doordat het goed gaat op de arbeidsmarkt. En bovendien oppert een gemeente, “het is een misvatting dat wij als gemeente altijd grip hebben op de doelgroep.” Een SIB met als doelstelling om mensen weer aan het werk te krijgen, is al complex genoeg, maar een stuk gemakkelijker dan de hulpvraag van de doelgroep 18-/18+. Zeker daar waar het gaat om de doelgroep 18-/18+ is dit een belangrijke voorwaarde voor het laten slagen van de SIB vanwege de complexiteit van de hulpvraag. Deze speelt zich immers niet alleen af op het terrein van werk maar breder (wonen, contact met justitie et cetera.) Volgens de Vries is het in ieder geval zaak om de groep vooraf nauwkeurig in kaart te brengen en met kleine aantallen te werken. “Dit voorkomt dat het vertrouwen in de samenwerking een deuk oploopt, terwijl het instrument werkt.” Uit de analyse van de gemeente Enschede blijkt dat de groep jongeren die in aanmerking komt voor de SIB Jongvolwassenen bestaat uit circa 400 jongeren. Door zich slechts aan 70 jongeren te committeren houdt Enschede dus een flinke slag om de arm.

Conclusie

Het initiatief van de samenwerkende gemeenten voor de opzet van de SIB Jongvolwassenen en het gebruik van de *rate card*, stemt hoopvol en de aanwezige kennis en intenties in de zaal ook. Immers, het laat de gemeente haar maatschappelijk taak vervullen door verschillende domeinen te verbinden, het biedt ondernemers de mogelijkheid om aan iets bijzonders bij te dragen, geeft ruimte aan consortia om uitvoering in te vullen en, het allerbelangrijkst, helpt jongvolwassenen in een kwetsbare situatie op weg naar een stabielere toekomst.

De gemeenten hopen door een radicaal andere vraag aan de markt te stellen, op een aanpak waarin niet langer het systeem leidend is maar de leefwereld van de jongvolwassenen centraal komt te staan: één integrale ondersteuningsaanpak. De ingrediënten en het recept zijn er in ieder geval. Nu nog de weerbarstigheid van de praktijk trotseren.

Samenvattend:

- *Rate card* biedt mogelijkheid om de SIB in diverse gemeenten uit te rollen, want variabelen en waardebeoordeling op *rate card* is gemeente specifiek te maken. Sturing op resultaat is hoopgevend, maar nieuw en dus spannend voor zowel gemeenten als marktpartijen
- Het garanderen van deelnemers blijft een aandachtspunt. Begin daarom klein. Hier: doelstelling is 70 jongeren. Tussentijds opschalen kan (met instemming van alle partijen) als het goed gaat.
- High trust is noodzakelijk voor een succesvolle SIB.
- Deze SIB Jongvolwassenen wordt als vernieuwende SIB in Nederland gezien om drie redenen: a) complex maatschappelijk probleem dat meerdere leefvelden van mensen raakt en daarmee vraagt om een integrale oplossing; b) gebruik van de *rate card* waarop gemeenten gewenste effecten definiëren en aangeven wat zij daarvoor bereid zijn te betalen; c) meerdere gemeenten hebben samen één model ontwikkeld dat ook nog eens gemakkelijk te kopiëren is. Met het idee om de SIB constructie van rariteit tot regulier instrument voor gemeenten door te ontwikkelen.

Na het verschijnen van dit artikel is de aanbesteding van de SIB Jongvolwassenen online geplaatst. Deze kunt u [hier vinden](#).