



Social Impact Bonds – oktober 2015

Kansen en uitdagingen in Nederland

Kansen en uitdagingen

Hoe kunnen Social Impact Bonds in Nederland doorbreken?

Praktijk cases

Van Jeugdzorg tot Ontwikkelingssamenwerking: probleem, aanpak, resultaat en lessons learned.

Aanbevelingen

Kernwoorden: samenwerking, waardecreatie, transparantie en focus op resultaat.

“Bij de lancering van de Social Impact Bond in december 2013 ontmoette ik jonge Rotterdammers met een uitkering. **Stuk voor stuk jongeren die misschien niet de beste start hadden, maar wél gemotiveerd waren om weer aan het werk te gaan.**”



Via de Social Impact Bond kregen zij de mogelijkheid om te werken aan hun toekomst bij de Buzinezzclub. Deze organisatie begeleidt jongeren met een uitkering naar werk, scholing of een eigen onderneming.

ABN AMRO lanceerde samen met Start Foundation, gemeente Rotterdam en sociaal ondernemer de Buzinezzclub, de eerste Social Impact Bond van Nederland. Op dit moment zijn er al meer Social Impact Bonds en onderzoeken we op welke andere gebieden dit financiële instrument uitkomst kan bieden. Ik ben er trots op dat ABN AMRO betrokken is bij dit partnerschap, waarbij privaat kapitaal wordt ingezet om werkloze jongeren een kans te geven.

De Social Impact Bond past binnen onze activiteiten rond Sociaal Ondernemerschap. Zo hebben we het ABN AMRO Social Impact Fund opgericht, dat als doel heeft om met investeringen zowel financieel als maatschappelijk rendement te behalen. Met het Social Impact Fund ondersteunen we een groot aantal sociaal ondernemers. Ook adviseren we onze vermogende particuliere klanten als zij willen investeren in Sociaal Ondernemerschap via Informal Investors Services. Tot slot zijn we founding partner van Social Enterprise NL, hét platform voor sociaal ondernemers in Nederland. Op deze manier dragen wij bij aan een groeiende markt van maatschappelijke investeerders en sociaal ondernemers die maatschappelijke uitdagingen aanpakken.

Toen ik de jongeren van de Buzinezzclub in juli weer mocht ontmoeten, hoorde ik al veel succesverhalen. Veel van hen zijn vanuit hun uitkering aan het werk gegaan, volgen nu een opleiding of zijn een eigen onderneming gestart. Dat is fantastisch! Ik hoop dat wij via Social Impact Bonds op nog meer terreinen een verschil kunnen maken.

Gerrit Zalm

Voorzitter Raad van Bestuur

Inleiding

De Nederlandse markt van Social Impact Bonds (SIB's) is nog jong, maar heeft genoeg potentie om uit te groeien tot een belangrijk financieringsinstrument voor de publieke sector. Voor ABN AMRO de reden om te onderzoeken hoe de markt ervoor staat: welke kansen en uitdagingen liggen er voor SIB's die zich bezighouden met criminaliteitsbestrijding, arbeidsparticipatie, gezondheidszorg, ontwikkelingssamenwerking en jeugdzorg? Op basis van literatuur, interviews en eigen ervaringen komen we voor elke sector en de hele SIB-markt tot aanbevelingen voor investeerders, intermediairs, (sociaal) ondernemers en overheden. We beseffen dat onze inzichten in deze jonge markt nog voor verandering vatbaar zijn, maar hopen dat dit rapport bijdraagt aan de verdere ontwikkeling van de SIB-markt in Nederland.

Voor meer informatie of contact over Social Impact Bonds kunt u een e-mail sturen naar:
Social.Impact.Bonds@nl.abnamro.com

Ruben Koekoek

Manager Social Impact Bonds

Hanna Zwietering

Investment Manager ABN AMRO Social Impact Fund

Introductie Social Impact Bonds 5

**Recidivebestrijding:
'Bank investeert in bankrover'** 15

**Jeugdwerkloosheid:
tieners nemen verantwoordelijkheid** 24

**Gezondheidszorg:
liever voorkomen dan genezen** 33

**Ontwikkelingssamenwerking:
nieuwe funding-mogelijkheden** 41

**Jeugdzorg: voorkom uithuisplaatsing
door adequate actie** 48

**Meest recente ontwikkelingen
in Nederland** 57

**Aanbevelingen om Social Impact
Bonds in Nederland te stimuleren** 64

Social Impact Bonds



Introductie

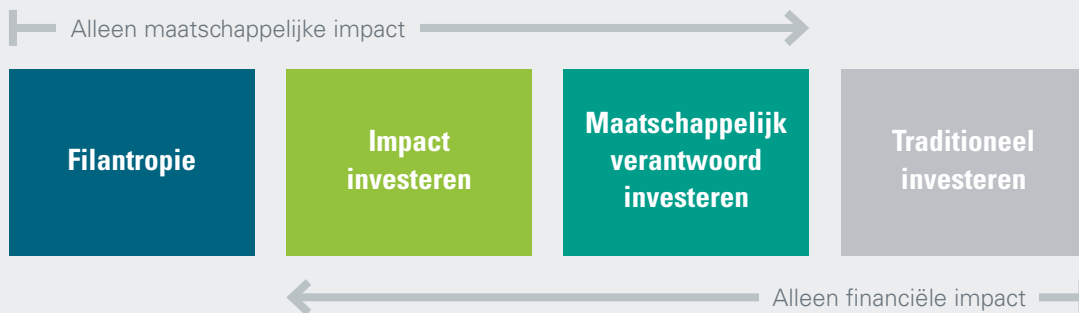
Goed doen door te investeren

Impact Investing wint in rap tempo aan populariteit in Nederland. Het gaat hierbij om investeren in bedrijven, organisaties of fondsen met de intentie om – naast financieel rendement – primair sociale en ecologische doelen te realiseren¹. Voor deze gevolgen van investeringen is de laatste jaren steeds meer aandacht. Zo besluiten banken, institutionele en particuliere beleggers om niet te investeren in bijvoorbeeld clusterbommen of bonthandel. Dat is een begin, maar Impact Investing gaat een stap verder. Het doel ervan is niet maatschappelijke schade beperken, maar actief een maatschappelijk positief effect realiseren.

Figuur 1.1 geeft schematisch weer welke plaats Impact Investing inneemt in het investeringslandschap. Bij filantropie worden uitsluitend maatschappelijke doelen nagestreefd en doet de filantroop afstand van zijn gift. Bij impact investeren wordt zowel maatschappelijk als financieel rendement actief nagestreefd. In het geval van maatschappelijk verantwoord investeren hebben investeringen primair een financieel doel, maar wordt wel rekening gehouden met maatschappelijke belangen; denk aan het uitsluiten van kinderarbeid. Blijft over traditioneel investeren: hier tellen voornamelijk de financiële doelen.

¹ GIIN-definitie: 'Impact investments are investments made into companies, organizations, and funds with the intention to generate social and environmental impact alongside a financial return. Impact investments can be made in both emerging and developed markets, and target a range of returns from below market to market rate, depending upon the circumstances.' Zie: thegiin.org/impact-investing

Figuur 1.1

Impact investeren: investeren met maatschappelijke én financiële impact

Social Finance

Impact investors staan niet alleen in hun doel. Er is een groter ecosysteem in de maak, ook wel Social Finance genoemd. Hierin willen investeerders, ondernemers, overheden en intermediairs allemaal voor maatschappelijke impact zorgen op een financieel rendabele manier. In dit systeem heeft elke speler zijn eigen rol.

Ondernemers

Zo zijn er sociaal ondernemers die een maatschappelijk probleem op financieel rendabele wijze aanpakken. Bekende voorbeelden in Nederland zijn Tony's Chocolonely (slaafvrije chocola) en Beebox (boxen met verse biologische producten van de lokale boer, thuisbezorgd).

Investeerders

Investeerders zijn een belangrijk onderdeel van het ecosysteem. Zij vormen een divers gezelschap van banken, stichtingen, family offices en ngo's. Het ABN AMRO Social Impact Fund is een voorbeeld hiervan.

Overheid

Ook de overheid is onmisbaar voor een goed werkend Social Finance-ecosysteem. Zo heeft de gemeente Utrecht een kenniscentrum opgericht: de Social Impact Factory. De gemeente Rotterdam draagt bij aan Sociaal Ondernemerschap met haar CityLab010. In het voorjaar van 2015 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) in een advies aan de regering beschreven hoe Sociaal Ondernemerschap verder kan worden gestimuleerd¹.

VK en VS lopen voorop

Vergeleken met de Angelsaksische wereld zit Impact Investing in Nederland nog in een vroeg stadium. Het Verenigd Koninkrijk kent Big Society Capital. Banken financieren dit fonds grotendeels met rekeningen die niemand opeist, zogenaamde *dormant bank accounts*. In april 2012 is dit fonds gestart met een initiële investering van zeshonderd miljoen pond.

Verder is Social Finance op het hoogste overheidsniveau een aandachtspunt geworden. Onder het Labour-bewind kreeg dit onderwerp topprioriteit, en dat bleef zo in de daaropvolgende Cameron-regeringen. Hij gebruikte het Britse voorzitterschap van de G8 om Social Finance op de kaart te zetten. Dit leidde tot de 'Social Impact Investment Taskforce' die een wereldwijd rapport over dit onderwerp publiceerde².

Ook in de Verenigde Staten is Social Finance inmiddels een bekend begrip. President Obama lanceerde in 2010 al het Social Innovation Fund³. Samen met partners heeft dit fonds inmiddels voor een half miljard dollar geïnvesteerd in projecten en ondernemingen in verschillende gemeenschappen in Noord-Amerika⁴.

1 SER advies mei 2015 https://www.ser.nl/-/media/db_adviezen/2010_2019/2015/sociale-ondernemingen.ashx

2 Zie: gov.uk (social impact investment taskforce)

3 <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp/initiatives/social-innovation-fund>

4 Corporation for National and Community Services. Zie: nationalservice.gov (about the social innovation fund).



Ralph de Ruijter
Investment manager Start Foundation

Start Foundation is een maatschappelijk investeerder die werk wil creëren, behouden en toegankelijk maken voor mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Als investeerder in de eerste twee SIB's en organisator van het Social Impact Bonds-congres, speelt Start Foundation een belangrijke rol in de SIB-markt.

Duurzame ontwikkeling in investeringsvormen

Traditionele investeringsvormen

Gebaseerd op de doelen die bij een investering worden gesteld en de mate van risico die een investeerder wil lopen, kiest hij zijn investeringsvorm. De bekendste zijn beursgenoteerde aandelen, obligaties of private equity¹. Doorgaans zijn dit soort reguliere investeringsvormen goed bruikbaar om een impact investering te doen. Het management ervan is vaak wel wat arbeidsintensiever. Je moet namelijk niet alleen inschatten welk financieel rendement de investering op gaat leveren, maar ook welk sociaal rendement. Dit zorgt voor meer werk tijdens de voorbereiding van de deal. Bij een due diligence² wordt bijvoorbeeld ook onderzocht wat de sociale impact is van de onderneming. Ook nadat de deal is getekend, moet er uitgebreider worden gemeten dan bij een reguliere investering.

Alternatieve investeringsvormen

Naast traditionele investeringsvormen, komen ook alternatieve investeringsvormen op. Denk aan crowdfunding: investeren met kleine bedragen, vaak in ruil voor een product. Ook wordt in Engeland volop geëxperimenteerd met Charity Bonds.

Dit zijn leningen waarbij de rente is gebaseerd op de gerealiseerde sociale impact. Er bestaat zelfs een social stock market: een aandelenbeurs voor sociale ondernemingen.

Deze alternatieve investeringsvormen maken financiering mogelijk voor maatschappelijke projecten, ngo's of sociale ondernemers die niet voor de traditionele investeringsvormen in aanmerking komen. Een ander belangrijk voorbeeld van zo'n alternatieve investeringsvorm is een Social Impact Bond.

Maatschappelijke uitdagingen aanpakken

Social Impact Bonds

Een Social Impact Bond (SIB) is een financieringsinstrument waarbij private investeerders een interventie betalen om een maatschappelijke uitdaging aan te gaan. Welk bedrag de overheid de investeerders terugbetaalt, hangt af van de mate waarin de sociale en/of financiële doelen zijn gehaald³. Hoewel de naam suggereert dat het om een obligatie gaat ('bond' betekent obligatie), is dit niet het geval. Een SIB is geen obligatie, maar een prestatiecontract tussen probleemeigenaar, ondernemer en investeerder, waarbij het risico bij de laatste partij ligt.

¹ Private equity is een participatie in een bedrijf buiten de aandelenbeurs om.

² Boekenonderzoek waarin de juistheid van de aan de koper gepresenteerde informatie wordt vastgesteld en de risico's en kansen van de onderneming in beeld worden gebracht voordat een investering plaatsvindt.

³ Definitie Social Finance UK; vertaling van: 'A SIB is a financial mechanism in which investors pay for a set of interventions to improve a social outcome that is of social and/or financial interest to a government commissioner'.

“In een Social Impact Bond werken overheid, uitvoerders en financiers als partners samen aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Deze nieuwe vorm van samenwerking biedt ruimte voor innovatieve oplossingen. Het ultieme rendement voor Start Foundation is een betere maatschappelijke positie van de kandidaten.”

In figuur 1.2 staat schematisch weergegeven hoe een Social Impact Bond werkt. Vier partijen vormen de kern van een SIB: de outcome payer, de investeerder, de uitvoerder en de doelgroep. De outcome payer is degene die de opdracht geeft om een maatschappelijke uitdaging aan te gaan, en bij resultaat uitbetaalt. Dit is vaak een overheid, maar het kan bijvoorbeeld ook een verzekeraar of filantroop zijn. De (maatschappelijke) investeerders betalen de interventie en ontvangen bij goed resultaat een rendement. De uitvoerder is een (sociaal) ondernemer of stichting die de interventie uitvoert. De doelgroep is waar het allemaal om draait: dit zijn de mensen die in de interventie participeren, en na afloop hopelijk een beter resultaat laten zien.

Naast deze partijen, wordt ook vaak gewerkt met een controlegroep, een intermediair en een evaluator. Door de doelgroep met de controlegroep te vergelijken, kan worden vastgesteld of het beoogde resultaat is behaald. De evaluator stelt onafhankelijk de resultaten van de doelgroep vast. Dit kan bijvoorbeeld een accountant zijn. De intermediair heeft vaak een rol in het structureren van de SIB, en beheert in sommige gevallen de geldstromen.

Werkloosheid is een voorbeeld van een maatschappelijk probleem waartegen SIB's als financieringsinstrument worden ingezet. Investeerders betalen een re-integratietraject om werkloze jongeren met een uitkering aan een baan te helpen. Vervolgens wordt gemeten in hoeverre is bespaard op een uitkering dankzij dit traject. De gerealiseerde besparingen worden vertaald in een terugbetaling aan de investeerders.

Voordelen ten opzichte van subsidie

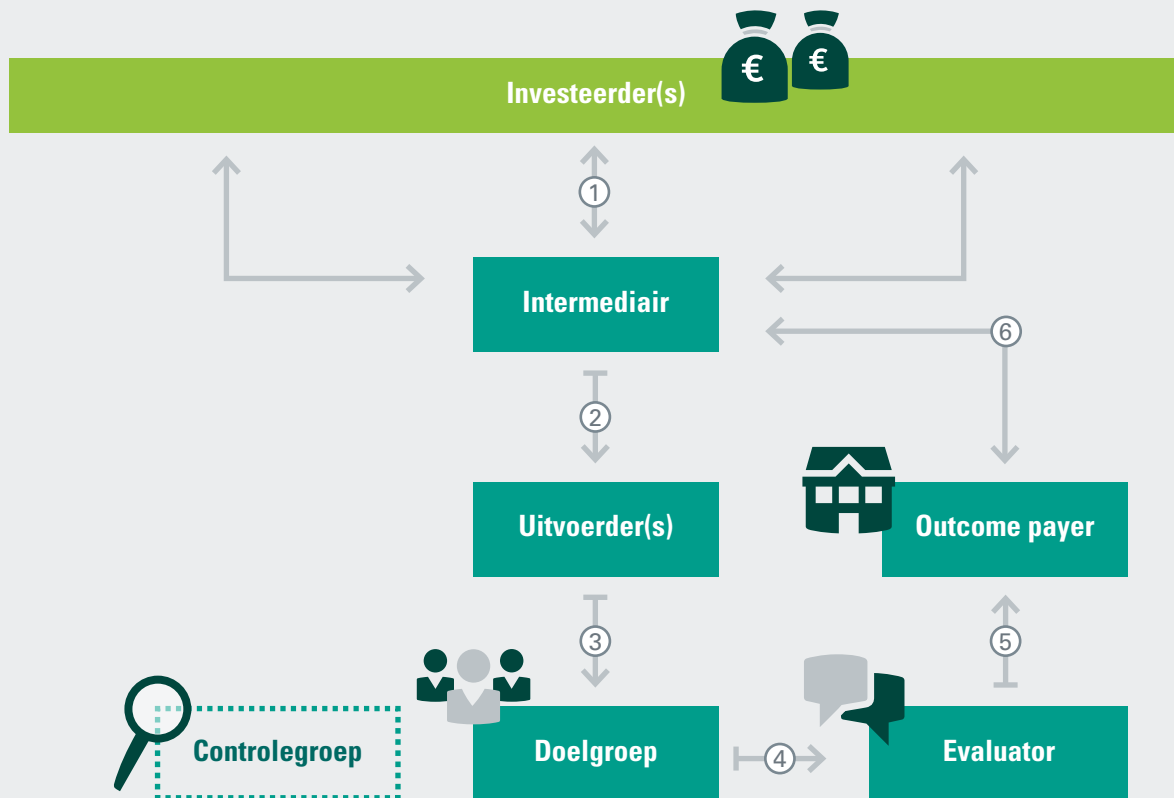
In vergelijking met een subsidie hebben SIB's een aantal voordelen. Allereerst zorgt een SIB ervoor dat een overheid risicovrij kan investeren. Door de *no cure, no pay*-constructie betaalt de overheid alleen bij resultaat. Dit principe leidt er bovendien toe dat er vooraf veel duidelijkere doelen worden gesteld en meetafspraken worden gemaakt. Doordat er ook afspraken worden gemaakt over uitbetaling, zijn deze metingen vaak veel zorgvuldiger dan bij reguliere financiering van interventies.

Ten slotte is er tijdens de interventie veel meer ruimte voor innovatie. In een regulier contract staat de interventie gedetailleerd beschreven. De uitvoerder moet het contract naleven om de subsidie te mogen ontvangen. Bij een SIB staan de uitkomsten centraal. Merkt de uitvoerder dat er aanpassingen nodig zijn om de afgesproken uitkomsten te bereiken, dan kan hij dit eenvoudig doen zonder dat contracten open moeten worden gebroken.

“Social Impact Bonds zorgen ervoor dat maatschappelijke uitdagingen niet meer als budgetkwesties worden gezien, maar als business cases. Als financieringsexperts kunnen banken goed inschatten of een business case klopt; hierin krijgen we dan ook het vertrouwen van alle betrokken partijen.”

Figuur 1.2

Voorbeeld van een Social Impact Bond-structuur



- 1 Investeerders maken het werkkapitaal over naar een intermediair of een stichting waarin ze verenigd zijn.
- 2 De intermediair betaalt de uitvoerder(s) van de interventie.
- 3 Uitvoerder(s) gaan met de doelgroep aan de slag om de vooraf gestelde resultaten te behalen.
- 4 De evaluator vergelijkt de resultaten van de interventiegroep met de (historische) controlegroep en berekent de hierbij behorende besparingen.
- 5 De evaluator informeert alle belanghebbenden over deze besparingen.
- 6 Op basis van de resultaten betaalt de overheid de intermediair uit. Deze verdeelt de uitbetalingen over de investeerders.



Bankier Eric Zwaard zet zich al 23 jaar in voor de publieke sector. Zijn streven: de kloof dichten tussen de publieke sector en de markt, omdat beide partijen veel van elkaar kunnen leren. ABN AMRO Public Sector Clients is hierbij een partner van gemeenten om de grote uitdagingen waar zij voor staan, aan te gaan.



Eric Zwaard
Sector Banker Overheid & Onderwijs
bij ABN AMRO Public Sector Clients

Verschillende vormen

Een SIB kan allerlei vormen aannemen en wordt ingezet voor een groot aantal maatschappelijke uitdagingen.

Zo zijn er onder andere bonds gerealiseerd op het gebied van:

- recidivebestrijding
- werkloosheid
- ontwikkelingssamenwerking
- gezondheidszorg
- (jeugd)zorg

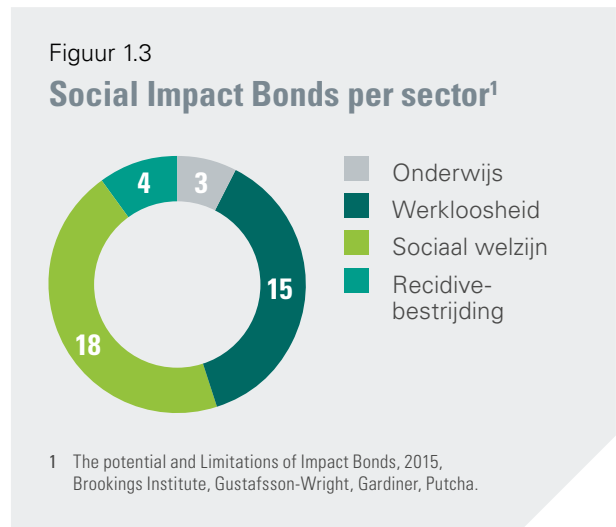
De eerste SIB ter wereld is opgezet in het Engelse Peterborough. Investeerders financierden een programma waarbij ex-gedetineerden werden begeleid om recidive te bestrijden. Als de ex-delinquenten minder recidiveerden, ontvingen de investeerders een rendement.

Om een beter beeld te krijgen van de initiatieven, worden in de volgende hoofdstukken voorbeelden van SIB's op bovenstaande vijf gebieden uitgewerkt. Hierbij gaan we ook dieper in op de mogelijkheden die deze beleids-terreinen in Nederland bieden.

Belangrijkste thema's voor Social Impact Bonds

Zoals blijkt uit figuur 1.3, richten verreweg de meeste SIB's zich op de thema's werkgelegenheid¹ en welzijn. Onder welzijn vallen onder andere pleegzorg, jongerenwerk, gezins- en daklozenhulp. Andere SIB's zijn afgesloten op het gebied van educatie en criminaliteit. Hoewel de eerste Bonds allemaal met criminaliteit te maken hadden, zijn er na vijf jaar nog maar een paar op dit thema afgesloten.

Ook in de gezondheidszorg staan SIB's nog in de kinderschoenen. In het hoofdstuk 'Gezondheidszorg' bespreken we de mogelijkheden voor een SIB in deze sector. Door het enorme potentieel aan preventie, liggen hier veel kansen. In het hoofdstuk 'Jeugdzorg' diepen we een voorbeeld uit van een SIB rond jeugdzorg.



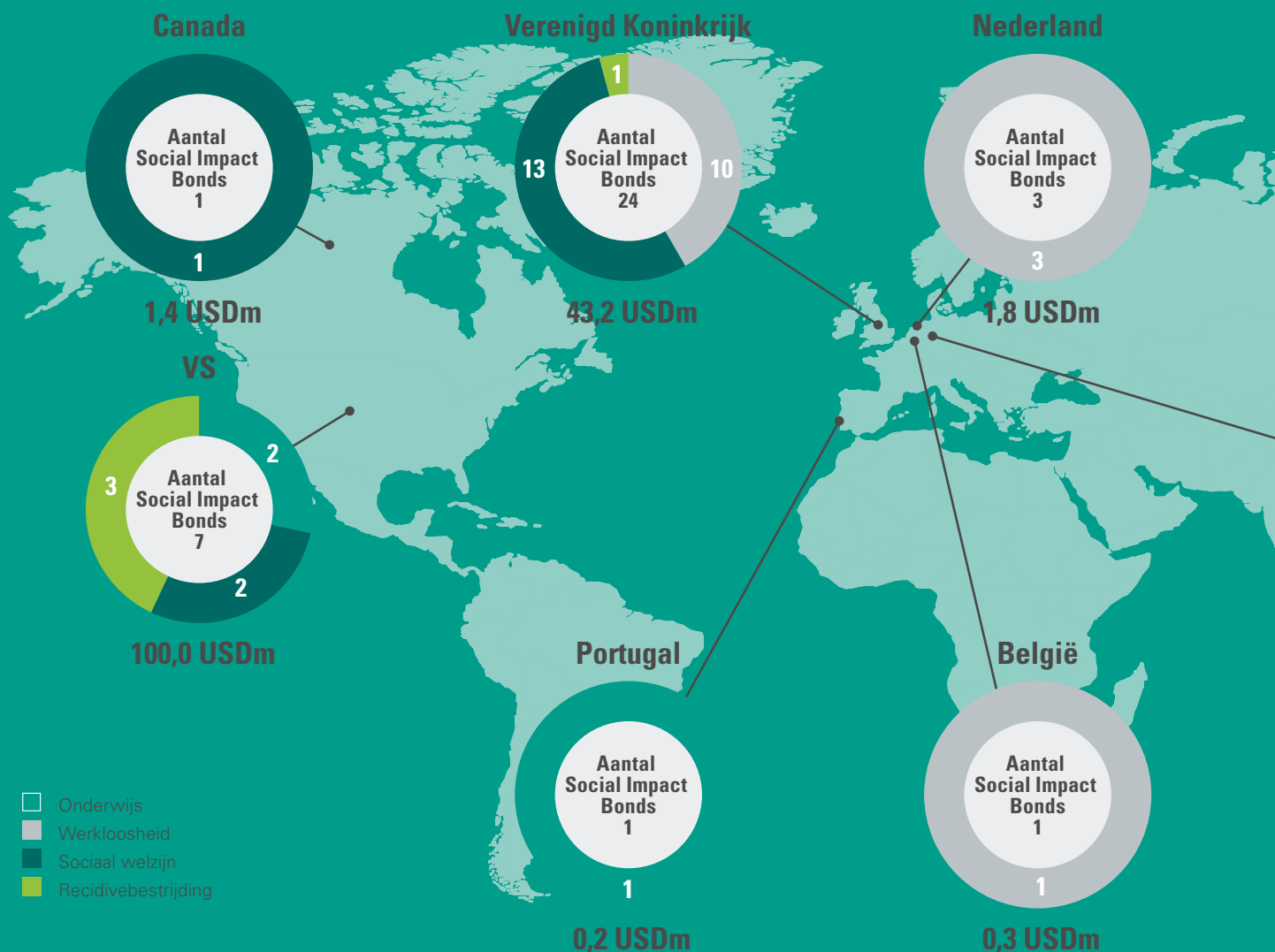


Emily Gustafsson-Wright
Fellow, Brookings Instituut

Dr. Gustafsson-Wright is een fellow bij het Center for Universal Education in the Global Economy and Development program van het Brookings Instituut, een vooraanstaande Amerikaanse denktank. Ze schreef een toonaangevend rapport over Social Impact Bonds en doet verder onderzoek naar de mogelijkheden van dit nieuwe financiële instrument in de context van ontwikkelingslanden.

Figuur 1.4

Wereldwijd bekende Social Impact Bonds^{1,2,3}



¹ Bron: The potential and Limitations of Impact Bonds, 2015, Brookings Institute, Gustafsson-Wright, Gardiner, Putcha.

² Van een aantal SIBs is het investeringsbedrag niet bekend. Hier is 0 ingevuld bij investeringen.

³ De cijfers van Brookings zijn aangevuld met twee SIB's die in Nederland na publicatie van het Brookings rapport bekend zijn gemaakt.

“Het Verenigd Koninkrijk is een wereldleider in Social Impact Bonds. Niet alleen omdat ze de eerste hebben geïmplementeerd, maar ook vanwege de rol die de overheid heeft gespeeld bij het stimuleren van hun ontwikkeling. Beleidsmakers in het Verenigd Koninkrijk hebben de toegevoegde waarde van *pay for performance*-contracten, het meten van de impact en de betrokkenheid van de private sector erkend. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van het grote aantal deals.”



Mondiale ontwikkelingen

In de afgelopen jaren hebben beleidsmakers, ondernemers en investeerders zich wereldwijd verenigd om door middel van deze financiële constructie maatschappelijke vooruitgang te creëren. Volgens het onderzoek¹ dat het Amerikaanse Brookings Institution in juli publiceerde, zijn er momenteel 44 SIB's gestart en – voor zover bekend – ruim honderd in voorbereiding. De volgende landen hebben nu één of meerdere SIB's:

- Australië
- België
- Canada
- Duitsland
- India
- Nederland
- Portugal
- Verenigd Koninkrijk
- Verenigde Staten

Angelsaksische voorsprong

Sinds de primeur in Peterborough heeft het Verenigd Koninkrijk de leiding gehouden bij de ontwikkeling van dit financiële instrument. Van de 44 SIB's die het Brookings Institute registreerde, zijn er 24 in het Verenigd Koninkrijk afgesloten. De Verenigde Staten staan op de tweede plaats met zeven bonds. Pas in 2013 volgde de rest van de wereld. De eerste SIB in continentaal Europa zag in Rotterdam het licht. ABN AMRO heeft deze samen met haar partners gestructureerd om te onderzoeken of het financieringsinstrument ook buiten de Angelsaksische wereld functioneert.

¹ Definitie Social Finance UK; vertaling van: 'A SIB is a financial mechanism in which investors pay for a set of interventions to improve a social outcome that is of social and/or financial interest to a government commissioner'.

Soorten Social Impact Bond-investeerders

SIB-investeringen bestaan in veel vormen en maten. Om te beginnen is het type investeerder van invloed op deze verscheidenheid. Naast ABN AMRO, zijn ook deze banken betrokken bij een SIB:

- Bank of America
- Deutsche Bank
- Goldman Sachs
- Merrill Lynch
- Rabobank
- Triodos Bank (VK)

Maar er zijn nog tal van andere investeerders; veelal stichtingen, family offices en particulieren. Binnen één SIB zijn er bovendien vaak verschillende types investeerders. Zo bestaat er verschil tussen 'senior' en 'subordinate' investeerders. De eersten dragen in het algemeen minder risico, en nemen in ruil hiervoor genoegen met minder rendement.

Giften en garanties

Behalve investeerders die een rendement verwachten, zijn er ook goede doelen die een deel van de financieringsbehoefte op zich nemen. Zij doen dit door middel van een gift waarop zij geen rendement verwachten te maken. De hoogte van de gift kan wel afhankelijk zijn van het behaalde sociale resultaat. Andere goede doelen kiezen ervoor om geen gift te geven, maar een garantie. Een voorbeeld hiervan staat in het hoofdstuk 'Recidivebestrijding'.

Does size matter?

Niet alleen het soort investering, maar ook de hoogte ervan kan zeer uiteenlopen. De kleinste SIB vertegenwoordigde een waarde van 148.000 dollar en is in Portugal gesloten. De grootste was in Massachusetts (VS) en bedroeg 24,5 miljoen dollar, al bestond deze grotendeels uit giften¹.

Over de ideale omvang van een SIB bestaat veel discussie. In de financiële wereld hoor je vaak dat kleine bonds niet in verhouding staan tot de moeite die het kost om ze te realiseren. Maar kijk je naar het experimentele karakter van dit investeringsinstrument, dan blijken kleine SIB's vaak een goede manier om ervaring op te doen voor grotere deals. Bovendien leiden ook kleine deals tot een andere manier van denken en meten binnen de hele sector. De opbrengsten zijn dan ook vaak veel breder dan alleen de directe besparingen of maatschappelijke vooruitgang die aan het gefinancierde sociale programma zijn verbonden.

Opvallend is dat SIB's in de Verenigde Staten het grootst zijn. Ook in het Verenigd Koninkrijk zijn ze groter dan buiten de Angelsaksische wereld. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat de markt in deze twee landen verder is ontwikkeld. De vele SIB's in het Verenigd Koninkrijk zijn vaak gesloten op basis van overheidsfondsen, gereserveerd om de uitbetalingen te bekostigen. Een voorbeeld is de Teens and Toddlers-SIB die in het hoofdstuk 'Jeugdwerkloosheid' wordt beschreven.

¹ The potential and Limitations of Impact Bonds, 2015, Brookings Institute, Gustafsson-Wright, Gardiner, Putcha.

'Bank investeert in bankrover'



Recidivebestrijding

Situatie in het buitenland

Maatschappelijk probleem

In landen en steden over de hele wereld is misdaadbestrijding een topprioriteit van bestuurders. De gevolgen van criminaliteit zijn overduidelijk¹. Een delict brengt in de eerste plaats (emotionele) schade met zich mee, voor het slachtoffer en zijn of haar omgeving. Daarnaast gaan er miljarden naar private en publieke beveiliging. Wordt een dader gearresteerd voor een zwaar delict, dan volgen er kosten voor strafvervolgning en detentie. Bovendien is de kans groot dat de dader recidiveert, en dus nog meer schade veroorzaakt.

Tal van maatschappelijke organisaties en politieke partijen dragen oplossingen aan om criminaliteit te verminderen: van zwaarder straffer en meer politie tot straatcoaches en resocialisatieprogramma's. Soms zijn de resultaten indrukwekkend. Zo is de binnenstad van New York in enkele decennia aanzienlijk veiliger geworden en zijn de eerste resultaten van de Amsterdamse Top 600-aanpak hoopgevend^{1/2}.

Binnen het thema criminaliteit is detentie een van de grote maatschappelijke kostenposten. Volgens schattingen van het King's College in Londen telt de wereld ongeveer 9,8 miljoen gedetineerden. Bijna een kwart van hen zit in Amerikaanse gevangenissen³. Om dit aantal omlaag te brengen, is er in de Verenigde Staten een Social Impact Bond (SIB) opgezet waardoor gedetineerden tijdens detentie en na hun vrijlating begeleiding krijgen.

¹ New York Times, Goodman and Baker, 2014. Zie: nytimes.com (New York City murders fall but the police aren't celebrating).

² Cijfers en feiten Top 600, gemeente Amsterdam. Zie: amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/openbare-orde/aanpak-top600/feiten-cijfers-0

³ Kings College 2013, World Prison Population List, 8th edition. Zie: web.archive.org/web/20110609165622/http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/wppi-8th_41.pdf

Interventie

Bijna de helft van de jonge gedetineerden in de gevangenis Rikers Island (New York) belandt twaalf maanden na vrijlating opnieuw achter de tralies. Om hier iets aan te doen, werd in augustus 2012 een interventie aangekondigd met financiering uit een SIB. Het initiatief kwam van Goldman Sachs, in samenwerking met de stad New York, uitvoerders, een filantroop en een intermediair.

Met een investering van 9,6 miljoen dollar bekostigde deze SIB een therapeutische behandeling voor gedetineerde jongeren tussen de 16 en 18 jaar.

Hoeveel van de lening moest worden terugbetaald, hing af van de mate waarin jongeren na hun vrijlating recidiveerden. Hoe meer de stad New York bespaarde op detentiekosten door een afname van het aantal recidiven, hoe meer de stad terugbetaalde. Daalde het aantal recidiven niet, dan was de aanpak niet effectief en hoefde de stad niets te betalen.

De kosten kwamen in dat geval overigens niet volledig voor rekening van Goldman Sachs: de SIB had een ingebouwd vangnet voor de investeerder. Bloomberg Philanthropies gaf een garantie van 7,2 miljoen dollar, waardoor het maximale verlies van Goldman Sachs beperkt bleef tot 2,4 miljoen dollar, in plaats van het totale bedrag.

Structuur

In figuur 2.1 is te zien hoe de SIB van Rikers Island is georganiseerd. Goldman Sachs betaalt 9,6 miljoen dollar aan de intermediair van de bond: MDRC, een gerenomeerd onderzoeksbureau op het gebied van sociale vraagstukken als educatie, werkgelegenheid en criminaliteit¹. Bloomberg Philanthropies schenkt nog eens 7,2 miljoen dollar aan hetzelfde bureau: dat is de garantie voor Goldman Sachs. Mocht dit bedrag niet of alleen gedeeltelijk worden gebruikt, dan kan het restant als garantie dienen voor nieuwe SIB's.

De 9,6 miljoen dollar van Goldman Sachs gaat (in delen) naar de uitvoerder van de interventie: The Osborne Association². Zij gaan met de jongeren aan de slag om recidive te voorkomen. Het Vera Institute of Justice³ volgt de jongeren de eerste twee jaar na detentie, en meet in hoeverre ze recidiveren. Het teruglopende aantal recidiven en de bijbehorende kostenreductie geven ze door aan de gemeente New York. Op basis van de besparingen betaalt de gemeente uit aan MDRC. Dit bedrag kan variëren van 0 tot 11,7 miljoen dollar. MDRC betaalt op zijn beurt Goldman Sachs uit. Dit bedrag ligt tussen de 7,2 en 11,7 miljoen dollar. De ondergrens van 7,2 miljoen dollar komt door de garantie van Bloomberg Philanthropies⁴.

¹ Opggericht door de Ford Foundation en overheidsinstellingen. Volledige naam: Manpower Demonstration Research Corporation. Zie: mdrc.org

² Een stichting die gedetineerden therapie aanbiedt en hen helpt om hun leven te beteren. Zie: osborneny.org

³ Een onderzoeksinstituut naar criminaliteit en detentie. Zie: vera.org

⁴ Rikers Island: The First Social Impact Bond in the United States, Olson and Philips, Community Development investment review, April 2013. Zie: frbsf.org/community-development/files/rikers-island-first-social-impact-bond-united-states.pdf



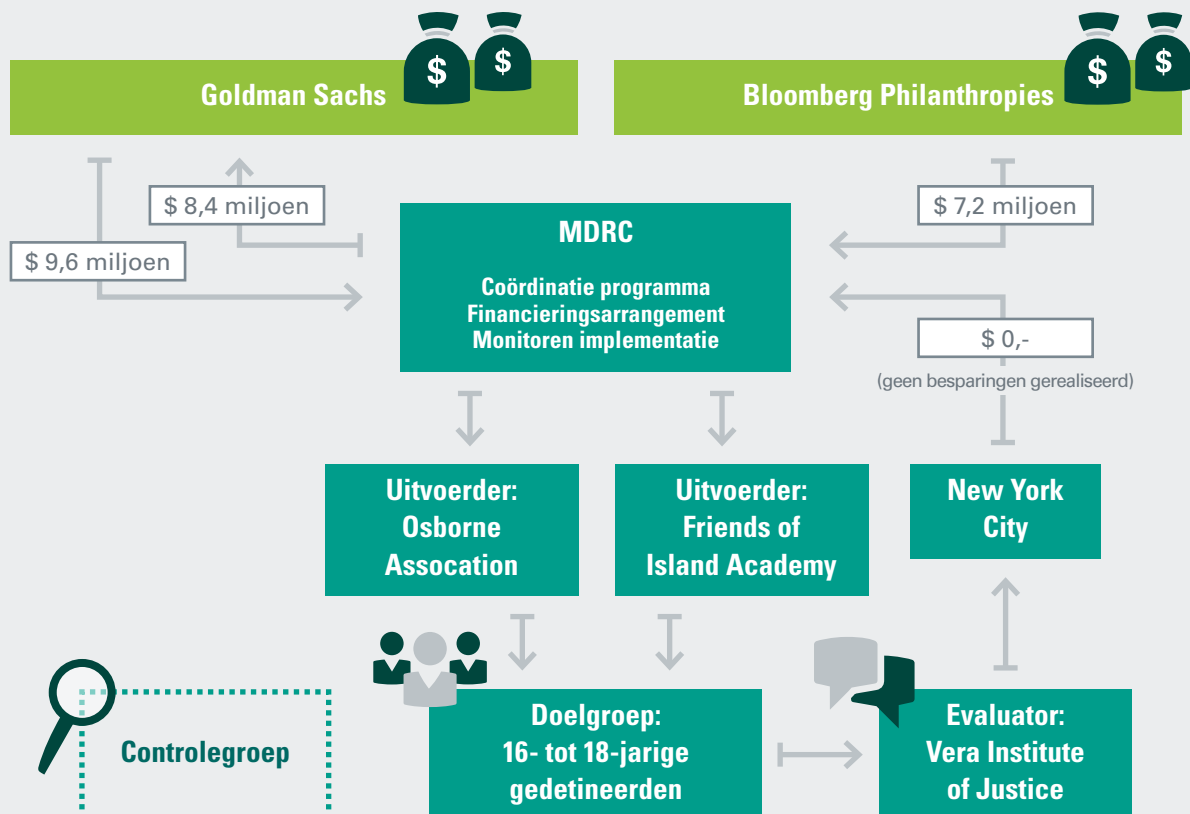
Andrea Phillips

Vicepresident Goldman Sachs en
hoofd Goldman Sachs Social Impact Fund

Phillips leidt de impact investeringen van Goldman Sachs, dat een Social Impact Fund heeft van 150 miljoen dollar. 80% hiervan bestaat uit geld van klanten, voornamelijk vermogende particulieren. Het fonds verwacht 25% van zijn middelen te investeren in SIB's in de Verenigde Staten.

Figuur 2.1

Structuur Social Impact Bond Rikers Island



“Dit financieringsmechanisme zorgt ervoor dat alle partijen op resultaat focussen. Bij Rikers Island is het resultaat niet behaald, maar de Social Impact Bond heeft er wel voor gezorgd dat we de resultaten meten, delen en er alles aan kunnen doen om de interventie te verbeteren. We zien een groot enthousiasme bij overheden en investeerders om mee te werken aan dit type investeringen.”

Resultaten

In juli 2015 lieten Bloomberg Philanthropies en Goldman Sachs weten dat het aantal recidiven bij de gedetineerden van Rikers Island niet significant is verminderd. Met dit resultaat krijgt Goldman Sachs niets uitbetaald door de stad New York. Maar Goldman Sachs verliest niet al zijn geld: van de 9,6 miljoen dollar is 7,2 miljoen uitgegeven aan de interventie. 2,4 miljoen dollar is niet besteed doordat het laatste jaar van de interventie vervalst. Contractueel is namelijk vastgelegd dat de interventie bij onvoldoende resultaat vroegtijdig stopt. Van de 7,2 miljoen dollar die Goldman Sachs heeft uitgegeven, wordt 6 miljoen door de garantie van Bloomberg Philanthropies gedekt. Goldman Sachs verliest dus een bedrag van 1,2 miljoen dollar. De gemeente betaalt niets.

Lessons learned

Het is natuurlijk teleurstellend dat de begeleiding die de jongeren kregen niet heeft gewerkt. Maar voor het financieringsmodel kunnen we wel belangrijke conclusies trekken:

- Het is weer duidelijk geworden dat SIB's risicovolle investeringen zijn. Ze worden 'obligaties' genoemd, maar vallen niet in de bijbehorende risicoklasse.

Integendeel, obligaties worden meestal ingedeeld in een lage risicoklasse, terwijl de SIB als een zeer risicovol beleggingsproduct wordt gezien.

Terugbetaling en rendement zijn afhankelijk van menselijk gedrag, en dat is zeer moeilijk te voorspellen. Andrea Phillips, vicepresident van Goldman Sachs: 'Zowel onze collega's als onze klanten begrijpen dat een investering als deze veel risico's met zich meebrengt. Dat we de beoogde resultaten niet hebben gehaald, maakt ze niet minder enthousiast over toekomstige SIB's.'

- Door de onafhankelijke metingen is nu duidelijk dat deze interventie op deze doelgroep niet voldoende werkt. Voordat de overheid of investeerders weer geld in soortgelijke interventies steken, moeten ze eerst laten onderzoeken hoe ze beter kunnen worden ingezet. Doordat data onafhankelijk zijn verzameld en gemeten, bespaar je dus op toekomstige uitgaven hiervoor.
- Ten slotte: de overheid betaalt geen cent voor deze interventie, omdat ze niet succesvol was. De belastingbetaler draait dus – letterlijk – niet voor de rekening op^{1/2}.

1 Financial Times, July 13th 2015. Zie: ft.com/cms/s/0/5eee5f46-293e-11e5-8613-e7aedbb7bdb7.html#axzz3gR87UCs9

2 What we learned from the nation's first Social Impact Bond, 2 July 2015, Huffington Post. Zie: huffingtonpost.com (James Anderson, what we learned from the nation's first Social Impact Bond).

“Het ministerie van Veiligheid en Justitie is al bezig haar subsidietoezeggingen te verschuiven van inspanningsafspraken naar resultaatafspraken. Alleen kun je geen keiharde resultaatafspraken maken met organisaties in dit maatschappelijke veld, omdat ze bij slecht resultaat failliet gaan. Zeker de kleinere spelers. De Social Impact Bond geeft ons de mogelijkheid om kleinere uitvoerders de kans te geven, en toch harde resultaatafspraken te maken.”

Situatie in Nederland

Nederlandse recidivebestrijding

Uiteraard is de problematiek rond criminaliteit in Nederland van een geheel andere schaal dan in de Verenigde Staten. Als het gaat om het hoogste percentage gedetineerden ten opzichte van de totale bevolking, is de Verenigde Staten het tweede land ter wereld: van elke 100.000 inwoners zitten er 707 opgesloten. In Nederland zijn dat er slechts 82, en dat maakt ons een land met relatief weinig gedetineerden³. Maar dat betekent niet dat criminaliteit in Nederland een marginaal verschijnsel is. Het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie schat de kosten van criminaliteit voor de Nederlandse maatschappij op 31 miljard euro per jaar. 6,7 miljard hiervan zijn uitgaven van de overheid aan criminaliteitsbestrijding.

Een succesvolle interventie op het gebied van criminaliteitsbestrijding kan de overheid en maatschappij dus enorme (financiële) voordelen opleveren. Het is dan ook niet toevallig dat zowel de eerste SIB ter wereld, in het Engelse Peterborough, als de eerste SIB in de Verenigde Staten, Rikers Island, het doel hadden om recidiven te bestrijden.

Mogelijke Social Impact Bond

In Nederland liggen ook kansen op het gebied van misdaadbestrijding. Zo zijn er wijken in Nederlandse steden waar de criminaliteitscijfers hoger liggen dan in de rest van de stad. Vaak zijn in deze buurten (jeugd) bendes actief. In 2013 werd al onderzocht of de aanpak van een jeugdbende uit een SIB kon worden gefinancierd.

Uiteindelijk bleek de doelgroep zeer lastig af te bakenen. Wie behoren ertoe? Welke delicten worden gemeten? Daarnaast werd de constructie erg complex door een veelvoud aan terugbetalende partijen bij besparingen op politie-inzet, uitkeringen, detentie en schade. Vandaar dat deze aanpak is losgelaten.

In Nederland plegen in het algemeen vooral jongeren delicten. Figuur 2.2 laat zien dat het aantal geregistreerde daders sterk toeneemt tussen het twaalfde en negentiende levensjaar. Na deze leeftijd daalt het aantal weer snel: rond het dertigste levensjaar zelfs tot de helft. In deze fase stoppen veel daders met delicten plegen, doordat ze met vastigheid en verantwoordelijkheden te maken krijgen. Bijvoorbeeld op het gebied van wonen, relaties en werk. Hetzelfde patroon geldt voor ex-delinquenten.

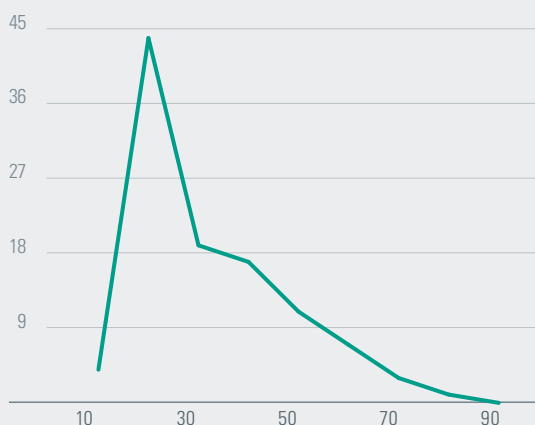
Van Breemen onderzoekt met een team van ambtenaren op het ministerie van Veiligheid en Justitie de toekomstige mogelijkheden voor een SIB voor ex-gedetineerden.



Dennis van Breemen
Portefeuillehouder integriteit en kansspelen, daarnaast belast met coördinatie van internationale aangelegenheden, onderzoek en innovatie

Figuur 2.2

Aantal geregistreeerde daders per 1.000 inwoners naar leeftijd, Nederland in 2005¹



¹ Jennissen, 2009, WODC, criminaliteit, leeftijd en etniciteit
file://branchesnamespace.solon.prd/branches/P/Global/Users/ko6260/Userdata/Documents/ob277_volledige_tekst_tcm44-225797.pdf

Recidive verminderen door arbeidstoeleiding

Figuur 2.3 toont in hoeverre werkgevers kandidaten met een bepaalde achtergrond accepteren. Uit de ProfielAcceptatie-schaal van Start Foundation blijkt dat ex-delinquenten het minst geaccepteerd worden door werkgevers. Delinquenten naar werk begeleiden om het aantal recidiven te verlagen, is dus een ambitieuze uitdaging.

Doelstellingen en financiële afspraken vastleggen

Voor het ministerie van Veiligheid en Justitie is het interessant om te bekijken of deze problematiek met een Social Impact Bond is aan te pakken. In dit geval zou het ministerie bepalen voor welke resultaten ze wil uitbetalen. Dit kan bijvoorbeeld een besparing zijn op recidiven of op uitkeringen van ex-delinquenten. Hierbij is het van belang om afspraken te maken wat er precies wordt gemeten.

Daarnaast moet er consensus worden gevonden over de te meten parameters en de gekozen meetmethodes. Hierbij moet er rekening mee worden gehouden dat niet alle beoogde besparingen bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie terechtkomen. Zo profiteert de gemeente waar de ex-gedetineerde woonachtig is van een daling van de afhankelijkheid op een uitkering. Verzekeraars profiteren als er minder fysieke schade wordt geleden door een afname van delicten. Als al deze partijen aan tafel worden uitgenodigd om deel te nemen als outcome payer, wordt de constructie van een SIB uiterst complex.

“SIB’s zijn in veel gevallen een goed financierings-instrument, maar ze zijn niet een panacee voor alles wat je via publiek-private samenwerking zou willen oplossen. En misschien moeten we ook niet te snel willen opschalen. Daarin ligt in deze vroege fase een behoorlijk afbreukrisico. Waarom niet juist projecten relatief kleinschalig houden en kijken of ze elders replicerbaar zijn? Bijvoorbeeld met lokale investeerders. Dan vergroten we de betrokkenheid en beperken de risico’s.”

Figuur 2.3

De ProfielAcceptatie-schaal van de Start Foundation¹

De ProfielAcceptatie-schaal

Profiel 0	Geen bijzondere achtergrond	100
Categorie 1	Chronische fysieke ziekte (astma, artrose, diabetes)	77,4
	Motorische beperking	76,5
	ADHD	75,2
	Schulden	72,1
	Autisme	69,5
Categorie 2	Fysieke beperking doof/slechthorend	64,5
	Fysieke beperking m.b.t. spreken	62,7
	Chronische fysieke ziekte (kanker)	60,5
	Niet aangeboren hersenletsel	60,5
	Fysieke beperking blind/slechtziend	59,7
Categorie 3	Psychiatrische achtergrond	50,5
	Verslavingsachtergrond (gokken)	49,5
	Verslavingsachtergrond (alcohol)	47,4
Categorie 4	Ex-delinquent vermogensdelict	40,3
	Verslavingsachtergrond (harddrugs)	39,8
	Ex-delinquent drugsdealen	34,8
	Ex-delinquent geweld	32,6
N=202	De mate van acceptatie	0 20 40 60 80 100

¹ Bron: ProfielAcceptatie onderscheidt sociale waarde werkgevers, Start Foundation, maart 2014.

Buckens is directeur van het ABN AMRO Social Impact Fund. Samen met Start Foundation heeft hij geïnvesteerd in de eerste Nederlandse SIB. Hiernaast investeert het ABN AMRO Social Impact Fund in Nederlandse sociaal ondernemers, zoals Beebox, WAAR en BigMove.



Eric Buckens
Directeur ABN AMRO Social Impact Fund

Als de besparing door het afgenomen aantal recidiven en uitkeringen hoger is dan de kosten van de interventie, dan is er rendement behaald. Met een verdeelsleutel kan dit rendement worden verdeeld over het ministerie, eventuele andere outcome payers, de investeerders en de uitvoerder. Mocht het bedrag lager zijn dan de kosten van de interventie (of de interventie haalt zelfs helemaal niets uit), dan verliest de investeerder (een deel van) zijn investering.

Uitdagingen

Uiteraard worden ex-delinquenten al volop begeleid bij hun terugkeer naar de maatschappij. Door de reclassering, maar ook door organisaties als Gevangenzorg Nederland, Exodus en Stichting 180.

Het is een uitdaging om een SIB zo in te richten dat er zo nauwkeurig mogelijk kan worden gemeten, en dat er tijdens het traject optimaal kan worden geïnnoveerd. Om goed te kunnen meten, moeten verschillende datastromen worden gecombineerd. Bijvoorbeeld de werkloosheidscijfers van gemeenten en de recidivecijfers van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Aanbeveling

In het buitenland zijn meerdere SIB's op het gebied van recidivebestrijding geïnitieerd. Deze hebben aangetoond dat de financieringsconstructie een goede methode is om meetbaar en resultaatgericht interventies te financieren. Hiernaast heeft het Amerikaanse voorbeeld ook laten zien dat de risico's van een SIB op recidivebestrijding groot zijn. Een SIB is een goed middel om het risico van de interventie te delen met investeerders. Ook in Nederland is een SIB op recidieven mogelijk, al zijn er specifieke uitdagingen verbonden aan recidivebestrijding. Hoewel de besparingen door minder recidiven bij meerdere partijen terechtkomen, is het van belang om het aantal outcome payers te beperken. Bijvoorbeeld alleen het ministerie van Veiligheid en Justitie, eventueel in combinatie met gemeenten. Om het voordeel van flexibiliteit volledig te kunnen benutten, is het van belang dat de SIB een langere looptijd heeft dan een reguliere subsidie. Op deze manier is er ruimte om tijdens het traject verbeteringen door te voeren.

Tieners nemen verantwoordelijkheid



Jeugdwerkloosheid

Situatie in het buitenland

Maatschappelijk probleem

In de afgelopen crisisjaren is de werkloosheid in Europa sterk gestegen. De jeugdwerkloosheid is bovendien flink hoger dan de werkloosheid onder de totale beroepsbevolking. Het probleem is het grootst in Zuid-Europa: in landen als Griekenland, Italië en Spanje heeft ongeveer de helft van de jongeren geen baan¹. Dit leidt tot extra kosten voor de verzorgingsstaat, minder perspectief voor deze jongeren en mogelijk maatschappelijke onrust.

Een van de voorwaarden voor een succesvolle Social Impact Bond (SIB) is dat de uitkomsten van de interventie eenvoudig te definiëren en meten zijn, zodat er afspraken kunnen worden gemaakt met een terugbetalende partij. Dat is bij uitstek het geval op het gebied van werkloosheid. Vandaar dat er rond dit thema de meeste SIB's zijn gerealiseerd. De focus op jeugdwerkloosheid is hierbij opvallend. Op dit gebied zijn de SIB-ontwikkelingen in Nederland het verst.

In dit hoofdstuk wordt een SIB rond jeugdwerkloosheid in Engeland beschreven, met veel gemeten uitkomsten en zonder directe besparingen. Daarna volgt een beschrijving van de SIB in Rotterdam, waar juist één uitkomst werd gemeten die direct in verbinding staat met een besparing.

Als het om jeugdwerkloosheid gaat, wordt in Angelsaksische landen vaak over NEET-jongeren gesproken. Deze afkorting staat voor Not in Employment, Education or Training en is gericht op jongeren van 16 tot 24 jaar. Werklozen tussen de 16 en 18 komen nog niet in aanmerking voor een uitkering. Een ander deel is thuiswonend en heeft zich niet voor een uitkering aangemeld. Hierdoor zijn ze niet in beeld bij de gemeente en worden ze vaak niet ondersteund. Al deze jongeren kunnen hun potentie niet volledig benutten. Dit is voor hun directe omgeving, de maatschappij als geheel, maar vooral voor henzelf een gemiste kans. Een voorbeeld van een bond die dit tegengaat, is de Teens and Toddlers Social Impact Bond in Manchester.

Interventie

Teens and Toddlers is een Engelse stichting die het verantwoordelijkheidsgevoel van kwetsbare tieners wil versterken door hun de zorg voor een peuter toe te vertrouwen. In samenwerking met een lokale peuterschool worden tieners en peuters aan elkaar gekoppeld. Deze begeleiding van peuters is onderdeel van een uitgebreid programma, waarbij de tieners met behulp van een mentor worden voorbereid op een baan of vervolgstudie². In Manchester is er rond dit innovatieve programma een SIB ontwikkeld, gericht op 1.152 jongeren tussen de 14 en 16 jaar. Er wordt gemeten in hoeverre ze verbetering laten zien op het gebied van schoolverzuim en hun cijferlijst. Daarnaast wordt hun doorstroom naar een vervolgopleiding of werk in kaart gebracht.

¹ Europese Commissie, april 2015. Zie: ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics

² teensandtoddlers.org

“Doordat in een SIB zeer verschillende partijen samenwerken, ontvangt een service provider – naast financiering – ook de kans om de capaciteiten van de organisatie significant te vergroten.”

Structuur

De initiële investering is 0,8 miljoen pond. De eerste terugbetalingen van de overheid worden gebruikt om de interventie verder te financieren. Als alle jongeren het maximale resultaat behalen, kan de terugbetaling oplopen tot 3,3 miljoen pond¹. De investeerders worden terugbetaald vanuit een 30 miljoen pond tellend innovatiefonds van het Britse ministerie van Werkgelegenheid en Pensioen.

In figuur 3.1 staat welke bedragen het ministerie bij een bepaald resultaat bereid is uit te betalen. De bedragen die het ministerie daadwerkelijk uitbetaalt, zijn lager. In het aanbestedingsproces hebben de potentiële SIB's een korting geboden. Het eigenlijke bedrag dat voor de verschillende prestatieverbeteringen wordt uitbetaald, is helaas niet openbaar.

Resultaten

Teens and Toddlers claimt meerdere positieve uitkomsten. Deze leveren niet allemaal meteen geld op voor het ministerie, in dit geval de outcome payer. Een aantal uitkomsten leidt tot minder kosten voor de outcome payer. Als jongeren een opleiding volgen en hierdoor een baan vinden, gaat het aantal uitkeringen omlaag. Andere uitkomsten zorgen voor besparingen bij andere ministeries. Zo leidt minder criminaliteit tot minder opsporings- en detentiekosten. Hier profiteert de overheid dus van, maar niet het ministerie van Werkgelegenheid en Pensioen.

Figuur 3.1

Key Performance Indicators waarop wordt uitbetaald

Scorekaart

Verbeterde houding t.o.v. school ¹	£ 700
Verbeterd gedrag op school ²	£ 1.300
Aanhoudend spijbelen gestopt	£ 1.400
Verkrijgen startkwalificatie	£ 900
Bereiken NQF level 1 ³	£ 1.100
Bereiken NQF level 2	£ 3.300
Bereiken NQF level 3	£ 5.100 niet T&T
Verkrijgen eerste baan, incl. training	£ 3.500 niet T&T
Duurzaam werk (een halfjaar in dienst)	£ 2.000 niet T&T

Elke score kan per deelnemer maar één keer worden behaald en per persoon is de maximale terugbetaling £ 11.700.

- 1 gemeten door docent
- 2 gemeten door docent
- 3 National Qualification System. Een systeem om voortgang bij leerlingen te meten. Wordt veel gebruikt in het Verenigd Koninkrijk



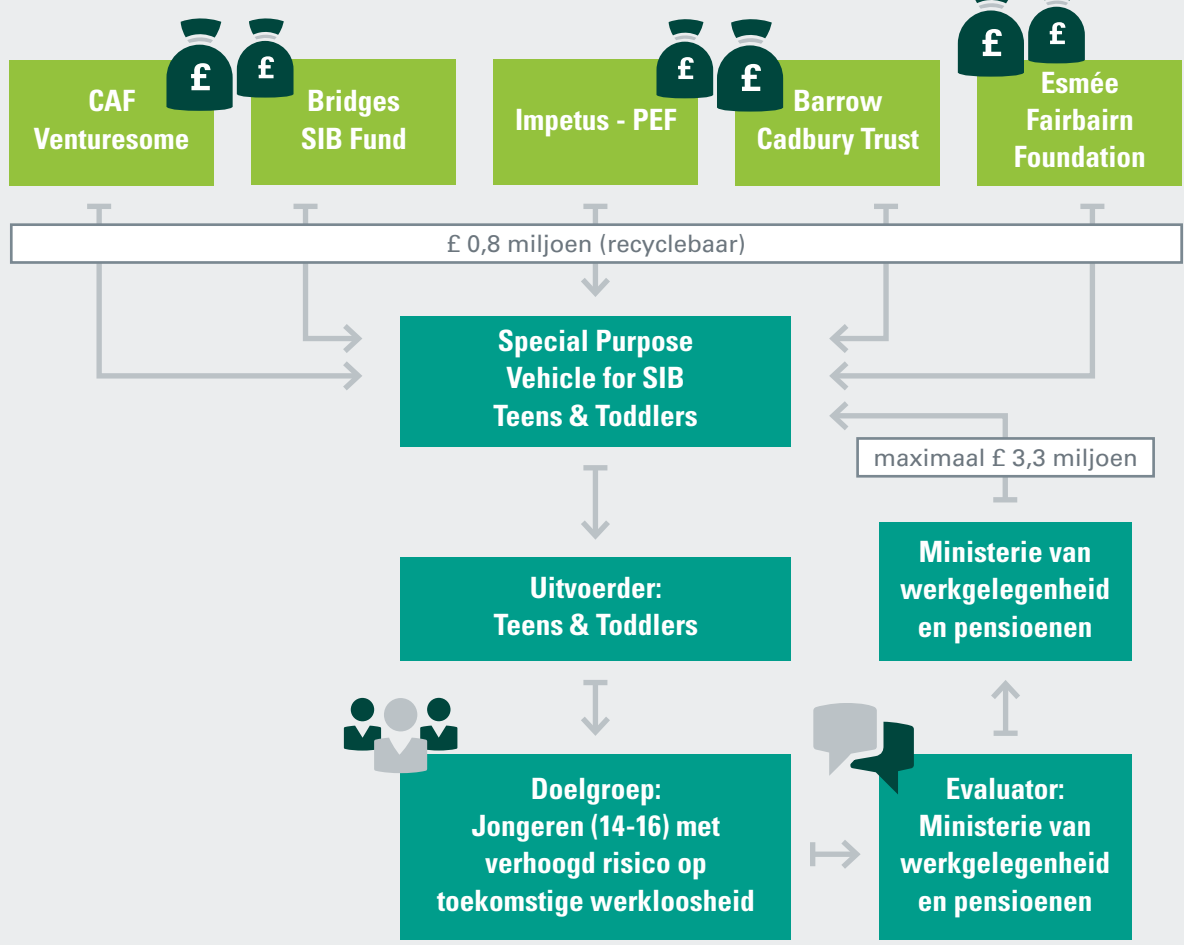
Vennema heeft als analist van Social Finance UK meegewerkt aan de metingen van het Teens and Toddlers-programma. Daarvoor heeft hij voor ABN AMRO gewerkt aan de eerste SIB van continentaal Europa. Ook is hij eigenaar van Social Impact Consultancy.



Björn Vennema
Analist Social Finance UK

Figuur 3.2

Structuur Teens and Toddlers Social Impact Bond





Leo van Loon
Directeur en oprichter de Buzinezzclub

Van Loon begeleidt jongeren met een uitkering naar een baan of ondernemerschap. Samen met coaches uit het bedrijfsleven zoekt hij met de jongeren naar hun passie. Vervolgens proberen ze hun doelen stapsgewijs te realiseren. De Buzinezzclub is inmiddels actief in Rotterdam, Drechtsteden en Den Haag.

Daarnaast worden er besparingen gerealiseerd waarvan ook andere partijen dan de overheid profiteren, zoals verzekeraars. Als er minder wordt gestolen, doen verzekeren minder vaak aanspraak op hun inboedelverzekering en bespaart de verzekeraar op schadeuitkeringen. Het is extreem moeilijk om met al deze partijen betalingsafspraken te maken over deze besparingen. Vandaar dat het ministerie van Werkgelegenheid en Pensioenen in dit geval een speciaal innovatiefonds van 30 miljoen pond heeft opgericht, waaruit ze alle uitbetalingen voor haar rekening neemt.

Indirecte voordelen

Naast sociaal wenselijke uitkomsten die direct besparingen opleveren, zijn er ook uitkomsten waar pas veel later een besparing voor kan worden gemeten. Onderwijs bijvoorbeeld. De cijferlijst van een kind kan moeilijk direct worden vertaald naar minder werkloosheid of een betere baan (dus meer inkomstenbelasting). Voor dit soort gevallen wordt een inschatting gemaakt op basis van wetenschappelijk onderzoek. Zo valt er een prijskaartje te plakken op uitkomsten, zoals vermindering van absentie op school of een behaald diploma.

Er zijn ook uitkomsten die helemaal geen meetbare besparingen opleveren, maar wel gezien kunnen worden als maatschappelijk wenselijk. Denk aan het toegenomen geluk van jongeren die meedoen aan het programma. Ook hier kunnen afspraken over worden gemaakt.

Zo zou het ministerie een bepaald bedrag kunnen bieden wanneer uit een enquête blijkt dat deelnemers 10% gelukkiger zijn.

Uiteindelijk gaat het erom dat de outcome payer definieert welke uitkomsten er worden nagestreefd, welke prijs hij hiervoor overheeft en hoe deze uitkomsten worden gemeten.

Lessons learned

De meeste deelnemers van de eerste groep hebben de doelen van het Teens and Toddlers-programma gehaald. Zo steeg het aantal jongeren met een startkwalificatie naar 75%. Daarnaast verbeterden de houding en het gedrag van de jongeren. In april 2015 is een nieuwe Social Impact Bond gestart vanuit het Teens and Toddlers-programma¹.

Het is vooral interessant om te zien hoe het Teens and Toddlers-programma erin slaagt om op relatief 'zachte' uitkomsten harde resultaatafspraken te maken. De SIB richt zich niet alleen op kostenbesparing, maar veel breder op het welzijn en de ontwikkeling van de kinderen in de doelgroep. Er wordt dus niet alleen gekeken naar de besparing die de SIB kan realiseren, maar ook naar de waarde die ermee kan worden gecreëerd. Dit is mogelijk doordat de terugbetaling niet door één gemeente of overheid wordt gedaan, waarbij de uitkomsten direct gelinkt moeten worden aan een post. In plaats daarvan komt de terugbetaling uit een innovatiefonds dat de overheid hier speciaal voor heeft samengesteld.

¹ Zie: charitytimes.com (two social impact bonds exceed targets return investor capital).

“Met de Social Impact Bond zijn we niet meer alleen uitvoerder, maar een partner van de gemeente en investeerder. Gezamenlijk kunnen we het beste programma neerzetten en meer resultaten behalen met onze jongeren.”

Situatie in Nederland

Nederlandse jeugdwerkloosheid

Hoewel de werkloosheid in Nederland licht daalt, zijn nog steeds 603.000 Nederlanders werkloos¹. Dat is 6,9% van de beroepsbevolking. Het herstel van de Nederlandse economie is nog niet terug te zien in het aantal bijstandsuitkeringen. Eind 2014 ontvingen 377.000 Nederlanders bijstand². De werkloosheid is vaak geografisch geconcentreerd; de grote steden kennen een relatief hoge werkloosheid. Zo was 12,6% van de Rotterdamse beroepsbevolking werkloos in het derde kwartaal van 2014. Ook zijn jongeren veel vaker werkloos dan de rest van de beroepsbevolking. Maar liefst 11% van hen heeft geen baan en onder jonge allochtonen is dit zelfs 24%.

Uitkeringen worden uitgekeerd door gemeentes. Elke werkloze die een uitkering ontvangt, heeft er een persoonlijk aanspreekpunt (klantadviseur) die hem of haar helpt een nieuwe baan te vinden. Daarnaast subsidiëren veel gemeentes (kleinschalige) projecten die jongeren aan een baan helpen.

Mogelijke Social Impact Bond

De eerste SIB van Nederland op het gebied van jeugdwerkloosheid is in Rotterdam tot stand gekomen. In 2013 kende Rotterdam een jeugdwerkloosheid van 16%. De resultaten van de verschillende interventies werden niet altijd even nauwkeurig gemeten. Het Rotterdamse college heeft van de bestrijding van jeugdwerkloosheid een speerpunt gemaakt en werkt intensief samen met private partijen om haar doelen te bereiken. Toenmalig wethouder Marco Florijn initieerde daarom een SIB: ‘De Social Impact Bond was voor ons een manier om op een zakelijke en efficiënte manier oplossingen te vinden voor uitdagingen in het sociaal domein. Door samen te werken met maatschappelijke investeerders die hier normaal gesproken geen rol in hebben, konden we met een andere bril naar deze uitdagingen kijken.’

Structuur

De SIB ziet er in Rotterdam als volgt uit. ABN AMRO en Start Foundation betalen voor twee jaar een traject om 160 jongeren uit de bijstand te helpen. Dit kost in totaal 640.000 euro. Daarnaast was er 40.000 euro nodig om de SIB op te zetten en de uitkomsten te meten. De jongeren gaan samen aan de slag om te ontdekken waar hun passie ligt en werken aan uitstroom naar een baan, het ondernemerschap of een opleiding. De Buzinezzclub maakt deze jongeren onderdeel van een ecosysteem van coaches, adviseurs en potentiële werkgevers.

¹ CBS, Persbericht: werkloosheid verder gedaald, 20 augustus 2015.

² CBS, Werkloosheid en gerelateerde cijfers, 18 juni 2015. Zie: cbs.nl (arbeidsmarkt in vogelvlucht).

Na een intensief traject van zes maanden met onder andere een stage, persoonlijke coaching en groeps-training, volgt er nog een jaar waarin de jongeren worden begeleid. Om te kunnen bepalen of het programma succesvol is, heeft Ortec Finance een formule ontwikkeld. Op basis van historische data kan het bedrijf inschatten hoe lang een uitkeringsgerechtigde normaal gesproken in een uitkering zou zitten. Dit is een persoonlijke voorspelling, gebaseerd op onder andere de tijd dat de persoon al in een uitkering zit en het opleidingsniveau.

Per cohort wordt de werkelijke uitkeringsduur van de jongeren vergeleken met de voorspelde uitkeringsduur. Om ervoor te zorgen dat uitzonderingen niet al te veel invloed hebben, wordt gerekend met de mediaan. De gemeente kan 39,70 euro besparen per dag die een uitkeringsgerechtigde eerder uitstroomt dan voorspeld.

Als de besparingen groter zijn dan de kosten van de investering, ontvangen de investeerders een rendement. Lukt het de Buzinezzclub om jongeren drie maanden sneller uit hun uitkering te krijgen, dan ontvangen de investeerders hun geld terug. Vanaf drie maanden worden de besparingen verdeeld tussen de investeerders, de Buzinezzclub en de gemeente¹. Het bedrag dat de Buzinezzclub van de investeerders krijgt, is afhankelijk van de prestaties die deze organisatie levert. Zie figuur 3.3 voor een schematische weergave van deze SIB.

Resultaten

In het eerste jaar hebben 80 jongeren het traject doorlopen. Zowel in maart als oktober 2014 is er een groep begonnen. Elk kwartaal wordt er door Deloitte gemeten in hoeverre de jongeren uit de uitkering zijn. Uiteindelijk wordt het programma aan 160 jongeren aangeboden, en weten we in 2017 pas of de jongeren eerder dan gepland uit de bijstand stroomden. In 2018 wordt gemeten of de jongeren duurzaam uit de uitkering zijn. Dan wordt pas duidelijk of het hele programma succesvol is afgerond en of er daadwerkelijk een sociaal én financieel resultaat is gerealiseerd.

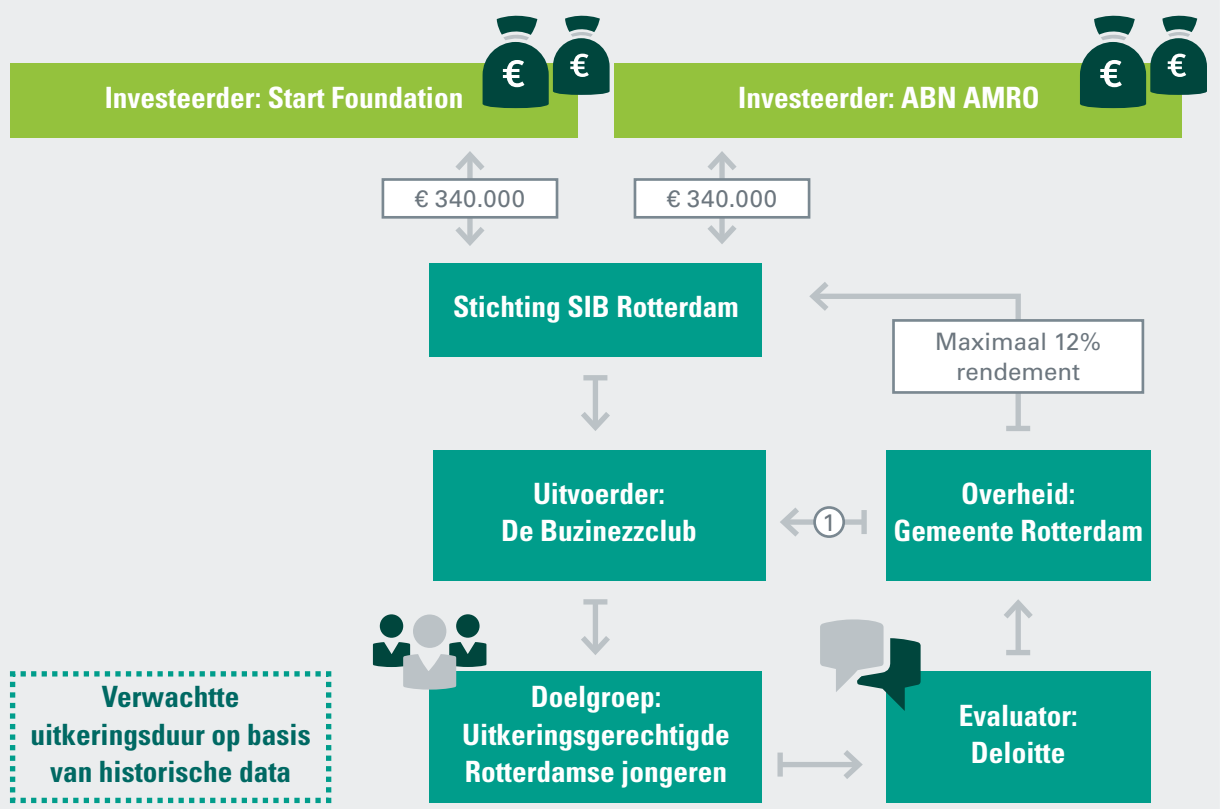
Lessons learned

De eerste SIB van continentaal Europa heeft veel aandacht gekregen van media en beleidsmakers. De startresultaten van de interventie zijn positief en de meetinstrumenten functioneren goed. Deloitte meet de uitkomsten en bespreekt deze tijdens kwartaalbijeenkomsten; ontmoetingen die als constructief worden ervaren en voor nieuwe inzichten zorgen.

¹ FD, 19 december 2013; ² Private investeerders profiteren mee van succes Rotterdamse werklozen.

Figuur 3.3

Schematische weergave Social Impact Bond Buzinezzclub Rotterdam



1 Premie als doelgroep duurzaam uit uitkering blijft.

ABN AMRO neemt een aantal inzichten mee voor nieuwe SIB's:

- **Voorkeur voor langere contracten.** Nu de SIB twee jaar goed functioneert, kan gekeken worden naar contracten met een langere looptijd. Deze bieden meer ruimte om tijdens de interventie innovaties en verbeteringen door te voeren. Hiervoor moeten overheden, investeerders en (sociaal) ondernemers wel bereid zijn om langere contracten aan te gaan. Vooral voor overheden kan het lastig zijn om voor de verre toekomst een financiële verplichting aan te gaan.
- **Meetinstrument optimaliseren.** Het meetinstrument functioneert goed en vormt een basis voor nieuwe meetinstrumenten waarin meer persoonskenmerken worden meegenomen. De kwaliteit van het meetinstrument is afhankelijk van de kwaliteit van de data van de gemeente. Om nog beter te kunnen meten, is het vooral van belang om – naast persoonsgegevens – de reden van uitstroom uit de uitkering nauwkeurig bij te houden.
- **Van besparen naar welzijn.** Om een SIB werkbaar te houden, kan er maar op een paar parameters worden uitbetaald. Wel is het interessant om ook de andere parameters te meten en hierop te sturen. De interventie heeft hopelijk een groter effect op het leven van jongeren. Zijn ze minder ziek, voelen ze zich beter, nemen hun schulden af? Dit zijn geen directe besparingen voor de gemeente, maar wel belangrijke successen voor de jongeren. En voor de maatschappij als geheel.

Vervolg

Na de lancering van de SIB in Rotterdam zijn er twee nieuwe SIB's gestart op het gebied van werkgelegenheid. De gemeente Utrecht heeft een SIB afgesloten met Stichting The Colour Kitchen, Start Foundation en Rabobank Foundation. De gemeente Rotterdam heeft een tweede SIB afgesloten met Social Impact Finance, Deloitte, Werkplaats Rotterdam Zuid en FondsDBL. Met The Colour Kitchen-SIB is een investering van 734.000 euro gemoeid. Van de Werkplaats Rotterdam Zuid-SIB is bekend dat de totale maximale omzet 13 miljoen euro betreft, waarbij er sprake is van een kleinere investering vooraf. De gerealiseerde besparingen worden weer ingezet in het programma.

Het is goed om te constateren dat er volop beweging is op het gebied van werkgelegenheid. Utrecht en Rotterdam laten zien dat de SIB herhaalbaar en schaalbaar is. Andere steden zijn hard bezig om hun voorbeeld te volgen en het financieringsinstrument verder te ontwikkelen.

Liever voorkomen dan genezen



Gezondheidszorg

Situatie in het buitenland

Maatschappelijk probleem

Gezondheidszorg is wereldwijd een onderwerp dat veel ter discussie staat. In het Verenigd Koninkrijk is de National Health Service al jaren onderwerp van verhit publiek debat. Na tientallen jaren politieke strijd is er in de Verenigde Staten de Patient Protection and Affordable Care Act aangenomen, ook wel 'Obama Care' genoemd. Hoewel de discussie in elk land anders is, zijn er ook overeenkomsten. Een belangrijk raakvlak: gezondheidszorg is vooral ingericht om genezing te bekostigen. Vandaar dat er op het gebied van preventie veel valt te winnen. Een Health Impact Bond (HIB) is een variant op de Social Impact Bond (SIB), waarbij het sociale domein de gezondheidszorg is.

In de Amerikaanse stad Fresno (Californië) is het gelukt om een HIB te sluiten. Hier is ervoor gekozen om eerst via een pilot de effectiviteit aan te tonen. Bij succes wordt de HIB opgeschaald.

Health Impact Bond: astma in Fresno

In Fresno heeft 20,2% van de kinderen tussen de 5 en 17 astma. Iedere dag belanden van hen drie patiënten in het ziekenhuis en twintig op de intensive care. Astma is hiermee de hoofdoorzaak van ziekenhuisopnames, met jaarlijks gemiddeld 35 miljoen dollar aan kosten. Sommige kinderen liggen bijna elke week op de intensive care. Daarnaast is de voorlichting beperkt en trekken vooral gezinnen met lage inkomens niet op tijd aan de bel, uit angst voor de kosten.

Interventie

Aangezien deze vorm van SIB nog niet eerder werd toegepast, is er besloten om eerst een pilot te doen. Nadat meetbaarheid van het resultaat (en daarmee de besparing) is aangetoond, wordt het project opgeschaald. Voor het pilotprogramma zijn 200 patiëntjes uit gezinnen met lage inkomens in het traject opgenomen. Daarbij is gekozen voor kinderen met gemiddeld 1,5 spoedbezoeken aan het ziekenhuis per jaar, waarvan 50% van de bezoeken in een opname resulteerde.

Maatschappelijk gezondheidswerkers bezoeken de huizen van de kinderen, analyseren of er triggers zijn die astma veroorzaken en implementeren oplossingen. Denk aan tapijten en andere stoffige objecten schoonmaken of verwijderen, medicijngebruik monitoren en advies aan ouders over hun gedrag. Bijvoorbeeld als ze roken in het directe bijzijn van de kinderen.

De adviseurs bellen hierna maandelijks met de ouders om de voortgang te controleren. Daarnaast komen ze elk kwartaal langs om verdere assistentie te verlenen en te checken of de best practices worden opgevolgd. Na twee jaar worden de historische data vergeleken met het aantal ziekenhuisbezoeken en -opnames van de pilotgroep, en met hun behandelkosten. De geprojecteerde besparing komt uit op 30% afname van spoedbezoeken aan het ziekenhuis en 50% afname van opnames in het ziekenhuis. Dit zou resulteren in een besparing van 5.000 dollar per kind per jaar.

Structuur

De kosten voor de pilot zijn 660.000 dollar. Aangezien het om een teststudie gaat, is in dit stadium nog geen outcome payer betrokken. Als de pilot een succes blijkt, is het de bedoeling om een verzekeraar aan te laten sluiten bij het programma. Social Finance Inc. leidt het project en monitort de voortgang. Een lokale sociale onderneming (Collective Health) is aangehaakt als uitvoerder. Deze partij heeft maatschappelijk werkers en gezondheidsexperts in dienst, die de gezinnen helpen. De initiële investering in het proof of concept-project is afkomstig van The California Endowment, de investeerder in dit project. Als er een besparing wordt behaald, is de intentie om met dezelfde investeerder op te schalen naar 3.500 kinderen. De resultaten zijn nog niet bekend.

Lessons learned

Interessant aan deze HIB is dat er eerst tegen relatief lage kosten een pilotstudie wordt gedaan om het succes voor de investeerder en outcome payer te bewijzen. Hierna wordt het project pas opgeschaald. Dit kan een werkbare methode zijn voor andere HIB's en SIB's. Vooral in sectoren waar nog niet veel ervaring met dit instrument bestaat, zoals de gezondheidszorg.

“De Nederlandse zorgsector is in beweging: van genezing van ziekte richting een gezonde bevolking. HIB’s sluiten naadloos aan bij deze transitie en kunnen misschien wel net het extra duwtje in de rug geven dat nodig is.”

Situatie in Nederland

Nederlandse gezondheidszorg

Door de grote vraag naar zorg drukt deze sector hard op het bruto binnenlands product van Nederland: 13% in 2014. Het CPB¹ heeft voorspeld dat dit kan oplopen tot 31% in 2040, onder andere door vergrijzing. Gezien dit onhoudbare percentage, is het belangrijk dat er iets verandert.

‘De zorgsector in Nederland denkt nog te veel in uurtje-factuurtje’, zegt Anja van Balen, Sector Banker Healthcare bij ABN AMRO. ‘Terwijl de vraag moet zijn: hoe krijg ik een zo gezond mogelijk Nederland?’ De meer preventieve aanpak van een Health Impact Bond (HIB) sluit hierop aan. Bovendien wordt bij een HIB de uitkomst goed gemonitord. Dit gebeurt nu ook al, maar marginaal. Ziekenhuizen en zorginstanties zouden de best practices die uit de HIB-gefinancierde interventies voortkomen, vaker met elkaar kunnen delen.

Drie doelen voor verbetering

De HIB sluit aan bij een beweging die Donald Berwick van het Institute of Healthcare Innovation² (IHI) in 2008 voor het eerst definieerde als ‘Triple Aim contracting’³. Kort gezegd staan hierbij drie doelen centraal:

- 1 de gezondheid van een populatie verbeteren;
- 2 de patiëntervaring verbeteren (inclusief kwaliteit en tevredenheid);
- 3 de kosten van de zorg per capita verlagen.

Het belang van samenwerking

Triple Aim heeft als doel om de enorme kostenpost die zorg in veel landen is, op een verantwoorde manier te verlagen. Tegelijkertijd blijft de kwaliteit gewaarborgd. Voor veel instanties die iets met zorg te maken hebben, zijn de drie doelen momenteel niet allemaal even belangrijk. Daarom onderstreept Berwick het belang van samenwerking tussen organisaties die elkaar voorheen niet opzochten. Dat betekent dat bijvoorbeeld scholen, ziekenhuizen, werkgevers en maatschappelijke organen van gemeenten nieuwe manieren moeten zoeken om samen te werken en te monitoren.

Belangrijke *enablers* kunnen informeel zijn, zoals wijk-initiatieven. Maar ook formeel, geïnstitutionaliseerd door overheden. De HIB kan een drijvende kracht zijn, doordat deze met relatief kleine projecten laat zien hoe Triple Aim kan werken.

Zelf stelt het IHI vijf voorwaarden aan een geslaagde Triple Aim:

- 1 focus op individuen en families;
- 2 herontwerp van eerstelijnszorg en -diensten;
- 3 populatiebesteding;
- 4 een platform om kosten onder controle te houden;
- 5 systeemintegratie en -executie.

1 <http://www.cpb.nl/persbericht/3211095/zorguitgaven-blijven-stijgen>

2 ihi.org/engage/initiatives/tripleaim/pages/default.aspx

3 content.healthaffairs.org/content/27/3/759.full

Bankier Anja van Balen zet zich al ruim acht jaar in voor de publieke sector. Ze slaat bruggen tussen bank en zorg en vertaalt regels uit de zorgsector naar financieringsvoorwaarden binnen de bank. Omgekeerd maakt ze regels van de bank transparant voor de zorg.



Anja van Balen
Sector Banker Healthcare bij ABN AMRO
Public Sector Clients

Leren door proberen

In Nederland worden er proeftuinen opgezet voor populatiebepaling, waarbij zorgverzekeraars een vaste vergoeding krijgen voor de inwoners van een regio. Preventieve financieringsmodellen als de HIB kunnen hierin goed werken, doordat ze de verzekeraar geld besparen. In het huidige model levert preventie verzekeraars alleen maar extra kosten op, doordat ze de besparing niet zelf terugkrijgen. In de regio Maastricht is een proeftuin opgezet met de naam 'Blauwe Zorg'¹. Dit is een project van verzekeraar VGZ, Huis voor de Zorg, en het samenwerkingsverband van lokale huisartsen. Het wachten is nu op meer proeftuinen, wat een gunstig klimaat voor de HIB's schept.

eHealth

Een andere beweging die de zorg in Nederland verandert, is de opkomst van diverse elektronische health-apps, en de rappe ontwikkeling van slimme medische hulpmiddelen. Zo komen er apparaatjes die uit traanvocht het glucosegehalte meten. Er zijn ook al diverse dermatologische apps op de markt, zoals first derm; die analyseren of een huidvlekje mogelijk kwaadaardig is. Niet alleen verlaagt dit de eerstelijns kosten, doordat mensen zichzelf kunnen onderzoeken, maar het leidt ook tot vroegere diagnoses. Deze kunnen zelfs al lang voordat ziekte daadwerkelijk is opgetreden gedaan worden, door gevoeligheden te ontdekken. Door de opkomst van deze apps, en daarbij diverse *activity trackers* en voedingsmeters, kunnen preventieprogramma's nog effectiever ingezet worden, en zullen mensen actiever vragen naar zulke programma's.

Dit zal de vraag naar een meer preventieve kijk op gezondheidszorg van onderaf verhogen, wat gunstig is voor HIB's.

Mogelijke Health Impact Bond (zie voor de structuur figuur 4.1)

Oprichtster van oPuce, Isabelle Lebrocqy, kreeg in 2011 te horen dat ze darmkanker had. Kort hierna werd zij ontslagen. Eenmaal hersteld, ontdekte zij hoe moeilijk het is om na kanker weer aan betaald werk te komen. Om dit te veranderen, richtte zij de sociale onderneming oPuce op. oPuce bevordert de terugkeer naar volwaardig werk na kanker. Omdat het leven na kanker extra aandacht nodig heeft, initieerde zij eveneens Europees onderzoek voor *cancer survivorship* en zette zij het thema 'Kanker en Werk' op de politieke agenda.

Jaarlijks krijgen 80.000 mensen te horen dat ze kanker hebben, onder wie 40.000 werkenden². Dit aantal is groeiende. Gelukkig valt kanker steeds beter te behandelen; het wordt meer en meer een chronische ziekte. Vandaar dat het cruciaal is dat de patiënten die ervan genezen, perspectief houden op een baan. Hier gaat het vaak mis. Eén op de vier kankerpatiënten verliest zijn of haar baan. Hier is een aantal redenen voor. Allereerst komt dit door het gebrek aan kennis bij de werkgever over hoe om te gaan met een werknemer die kanker krijgt. Ook kunnen restletsels, zoals vermoeidheid en concentratieproblemen, een rol spelen waardoor het langzaam opbouwen van de belastbaarheid essentieel is.

¹ <http://www.zio.nl/home/blauwe-zorg/>

² Signaleringscommissie Kanker, KWF Kankerbestrijding, 2011.



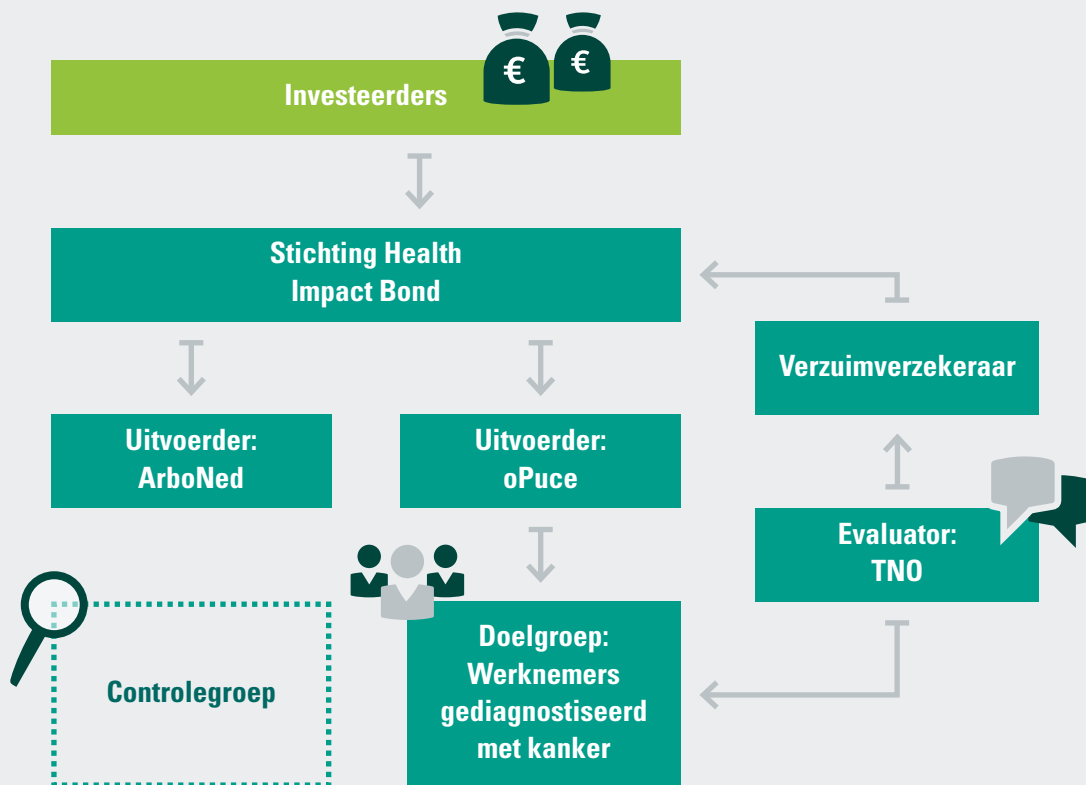
Vermeer heeft zich actief bezig gehouden met het oplossen van maatschappelijke vraagstukken door haar rol bij Society Impact. In opdracht van ZonMw en in samenwerking met EY heeft zij onderzoek gedaan naar de haalbaarheid en toepasbaarheid van Health Impact Bonds in Nederland¹.

Freija Vermeer
Social dealmaker bij Society Impact
en consultant bij Van de Bunt adviseurs

¹ zonmw.nl/uploads/media/RapportHIBZonMw3042015_01.pdf

Figuur 4.1

Mogelijke Health Impact Bond



“De waarde van de Health Impact Bond is dat stakeholders een ander soort discussie voeren. Door de focus te leggen op de relatie tussen de interventie, de prestatie en het realiseren van besparingen in het zorgdomein. Het doel van een Health Impact Bond is dat de interventie wordt opgeschaald, zodat meer patiënten er baat bij hebben. Het is belangrijk dat private partijen, de overheid en zorgverzekeraars zich committeren om besparingen in het zorgdomein te realiseren en de financiering van kansrijke interventies mogelijk te maken.”

ArboNed, TNO en oPuce onderzoeken samen met ABN AMRO de mogelijkheden voor een HIB om deze problematiek aan te pakken. Het gaat hierbij om een interventie waarbij kankerpatiënten samen met de bedrijfsarts, de werkgever en een job coach (die vaak zelf ook de ziekte heeft gehad) begeleid worden bij de re-integratie in hun bestaande baan. Als deze baan niet meer past, wordt gekeken naar nieuw, passend werk bij de huidige werkgever.

Het succes van de interventie kan worden gemeten door de populatie te vergelijken met een controlegroep die er geen gebruik van maakt. We meten factoren als belastbaarheid, welzijn en gezondheid van de (ex-)patiënt. Is de interventie succesvol, dan neemt het aantal verzuimdagen af. Uiteraard goed voor de (ex-)patiënt, maar ook voor de verzuimverzekeraar. Vandaar dat deze de meest logische outcome payer is.

Uitdagingen

Ondanks het grote aantal voordelen en kansen, is er op dit moment in Nederland nog geen enkele HIB gesloten. Daar zijn veel redenen voor; hieronder de belangrijkste knelpunten¹:

- **Causaliteit.** Net als iedere andere SIB, is een HIB gebaseerd op interventie, uitkomst en besparing. In veel gevallen is het niet makkelijk om een directe relatie tussen deze drie aan te tonen, laat staan de impact ervan vast te stellen. Aangezien de impact een besparing is op uitbetaling, houdt het model zonder deze relatie geen stand.
- **Meetbaarheid data.** Het effect van de interventie moet worden bijgehouden en gemeten. Dit kan alleen niet altijd binnen een korte tijd. Daarnaast moeten de zorgverlener en -verzekeraar bereid én in staat zijn data vrij te geven. Vaak staat privacywetgeving niet toe dat data met alle belanghebbenden binnen een HIB gedeeld wordt. Hierdoor is het effect van een HIB niet altijd voldoende meetbaar.
- **Dekking gehele populatie.** Speelt de verzekeraar een rol in de HIB, dan heeft deze partij geen 100% dekking over een populatie in een bepaald gebied. Hierdoor kan een deel van de populatie niet meedoen aan een interventie als de verzekeraar niet samenwerkt met haar concurrenten.

1 http://www.societyimpact.nl/wp-content/uploads/2015/05/RapportHIBZonMw3042015_01.pdf

Een HIB kan door middel van preventie bijdragen aan een gezondere bevolking en kosten besparen in de gezondheidszorg. Wereldwijd zijn de meeste zorgstelsels ingericht op genezing, niet op preventie. Dit is een van de grootste uitdagingen van de HIB. Daarnaast is de complexiteit van de betrokken partijen vaak hoog. Zo kan de outcome payer een gemeente zijn, maar ook een verzekeraar. In het laatste geval kunnen alleen patiënten deelnemen die bij de outcome payer verzekerd zijn. De verzekeraar heeft er tenslotte geen baat bij dat ook klanten van concurrenten in de doelgroep zitten, waardoor niet de hele populatie deel kan nemen aan de HIB.

Het lijkt erop dat de omgeving niet klaar is voor alternatieve financieringsvormen die meten mogelijk maken. Wanneer populatiebepoortiging doordringt tot het Nederlandse zorgstelsel, zullen HIB's aantrekkelijker worden voor de betrokken partijen. Waarschijnlijk duurt het alleen nog even voor het zover is.

Aanbevelingen

Nu wordt nog uitgekeerd op basis van het aantal behandelingen. Een HIB gaat op zoek naar de meest effectieve methode, die in sommige gevallen uit minder behandelingen bestaat. Dit kan het succes van de HIB beperken, want aangesloten ziekenhuizen hebben financieel gezien geen baat bij minder behandelingen. Daarom is het belangrijk ziekenhuizen in de HIB-constructie mee te nemen, bijvoorbeeld door een deel van de te realiseren besparing of een premie per deelnemende patiënt aan het ziekenhuis te geven. Een onafhankelijke toezichthouder moet erop toezien dat er niet alleen patiënten bij worden betrokken die naar verwachting meer gezondheidswinst opleveren.

Wanneer de meetbaarheid moeilijk is aan te tonen, zou een pilot als in Fresno uitkomst kunnen bieden. Hiermee gaan de startup-investering én het risico omlaag. De HIB schaalte immers pas op bij gemeten succes.



Nieuwe funding- mogelijkheden

Ontwikkelings- samenwerking

Situatie in het buitenland

Buitenlandse ontwikkelingssamenwerking

Een Development Impact Bond (DIB) heeft dezelfde uitgangspunten en constructie als een Social Impact Bond (SIB), waarbij de terugbetalende partij niet de lokale overheid is, maar een private partij of goede doelen-organisatie. Hoewel de investering rendement kan opleveren, hebben lokale overheden vaak niet de middelen, expertise of bereidheid om als terugbetalende partij op te treden. Bij DIB's is het daarom gebruikelijk dat externe investeerders of funders voorzien in een aantal (of alle) outcome-betalingen. Dit kunnen verschillende organisaties of bedrijven zijn. Denk aan: goede doelen, ontwikkelingsbanken, bedrijven of buitenlandse overheden.

Hierdoor zijn DIB's extra moeilijk te structureren. Zeker omdat je rekening moet houden met verschillende juridische structuren van betrokken partijen. Het is dus niet vreemd dat er tot nu toe pas twee DIB's zijn gesloten. Toch lijken de mogelijkheden eindeloos: in 2013 werd 135 miljard dollar besteed aan ontwikkelingssamenwerking¹.

Een terugkerende vraag blijft of dit geld effectief wordt ingezet. De intentie van DIB's is niet om dé oplossing te zijn voor alle problemen in ontwikkelingssamenwerking. Wél kan het in sommige gevallen voordelen opleveren voor bestaande funding-mechanismes, doordat de sociale impact direct wordt gemeten en onderdeel uitmaakt van de financieringsconstructie. Dit kan aantrekkelijk zijn voor donor-organisaties die nieuwe partnerships willen aangaan. Om de interventie te testen, maar ook om te kijken of ze voldoen aan de eisen van verschillende geldschieters die resultaten aangetoond willen zien.

¹ <http://www.theguardian.com/global-development/2015/apr/08/foreign-aid-spending-2014-least-developed-countries>

Het feit dat overheden vaak niet op kunnen treden als outcome payer, blijkt een belangrijk struikelblok voor DIB's. Daarom zijn er tot nu toe pas twee pilots voor DIB's gesloten. We kunnen nog niets zeggen over de resultaten die deze pilots hebben opgeleverd. Wel geven ze een beeld van het type partijen dat erbij betrokken kan zijn, en van de mogelijke indicatoren om op uit te betalen.

Maatschappelijk probleem

In India gaan 3,7 miljoen meisjes niet naar school. In Rajasthan, een provincie in Noordwest-India (tegen de Pakistaanse grens), stopt 40% van de meisjes vóór de vijfde klas. Degenen die blijven, krijgen slecht onderwijs. Slechts 15% van de kinderen in het basis-onderwijs kan een simpel verhaaltje lezen in Hindi. Meisjes zonder opleiding hebben gemiddeld drie keer meer kans op besmetting met hiv, verdienen 10% minder en trouwen drie jaar eerder dan meisjes die wél scholing hebben gehad.

Interventie

Educate Girls is een lokaal actieve ngo. De organisatie stelt een programma samen om 20.000 kinderen betere toegang te geven tot onderwijs en hun testscore te verhogen. Zowel jongens als meisjes hebben toegang tot het programma.

Structuur

De outcome payer in deze DIB is Children's Investment Fund Foundation. UBS Optimus Foundation is de investeerder in de bond en Educate Girls voerde het programma uit. Instiglio trad op als projectmanager, coördineerde de communicatie tussen stakeholders en adviseerde de DIB bij ontwerpkeuzes voor succes metrics, targets en performance-indicatoren. Ook voorzag Instiglio de ngo van performance management-diensten.

Resultaten

In deze DIB zijn er twee performance-indicatoren:

- 1 retentiepercentage meisjes op de scholen;
- 2 aantal jaar dat de meisjes les hebben.

Zoals beschreven, hebben meisjes zonder opleiding een hogere kans op besmetting met hiv, trouwen ze jonger, en verdienen ze minder. De besparing die gedaan wordt door deze risico's te verlagen, uit zich echter pas vele jaren na de start van de interventie. Het is dus de vraag of dit meegenomen kan worden in het uitbetaal-framework van deze DIB. Hier is geen informatie over bekend, net zomin als over (mogelijke tussentijdse) resultaten van deze pilot.

Sanders en Mahboui onderzoeken voor FMO hoe de ontwikkelingsbank een rol kan spelen bij het sluiten van een Development Impact Bond.

“Soms wordt verondersteld dat sociaal rendement ten koste gaat van financieel rendement. Bij een Development Impact Bond is het financieel rendement juist direct verbonden met sociaal rendement. Dit is voor een investeerder als FMO interessant.”

Lessons learned

Deze pilot is een testcase: de eerste DIB en de eerste in onderwijs in een ontwikkelingsland. Het doel was dan ook om een track record op te bouwen voor DIB's, momentum te creëren en te experimenteren met dit nieuwe financieringsmodel in internationale ontwikkelingshulp. De bedenkers wilden daarnaast via hypothesen testen hoe je dit model zo effectief mogelijk structureert en de verschillende stakeholders betreft. De uitkomsten van deze tests zijn nog niet bekend.

Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de handel en het bedrijfsleven². Bedrijvigheid stimuleren in ontwikkelingslanden, maatschappelijk verantwoord ondernemen en internationaal investeren: het zijn allemaal belangrijke beleidspunten van het huidige kabinet³. Een voorbeeld van dit beleid is het Dutch Good Growth Fund, waarvoor tussen 2014 en 2016 een bedrag van 750 miljoen euro is uitgetrokken. Het fonds verstrekt leningen aan ondernemers in lage- en middeninkomenslanden, en aan Nederlandse bedrijven die willen samenwerken of naar deze landen willen exporteren.

Situatie in Nederland

Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

De Verenigde Naties hanteren als norm om 0,7% van hun bruto nationaal product¹ uit te geven aan ontwikkelingssamenwerking. Echter, slechts enkele landen halen dit percentage. In 2009 had Nederland nog een budget van 0,8%, in 2013 daalde dit naar 0,68% en in 2014 naar 0,6%. Het beleid van Minister Ploumen (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) is erop gericht ontwikkelingssamenwerking verder te professionaliseren.

Development Impact Bond Pilot

Verschillende organisaties onderzoeken de mogelijkheden om vanuit Nederland een DIB te sluiten. Het Common Fund for Commodities (CFC) is een orgaan van de Verenigde Naties, gevestigd in Amsterdam. De organisatie is een van de initiatiefnemers die de ontwikkeling van DIB's stimuleert. Recentelijk lanceerde CFC een pilot-DIB. Deze is internationaal, maar wordt vanuit de Nederlandse vestiging gecoördineerd. Verder zijn er verschillende DIB's in ontwikkeling, alleen zijn deze op dit moment nog niet gerealiseerd.

¹ oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm

² Zie: rijksoverheid.nl (Wat de wereld verdient: een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen)

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2013/04/05/wat-de-wereld-verdient-een-nieuwe-agenda-voor-hulp-handel-en-investeringen>

Martine Sanders

Capacity Development Officer Asia & Eastern Europe, De Nederlandse Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)

Hatem Mahboui

Investment Officer Micro & Small Enterprise Finance, De Nederlandse Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)

**Maatschappelijk probleem**

De Asháninka is een indianenstam die in de Amazone leeft, in afgelegen dorpen in een van de meest biodiverse gebieden op de planeet: het Peruaans-Braziliaanse regenwoud. Voedsel halen ze uit het bos, maar door een extreem beperkte infrastructuur, slechte gezondheidszorg en beperkt onderwijs leven ze onder de armoedegrens. Bovendien heeft de schimmelziekte bladroest vorig jaar bijna 70% van de gebieden in deze regio getroffen, precies op de plekken waar koffie wordt geproduceerd. Hierdoor lag de productie 50% lager.

Interventie

De Rainforest Foundation UK ondersteunt 210 boeren om de ziekte onder controle te krijgen. Het beoogde resultaat is 50% meer cacao, en 150% meer koffieproductie. Bovendien is de organisatie begonnen met de bouw van faciliteiten waar jonge kroppen met resistente koffierassen worden geplant. Met de interventie probeert Rainforest UK de kwaliteit van de Asháninka-cacao te verhogen, door de infrastructuur voor het proces ná de oogst te verbeteren. Daarnaast helpt het project de twintig hectare koffiegrond te herstellen die onlangs verloren ging aan bladroest; een oppervlakte waarop ongeveer veertig boeren koffie verbouwden.

Structuur

Het Common Fund for Commodities, de Schmidt Family Foundation en de Rainforest Foundation UK implementeerden de pilot voor een DIB om dit project te financieren. Hiermee willen ze de inheemse gemeenschappen in het Peruaanse Amazonegebied ondersteunen bij het herstel van hun landbouwgrond. Daarnaast helpen de partijen deze gemeenschappen om hun bewerkingstechnieken voor koffie en cacao te verbeteren. Het Common Fund for Commodities treedt op als outcome payer. De organisatie betaalt de investerende Schmidt Family Foundation terug, afhankelijk van wel of niet behaalde, contractueel vastgelegde projectindicatoren. De Rainforest Foundation UK is de uitvoerder. Zie figuur 5.1.

Uitdagingen

De DIB's in Nederland staan voor dezelfde problematiek die wereldwijd speelt: lokale overheden kunnen niet als outcome payer optreden. Daarom moeten externe partijen aanhaken die niet altijd handelen vanuit hetzelfde maatschappelijke belang, of die gewend zijn hun maatschappelijke programma's anders te financieren. Bovendien: ook al treedt de lokale overheid niet op als outcome payer, het is wel van belang dat ze achter de interventie staat en haar medewerking verleent.



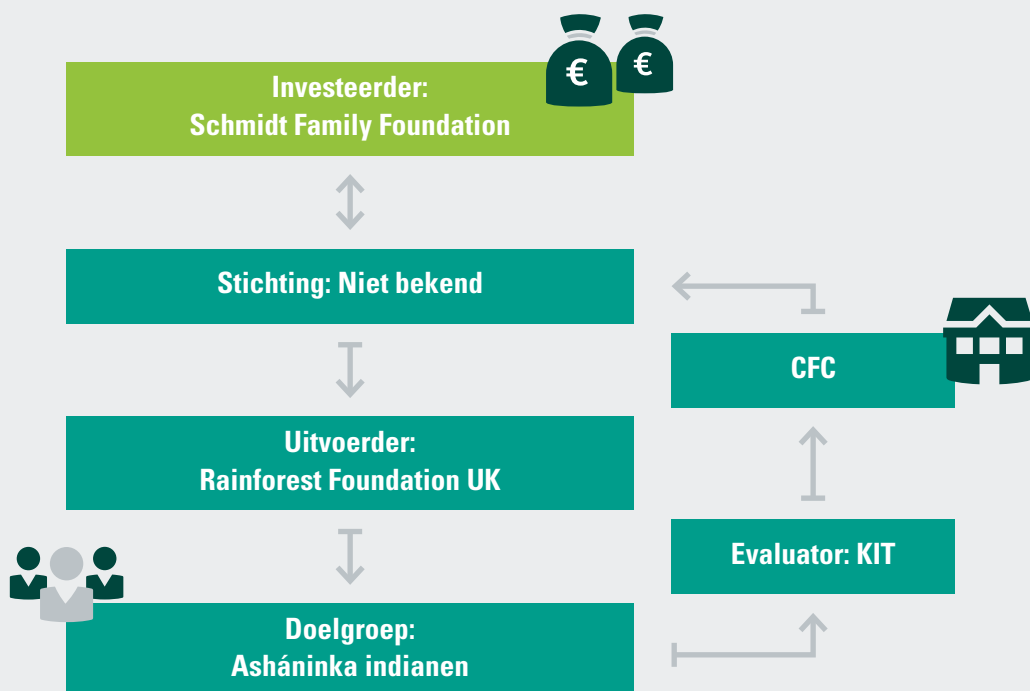
Gaemers houdt zich vanuit Buitenlandse Zaken bezig met innovatieve financieringsoplossingen voor ontwikkelingssamenwerking.

Johannet Gaemers

Senior beleidsmedewerker bij de afdeling Internationale Financiële Instellingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken

Figuur 5.1

Structuur DIB Asháninka indianen



“Als Development Impact Bonds ons op efficiënte wijze kunnen helpen om de focus verder te verleggen van output naar outcome, dan is het voor ons een interessant financieringsinstrument.”

De buitenlandse outcome payer moet ervoor zorgen dat de resultaten waarop wordt gestuurd, ook lokaal breed worden gedragen. Hiervoor is kennis van de lokale context van groot belang. Een aantal succesvolle voorbeelden in de markt kunnen hierbij helpen. De voorbeelden van nu zitten nog in de implementatie- of pilotfase.

Aanbevelingen

DIB's sluiten naadloos aan op het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid van het huidige kabinet. Daarin is een belangrijke rol weggelegd voor private partijen en externe geldstromen. DIB's zouden sneller tot stand komen als meer private partijen op zouden staan en zich aandienden als outcome payers. Genoeg Nederlandse multinationals komen hiervoor in aanmerking. Samen met investeerders, ontwikkelings-samenwerkingsorganisaties en het ministerie van Buitenlandse Zaken zouden ze een DIB kunnen structureren. Het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) heeft al stappen gezet om deze organisaties via een kennissessie bij elkaar te brengen¹.

1 Website Koninklijk Instituut voor de Tropen <http://www.kit.nl/sed/news/piloting-a-pilot-using-financial-mechanisms-to-deliver-results-in-development/>

Voorkom uithuis- plaatsing door adequate actie



Jeugdzorg

Situatie in het buitenland

Maatschappelijk probleem

Door verschillende omstandigheden groeien sommige kinderen niet in een veilige omgeving op. Zowel voor kind, gezin als maatschappij heeft dit vergaande consequenties. Jeugdzorg heeft de taak om de veiligheid van kinderen te waarborgen. Hoewel die rol in elk land anders wordt ingevuld, zijn er veel raakvlakken: de overheid grijpt in áchter de voordeur. Gevraagd, maar ook ongevraagd. In het uiterste geval moet een kind uit huis worden geplaatst. Een maatregel die zeer ingrijpend is voor alle betrokkenen en veel maatschappelijke kosten met zich meebrengt.

Interventie

Essex is een county¹ in het Verenigd Koninkrijk. Action for Children houdt zich daar bezig met jeugdzorg. Via de innovatieve methode Multi-Systemic Therapy (MST) probeert deze ngo de relatie van kinderen met hun broertjes, zusjes en ouders te herstellen. Het grote verschil met andere jeugdzorginitiatieven is dat deze therapie in een vroeg stadium wordt toegepast, nog vóór er sprake is van een crisissituatie. Met deze interventie helpt Action for Children 380 kinderen tussen de 11 en 16 jaar.

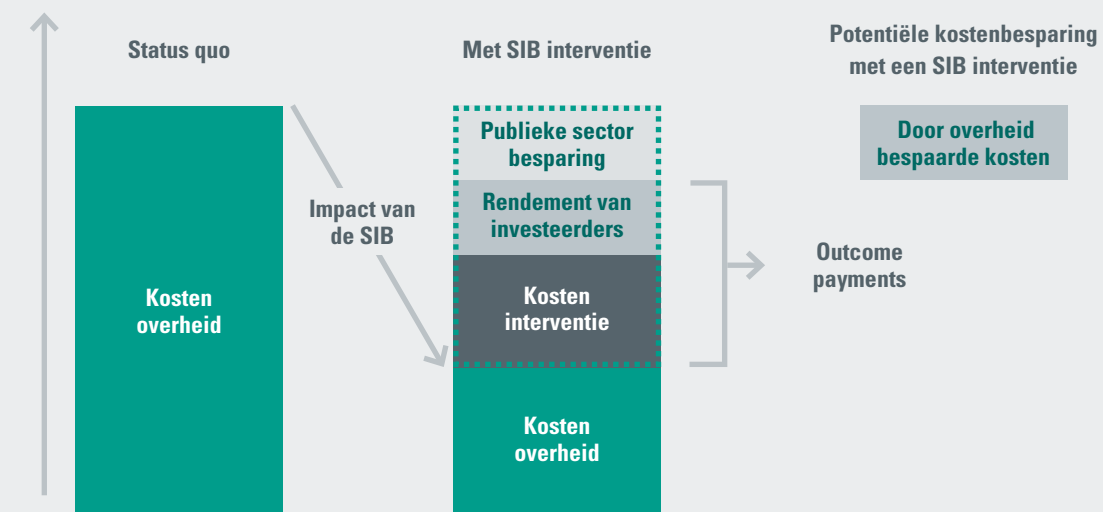
Door investeringen in MST wordt er veel eerder steun geboden aan gezinnen waar het niet goed mee gaat. Deze intensieve hulp duurt drie tot vijf maanden. Hiervoor is een verhoogde inzet van de begeleiders van Action for Children nodig, en dus meer geld. Maar: voorkomen de interventies andere vergaande maatregelen, dan bespaart deze therapie op de gigantische kosten voor uithuisplaatsingen en pleeggezinnen.

1 'County' betekent letterlijk vertaald 'Graafschap'; een bestuurslaag in het Verenigd Koninkrijk.

“We beoordelen de prestaties van de uitvoerder, Action for Children, niet alleen op de besparingen op uithuisplaatsingen, maar ook op andere uitkomsten. Zo meten we de reductie in aanhoudingen, vermindering van schoolverzuim, de mentale gezondheid en het functioneren van de familie. Op deze manier zorgen we ervoor dat we ons zowel op het welzijn van de jongeren richten als op besparingen voor de overheid.”

Figuur 6.1

Berekening of een Social Impact Bond financieel haalbaar is (Social Finance UK)¹



¹ A guide To Social Impact Bond Development: Supporting Vulnerable Children, Barclay and Simons, Social Finance UK 2013.

Bryson werkt voor Social Finance UK (SF UK). SF UK werkt samen met overheden, ngo's en investeerders om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Bryson is als lead director verantwoordelijk voor de Essex Social Impact Bond.



Tim Bryson
Director Social Finance UK

Een kind uithuisplaatsen in het Verenigd Koninkrijk kost de gemeenschap tussen de 20.000 en 180.000 pond, afhankelijk van hoe lang het kind moet worden opgevangen en of dit via een gastgezin of een speciale woonomgeving gebeurt. De gemiddelde uithuisplaatsingskosten zijn 117.520 pond¹. Worden minder kinderen uit hun gezin weggehaald, dan kan dit dus veel geld besparen. Zijn de kosten voor het totale aantal aantoonbaar voorkomen uithuisplaatsingen hoger dan die van het preventieprogramma, dan is een Social Impact Bond (SIB) goed mogelijk.

Toch is kosten besparen niet het enige doel van dit programma. Het allerbelangrijkste is kinderen een veilige en plezierige jeugd te bieden. Daarom worden er ook nog andere metingen gedaan, zoals het geluk dat de jongeren ervaren en hun schoolprestaties.

Structuur

De Essex Social Impact Bond ziet er als volgt uit. In totaal wordt 3,1 miljoen pond in de SIB geïnvesteerd. Er zijn negen investeerders betrokken, waaronder bekende als Big Society Capital (825.000 pond), Bridge Ventures (825.000 pond) en het Duitse Social Ventures Fund (250.000 pond)². Dit bedrag wordt gestort op de rekening van een speciaal opgerichte entiteit: een Special Purpose Vehicle (SPV). Social Finance UK beheert de SPV als intermediair.

De SPV betaalt de Action For Children uit, zodat de ngo de interventie van drie tot vijf maanden kan bekostigen. Hierna worden jongeren nog dertig maanden gevolgd, waarbij de resultaten worden gemeten (zie figuur 6.2). Op basis hiervan betaalt de Essex County Council (ECC) een deel van de besparingen uit. De uitkomsten die bij jongeren worden gemeten, zijn:

- vermindering aantal dagen uithuisplaatsing;
- vermindering schoolabsentie en verbetering prestaties;
- vermindering veroordelingen voor strafbare feiten;
- ervaring van geluk.

Hoewel op alle vier de bovenstaande parameters wordt gemeten, is de uitbetaalmatrix gebaseerd op één parameter: vermindering van het aantal dagen dat een jongere uit huis is geplaatst. Deze vermindering bespaart probleemeigenaar Essex County Council (ECC) namelijk direct kosten. Bovendien is een SIB die op één parameter is gebaseerd een stuk overzichtelijker dan wanneer er meerdere parameters zijn. Wel wordt er veel energie gestoken in de meting van de andere parameters.

Zo is er dagelijks contact met de scholen over absentielijsten, worden strafbare feiten voor alle jongeren bijgehouden en vullen ze aan het begin én eind van de interventie een vragenlijst in. Intermediair Social Finance UK verzamelt alle data en de uitkomsten worden elk kwartaal besproken met de uitvoerder, investeerders en ECC. Doel: kijken hoe het programma nog beter kan worden ingezet.

¹ A guide To Social Impact Bond Development: Supporting Vulnerable Children, Barclay and Simons, Social Finance UK 2013.

² Shardul Oza, 2013. Zie: instiglio.org (analysis of the social impact bond in essex).

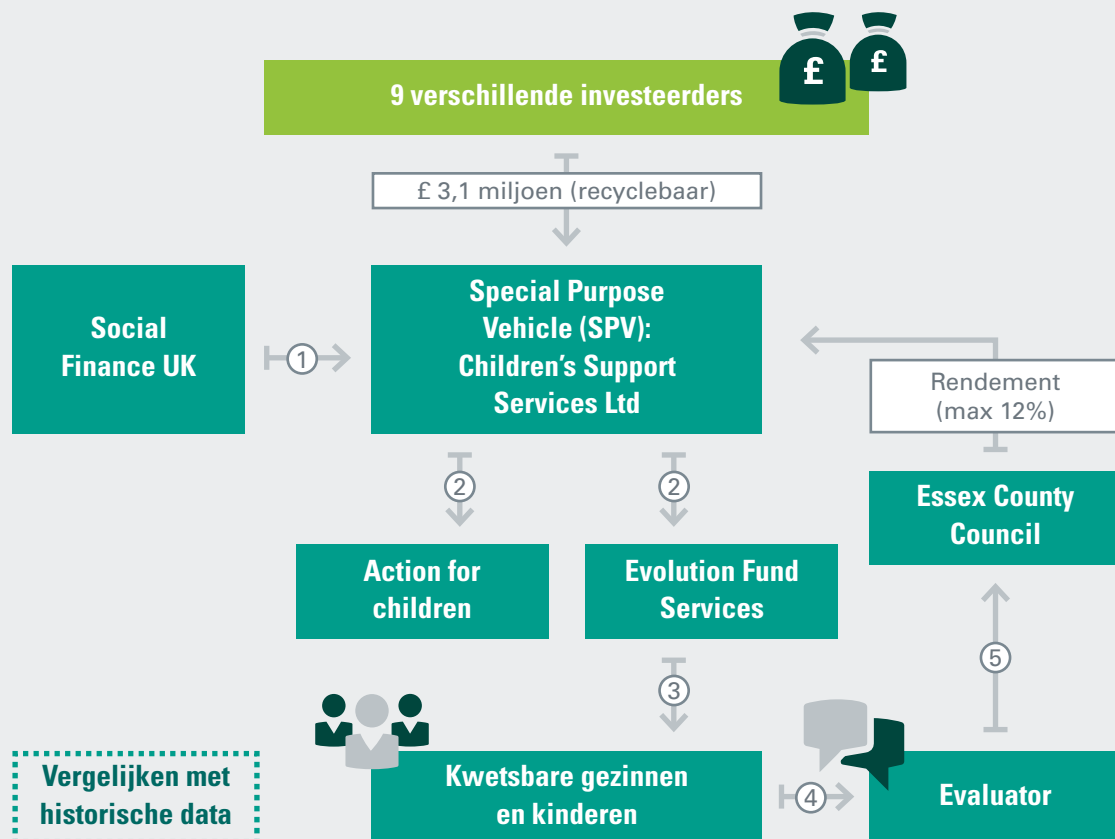


Marc Dinkgreve
 Kennisambassadeur Jeugdbescherming
 Regio Amsterdam

Dinkgreve is GZ-psycholoog en sinds 2002 werkzaam bij Jeugdbescherming Regio Amsterdam. Eerst als regiodirecteur en sinds 2010 als kennisambassadeur en programmamanager professionalisering en gezinsgericht werken. Hij geeft leiding aan het onderzoeksprogramma en is verantwoordelijk voor de samenwerking met Nederlandse universiteiten, hogescholen en (inter)nationale kennispartners.

Figuur 6.2

Essex Social Impact Bond



1 Managen SPV
 2 Kosten programma

3 Service aan doelgroep
 4 Meting resultaten

5 Uitkomsten gecommuniceerd

“Onze missie ‘Ieder kind veilig!’ betekent dat we een (nog) betere jeugdzorg leveren, dit vraagt om extra investeringen in een tijd dat er geen geld is. Een Social Impact Bond kan de oplossing zijn, omdat de gemeente dan alleen hoeft te betalen als er besparingen zijn gerealiseerd.”

Resultaten

Worden de doelen van de investeerders bereikt, dan krijgen de investeerders een rendement tussen de 8 en 12%¹. In 20 cohorten volgen in totaal 380 jongeren de interventie. Na 30 maanden vanaf de start van een cohort wordt bepaald of de juiste resultaten zijn geboekt en vindt uitbetaling aan de investeerders plaats. Het duurt in totaal vijf jaar voordat de interventie bij alle cohorten is afgerond. De metingen van de laatste cohort zijn acht jaar na het begin van de interventie bekend. De mate van succes wordt gemeten aan de hand van historische data. Er is dus geen controlegroep. Als er geen significante verbeteringen plaatsvinden, verliezen de investeerders het volledige bedrag.

Lessons learned

Social Finance UK verklaart dat er nog geen resultaten zijn, doordat de dertig maanden na de interventie bij de eerste cohort nog niet zijn afgerond. Wel laten de eerste cijfers een positief beeld zien.

Doordat dit de eerste lokale SIB is, zijn er wel al veel lessen te trekken. Social Finance UK geeft aan dat het van belang is om het aansturen en meten van de interventie zo lokaal mogelijk te organiseren. Zo voelt de lokale gemeenschap zich ‘eigenaar’ van de interventie. Ook is het van belang om de SIB zo eenvoudig mogelijk te structureren.

Hoewel er alleen wordt uitbetaald op vermindering van dagen in opvang, worden ook andere parameters nauwlettend gemeten en de betrokken uitvoerders hierop aangestuurd. Gedetailleerde metingen zorgen voor bewijsvoering: welke methodes werken, welke niet? Hier kunnen toekomstige interventies hun voordeel mee doen.

Situatie in Nederland

Nederlandse jeugdzorg

In Nederland is de jeugdzorg sinds 1 januari 2015 radicaal veranderd met de invoering van de nieuwe Jeugdwet². Deze wet moet versnippering en verkokering van de jeugdzorg tegengaan en legt een centrale en coördinerende rol neer bij de gemeente. Onder de nieuwe wet is de gemeente verantwoordelijk voor jeugdzorg, jeugdreclassering en de uitvoering van beschermingsmaatregelen die de kinderrechter heeft opgelegd³.

Jeugdbescherming Regio Amsterdam

Voor Amsterdam en omstreken is Jeugdbescherming Regio Amsterdam verantwoordelijk voor de zorg van ongeveer 3.200 gezinnen. Van deze gezinnen wordt twee derde vrijwillig begeleid. Bij een derde is de begeleiding het gevolg van een maatregel die de rechter heeft opgelegd. Denk aan een ondertoezichtstelling, gedwongen uithuisplaatsing of jeugdreclasseringsmaatregel.

1 http://data.gov.uk/sib_knowledge_box/essex-county-council-children-risk-going-care

2 Factsheet Jeugdwet, ministerie van Volksgezondheid, Werkgelegenheid en Sport en ministerie van Veiligheid en Justitie (zoek op: ‘factsheet jeugdwet’).

3 Nederlands Jeugdinstituut. Zie: nji.nl/jeugdwet

Jeugdbescherming Regio Amsterdam heeft de afgelopen jaren – vanuit haar missie 'Ieder kind veilig!' – met veel succes een nieuwe aanpak ontwikkeld: Intensief Gezinsgericht Casemanagement, ook wel Generiek Gezinsgericht Werken (GGW) genoemd. Hierbij wordt elk gezin door een gezinsmanager begeleid. Deze maakt samen met het gezin een plan waarin de veilige ontwikkeling van de kinderen centraal staat. De gezinsmanagers werken in een klein team: 6 tot 8 mensen. Sinds de invoering van deze methode, waarbij gezinnen eerder en intensiever worden begeleid, zijn de resultaten indrukwekkend. Het aantal ondertoezichtstellingen daalde met 50%, het aantal jongeren met een jeugdreclasseringsmaatregel met 45% en het aantal gedwongen uithuisplaatsingen zelfs met 60%¹.

Deze resultaten zijn ingrijpende verbeteringen in het leven van de kinderen en brengen ook enorme besparingen met zich mee. In het Essex-voorbeeld op pagina 26 is te zien hoeveel een uithuisplaatsing kan kosten.

Mogelijke Social Impact Bond

Jeugdbescherming Regio Amsterdam wil nu doorpakken om deze cijfers met nog intensievere begeleiding verder te verbeteren. Maar ook al bespaart deze aanpak, indien succesvol, veel geld: toch is het moeilijk om er budget voor te krijgen. De gemeente ziet in eerste instantie een grotere kostenpost voor de jeugdzorg. Ook betalen nog veel gemeenten de jeugdzorginstellingen uit per uithuis-

plaatsing. Dit is een perverse prikkel: zowel in het belang van het kind als het gezin moet deze maatregel juist worden voorkomen. Door uit te betalen per uithuisplaatsing kan een jeugdzorginstelling in financiële problemen komen als ze door de rechter opgestelde maatregelen weet te voorkomen. Gelukkig is dit niet meer het geval in Amsterdam, waar Jeugdbescherming Regio Amsterdam per gezin wordt betaald voor de zorg.

Een SIB biedt uitkomst om de zorg verder te verbeteren. Jeugdzorg is een primaire zorgtaak van de gemeente: het is daarom niet logisch om de hele jeugdzorg te financieren met een SIB. Wel kunnen de investeerders de meerkosten van een intensievere aanpak dragen. Zo heeft een gezinsmanager meer tijd per gezin, als zijn caseload wordt verlaagd van veertien naar tien gezinnen. Na twee jaar wordt bekeken hoe deze gezinnen functioneren in vergelijking met een controlegroep die nog wordt begeleid door gezinsmanagers met een hogere caseload.

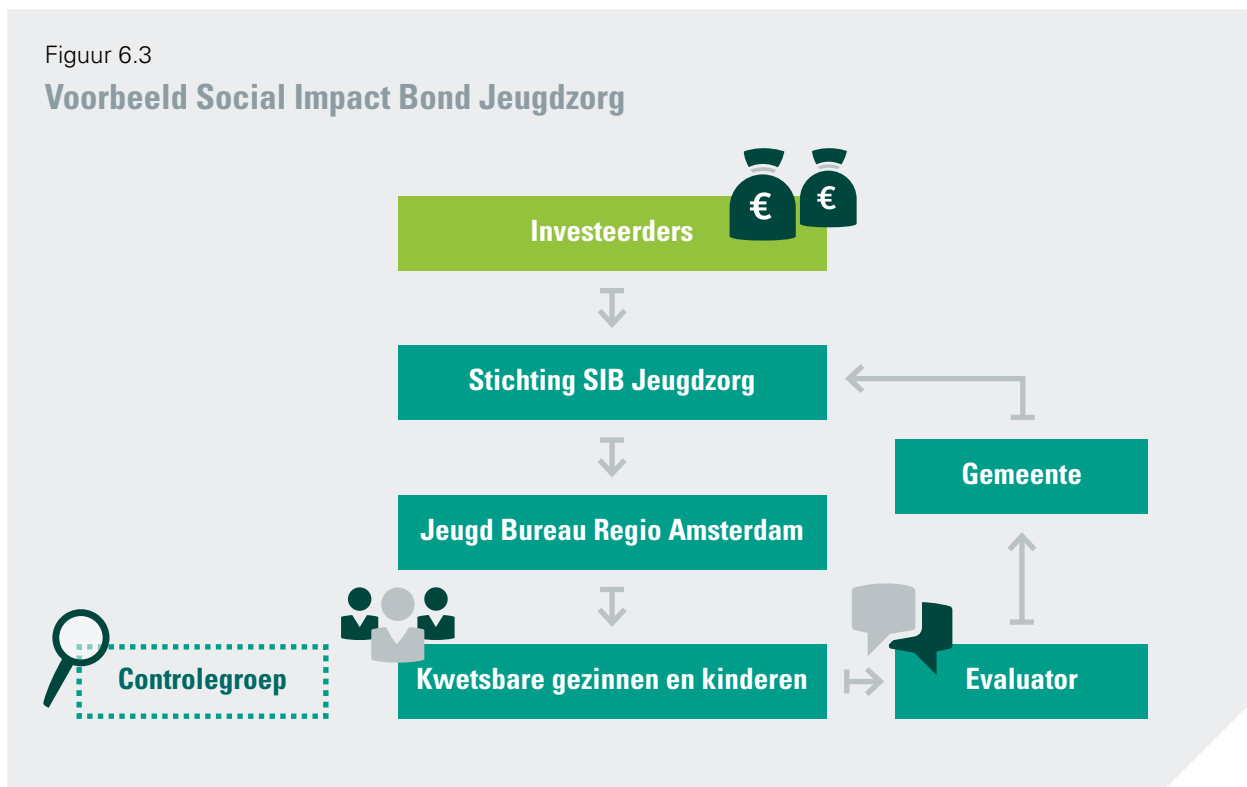
Doelstellingen bepalen

De investeerders kunnen afspraken maken met de outcome payer, in dit geval de gemeente, op welke prestaties wordt uitbetaald. In het geval van jeugdzorg kan dit bijvoorbeeld zijn:

- afname van het aantal civielrechtelijke maatregelen;
- ervaren welzijn en veiligheidsgevoel van kind en gezin;
- schoolprestaties en absentie van het kind.

Figuur 6.3

Voorbeeld Social Impact Bond Jeugdzorg



Uitdagingen

De gemeenten, investeerders en uitvoerders moeten afspraken maken over welke prestaties ze voor ogen hebben en welke betaling hiervoor gepast is. Daarbij doen we er allemaal goed aan om verder te kijken dan alleen doelstellingen op basis van besparingen. Het gaat er tenslotte om dat het kind zich weer veilig voelt en zich volledig kan ontwikkelen. Dit moet dan ook een belangrijk onderdeel zijn van de prestatieafspraken tussen de verschillende partijen. De grootste uitdaging is om een uitbetaalmatrix te ontwerpen die recht doet aan de doelen die de gemeente met de interventie voor ogen heeft, zonder dat het te complex wordt om de SIB te meten.

Aanbevelingen

Jeugdzorg is een zeer geschikt onderwerp voor een SIB. Het is in zo'n contract wel belangrijk dat, naast kostenreductie, de veiligheid en het welzijn van het kind centraal staan. Voor gemeenten kan een SIB een oplossing zijn om tot intensiever contact te komen met gezinnen en een lagere caseload voor de gezinsmanagers. Ook kan de bond worden gebruikt om de in stadsregio Amsterdam succesvol geïntroduceerde methode in andere steden in te voeren. De interventies moeten gepaard gaan met gedegen wetenschappelijk onderzoek. Dit zorgt voor een objectieve meting van resultaten en een goede basis voor toekomstige verbeteringen in de jeugdzorg.

Meest recente ontwikkelingen in Nederland

Meest recente ontwikkelingen in Nederland



Kansrijke voedingsbodem voor SIB's

Op dit moment zijn er drie Social Impact Bonds (SIB's) actief in Nederland. Elk op het gebied van werkgelegenheid. Hiermee is Nederland niet alleen het eerste land van continentaal Europa met een SIB, maar ook een van de meest actieve markten na het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

ABN AMRO-criteria voor een Social Impact Bond

Niet elke maatschappelijke uitdaging is op te lossen met een SIB. De belangrijkste criteria voor een SIB zijn meetbaarheid, schaalbaarheid en beperking van het aantal partijen dat nodig is voor de realisatie. Daarnaast moet de business case van de bond positief zijn. Dit kan betekenen dat er een sluitende financiële case is. Maar ook, zoals we bij Teens and Toddlers hebben gezien, dat de overheid bereid is een prijskaartje te hangen aan maatschappelijk effecten. Tel die op bij de absolute financiële baten en de case in z'n geheel is positief. Om in één oogopslag in te schatten of een SIB een geschikt financieringsinstrument is, heeft ABN AMRO de Social Impact Bond-beslisboom ontwikkeld. Zie figuur 7.1.

Figuur 7.1

Is mijn project geschikt voor een Social Impact Bond?



Nee → NIET GESCHIKT. Het is van belang dat alle partijen afspraken maken over harde, objectief meetbare resultaten.

Nee → NIET GESCHIKT. De investeerder moet een rendement in het vooruitzicht hebben. Weinig investeerders willen meedoen als het verwachte rendement negatief is. Daarom moeten de verwachte maatschappelijke baten (of kostenbesparingen) hoger zijn dan de lasten.

Nee → LASTIG. Het organiseren van een SIB kost veel tijd en geld. Onder de € 700.000 is het vaak te duur om de constructie op te tuigen ten opzichte van het geïnvesteerde bedrag. Denk aan juridische kosten, due diligence-kosten en meetkosten door een accountant.

Nee → LASTIG. De investeerder ziet het liefst resultaten uit het verleden. Op deze manier kan hij makkelijker het verwachte rendement inschatten. Bij een nieuw project is dit lastiger. Dan is het extra van belang dat de ondernemer veel ervaring heeft met de doelgroep en het probleem.

Nee → LASTIG. Hoe meer partijen, hoe complexer het organiseren van een SIB. Kijk of je er ook met minder partijen kunt uitkomen.

Nee → AAN DE SLAG! De gemeente is niet de enige partij. Ga eens met investeerders in gesprek om te kijken of zij mogelijkheden zien.

Nee → AAN DE SLAG! Voor zowel de gemeente als de investeerders moet het een helder verhaal zijn. Zorg dat je een korte pitch hebt.



Marco Florijn
Directeur Seastarters

Florijn initieerde als Rotterdamse wethouder Werk, Inkomen, Zorg en Bestuur de eerste Social Impact Bond van continentaal Europa. Momenteel is Florijn directeur van Seastarters.

Snapshot van het ecosysteem in Nederland

Nederland kent een relatief sterke gemeenschap van maatschappelijke investeerders. Dit heeft ervoor gezorgd dat ons land pionier was op het gebied van impactinvesteringen in microfinanciering. Ook voor SIB's hebben we veel in huis om een belangrijke rol te spelen, zoals een meewerkend kabinet, private investeerders die geïnteresseerd zijn en een gunstig klimaat voor sociale ondernemers die als uitvoerder voor de SIB kunnen optreden.

Overheid

Ook gemeenten en overheden laten zien dat ze willen innoveren op het gebied van Sociaal Ondernemerschap, en met SIB's in het bijzonder. Zo hebben Rotterdam en Utrecht de eerste stappen gezet en zijn andere gemeenten hard op weg hun voorbeeld te volgen. Op nationaal niveau onderzoeken ministeries op verschillende manieren of een SIB valt te realiseren.

Intermediairs

Verschillende intermediairs zien marktkansen rond SIB's, allemaal op hun eigen manier. Het platform Society Impact¹ richt zich op samenwerking en kennisdeling tussen verschillende partijen in de sector, waarbij ze voornamelijk de brug slaan tussen investeerders en overheden.

Social Impact Finance treedt op namens investeerders om tot contracten te komen met gemeenten. Ook Twynstra Gudde, het toonaangevende consultancy-bureau voor de publieke sector, biedt zijn expertise aan om mee te bouwen aan een SIB².

Stuwende krachten

Daarnaast zijn er tal van partijen die zich inzetten op een specifiek onderdeel van de business case. Deloitte, Ortec Finance en Van Doorne zijn cruciaal geweest in het vormen van de eerste SIB. Daarnaast hebben ook EY, Pimbaa en SEO meegewerkt aan SIB's en hun dienstverlening aangepast aan dit nieuwe financieringsmodel.

Sociale ondernemers

Uiteindelijk zijn de uitvoerders de belangrijkste spelers in het ecosysteem. Dit zijn veelal sociale ondernemers die resultaat willen boeken. Een voorbeeld is Leo van Loon, directeur van de Buzinezzclub. Hij noemt SIB's een mooi middel om de resultaten centraal te stellen, in plaats van een inspanningsverplichting.

ABN AMRO stelt zich op als actieve investeerder en initiator van SIB's. In deze hoedanigheid schrijft de bank mee aan business cases, deelt ze haar ervaringen op de SIB-markt en co-creëert ze samen met haar partners SIB's.

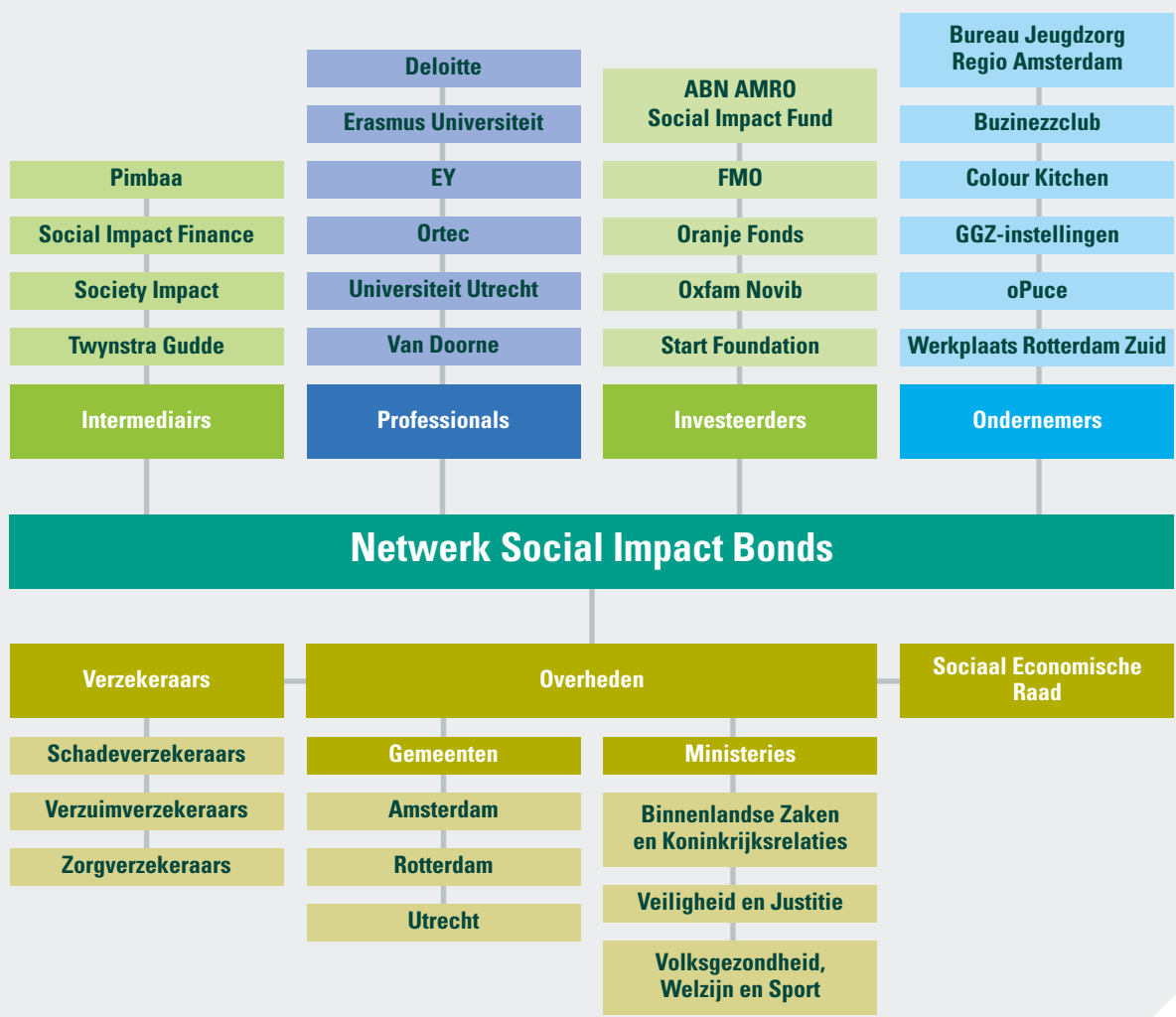
¹ societyimpact.nl

² Zie: twynstragudde.nl (social impact bonds leiden tot financiële en maatschappelijke besparingen).

“Andere partners laten je op een andere manier naar problemen en oplossingen kijken. Social Impact Bonds stelt gemeenten in staat om over begrotingspolitiek van colleges afspraken te maken. In het fysieke domein (infrastructuur) is het al gebruikelijk om op lange termijn geld te reserveren. In het sociaal domein nog niet. Met Social Impact Bonds kan dit wel.”

Figuur 7.2

Snapshot van de Nederlandse Social Impact Bond-markt



“Met een Social Impact Bond betaalt de overheid niet voor een inspanningsverplichting, maar voor een maatschappelijk resultaat, zoals vermindering van werkloosheid, afname van criminaliteit of een gezondere bevolking. Hiervoor is het noodzakelijk dat we impact beter gaan meten. Door betere meetinstrumenten voor maatschappelijke impact helpen we zowel sociaal ondernemers als overheden om efficiënter en gericht maatschappelijke uitdagingen aan te gaan.”

Kansen in Nederland

Na de eerste drie SIB's in Nederland is het nog lastig in te schatten waar deze markt naartoe gaat. Wel zijn er aanzienlijk veel kansen. Oud-wethouder van de gemeente Rotterdam Marco Florijn formuleert het als volgt:

‘De vier wetten¹ waarmee de gemeenten zijn belast in het kader van de decentralisatie, vormen een enorme uitdaging. Voor gemeenten zijn Social Impact Bonds belangrijk om de gevolgen van de decentralisatie het hoofd te bieden. Ze werken domeinoverstijgend, waardoor de focus verschuift van deze wetten uitvoeren naar het welzijn van de burger. Zo krijgt de gezinsmanager bijvoorbeeld de ruimte om zich in één interventie zowel te richten op werk als op schoolprestaties, opvoedondersteuning en gezondheid.’

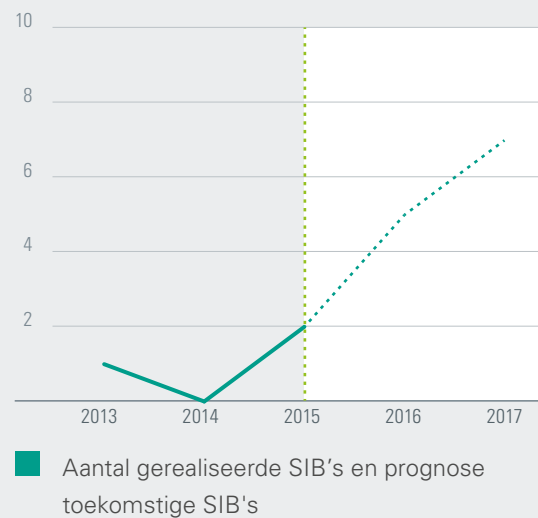
De eerste SIB in Nederland kwam tot stand in 2013, de tweede en derde volgden in 2015.

Vanaf het moment dat meer gemeenten, ministeries en verzekeraars hun weg vinden naar deze nieuwe financieringsvorm, voorspelt ABN AMRO een geleidelijke verdere groei van het aantal SIB's.

ABN AMRO ziet veel kansen voor de Nederlandse markt, in alle sectoren die in de hoofdstukken hiervoor zijn beschreven.

Figuur 7.3

Huidige Social Impact Bonds en prognose



Van Praag is Maersk Mc-Kinney Møller Professor of Entrepreneurship aan de Copenhagen Business School. Ze is daarnaast hoogleraar Ondernemerschap en Organisatie aan de Universiteit van Amsterdam en kroonlid van de SER. Als voorzitter van de SER-commissie Sociaal Ondernemerschap heeft ze een advies aan de regering geschreven over dit onderwerp.



Mirjam van Praag
Hoogleraar ondernemerschap
Kroonlid van de SER

Werkgelegenheid

Op dit moment is het grootste aantal SIB's gericht op werkgelegenheid. Dat maakt het voor financiers makkelijker om op dit gebied risico's in te schatten en te investeren.

Ontwikkelingssamenwerking

Development Impact Bonds sluiten naadloos aan op het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van het huidige kabinet. Hierbij spelen private partijen een belangrijke rol.

Criminaliteitsbestrijding

Het ministerie van Veiligheid en Justitie kan door middel van SIB's effectief sturen op resultaten. Bijvoorbeeld in de begeleiding van ex-gedetineerden bij hun terugkeer naar de maatschappij.

Jeugdzorg

Via SIB's kunnen gemeenten innovatie stimuleren in de jeugdzorg, ondanks de druk die decentralisatie met zich meebrengt.

Gezondheidszorg

Gezien de omvang van de markt en de problematiek rondom de stijgende zorgkosten, heeft de zorg waarschijnlijk de grootste potentie voor SIB's/HIB's. Het is echter ook de moeilijkste markt gebleken voor bonds, vanwege de complexiteit in structuur. Een goede samenwerking tussen verzekeraars, lokale en nationale overheden is hierbij cruciaal.

Het ecosysteem voor SIB's in Nederland begint langzaam vorm te krijgen. Toch zijn er nog maar weinig deals gesloten. Bovendien bevinden die zich allemaal in de bestrijding van werkloosheid. Vergeleken met het Verenigd Koninkrijk staat de ontwikkeling nog in de kinderschoenen, maar er is in verschillende sectoren een enorme potentie om met nieuwe SIB's maatschappelijke uitdagingen aan te pakken.

Social Impact Bonds in Nederland stimuleren



Aanbevelingen

Om Social Impact Bonds (SIB's) te verwezenlijken, is een partnerschap van overheden, (sociale) ondernemers en financiers nodig. Het is belangrijk dat niet alleen de overheid, maar alle partijen in de sector zich inspannen om deze markt verder te ontwikkelen. Concluderend uit interviews met marktpartijen, en haar eigen ervaring, doet ABN AMRO de volgende aanbevelingen:

- **Verschuif de focus van besparen naar waarde creëren**

Bij de SIB's voor werkgelegenheid lag de focus op besparingen voor de overheid, maar het maatschappelijke probleem ging verder dan dat. Uiteindelijk beoogt een SIB om verbeteringen te realiseren bij een bepaalde doelgroep. Bij jeugdzorg is het bijvoorbeeld prioriteit om het kind een veilige en onbezorgde jeugd te bieden.

De besparingen die hiermee gepaard gaan, komen op de tweede plek. Daarom is het van belang een intrinsieke waarde toe te kennen aan de niet-financiële doelen van een SIB.

- **Meet zo veel mogelijk factoren rond de vooruitgang en het welzijn dat de doelgroep ervaart, maar houd de uitbetaalmatrix simpel**

Niet alle uitkomsten kunnen terugkomen in de uitbetaalmatrix, anders wordt het model te complex. Wel is het van belang dat er zo veel mogelijk wordt gemeten. Zo wordt duidelijk of de resultaat-afspraken niet ten koste zijn gegaan van andere belangrijke uitkomsten van de interventie. Ook kunnen nieuwe interventies hun voordeel doen met de opgedane kennis.

- **Focus op deals en maak deze transparant**

De enige manier waarop de markt zich kan ontwikkelen, is door nieuwe deals te sluiten. Hier moet dan ook de meeste aandacht aan worden besteed. Een aantal voorbereidingen voor SIB's loopt inmiddels al twee jaar. Ervaring in het Verenigd Koninkrijk laat zien dat de ontwikkeltijd voor een SIB terug kan worden gebracht tot zes à twaalf maanden. Hoe transparanter de bonds worden opgezet, hoe sneller deze kunnen worden opgebouwd. Bovendien wordt er zo beter van ervaringen geleerd. Een contract met de overheid vergt een grotere mate van transparantie dan een regulier contract tussen twee marktpartijen.

- **Betrek meer financiële professionals bij het realiseren van Social Impact Bonds**

Om een SIB te realiseren, moeten verschillende werelden bij elkaar komen. Het is hierbij van belang dat alle betrokken partijen zowel met een maatschappelijke als een financiële bril naar de zaak kijken. Hiervoor hebben overheden steeds meer financiële professionals en intermediairs nodig die zich met SIB's gaan bezighouden. Bovendien moet er een uitwisseling van expertise plaatsvinden tussen overheden, investeerders en (sociale) ondernemers.

- **Richt een fonds op voor de uitbetaling op resultaten van Social Impact Bonds**

SIB's zijn een goed middel om verschillende maatschappelijke uitdagingen gelijktijdig aan te pakken. Denk aan de arbeidstoeleiding van ex-delinquenten én het terugdringen van recidiven. Of aan het verminderen van uithuisplaatsingen en tegelijkertijd gezinsschulden aanpakken in de jeugdzorg. Het probleem hierbij is dat de besparingen en gerealiseerde beleidsdoelen onder de verantwoordelijkheid van verschillende overheden vallen. En binnen een overheid soms zelfs onder verschillende begrotingen. Een terugbetaalfonds helpt hierbij, zoals we gezien hebben bij Teens and Toddlers. Door een nationaal SIB-fonds te creëren, is het minder van belang waar de besparing precies valt. Het fonds dient dan als partner bij de terugbetaling. Ook kunnen fondsmanagers regionale en nationale politici en ambtenaren bijstaan bij het structureren van de SIB. Daarnaast kunnen de initiatiefnemende overheden het fonds aanvullen met de besparingen die ze met de SIB realiseren.

Dank

Graag willen we iedereen bedanken die aan dit rapport heeft meegewerkt.

Voor de inhoudelijke bijdrage danken we:

Anyck Aldewereld	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Anja van Balen	ABN AMRO
Lina Behrens	Social Finance UK
Dennis van Breemen	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Tim Bryson	Social Finance UK
Eric Buckens	ABN AMRO Social Impact Fund
Marc Dinkgreve	Jeugdbescherming Regio Amsterdam
Annemiek Dresen	ABN AMRO
Marco Florijn	Seastarters
Johannet Gaemers	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Sophie Gardiner	Brookings Institute
Emily Gustafsson-Wright	Brookings Institute
Henk Hummel	ArboNed
Suzanne IJsselmuiden	Society Impact
Andrey Kuleshov	Common Fund for Commodities
Isabelle Lebrocq	oPuce
Leo van Loon	Buzinezzclub
Hatem Mahboui	De Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)
Alessandra Marocco	Common Fund for Commodities
Margaret Moore	Goldman Sachs
Andrea Phillips	Goldman Sachs
Mirjam van Praag	Copenhagen Business School / SER / Universiteit van Amsterdam
Ralph de Ruijter	Start Foundation
Martine Sanders	De Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)
Bjorn Vennema	Social Finance UK
Freija Vermeer	Van de Bunt
Gitte Wouters	ABN AMRO
Eric Zwaard	ABN AMRO

Voor design en tekst bedanken we:

DartGroup	Concept & design
Tekstwerk	Copywriting



abnamro.nl

