

Vijf jaar Social Impact Bonds: de balans opgemaakt

Start

Foundation®

maakt er werk van

Auteurs

Fabian Dekker, onderzoekscoördinator Start Foundation
Jos Verhoeven, algemeen directeur Start Foundation

Met medewerking van

Peter Scholten, adviseur op het gebied van sociaal ondernemen en social return on investment (SROI).

Voor meer informatie en contact:

Start Foundation

Klokgebouw 188

5617 AB Eindhoven

www.startfoundation.nl

Fabian.dekker@startfoundation.nl

Datum

April 2019

De Social Impact Bond (SIB) staat weer volop in de belangstelling. Zo sprak staatssecretaris Tamara van Ark (SZW) zich begin dit jaar uit voor een verdere uitrol van SIB's om complexe maatschappelijke problemen op te lossen. Maar hoe realistisch is dit? Vijf jaar geleden pakten we als een van de eerste investeerders in Nederland de handschoen op om via SIB's sociale problemen te lijf te gaan. In dit artikel maken we de balans op.

De vooronderstellingen van SIB's

Begin dit jaar plaatste staatssecretaris Tamara van Ark (SZW) de Social Impact Bond (SIB) weer volop in de publieke aandacht. Volgens de staatssecretaris biedt een SIB de ideale mogelijkheid om complexe sociale kwesties op te lossen. Maar wat is een SIB eigenlijk, welke vooronderstellingen liggen eraan ten grondslag en is het reëel om te verwachten dat de SIB tot grootschalige maatschappelijke verbetering leidt?

Allereerst is het belangrijk om te weten hoe de SIB in ons land oorspronkelijk is ingezet. Tijdens de financiële crisis had Nederland te maken met een grote instroom van mensen in een uitkering en mede als gevolg hiervan te weinig publiek werkkapitaal om werklozen weer snel en adequaat te begeleiden naar werk. Dit speelde onder andere sterk rond het thema jeugdwerkloosheid. Een van de manieren om aan extra financiële middelen te komen, was het inzetten van een nog relatief onbekend financieringsinstrument: de SIB. Als maatschappelijk investeerder vonden wij dit een interessant model: via de inzet van private middelen maatschappelijk kapitaal bijeenbrengen om sociale problemen efficiënter aan te pakken. Via een SIB gaan verschillende partijen met elkaar een samenwerking aan, waarbij de overheid vaak optreedt als probleemeigenaar van een maatschappelijk probleem, investeerders zorgen voor het financiële werkkapitaal en (sociale) organisaties de uitvoering van een interventie invullen. Ten tijde van de oplopende jeugdwerkloosheid waren dit - vijf jaar geleden - respectievelijk de gemeente Rotterdam, Start Foundation, ABN AMRO Social Impact Fund en de Buzinezzclub om jeugdwerkloosheid te bestrijden in Rotterdam. Naast deze uitingsvorm van publiek-private samenwerking is een bijzonder kenmerk van de SIB dat er sterk wordt gestuurd op het behalen van vooraf afgesproken eindresultaten. Denk bijvoorbeeld aan het opleiden en laten doorstromen van een x-aantal mensen naar betaald werk en/of verkorting van de bijbehorende uitkeringsduur met een x-aantal maanden of jaren. Zodra de afgesproken resultaten behaald zijn, betaalt de opdrachtgever (vaak de gemeente) investeerders terug met een afgesproken rendement, dat bijvoorbeeld wordt bekostigd uit besparingen op publieke uitgaven. Hiermee is de SIB een vorm van resultaatfinanciering volgens het principe van 'no cure, no pay'; uitbetalingen worden vastgesteld aan de hand van het al dan niet behalen van gerealiseerde resultaten.

Het idee achter de SIB is dus het oplossen van een maatschappelijk probleem, tegen de achtergrond van een situatie waarin financiële middelen niet direct voorhanden zijn. Maar er zijn meer redenen om een SIB te gebruiken. Een SIB kan namelijk ook een patstelling doorbreken wanneer maatschappelijke baten van een interventie bij verschillende partijen vallen. Er kan in die gevallen dan gemakkelijk een 'status quo' ontstaan, omdat partijen naar elkaar blijven kijken, zonder tot actie over te gaan. Een SIB kan partijen over de drempel krijgen door extra middelen vrij te maken. Naast het creëren van extra werkkapitaal en het doorbreken van stilstand in de uitvoering zijn er nog een derde en vierde motief te ontdekken. Een SIB kan ook worden ingezet om innovatie op gang te brengen en/of cultuurverandering te realiseren. In het eerste geval is er via een SIB meer ruimte om te experimenteren met interventies waarvan de uitkomsten vooraf nog niet goed zijn

in te schatten, en in het tweede geval kan een SIB aanleiding zijn om cultuurverandering in gang te zetten in de richting van een meer ondernemende en resultaatgerichte manier van werken binnen overheidsinstanties. Inmiddels zijn we ruim vijf jaar verder sinds invoering van de eerste SIB. In dit artikel vragen we ons af in hoeverre de SIB zijn verwachtingen heeft waargemaakt. We putten hiervoor uit onze eigen ervaringen in de afgelopen periode die zich veelal richten op het bestrijden van werkloosheid, onze denksessies met Peter Scholten en een aantal overzichtsartikelen rond SIB's die in de loop van de tijd zijn samengesteld.

Ervaringen met SIB's: pro's en contra's

Is de SIB vandaag de dag nog steeds noodzakelijk? Allereerst kunnen we ons in financieel opzicht afvragen of dit nog het geval is. Natuurlijk zijn gemeenten in de afgelopen jaren geconfronteerd met de nodige bezuinigingen, maar gezien de honderden miljoenen die (landelijk) weer worden geïnvesteerd in zaken zoals matching, regionale samenwerking en actieplannen, is het sterk de vraag of het argument van een haperende kapitaalmarkt nog opgaat. Wijzelf vinden van niet. Ook het derde en vierde argument om een SIB in te zetten, hebben aan overtuigingskracht ingeboet. Vanuit onze eigen ervaringen betwijfelen we sterk of de inzet van SIB's heeft bijgedragen aan innovatie in het sociaal domein. Sterker nog, niet zelden zijn het al bekende (sociale) organisaties met bewezen interventies die aanhaken in de driehoeksrelatie tussen opdrachtgever, investeerder en uitvoerder. Dat is ook logisch als men preludeert op een vaste uitkomst: in ons geval vaak het omlaag brengen van de uitkeringsduur. Ook internationaal onderzoek laat dit zien (Arena et al., 2016). Het blijkt lastig om échte vernieuwing aan de uitvoeringskant te realiseren. Wat de gewenste cultuurverandering betreft, zijn onze ervaringen eveneens niet bijster positief. Niet alleen is de overheid in de praktijk nog steeds vaak de formele opdrachtgever en minder een gelijkwaardige samenwerkingspartner, ook wordt er dikwijls te weinig menskracht binnen het ambtelijk apparaat vrijgemaakt om van SIB's echt werk te maken. Mede hierdoor wordt er in de praktijk veel te gemakkelijk gedacht over het 'regelen' van de benodigde personen die aan trajecten deelnemen. Om die reden zijn er inmiddels al bij vijf SIB's waar Start Foundation als financier bij betrokken is (geweest), compensatievergoedingen (boetes) opgelegd van in totaal 540.000 euro. Dit omdat er simpelweg niet genoeg kandidaten werden aangeleverd door gemeenten. Een bijkomend probleem is dat we zien dat de onderliggende juridische documentatie in omvang toeneemt. Om onduidelijkheid rond de kostenverdeling en risicoverdeling tussen partijen zo veel mogelijk weg te nemen, is onze ervaring dat iedere SIB te maken krijgt met processen van 'juridisering'. Dit betekent in de regel vuistdikke documenten waarbij iedere deelnemer aangeeft onder welke voorwaarden al dan niet tot betaling of een boete wordt overgegaan. Voor een deel is dit natuurlijk te begrijpen, maar de SIB was nu juist bedoeld om met elkaar te ondernemen en bij ondernemen behoort nu eenmaal ook een stukje risico nemen. Een andere negatieve ervaring is dat resultaten niet zelden op een 'verengde' manier zijn vastgesteld. Bijna altijd draait het om een (complexe) rekensom waarbij uitkeringsbesparing wordt uitbetaald op basis van activiteiten die bijdragen aan arbeidstoeleiding. Er doet zich hierbij een risico voor. Wanneer blijkt dat een interventie bijdraagt aan het vinden van een betaalde baan, is de interventie wat ons betreft 'slechts' ten dele geslaagd. Minstens zo belangrijk is de duurzaamheid van deze baan en of de interventie ook bevorderlijk is geweest voor het (werk)geluk van mensen. Juist in een tijd waarin we ons afvragen of de welvaart in een land niet meer is dan zijn economische groei, is de vraag ook gerechtvaardigd of meer sociaal-maatschappelijke uitkomsten (zoals werkgeluk of de kwaliteit van een baan) niet eveneens moeten worden meegenomen als uitkomstvariabele(n) van een SIB. Gelukkig bewegen sommige partijen zich al meer in die richting, zoals we zien bij de inzet van een SIB voor jonge statushouders in Eindhoven.

Al met al stellen we vast dat de SIB zeker (nog) niet altijd levert wat we vooraf graag zouden zien. Hier past natuurlijk de kanttekening dat er in Nederland nog niet zoveel ervaring is opgedaan met SIB's, wat het doen van definitieve uitspraken bemoeilijkt; in Nederland zijn er in totaal 'pas' elf SIB's ingezet (Social Finance NL, 2019). Waar we in ieder geval nog altijd het nut van (blijven) inzien, is dat de SIB hardnekkige patstellingen kan doorbreken. Een goed voorbeeld is de Health Impact Bond (HIB). Hierbij worden vernieuwende interventies ontwikkeld die overwegend preventief van aard zijn en waarbij de kosten en opbrengsten (denk bijvoorbeeld aan de reductie van directe zorgkosten of aan het uitstel van verpleeghuisopname) kunnen vallen bij verschillende partijen (denk bijvoorbeeld aan zorgverzekeraars, ziekenhuizen, zorginstellingen en/of overheden). Juist wanneer de opbrengsten bij meer dan een partij vallen en de interventie zich nog onvoldoende heeft bewezen, kan een nieuwe vorm van bekostiging - zoals de SIB - een goede manier zijn en blijven om toch de benodigde experimenteerruimte te creëren.

Toekomst: tegengaan doelverschuiving via ex ante assessment

Uit onze ervaringen komt naar voren dat de SIB een interessant financieel instrument kan zijn om verandering op gang te brengen. Het lijkt het meest zinvol wanneer het wordt ingezet voor nog niet bewezen interventies en rond thema's waarbij maatschappelijke baten bij verschillende partijen vallen. Bovendien past het instrument in een tijdsbeeld waarin de filantropie zich is gaan richten op een effectievere inzet van middelen, zodat meer impact kan worden gerealiseerd in de samenleving (WRR, 2018). Toch plaatsen we verschillende kanttekeningen bij de inzet van SIB's. In veel gevallen vragen we ons bijvoorbeeld echt af waarom een overheidsinstantie niet simpelweg een uitvoerende organisatie en de onderliggende interventie kan aansturen via een klassiek aanbestedingstraject. Het geld is er vaak en de (vooruitstrevende) partijen in het sociaal domein zijn bekend. Wat nu lijkt te gebeuren, is een stuk doelverschuiving waarbij het gebruik van SIB's als einddoel wordt beschouwd, terwijl het altijd zou moeten gaan om het kiezen van een aanpak waarbij het publieke belang het meest tot zijn recht komt. De oproep van staatssecretaris Van Ark vinden we dan ook prematuur. Natuurlijk, een SIB kan ontschotten en experimenteerruimte bieden. Maar nu lijken SIB's eerder te worden ingezet vanuit een politieke overtuiging dat de markt beter in staat is om verschil te maken dan publieke instanties. Hier is weinig eenduidig empirisch bewijs voor te vinden (zie bijvoorbeeld Lagarde et al., 2013). We pleiten daarom voor het blijven experimenteren met SIB's, maar enkel en alleen na een serieus ex ante assessment (oftewel onderzoek voorafgaand aan een beleidsbeslissing) waarbij de verwachte voor- en nadelen van een SIB van geval tot geval worden vastgesteld en alternatieven zorgvuldig worden gewogen. Alleen dan ontstaat die zo nagestreefde win-winsituatie via publiek-private samenwerking in het sociaal domein.

Literatuur

- Arena, M., Bengo, I., Calderini, M. & Chiodo, V. (2016). *Social impact bonds: Blockbuster or flash in a pan?* International Journal of Public Administration, 39 (12): 927-939.
- Lagarde, M., Wright, M., Nossiter, J. & Mays, N. (2013). *Challenges of Payment-for-Performance in health care and other public services – Design, implementation and evaluation*. London: PIRU.
- Social Finance NL (2019). *5 Jaar Social Impact Bonds in Nederland*. Gedownload via www.socfin.nl.
- Verhoeven, Jos. *Sla handen ineen en stop kille wind*. FD 10 augustus 2010.
- WRR (2018). *Filantropie op de grens van overheid en markt*. Den Haag: WRR.