

SOCIAL IMPACT BONDS”

Een werkdocument van:

SOCIETY
IMPACT
PLATFORM

ERNST
& YOUNG

JUNI 2013

Een verkenning naar de kansen van een
innovatief financieringsarrangement



 ERNST & YOUNG
Quality In Everything We Do

SOCIAL IMPACT BONDS

Society Impact Platform  Ernst & Young

Auteurs

Raymond Lunes
Renee Frissen en Freija Vermeer
(Society Impact Platform)
Anton Revenboer (Ernst&Young)

Dit rapport is geschreven in het kader van het Peer to Peer trainingsprogramma voor Ernst & Young.

Mede mogelijk gemaakt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Grafisch ontwerp

studio Duel - www.studioduel.nl



	06	> Voorwoord
1	—	ONDERZOEKSOMSCHRIJVING
	09	> 1.1 Situatieschets
	10	> 1.2 Doel van dit werkdokument
	11	> 1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen
	11	> 1.4 Onderzoeksaanpak
	11	> 1.5 Verantwoording
2	—	SOCIAL IMPACT BONDS
	13	> 2.1 Ontstaansgeschiedenis
	14	> 2.2 Wat zijn Social Impact Bonds?
	18	> 2.3 Betrokken partijen
	20	> 2.4 Kansen en uitdagingen
	23	> 2.5 Randvoorwaarden en kansdomeinen
	25	> 2.6 Typen Social Impact Bonds
3	—	CASUSSEN UIT HET BUITENLAND
	29	> 3.1 Peterborough Prison Social Impact Bond (Groot-Brittannië)
	33	> 3.2 Minnesota Human Capital Performance Bonds (Verenigde Staten)
	37	> 3.3 Analyse verschillen en overeenkomsten
4	—	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN
	41	> Conclusies en beantwoording onderzoeksvraag
	45	> Aanbevelingen
	46	> Geraadpleegde Bronnen

Nederland bevindt zich in een fase van transitie. Door de aanhoudende economische crisis alsook fundamentele veranderingen in ons economisch systeem is de discussie over de houdbaarheid van onze verzorgingsstaat geïntensiveerd. Deze discussie raakt aan de kern van een bindmiddel van de samenleving: solidariteit.

Tot dusverre heeft solidariteit gestalte gekregen in formele organisatie binnen de verzorgingsstaat met een grote hoeveelheid aan formele arrangementen op het gebied van inkomen, scholing, werk, gezondheid, ouderdom, welzijn en ga zo maar door. Deze indirecte solidariteit heeft tot anonimiteit geleid en burgers zijn deze verworvenheden gaan zien als rechten waar iedereen aanspraak op kan maken. Daarmee is de verzorgingsstaat uitgebreid, maar dreigt deze door vergrijzing en andere omstandigheden inmiddels onbetaalbaar te worden. Organisaties in het maatschappelijk middenveld hebben te lang meebewogen door zich eenzijdig op de overheid te richten, waardoor hun legitimiteit onder druk is komen te staan. Tegelijkertijd is een hoge mate van zelforganisatie merkbaar vanuit netwerken van burgers, burgercollectieven en ontstaan nieuwe initiatieven om directe solidariteit vorm te geven. Niet alleen door een enorme hoeveelheid vrijwilligerswerk, maar ook door ondernemende buurten die maatschappelijk vastgoed in beheer nemen of filantropen en vermogensfondsen die werken aan het versterken van het sociale weefsel.

Hoewel de verzorgingsstaat en de traditioneel gestructureerde economie onder druk staan, en van burgers steeds meer eigen

verantwoordelijkheid wordt gevraagd, is deze ontwikkeling niet alleen negatief te duiden. Omdat de druk er is, ontstaat ook de behoefte om het anders te doen. Dat besef, en de idee een nieuwe vorm van lotsverbondenheid te creëren, werkt veel energie op bij de filantropische sector, bij maatschappelijke organisaties, bij banken en bij de overheid om bestaande institutionele aanpakken op maatschappelijke vraagstukken te herzien. De behoefte aan nieuwe oplossingen neemt daarmee evident toe. In die context kan het fenomeen van sociaal ondernemerschap ook worden geplaatst: impact maken met ondernemerschap, maar tegelijkertijd er ook je brood mee kunnen verdienen. Meer betekenis, meer waarde, meer gezamenlijkheid en dus meer impact: dat is de gedachte.

Ik ben ervan overtuigd dat deze ambitie versneld kan worden en waardevoller verbonden kan worden met actuele en urgente maatschappelijke vraagstukken die uiteindelijk de hele samenleving aangaan. Hierin schuilt welbegrepen eigenbelang dat een grote drijfveer is voor directe solidariteit. Sociaal ondernemerschap is een zaak van algemeen belang als op innovatieve wijze dit ondernemerschap ingezet wordt om urgente maatschappelijke vraagstukken op te lossen. De ondernemersrisico's zijn natuurlijk wel groot om vele redenen en

dit noopt tot het ontwerpen van innovatieve financieringsarrangementen. Daarbij past de inzet van 'geduldig' kapitaal én een andere verhouding tussen overheid, markt en samenleving.

Een dergelijk innovatief financieringsarrangement is mogelijk de zogenoemde "Social Impact Bond" (SIB). Er wordt momenteel internationaal veel onderzoek gedaan en geëxperimenteerd met deze financieringsvorm. De verwachte resultaten zijn veelbelovend, maar er valt ook nog heel wat te leren. Het primaire doel van een SIB is investeerders, banken, overheden en sociaal ondernemers te verbinden aan een maatschappelijke doelstelling, bijvoorbeeld de preventieve aanpak van sociale problemen van burgers. Op basis van een onderliggend prestatiecontract, worden kostenbesparingen voor de publieke sector gerealiseerd die (gedeeltelijk) in een later stadium worden uitbetaald aan de betrokken partijen. Voor de uitvoerders, veelal sociaal ondernemers die de daadwerkelijke activiteiten uitvoeren, vormen SIB's een kans om hun succesvolle lokale aanpak op te schalen tegen vooraf beschikbaar gestelde (voor)financiering. Kortom, een SIB biedt een impuls voor het aantrekken van financiering uit de private markt, het beperken van het financieel risico van de overheid, het realiseren van

meetbare maatschappelijke effecten en kostenbesparingen voor de overheid.

Tot op heden, zijn er nog geen SIB's gerealiseerd in Nederland. Er worden inmiddels wel verkenningen gedaan naar projecten zoals in de gemeente Rotterdam. Society Impact Platform pakt de rol op om deze financieringsvorm te agenderen bij banken, filantropen, overheid en sociaal ondernemers. Inmiddels zijn vele gesprekken gevoerd die hoopgevend zijn over de haalbaarheid van dit arrangement. Als aanjager en makelaar zal het platform de komende tijd deze rol intensiveren. In deze zoektocht moet echter nog veel relevante kennis worden ontsloten. Om deze reden hebben Society Impact Platform en Ernst & Young besloten tot deze publicatie over Social Impact Bonds. Deze publicatie geeft inzicht in de werking van SIB's en de wijze waarop SIB's in het buitenland zijn geïntroduceerd. Op basis van dit inzicht worden er handvatten aangereikt voor het uitrollen van een succesvolle route voor SIB's op meerdere plaatsen in Nederland.

Sadik Harchaoui

Chef de Mission Society Impact Platform
JUNI 2013

* Society Impact Platform is het platform waar overheid, banken, filantropen en sociaal ondernemers, gezamenlijk maatschappelijke urgente vraagstukken op het terrein van onder meer arbeidsparticipatie, leefbaarheid en integratie via ondernemerschap aanpakken en hiertoe innovatieve financieringsarrangementen onderzoeken en ontwikkelen.

“INVESTEREN IN INNOVATIEVE FINANCIERINGS- ARRANGEMENTEN OM DE SOCIALE POSITIE VAN BURGERS TE VERBETEREN.”

Er wordt op internationale schaal in toenemende mate gesproken en geschreven over een nieuw fenomeen “Social Impact Bonds” (SIB’s). SIB’s, ook wel ‘Pay For Success contracts’ genoemd, vormen een nieuw en innovatief financieringsarrangement waarbij overheden alleen betalen voor meetbare maatschappelijke effecten nadat deze resultaten zijn behaald.

Het primaire doel van deze projecten is het preventief aanpakken van sociale problemen van burgers. Hiertoe wordt een prestatiecontract afgesloten met een tussenpartij die financiering lostrekt uit de private kapitaalmarkt en private of non-profit partijen inschakelt om maatschappelijke resultaten te behalen. Uiteindelijk resulteert dit in kostenbesparingen voor de publieke sector die (gedeeltelijk) worden uitbetaald aan de betrokken partijen. Voor de uitvoerders die de activiteiten uitvoeren vormen SIB’s een kans om hun succesvolle lokale aanpak op te schalen tegen vooraf beschikbaar gestelde financiering. SIB’s zouden een goede aanvulling kunnen vormen op bestaande financiële instrumenten en programma’s en kunnen in potentie een extra impuls geven aan het verbeteren van de sociale positie van de doelgroep.

Op dit moment wordt met SIB’s geëxperimenteerd in Groot-Brittannië, de Verenigde

Staten, Canada en Australië. Ook op het gebied van ontwikkelingssamenwerking wordt met SIB’s geëxperimenteerd, onder andere in Afrika. Het fenomeen van Social Impact Bonds begint ook in andere landen voet aan de grond te krijgen, omdat het veel voordelen lijkt te bieden voor alle betrokken partijen.

Er is nog niet veel bekend over de effectiviteit van SIB’s, maar desondanks zijn de reacties in het buitenland voornamelijk positief en de vooruitzichten veelbelovend: extra financiering uit de private markt, het beperken van het financieel risico van de overheid, het realiseren van meetbare maatschappelijke effecten, kostenbesparingen voor de overheid en een focus op outcome in plaats van in- of output. Daar moet wel bij worden opgemerkt dat daadwerkelijk resultaat nog niet meetbaar is, omdat de SIB’s allemaal nog in de experimentele fase zitten.

1.2 | DOEL VAN DIT WERKDOCUMENT

In Nederland zijn nog geen SIB's van start gegaan. Wel wordt op verschillende plekken geprobeerd een SIB traject te starten. Voorloper hierin is de Gemeente Rotterdam. Dit onderzoek biedt inzicht in de werking van SIB's en de wijze waarop SIB's in het buitenland zijn geïntroduceerd. Op basis daarvan kunnen de kansen in Nederland nader worden verkend. Het SIB veld in Nederland is nog volop in ontwikkeling. Dit onderzoek is dan ook een werkdocument. Dit houdt in dat de inhoud van dit onderzoek zal worden aangepast op basis van ervaringen die worden opgedaan in het onderzoeken van de kansen van SIB's om prangende maatschappelijke vraagstukken in Nederland te kunnen aanpakken.

De gemeente Rotterdam is pionier op het gebied van SIB's. Momenteel wordt er aan de hand van vier concrete maatschappelijke projecten een SIB traject voorbereid. Binnen de gemeente Rotterdam wordt berekend wat de gewenste resultaten zijn van deze projecten. Er worden partnerships gesloten met andere overheden voor projecten waar meerdere overheden samen van profiteren. Investeerders worden benaderd.

De volgende aandachtspunten zijn van belang, om de slagingskans van het SIB traject te vergroten:

- Een base-line bepalen: wat is normaal en vanaf welke verbetering worden investeerders terugbetaald?
 - Besparingen inzichtelijk maken die meerdere partners betreffen dus alle partners bij het traject betrekken.
 - Bepalen wat investeerders acceptabel vinden op basis van het track-record van de uitvoerende partij en de grootte van het investeringsbedrag.
 - Bepalen van het potentieel om te kunnen opschalen.
-

1.3 | ONDERZOEKSVRAAG EN DEELVRAGEN

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Wat kunnen we leren van de implementatie van Social Impact Bonds in het buitenland?

Deelvragen om tot de beantwoording van deze hoofdvraag te komen zijn:

- Wat zijn Social Impact Bonds?
- Welke partijen zijn erbij betrokken?
- Wat zijn de kansen en uitdagingen?
- Welke verschillende vormen zijn te onderscheiden?
- Hoe is de implementatie in het buitenland aangepakt (2 casussen)?

1.4 | ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoek bestaat uit een literatuurstudie op basis van beschikbare internetbronnen, een zogeheten desk research. Eerst zal worden omschreven wat Social Impact Bonds zijn. Vervolgens worden twee casussen in het buitenland nader toegelicht om inzicht te bieden in hoe SIB's in het buitenland worden geïmplementeerd en welke lessen daaruit getrokken kunnen worden.

1.5 | VERANTWOORDING

Deze publicatie is gebaseerd op een paper van Raymond Lunes (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) geschreven in het kader van het "Peer to Peer Advies" programma¹ voor Anton Revenboer van Ernst & Young. Deze publicatie is door Ernst & Young aan Society Impact Platform ter beschikking gesteld. Het rapport wordt door Ernst & Young en Society Impact Platform als werkdocument gezien: een eerste aanzet om Social Impact Bonds in Nederland te agenderen.

¹ Peer to Peer Advies is een programma van The Curious Network waarbij professionals werkzaam in de publieke sector een adviesopdracht uitvoeren voor een organisatie uit het bedrijfsleven.

“HET VERHOGEN VAN MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT DOOR INVESTERINGEN IN PREVENTIEVE INTERVENTIES”

2.1 | ONTSTAANSGESCHIEDENIS

Eén van de eerste vermeldingen over Social Impact Bonds was in het jaar 2000. Ronnie Horesh beschreef (Horesh 2000) dat voor het bereiken van sociale doelen een nieuw instrument nodig is: door de overheid uitgegeven *Social Policy Bonds*². Deze niet-rentedragende obligaties zouden verhandelbaar zijn en alleen inwisselbaar als een specifiek sociaal doel bereikt is.

De term *social* refereert aan sociale vraagstukken of problemen. Voorbeelden vinden we het op het gebied van onderwijs (kwetsbare kinderen), gezondheid (zoals alcohol- en drugsproblemen), criminaliteit (zoals detentie) en sociale zekerheid (zoals armoede en (jeugd)werkloosheid). Social Impact Bonds zijn *outcome based* en richten zich op *social impact*, dat wil zeggen het meetbaar bereiken van maatschappelijke effecten die sociale problemen aanpakken.

Het concept Social Impact Bonds vindt zijn oorsprong in een bredere studie naar sociale innovatie binnen de Britse overheid. De Britse overheid had de behoefte aan innovatieve manieren om kosten te beheersen en nieuwe diensten te ontwikkelen voor sociale vraagstukken in tijden van teruglopende budgetten. In 2007 werd de Council on Social Actions (CoSA) opgericht als onafhankelijke adviesgroep om initiatieven te genereren. Eén van de aanbevelingen die door deze adviesgroep naar voren werd gebracht was een alternatief financieringsmodel genaamd Social Impact Bonds dat maatschappelijk rendement moest verhogen door investeringen in preventieve en vroegtijdige interventies (CoSA 2009).

Eerste social impact bonds project

Het eerste project waar met SIB's is gewerkt is te vinden in Groot-Brittannië. Door het

Britse Ministerie van Justitie werd een pilot gestart in de Peterborough gevangenis. 3000 gevangenen worden door gespecialiseerde organisaties zes jaar lang begeleid, voor en na hun vrijlating. Wanneer het recidivepercentage gunstiger uitpakt dan normaal, ontstaat een grote langere termijnbesparing (kosten politie/justitie) die deels wordt uitgekeerd. Voor de betrokken ex-gedetineerden en hun omgeving levert dit voordelen op voor een betere resocialisatie (betere vooruitzichten, minder overlast aan de gemeenschap). In hoofdstuk 3 wordt dit project nader besproken.

Social impact bonds wereldwijd

Het pilotproject in de Peterborough gevangenis heeft tot veel waardering en navolging geleid. In Groot-Brittannië zijn momenteel (Instiglio 2013) 14 Social Impact Bonds in ontwikkeling. Naast de bovengenoemde SIB in de justitiële keten, zijn de overige 13 SIB's gericht op (jeugd)werkloosheid, kwetsbare kinderen en dak- en thuislozen. Social Impact Bonds zijn onderdeel van het beleidsprogramma van premier Cameron³.

Maar de interesse beperkt zich niet alleen tot Groot-Brittannië. In de V.S., Canada en Australië worden op dit moment experimenten uitgevoerd met SIB's⁴. Ook in (sub-Sahara) Afrika worden mogelijkheden voor SIB's onderzocht, bij programma's

² Voor een uitgebreide beschrijving van Social Policy Bonds wordt verwezen naar de website van de econoom uit Nieuw-Zeeland <http://socialgoals.com/> en zijn blog op <http://socialgoals.blogspot.nl/>

³ Premier Cameron kondigde in februari 2013 aan dat hij het Britse voorzitterschap van de G8 dit jaar wil gebruiken om social impact bonds te promoten bij de andere ontwikkelde landen. <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/banksandfinance/9859906/Cameron-to-push-G8-on-finance-bonds-for-new-social-investment.html>

⁴ voor een actueel overzicht van SIB's in ontwikkeling, zie <http://www.instiglio.org/publications/sibs-worldwide/>

voor ontwikkelingshulp, de zogeheten *Development Impact Bonds* (DIB's)⁵. Deze *Development Impact Bonds* (*Social Finance UK, z.j.1*) zijn bedoeld om directer te kunnen sturen op de effecten van projecten in ontwikkelingslanden door – net als bij SIB's – private investeringen aan te trekken op basis van resultaatcontracten.

In de Verenigde Staten kondigde president Obama begin 2011 aan 100 miljoen dollar beschikbaar te stellen voor zeven pilot-programma's (*White House 2011*) waaronder een van het Amerikaanse Ministerie van Werkgelegenheid voor het verbeteren van de arbeidsmarktkansen van de beroepsbevolking (*workforce development*) (*US department of Labor, z.j.*). In de stad New York is medio 2012 een project van 9,6 miljoen dollar gestart voor het verminderen van recidive van jonge mannelijke gevangenen uit de Rikers Island gevangenis (*Preston 2012*). Hierbij treedt de internationaal opererende investeringsbank Goldman Sachs op als investeerder (*Chen 2012*). De staat New York heeft in januari 2013 aangekondigd 100 miljoen dollar beschikbaar te stellen voor SIB's op het gebied van gezondheid, onderwijs, jeugddetentie en veiligheid (*Nonprofit Finance Fund 2013*). Ook in andere staten zoals Massachusetts (*Commonwealth of Massachusetts 2012*) en Minnesota (*Busse 2011*) zijn Social Impact Bonds aangekondigd. Het meest recente voorbeeld in de Verenigde Staten is de lancering van een SIB-project in Utah. Het *Utah High Quality Preschool Program* moet er voor zorgen dat er kostenbesparing optreedt door het verminderen van het gebruik van educatieprogramma's die door de staat worden verzorgd⁶. In het budget van het Witte Huis voor het jaar 2014 is bovendien bijna 500 miljoen dollar gereserveerd voor Pay for Success programma's (*Shah en Costa 2013*).

2.2 | WAT ZIJN SOCIAL IMPACT BONDS?

Social Impact Bonds zijn sociale investeringen

Social Impact Bonds krijgen de afgelopen jaren internationaal veel aandacht, maar zogeheten sociale investeringen zijn op zichzelf geen nieuw fenomeen. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) omschreef in 2006 sociale investeringen als interventies in de sociale infrastructuur⁷ die zijn gericht op de lange termijn, een gehele populatie, duurzame effecten, het voorkómen van problemen en veranderingen in structuren (*Doorten en Rouw 2006*). In Groot-Brittannië was de markt voor sociale investeringen in 2011 nog 165 miljoen pond, maar volgens ramingen zou deze markt uitgroeien tot 1 miljard pond in 2016 (*Brown en Swersky 2012*).

Een ander opkomend fenomeen is *impact investing*, het investeren in activiteiten van bedrijven of organisaties die sociale en/of duurzame doelen nastreven en daarnaast financieel rendement opleveren⁸. Winst maken is daarbij wel van belang, maar niet het belangrijkste oogmerk. De investeerder wil met zijn investering vooral maatschappelijke impact genereren. Er zijn in Nederland ook al banken bezig met impact investing⁹. SIB's worden gezien als een vorm van *social impact investing* (*Rothschild, 2013*).

De opkomst van *Social Return* in Nederland¹⁰, is een ander verschijnsel dat met sociale investeringen te maken heeft. Social Return houdt in dat bij aanbestedingen de afspraak wordt gemaakt om mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie aan werkervaring te helpen. Zo neemt de Rijksoverheid sinds medio 2011 Social Return op als contractvoorwaarde bij aanbestedingen boven de 250.000 euro. Ook veel gemeenten zijn volop bezig om Social Return in te voeren

in hun aanbestedingsbeleid. Potentiële opdrachtnemers moeten bij de uitvoering van de opdracht ook mensen inzetten die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

Een belangrijk kenmerk van sociale investeringen is volgens de RMO dat ze zich nadrukkelijk onderscheiden van het zogeheten 'herstelbeleid'. Herstelbeleid (een preventiebegrip dat wordt gebruikt in de gezondheidszorg) richt zich op interventies die problemen zo vroeg mogelijk opsporen waardoor een goede behandeling nog mogelijk is en voorkomen kan worden dat de situatie erger wordt of complicaties optreden. Voorbeelden zijn voorzieningen voor drop-outs uit het onderwijs of voor daklozen. Het kwaad is al geschied en de overheid treft achteraf maatregelen om de situatie te herstellen. Sociale investeringen verschillen van herstelbeleid doordat ze zijn gericht op primaire interventies: ze pogen de oorzaken van problemen weg te nemen waardoor deze problemen in zijn geheel niet optreden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan interventies op school, gericht op voortijdig schoolverlaten of interventies waarbij voorkomen wordt dat mensen dakloos worden.

Social Impact Bonds kunnen worden gezien als sociale investeringen omdat ze zich in de eerste plaats richten op interventies in de sociale infrastructuur. De projecten in een SIB zijn gericht op het duurzaam en preventief aanpakken van sociale problemen. De interventieprogramma's die worden uitgevoerd zijn niet alleen gericht op een selectie (bijvoorbeeld alleen de kansrijke groep) maar op de gehele populatie van een bepaalde doelgroep (bijvoorbeeld alle 3.000

(ex)gedetineerden in de Peterborough gevangenis).

Een van de grootste uitdagingen is het bepalen van de effectiviteit van sociale investeringen. Dit is complex omdat effecten zich vaak pas na langere tijd voordoen, omdat de causaliteit van de interventies moeilijk aan te tonen is en omdat effecten de zogeheten beleidskokers overstijgen. Al deze elementen zijn, zoals hierna zal blijken, ook aanwezig bij SIB's.

Definitie

Er zijn verschillende definities in omloop. Zo beschrijft Social Finance UK dat '*Social Impact Bonds* contracten zijn, gericht op het behalen van maatschappelijke effecten (*outcome based*), waarin de overheid zich committeert aan het betalen voor significante verbeteringen in sociale problemen voor een gedefinieerde doelgroep' (*Social Finance UK, z.j.2*).

Een andere omschrijving van SIB's is 'een innovatieve vorm van sectoroverstijgende samenwerking die de overheid kan helpen om minder te investeren in repressieve maatregelen en meer in het preventief aanpakken van sociaal-maatschappelijke problemen door interveniërende oplossingen die meer impact hebben en minder geld kosten' (*McKinsey & Company 2012*).

Tot slot omschrijft het Center for American Progress Social Impact Bonds als 'een arrangement tussen een of meerdere overheidspartijen en een externe organisatie, waarbij de overheid een maatschappelijke uitkomst specificeert en belooft de externe organisatie een vooraf bepaald bedrag te betalen als deze in staat is de maatschappelijke uitkomst te realiseren' (*Costa et al. 2012*).

⁵ De Development Impact Bonds Working Group (een samenwerking tussen de Center for Global Development en het Britse Social Finance) onderzoekt de mogelijkheden om via Development Impact Bonds van private investeerders vooraf financiering voor ontwikkelingshulp programma's te krijgen. De investeerders ontvangen een financieel rendement als vooraf afgesproken uitkomsten zijn bereikt. <http://www.cgdev.org/page/development-impact-bonds-working-group>

⁶ Bron: <http://pubweb-kiwi.web.gs.com/pubweb.gs/pages/what-we-do/investing-and-lending/urban-investments/case-studies/impact-bond-slc-multimedia/fact-sheet-pdf>

⁷ De RMO omschrijft de sociale infrastructuur als het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden (buurten, groepen, netwerken, huishoudens) kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving (RMO, 2006).

⁸ <http://impactinvestingnews.blogspot.nl/p/wat-is-impact-investing.html>

⁹ zie onder andere SNS Impact Investing <http://www.snsimpactinvesting.com/> en ABN AMRO Social Impact Fonds <http://www.intermediair.nl/vakgebieden/finance/abn-amro-start-met-fonds-voor-impact-investing>

¹⁰ zie onder andere de website van Pianoo voor meer informatie over en concrete toepassingen van Social Return in Nederland. <http://www.pianoo.nl/themas/duurzaam-inkopen/sociale-aspecten-van-duurzaam-inkopen/social-return>

In deze paragraaf worden de belangrijkste kenmerken van Social Impact Bonds beschreven en wordt een nieuwe definitie geformuleerd.

No cure, no pay

Social Impact Bonds worden ook wel omschreven als *Pay for Success contracts*. De gedachte achter deze *Pay For Success contracts* is dat overheidsmiddelen, zeker in tijden van bezuiniging, zoveel mogelijk zouden moeten worden besteed aan projecten die de beoogde resultaten boeken. De overheid sluit een *Pay for Success contract* en betaalt voor succesvolle projecten. Private partijen financieren het opzetten en uitvoeren van een programma dat gericht is op het verbeteren van de risicopositie van een bevolkingsgroep (bijvoorbeeld het verbeteren van de gezondheid), en daarmee op het behalen van maatschappelijke besparingen. Pas als de beoogde maatschappelijke resultaten gerealiseerd zijn, betaalt de overheid deze private investeerders terug door de toekomstige besparingen (bijvoorbeeld doordat de bevolkingsgroep minder beroep doet op overheidsvoorzieningen) liquide te maken. Afhankelijk van de vooraf gemaakte prestatieafspraken ontvangen investeerders een rendement in relatie tot de effectiviteit van het programma. Hoe beter de resultaten, hoe hoger het bedrag dat wordt uitgekeerd. Worden de beoogde besparingen niet door het programma gerealiseerd, dan betaalt de overheid het geïnvesteerde geld niet (of in mindere mate) terug.

Geen obligaties, maar contracten

Ondanks de suggestie die de naam oproept zijn Social Impact Bonds geen obligaties. Bij het uitgeven van staatsobligaties gaat de Staat leningen aan om geld op te halen. Particulieren en bedrijven die op deze obligaties inschrijven lenen geld uit aan de overheid voor een vaste looptijd en een vast rentepercentage¹¹. Bij SIB's is weliswaar sprake van financiering uit de markt, maar terugbetaling is voorwaardelijk en er wordt geen rente uitbetaald.¹² Wel is de overeenkomst tussen SIB's en obligaties dat beide een lange doorlooptijd kennen en de resultaten beter kunnen worden gemonitord. De risico's bij SIB's zijn eigenlijk veel groter voor de externe partij dan bij staatsobligaties waar het financieel risico alleen optreedt als de Staat failliet zou gaan. Bij SIB's is namelijk vooraf duidelijk omschreven dat de overheid niet tot uitbetaling overgaat als het afgesproken maatschappelijk resultaat niet wordt behaald. Feitelijk komt er geen obligatie aan dit proces te pas, maar worden contracten afgesloten. Bij SIB's, oftewel *Pay For Success contracts* is het daarom beter te spreken van *sociale prestatiecontracten*. De overheid en de externe partij sluiten een contract met een duidelijk omschreven sociaal-maatschappelijke prestatie die moet worden behaald (zoals het terugdringen van recidive na detentie).

Focus op preventie

Programma's in SIB's zijn anders dan programma's die zich richten op het aanpakken van maatschappelijke problemen die al zijn opgetreden¹³. Zoals eerder aangegeven richten sociale investeringen en dus ook SIB's zich niet op 'herstelbeleid'. Onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen' richten SIB's zich juist op preventieve maatregelen om sociale behoeften te vervullen voordat deze problematisch worden. Bijvoorbeeld een succesvol preventief programma voor hulp aan delinquenten. Enerzijds door het vinden van werk terwijl ze nog in de gevangenis zitten, en anderzijds door persoonlijke begeleiding als ze vrijkomen zodat ze niet opnieuw de fout ingaan¹⁴. Deze preventieve programma's zijn lokaal succesvol gebleken, maar de uitvoerders van die programma's hebben onvoldoende middelen om de aanpak op te schalen en daarmee de maatschappelijke impact te vergroten.

Outcome based

De focus van overheid en uitvoerders ligt bij SIB's op het behalen van programmadoelstellingen en prestatieverbeteringen op een transparante manier. Uitvoerders zullen extra gemotiveerd zijn om innovatieve oplossingen in de praktijk te brengen omdat hun compensatie volledig van deze prestaties afhankelijk is. Doordat de resultaten vooraf helder worden afgesproken en ook daadwerkelijk worden gemeten, wordt de kans verkleind dat de overheid investeert in niet-effectieve uitvoeringsprogramma's.

Opschalen van werkende oplossingen

Programma's in SIB's richten zich op het voorkomen van sociale problemen en kunnen overheden kosten besparen en andere sociale voordelen met zich mee brengen. Vaak zijn er al wel succesvolle programma's in de praktijk gebracht op lokale schaal maar kunnen de uitvoerders van deze programma's (zoals

stichtingen en non-profit organisaties) hun aanpak niet opschalen vanwege gebrek aan financiële middelen of expertise. Er is ook geen bestaande formele structuur waarbinnen zij deze bewezen lokale oplossingen kunnen overdragen aan de overheid. Externe investeerders worden ingeschakeld om de benodigde financiering te verzorgen voor het opschalen van de lokale aanpakken.

Private financiering via externe investeerders

Een belangrijk onderdeel van de Social Impact Bonds is dat hierdoor –aanvullende– financiering vanuit de markt aangetrokken kan worden. De private financiers, bijvoorbeeld een filantroop, een vermogensfonds dat goede doelen steunt, maatschappelijke fondsen van banken, verzekeraars of pensioenfondsen etc, kunnen akkoord gaan met een lager rendement (maar met een hoger risico) en –eventueel– een langere looptijd van hun investering. Op deze manier wordt de sociaal ondernemer gesteund in het opzetten of uitbouwen van zijn onderneming. Tegelijkertijd is het geen subsidie: de externe financier gaat er vanuit zijn investering –met rendement– terug te krijgen.

Nieuwe definitie

Op basis van de bovengenoemde belangrijkste kenmerken van Social Impact Bonds komen we tot een nieuwe definitie.

Een Social Impact Bond is een sociaal prestatiecontract tussen een overheidsorganisatie en een intermediaire organisatie gericht op het uitvoeren van interventieprogramma's om preventief sociale problemen aan te pakken. De intermediair schakelt voor deze programma's uitvoerders in en de hiervoor benodigde financiering wordt vooraf beschikbaar gesteld door externe investeerders. De overheidsorganisatie betaalt alleen uit aan de intermediair als een vooraf afgesproken maatschappelijke resultaat is behaald. Het maatschappelijke resultaat levert de overheid in de toekomst kostenbesparingen op. De intermediair betaalt de investeerders hun investering met rendement terug.

¹¹ In Essex County is het bijvoorbeeld mogelijk voor individuele investeerders (dus ook privé personen) om te investeren in een Social Impact Bond die gericht is op het voorkomen dat kinderen in instellingen worden geplaatst. Het minimum investeringsbedrag is 15.000 GBP en investeerders wordt minimaal 100% van hun investering beloofd. <http://www.probonoaustralia.com.au/news/2013/02/retail-investors-offered-uk-social-investment-bonds>

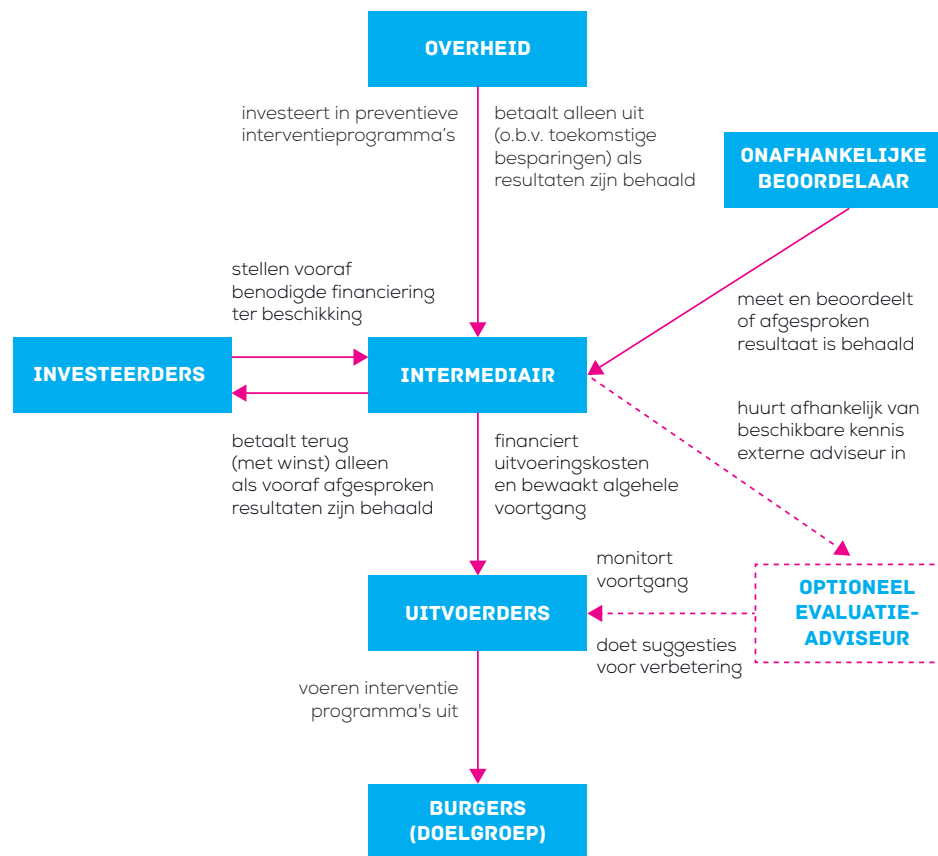
¹² Een uitzondering vormt de Human Capital Performance (HuCaP) Bond, die wel een obligatie is en waarbij ook rente wordt uitgekeerd aan investeerders. Zie hoofdstuk 3 voor een nadere analyse van de HuCaP

¹³ Zie voor een gedegen analyse van preventiebeleid in Nederland het recent verschenen proefschrift van Rik Peeters: 'The Preventive Gaze. How Prevention Transforms Our Understanding of the State' (2013: Eleven International Publishing).

¹⁴ het is uiteraard nog beter om preventief ervoor te zorgen dat mensen überhaupt niet in de gevangenis belanden

2.3 | BETROKKEN PARTIJEN

Er zijn verschillende partijen betrokken bij SIB's. Deze zijn weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 1: Schematische weergave van betrokken partijen in een SIB

Doelgroep: burgers

Het ultieme doel van een SIB is om de sociale positie van de doelgroep te verbeteren. De overheid en een externe partij leggen contractueel de sociale uitkomsten vast die moeten leiden tot verbetering in het leven van de burgers. De focus ligt niet op repressieve

maatregelen die reeds bestaande sociale problemen moeten aanpakken, deze zijn er immers al en worden met belastinggeld gefinancierd. De doelgroep van een door een SIB ondersteund programma wordt nauwkeurig bepaald. Voor deze doelgroep is een reeks preventieve interventies beschikbaar.

* De intermediaire organisatie is een externe organisatie die investeerders kan inschakelen, maar kan ook zelf als (een van de) geldschietter(s) optreden. Ook zou de intermediair zelf uitvoerder kunnen zijn van een interventieprogramma.

Zij kunnen gebruik maken van de programma's om daarmee te voorkomen dat bepaalde sociale problemen in hun leven optreden (dakloosheid, werkloosheid, gezondheidsproblemen, gevangenisstraf).

Uitvoerders

De uitvoerders doen de uitvoering in het SIB-model en worden ingehuurd, gefinancierd, ondersteund en aangestuurd door de intermediair. De uitvoerders hebben ervaring met het aanpakken van het sociale probleem en hebben idealiter bewezen successen geboekt in het verleden en/of zijn er al evaluaties of effectmetingen voorhanden. Dat helpt namelijk in het meetbaar maken van de gewenste effecten in de SIB. De constructie van de SIB is zo ingericht dat intermediairs pas geld uit de financiële markt kunnen onttrekken als investeerders ervan overtuigd zijn dat de uitvoerders ook de beoogde resultaten kunnen afleveren. Doordat investeerders vooraf de financiële middelen ter beschikking stellen, kunnen uitvoerders worden ingehuurd. Ze ontvangen de benodigde middelen (werkkapitaal) om programma's uit te kunnen voeren. De uitvoerders kunnen non-profit organisaties zijn, maar ook private partijen waaronder ondernemers.

Overheid

Het succes van een SIB is vooral afhankelijk van de betrokkenheid van de overheid. De overheid (vaak lokaal) kan de onderwerpen identificeren waar preventieve programma's nodig zijn, moet de sociale en financiële uitkomsten bepalen (welke sociale problemen moeten worden aangepakt en welke kosten bespaart het de overheid) en moet zich committeren aan het gehele proces. De te behalen resultaten moeten worden vastgelegd in een resultaatscontract dat wordt afgesloten met een investeerder of intermediaire organisatie. De overheid moet ook bereid zijn om gegevens te leveren over de doelgroep op verschillende gebieden. Deze gegevens zijn nodig om te kunnen bepalen of er een verandering optreedt in hun leven. Deze gegevens moeten ook geleverd worden aan de partij die de evaluaties verzorgt. Aangezien het vaak jaren duurt voordat sociale uitkomsten door

de preventieve programma's optreden en dus te meten zijn, moet de overheidsorganisatie gedurende al die jaren nauw betrokken zijn, niet om de inhoudelijke koers te bepalen, maar bijvoorbeeld om de noodzakelijke gegevens te leveren. In tegenstelling tot reguliere programma's die de overheid financiert moet de overheid bij SIB's zo min mogelijk controlemechanismen plaatsen met betrekking tot de wijze waarop de externe partij het resultaat behaalt. De overheid betaalt uit op basis van toekomstige overheidsbesparingen die de programma's teweeg brengen. De overheid betaalt niet uit (of in mindere mate) als het vooraf gesproken resultaat niet is behaald.

Intermediair

De intermediair is een externe organisatie die alle betrokken partijen verbindt. Zij kan verschillende rollen in het SIB-model hebben. Ten eerste treedt de intermediair op als de contracterende partij voor de overheid en daarmee moet de intermediair kennis in huis hebben van het betreffende beleidsterrein. Met de overheidspartij worden afspraken gemaakt over de te behalen maatschappelijke resultaten en de financiële middelen die de overheid daar uiteindelijk tegenover stelt. Ten tweede moet de intermediair financiering verkrijgen van investeerders. Deze middelen zijn nodig om uitvoerders in te schakelen voor het uitvoeren van programma's. Ten derde identificeert en selecteert de intermediair de uitvoerders op basis van de programma's en projecten die ze kunnen uitvoeren en de bijdrage die dit levert aan het geheel. Gedurende de looptijd van de SIB stuurt de intermediair deze uitvoerders aan, ondersteunt ze en heeft daarbij ook de mogelijkheid om van uitvoerder te wisselen als resultaten uitblijven.

Investerders

Bij Social Impact Bonds gaat het om het inschakelen van kapitaal uit de kapitaalmarkt. Deze private investeringen vormen het eerste kapitaal voor de projecten. Investerders accepteren dat zij met het steunen van de sociale onderneming een lager rendement krijgen moet –mogelijk– een langere looptijd van hun lening. Ook het risico is hoger. Daarnaast kunnen investeerders een hoger

rendement terugkrijgen op hun investering als de maatschappelijke uitkomsten hoger zijn dan initieel is afgesproken. Daarmee wordt sturing op resultaat en outcome versterkt. Potentiële investeerders zijn bijvoorbeeld maatschappelijk georiënteerde of sociaal geëngageerde kapitaalverstrekkers (filantropen, stichtingen, non-profit organisaties, goede doelen). Voorbeelden zijn de Bloomberg Foundation in de V.S., de Big Lottery Fund in Groot-Britannië. Ook pensioenfondsen, verzekeraars en banken kunnen investeren. Zo is bij een SIB in de Riker's Island gevangenis in de stad New York de firma Goldman Sachs betrokken als investeerder (Bloomberg 2012) en investeert de Triodos Bank in een SIB van het Britse Department for Work en Pensions (Holt 2012).

Onafhankelijke beoordelaar

Het succes van een programma wordt bepaald aan de hand van een meetbare verbetering die is opgetreden in de levens van de doelgroep. Om dit succes te bepalen moeten vooraf duidelijke resultaatsafspraken zijn gemaakt die aan het eind van het programma kunnen worden gemeten. Dit gebeurt door een onafhankelijke partij die toegang heeft tot empirische gegevens, zowel vanuit de overheid als van de gecontracteerde partijen die een programma uitvoeren.

Een voorbeeld van een dergelijke onafhankelijke beoordelaar (*independent assessor*) is te vinden in de SIB in Peterborough die recidive wil terugdringen, waar het Britse Ministerie van Justitie opdracht gaf aan technologiebedrijf Qinetiq en de University of Leicester om als onafhankelijke partij de uitkomsten van de SIB te meten (Cave et al.). Hiervoor hebben ze een methodiek ontwikkeld en gaan ze (na validatie van de methodiek) de uitkomsten van de SIB gedurende de looptijd meten.

Optioneel: Evaluatieadviseur

In aanvulling op de onafhankelijke beoordelaar die zich vooral richt op de meetmethodiek en het meten van de uitkomsten kan een

evaluatieadviseur worden ingeschakeld.¹⁵ De evaluatieadviseur kan de prestaties van alle uitvoerders monitoren om te verzekeren dat het geheel aan activiteiten blijft voldoen aan de opdracht die met de overheid is overeengekomen. De evaluatieadviseur helpt bij het bepalen van de evaluatiemethode en de sociale uitkomsten die geleverd moeten worden, het monitoren van de algehele voortgang en het adviseren over mogelijke ingrepen (zoals het stoppen van de samenwerking met een uitvoerder als deze onvoldoende voortgang boekt).

De rol van evaluatieadviseur is optioneel omdat deze ook door de intermediaire organisatie zelf kan worden vervuld als die de expertise en capaciteit zelf in huis heeft (Center for American Progress, 2012).

Een voorbeeld van een evaluatieadviseur is het non-profit onderzoeksbureau RAND Europe dat werd ingeschakeld door het Britse Ministerie van Justitie om de SIB in Peterborough in een vroegtijdig stadium te evalueren (Disley et al. 2011). Juist omdat het om *outcome* van maatschappelijke vraagstukken gaat, is het essentieel om te waken voor perverse effecten van de financiële prikkels die verbonden zijn aan resultaat. Het doel blijft het verbeteren van de sociale positie van burgers. Een adviseur kan er op toezien dat bijvoorbeeld niet alleen de 'gemakkelijke' gevallen worden geholpen om de kwantitatieve doelen te halen.

2.4 | KANSEN EN UITDAGINGEN

Social Impact Bonds vormen een innovatief financieel instrument om maatschappelijke problemen aan te pakken. Er zijn voor alle betrokken partijen kansen en uitdagingen (Roth, 2011; Nora Sobolov Consulting en Jagelewski 2010). De kansen en uitdagingen voor de vier belangrijkste partijen (overheid, investeerders, uitvoerders en doelgroep) worden hieronder besproken.

Kansen

Voor de **overheid** zijn er verschillende kansen. De grootste kans van een SIB is de mogelijkheid voor de overheid om maatschappelijke impact op te schalen en daarbij de grote partijen in het maatschappelijk middenveld, markt en overheid te verbinden met een gezamenlijk sociaal doel. Daarnaast is een van de grootste kansen van SIB's dat het financiële risico dat de overheid draagt voor slechte prestaties wordt overgedragen aan intermediairs en private investeerders. Als er niet geleverd wordt wat is afgesproken, dan betaalt de overheid niet uit. De overheid kan op deze manier het beperkt beschikbare budget besteden aan oplossingen die ook effectief maatschappelijk rendement opleveren. De focus op succes in een SIB heeft ook gevolgen voor reguliere financieringsarrangementen die de overheid normaal gesproken hanteert (Liebman 2011). Door de transparante wijze waarop resultaten in een SIB zichtbaar worden, zouden projecten die geen resultaat boeken in het vervolg mogelijk niet vanzelfsprekend meer financiering ontvangen. Overheden zullen door de werkwijze in een SIB eerder geneigd zijn te investeren in preventieve projecten, omdat het risico van verspilling van belastinggeld wordt overgedragen aan de private sector (de investeerders). SIB's kunnen de overheid kosten besparen (Mulgan et al 2012), omdat ze nieuwe financieringsbronnen mogelijk maken voor de aanpak van sociale problemen, bewezen succesvolle activiteiten (*evidence based*) stimuleren en omdat de middelen worden aangewend voor aanpakken die een grote (positieve) impact hebben op de levens van de doelgroep. Bovendien hoeft de overheid uitvoerders niet rechtstreeks aan te sturen, maar deze sturing vindt plaats door de intermediair. In plaats van contracten te sluiten met alle uitvoerders sluit de overheid alleen een contract af met een intermediair. Die intermediair rapporteert en stuurt de uitvoerders aan. De overheid kan zowel de Rijksoverheid betreffen als ook gemeenten of provincies.

Voor de **doelgroep** van de overheid (de burger) levert de op prestaties gerichte aanpak voordeel op. Zij ontvangende gedurende de looptijd van de SIB intensieve dienstverlening van verschillende uitvoerders die samenwerken of complementair aan elkaar diensten leveren. Het dienstenaanbod wordt vaak op maat samengesteld. Bovendien wordt de dienstverlening gericht door partijen die aantoonbaar resultaat hebben geleverd, of door partijen die aantoonbaar verschil kunnen gaan maken. Vaak staan deze partijen dicht bij de doelgroep dan de meer traditionele en geïnstitutionaliseerde dienstverleners. Tot slot is de SIB gunstig, omdat de behaalde resultaten uitgebreid worden gemeten en geëvalueerd met de vraag of de SIB het beoogde maatschappelijke resultaat heeft behaald en dus ook echt verschil heeft gemaakt voor de doelgroep.

Voor de **uitvoerders** van de interventieprogramma's bieden SIB's enerzijds de mogelijkheid om vooraf financiering te ontvangen voor een lange periode, wat bestaans- en bedrijfszekerheid biedt (Mulgan et al 2012). Anderzijds biedt de SIB de mogelijkheid om hun lokaal succesvolle aanpak op grotere schaal uit te rollen.

Voor **investeerders** bieden SIB's niet alleen financieel voordeel, maar investeerders kunnen hun sociale gezicht laten zien door via de SIB's bij te dragen aan maatschappelijke verbetering. Voor *private investeerders* zijn SIB's kansrijk omdat de SIB toegang geeft tot nieuwe investeringsdoelen die eerder niet toegankelijk waren. Voor investeerders uit de *nonprofit-sector* (bijvoorbeeld goede doelen) leveren SIB's kansen op omdat de investeringsbronnen dicht tegen hun eigen maatschappelijke doelstellingen liggen en omdat (door de focus op succes) ze het investeringsbedrag kunnen terugverdienen en herinvesteren in andere goede doelen (wat weer een toename in donaties zou kunnen opleveren).

¹⁵ Hoewel de rol van onafhankelijke beoordelaar en evaluatieadviseur erg in elkaars verlengde liggen en in de praktijk mogelijk door dezelfde organisatie vervuld kunnen worden, worden toch apart genoemd (Center for American Progress, 2012)

Misschien nog wel de grootste kans is dat alle betrokken partijen zijn gefocust op het merkbaar en meetbaar aanpakken van sociale problemen en hiertoe gedurende een langere periode intensief samenwerken. Er is veel aandacht voor het bepalen of er echt verschil is in de sociale situatie van de doelgroep (*evidence based*), omdat de uitbetaling aan investeerders daarop is gebaseerd.

Uitdagingen

Een van de belangrijkste uitdagingen van SIB's is dat het moeilijk is om bewijs te leveren dat de interventie door de uitvoerder rechtstreeks heeft geleid tot het bereiken van het gewenste maatschappelijke effect. Er is vaak sprake van een samenstel van factoren waardoor iemand bijvoorbeeld niet opnieuw in aanraking met justitie komt. Zo kunnen er ook al andere programma's vanuit de overheid lopen gericht op dezelfde doelgroep. Dat maakt het moeilijk om te bepalen of resultaten uitsluitend het gevolg zijn van de programma's in een SIB. Het meten van de beoogde uitkomsten kan complex zijn en er bestaat geen algemeen geaccepteerde methode om sociale uitkomsten te meten. Vaak verschillen partijen hier ook van mening over. Wat hierbij ook een rol speelt is dat het lastig kan zijn om de mogelijke overheidsbesparingen te voorspellen, terwijl deze nodig zijn om de gemaakte kosten/investeringen te dekken. Het is belangrijk dat er een onafhankelijke beoordelaar wordt betrokken die de uitkomsten onafhankelijk kan meten. In Groot-Brittannië ontwikkelt de onafhankelijke beoordelaar een meetmethodiek rond de SIB in Peterborough die recidive wil terugdringen (Cave et al. 2012). Daarbij wordt onder andere gebruik gemaakt van controlegroepen (zie hiervoor hoofdstuk 3.1).

Een andere belangrijke uitdaging is de politieke verantwoordelijkheid. Het feit dat de overheid op afstand staat, door het inzetten van een intermediair en de aansturing van uitvoerders, ontslaat de overheid niet van het borgen dat ongewenste effecten niet optreden voor de doelgroep.

Ook rond de uitvoerders die worden aangehouden schuilt een uitdaging. Omdat er pas wordt uitbetaald aan investeerders wanneer het afgesproken resultaat wordt behaald, is het van belang om te werken met uitvoerders waarvan mag worden aangenomen dat zij het resultaat kunnen behalen. Er bestaat dan het gevaar dat nieuwe of meer experimentele uitvoerders worden uitgesloten van een SIB. Het is dus belangrijk om bij implementatie in Nederland na te denken over de mogelijkheid om naast de meer ervaren uitvoerders ook kansen te bieden voor nieuwkomers die misschien juist een innovatieve methode ontwikkelen, omdat ze nog geen onderdeel zijn van de gebruikelijke infrastructuur.

Tot slot is het nog moeilijk om externe factoren te beheersen omdat ongewenste perverse effecten kunnen optreden door interventies of door nieuwe wet- en regelgeving die een versturende werking kunnen hebben. Perverse effecten kunnen bijvoorbeeld optreden als uitvoerders zich alleen richten op de best bemiddelbare doelgroep of als bepaalde wensen van de overheid over vorm of inhoud meer prioriteit krijgen dan het helpen van de doelgroep (bijvoorbeeld een kind bepaalde diensten ontzeggen terwijl deze juist erbij gebaat zou zijn). Bij SIB's gaat het erom dat de overheid alleen gaat over het wat en zich zo min mogelijk bemoeit met het hoe. In het ontwerp van de SIB moeten daarom voldoende waarborgen hiertegen genomen worden.

2.5 | RANDVOORWAARDEN EN KANSDOMEINEN

Er is nog weinig bekend over SIB's en er valt nog veel te leren. Eerdere SIB's hebben laten zien dat SIB's alleen werken bij interventies die voldoen aan de volgende zaken: (Liebman 2011; Mulgan et al 2010)

- **Preventieve interventies.** Er moet sprake zijn van programma's en projecten die preventief van aard zijn. De interventies moeten bovendien resulteren in een verbeterde sociale situatie voor de doelgroep en voorkomen dat sociale problemen zich voordoen of verergeren.
- **Besparingen zijn hoger dan de kosten.** De besparingen voor de overheidspartij in kwestie moeten merkbaar en meetbaar zijn en moeten hoger zijn dan de kosten voor het uitvoeren van de programma's en de kosten die gemoeid zijn met het opzetten en uitvoeren van de SIB. De overheidsorganisatie die betrokken is moet bovendien gecommitteerd zijn om het middel SIB in te zetten en er van overtuigd zijn dat kostenbesparingen optreden als maatschappelijke resultaten worden behaald. Deze toekomstige besparingen moeten namelijk (deels) worden uitgekeerd aan de intermediair, die met die middelen de investeerders kan terugbetalen.
- **Meetbare uitkomsten.** De maatschappelijke uitkomsten moeten merkbaar en meetbaar zijn. Investeerders zullen geen financiële middelen ter beschikking stellen als de resultaten ervan niet op een betrouwbare wijze kunnen worden geëvalueerd. Het causale effect tussen de genomen preventieve maatregelen en de behaalde resultaten moet duidelijk zichtbaar worden. Vooraf moet ook (om investeerders te kunnen aantrekken) bewijsmateriaal aanwezig zijn dat de preventieve interventies effect hebben (bijvoorbeeld omdat op lokaal niveau eerder successen zijn behaald). Het is ook nodig te beoordelen en te bepalen wat de uitkomsten zouden zijn als de programma's in de SIB niet zouden worden uitgevoerd. Om de impact van de SIB te bepalen kan gewerkt worden met controlegroepen (groepen die geen dienstverlening van de partijen uit de SIB ontvangen) of met vooraf vastgestelde nulmetingen.
- **Waarborgen tegen schadelijke effecten doelgroep.** Er mogen geen of slechts beperkte negatieve gevolgen voor de doelgroep zijn als de uitvoerder besluit dat de afgesproken uitkomsten niet te kunnen behalen en zijn diensten stop zet. Intermediaire organisaties moeten flexibel kunnen zijn om gaandeweg bij te kunnen stellen, bijvoorbeeld door het wisselen van uitvoerder als een gekozen aanpak niet effectief blijkt. Dit mag geen nadelige gevolgen voor de doelgroep hebben, bijvoorbeeld dat ze tijdelijk geen gebruik kunnen maken van producten of diensten.
- **Goed gedefinieerde doelgroep.** De doelgroep moet dusdanig gedefinieerd zijn dat het niet mogelijk is voor de uitvoerders om hiermee te manipuleren. Voorkomen moet worden dat uitvoerders alleen de makkelijk bemiddelbare doelgroep uitkiezen en de risicovolle moeilijk bemiddelbare burgers links laten liggen. Dit kan bijvoorbeeld worden ondervangen door bij het meten van de uitkomsten de totale bevolkingsgroep die aan bepaalde criteria voldoet te betrekken en niet alleen de personen die de uitvoerder heeft bediend. Door de doelgroep goed te definiëren zullen uitvoerders hun activiteiten richten op het bevoordelen van de gehele groep.

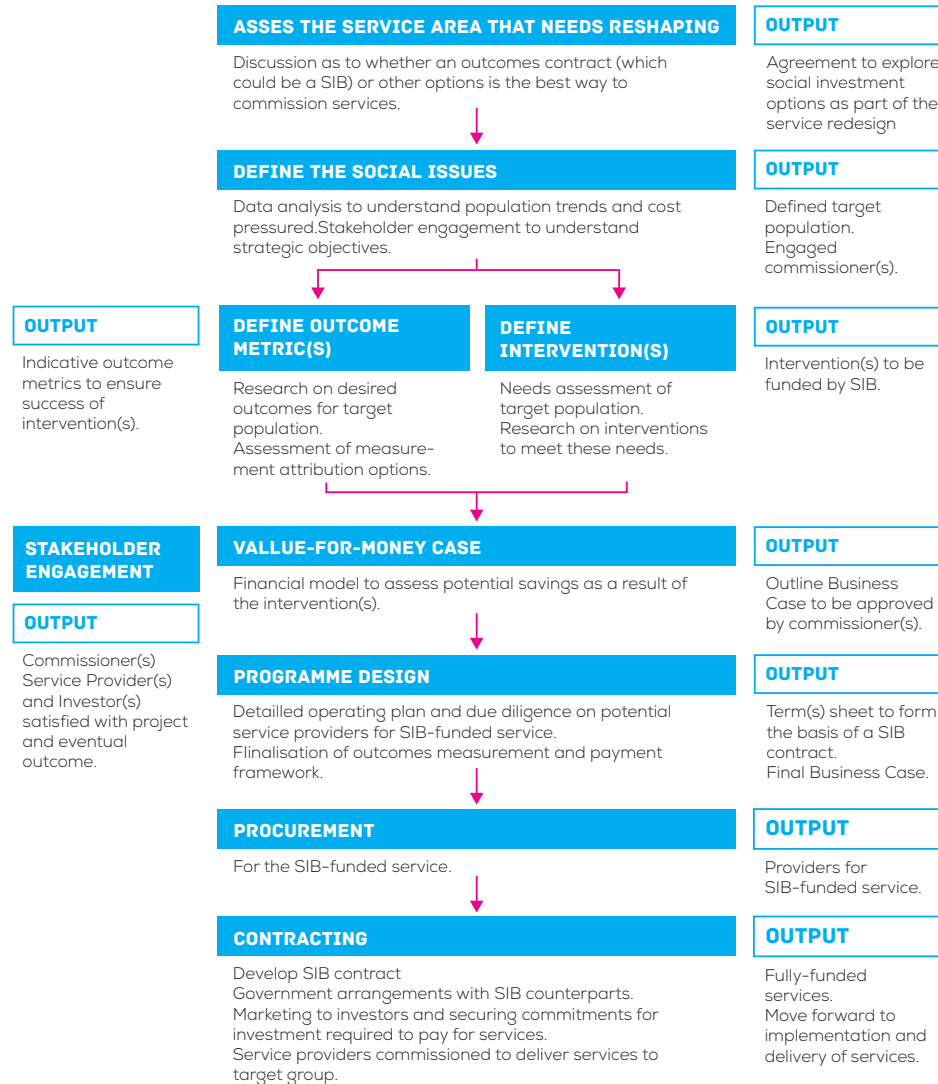
Bepalen van kansdomeinen

Niet ieder beleidsterrein is geschikt voor het toepassen van Social Impact Bonds. Om te bepalen of een onderwerp geschikt is voor een SIB, en daarmee een kansdomein vormt, moeten verschillende aandachtsgebieden worden uitgewerkt, zoals in de vorige paragraaf genoemde randvoorwaarden.

Er zijn internationaal verschillende checklists die worden gebruikt om te beoordelen of een beleidsonderwerp geschikt is voor toepassing van een SIB. Voor Nederland zou een dergelijke checklist nader ontwikkeld moeten worden.

Er zijn ook *technical guides* voor specifieke domeinen (kwetsbare kinderen, strafrechtketen). Een goed uitgewerkt voorbeeld van een dergelijke haalbaarheidsstudie is de kostenbatenanalyse en SIB-haalbaarheidsstudie van het *Be Active*

programma in Birmingham (Groot-Brittannië) (Marsh et al. 2011), omdat deze goed de verschillende stappen doorloopt en antwoord geeft op de vraag of het economisch haalbaar is het programma te financieren door middel van een SIB.



Figuur 2: Voorbeeld van een internationale checklist (bron: technical guide van social finance UK, 2013)

2.6 | TYPEN SOCIAL IMPACT BONDS

Nonprofit Finance Fund maakt onderscheid tussen vier verschillende typen SIB's, waarbij de risicoverdeling verschilt afhankelijk van het type SIB. (Nonprofit Finance Fund 2012)¹⁶

Type 1: SIB (Peterborough)

Het eerste type SIB is de oorspronkelijke Social Impact Bond zoals geïntroduceerd in Groot-Brittannië. De financieringsstructuur is dezelfde als gehanteerd in de Peterborough gevangenis in Groot-Brittannië. Investeerders investeren via een intermediaire organisatie in een specifieke SIB waarbij afspraken contractueel met de overheid worden vastgelegd. Het benodigde budget voor uitvoerders om hun activiteiten mee te kunnen bekostigen (interventies) komt van private investeerders. Uitvoerders maken zelf geen kosten. Alle financiële risico's liggen bij de investeerders. De overheid loopt geen financieel risico.

(Zie verder H.3)

Type 2: Human Capital Performance Bond (Minnesota, V.S.)

Het tweede type SIB is de Human Capital Performance Bond. De financiering vindt plaats door staatsobligaties (*annual appropriation bonds*) die door de overheid worden uitgegeven op de obligatiemarkt. Private investeerders kopen deze annual appropriation bonds. Het budget dat uitvoerders nodig hebben lenen zij (vooraf) uit een *working capital pool* en de uitvoerders worden (achteraf) op basis van hun prestaties uitbetaald uit een *performance pool*. Alle financiële risico's liggen bij de uitvoerders wat betreft de prestaties op *outcome*. De overheid heeft een klein financieel risico door negatieve arbitrage die optreedt. (Zie verder H.3)

Type 3: Social Impact Bond met gedeeltelijke of volledige garantiestelling

De benodigde financieringsstructuur is dezelfde als bij de SIB met de toevoeging dat

investeerders een (gedeeltelijke of volledige) garantiestelling hebben op uitbetaling door een private partij. Bij een *volledige* garantiestelling komen alle financiële risico's bij de private partij te liggen die garant staat voor de uitbetaling. De investeerder loopt daarmee dus geen financieel risico. Bij een *gedeeltelijke* garantiestelling delen de investeerders en de private partij de financiële risico's. De wijze waarop de risico's verdeeld worden, wordt vooraf contractueel vastgelegd. Het benodigde budget voor de interventies (werkkapitaal) wordt beschikbaar gesteld door de investeerders aan de uitvoerders die hier geen kosten voor maken. De overheid loopt bij dit type SIB geen financieel risico, omdat dit wordt afgedekt door de garantiestelling door de private partij. Denkbaar is ook dat de overheid zelf garant staat voor (een deel van) het volledige investeringsbedrag, maar dit ondermijnt de hele gedachte van Pay-For-Success en is dus minder voor de hand liggend.

Een voorbeeld van een gedeeltelijke garantiestelling is te vinden in New York. Goldman Sachs investeert 9,6 miljoen dollar om het recidivepercentage van gedetineerden uit de Rikers Island te verlagen door interventieprogramma's gericht. Goldman Sachs krijgt het volledige investeringsbedrag terugbetaald als de recidive met 10 procent wordt verminderd. Als de resultaten beter zijn dan afgesproken (dus als de recidive met meer dan 10% afneemt) ontvangt Goldman Sachs een extra financiële bonus. Deze bonus is gemaximeerd op 2,1 miljoen. Als de resultaten (maatschappelijke effecten) tegenvallen, oftewel als het recidive niet met minimaal 10% daalt, dan loopt Goldman Sachs niet het volledige investeringsbedrag mis maar maximaal 25% van dit bedrag oftewel 2,4 miljoen. De burgemeester van New York, Michael Bloomberg, staat via zijn eigen stichting (een private, niet-overheidspartij) voor een groot deel (75%) garant voor uitbetaling aan Goldman Sachs.

¹⁶ Er is ook een andere onderverdeling (Mulgan et al, 2010) waar wordt gesproken over filantropische SIB's, publieke sector SIB's, commerciële SIB's en hybride vormen daartussen.

Type 4: Hybride vorm tussen HUCAP en SIB met garantiestelling door private markt

Tot slot is er nog een mixvariant mogelijk tussen de HUCAP en een SIB met een garantiestelling. In dit geval krijgen uitvoerders vooraf het benodigde budget van private investeerders voor het uitvoeren van hun interventieprogramma's. Dit wordt gefinancierd door het uitbrengen van HUCAP bonds. De uitvoerders dragen alle financiële risico's, maar een private partij staat hierbij garant. De overheid heeft een beperkt financieel risico door arbitrage.

Risicoperspectief van de vier typen SIB's

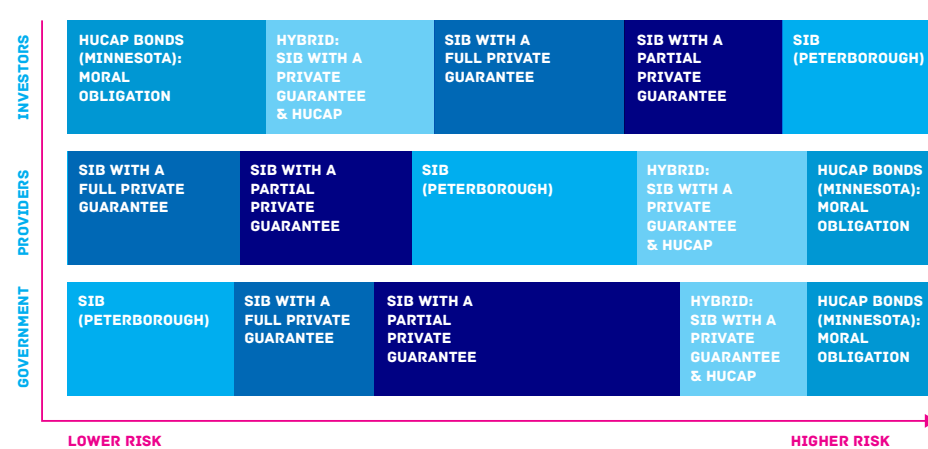
Vanuit het perspectief van de verschillende betrokken partijen (overheid, investeerders, uitvoerders) variëren de risico's die iedere partij loopt per type SIB.

Voor de **overheid** leveren SIB's van het eerste type (Peterborough) het minste risico op. De overheid betaalt hierbij alleen voor wat werkt. SIB's met een volledige of gedeeltelijke garantiestelling (type 3) volgen daarna, aangezien de private partij altijd nog een gedeelte of het volledige bedrag terugbetaalt aan investeerders, of uitvoerders nu succesvol zijn of niet. Hybride vormen (type 4) of HuCaP's (type 2) leveren meer risico op voor overheidsorganisaties, hoewel dit risico nog steeds beperkt is.

Voor **investeerders** is het net andersom. HuCaP bonds en hybride SIB's leveren minder risico op, omdat de overheid rente en de obligatiewaarde terugbetaalt na de looptijd van de HuCaP bond. Het te behalen rendement is dan ook lager dan bij SIB's (met of zonder garantiestelling) omdat bij SIB's het risico bestaat dat investeerders geen of slechts een gedeelte van hun investering terugbetaald krijgen.

Voor **uitvoerders** brengen HuCaP bonds, al dan niet in hybride vorm, meer risico's met zich mee, omdat de betaling achteraf plaatsvindt op basis van het geleverde succes. De betaling kan tegenvallen of helemaal uitblijven. De uitvoerders moeten het benodigde werkkapitaal om de activiteiten vooraf te kunnen financieren bovendien lenen van investeerders. Aanvullend risico voor uitvoerders is dan ook dat ze de lening niet kunnen terugbetalen bij tegenvallende resultaten. Bij de SIB (met of zonder garantiestelling) liggen de risico's voor uitvoerders veel lager. Het benodigde werkkapitaal wordt vooraf verstrekt en het risico dat prestatiebetalingen van de overheid uitblijven omdat prestaties niet worden geleverd ligt niet bij de uitvoerders, maar bij de intermediair, danwel bij de private partij die garant staat. De risicoverdeling voor de verschillende partijen is in onderstaande figuur weergegeven.

PFS FINANCING: MULTIPLE PERSPECTIVES



Figuur 3: Risicoverdeling van de vier typen SIB's (bron: Nonprofit Finance Fund, 2012)

“ER IS GEEN HEILIGE SIB GRAAL. ELK MAATSCHAPPELIJK VRAAGSTUK VRAAGT OM ZIJN EIGEN VORM.”

In dit hoofdstuk worden twee casussen besproken op basis van ervaringen met SIB's in het buitenland. Aangezien er nog geen voorbeeld beschikbaar is van een volledig afgerond SIB-project (SIB's hebben een looptijd van enkele jaren en de jongste is in 2010 van start gegaan) en er dus nog geen ervaringscijfers zijn over de effectiviteit van SIB's, wordt in dit hoofdstuk vooral geconcentreerd op de opzet en werking van de SIB in kwestie en de geleerde lessen tot nu toe. Zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet zijn er verschillende typen SIB's, waarbij de financiële risico's voor de betrokken partijen variëren.

De twee typen SIB's die worden besproken zijn de Social Impact Bond zoals gehanteerd in de Peterborough gevangenis in Groot-Brittannië en de Human Capital Performance Bond die wordt getest in de staat Minnesota van de V.S. Per casus wordt besproken hoe men het heeft aangepakt, welke partijen betrokken waren, wat het project heeft opgeleverd, welke succesfactoren hieraan hebben bijgedragen en welke lessen hieruit getrokken kunnen worden. Tot slot volgt een analyse van de beide casussen waarbij ook wordt stilgestaan bij de belangrijkste overeenkomsten en verschillen.

3.1 | PETERBOROUGH PRISON SOCIAL IMPACT BOND (GROOT-BRITTANNIË)

Aanpak

De SIB in Peterborough werd geïnitieerd door het Britse Ministerie van Justitie en ging in september 2010 van start. Het ministerie sloot een contract met de intermediaire organisatie Social Finance. Social Finance wist 5 miljoen pond op te halen bij 17 sociaal investeerders.

De doelgroep bestaat uit 3.000 volwassen mannen (boven de 18 jaar) die een straf uitzitten in de Peterborough gevangenis van minder dan een jaar. Ze ontvangen intensieve interventies zowel tijdens hun gevangenisstraf als na hun vrijlating. Deze dienstverlening wordt de *One Service*¹⁷ genoemd

en bestaat uit advies en ondersteuning aan de (ex-) gedetineerde, maar ook hulp aan familieleden. Het gaat hier om een zes jaar durend programma gericht op het voorkomen dat deze ex-gedetineerden opnieuw in de gevangenis belanden.

Investeerders krijgen hun investering terugbetaald als het aantal ex-gedetineerden dat opnieuw de fout in gaat vermindert in vergelijking met een groep ex-gedetineerden in andere Britse gevangnissen. Er is een methodiek ontwikkeld volgens een statistische techniek, de zogeheten *propensity score matching*, om gedurende het programma de voortgang te meten (Cave et al., 2012). Om het mogelijk te maken investeerders terug te betalen gedurende de looptijd van de SIB (en niet pas aan het einde van de SIB in 2019), wordt de SIB opgedeeld in drie cohorten van circa 1.000 gedetineerden¹⁸. Van iedere gedetineerde wordt na zijn vrijlating gemonitord hoe vaak hij gedurende de daaropvolgende 12 maanden opnieuw wordt veroordeeld voor een misdrijf. Dit vormt de basis voor het percentage recidive. Ieder cohort beslaat maximaal 2 jaar en het eerste cohort start vanaf september 2010.

Investeerders worden door de intermediaire organisatie Social Finance aan het eind van ieder cohort terugbetaald als in een afzonderlijk cohort minimaal 10% vermindering wordt gemeten in het aantal nieuwe veroordelingen. Als in geen van de cohorten 10% vermindering in recidive wordt geconstateerd, wordt

¹⁷ <http://www.onesib.org/>

¹⁸ De duur van een cohort wordt bepaald op basis van de periode waarin 1.000 gevangenen vrijkomen uit de Peterborough gevangenis. Een cohort kan minder dan 1.000 gevangenen bevatten.

aan het einde van de SIB gemeten over alle cohorten samen, oftewel de gehele populatie van 3.000 gevangenen (dit is het vierde cohort). Als er bij die meting 7,5% vermindering wordt geconstateerd, dan krijgen investeerders terugbetaald. Als het aantal nieuwe veroordelingen verder is verlaagd (dus per cohort een vermindering dan meer dan 10% of op het totaal een vermindering van meer dan 7,5%), dan ontvangen investeerders een bonus, variërend van 2,5% tot maximaal 13% per jaar. Als gedurende de gehele SIB het aantal nieuwe veroordelingen met minder dan 7,5% is verlaagd, dan krijgen investeerders niets terugbetaald. Het bedrag dat de overheid uitbetaalt is gemaximeerd op 8 miljoen pond. Om te kunnen vaststellen dat het interventieprogramma in Peterborough een direct effect heeft op het terugdringen van de recidive zijn controlegroepen gedefinieerd in 30 vergelijkbare Britse gevangenissen. (Strickland 2010)

Het duurde twee jaar om het pilotprogramma in te richten en de "One Service" begon in augustus 2010.

Betrokken partijen

Het Britse Ministerie van Justitie is de overheidspartij die opdracht heeft gegeven voor het pilot project. Het ministerie betaalt investeerders uit toekomstige kostenbesparingen op het moment dat de afgesproken resultaten zijn behaald. Verder heeft het Big Lottery Fund een rol in de uitbetaling aan investeerders. De Big Lottery Fund heeft 11 miljoen pond gereserveerd voor de SIB, maar ook om het instrument SIB verder te ontwikkelen. De Big Lottery Fund is verantwoordelijk voor de toewijzing van een groot deel van de opbrengsten van de Britse Staatsloterij aan goede doelen.

De investeerders zijn partijen die zich vooral richten op maatschappelijke projecten en het zijn voornamelijk goede doelenorganisaties (*charitable trusts*) en stichtingen. De meeste investeerders hebben een sterke focus op het sociale probleem in kwestie. Bij sommige investeerders past het investeren in deze SIB in de sociale doelen die zij nastreven. De investeerders waren onder meer Barrow Cadbury Charitable Trust, Esmée Fairbairn Foundation, Friends Provident Foundation,

Henry Smith Charity, Johansson Family Foundation, LankellyChase Foundation, Monument Trust, Panahpur Charitable Trust, Paul Hamlyn Foundation en Tudor Trust. (Ministry of Justice en Social Finance 2010)

De intermediaire organisatie is Social Finance, een Britse organisatie¹⁹ die als doel heeft om een sociale investeringsmarkt in Groot Brittannië te ontwikkelen. Er is sinds begin 2011 ook een Amerikaanse zusterorganisatie Social Finance Inc. Deze organisatie sloot de contracten met het Ministerie van Justitie. Social Finance is in de Peterborough pilot de spin in het web, die extern advies inhuurt, de uitvoerders aanstuurt, investeringen ophaalt bij private investeerders en met het ministerie onderhandelde en de monitorinformatie over de voortgang verzorgt.

De *One Service* wordt geleverd door vier uitvoerders: St Giles Trust, YMCA, SOVA en Ormiston Children and Families Trust. Ormiston is de grootste goede doelenorganisatie in het oosten van Engeland en richt zich op kinderen. St Giles Trust is ook een goede doelenorganisatie en richt zich met name op ex-gedetineerden en hun families. YMCA is een non-profit organisatie die zich richt op gemeenschappen op het gebied van jeugdzorg, gezond leven en sociale controle. SOVA is ook een goede doelenorganisatie en richt zich op gemeenschappen in Engeland en Wales om mensen uit de criminaliteit te houden.

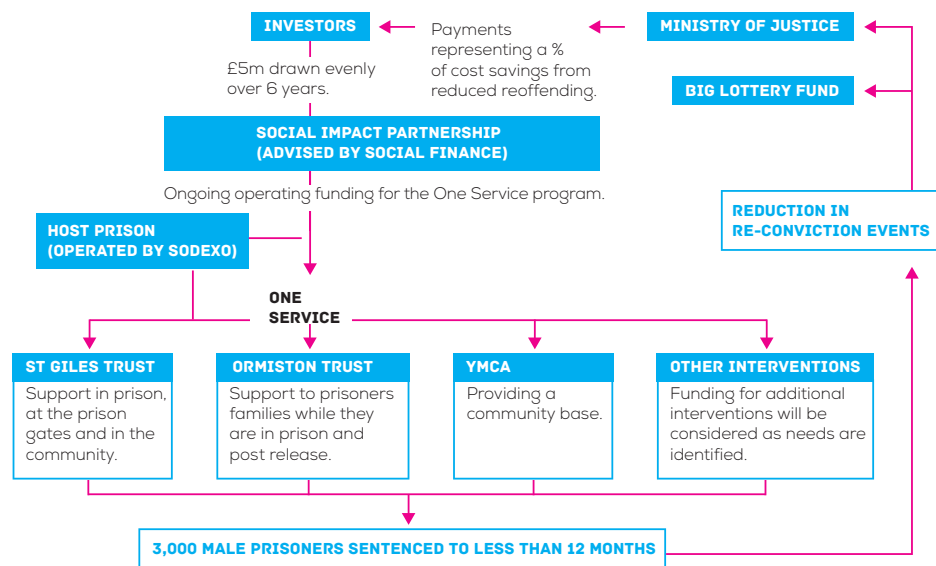
St Giles Trust en Ormiston richten zich op de korte termijnbehoeften van de gevangene en zijn familie voor en direct nadat hij wordt vrijgelaten uit de gevangenis. Dit zijn zaken als huisvesting, medische hulp, ondersteuning aan de familie, werk en opleiding,

financiële ondersteuning. SOVA en YMCA richten zich vooral op de langere termijn doelen (zoals een goede referentie voor een nieuwe baan, of een nieuwe vriendenkring, het aangaan en behouden van duurzame relaties).

Resultaten

De tussenresultaten van het SIB-project in Peterborough worden pas in 2014 verwacht. Dan kunnen ook de eerste uitbetalingen aan investeerders plaats vinden. De daadwerkelijke maatschappelijke effecten in termen van verminderde recidivepercentages zijn dus nog niet bekend. Wel is een methodiek ontwikkeld om de resultaten te meten (de PSM methodiek) en is de eerste validatie van deze methodiek uitgevoerd op basis van een gegevensset van Peterborough en andere gevangenissen (de controlegroep) uit 2008. Hieruit bleek dat de methodiek geschikt was voor het vergelijken van de ex-gedetineerden uit de Peterborough gevangenis ten opzichte van andere gevangenissen. Ook bleek dat het aantal nieuwe veroordelingen van ex-gedetineerden gedurende het eerste jaar na detentie van Peterborough gelijk was aan het aantal bij andere gevangenissen (Cave et al, 2012)²⁰.

Uit een rapport van Social Finance gebaseerd op interviews met een aantal betrokkenen een jaar na de start van het project (Social Finance UK 2011), geven ex-gedetineerden aan dat ze meer controle over hun eigen leven ervaren en dat ze minder vaak opnieuw de fout in gaan. Ook de lokale politie meldt minder incidenten met ex-gedetineerden (Mair 2011). Daarnaast werd duidelijk wat de primaire behoeften van de ex-gedetineerden waren zodra ze de gevangenis uitkwamen. Deze lagen voornamelijk op het gebied van huisvesting (slaapplaats tijdens eerste overnachting), werkgelegenheid (vinden van



Figuur 4: Schematische weergave van betrokken partijen bij de Peterborough SIB (bron: Social Finance UK)

¹⁹ BBC News omschrijft Social Finance als een ethische investeringsbank, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-11254308>

²⁰ In juni 2013 kwam een rapport uit met de eerste tussenresultaten van de Peterborough pilot. Gedurende de eerste 2 jaar van de pilot is het percentage recidive in Peterborough gedaald met 6% vergeleken met de voorgaande 2 jaren, terwijl hetzelfde percentage op landelijk niveau gestegen was met 13%. De eerste resultaten worden als positief beschouwd door de betrokken partijen. Voor meer informatie, zie: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/206686/re-conviction-results.pdf

werk/opleiding), financiën (een bankrekening), verslavingsproblemen (drugs, alcohol) en gedragsproblemen (agressief gedrag). Op al deze gebieden werken de verschillende maatschappelijk werkers nu samen om de ex-gedetineerden zo vroeg en zo goed mogelijk te helpen.

Kritische succesfactoren en geleerde lessen
Hoewel de pilot nog niet is afgerond wordt de Peterborough gevangenis pilot gezien als een goed voorbeeld van het kunnen toepassen van een SIB. Verschillende succesfactoren dragen hieraan bij (Von Glahn en Whistler 2011).

- Er was een gedefinieerde en relevante methode voorhanden om impact te meten. De meetmethode was al beproefd, omdat het percentage recidive al was gemeten en vergeleken met andere vergelijkbare gevangenis.
- Er was een specifieke doelgroep die in het interventieprogramma kon meedoen. De interventies zijn gericht op alle gevangenen die de Peterborough gevangenis verlaten. Voordeel hiervan is dat dit kon worden afgezet tegen een populatie bij een andere gevangenis. Dit helpt om te voorkomen dat partijen zich alleen richten op de meest kansrijke groepen.
- Investeerders konden vertrouwen op het resultaat. Er waren al interventies in de Peterborough en die waren geëvalueerd met veelbelovende resultaten. Dit maakt dat er een gunstige business case lag voor investeerders omdat gewerkt wordt met programma's die hun succes al hadden aangetoond.
- Een van de belangrijke onderdelen van de aanpak is dat gegevens over de (ex) gevangene worden uitgewisseld tussen de Peterborough gevangenis en de dienstverleners. Ook onderling wisselen de dienstverleners gegevens uit. Alle partijen kunnen informatie in een case-management systeem invoeren, waardoor de One Service kan bepalen welke vervolgcacties het beste zijn voor de ex-gevangene in kwestie.

Een evaluatie (Disley et al. 2011) van de eerste ervaringen met de SIB in Groot Brittannië bevat lessen voor toekomstige SIB's. De belangrijkste lessen zijn als volgt.

- Vooraf moet worden bepaald of een samenstel van interventies de gewenste sociale uitkomsten kan bereiken voor de doelgroep. Ook de nuloptie moet worden overwogen (wat gebeurt er als we geen SIB inzetten?).
- Er moet vooraf een grondige analyse van de investeerdersmarkt worden uitgevoerd om potentiële financiers te identificeren voor SIB's. Daarbij moeten fiscale belemmeringen die investeerders weerhouden van het financieren van SIB's eerst worden weggenomen. In het geval van de SIB in Peterborough wezen de investeerders op belastingregels die drempels konden opwerpen voor goede doelenorganisaties die wilden investeren. Social Finance (de intermediaire organisatie) had hiervoor een specifiek instrument ingericht (*charity feeder* instrument). Via dit instrument kon worden geïnvesteerd waardoor het mogelijk werd voor goede doelenorganisaties om prestatiebetalingen te ontvangen in de vorm van donaties. Ook moet worden onderzocht of de besparingen voor de overheid eerder kunnen worden uitbetaald, zodat investeerders dit geld opnieuw kunnen investeren in andere kansrijke aanpakken. In het geval van de SIB in Peterborough is gewerkt met cohorten van maximaal 2 jaar en kunnen investeerders al worden terugbetaald na afloop van het eerste cohort (4 jaar na start van de SIB in plaats van 9 jaar na de start).
- De intermediaire organisatie heeft meerdere vaardigheden nodig om succesvol te kunnen zijn: technische vaardigheden (onderhandelen over contracten), financiële expertise (verkoop van een financieel product), beleidskennis (bekend raken met relevante beleidsterreinen) en relationele vaardigheden.
- Waar mogelijk moet gezorgd worden voor interdepartementaal (en interbestuurlijk) commitment om het uitbetalen aan investeerders te faciliteren.

De maatschappelijke uitkomsten van een SIB kunnen voordeel opleveren op meerdere beleidsterreinen. Andere ministeries/overheidsonderdelen kunnen ook besparingen realiseren, niet alleen de overheidsorganisatie die de SIB initieert. In het geval van de SIB in Peterborough verzorgt alleen het Ministerie van Justitie betalingen op basis van resultaat, maar er is wel de behoefte bij veel betrokken partijen om ook andere overheidsonderdelen te betrekken (zowel lokaal als landelijk).

3.2 | MINNESOTA HUMAN CAPITAL PERFORMANCE BONDS (VERENIGDE STATEN)

Human Capital Performance Bonds, ook wel HuCaP's genaamd, zijn, anders dan bij de SIB, obligaties die de overheid uitgeeft op de lokale obligatiemarkt. De HuCaP is een verbijzondering van de Social Impact Bond.

De HuCaP bond is bedacht door Steve Rothschild, een voormalig topman van het Amerikaanse voedingsmiddelenbedrijf General Mills. In zijn boek *The Non-Profit, For-Profit Thinking for Nonprofit Success* beschrijft Rothschild hoe non-profit organisaties gebruik kunnen maken van de bedrijfsprincipes van de beste organisaties in de wereld²⁰. Rothschild is de oprichter van Twin Cities RISE!, een non-profit organisatie uit de stad Minneapolis die moeilijk bemiddelbare (vooral Afro-Amerikaanse) werklozen sinds 1993 vaardigheden bijbrengt en hen begeleid naar het vinden van een baan. Dit initiatief werd niet gefinancierd door middel van obligaties, maar uit het budget van de staat Minnesota, in totaal 4,6 miljoen dollar. Volgens Rothschild is de Return on Investment (ROI) in de afgelopen jaren uitzonderlijk hoog geweest, namelijk in totaal 34 miljoen dollar aan economische waarde. (Gilbert 2012) Deze economische waarde bestaat vooral uit extra belastinginkomsten (omdat de werklozen werk hebben en belasting betalen), maar ook

uit kostenbesparingen van de Staat op kosten zoals bijstand, rechtszaken, gevangenskosten etc.

Aanpak

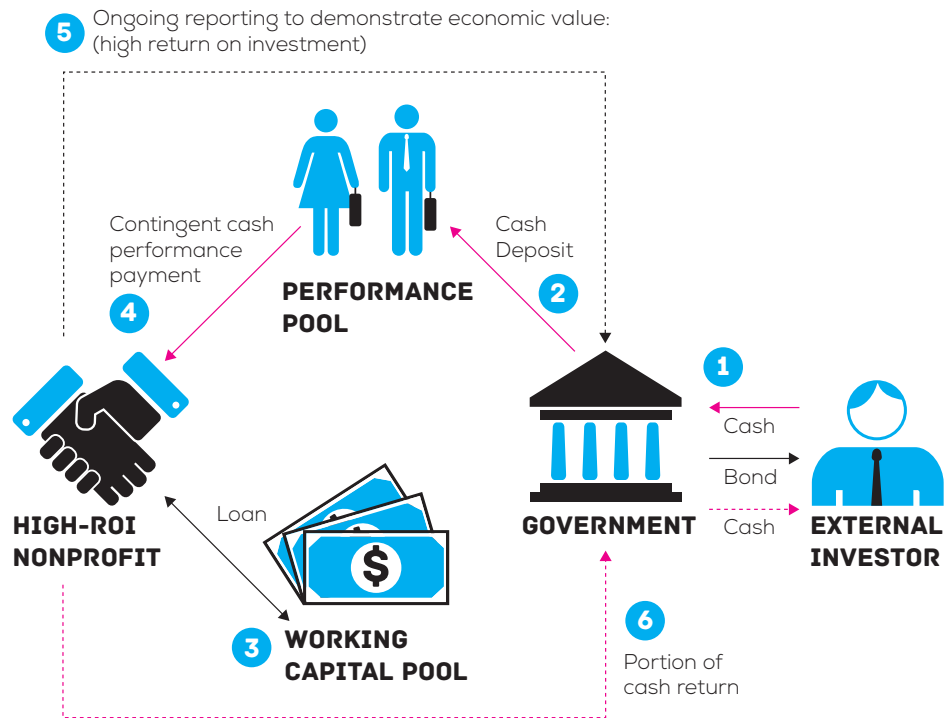
Voor het uittesten van de HuCaP bond in de praktijk heeft Rothschild de non-profit organisatie Invest in Outcomes (IIO) opgericht.²¹ Deze organisatie moet de implementatie van de HuCaP bond begeleiden.

Private investeerders kopen de HuCaP obligaties tegen een bepaald rentepercentage. Het geld dat dit opbrengt wordt door de overheidspartij gestort in een door de Staat beheerde *performance pool*, waaruit geld wordt uitgekeerd aan vooraf gecertificeerde (non-profit) organisaties. Deze uitvoerders krijgen betaald uit de performance pool op het moment dat zij vooraf afgesproken resultaten leveren. Het budget dat de uitvoerders vooraf nodig hebben om hun activiteiten mee te financieren (werkkapitaal) lenen deze uitvoerders uit een *working capital pool*. Er is een onafhankelijke *oversight committee*, een adviescommissie, die bepaalt wat de waarde is van de resultaten (ROI) voor de overheid. Investeerders ontvangen net als bij reguliere obligaties rente van de overheid over de HuCaP bonds en (na verstrijken van de looptijd van de obligatie) de nominale waarde van de obligatie (*principal value*).

Uitvoerders dragen in dit model alle financiële risico's voor de te leveren maatschappelijke effecten. De overheid heeft een klein financieel risico door arbitrage die optreedt door het investeren in de HuCaP. De kern van de gedachte is dat de economische waarde die de projecten opleveren groter is dan de kosten van het uitgeven van obligaties door de overheid. De economische waarde die wordt gegenereerd door de uitvoerders die interventieprogramma's uitvoeren wordt omschreven als een stijging in inkomstenbelasting en BTW-inkomsten (*sales tax*) en de vermeden uitgaven voor de overheid aan uitkeringen, subsidies etc.

²⁰ <http://steverothschild.org/index.php/book>

²¹ <http://investinoutcomes.org>



Figuur 5: Schematische weergave van de werking van de Human Capital Performance Bond (bron: investinoutcomes.org)

In figuur 5 is de werking van de HuCaP schematisch weergegeven. De uitleg per onderdeel van het HuCaP model:

- 1) De externe investeerder koopt obligaties (*state appropriation bonds*) die gekoppeld zijn aan door de overheid vastgestelde specifieke economische criteria. In ruil voor geld ontvangt de investeerder een waardepapier (de *bond*);
- 2) De overheid stort de van investeerders ontvangen gelden (*cash deposit*) in een prestatiebudget (*performance pool*), waar dit geld wordt vastgehouden totdat een vooraf gecertificeerde uitvoerder²² aan de uitbetalingscondities voldoet (lees: vooraf afgesproken prestaties levert);
- 3) De uitvoerder leent het benodigde werkkapitaal om activiteiten mee te kunnen financieren uit een werkkapitaalbudget (deze *working capital pool* wordt gefinancierd door investeerders die bereid zijn leningen te verstrekken aan uitvoerders, maar dit zijn andere investeerders dan de afgebeelde investeerders die de obligaties opkopen);
- 4) Uit het prestatiebudget worden uitvoerders uitbetaald (*contingent cash performance payment*) als zij de door de overheid opgestelde prestatiedoelen halen;
- 5) Een adviescommissie (*oversight board*) valideert jaarlijks de prestatiewaarde (Return on investment, ROI) voor de overheid (in de afbeelding *ongoing reporting to demonstrate economic value*);
- 6) Als de prestatiedoelen worden bereikt, ontvangt de overheid hogere ROI en hogere inkomsten (*portion of cash return*) om investeerders mee terug te betalen, zowel de nominale waarde van de obligatie (het oorspronkelijk geïnvesteerde bedrag) als de rente op de obligatie. Als de prestatiedoelen **niet** worden bereikt (of in mindere mate), dan moet de overheid de investeerders terugbetalen uit andere middelen/fondsen tot het eind van de looptijd van de obligatie.

Betrokken partijen

Overheid

In het HuCaP model is de overheid de partij die de SIB's uitgeeft en de budgetten beheert. De overheidspartij, de Staat Minnesota, trekt financiering aan van externe investeerders en stort de middelen in een *performance pool*, oftewel een prestatiebudget. Dit prestatiebudget wordt beheerd door de Staat en wordt gebruikt om uitvoerders mee te betalen op het moment dat zij economische waarde genereren. De Staat ontvangt zijn *return on investment* door het contant maken van extra gegenereerde economische waarde bestaande uit toekomstige besparingen en inkomsten²³. Het geld dat hierdoor vrij komt kan de Staat aanwenden om investeerders mee terug te betalen en rente te vergoeden of om te herinvesteren in het prestatiebudget.

Cruciaal is dat de overheidspartij bepaalt welke dienstonderdelen geld besparen (onderwijs, justitie etc.) en in welke mate. Het HuCaP model gaat er namelijk van uit dat de besparingen in de toekomst worden aangevend om de kosten te betalen van het uitgeven van obligaties. Om het HuCaP model te laten werken moeten de besparingen uiteraard hoger zijn dan de kosten die de overheid moet maken.

In het ergste geval dat geen van de uitvoerders prestaties levert, betaalt de overheid dus niet uit aan de uitvoerders (die kunnen dan hun lening niet aflossen). De overheid beëindigt dan voortijdig de obligatie en de kosten die de overheid maakt bestaan uit rentebetalingen aan investeerders over de verstreken periode en wat administratieve kosten.

Investeerders

De investeerders zijn private investeerders, financiële instellingen zoals banken en sociale investeerders. Zij kopen de *annual*

appropriation bonds (obligaties geormerkt voor een specifiek doel) van de overheidspartij tegen een marktrente. Investeerders lopen in het HuCaP model weinig risico. Zelfs als het programma geen succes wordt en de uitvoerders bijvoorbeeld niet betaald krijgen voor hun inzet, ontvangen investeerders wel de rente over de obligaties die vooraf werd afgesproken. Er zit wel enig risico aan dit model, die komt door de aard van de obligaties²⁴. De *appropriation bonds*, ook wel *moral obligation bonds* genoemd, verplichten de overheidspartij namelijk niet tot terugbetaling (ze worden niet gezien als een schuld van de overheid), maar worden meer gezien als betalingen voor het gebruik van faciliteiten (de overheid gebruikt het geld van investeerders voor verschillende doeleinden). Het risico voor investeerders is dat zij formeel geen schuldeisers zijn als de Staat blijkt niet te kunnen voldoen aan zijn verplichtingen (de HuCaP is een 'morele verplichting').

Naast de investeerders die de HuCaP bonds van de overheid kopen zijn er investeerders die aan uitvoerders leningen verstrekken. Dit verloopt via het werkkapitaalbudget (de *working capital pool*). Om hun activiteiten te kunnen financieren moeten de uitvoerders eerst geld lenen uit het werkkapitaalbudget. Dit budget bestaat uit zogeheten *foundation program-related investments* (afgekort als PRI's: leningen uitgegeven door stichtingen voor specifieke projectdoelen), *bank community corporations* (afgekort als CDC's: bankleningen voor maatschappelijke doeleinden) en leningen van andere investeerders.

Uitvoerders

De uitvoerders in het HuCaP model zijn non-profit organisaties die uitbetaald krijgen uit de performance pool op het moment dat ze een bepaald maatschappelijk effect genereren. De uitvoerders moeten eerst

²² Invest In Outcomes spreekt bij uitvoerders alleen van *high ROI nonprofit* partijen, maar dit kunnen in de praktijk ook andere partijen zijn zoals private partijen en/of sociaal ondernemers.

²³ De Return on Investment (ROI) bestaat uit de netto contante waarde van enerzijds toekomstige besparingen op subsidies, uitkeringen, apparaatskosten van gevangenissen en ziekenhuizen en anderzijds uit toekomstige extra inkomsten van bijvoorbeeld een toename in inkomsten- of omzetbelasting

²⁴ voor meer informatie over de *annual appropriation bond* zie de website van de Municipal Securities Rulemaking Board op http://www.msrb.org/msrb1/glossary/view_def.asp?param=annualappropriation

gecertificeerd worden door een onafhankelijke partij om zeker te stellen dat ze economische waarde kunnen leveren. Het bedrag dat de uitvoerders betaald krijgen is gelijk aan de netto contante waarde van de financiële voordelen die het maatschappelijk effect oplevert. Met dit bedrag kunnen de uitvoerders de leningen afbetalen die ze hebben verkregen uit het werkkapitaalbudget, maar ze kunnen dit geld ook investeren in het opschalen van hun programma's.

Hoewel de uitvoerders in het HuCaP model uitsluitend worden omschreven als non-profit organisaties, zouden in principe ook andere soorten uitvoerders moeten kunnen deelnemen, zoals private partijen waaronder sociaal ondernemers. Er is immers een certificeringsproces, waarbij uitvoerders worden gekozen op basis van criteria die niet uitsluitend betrekking hebben op non-profit partijen. De criteria zijn volgens Invest in Outcomes: de bereidheid van de uitvoerder om deel te nemen, de mate waarin de uitvoerder in staat is de juiste gegevens te genereren over de prestaties die geleverd worden, de kans dat de uitvoerder meer economische waarde genereert dan het minimum noodzakelijke (*economic hurdle rate*²⁵) en geografische spreiding.

De grootste risico's liggen in dit model bij de uitvoerders, omdat deze worden betaald op basis van daadwerkelijk geleverde prestaties. Dit risico wordt beperkt door het certificeringsproces, waardoor alleen uitvoerders worden betrokken die in het verleden succesvol zijn geweest in het genereren van economische waarde. Ook wordt het risico voor de uitvoerders beperkt doordat ze het benodigde werkkapitaal kunnen lenen uit het werkkapitaalbudget. De risico's liggen hierdoor ook bij de partijen die de leningen beschikbaar stellen (banken, stichtingen etc.), omdat de uitvoerder niet in staat kan blijken de lening terug te kunnen betalen.

Adviescommissie 'Oversight committee'

De adviescommissie stelt de criteria op om uitvoerders te selecteren die in de pilot kunnen worden betrokken, inclusief het certificeren van de uitvoerders. Ook stelt deze commissie de voorwaarden op voor de te behalen resultaten en onderhandelt de commissie hierover met de Staat over betalingen aan uitvoerders. Tot slot stelt de commissie criteria op voor het evalueren van de resultaten, rapporteert de commissie aan de Staat en voert de commissie de evaluatie uit van het gehele proces. In Minnesota bestaat de adviescommissie onder andere uit vertegenwoordigers van de Department of Human Services, de Department of Employment and Economic Development en de Department of Administration (dus in totaal drie ambtenaren van de Staat) en een vertegenwoordiger uit een non-profit organisatie. De rol die de adviescommissie speelt kan ook worden ingevuld door een onafhankelijke derde partij.²⁶ Deze partij zou naast bovengenoemde taken ook verantwoordelijk zijn voor het beheren van het prestatiebudget, het beoordelen of een uitvoerder de afgesproken prestatiecriteria heeft behaald en het overgaan tot uitbetaling aan de uitvoerders uit het prestatiebudget. Hier is in Minnesota niet voor gekozen en deze taken lijken nu bij de Staat zelf te liggen.

Resultaten

De HuCaP bond is medio 2011 vastgelegd in de Minnesota Pay for Performance Act²⁷. Wetgeving was nodig voor het uit kunnen geven van deze HuCaP bonds. Dit proces werd vertraagd doordat de Hoge Raad van Minnesota was verwickeld in een juridisch traject tegen een andere appropriation bond. Uiteindelijk gaf de Hoge Raad in november 2012 goedkeuring voor uitgifte van de HuCaP bonds. Hiermee werd goedkeuring gegeven aan een pilot van 10 miljoen dollar met HuCaP bonds. De Staat Minnesota is nu geautoriseerd om jaarlijkse *appropriation bonds* uit te geven. Men staat op het punt om een pilot te starten, maar er is nog geen keuze gemaakt in de maatschappelijke doelen die worden nagestreefd. Wel is er een onderzoek

uitgevoerd naar mogelijke toepassingen en mogelijke uitvoerders (Chase et al. 2011). De HuCaP bonds worden naar verwachting uitgegeven in 2013. De Staat Minnesota is tot dusver de eerste en enige staat die wetgeving heeft aangenomen op het gebied van SIB's. In eerste instantie wordt een kleine groep uitvoerders betrokken tijdens de pilot. Als de pilot succesvol blijkt, zal een private organisatie de obligaties gaan uitgeven in plaats van dat dit gebeurt door de Staat.

Kritische succesfactoren en geleerde lessen

De aanpak in Minnesota is tot op heden vooral te typeren als een juridisch traject, omdat eerst is geïnvesteerd in het wettelijk mogelijk maken van de uitgifte van de HuCaP's.

Het succes van de HuCaP pilot wordt met name bepaald door het kunnen dekken van de kosten van de Staat Minnesota voor het uitgeven van de obligaties met de economische waarde die door de uitvoerders wordt geleverd. De opbrengsten moeten hoger liggen dan de kosten. Daarnaast is het van belang dat de investeerders bereid zijn de obligaties te kopen, met name omdat gedurende het traject kan blijken dat geen of beperkte economische waarde wordt geleverd en de Staat dus niet voldoende middelen heeft om investeerders terug te betalen. Ook van belang is dat de Staat de benodigde gegevens kan verzamelen om de economische waarde te berekenen die voortvloeit uit de programma's van de uitvoerders. Dit moet onder andere gebeuren op basis van het sociaal fiscaal nummer (*social security number*) van de betrokken burgers. Onduidelijk is nog uit welke middelen de overheid investeerders moet terugbetalen indien geen van de uitvoerders een prestatie levert. Volgens Invest in Outcomes moet de overheid hiertoe putten uit andere fondsen.

Het pilot project in Minnesota is nog niet formeel van start gegaan en een eerste evaluatie is nog niet beschikbaar; er is goedkeuring

verkregen voor de uitgifte van de HuCaP bonds ter waarde van 10 miljoen dollar door een wettelijke basis te creëren. Om deze reden zijn er dan ook nog geen geleerde lessen te trekken.

3.3 | ANALYSE VERSCHILLEN EN OVEREENKOMSTEN

Verschillen

De Social Impact Bond zoals deze wordt gehanteerd in Groot-Brittannië verschilt in opzet en werking sterk van de Human Capital Performance Bond in de Verenigde Staten (Schmidt 2011).

- De SIB is feitelijk geen obligatie, maar een contract (of eigenlijk meerdere contracten) tussen een overheidspartij en een intermediaire organisatie. De HuCaP is een obligatie die wordt uitgegeven op de lokale obligatiemarkt aan investeerders.
- De financiële modellen verschillen in grote mate. Vanuit het perspectief van de investeerder levert de HuCaP een beperkter rendement op, namelijk de rente op de obligaties. Het rendement is lager dan bij de SIB, omdat het risico dat investeerders hun investering niet terugkrijgen beperkter is dan bij de SIB. Bij de SIB loopt de investeerder het risico zijn investering helemaal niet terug te krijgen en daarom staat daar dan ook een hoger rendement tegenover. Het rendement bij de SIB komt ten goede aan investeerders en niet aan de uitvoerders, maar bij de HuCaP kunnen uitvoerders een hoger rendement ontvangen als zij betere prestaties leveren (uitvoerders dragen ook alle risico's in het HuCaP model).
- Bij de SIB heeft de overheid geen rechtstreekse relatie met de investeerders, maar verloopt het contact via een intermediaire organisatie. Ook het contact met uitvoerders verloopt bij de SIB via de intermediair. Bij de HuCaP geeft de overheid obligaties uit die door investeerders worden aangeschaft. Het contact met de uitvoerders loopt

²⁵ De economic hurdle rate is een financiële term die wordt uitgelegd op <http://www.investopedia.com/terms/h/hurdlerate.asp>

²⁶ Rothschild, S. (2010) 'Can we generate economic value by creating social good?'. MN Journal Vol. 27, Issue 6, <http://www.citizensleague.org/publications/journal/archives/MNJournalNovDec2010.pdf>

²⁷ DH.F. No. 681, 1st Engrossment – 87th Legislative Session (2011-2012) *Minnesota Pay for Performance Act of 2011, 23 maart 2011, <https://www.revisor.mn.gov/bin/blbill.php?bill=H0681.1.html&session=1s87>

via een prestatiebudget dat door de overheid wordt beheerd. De coördinatie van uitvoerders en investeerders verloopt dus bij de SIB niet rechtstreeks door de overheid en bij de HuCaP wel (of in meerdere mate).

- Bij de HuCaP ligt een sterkere focus op de economische en financiële rendementen dan bij de SIB. Bij de HuCaP wordt ook rekening gehouden met extra (belasting) inkomsten doordat de doelgroep economisch actief wordt, oftewel de economische waarde die de doelgroep genereert dankzij het interventieprogramma.
- Bij de SIB ontvangen uitvoerders vooraf de volledig benodigde financiering. De intermediair stelt dit ter beschikking uit het opgehaalde bedrag bij investeerders. Bij de HuCaP moeten uitvoerders hun werkkapitaal lenen en moeten daarvoor ook investeerders vinden die hiertoe bereid zijn.
- Bij de SIB is veel meer sprake van samenwerking tussen uitvoerders om sociale doelen te bereiken. Uitvoerders moeten samenwerken om een gezamenlijk maatschappelijk effect te bereiken bij de doelgroep. Bij de HuCaP worden uitvoerders gecertificeerd en krijgen ze (onafhankelijk van de prestaties van andere uitvoerders) betaald bij succes. Samenwerking bij HuCaP bonds is door de aard en opzet van de financiering minder noodzakelijk dan bij de SIB's.

Overeenkomsten

Er zijn ook overeenkomsten tussen de SIB en de HuCaP. (Rothschild 2013)

- Beide gaan uit van toekomstige kostenbesparingen voor de overheid als basis voor uitbetaling aan stakeholders. De besparingen komen vooral voort uit de veronderstelling dat de doelgroep minder aanspraak doet op publieke voorzieningen en de overheid daardoor minder kosten kwijt is aan de doelgroep. Bij de HuCaP is ook de economische waarde van de doelgroep een factor (doelgroep wordt economisch actief, daardoor meer inkomsten- en omzetbelasting voor de overheid).
- Beide gaan uit van de noodzaak voor transparante en objectieve meetgegevens over de behaalde resultaten. Deze metingen vormen de basis voor uitbetaling (bij SIB's aan investeerders via de intermediair, bij HuCaP's aan uitvoerders via de performance pool). De betrokken overheidspartij moet de toekomstige besparingen meetbaar maken en moet bereid zijn deze uit te betalen bij positief resultaat.
- De betrokken partijen komen grotendeels overeen. In beide gevallen zijn er uitvoerders die de programma's uitvoeren, investeerders die financiering ter beschikking stellen en een overheidspartij die uitbetaalt bij succes. De HuCaP richt zich wel op een grotere groep investeerders (naast sociaal investeerders ook commerciële investeerders).
- Hoewel bij de HuCaP bonds nog geen keuze is gemaakt in de maatschappelijke problemen die worden aangepakt zal wel sprake zijn van programma's die gericht zijn op preventieve interventies, oftewel het voorkomen van sociale problemen door programma's met specifieke interventies. Bij SIB's gaat het om dezelfde soort programma's.

Samenvatting

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de Social Impact Bonds en de Human Capital Performance Bonds opgesomd.

	Case 1 SIB (Groot-Brittannië)	Case 2 HuCaP (Verenigde Staten)
Type bond	contract	obligatie
Rendement investeerders	laag (bij slechte prestaties geen of minder rendement; bij betere prestaties, hoger rendement)	hoog (nominale waarde obligatie en rente)
Rendement overheid	maatschappelijk effect bespaart overheid kosten	maatschappelijk effect levert economische waarde
Rendement uitvoerders	uitvoerders ontvangen geen rendement, alleen investeerders	beter prestaties leveren hoger rendement voor uitvoerder
Aard projecten	preventieve interventies	preventieve interventies
Risico overheid	geen	bepakt
Risico investeerder	hoog	bepakt
Risico uitvoerder	bepakt	hoog
Samenwerking uitvoerders	noodzakelijk	niet noodzakelijk
Coördinatie	intermediair	overheid
Werkkapitaal uitvoerders	vooraf (jaarlijks)	via lening (jaarlijks)
Succesbetalingen aan uitvoerders	vooraf door intermediair	achteraf uit performance pool
Investeerders	goede doelenorganisaties en stichtingen	privaat (obligaties) banken, stichtingen (leningen)
Omvang project	8 mln GBP (9,5 mln EUR)	10 mln USD (7,5 mln EUR)
Verwachte looptijd	6 jaar	10 jaar

Tabel 1: Verschillen en overeenkomsten SIB en HuCaP

“SIB'S TREKKEN OP EEN INNOVATIEVE MANIER EXTERNE FINANCIERING AAN VOOR EEN VEELBELOVENDE AANPAK VAN MAATSCHAPPELIJKE VRAAGSTUKKEN”

Social Impact Bonds zijn één van de mogelijke innovatieve financieringsarrangementen waarmee maatschappelijke vraagstukken kunnen worden aangepakt. SIB's vormen op zichzelf geen oplossing van sociale problemen, maar kunnen door de intensieve samenwerking tussen de betrokken partijen en de focus op resultaat wel een grote impuls geven aan het verbeteren van de sociale positie van de doelgroep.

SIB's kunnen op een innovatieve manier externe financiering uit de markt aantrekken voor veelbelovende programma's waar de overheid geen budget voor beschikbaar kan of wil stellen. Voor overheden is de *no cure no pay*-instek van de SIB's aantrekkelijk omdat de overheid dan geen financieel risico loopt (deze wordt overgedragen naar andere partijen: investeerders in het SIB-model, uitvoerders in het HuCaP-model) en er bindende afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties. Voor investeerders zijn SIB's interessant omdat geïnvesteerd kan worden in maatschappelijke verbetering, met een financieel rendement in het vooruitzicht en indien aan de orde een gegarandeerde gedeeltelijke terugbetaling (garantiestelling door een private partij). Voor uitvoerders zijn SIB's aantrekkelijk omdat de SIB een nieuwe financieringsbron mogelijk maakt en (in het klassieke SIB model) financiering op voorhand beschikbaar komt. Indien aanwezig krijgt de uitvoerder via de SIB de mogelijkheid een succesvolle lokale aanpak uit het verleden op te schalen via de SIB (bijvoorbeeld het project Twin Cities Rise! in Minneapolis).

De internationale interesse en navolging in wat begon als een lokaal Brits pilotproject geeft aan dat veel partijen geloven in nut en noodzaak van een dergelijke innovatieve

aanpak. Naast overheidsorganisaties (landelijk, regionaal en lokaal) zijn ook veel investeerders (van stichtingen en goede doelenorganisaties tot grote internationale investeringsbanken) ingestapt.

Toch moeten SIB's niet worden gezien als een *quick fix* voor krappe overheidsbudgetten of als wondermiddel waarmee je snel en onvoorwaardelijk resultaat boekt. Het toepassen van SIB's vraagt om zorgvuldige voorbereiding, een grondige analyse van de sociale problematiek en de gewenste maatschappelijke effecten en intensieve samenwerking tussen de betrokken spelers. Het primaire doel van een SIB moet zijn het realiseren van betere maatschappelijke uitkomsten en pas in tweede instantie het behalen van financieel rendement.

Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat het Angelsaksische denken in termen van privaat en publiek domein een andere is dan op het Europese vasteland (Rijnlandse model). Zo is het niet toevallig dat het aantrekken van private financiers past in de Angelsaksische traditie. Desondanks is de SIB voor het Europese vasteland en daarmee zeker ook voor Nederland een interessante methodiek. Zo beziet ook de Europese Commissie momenteel deze methodiek op haar werking.

Conclusies

Conclusie 1: Social Impact Bonds passen in de trend van investeren in maatschappelijke verbetering met een winsttoegmerk

SIB's staan als fenomeen niet op zichzelf. Ze passen binnen de huidige ontwikkeling waarbij organisaties steeds meer beseffen dat het teruggeven aan de maatschappij een verrijking is ten opzichte van louter handelen vanuit winsttoegmerk. Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en *People, Planet, Profit* staan bij bedrijven al langer op de agenda. Organisaties of burgers proberen echter niet alleen zo min mogelijk schade aan de maatschappij aan te richten door duurzaam te ondernemen, maar willen ook daadwerkelijk investeren in sociale projecten of zetten zelf een sociale onderneming op. Deze *Social Enterprises* zijn organisaties en ondernemers die commerciële strategieën gebruiken om de maatschappij te verbeteren in plaats van winstmaximalisatie voor aandeelhouders na te streven. Ook is er een trend van *Impact Investing* waarbij partijen investeren in activiteiten van bedrijven die sociale en/of duurzame doelen nastreven en 'winst' maken. Een andere gerelateerde ontwikkeling is de opkomst van *Social Return* in Nederland waarbij opdrachtnemers bij aanbestedingen verplicht zijn mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt in de uitvoering te betrekken. Bij SIB's is het van belang dat de primaire drijfveer om ermee te beginnen niet louter kostenbesparing of financieel rendement is, maar het realiseren van maatschappelijk rendement. Naast sociaal en financieel rendement staat sociale impact centraal.

Conclusie 2: Social Impact Bonds vragen geduld en commitment van alle betrokken partijen

Door de lange looptijd van SIB's is tot op heden nog niet veel bekend over de werkelijke effectiviteit van SIB's. Het duurt meestal een aantal jaren voordat effecten zichtbaar zijn in de persoonlijke leefomstandigheden van de doelgroep (bijvoorbeeld iemand

die gedurende vijf jaar niet opnieuw in de gevangenis belandt). De belangrijkste partij die volledig gecommitteerd moet zijn is de overheidsorganisatie. Niet alleen vanwege de opdrachtverstrekking maar vooral ook de voorwaarde dat de overheidsorganisatie bereid moet zijn om besparingen op de eigen begroting uit te betalen aan externe partijen op het moment dat ze aantoonbaar maatschappelijke verbeteringen realiseren. Afhankelijk van het gekozen type SIB kunnen de risico's grotendeels bij een van de partijen komen te liggen en daar moet voldoende perspectief, financieel of anderszins, tegenover staan.

Conclusie 3: Social Impact Bonds moeten voldoende omvang hebben om voordelen te behalen

De SIB-constructie is niet geschikt voor kleine projecten van een paar ton. Daarvoor moeten er teveel voorbereidingen getroffen worden door alle betrokken partijen om de SIB in te richten en succesvol uit te voeren gedurende meerdere jaren. Ook is voor dergelijke kleine projecten meestal wel andere financiering te vinden. Er moet dan ook sprake zijn van een financieel gat dat de overheid niet zonder meer zelf kan of wil dichten en waarvan het duidelijk is dat financiering van buitenaf moet komen. Voor de externe investeerders is het financieel minder aantrekkelijk en risicovoller om geld te verstrekken aan SIB's waarbij ze geen enkele vorm van garantie hebben op terugbetaling (behalve bij positieve resultaten van uitvoerders). Om investeerders sneller over de streep te trekken is een gedeeltelijke garantiestelling door een private partij dan ook opportuun. Een andere (niet onderzochte) variant op de SIB is eentje waarbij de overheid zelf co-financiert. Dan bestaat het totale budget uit een overheidsdeel en een deel dat aanvullend op de kapitaalmarkt moet worden opgehaald. Investeerders zullen dan sneller geneigd zijn in te stappen omdat de overheid zelf ook mee-investeert.

Conclusie 4: De crux is het meetbaar maken van maatschappelijke effecten, aantonen van oorzakelijk gevolg van de interventies én uitbetalen van hierop gebaseerde overheidsbesparingen

SIB's zijn sociale investeringen en van deze investeringen in preventieve interventies is het moeilijk om de effectiviteit te bepalen. De karakteristieken van sociale investeringen gelden ook voor SIB's. Ten eerste doen effecten zich vaak pas na langere tijd voor, namelijk na enkele jaren wanneer effecten in de levens van de doelgroep van de SIB zichtbaar worden. Ten tweede is de causaliteit van de interventies moeilijk aan te tonen, wat een grote uitdaging vormt voor SIB's omdat de definitieve uitbetaling op deze causaliteit gebaseerd is. Ten derde overstijgen de effecten van de interventies de beleidskokers, wat het moeilijk maakt om vooraf alle uiteindelijke overheidsbesparingen in beeld te brengen en de betrokken budgethouders binnen de overheid aan boord te krijgen om deze besparingen uit te betalen.

De grootste uitdaging voor een succesvolle uitvoering van een SIB zit dan ook in het vooraf goed uiteenzetten van de gewenste maatschappelijke effecten, het meten ervan en het aantonen van de causaliteit van de in de SIB uitgevoerde projecten. De toekomstige besparingen op overheidsbudgetten zijn hierop gebaseerd en moeten ook worden uitbetaald.

Beantwoording onderzoeksvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek concentreert zich op het trekken van lessen uit de implementatie van SIB's in het buitenland. In aanvulling op de hierboven genoemde algemene conclusies (die vooral zijn gebaseerd op literatuur en internetbronnen uit het buitenland) zijn er een aantal lessons learned ten aanzien van de implementatie van de SIB in Peterborough en de Human Capital Performance Bond in Minnesota.

Conclusie 5: Risicoverdeling wisselt sterk afhankelijk van het type SIB

In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat de risico's variëren voor de betrokken partijen op basis van het type SIB. Bij de HuCaP liggen de risico's hoofdzakelijk bij de uitvoerder en (in beperkte vorm bij de overheid) en krijgen investeerders vrijwel altijd hun geld terug en bij de SIB liggen de risico's juist volledig bij investeerders en lopen de overheid en uitvoerders geen financieel risico. Dit speelt een belangrijke rol bij de keuze voor het type SIB aangezien beide partijen cruciaal zijn voor een succesvolle uitvoering. De partijen moeten in het voortraject worden overtuigd van het belang om in te stappen. De investeerders moet een rendement in het vooruitzicht worden gesteld (bij HuCaP's lager dan bij SIB's), de uitvoerders hebben werkkapitaal nodig en willen mogelijk ook een rendement en de overheid wil alleen betalen bij succes. Er is vanwege de keuze voor het type SIB dan ook geen blauwdruk voor hoe een SIB er uit moet zien. Dit hangt af van het specifieke sociale probleem dat moet worden aangepakt en de betrokken partijen die hieraan meedoen.

Conclusie 6: Aanlooptijd doorgaans minimaal 2 jaar.

Zowel bij de SIB in Peterborough als bij de HuCaP in Minnesota was de aanlooptijd tot de daadwerkelijke start van de interventies relatief lang. Bij de SIB duurde het twee jaar voordat het pilotprogramma was ingericht en de dienstverlening aan de doelgroep van start ging. Bij de HuCaP begon het wetstraject voor goedkeuring van de HuCaP bonds in 2011 en tot op heden is er nog geen start gemaakt met de uitvoering. Het is te verwachten dat de aanlooptijd korter wordt naarmate meer ervaring en expertise aanwezig is bij de betrokken partijen. Door gebruik te maken van de leerervaringen van SIB's in het buitenland, kunnen beginnersfouten worden vermeden. Er zijn veel organisaties die de implementaties van SIB's monitoren

en kennis hierover actief delen. Verder geldt hoe complexer de financieringsconstructie en hoe meer partijen betrokken zijn, hoe meer tijd de opzet van de SIB vergt. Tijds winst kan verder behaald worden door de aanwezigheid van effectmetingen van eerdere projecten gericht op de doelgroep. Tot slot kunnen uitvoerders die eerder lokaal succes hebben behaald hun activiteiten makkelijker opschalen dan uitvoerders die eerst een product of dienst moeten ontwikkelen.

Conclusie 7: Social Impact Bond lijkt gunstiger dan de Human Capital Performance Bond

De HuCaP bonds lijken qua methodiek een stuk complexer dan de SIB's. Ze zijn een verbijzondering van de oorspronkelijke SIB's en zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven verschilt de HuCaP zowel in opzet als werking in grote mate van SIB's. Dit heeft te maken met het feit dat bij HuCaP's wel obligaties worden uitgegeven, er verschillende budgetten voor uitvoerders beschikbaar zijn (werkkapitaal- en prestatiebudget) waarbij voor het werkkapitaalbudget bovendien investeerders gevonden moeten worden die geld willen uitlenen. In de praktijk bleek dat voor de HuCaP's in Minnesota eerst een wettelijk basis gevonden moest worden, hetgeen de implementatietijd verlengt maar

ook meer politieke risico's met zich mee brengt. De aandacht en inspanningen lijken bij de HuCaP (in het voortraject) ook meer te worden gericht op de financiële constructie (ondermeer het mogelijk maken van de uitgifte van obligaties) dan op concretiseren van het gewenste maatschappelijke effect. Dit kan natuurlijk ook afhankelijk zijn van de specifieke situatie in de Staat Minnesota. Extra complicerende factor voor de overheid in de HuCaP constructie is dat er geen intermediair aanwezig is die de coördinatie verzorgt, de overheid moet al deze taken zelf verzorgen. Bovendien is het de vraag of investeerders voldoende voordelen zien in HuCaP's ten opzichte van meer traditionele obligaties waar ook rente wordt uitgekeerd en het investeringsbedrag van de obligatie door de overheid aan het einde van de looptijd wordt uitgekeerd. Hoewel de risico's bij SIB's hoger zijn voor investeerders is ook het te behalen rendement hoger, helemaal als er een private partij zoals de Bloomberg Foundation bereid is garanties te bieden aan investeerders. Voor uitvoerders is een HuCaP mogelijk interessanter, omdat bij betere prestaties een hoger rendement uit het prestatiebudget aan de uitvoerder wordt uitbetaald, terwijl rendement bij een SIB aan investeerders wordt uitbetaald.

4.2 | AANBEVELINGEN

Dit onderzoek richtte zich op het beschrijven van Social Impact Bonds als innovatief en veelbelovend financieringsinstrument en een aantal ontwikkelingen en concrete projecten in het buitenland. De Nederlandse situatieschets is daarbij geen expliciet onderdeel geweest van het onderzoek. Wel is waar mogelijk de vergelijking getrokken met de situatie in Nederland. De belangrijkste aanbeveling is dan ook om nader onderzoek te doen naar kansen en mogelijkheden voor Social Impact Bonds in Nederland. Daarbij zou dit onderzoek naast een meer theoretische analyse ook een praktische basis aan de hand van pilots moeten hebben. Er is immers al veel bekend vanuit het buitenland en het zou interessant zijn om te bezien welke partijen in Nederland zo'n SIB-model willen vormgeven. Tegelijkertijd kunnen uit deze pilots direct lessen worden getrokken om verbeteringen door te voeren maar ook om de successen op te schalen. Daarnaast zou er een instrument kunnen worden ontwikkeld voor het opstarten van een SIB in Nederland, rekening houdend met de specifieke situatie in Nederland en bovendien het specifieke maatschappelijke vraagstuk waar de SIB zich op zou kunnen richten.

In de volgende fase zouden dan ook een aantal vragen beantwoord moeten worden die voor de Nederlandse implementatie van SIB's relevant zijn, bijvoorbeeld:

- Welke sociale problemen lenen zich in Nederland voor een aanpak met een SIB?
- In hoeverre zijn 'gemengde' SIB-modellen mogelijk waarbij sprake is van gedeelde financiering? Bijvoorbeeld gedeeltelijke (bestaande) financiering vanuit de overheid aangevuld met financiering (via een SIB-constructie) vanuit de kapitaalmarkt?
- Wat is de positie van de sociaal ondernemer in het SIB-model en in welke opzet kan een SIB aantrekkelijk zijn voor de Nederlandse sociaal ondernemer?
- Op welke manier kunnen in Nederland overheden, investeerders, intermediaire organisaties en uitvoerders (bindende) afspraken maken?
- Welke kansen bieden SIB's voor alle betrokken partijen nog meer ten opzichte van de huidige situatie in Nederland?
- Welke investeerders en sociale ondernemingen (uitvoerders) zouden een SIB willen afsluiten en tegen welke condities?
- Welke organisatie zou de rol van intermediair op zich kunnen nemen?
- Welke pilots zijn op te zetten om deze vragen werkende weg te beantwoorden?

Zoals aangegeven is dit rapport een working paper. De inhoud van dit rapport zal worden aangepast op basis van ervaringen die worden opgedaan in het onderzoeken van de kansen en uitdagingen van SIB's om prangende maatschappelijke vraagstukken in Nederland te kunnen aanpakken.

Als Society Impact Platform, vinden we het belangrijk om met u samen te werken. Het onderzoek dat wij naar Social Impact Bonds uitvoeren staven we zowel op theorie als praktijk. Daarom vragen we u om met ons mee te denken. Alle aanvullingen, opmerkingen en commentaren op dit working paper zijn dan ook meer dan welkom. U kunt ze sturen naar info@societyimpact.nl of u kunt uw stem laten horen op onze [LinkedIn Groep 'Society Impact'](#).

Bent u als sociaal ondernemer, investeerder, filantroop, onderzoeker, ambtenaar, bestuurder of andere partij geïnteresseerd geraakt in de kansen van een SIB? Neem dan vooral contact met ons op via info@societyimpact.nl.

> GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Bloomberg (2012, August 2), 'NYC Mayor to announce first social impact bond program' (nieuwsbericht), geraadpleegd op: <http://www.bloomberg.com/article/2012-08-02/a9QSS0eb.KBg.html>
- Brown, A. en Swersky, A. (2012), 'The First Billion, A forecast of social investment demand', Boston Consultancy Group.
- Busse, N. (2011, March 17), 'Human capital bonds approved' (persbericht), Minnesota House of Representatives, geraadpleegd op: <http://www.house.leg.state.mn.us/hinfo/sessiondaily.asp?storyid=2553>
- Cave, S. et al. (2012), 'Peterborough Social Impact Bond: an independent assessment – Development of the PSM methodology, Ministry of Justice Research Series 8/12
- Chase, R. et al. (2012), 'Economic analysis of programs that could qualify for a human capital performance bond pilot –part two', Wilder Research.
- Chen, D.W. (2012, August 2), 'Goldman to Invest in City Jail Program, Profiting if Recidivism Falls Sharply' (nieuwsbericht), The New York Times, geraadpleegd op: <http://www.nytimes.com/2012/08/02/nyregion/goldman-to-invest-in-new-york-city-jail-program.html>
- Commonwealth of Massachusetts (2012, August 1), 'Massachusetts First State in the Nation to Announce Initial Successful Bidders for 'Pay for Success' Contracts' (persbericht), geraadpleegd op: <http://www.mass.gov/anf/press-releases/fy2013/massachusetts-first-state-in-the-nation-to-announce-ini.html>
- CoSA (2009), 'People of Influence: A progress report on the Council on Social Action's work on one-to-one' p.p. 13-14, Council on Social Action.
- Costa, K. et al. (2012), 'Frequently Asked Questions: Social Impact Bonds', Center For American Progress.
- Disley, E. et al. (2011), 'Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough', Ministry of Justice Research Series 5/11.
- Doorten, I. en Rouw, R. (2006), 'Opbrengsten van sociale investeringen', Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Gilbert, K. (2012, January 10), 'The Latest in Socially Conscious Investing: Human Capital Performance Bonds', Institutional Investor (blog), geraadpleegd op: <http://www.institutionalinvestor.com/Popups/PrintArticle.aspx?ArticleID=2958534>
- Holt, A. (2012, January 23), '£4.5m DWP Social Impact Bond for Merseyside', geraadpleegd op: http://www.charitytimes.com/ct/4.5m_DWP_Social_Impact_Bond_for_Merseyside.php
- Horesh, R. (2000), Injecting Incentives into the Solution of Social Problems: Social Policy Bonds. Economic Affairs, Vol. 20, No. 3, September 2000.
- Instiglio (2013, February 5), 'Overview of Social Impact Bonds in the UK' (blog), geraadpleegd op: <http://www.instiglio.org/overview-of-social-impact-bonds-in-the-uk/>
- Liebman, J. (2011), 'Social Impact Bonds: A promising new financing model to accelerate social innovation and improve government performance', Center for American Progress.
- Mair, V. (2011, December 1), 'Reoffending in Peterborough dropped since social impact bond pilot' (nieuwsbericht), Civilsociety Media, geraadpleegd op: http://www.civilsociety.co.uk/finance/news/content/11082/police_in_peterborough_say_reoffending_has_dropped_since_social_impact_bond_pilot
- Marsh, K. et al. (2011), 'Cost-benefit analysis and social impact bond feasibility analysis for the Birmingham Be Active scheme', Matrix Evidence.
- McKinsey & Company (2012), 'From Potential to Action: Bringing Social Impact Bonds to the US'.
- Ministry of Justice en Social Finance (2010, September 2010), 'Minister launches Social Impact Bond pilot' (nieuwsbericht), geraadpleegd op: http://www.socialfinance.org.uk/sites/default/files/SIB_Launch_PR.pdf
- Mulgan, G. et al. (2010), 'Social Impact Investment: the challenge and opportunity of Social Impact Bonds', The Young Foundation.
- Nonprofit Finance Fund (2013), 'New York State authorizes \$100 million for Pay for Success Initiatives' (blog), geraadpleegd op: <http://payforsuccess.org/resources/new-york-state-authorizes-100-million-pay-success-initiatives>
- Nonprofit Finance Fund (2012), 'Risk Trade-off Continuum for Different Structural Approaches to Pay-for-Success Financing'.
- Nora Sobolov Consulting en Jagelewski, A. (2010), 'Social Impact Bonds: Addressing Key Stakeholder Issues A Canada Perspective', in: Social Innovation Generation, December 2010.
- Preston, C. (2012, November 8), 'Getting Back More Than a Warm Feeling' (nieuwsbericht), The New York Times, geraadpleegd op: <http://www.nytimes.com/2012/11/09/giving/investors-profit-by-giving-through-social-impact-bonds.html>
- Roth, L. (2011), 'Social Impact Bonds', in: NSW Parliamentary Library Research Service, e-brief 17/2011.
- Rothschild, S. (2013), 'Human Capital Performance Bonds', Community Development Investment review Vol. 9, Issue 1.
- Shah, S. en Costa, K. (2013, April 23), 'Social Impact Bonds: White House Budget Drives Pay for Success and Social Impact Bonds Forward' (blog), Center for American Progress, geraadpleegd op: <http://www.americanprogress.org/issues/economy/news/2013/04/23/61163/white-house-budget-drives-pay-for-success-and-social-impact-bonds-forward/>
- Schmidt, D. (2011, July 27), 'An ounce of prevention: Social Impact Bonds (SIBs) and Human Capital Performance Bonds (HUCAP)' (blog), geraadpleegd op: <http://ahiglobal.wordpress.com/2011/07/27/an-ounce-of-prevention-social-impact-bonds-sibs-and-human-capital-performance-bonds-hucap/>
- Social Finance UK (z.j.1), 'Development Impact Bonds', geraadpleegd op: <http://www.socialfinance.org.uk/work/developmentimpactbonds>
- Social Finance UK (z.j.2), 'Social Impact Bonds', geraadpleegd op: <http://www.socialfinance.org.uk/work/sibs>
- Social Finance UK (2011), 'Social Impact Bonds The One* Service. One year on.'
- Social Finance UK (2013), 'A technical guide to developing social impact bonds'.
- Strickland, P. (2010), 'Social Impact Bonds - the Pilot at Peterborough Prison', SN/HA/5758, House of Commons, Home Affairs Section.
- US Department of Labor (z.j.), 'What is The Workforce Innovation Fund?', geraadpleegd op: http://www.doleta.gov/workforce_innovation/
- Von Glahn, D. en Whistler, C. (2011), 'Translating Plain English: Can the Peterborough Social Impact Bond Construct Apply Stateside?' in: Community Development Investment Review, Vol. 7, Issue 1.
- White House (2011), 'Paying for Success', geraadpleegd op: <http://www.whitehouse.gov/omb/factsheet/paying-for-success>





**SOCIETY
IMPACT
PLATFORM**

Zuid-Hollandlaan 7
2596 AL Den Haag

info@societyimpact.nl
www.societyimpact.nl