

# NIEUWE FINANCIERINGS VORMEN VOOR PUBLIEKE WAARDE”

Een publicatie van:

**SOCIETY  
IMPACT**

**NSOB**  
Centrum voor Sociaal  
Ondernemerschap

JUNI 2014

Impact Bonds in Nederland



**NSOB** . . .

“**NIEUWE  
FINANCIERINGS  
VORMEN VOOR  
PUBLIEKE  
WAARDE**”

**Redactie**

Renée Frissen

Deze publicatie is uitgegeven door Society Impact en NSOB Centrum voor Sociaal Ondernemerschap

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

juni 2014



	04	<b>Voorwoord</b> > Nieuwe financieringsvormen voor publieke waarde
<b>1</b>	07	<b>SIB'S, HIB'S EN IIB'S</b> > Een groeiende markt voor innovatieve financieringsvormen <i>Samira Zafar &amp; Renée Frissen</i>
<b>2</b>	15	<b>DE HEROVERING VAN HET PUBLIEKE DOMEIN</b> > Publiek ondernemerschap tussen verzorgingsstaat, markt en individu <i>Albert Jan Kruijer &amp; Rik Peeters</i>
<b>3</b>	21	<b>MAKING AN IMPACT</b> > Dilemma's en overwegingen voor de overheid bij de vormgeving van Social Impact Bonds <i>Rik Peeters, Daphne Bressers &amp; Martijn van der Steen</i>
<b>4</b>	29	<b>CASUS</b> > Social Hospitaal <i>Eelke Blokker</i>
<b>5</b>	36	<b>SIB EN FILANTROPIE</b> <i>Lucas Meijs</i>
<b>6</b>	40	<b>TOELATEN, SAMENBRENGEN, VERSTERKEN</b> > Werken aan social impact bonds in nederland <i>Sadik Harchaoui &amp; Samira Zafar</i>
	47	<b>Auteurs</b>
	49	<b>Literatuur</b>

**Sociaal ondernemerschap is alles behalve nieuw. In alle tijden krijgt publieke waarde vorm in een combinatie van overheidsproductie en sociaal ondernemerschap. In steeds verschillende verhoudingen, die bovendien sterk verschillen per land en domein. In de VS is het gebruikelijk dat de overheid terughoudend opereert, met een grote rol voor sociaal ondernemerschap. In de West-Europese verzorgingsstaten was het de afgelopen decennia andersom; veel overheid, minder ondernemerschap. Maar afwezig was het ook hier nooit.**

Nieuw is wel dat de afgelopen jaren de aandacht voor en omvang van sociaal ondernemerschap ook in Nederland, te midden van een grote verzorgingsstaat en een traditie van een belangrijke en actieve rol van de overheid, toeneemt. En die trend lijkt zich verder door te zetten. Sociaal ondernemerschap ontwikkelt zich van initiatief aan de randen van de samenleving tot een volwaardige sector, met een eigen dynamiek en een eigen model. Met die groei en de volwassenwording ontstaat ook de behoefte aan meer omvangrijke, structurele financiering. Sociaal ondernemingen hadden altijd al lijnen naar kapitaal, maar dat waren vaak incidentele of bijzondere geldstromen. Met de groei van sociaal ondernemerschap als volwaardige sector groeien de financiële modellen en constructies mee. Deze bundel verkent één van die constructies, namelijk die van de *Social Impact Bond*.

In juni 2013 publiceerde Society Impact het *working paper* 'Social Impact Bonds. Een verkenning naar de kansen van een innovatief financieringsarrangement'. Society Impact heeft sinds die tijd samen met partners de ontwikkelingen rond Social Impact Bonds (SIB) aangejaagd en zich ingezet voor de introductie en agendering van SIB's op de Nederlandse markt en wel specifiek in het sociale domein. Het is geen theoretische gedachte meer, maar een werkelijke praktijk.

Nog in een beginnende fase, maar inmiddels wel concreet en in Rotterdam sinds december 2013 ook werkelijk in de praktijk gebracht; met echt kapitaal, een echte sociaal onderneming, met een echt en eigen verdienmodel.

Met deze eerste Social Impact Bond is de ontwikkeling niet af. Het aantal zal toenemen, maar ook de vormen en de achterliggende structuren en netwerken zullen zich verder ontwikkelen. We staan aan het begin van de doordening en vormgeving van de verschuivende verhoudingen als gevolg van innovatieve financieringsvormen. Aan de ene kant is er ruimte voor innovatie, creatieve vergezichten en regelruimte in de manier waarop burger, overheid en markt zich tot elkaar verhouden. Tegelijkertijd is de ruimte voor innovatie niet vanzelfsprekend en grenzeloos, mede door de stevige infrastructuur die rond de geïnstitutionaliseerde vormen van solidariteit in Nederland bestaat. Daarbij gaat het in het sociale domein bovendien vaak om voorzieningen waar mensen in enige mate van afhankelijk zijn, en waar dus veel op het spel staat. Let wel, dat betekent niet dat de overheid het goed of beter dan andere vormen kan; het benadrukt het belang van geborgde en doordachte vormen. Zowel voor de sociale ondernemingen als de sociale financiering die daarbij hoort.

Het innovatieve financieringsarrangement van de SIB roept fundamentele vragen op over de verdeling van overheidstaken, en de verantwoordelijkheid van burger en markt. En niet alleen fundamenteel, maar ook op het praktische niveau zijn er allerhande kwesties die om verkenning vragen. Waarom kiezen voor investeren wanneer 'geefgeld' sneller is? Hoe is een succesvolle sociale onderneming op te schalen zodat deze in aanmerking komt voor een SIB? Bij welke partijen vallen de baten van een interventie precies? Op welke deelbegroting komt de door een ondernemer gerealiseerde besparing terecht? Moet juist de Rijksoverheid investeren in SIB's of is het vooral een aangelegenheid van de lokale overheid? Tegelijkertijd is sociaal ondernemerschap in Nederland een feit (en dat is het al een hele tijd). Het is vooral de vraag wat de groei van deze markt kan betekenen voor de Nederlandse economie en verschillende vormen van directe en indirecte solidariteit, zonder uit het oog te verliezen waar er onbedoeld perverse effecten of onbedoelde monetarisering van verhoudingen optreden.

De uitkomsten van onderzoek over de mogelijkheden van SIB's in bijvoorbeeld de Kenniskring die Society Impact op 23 oktober 2013 organiseerde of verschillende studies van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), alsmede de inmiddels gegroeide praktijkervaringen met de vormgeving van SIB's brengen we in deze bundel samen. We proberen de ontwikkelingen te begrijpen en waar mogelijk van handelingsperspectieven te voorzien. Dat is steeds een verhaal van enerzijds financieringsmodellen en anderzijds andere vormen voor sociale waarde. Geijkte vormen van solidariteit staan onder druk en veranderen, en stakeholders erkennen de situatie dat 'het zo niet langer kan'. Hoe kunnen we deze ontwikkeling historisch duiden? En wat kan deze context ons leren over de infrastructuur die nodig is voor

innovatieve financieringsarrangementen die nieuwe vormen van solidariteit kunnen ondersteunen?

Deze bundel is samengesteld door Society Impact en het Centrum voor Sociaal ondernemerschap van de NSOB. De redactie van de bundel heeft verschillende stakeholders uit de markt van sociaal ondernemerschap uitgenodigd om te reflecteren op bovenstaande vragen. De bundel sluit af met een SIB Actieagenda, waarin we reflecteren op de bijdragen in de bundel en een aantal aanbevelingen doen met als doel het potentieel van de SIB op de Nederlandse markt te vergroten en de markt voor sociaal ondernemerschap te verstevigen. Zo hopen we bij te dragen aan nieuwe oplossingen voor de maatschappelijke vraagstukken van onze tijd, op een manier die aansluit bij en inspeelt op de nieuwe vormen die zich nu aandienen.

Deze bundel maakt onderdeel uit van een zoektocht. De vragen zijn nog niet scherp, laat staan dat de antwoorden bekend zijn. De markt van sociaal ondernemerschap is constant in beweging en met deze bundel hopen Society Impact en het Centrum voor Sociaal Ondernemerschap van de NSOB die beweging te duiden én verder te brengen. We nodigen de lezer dan ook van harte uit om met ons mee te zoeken.

**Sadik Harchaoui**

*Chef de Mission – Society Impact*

**Renée Frissen**

*Ontwikkelaar KennisLAB – Society Impact*

**Martijn van der Steen**

*Co-decaan – Nederlandse School voor Openbaar Bestuur*

# “PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING KENT GEEN BLAUW-DRUK, EN KAN IN VERSCHILLENDE VORMEN BESTAAN”

01

SIB'S, HIB'S  
EN IIB'S.

## 1 | SIB'S, HIB'S EN IIB'S.

Een groeiende markt voor innovatieve financieringsvormen

Samira Zafar  
Renée Frissen

In *'Social Impact Bonds. Een verkenning naar de kansen van een innovatief financieringsarrangement'*<sup>1</sup> werden Social Impact Bonds omschreven als *Pay for Success (PFS) contracten, of sociale presentatiecontracten*, waarbij de overheid pas betaalt voor een dienst als er een van te voren vastgesteld sociaal-maatschappelijke presentatie wordt geleverd. Dit hoofdstuk geeft kort de inzichten uit de publicatie uit 2013 weer, aangevuld met een reflectie op de ervaringen die werden opgedaan bij de betrokkenheid van het vormen van Impact Bonds en de bestudering van beschikbare empirie. De Social Impact Bond is een dynamisch en van context afhankelijk concept dat steeds in ontwikkeling is. Dit hoofdstuk gaat daarom ook in op nieuwe verschijningsvormen als de Health Impact Bond en Innovation Impact Bonds.

### Wat is een SIB?

Bij een sociaal prestatiecontract betaalt de **overheid** (lokaal, regionaal, landelijk) voor succesvol uitgevoerde projecten. Deze succesvolle projecten worden opgezet en uitgevoerd door **sociaal ondernemers** die zich richten op maatschappelijke vraagstukken. Jeugdwerkloosheid, arbeidsparticipatie, dagbesteding, vermindering van recidive, en multiprobleemgezinnen, zijn enkele thema's waar ondernemers alternatieve aanpakken voor hebben geïntroduceerd, die zij bovendien efficiënter kunnen inzetten dan de huidige methodieken. Succesvolle sociaal ondernemers laten zien dat zij, vaak in eerste instantie op kleine schaal, een maatschappelijk vraagstuk goedkoper en zelfs beter aanpakken dan de overheid of overheidsinstanties dit nu doen. Een Social Impact Bond stelt deze ondernemers in staat om de sociale impact die ze maken of voor ogen hebben op te schalen.

Daar is werkkapitaal voor nodig. In een SIB voorziet een **private partij** in dit werkkapitaal. De overheid, de sociaal ondernemer (al dan niet vertegenwoordigd of ingehuurd door een intermediaire organisatie) en de private partij maken een prestatiecontract waarin de voorwaarden beschreven staan wanneer, hoe en hoeveel er door de overheid wordt uitgekeerd aan de private partij die heeft geïnvesteerd in de sociaal ondernemer. Pas als de beoogde maatschappelijke resultaten gerealiseerd zijn, betaalt de overheid deze private investeerders terug door de toekomstige besparingen liquide te maken. Dit is een cruciaal en innovatief onderdeel van de SIB omdat de ondernemer en investeerder worden beloond voor het feit dat een publieke dienst op zo'n manier kan worden geleverd dat het de overheid geld bespaart, zonder aan kwaliteit in te boeten (liever nog de kwaliteit te verbeteren).

<sup>1</sup> Society Impact Platform & Ernst & Young. (2013). *Social Impact Bonds. Werkdocument: een verkenning naar de kansen van een innovatief financieringsarrangement.*

De besparing kan bovendien gerealiseerd worden omdat SIB's over het algemeen over preventieve diensten gaan. Omdat het percentage jongeren zonder baan of recidivisten wordt verlaagd bespaart dit de overheid uitgaand aan bijvoorbeeld uitkeringen of het rechtssysteem. De **bekostiging** van de SIB is gebaseerd op daadwerkelijk behaalde prestaties en niet meer op targets. Pas als er wordt geleverd wat van te voren is afgesproken wordt er uitbetaald. In het contract wordt ook beschreven wanneer de investeerders een rendement ontvangen in relatie tot de effectiviteit van het programma. Indien de ondernemer betere resultaten dan vooraf verwacht behaalt, dan wordt er meer rendement uitgekeerd. Er is immers ook meer bespaard. Vallen de resultaten tegen, of worden de beoogde besparingen in het geheel niet gerealiseerd, dan betaalt de overheid het geïnvesteerde geld niet (of in mindere mate) terug. Het risico van een PFS-contract ligt dan ook bij de ondernemer en de investeerder.

Een belangrijke **kanttekening** die bij deze financieringsconstructie moet worden gemaakt is dat er een risico bestaat dat er perverse effecten optreden. Kwantitatieve prestatieafspraken zouden er toe kunnen leiden dat de sociaal ondernemer vooral zo *veel mogelijk* jongeren, probleemgezinnen, of werklozen met een migrantenachtergrond wil ondersteunen, waardoor de kwaliteit van die ondersteuning er onder zou kunnen lijden, of met als resultaat dat de echte moeilijke gevallen die de ondersteuning het hardste nodig hebben niet aan bod komen omdat ze te veel tijd zouden kosten. Bij het maken van de prestatieafspraken is het daarom van groot belang om deze mogelijke perverse effecten op voorhand in kaart te brengen en in het contract op te nemen dat dit niet de uitkomst mag zijn. Ook hier zitten weer haken en ogen aan omdat het van te voren vastleggen van het 'type' cliënten dat moet worden geholpen kan resulteren in een situatie waarin een bepaalde op voorhand

afgesproken categorie 'vol' is waardoor er niet kan worden ingespeeld op de daadwerkelijke actuele behoefte. Om deze reden kan het wenselijk zijn om een onafhankelijke partij te verbinden aan het contract die los van de 'incentives' (tussentijds) kan vaststellen of alle doelen daadwerkelijk en met kwaliteit en oog voor ethiek zijn (of worden) behaald.

Zoals gezegd is het primaire doel van een SIB het preventief aanpakken van maatschappelijke kwesties en bij voorkeur met behulp van privaat of non-profit kapitaal. Dit uitgangspunt wordt geleid door de gedachte dat investeren in het sociale domein zich vertaalt naar opbrengsten waar de hele samenleving bij gebaat is.<sup>2</sup> Op het moment is prestatiebekostiging nog niet de norm in Nederland en worden publieke diensten gefinancierd op basis output. Dit betekent dat een instelling wordt betaald voor de totale hoeveelheid handelingen, in plaats van het resultaat van die handelingen.

De beweging van sturen op output naar outcomesturing valt binnen de bredere maatschappelijke trend voor sociale innovatie in financieringsinstrumenten waar een SIB toe behoort. 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.

Deze publiek-private samenwerking kent geen blauwdruk, en kan in verschillende vormen bestaan. Het kan een contract zijn waarbij het werkkapitaal door een enkele partij verschaft wordt, of een waarbij een (vermogens)fonds een deel voor haar rekening

neemt. Dit deel kan een gift of subsidie zijn waardoor het risico voor de initiële investeerder gedrukt wordt. Het kan ook een vorm zijn waarbij er verschillende stakeholders zijn en daardoor mogelijk meerdere investeerders die een handtekening onder het contract zetten. SIB's kunnen eigenstandig worden ingezet, maar tegelijkertijd ook worden opgenomen in een keten om zo procesefficiëntie te kunnen realiseren. Bij elke SIB moet gekeken worden welke indicatoren en benchmarks de behaalde prestaties het beste kunnen weergeven. Immers, een SIB in gemeente A rondom jeugdwerkloosheid vraagt om andere indicatoren dan een SIB in gemeente B rondom dagbesteding voor ouderen. De SIB is dus contextafhankelijk, maar moet voldoen aan de volgende criteria wil er sprake zijn van een SIB:

- 1) De sociaal ondernemer wordt voorafgaand aan de maatschappelijke interventie voorzien van werkkapitaal om binnen een bepaalde termijn afgesproken prestaties te realiseren.
- 2) De sociaal financier koppelt aan de financiering een 'profit incentive'. Naast maatschappelijke baten wordt ook financieel rendement behaald. De hoogte hiervan wordt vooraf bepaald.
- 3) De beoogde maatschappelijke impact bestaat uit directe en indirecte baten die te verduurzamen zijn.<sup>3</sup>

Dat de infrastructuur voor SIB's zich wereldwijd in een rap tempo aan het ontwikkelen is, kan onder andere worden begrepen vanuit de behoefte maar ook noodzaak van overheden om te willen investeren in het versterken van sociale infrastructuur. Het aanjagen van systeeminnovatie van binnenuit draagt daar aan bij. Maar ook vanuit de investeerders bezien is er een trend te ontwaren waarbij *corporate social responsibility* hand in hand

gaat met *impact investing*. Bij impact investing worden sociale doelen nagestreefd die tegelijkertijd een financieel rendement opleveren. De rendementen die hierbij behaald worden liggen in de regel beduidend lager dan bij andersoortige investeringen, wat op zichzelf op een kentering duidt: sociaal ondernemerschap mag en kan winstgevend zijn. Impact investing wordt ook wel getypeerd als een *'hybrid beteen philanthropy and private equity'*<sup>4</sup> en kent zijn oorsprong in de jaren negentig van de vorige eeuw, toen er volop geëxperimenteerd werd met investeringen in groene en duurzame technologieën. De jonge en nieuwe bedrijven die zich hiermee bezig hielden vingen bot bij de banken, en zochten in het private domein naar het benodigde kapitaal om hun initiatieven van de grond te krijgen. Mede door het succes hiervan is in de jaren erna het terrein verschoven naar het sociale domein, en is het instrumentarium van investeringsvormen vergroot. Microkredieten, garantiefondsen en equity zijn veelvoorkomende toepassingen van impact investing. Impact investing onderscheidt zich ook van reguliere investering in de termijnen wanneer een investering zich terugbetaald; deze zijn doorgaans ook langer dan bij een reguliere investering. Bij sommige sociale interventies vallen de baten al na enkele maanden, maar dit kunnen ook jaren zijn. Vandaar dat er sprake moet zijn van geduldig kapitaal of een 'zachte' lening aan de kant van de investeerders. De bereidheid van de verschillende stakeholders komt onder andere voort uit een financiële noodzaak (krimpende overheidsbudgetten) of potentieel financieel voordeel (investeerders) maar ook uit een groeiende wil om maatschappelijk betrokken te zijn.

### Oorsprong en verspreiding van SIB's

Het concept Social Impact Bonds vindt zijn oorsprong in een bredere studie naar sociale

<sup>2</sup> Zie ook: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006). *Opbrengsten van sociale investeringen*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

<sup>3</sup> Hernandez, M., S. Len Syme en R. Brush (2012) *A Market for Health: Shifting the paradigm for investing in health*. Bron te raadplegen op: <http://health.citizing.org/data/projects/citizen-solve-health/Health%20Capital%20Market%20FINAL%20March%202012.pdf>

<sup>4</sup> Sullivan, Paul. "Wealth Matters - With Impact Investing, a Focus on More Than Returns - NYTimes.com." *The New York Times - Breaking News, World News & Multimedia*. N.p., n.d. Web. 17 Oct. 2013. <http://www.nytimes.com/2010/04/24/your-money/24wealth.html?pagewanted=all>

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. Bovendien was er in het Verenigd Koninkrijk geen sprake van een geïnstitutionaliseerde en verankerde maatschappelijke infrastructuur voor de publieke zaak zoals we die bijvoorbeeld in Nederland kennen. 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 Bond, dat maatschappelijk rendement moest verhogen door investeringen in preventieve en vroegtijdige interventies. De eerste SIB wordt getest in een pilot ontworpen voor de Peterborough gevangenis waarbij 3000 gevangenen door gespecialiseerde organisaties zes jaar lang, voor en na hun vrijlating, begeleid worden. Deze pilot is nog steeds bezig. 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 voor de gemeenschap). Het verkregen kapitaal is afkomstig uit de Big Lottery Macarthur Foundation en private investeerders.

Het verminderen van recidive onder jonge mannelijke gevangenen is ook in de Verenigde Staten de inzet van een SIB die in 2012 gelanceerd is. Partners in deze constructie zijn investeerder Goldman Sachs en de stad New York. In totaal reserveert de staat New York per januari 2013 een bedrag van 100 miljoen dollar voor SIB's rondom jeugd-detentie, onderwijs, veiligheid en zorg. In andere staten, zoals Utah, Massachusetts en

Minnesota worden eveneens SIB's ontwikkeld en in het budget van het Witte Huis voor 2014 is bijna een half miljard dollar geoormd voor PFS-contracten.<sup>5</sup> In januari 2014 maakte Goldman Sachs bekend zelf een bedrag van 27 miljoen dollar exclusief te reserveren om recidive onder mannelijke gevangenen in Massachusetts terug te dringen, uiteraard met behulp van een SIB-constructie. Het traject 'The Massachusetts Juvenile Justice Pay for Success Initiative' is de grootste SIB in zijn soort in de Verenigde Staten.<sup>6</sup>

Aan de andere kant van de globe is in 2011 de eerste Australische SIB op touw gezet, toen nog onder de naam van Social Benefit Bonds. De staat New South Wales alloceerde een budget van 21 miljoen Australische dollars om twee prestatiecontracten te bekostigen op het gebied van zorg (pleegkinderen en uithuisplaatsingen) en detentie. Het Centre for Social Impact zorgde voor de doorrekening en validatie van de maatschappelijke businesscases, en een samenwerkingsverband met twee universiteiten zorgt voor de effectmeting van de gepleegde interventies om zo de onafhankelijkheid van de evaluatie te kunnen borgen.<sup>7</sup>

Onder de evenaar is de interesse in SIB's eveneens groeiende. In 2013 zetten Social Finance UK en the Center for Global Development een werkgroep op om te kijken hoe een variant hiervan ingezet zou kunnen worden voor duurzame ontwikkelingssamenwerking: de Development Impact Bonds. Een voorbeeld hiervan is de Mozambique Malaria Performance Bond, waarbij 500 miljoen US dollar aan privaat en non-profit verkregen kapitaal ingezet wordt om twaalf jaar lang interventies ten behoeve van malariabestrijding te ontwikkelen en in te zetten. In het bijbehorende prestatiecontract is besloten dat het programma tussentijds kan worden stopgezet als de resultaten tegenvallen; de investeerder ontvangt dan slechts een deel van de oorspronkelijke investering terug.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> <http://www.americanprogress.org/issues/economy/report/2014/02/12/84003/fact-sheet-social-impact-bonds-in-the-united-states/>

<sup>6</sup> <http://www.mass.gov/governor/pressoffice/pressreleases/2014/0129-at-risk-youth-initiative.html>

<sup>7</sup> <http://www.probonoaustralia.com.au/news/category/1717>

<sup>8</sup> <http://insideoutpaper.org/impact-bonds-in-africa/>

### SIB's, HIB's en IIB's: een uitbreiding van impactdomeinen

Het aanboren van nieuwe geldbronnen om zo efficiëntere werkwijzen te realiseren kan klaarblijkelijk op belangstelling uit alle windstreken rekenen. Zo ook in Nederland. In december 2013 werd de eerste SIB op het Europese vasteland gesloten in Rotterdam. Partners in deze waren de Buzinezzclub, ABN AMRO Social Impact Fund, Start Foundation en de Gemeente Rotterdam. Sociaal ondernemer Buzinezzclub heeft een interventie ontwikkeld waarbij jongeren die zich in een uitkeringssituatie bevinden worden begeleid naar zelfstandig ondernemerschap. Met hun methode weten ze jongeren gemiddeld zeven maanden eerder uit de uitkering te helpen, wat als inverdieneffect in de boeken van de gemeente Rotterdam kan worden genoteerd. Samen met Start Foundation heeft het ABN AMRO Social Impact Fund de ondernemer van werkkapitaal voorzien om dit plan op te schalen. Mocht de Buzinezzclub deze verkorting van de uitkeringsduur niet halen, dan lopen de ondernemer en de financiers substantiële financiële risico's; beiden riskeren 60% van de investering kwijt te raken indien de prestaties niet behaald worden. De lancering van de eerste Social Impact Bond in Nederland is niet alleen een grote kans voor de betrokken stakeholders, maar bovendien verlaagt het de drempel voor volgende SIB's die in Nederland kunnen worden gesloten.

Arbeidsparticipatie en jeugdwerkloosheid hebben zich bewezen als mogelijke Nederlandse vraagstukken waar een SIB een oplossing voor kan zijn. Maar ook andere gebieden binnen het publieke domein lenen zich hiervoor. Recidive heeft zich zoals hierboven duidelijk werd bijvoorbeeld in het buitenland (UK en USA) al bewezen als probleem waar duidelijke prestatieafspraken over gemaakt kunnen worden. Dit wil niet zeggen dat alle thema's zich lenen voor een SIB. Het cruciale, en tegelijkertijd meest ingewikkelde, onderdeel van de SIB is de meetbaarheid van het succes. De presentaties kunnen over het algemeen pas worden beloofd als er afspraken kunnen worden gemaakt die uit te drukken zijn in cijfers. Een afname of stijging van een percentage, of een specifiek aantal bijvoorbeeld. Daarbij blijkt vooral de causaliteit tussen de aanpak en de verbetering een struikelpunt te zijn. Hoe kan worden bewezen dat het daadwerkelijk aan de aanpak van de ondernemer ligt dat er positieve resultaten zijn geboekt? Het meten van impact is een van de meest ingewikkelde aspecten waar inmiddels veel methodieken voor ontwikkeld zijn, maar waarvan vooral kan worden vastgesteld dat het per SIB en dus van de context afhangt wat werkbare parameters zijn.

Het ontbreken van een internationaal kader waar de SIB aan zou (moeten) voldoen heeft naast het soms wat negatieve gevolg dat er

**“DE EERSTE SOCIAL IMPACT BOND IN NEDERLAND IS NIET ALLEEN EEN GROTE KANS VOOR DE BETROKKEN STAKEHOLDERS, MAAR BOVENDIEN VERLAAGT HET DE DREMPEL VOOR VOLGENDE SIB'S DIE IN NEDERLAND KUNNEN WORDEN GESLOTEN.”**

op veel plekken opnieuw het wiel wordt uitgevonden, ook de positieve uitkomst dat er veel innovatie plaatsvindt. Een voorbeeld hiervan is het verspreiden van het principe van de Social Impact Bond naar andere domeinen, zoals het zorgdomein. De stakeholders in dit domein verschillen met die van de SIB, en er wordt dan ook gesproken over een Health Impact Bond (HIB). Bij een HIB wordt kapitaal bijeengebracht om kostenbesparende *evidence-based* interventies te realiseren. De investering wordt net als bij een SIB terugbetaald vanuit de kostenbesparing. Kenmerkend aan een HIB is dat de interventies preventief van aard zijn. Tevens gaat het vaker om andersoortige (institutionele) partners waarbij de kosten en baten vallen, zoals zorgverzekeraars, ziekenhuizen en verzorgingsinstellingen. De bekostiging van zorg vraagt om een andere aanpak, en ook om andere wettelijke regelruimte om in te kunnen opereren. Een voorbeeld is een businesscase die betracht langer zelfstandig wonen bij ouderen te stimuleren. De baten vallen hier binnen de AWBZ en de zorgkantoren, maar zorgverzekeraars zullen door deze interventie juist meer kosten maken omdat de oudere langer gebruik zal maken van de voorzieningen die vallen binnen de zorgverzekeringswet. Bij dergelijke vraagstukken is het enerzijds noodzakelijk om de vermeende baten zo duidelijk mogelijk te formuleren en door te rekenen om te kijken of de baten niet tegen de nieuwe kosten opwegen. Anderzijds noopt het ook om te onderzoeken of de bekostigingssystematiek van de verzekerde zorg in de bestaande vorm wel houdbaar is, en of er niet een andere innovatie nodig is om de drempels hierin te doen verdwijnen.

Fresno, Californië, vormt het toneel van de eerste HIB die gesloten is. Het private fonds The California Endowment en partners Social Finance Inc en Collective Health trekken in deze HIB op om astma onder kinderen uit lage-inkomensgezinnen te bestrijden. Uitvoerders zijn Clinica en Central California

Asthma Collaborative, de externe evaluator en bemiddelaarsrollen worden vervuld door respectievelijk Collective Health en Social Finance. De doelgroep en regio zijn met zorg gekozen; Fresno West scoort 2,83 op de Human Development Index. Ter vergelijking, Palo Alto en Mountain View scoren een 9,35. De gemiddelde levensverwachting in Fresno West is 77 jaar en meer dan de helft van de inwoners heeft alleen een lagere schoolopleiding genoten. Naar schatting zijn er ongeveer 175.000 personen in Fresno die aan astma lijden.<sup>9</sup> Samen nemen ze jaarlijks 6000 bezoeken aan de eerste hulp en 1100 ziekenhuisopnamen voor hun rekening. De totale kosten, inclusief vervolgfafspraken bij (huis)artsen en aanvullende zorg en indirecte kosten, bedragen minstens 35 miljoen dollar per jaar.<sup>10</sup> Opzienbarend zijn de cijfers achter deze zorgkosten. Het merendeel van de astma-gerelateerde zorgkosten zijn te voorkomen door personen met astma te leren hoe ze symptomen van een astma-aanval kunnen herkennen en astma-triggers zoals stof en schimmel kunnen vermijden. Hierdoor belanden er jaarlijks circa 16.000 kinderen tussen 2 – 19 jaar in het ziekenhuis. Er is dus sprake van een duidelijk afgebakende zorgkwes- tie (astma) met een doelgroep (kinderen uit gezinnen met lage inkomens). In de pilotfase nemen 200 kinderen deel, allen verzekerd via de federale verzekeraar Medi-Cal. The California Endowment levert het werkkapitaal voor deze pilot, ter hoogte van 660.000 dollar. In voorzichtige berekeningen, waarbij er wordt uitgegaan van 1100 deelnemers, wordt verwacht dat er fikse besparing kan worden behaald; voor elke dollar die er in de interventie wordt gestopt wordt er 1,69 dollar bespaard.

De Amerikaanse context verschilt natuurlijk in veel opzichten van de Nederlandse. Daar staat tegenover dat in beide landen de zorgkosten alsmaar stijgen en net als in de VS ontbreekt het in Nederland aan een sterke infrastructuur die innovatieve financiering

met private middelen in de zorg mogelijk maakt.<sup>11</sup> In Nederland verkent Society Impact samen met De Nationale DenkTank en zorgincubator Vita Valley de mogelijkheden naar een health impact bond rondom zorg. Bij dit traject zijn zorgverzekeraars, pensioenfondsen en de overheid aangehaakt.<sup>12</sup>

Maar nieuwe vormen van financieren kunnen net zo goed worden toegepast in domeinen die minder voor de hand liggen. Deze zogenaamde Innovation Impact Bonds (SI 2014) richten zich op sociale innovatie door middel van technologische interventies. Denk hierbij aan apps voor mobiele media die de zelfredzaamheid van mensen met een chronische aandoening vergroten, of hulpmiddelen die gebruikt kunnen worden in het onderwijs. In deze modaliteiten is de overheid niet altijd partner, maar kunnen er directe PFS-contracten worden gesloten tussen instellingen, financiers en ondernemers.

## Tot slot

De introductie van de SIB heeft een nog steeds groeiende impact op innovatieve samenwerkingen in het publieke domein en stimuleert kansen voor sociaal ondernemers, overheid en private partijen om sociale impact op te schalen. Omdat het concept nog volop in ontwikkeling is en inmiddels ook al afgeleide vormen krijgt is het van groot belang om te blijven reflecteren op de kansen maar ook de mogelijke negatieve gevolgen zoals de beschreven perverse effecten. In deze bundel onderzoeken we beide aspecten van de SIB. De bijdragen worden geschreven vanuit het perspectief van verschillende stakeholders. Dat maakt het mogelijk om overeenkomstige vragen, uitdagingen en kansen te onderscheiden, maar ook inzicht te krijgen in sectorspecifieke ontwikkelingen. Tot slot de opmerking dat deze reflecties noodzakelijkerwijs aan deze tijd en context gebonden zijn. Het zijn momentopnames die voornamelijk bedoeld zijn om over sectoren en domeinen heen te blijven reflecteren op de ontwikkelingen in het sociaal ondernemersveld.

<sup>9</sup> <http://www.californiabreathing.org/asthma-data/county-asthma-profiles/fresno-county-asthma-profile>

<sup>10</sup> Zie ook 2, en <http://www.fresnobee.com/2013/11/20/3622136/fresno-is-site-of-first-ever-health.html>

<sup>11</sup> Zie ook: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006). *Opbrengsten van sociale investeringen*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

<sup>12</sup> Zie ook de working paper "Health Impact Bonds", te verschijnen bij Society Impact zomer 2014



# “DE VRAAG NAAR ZORG ZAL MOETEN WORDEN TERUGGEDRONGEN, ANDERS KUNNEN WE DE ZORG IN DE TOEKOMST NIET MEER BETALEN”

Albert Jan Kruiter  
Rik Peeters

## Van nachtwaker naar poortwachter

Voordat Koning Willem Alexander de inmiddels veelbesproken ‘participatiesamenleving’ aankondigde, zei hij het volgende: “De verzorgingsstaat komt ten einde”. In de commentaren na afloop kreeg die laatste stelling veel minder aandacht. Wellicht zit de angst om te participeren burgers dieper in het bloed, dan de angst voor het verdwijnen van de verzorgingsstaat. Misschien denken we dat het zo’n vaart niet zal lopen, of viel het gewoon niet op. Feit is dat de verzorgingsstaat gezwind aan het veranderen is. Niet alleen krijgen de gemeenten onder de noemer ‘decentralisaties’ grote en nieuwe verantwoordelijkheden in hun krimpende portefeuille, ook burgers zelf moeten steeds meer doen, waar de verzorgingsstaat ze vroeger begeleidde ‘van de wieg tot het graf’, zoals het zo geriefelijk klonk. Probleem is dat ‘we the people’ dat niet meer kunnen betalen. We vroegen, vragen, eisen en claimen via de overheid en collectief meer van elkaar dan we individueel bereid zijn om te betalen. Of, in andere termen: we zien niet graag dat er rechten en voorzieningen geschrapt worden, maar vinden tegelijkertijd dat we genoeg belasting betalen. Die situatie is niet houdbaar als er sprake is van stijgende kosten in zorg en sociale zekerheid. En dat is precies het geval. Niet alleen de vergrijzing, maar ook nieuwe oplossingen, apparaten en medicijnen, veroorzaken permanent stijgende zorgkosten. Schattingen van het CPB luiden bijvoorbeeld dat mensen met alleen een basisopleiding in 2040 70% van hun inkomen kwijt zijn aan zorg (Policybrief 2013/01). Dat is te veel en dus moet er iets veranderen.

Het is dan aantrekkelijk om vooral iets aan de efficiency van het systeem te doen. Maatregelen die de zorg efficiënter willen maken zijn populair. Immers, ze houden de illusie in stand dat we de zorg betaalbaar kunnen houden, zonder dat het ten koste gaat van onze collectieve vraag naar zorg (SCP Burgerperspectieven 03/2012). Toch zal het niet voldoende zijn. De vraag naar zorg zal moeten worden teruggedrongen, anders kunnen we de zorg in de toekomst niet meer betalen. En daar ontstaat een politiek probleem. Immers, overheden kunnen alleen bezuinigen op mensen die zorg genieten, of dat in de toekomst gaan doen. Bezuinigingsstrategieën zijn dus doorgaans tweeledig. Enerzijds moet het aantal mensen dat gebruik maakt van zorg, worden teruggedrongen, anderzijds moet worden voorkomen

dat mensen in de toekomst veel zorg gaan vragen. Vandaar het schrappen van voorzieningen (zoals trapliften en rollators in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en het verhogen van het eigen risico (mensen moeten zelf meer betalen als ze meer zorg vragen) bijvoorbeeld. Maar ook de meest recente plannen van Minister Schippers (VWS) om ziekenhuizen te belonen voor het *niet* behandelen van patiënten vallen daaronder. Het scherpst komt het nieuwe beleid naar voren aan de ‘keukentafel’, zoals het Wmo-loket tegenwoordig heet. Mensen die de gemeente om zorg komen vragen, worden eerst zorgvuldig gescreend op hun ‘sociale netwerk’. Zijn er andere mensen die u kent en die boodschappen voor u kunnen doen? Heeft u geen vrienden die uw huis kunnen schoonmaken? Et cetera.

In de sociale zekerheid zien we hetzelfde ontzorgende patroon: de overheid doet minder, mensen moeten zelf met risico's van het leven leren omgaan. Mensen die een uitkering aan vragen moeten eerst vier weken onbetaald naar werk zoeken. In sommige wijken en steden kunnen mensen zich, naar de letter van de Rotterdamwet, niet meer vestigen als ze te weinig inkomen hebben. Wie zich niet ordentelijk gedraagt tijdens een sollicitatiegesprek verspeelt het recht op een uitkering. Steeds vaker zien we dat de Staat zich gaat opstellen als een verzorgingsstaat. Street Level Bureaucrats moeten vooral vaststellen dat mensen iets zelf kunnen en dus geen recht hebben op zorg en sociale zekerheid in plaats van dat ze vaststellen wat mensen nodig hebben. De 'klant' die de overheid in de jaren '90 nog zei te bedienen, lijkt definitief van het toneel verdwenen.

Wat we zien is een ontwikkeling van een nachtwakersstaat in de 19<sup>e</sup> eeuw via een verzorgingsstaat (jaren '50 en '60 van de vorige eeuw) en een welvaartsstaat (jaren 70'tot '90 van de vorige eeuw), naar een poortwachtersstaat in de toekomst. Waar de nachtwaker minimale zekerheid en veiligheid bood, ging de verzorgingsstaat zorg en zekerheid aan iedereen bieden. De welvaartsstaat ging nog een stap verder en bood ook onderwijs, cultuur en welzijn. Nu zien we een poortwachtersstaat ontstaan, die de toegang tot publieke voorzieningen en hulp en zorg bewaakt en voorwaarden stelt aan het recht op collectieve voorzieningen. Vooral mensen die in potentie snel weer op eigen benen kunnen staan, krijgen voorzieningen. Anderen niet. Wie ongeregelde schulden heeft, heeft geen recht op schuldhulpverlening. Wie te verslaafd is, komt de kliniek niet in. Wie hardnekkige gedragsproblemen heeft, wordt uit het traject voor jongeren met gedragsproblemen gezet. Wie geen kans maakt in de zelfredzaamheidsmatrix, heeft een grote kans dat hij of zij niet geholpen wordt om zelfredzaam te worden. Zorginstellingen worden vooral gefinancierd op basis van resultaat. Mensen verzorgen die geen zicht op verbetering hebben, staat dus gelijk aan het nemen van financieel risico. De praktijk van de

poortwachtersstaat weergalmt wat Foucault (Foucault, M., Security, Territory, Population, (college vijf, 8 februari 1978) Palgrave Macmillan, 2009 New York en Burchel G, C. Gordon en P. Miller (ed), The Foucault Effect, University of Chicago Press, Chicago, 1991, pp.87-pp.105) reeds *Governmentality* noemde: als het beleid niet meer effectief is, moet de burger maar effectief worden. Wie niet effectief kan worden, past dus niet meer in het beleid. Tegelijkertijd heeft de staat steeds meer instrumenten nodig om te bepalen of en in welke mate mensen nog effectief zijn. Dat leidt tot omvangrijke 'beleidspanoptici', om met Frissen (Zie: Frissen, P.H.A., De Staat Van Verschil; Een kritiek van gelijkheid, Van Gennep, Amsterdam, 2007 en Frissen, P.H.A., Gevaar Verplicht, Over de noodzaak van aristocratische politiek, Van Gennep, Amsterdam, 2009) te spreken. De controleur en de poortwachter zijn altijd innig verbonden geweest.

#### De smalle marges van burgerinitiatief en markt

Naast de overheid, kampt de markt met problemen van andere aard. De financieel-economische crisis heeft lelijke sporen getrokken in de betrouwbaarheid van banken en financiële toezichthouders. En als banken iets verkochten, dan was het vertrouwen. Namelijk het basale vertrouwen dat geld dat je leende, of uitleende minimaal waarde zou behouden. En zoals we gewoon waren: meer waard werd. Dat vertrouwen is te voet gekomen en gegaan te paard. Overheden kochten banken op, stonden garant, moesten erger voorkomen. De huizenmarkt stortte in. Leningen vertegenwoordigden geen reële waarde meer. Afwaarderen werd belangrijker dan waarde toekennen. Dat waren we lang niet meer gewend. De belofte dat marktwerking publieke problemen effectiever en efficiënter kon oplossen, is nog niet ingelost.

En hoe zit het met de burgers? Immers, naast markt en overheid waren burgers in democratieën de alfa en de omega van de publieke zaak. En juist van burgers wordt veel verwacht in termen van het redden van die publieke zaak. Maar kunnen 'we' dat nog wel? Immers,

democratietheorie leert ons dat de overheid een verlengstuk is van de staat, maar zoals we hierboven al schreven, lijkt de staat ons steeds meer als verlengstuk van de overheid te zien. Een staat die burgers ter verantwoording roept in plaats van andersom. Dat gaat ten koste van democratische waarde. Burgers moeten 'zelf' meer verantwoordelijkheid nemen, maar wel graag op een manier die de overheid graag ziet. We zien hier een 'survival of the fitting' waar gemeenten en Rijk vooral die initiatieven subsidiëren die het behalen van beleidsdoelen dichterbij brengt. En dat komt ook omdat veel burgers nog steeds naar gemeenten en Rijk kijken als ze geld nodig hebben, of een gebouw, of andere ondersteuning. Maar juist geld is het probleem in deze tijden.

We zien dus dat overheden, markten en burgers elkaar noodlottig omhelzen. Ze zijn wederzijds afhankelijk van elkaar, maar verwachten juist van elkaar afzonderlijk herstel. Overheden willen dat burgers en bedrijven meer verantwoordelijkheid nemen. Maar burgers en bedrijven zien dan wel graag dat overheden investeren. Terwijl burgers, bedrijven en overheden daar nog geen goede methode voor hebben. Of, om het wat ernstiger te stellen: we ontberen een duurzaam model voor de verzorgingsstaat van de toekomst, terwijl we weten dat het huidige model onbetaalbaar is geworden.

#### Reclaiming the public

Wij denken dat de verzorgingssamenleving van de toekomst begint met het heroveren van het publieke. Of misschien scherper: met het herstel van de publieke zaak. Immers, die zaak bestaat nauwelijks meer. Tussen markt, overheid en burger bestaat nauwelijks ruimte. Ruimte die ooit was gereserveerd voor het 'het publieke'. De zuilen waren daar in ons land een mooi voorbeeld van, al zijn er vele andere en wellicht betere vormen waarin het publieke gestalte kan krijgen. Waar het om gaat is dat er een ruimte is waar burgers onderling kunnen bepalen welke gezamenlijke problemen ze gezamenlijk willen oplossen en of ze dat met behulp van de markt, met behulp van de staat of individueel willen doen. Natuurlijk,

in theorie was 'de politiek' bij uitstek bedoeld om 'de publieke zaak' vorm te geven. Maar politieke problemen en publieke of maatschappelijke problemen lijken steeds verder uit elkaar te lopen. Dat betekent dat we steeds moeilijker tot gezamenlijke actie kunnen komen. Althans, via het politieke systeem. Zonder een publieke zaak – die noch politiek, noch privaat is – zullen de krachten van markt en individu enerzijds en verzorgingsstaat anderzijds elkaar nog verder uit het lood trekken. Individualisme (samenleving), profi-tability (markt) en politieke belangen (overheid) vormen een destructieve combinatie voor de publieke zaak. Publiek ondernemerschap (we spreken bewust niet van 'sociaal' of 'maatschappelijk' ondernemerschap) kan een belangrijke rol spelen om dat tij te keren, zo zullen wij hieronder betogen.

**“RUIJTE WAAR BURGERS ONDERLING KUNNEN BEPALEN WELKE GEZAMENLIJKE PROBLEMEN ZE GEZAMENLIJK WILLEN OPlossen”**

Publiek ondernemerschap gaat eerst en vooral om het opnieuw uitvinden van het publieke domein, dat zich onderscheidt van het private en het politieke domein. We zijn door de jaren heen dit domein gaan verwaarlozen, maar nieuwe initiatieven dringen zich op en dwingen tot een conceptuele herontdekking. We zijn vergeten hoe we met het publieke domein moeten omgaan, omdat we alles zijn gaan plaatsen in de dichotomie van publiek versus privaat. Ofwel iets behoort aan ons allen toe en wordt beheerst door de overheid, ofwel iets behoort privépersonen of privéondernemingen toe en wordt beheerst door a-moraliteit. Daar past weinig tussen. Vandaar dat ondernemers die zich in het

publieke domein begeven nu vaak verweten wordt dat ze platte privatiseringsoperaties bestieren. Ook worden ze als indringers van het statelijke domein gezien.

Beide verwijten lijken ons vooral een uiting van de crisis van het huidige systeem, dan dat er iets fundamenteels mis zou zijn met mensen die zich ondernemend opstellen in het publieke domein. Immers, juist publiek ondernemers zouden in staat kunnen zijn om als scharnier tussen overheid, markt en burger te opereren. Dat klinkt wellicht utopisch, maar we bedoelen er het volgende mee.

Markt, overheid en samenleving hebben alle drie hun eigen in- en uitsluitingsmechanismen, hun voor- en nadelen. De poortwachtersstaat die we hierboven beschreven is daar het voornaamste gevolg van. Zo koerst de markt op winstgevendheid, en sluit dus mensen die niet rendabel zijn uit. Tegelijkertijd werkt de markt veel efficiënter dan overheid en samenleving. Op dezelfde manier sluit de netwerksamenleving vaak mensen uit die geen waarde aan het netwerk toevoegen. Tegelijkertijd produceert de samenleving empathie en betrokkenheid. De overheid produceert conformisme, maar biedt tegelijkertijd rechtszekerheid. De negatieve krachten lijken elkaar de laatste jaren te versterken. Uitsluiting van onrendabelen, van non-conformisten en van onaangepasten is wat de poortwachtersstaat kenmerkt.

Publiek ondernemerschap zou juist een efficiënte, rendabele, en zekere toekomst voor iedereen kunnen ontwikkelen – niet door een overkoepelend systeem zoals de verzorgingsstaat dat ooit was, maar door een gevarieerde lappendeken van grote en kleine voorzieningen voor de evenzo gevarieerde belangen en behoeften van burgers. Dit was ooit de ambitie van de verzorgingsstaat. Maar economische andere tijden vragen om andere oplossingen. Bovendien hebben decennia verzorgingsstaat hoogopgeleide, kritische en capabele burgers gecreëerd, die in staat mogen zijn om publieke oplossingen te verzinnen, zolang ze daartoe in staat worden gesteld.

### Publiek Ondernemerschap

Dat betekent in de eerste plaats dat burgers publiek moeten kunnen ondernemen zonder dat ze primair afhankelijk van de overheid zijn. Social Impact Bonds waarin maatschappelijke partijen op basis van publiek resultaat worden afgerekend, lijken voor sociale problemen effectiever te zijn dan subsidies. Daarnaast zouden mensen meer in elkaar kunnen investeren. Waarom zouden burgers niet 5% van hun belastbare bedrag in initiatieven van medeburgers mogen investeren? Publieke voorzieningen kunnen evengoed met privaat als met collectief geld tot stand komen.

Bovendien kunnen publieke voorzieningen evenzeer vanuit 'belangen' als vanuit 'moraliteit' tot stand komen. We zijn vaak geneigd om te denken dat solidariteit – dat door velen als funderend principe van de verzorgingsstaat wordt gezien – een uitdrukking is van ethiek en empathie. Tocqueville wees er echter al op dat welbegrepen eigenbelangen een minstens zo sterke prikkel tot collectieve actie zijn: individualisme wordt niet opgelost door morele principes, maar door het inzicht van individuen dat het op de lange termijn in hun eigen belang is om op korte termijn een deel van hun grond (of inkomen) op te geven. Ook publiek ondernemerschap ontstaat vanuit meer dan enkel liefdadigheid: een *return on investment* – in materiële of immateriële zin – vormt een belangrijke prikkel om privaat geld in het publieke domein te steken. En als burgers al uit morele overwegingen actief worden, dan is dat vooral om hun eigen overtuigingen te realiseren, niet om de overheid te helpen bij beleidsimplementatie.

De overheid heeft niet het monopolie op het bepalen van publieke waarde. En de overheid is niet de enige partij die publieke waarde kan realiseren. Ook met privaat geld en met een verdienmodel kan die waarde gecreëerd worden. Publiek ondernemerschap is meer dan plat individualisme. Het kan een aantal belangrijke elementen toevoegen aan het bestaande voorzieningenstelsel van de overheid: het boort nieuwe financiële bronnen aan en introduceert meer efficiency dan een overheidsbureaucratie doet.

Tegelijkertijd is publiek ondernemerschap ook geen panacee voor alle problemen van de poortwachtersstaat. De overheid kan en moet nog wel degelijk een rol hebben. Wat de overheid beter kan dan markt en samenleving is het bieden van rechtszekerheid. Het bieden van een vangnet voor alle gevallen waar publieke initiatieven achterwege blijven was en is een belangrijke taak van de verzorgingsstaat. Voor al het andere geldt dat er geen principiële reden is om te veronderstellen dat de overheid betere of efficiëntere voorzieningen kan organiseren.

Publiek ondernemerschap kan een waardevolle aanvulling op het bestaande overheidsrepertoire zijn, maar kan evengoed de concurrentie aangaan met bestaande overheidstaken of zelfs bestaande voorzieningen gaan vervangen. Het lijkt erop dat het landschap van publieke voorzieningen er de komende jaren fundamenteel anders zal gaan uitzien. De poortwachtersstaat mag dan de toegang tot haar voorzieningen strenger dan ooit bewaken, hij maakt daardoor tegelijkertijd – al dan niet gewild – ruimte voor de herontdekking en herovering van het publieke domein.

**“WE ZIJN VERGETEN HOE WE MET HET PUBLIEKE DOMEIN MOETEN OMGAAN, OMDAT WE ALLES ZIJN GAAN PLAATSEN IN DE DICHOTOMIE VAN PUBLIEK VERSUS PRIVAAT”**

# “ONDERNEMERSCHAP KAN HAND IN HAND GAAN MET HET CREËREN VAN PUBLIEKE WAARDE”

## 3 | MAKING AN IMPACT

Dilemma's en overwegingen voor de overheid bij de vorming van Social Impact Bonds

Rik Peeters  
Daphne Bressers  
Martijn van der Steen

De hedendaagse bezuinigingen op overheidsuitgaven blijven niet zonder gevolgen voor de verzorgingsstaat. Het beknibben op het stelsel van publieke voorzieningen leidt er toe dat sommige voorzieningen worden afgebouwd en andere schraler worden ingericht. Ook doet de overheid onder het mom van de participatiesamenleving een beroep op de samenleving om bepaalde taken over te nemen. Vaak wordt daarbij gekeken naar taken die door individuele burgers kunnen worden verricht – denk aan mantelzorg – maar de nieuwe rolverdeling tussen samenleving en verzorgingsstaat hoeft niet beperkt te blijven tot participatie van burgers in de uitvoering van overheidsvoorzieningen.

Een groeiend aantal sociaal ondernemers laat zien dat tal van burgers en bedrijven brood zien in het zelf opzetten van een voorziening, die een alternatief biedt voor het bestaande overheidsrepertoire. Steeds vaker komt er vanuit ondernemers het initiatief om bij te dragen aan de aanpak van sociale kwesties. Zonder dat de overheid hier om heeft gevraagd starten ondernemers vanuit een passie, persoonlijke ervaring, onvrede of opportunisme een sociale onderneming, en creëren hiermee zowel economische als publieke waarde<sup>13</sup>. Deze groep ondernemers is de laatste decennia sterk in aantal gegroeid en is te vinden in vele publieke domeinen. Zo zijn er lunchcafés waar mensen met een beperking leren en werken, of zorgboerderijen die mensen op een unieke manier verzorgen en tegelijkertijd inkomsten verwerven door middel van een verdienmodel.

De gedachte dat er ook geld verdiend kan worden aan het oplossen van maatschappelijke problemen klinkt contra-intuïtief, omdat we gewend zijn geraakt aan de idee dat publieke voorzieningen in collectief gefinancierde overheidsarrangementen invulling krijgen. Toch laten sociaal ondernemers zien dat het kan en dat ondernemerschap hand in hand kan gaan met het creëren van publieke waarde. Dat doen ze niet vanuit vrijgevigheid of vrijwilligheid, maar vanuit een bedrijfsmodel dat tenminste niet verliesgevend en in sommige gevallen zelfs winstgevend is. Ze doen dat door voorzieningen aan te bieden die concurrerend zijn met het bestaande (vaak collectieve) aanbod en die in economisch opzicht hun waarde dagelijks moeten bewijzen. Dat lijkt een ideale situatie: waar de overheid moet terugtreden; vanwege financiële schaarste kunnen ondernemers deze ruimte benutten om alternatieve voorzieningen in

<sup>13</sup> Guclé, A. J.G. Dees & Anderson, B.B. (2012). *The process of social entrepreneurship: creating opportunities worthy of serious pursuit*. Duke Center for the advancement of social entrepreneurship.

Schulz, M., Van der Steen, M. & Van Twist, M. (2013). *De dominee als koopman. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Den Haag: Boom Lemma.

te richten. Toch komen deze slechts mondjesmaat tot stand. Een belangrijke reden hiervoor is, dat sociaal ondernemers moeilijk hun financiering kunnen organiseren<sup>14</sup>. Voor private investeerders zullen 'reguliere' ondernemingen vaak meer *return on investment* kunnen bieden. De sociale onderneming is vanwege het financieel rendement *alleen* vaak onvoldoende aantrekkelijk. Daarnaast kunnen sociale ondernemers weliswaar besparingen realiseren in het publieke domein, maar is het voor overheden lastig om de meerwaarde van deze toekomstige besparing te waarderen: het bestaande collectieve aanbod mag dan verre van perfect zijn, maar de uitkomsten en werking ervan zijn voorspelbaar, terwijl het nog maar de vraag is of de initiatieven van sociaal ondernemers inderdaad een zodanige vervanging of aanvulling vormen zodat de overheid kan terugtreden.

Social Impact Bonds ambiëren deze patstelling te doorbreken. Dergelijke fondsen, waarmee men onder meer in Engeland en de VS al ervaring heeft opgedaan, zijn gebaseerd op het principe *Pay for Success*. Private partijen ontwikkelen programma's om sociale problemen aan te pakken – variërend van recidivebestrijding tot daklozenhulp – en de overheid betaalt hier enkel voor nadat het succes is bewezen. Anders geformuleerd: het gaat om een soort *no cure, no pay* principe, waarbij de overheid financiert, maar ondernemers publieke diensten leveren én het financiële risico lopen.

Social Impact Bonds verknopen de werelden van overheid en ondernemerschap. Dit vraagt van beide partijen inzicht in elkaars logica en belangen. Van de overheid vraagt het bovendien een oriëntatie op de voorwaarden waaronder ze bereid is samenwerking aan te gaan en privaat georganiseerde voorzieningen te financieren. In deze bijdrage gaan we in op de overwegingen die daarbij relevant zijn. Deze richten zich in het bijzonder op drie vragen: wat is de gewenste prestatie die middels de SIB gerealiseerd dient te worden, op welke wijze kan deze worden vastgesteld en hoe dient uiteindelijk te worden uitbetaald voor succes?

#### Het verdienmodel van een sociaal investeringsfonds

Het fenomeen van de SIB biedt een *brug* om de belangen van ondernemers, investeerders en overheden samen te brengen en de financiering van sociale ondernemingen mogelijk te maken. Een SIB is een waarborgfonds waarin verschillende financiële partijen, zoals banken, reguliere financiers en filantropen kapitaal kunnen beleggen. Dit kapitaal dient als een investering voor een sociale onderneming, die zich begeeft in een domein waar

de overheid een zorgplicht heeft. De sociale onderneming neemt een deel van deze zorg op zich en vraagt een vergoeding voor de geleverde prestaties in ruil. Als de prestatie inderdaad gehaald wordt volgt een uitkering van een opslag aan de investeerder(s) – al dan niet via de sociale onderneming.

Het verdienmodel achter deze investering is als volgt<sup>15</sup>:

- Een sociaal ondernemer ontwikkelt, met behulp van kapitaal uit een sociaal investeringsfonds, een programma of voorziening gericht op het oplossen of reduceren van een maatschappelijk probleem.
- Dit programma of deze voorziening is erop gericht om kostenefficiënter of effectiever publieke waarde te genereren dan de bestaande overheidsvoorzieningen rond een maatschappelijk probleem.
- Daardoor bespaart de sociale onderneming kosten voor de overheid, die haar eigen voorzieningen kan afbouwen of die minder instroom van burgers in haar eigen voorzieningen kent.
- De overheid heeft zich verplicht om haar besparingen deels uit te keren aan het sociale investeringsfonds in ruil voor het leveren van vooraf vastgestelde prestaties: *Pay for Success*.
- Als de sociale onderneming de vooraf vastgestelde prestaties niet levert verliezen de investeerders hun kapitaal: *no cure, no pay*. Dat wil zeggen, mits de ondernemer en de investeerder geen andere garantstelling hebben afgesproken.

Zo beschikt de ondernemer via de constructie van de SIB over kapitaal om te ondernemen. Voor de overheid wordt een deel van de zorgplicht door een andere partij ingevuld, terwijl pas achteraf – in geval van geleverde prestatie – kan worden uitgekeerd. Het is in

dat opzicht voor de overheid dus goeddeels *no cure, no pay*. De investeerder weet dat er met zijn geld publieke waarde wordt gerealiseerd én heeft een relatief goede garantie van rendement op de investering. Absolute zekerheid is er niet, maar de onzekerheid is ingeprijsd in het voor de investeerder afgesproken rendement.

Elders in deze bundel wordt het verdienmodel nader toegelicht en worden enkele voorbeelden uit binnen- en buitenland beschreven.

#### Making an impact

Het verdienmodel achter Social Impact Bonds is een financiële beloning voor het realiseren van publieke meerwaarde; van een concrete prestatie dus. Dat maakt de vraag relevant wat een sociale 'impact' precies is en hoe deze op een adequate manier meetbaar te maken is. Adequaatt betekent zowel 'goed meetbaar' als met een minimale kans op perverse effecten als gevolg van het meten en afrekenen op basis van de prestatie – hierover later meer.

#### Wat zijn de prestaties?

Als eerste gaat het dus om de vraag welke impact een voorziening of programma dient te realiseren. Er zijn twee veelgenoemde redenen waarom Social Impact Bonds meerwaarde kunnen hebben:

- Publieke waarde: sociaal ondernemers zijn in staat om vernieuwende voorzieningen te organiseren, die beter aansluiten bij actuele maatschappelijke vraagstukken dan bestaande overheidsvoorzieningen.
- Efficiency: door de inzet op preventieve programma's van sociaal ondernemers kan de overheid besparen op de kosten van haar eigen voorzieningen – ook als een deel van die besparingen wordt uitgekeerd aan de investeerders achter een sociale onderneming.

## “SOCIAL IMPACT BONDS VERKNOPEN DE WERELDEN VAN OVERHEID EN ONDERNEMERSCHAP. DIT VRAAGT VAN BEIDE PARTIJEN INZICHT IN ELKAARS LOGICA EN BELANGEN.”

<sup>14</sup> Rothschild, S. (2013), "Human Capital Performance Bonds", *Community Development Investment review*, Vol. 9, Issue 1.

<sup>15</sup> Zie ook: Society Impact Platform & Ernst & Young. (2013). *Society impact bonds. Werkdocument: een verkenning naar de kansen van een innovatief financieringsarrangement.*

In een SIB moet er overeenstemming worden bereikt tussen alle partijen over de te realiseren besparingen en de te realiseren prestaties.

Hoewel de overheid geen monopolie heeft op het bepalen wat van publieke waarde is, dient ze hierover wel degelijk een inhoudelijke opvatting te hebben om private initiatieven op waarde te kunnen beoordelen. De overheid dient zich bij het bepalen van de gewenste prestatie minimaal rekenschap te geven van de toegankelijkheid, de omvang en de kwaliteit van de voorziening die een sociaal ondernemer levert:

- **Toegankelijkheid:** hier gaat het om de vraag wie toegang dient te krijgen tot de voorziening. Hebben sociaal ondernemers zelf het recht om te bepalen wie zij toelaten, bepaalt de overheid dat of hebben burgers binnen de doelgroep een recht tot toegang?
- **Omvang:** hoe groot of klein mag de voorziening van een sociaal ondernemer zijn? Voorzieningen die opereren op een grote schaal kunnen efficiencyvoordelen hebben, maar ze kunnen ook met overheidsvoorzieningen gaan concurreren: dat betekent niet alleen een radicalere transformatie in de aard van het voorzieningenaanbod, maar ook een mogelijke redundantie in het voorzieningenaanbod. Omgekeerd kan een kleine voorziening juist zoveel interactiekosten met zich meebrengen dat eventuele besparingen teniet worden gedaan.
- **Kwaliteit:** het is van belang om te bepalen of de overheid een rol dient te hebben in het bepalen van en toezicht houden op een minimaal kwaliteitsniveau. Ook speelt hier de vraag of iedere burger binnen het programma of de voorziening aanspraak heeft op gelijke behandeling, of dat de sociaal ondernemer hiervoor zijn eigen criteria kan opstellen.

### Hoe wordt de prestatie gemeten?

Een tweede kwestie rondom impact betreft de vraag hoe de prestatie gemeten wordt. Voor een SIB is dat allesbehalve een detailvraag of uitvoeringskwestie. Het is de basis van elke SIB: de prestatie is de spil waar het hele proces om draait. De meetbare prestatie bepaalt of de sociaal ondernemer door de overheid uitbetaald wordt en – in het verlengde daarvan – of de investeerder zijn geld krijgt. De meting van de prestatie is in dat opzicht ‘alles’, hoewel het natuurlijk in essentie niet om het meten maar om de prestatie zelf gaat. Dat roept de vraag op hoe de meting van prestaties van sociale ondernemingen in SIB's vorm krijgt – en wat daarbij de voorstelbare en in zekere zin ook voorspelbare complicaties zijn.

De bestuurskundige literatuur over prestatiemeting laat zien hoe lastig is om publieke waarde om te zetten in meetbare indicatoren<sup>16</sup>. Zo kan de methode van prestatiemeting een groot effect hebben op de manier waarop de prestatie geleverd wordt<sup>17</sup>. De basisassumptie daarbij is steeds dat *omdat* er een financiële prikkel aan de meetbare prestatie verbonden is, actoren een prikkel krijgen om de meting te beïnvloeden. Dat is niet exclusief voorbehouden aan sociaal ondernemingen, het geldt voor alle vormen van prestatiemeting die verbonden worden aan financiële prikkels.

Een klassiek voorbeeld uit het onderwijs is hier *teaching to the test*: examens die ooit bedoeld waren om prestaties te meten verworden tot een doel an sich, waar het gehele onderwijs op wordt gericht. Het strategisch gedrag gaat zich dan richten op het maximaliseren van de uitkomst van de meting, terwijl voor de meeste publieke prestaties de meetbare parameters ‘enger’ zijn dan het geheel van de beoogde uitkomst. In de context van

het onderwijs: het gaat bij educatie om meer dan alleen het halen van een voldoende voor een examen. Anders gezegd, publieke waarde is moeilijk in meetbare parameters te vangen en de parameters die er zijn worden onderwerp van strategisch gedrag.

De volgende meetproblemen, perverse effecten en strategische gedragingen zijn het meest voorkomend:

- **Doelverplaatsing:** de meetinstrumenten zijn niet langer een middel om prestaties aan te tonen, maar ze worden zelf tot het doel. Bekend is het voornoemde fenomeen van *teaching to the test*, maar ook de voormalige ‘bonnenquota’ van de politie kan hier worden genoemd: niet zozeer de verkeersveiligheid, maar het aantal uit te schrijven boetes werd de maatstaf voor politioptreden.
- **Cherry picking:** om de prestatie met de kleinst mogelijke inspanning te leveren worden de meest eenvoudige taken of gevallen uitgekozen. Stel dat een sociaal ondernemer in het domein van de reclasering wordt beoordeeld op een recidive-reductie van 7,5%. Vanuit bedrijfseconomisch perspectief is het logisch om de inspanningen te richten op de ‘gemakkelijke gevallen’ en de moeilijke gevallen (die wellicht de hulp het meest nodig hebben) overlaten aan de overheidsvoorzieningen.
- **Causaliteit:** voor een deel van de populatie van een voorziening geldt dat ook zonder inspanning de prestaties hoogstwaarschijnlijk gehaald zou worden. Werkzoekenden bijvoorbeeld melden zich aan het loket van het UWV, krijgen bemiddeling, maar vinden gewoon op eigen kracht werk. Hoe telt dat in de systematiek? Wat is de causale relatie tussen de geleverde inspanning en de uiteindelijk gemeten prestatie?
- **Keteneffecten:** organisaties kunnen zeer hoge prestaties leveren zonder dat er daadwerkelijk publieke waarde wordt gecreëerd. Voor het realiseren van publieke waarde zijn namelijk ook de inspanningen van andere organisaties nodig. Met name in ketens kan dit fenomeen optreden. Zo worden

de prestaties van de politie in de vorm van het aantal opgespoorde criminelen teniet gedaan als er bij het OM geen vervolg aan wordt gegeven of als het werk van de politie van dien aard is dat het OM de zaak strafrechtelijk niet rond kan krijgen. De vraag is dus: op welk niveau (keten of organisatie) meet je de prestaties?

- **Probleemafhankelijkheid:** financiële prikkels om een bepaalde productie te leveren kunnen ertoe leiden dat organisaties baat hebben bij het voortbestaan van het probleem. Zo heeft een brandweerorganisatie af en toe een brandje nodig om haar bestaan en haar hoeveelheid materieel te rechtvaardigen, en zo heeft een terrorismebestrijder een zekere mate van terroristische dreiging nodig om van nut te blijven zijn voor de samenleving.
- **Meetproblemen:** wat je meet is niet per se representatief voor de werkelijkheid. Je kunt immers alleen meten wat je weet. Zo komen de geregistreerde criminaliteit en de werkelijke hoogte van de criminaliteit niet met elkaar overeen. Schommelingen in de geregistreerde criminaliteit hoeven dus niet perse iets te zeggen over de toe- of afname van de werkelijke criminaliteit, maar kunnen ook te herleiden zijn tot aanpassingen in de meetsystematiek of in de aangiftebereidheid van burgers.
- **Tijdshorizon:** het maakt uit binnen welke termijn prestaties gemeten worden. Prestaties binnen een korte periode kunnen een vorm van *quick wins* zijn, waardoor de echte problemen blijven liggen. Ook kan een korte tijdshorizon leiden tot schijnresultaten: een korte termijn effect, dat echter verdampt zonder structurele en blijvende aandacht. Omgekeerd kan een lange tijdshorizon leiden tot verlies van momentum, urgentie en resultaat oriëntatie. En wat gebeurt er als de *quick wins* geïncasseerd zijn? Trekt het private initiatief zich dan terug en dient de overheid haar voorzieningen weer uit te bouwen? Met andere woorden, hoe zit het met de langere termijn en hoe is die verdisconteerd in de prestatiemeting?

<sup>16</sup> De Bruin, H. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.

<sup>17</sup> Hakvoort, J.L.M. & Klaassen, H.L.(2004). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profit organisaties*. Den Haag: SDU uitgeverij.

### Hoe wordt de opbrengst geïnd?

Het voorgaande heeft betrekking op de problematiek van het meten zelf en de mogelijkheid tot perverse effecten als gevolg van strategisch gedrag rond prestatiemeting. Een andere categorie problemen heeft betrekking op het innen van de opbrengst nadat er een zekere prestatie is vastgesteld. Voor veel van de meetbare prestaties geldt dat ze weliswaar een uit te rekenen opbrengst vormen, maar dat die opbrengst niet inbaar is omdat ze bestaat uit het voorkomen van toekomstige uitgaven. Reclassering is daarvan een interessant voorbeeld. De investering voor het via reclassering uit de gevangenis houden van jonge of volwassen criminelen leidt tot flinke besparingen in de latere fasen van de justitiële keten. Geen aanhouding, geen vervolging, geen bewaring, geen proces, geen detentie, niet opnieuw reclassering, et cetera. Een SIB die investeert in preventie en dat succesvol doet realiseert dus een besparing en daar zou ergens voor betaald kunnen worden. De vraag is alleen waar. Het OM zal zeggen dat de potentiële besparing helemaal niets doet met de case-load van nu, zoals ook de politie zal aangeven dat er niet ineens minder agenten nodig zijn.

Zo zijn er dus allerlei denkbare en op zichzelf ook wel reële besparingen te benoemen, maar die zijn lastig in concreet geld om te zetten: de opbrengsten zijn feitelijk *niet-ge-maakte kosten*. Die zijn letterlijk nergens en zijn derhalve ook moeilijk ergens te incasseren. Dat maakt de prestatie van een SIB in zekere zin virtueel: niet in de betekenis van 'niet bestaand', maar in de zin van niet tastbaar. Het meest concreet is de besparing in het vergelijkbare overheidsaanbod: dus private reclassering die direct, aanwijsbaar en tastbaar zorgt voor minder publieke vraag naar reclassering.

Een tweede hieraan verbonden kwestie is de versnippering van opbrengsten. Dat wil zeggen: de opbrengsten van een SIB zullen vaak niet naadloos aansluiten bij de financieringssystematiek die de overheid hanteert. De opbrengsten of besparingen vinden niet bij één overheidsorganisatie plaats, maar komen ten goede aan een reeks of keten van organisaties. Waar de opbrengst vervolgens geïnd kan worden is dus een lastige kwestie. Het voorbeeld van reclassering illustreert dat heel goed. De opbrengsten van geslaagde preventie liggen verspreid over een groot aantal partijen. Het OM, slachtoffers, opbouwwerkers, de politie, DJI, de Rechtspraak, verzekeraars, gemeentelijke diensten, belastingopbrengsten, et cetera. Er is van alles te verzinnen, maar wie gaat bij al die organisaties langs om daar de opbrengsten af te romen. En met welk argument? Zijn verzekeraars bereid om te betalen voor private reclassering, die maakt dat er minder inbraken en berovingen zijn? Willen gemeenten een deel van hun budget afstaan voor een jongere waarvan de kans kleiner is dat hij nog in aanraking komt met de gemeentelijke instanties?

Los van hoe concreet de opbrengsten – en voor instanties dus de bijdrage in de kosten – te maken zijn, geldt dat het lastig zal zijn om langs al die instanties te gaan om hun snipper van het geheel op te halen. Dat maakt dat de incassokosten zeer hoog zijn. Er is niet één logische partij die de rekening oppakt. In het experimenteerstadium zal een gemeente of de rijksoverheid dat kunnen doen, omdat het volume klein is en men het experiment wel aan wil. In een latere fase lijkt dat niet houdbaar, of in ieder geval staat het in de weg van verdere opschaling.

### Conclusie

Social Impact Bonds zijn een interessant en innovatief middel om publieke voorzieningen beter en efficiënter te maken: het ondernemerschap en het kapitaal in de private sector kan worden aangewend om knellende sociale kwesties aan te pakken. Bijvoorbeeld rond criminaliteit, gezondheid, welzijn en jeugd. Social Impact Bonds proberen een verbinding te realiseren tussen overheid en ondernemers: daar waar sociaal ondernemers lastig private financiering voor hun initiatief kunnen vinden en overheden huiverig zijn met experimenteren in publieke voorzieningen kunnen Social Impact Bonds een antwoord bieden op basis van een *Pay for Success* model.

Het model van de SIB is dus op papier ideaal voor alle partijen. Sociaal ondernemers kunnen aan de slag, investeerders kunnen tegen een redelijk rendement in sociale waarde investeren, en de overheid ziet een deel van zijn eigen zorg door anderen – tegen 'no cure, no pay' – uitgevoerd. Tegelijkertijd lijkt de *prestatie* zelf de zwakke schakel in dit model. Bestaande ervaringen met prestatiemeting gekoppeld aan financiële prikkels laten zien dat ze vaak tot pervertering en

strategisch gedrag leiden. Daar komt bij dat, bij nader inzien, de op te leveren prestaties weliswaar heel reëel zijn, maar niet bestaan uit werkelijke inkomsten die ergens ontstaan. Prestaties zorgen er voor dat bepaalde bestedingen *niet* gedaan hoeven te worden, maar dat is nergens echt zichtbaar. Er ontstaan geen kasstromen, het gaat om uitgaven die – mogelijk – later niet nodig blijken te zijn. Daar komt bij dat de opbrengsten in veel gevallen verdeeld zijn over zeer veel partijen. In het huidige experimenteerstadium zijn dat allemaal overkomelijke problemen, bijvoorbeeld doordat één partij de betaling voor zijn rekening neemt. Zodra de initiatieven echter groeien en de SIB's op grotere schaal worden ingezet is dat niet meer houdbaar. Dat is echter nog geen argument om volledig af te zien van Social Impact Bonds. De komende periode zou in concrete experimenten op het element van prestatiemeting de nadruk gelegd moeten worden. Social Impact Bonds zijn een nieuw fenomeen, maar de bestuurlijke ervaring en bestuurskundige kennis over prestatiemeting en publieke waarde kunnen helpen om het gesprek tussen financiers, overheid en sociaal ondernemers constructief te maken.

# “DIAGNOSE VAN GENOEG. DAT HOUDT IN DAT IN DAT PLAN PRECIES GENOEG WORDT GEDAAN, ÓMDAT HET GENOEG IS”

## Eelke Blokker

Sociaal Hospitaal (SOHOS) draait om het heruitvinden van de verzorgingsstaat. Dat is nodig. Niet alleen omdat het geld op is. Of omdat de overheid zich terugtrekt uit het sociale domein. Het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) vindt vooral dat het nog een stuk beter kan. We leven in een fantastisch land, met geweldig goede zorg en sociale zekerheid. Die relatief verstandig werken. Maar het kan nog een stuk rationeler. Vooral in gezinnen en huishoudens die de verzorgingsstaat misschien wel het hardst nodig hebben: multiprobleemgezinnen. In die gezinnen worden de vraagstukken die het huidige systeem produceert uitvergroet, of: achter die voordeur vinden we de overheid in een notendop. Daarom denken wij dat we die vraagstukken ook het beste vanuit die praktijk kunnen aanpakken. Door ze eerst letterlijk in die gezinnen en huishoudens op te lossen, en op basis daarvan nieuwe kennis te produceren die leidt tot een nieuwe ordening van onze verzorgingsstaat.

### Naar een nieuw lokale ordening

Waarom moeten we *nu* die nieuwe kennis produceren? Omdat de totale verzorgingsstaat de komende jaren op de schop gaat. Alle maatschappelijke partners zijn vast van plan een nieuwe ordening te implementeren die leidt tot een toekomstbestendige verzorgingsstaat. Een systeem dat betere uitkomsten produceert tegen lagere kosten, met meer samenleving en minder overheid. Daarom decentraliseert de rijksoverheid grote delen van de zorg en sociale zekerheid naar gemeenten. De regering kondigt in het regeerakkoord het einde aan van de praktijk “waarin meerdere hulpverleners achter één voordeur langs elkaar heen werken,” weinig resultaat boeken en veel publieke middelen opgebruiken<sup>18</sup>.

Gemeenten pakken die handschoen op door de organisaties van de lokale uitvoering ‘door te decentraliseren.’ Dat wil zeggen: de uitvoering wordt geordend op wijkniveau. Gemeenten installeren integrale

socialewijkteams. Die teams van uitvoerende professionals hanteren in ieder geval twee belangrijke handelingsperspectieven. Het eerste is nauwkeuriger (vroeg)signalering en registratie met behulp van onder andere cliëntvolgsystemen – op lokaal niveau voor kleine populaties inwoners en/ of regionaal voor bijzondere doelgroepen (zoals risicogeugd, daklozen, veelplegers etc.). Het tweede is het aanstellen van één regisseur die in probleemgezinnen hulp en ondersteuning op elkaar afstemt (‘1 gezin, 1 plan, 1 regisseur’).

Doordat die teams meer op de eigen kracht van gezinnen en hun (sociale) omgeving inzetten, leidt dat tot minder inzet van professionals. Omdat problemen van dichtbij eerder gezien worden, gaat er van die wijkteams bovendien een preventieve werking uit. Dat is de geldende beleidstheorie. Dat zijn de verwachte effecten.

Maar leidt dat werkelijk tot een nieuwe ordening en een verzorgingsstaat die betere

<sup>18</sup> Regeerakkoord VVD-PvdA, *Bruggen slaan* (29 oktober 2012)



uitkomsten produceert met minder (publieke) middelen? Wij denken dat daar meer voor nodig is. Secuurder signalering en registratie kunnen immers net zo goed leiden tot snellere inzet van méér hulpverlening en voorzieningen. De ene regisseur achter de voordeur van probleemgezinnen kan die praktijk van (te) veel hulpverleners achter de voordeur mogelijk zelfs faciliteren in plaats van beëindigen. In dat geval is de regisseur niet meer dan een 'prothese' op de bestaande praktijk, waarvan we constateren dat die fundamenteel niet werkt. Dat resulteert dan hooguit in betere kwaliteit voor de gezinnen, omdat de hulp beter is afgestemd. Maar het leidt zeker niet tot optimale kwaliteit en minder kosten in de (jeugd)zorg en sociale zekerheid. Eén van de belangrijkste oorzaken hiervan is dat organisaties en hulpverleners nog steeds geen belang hebben bij *minder* zorg of hulpverlening of bij het zo snel mogelijk realiseren van het meest optimale resultaat.

### Wat weten we over de kosten van deze probleemgezinnen?

Meer dan een derde van het totale bedrag dat is gemoeid met de decentralisaties (meer dan 16 miljard euro) in (jeugd)zorg en sociale zekerheid gaat op aan 'probleemgezinnen' – huishoudens waarin tegelijk sociale, psychische, financiële en/ of opvoedproblemen zijn<sup>19</sup>. Dat is dus ongeveer 6 miljard euro per jaar<sup>20</sup>. Die gezinnen worden daarmee ondersteund vanuit verschillende publieke voorzieningen en door meerdere hulpverleners. In plaats van dat die voorzieningen en hulpverleners elkaar aanvullen, werken ze vaak langs elkaar heen of elkaar zelfs tegen. Gevolg: de hulp en ondersteuning aan probleemgezinnen is duur en weinig effectief.

Wat kost één zo'n probleemgezin de overheid dan gemiddeld? Daarover doen verschillende getallen de ronde. Niet gepubliceerd onderzoek van het Ministerie van VWS naar

250 probleemgezinnen stelt dat zo'n gezin gemiddeld 104.000 euro per jaar kost. 25% van die kosten wordt niet gebruikt voor hulp, maar voor transactiekosten: het overleg en de afstemming tussen professionals en instellingen die bij het gezin betrokken zijn.

Wie zijn die probleemgezinnen dan en waar wonen ze? De waarheid is dat niemand precies weet achter welke voordeuren deze gezinnen wonen. Beleidsmakers werken met schattingen over het totaal aantal probleemgezinnen. Het Ministerie van VWS schat in dat er in Nederland ongeveer 100.000 van deze huishoudens zijn. Dat is iets meer dan 1,3% van het totaal aantal huishoudens<sup>21</sup>. Logischerwijs zouden er relatief meer probleemgezinnen in steden wonen.

In de praktijk komen professionals er meestal bij toeval achter dat ze te maken hebben met een probleemgezin. Deze gezinnen worden immers niet als zodanig geregistreerd, dus professionals – ook die in de nieuwe wijkteams – moeten het doen met signalen in de woonomgeving en van collega's.

### Daarom Sociaal Hospitaal

Het IPW onderneemt en onderzoekt het liefst op plekken in de publieke zaak, waar de overheid zich terugtrekt en de samenleving het niet automatisch oppakt. Deze probleemgezinnen vertegenwoordigen zo'n plek. Achter de voordeuren van deze gezinnen tref je de overheid in een notendop. Deze huishoudens zijn wat je kunt noemen 'de zwarte zwanen van beleid.' Zwarte zwanen zoals Karl Popper ze bedoelde. Popper vroeg zich af hoe en of wetenschappers ware kennis konden produceren. Hij ontdekte dat ze vaak alleen in de praktijk zochten – én vonden – wat ze verwachtten. Dus een wetenschapper die veronderstelde dat alle zwanen wit waren, zocht vooral naar witte zwanen. En bij iedere witte zwaan zag hij zijn gelijk bevestigd. Hij

verifieerde zijn verwachtingen. Volgens Popper moet je verwachtingen vooral falsifiëren. Niet op zoek gaan naar bevestiging, maar naar ontkrachting. Naar de zwarte zwanen. In die zin representeren deze gezinnen voor ons de zwarte zwanen van de beleidstheorie en van overheden die graag alleen op witte zwanen wijzen.

Zij representeren daardoor niet alleen de onbedoelde en ongewenste uitwerking van de huidige ordening van onze verzorgingsstaat, ze zijn wat ons betreft ook het begin van een nieuwe ordening. Immers, als we een nieuwe ordening niet voeden met de kennis uit deze praktijk, zullen deze gezinnen in de toekomst als eerste uitgesloten worden. Om dat te voorkomen, zullen we een ordening moeten organiseren waarin legitiem maatwerk mogelijk is voor mensen met meerdere problemen. Dat wil zeggen: maatwerk zonder willekeur. Alle dilemmapunten uit de introductie van dit hoofdstuk komen we in het echte leven van deze gezinnen tegen. We gebruiken de kennis die we opdoen om de verzorgingsstaat van de toekomst smoel te geven.

Daarnaast is er een enorm financieel rendement te behalen met het optimaliseren van de zorg in deze gezinnen. Daarover leest u verderop veel meer. Wij schatten in dat in Rotterdam 120 miljoen euro verdiend kan worden (directe reductie van kosten in 24 maanden). En in Amsterdam bijvoorbeeld 168 miljoen.

Daarom willen wij met SOHOS de praktijk van een vooraf vastgestelde populatie huishoudens waarvan bekend is dat ze meerdere voorzieningen en hulpverleners hebben, gebruiken om een grootscheeps actieonderzoek vorm te geven in vooruitstrevende steden; te beginnen in één of twee G4-steden. In ons actieonderzoek gaan doen en kennisontwikkeling hand in hand. Dat betekent dat we niet alleen de problemen van die gezinnen beter en goedkoper oplossen. We produceren van daaruit nieuwe kennis die nodig is om de (lokale) ordening van de verzorgingsstaat fundamenteel te herontwerpen.

Concreet gaat het in dat actieonderzoek om twee dingen.

- 1) Het heruitvinden van de **optimale financiering** van zorg, hulp en dienstverlening. Onder andere door financiering en bekostiging van elkaar los te koppelen, waardoor financiële prikkels anders gericht kunnen worden.
- 2) Het heruitvinden van de **optimale kwaliteit** van zorg, hulp en dienstverlening in probleemgezinnen. Door op zoek te gaan naar het kritische punt waarop er precies genoeg zorg is. Door bureaucratische problemen op te lossen, die gezinnen meestal parten spelen. Door toegangsproblemen op te lossen en persoonlijke problemen te relativeren waar dat kan (normaliseren). Door bestaanszekerheid voldoende te borgen, waardoor het eigenaarschap van gezinnen over hun eigen (hectische) leven én de problemen die daarbij horen terug te geven.

**“WE CANNOT SOLVE OUR PROBLEMS WITH THE SAME THINKING WE USED WHEN WE CREATED THEM.”**

### Lerende organisatie

Einstein waarschuwde ons al: *“We cannot solve our problems with the same thinking we used when we created them.”* Daarom willen wij met SOHOS een leerinfrastructuur inrichten die nieuwe kennis op nieuwe manieren produceert; via actieonderzoek. Die infrastructuur bestaat uit drie onderdelen. In de eerste plaats is dat het concreet handelen achter de voordeur van de gezinnen. Het tweede onderdeel is de manier waarop wij van oplossingen in de praktijk van

<sup>19</sup> Ministerie van BZK, *Aanbiedingsbrief antwoorden op Kamervragen brief decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd* (11 april 2013)

<sup>20</sup> Schatting van het Ministerie van BZK

<sup>21</sup> CBS (2011)

gezinnen, komen tot kennis die gebruikt kan worden op het niveau van beleid en ordening van de nieuwe verzorgingsstaat. In de derde plaats is de financiering van de eerste twee onderdelen van belang. Temeer omdat de financiering daarvan, vanaf het allereerste begin, één van de belangrijkste voorwaarden invult voor de verzorgingsstaat van de toekomst. Door die als *Pay for Success contract* – een vorm van Impact Investing – in te richten worden financiële prikkels op de optimale oplossing gericht, in plaats van op meer productie.

#### Optimale zorg, hulp en dienstverlening

Wat is optimale zorg, hulp en dienstverlening dan? SOHOS zoekt het antwoord op die vraag in de probleemgezinnen zelf. Want, wie weet het eerst dat ze een probleemgezin zijn met teveel hulp en ondersteuning zonder dat het helpt – nog eerder dan de oranje en rode lampjes gaan branden in menig cliëntvolgsysteem? Precies, dat is het gezin zelf! Wie weet het best welke hulp écht nodig is en effect heeft? Dat is wat ons betreft ook het probleemgezin zelf.

In de onderzoekspraktijk van het IPW blijkt keer op keer dat probleemgezinnen heel goed weten dat hun hulpverleners weinig resultaat bereiken, en dat het er teveel zijn. Dat zijn ze meestal zelf ook beu. Maar er is

geen onafhankelijk alternatief voor die gezinnen. Nu wel. Tot nu toe melden deze gezinnen zich zelf op de website van Sociaal Hospitaal. Zij beschrijven daar hun probleem zo volledig mogelijk in hun eigen woorden. SOHOS zorgt vervolgens in overleg met het gezin dat hiaten in dat verhaal worden opgeklaard, en analyseert het. Dan maakt SOHOS een plan voor het gezin. Het komt ook voor dat een hulpverlener namens het probleemgezin een melding doet op de website. Ook voor hen is het vaak frustrerend als ze niet verder komen of tegen dichte deuren aan lopen die open zouden moeten gaan.

Wat produceert SOHOS dan, dat zo uniek is dat probleemgezinnen nu wel geholpen zijn? Dat is het volgende. Ten eerste maakt SOHOS een plan dat koerst op het perspectief van het gezin zelf. Dat verschilt vaak nogal met het perspectief dat menig beleid(smaker) voor ogen heeft voor burgers in een stad of dorp. Meestal is het perspectief van probleemgezinnen zelf veel bescheidener qua ambitie; het gaat over het algemeen over bestaanszekerheid.

Ten tweede maakt SOHOS problemen overzichtelijk voor de gezinnen – daarmee worden ze letterlijk weer te overzien. Daarna volgt een handlingsplan; wat is acuut nodig, wat later en wat kunnen gezinnen zelf naar eigen

zeggen? Dat noemt SOHOS de “Diagnose van Genoeg.” Dat houdt in dat in dat plan precies genoeg wordt gedaan, omdat het genoeg is. En om geen enkele andere reden. Daartoe is het belangrijk dat SOHOS onafhankelijk is.

Om die diagnose goed te stellen, onderscheiden we de ‘systeemproblemen’ van de ‘persoonlijke problemen’ waarmee gezinnen kampen. Gezinnen met meerdere problemen hebben vaak één ding gemeen: ze krijgen geen of te weinig toegang tot oplossingen die hun bestaanszekerheid kunnen schragen (toegang tot het systeem), en ze krijgen als compensatie daarvan teveel professionele hulp op het gebied van persoonlijke problemen, die deels worden veroorzaakt door onzekerheid over hun bestaan.

Verder problematiseert en medicaliseert SOHOS niet onnodig. Sterker: wat al onnodig geproblematiseerd is, probeert SOHOS te relativeren in het licht van het perspectief en het overzicht. Tenslotte reikt SOHOS de gezinnen (of degene die ze helpen) de bureaucratische competenties aan die nodig zijn om toegang te krijgen tot de professionele hulp en ondersteuning die nodig is. Of SOHOS organiseert die toegang zelf, als gezinnen dat niet op eigen kracht lukt.

SOHOS biedt dus: overzicht, “Diagnose van Genoeg,” bureaucratische competenties en toegang. De SOHOS-plannen voor probleemgezinnen zijn gegarandeerd minimaal 20% goedkoper dan bestaande hulp en ondersteuning in deze gezinnen.

#### 20% Goedkoper én beter

SOHOS hanteert een aantal principes die in samenhang bepalend zijn voor zowel de realisatie van die 20% kostenreductie, als voor een forse slag in de kwaliteit van zorg en ondersteuning voor de probleemgezinnen. Dat zijn de volgende.

- Het beste plan voor een probleemgezin is niet een plan dat coördinatie nodig heeft van een professionele regisseur, maar een plan dat het gezin zelf begrijpt en dat toegang geeft tot wat nu nodig is.

- Een beroep op eigen kracht en zelfredzaamheid is alleen succesvol als een probleemgezin eerst (en snel) toegang krijgt tot (professionele) hulp en steun waarmee ze hun bestaanszekerheid kunnen schragen.
- Probleemgezinnen hebben behoefte aan een plan dat precies genoeg biedt, omdat het genoeg is.
- Probleemgezinnen zijn in veel gevallen eerder gebaat bij iemand die problemen relateert en normaliseert, dan iemand die ze problematiseert en medicaliseert.
- Een goed plan voor een probleemgezin, heeft niet het perspectief van de beleidsmaker in het vizier maar het perspectief van het gezin zelf. Daarvoor geldt wel een ondergrens: gezinnen die overlast veroorzaken, of waarin kinderen niet veilig zijn gaan in eerste instantie niet zelf over het perspectief van hun kinderen of burens.
- Een plan zonder perverse elementen (zoals inzet van teveel zorg, of willekeurige uitsluiting) is een onafhankelijk plan.

#### Pay for Progress

De financiering van SOHOS moet van begin af aan geënt zijn op het principe *practice what you preach*. Daarom willen wij de financiering en bekostiging van de impact van SOHOS inrichten in de vorm van een *Pay for Success contract*. Wij beschouwen die financiering als een manier om noodzakelijke innovaties in het publieke domein mogelijk te maken en te versnellen. En bovendien om de exploitatie van die innovaties rondom het rendement ervan te organiseren. SOHOS is zo’n innovatie. Omdat de praktijk die SOHOS wil beïnvloeden dusdanig wordt overheerst door lokaal ingeleurde, historisch gegroeide belangen van personen en partijen is het lastig om op lokaal niveau publiek terrein te veroveren. Er zullen vele tegenstanders van SOHOS zijn, die vanuit eigen belang opereren richting politiek, bestuur en beleidsmakers. Daar kan SOHOS niet tegenop. Bovendien wil SOHOS zich nadrukkelijk niet als zoveelste ‘partij’ positioneren, maar als actieonderzoek en leeromgeving voor de stad en de bestaande partijen die daarin werken.

**“IN DE ONDERZOEKSPRAKTIJK VAN HET IPW BLIJKT KEER OP KEER DAT PROBLEEMGEZINNEN HEEL GOED WETEN DAT HUN HULPVERLENERS WEINIG RESULTAAT BEREIKEN.”**

Daar komt bij dat het gros van de regels die effectieve hulpverlening in de weg zitten, voortkomen uit publieke financiering. Als je oplossingen op een andere manier financiert kun je effectiever handelen. Daarnaast weten private financiers dat de kost voor de baat uitgaat. Publieke financiers hebben daar moeite mee. Met een 'kasselsel' valt innovatie moeilijk te realiseren. Maatschappelijk ondernemen betekent vooral doen wat nodig is en anticiperen op nieuwe mogelijkheden. Wie budgetten in een meerjarenplanning moet vastleggen en verantwoordt, kan dat niet. Het succes van SOHOS is afhankelijk van Impact investing, zoals *Pay for Success contracts*. Niet alleen vanwege het geld, maar vooral vanwege de manier van financieren: het levert ruimte op om te investeren. En investeren is een noodzakelijke voorwaarde voor innovatie.

Gemeenten kunnen om die reden juist op dit moment, in deze praktijk, goed gebruik maken van impact investing. Die bieden de lokale overheid immers een risicovrije ruimte om majeure innovaties door te voeren. En om institutionele barrières bij voorbaat te beslechten.

#### 20% Goedkoper in 1.250 gezinnen

SOHOS wil in twee G4-steden starten. De totale caseload in vijf jaar tijd is 1.250 gezinnen per stad. Dat betekent voor één stad dus een directe kostenreductie van 0,2 maal 60.000 maal 1.250 = 15.000.000 euro per jaar. Dat waarborgt SOHOS voor 24 maanden. De stad bespaart in die twee jaar dus 30.000.000 euro.

Hoe bewijzen we die kostenreductie? In feite zijn de gezinnen en huishoudens *self-evident* wat dat betreft. We brengen immers in kaart wat ze nu kosten op jaarbasis (nulalternatief, T=-12 maanden). En we brengen in kaart wat hun eigen (SOHOS-) plan kost (maatwerk, vanaf T=0). Dat doen we aan de hand van een vooraf vastgestelde en gelegitimeerde maatschappelijke 'kostprijzenlijst.' De legitimering daarvan gebeurt zoals gezegd extern.

De gemiddelde gegarandeerde reële kostenreductie door SOHOS is dus gemiddeld 12.000 euro per gezin. Die kan op verschillende momenten worden vastgesteld. Bijvoorbeeld het gemiddelde per 100 gezinnen. Of voor de totale populatie die per jaar geholpen is. Het is belangrijk dat die meetmomenten het in praktische zin mogelijk maken dat SOHOS kan compenseren. Dat stelt SOHOS in staat om in gezinnen die het echt nodig hebben, meer kosten te maken. En dus optimale kwaliteit te garanderen.

De uitkomst van de gemiddelde besparing per gezin kan ook hoger zijn dan 12.000 euro. Desondanks is en blijft dat het maximale gemiddelde bedrag (per afreken-eenheid) waarmee SOHOS rekt om de bekostiging op te baseren.

#### En er is meer...

Daarnaast produceert SOHOS indicatieve kosten en baten. Ook die brengen we in beeld op N=1 niveau. Maar zoals gezegd spelen die in de bekostiging geen rol van betekenis. Dat geldt ook voor de kennisproductie; daar waar het SOHOS in beginsel om te doen is. En die belangwekkend is voor het heruitvinden van de verzorgingsstaat op lokaal niveau. Onder andere op het gebied van financiering, genoeg doen, professionalisering, waarden, instrumenten, et cetera. Die lessen geven we in een vooraf ingerichte leerinfrastructuur terug aan de stad. Op eerste, tweede en derde orde niveau.

“SIB'S GEVEN DE KANS HET VERMOGEN RISICODRAGEND TE INVESTEREN IN SOCIALE VERANDERINGEN IN PLAATS VAN ALLEEN MEE TE DOEN MET GEEFGELD OF GOEDKOPE(RE) LENINGEN.”

Prof. dr. Lucas C.P.M. Meijs

De nieuwe verhoudingen tussen de Nederlandse samenleving en de overheid vormen een kans en uitdaging voor de private filantropische sector. Burgers die meer zelf (individueel en in georganiseerd verband) met elkaar moeten doen, zullen onherroepelijk ook meer zelf voor hun middelen willen en moeten zorgen. Dat kan niet alleen op de traditionele 'altruïstische' basis waarin het 'zonder tegenprestatie' geven centraal staat. Ook andere, meer transactionele en zakelijke aanpakken, waarbij de ruil centraal staat, zijn noodzakelijk. Een van die nieuwe meer transactionele arrangementen is de Social Impact Bond (SIB), die ook voor de filantropische sector van belang kan zijn.

#### Wat is filantropie?

De term 'Filantropie' wordt wereldwijd gehanteerd maar kent verschillende nationale interpretaties en tradities. In een brede betekenis gaat het om 'voluntary action for the public good' (Bob Payton, 1988; Schuyt, 2001 in Hoek van Dijke, 2001) ofwel het ter beschikking stellen van private gelden, vermogen, goederen, diensten of tijd ten behoeve van het algemeen belang. Filantropie is daarmee, naast (1) de vergoedingen voor geleverde diensten door klanten en leden en (2) overheids subsidie, de derde middelenstroom voor civil society organisaties. Filantropie kenmerkt zich traditioneel doordat het geven vrijwillig is en ten koste gaat van de gever terwijl het voordeel voor een ontvanger is die los staat van de gever. Het is de grondstof van directe solidariteit (RMO, 2013). Waarschijnlijk zal met betrekking tot geld geven net zoals in vrijwilligerswerk (tijd geven) ((Handy et al, 2000; Meijs et al, 2003) en maatschappelijk betrokken ondernemen (Stubbe et al, 2011) het 'publiek' met een netto-kosten perceptie werken waarbij filantropie als puurder en echter wordt gezien naarmate het de gever meer kost en minder oplevert. De beleving van filantropie is daarmee dus precies

andersom dan die van een zakelijke transactie waarbij het juist gaat om een netto-opbrengst perspectief. In andere woorden: met de introductie van transacties en 'ruil' ontstaat een grijs gebied waarin filantropie overgaat in sponsoring of nog verder in het bevoordelen van de gever.

De structuur en vorm van filantropie in Nederland, zowel in tijd als in geld, ontwikkelt zich wel voortdurend. Zowel de belangstelling voor, als de betekenis van de filantropie in Nederland is toegenomen. Dat komt niet alleen doordat de overheid zich terugtrekt maar vooral ook omdat burgers zelf betrokken willen zijn. Hoewel er veel gemoept wordt op een vermeend gebrek aan saamhorigheid, is filantropie in Nederland populair, springlevend en zelfs misschien nog wel groeiende. Nederland scoort overigens op beide dimensies hoog in (Europees) vergelijkende studies (zie onder andere het werk van Sociaal en Cultureel Planbureau en het onderzoek 'Geven in Nederland' van de VU).

Een relatief onbekende maar in belang toeneemende speler in de wereld van filantropie zijn de vermogensfondsen. Vermogensfondsen hebben twee componenten die traditioneel volledig gescheiden zijn. De eerste

component is het vermogen (stamkapitaal) dat belegd wordt en daarmee in principe wordt behouden. Dit vormt de basis van de tweede component, het geefgeld, waarbij het jaarlijks rendement wordt besteed ter ondersteuning van projecten en organisaties binnen de statutair vastgelegde maatschappelijke doelstelling. Door deze scheiding van vermogen (stamkapitaal) en geefgeld (rendement) zet een klassiek vermogensfonds maar een zeer beperkt deel (namelijk het rendement) in voor het bereiken van de doelstelling. Daarom komen ook in Nederland, mede onder invloed van internationale voorbeelden, andere strategieën op, zoals *spending down* (binnen een bepaalde tijd of doelstelling uitgeven van het vermogen in plaats van het rendement) of *revolving funds* (een 'rond-draaiend' fonds waarbij het geefgeld of vermogen terug komt al dan niet met een (lager) rendement). SIB's zijn wat dat betreft een interessante nieuwe optie omdat ze de kans geven het vermogen risicodragend te investeren in sociale veranderingen in plaats van alleen mee te doen met geefgeld of goedkope(re) leningen. Dat past bij de trend van vermogensfondsen die naar andere principes, naast het 'traditionele' uitgeven van het rendement, zoeken om hun mogelijkheden in te zetten voor maatschappelijke impact. Een van de achterliggende beweegredenen is de beweging om filantropie strategischer en doelgerichter te maken om de eigen legitimiteit te versterken: *doing good, done better*. In deze bijdrage wordt specifiek gekeken naar de mogelijkheden voor vermogensfondsen in het veld van SIB.

#### De potentie van SIB in de praktijk van vermogensfondsen

In de volop ontwikkelende praktijk van SIB's lijken vooralsnog drie invalshoeken te zijn voor vermogensfondsen. De eerste invalshoek is het vermogensfonds als investeerder in een SIB, vanuit het vermogen van het fonds. Dat is een interessante mogelijkheid voor het opkomende *mission driven investing* waarbij de investeringen van het vermogen (het eerder genoemde component 1) worden gedaan in organisaties en projecten die bijdragen aan het bereiken van

de sociale doelstelling (component 2). Dit is een fundamentele verandering omdat nu het stamkapitaal wordt ingezet naast en als aanvulling op de doelstelling bestedingen van het rendement. Financieel gezien legt dat veel meer gewicht in de schaal. *Mission driven investing* is voor de meeste fondsen ook principieel iets anders en een stap verder dan (sociaal en maatschappelijk) verantwoord beleggen omdat dat laatste vooral gaat over het niet vergroten van algemene problemen ('do no harm') terwijl *mission driven investing* zich juist richt op de specifieke doelstelling van het vermogensfonds ('do more good'). In de zuivere vorm van een *mission driven investment* in een SIB zou de verwachting zijn dat zowel een marktconform financieel rendement als een doelstelling rendement gehaald wordt. Dit is natuurlijk voor een vermogensfonds de hoofdprijs omdat dan ook nog gewoon geefgeld (component 2) wordt gecreëerd en kan worden ingezet. In een wat minder zuivere vorm van *mission driven investing* zou het vermogensfonds genoeg kunnen nemen met een lager rendement waardoor er vooral een *revolving fund* ontstaat. Ook dit heeft natuurlijk wel als voordeel dat er veel meer geld beschikbaar komt voor de samenleving vanuit het vermogensfonds.

**“DE BEWEGING OM FILANTROPIE STRATEGISCHER EN DOELGERICHTER TE MAKEN OM DE EIGEN LEGITIMITEIT TE VERSTERKEN”**

De tweede invalshoek is het vermogensfonds als 'uitbetaler' van een SIB, via geefgeld. Soms lijkt het erop alsof er veel meer vraag is naar SIB-instrumenten vanuit private

marktpartijen dan dat de overheden bereid zijn om in te participeren. Het is goed voor te stellen dat vermogensfondsen hun geefgeld, dat ze anders zouden hebben gegeven aan het betreffende project, beschikbaar stellen voor de uitbetaling van een SIB aan particuliere investeerders. Voor vermogensfondsen zou dat wel kunnen betekenen dat ze, bij een zeer succesvol maatschappelijk project, aan het einde van de rit meer geefgeld moeten besteden omdat de SIB dan meer rendement maakt. Maar dan is ook de doelstelling van het fonds dichterbij gebracht. Overigens, een van de kenmerkende voordelen van vermogensfondsen in het algemeen is dat ze met hun geefgeld veel meer risico kunnen nemen dan verkozen politici met specifieke begrotingen omdat de bestuurders in een andere verantwoordingsystematiek zitten.

De derde invalshoek plaatst de SIB binnen een gestapelde financiering waarbij het vermogensfonds regulier filantropisch geefgeld inbrengt. Maatschappelijke projecten en sociaal ondernemers moeten streven naar een duurzame financieringsportfolio met een gezonde balans tussen subsidies, donaties, investeringen en vergoedingen voor geleverde diensten. Sociaal ondernemers doen zichzelf en daarmee hun doelstelling tekort als ze een van deze stromen weigeren of vergeten te benutten. Vermogensfondsen kunnen door geefgeld en garantiestellingen de sociale onderneming aanvullende legitimiteit geven en het risico voor investeerders in SIB verminderen.

Deze drie invalshoeken zijn in theorie niet alleen voorbehouden aan vermogensfondsen binnen de filantropische sector. Ook particuliere donateurs van geld zouden via micro-kredietachtige constructies hun vermogen (invalshoek 1) kunnen inzetten. Evenzo kan een particuliere donateur besluiten meer te geven als de organisatie heel succesvol is (invalshoek 2) of wanneer de organisatie een goed verhaal heeft over de synergie tussen verschillende financieringsbronnen (invalshoek 3). Veel ingewikkelder, wellicht zelfs onmogelijk, is het onderbrengen van tijd, in de vorm van vrijwilligerswerk, in een SIB constructie. Hoewel, juist het feit dat veel mensen

bereid zijn hun tijd als vrijwilliger zonder betaling te investeren in het bereiken van een doelstelling zou wel eens een goed bewijs van de legitimiteit en goede voorspeller van het succes van een maatschappelijk project kunnen zijn. Het laatste natuurlijk wel onder de voorwaarde van inhoudelijke professionaliteit van de vrijwilligers.

#### Kantttekeningen?

SIB's zijn een bijzonder interessante innovatie in de financiering voor de aanpak van maatschappelijke problemen. Voor vermogensfondsen vormen ze een interessante aanvulling op hun instrumentarium om met hun vermogen (invalshoek 1) en geefgeld (invalshoek 2 en 3) het verschil te maken. Het zou daarom onverstandig zijn voor vermogensfondsen om hierbij niet betrokken te zijn. Echter, SIB's kunnen simpelweg niet in alle domeinen worden ingezet zodat geefgeld en andere constructies noodzakelijk zullen blijven. Hoewel natuurlijk theoretisch alles mogelijk is, lijkt bijvoorbeeld het werken met SIB's in politiek instabiele landen onverstandig, past het instrument waarschijnlijk minder bij het opbouwen van een collectie voor een museum of het onderhouden van cultureel erfgoed en zal noodhulp altijd veel geefgeld nodig hebben. Daarnaast betekent het werken met *mission driven investing* en SIB's dat er een verandering zal optreden in de perceptie van de netto kosten van het geven, de filantropie door het vermogensfonds. De kosten voor het vermogensfonds, gedefinieerd als het offer van het weggeven van geld, worden lager omdat het terugkomt, terwijl het sociale rendement hetzelfde blijft. Als de netto-kosten benadering ook geldt voor vermogensfondsen dan kan dit op termijn negatieve consequenties hebben voor de perceptie van vermogensfondsen en eventueel het beleid van overheden. Zolang het geefgeld een belangrijke component blijft en niet totaal vervangen wordt door *revolving fund* investeringen vanuit het vermogen, zal het waarschijnlijk zo'n vaart niet lopen met de erosie van de legitimiteit van vermogensfondsen als een duidelijk andere organisatie dan een private marktpartij.

“BUNDEL DE KRACHTEN, KENNIS EN EXPERTISE IN EEN CONCRETE PROJECTENPIJPLIJN DIE KAN DIENEN ALS ECOSYSTEEM VOOR IMPACT INVESTING IN NEDERLAND”

TOELATEN, SAMENBRENGEN,  
VERSTERKEN

06

Sadik Harchaoui  
Samira Zafar

**Impactinvesteringen brengen privaat geld het publieke domein in. Nieuwe financieringsconstructies als de Social Impact Bond en de Health Impact Bond brengen op een innovatieve en duurzame wijze markt, overheid en de (ondernemende) burger of organisatie bij elkaar. De beoogde resultaten zijn een intensievere betrokkenheid van private partijen bij en in het publiek domein, vooral als het gaat om urgente sociale kwesties. In deze bundel hebben de auteurs de voordelen van deze nieuwe instrumenten onderzocht en kanttekeningen geplaatst om ons te behoeden voor perverse effecten die kunnen optreden bij innovatie in het publieke en private domein. Met de lancering van de eerste Social Impact Bond in Nederland eind 2013 staan we nog aan het begin van de ontwikkeling van het Impact Bond veld. Dat betekent dat er veel ruimte is voor innovatie en groei, maar ook dat we bedachtzaam moeten opereren om randvoorwaarden van duurzaam succes te kunnen garanderen. Daarom sluiten we deze bundel af met een vooruitblik in de vorm van een werkagenda. De leidende gedachten hierbij zijn: hoe kunnen we het potentieel van Social Impact Bonds vergroten en welke belemmeringen moeten daarvoor worden weggenomen? Welke prioriteiten zouden we op korte termijn kunnen formuleren om de kans op lange termijn succes te vergroten?**

### Een korte reflectie: waar staan we nu?

Zoals eerder vermeld in deze bundel zijn Social Impact Bonds nieuw. Ze lijken een veelbelovende financiële innovatie te zijn op het gebied van (sociale) impact investeringen. Met de financiële crisis die de wereld vanaf 2008 in zijn greep houdt nog vers in de herinnering, lijkt het te mooi om waar te zijn. Financiële instrumenten die investeringen vrij maken om sociale kwesties aan te pakken, kwesties zoals jeugdwerkloosheid of sociale ongelijkheid die als een knoop in onze sociale maag voelen. De Social Impact Bond constructie lijkt een innovatieve manier om sociale vraagstukken aan te pakken, met financieel rendement voor alle betrokken partijen en een verbetering van de positie van kwetsbare groepen. Tel daar de besparingen voor de overheid bij op, en het lijkt alsof we een veelbelovend en hoopgevend instrument in handen hebben. Maar het is raadzaam om vroegtijdig te voorkomen dat inzet van de

SIB als uitvlucht voor moeilijke bestuurlijke besluiten wordt gebruikt, of als witwaspraktijk van onmaatschappelijk financieel gedrag. De toekomst van de SIB is weliswaar beloftevol, maar tegelijk ook onzeker. De markt is nog niet volwassen, en niet alle knelpunten zijn helder. Deze onzekerheid is een onafwendbaar gevolg van een innovatieproces dat niet tot bloei kan komen als er wordt gewerkt met een planmatige blauwdruk. Beter is het gaandeweg technische, praktische en fundamentele problemen in de uitvoeringspraktijk van SIB's te signaleren en flexibel op te lossen. Dat vergt regelruimte van de zijde van overheidspartijen, instituties, organisaties en private partijen. Tegelijkertijd vraagt dit ontwikkelingsproces, juist omdat het in de praktijk plaatsvindt, om alertheid op perverse effecten. Deze aandachtspunten voegen we hieronder samen met onze bevindingen en ervaringen van het afgelopen jaar.

### Kennisinfrastructuur

Verscheidene auteurs wijzen op het ontbreken van een kennisinfrastructuur op meerdere domeinen. De (wetenschappelijke) kennis over *impact metrics* is nog onvoldoende ontwikkeld om deze toe te kunnen passen op de Nederlandse context. Dit geldt niet alleen voor het meten van de effectiviteit van de individuele businesscases, maar ook de lange termijn doorwerking van het implementeren van nieuwe financieringsinstrumenten. Vragen over bijvoorbeeld de fiscale gevolgen en consequenties voor bestaande overheidsorganisaties zijn nog niet beantwoord. Zonder voldoende experimenteer ruimte en pilots kunnen deze ook nog niet beantwoord worden.

### Subsidiecultuur

Een tweede drempel vormt de subsidie- en bekostigingscultuur in Nederland. Sociale interventies vinden doorgaans hun financiering via subsidies, en niet op basis van prestatiebekostiging. Los van het krimpende overheidsbudget, vraagt de ontwikkeling van andere verdienmodellen nieuwe werkwijzen. Nog lang niet alle stakeholders zijn doordrongen van deze gedachte. In de praktijk uit zich dit bijvoorbeeld in bureaucratische weerstand of spelen gemeenten te weinig ambtenaren vrij om potentiële SIB's of HIB's van de grond te kunnen krijgen. Maar ook sociaal ondernemers denken bij het opzetten van een nieuwe maatschappelijke interventie vaak eerst aan beschikbare subsidie en daarna pas aan een ondernemersplan gebaseerd op risicovol ondernemerschap.

### Voorbij de hype

Impact Bonds zijn op hun beurt ook geen panacee en in sommige gevallen zelfs niet effectief als het gaat om financieren van sociaal ondernemers. Een Impact Bond in welke vorm dan ook vergt veel denk- en rekenkracht van meerdere partijen, waardoor er automatisch een aanzienlijk prijskaartje aan een SIB- of HIB-constructie hangt. Het instrument kan

alleen worden toegepast bij aantoonbare effectieve sociale interventies waar sprake is van meetbare resultaten, en bij vraagstukken waar zowel de overheid als investeerders bereid zijn om in te investeren én risico te lopen. Lang niet alle maatschappelijke vraagstukken lenen zich hiervoor. Daarnaast zijn Impact Bonds tijdsintensieve trajecten. Dit geldt voor zowel het ontwikkelen van de Bond als de doorlooptijd. Bij bepaalde interventies zullen de baten pas na jaren vallen, dat vraagt om overheden en investeerders met een lange adem. Sommige ondernemers zijn ook meer gebaat bij een rechtstreekse impact lening, uit te geven door een investeerder zoals een bank of *venture philanthropist*.

### Geen blauwdruk

SIB's kennen geen blauwdruk. Omdat het instrument nog niet volgroeid is maar ook omdat het om een sociale innovatie gaat dat in de praktijk moet worden uitgevonden en waar de slagingskans afhankelijk is van de lokale context. Er bestaat derhalve niet een mal waar elke mogelijke SIB's in te gieten valt. We kunnen wel een aantal randvoorwaarden schetsen die een financieringsinstrument tot SIB kunnen labelen:

- Er is sprake van een set vooraf vastgestelde prestaties die behaald moeten worden binnen een bepaalde periode, met een bepaalde doelgroep en met een specifiek budget.
- De uitbetaling door de opdrachtgever vindt alleen plaats als de afgesproken prestaties ook daadwerkelijk zijn behaald.
- De opdrachtnemer krijgt bij een SIB aanzienlijke ruimte en tijd in organisatorische en juridische zin om de interventie effectief toe te passen.<sup>22</sup>

Met deze criteria in de hand kunnen diverse soorten SIB-constructies worden ontworpen, waarbij elk prestatiecontract er per definitie anders uit zal zien. Impact Bonds kennen onvermijdelijk pluriformiteit en diversiteit, omdat elke bond maatwerk is. Een lange

<sup>22</sup> <http://www.americanprogress.org/issues/economy/report/2012/12/05/46934/frequently-asked-questions-social-impact-bonds/#n4>

adem om dit proces tot een succes te maken is van doorslaggevend belang. Dat geldt voor alle stakeholders. De ervaring van Society Impact is dat ondernemers intensieve begeleiding nodig hebben bij het verwerken van de juiste data en opmerkingen van private partijen. Ook de transformatie van organisaties en instellingen die op zoek zijn naar andere verdienmodellen kost eenvoudigweg tijd. In deze eerste fase is er veel commitment en onderlinge vertrouwen nodig. In een latere fase zullen standaarden ontwikkeld moeten worden om de kosten zo laag mogelijk te houden. De samenkomende markten moeten van elkaar blijven leren. In het begin zal het de nodige investeringen vragen van alle partijen. Zoals in veel innovatieprocessen, waarbij een systemische verandering wordt doorgevoerd, zijn de ontwikkelingskosten hoog en is tijd een belangrijke factor.

interventies, en blijft de overheid verantwoordelijk voor de zorg van haar burgers. Hier brengt een SIB geen verandering in. Het instrument is een stimulans om innovatieve interventies te financieren. Dat betekent echter niet dat zij de zorgtaken zelf kan overhevelen naar nieuwe toetreders, de bevoegdheden daarvoor liggen bij de overheid.

Wat in het verlengde hiervan vraagt om verder onderzoek, is de kwestie van aansprakelijkheid bij het falen van de interventie. Waar de financiële risico's nu gedragen worden door een ondernemer en investeerder, is nog onzeker wie de overige risico's draagt. De toerekenbaarheid, verantwoording en verantwoordelijkheid van de interventies en betrokken stakeholders moeten daarom te allen tijden omschreven staan en geborgd worden.

#### Maatschappelijke invloeden

Naast maatschappelijke gevoeligheden zijn er ook andere trends en ontwikkelingen die het succes van een impact bond in de weg kunnen staan. Dit werd bijvoorbeeld zichtbaar in de periode rondom de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland, waarbij bestuurlijke processen veelal stil kwamen te liggen en beslissingen omtrent innovatieve plannen in de gemeente daarom niet genomen konden worden. Maar ook de decentralisaties in het sociale domein zijn bron van onzekerheid. Deze decentralisaties zijn de grootste ontwikkeling in het binnenlandse bestuur in de laatste decennia waarbij niet alleen taken en middelen worden overgeheveld naar gemeenten, maar ook wordt verwacht dat ze integraal gaan samenwerken<sup>23</sup>. Hoewel er Rijksbreed en op gemeentelijk niveau hard wordt gewerkt om tot randvoorwaarden voor een succesvolle decentralisatie te komen, betekent het in de praktijk dat verschillende gemeenten in verschillende fasen van de transitie zitten. Dit vertaalt zich in hindernissen zoals afwijkende kennisniveaus, samenwerkingsverbanden die niet van de grond

komen en onduidelijkheid over welke volgende stappen er door gemeenten genomen moeten worden. Terwijl gemeenten steeds meer verantwoordelijkheden krijgen, nemen de lokale budgetten aanzienlijk af. Als vanzelfsprekend kunnen dergelijke ontwikkelingen een remmende invloed hebben op sociale innovatie. In onzekere tijden is experimenteren, dus toevoeging van potentieel nog meer onzekerheid, niet voor iedereen weggelegd.

Belangrijk hierbij is te beseffen dat elk domein eigenheid heeft. De samenleving organiseert niet hetzelfde als de overheid, de markt evenmin.<sup>24</sup> Een juist evenwicht tussen gemeentelijke beleidsvrijheid en landelijke waarborging is essentieel om tot nieuwe arrangementen te komen.<sup>25</sup> Hierbij kan afstand behouden soms effectiever en productiever zijn dan intensieve betrokkenheid. Het overwinnen van ideologische bezwaren (discussies rond marktwerking, privatisering e.d.) en negatieve beeldvorming over elkaar is elementair en ook in dit opzicht is innovatie nodig in de samenwerkingsverbanden.

#### Een projectenpijlijn- dealflow voor impact

Ondanks de hierboven beschreven drempels, zijn er zwaarwegende argumenten om als investeerder, overheid en ondernemer te investeren in een nieuw financieringsinstrument zoals een SIB. Deze drempels moeten dan ook als, zeer serieus te nemen, aandachtspunten worden beschouwd om een solide en duurzame infrastructuur voor Impact Bonds te kunnen bewerkstelligen. Om de effectiviteit van de impact bonds en de daaraan verbonden interventies aan te kunnen tonen en te verduurzamen, is er een aantal concrete randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden.

In de eerste fase gaat het om het tonen van de goede voorbeelden van SIB's die werken. Binnen een vruchtbare context, zodat er

gebouwd kan worden aan een duurzaam eco-systeem. Er moet nog heel veel werk worden verzet, voordat er een goed werkende markt voor sociaal ondernemerschap ontstaat. In het Engels heet dat zo mooi: *setting the stage*. We moeten geen tijd verspillen met semantische definitiekwesties, omdat de praktijk nog zeer veranderlijk is en voorop staat dat er impact gemaakt moet worden. Dit moet uiteraard gepaard gaan met kennisontwikkeling en het versterken van de kennisinfrastructuur door middel van nauwe betrokkenheid van universiteiten, hogescholen en kenniscentra.

Een andere randvoorwaarde waaraan voldaan moet worden bij het opzetten van een SIB, is het met zorg **definiëren van het sociale vraagstuk**, de sociale kwestie of de maatschappelijke uitdaging. Dat lijkt eenvoudig, maar is het zeker niet. Het bepalen van de urgentie van een sociale kwestie is waardegedreven, wat het tackelen van deze vraagstukken bemoeilijkt. In de praktijk wordt vanuit pragmatisme daarom vaak gekozen om de minder complexe kwesties te adresseren. Er is niet zoiets als een stramien om een definitie van een sociaal vraagstuk op te stellen, elk vraagstuk vereist context en uitleg. Dat geldt voor ondernemerschap evenzeer. Sociale kwesties en sociaal ondernemerschap kennen daarom onontkoombaar meerdere verschijningsvormen en zal elke definitie daarom een reductie zijn van de praktische werkelijkheid. Het zal hier aankomen op het toelaten van variëteit. Door de focus op de impact te houden kunnen de moeilijke keuzes omgebogen worden naar beslissingen die de bredere samenleving dienen

Het **samenbrengen van samenwerkingspartners** is een derde randvoorwaarde voor het doen slagen van impact investing in de ruimere zin. Gemeenten worden overvoerd met plannen van ondernemers, bestaande

## “IMPACT BONDS KENNEN ONVERMIJDELIJK PLURIFORMITEIT EN DIVERSITEIT, OMDAT ELKE BOND MAATWERK IS.”

Critici van Impact Bonds duiden de constructen als verkapt vormen van privatisering waarbij de overheid minder verantwoordelijkheid hoeft te nemen voor de kwetsbaren in de samenleving, omdat deze verantwoordelijkheid immers wordt uitbesteed aan private partijen. In de praktijk behouden burgers echter altijd dezelfde toegang tot bestaande

<sup>23</sup> Bron: Kamerbrief over decentralisaties in het sociaal domein. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/18/kamerbrief-over-decentralisaties-in-het-sociaal-domein.html>

<sup>24</sup> RMO, terugtreden is vooruitzien 2013.

<sup>25</sup> Bron: Kamerbrief stand van zaken Centraal Planbureau inzake decentralisaties in sociaal domein en overleg met VNG. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/08/kamerbrief-stand-van-zaken-centraal-planbureau-inzake-decentralisaties-in-sociaal-domein-en-overleg-met-vng.html>

partners en nieuwe toetreders binnen het sociale domein. De kennis en expertise om deze plannen op waarde te kunnen schatten ontbreekt vaak. Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich de financiers zoals banken en filantropen, die bereid zijn deze plannen te financieren, maar noodzakelijke kosten moeten maken voor een grondige *social due diligence*<sup>26</sup>. Immers, bij elk ondernemersplan moet secuur gekeken worden welke maatschappelijke risico's er mogelijk ontstaan ten gevolge van de interventie. Hierbij worden in den breedte risico's bedoeld die sociale instabiliteit als effect sorteren. Al met al betekent dit in de praktijk dat het implementeren van plannen van ambitieuze ondernemers vraagt om een investeringsstructuur gebaseerd op heldere prestatieafspraken. Zodat alle stakeholders zich gehoord voelen in hun behoeften en wensen, maar ook concreet toezeggen welke prestaties verwacht en geleverd worden bij het uitvoeren van een interventieprogramma. En ook welke gevolgen (en voor wie) er zijn, mochten de prestaties niet behaald worden. Heldere plannen zorgen voor zuivere financiering wat resulteert in heldere afspraken. Daar zijn de overheid, de ondernemer, de financier én de samenleving bij gebaat.

De komende jaren zal een aantal deals worden gesloten. Als opschaling uitblijft, zal de potentie van de deals voor investeerders en overheid wellicht onvoldoende zichtbaar worden. In deze situatie zullen vermogensfondsen vanuit filantropie nog voor de nodige pilots kunnen zorgen, mede omdat zij bereid zijn de hoge ontwikkelingskosten op zich te nemen. Het wordt dan echter niet mainstream, waarmee de nagestreefde systemische innovatie binnen het publieke domein op de achtergrond verdwijnt. In dit opzicht is een parallel te trekken met de markt voor sociaal ondernemerschap dat te lang door subsidies en giften niet tot volwassenwording is gekomen.

Dit is te ondervangen door het proces te borgen in een raamwerk dat expliciet dient om een transacties te stimuleren, ondersteunen en te verbeteren. Het is dus van het grootste belang om een **projectenpijplijn** te bouwen en daarin plannen te ontwikkelen die daadwerkelijk met geduldig kapitaal gefinancierd kunnen worden door private partijen. We willen ondernemers die de interventies goed uitvoeren, en projecten die goed worden begeleid zodat binnen een jaar of tien een goede infrastructuur is ontstaan waarin impact investing een niet weg te denken rol heeft in het sociale domein. De belangrijkste eerste stap is dus het bouwen van deze omvangrijke projectenpijplijn. Hierin kan zorg worden gedragen voor de meest tijdsintensieve onderdelen van het opzetten van een impact bond, ten eerste de datavergaring. Feitelijke problemen dienen nauwkeurig in kaart te worden gebracht, maar de kosten en baten van (beoogde) interventies evenzeer. Hierbij hoeft het niet altijd te gaan om het vergaren van nieuwe data, maar het bijeen brengen van bestaande data die zich vooralsnog lastig laat koppelen. Ten einde sociale kwesties adequaat te kunnen adresseren is het bijeen brengen van harde cijfers alsmede kwalitatieve notities cruciaal. Onze ervaring is dat de noodzakelijke data ten aanzien van bestaande problematiek vaak te veel verspreid en te weinig ontsloten is. Evenzeer moet werk verzet worden om de impactmeting en de bepaling van de resultaten waarop businesscases worden getoetst goed weer te geven. Ook dit kan binnen de projectenpijplijn ontwikkeld worden.

Een andere essentieel onderdeel daarbij is (het organiseren van) kennis bij de overheid, zowel landelijk als lokaal, en tevens regelruimte om ontkokerd te kunnen werken. Een reflectie hiervan binnen het (semi-)private domein zien we terug als het gaat om het vergroten van kennis en capaciteit bij organisaties en instellingen die op zoek gaan naar een nieuw verdienmodel inclusief het formuleren

van juiste prestatieindicatoren. Een projectenpijplijn waarin kennisontwikkeling en kennisdeling pijlers zijn zal dit alleen maar kunnen stimuleren.

Een andere pijler binnen het geheel is de gemeenschap van investeerders. De interesse van deze groep is groeiende, enerzijds voor het instrument om maatschappelijke impact te realiseren en anderzijds voor de ondernemers die zich hiermee bezig houden. Het gaat hierbij om banken, maar ook om vermogensfondsen die in toenemende mate van geefgeld naar investeringen gaan. In toenemende mate is er ook in deze sector aandacht voor het verbinden van kennis en het sluiten van allianties teneinde de corporate *social responsibility* handen en voeten te

geven. Echter, het lanceren van projecten, de variëteit van bestaande en nieuwe plannen ontwaren, het delen van best practices, juridische standaarden en fiscale modellen ontwikkelen; dit zijn alle processen die gebaat zijn bij nauwe samenwerking binnen het gehele veld. Deze samenwerking moet gecoördineerd worden, waarbij ook educatie en onderzoek nodig zijn. De veelzijdigheid van het publieke domein en alle businesscases vragen om een partner en instrumenten die eveneens veelzijdig zijn. Het bundelen van kennis en expertise in de breedste zin kan hier alleen maar aan bijdragen.

Dit uit zich in legio mogelijkheden die ten gevolge van een maatschappelijke strategie voor impact investing kunnen ontstaan:

- 
- 1) Het adresseren van maatschappelijke vraagstukken zoals (jeugd)werkloosheid, zorg en detentie
  - 2) (Bijdragen aan het) bewijzen dat het juist in het sociale domein mogelijk is om met behulp van alternatieve financieringsvormen nieuwe interventies op te zetten
  - 3) Aantonen dat ook in het sociale domein een financial return te behalen is.
  - 4) Vergroten van betrokkenheid van private partijen bij maatschappelijke vraagstukken
  - 5) Kostenbesparingen aan de kant van de overheid
  - 6) Systeeminnovatie voor de overheid
  - 7) Het bieden van een nieuwe markt voor ondernemers in het publieke domein
  - 8) Met het oog op decentralisatie nieuwe handvatten ontwikkelen om maatschappelijke vraagstukken op lokaal niveau aan te kunnen pakken
  - 9) Duurzaam investeren in een sociaal stabiele toekomst door institutionele partners zoals zorgverzekeraars en pensioenfondsen
  - 10) Vergroten van diversiteit in financieringsvormen die toekomstbestendig zijn en nieuwe toetreders tot bestaande en nieuwe markten kunnen introduceren
- 

Deze tien punten tezamen vormen een stip op de horizon. Wij doen enkele aanbevelingen – in willekeurige volgorde – om samen naar deze horizon te reiken, maar nodigen stakeholders uit om dit met ons aan te scherpen:

<sup>26</sup> Rake, M., D. Grayson (2009) *Embedding corporate responsibility and sustainability – everybody's business*. Corporate Governance. Vol.9. Nr. 4 p. 395-399



- 1) Creëer financiële ruimte voor gemeenten om te experimenteren met Impact Bonds. Dit kan bijvoorbeeld door de mogelijkheden om te sparen of geldstromen rondom inverdieneffecten op een andere wijze te stroomlijnen
- 2) Bied institutionele partners zoals pensioenfondsen en zorgverzekeraars de mogelijkheid om in Impact Bonds te investeren, bijvoorbeeld door pilots en experimenteerruimte toe te laten. Zorg tegelijkertijd voor voldoende checks and balances om toe te zien op het proces
- 3) Durf als gemeente het aan om buiten de bestaande ketens in inkoopregelingen te kijken naar nieuwe toetreders op de markt. Dit vraagt ook om extra inzet van werknemers
- 4) Onderzoek welke beleidsregels innovatie nu in de weg staan
- 5) Open de databanken waarin niet-privacy-gevoelige informatie staat voor ondernemers
- 6) Society Impact heeft in het afgelopen jaar gemerkt dat de vertaalslag van plan van aanpak naar solide businessmodel een enorme investering vergt van sociaal ondernemers. Ons advies is om deze ambitieuze groep ook vanuit de investeerder te ondersteunen in het verfijnen van businessplannen en value cases
- 7) Wees transparant. Impact maken kan niet zonder kennisdeling. Het delen van ervaren hindernissen en successen kan het instrument alleen maar versterken en de aanlooptijden naar volgende impact bonds verkorten
- 8) Onderzoek in samenwerking met kenniscentra en intermediairs welke prestatie-indicatoren zich het beste lenen voor een impact bond, en ontwikkel hier een methodiek voor
- 9) Bundel de krachten, kennis en expertise in een concrete projectenpijplijn die kan dienen als ecosysteem voor impact investing in Nederland

Op basis van deze aanbevelingen kunnen we nog intensiever samenwerken aan het vergroten van de markt voor sociale ondernemingen.

**“WEES TRANSPARANT. IMPACT MAKEN KAN NIET ZONDER KENNISDELING. HET DELEN VAN ERVAREN HINDERNISSEN EN SUCCESSEN KAN HET INSTRUMENT ALLEEN MAAR VERSTERKEN.”**

## › AUTEURS

**Elke Blokker** is onderzoeker en mede-oprichter van het **Instituut voor Publieke Waarden (IPW)**. Het IPW verbetert de operatie van de publieke zaak op basis van kennis die voortkomt uit de praktijk. Naast het produceren van kennis, gaat het IPW tijdens haar onderzoek al meteen op zoek naar oplossingen voor de problemen die ze analyseert. Dat doet ze door middel van actieonderzoek: een methode waarin interventie en reflectie hand in hand gaan. Door uitvoering en onderzoek structureel te verweven creëert IPW een leeromgeving waarin niet alleen wordt onderzocht of iets werkt, maar vooral ook antwoord wordt gegeven op de vragen hoe en waarom dat zo is. Sociaal Hospitaal is één van de concrete oplossingen, die is uitgewerkt in een *Pay for Success contract*.

**Daphne Bressers** is afgestudeerd voor de research master in public administration and organizational science op het thema sociaal ondernemerschap. Momenteel is ze als onderzoekster en leermanager verbonden aan de **Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)**, waar ze tevens meewerkt aan het Centrum voor Sociaal Ondernemerschap.

**Renée Frissen** is onderzoeker en oprichter van **SocialTech**, waar digitale technologie wordt ontwikkeld voor *social impact*. Sinds februari 2013 is zij verbonden aan Society Impact als de ontwikkelaar van het KennisLAB.

**Sadik Harchaoui** is chef de mission bij **Society Impact** voorzitter van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en directeur Centrum Sociaal Ondernemersschap bij de VSOB. Naast zijn bestuurstaken houdt Sadik zich bezig met het ontwikkelen en realiseren van sociale innovatie binnen het publieke domein. Op zijn CV staan onder andere voorzitter Raad van Bestuur van Forum, bestuurslid Koninklijke Schouwburg/Nationaal Toneel, officier van justitie in Zwolle-Lelystad, bestuurslid Prins Claus Fonds en lid Raad van Toezicht NTR.

**Albert Jan Kruijer** is oprichter van het **Instituut voor Publieke Waarden (IPW)**. Het IPW verbetert de operatie van de publieke zaak op basis van kennis die voortkomt uit de praktijk. Door uitvoering en onderzoek structureel te verweven creëert IPW een leeromgeving waarin niet alleen wordt onderzocht of iets werkt, maar vooral ook antwoord wordt gegeven op de vragen hoe en waarom dat zo is. Kruijer publiceert regelmatig in landelijke bladen en tijdschriften over verzorgingsstaat en democratie. In 2010 promoveerde hij op het werk van de Franse filosoof Alexis de Tocqueville, aan de hand waarvan hij de geschiedenis van de AWBZ bestudeerde.

**Lucas Meijs** is bijzonder hoogleraar *Strategic Philanthropy* aan de **Rotterdam School of Management, Erasmus University** en het **Erasmus Centre for Strategic Philanthropy**. Lucas Meijs is raadslid van de **Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)** en hoofdredacteur van *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Hij is lid van de RvT's van RestoVanHarte, ING for Something Better en Nuon Foundation. Zijn onderzoek richt zich op het organiseren van private actie voor publieke doelen zoals onder andere door vermogensfondsen en met vrijwilligerswerk.

**Rik Peeters** is adviseur bij de **Kafbrigade** en onderzoeker en docent bij de **Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB)**, onderdeel van Tilburg University. Zijn onderzoek richt zich op transformaties in de relatie tussen staat, samenleving en burgers. Specifieke interessegebieden zijn criminaliteit en veiligheid, welzijn, zorg en onderwijs. Rik heeft een achtergrond als bestuurskundige (Tilburg University) en politiek filosoof (Radboud Universiteit Nijmegen). Hij promoveerde in 2013 in Tilburg op een onderzoek naar de betekenis van het preventiedenken voor de rol van de overheid.

**Martijn van der Steen** is co-decaan van de **Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)** in Den Haag en directeur van de NSOB Denktank. Hij publiceert over strategie, toekomst, en sturing in de netwerksamenleving. Sinds 2008 onderzoekt hij maatschappelijke zelforganisatie en publieke waarde die door burgers of ondernemers zelf wordt gerealiseerd, waarbij hij in het bijzonder kijkt naar de betekenis daarvan voor de rol van de overheid. In 2009 promoveerde Martijn aan de Tilburg University op een bestuurskundig proefschrift over toekomst en politiek bestuur.

**Samira Zafar** is social dealmaker bij **Society Impact**, waar zij sociaal ondernemers koppelt aan investeerders en overheid. Haar achtergrond als organisatie- en interventiekundige komt hierbij goed van pas. Deze zet zij ook in bij vraagstukken rondom de invloed van nieuwe media en technologie op de Nederlandse samenleving.

## ► LITERATUUR

- Burchel, G., Gordon, C., & Miller, P. (ed). (1991). *The Foucault Effect*. Chicago: University of Chicago Press
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011).
- Centraal Plan Bureau. (2013). Policy Brief 2013/01 *De prijs van Gelijke Zorg*
- De Bruin, H. (2001). *Prestatiemeeting in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.
- Frissen, P.H.A. (2007). *De Staat Van Verschil; Een kritiek van gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, P.H.A. (2009). *Gevaar Verplicht, Over de noodzaak van aristocratische politiek*. Amsterdam: Van Gennep.
- Foucault, M. (2009). *Security, Territory, Population (college vijf, 8 februari 1978)*. New York: Palgrave Macmillan.
- Guclé, A., Dees, J.G., & Anderson, B.B. (2012). *The process of social entrepreneurship: creating opportunities worthy of serious pursuit*. Duke Center for the advancement of social entrepreneurship.
- Hakvoort, J.L.M. & Klaassen, H.L. (2004). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profit organisaties*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Handy, -, Cnaan, R.A., Brudney, J., Ascoli, U., Meijs, L.C.P.M., Ranade, S. & Femida, - (2000). *Public perception of "Who is a volunteer": An examination of the net-cost approach from a cross-cultural perspective*. *Voluntas*, 11(1), 45-65.
- Hernandez, M., Len Syme S., & Brush, R. (2012). *A Market for Health: Shifting the paradigm for investing in health*. <http://health.citizing.org/data/projects/citizen-solve-health/Health%20Capital%20Market%20FINAL%20March%202012.pdf>
- Hoek van Dijke, M.A. (2001). *Selectie uit de oratie van Prof. Th.N.M. Schuyt* <http://www.fondsenboek.nl/pagina's/archief/artikelen/art013Or.htm>
- Meijs, L.C.P.M., Handy, F., Cnaan, R.A., Brudney, J.L., Ascoli, U., Renade, S., Hustinx, L., Weber, S. & Weiss, I. (2003). All in the Eyes of the Beholder? Perceptions of Volunteering Across Eight Countries. In: Halman, L. & Dekker, P. (Ed.), *The value of volunteering: Cross-cultural perspectives* (pp. 19-34). New York: Kluwer/Plenum.
- Ministerie van BZK. (2013). *Aanbiedingsbrief antwoorden op Kamervragen brief decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd*. 11 april.
- Payton, R. (1988). *Philanthropy: Voluntary Action for the Public Good*. New York: MacMillan.
- Regeerakkoord VVD-PvdA. (2012). *Bruggen slaan*, 29 oktober.
- Meijs, L.C.P.M., Drenth, B., Kruijer, A. & Vliet, L.M. van (2013). *Rondje voor de publieke zaak: pleidooi voor de solidaire ervaring*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006). *Opbrengsten van sociale investeringen*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

- Rothschild, S. (2013). Human Capital Performance Bonds. In: *Community Development Investment review*, Vol. 9, Issue 1.
- Schulz, M., Van der Steen, M. & Van Twist, M. (2013). *De dominee als koopman. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Den Haag: Boom Lemma.
- Society Impact Platform. (expected 2014). Health Impact Bonds.
- Society Impact Platform & Ernst&Young. (2013). Social Impact Bonds. Werkdocument: een verkenning naar de kansen van een innovatief financieringsarrangement.
- Stubbe, W.M., Roza, L., Meijjs, L.C.P.M. & Moodithaya, M.S. (2011). Public Perceptions of Corporate Community Involvement: A net-cost approach among university students in India and the Netherlands. In: *Refining the roles of business; NGOs and Governments. Mission for a better global society*. New Delhi: Manak Publications.
- Sullivan, P. (2013). Wealth Matters – With Impact Investing, a Focus on More Than Returns – NYTimes.com. *The New York Times – Breaking News, World News & Multimedia*. N.p., n.d. Web. 17 Oct. <http://www.nytimes.com/2010/04/24/your-money/24wealth.html?pagewanted=all>

#### Digitale bronnen:

- <http://www.americanprogress.org/issues/economy/report/2014/02/12/84003/fact-sheet-social-impact-bonds-in-the-united-states/>
- <http://www.mass.gov/governor/pressoffice/pressreleases/2014/0129-at-risk-youth-initiative.html>
- <http://www.probonoaustralia.com.au/news/category/1717>
- <http://insideoutpaper.org/impact-bonds-in-africa/>
- <http://www.californiabreathing.org/asthma-data/county-asthma-profiles/fresno-county-asthma-profile>
- <http://www.fresnobee.com/2013/11/20/3622136/fresno-is-site-of-first-ever-health.html>



**SOCIETY  
IMPACT**

Zuid-Hollandlaan 7  
2596 AL Den Haag

[info@societyimpact.nl](mailto:info@societyimpact.nl)  
[www.societyimpact.nl](http://www.societyimpact.nl)

**NSOB**

Lange Voorhout 17  
2514 EB Den Haag

[info@nsob.nl](mailto:info@nsob.nl)  
[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)