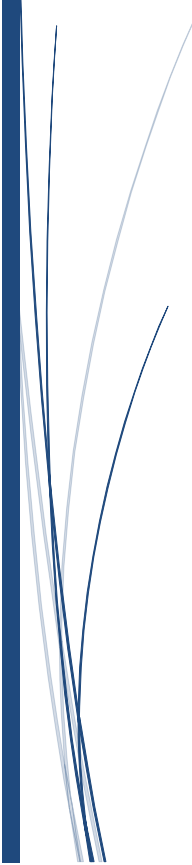




# Social impact bonds

Een nieuw instrument om jeugdwerkloosheid te bestrijden





# Social impact bonds

Een nieuw instrument om jeugdwerkloosheid te bestrijden



## **Auteur**

Brian van Es  
0835387  
Accountancy  
Hogeschool Rotterdam

## **Opdrachtgever**

Kenniscentrum Innovatief Ondernemerschap  
Lectoraat Finance & Business Innovation

## **Bedrijfsbegeleider**

Mevrouw M.P. Lycklama à Nijeholt

## **Begeleidend Docent**

De heer O.J.A.J.H. Houben

Juni 2015

## Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie: “*Social impact bonds: Een nieuw instrument om jeugdwerkloosheid te bestrijden*”. De scriptie is geschreven in het kader van mijn afstudeeronderzoek voor de opleiding Accountancy aan de Hogeschool Rotterdam. Binnen het Kenniscentrum Innovatief Ondernemerschap, Lectoraat Finance & Business, heb ik de mogelijkheid gekregen om op dit innovatieve, maatschappelijke en inspirerende onderwerp af te studeren.

Graag wil ik mijn dank uitspreken aan mijn begeleiders, mevrouw Lycklama à Nijeholt en de heer Houben, voor hun uitstekende begeleiding en het vertrouwen dat zij mij gaven tijdens de uitvoering van het onderzoek. Ook wil ik de heer Rietveld bedanken voor zijn advies bij de voorbereiding van het onderzoek en de interviews. Verder gaat mijn dank uit naar alle respondenten die, ondanks hun drukke agenda's, bereid waren om een bijdrage te leveren aan dit onderzoek.

Ik kijk met trots terug op het afgelopen half jaar. Met de interessante en onverwachte resultaten hoop ik dat dit rapport een positieve bijdrage zal leveren aan de toekomst van maatschappelijke interventies.

Rotterdam, 19 juni 2015.

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding .....</b>	<b>6</b>
<b>1 Jeugdwerkloosheid in Nederland.....</b>	<b>9</b>
1.1 Oorzaken .....	9
1.1.1 Conjuncturele oorzaken.....	9
1.1.2 Structurele oorzaken .....	11
1.2 Kosten .....	12
1.2.1 Directe kosten .....	12
1.2.2 Indirecte kosten .....	13
1.3 Samenvatting .....	14
<b>2 Maatregelen en effectiviteit.....</b>	<b>15</b>
2.1 Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid .....	15
2.2 Instrumenten.....	15
2.2.1 Instroomsubsidies.....	16
2.2.2 Extra personeel voor bemiddeling .....	17
2.2.3 Opleidingstrajecten.....	18
2.2.4 Social return .....	18
2.2.5 Subsidies voor lokale projecten .....	20
2.3 Algehele effect van de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid.....	21
2.4 Samenvatting .....	21
<b>3 Social impact bonds.....</b>	<b>23</b>
3.1 Omschrijving .....	23
3.2 Stakeholders.....	24
3.2.1 Doelgroep.....	24
3.2.2 Investeerders.....	25
3.2.3 Uitvoerders .....	25
3.2.4 Overheid.....	26
3.2.5 Intermediair .....	27
3.2.6 Onafhankelijke beoordelaar .....	28
3.2.7 Evaluatieadviseur .....	29
3.2.8 Stakeholdersmodel.....	30
3.3 Kosten en effectiviteit.....	31
3.3.1 Kosten .....	31
3.3.2 Effectiviteit .....	33
3.4 Samenvatting .....	35

<b>4 Onderzoeksmethoden</b> .....	<b>37</b>
4.1 Theoretisch onderzoek.....	37
4.2 Empirisch onderzoek .....	37
4.2.1 Interviewmethode .....	37
4.2.2 Respondenten .....	38
4.2.3 Interviewvragen .....	39
<b>5 Onderzoeksresultaten</b> .....	<b>40</b>
5.1 Wenselijkheid.....	40
5.2 Haalbaarheid .....	41
5.3 Aansluiting met de theorie.....	43
5.4 Optimaal functioneren .....	46
5.5 Samenvatting .....	48
<b>6 Samenvatting, conclusie en discussie</b> .....	<b>50</b>
6.1 Samenvatting .....	50
6.2 Conclusie .....	52
6.3 Discussie .....	52
<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>54</b>
<b>Bijlage 1: Werkzame beroepsbevolking per bedrijfstak in 2008</b> .....	<b>60</b>
<b>Bijlage 2: De social impact bond in Rotterdam</b> .....	<b>61</b>
<b>Bijlage 3: Hoofdvragen voorbereiding social impact bond</b> .....	<b>63</b>
<b>Bijlage 4: Vragenlijst</b> .....	<b>64</b>
<b>Bijlage 5: Interviewverslag Gemeente Rotterdam</b> .....	<b>66</b>
<b>Bijlage 6: Interviewverslag ABN AMRO</b> .....	<b>67</b>
<b>Bijlage 7: Interviewverslag Deloitte</b> .....	<b>68</b>
<b>Bijlage 8: Correspondentieverlag Buzinezzclub</b> .....	<b>69</b>
<b>Bijlage 9: De social impact bond: Werkplaats Rotterdam Zuid</b> .....	<b>70</b>

# Inleiding

## **Aanleiding van het onderzoek**

De economische crisis raakt alle Nederlanders. Sinds 2009 zijn de uitgaven van de overheid groter dan de inkomsten. Belastingverhogingen en bezuinigingen moeten de tekorten terugdringen. Tegelijkertijd moet de verzorgingsstaat behouden worden, waarin de overheid garant staat voor een zekere mate van welvaart en welzijn.

De werkloosheid is gedurende de crisis hoog opgelopen en het blijft een groot probleem voor de Nederlandse samenleving. In de leeftijdsklasse van 15 tot 25 jaar is het werkloosheidspercentage het hoogst, met gemiddeld 15,9 procent in 2013. De overheid heeft hierop gereageerd met de Aanpak Jeugdwerkloosheid, waarin maatregelen zijn genomen om de werkloosheid onder jongeren te verlagen. Tevens staat de overheid open voor innovatieve oplossingen. Zo wordt er in Rotterdam geëxperimenteerd met de eerste Nederlandse social impact bond, gericht op het verminderen van de jeugdwerkloosheid.

Een social impact bond is een innovatief samenwerkingsverband, waarmee maatschappelijke problemen worden aangepakt die onder het domein van de overheid vallen. Private investeerders financieren de activiteiten van een maatschappelijke dienstverlener, met het doel om kostenbesparingen te realiseren voor de overheid. De resultaten worden gemeten, waarna een gedeelte van de kostenbesparingen door de overheid aan de investeerders wordt uitbetaald. Voorbeelden van maatschappelijke problemen die daarmee worden aangepakt zijn recidive onder ex-gedetineerden, werkloosheid, dak- en thuislozen, etc.

Een social impact bond kan bevorderend werken voor de betrokken partijen om het maximale resultaat te behalen. Het succes van de dienstverlener betekent dat de maatschappelijke doelstelling van alle partijen wordt behaald. Tevens is het voor de dienstverlener een bevestiging dat zijn concept werkt en een hogere kostenbesparing voor de overheid betekent een hoger rendement voor de investeerders.

Social impact bonds hebben een groot potentieel, maar er worden veel andere maatregelen genomen om de jeugdwerkloosheid terug te dringen. Het is daarom niet duidelijk of social impact bonds een reëel alternatief vormen voor de bestaande maatregelen. In die context is er binnen het Kenniscentrum Innovatief Ondernemerschap behoefte aan een onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid van social impact bonds op het gebied van jeugdwerkloosheid in Nederland.

## **Doel- en vraagstelling**

De doelstelling van het onderzoek is om een bijdrage te leveren aan het verminderen van de jeugdwerkloosheid in Nederland, door te onderzoeken in hoeverre social impact bonds een uitkomst kunnen bieden.

De doelstelling leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

*In hoeverre zijn social impact bonds een wenselijk en haalbaar alternatief voor de overheid om de jeugdwerkloosheid in Nederland te verminderen?*

De centrale onderzoeksvraag wordt aan de hand van de volgende deelvragen beantwoord:

1. Wat zijn de kosten van werkloze jongeren voor de overheid?
2. Op welke wijze wordt jeugdwerkloosheid door de overheid aangepakt?
3. In hoeverre hebben de genomen maatregelen het gewenste effect?
4. Op welke wijze functioneren social impact bonds?
5. Welke effecten hebben social impact bonds in de praktijk?
6. Welke ervaringen hebben ervaringsdeskundigen met social impact bonds in Rotterdam?
7. Hoe kan een Nederlandse social impact bond worden vormgegeven om optimaal te functioneren?

## **Afbakening**

In de literatuur worden verschillende leeftijdscategorieën gehanteerd om jeugdwerkloosheid te definiëren. In dit onderzoek worden werkloze jongeren gezien als werklozen in de groep van 15 tot 25 jaar. Bij het gebruik van bronnen die andere leeftijdscategorieën hanteren, wordt een aparte vermelding gemaakt.

In deelvraag één wordt onderscheid gemaakt tussen de directe en indirecte kosten van werkloosheid. Met directe kosten worden de uitkeringen bedoeld die door de overheid worden uitbetaald aan werkloze jongeren. Tot indirecte kosten behoren bijvoorbeeld hogere criminaliteit en hogere medische consumptie onder werkloze jongeren. Het gaat hierbij om kosten die niet gemaakt worden als werkloze jongeren een baan vinden.

Uit een verkennend gesprek met een ervaringsdeskundige op het gebied van social impact bonds is gebleken dat social impact bonds niet te groot of te klein mogen zijn. Een landelijke social impact bonds zou te groot zijn om succesvol te zijn. Ze moeten dus in samenwerking met gemeenten worden uitgevoerd. Om een vergelijking te kunnen maken tussen social impact bonds en de huidige overheidsmaatregelen worden in deelvragen twee en drie uitsluitend de instrumenten (niet alle individuele maatregelen) onderzocht die door gemeenten worden ingezet om jeugdwerkloosheid te verminderen. Deze maatregelen worden uitgevoerd in de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid.

De informatie die benodigd is om deelvragen zes en zeven te beantwoorden, wordt verzameld door middel van interviews. De te benaderen respondenten zijn afgebakend tot ervaringsdeskundigen die zich in Rotterdam bezig houden met social impact bonds.

## Onderzoeksmethode

Het afstudeeronderzoek is verdeeld in een theoretisch onderzoek en een empirisch onderzoek. In het theoretische deel wordt de beschikbare literatuur bestudeerd om deelvragen één tot en met vijf te beantwoorden. Dit vormt de basis voor het empirische gedeelte, waarin deelvragen zes en zeven kwalitatief worden onderzocht door middel van interviews. Het onderzoek wordt schematisch weergegeven in figuur 1.

### Centrale onderzoeksvraag:

*In hoeverre zijn social impact bonds een wenselijk en haalbaar alternatief voor de overheid om de jeugdwerkloosheid in Nederland te verminderen?*



Deelvragen	Informatie	Hoofdstukken	Bronnen
1. Wat zijn de kosten van werkloze jongeren voor de overheid?	Oorzaken en kosten van jeugdwerkloosheid	1 Jeugdwerkloosheid in Nederland	Internet, wetenschappelijke artikelen, overheidsrapporten, databanken
2. Op welke wijze wordt jeugdwerkloosheid door de overheid aangepakt?	Omschrijving van de instrumenten	2 Maatregelen en effectiviteit	Internet, wetenschappelijke artikelen, rapporten van onderzoeksbureaus, openbare overheidsdocumenten
3. In hoeverre hebben de genomen maatregelen het gewenste effect?	Kosten en effectiviteit per maatregel		
4. Op welke wijze functioneren social impact bonds?	Omschrijving en werking van social impact bonds	3 Social impact bonds	Internet, rapporten van onderzoeksbureaus, rapporten van ervaringsdeskundigen
5. Welke effecten hebben social impact bonds in de praktijk?	Kosten en effectiviteit van social impact bonds		
	Methoden ter verantwoording van het onderzoek	4 Onderzoeksmethoden	Studieboeken met betrekking tot het uitvoeren van onderzoek
6. Welke ervaringen hebben ervaringsdeskundigen met social impact bonds in Rotterdam?	Informatie met betrekking tot de wenselijkheid	5 Onderzoekresultaten	Interviews met ervaringsdeskundigen
7. Hoe kan een Nederlandse social impact bond worden vormgegeven om optimaal te functioneren?	Informatie met betrekking tot de haalbaarheid		

Figuur 1: Onderzoeksschema

### Leeswijzer

In hoofdstuk één wordt de context van het onderzoek in kaart gebracht, door de oorzaken en kosten van jeugdwerkloosheid in kaart te brengen. Vervolgens wordt in hoofdstuk twee aandacht besteed aan de instrumenten die worden ingezet om jeugdwerkloosheid te verminderen. Hoofdstuk drie staat in het teken van de werking, kosten en effectiviteit van social impact bonds. Ter verantwoording van het onderzoek, worden de gehanteerde onderzoeksmethoden toegelicht in hoofdstuk vier. De onderzoeksresultaten worden vervolgens gepresenteerd in hoofdstuk vijf.

Aan het eind van elk hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord die daarop van toepassing zijn. Het rapport wordt afgesloten met een conclusie, waarin de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord.



# 1 Jeugdwerkloosheid in Nederland

In dit hoofdstuk wordt de hoge jeugdwerkloosheid in Nederland geanalyseerd. Eerst worden de belangrijkste oorzaken in kaart gebracht. Vervolgens worden de kosten voor de overheid onderzocht. Aan het eind van het hoofdstuk wordt deelvraag één beantwoord: *Wat zijn de kosten van werkloze jongeren voor de overheid?*

## 1.1 Oorzaken

De oorzaken van werkloosheid worden regelmatig opgesplitst naar conjuncturele en structurele oorzaken. In paragraaf 1.1.1 wordt aandacht besteed aan de conjuncturele oorzaken van jeugdwerkloosheid. De structurele oorzaken worden in paragraaf 1.1.2 behandeld.

### 1.1.1 Conjuncturele oorzaken

Sinds het begin van de economische crisis, in 2008, is de werkloosheid onder jongeren sterk gestegen. Gielen en Van Ours (2006) hebben, in een Nederlands onderzoek, aangetoond dat jongeren (tot en met 29 jaar) de meest gevoelige leeftijdsgroep zijn voor veranderingen in de conjunctuur<sup>1</sup>. Deze gevoeligheid beperkt zich niet alleen tot de Nederlandse arbeidsmarkt, maar is internationaal aanwezig (OECD, 2008a; Choudhry e.a., 2012).

Het verband tussen de laagconjunctuur van de afgelopen jaren en de hoge jeugdwerkloosheid is duidelijk aanwezig. Gedurende de crisis is Nederland tweemaal in recessie<sup>2</sup> geweest, vanaf het derde kwartaal in 2008 tot en met het tweede kwartaal in 2009 en vanaf het tweede kwartaal in 2011 tot en met het tweede kwartaal in 2013. Figuur 2 geeft de sterke stijging van de jeugdwerkloosheid gedurende deze perioden weer.

Veelgenoemde oorzaken van de hoge conjunctuurgevoeligheid bij Nederlandse jongeren zijn (Kamerstuk, 2009; De Krom, 2012; SZW, 2014):

- de jaarlijkse toestroom van schoolverlaters naar de arbeidsmarkt;
- de grotere hoeveelheid tijdelijke contracten onder jongeren;
- het feit dat jongeren voornamelijk werkzaam zijn in conjunctuurgevoelige sectoren.

Met betrekking tot de eerste oorzaak, wordt er als volgt gesproken over schoolverlaters: *“Die jongeren moeten zich nog een positie verwerven op de arbeidsmarkt, wat altijd moeilijk is in tijden van economische neergang”* (Josten en Jehoel-Gijsbers, 2009).

Halverwege 2008 was het totale aantal werklozen ongeveer even groot als het aantal vacatures. Een stijging van het aantal werklozen en daling van het aantal vacatures leidde ertoe dat deze verhouding in 2013 gemiddeld zeven op één was (Bierings en Langenberg, 2014).

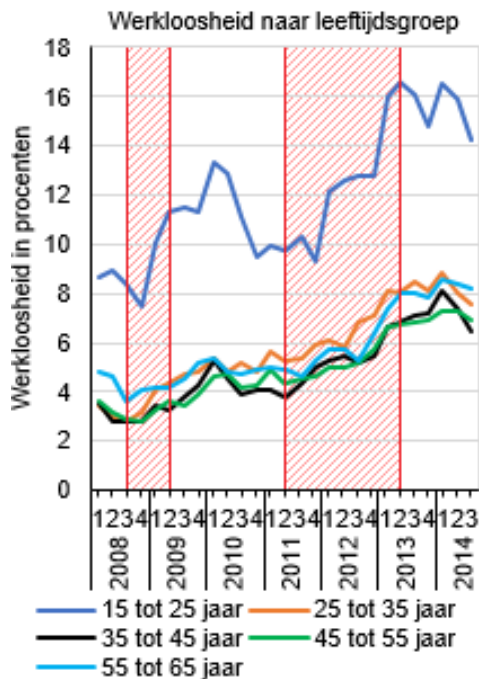
Een recent Nederlands onderzoek toont aan dat werkervaring leidt tot een grotere kans op werk (Wolbers, 2014). De verklaring hiervoor is dat werkgevers minder willen besteden aan scholingskosten. Jongeren hebben, als toetreders op de arbeidsmarkt, minder werkervaring, waardoor ze moeilijker aan een baan komen dan ouderen (Morsy, 2012). Andere factoren die hierbij meespelen zijn dat jongeren vaardigheden missen, een kleiner netwerk hebben en minder ervaring hebben met het zoeken naar werk (Morsy, 2012).

Door de crisis is er sprake van stevige concurrentie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Werkgevers hebben, bij het vervullen van vacatures, meer keuze en zullen eerder kiezen voor mensen met werkervaring. Daardoor is de jeugdwerkloosheid sterker gestegen.

---

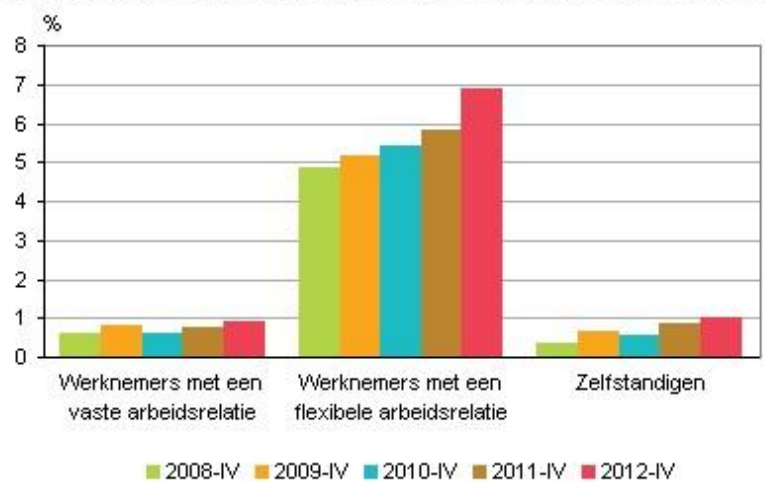
<sup>1</sup> Bij conjuncturele werkloosheid is er sprake van een periode van onderbesteding. De vraag naar producten en diensten daalt, waardoor er minder wordt geproduceerd en de vraag naar werknemers afneemt (Schöndorff e.a., 2011).

<sup>2</sup> Een recessie is een periode van twee opvolgende kwartalen waarin het bruto binnenlands product daalt (Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline).



Figuur 2 (CBS Statline)

Werkenden die een kwartaal later werkloos zijn, naar soort arbeidsrelatie



Bron: CBS

Figuur 3 (Driessen en Lautenbach, 2013)

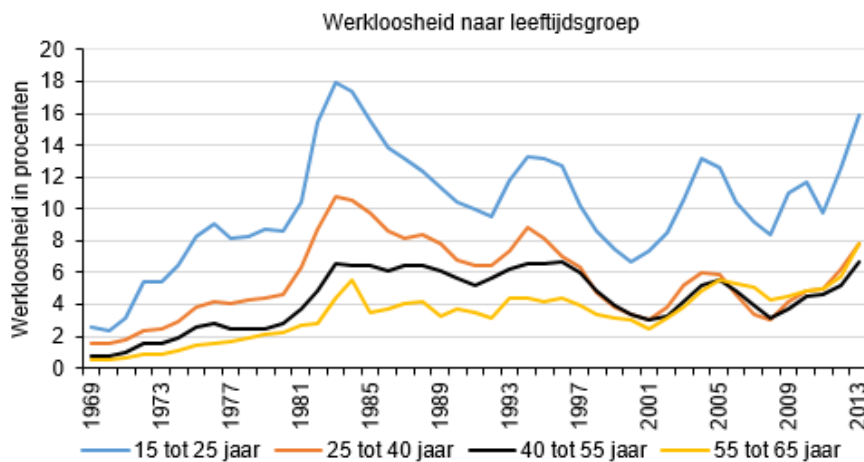
De tweede oorzaak kan verklaard worden doordat flexwerkers in tijden van economische neergang als eerste hun baan verliezen (De Beer, 2004; Smits, 2012). In 2013 had 42 procent van de werkende jongeren (15 tot 27 jaar) een flexibele arbeidsrelatie, ten opzichte van 17 procent van de totale werkzame beroepsbevolking (CBS, 2014). Figuur 3 bevestigt dat flexwerkers, gedurende de afgelopen crisisjaren, vaker werkloos zijn geworden. Aangezien jongeren vaker een flexibele arbeidsrelatie hebben, zijn zij dus gevoeliger voor perioden van laagconjunctuur.

Om de derde oorzaak te verklaren is het procentuele aandeel jongeren per bedrijfstak berekend (zie bijlage 1). Aan het begin van de crisis waren jongeren bovengemiddeld vertegenwoordigd in de bedrijfstakken bouwnijverheid (13 procent), handel en reparatie (19 procent), horeca (32 procent) en milieu, cultuur, recreatie en overige dienstverlening (12 procent). Van deze bedrijfstakken hebben bouwnijverheid, handel en reparatie, en horeca een hoge conjunctuurgevoeligheid (Van Eijs, 2003). Daarnaast waren er in 2008 relatief veel jongeren werkzaam als uitzendkracht<sup>3</sup>. Deze sector-overstijgende branche is ook zeer conjunctuurgevoelig (Siermann, 2009).

<sup>3</sup> Het gemiddeld aantal uitzendkrachten kwam in 2008 uit op 205.000, waarvan 62.000 in de leeftijdsgroep 15 tot 25 jaar. De overige leeftijdsgroepen kwamen uit op 61.000 (25 tot 35 jaar), 45.000 (35 tot 45 jaar), 28.000 (45 tot 55 jaar) en 9.000 (55 tot 65 jaar) (Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline).

### 1.1.2 Structurele oorzaken

Internationaal is de werkloosheid onder jongeren gewoonlijk al twee tot drie keer hoger dan de werkloosheid in oudere leeftijdsgroepen (Morsy, 2012). In figuur 4 is te zien dat deze observatie ook in Nederland van toepassing is.



Figuur 4 (CBS Statline)

Dit kan ten eerste verklaard worden doordat het verkrijgen van een baan tijd kost. Deze zogeheten frictiewerkloosheid is onder jongeren hoger, omdat zij hun intrede maken op de arbeidsmarkt. Bij hun zoektocht naar de juiste plek op de arbeidsmarkt, worden tijdelijke banen vaak afgewisseld met perioden van werkloosheid (De Boer, 2009).

In een onderzoek naar jeugdwerkloosheid in Europa wordt geconcludeerd dat minimumloon en ontslagbescherming in belangrijke mate leiden tot hogere jeugdwerkloosheid (Gomez-Salvador en Leiner-Killinger, 2008).

Ontslagbescherming maakt het kostbaar voor werkgevers om werknemers te ontslaan. In theorie zijn werkgevers terughoudend met het aannemen van mensen uit risicogroepen, omdat zij rekening houden met toekomstige ontslagvergoedingen. Jongeren behoren, als toetreders op de arbeidsmarkt, tot de risicogroep (Young, 2003).

Recent onderzoek toont aan dat ontslagbescherming de kans op werkloosheid onder jongeren vergroot (De Lange e.a., 2013). Nederland behoort tot de landen met de strengste ontslagbescherming<sup>4</sup>, waardoor het aannemelijk lijkt dat ontslagbescherming een structurele oorzaak is van jeugdwerkloosheid in Nederland.

Tenslotte kan het wettelijk minimumloon een oorzaak zijn van jeugdwerkloosheid. In essentie is er zonder minimumloon sprake van gelijke vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, tegen een marktconforme prijs. Door een minimumloon in te stellen worden de salariskosten verhoogd, wat leidt tot een lagere vraag naar arbeid en een hoger aanbod. Het resultaat is werkloosheid (Brown, 1999).

Jongeren hebben per definitie minder werkervaring, waardoor ze relatief sterk vertegenwoordigd worden in de groep laagproductieven. Door het minimumloon komt het salaris bij deze groep hoger te liggen dan de productiviteit, waardoor ze minder kans hebben op een baan (CPB, 2012; Bassanini en Duval, 2006).

Empirisch onderzoek (Neumark en Wascher, 2004) toont aan dat een minimumloon leidt tot lagere werkgelegenheid onder jongeren. Herleid tot de Nederlandse situatie geldt er een wettelijk minimumloon (vanaf 23 jaar) en een lager wettelijk minimumjeugdloon (tot 23 jaar). Door het lagere minimumjeugdloon wordt het aantrekkelijker voor werkgevers om jonge

<sup>4</sup> Van alle OECD-landen, was ontslagbescherming in 2013 het strengst in Portugal (3,18), gevolgd door Tsjechië (2,92), Duitsland (2,87) en Nederland (2,82)(Bron: Organisation for Economic Cooperation and Development, StatExtracts).

werknemers aan te nemen en worden jongeren aangemoedigd om hun opleiding af te ronden (OECD, 2008b). Daarmee wordt gepoogd om het negatieve effect van het algemeen minimumloon op de werkgelegenheid van jongeren te verminderen. Door het lagere minimumjeugdloon lijkt het algemeen minimumloon geen grote invloed te hebben op de jeugdwerkloosheid in Nederland.

## 1.2 Kosten

De kosten van werkloze jongeren, voor de overheid, kunnen verdeeld worden in directe en indirecte kosten. In paragraaf 1.2.1 worden de directe kosten in kaart gebracht. De indirecte kosten worden in paragraaf 1.2.2 toegelicht.

### 1.2.1 Directe kosten<sup>5</sup>

Onder de directe kosten van jeugdwerkloosheid vallen de kosten van uitkeringen. In 2013 waren er gemiddeld 137.000 jongeren in de leeftijdsgroep 15 tot 25 jaar werkloos. Werkloze jongeren kunnen op basis van twee wetten een uitkering aanvragen: de Werkloosheidswet (WW) en de Participatiewet (voorheen de Wet Werk en Bijstand). Daarnaast kunnen werkloze jongeren met een arbeidshandicap een uitkering ontvangen uit de Wet Werk en Arbeidsondersteuning Jonggehandicapten (Wajong) en de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). Vanwege het beperkte aantal jongeren met een WIA-uitkering wordt de WIA buiten beschouwing gelaten.

De WW wordt uitgevoerd door het UWV. Indien werkende jongeren hun baan verliezen, kunnen ze onder voorwaarden een WW-uitkering aanvragen. De hoogte van de uitkering bedraagt 70 procent<sup>6</sup> van het laatstverdiende loon. De uitkeringsduur is minimaal 3 maanden en maximaal 38 maanden, afhankelijk van het aantal gewerkte jaren ("Werkloosheid en WW", z.d.; "Werkloosheidswet", 2015).

In 2013 waren er gemiddeld 22.281 jongeren met een WW-uitkering. Deze jongeren ontvingen naar schatting 8.749 euro<sup>7</sup> per persoon op jaarbasis. Onzekerheden en beperkingen in dit bedrag zijn:

- het aantal mensen met een uitkering is gebaseerd op voorlopige cijfers van het CBS;
- de veronderstelling dat jongeren niet langer dan drie jaar gewerkt hebben en daardoor maximaal drie maanden een WW-uitkering ontvangen tegen 75 procent van het laatstverdiende loon;
- het ontbreken van de uitvoeringskosten.

Per 1 januari 2015 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) vervangen door de Participatiewet. De Participatiewet wordt uitgevoerd door gemeenten. Werkloze jongeren die geen aanspraak maken op een WW-uitkering kunnen via de Participatiewet onder voorwaarden een bijstandsuitkering aanvragen ("Participatiewet", z.d.).

In 2013 waren er gemiddeld 24.080 jongeren met een bijstandsuitkering. De hoogte van een bijstandsuitkering is afhankelijk van de woonsituatie van de ontvanger. In 2015 ontvangen alleenstaanden 960,83 euro per maand. Samenwonenden ontvangen samen 1.372,62 euro per maand. Daarnaast ontvangen mensen in een inrichting een lager bedrag en is een kostendelersnorm van toepassing indien er meerdere mensen in één woning verblijven

<sup>5</sup> De cijfers in deze paragraaf zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek, tenzij anders vermeld.

<sup>6</sup> Gedurende de eerste drie maanden bedraagt de uitkering 75 procent van het laatstverdiende loon.

<sup>7</sup> In de leeftijdsgroep 15 tot 20 jaar bedroeg het gemiddeld jaarloon exclusief bijzondere beloningen in 2013 3.480 euro. In deze leeftijdsgroep ontvingen gemiddeld 1.628 mensen een WW-uitkering. Het gemiddeld jaarloon in de leeftijdsgroep 20 tot 25 jaar bedroeg in 2013 12.310 euro. In deze leeftijdsgroep ontvingen gemiddeld 20.652 mensen een WW-uitkering. Met de veronderstelling dat jongeren maximaal drie maanden WW ontvangen, tegen 75 procent van het laatstverdiende loon, kunnen de kosten voor WW-uitkeringen aan jongeren geschat worden op 194.918.670 euro ( $1.628 \times 3.480 \times 75\% + 12.310 \times 20.652 \times 75\%$ ). De gemiddelde hoogte van een WW-uitkering kan geschat worden op 8.749 euro per persoon ( $194.918.670 / (1.628 + 20.652)$ ).

(Rijksoverheid, 2014). Door de variatie in bedragen is het niet mogelijk om een betrouwbare schatting te maken van de kosten voor bijstandsuitkeringen van werkloze jongeren.

De Wajong is een regeling voor mensen die op jonge leeftijd arbeidsongeschikt zijn geworden. De wet wordt uitgevoerd door het UWV en is onderverdeeld in de oude en nieuwe Wajong. Tot 2010 konden arbeidsongeschikte jongeren (vanaf 18 jaar) zich aanmelden voor de oude Wajong<sup>8</sup>. Van 2010 tot 2015 stroomden zij in de nieuwe Wajong<sup>9</sup>. Vanaf 2015 worden er alleen nog volledig arbeidsongeschikten geaccepteerd. Het zittend bestand blijft onder de Wajong vallen (UWV, z.d.).

Uit de cijfers blijkt dat 54.000 Wajongers in 2013 werkten (UWV, 2013). Dit getal is hoger dan het aantal nieuwe Wajongers met een werkregeling en het aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikte oude Wajongers (zie voetnoten 8 en 9). Daarmee komen deze cijfers niet overeen en kan het aantal werkloze Wajongers niet accuraat berekend worden. Een ander knelpunt is dat er onderscheid moet worden gemaakt naar leeftijd. Het is bekend dat 66.608 van de 232.600 Wajongers in 2013 tot de leeftijdsgroep 18 tot 25 jaar behoorden. Er is echter geen informatie gevonden over de verdere onderverdeling van deze groep naar studierend, werkend, volledig arbeidsongeschikt of werkloos.

Om inzicht te krijgen in de kosten van werkloze jongeren met een Wajong-uitkering, wordt verondersteld dat de meeste jongeren onder de nieuwe Wajong vallen. In deze regeling ontvangen werkloze jongeren 75 procent van het minimum(jeugd)loon. Daarmee ligt het uitkeringsbedrag tussen de 512,48 euro (18 jaar) en 1126,35 euro per maand (vanaf 23 jaar) ("Nieuwe Wajong", z.d.). Door de variatie in bedragen en het onbekende aantal werkloze jongeren in de Wajong, is het niet mogelijk om een betrouwbare schatting te maken van de kosten voor Wajong-uitkeringen.

Samenvattend is het met de beschikbare gegevens niet mogelijk om tot gefundeerde conclusies te komen over de directe kosten van jeugdwerkloosheid. Bij een berekening moet er teveel gebruik worden gemaakt van schattingen en aannames, wat leidt tot onbetrouwbare bedragen.

### **1.2.2 Indirecte kosten**

Jeugdwerkloosheid kan ook leiden tot indirecte kosten voor de Nederlandse overheid. In de literatuur wordt jeugdwerkloosheid vaak in verband gebracht met verhoogde criminaliteit en gezondheidsklachten.

Het verband tussen jeugdwerkloosheid en criminaliteit wordt aangetoond door Carmichael en Ward (2000) en Fougère e.a. (2009). In Nederland komen werkloze jongeren, ten opzichte van de totale groep jongeren (15 tot 27 jaar), ruim twee keer zo vaak in aanraking met de politie (Traag en Marie, 2011). Jeugdwerkloosheid leidt dus tot justitiële kosten voor de Nederlandse overheid.

Overzichtsstudies verstrekken voldoende bewijs dat werkloosheid onder jongeren leidt tot een slechte mentale en fysieke gezondheid. Mentaal hebben werkloze jongeren vaak last van depressies en stress, maar na het vinden van werk is er een duidelijke verbetering deze klachten. De fysieke gezondheid neemt voornamelijk af door verhoogde bloeddruk en een verhoogd cholesterol (Bartley, 1994; Murphy en Athanasou, 1999; Lakey e.a., 2001).

---

<sup>8</sup> In 2009, het laatste jaar waarin mensen in de oude Wajong konden instromen, waren er in totaal 191.700 Wajongers. Daarvan waren 187.920 mensen volledig arbeidsongeschikt. Dit onderzoek richt zich op de uitkeringskosten van werkloze jongeren. Mensen die volledig arbeidsongeschikt zijn, behoren niet tot de beroepsbevolking en behoren niet tot de groep werklozen. Het aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de oude Wajong, die wel konden werken, bedroeg 3.780 in 2009.

<sup>9</sup> In 2013 waren er 52.000 mensen in de nieuwe Wajong, waarvan 71 procent (36.920 mensen) met een werkregeling, 20 procent met een studieregeling en 8 procent volledig arbeidsongeschikt (Kamerstuk, 2014a). De personen met een werkregeling hebben een baan of zijn werkloos.

Verder wordt jeugdwerkloosheid in verband gebracht met kosten voor schuldhulpverlening en daklozenopvang (Noorda en Co, 2014). Hier is echter geen empirische ondersteuning voor gevonden. Er is verder geen informatie gevonden waarmee de genoemde indirecte kosten betrouwbaar gekwantificeerd kunnen worden.

### 1.3 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de hoge jeugdwerkloosheid in Nederland geanalyseerd. De belangrijkste oorzaak van de hoge jeugdwerkloosheid in Nederland is de slechte economische situatie die sinds 2008 aan de orde is. Jongeren zijn de meest conjunctuurgevoelige leeftijdsgroep, waardoor de jeugdwerkloosheid in tijden van laagconjunctuur het snelst stijgt. Deze conjunctuurgevoeligheid wordt voornamelijk veroorzaakt door de jaarlijkse toestroom van schoolverlaters naar de arbeidsmarkt, de grotere hoeveelheid tijdelijke contracten onder jongeren en het feit dat jongeren voornamelijk werkzaam zijn in conjunctuurgevoelige sectoren.

Historisch gezien is jeugdwerkloosheid altijd hoger dan de werkloosheid in andere leeftijdsgroepen. De belangrijkste oorzaken daarvoor zijn de frictiewerkloosheid onder jongeren die hun intrede maken op de arbeidsmarkt en de relatief strenge ontslagbescherming in Nederland.

Om deelvraag één (*Wat zijn de kosten van werkloze jongeren voor de overheid?*) te beantwoorden, zijn de kosten verdeeld naar directe kosten en indirecte kosten. Onder de directe kosten vallen de kosten van uitkeringen. Bij de berekening hiervan moeten veel schattingen en aannames worden gemaakt, wat leidt tot onbetrouwbare bedragen. De resultaten zijn gepresenteerd in figuur 5. Indirecte kosten van jeugdwerkloosheid worden voornamelijk veroorzaakt door hogere criminaliteit, mentale gezondheidsklachten en fysieke gezondheidsklachten.

Op basis van de verzamelde informatie kunnen geen gefundeerde conclusies worden getrokken over de kosten van jeugdwerkloosheid. Daarom wordt deelvraag één in het empirisch deel van het onderzoek aan ervaringsdeskundigen voorgelegd.

	Gemiddeld aantal werkloze jongeren (2013)	Uitkeringskosten per persoon
<b>Totaal</b>	137.000	-
<b>WW</b>	22.281	8.749 euro per jaar / 729 euro per maand. Het gaat hier om een ruwe schatting. (2013)
<b>Bijstand / Participatiewet</b>	24.080	Maximaal 960,83 euro per maand, maar afhankelijk van de situatie. (2015)
<b>Wajong</b>	Onbekend. Er waren 66.608 Wajongers in de leeftijdsgroep 18 tot 25 jaar. Tot deze groep behoorden werkende, studerende, volledig arbeidsongeschikte en werkloze jongeren. De gegevens ontbreken om een verdere onderverdeling in aantallen te maken.	Tussen de 512,48 euro (18 jaar) en 1126,35 euro per maand (vanaf 23 jaar) in de nieuwe Wajong, met de veronderstelling dat de meeste jongeren onder de nieuwe Wajong vallen. (2015)
<b>Zonder uitkering</b>	Onbekend, maar op basis van de bovenstaande cijfers tussen de 24.031 en 90.639.	n.v.t.

Figuur 5: Directe kosten van jeugdwerkloosheid

## 2 Maatregelen en effectiviteit

Na een beeld te hebben geschetst van de oorzaken en kosten van jeugdwerkloosheid, wordt er in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de maatregelen. Er wordt antwoord gegeven op deelvraag twee (*Op welke wijze wordt jeugdwerkloosheid door de overheid aangepakt?*) en deelvraag drie (*In hoeverre hebben de genomen maatregelen het gewenste effect?*).

De Nederlandse overheid bestrijdt jeugdwerkloosheid door middel van actief arbeidsmarktbeleid<sup>10</sup>. In 2013 is de Aanpak Jeugdwerkloosheid van start gegaan. Onderdeel daarvan is de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid, waarin gemeenten lokale maatregelen kunnen uitvoeren. Zoals eerder in de afbakening (zie inleiding) werd aangegeven, is dit onderzoek uitsluitend gericht op de instrumenten die door gemeenten worden ingezet. Daarom ligt de focus op het beleid in de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid.

Er wordt eerst een toelichting gegeven op de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid (paragraaf 2.1). Vervolgens worden de verschillende instrumenten geanalyseerd die in dit plan worden uitgevoerd (paragraaf 2.2) en wordt het algehele effect van de maatregelen in kaart gebracht (paragraaf 2.3).

### 2.1 Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid

De Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid is in september 2013 gestart. Voor de uitvoering is een bedrag van 25 miljoen euro beschikbaar gesteld vanuit de centrale overheid. Het bedrag is verdeeld over 35 arbeidsmarktregio's, waarin alle individuele gemeenten zijn gegroepeerd. Deze decentrale verdeling is ingezet om beter aan te sluiten bij de lokale en regionale situatie. De regionale gemeenten hebben het bedrag van de centrale overheid minstens verdubbeld en er is 36 miljoen euro beschikbaar gesteld uit het Europees Sociaal Fonds<sup>11</sup> (Kamerstuk, 2014b).

De regio's verschillen in visie over het probleem van jeugdwerkloosheid. Regio's die het uitsluitend als een conjunctureel probleem zien, gebruiken het beschikbare budget als tijdelijke crisisaanpak. Anderen vinden jeugdwerkloosheid tevens een structureel probleem. Zij gebruiken de middelen als aanvulling op een, al bestaande, doorlopende aanpak of zien de middelen als impuls om een doorlopende aanpak op te zetten (Panteia, 2014).

De middelen kunnen gebruikt worden om de instroom van nieuwe werklozen te beperken of om de uitstroom van werklozen naar een baan of opleiding te bevorderen. Het zwaartepunt van de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid ligt bij het bevorderen van de uitstroom (Panteia, 2014).

### 2.2 Instrumenten

In de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid worden veel verschillende instrumenten ingezet. Het aantal instrumenten verschilt per regio. Sommige regio's kiezen voor een smalle inzet van enkele instrumenten. Andere regio's kiezen voor een uitgebreide uitvoering met een brede selectie van meerdere instrumenten (Panteia, 2014). Gezien de tijdsgebondenheid van dit onderzoek kunnen niet alle instrumenten behandeld worden. In de vorige paragraaf is uitgelegd dat het zwaartepunt van het beleid ligt bij het bevorderen van de uitstroom van werkloze jongeren naar een baan of opleiding. Daarom wordt er uitsluitend aandacht besteed aan instrumenten gericht op het bevorderen van de uitstroom.

---

<sup>10</sup> Internationaal wordt de term Active Labour Market Policies (ALMP) gebruikt. Deze term omvat alle overheidsmaatregelen ten behoeve van de arbeidsmarktintegratie van werkzoekenden. Het richt zich voornamelijk op specifieke groepen die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben (ILO, 2003).

<sup>11</sup> Het Europees Sociaal Fonds is een subsidieregeling van de Europese Unie, met het doel om de kansen van mensen op de arbeidsmarkt te verbeteren ("ESF 2007-2013", z.d.)

De instrumenten die daarvoor worden ingezet, kunnen onderverdeeld worden naar de volgende hoofdvormen (Panteia, 2014; "Activiteitenoverzicht Aanpak Jeugdwerkloosheid", 2014):

- instroomsubsidies;
- bemiddeling;
- opleidingstrajecten;
- social return;
- subsidies voor lokale projecten.

In de volgende paragrafen wordt per instrument een omschrijving gegeven, gevolgd door een analyse van de kosten en effectiviteit. Voordat er wordt ingegaan op de individuele instrumenten is het belangrijk om stil te staan bij het begrip "effectiviteit". In deze context kan het begrip namelijk op veel verschillende manieren worden uitgedrukt.

*De effectiviteit van een instrument op de doelgroep wordt aangeduid als het effect op microniveau. Hierbij wordt er onderscheid gemaakt tussen het bruto-effect en netto-effect<sup>12</sup>, en het kortetermijneffect en langetermijneffect<sup>13</sup>. De effectiviteit van een instrument op macroniveau is het effect op mensen buiten de doelgroep. Hierbij kan gedacht worden aan verdringingseffecten<sup>14</sup>. Verder kan de effectiviteit verschillen per doelgroep, bijvoorbeeld per leeftijdscategorie of onderwijsniveau (De Koning e.a., 2005).*

### **2.2.1 Instroomsubsidies**

Instroomsubsidies worden in twee verschillende vormen aangeboden. Indien een werkloze jongere wordt aangenomen kan, tijdelijk, een deel van het salaris worden vergoed door de gemeente. Er kan ook eenmalig een bedrag worden uitgekeerd aan de werkgever, indien een werkloze jongere voor een bepaalde periode wordt aangenomen. Deze maatregelen worden in de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid uitgevoerd onder de naam van loonkostensubsidies, plaatsingsbonussen, jongerenvouchers en cheques. De kosten hiervan zijn gemiddeld 2.000 tot 2.500 euro per persoon, voor een dienstverband van minstens zes maanden (Panteia, 2014). Uit kosten-batenanalyses blijkt dat instroomsubsidies een relatief goedkoop instrument zijn (De Koning e.a., 2005).

Instroomsubsidies stimuleren werkgevers om werklozen uit de doelgroep aan te nemen. Het idee is dat de werknemer wordt ingewerkt gedurende de looptijd van het contract, waardoor de productiviteit stijgt. Het uiteindelijke doel is dat de werknemer na afloop van het contract een reguliere baan wordt aangeboden (Kok en Houkes, 2011).

Een voordeel van instroomsubsidies is dat de werkzoekenden, gedurende de looptijd van het gesubsidieerde arbeidscontract, niet werkloos zijn. Daarnaast wordt de kans op een reguliere baan door instroomsubsidies significant verbeterd (De Koning e.a., 2005; Nazar, 2010). Op de korte termijn lijkt de inzet van instroomsubsidies op werkloze jongeren dus een positief netto-effect te hebben op de jeugdwerkloosheid.

Een nadeel is dat er verdringing kan optreden. De Koning heeft in 2002, aan de hand van enquêtestudies, geconcludeerd dat het verdringingseffect bij instroomsubsidies groter is dan

<sup>12</sup> Het bruto-effect is het aantal deelnemers aan een instrument die een reguliere baan hebben verkregen. Het netto-effect is het deel van de succesvol uitgestroomde deelnemers die zonder het instrument geen reguliere baan hadden gevonden. Zo kan de bruto-effectiviteit hoog zijn, maar als alle deelnemers ook zonder het instrument een baan hadden verkregen, is de netto-effectiviteit nihil. Het netto-effect is dus positief indien een instrument leidt tot een hogere baankans.

<sup>13</sup> Het kortetermijneffect van een instrument is het verkrijgen van een baan. Het langetermijneffect is de duurzaamheid van de arbeidsrelatie.

<sup>14</sup> Er is sprake van verdringing als een hoge effectiviteit op microniveau leidt tot lagere baankansen voor mensen buiten de doelgroep. Het instrument leidt dan niet tot meer werkgelegenheid, waardoor het totale effect per saldo nihil is.



80 procent (De Koning e.a., 2005). Verdringing is echter niet nadelig indien relatief kansrijke personen worden verdrongen door kansarme personen. *“Werkloosheid is immers vooral een sociaal probleem als deze langdurig is en ongelijk verdeeld is over sociale groepen”* (De Koning e.a., 2005). In Nederland worden instroomsubsidies ingezet bij jongeren, langdurig werkloze ouderen, arbeidsgehandicapten en overige kwetsbare of moeilijk bemiddelbare personen (BDO, 2015). Het verdringingseffect op andere risicogroepen lijkt dus beperkt.

Op de lange termijn is een instroomsubsidie effectief als het leidt tot een duurzame arbeidsrelatie. Medio 2009 is landelijk berekend dat 52 procent van de loonkostensubsidies wordt gevolgd door een reguliere baan, maar slechts 12 procent wordt gevolgd door een baan van twee jaar of langer (Inspectie Werk en Inkomen, 2010). Het gaat hierbij om het bruto-effect. Uit enquêtes blijkt verder dat werkgevers ook vaak personen hadden aangenomen zonder subsidie (Kok en Houkes, 2011). Het netto-effect lijkt dus op de lange termijn zeer klein. Er kan voorzichtig geconcludeerd worden dat instroomsubsidies niet leiden tot een duurzame arbeidsrelatie. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het opdoen van werkervaring een positief effect kan hebben op de baankans bij andere werkgevers (zie paragraaf 1.1.1).

Er is geen informatie gevonden over de effecten van instroomsubsidies op verschillende leeftijdsgroepen.

### **2.2.2 Extra personeel voor bemiddeling**

In 24 regio's wordt extra personeel aangenomen om werkloze jongeren te bemiddelen naar werk, leerwerkplekken of school. Dit personeel richt zich specifiek op jongeren en wordt ingezet bij jongerenloketten, werkgeversservicepunten, gemeentelijke partners (zoals het UWV of Regionale Opleidingscentra) en uitzendbureaus (Panteia, 2014).

Bemiddeling wordt ingezet met het doel om de match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te verbeteren. De theorie is dat vacatures efficiënter aan werklozen worden gekoppeld, waardoor de frictiewerkloosheid afneemt (De Koning e.a., 2005). Omdat frictiewerkloosheid vooral een probleem is onder jongeren (zie paragraaf 1.1.2), kan het een goed instrument zijn om jeugdwerkloosheid te bestrijden.

Uit gemeentelijke onderzoeken, landelijke cijfers en internationale studies blijkt dat bemiddeling leidt tot een grotere kans op werk (De Koning e.a., 2005; Groot e.a., 2008; Kok en Houkes, 2011). In de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid valt dus te verwachten dat bemiddeling, op de korte termijn, leidt tot lagere jeugdwerkloosheid. Er is echter geen informatie gevonden over verdringingseffecten, langetermijneffecten en effecten op verschillende leeftijdsgroepen.

Uit kosten-batenanalyses blijkt dat bemiddeling een relatief goedkoop instrument is (De Koning e.a., 2005; Kok en Houkes, 2011). Om een beeld te schetsen van de kosten in de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid, wordt er gekeken naar de regio waar de grootste focus op dit instrument ligt. Dit is het geval in de regio Limburg-Zuid, waar 59 procent van het budget wordt besteed aan extra personeel bij jongerenloketten<sup>15</sup>. Met deze aanpak is de verwachting dat 970 jongeren naar werk, leerwerkplekken of opleidingen worden begeleid (Programmaraad, 2013). Daarmee komen de begrote kosten uit op 1.274 euro per werkloze jongere. Er zijn echter beperkingen bij het gebruik van dit bedrag, omdat het gebaseerd is op de verwachte kosten en resultaten uit de begroting. Daarnaast worden er ook jongeren geholpen met stageplekken, voorschakeltrajecten, participatieplekken en nazorgtrajecten. Verder zijn dit de kosten in één regio, terwijl het instrument wordt ingezet in 24 regio's. Het berekende bedrag is dus een ruwe schatting, met het doel om een indicatie te geven van de kosten voor de uitstroom van werkloze jongeren via bemiddeling.

---

<sup>15</sup> Er is een bedrag van 1.235.944 euro begroot voor de inzet van 9,5 FTE. De totale uitgaven voor deze regio zijn begroot op 2.080.000 euro.

### 2.2.3 Opleidingstrajecten

In de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid worden opleidingstrajecten ontwikkeld om de uitstroom naar school te bevorderen. Bij enkele trajecten worden jongeren, door middel van scholing, voorbereid op een reguliere opleiding. Het grootste deel van de trajecten is echter een combinatie van scholing en werk ("Activiteitenoverzicht Aanpak Jeugdwerkloosheid", 2014; Panteia, 2014). Scholing wordt ingezet om de productiviteit te verbeteren en om een betere aansluiting te vinden met de vraag op de arbeidsmarkt (De Koning e.a., 2005).

Een voordeel van scholingstrajecten is, net als bij instroomsubsidies, dat de deelnemers gedurende de looptijd van het traject niet werkloos zijn. Op de korte termijn lijkt het instrument dus een positief effect te hebben op de jeugdwerkloosheid.

Trajecten die uitsluitend bestaan uit scholing, leiden over het algemeen tot een (licht) positief effect op de baankans (De Koning e.a., 2005; Groot e.a., 2008; Kok en Houkes, 2011). Als er onderscheid wordt gemaakt naar leeftijd, blijkt scholing echter minder effectief te zijn bij jongeren (De Koning e.a., 2005; Nazar, 2010). Deze trajecten lijken dus geen significant effect te hebben op de baankansen van jongeren. Ze hebben wel het voordeel dat er tijdens het traject geen sprake is van verdringing, omdat de werklozen zich tijdelijk terugtrekken van de arbeidsmarkt. Over verdere verdringingseffecten na afloop van het traject is geen informatie gevonden. Dit geldt ook voor de duurzaamheid van de banen op de lange termijn.

Trajecten waarin scholing wordt gecombineerd met werk zijn effectiever in het vergroten van de baankans, vooral bij mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (Kok en Houkes, 2011; Nazar, 2010). Aangezien deze leerwerktrajecten voornamelijk worden ingezet bij jongeren zonder startkwalificatie (Panteia, 2014), lijken ze een positief effect te hebben op de baankansen van jongeren. Tevens leiden combinaties van scholing en instroomsubsidies tot een grotere kans op werk (Nazar, 2010). Dit is in essentie ook een combinatie van scholing met werk en wordt in de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid aangeboden in de vorm van startersbeurzen<sup>16</sup>. Er is geen informatie gevonden over verdringingseffecten en de duurzaamheid van de banen op de lange termijn.

Uit kosten-batenanalyses blijkt dat scholing een relatief duur instrument is ten opzichte van bemiddeling en instroomsubsidies (De Koning e.a., 2005; Kok en Houkes, 2011). Door de uiteenlopende variatie aan opleidingstrajecten in de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid, is het moeilijk om de kosten te berekenen. Een kortlopend traject als de startersbeurs (zes maanden) kost 3000 euro per persoon. Andere trajecten met een langere looptijd zullen duurder uitvallen.

### 2.2.4 Social return

Bij social return wordt de opdrachtnemer van een project, door de opdrachtgever verplicht om bij te dragen aan een maatschappelijke doelstelling van de opdrachtgever. In het contract van de opdracht wordt vastgelegd dat de opdrachtnemer een percentage van de aanneemsom of loonsom uitgeeft aan het inhuren van mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (TNO, 2014).

Sinds medio 2011 wordt social return toegepast bij aanbestedingen van de overheid in de categorieën "werken" en "diensten", die groter zijn dan 250.000 euro. Het instrument wordt ingezet met het doel om de uitstroom naar werk te bevorderen van personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij wordt er gestreefd naar 5 procent social return per aanbesteding (Kamerstuk, 2011). Met dit instrument wordt werkloosheid aangepakt

---

<sup>16</sup> Werkloze jongeren kunnen met de startersbeurs zes maanden werkervaring opdoen bij een reguliere werkgever, tegen een vergoeding van 500 euro per maand uit het regionale budget. Daarnaast levert de werkgever een bijdrage van 100 euro per maand, waarmee de deelnemer een opleiding, cursus of certificeringstraject kan bekostigen (Panteia, 2014).

onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en het bedrijfsleven. Zo kunnen private organisaties zich profileren als maatschappelijk verantwoorde ondernemingen (Brouwer e.a., 2011). In de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid wordt het instrument in vier regio's ingezet<sup>17</sup> ("Activiteitenoverzicht Aanpak Jeugdwerkloosheid", 2014).

Social return is een relatief nieuw instrument, waardoor er nog niet veel harde cijfers bekend zijn. Den Hoedt e.a. (2014) hebben de inzet van social return in de periode van juli 2011 tot en met december 2012 geëvalueerd. In deze periode werd social return toegepast bij 88 aanbestedingen. Door interviews en enquêtes af te nemen bij opdrachtnemers zijn de volgende resultaten verzameld:

- Bij 23 aanbestedingen zijn er in totaal 195 personen geplaatst door social return.
- Van de 101 plaatsingen waarbij de achtergrond van de persoon bekend is, hebben 77 personen een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt (i.c. WW'ers of leerlingen van praktijkscholen).
- Een aantal opdrachtnemers geven aan verdringing<sup>18</sup> te hebben waargenomen door plaatsingen voor social return.
- De doorstroom naar een reguliere baan bij de opdrachtnemer is over het algemeen gering, omdat er vaak wordt gekozen voor tijdelijke plaatsingen. Opdrachtnemers zien wel regelmatig toekomstperspectief in leerlingen en stagiaires. Zij worden dan intern begeleid en opgeleid, en hebben een grotere kans op een duurzame baan. Uit ander onderzoek blijkt dat gemeenten, als opdrachtgevers, ook een rol spelen bij het geringe aantal duurzame plaatsingen (Andriessen e.a., 2012). Men wordt verweten vooral oog te hebben voor het aantal plaatsingen op de korte termijn.

Uit de bovenstaande informatie is af te leiden dat social return op de korte termijn leidt tot een positief bruto-effect, omdat mensen uit de doelgroep een baan verkrijgen. Een groot deel van de geplaatsten hebben echter een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt, waardoor de kans bestaat dat zij ook zonder social return een baan hadden gevonden. Hierdoor kan de netto-effectiviteit tegenvallen, maar daar is verder geen bewijs voor gevonden. Daarnaast is er sprake van verdringing, maar het is niet duidelijk in welke mate. Eerder onderzoek komt tot dezelfde conclusie (TNO, 2014).

Het langetermijneffect op de gehele doelgroep van social return is onbekend. Wel lijken leerlingen en stagiaires de grootste kans te hebben op een duurzame arbeidsrelatie. Social return zal bij deze jongeren leiden tot een verminderde instroom van school naar werkloosheid. Er is geen specifieke informatie gevonden over het langetermijneffect op de doelgroep werkloze jongeren.

Van de vier regio's die in de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid gebruik maken van social return, is er één regio die de begroting van de aanpak heeft gespecificeerd naar kosten per instrument. Dit is het geval in de regio Haaglanden, bij de gemeente Delft. In deze begroting staan bijvoorbeeld de kosten genoemd voor de inzet van instroomsubsidies en verschillende bemiddelingsprogramma's. Social return staat hier wel als activiteit genoemd, maar wordt

---

<sup>17</sup> In de regio Haaglanden biedt de gemeente Delft de mogelijkheid om aan social return te voldoen door stageplaatsen en leerbanen voor jongeren. De regio Groot-Amsterdam zet social return in om stageplaatsen beschikbaar te maken voor leerlingen uit sociaal-economisch kwetsbare gezinnen. In de regio Drechtsteden wordt social return (mede) ingezet om 640 plaatsingen te realiseren voor jongeren (onderdeel hiervan zijn 400 stageplaatsen en leerbanen, en 40 arbeidsplaatsen voor jongeren met een arbeidshandicap). De regio Midden-Limburg heeft de algemene doelstelling om met social return arbeidsplaatsen, leerbanen en stageplaatsen te realiseren voor mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt.

<sup>18</sup> In deze context is verdringing breder dan de eerder genoemde betekenis (dat een hoge effectiviteit bij mensen binnen de doelgroep leidt tot lagere baankansen voor mensen buiten de doelgroep). Er kan ook sprake zijn van verdringing indien opdrachtnemers ervoor kiezen om zittende medewerkers (zzp'ers, stagiaires, personeel met een tijdelijk of vast contract en medewerkers die eerder via social return werden geplaatst) te vervangen door social return plaatsingen (TNO, 2014).

niet als kostenpost opgevoerd in de begroting (Gemeente Delft, 2013). De kosten voor social return in de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid zijn dus niet inzichtelijk, maar het instrument leidt wel degelijk tot kosten voor de overheid.

De overheid besteedt namelijk tijd aan overleg (bij implementatie) en monitoring (bij uitvoering). Volgens Den Hoedt e.a. (2014) zijn deze taken zeer beperkt, waardoor ze nauwelijks leiden tot extra kosten (Den Hoedt e.a., 2014). De bevindingen van Brouwer e.a. (2010) wijzen echter op significante kosten tijdens de uitvoering. Er is namelijk regelmatig overleg ten behoeve van monitoring en gemeenten spelen een actieve rol bij bemiddeling, scholing en loonkostensubsidies voor social return plaatsingen. In de laatst genoemde gevallen maakt de overheid indirecte kosten doordat er tevens gebruik wordt gemaakt van andere re-integratie instrumenten.

Daarnaast kunnen de uitvoeringskosten van de opdrachtnemer (bijvoorbeeld kosten voor werving en selectie, begeleiding, verantwoording) leiden tot een prijsverhogend effect van het project voor de overheid. Op basis van interviews concluderen Den Hoedt e.a. (2014) dat er geen prijsverhogend effect is. Brouwer e.a. (2011) komen tot dezelfde conclusie. Beide onderzoeken benoemen de concurrentie tussen opdrachtnemers voor de gunning van de opdracht als mogelijke verklaring.

De beschikbare informatie over social return toont nog geen harde bewijzen voor de effecten en kosten. Het is een relatief nieuw instrument en toekomstig onderzoek zal meer duidelijkheid moeten geven.

### **2.2.5 Subsidies voor lokale projecten**

In diverse regio's wordt de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid gedeeltelijk uitgevoerd op afstand van de gemeenten. Externe partijen kunnen onder voorwaarden een subsidie ontvangen, waarna de activiteiten worden uitgevoerd zonder (of met beperkte) betrokkenheid van de gemeente. Gedurende de uitvoering leggen de uitvoerende partijen verantwoording af aan de gemeenten over de behaalde resultaten. De uitvoerende partijen kunnen een aanvraag indienen via de algemene subsidieverordeningen van gemeenten, maar in vier regio's worden tevens aparte subsidieregelingen aangeboden<sup>19</sup> (Panteia, 2014). De subsidies worden voornamelijk verstrekt aan organisaties met een maatschappelijke doelstelling, zoals onderwijsinstellingen en stichtingen ("Activiteitenoverzicht Aanpak Jeugdwerkloosheid", 2014).

Deze subsidies hebben als voordeel dat ze een kans geven aan lokale partijen om innovatieve re-integratie instrumenten te ontwikkelen. Projecten die effectief zijn, kunnen in de toekomst op bredere schaal worden uitgevoerd (Panteia, 2014).

De kosten en effectiviteit van de gesubsidieerde initiatieven verschillen per project. Over het algemeen is een nadeel van (grotere) subsidies dat een controleverklaring vereist kan worden. Er wordt dan een accountant ingehuurd om de subsidieverantwoording te controleren, wat leidt tot kosten die uit het subsidiebudget worden betaald en die niet aan de uitvoering van het project besteed worden.

Ook de meetbaarheid van de effecten van subsidies vormt een nadeel. Uit onderzoek naar de effectiviteit van gemeentelijke subsidieregelingen in Nederland blijkt namelijk dat de effectiviteit van subsidies vaak moeilijk vast te stellen is (Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen, 2013).

---

<sup>19</sup> Deze subsidieregelingen zijn specifiek gericht op de aanpak van jeugdwerkloosheid en worden aangeboden in de regio's Midden-Brabant, Rijnmond, Groot-Amsterdam en Utrecht.

### 2.3 Algehele effect van de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid

Het onderzoeksbureau Panteia informeert de Tweede Kamer over de voortgang van de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid. De rapporten die door het onderzoeksbureau worden opgesteld bieden inzicht in de uitvoering en effecten. Recentelijk is een publicatie verschenen van de derde meting, die in het voorjaar van 2015 is uitgevoerd (Panteia, 2015).

Hieruit blijkt dat de regio's op verschillende manieren rapporteren, wat leidt tot onnauwkeurige cijfers die per regio moeilijk te vergelijken zijn. De verzamelde cijfers zijn gepresenteerd in figuur 6. In de context van dit hoofdstuk, bieden deze gegevens weinig inzicht in de effectiviteit van de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid. Het bruto-effect is 11.600 plaatsingen op reguliere banen. Van de overige plaatsingen is het niet bekend of ze geleid hebben tot een reguliere baan. Daarnaast wordt er geen aandacht besteed aan de netto-effectiviteit, langetermijneffecten en verdringing. Verder zijn er geen gegevens bekend over de effectiviteit per instrument. De meting schiet dus duidelijk tekort aan de informatie die benodigd is om de effectiviteit in kaart te brengen.

	Plaatsingen bij werkgevers			Plaatsingen op werk- of opleidings voorbereidende trajecten	Totaal aantal plaatsingen bij werkgevers of op trajecten
	Plaatsingen op banen	Plaatsingen op leerwerkplekken	Plaatsingen op stages		
<b>Doelen, opgeteld<sup>1</sup></b>	8.500	4.100	2.000	2.800	17.400
<b>Realisatie, opgeteld</b>	11.600	4.700	6.500	8.800	31.600
<b>Doelrealisatie</b>	135%	113%	326%	318%	

Figuur 6: Resultaten Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid (Panteia, 2015)

Gelet op de werkloosheidspercentages valt op dat de jeugdwerkloosheid tussen februari 2014 en februari 2015 is gedaald van 13,8 naar 11 procent. De algehele werkloosheid daalde in deze periode van 7,9 naar 7,1 procent (Kamerstuk, 2015). Het is echter onduidelijk in hoeverre de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid heeft bijgedragen aan deze daling. Zo zal de conjunctuurgevoeligheid van jongeren (zie paragraaf 1.1.1), in tijden van dalende werkloosheid, leiden tot een relatief sterkere daling van de jeugdwerkloosheid.

Met betrekking tot het algehele netto-effect van re-integratie instrumenten, maken De Koning e.a. (2005) een ruwe schatting dat deze leiden tot een verhoogde baankans van vijf tot tien procent.

### 2.4 Samenvatting

Werkloosheid wordt in Nederland aangepakt door middel van actief arbeidsmarktbeleid. Met het oog op de hoge jeugdwerkloosheid, wordt sinds 2013 de Aanpak Jeugdwerkloosheid uitgevoerd. Een deel van het landelijke budget is beschikbaar gesteld voor de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid, waarin 35 arbeidsmarktregio's decentraal te werk gaan. Hierdoor kunnen gemeenten maatregelen treffen die aansluiten op de lokale situatie. De maatregelen die door gemeenten worden genomen zijn voornamelijk gericht op het bevorderen van de uitstroom van werkloze jongeren naar werk of school. De instrumenten die hiervoor worden ingezet zijn instroomsubsidies, bemiddeling, opleidingstrajecten, social return en subsidies voor lokale projecten. Met deze informatie is antwoord gegeven op deelvraag twee (*Op welke wijze wordt jeugdwerkloosheid door de overheid aangepakt?*).

Deelvraag drie (*In hoeverre hebben de genomen maatregelen het gewenste effect?*) bleek moeilijker te beantwoorden. Enerzijds is social return een relatief nieuw instrument waar nog niet veel onderzoeksresultaten van bekend zijn. Anderzijds toont onderzoek naar de andere

“traditionele” instrumenten ook geen harde bewijzen. De effectiviteit is moeilijk vast te stellen door de vele aspecten die erop van toepassing zijn. Er moet namelijk onderscheid worden gemaakt naar bruto-effectiviteit en netto-effectiviteit, kortetermijneffecten en langetermijneffecten, microniveau en macroniveau, en doelgroep. De belangrijkste resultaten zijn gegroepeerd in figuur 7. Van de metingen die de effectiviteit van de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid in kaart moeten brengen, kan geconcludeerd worden dat deze duidelijk tekort schieten.

Als de berekende kosten van de instrumenten worden afgezet tegen de uitkeringskosten uit hoofdstuk één (WW: 729 euro per maand, bijstand: maximaal 960,83 euro per maand, Wajong: tussen de 512,48 euro en 1126,35 euro per maand), valt te concluderen dat het mogelijk is om kosten te besparen door de inzet van re-integratie instrumenten. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er geen kostenbesparing wordt gerealiseerd indien er sprake is van verdringing en indien werkzoekenden ook zonder inzet van het instrument een baan hadden gevonden. Daarnaast ontvangt een deel van de werkloze jongeren geen uitkering.

		Effectiviteit				Kosten
		Kortetermijn		Langetermijn	Verdringing	
		Tijdens het traject	Na het traject			
<b>Instreamsubsidies</b>		de deelnemer is niet werkloos	positief effect op de baankans	geen duurzame arbeidsrelatie (voorzichtige conclusie)	hoog, maar lijkt geen nadeel door de inzet ervan op meerdere risicogroepen	2.000 tot 2.500 euro per persoon voor ten minste zes maanden kosten-batenanalyses: relatief goedkoop
<b>Extra personeel voor bemiddeling</b>		geen effect	positief effect op de baankans	onbekend	onbekend	1.274 euro per persoon (ruwe schatting) kosten-batenanalyses: relatief goedkoop
<b>Opleidings-trajecten:</b>	<b>Uitsluitend scholing</b>	de deelnemer is niet werkloos en geen verdringing door terugtrekking van de arbeidsmarkt	geen significant effect op de baankans	onbekend	onbekend, behalve hetgeen beschreven onder "kortetermijneffect"	verschilt per traject door de verschillende looptijden kosten-batenanalyses: relatief duur
	<b>Scholing i.c.m. werk</b>	de deelnemer is niet werkloos	positief effect op de baankans	onbekend	onbekend	verschilt per traject door de verschillende looptijden kosten-batenanalyses: relatief duur
<b>Social return</b>		de deelnemer is niet werkloos	lijkt beperkt, maar voor leerlingen en stagiaires is de kans op een baan vaak wel positief	onbekend, maar leerlingen en stagiaires lijken de grootste kans te hebben op een duurzame arbeidsrelatie	verdringing van zittende medewerkers wordt waargenomen, maar het is onduidelijk in welke mate	niet opgenomen in de begrotingen van de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid, maar wel van toepassing door overleg, monitoring, (mogelijk) prijsverhogende effecten en de actieve rol van gemeenten bij bemiddeling, scholing en loonkostensubsidies voor social return plaatsingen
<b>Subsidies voor lokale projecten</b>		verschilt per project, maar over het algemeen moeilijk vast te stellen				verschilt per project nadeel: de kosten voor accountantscontrole bij grotere subsidies worden betaald uit het budget

Figuur 7: Kosten en effectiviteit van re-integratie instrumenten tegen jeugdwerkloosheid

## 3 Social impact bonds

De overheid staat open voor nieuwe instrumenten om werkloosheid te bestrijden. Social return (zie paragraaf 2.2.4) is daar een voorbeeld van. In dit hoofdstuk wordt er dieper ingegaan op een ander nieuw instrument: de social impact bond. Deelvraag vier (*Op welke wijze functioneren social impact bonds?*) wordt beantwoord door een omschrijving te geven van het instrument, gevolgd door een analyse van de stakeholders. De effectiviteit en kosten van social impact bonds worden geanalyseerd ter beantwoording van deelvraag vijf (*Welke effecten hebben social impact bonds in de praktijk?*).

### 3.1 Omschrijving

In de literatuur worden verschillende definities van een social impact bond gegeven. Er is nog geen algemeen aanvaarde definitie, maar over het algemeen wordt het gezien als een alternatieve financieringsvorm (Liebman, 2011; Costa e.a., 2012), samenwerkingsverband (Vennema en Koekoek, 2013) en prestatiecontract (McKinsey & Company, 2012; Lunes e.a., 2013). Ondanks de benaming is er bij social impact bonds geen sprake van een obligatie<sup>20</sup>. De term “bond” kan daarom beter geïnterpreteerd worden als de verbinding of samenwerking tussen de betrokken partijen.

In essentie worden de overheid, private investeerders en maatschappelijke dienstverleners (uitvoerders) door een social impact bond verbonden aan een maatschappelijk probleem, dat onder het domein van de overheid valt. De investeerder financiert de activiteiten van de uitvoerder en draagt het financiële risico van het project. Met de activiteiten worden maatschappelijke resultaten behaald, die leiden tot kostenbesparingen bij de overheid. De resultaten worden gemeten en op basis van een vooraf afgesloten prestatiecontract, wordt een gedeelte van de besparing door de overheid uitbetaald aan de investeerder (Social Finance, 2009; Vennema en Koekoek, 2013). *“Het ultieme doel van een SIB is om de sociale positie van de doelgroep te verbeteren”* (Lunes e.a., 2013).

Social impact bonds bieden kansen voor de betrokken partijen. Zo krijgt de overheid de mogelijkheid om het financiële risico voor de aanpak van maatschappelijke problemen te verschuiven naar private investeerders. Door “no cure no pay” toe te passen betaalt de overheid uitsluitend voor bewezen resultaten, die tevens inzicht bieden in de effectiviteit van de interventie. Investeerders krijgen de kans om een financieel rendement te behalen en om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid uit te dragen. Verder biedt het uitvoerders de kans om hun aanpak langdurig en op grotere schaal toe te passen (Lunes e.a., 2013).

Het idee van een social impact bond is afkomstig van het Britse Council on Social Action<sup>21</sup>. De basis voor het idee werd gevormd door de constatering dat rehabilitatieprogramma's voor jonge delinquenten jarenlang werden gesubsidieerd zonder oog voor het langetermijneffect, en het potentieel dat gezien werd in het model van IFFIm bonds<sup>22</sup>. Vervolgens werd Social Finance aangesteld om de leiding te nemen bij de ontwikkeling van het concept (Council on Social Action, 2009). Dit werk leidde in 2010 tot de implementatie van de eerste social impact bond in de Britse Peterborough gevangenis (Bolton, 2010).

---

<sup>20</sup> Obligaties zijn schuldbewijzen die door ondernemingen of overheden worden uitgegeven in ruil voor geld. Ze hebben een vaste looptijd, zijn vrij verhandelbaar en er wordt een vaste rente over betaald (Ots, 2005). Social impact bonds zijn geen obligaties, omdat er geen sprake is van een schuldbewijs. De enige overeenkomst met een obligatie is de vaste looptijd. Een uitleg als deze komt in de literatuur veelvuldig voor (bijvoorbeeld McKinsey & Company, 2012; Lunes e.a., 2013; Goodall, 2014).

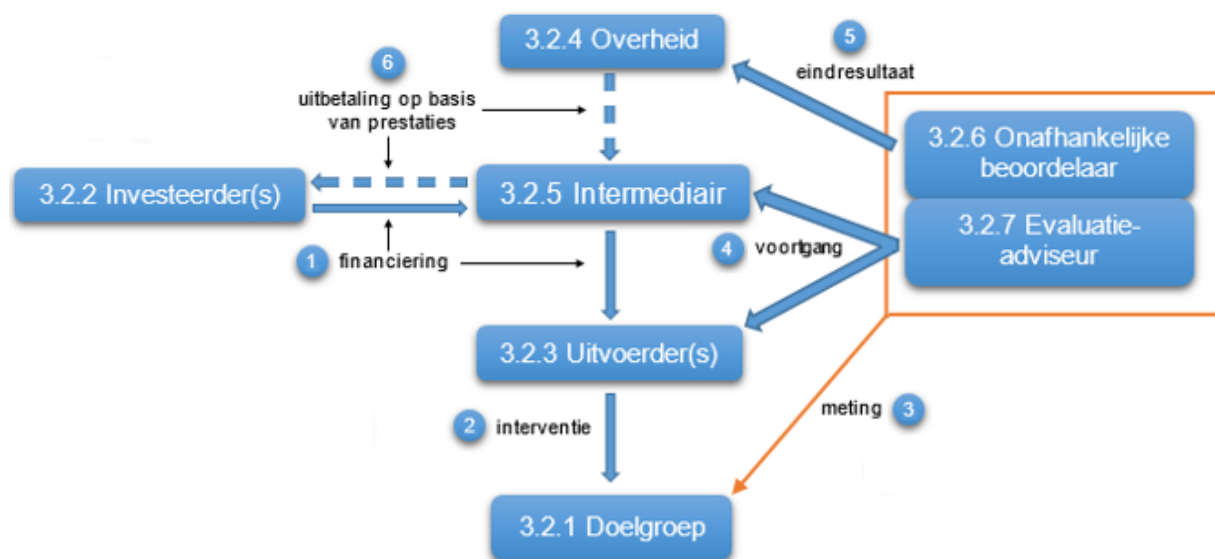
<sup>21</sup> Dit onafhankelijke adviesorgaan ontwikkelde in de periode van 2007 tot 2009 ideeën en initiatieven voor de Britse overheid om maatschappelijke problemen aan te pakken.

<sup>22</sup> Met dit model worden obligaties uitgegeven om vaccinaties in ontwikkelingslanden vooraf te financieren. De opbrengsten uit toekomstige garanties van donorlanden worden gebruikt om rente en aflossingen te betalen over de obligaties (IFFIm, 2006).

Tot op heden zijn er 44 social impact bonds geïmplementeerd in tien verschillende landen (“Finance for Good”, 2015). Daarmee worden maatschappelijke problemen aangepakt zoals werkloosheid, recidive onder ex-gedetineerden, dak- en thuislozen, etc. Binnenkort kunnen er social impact bonds worden verwacht die gericht zijn op de transitie van militaire veteranen, het verminderen van kindersterfte en de preventie van diabetes (Goodall, 2014). Sinds 2014 wordt in Rotterdam geëxperimenteerd met de eerste Nederlandse social impact bond, gericht op het bestrijden van jeugdwerkloosheid (zie bijlage 2). In april 2015 is de tweede Nederlandse social impact bond gestart in Utrecht, waarbij werklozen aan een diploma en baan geholpen worden (Gemeente Utrecht, 2015).

### 3.2 Stakeholders

In figuur 8 wordt getoond dat er zeven stakeholders betrokken kunnen worden bij een social impact bond: de doelgroep, overheid, investeerders, uitvoerders, intermediair, onafhankelijke beoordelaar en evaluatieadviseur (McKinsey & Company, 2012; Lunes e.a., 2013). In de volgende paragrafen worden deze stakeholders geanalyseerd.



Figuur 8: Stakeholdersmodel

#### 3.2.1 Doelgroep

De doelgroep is de partij waarop het maatschappelijk probleem van toepassing is. Personen die hiertoe behoren, worden tijdens de uitvoering van de social impact bond ondersteund door de activiteiten van de uitvoerder. In paragraaf 3.1 zijn voorbeelden genoemd, zoals werklozen, ex-gedetineerden en dak- en thuislozen. Om een kostenbesparing te realiseren moet de overheid in ieder geval geld uitgeven aan de doelgroep (McKinsey & Company, 2012).

Bij de selectie van deelnemers die geholpen worden door de uitvoerder, is het van belang om maatregelen te treffen die de perverse prikkel van “cherry-picking” voorkomen. Het risico bestaat namelijk dat personen geselecteerd worden die een grotere kans hebben om het traject succesvol af te sluiten. Ingewikkelde personen worden dan ontweken (Social Finance, 2012). Goodall (2014) benoemt dat een zeer specifiek gedefinieerde doelgroep kan bijdragen aan het verminderen van dit risico.

*Zo zijn social impact bonds in de praktijk niet gericht op alle werkloze jongeren, maar bijvoorbeeld op werkloze jongeren zonder startkwalificatie (Gemeente Rotterdam, z.d.(a); Social Finance, 2014a).*



### 3.2.2 Investeerders

Social impact bonds worden vooraf gefinancierd door één of meerdere private investeerders. In de praktijk wordt deze rol vervuld door fondsen (bijvoorbeeld filantropische instellingen), financiële instellingen en vermogende personen<sup>23</sup>. Tevens zijn er voorbeelden waarbij de uitvoerende partij zelf een gedeelte van de activiteiten financiert<sup>24</sup>. De uitvoerder draagt dan een deel van het financiële risico, maar kan een rendement behalen indien het project succesvol is. Het rendement van de investeerders is afhankelijk van de gerealiseerde maatschappelijke resultaten (Social Finance, 2009).

Bij maatschappelijke investeringen wordt een gedeelte van het financiële rendement vervangen door een maatschappelijk rendement (Vennema en Koekoek, 2013). Social impact bonds worden momenteel voornamelijk gefinancierd door investeerders met een maatschappelijk motief (Instiglio, z.d.). Deze “impact-first-investeerders” lopen een groot financieel risico, omdat het concept in een experimentele fase zit<sup>25</sup>. Indien de effectiviteit van het instrument wordt bewezen, zullen social impact bonds aantrekkelijker worden voor investeerders die meer waarde hechten aan een financieel rendement (Social Finance, 2009). Deze “finance-first-investeerders” zijn vereist om social impact bonds, in de toekomst, op een duurzame en grote schaal toe te passen (Vennema en Koekoek, 2013).

### 3.2.3 Uitvoerders

Uitvoerders zijn organisaties met een maatschappelijke doelstelling, die ervaring hebben met het verlenen van diensten aan de doelgroep. Er kunnen één of meer uitvoerende partijen deelnemen aan een social impact bond. In de literatuur worden non-profitorganisaties (McKinsey & Company, 2012), private partijen (Lunes e.a., 2013) en sociale ondernemingen<sup>26</sup> (Vennema en Koekoek, 2013) genoemd als potentiële uitvoerders. In de praktijk wordt de rol echter vrijwel altijd vervuld door non-profitorganisaties (Goodall, 2014).

Zoals in paragraaf 3.1 werd benoemd, bieden social impact bonds langdurige financieringen aan uitvoerders, waarmee zij hun aanpak kunnen uitbreiden. Dit betekent dat er omvangrijke bedragen geïnvesteerd moeten worden, met grote risico's voor investeerders. Om meer zekerheid te bieden over de haalbaarheid van het project, worden uitvoerders geselecteerd op basis van hun “track-record” (McKinsey & Company, 2012). Hiermee wordt bewijs geleverd van de prestaties die de uitvoerders in het verleden hebben behaald. *“Zonder track-record zijn de risico's niet te hanteren”* (Vennema en Koekoek, 2013). Tevens wordt het track-record gebruikt om de effecten van een social impact bond meetbaar te maken (Lunes e.a., 2013). Voor non-profitorganisaties kan deze bewijslast een probleem vormen, omdat de effectiviteit vaak moeilijk vast te stellen is (Aukes, 1996). In de praktijk blijkt het dan ook vaak moeilijk om een uitvoerder te selecteren met een solide track-record (Azemati e.a., 2013).

Traditioneel worden non-profitorganisaties vaak gefinancierd door de overheid of fondsen. Deze bronnen kunnen echter niet aan de vraag naar kapitaal voldoen. Zo is de overheid terughoudend met het verlenen van grote subsidies, door het financiële risico indien de activiteiten mislukken. De situatie wordt verergerd door de economische crisis waarin overheden moeten bezuinigen. Mogelijkheden om de effectieve activiteiten van non-profitorganisaties naar een behoorlijk niveau op te schalen worden hierdoor niet benut

---

<sup>23</sup> Geïntervieweerd aan de hand van 13 case studies (Cabinet Office, 2013a).

<sup>24</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval bij een social impact bond in Londen, gericht op het helpen van dak- en thuislozen (Cabinet Office, 2013a).

<sup>25</sup> Om dit risico te verkleinen, kunnen er garanties worden verstrekt aan investeerders. Dit wordt bijvoorbeeld toegepast bij een social impact bond in New York, waar Bloomberg Philanthropies de garantie heeft gegeven om het geïnvesteerde bedrag van Goldman Sachs deels te vergoeden indien het project onsuccesvol blijkt (Rudd e.a., 2013).

<sup>26</sup> Dit zijn ondernemingen met een primaire maatschappelijke doelstelling. Winstgevendheid speelt wel een rol, maar is van secundair belang. Sociale ondernemingen vormen een nieuwe sector tussen de private, publieke en non-profit sector (Hillen e.a., 2014).

(Social Finance, 2012). Met social impact bonds kunnen nieuwe financieringsbronnen van private investeerders worden aangetrokken om deze interventies te financieren (Social Finance, 2012; Lunes e.a., 2013; Goodall, 2014).

In de literatuur wordt regelmatig als voorwaarde benoemd dat de activiteiten van uitvoerders preventief moeten zijn<sup>27</sup> (bijvoorbeeld McKinsey & Company, 2012; Lunes e.a., 2013). In de praktijk blijken ook repressieve activiteiten gefinancierd te worden via social impact bonds.

*Jeugdwerkloosheid wordt bijvoorbeeld met de Rotterdamse social impact bond repressief bestreden, door werkloze jongeren zonder startkwalificatie te begeleiden bij het starten van een onderneming (zie bijlage 2). In Groot-Brittannië wordt hetzelfde probleem preventief aangepakt door schoolgaande jongeren, die het risico lopen om werkloos te worden zonder startkwalificatie, te helpen met specifieke begeleiding en cursussen (Social Finance, 2014a).*

### 3.2.4 Overheid

De overheid speelt als beleidsmaker een faciliterende rol bij de inzet van social impact bonds en is verantwoordelijk voor de uitbetaling aan investeerders indien een project aan de beoogde resultaten heeft voldaan. Lunes e.a. (2013) geven aan dat deze rol door de centrale overheid, provincies en gemeenten<sup>28</sup> vervuld kan worden (Lunes e.a., 2013). Goodall (2014) benoemt dat er tevens mogelijkheden zijn voor donoren (fondsen of corporaties)<sup>29</sup>. In de praktijk wordt deze taak echter vrijwel altijd vervuld door overheden (Goodall, 2014).

Om social impact bonds uit te voeren moet de overheid in eerste instantie open staan voor het concept. Vervolgens wordt een selectie gemaakt van de maatschappelijke vraagstukken die in aanmerking komen voor een social impact bond (Lunes e.a., 2013) of worden potentiële uitvoerders uitgenodigd om het initiatief nemen (Goodall, 2014). De gemeente Rotterdam kiest voor de laatste optie, door maatschappelijke dienstverleners de mogelijkheid te geven om een idee in te sturen (Gemeente Rotterdam, z.d.(a)). In het buitenland wordt voornamelijk gebruik gemaakt van de eerste optie (Goodall, 2014).

Zoals in paragraaf 3.2.1 is beschreven, moet de overheid bij deze selectie rekening houden met de kosten van het maatschappelijke probleem. Een eis om een social impact bond uit te voeren is namelijk dat de mogelijke besparingen hoger zijn dan het te investeren bedrag (Lunes e.a., 2013). Vennema en Koekoek (2013) maken hierbij de belangrijke opmerking dat de sociale stelsels per land verschillen. Overheden geven verschillende bedragen uit aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Daarom kan een social impact bond in een land met sterke sociale zekerheden leiden tot besparingen die in andere landen niet gerealiseerd kunnen worden. Bij de selectie kan de overheid dus niet uitsluitend gebruik maken van informatie over effectieve social impact bonds in het buitenland, maar moet er altijd worden gekeken naar de eigen situatie.

---

<sup>27</sup> De theorie hierachter is dat, in economisch slechte tijden, een negatieve cyclus ontstaat waarin de focus van overheidsbeleid ligt bij repressieve crisismaatregelen. Hierdoor blijven er minder middelen over voor preventieve acties, waardoor meer personen te maken krijgen met maatschappelijke problemen. Dit leidt weer tot hogere uitgaven voor repressieve interventies (Social Finance, 2009).

<sup>28</sup> Overigens staat de reikwijdte van de faciliterende partij los van de reikwijdte van de social impact bond. Zo is het Britse Department of Work and Pensions een centraal overheidsorgaan dat tien social impact bonds faciliteert. Deze social impact bonds worden allemaal uitgevoerd op lokaal niveau (Cabinet Office, 2013b). Daarmee sluit deze informatie aan bij de bevindingen uit het vooronderzoek, waarin een ervaringsdeskundige aangaf dat social impact bonds niet te groot mogen zijn en daarom op gemeentelijk niveau uitgevoerd dienen te worden (zie de afbakening in de inleiding).

<sup>29</sup> Zo wordt er in Fresno een pilot uitgevoerd met het doel om ziekenhuisopnames van astma patiënten te verminderen. Bij dit project ontbreekt een faciliterende organisatie, waardoor investeerders het geïnvesteerde bedrag niet kunnen terugverdienen. Het uiteindelijke doel is echter om bewijs te leveren van de besparingen die zorgverzekeraars kunnen realiseren met social impact bonds, zodat zorgverzekeraars worden geactiveerd om deze rol in de toekomst te vervullen (Badawy, 2012).

*Met het oog op jeugdwerkloosheid is eerder in dit onderzoek naar voren gekomen dat de Nederlandse overheid geld uitgeeft aan uitkeringen, indirecte kosten door verhoogde criminaliteit en zorgconsumptie, en re-integratie instrumenten. Door de mogelijkheid om op deze punten besparingen te realiseren, kunnen social impact bonds, in theorie, een geschikt instrument zijn om in te zetten tegen jeugdwerkloosheid.*

*Vennema en Koekoek (2013) geven verder aan dat social impact bonds waarin meerdere gemeenten en centrale overheidsorganen participeren, complex en onhanteerbaar kunnen worden. Doorberekening van de indirecte besparingen zullen waarschijnlijk niet haalbaar zijn, aangezien de betrokkenheid van overheidsorganen gericht op zorg en justitie vereist zal zijn, en omdat deze bedragen moeilijk te berekenen zijn. Daarom kunnen er vragen worden gesteld bij de inzet van social impact bonds om werkloze jongeren te helpen die geen uitkering ontvangen.*

*Onder jongeren die een uitkering ontvangen lijken social impact bonds het minst complex bij bijstandsgerechtigden. Deze vallen namelijk onder de verantwoordelijkheid van gemeenten, terwijl de Wajong en WW landelijk worden uitgevoerd door het UWV (zie paragraaf 1.2.1).*

Gedurende de uitvoering van een social impact bond is het van belang dat de overheid zich niet bemoeit met het specificeren en monitoren van de activiteiten van de uitvoerder. Traditioneel is dit karakteristiek aan de werkwijze van de overheid, maar bij social impact bonds kan het leiden tot een verlies aan innovatie en flexibiliteit (Costa e.a., 2012). “Bij SIB’s gaat het erom dat de overheid alleen gaat over het wat en zich zo min mogelijk bemoeit met het hoe” (Lunes e.a., 2013). Verder blijkt uit interviews met uitvoerders dat de bemoeienissen leiden tot extra kosten (Goodall, 2014).

### **3.2.5 Intermediair**

Het is mogelijk om een intermediair in te huren om de relaties tussen de stakeholders te beheren. In de literatuur wordt de intermediair vaak gezien als een cruciale stakeholder (McKinsey & Company, 2012), die noodzakelijk is voor het succes van de interventie (Social Finance, 2012). In de praktijk worden echter ook social impact bonds uitgevoerd zonder deze partij (Goodall, 2014). Daarmee kan geconcludeerd worden dat intermediairs optioneel zijn.

De intermediair kan een actieve rol spelen bij de implementatie en uitvoering. De taken bestaan dan bijvoorbeeld uit het maken van afspraken met de overheid over de betreffende maatschappelijke kwestie, het aantrekken van investeerders, en het inhuren, ondersteunen, en aansturen van uitvoerders (Lunes e.a., 2013). Daarnaast lopen de financiële transacties bij de betrokkenheid van een intermediaire partij indirect, via de intermediair<sup>30</sup>. Tevens wordt aangegeven dat de intermediair tussentijds van uitvoerder kan wisselen indien de gewenste resultaten uitblijven (McKinsey & Company, 2012; Lunes e.a., 2013). De werkelijke haalbaarheid van dit idee moet echter in twijfel worden getrokken, aangezien in paragraaf 3.2.3 werd benoemd dat het vaak lastig is om uitvoerders te vinden met een solide track-record. Verder kunnen intermediairs ook een passieve rol spelen. De activiteiten bestaan dan uit één of enkele verantwoordelijkheden van de actieve intermediair (Goodall, 2014).

Het is van belang dat de intermediair voldoende kennis heeft van het maatschappelijke probleem en ervaring heeft met de vakgebieden van financiering en management (McKinsey & Company, 2012). Verder kan het nuttig zijn als de intermediair beschikt over een netwerk van investeerders, overheden en maatschappelijke dienstverleners (Vennema en Koekoek, 2013). In de praktijk bieden consultantsbureaus, accountantskantoren, banken en fondsen zich aan om deze functie te bekleden (“Social Finance”, z.d.). In Nederland is er een nieuwe organisatie, genaamd Social Impact Finance, die specifiek gericht is op het vervullen van de intermediaire rol bij social impact bonds (Social Impact Finance, z.d.).

<sup>30</sup> De investeerder betaalt de intermediair. Deze financiert vervolgens de activiteiten van de uitvoerder. Indien de beoogde resultaten zijn behaald, wordt het afgesproken bedrag door de overheid, via de intermediair, aan de investeerder betaald (McKinsey & Company, 2012).

### 3.2.6 Onafhankelijke beoordelaar

Het is de taak van een onafhankelijke beoordelaar om de gerealiseerde resultaten te meten. De meetbaarheid van de resultaten en besparingen zijn belangrijke voorwaarden voor een social impact bond (Lunes e.a., 2013). Deze worden namelijk gebruikt door de overheid om de investeerders te betalen. Daarmee is de rol van de beoordelaar essentieel bij iedere social impact bond. De functie wordt in de praktijk vervuld door universiteiten, onderzoeksbureaus en accountantskantoren<sup>31</sup>.

De resultaten worden gemeten op basis van vooraf vastgestelde prestatie-indicatoren. Deze worden in onderlinge overeenstemming tussen de stakeholders opgesteld, waarna de beoordelaar controleert of ze haalbaar zijn (McKinsey & Company, 2012). In paragraaf 3.2.3 werd al benoemd dat het track-record van de uitvoerder gebruikt kan worden bij dit proces.

Bij het meten van de maatschappelijke effecten van de interventie, moet er rekening worden gehouden met de deelnemers die het beoogde resultaat ook behaald zouden hebben zonder de interventie (McKinsey & Company, 2012; Lunes e.a., 2013). Dit is identiek aan het, in paragraaf 2.2 benoemde, netto-effect.

Het netto-effect kan gemeten worden door gebruik te maken van een controlegroep of nulmetingen (Lunes e.a., 2013; Goodall, 2014). Bij een controlegroep worden gelijktijdig dezelfde metingen verricht bij mensen die behoren tot de doelgroep, maar die niet deelnemen aan de activiteiten van de uitvoerder. Goodall (2014) stelt dat dit de beste methode is, maar dat het relatief duur is en vaak niet kan worden toegepast. Bij nulmetingen worden gegevens van de doelgroep uit het verleden gebruikt als grondslag. De beoordelaar meet dan alle deelnemers die het beoogde resultaat hebben behaald en vergelijkt deze met de grondslag (Goodall, 2014).

Verder benoemt Goodall (2014) de mogelijkheid om de overheid verantwoordelijk te maken voor de selectie van de deelnemers. Er kunnen dan uitsluitend deelnemers worden geselecteerd waarbij, met een relatief hoge mate van zekerheid, gesteld kan worden dat ze zonder het programma niet aan de gewenste resultaten hadden voldaan. Het netto-effect is dan gelijk aan het totale aantal deelnemers die het beoogde resultaat hebben behaald.

*Met het oog op jeugdwerkloosheid, is het mogelijk om rekening te houden met verdringing en de duurzaamheid van de arbeidsrelatie. Zo is de Rotterdamse social impact bond gericht op het bevorderen van de uitstroom naar ondernemerschap. Dit leidt tot de creatie van nieuwe banen, waardoor verdringingseffecten worden verminderd. Daarnaast is er een financiële prikkel om duurzame effecten te stimuleren (zie bijlage 2).*

Bij bestudering van de literatuur, wordt niet duidelijk of de gerealiseerde kostenbesparingen daadwerkelijk worden gemeten. Lunes e.a. (2013) stellen dat de besparingen meetbaar moeten zijn. Social Finance (2009) benoemt dat vooraf, in het prestatiecontract, wordt vastgelegd welk bedrag er wordt uitbetaald bij het behalen van een bepaald netto-effect. Dit bedrag is gerelateerd aan de kostenbesparingen die redelijkerwijs verwacht kunnen worden. Liebman (2011) gaat nog verder, door te beschrijven dat de uitbetaling alleen gerelateerd is aan het behaalde netto-effect en slechts in sommige gevallen zal leiden tot besparingen.

Praktijkvoorbeelden geven meer duidelijkheid over deze kwestie. Figuren 9 en 10 tonen de betalingsvoorwaarden bij social impact bonds in New York en Massachusetts. Deze interventies zijn gericht op het verminderen van recidive. De voorwaarden zijn vooraf vastgesteld en tonen aan dat de hoogte van de uitbetaling is gerelateerd aan de verwachte besparingen. Daarmee is de bovenstaande uitleg van Social Finance (2009) correct.

<sup>31</sup> In de case studies van het Cabinet Office (2013a) worden universiteiten en onderzoeksbureaus benoemd. De Rotterdamse social impact bond wordt geëvalueerd door het accountantskantoor Deloitte (zie bijlage 2).

### Summary of Payment Terms by Impact

Recidivism Reduction Rate	Department of Correction Success Payment (\$)	Net Projected Taxpayer Savings (\$)
≥20.0%	11,712,000	20,500,000
≥16.0%	10,944,000	11,700,000
≥13.0%	10,368,000	7,200,000
≥12.5%	10,272,000	6,400,000
≥12.0%	10,176,000	5,600,000
≥11.0%	10,080,000	1,700,000
≥10.0%	9,600,000	<1,000,000
≥8.5%	4,800,000	<1,000,000

SOURCES: MDRC calculations and NYC Task Order.

Figuur 9 (Rudd e.a., 2013)<sup>32</sup>

Incarceration-Based Payment Terms		
Decrease in Days of Incarceration	Incarceration-Based Success Payments	Gross Savings for Commonwealth
70.0%	\$ 27 million	\$ 45 million
55.0%	\$ 26 million	\$ 33 million
40.0%	\$ 22 million	\$ 22 million
25.0%	\$ 11 million	\$ 11 million
10.0%	\$ 2 million	\$ 2 million
5.0%	\$ 0	\$ 0.9 million

Figuur 10 (Goldman Sachs, z.d.)

De werkelijk gerealiseerde kostenbesparingen worden dus niet berekend. De besparingen komen neer op een schatting die vooraf wordt vastgelegd, waardoor de daadwerkelijke besparingen hiervan zullen afwijken. De aanvaardbaarheid van deze schattingswijze kan in twijfel worden getrokken, aangezien de schattingen gebruikt worden als basis voor omvangrijke betalingen van de overheid aan de investeerders.

### 3.2.7 Evaluatieadviseur

In de literatuur wordt de evaluatieadviseur benoemd door McKinsey & Company (2012) en Lunes e.a. (2013). Volgens Lunes e.a. (2013) heeft deze partij de taak om tussentijdse metingen uit te voeren, zodat de voortgang van het project in kaart wordt gebracht. Daarmee kan advies worden gegeven over mogelijke ingrepen, zoals het wisselen van uitvoerder.

Er zijn geen voorbeelden gevonden van evaluatieadviseurs in de praktijk. Lunes e.a. (2013) benoemen dat RAND Europe als evaluatieadviseur betrokken is bij de social impact bond in Peterborough (Lunes e.a., 2013). Bij bestudering van een rapport van deze organisatie blijkt echter dat zij onderzoek doet naar het model van de social impact bond, met het doel om er lering uit te trekken voor toekomstige social impact bonds (Disley e.a., 2011). Het onderzoek is niet gericht op het meten van de voortgang en het adviseren van mogelijke ingrepen.

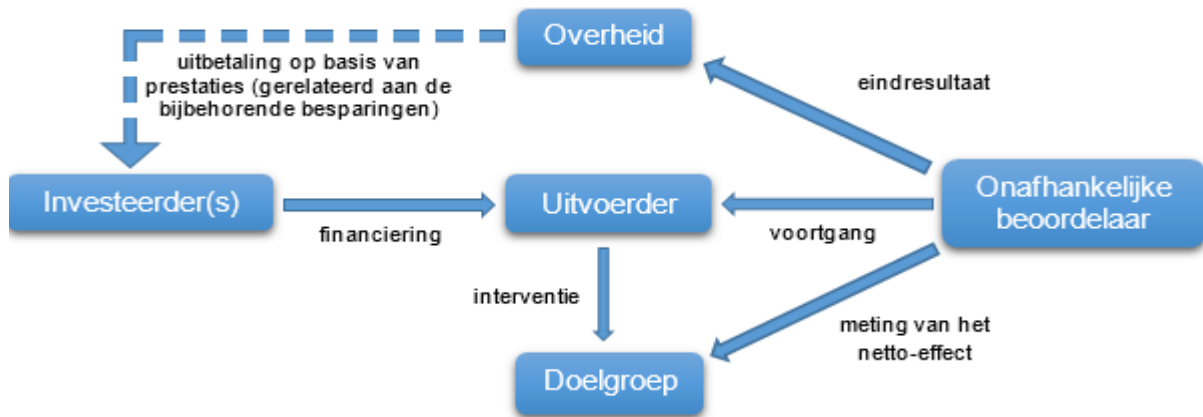
Het is denkbaar dat de activiteiten van de evaluatieadviseur worden uitgevoerd door de onafhankelijke beoordelaar. McKinsey & Company (2012) en Lunes e.a. (2013) geven namelijk aan dat de twee functies in het verlengde van elkaar liggen. Lunes e.a. (2013) benoemen verder de mogelijkheid om de activiteiten door de intermediair te laten uitvoeren. Omdat er geen voorbeelden zijn gevonden van evaluatieadviseurs in de praktijk, zal de evaluatieadviseur in het vervolg van dit onderzoek niet worden benoemd als stakeholder.

<sup>32</sup> De netto besparingen (derde kolom) zijn berekend na aftrek van het bedrag dat wordt uitgekeerd (tweede kolom).

### 3.2.8 Stakeholdersmodel

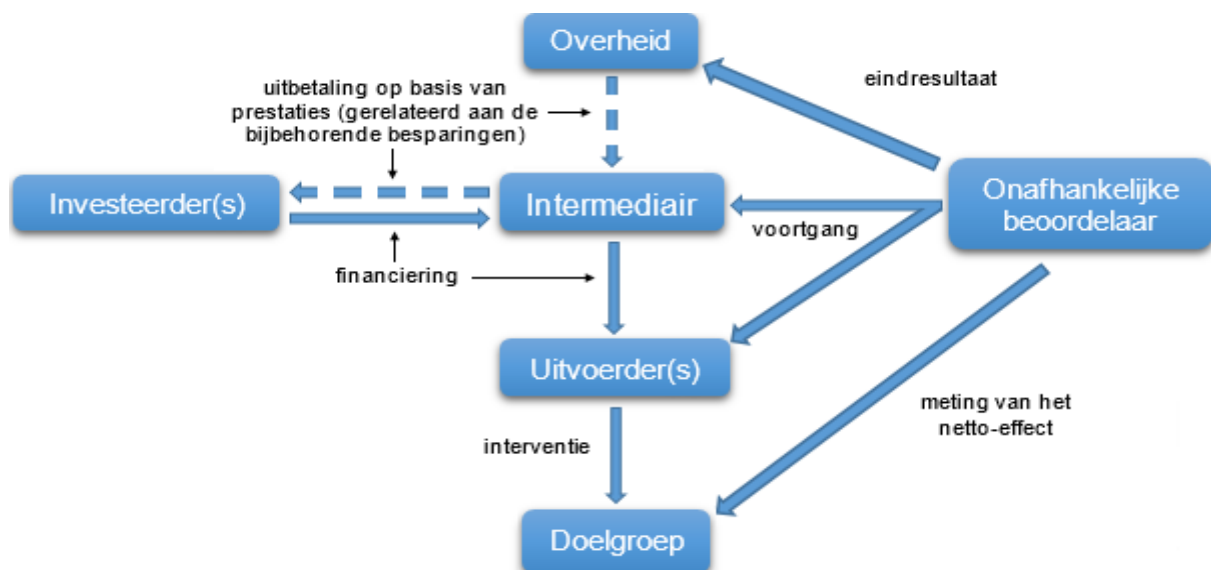
Het eerder getoonde stakeholdersmodel (zie figuur 8) kan op basis van de verkregen informatie in twee modellen worden verwerkt.

In de praktijk worden één op de drie social impact bonds zonder intermediair uitgevoerd (Goodall, 2014). Deze hebben allemaal uitsluitend één uitvoerder en worden door Goodall (2014) benoemd als directe social impact bonds. Dit model wordt weergegeven in figuur 11.



Figuur 11: Directe Social impact bond

Social impact bonds met meerdere uitvoerders zijn complexer en worden in de praktijk altijd uitgevoerd met een intermediaire partij (Goodall, 2014). Daarnaast kan een intermediair wenselijk zijn (zowel bij één of meerdere uitvoerders) indien de betrokken stakeholders over onvoldoende kennis beschikken om de social impact bond te implementeren en uit te voeren (Cabinet Office, 2013c). Figuur 12 toont het model van de intermediaire social impact bond.



Figuur 12: Intermediaire social impact bond

In paragraaf 3.2.5 werd beschreven dat de intermediair een actieve of passieve rol kan vervullen. Daarom kan de pijl van de intermediair naar de uitvoerder(s) louter bestaan uit een financieringsstroom, maar bijvoorbeeld ook uit ondersteunende en aansturende activiteiten.

In beide modellen wordt de basis voor de social impact bond gevormd door een prestatiecontract. In het directe model kan dit contract worden afgesloten tussen de overheid en investeerders (Social Finance, 2009) of tussen de overheid en de uitvoerder (Goodall, 2014). Bij het intermediaire model wordt het prestatiecontract afgesloten tussen de overheid en de intermediair (Lunes e.a., 2013; Goodall, 2014).

	Voorbeelden	Samenvatting
3.2.1 Doelgroep	werklozen, vrijgelaten gevangenen, dak- en thuislozen, etc.	- van toepassing op een grote variatie aan maatschappelijke kwesties - er moeten maatregelen worden genomen om cherry-picking te voorkomen
3.2.2 Investeerders	fondsen, financiële instellingen en vermogende personen	- dragen het financiële risico van het project - één of meerdere private investeerders
3.2.3 Uitvoerders	non-profitorganisaties, sociale ondernemingen en private partijen	- verlenen diensten aan de doelgroep - één of meerdere uitvoerders mogelijk - bedoeld om maatschappelijke interventies op te schalen en langdurig te financieren - er wordt een track-record vereist
3.2.4 Overheid	centrale overheid, provincies en gemeenten	- faciliteert de social impact bond - verantwoordelijk voor het uitbetalen van een deel van de kostenbesparingen aan de investeerders - de mogelijke besparingen moeten hoger zijn dan het te investeren bedrag - bemoeienissen van de overheid bij de uitvoering kunnen leiden tot extra kosten en een verlies aan innovatie en flexibiliteit
3.2.5 Intermediair	consultantsbureaus, accountantskantoren, banken en goede doelen	- beheert de relaties tussen de stakeholders - kan een actieve of passieve rol vervullen - de functie is optioneel
3.2.6 Onafhankelijke beoordelaar	universiteiten, onderzoeksbureaus en accountantskantoren	- meet de gerealiseerde resultaten ten behoeve van de voortgang van het project en de eindafrekening - het netto-effect wordt vastgesteld door nulmetingen, een controlegroep of het bruto-effect (indien de deelnemers zonder het project vrijwel zeker niet het beoogde resultaat hadden behaald)

Figuur 13: Tussentijdse samenvatting stakeholders

### 3.3 Kosten en effectiviteit

De kosten en effectiviteit van social impact bonds zullen, net als de in paragraaf 2.2.5 behandelde subsidies, verschillen per project. Elke social impact bond is namelijk uniek. Zo voert elke uitvoerder andere activiteiten uit en alle social impact bonds moeten naar de lokale situatie worden aangepast. In deze paragraaf worden de kosten en effectiviteit van het instrument verder geanalyseerd.

#### 3.3.1 Kosten

De kosten van social impact bonds zijn afhankelijk van de omvang en complexiteit. Uitgaven voor de activiteiten van uitvoerders kunnen worden gezien als directe kosten. Daarnaast worden er indirecte kosten gemaakt, die in de literatuur ook wel transactiekosten worden genoemd (Rudd e.a., 2013; Goodall, 2014). Deze omvatten uitgaven voor de voorbereiding, intermediair en evaluatie (Rudd e.a., 2013).

De indirecte kosten maken social impact bonds duurder dan het direct financieren van dezelfde interventie door de overheid (McKinsey & Company, 2012). Vanuit het perspectief van de overheid kan dit nadeel ondervangen worden, doordat het financiële risico van het project wordt gedragen door private investeerders.

Het is onduidelijk in hoeverre de indirecte kosten worden betaald door de investeerders. Zo benoemt McKinsey & Company (2012) dat de activiteiten van de uitvoerder, intermediair en onafhankelijke beoordelaar worden betaald door investeerders. Barajas e.a. (2014) stellen echter dat de overheid verantwoordelijk is voor het inhuren van de intermediair en beoordelaar. Uit een document van de implementatie van een social impact bond in New York blijkt verder dat deze kosten worden betaald door externe non-profitorganisaties (Rudd e.a., 2013). Daarmee lijkt de partij die verantwoordelijk is voor het betalen van de intermediair en evaluatie, afhankelijk te zijn van de afspraken die gemaakt worden.

Er is nog niet veel bekend over de kosten die gemaakt worden tijdens de voorbereiding van een social impact bond. De activiteiten verschillen per project, maar bestaan bijvoorbeeld uit het opstellen van prestatie-indicatoren, het berekenen van kostenbesparingen, due diligence onderzoek bij de uitvoerders, het aantrekken van investeerders en het opstellen van contracten<sup>33</sup> (Social Finance, 2013). Om deze activiteiten uit te voeren, worden er kosten gemaakt voor de inzet van personeel bij de directe stakeholders (investeerders, uitvoerders en overheid) en het inhuren van externe partijen zoals juristen en accountants. Uit de literatuur blijkt niet welke stakeholder hier verantwoordelijk voor is, maar het is denkbaar dat de voorbereiding leidt tot kosten bij alle directe stakeholders. Het financiële risico van social impact bonds voor de overheid zal dus niet nihil zijn. Verder is het onduidelijk in hoeverre er rekening wordt gehouden met deze kosten bij het berekenen van de kostenbesparingen.

Zoals genoemd verschillen de hoogte van de directe en indirecte kosten per social impact bond. In paragraaf 3.2.3 is aangegeven dat de directe kosten omvangrijk zijn, doordat de activiteiten van uitvoerders worden opgeschaald en langdurig worden gefinancierd. De voorbereidingskosten zullen ook aanzienlijk zijn. Social impact bonds zijn namelijk complex en het kost veel tijd om ze te implementeren (Azemati e.a., 2013). Zo blijkt dat er 18 maanden van intensieve discussies benodigd waren om de eerste social impact bond te implementeren (Social Finance, 2011) en Vennema en Koekoek (2013) benoemen dat het ontwikkelen van de social impact bond in Rotterdam ook veel tijd heeft gekost. De kosten voor de intermediair zijn afhankelijk van de keuze om een actieve of passieve intermediair in te zetten. Ze zullen echter hoog kunnen oplopen indien er intensieve taken worden verricht. Tenslotte zullen de kosten voor de evaluatie ook omvangrijk zijn, door de complexiteit en de tijd die eraan besteed moet worden (McKinsey & Company, 2012).

Door de omvang van de kosten zullen social impact bonds grote investeringen vereisen (Lunes e.a., 2013). Vennema en Koekoek (2013) benoemen dan ook dat ze pas financieel haalbaar zijn vanaf een aanzienlijke omvang. De gemeente Rotterdam stelt het te investeren bedrag op minstens 700.000 euro (Gemeente Rotterdam, z.d.(b)).

De verwachting is dat de indirecte kosten zullen afnemen naarmate er meer ervaring wordt opgedaan met social impact bonds (Rudd e.a., 2013; Vennema en Koekoek, 2013). Zo bleek bijvoorbeeld bij social return dat opdrachtgevers die het instrument voor het eerst toepasten, veel tijd moesten besteden om zich te verdiepen in het onderwerp (Den Hoedt e.a., 2014). Verder bleek dat er, bij de implementatie van de eerste social return projecten, eenmalige kosten werden gemaakt voor het opstellen van standaardteksten die ook bij volgende social return projecten gebruikt konden worden (Brouwer e.a., 2010).

*Om een beeld te schetsen van de kosten van social impact bonds bij de aanpak van jeugdwerkloosheid, wordt er gekeken naar de social impact bond in Rotterdam (zie bijlage 2). Hieruit blijkt dat er 680.000 euro is geïnvesteerd in het project. De interventies kosten 4.000 euro per werkloze jongere en de extra kosten voor de social impact bond zijn geraamd op 40.000 euro (6 procent van de totale investering). De overheid zal een betaling verrichten indien het project succesvol is gebleken. De kosten voor de overheid zullen in dat geval hoger zijn dan het geïnvesteerde bedrag, aangezien er een rendement moet worden uitgekeerd aan de investeerders. In aanvulling op hetgeen eerder in deze paragraaf werd benoemd zijn social impact bonds dus ook door het rendement bij succes, duurder dan de directe financiering van dezelfde interventie door de overheid. Het voordeel is echter dat er uitsluitend betaald wordt voor gerealiseerde resultaten die kostenbesparingen opleveren.*

<sup>33</sup> In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste vragen die in de voorbereidende fase beantwoord moeten worden.



		Kosten
Instroomsubsidies		2.000 tot 2.500 euro per persoon voor ten minste zes maanden kosten-batenanalyses: relatief goedkoop
Extra personeel voor bemiddeling		1.274 euro per persoon (ruwe schatting) kosten-batenanalyses: relatief goedkoop
Opleidings-trajecten:	Uitsluitend scholing	verschilt per traject door de verschillende looptijden kosten-batenanalyses: relatief duur
	Scholing i.c.m. werk	verschilt per traject door de verschillende looptijden kosten-batenanalyses: relatief duur
Social return		onbekend, maar wel aanwezig door monitoring, (mogelijk) prijsverhogende effecten en de actieve rol van gemeenten bij loonkostensubsidies, bemiddeling en scholing voor social return plaatsingen verschilt per project
Subsidies voor lokale projecten		nadeel: de kosten voor accountantscontrole bij grotere subsidies worden betaald uit het budget

		Omschrijving	Voor rekening van	Voorbeeld Rotterdam
Social impact bonds	Directe kosten	uitvoeren van de interventie	investeerders	640.000 euro (4.000 euro per werkloze jongere)
	Indirecte kosten	voorbereiding	investeerders, uitvoerders en overheid	40.000 euro (extra kosten voor de social impact bond)
		intermediair	afhankelijk van de gemaakte afspraken	
		evaluatie	afhankelijk van de gemaakte afspraken	
Rendement	indien de interventie succesvol is	overheid	onbekend	

Figuur 14: Kosten huidige re-integratie instrumenten      Figuur 15: Kosten social impact bonds

Figuren 14 en 15 tonen de kosten die in kaart zijn gebracht van alle geanalyseerde instrumenten in dit onderzoek. Onderlinge vergelijking is moeilijk, doordat de kosten van de instrumenten verschillen per individuele maatregel. Over het algemeen lijkt de interventie van de Rotterdamse social impact bond in het duurdere segment van maatregelen te vallen. De kosten voor de overheid zijn namelijk 4.000 euro per deelnemer, plus de indirecte kosten voor de social impact bond, plus een rendement voor de investeerders. De overheid betaalt deze kosten echter uitsluitend bij het behalen van de beoogde resultaten. Indien de interventie mislukt, blijft het financiële risico beperkt tot de kosten die tijdens de implementatie worden gemaakt door de overheid. Bij de traditionele instrumenten in figuur 14 draagt de overheid het financiële risico. Daarnaast zijn de effecten van de traditionele maatregelen grotendeels onduidelijk, doordat adequate prestatie meting niet vereist wordt.

### 3.3.2 Effectiviteit

Theoretisch kunnen social impact bonds leiden tot een grotere impact. Er kunnen bijvoorbeeld meer maatschappelijke projecten worden gefinancierd, indien er nieuwe financieringsbronnen worden aangetrokken (zie paragraaf 3.2.3). Tevens wordt het beschikbare geld gebruikt om de activiteiten van uitvoerders op te schalen, waardoor er meer mensen uit de doelgroep bereikt kunnen worden.

Social impact bonds hebben ook het potentieel om de effectiviteit van maatschappelijke diensten te verbeteren. Maatschappelijke dienstverleners ervaren per definitie moeilijkheden met het aantrekken van kapitaal. *"Managers van sociale interventieprogramma's besteden meer tijd aan het schrijven van financieringsvoorstellen en het aanvragen van subsidies dan aan het uitvoeren van hun programma's en het bereiken van maatschappelijk effect, waardoor hun interventies minder effectief zijn"* (Vennema en Koekoek, 2013). Social impact bonds bieden de zekerheid van een langdurige investering, waardoor het geschetste probleem wordt gemitigeerd.

Daarnaast zijn overheden, in de traditionele situatie, gericht op het uitvoeren en financieren van activiteiten. Dit biedt echter geen stimulans om het beste resultaat te behalen en om de activiteiten aan te passen indien de beoogde resultaten niet worden behaald. Social impact bonds zijn, door het "no cure no pay" principe, primair gericht op het behalen en maximaliseren van een bepaald resultaat. Indien tussentijds blijkt dat de beoogde resultaten

niet worden behaald, dan is er een prikkel om de activiteiten daarop aan te passen<sup>34</sup> (Goodall, 2014). Deze flexibiliteit, die verder wordt gestimuleerd doordat de overheid zich minder bemoeit met de activiteiten van de uitvoerder (zie paragraaf 3.2.4), kan volgens Costa e.a. (2012) leiden tot betere effecten.

Door de focus te verleggen van het uitvoeren van activiteiten naar het behalen van de beoogde resultaten, wordt tevens een situatie gecreëerd waarin uitvoerders moeten luisteren naar de behoeften van deelnemers (So en Jagelewski, 2013). De focus, creativiteit en flexibiliteit die hierdoor ontstaan, kunnen leiden tot het behalen van betere resultaten (Goodall, 2014).

Er is nog niet veel bekend over de effectiviteit van social impact bonds in de praktijk. Het is namelijk een nieuw instrument en door de relatief lange looptijd zijn er geen afgeronde en geëvalueerde projecten. Tot op heden is er slechts één publicatie beschikbaar, van de eerste social impact bond in de Britse Peterborough gevangenis, die inzicht geeft in tussentijdse resultaten.

Deze social impact bond is gericht op het verminderen van recidive onder ex-gedetineerden. Het project is gestart in 2010, met de intentie om gedurende drie jaar, 3000 vrijgelaten gevangenen te begeleiden, verdeeld over drie jaarlijkse groepen van 1000 personen. Er wordt een bedrag uitgekeerd aan de investeerders indien het aantal recidivisten met meer dan 10 procent daalt per groep, of met meer dan 7,5 procent daalt over het totale aantal deelnemers. De daling wordt berekend door het aantal recidivisten onder de deelnemers te vergelijken met een controlegroep uit een andere gevangenis (Disley e.a., 2011).

Door de introductie van een nieuw landelijk rehabilitatieprogramma, is de opzet van deze social impact bond begin 2014 gewijzigd. Men heeft besloten om de begeleiding van de derde deelnemersgroep op een alternatieve wijze te financieren. Deze groep is daardoor verwijderd uit de uitbetalingsvoorwaarden (Social Finance, 2014b).

In augustus 2014 werden de resultaten gepubliceerd van de eerste groep gevangenen. Deze wijzen op een vermindering van recidive met 8,4 procent. Daarmee is de eerste doelstelling van 10 procent niet behaald. De tweede doelstelling kan nog wel gerealiseerd worden indien de recidive bij de tweede groep daalt met meer dan 7,5 procent. Investeerders kunnen dan alsnog hun investering, met rendement, terugverdienen (Social Finance, 2014c).

Er is dus een positief effect gerealiseerd met de eerste social impact bond, maar het project zal pas in 2016 volledig afgerond zijn (Social Finance, 2014c). Verder is nog niets bekend over de bijbehorende kostenbesparingen. Er kunnen dus nog geen conclusies worden verbonden aan dit tussentijdse resultaat.

Samenvattend lijkt theoretisch de mogelijkheid te bestaan dat maatschappelijke interventies, die gefinancierd worden met social impact bonds, een grotere impact kunnen realiseren en een beter resultaat kunnen behalen. Social impact bonds zijn echter nieuw en door de lange looptijd zijn er nog geen afgeronde projecten. In een tussentijdse evaluatie van de social impact bond in de Peterborough gevangenis is een positief effect gemeten. Dit is nog geen hard bewijs, maar het toont wel de potentiële effectiviteit van het instrument.

---

<sup>34</sup> De genoemde prikkel kan verder worden versterkt door uitvoerders de mogelijkheid te bieden om een rendement te behalen (zie paragraaf 3.2.2).

### 3.4 Samenvatting

Dit hoofdstuk stond in het teken van social impact bonds. Om deelvraag vier (*Op welke wijze functioneren social impact bonds?*) te beantwoorden, is er een omschrijving gegeven van het instrument, gevolgd door een analyse van de stakeholders. Het antwoord op de vraag is samengevat in figuur 16.

	Voorbeelden	Samenvatting	Gericht op jeugdwerkloosheid
3.2.1 Doelgroep	werklozen, vrijgelaten gevangenen, dak- en thuislozen, etc.	Social impact bonds kunnen worden toegepast op een grote variatie aan maatschappelijke kwesties. Het is in ieder geval van belang dat er maatregelen worden genomen om cherry-picking te voorkomen.	Om cherry-picking te voorkomen kan een zeer specifiek gedefinieerde doelgroep worden geselecteerd, zoals werkloze jongeren zonder startkwalificatie.
3.2.2 Investeerders	fondsen, financiële instellingen en vermogende personen	Investeerders dragen het financiële risico. Er wordt in de huidige experimentele fase voornamelijk geïnvesteerd met een maatschappelijk motief. Om social impact bonds op een duurzame en grote schaal toe te passen moet de effectiviteit bewezen worden. Ze zullen dan namelijk aantrekkelijker worden voor investeerders met een financieel motief.	
3.2.3 Uitvoerders	non-profitorganisaties, sociale ondernemingen en private partijen	Uitvoerders verlenen diensten aan de doelgroep. Met social impact bonds kunnen nieuwe financieringsbronnen worden aangetrokken om maatschappelijke interventies op te schalen en langdurig te financieren. Om zekerheid te bieden over de haalbaarheid van het project wordt er een track-record vereist. Voor non-profitorganisaties is de effectiviteit moeilijk te meten, waardoor het in de praktijk vaak lastig is om een geschikte uitvoerder te vinden.	Activiteiten kunnen zowel preventief (gericht op het verminderen van de instroom naar werkloosheid), als repressief (gericht op het vergroten van de uitstroom naar een baan of opleiding) zijn.
3.2.4 Overheid	centrale overheid, provincies en gemeenten	De overheid faciliteert de social impact bond en is, bij succes, verantwoordelijk voor het uitbetalen van een deel van de besparingen aan de investeerders. Als de overheid open staat voor een social impact bond, moet een passende maatschappelijke kwestie of uitvoerder worden geselecteerd. Hierbij moet rekening worden gehouden dat de mogelijke besparingen hoger zijn dan het te investeren bedrag, zodat investeerders een rendement kunnen behalen. Bij de uitvoering moet de overheid zich niet bemoeien met de activiteiten van de uitvoerder, aangezien dit kan leiden tot extra kosten en een verlies aan flexibiliteit en innovatie.	De overheid maakt kosten door uitkeringen, maatregelen en indirecte gevolgen. Hierop kunnen besparingen worden gerealiseerd, waardoor jeugdwerkloosheid, in theorie, een geschikt onderwerp is voor social impact bonds. Het instrument lijkt het meest haalbaar bij bijstandsgerechtigden. Het is de vraag of het rendabel kan zijn bij werkloze jongeren zonder uitkering.
3.2.5 Intermediair	consultantsbureaus, accountantskantoren, banken en goede doelen	De intermediair beheert de relaties tussen de stakeholders en kan daarbij een actieve of passieve rol vervullen. De functie is optioneel en wordt bij één op de drie social impact bonds niet toegepast. De taken kunnen bestaan uit het vinden van investeerders, het inhuren, ondersteunen en aansturen van uitvoerders, etc.	
3.2.6 Onafhankelijke beoordelaar	universiteiten, onderzoeksbureaus en accountantskantoren	De onafhankelijke beoordelaar meet de gerealiseerde resultaten ten behoeve van de voortgang van het project en de eindafrekening. Hierbij wordt het netto-effect gemeten door gebruik te maken van een controlegroep of nulmetingen. Er bestaat ook de mogelijkheid om het bruto-effect te meten indien er uitsluitend deelnemers worden geselecteerd die zonder het project vrijwel zeker niet het beoogde resultaat hadden behaald.	Bij het ontwerpen van een social impact bond is het mogelijk om rekening te houden met verdringing en de duurzaamheid van de arbeidsrelatie op de lange termijn.

Figuur 16: Samenvatting stakeholders

Social impact bonds kunnen in alle opzichten worden gezien als een flexibel en dynamisch instrument. Ze zijn namelijk toepasbaar op verschillende maatschappelijke problemen, er kunnen meerdere investeerders en uitvoerders bij betrokken worden, en de rol van de intermediair is optioneel. Daarnaast kunnen er bijvoorbeeld garanties worden verstrekt om het risico voor de investeerders te verkleinen, is het mogelijk dat de uitvoerders een deel van het financiële risico lopen indien zij zelf een gedeelte van de activiteiten financieren en is het theoretisch mogelijk om tussentijds van uitvoerder te wisselen.

Elke social impact bond is uniek, waardoor de kosten en effectiviteit zullen verschillen per project. Voor de beantwoording van deelvraag vijf (*Welke effecten hebben social impact bonds in de praktijk?*) is er eerst gekeken naar de kosten van social impact bonds (zie figuur 17).

		Omschrijving	Voor rekening van	Voorbeeld Rotterdam
Social impact bonds	Directe kosten	uitvoeren van de interventie	investeerders	640.000 euro (4.000 euro per werkloze jongere)
	Indirecte kosten	voorbereiding	investeerders, uitvoerders en overheid	40.000 euro (extra kosten voor de social impact bond)
		intermediair	afhankelijk van de gemaakte afspraken	
		evaluatie	afhankelijk van de gemaakte afspraken	
Rendement	indien de interventie succesvol is	overheid	onbekend	

Figuur 17: Kosten social impact bond

		Kosten
Instroomsubsidies		2.000 tot 2.500 euro per persoon voor ten minste zes maanden
		kosten-batenanalyses: relatief goedkoop
Extra personeel voor bemiddeling		1.274 euro per persoon (ruwe schatting)
		kosten-batenanalyses: relatief goedkoop
Opleidings-trajecten:	Uitsluitend scholing	verschilt per traject door de verschillende looptijden
	Scholing i.c.m. werk	kosten-batenanalyses: relatief duur
		verschilt per traject door de verschillende looptijden
		kosten-batenanalyses: relatief duur
Social return		onbekend, maar wel aanwezig door monitoring, (mogelijk) prijsverhogende effecten en de actieve rol van gemeenten bij loonkostensubsidies, bemiddeling en scholing voor social return plaatsingen
		verschilt per project
Subsidies voor lokale projecten		nadeel: de kosten voor accountantscontrole bij grotere subsidies worden betaald uit het budget

Figuur 18: Kosten huidige instrumenten

De verwachting is dat de indirecte kosten van social impact bonds zullen afnemen naarmate er meer ervaring wordt opgedaan met het instrument. Indien een social impact bond mislukt, loopt de overheid een klein risico om geld te verliezen aangezien er tijd wordt geïnvesteerd in het implementeren van een social impact bond. Het is onduidelijk hoe hoog deze kosten zijn en in hoeverre ze worden meegerekend bij het bepalen van de kostenbesparing voor de overheid.

Indien er wordt uitgegaan van een succesvolle social impact bond, zal de overheid een bedrag moeten uitkeren aan de investeerders ter grootte van de investering plus een rendement. Het rendement en de indirecte kosten maken social impact bonds in dat geval duurder dan de directe financiering van dezelfde interventie. Het is echter ook van belang om rekening te houden met de verschuiving van het financiële risico van de overheid naar investeerders en het feit dat er alleen betaald wordt voor bewezen resultaten.

Indien de kosten van de Rotterdamse social impact bond (figuur 17) worden vergeleken met de kosten van de traditionele instrumenten (figuur 18), lijken social impact bonds in het duurdere segment van re-integratie instrumenten te vallen. Daarmee kan echter niet geconcludeerd worden dat traditionele instrumenten goedkoper zijn, aangezien er weinig bekend is over de baten en effecten die worden gerealiseerd met de kosten.

Gelet op de effectiviteit leiden de grote omvang van de interventies en de nieuwe financieringsbronnen die aangetrokken kunnen worden, in theorie, tot een grotere impact. Verder kan het theoretisch mogelijk zijn dat maatschappelijke interventies door social impact bonds betere effecten realiseren. Uitvoerders kunnen zich namelijk volledig richten op de interventie, omdat zij minder tijd kwijt zijn aan het aanvragen van financieringen. Daarnaast verleggen social impact bonds de focus van het uitvoeren van activiteiten naar het behalen en maximaliseren van resultaten.

Social impact bonds zijn een nieuw instrument en door de lange looptijd zijn er nog geen afgeronde en geëvalueerde projecten. Een publicatie van een tussentijdse evaluatie toont een positief effect, maar de informatie ontbreekt om dit resultaat in de juiste context te plaatsen.

## 4 Onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk wordt uitleg gegeven over de gehanteerde onderzoeksmethoden. Dit dient ter verantwoording van het onderzoek. In paragraaf 4.1 wordt het theoretisch onderzoek uit de voorgaande hoofdstukken toegelicht. Paragraaf 4.2 staat in het teken van de onderzoeksmethoden die bij het empirisch onderzoek zijn gebruikt.

### 4.1 Theoretisch onderzoek

In de vorige hoofdstukken zijn deelvragen één tot en met vijf beantwoord. Daarmee is een theoretisch kader geschetst waarin het probleem en de kosten van werkloze jongeren, de maatregelen tegen jeugdwerkloosheid, en social impact bonds zijn geanalyseerd. De bronnen die daarvoor zijn gebruikt, bestaan uit:

- wetenschappelijke artikelen;
- boeken en artikelen die betrekking hebben op verschillende onderwerpen, zoals werkloosheid, re-integratie instrumenten, non-profitorganisaties en social impact bonds;
- rapporten van overheden, onderzoeksbureaus en ervaringsdeskundigen;
- databanken van het CBS en de OECD;
- websites van overheden en nieuwsorganisaties.

Om de kwaliteit van de gebruikte bronnen te waarborgen is er zo veel mogelijk gebruik gemaakt van recente, veel geciteerde literatuur, waar deskundigen en gerenommeerde organisaties aan verbonden zijn.

### 4.2 Empirisch onderzoek

Aan de hand van het theoretisch onderzoek is er empirische informatie verzameld die in hoofdstuk vijf wordt gepresenteerd. Het empirisch onderzoek is kwalitatief<sup>35</sup> uitgevoerd, door ervaringsdeskundigen te interviewen op het gebied van social impact bonds.

Om de onderzoeksresultaten serieus te nemen moet het onderzoek betrouwbaar en valide zijn (Fischer en Julsing, 2014). Betrouwbaarheid houdt in dat de resultaten consistent moeten zijn. Bij kwalitatief onderzoek staat de onderzoeker echter open voor onverwachte gebeurtenissen. Daarom verwijst betrouwbaarheid bij kwalitatief onderzoek naar de mate waarin de getrokken conclusies controleerbaar en inzichtelijk zijn. Validiteit of geldigheid refereert aan de juiste weerspiegeling van de praktijk (Baarda e.a., 2005). Om de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek te waarborgen, wordt de uitvoering van het empirische onderzoek in de volgende paragrafen toegelicht.

#### 4.2.1 Interviewmethode

Bij de uitvoering is gebruik gemaakt van de halfgestructureerde interviewmethode. Hierbij worden de belangrijkste hoofdvragen vooraf opgesteld en wordt gedurende het interview geïmproviseerd met de vraagvolgorde en doorvragen (Baarda e.a., 2005). Er is gekozen voor deze methode door de flexibiliteit om dieper in te gaan op een onderwerp en de zekerheid dat er geen vragen vergeten worden. Daarnaast biedt deze interviewmethode de mogelijkheid aan de respondenten om de voor hen relevante onderwerpen toe te lichten (Fischer en Julsing, 2014). Zo kunnen nieuwe inzichten worden verkregen, wat past bij de aard van social impact bonds als nieuw en experimenteel instrument.

---

<sup>35</sup> Bij kwalitatief onderzoek wordt gebruik gemaakt van de kennis van anderen. Er wordt daarbij getracht om de perspectieven, ervaringen en belevingen van respondenten te doorgronden. Bezwaren bestaan onder andere uit het subjectieve en minder betrouwbare karakter van deze onderzoeksmethode. Transparantie en geloofwaardigheid van de data en uitvoering zijn daarom van belang (Baarda e.a., 2005).

#### 4.2.2 Respondenten

De interviews zijn afgenomen met ervaringsdeskundigen op het gebied van social impact bonds in Rotterdam. Om de ervaringen met de uitvoering van social impact bonds in kaart te brengen, is geprobeerd om afspraken te maken met alle stakeholders van de eerste social impact bond: Gemeente Rotterdam, Buzinezzclub, ABN AMRO, Start Foundation en Deloitte. Verder is geprobeerd een afspraak te maken met de Rabobank Rotterdam, om de behoefte naar social impact bonds vast te stellen. Tenslotte is de projectleider van de tweede Rotterdamse social impact bond, die momenteel wordt geïmplementeerd, benaderd. Dit leidde in totaal tot drie interviews (zie figuur 19). Door drukte was het niet mogelijk om een afspraak te maken met een medewerker van de Buzinezzclub, maar de getoonde respondent heeft wel een aantal vragen kunnen beantwoorden per e-mail.

Methode	Organisatie	Naam	Functie	Bijlagen
Interview	Gemeente Rotterdam	Tjalling de Vries Bert van der Sloot	Programmamanager Social Impact Bonds Projectassistent Social Impact Bonds	Bijlage 5
Interview	ABN AMRO	Ruben Koekoek	Innovation Manager	Bijlage 6
Interview	Deloitte	Edith van de Weg	Projectleider Werkplaats Rotterdam Zuid	Bijlage 7
Correspondentie	Buzinezzclub	Leo van Loon	Oprichter en CEO	Bijlage 8

Figuur 19: Respondentenlijst

Met deze respondenten is informatie verzameld van de drie directe stakeholders van een social impact bond: overheid, uitvoerder en investeerder. Tevens is informatie verzameld van Deloitte die, bij de implementatie van de tweede Rotterdamse social impact bond, als externe partij wordt ingehuurd voor de fiscale inrichting en het opstellen van contracten (zie bijlage 9).

De interviews zijn met een voice-recorder opgenomen en alle relevante antwoorden zijn in interviewverslagen verwerkt. Hierdoor zijn de conclusies die uit de interviews worden getrokken controleerbaar. Na afloop zijn de uitgewerkte interviewverslagen geverifieerd door de respondenten.

Tevens is er, buiten de lijn van dit onderzoek, een gesprek geweest met Carolien Dieleman, directeur van het Expertisecentrum Maatschappelijke Innovatie. In dit gesprek is achtergrond informatie verzameld omtrent maatschappelijke interventies. De bevindingen uit dit gesprek zijn in de discussie (paragraaf 6.3) opgenomen.

### 4.2.3 Interviewvragen

Bij het opstellen van de interviewvragen is rekening gehouden met twee factoren. Ten eerste moeten de vragen aansluiten bij het theoretische kader van de eerste drie hoofdstukken. Ten tweede moeten de vragen bijdragen aan een antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

*In hoeverre zijn social impact bonds een wenselijk en haalbaar alternatief voor de overheid om de jeugdwerkloosheid in Nederland te verminderen?*

Deze wenselijkheid en haalbaarheid worden in kaart gebracht door middel van deelvraag zes en deelvraag zeven:

*6. Welke ervaringen hebben ervaringsdeskundigen met social impact bonds in Rotterdam?  
7. Hoe kan een Nederlandse social impact bond worden vormgegeven om optimaal te functioneren?*

Om de aansluiting te maken tussen deze inventarisatie van de benodigde informatie en de interviewvragen, zijn er vijf categorieën opgesteld:

1. *Wenselijkheid*
2. *Haalbaarheid*
3. *Feiten omtrent Rotterdamse social impact bonds*
4. *Aansluiting met de theorie*
5. *Optimaal functioneren*

Vervolgens zijn er interviewvragen opgesteld die met deze vijf thema's samenhangen (zie bijlage 4). Tussen de categorieën bestaat enige overlap.

Door de verschillende functies van de respondenten, zijn de vragen uit de vragenlijst aangepast aan alle individuele respondenten. De vragenlijst heeft dus als indicatie gediend voor de onderwerpen die behandeld moesten worden. In de interviewverslagen en het correspondentieverslag (zie bijlagen 5 tot en met 8) zijn de daadwerkelijke vragen te zien die aan de respondenten gesteld zijn.

## 5 Onderzoeksresultaten

Bij het opstellen van de interviewvragen zijn vijf categorieën gehanteerd: wenselijkheid, haalbaarheid, aansluiting met de theorie, optimaal functioneren en feiten omtrent Rotterdamse social impact bonds. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten uit de eerste vier categorieën gepresenteerd. Daarmee wordt antwoord gegeven op deelvraag zes (*Welke ervaringen hebben ervaringsdeskundigen met social impact bonds in Rotterdam?*) en deelvraag zeven (*Hoe kan een Nederlandse social impact bond worden vormgegeven om optimaal te functioneren?*). De resultaten uit de vijfde categorie zijn verwerkt als aanvulling op bijlage 2 en in bijlage 9. Alle empirische informatie is afkomstig uit bijlagen 5 tot en met 8.

### 5.1 Wenselijkheid

De informatie uit figuur 20 toont dat bij de directe stakeholders van een social impact bond voldoende behoefte bestaat naar de implementatie van nieuwe social impact bonds. Er zijn namelijk veel overheidsorganen, uitvoerders en investeerders geïnteresseerd in de constructie. De behoefte wordt verder onderbouwd doordat de gemeente Rotterdam en ABN AMRO, als stakeholders met praktijkervaring, bezig zijn met de ontwikkeling van andere social impact bonds. Tevens bestaat bij de Buzinezzclub de behoefte om social impact bonds uit te voeren in de andere gemeenten waarin zij actief is.

	Gemeente Rotterdam	Buzinezzclub	ABN AMRO	Deloitte
Behoeft bij de overheid	De gemeente Rotterdam is bezig met de implementatie van twee social impact bonds. Ze wordt benaderd door andere overheidsorganen met interesse voor social impact bonds (Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken en de gemeenten Utrecht, Amsterdam, Eindhoven en Den Haag). Tevens toonden veel gemeenten interesse op een congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.		Er is interesse bij de G4, twee ministeries en veel andere overheidsinstellingen om social impact bonds te implementeren.	Overheidsorganen vinden social impact bonds interessant en ze willen er allemaal meer van weten. Concretere ideeën zijn er in Den Haag, Utrecht, Amsterdam en Limburg.
Behoeft bij uitvoerders	Het afgelopen half jaar heeft de gemeente Rotterdam 40 tot 50 aanmeldingen gehad van potentiële uitvoerders die geïnteresseerd zijn in social impact bonds.	De Buzinezzclub is actief in Rotterdam, Den Haag en de Drechtsteden. De respondent bevestigt dat er, op basis van de ervaringen in Rotterdam, behoefte is naar social impact bonds in de andere gemeenten.		
Behoeft bij investeerders	Er zijn voldoende investeerders (banken en fondsen) geïnteresseerd in het financieren van een social impact bond, zolang er een goede business case is.		Veel investeerders tonen interesse. Rabobank wordt benoemd als investeerder van de social impact bond in Utrecht. Daarnaast is er veel interesse bij maatschappelijke investeerders (Family Offices en stichtingen). ABN AMRO is zelf ook geïnteresseerd in het financieren van andere social impact bonds en werkt momenteel mee aan de ontwikkeling van een aantal social impact bonds.	Nederland kent veel Family Offices die geïnteresseerd zijn in het financieren van maatschappelijke constructies, zoals social impact bonds. Verder willen de grote banken ook bijdragen.

Figuur 20: Behoeft om social impact bonds te implementeren



Om een oordeel te kunnen vormen over de wenselijkheid, moeten potentiële stakeholders geïnformeerd worden over de risico's van social impact bonds. De gemeente Rotterdam benoemt dat er niet veel risico's zijn voor de overheid. De grootste risico's bestaan uit het niet zorgvuldig omgaan met deelnemers, de financiële verantwoordelijkheid van de overheid indien er geen deelnemers worden geleverd en imagoschade indien een social impact bond mislukt.

Volgens ABN AMRO is het belangrijkste risico voor investeerders dat de interventie niet voldoet aan de beoogde resultaten, waardoor het geïnvesteerde bedrag niet wordt terugverdiend. Verder wordt er gelet op factoren die slecht kunnen zijn voor de reputatie van de bank.

## 5.2 Haalbaarheid

In de theorie worden als belangrijke eisen voor een social impact bond benoemd dat de resultaten en besparingen meetbaar moeten zijn, en dat de besparingen hoger moeten zijn dan de kosten (zie paragrafen 3.2.4 en 3.2.6). In de interviews wordt als aanvulling hierop benoemd dat de business case een belangrijke rol speelt bij de implementatie (zie figuur 21).

	Gemeente Rotterdam	ABN AMRO
Criteria voor een social impact bond	De belangrijkste criteria om een social impact bond te implementeren zijn een minimale omvang van 700.000 à 800.000 euro, de kosten moeten terug te verdienen zijn door een besparing bij de gemeente, een zekere mate van ondernemerschap bij de uitvoerder, er moet een goede business case op te stellen zijn en er moet een investeerder zijn die in de business case gelooft.	ABN AMRO stelt als criteria voor het financieren van een social impact bond dat de business case klopt en dat het mogelijk is om een inschatting te maken van het risico voor de bank.

Figuur 21: Belangrijkste criteria voor een social impact bond

In het eerste hoofdstuk van dit rapport is vastgesteld dat werkloze jongeren een uitkering kunnen ontvangen van gemeenten (bijstand) of van het UWV (WW en Wajong) en dat er werkloze jongeren zijn die geen uitkering ontvangen. In de interviews is de haalbaarheid van een social impact bond bij deze groepen onderzocht (zie figuur 22).

	Gemeente Rotterdam	ABN AMRO
Bijstand	Social impact bonds zijn eenvoudig in te zetten bij werklozen met een bijstandsuitkering, aangezien deze uitkeringen binnen de budgetten van gemeenten vallen.	
WW en Wajong	Om werkloze Wajongers of WW'ers te helpen moet er worden samengewerkt met het UWV. Momenteel werken gemeenten al direct samen met het UWV, waardoor de samenwerking voor social impact bonds haalbaar is. Eerst moet echter worden aangetoond dat social impact bonds werken.	De respondent heeft onvoldoende kennis van de besparingen die in de Wajong en WW behaald kunnen worden, om te beoordelen of een social impact bond haalbaar is. Dat deze uitkeringen landelijk via het UWV worden uitgevoerd vormt geen probleem indien bij het UWV behoefte is naar social impact bonds.
Zonder uitkering	Er worden twijfels gezet bij het helpen van niet-uitkeringsgerechtigden via een social impact bond, aangezien alleen gesteund kan worden op indirecte besparingen die meetbaar moeten worden gemaakt. Tevens worden social impact bonds complexer als er meer variabelen worden gebruikt om besparingen te berekenen. Een social impact bond zou zich moeten richten op één tot drie kwantificeerbare effecten.	De toepassing van social impact bonds op niet-uitkeringsgerechtigden heeft twee knelpunten. Ten eerste melden ze zich niet allemaal, waardoor een deel niet bekend is bij de overheid en niet geselecteerd kan worden voor een interventie. Ten tweede levert het geen directe besparing op, en gemeenten moeten wel bereid zijn te betalen voor een succesvolle interventie.

Figuur 22: Haalbaarheid per doelgroep

De gemeente Rotterdam en ABN AMRO zijn van mening dat de besparingen op uitkeringen relatief eenvoudig te meten zijn. Volgens de gemeente Rotterdam zijn bijstandsuitkeringen zeer geschikt voor social impact bonds, omdat het budget voor deze uitkeringen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten valt. Daarom lijken er weinig twijfels over de haalbaarheid van social impact bonds voor bijstandsgerechtigde jongeren.

Deloitte is echter terughoudend over het gebruik van uitkeringen als besparing bij social impact bonds. Volgens de respondent is het namelijk lastig om de besparingen op bijstandsuitkeringen uit te keren aan investeerders, omdat bijstandsuitkeringen geormerkte middelen zijn<sup>36</sup>. Gemeenten worden verplicht om deze middelen aan uitkeringen te besteden, maar bij social impact bonds moeten de besparingen op deze middelen worden uitbetaald aan investeerders.

Ondanks dit obstakel, toont de Rotterdamse social impact bond aan dat het mogelijk is om een social impact bond in te richten op bijstandsgerechtigde jongeren. Het definitieve bewijs voor de haalbaarheid op deze doelgroep, zal geleverd worden als de Rotterdamse social impact bond voldoet aan de beoogde resultaten. Volgens de gemeente Rotterdam zijn er resultaten bekend over de eerste twee tranches. Deze worden nog niet openbaar gemaakt, omdat de duurzaamheid van de uitstroom een belangrijke rol speelt. De Buzinezzclub en ABN AMRO geven aan dat de eerste resultaten in september worden verwacht.

Bij WW'ers en Wajongers moet er worden samengewerkt tussen gemeenten en het UWV. Deze samenwerking zal zeker haalbaar zijn als:

- social impact bonds zich bewijzen;
- de potentiële besparingen groter zijn dan de kosten;
- het UWV bereid is om een social impact bond te implementeren;
- deze uitkeringen geen geormerkte middelen zijn.

De toepassing van social impact bonds op niet-uitkeringsgerechtigde werkloze jongeren is ingewikkeld. Voor deze doelgroep moeten de indirecte kosten meetbaar zijn. In het eerste hoofdstuk van dit rapport is benoemd dat jeugdwerkloosheid in verband staat met hogere criminaliteit en zorgconsumptie. Het is echter zeer ingewikkeld om deze toename uit te drukken in kosten.

De besparingen bij de social impact bond rond de Werkplaats Rotterdam Zuid (zie bijlage 9) zullen waarschijnlijk vallen op de kosten van re-integratie trajecten. Deloitte benoemt dat de besparingen op trajecten voor langdurig bijstandsgerechtigden, groter zijn dan de besparingen op uitkeringen. Bij werkloze jongeren die geen uitkering ontvangen zou dus, in theorie, de mogelijkheid kunnen bestaan om besparingen te behalen op de re-integratie trajecten van deze doelgroep. De respondent van ABN AMRO benoemt echter dat de mensen uit deze groep zich niet altijd melden bij de overheid. Deze niet-melders kunnen niet geselecteerd worden voor interventies. Verder geldt, net als bij de WW en Wajong, dat de potentiële besparingen groter moeten zijn dan de kosten.

Met betrekking tot de haalbaarheid stelt ABN AMRO dat de markt voor "impact investing"<sup>37</sup> sterk groeit en groot genoeg zal zijn om enkele tientallen miljoenen euro's te investeren in Nederlandse social impact bonds.

---

<sup>36</sup> Geormerkte geld wordt door de centrale overheid aan gemeenten verstrekt, met de verplichting om het te besteden aan een bepaald doel, bijvoorbeeld bijstandsuitkeringen.

<sup>37</sup> Hiermee wordt bedoeld dat investeerders zowel maatschappelijke als financiële doelen nastreven.

### 5.3 Aansluiting met de theorie

In paragraaf 3.2.3 is besproken dat social impact bonds nieuwe financieringsbronnen van private investeerders kunnen aantrekken om maatschappelijke interventies te financieren.

	Gemeente Rotterdam	Buzinezzclub	ABN AMRO	Deloitte
Nieuwe financieringsbronnen	Social impact bonds leiden binnen de overheid tot nieuwe bronnen. Traditioneel wordt een budget gereserveerd voor subsidies op een bepaald onderwerp. Met social impact bonds worden betalingen verricht vanuit een aangetoonde besparing binnen een overheidsbudget.	Voorheen werd de Buzinezzclub in Rotterdam gefinancierd met eigen middelen en door fondsen. Met de social impact bond worden zeker nieuwe financieringsbronnen aangetrokken die zonder de social impact bond niet geïnteresseerd zouden zijn.	Social impact bonds trekken nieuwe financieringsbronnen aan voor uitvoerders, omdat er veel maatschappelijke investeerders open staan voor social impact bonds.	De respondent denkt dat uitvoerders door social impact bonds toegang krijgen tot een bepaalde groep investeerders, die traditioneel niet snel toegankelijk is.

Figuur 23: Nieuwe financieringsbronnen voor uitvoerders

In de interviews wordt bevestigd dat social impact bonds leiden tot nieuwe investeerders die de geïnteresseerd zijn in het financieren van de activiteiten van uitvoerders. Een aantekening die daarbij gemaakt wordt is dat het geld afkomstig is van maatschappelijke investeerders. Deloitte benoemt dat dit “maatschappelijke geld” door social impact bonds een andere bestemming krijgt.

Een nieuw inzicht, afkomstig van de gemeente Rotterdam, is dat social impact bonds binnen de overheid leiden tot een nieuwe bron voor betalingen. Traditioneel worden betalingen namelijk verricht vanuit een budget, maar bij een social impact bond wordt er betaald vanuit een besparing.

In paragraaf 3.2.6 is beredeneerd dat de werkelijk gerealiseerde kostenbesparingen niet berekend worden, maar dat de besparingen vooraf worden geschat.

	Gemeente Rotterdam	ABN AMRO
Berekening kostenbesparing	Bij de Rotterdamse social impact bond is de besparing per persoon vooraf vastgesteld op 39,70 euro per dag minder in de bijstand (dit is het gemiddelde bedrag dat in 2013 werd uitgekeerd aan alle Rotterdammers in de bijstand). Gedurende de looptijd van de social impact bond wordt er gerekend met dit bedrag.	Bij de Rotterdamse social impact bond is vooraf een gemiddelde genomen van de uitkeringskosten, waarna er met één bedrag wordt gerekend.

Figuur 24: Berekening kostenbesparing

De gemeente Rotterdam en ABN AMRO bevestigen de theorie (zie figuur 24). Aan beide partijen is vervolgens gevraagd of ze het aanvaardbaar vinden om van een schatting uit te gaan. De gemeente Rotterdam vindt het acceptabel, aangezien er een bedrag in de business case moet worden vastgelegd. Ook ABN AMRO denkt dat het aanvaardbaar is. Er wordt benoemd dat het ingewikkeld is om de hoogte van een uitkering per individu te berekenen en dat factoren meespelen, zoals kortingen, toeslagen en belastingbaten indien iemand gaat werken. Volgens de respondent is de kracht van de Rotterdamse social impact bond dat de berekening simpel is gehouden.

In figuur 25 worden de kosten weergegeven die door de gemeente Rotterdam en ABN AMRO zijn benoemd.

	Gemeente Rotterdam	ABN AMRO
Implementatie	De kosten voor de gemeente Rotterdam bestaan uit personele inzet bij de implementatie. Deze kosten worden hoger naarmate de tijdsduur toeneemt. Bij de Rotterdamse social impact bond zijn de totale implementatiekosten voor alle partijen geraamd op 50.000 tot 100.000 euro. Personeelskosten worden niet toegerekend aan de social impact bond, maar andere kosten (bijvoorbeeld voor boekenonderzoek) wel.	De implementatiekosten bestaan uit het maken van een berekeningsmodel (bij de Rotterdamse social impact bond is dit gratis gemaakt), kosten voor due diligence en kosten voor het opstellen van contracten door juristen. De kosten die gemaakt worden door de inzet van eigen personeel worden niet aan de social impact bond toegerekend.
Metingen	De metingen zijn niet duur. Deloitte rekt een gereduceerd tarief van een paar duizend euro per jaar.	De metingen zijn niet ingewikkeld en kosten enkele tienduizenden euro's.
Overige kosten	De overheid maakt kosten door de personele inzet bij het Jongerenloket, waar deelnemers worden geselecteerd en doorgestuurd naar de Buzinezzclub. Tevens moet een rendement worden betaald door de overheid indien de interventie aan de beoogde resultaten heeft voldaan (maximaal 12 procent per jaar, van het geïnvesteerde bedrag, bij de Rotterdamse social impact bond).	

Figuur 25: Kosten van social impact bonds

Volgens ABN AMRO worden er, naast de kosten van de interventie, op drie onderdelen extra kosten gemaakt: metingen, due diligence en het opstellen van contracten. Deze worden aan de Rotterdamse social impact bond toegerekend en bedragen in totaal 40.000 euro. Volgens Deloitte bestaan de extra kosten onder andere uit metingen, procesbegeleiding, het opzetten van de fiscale structuur en juridische kosten. Bij de social impact bond rond de Werkplaats Rotterdam Zuid worden daar externe partijen voor ingehuurd. Het is nog onduidelijk of deze kosten aan de social impact bond worden toegerekend, of dat ze verdeeld worden over de directe stakeholders. De personeelskosten van de directe stakeholders worden niet toegerekend aan de social impact bond.

In paragraaf 3.3.1 werd benoemd dat de implementatietijd en kosten bij social return daalden, naarmate meer ervaring werd opgedaan met het product. Aan de respondenten is gevraagd of dit ook de verwachting is bij social impact bonds (zie figuur 26).

	Gemeente Rotterdam	ABN AMRO	Deloitte
Implementatietijd	De implementatie van social impact bonds zal steeds sneller gaan en de aanloopkosten zullen dalen. De implementatie van de eerste social impact bond heeft anderhalf jaar geduurd en de implementatie van de tweede social impact bond duurt ongeveer driekwart jaar tot één jaar.	De voorbereidende fase voor de Rotterdamse social impact bond duurde twee jaar. De tweede Nederlandse social impact bond in Utrecht ging al sneller en de algehele verwachting is dat de implementatie van social impact bonds sneller zal gaan.	Verwacht wordt dat de deal rond Werkplaats Rotterdam Zuid in juli wordt gesloten. De ontwikkeling zal dan negen maanden hebben geduurd. Het is de verwachting dat de implementatie van social impact bonds steeds sneller zal gaan.

Figuur 26: Implementatietijd voor social impact bonds

Ter aanvulling is de gemeente Rotterdam van mening dat, door de verwachting dat de implementatietijd zal afnemen, de personeelskosten van de directe stakeholders ook in de toekomst niet toegerekend moeten worden aan social impact bonds.

Met betrekking tot de kosten is tevens gevraagd hoe de respondenten kijken naar de mening dat een subsidie vooraf goedkoper zou zijn voor de overheid (zie figuur 27).

	Gemeente Rotterdam	ABN AMRO	Deloitte
Subsidies zijn goedkoper	Een subsidie is goedkoper als aan de beoogde resultaten wordt voldaan (door het rendement en de tijd die in de implementatie wordt gestoken). Vooraf is het resultaat van een social impact bond echter niet bekend. Interventies waarvan vooraf bekend is dat ze werken, moeten met subsidies worden gefinancierd. Indien het risico bestaat dat de interventie niet effectief zal zijn, kunnen social impact bonds een goed instrument zijn. Er moet echter altijd beoordeeld worden welk instrument het beste past.	Het draait bij social impact bonds niet om wat goedkoper is, maar om het verleggen van het financiële risico van de overheid naar investeerders en om het meten van de resultaten. <i>“Als het succesvol is dan kun je achteraf wel zeggen dat een subsidie goedkoper was geweest, maar het risico wordt gelegd bij een andere partij”</i> . Tevens kunnen de resultaten van een social impact bond nooit verbloemd worden, terwijl dat wel mogelijk is bij subsidies.	De kosten van social impact bonds zijn hoger. De beoogde effecten zijn echter groter en subsidies lopen vaak af na één jaar. De social impact bond van de Werkplaats Rotterdam Zuid is niet in één jaar uit te voeren, vanwege de duurzaamheid en het feit dat het bedrijfsleven er dan niet bij betrokken kan worden.

Figuur 27: Subsidies vooraf zijn goedkoper dan een social impact bond

De vraag heeft tot interessante nieuwe inzichten geleid. Ten eerste zouden social impact bonds, volgens ABN AMRO, de mogelijkheid wegnemen om resultaten te verbloemen. Ten tweede benoemt de gemeente Rotterdam dat interventies met subsidies gefinancierd moeten worden, indien vooraf bekend is dat ze werken. De interventie van een succesvol gebleken social impact bond moet volgens Deloitte wel schaalbaar en herhaalbaar zijn. In dat geval is vooraf bekend dat de interventie werkt, maar de implementatie zal goedkoper zijn omdat er al een business case ligt.

Tenslotte benoemt Deloitte, als antwoord op de vraag, dat subsidies meestal een looptijd hebben van één jaar. De opleidingstrajecten van de interventie van de Werkplaats Rotterdam Zuid duren twee jaar. Door de onzekerheid over het ontvangen van een subsidie in het tweede jaar van het traject, zullen de bedrijven die participeren in de interventie niet deelnemen. Ter aanvulling benoemt de Buzinezzclub dat het moeilijk was geweest om haar activiteiten op te schalen via traditionele financieringsmethoden, omdat jaarbegrotingen daarbij een beperkende factor spelen. Social impact bonds maken dus langdurige interventies mogelijk, die meer gericht zijn op duurzaamheid.

In paragraaf 3.3.2 is gesteld dat maatschappelijke interventies, in theorie, kunnen leiden tot betere effecten indien deze gefinancierd worden met een social impact bond. De overheid zou zich namelijk minder bemoeien met de uitvoering van interventies, de focus zou verlegd worden van het uitvoeren van activiteiten naar het behalen en maximaliseren van resultaten, en de uitvoerder zou de zekerheid hebben van een langdurige investering waardoor er meer tijd overblijft voor de interventie (in plaats van financieringsvoorstellen).

	Gemeente Rotterdam	Buzinezzclub	ABN AMRO	Deloitte
Betere effecten	Er wordt getwijfeld aan de stelling. Het antwoord weten de respondenten niet, maar het feit dat de effecten worden gemeten is een groot voordeel van social impact bonds. Ze leiden wel tot minder bureaucratie voor de uitvoerder.	De respondent is het volledig eens met de stelling.	In tegenstelling tot subsidies, mogen de activiteiten van uitvoerders afwijken van de vooraf gemaakte afspraken. Als blijkt dat de oorspronkelijke ideeën niet werken, dan kunnen andere activiteiten worden uitgevoerd. De focus wijzigt van inspanningsverplichtingen naar het behalen van resultaten, waardoor er meer flexibiliteit ontstaat. Dit moet dan ook absoluut leiden tot betere effecten.	Het is wel de bedoeling dat de overheid zich minder bemoeit met de uitvoering, maar de respondent denkt dat de investeerder die rol zal invullen. Daarom kan de flexibiliteit in de praktijk tegen vallen.

Figuur 28: Stelling dat social impact bonds kunnen leiden tot betere effecten

In figuur 28 is te zien dat er verschillende antwoorden zijn gegeven. De gemeente Rotterdam en Deloitte twijfelen, terwijl de Buzinezzclub het volledig eens is met de stelling. De stelling is niet voorgelegd aan ABN AMRO, maar de respondent begon op eigen initiatief over de flexibiliteit die door social impact bonds ontstaat. Vervolgens is doorgevraagd naar de relatie tussen de grotere flexibiliteit en betere effecten, waarna de respondent benoemde dat het absoluut de bedoeling is dat social impact bonds leiden tot betere effecten.

Het is moeilijk om een oordeel te vellen over de verschillende antwoorden. De Buzinezzclub ervaart als uitvoerder direct de zaken die in de stelling worden benoemd. Er kan echter een eigen belang meespelen waardoor de respondent het volledig eens is met de stelling.

Verder werd in het interview met de gemeente Rotterdam duidelijk dat Deloitte, als onafhankelijke beoordelaar van de Rotterdamse social impact bond, alle metingen uitvoert. Dit sluit aan met de veronderstelling die in paragraaf 3.2.7 werd gemaakt, dat de taken van de evaluatieadviseur vermoedelijk door de onafhankelijke beoordelaar worden uitgevoerd.

Tenslotte werd in het interview met Deloitte benoemd dat het onduidelijk is of de gemeente Rotterdam de effecten van re-integratie trajecten, op werklozen die langer dan 24 maanden een bijstandsuitkering ontvangen, heeft bijgehouden. Dit sluit aan met de bevindingen in hoofdstuk twee, waaruit blijkt dat de effecten van re-integratie instrumenten slecht geëvalueerd worden en grotendeels onbekend zijn.

#### 5.4 Optimaal functioneren

De ontwikkelingsfase van een social impact bond start in Rotterdam bij potentiële uitvoerders die hun ideeën indienen bij de gemeente. Vervolgens wordt beoordeeld of het idee geschikt is voor een social impact bond. De gemeente Rotterdam wil naar een systeem toewerken waar zij een probleem identificeert en in de markt zet. Uitvoerders kunnen daarop reageren, zoals bij een aanbesteding. Bij deze zogenoemde tendergedachte kan de gemeente kiezen voor de meest geschikte uitvoerder. In Nederland moet echter, volgens de gemeente, meer ervaring worden opgedaan met social impact bonds voordat dit gerealiseerd kan worden.

	Gemeente Rotterdam	ABN AMRO	Deloitte
Tussentijds wisselen van uitvoerder	Bij de eerste social impact bond is het contractueel niet mogelijk om te wisselen van uitvoerder. Bij de genoemde tendergedachte wordt de mogelijkheid om tussentijds te wisselen, indien de beoogde resultaten uitblijven, haalbaar.	Wisselen van uitvoerder is contractueel niet mogelijk bij de eerste social impact bond. In de toekomst, bij langere social impact bonds met een looptijd van vijf tot tien jaar, moet de mogelijkheid wel bestaan om van uitvoerder te wisselen.	De respondent denkt dat het wisselen van uitvoerder niet wordt toegestaan bij de Werplaats Rotterdam Zuid. Deze begon op initiatief van de uitvoerder. Wisselen lijkt beter mogelijk in het model van de genoemde tendergedachte.
Meerdere uitvoerders bij één social impact bond	De mogelijkheid bestaat om meerdere uitvoerders te betrekken bij één social impact bond als er meerdere problemen spelen bij de doelgroep (zoals werkloosheid en schuldhulpverlening).	Het is lastig, maar wel mogelijk om meerdere uitvoerders en overheden bij één social impact bond te betrekken. Het zal een volgende stap zijn, maar in de huidige experimentele fase is het beter om met één uitvoerder en één overheidsorgaan te werken.	Dat is mogelijk. Bij de onderhandelingen van een social impact bond in Utrecht zijn meerdere uitvoerders betrokken.
Meerdere overheden bij één social impact bond	De verwachting is dat deze stap binnen twee jaar gemaakt wordt. Momenteel is het echter beter als één overheidsorgaan de voortrekkersrol neemt.	Zie het bovenstaande vak.	

Figuur 29: Dynamiek van social impact bonds

Ter aanvulling op figuur 29 benadrukt de gemeente Rotterdam meerdere keren dat het op dit moment belangrijk is om veel informatie te verzamelen over de metingen, doelgroepen en bijbehorende besparingen (breder dan benodigd om de resultaten van een social impact

bond te meten). Zo kan bewijs worden geleverd van besparingen die vallen binnen andere overheidsorganen of externe organisaties, zoals zorgverzekeraars. Indien dit bewijs wordt geleverd, kunnen deze partijen aan toekomstige social impact bonds deelnemen. Verder kan de informatie leiden tot nieuwe onderwerpen voor social impact bonds.

Met betrekking tot het track-record van de uitvoerder is een nieuw inzicht verkregen. In paragraaf 3.2.3 werd de impressie gewekt dat het track-record zo solide mogelijk moet zijn. De gemeente Rotterdam nuanceert dit door te benoemen dat, met het track-record, een balans moet worden gevonden tussen de belangen van de overheid en de investeerders. Investeerders willen namelijk zoveel mogelijk zekerheid over de haalbaarheid van de beoogde resultaten, maar een subsidie is voor de overheid goedkoper als vooraf zeker is dat een interventie zal werken. *“Het is wel zoeken en daarbij zie je ook wel dat social impact bonds nieuw zijn”.*

	Gemeente Rotterdam	ABN AMRO	Deloitte
Looptijd	De looptijd van twee jaar was goed voor de eerste social impact bond, maar voor de toekomst is dat te kort. Een looptijd van drie jaar is optimaal voor de uitvoerder om zich te bewijzen en om het project goed te evalueren. De maximale looptijd is drie tot vijf jaar, omdat de vooraf vastgestelde besparing bij een langere looptijd teveel zal afwijken (door wijzigingen in uitkeringen) en investeerders niet te lang willen wachten met het terugverdienen van hun investering.	De looptijd van twee jaar bij de Rotterdamse social impact bond is kort en kan beter drie à vier jaar zijn. De optimale looptijd ligt ergens tussen de vijf à tien jaar.	Bij de Werkplaats Rotterdam Zuid wil de uitvoerder een zo lang mogelijke looptijd, vanwege de zekerheid van de financiering van de activiteiten. De gemeente Rotterdam heeft belang bij verkiezingen en wil een looptijd van drie jaar. Drie jaar is volgens de investeerder te kort om het effect te meten. De respondent vindt een looptijd van drie jaar te kort. De optimale looptijd is vijf tot maximaal acht jaar. Investeerders willen hun geld niet langer stallen.
Omvang	De minimale grootte van een social impact bond is 700.000 à 800.000 euro. De maximale grootte is nog niet bekend en zal ontstaan naarmate er meer ervaring wordt opgedaan met social impact bonds. Momenteel is de maximale omvang afhankelijk van het risico dat investeerders willen nemen.	De minimale omvang is 800.000 à 900.000 euro. Er is geen maximale omvang, maar op dit moment zou de respondent niet meer dan drie miljoen euro kunnen ophalen. In de toekomst zal dat bedrag groeien naarmate social impact bonds zich bewijzen.	

Figuur 30: Looptijd en omvang

De gemeente Rotterdam en ABN AMRO geven beide aan dat een looptijd van twee jaar kort is voor een social impact bond (zie figuur 30). Opvallend is dat de gemeente Rotterdam benoemt dat de looptijd niet langer mag zijn dan vijf jaar, met als één van de redenen dat investeerders niet te lang willen wachten op de uitbetaling. ABN AMRO geeft echter als investeerder aan dat de optimale looptijd tussen de vijf à tien jaar ligt.

Een looptijd van vijf jaar lijkt optimaal om de belangen van alle stakeholders te dienen. Er zal echter wel een oplossing gevonden moeten worden voor de besparingen die vooraf worden vastgelegd, maar tijdens de looptijd aan wijzigingen onderhevig zijn.

De gemeente Rotterdam benoemt verder dat de minimale omvang van een social impact bond 700.000 euro is. Dit bedrag komt overeen met de omvang van de Rotterdamse social impact bond (680.000 euro) en de omvang van de tweede Nederlandse social impact bond in Utrecht (734.000 euro)(Gemeente Utrecht e.a., z.d.). De maximale omvang wordt volgens de gemeente Rotterdam bepaald door investeerders, omdat zij het financiële risico lopen. Op dit moment is de maximaal haalbare omvang voor ABN AMRO drie miljoen euro.

## 5.5 Samenvatting

In het empirisch onderzoek is gebleken dat er veel behoefte is naar social impact bonds. Ministeries, gemeenten, investeerders en maatschappelijke dienstverleners tonen voldoende interesse. Om deelvraag zes (*Welke ervaringen hebben ervaringsdeskundigen met social impact bonds in Rotterdam?*) te beantwoorden, wordt de informatie uit het theoretisch onderzoek vergeleken met de kennis en ervaringen van de respondenten (zie figuur 31).

	Paragraaf	Omschrijving in hoofdstuk 3	Nadere bevindingen
<b>Ontstaan</b>	3.2.4	Social impact bonds kunnen ontstaan uit ideeën van uitvoerders, of door de selectie van een maatschappelijk probleem door de overheid.	In Rotterdam wordt de eerste optie toegepast. De tweede optie wordt de tendergedachte genoemd en is een systeem waar de gemeente naar toe wil werken.
<b>Uitvoerder</b>	3.2.3	Met social impact bonds kunnen nieuwe bronnen van investeerders worden aangetrokken voor uitvoerders.	Dit wordt bevestigd. Tevens leidt het binnen de overheid tot nieuwe betalingsbronnen. Er wordt betaald uit een besparing in plaats van budget.
	3.2.3	Een solide track-record biedt meer zekerheid over de haalbaarheid van de interventie.	Met het track-record moet een balans worden gevonden tussen de belangen van de overheid en investeerders.
<b>Besparing</b>	3.2.6	De werkelijk gerealiseerde besparingen worden niet berekend maar vooraf geschat en vastgelegd.	Dit wordt bevestigd. Tijdens de looptijd van de social impact bond wordt met één bedrag gerekend.
<b>Metingen</b>	3.2.7	De taken van de evaluatieadviseur lijken door de onafhankelijke beoordelaar te worden uitgevoerd.	Bij de Rotterdamse social impact bond worden alle metingen door de onafhankelijke beoordelaar verricht.
<b>Kosten</b>	3.3.1	Er is nog niet veel bekend over de kosten die gemaakt worden bij de implementatie.	Implementatiekosten bestaan uit personele inzet, het maken van een berekeningsmodel, het opstellen van contracten en due diligence. De personeelskosten worden niet toegerekend.
	3.3.1	De meetkosten lijken omvangrijk, door de complexiteit en tijdsduur.	De metingen zijn niet ingewikkeld en kosten enkele duizenden tot tienduizenden euro's.
	3.3.1	De verwachting is dat de indirecte kosten zullen afnemen naarmate er meer ervaring wordt opgedaan met social impact bonds.	Deze verwachting wordt bevestigd. In de praktijk worden al dalingen in de implementatietijd van social impact bonds waargenomen.
	3.3.1	Bij een onsuccesvolle social impact bond blijft het financiële risico voor de overheid beperkt tot personeelskosten tijdens de implementatie.	Bij de Rotterdamse social impact bond maakt de gemeente personeelskosten bij de implementatie, maar ook bij de uitvoering (zij selecteert de deelnemers).
	3.3.1	Indirecte kosten en het rendement maken succesvolle social impact bonds duurder dan de directe financiering van dezelfde interventie door de overheid.	Dit wordt bevestigd, maar vooraf is het resultaat niet bekend. Interventies die zeker succesvol zullen zijn, moeten met subsidies worden gefinancierd. Social impact bonds zijn geschikt als er onzekerheid bestaat over het succes.
<b>Effecten</b>	3.2.3	De effecten van non-profitorganisaties zijn vaak moeilijk te meten.	Werkloosheid is een makkelijk onderwerp, omdat de besparingen op uitkeringen relatief eenvoudig te meten zijn.
	3.3.2	Social impact bonds kunnen theoretisch leiden tot betere effecten.	De meningen hierover zijn verdeeld.
<b>Toekomst</b>	3.2.2	Investeerders met een financieel motief zijn benodigd om social impact bonds op een duurzame en grote schaal toe te passen.	De markt voor impact investing groeit en zal groot genoeg zijn om tientallen miljoenen euro's te investeren in social impact bonds.
	3.2.4	In Fresno wordt een pilot uitgevoerd zonder overheid. Zo wordt de haalbaarheid bewezen, met het uiteindelijke doel om zorgverzekeraars te activeren.	De gemeente Rotterdam verzamelt meer gegevens dan benodigd voor de uitbetaling, met het doel om nieuwe onderwerpen te creëren en andere partijen te activeren.
	3.2.5	In theorie is het mogelijk om van uitvoerder te wisselen, maar in de praktijk lijkt dit niet haalbaar.	In de toekomst zal dit bij social impact bonds met een langere looptijd en via de tendergedachte haalbaar zijn.

Figuur 31: Overzicht nadere bevindingen



Ter beantwoording van deelvraag zeven (*Hoe kan een Nederlandse social impact bond worden vormgegeven om optimaal te functioneren?*) is gebleken dat social impact bonds op dit moment het beste kunnen worden uitgevoerd met één uitvoerder, één overheidsorgaan, een omvang van 700.000 tot drie miljoen euro en een looptijd van vijf jaar. Er wordt al gedacht aan social impact bonds met meerdere uitvoerders, meerdere overheidsorganen en besparingen, het wisselen van uitvoerders, looptijden tot tien jaar en een omvang boven de drie miljoen euro. Voordat social impact bonds complexer kunnen worden ingericht, wordt echter benoemd dat de effectiviteit van het instrument bewezen moet worden. Ter aanvulling op het optimaal functioneren van social impact bonds, wordt in figuur 32 de haalbaarheid per categorie werkloze jongeren weergegeven.

Haalbaarheid op werkloze jongeren	
<b>Bijstand</b>	Deze besparing is, via een gemiddelde, eenvoudig te berekenen. Bijstandsuitkeringen zijn geormerkte middelen, maar de Rotterdamse social impact bond toont aan dat de besparingen uitbetaald kunnen worden aan investeerders. Bewijs voor de haalbaarheid op deze doelgroep zal geleverd worden als de Rotterdamse social impact bond succesvol is gebleken.
<b>WW en Wajong</b>	Bij deze doelgroepen moeten gemeenten samenwerken met het UWV. Deze samenwerking zal zeker haalbaar zijn als: <ul style="list-style-type: none"> <li>- social impact bonds zich bewijzen;</li> <li>- de potentiële besparingen groter zijn dan de kosten;</li> <li>- het UWV bereid is om een social impact bond te implementeren;</li> <li>- deze uitkeringen geen geormerkte middelen zijn.</li> </ul>
<b>Zonder uitkering</b>	Bij een social impact bond op werkloze jongeren die geen uitkering ontvangen, moet er gesteund worden op indirecte besparingen. Besparingen op criminaliteit en gezondheidszorg zijn op dit moment niet meetbaar (zie hoofdstuk één). Een andere mogelijkheid is de besparing op re-integratie trajecten. Een knelpunt is echter dat de personen uit deze doelgroep zich niet altijd melden bij de overheid. Deze personen zijn niet in beeld, waardoor ze niet geselecteerd kunnen worden voor een interventie. Verder moeten de potentiële besparingen groter zijn dan de kosten. Een social impact bond gericht op deze doelgroep lijkt dus op de korte termijn niet haalbaar.

Figuur 32: Haalbaarheid per categorie werkloze jongeren

Kijkend naar de toekomst, als meerdere besparingen in één social impact bond vallen, lijkt het onwaarschijnlijk dat financieel gemotiveerde investeerders zullen participeren als er geen directe besparingen worden behaald op werkloze jongeren. Indirecte kosten zijn namelijk van toepassing op alle werklozen. Social impact bonds gericht op uitkeringsgerechtigden zijn dus per definitie lucratiever, doordat er hogere besparingen (zowel direct als indirect) en rendementen behaald kunnen worden. Op de lange termijn lijkt het dus ook niet haalbaar om werkloze jongeren zonder uitkering te helpen via social impact bonds.

## 6 Samenvatting, conclusie en discussie

Alle deelvragen zijn beantwoord in de eerste vijf hoofdstukken van dit rapport. In dit hoofdstuk resteert de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag (*In hoeverre zijn social impact bonds een wenselijk en haalbaar alternatief voor de overheid om de jeugdwerkloosheid in Nederland te verminderen?*). Paragraaf 6.1 vat de inhoud van de eerste vijf hoofdstukken samen. Vervolgens wordt de centrale onderzoeksvraag in paragraaf 6.2 beantwoord. Paragraaf 6.3 wordt gewijd aan de punten van discussie die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen.

### 6.1 Samenvatting

De hoge jeugdwerkloosheid is zowel een conjunctureel als structureel probleem. Door de hoge conjunctuurgevoeligheid stijgt de werkloosheid onder jongeren sneller in tijden van conjuncturele neergang. Structureel is frictiewerkloosheid hoger bij jongeren, doordat zij hun intrede maken op de arbeidsmarkt. In Nederland speelt de relatief strikte ontslagbescherming ook een structurele rol.

De kosten van jeugdwerkloosheid bestaan uit directe kosten voor uitkeringen en indirecte kosten door hogere criminaliteit en zorgconsumptie. In 2013 waren gemiddeld 137.000 jongeren werkloos, waarvan 22.281 WW'ers, 24.080 bijstandsgerechtigden, een onbekend aantal Wajongers (maximaal 66.608) en, afhankelijk van het aantal Wajongers, tussen de 24.031 en 90.639 niet-uitkeringsgerechtigden. De omvang van deze uitkeringen zijn berekend op 729 euro per maand voor WW'ers, maximaal 960,83 euro per maand voor bijstandsgerechtigden en 512,48 tot 1126,35 euro per maand voor Wajongers (zie figuur 33). De schattingen en aannames waar deze berekeningen op berusten en de vele verschillende voorwaarden die de hoogte van een uitkering bepalen, maken deze bedragen echter onnauwkeurig. Met betrekking tot de indirecte kosten is er alleen informatie gevonden die aantoont dat jeugdwerkloosheid leidt tot hogere criminaliteit en slechtere mentale en fysieke gezondheid. De informatie om deze effecten in kosten uit te drukken ontbreekt.

	Werkloze jongeren (2013)	Uitkering per persoon per maand
<b>Totaal</b>	137.000	-
<b>WW</b>	22.281	729 euro (2013)
<b>Bijstand</b>	24.080	Maximaal 960,83 euro (2015)
<b>Wajong</b>	Maximaal 66.608 (deze groep bestaat uit werkende, werkloze, studerende en volledig arbeidsongeschikte jongeren)	Leeftijdsafhankelijk: van 512,48 euro voor 18 jarigen tot 1126,35 euro vanaf 23 jaar (2015)
<b>Zonder uitkering</b>	24.031 tot 90.639 (afhankelijk van het aantal Wajongers)	N.v.t.

Figuur 33: Directe kosten van jeugdwerkloosheid

Instrumenten die door gemeenten, in de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid, worden ingezet om de uitstroom van werkloosheid naar werk te bevorderen zijn instroomsubsidies, bemiddeling, opleidingstrajecten, social return en subsidies voor lokale projecten. Om de effectiviteit van re-integratie instrumenten in kaart te brengen, dient onderscheid te worden gemaakt tussen bruto- en netto-effectiviteit, korte- en langetermijneffecten en micro- en macroniveau (zie figuur 34). Gebleken is dat de effectiviteit van de instrumenten grotendeels

Microniveau	Effect op de doelgroep
- Bruto-effect	Deelnemers die uitstromen naar een reguliere baan
- Netto-effect	Uitgestroomde deelnemers die zonder het instrument geen baan hadden gevonden
- Kortetermijn	Effect gedurende en na afloop van een instrument
- Langetermijn	Duurzaamheid van de arbeidsrelatie
Macroniveau	Effect buiten de doelgroep (verdringing)

Figuur 34: Effecten van re-integratie instrumenten

onbekend is. Social return is een relatief nieuw instrument waar nog niet veel onderzoeksresultaten van bekend zijn, maar onderzoek naar de overige instrumenten toont ook geen harde bewijzen. Wel is bekend dat instroomsubsidies, opleidingstrajecten en social return leiden tot een positief kortetermijneffect, omdat de deelnemers gedurende deze trajecten niet werkloos zijn. Verder is gebleken dat de evaluatie van de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid niet toereikend is om de reeds genoemde effecten in kaart te brengen.

De social impact bond is een nieuw instrument waarmee maatschappelijke vraagstukken, die onder het domein van de overheid vallen, bestreden kunnen worden. Investeerders financieren de interventies van uitvoerders. Met de interventies worden maatschappelijke problemen aangepakt die, indien succesvol, leiden tot besparingen bij de overheid. Uit deze besparingen ontvangen investeerders betalingen. Het meten van de effecten vormt een essentieel onderdeel in deze constructie. Verder kan er, bij de inrichting van een social impact bond gericht op werkloosheid, onder andere rekening worden gehouden met het netto-effect en de duurzaamheid van de uitstroom.

Bij de overheid tonen veel gemeenten interesse in social impact bonds. Naast de twee bestaande social impact bonds, heeft een aantal gemeenten en ministeries concrete plannen om een social impact bond te implementeren. Ook investeerders zijn breed geïnteresseerd, mits de business case aantrekkelijk genoeg is. Verder heeft de gemeente Rotterdam recentelijk 40 tot 50 maatschappelijke dienstverleners gesproken die interesse toonden, en bestaat er behoefte bij de huidige uitvoerder in Rotterdam, de Buzinezzclub, om social impact bonds toe te passen in andere gemeenten waarin de organisatie actief is. Er kan dus zonder twijfel geconcludeerd worden dat social impact bonds wenselijk zijn in Nederland.

Zoals benoemd hebben social impact bonds het grote voordeel dat de effecten gemeten worden. Het instrument lijkt echter geen haalbaar alternatief om alle werkloze jongeren te helpen. Bij de groep niet-uitkeringsgerechtigden leiden interventies namelijk niet tot directe besparingen op uitkeringen (zie figuur 35).

Bij bijstandsgerechtigde jongeren vallen de besparingen direct bij gemeenten, waardoor dit de meest eenvoudige doelgroep is voor een social impact bond. Voor de toepassing van social impact bonds op werkloze Wajongers en WW'ers moet er worden samengewerkt tussen gemeenten en het UWV. Dit maakt de constructie complexer, maar lijkt zeker haalbaar.

Haalbaarheid op werkloze jongeren	
<b>Bijstand</b>	Deze besparing is, via een gemiddelde, eenvoudig te berekenen. Bijstandsuitkeringen zijn geormerkte middelen, maar de Rotterdamse social impact bond toont aan dat de besparingen uitbetaald kunnen worden aan investeerders. Het definitieve bewijs voor de haalbaarheid op deze doelgroep zal geleverd worden als de Rotterdamse social impact bond succesvol is gebleken.
<b>WW en Wajong</b>	Bij deze doelgroepen moeten gemeenten samenwerken met het UWV. Dit zal haalbaar zijn als: <ul style="list-style-type: none"> <li>- social impact bonds zich bewijzen;</li> <li>- de potentiële besparingen groter zijn dan de kosten;</li> <li>- het UWV bereid is om een social impact bond te implementeren;</li> <li>- deze uitkeringen geen geormerkte middelen zijn.</li> </ul>
<b>Zonder uitkering</b>	Bij een social impact bond op deze doelgroep moet er gesteund worden op indirecte besparingen. Besparingen op criminaliteit en zorgconsumptie zijn op dit moment niet meetbaar. Een andere mogelijkheid is de besparing op re-integratie trajecten. Een knelpunt is echter dat de mensen uit deze doelgroep zich niet allemaal melden bij de overheid. Dit leidt ertoe dat de personen die niet in beeld zijn, niet geselecteerd kunnen worden voor een interventie. Kijkend naar de toekomst, als meerdere besparingen in één social impact bond vallen, zullen uitkeringsgerechtigde werklozen per definitie lucratiever zijn voor investeerders. Zij leveren namelijk zowel directe als indirecte besparingen op, waardoor investeerders een hoger rendement kunnen behalen. Werkloze jongeren zonder uitkering lijken dus op de korte- en langetermijn geen haalbare doelgroep.

Figuur 35: Haalbaarheid van social impact bonds per categorie werkloze jongeren

## 6.2 Conclusie

*In hoeverre zijn social impact bonds een wenselijk en haalbaar alternatief voor de overheid om de jeugdwerkloosheid in Nederland te verminderen?*

Er kan geconcludeerd worden dat social impact bonds een wenselijk en haalbaar alternatief zijn om jeugdwerkloosheid te verminderen bij bijstandsgerechtigden, WW'ers en Wajongers. Er moet echter altijd beoordeeld worden welk instrument het beste past bij de bestaande situatie. Zo zal een succesvolle social impact bond, door het rendement en de extra kosten, achteraf duurder zijn voor de overheid dan een subsidie. Indien op voorhand bekend is dat een interventie werkt, moet er dus gekozen worden voor een subsidie. Social impact bonds vormen een alternatief als de kans bestaat dat de interventie niet aan de beoogde resultaten zal voldoen, aangezien het financiële risico dan wordt verschoven van een overheidssubsidie naar een private investering. De bewezen interventie van een succesvolle social impact bond kan wel herhaalbaar zijn, omdat de extra kosten zullen afnemen als de bestaande business case in andere gemeenten opnieuw wordt gebruikt.

Wat betreft verdere conclusies en aanbevelingen bestond het idee, voorafgaand aan dit onderzoek, om een kosten-batenanalyse en een beslisboom te maken waarin tot uitdrukking zou komen welk instrument in welke situatie het meest geschikt is. Dit is echter niet mogelijk doordat de berekende baten (de kosten van werkloosheid) niet betrouwbaar zijn en doordat de effectiviteit van de behandelde instrumenten, onverwacht, grotendeels onbekend is.

## 6.3 Discussie

Met betrekking tot de traditionele re-integratie instrumenten, bestaand uit instroomsubsidies, bemiddeling en opleidingstrajecten, kan gediscussieerd worden in hoeverre het acceptabel is dat deze instrumenten jarenlang zijn ingezet zonder duidelijkheid over de effectiviteit. Tevens is gebleken dat de evaluatie van de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid gebaseerd is op het in kaart brengen van het aantal plaatsingen op banen, leerwerkplekken en stages. Er wordt echter geen rekening gehouden met netto-effecten, duurzaamheid en verdringing. In de evaluatie ontbreken dus essentiële onderdelen, maar het rapport wordt wel gebruikt in de Tweede Kamer om het landelijke beleid te bepalen en aan te passen. Bij het relatief nieuwe re-integratie instrument, social return, bieden evaluaties ook geen goed inzicht. In een gebruikt document werd de inzet van social return op 88 aanbestedingen geëvalueerd. Dit leverde geen harde bewijzen op voor de effectiviteit van het instrument.

*Vanzelfsprekend is een suggestie voor verder onderzoek het in kaart brengen van de effectiviteit van traditionele re-integratie instrumenten. Dit kan eventueel worden verwezenlijkt door social impact bonds in te richten rond deze instrumenten. Zo wordt de meetbaarheid onderdeel van het instrument.*

*Verder bestaat de mogelijkheid dat de effectiviteit niet alleen onbekend is van re-integratie instrumenten, maar ook van instrumenten die tegen andere maatschappelijke problemen worden ingezet. Het idee van een social impact bond werd namelijk mede gevormd door de constatering dat rehabilitatieprogramma's voor jonge delinquenten, in Groot-Brittannië, jarenlang werden gesubsidieerd zonder oog voor langetermijneffecten. Verder onderzoek zou kunnen aantonen of de onbekendheid rond de effectiviteit alleen geldt voor re-integratie instrumenten of ook voor instrumenten gericht op andere maatschappelijke problemen.*

Met het oog op social impact bonds is geconcludeerd dat het instrument niet toepasbaar is op alle werkloze jongeren. Bij de traditionele instrumenten hoeft geen onderscheid gemaakt te worden tussen uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. Op dit onderwerp kan dus gediscussieerd worden of het uitsluiten van een groep werklozen, die geen aanspraak maakt op een uitkering, aanvaardbaar is.

Verder is gebleken dat de werkelijk gerealiseerde kostenbesparingen niet worden berekend bij social impact bonds. De besparing wordt vooraf geschat en vastgelegd. Er wordt dus geen rekening gehouden met de uitkeringshoogte van de individuele deelnemers. Enerzijds leidt dit tot een onnauwkeurigheid in de besparing die achteraf, indien succesvol, gebruikt wordt om de investeerders terug te betalen. Anderzijds werd een vraag hierover in een interview omgedraaid door de respondent: *“Is de administratieve rompslomp aanvaardbaar om per individu te meten welk bedrag hij aan uitkering krijgt?”* Tevens kan dit leiden tot een ongewenste prikkel om deelnemers te selecteren die de hoogste uitkeringen ontvangen.

In een gesprek met Carolien Dieleman, directeur van het Expertisecentrum Maatschappelijke Innovatie<sup>38</sup>, werden vraagtekens geplaatst bij de plotselinge schaalvergroting die ontstaat bij social impact bonds. Zo zouden de interventies meer baat kunnen hebben bij een geleidelijke en verantwoorde uitbreiding. In het gesprek werd ook benoemd dat factoren als het maatschappelijke rendement van de interventies en de ervaringen van de deelnemers onderbelicht dreigen te raken bij social impact bonds. De stakeholders bestaan namelijk grotendeels uit professionals die in het bedrijfsleven werkzaam zijn. In het licht van de maatschappelijke doelstelling, zouden de interventies kunnen profiteren van het advies van deskundigen op het gebied van maatschappelijke interventies.

*Verder zou er gedacht kunnen worden aan hetgeen door Liebman (2011) is beschreven, dat de uitbetaling van een social impact bond uitsluitend gerelateerd is aan het behaalde resultaat en slechts in sommige gevallen leidt tot besparingen bij de overheid. Door maatschappelijke doelstellingen een prominenter plaats te geven, waarbij de overheid eventueel meer betaalt dan de werkelijke besparing, kunnen social impact bonds breder worden ingezet op probleemgebieden en doelgroepen die niet leiden tot voldoende kostenbesparingen.*

*Terugkijkend op dit onderzoek kan tevens geconcludeerd worden dat er niet zozeer aandacht is besteed aan de inhoud van de interventies en de doelgroep, maar aan de financieringswijze, kosten en effectiviteit. Toekomstig onderzoek zou daar dus meer aandacht aan kunnen besteden.*

Ondanks deze kritische noten, blijft de social impact bond een instrument met een zeer groot potentieel. Zo zijn de metingen een grote stap in de goede richting en zorgen social impact bonds voor een langetermijnvisie waarbij er verder wordt gekeken dan kortetermijneffecten, en jaarlijkse budgetten en begrotingen.

---

<sup>38</sup> Het Expertisecentrum Maatschappelijke Innovatie maakt onderdeel uit van de Hogeschool Rotterdam. De organisatie heeft een investering ontvangen van Stichting de Verre Bergen voor een mentorprogramma in Rotterdam-Zuid. Scholieren met een zwakke sociaal-economische achtergrond worden begeleid door studenten van de Hogeschool Rotterdam, met het doel om de prestaties van de scholieren te verbeteren. De investeerder toont veel toewijding, is nauw betrokken bij de uitvoering van het project en hecht veel waarde aan het maatschappelijke rendement. Door het project uitgebreid te monitoren (op maatschappelijke factoren) wordt de interventie langzaam en verantwoord opgeschaald van 60 naar 2000 scholieren.

## Literatuurlijst

Activiteitenoverzicht Aanpak Jeugdwerkloosheid (2014). Geraadpleegd op 21 februari 2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/10/27/activiteitenoverzicht-aanpak-jeugdwerkloosheid.html>

Andriessen, S., Giesen, F., & Wijk, E. van (2012). *Beter samenwerken rond social return: Eindrapport "Samenwerking met gemeenten voor inzetbaarheid uitkeringsgerechtigden in MKB Infrabedrijven"*. TNO.

Aukes, J. (1996). *Externe verslaggeving door non-profit organisaties*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Azemati, H., Belinsky, M., Gillette, R., Liebman, J., Sellman, A., & Wyse, A. (2013). Social Impact Bonds: Lessons Learned So Far. In: Galloway, I., & Erickson, D. (Red.). *Community Development: Investment Review*, 9(1), pp. 23-33.

Baarda, D., Goede, M. de, & Teunissen, J. (2005). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff bv.

Badawy, M. (2012). *California city seeks to cut asthma rate via bond issue*. Reuters. Geraadpleegd op 28 maart 2015, van <http://www.reuters.com/article/2012/10/19/us-investing-impactbonds-health-idUSBRE89I0U120121019>

Barajas, A., Barajas, L., Burt, K., Harper, T., Johnson, P., Larsen, E., Licon, J., Nije, C., Parker, W., Reid, K., Sturtevant, L., Tokunaga, M., Vien, Q., & Yeh, C. (2014). *Social Impact Bonds: A New Tool for Social Financing*. Princeton University.

Bartley, M. (1994). Unemployment and ill health: understanding the relationship. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 48, pp. 333-337.

Bassanini, A., & Duval, R. (2006). Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 35.

BDO (2015). *Schema loonkostensubsidies 2014*.

Beer, P. de (2004). Flexibilisering maakt banengroei fragiel. *Economisch Statistische Berichten*, 89(4442), pp. 434-436.

Bierings, H., & Langenberg, H. (2014). Veranderingen op de arbeidsmarkt 2008-2013. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 30(2), pp. 199-204.

Boer, H. de, (2009). *Tegen de stroom in: Advies aan het Kabinet voor een Actieplan Jeugdwerkloosheid*.

Bolton, E. (2010). *Social Impact Bonds: Unlocking investment in rehabilitation*. Social Finance.

Brouwer, P., Smit, A., Wijk, E. van, & Zwinkels, W. (2010). *Social Return bij het Rijk: Effecten op arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid*. TNO.

- Brouwer, P., Andriessen, S., & Wijk, E. van (2011). *Social Return bij het Rijk: Inkooptechnische haalbaarheid*. TNO.
- Brown, C. (1999). Minimum wages, employment and the distribution of income. In: Ashenfelter, O., & Card, D. (red.). *Handbook of Labor Economics*, 3. New York: Elsevier, pp. 2101-2163.
- Cabinet Office (2013a). *Case studies: existing SIBs*. Centre for Social Impact Bonds. Geraadpleegd op 24 maart 2015, van [http://data.gov.uk/sib\\_knowledge\\_box/case-studies-existing-sibs](http://data.gov.uk/sib_knowledge_box/case-studies-existing-sibs)
- Cabinet Office (2013b). *Department for Work and Pensions Innovation Fund*. Centre for Social Impact Bonds. Geraadpleegd op 29 maart 2015, van [http://data.gov.uk/sib\\_knowledge\\_box/department-work-and-pensions-innovation-fund](http://data.gov.uk/sib_knowledge_box/department-work-and-pensions-innovation-fund)
- Cabinet Office (2013c). *Intermediaries*. Centre for Social Impact Bonds. Geraadpleegd op 31 maart 2015, van [http://data.gov.uk/sib\\_knowledge\\_box/intermediaries](http://data.gov.uk/sib_knowledge_box/intermediaries)
- Carmichael, F., & Ward, R. (2000). Youth unemployment and crime in the English regions and Wales. *Applied Economics*, 32, pp. 559-571.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014). *Jaarrapport 2014: Landelijke Jeugdmonitor*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Centraal Planbureau (2012). *Het Wettelijk minimumjeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren*. Centraal Planbureau: Den Haag.
- Choudhry, M., Marelli, E., & Signorelli, M. (2012). Youth unemployment rate and impact of financial crises. *International Journal of Manpower*, 33(1), pp. 76-95.
- Costa, K., Shah, S., & Ungar, S. (2012). *Frequently Asked Questions: Social Impact Bonds*. Center for American Progress.
- Council on Social Action (2009). *Means and ends: a concluding commentary on the Council on Social Action*. London: Community Links.
- Disley, E., Rubin, J., Scraggs, E., Burrowes, N., & Culley, D. (2011). *Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough*. RAND Europe.
- Driessen, M., & Lautenbach, H. (2013). *Vooraf flexwerkers worden werkloos*. Geraadpleegd op 17 januari 2015, van <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/informatie/onderwijs/actueel/economie/2013-3837-wm.htm>
- Eijs, P. van (2003). *De arbeidsmarkt voor MBO-schoolverlaters: nu en straks*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- ESF 2007-2013 algemene informatie Europees Sociaal Fonds (z.d.). Geraadpleegd op 21 februari 2015, van <http://www.agentschapszw.nl/subsidies/esf-algemeen>
- Finance for Good (2015). *Finance for Good Social Impact Bond Tracker*. Geraadpleegd op 8 juni 2015, van <http://financeforgood.ca/social-impact-bond-resources/social-impact-bond-tracker/>
- Fischer, T., & Julsing, M. (2014). *Onderzoek doen!* Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.

Fougère, D., Kramarz, F., & Pouget, J. (2009). Youth unemployment and crime in France. *Journal of the European Economic Association*, 7(5), pp. 909-938.

Gemeente Delft (2013). *Regionaal Actieplan Jeugdwerkloosheid en de moties Integraal Leer- en Rehabilitatie project en Aanpak Jeugdwerkloosheid*.

Gemeente Rotterdam (z.d. (a)). *social impact bonds rotterdam*. Geraadpleegd op 29 maart 2015, van <http://www.rotterdam.nl/socialimpactbondsrotterdam>

Gemeente Rotterdam (z.d. (b)). *Beslisboom Social Impact Bonds*.

Gemeente Utrecht (2015). Nieuwe aanpak werkloosheid Utrecht met Social Impact Bond. Geraadpleegd op 4 mei 2015, van <http://www.utrecht.nl/nieuws/artikel/nieuwe-aanpak-werkloosheid-utrecht-met-social-impact-bond/>

Gemeente Utrecht, Rabobank Foundation, Society Impact, Start Foundation & The Colour Kitchen (z.d.). Factsheet Social Impact Bond: The Colour Kitchen.

Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (2013). *Onderzoek ontsloten: Effectiviteit subsidies*.

Gielen, A., & Ours, J. van (2006). Age-specific cyclical effects in job reallocation and labor mobility. *Labour Economics*, 13, pp. 493–504.

Goldman Sachs (z.d.). Fact Sheet: The Massachusetts Juvenile Justice Pay for Success Initiative.

Gomez-Salvador, R., & Leiner-Killinger, N. (2008). *An analysis of youth unemployment in the euro area*. Frankfurt am Main: European Central Bank. Occasional Paper Series, 89.

Goodall, E. (2014). *Choosing Social Impact Bonds: A Practitioner's Guide*. Bridges Ventures.

Groot, I., Graaf-Zijl, M. de, Hop, P., Kok, L., Fermin, B., Ooms, D., & Zwinkels, W. (2008). *De lange weg naar werk Beleid: voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB*. SEO Economisch Onderzoek.

Hoedt, M. den, Schofaerts, K., & Turmel, D. (2014). *Evaluatie implementatie social return rijksoverheid*. Den Haag: Ipso Facto Beleidsonderzoek.

Hillen, M., Panhuijsen, S., & Verloop, W. (2014). *Iedereen winst: Samen met de overheid naar een bloeiende social enterprise sector*. Social Enterprise NL.

Inspectie Werk en Inkomen (2010). *De verstrekking van loonkostensubsidies door gemeenten*.

Instiglio (z.d.). *Investing in what they care about: How to appeal to the right investors*.

International Finance Facility for Immunisation (2006). *The International Finance Facility for Immunisation Company Report of the Trustees: For the period ended 31 December 2006*.

International Labour Office (2003). *Active labour market policies*. Committee on Employment and Social Policy, agendapunt GB.288/ESP/2.

Josten, E., & Jehoel-Gijsbers, G. (2009). Baanverliezers tijdens de recessie. In: Vrooman, C. (Red.). *Werkloos in crisistijd. Baanverliezers, inkomensveranderingen en sociale gevolgen; een verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 11-29.



- Kamerstuk (2009). *Kamerstuknummer 32123: Nota over de toestand van 's Rijks Financiën*.
- Kamerstuk (2011). *Kamerstuknummer 2000143143: Kabinetstandpunt ten aanzien van social return bij het Rijk*.
- Kamerstuk (2014a). *Kamerstuknummer 33930 XV: jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2013*.
- Kamerstuk (2014b). *Kamerstuknummer 0000049329: Aanpak Jeugdwerkloosheid*.
- Kamerstuk (2015). *Kamerstuknummer 0000078550: Agenda Aanpak Jeugdwerkloosheid 2015 – 2016*.
- Kok, L., & Houkes, A. (2011). *Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken: een literatuurstudie*. SEO Economisch Onderzoek.
- Koning, J. de, Gelderblom, A., Zandvliet, K., & Boom, L. van den (2005). *Effectiviteit van re-integratie: De stand van zaken*. SEOR.
- Krom, P. de (2012). *Kamerbrief over jeugdwerkloosheid*.
- Lange, M. de, Gesthuizen, M., & Wolbers, M. (2013). De arbeidsmarktintegratie van jongeren in Europa verklaard. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 29(2), pp. 146-173.
- Lakey, J., Mukherjee, A., & White, M. (2001). *Youth Unemployment, Labour Market Programmes and Health: A Review of the Literature*. London: Policy Studies Institute.
- Liebman, J. (2011). *Social Impact Bonds: A promising new financing model to accelerate social innovation and improve government performance*. Center for American Progress.
- Lunes, R., Frissen, R., Vermeer, F., & Revenboer, A. (2013). *Social Impact bonds: Een verkenning naar de kansen van een innovatief financieringsarrangement*. Society Impact Platform en Ernst&Young.
- McKinsey & Company (2012). *From potential to action: Bringing social impact bonds to the US*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). *Monitor Arbeidsmarkt Oktober 2014*.
- Morsy, H. (2012). Scarred Generation. *Finance and Development*, 49(1), pp. 15-17.
- Murphy, G., & Athanasou, J. (1999). The effect of unemployment on mental health. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 72, pp. 83-99.
- Nazar, A. (2010). *Wat werkt? Wat weten we over effectiviteit*.
- Nieuwe Wajong (z.d.). Geraadpleegd op 20 maart 2015, van <http://www.uvw.nl/particulieren/wajong/nieuwe-wajong/tijdens-wajong/index.aspx>
- Noorda en Co (2014). *De prijs van jeugdwerkloosheid: Analyse van doelgroep en rendement van een publiek-private aanpak in Amsterdam Nieuw-West*.

Neumark, D., & Wascher, W. (2004). Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Employment: A Cross-National Analysis. *Industrial & Labor Relations Review*, 57(2), pp. 223-248.

Organisation for Economic Cooperation and Development (2008a). Off to a good start? OECD Youth labour market transitions in OECD countries. *Employment Outlook 2008*, pp. 25-77.

Organisation for Economic Cooperation and Development (2008b). *Jobs for Youth: Netherlands*. Paris: OECD.

Ots, H. (2005). *Aandelen, obligaties en derivaten*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.

Panteia (2014). *Monitor Regionale Aanpak jeugdwerkloosheid: Eindrapport Meting 1*.

Panteia (2015). *Monitor Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid: Meting 3*.

Participatiewet (z.d.). Geraadpleegd op 14 februari 2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>

Programmaraad (2013). *Plan van aanpak jeugdwerkloosheid Zuid-Limburg: Perspectief in Zicht*.

Rijksoverheid (2014) *Uitkeringsbedragen per 1 januari 2015*.

Rudd, T., Nicoletti, E., Misner, K., & Bonsu, J. (2013). *Financing Promising Evidence-Based Programs: Early Lessons from the New York City Social Impact Bond*. MDRC.

Schöndorff, R., Pleus, J., Kam, C. de, & IJzerloo, J. van (2011). *Onderneming en omgeving: Basiskennis economie voor het hoger onderwijs*. Amersfoort: ThiemeMeulenhoff.

Siermann, C. (2009). Aantal uitzendkrachten fors gedaald. *Sociaaleconomische trends: 2e kwartaal 2010*, pp. 27-30.

Smits, W. (2012). *Bijna een op de vijf werknemers is een flexwerker*. Geraadpleegd op 30 januari 2015, van <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3628-wm.htm>

So, I., & Jagelewski, A. (2013). *Social Impact Bond: Technical Guide for Service Providers*. MaRS Centre for Impact Investing.

Social Impact Bonds Rotterdam (z.d.). Geraadpleegd op 27 maart 2015, van <http://sibrotterdam.nl/>

Social Finance (2009). *Social Impact Bonds: Rethinking finance for social outcomes*.

Social Finance (2011). *Social Impact Bonds: The One Service. One year on*.

Social Finance (2012). *A New Tool for Scaling Impact: How Social Impact Bonds can Mobilize Private Capital to Advance Social Good*.

Social Finance (2013). *A Technical Guide to developing Social Impact Bonds*.

Social Finance (2014a). *Social Impact Bonds: Supporting vulnerable 14–16 year olds, A year in review*.

Social Finance (2014b). *Social Finance Statement 24 April 2014*.

Social Finance (2014c). *Peterborough Social Impact Bond reduces reoffending by 8.4%: Investors on course for payment in 2016*.

Social Finance (z.d.). *Directory of SIB Service Providers*. Geraadpleegd op 31 maart 2015, van <http://sioutcomesfunds.socialfinance.org.uk/directory-sib-service-providers>

Social Impact Finance (z.d.). Geraadpleegd op 31 maart 2015, van <http://www.socialimpactfinance.nl/>

TNO (2014). *Social return en verdringing: Strategieën ter preventie, een verkenning*.

Traag, T., & Marie, O. (2011). Voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en delinquentie: cumulatie van risicogedrag onder jongeren in Nederland. *Sociaal economische trends: 4e kwartaal 2011*. pp. 15-19.

UWV (z.d.). *Kerngegevens Wajong: Feiten en cijfers*.

UWV (2013). *UWV Jaarverslag 2013*. Amsterdam: UWV Financieel Economische Zaken.

Vennema, B. & Koekoek, R. (2013). *Social Impact Bonds: Introductie van een nieuw financieringsmodel in Nederland*. ABN AMRO.

Werkloosheid en WW (z.d). Geraadpleegd op 14 februari 2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werkloosheid-en-ww/ww-uitkering>

Werkloosheidswet (2015). Geraadpleegd op 14 februari 2015, van [http://wetten.overheid.nl/BWBR0004045/geldigheidsdatum\\_14-02-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBR0004045/geldigheidsdatum_14-02-2015)

Wolbers, M. (2014). Een verloren generatie van jongeren op de arbeidsmarkt? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 30(2), pp. 103-119.

Young, D. (2003). Employment protection legislation: its economic impact and the case for reform. *Economic Papers*, 186.

## Bijlage 1: Werkzame beroepsbevolking per bedrijfstak in 2008

Bedrijfstakken	Totale werkzame beroepsbevolking	Werkzame beroepsbevolking 15 tot 25 jaar	Aandeel 15 tot 25 jaar tov totaal
Landbouw en visserij	208	23	11%
Winning van delfstoffen	12	0	0%
Industrie	986	76	8%
Energie- en waterleidingbedrijven	39	2	5%
Bouwnijverheid	523	68	13%
Handel en reparatie	1053	198	19%
Horeca	239	77	32%
Vervoer, opslag en communicatie	476	48	10%
Financiële instellingen	258	14	5%
Zakelijke dienstverlening	1104	105	10%
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	529	30	6%
Onderwijs	515	25	5%
Gezondheids- en welzijnszorg	1215	114	9%
Milieu, cultuur, recr, ov. dienstverl.	362	45	12%
Particuliere huishoudens met personeel	5	0	0%
Extraterritoriale organisaties	2	0	0%
Onbekend	43	6	14%
Totaal economische activiteiten	7567	832	11%

(Bron: CBS statline)

## Bijlage 2: De social impact bond in Rotterdam

In 2014 is een social impact bond van start gegaan in Rotterdam (Gemeente Rotterdam, z.d.(a)). Het project is gericht op het begeleiden van bijstandsgerechtigde werkloze jongeren, zonder startkwalificatie, bij het starten van een onderneming. De betrokken stakeholders zijn (Vennema en Koekoek, 2013; Social Impact Bonds Rotterdam, z.d.):

- de Buzinezzclub als uitvoerder;
- de gemeente Rotterdam als overheid;
- Start Foundation en het Social Impact Fund van ABN AMRO als investeerders;
- Deloitte als onafhankelijke beoordelaar;

Verder heeft Ortec Finance in de voorbereidende fase een schatting gemaakt van de gemiddelde uitkeringsduur van werkloze jongeren (Vennema en Koekoek, 2013).

De Buzinezzclub helpt de doelgroep door ze te begeleiden en trainen in ondernemerschap, en door ze te ondersteunen met een werkplek, netwerk en rolmodellen. Dit moet leiden tot een versnelde uitstroom van werkloze jongeren naar ondernemerschap. Indien dit niet mogelijk blijkt, wordt er alsnog een passie ontwikkeld bij de jongeren om een baan te zoeken of een opleiding te volgen in een bepaald vakgebied. De interventie van de Buzinezzclub heeft een bewezen track-record (Vennema en Koekoek, 2013).

Het starten van ondernemingen leidt tot creatie van nieuwe banen. Hierdoor zal het risico van verdringing beperkt blijven. Verder is een prikkel in de social impact bond aanwezig om een duurzame uitstroom te bevorderen. De Buzinezzclub ontvangt namelijk een vergoeding voor elk procent waarmee de terugval naar een uitkering wordt verminderd (Vennema en Koekoek, 2013).

Het geïnvesteerde bedrag is 680.000 euro. De investering wordt gebruikt om, in een periode van twee jaar, 160 werkloze jongeren te begeleiden. De kosten zijn geraamd op 4.000 euro per persoon en er is een bedrag van 40.000 euro beschikbaar voor extra kosten van de social impact bond (Vennema en Koekoek, 2013).

### **Aanvullende informatie na interviews:**

#### *Prestatiemeting en betalingsvoorwaarden (Gemeente Rotterdam, zie bijlage 5)*

*In totaal nemen 160 werkloze jongeren deel aan de interventie. Een traject duurt zes maanden en ieder half jaar start een tranche van 40 jongeren. Voor de uitbetaling worden de resultaten van de eerste twee tranches (jaar één) en laatste twee tranches (jaar twee) bij elkaar opgeteld. De resultaten worden berekend door de werkelijke uitkeringsduur van iedere deelnemer vast te stellen, waarna per tranche een gemiddelde wordt genomen (mediaan). De gemiddelden van tranche één en tranche twee worden gebruikt voor de uitbetaling na jaar één. De gemiddelden van tranches drie en vier vormen de basis voor de uitbetaling na jaar twee.*

*Op basis van het track-record van de Buzinezzclub werd aangenomen dat jongeren gemiddeld 15 maanden een uitkering ontvangen met interventie van de Buzinezzclub, ten opzichte van 22,7 maanden zonder de interventie. Verder is aangenomen dat er 39,70 euro per persoon wordt bespaard, per dag uit de bijstand (dit is het gemiddelde bedrag dat in 2013 werd uitgekeerd aan alle bijstandsgerechtigden in Rotterdam). Met de genoemde aannames zijn afspraken gemaakt over de hoogte van de uitbetalingen, oplopend tot een maximaal rendement van 12% per jaar. Een langere gemiddelde uitkeringsduur leidt trapsgewijs tot een lagere uitbetaling. De laatste betaling volgt na twee jaar, indien blijkt dat de jongeren nog steeds aan het werk zijn.*

Netto-effectiviteit (Gemeente Rotterdam, zie bijlage 5)

Door de deelnemers vooraf te meten op een aantal variabelen (bijvoorbeeld: Heeft de deelnemer een diploma? Heeft de deelnemer al eerder een uitkering gehad? Is de deelnemer een man of een vrouw? Woont de deelnemer in Rotterdam-Noord of Rotterdam-Zuid?) en te vergelijken met gegevens uit het verleden, wordt beoordeeld of iemand wel of niet snel een baan kan vinden. Zo wordt voorkomen dat deelnemers worden geselecteerd die ook een baan hadden gevonden zonder de interventie. Hierbij geldt dus dat het bruto-effect gelijk is aan het netto-effect (zie paragraaf 3.2.6).

Selectie deelnemers (Gemeente Rotterdam, zie bijlage 5)

Vanuit het Jongerenloket worden mogelijke deelnemers doorgestuurd naar de Buzinezzclub. Zij hebben een redelijke afstand tot de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld: geen/laag diploma, ontvangen langdurig een uitkering, strafblad) en het heeft volgens de gemeente geen nut om ze naar school te sturen. Bij de Buzinezzclub volgt een intake, waar een goede reden gegeven moet worden om jongeren alsnog af te wijzen. Zij worden bijvoorbeeld afgewezen indien ze meerdere keren niet komen opdagen bij de intake, of indien zij niet zes maanden fulltime beschikbaar zijn voor het traject (bijvoorbeeld door zwangerschap). Om tot een tranche van 40 deelnemers te komen moeten ongeveer 50 personen worden doorgestuurd vanuit het Jongerenloket. Gezien de goede reden om een kandidaat af te wijzen en het kleine aantal afwijzingen, is de gemeente Rotterdam van mening dat cherry-picking slechts in kleine mate aanwezig is.

# Bijlage 3: Hoofdvragen voorbereiding social impact bond



(So en Jagelewski, 2013)

## Bijlage 4: Vragenlijst

De vragenlijst is onderverdeeld naar vragen die betrekking hebben op de wenselijkheid, haalbaarheid, feiten omtrent Rotterdamse social impact bonds, aansluiting met de theorie en optimaal functioneren. Tussen de categorieën bestaat enige overlap. Niet alle vragen zijn van toepassing op alle stakeholders. De desbetreffende stakeholders worden in deze gevallen apart vermeld achter de vraag.

### Wenselijkheid:

1. Is er behoefte aan nieuwe social impact bonds?
  - Zijn er nieuwe social impact bonds in ontwikkeling?
2. Hoeveel investeerders toonden interesse om de social impact bond in Rotterdam te financieren?
3. Bij hoeveel gemeenten en andere overheidsorganen merkt u interesse om een social impact bond te implementeren? (overheid, investeerder)
4. Wat zijn de belangrijkste voordelen van social impact bonds ten opzichte van traditionele methoden om maatschappelijke problemen aan te pakken/organisaties met een maatschappelijke doelstelling te financieren?
5. Welke invloed hebben politieke verkiezingen op de implementatie van social impact bonds? (overheid)
6. Wat zijn de risico's van social impact bonds voor uw organisatie?
7. Hoe ziet u de toekomst van social impact bonds in Nederland?

### Haalbaarheid:

8. Welke stappen moeten Nederlandse overheidsorganen maken om social impact bonds te implementeren?
9. Welke knelpunten waren er bij de implementatie van de Rotterdamse social impact bond?
10. Bij non-profitorganisaties is de meetbaarheid van resultaten vaak een probleem. Vormt dit een knelpunt bij het vinden van uitvoerders met een track-record? (overheid, investeerders)
  - De gemeente Rotterdam biedt uitvoerders de mogelijkheid om een idee voor een social impact bond in te dienen. Is dit een effectieve methode om uitvoerders in kaart te brengen, of kan een social impact bond beter geïnitieerd worden vanuit de eigen problematiek van de overheid? (overheid)
11. In hoeverre speelden maatschappelijke en financiële doelen een rol bij het financieren van de social impact bond? (investeerders)
  - In hoeverre zijn investeerders met een primair financiële doelstelling benodigd om social impact bonds, in de toekomst, op een duurzame en grote schaal uit te voeren?
12. Welke criteria hanteert u bij de implementatie van een social impact bond (overheid, investeerder)? Aan welke criteria moest u voldoen om in aanmerking te komen voor de social impact bond (uitvoerder)?

### Feiten omtrent Rotterdamse social impact bonds:

13. Hoeveel procent dragen de investeerders bij aan het geïnvesteerde bedrag?
14. Klopt het dat de doelgroep bestaat uit werkloze jongeren, zonder startkwalificatie, die een bijstandsuitkering ontvangen?
  - Hoe worden personen uit de doelgroep geselecteerd? (lettend op cherry-picking en, indien van toepassing, het netto-effect bij het meten van de resultaten) (overheid, uitvoerder)
15. Hoe werden de activiteiten van de Buzinezzclub voorheen gefinancierd?
  - Worden er door social impact bonds nieuwe financieringsbronnen aangetrokken?
16. Wie vervult de rol van intermediair in de Rotterdamse social impact bond?
  - Tussen welke stakeholders zijn er contracten afgesloten?



17. Wat zijn de voorwaarden om betalingen te verrichten aan de investeerders?
  - Welke overheidskosten worden er bespaard?
  - De hoogte van een uitkering is afhankelijk van verschillende voorwaarden. Is het mogelijk om de kostenbesparingen accuraat te berekenen?
  - Worden de kostenbesparingen vooraf berekend en gerelateerd aan een resultaat, of worden de werkelijk gerealiseerde besparingen achteraf berekend?
18. Zijn er tussentijdse resultaten bekend?
19. Bij wie is het idee ontstaan om een social impact bond te ontwikkelen?
20. Welke werkzaamheden worden er door uw organisatie verricht gedurende de voorbereiding en uitvoering van een social impact bond?
  - In hoeverre leiden deze tot kosten, bijvoorbeeld door de inzet van personeel?
  - Worden deze kosten aan de social impact bond toegerekend?
  - Hoe lang heeft de voorbereidende fase geduurd?
  - Bij social return daalden de kosten naarmate er meer projecten werden uitgevoerd. Is dit ook te verwachten bij social impact bonds?

#### Aansluiting met de theorie:

21. In de literatuur wordt regelmatig benoemd dat de mogelijkheid bestaat om tussentijds van uitvoerder te wisselen indien de beoogde resultaten uitblijven. In hoeverre denkt u dat dit haalbaar is in de praktijk?
  - In hoeverre is het haalbaar om meerdere uitvoerders bij één social impact bond te betrekken?
22. Social impact bonds worden gebruikt om activiteiten op te schalen. Was dit niet mogelijk via andere financieringsmethoden? (uitvoerder)
23. In de literatuur wordt regelmatig benoemd dat de uitvoerders meer flexibiliteit hebben om hun activiteiten af te stemmen op de doelgroep, aangezien de overheid zich minder bemoeit met de uitvoering en de focus wordt verlegd van het uitvoeren van activiteiten naar het behalen van resultaten. Hoe kijkt u daar tegenaan en leidt het tot betere effecten dan traditionele instrumenten en maatregelen?

#### Optimaal functioneren:

24. Op de website van de gemeente Rotterdam staat dat social impact bonds een minimale omvang van 700.000 euro moeten hebben om een rendement te kunnen realiseren. Hoe is dit bedrag tot stand gekomen? (overheid)
  - Is er ook een maximale omvang?
  - In hoeverre is het mogelijk om meerdere overheidsorganen te betrekken bij een social impact bond? Denk aan bijstand / WW / Wajong / niet uitkeringsgerechtigden en de eventuele indirecte kosten.
25. Bent u tevreden over de looptijd van twee jaar?
  - Is er een optimale/minimale/maximale looptijd voor een social impact bond?
26. Hoeveel tussentijdse metingen worden er uitgevoerd en is dit aantal optimaal?
  - Voert de onafhankelijke beoordelaar deze tussentijdse metingen uit?
  - Hoeveel kosten de metingen?
  - Hoe wordt het resultaat gemeten?
  - Wordt er rekening gehouden met de deelnemers die het beoogde resultaat ook zonder inzet van de social impact bond behaald zouden hebben?

## Bijlage 5: Interviewverslag Gemeente Rotterdam

Datum: 11-05-2015  
Tijd: 9.00 uur – 10.15 uur  
Organisatie: Gemeente Rotterdam  
Respondenten: Tjalling de Vries (Programmamanager Social Impact Bonds)  
Bert van der Sloot (Projectassistent Social Impact Bonds)

Uit privacyoverwegingen is besloten om de inhoud van bijlage 5 niet te tonen in deze openbare versie van het rapport. De inhoud werd uitsluitend getoond in de versie waarmee dit rapport is beoordeeld.

## Bijlage 6: Interviewverslag ABN AMRO

Datum: 28-05-2015  
Tijd: 11:15 – 11:45  
Organisatie: ABN AMRO  
Respondent: Ruben Koekoek (Innovation Manager)

Uit privacyoverwegingen is besloten om de inhoud van bijlage 6 niet te tonen in deze openbare versie van het rapport. De inhoud werd uitsluitend getoond in de versie waarmee dit rapport is beoordeeld.

## Bijlage 7: Interviewverslag Deloitte

Datum: 11-06-2015

Tijd: 10:00 – 11:00

Organisatie: Deloitte

Respondent: Edith van de Weg (Projectleider Werkplaats Rotterdam Zuid)

Uit privacyoverwegingen is besloten om de inhoud van bijlage 7 niet te tonen in deze openbare versie van het rapport. De inhoud werd uitsluitend getoond in de versie waarmee dit rapport is beoordeeld.

## Bijlage 8: Correspondentieverlag Buzinezzclub

Datum: 13-05-2015

Organisatie: Buzinezzclub

Respondent: Leo van Loon (CEO en oprichter van de Buzinezzclub)

Uit privacyoverwegingen is besloten om de inhoud van bijlage 8 niet te tonen in deze openbare versie van het rapport. De inhoud werd uitsluitend getoond in de versie waarmee dit rapport is beoordeeld.

## Bijlage 9: De social impact bond: Werkplaats Rotterdam Zuid<sup>39</sup>

Naar verwachting zal de deal van de social impact bond rond de Werkplaats Rotterdam Zuid in juli gesloten worden. De ontwikkeling van deze social impact bond zal dan negen maanden geduurd hebben. De interventie is gericht op het helpen van langdurig werkloze bijstandsgerechtigden. Deelnemers worden gedurende twee jaar, via een leerwerktraject, opgeleid binnen een vakgebied met baanperspectief. Het bedrijfsleven wordt betrokken bij de interventie, door aan te geven waar een personeelstekort is en door de deelnemers vanaf dag één een contract aan te bieden. Volgens de uitvoerder blijft 65 procent van de deelnemers aan het werk.

Tot op heden zijn de volgende stakeholders bevestigd:

- de Werkplaats Rotterdam Zuid BV als uitvoerder;
- de gemeente Rotterdam als overheid;
- Social Impact Finance als intermediair.

Als investeerder is er een Family Office die de totale interventie kan financieren. Andere partijen tonen ook interesse, maar het is nog onduidelijk of deze een bijdrage zullen leveren. De onafhankelijke beoordelaar is ook nog niet bekend. De Erasmus Universiteit Rotterdam wordt benoemd als potentiële beoordelaar, maar dat is afhankelijk van methodiek die gebruikt zal worden om de resultaten te meten. Deloitte wordt als externe partij ingeschakeld voor de fiscale inrichting en het opstellen van de contracten.

De besparingen die gebruikt worden om investeerders terug te betalen bestaan niet uit bijstandsuitkeringen, maar uit de kosten van gemeentelijke re-integratie trajecten. Er bestaat onzekerheid over de wijze waarop de resultaten gemeten zullen worden. Het idee is om de effecten van Werkplaats Rotterdam Zuid te vergelijken met de effecten van gemeentelijke re-integratie trajecten op de doelgroep. Het is echter nog onduidelijk of de gemeente Rotterdam de effecten van haar re-integratie trajecten goed heeft bijgehouden.

De kandidaten worden geselecteerd door de gemeente, op basis van een aantal criteria (zoals 24 maanden bijstand en geen deeltijd baan ernaast). Vervolgens worden de meest geschikte en gemotiveerde kandidaten geselecteerd om deel te nemen aan de interventie. Er is dus wel sprake van cherry-picking, maar de kandidaten die door de gemeente worden geselecteerd hebben per definitie een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Bij deze interventie zal weinig sprake zijn van verdringing. De trajecten zijn namelijk gericht op opleidingen met een baanperspectief. Duurzaamheid speelt ook een rol. Tijdens de tweejarige opleidingstrajecten zijn de deelnemers werkzaam met een arbeidscontract. Na afloop kunnen deelnemers verder werken bij hun bestaande werkgever of kunnen ze, met twee jaar werkervaring, op zoek gaan naar ander werk.

De omvang van de investering mag niet gedeeld worden. Verder is er nog geen overeenkomst over de looptijd van de social impact bond, maar deze zal tussen de drie en vijf jaar liggen.

---

<sup>39</sup> De informatie uit deze bijlage is afkomstig uit bijlage 7 (het interviewverslag van Deloitte).