



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Jeugdwerkloosheid aanpakken met nieuw financieringsinstrument: Onderzoek naar social impact bonds

Es, B.C. van; Houben, O.J.A.J.H.; Lycklama à Nijeholt, M.P.

Citation

Es, B. C. van, Houben, O. J. A. J. H., & Lycklama à Nijeholt, M. P. (2016). Jeugdwerkloosheid aanpakken met nieuw financieringsinstrument: Onderzoek naar social impact bonds. *Sociaal Bestek*, 77(6), 25-28. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/46404>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/46404>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Onderzoek naar social impact bounds

Jeugdwerkloosheid aanpakken met nieuw financieeringsinstrument

DOOR Brian van Es, Olav Houben en Maaike Lycklama à Nijeholt

Door maatschappelijke interventies innovatief te financieren brengen social impact bonds vernieuwingen in de aanpak van werkloosheid. Brian van Es onderzoekt in hoeverre social impact bonds een wenselijk en haalbaar financieel instrument zijn om jeugdwerkloosheid te bestrijden.



De werkloosheid is tijdens 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 (CBS Statline). Dit is niet alleen een probleem van de afgelopen jaren, want jeugdwerkloosheid is structureel hoger dan de werkloosheid in andere leeftijdsgroepen. Bij de overheid leidt dit tot directe kosten voor uitkeringen. Indirect komen werkloze jongeren ruim twee keer zo vaak in aanraking met politie (Traag & Marie, 2011) en leidt jeugdwerkloosheid tot mentale en fysieke gezondheidsproblemen (Lakey et al., 2001). Het is echter ingewikkeld om deze indirecte gevolgen in kosten uit te drukken. De overheid heeft gereageerd met de (Regionale) Aanpak Jeugdwerkloosheid.

Instrumenten die daarin worden ingezet om de uitstroom van werkloosheid naar een baan te bevorderen bestaan uit instroomsubsidies, bemiddeling, scholingstrajecten, social return en subsidies voor lokale projecten. Hier wordt veel geld aan uitgegeven, maar hoe effectief zijn ze?

Effectiviteit

De term effectiviteit is in deze context een breed begrip dat op verschillende manieren kan worden uitgedrukt. De effectiviteit van een instrument op de doelgroep wordt aangeduid als het effect op microniveau. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het bruto- en netto-effect,¹ en het kortetermijn- en langetermijneffect.² De effectiviteit op macroniveau is het effect op mensen buiten de doelgroep, bijvoorbeeld verdringing.³ Verder kan het effect per



doelgroep verschillen, zoals per leeftijdsgroep of onderwijsniveau (De Koning et al., 2005).

Ontoereikend

Onderzoeksbureau Panteia informeert de Tweede Kamer over de voortgang van de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid. De rapporten die het bureau publiceert bieden inzicht in de uitvoering en effecten. In de publicatie van de laatste meting wordt gemeld dat het bruto-effect 11.600 plaatsingen op reguliere banen is (Bouma et al., 2015). De meting besteedt echter geen aandacht aan de netto-effectiviteit, langetermijneffecten en verdringing. Daarmee wordt niet voorzien in de informatie die benodigd is om de effectiviteit adequaat in kaart te brengen, maar het rapport wordt wel gebruikt door de Tweede Kamer ter evaluatie. Het is ons inziens niet acceptabel als de Tweede Kamer zich bij de evaluatie uitsluitend tot de uitkomsten van dit rapport beperkt.

Essentie

Social impact bonds zijn een alternatieve financieringsvorm, samenwerkingsverband en prestatiecontract. In essentie worden de overheid, private investeerders en maatschappelijke dienstverleners (uitvoerders) 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. Met de activiteiten wordt beoogd om meetbare maatschappelijke resultaten te behalen, die leiden tot kostenbesparingen bij de overheid. De

resultaten worden gemeten en afhankelijk van de prestaties wordt een gedeelte van de besparing door de overheid uitbetaald aan de investeerder. ‘Het ultieme doel van een SIB is om de sociale positie van de doelgroep te verbeteren.’ (Lunes et al, 2013).

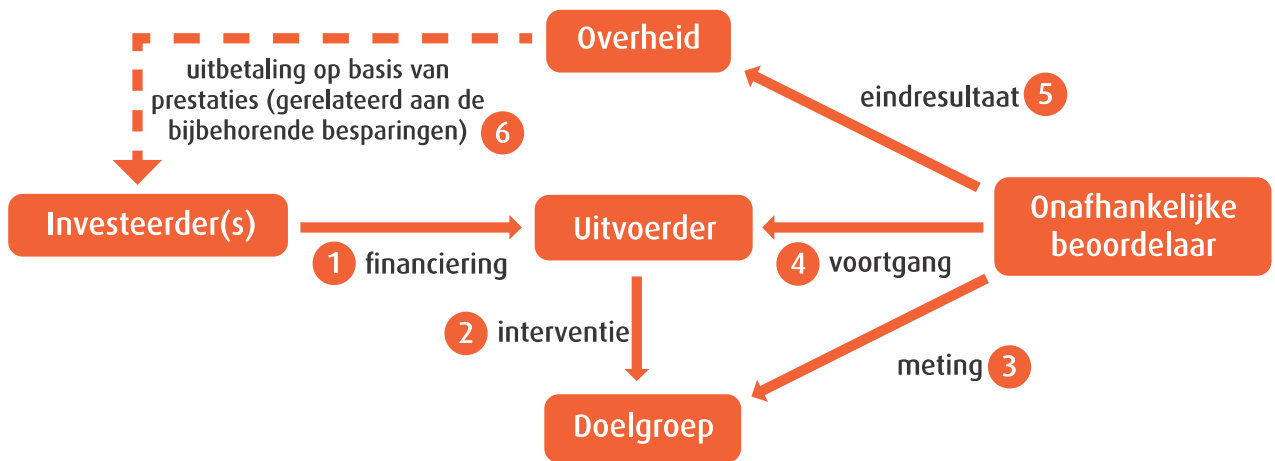
De uitvoerder verzorgt bijvoorbeeld een re-integratietraject waarmee werklozen aan een baan worden geholpen. Dat leidt bij de overheid tot directe besparingen op uitkeringen, waarvan een deel wordt gebruikt om de investeerder te betalen. Afspraken over de prestaties en de daaraan gerelateerde vergoedingen worden vooraf in overleg tussen de verschillende partijen vastgelegd. Hierbij geldt dat betere resultaten leiden tot grotere besparingen bij de overheid en een hoger rendement voor de investeerder. Indien de interventie mislukt worden geen besparingen gerealiseerd en ontvangt de investeerder geen vergoeding. De overheid en uitvoerder draaien dan dus niet op voor de kosten.

Social impact bonds bieden kansen voor alle betrokkenen. Zo kan de overheid het financiële risico voor de aanpak van maatschappelijke problemen verschuiven naar private investeerders. De overheid betaalt uitsluitend voor bewezen resultaten, die tevens inzicht bieden in de effectiviteit van de interventie. Investeerders kunnen een financieel rendement behalen en hun maatschappelijke verantwoordelijkheid uitdragen. Verder biedt het uitvoerders de kans om hun aanpak langdurig en op grote schaal toe te passen (Lunes et al., 2013). Sinds de start van de eerste social impact bond in 2010, zijn in totaal 49 social

impact bonds geïmplementeerd in tien verschillende landen.⁴ Daarmee worden maatschappelijke problemen aangepakt zoals werkloosheid, recidive onder ex-gedetineerden en dak- en thuislozen.

Rotterdam

Sinds 2014 wordt in Rotterdam geëxperimenteerd met de eerste Nederlandse social impact bond. Het doel is om bijstandsgerechtigde werkloze jongeren, zonder startkwalificatie, te begeleiden bij het starten van een onderneming. De betrokkenen bestaan uit de Buzinezzclub als uitvoerder, de gemeente Rotterdam als overheid, Start Foundation en ABN AMRO als investeerders, en Deloitte als onafhankelijke beoordelaar. De Buzinezzclub helpt de doelgroep door ze te trainen in ondernemerschap en door ondersteuning te bieden met een werkplek, netwerk en rolmodellen. Dat moet leiden tot een versnelde uitstroom van werkloosheid naar ondernemerschap. Indien dit onmogelijk blijkt, wordt alsnog een passie ontwikkeld om een baan of opleiding te zoeken in een bepaald vakgebied. Het starten van ondernemingen leidt tot de creatie van nieuwe banen, waardoor verdringing beperkt zal blijven. Verder wordt duurzame uitstroom bevorderd, aangezien de Buzinezzclub een vergoeding ontvangt voor elk procent waarmee terugval naar uitkeringen wordt verminderd. De investering van 680.000 euro wordt gebruikt om, gedurende twee jaar, 160 jongeren te begeleiden. De kosten zijn geraamd op 4.000 euro per persoon en er is 40.000 euro beschikbaar voor extra kosten van de social impact bond (Vennema & Koekoek, 2013).



Figuur 1. Structuur van een social impact bond



Techniekbeeldbank.nl | De jongeren op de foto komen niet voor in dit artikel.

Sinds 2014 wordt in Rotterdam geëxperimenteerd met de eerste Nederlandse social impact bond, om werkloze jongeren te begeleiden bij het starten van een onderneming.

Afspraken

Op basis van eerdere prestaties werd aangenomen dat jongeren gemiddeld vijftien maanden een uitkering ontvangen met interventie van de Buzinezzclub, ten opzichte van 22,7 maanden zonder interventie. Verder is geschat dat per verminderde dag in de bijstand 39,70 euro wordt bespaard (het gemiddelde bedrag dat in 2013 per persoon per dag werd uitgekeerd aan bijstandsgerechtigden in Rotterdam). Hiermee zijn afspraken gemaakt over de hoogte van de uitbetalingen aan investeerders, oplopend tot een maximaal rendement van twaalf procent per jaar. Een langere gemiddelde uitkeringsduur leidt trapsgewijs tot lagere betalingen. De laatste betaling volgt na twee jaar, indien de jongeren nog steeds werken.

Door vooraf vast te stellen of potentiële kandidaten een diploma hebben en of ze eerder een uitkering ontvingen, wordt beoordeeld hoe snel iemand een baan kan vinden. Op basis van die inventarisatie wordt voorkomen dat deelnemers worden geselecteerd die ook een baan hadden gevonden zonder de interventie. Er is dus tevens aandacht voor het netto-effect.

Dynamiek

De structuur van een social impact bond beperkt zich niet tot figuur 1. Het instrument is toepasbaar op verschillende problemen, er kunnen meerdere uitvoerders, investeerders en overheidsorganen bij betrokken worden, en het is mogelijk om een intermediair in te schakelen die de relaties tussen de betrokkenen beheert. Flexibiliteit kan ontstaan doordat de focus wordt verlegd van het uitvoeren van activiteiten naar het behalen van resultaten. Een respondent benoemde het voorbeeld van subsidies, waar de activiteiten die in de subsidie-aanvraag worden vastgelegd bindend zijn. Deze activiteiten kunnen niet worden aangepast als tussentijds blijkt dat het gewenste resultaat niet wordt behaald. Bij social impact bonds ligt de focus op prestaties en als de activiteiten niet leiden tot het gewenste effect, dan bestaat de stimulans om ze aan te passen.

Langetermijnvisie

Traditioneel worden interventies gefinancierd vanuit jaarlijkse budgetten. Social impact bonds leiden tot een nieuwe bron voor betalingen bij de overheid, omdat er wordt betaald vanuit

besparingen. Jaarbegrotingen beperken interventies doordat ze alleen zekerheid geven van een jaarlijkse financiering, terwijl social impact bonds altijd meerjarige financieringen zijn. Dat biedt de mogelijkheid om re-integratietrajecten te ontwikkelen met langere looptijden. Zo draait de tweede Rotterdamse social impact bond om een tweejarig leerwerktraject waarmee langdurig werklozen aan duurzame banen worden geholpen. De bedrijven waar deelnemers worden geplaatst hadden niet deelgenomen als het project was gefinancierd met een subsidie, door onzekerheid over het ontvangen van een subsidie in het tweede jaar van het traject.

Attentiepunt

Social impact bonds leiden tot directe kosten voor de interventie, maar ook tot indirecte kosten voor metingen en het opstellen van contracten. Investeerders streven tevens naar een rendement. De overheidsbesparing die een succesvolle social impact bond oplevert moet daarom groot genoeg zijn om de directe kosten, indirecte kosten en een rendement te dekken. Daarmee zullen succesvolle social impact bonds altijd

duurder zijn voor de overheid dan directe financiering, bijvoorbeeld middels subsidies.

Nadelen van directe financieringen zijn echter dat de overheid het financiële risico draagt bij het mislukken van de interventie en dat effectmeting geen onderdeel ervan uitmaakt. Een respondent benoemde dat altijd voor directe financiering moet worden gekozen indien vooraf bekend is dat een interventie zeker zal werken. Social impact bonds vormen een alternatief als de kans bestaat dat een interventie niet aan de beoogde resultaten zal voldoen, aangezien het financiële risico dan wordt verschoven naar private investeerders. Als de overheid het risico van het mislukken van interventies meeneemt in de overweging om een interventie te financieren, dan kunnen social impact bonds interessant zijn.

Wenselijkheid

In Nederland worden momenteel drie social impact bonds uitgevoerd: twee in Rotterdam en één in Utrecht. Daarnaast heeft een aantal gemeenten en ministeries concrete plannen om social impact bonds te implementeren. Voorbeelden die genoemd worden door respondenten zijn de ministeries van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken, en de gemeenten Amsterdam, Eindhoven en Den Haag. Onder investeerders zijn banken, fondsen, stichtingen en family offices⁵ breed geïnteresseerd. Verder heeft de gemeente Rotterdam recentelijk veertig tot vijftig maatschappelijke dienstverleners gesproken die interesse toonden. Conclusie: Social impact bonds zijn dus zeker gewenst in Nederland.

Haalbaarheid

Het financieren van interventies gericht op uitstroom van bijstandsgerechtigden zijn het meest geschikt voor social impact bonds, omdat de besparingen op deze uitkeringen relatief eenvoudig te meten zijn en omdat het budget voor deze uitkeringen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten valt. Hierdoor hoeft slechts één overheidsorgaan te worden betrokken bij de social impact bond.

De WW en Wajong worden uitgevoerd door het UWV. Om social impact bonds op deze doelgroepen toe te passen

moeten gemeenten samenwerken met het UWV. Die samenwerking maakt de implementatie van een social impact bond complexer, doordat een extra partij aanwezig is bij de onderhandelingen. Respondenten benoemen dat de inzet van social impact bonds om WW'ers en Wajongers aan een baan te helpen zeker haalbaar is, maar dat het belangrijk is om eerst de werking van het instrument op eenvoudige casussen aan te tonen voordat complexere constructies worden verkend.

De toepassing van social impact bonds op niet-uitkeringsgerechtigde werkloze jongeren is ingewikkeld. Voor deze doelgroep moeten de besparingen op indirecte kosten meetbaar zijn. Jeugdwerkloosheid staat in verband met hogere criminaliteit en zorgconsumptie, maar het is ingewikkeld om deze uit te drukken in kosten. Een tweede knelpunt is dat de mensen uit deze groep zich niet altijd melden bij de overheid. Deze niet-melders kunnen niet geselecteerd worden voor interventies. Daarom lijken social impact bonds vooralsnog niet haalbaar op niet-uitkeringsgerechtigden.

Veelbelovend

Dit onderzoek heeft aan het licht gebracht dat de effectiviteit van de Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid onvoldoende in kaart wordt gebracht bij voortgangsmetingen. Sinds kort worden interventies gefinancierd middels social impact bonds. Hierbij wordt aandacht besteed aan duurzame effecten en is er oog voor de netto-effectiviteit. Social impact bonds zijn vernieuwend doordat effectmeting onderdeel is van de constructie en omdat ze bij de overheid leiden tot betalingen uit besparingen in plaats van budgetten. Samen met de verschuiving van het financiële risico voor de aanpak van maatschappelijke problemen naar private investeerders, kan geconcludeerd worden dat social impact bonds leiden tot een aanpak die fundamenteel verschilt van traditionele re-integratieinstrumenten. Conclusie: Social impact bonds hebben een groot potentieel. ■

Brian van Es is als stagiair werkzaam geweest voor het Kenniscentrum Innovatief Ondernemerschap van de Hogeschool Rotterdam. brianvanes@msn.com. De scriptie van Van Es werd

beloond met de Social Enterprise Scriptieprijs 2015.

Olav Houben is hoofddocent bij het Instituut Financieel Management van de Hogeschool Rotterdam. O.J.A.J.H.Houben@hr.nl

Maaïke Lycklama à Nijeholt is lector Finance & Business Innovation bij het Kenniscentrum Innovatief Ondernemerschap van de Hogeschool Rotterdam en universitair docent Financiering bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. m.p.lycklama.a.nijeholt@hr.nl

Noten

1. Het bruto-effect is het aantal deelnemers aan een instrument die een reguliere baan verkrijgen. Het netto-effect is het deel van de succesvol uitgestroomde deelnemers die zonder het instrument geen 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.
2. Het kortetermijneffect van een instrument is het verkrijgen van een baan. Het langetermijneffect is de duurzaamheid van de arbeidsrelatie.
3. 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.
4. Zie <http://financeforgood.ca>
5. Family offices zijn vermogende families die een deel van hun vermogen beschikbaar stellen voor maatschappelijke doelen.

Literatuur

- Bouma, S., Witkamp, A. & Engelen, M. (2015). *Monitor Regionale Aanpak Jeugdwerkloosheid: Meting 3*. Zoetermeer: Panteia.
- Koning, J. de, Gelderblom, A., Zandvliet, K. & Boom, L. van den (2005). *Effectiviteit van re-integratie: De stand van zaken*. Rotterdam: Sociaal-Economisch Onderzoek Rotterdam.
- Lakey, J., Mukherjee, A. & White, M. (2001). *Youth Unemployment, Labour Market Programmes and Health: A Review of the Literature*. London: Policy Studies Institute.
- Lunes, R., Frissen, R., Vermeer, F. & Revenboer, A. (2013). *Social Impact Bonds: Een verkenning naar de kansen van een innovatief financieringsarrangement*. Den Haag: Society Impact Platform.
- Traag, T. & Marie, O. (2011). Voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en delinquentie: cumulatieve van risicogedrag onder jongeren in Nederland. *Sociaal economische trends: 4e kwartaal 2011*. pp. 15-19.
- Vennema, B. & Koekoek, R. (2013). *Social Impact Bonds: Introductie van een nieuw financieringsmodel in Nederland*. Amsterdam: ABN AMRO.