



Social Impact Bond voor NEET-jongeren in Antwerpen

Januari 2022

Evaluatie van het model



impact capital Samen sterk voor werk
vdab.be



Inhoud

INLEIDING: structuur en methodiek van dit rapport	5
DEEL I: Totstandkoming SIB voor NEET-jongeren	7
1 Uitgangspunten en voorbereiding	7
1.1 Afwegingen/keuzes/principes.....	10
1.1.1 De marktpositie van VDAB.....	12
1.1.2 Keuze van de procedure.....	13
1.1.3 Concrete modaliteiten van het bestek.....	15
1.1.4 Procedureverloop.....	16
1.1.5 Implementatie	19
DEEL II: BEVINDINGEN.....	23
Hoofdstuk 1 – Dienstverlener	23
1 Drijfveer dienstverlener	23
2 Implementatie SIB.....	25
3 Complexiteit van een SIB: perspectief van dienstverlener.....	26
4 Kapitaalrisico voor dienstverlener?	27
5 Opnieuw deelnemen aan een SIB in de toekomst?	29
Hoofdstuk 2 -Structureerder.....	30
1 Algemeen	30
2 Rollen van de structureerder	32
3 De rol van de structureerder in verschillende fases.....	34
4 Lijst van erkende structureerders.....	34
Hoofdstuk 3 – Investeerder	36
1 Achtergrond en drijfveer investeerders	36
2 Aandachtspunten voor investeerder in gunningsfase.....	37
3 Risicogehalte van de SIB.....	38
4 Toekomst van SIB.....	39
5 Belastingvoordeel/ garantiefonds voor SIB investeerders?.....	40
6 Methodes om investeerders aan te trekken?	42
Hoofdstuk 4 – Uitkomstbetaler	43
1 Achtergrond en drijfveer uitkomstbetaler	43
2 Rendementsbepaling	45
3 Staatsstructuur België.....	46

4	Complexiteit van de SIB	47
5	Uitdaging van SIB voor uitkomstbetaler	50
6	Andere uitkomstbetalers?	50
	Hoofdstuk 5 – Evaluator	51
1	Aanstelling evaluator	51
2	Rol van de evaluator	52
	Hoofdstuk 6-SIB structuur	54
1	Samenwerking en vertrouwen	54
2	Complexiteit van SIB	56
3	Initiatiefname voor de SIB en onderlinge verhoudingen	57
4	Duur van voorbereidingen	59
5	Onderhandelingen over SIB	60
6	Contractvorming	62
7	Toeleiding van deelnemers	63
8	Meetmethode	65
9	Resultaatsmeting versus impactmeting	66
10	Gunning overheidsopdracht/openbare aanbesteding	67
	Hoofdstuk 7 - Toekomst van de SIB	68
1	Potentieel van SIB	68
2	Wanneer SIB gebruiken?	69
3	SIB fondsen	70
	DEEL III:	72
1	LESSEN - VANUIT INVESTEERDERS- EN DIENSTVERLENERSTANDPUNT	72
1.1	DE SUCCESCRITERIA	72
1.2	ZORG VOOR VOLDOENDE INSTROOM	72
1.3	KEEP IT SIMPLE	72
1.4	NOOD AAN EEN ONAFHANKELIJKE STRUCTUREERDER,	73
1.5	BESCHOUW DE SIB VOORAL ALS SOCIALE INNOVATIE, I.P.V. ALS EEN FINANCIERINGSINSTRUMENT	73
1.6	FLEXIBILITEIT EN AANPASSINGSVERMOGEN	73
1.7	RISICO EN OPSCHALING	73
2	LESSEN - VANUIT HET STANDPUNT VAN DE UITKOMSTBETALERS	74
2.1	EEN SIB IS GEEN ALTERNATIEF VOOR ANDERE VORMEN VAN PROJECTFINANCIERING	74
2.2	MEER KADER, BLANCO CANVAS	74
2.3	KEEP IT SIMPLE	74
2.4	DOELCONSENSUS EN CONTINUÏTEIT IN DE STURING	74

2.5	EEN DUIDELIJKE ROL VOOR DE STRUCTUREERDERS.....	74
2.6	SIB IS GEEN FINANCIERING MAAR EEN INVESTERING, OOK VOOR DE UITKOMSTBETALER.....	75
2.7	JE KAN NOOIT TEVEEL OF TE TIJDIG COMMUNICEREN EN AFSTEMMEN.....	75
	Credits.....	76

INLEIDING: structuur en methodiek van dit rapport

In december 2018 is de eerste Vlaamse social impact bond (“SIB”) van start gegaan. De SIB financiert de opleiding van zogeheten NEET (“Not in Education Employment or Training”)-jongeren in Antwerpen tot websiteontwikkelaar met het oog op hun doorstroming naar werk en/of opleiding. De vier partijen bij deze SIB zijn VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding), als uitkomstbetaler, BeCode vzw als dienstverlener, Impact Capital NV als investeerder en HIVA als evaluator.

Het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten (PIO), ondergebracht bij het Vlaamse departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI), heeft de SIB ondersteund. Naar deze SIB wordt in dit rapport verwezen als de “**SIB voor NEET-jongeren**”.

De SIB voor NEET-jongeren is expliciet opgezet als een testcase en modelontwikkeling voor het innovatieve instrument dat een SIB voorlopig nog is in België.

Deel I beschrijft VDAB hoe deze SIB voor NEET-jongeren tot stand kwam en vorm werd gegeven, met welke uitgangspunten, voorbereidende analyses en gemaakte keuzes qua aanbesteding, modaliteiten in het bestek, en dergelijke. Vervolgens gaat Deel II dieper in op de bevindingen.

Telkens worden de bevindingen uit de SIB voor NEET-jongeren afgezet en vergeleken met de bevindingen uit andere Sibs in binnen- en buitenland. Dit gebeurde aan de hand van interviews met ervaringsdeskundigen, die al betrokken zijn geweest bij het opzetten, implementeren en/of uitvoeren van een SIB in België, Frankrijk en Nederland. Elke partij, betrokken bij de uitvoering van de SIB voor NEET-jongeren heeft op basis van de ervaringen opgedaan tijdens deze SIB, zijn input gegeven voor dit Deel III van het verslag. Elke keer staat dan ook aangegeven door welke partij het commentaar is gegeven.

Op basis hiervan komen in Deel III tot slot tot de lessons learned van de betrokken partijen voor Sibs in de toekomst aan bod.

Het verslag gaat uit van een praktische benadering en is enkel gebaseerd op bevindingen van organisaties die betrokken zijn (geweest) bij een SIB. Voor de theoretische onderbouwing verwijzen we naar de uitgebreide literatuur over Sibs die in binnen- en buitenland in de afgelopen jaren is verschenen. Dit verslag is geen impactevaluatie van de SIB voor NEET-jongeren in zijn geheel, maar slechts een voorlopige evaluatie van het ontwikkelingskader en model van de SIB per de datum van dit verslag.



Deel I

Totstandkoming SIB voor NEET-jongeren



Vlaamse
overheid



impact capital Samen sterk voor werk
vdab.be



DEEL I: Totstandkoming SIB voor NEET-jongeren

1 Uitgangspunten en voorbereiding

Reeds eind 2015 is de VDAB begonnen met de voorbereiding van dit project. De VDAB is toen van start gegaan met het ESF-project “Social Impact Bond”, dat werd ingediend onder de Oproep “Innovatie door adaptatie”. Dit project, uitgevoerd in samenwerking met projectpartners zoals Kois nv en HIVA, vertaalt het concept van de Social Impact Bond naar de context van de Vlaamse Arbeidsmarkt. In dit project werd een draaiboek voor de ontwikkeling van een SIB uitgewerkt, alsook een model voor de relatieve meting van resultaten.

Vanuit dit ESF-project kreeg HIVA de opdracht toegekend om een voorbereidende studie op te leveren in functie van een eerste experiment. Het rapport werd getiteld ‘Financieel innoveren om sociaal te excelleren. Voorbereidende studie naar een eerste Social Impact Bond voor NEET-jongeren in Antwerpen’ biedt samen met de input vanuit het ESF project, de nodige onderbouwing voor de lancering van een SIB voor NEET-jongeren in Antwerpen. Het rapport en het draaiboek werden in september 2017 opgeleverd.

Meer informatie over dit project evenals de studie van het Hiva en het ontwikkelde draaiboek vindt u op

<https://extranet.vdab.be/samenwerken-met-vdab/oproepen/centrale-oproepen-dienstverlening/social-impact-bond>

Voorstudie van HIVA: [‘Financieel innoveren om sociaal te excelleren. Voorbereidende studie naar een eerste Social Impact Bond voor NEET-jongeren in Antwerpen.’](#)

[VDAB Draaiboek Social Impact Bond \(SIB\) i.s.m. ESF-Vlaanderen \(1.75 MB\)](#)

Op basis van dit voorbereidende werk ging VDAB aan de slag om het SIB-model in een proefproject vorm te geven binnen de Vlaamse context en binnen de contouren van de regelgeving voor onder andere overheidsopdrachten en staatssteun.

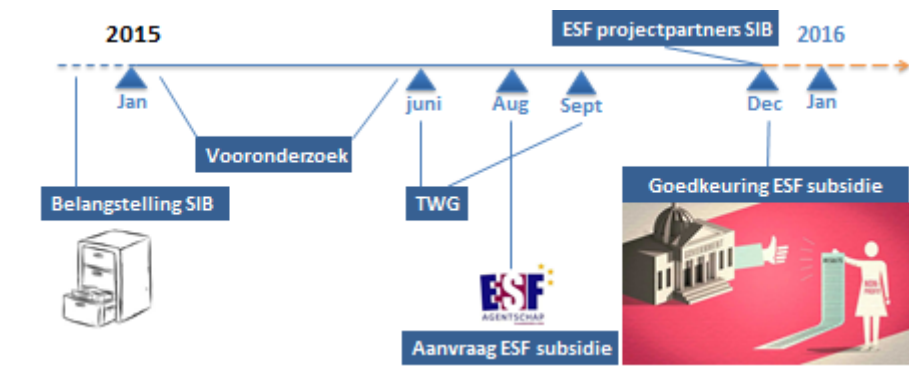
Belangrijke vragen daarbij waren:

- Hoe past een samenwerking “op basis van vertrouwen” toch binnen een context van mededinging?
- Waar liggen de praktische grenzen van de regelgeving voor de realisatie van een SIB?
- Hoe combineer je op efficiënte wijze een investeringsklimaat voor innovatieve sociale dienstverlening?
- Hoe meet je op transparante en werkbare wijze de tewerkstellingsresultaten en ruimere impact van de dienstverlening?

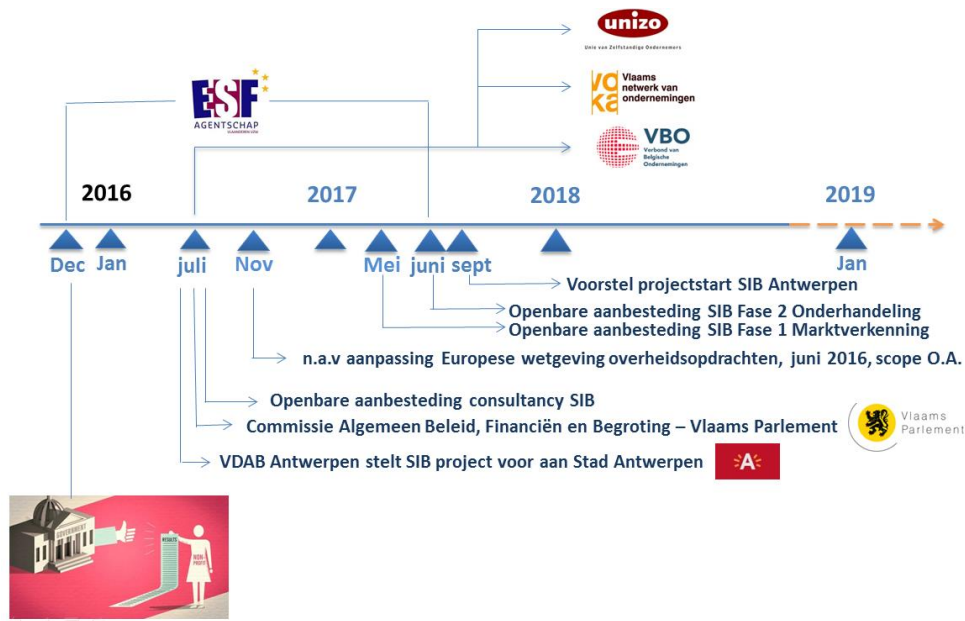
VDAB oordeelde dat de ontwikkeling van dit model en de lessen die eruit geleerd kunnen worden, de actieradius van VDAB overstijgen en zocht daarom samenwerking met het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten van de Vlaamse overheid. VDAB diende in de loop van 2017 bij PIO een aanvraag in.

Door de bijkomende expertise en middelen die het PIO vrij maakte voor dit project, kon de project-oproep verruimd worden. De ingebrachte kennis en know how van het PIO zorgde voor een kritische bredere kijk op het project en de uitgangspunten en hielp zo het project op de koers te houden. Daarnaast boden de ingebrachte financiële middelen ook de mogelijkheid om de onderhandeling open te trekken naar mogelijk meer dan één gegund project.

Tijdslijn van het project:



- Reeds geruime tijd vanuit VDAB belangstelling in het SIB-mechanisme, dit door successen in het buitenland en een eerste SIB-experiment in Brussel, uitgevoerd door ACTIRIS (2014)
- December 2014 start vooronderzoek mechanisme SIB
- Juni 2015, eerste presentatie SIB op technische werkgroep, voorstelling mechanisme
- Augustus 2015, indienen ESF dossier, oproep 'Innovatie door adaptatie'
- September 2015, tweede presentatie SIB op Technische Werkgroep, concrete cijfers en voorbeelden
- December 2015, goedkeuring ESF-dossier.
Projectpartners: Hiva, voor de ondersteuning marktonderzoek en evaluatiemethodologie
Point Urbain, voor ondersteuning vanuit soc. dienstverlenerssector
WSE, voor ondersteuning vanuit departement Werk en Sociale Economie
- Doelstelling binnen ESF-project, de grenzen aftasten van het SIB-mechanisme binnen de Vlaamse Arbeidsmarkt. Dit aan de hand van een algemeen onderzoek en een pilootproject.
- Juli 2016, VDAB Antwerpen stelt intentie pilootproject voor aan Stad Antwerpen, positief onthaald door beide schepenen Duchateau en Van Peel.
- Februari 2016, Vlaams Parlement, Conceptnota voor nieuwe regelgeving Sociale Impact Obligaties (Parys, Diependaele, Hofkens, Lantmeeters, Coudyser, Persyn)
- Juni 2016, aanpassing Europese wetgeving overheidsopdrachten, waardoor ('ongeacht de initiatiefnemer', naar vb SIB in Ned.) het niet meer mogelijk is dat een dienstverlener met een investeerder samen initiatiefnemer zijn en een voorstel doen naar een overheidsinstantie om een maatschappelijk probleem aan te pakken.
Nieuwe scope, aanstelling dienstverlening via Openbare aanbesteding.
- Juli 2016, SIB op agenda van de commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
- Juli 2016 Openbare aanbesteding VDAB, inhuren expert SIB, laureaat KOIS Invest.
- Najaar 2016, SIB-mechanisme voorstelling bij de werkgeversorganisaties.
- Voorjaar 2017, opmaak Openbare aanbesteding ter aanstelling dienstverlening piloot
Opstart van de werkgroep SIB (Financiële Dienst, Juridische Dienst, Dienst Tendering-Regie, Studiedienst, Communicatiedienst, Dienst relatiebeheer, Dienst strategie en beleid)



- Augustus 2016, inhuren externe expertise door middel van een publicatie van het bestek "Governance en implementatie van een Social Impact Bond". De VDAB ontving 4 offertes. Na de evaluatie van de offertes en bijkomende onderhandelingsgesprekken met de 4 inschrijvers, werd de opdracht op 10/10/2016 uiteindelijk toegekend aan KOIS Invest.
- Oktober 2016 KOIS gaat van start. Uit de eerste juridische analyse die Osborne Clarke (Advocatenkantoor en onderaannemer van KOIS) heeft uitgevoerd bleek dat we verplicht zijn om binnen de SIB-constructie een openbare aanbesteding uit te schrijven voor het aanduiden van de uitvoerder(s).
- Conclusie dat de recente wijziging in de Wet inzake Overheidsopdrachten van 17 juni 2016 (De Wet), op 14 juli 2016 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad ons niet meer de ruimte toeliet om innovatieve experimenten, zoals de SIB, uit te voeren vanuit een initiatief, komende van de dienstverlener (naar voorbeelden uit Nederland). Aanzet tot idee te opteren voor een openbare aanbesteding voor een dienstverlening, met als opzet, kandidaturen, waarbij investeerder en dienstverlener samen een project indienen.
- Mei 2017, Openbare aanbesteding, fase 1, marktverkenning, de selectiefase, marktonderzoek naar stakeholders met de nodige interesse, deskundigheid en daadkracht om de opdracht te kunnen realiseren.
- Juni 2017, Openbare aanbesteding fase 2, de gunningsfase, met onderhandelingsprocedure, waar het beste voorstel gegund wordt
- Juni 2017, Validering ESF-project
- December 2017, Vlaamse Regering keurt, na gunstig advies van de Inspectie van Financiën de cofinanciering van PIO als financieel partner in het VDAB SIB project goed.
- Juni 2018 nodigde VDAB de twee duo's uit om hun Best and Final Offer (Bafo) op te maken en door te sturen, waarna VDAB en PIO zijn overgegaan tot gunning van de opdracht.
- Oktober 2018 gunning door VDAB en PIO aan Impact Capital en BeCode voor de [eerste Vlaamse "Social Impact Bond"](#)

Voor meer gedetailleerde toelichting over de conceptualisering, de tijdslijn en de mijlpalen kan u een meer gedetailleerd document opvragen via samenwerking@vdab.be of bij ian.dewae@hogent.be

1.1 Afwegingen/keuzes/principes

Naast het testen en valideren van nieuwe oplossingen voor het toenemend aantal NEET-jongeren in Antwerpen waren voor VDAB en PIO het leertraject en de ervaring met het SIB-mechanisme een zeer belangrijke doelstelling.

De opdracht voor de dienstverleners was “NEET-jongeren bereiken en hen aan het werk krijgen”

De opdracht betreft

- 1. de uitvoering van een innovatief project rond het vinden, activeren, begeleiden en bemiddelen naar werk van NEET-jongeren in Antwerpen, met als doelstelling tewerkstelling (hierna “het (innovatief) dienstverleningsproject”)*
- 2. De daaraan verbonden financiering van het project via een systeem van Social Impact Bonds (hierna “de SIB-financiering”).*
- 3. de medewerking aan de verdere ontwikkeling en verfijning van de SIB tot een basismodel voor toekomstige SIB-opdrachten (hierna het SIB-model”).*

Om zoveel mogelijk ruimte te scheppen voor innovatieve projecten met een goed potentieel voor resultaat en om de leercurve voor VDAB met betrekking tot het proces en het model te maximaliseren werden daarom een aantal bewuste tactische keuzes gemaakt bij de opbouw van de pilootopstelling.

- Op basis van het voorafgaande ESF-innovatieproject en een verdere juridische analyse werd het concept verfijnd en verwerkt in een oproep. Het concept trachtte daarbij een aantal potentiële knelpunten van het universele basismodel van de SIB te ondervangen. Een belangrijk basisprincipe en verschil met de meeste Sibs is dat niet vertrokken werd van een projectidee maar **van een probleemstelling**. Het is immers niet de opdracht van de overheid om projecten te realiseren maar om problemen op te lossen.

Waar in de meeste Sibs eerst een project gekozen wordt en er daarop een constructie wordt gebouwd met alle betrokken partijen, kwam VDAB tot de analyse dat

- daardoor het risico vergroot dat het project vorm gegeven wordt naar een gemiddelde kans op succes voor iedereen.
- de keuze van de partijen (ook de financiers) niet altijd de nodige rechtszekerheid biedt voor alle partijen (staatssteunregels of wet op de overheidsopdrachten)

VDAB koos er daarom voor om

- te vertrekken vanuit een heldere probleemstelling en partijen op te roepen om samen een reeds gedragen voorstel in te dienen.
 - binnen de wet op de overheidsopdrachten de grenzen van de onderhandelingsprocedure af te tasten zodat de ervaring later ook zo breed mogelijk kon worden vertaald.
- De rol van de structureerder werd daarom ook beperkt tot de voorbereidende fase: in het voorbereidende ESF-project werden VDAB en HIVA bijgestaan door KOIS invest bij de ontwikkeling van de meetmethode en de ontwikkeling van het draaiboek. Op basis van die inbreng maakte VDAB keuzes bij de opmaak van de oproep. VDAB maakte daarnaast bewust de keuze om geen centrale rol toe te kennen aan een structureerder bij de onderhandelingen en contractvorming. Dit is immers een logisch gevolg van de voorgaande keuzes: doordat we voor de onderhandelingen niet vertrekken vanuit een concreet projectvoorstel maar in een open mededinging zowel voor dienstverleners als investeerders, is een centrale positie van een structureerder immers geen juridische evidentie (staatssteungewijs of staathuishoudkundig)

Het stond de inschrijvers wel vrij om andere partijen (zoals een structureerder) te betrekken in de onderhandelingen maar zonder dat die een contractuele band had met de overheid. (verderop in dit document komen we meer uitgebreid terug op de verschillende rollen die een structureerder kan opnemen en de consequenties van de keuzes die daarin gemaakt worden)

- In het ESF-project was de markt reeds verkend en was er een quasi zekerheid dat er geïnteresseerde partijen waren om een eerste experimentele SIB op te zetten. Omdat VDAB ervan uitgaat dat een SIB bij voorkeur vertrekt vanuit een duurzame (bestaande) vertrouwensrelatie tussen de investeerder en de dienstverlener, en

om onvoldoende gerijpte “gelegenheidskandidaturen” te ontwijken, werd de termijn voor kandidatuurstelling tot een noodzakelijk minimum beperkt.

Hierdoor hoopte VDAB partners te vinden (zowel investeerder als dienstverlener) die voldoende maturiteit bezitten zowel commercieel als qua sociale dienstverlening. De voornaamste voorwaarde was dat de uitvoerders/dienstverleners (minstens 1) werden gedekt door minstens 1 onafhankelijke investeerder zodat de inhoudelijke experts niet gehinderd werden door een te beperkt eigen budget voor de uitwerking van de oplossing maar anderzijds de investeerders wel moesten overtuigen van hun kans op succes.

- Voor het bestek bij de opdracht betekende de open marktbenadering dat zo weinig mogelijk inhoudelijke technische specificaties mochten worden vastgelegd. Qua dienstverleningsmodel (begeleiding, opleiding, activering, fun,...) was het aan de inschrijvers hun keuzes te maken voor de inzet van mensen, middelen, methoden, instrumenten,... De doelgroep was bepaald, de doelstelling omschreven (werk), de rest (meetmoment, meetmethode, ROI,...) was in principe een blanco blad.
- Voor de resultaatmeting heeft VDAB in de voorbereidende fase met het HIVA een aantal meetmethoden overwogen. Voor de uiteindelijke resultaatmeting in functie van de betalingen werd tewerkstelling vooropgesteld als basisvariabele. Dienstverleners kregen een voldoende lange termijn (5 jaar) om resultaten te behalen, tussentijdse stappen en acties om dat resultaat te behalen (bijvoorbeeld een opleiding, een werkervaring, stage, persoonlijke ontwikkeling,...) werden nergens uitgesloten.

VDAB ambieerde ook de bredere impact te kunnen meten, doch zonder daaraan een betaling te koppelen. Alle impactresultaten (welbevinden, vertrouwen, diploma, zouden immers op lange termijn (tot 5 jaar)) moeten bijdragen aan een betere kans op tewerkstelling. Bovendien is de impactmeting een waardevol meetinstrument om de maatschappelijke relevantie van een oplossing te meten, los van het behaalde financiële resultaat. Een complexe uitdaging heeft echter nood aan heldere en meetbare doelen waarop kan gestuurd en bijgestuurd worden. Heel wat impactindicatoren manifesteren zich pas op latere termijn en zijn bijgevolg niet geschikt als basis voor een gezond en flexibel dagelijks beheer.

Daarom de keuze voor het heldere meetdoel (werk) doch zonder vooraf vastgelegde termijnen of meetmomenten of een vastgelegde norm. De termijnen en de meetmethode voor het eindresultaat konden vrij gekozen worden door de inschrijvers mits ze onderbouwd duurzaam en voldoende ambitieus waren. Ook wat de resultaatnorm betreft konden de inschrijvers hun ambitie uitdrukken in één of meer zelf gekozen normen. De enige voorwaarde was dat de norm hoger lag dan de resultaten voor de referentiegroep van de gekozen meetmethode. De resultaten moesten m.a.w. beter zijn dan wat werd behaald buiten het SIB-project. Bij de evaluatie van de offertes werden de keuzes van de inschrijvers tegen elkaar afgewogen.

Voor de meting van de te behalen resultaten voegen de inschrijvers bij hun offerte een voorstel tot resultaatmeting toe.

- *In de onderhandelingen zullen de opdrachtnemer en opdrachtgever de meetmethode verder uitwerken.*
- *De voorgestelde meting zal beoordeeld worden op volgende voorwaarden:*
 - *De parameters zijn*
 - *relevant voor het voorgestelde project*
 - *relevant voor de beoogde doelgroep*
 - *voldoende eenduidig interpreteerbaar*
 - *objectiveerbaar*
 - *vergelijkbaar met gangbare dienstverlening voor deze jongeren in andere opdrachten (hierna controlemeetpunt)*
 - *De resultaatmeting*
 - *is transparant en verifieerbaar*
 - *is periodiek opvolgbaar ifv de sturing*
 - *kan omgezet worden in een cijfer*

- *is gericht op tewerkstelling*
- *meet het gerealiseerde surplus-resultaat t.o.v. het resultaat van het controlemeetpunt.*

Het meetmodel zoals voorgesteld in de HIVA-studie werd aangereikt als vrij te kiezen mogelijk model voor de resultaatmeting in functie van de vergoedingen.

1.1.1 De marktpositie van VDAB

Oorspronkelijk ging VDAB op zoek naar één dienstverlener met een oplossing voor de uitdaging van de NEET-jongeren in Antwerpen. De vraag was wie het verschil kon maken voor deze jongeren en welke oplossing daarvoor uit de bus zou komen. De meeste Sibs zijn immers ontwikkeld rond een project met een “unique selling proposition” een unieke oplossing voor een complex probleem. Het is daarbij wel de vraag of de “unique selling proposition” van een promotor met een goed idee of concept, wel altijd zo uniek is en per definitie ook de beste oplossing. Een open mededinging lijkt voor VDAB en conform de juridische beginselen daarom een voor de hand liggende weg.

Door voortschrijdend inzicht werd het voor VDAB in de loop van de conceptontwikkeling en de procedure ook duidelijk dat het inzetten van een impactbond op één enkele oplossing, omwille van de monopsonie van de overheid (de overheid is vaak de quasi enige opdrachtgever) op termijn leidt naar een potentiële monopoliepositie van de opdrachtnemer en dus een grote afhankelijkheid van de overheid en potentieel een onevenwicht in de onderhandelingspositie dat in het beste geval suboptimaal is voor de publieke middelen.

Daarom werd dankzij de samenwerking met het PIO de piste geopend om meerdere partners voor deze uitdaging te gunnen. (nvdr ook in een latere opdracht (SIB RIZIV) experimenteerde VDAB met een expliciete oproep naar meerdere oplossingen voor een probleem).

1.1.2 Keuze van de procedure

Een SIB kan in principe op twee manieren in de markt gezet worden: enerzijds als subsidie, anderzijds als aanbesteding.

SIB via subsidie

SIO-decreet:

Lopende de procedure was er een wetgevend initiatief in ontwikkeling waarbij voor de SIB een decreetaal kader werd geboden (Decreet van 20 april 2018 houdende de invoering van Sociale Impact Obligaties, BS 08.05.2018, 38615.) met ruimte voor onder andere

- Vlaamse organisatie en erkenning van in te zetten experts als
 - Beoordelaar
 - structureerders of voor
 - impact- en resultaatmeting
- Subsidie van de SIO-projecten(SIB) in Vlaanderen evenals het voortraject.

Het decreet is tot op heden niet vertaald in uitvoeringsbesluiten.

Bovendien zorgt het decreet niet automatisch voor een correcte toepassing van de staatssteunreglementering wat kan leiden tot rechtsonzekerheid zowel voor de dienstverlener als voor de investeerder. De Europese commissie beschouwt bijvoorbeeld subsidiëring van intresten op kapitaal in diverse stimuleringsfondsen en investeringsfondsen als staatssteun, evenzo de kapitaals- en kredietondersteuning. Het spreekt voor zich dat de uiteindelijke betaling van de dienstverlening bij resultaat eveneens te kwalificeren valt als staatssteun of overheidsopdracht.

Dat betekent dat de gekozen oplossing ofwel moet voldoen aan de Altmark-criteria, of moet passen in een van de mogelijke staatssteunregelingen (de minimis, DAEB of aanmelding). In de praktijk komt dat doorgaans neer op een uitgebreide juridische argumentatie, het organiseren van een mededingingsprocedure, en vaak een lange voorbereidingstijd of goedkeuringstermijn. Voor een experiment en proefproject met de omvang van een SIB is dat geen evidente keuze.

SIB via aanbesteding (binnen WOO)

De wet op de overheidsopdrachten biedt een brede waaier aan procedures die meer of minder toepasselijk zijn voor een SIB. Het grote voordeel van deze wetgeving is dat ze mits correcte toepassing voldoende rechtszekerheid biedt aan alle betrokken partijen (gekozen of niet gekozen). De keerzijde daarbij is dat een aantal procedurestappen zeer formalistisch verlopen en niet altijd de nodige vertrouwensband tussen de overheid en de inschrijvers ondersteunen. Private partners zijn immers niet altijd gewend te opereren in eenzelfde formeel gecontroleerde context en zijn vaak ook minder thuis in deze regelgeving.

Toch wordt voor sociale diensten zoals die omschreven zijn in de wetgeving, heel wat procedurele vrijheid geboden. De basisregels van gelijke behandeling, non-discriminatie, vrije mededinging, proportionaliteit en relevantie blijven echter afdwingbaar net zoals die gelden bij de mededinging voor een subsidie. Er is binnen het kader van de overheidsopdrachten echter een bredere context van regelgeving en rechtspraak die de voorspelbaarheid en de afdwingbaarheid van rechten substantieel verhogen.

De mogelijkheid om voor een sociale dienst een volledige sui-generis procedure te ontwikkelen betekent bijgevolg ook een constructie die aan al die voorwaarden kan voldoen. Vertrekken vanuit een bestaand model leek daarom een goed uitgangspunt.

Om de reproduceerbaarheid zo breed mogelijk te houden koos VDAB om de procedure te inspireren op de mededingingsprocedure met onderhandeling. Dit is ook de procedure die in de organisatie het best gekend is en het vaakst wordt toegepast voor dienstverlening en die ook voor heel wat niet-sociale diensten kan worden toegepast.

Ook andere procedurevormen die werden onderzocht

Het innovatiepartnerschap

lijkt gepast om een concept te ontwikkelen en experimenteel uit te testen, maar beperkt dit experiment tot pre-commerciële proporties. Omdat een SIB ook impact nastreeft, te beperkt dus om voldoende volumes te behalen. Bovendien bleek uit een experten advies dat na deze procedure alle bijstellingen en ontwikkelingen achteraf, de overheid mogelijk in een kwetsbare en afhankelijke positie brengt ten opzichte van de eigendomsrechten van de uitvoerders.

De concurrentiegerichte dialoog:

bleek achteraf beschouwd een interessante formule om gemodificeerd toe te passen binnen een sui generis procedure. In deze procedure worden de technische specificaties van het bestek immers samen met de partners ontwikkeld en worden de finale offertes opgemaakt op basis van 1 of meer gekozen modellen.

De open dialoog om tot oplossingen te komen sluit daarbij erg aan bij de filosofie van een SIB zonder daarbij de mededinging te schaden. De figuur was echter relatief nieuw op het ogenblik van de lancering en onvoldoende gekend binnen VDAB en de overheid in het algemeen om op dat ogenblik een voor alle partijen juridisch veilig kader te bieden.

Bovendien is de wetgever ook niet zo duidelijk of deze procedure ook kan toegepast worden in een opdracht met meerdere opdrachtnemers en hoe dan de bestellingen moeten verdeeld worden.

1.1.3 Concrete modaliteiten van het bestek

Een beperkt aantal minimale voorwaarden lag vast in het bestek en dus was principieel niet onderhandelbaar. Met betrekking tot de gekozen dienstverlening waren dit volgende elementen.

- De opdracht betreft NEET jongeren
- die vertoeven in Antwerpen (bewust open invulling van “vertoeven” maar wel aantoonbaar)
- Het doel is deze jongeren te bereiken, activeren en ze aan het werk te krijgen
- De uitvoering bedraagt maximaal 5 jaar na de start van het project
- De criteria voor de prijsbepaling
- De wijze van facturatie
- De procedure en criteria voor de beoordeling van de offertes
- Formele voorwaarden voor de deelnemers en
- de criteria voor registratie en archivering

De uitgangspunten, afwegingen en keuzes (cf. supra) vertaalden zich verder in volgende modaliteiten in het bestek:

- Bij de inschrijving (selectiefase) werd een engagement gevraagd van de financier(s) en de dienstverlener(s) om gezamenlijk in te schrijven zodat er voldoende indicaties waren voor VDAB dat een investeerder en dienstverlener in wederzijds vertrouwen een oplossing zouden voordragen. Met andere woorden moesten reeds de nodige contacten tussen beide partijen zijn gelegd en een gezamenlijk engagement geformaliseerd zijn, al dan niet met tussenkomst van een bemiddelende instantie of een structureerder.
- De inschrijving bevat minstens 1 van elk (minstens 1 dienstverlener, minstens 1 financierder), onderaanneming (dienstverlener) en onderwriting (financier) werden niet uitgesloten, noch bij de kandidatuur of offerte, noch tijdens de uitvoering.
- Het objectief was om 700 NEET-jongeren te bereiken en (duurzaam) aan het werk te krijgen. Dit objectief is gebaseerd op een bijgestuurd aantal dat voortvloeide uit een challenge tijdens de voorbereiding (ESF-project).
- Er was een maximaal budget vooropgesteld bij de lancering, gebaseerd op een gemiddelde kostprijs van een complexe begeleiding voor 700 deelnemers.
- De uiteindelijke aantallen waarvoor een dienstverlener intekende werden verder opengelaten.
- Het tijdstip van de meting al dan niet gekoppeld aan de duurtijd van de acties, noch de afbakening van de meting (al dan niet vaste meetpunten, aantal gepresteerde/contractdagen, voltijds/deeltijds...) was niet vooraf vastgelegd en open voor bespreking.
- De aanvraag tot indiening van de offertes werd zo breed mogelijk opengelaten. Enkel de doelgroepomschrijving/afbakening (NEETS in Antwerpen) en de doelstelling (werk) en de maximale termijn (5 jaar maar met opzegmogelijkheid vanaf het tweede jaar) werden vastgelegd.
- In functie van de rechten van de klanten en in functie van de monitoring en opvolging was registratie van de deelnemers een verplichting, de registratievorm en voorwaarden waren onderhandelbaar en aanpasbaar aan de aard van de ingediende voorstellen.
- Alle andere voorwaarden stonden open voor onderhandeling. Zo konden de partijen een voorstel indienen voor de meetmethode, de looptijd van de acties, de methodiek of vorm van dienstverlening... Doelstelling was om zo weinig mogelijk beperkingen op te leggen in de aanpak en methodiek en de leercurve voor het bereik en het werken met NEET-jongeren te maximaliseren

- In dezelfde trend werd ook bepaald dat, vermits de meetmethode niet vast lag, de evaluator gezamenlijk zou worden gekozen in functie van de uiteindelijke contractuele afspraken en in overleg met alle partijen teneinde de neutraliteit te maximaliseren.
- Het meetmodel dat werd ontwikkeld in samenwerking met KOIS en HIVA werd aangereikt maar niet opgedrongen als mogelijke oplossing voor de objectieve meting van resultaten. Dit model was gebaseerd op de data van de standaardafmetingen van VDAB.
- Voor meetresultaten waarover geen overeenstemming werd bereikt, werd ruimte gelaten aan de onafhankelijke evaluator om een voorstel uit te werken dat mits consensus kon worden toegepast.

Kortom, het bestek liet bewust heel wat ruimte aan de kandidaat-inschrijvers om de opdracht in overleg met VDAB meer in detail te definiëren en de SIB concreet vorm te geven tijdens de onderhandelingen en aldus een win-win-win te creëren voor de drie partijen.

1.1.4 Procedureverloop

De procedure werd opgestart vanuit het ESF experiment waarbij ook een potentiële dienstverlener betrokken was. Om de mededinging niet te schaden werd daarom het volledige rapport ter beschikking gesteld van de inschrijvers. Zij konden op basis van deze informatie op gelijkwaardige wijze de voorkennis delen.

VDAB kon zo met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid rekenen op minstens één inschrijver zonder daarmee andere inschrijvingen uit te sluiten.

1. Selectieprocedure

Bij de selectieprocedure stootte VDAB reeds op een eerste aantal uitdagingen.

- Wat de formele voorwaarden betreft bleek de standaardformulering van de hoofdelijke aansprakelijkheid van de co-aannemers een belangrijke drempel. Voor deze experimentele opdracht was het voor VDAB immers belangrijk dat zowel de investeerder als de dienstverlener zich engageerden in zowel het experiment als in de verfijning van het model.

Strikt genomen zijn bij een gezamenlijke indiening van offerte alle partijen aansprakelijk voor de uitvoering van de opdracht. Het is echter niet voor de hand liggend dat bij het wegvallen van een promotor de financier snel een evenwaardige en deskundige vervanger vindt. Anderzijds is ook de investeerder en het vertrouwen dat hij stelt in de uitvoerder niet zomaar overdraagbaar aan een andere investeerder. VDAB besliste daarom, na overleg met een geïnteresseerde partij en mits transparantie over deze bespreking, om de voorwaarden aan te passen naar "aansprakelijk voor zijn aandeel in de opdracht". In een investeringslogica zou de keuze om wel of niet te investeren moeten losstaan van de procedure, maar omwille van het experimentele karakter was deze aanpassing verantwoordbaar en noodzakelijk.

In toekomstige projecten zal VDAB een meer verfijnde werkwijze moeten zoeken om investeerders te kunnen koppelen aan de opdracht zonder de relatie tussen investeerder en dienstverlener te laten afglijden naar een veredelde lening.

- Bij indiening bleken twee partijen geïnteresseerd. Een tweede hindernis die daarbij aan de oppervlakte kwam, was dat geen van beide partijen zich kon engageren voor het volle aantal dat in de opdracht vooropgesteld was. VDAB besliste daarom om de kandidaturen niet te weren maar de mogelijkheid te openen om beide partijen te gunnen en een deel van de opdracht op zich te nemen

teneinde de doelstellingen van de opdracht haalbaar te houden.

2. Onderhandelingen en gunning:

Werkwijze:

De onderhandelingen werden gestructureerd op basis van de vragen in het offerteformulier, stapsgewijs per hoofdstuk in diverse rondes en parallel met de twee duo's. Informatie die aan bod kwam en relevant was voor beide partijen werd zo veel mogelijk gedeeld en daarom verliepen de gesprekken voor alle partijen ook aan het tempo van de traagste onderhandeling op dat moment. Op deze wijze werd het gelijkheidsbeginsel maximaal bewaakt, maar verliep de onderhandeling ook traag en moeizaam waardoor er ook enige onderhandelingsmoeieheid optrad.

De technische opdeling van het offerteformulier en de daarmee gealigneerde onderhandelingsgesprekken helpen weliswaar om de scores toe te kennen en offertes te vergelijken, maar de bespreking en waardering van het geheel van de offerte dreigt daardoor te worden verdrongen. Dat is niet enkel een inhoudelijke maar ook een beoordelings-technische uitdaging: de waarde van het geheel is immers niet automatisch gelijk aan de som van de delen.

De stapsgewijze onderhandeling had ook het nadeel, zeker met het zeer gestrekte tijdsbestek, dat het moeilijk werd voor de partijen om het overzicht en de samenhang te bewaren. Daarom was een consolidatieronde nodig om het geheel af te ronden en de laatste contrastdetails invulling te geven.

Omwille van het open karakter van het bestek was er vooraf geen strakke planning voor de gesprekken vastgelegd. Dat had, achteraf bekeken, voor alle partijen zinvol en productief voor de onderhandelingen kunnen zijn. Bovendien helpt een planning vooraf de agenda's vrij te houden: het is gemakkelijker een datum te schrappen dan er snel een extra te vinden.

Verloop:

De open constructie van het bestek, waarbij heel veel vrijheid en verantwoordelijkheid werd gelaten aan de inschrijvers zorgde voor complexe en delicate onderhandelingen.

Een aantal elementen die in principe vastlagen kwamen alsnog ter sprake.

- Bij de onderhandelingen werd duidelijk dat beide ingediende offertes eerder concurrentieel dan additioneel of complementair waren en bovendien vrij specifiek en beperkend qua doelpubliek. Er werd daarom geopperd om de regio-afbakening te verruimen en bij gunstige beoordeling de partijen elk een afzonderlijke regio toe te wijzen.

De keuze om te werken rond NEET-jongeren in Antwerpen was echter vastgelegd en kon niet in de onderhandelingen opgenomen worden, het bestek voorzag ook geen opsplitsing in percelen. Los daarvan is de problematiek van NEET-Jongeren in Antwerpen exponentieel van omvang en van concentratie ten opzichte van eerder welke andere regio in Vlaanderen. Een opsplitsing zou daarom ook een aangepaste offerte vereisen (omwille van volumes, concentratie, samenstelling van de NEET-populatie en profielen van de beoogde deelnemers) en dus ook afzonderlijk te gunnen percelen. Dit was niet voorzien in de opdracht en bovendien zou deze keuze het aantal variabelen die een invloed hebben op het resultaat en de conclusies van deze opdracht substantieel verhogen. Het project zou complexer worden, de conclusies mogelijk minder betrouwbaar.

Uiteindelijk werd ervoor gekozen de regioafbakening te behouden, maar ook de ruime interpretatie van "vertoeven in Antwerpen" aan te houden zodat het rekruteringsveld voldoende breed bleef.

- VDAB koos er dus bewust voor om de afbakening “in Antwerpen” zo open mogelijk te interpreteren maar uiteindelijk vroegen de inschrijvers zelf om een meer concrete afbakening te definiëren. De afbakening werd verfijnd tijdens de uitvoering van het project in overleg met de provinciale diensten van VDAB Antwerpen mits akkoord binnen de stuurgroep die werd opgericht om het project te begeleiden. In de stuurgroep zetelden vertegenwoordigers van alle partijen (financier, dienstverlener en VDAB) met ondersteuning van de evaluator (HIVA), de provinciale diensten van VDAB en de operationele diensten van BeCode.
- Ook rond de definitie van de doelgroep kwamen een aantal onvoorziene elementen aan bod die VDAB noodzaakte om de definities scherper te stellen.

Zo was vooraf duidelijk dat schoolverlaters niet tot de doelgroep behoorden, zonder daarbij af te strijden dat ook daar een aandeel would-be NEET-jongeren zitten. Toch waren de inschrijvers vragende partij om de doelgroep uit te breiden naar schoolverlaters. Het is echter onmogelijk om objectief en met zekerheid te bepalen wie uiteindelijk wel of niet onder de radar verdwijnt zonder bijvoorbeeld een uitgebreide kwalitatieve bevraging. Die is vlot organiseerbaar bij de deelnemers, maar is haast per definitie niet organiseerbaar bij andere jongeren die onder de radar verdwenen zijn. Ten aanzien van een vooraf gedefinieerde referentiegroep is een kwalitatieve bevraging omwille van het volume en de afbakening zeer kostelijk zonder garantie op een eenduidig interpreteerbaar resultaat.

Omdat er genoeg NEET-jongeren in Antwerpen zijn, wilde VDAB daarom niet het risico nemen om jongeren in het project extra aan te trekken die mogelijk op eigen kracht hun weg kunnen vinden en dus werd een minimale termijn van 6 maanden vastgelegd voor schoolverlaters.

De finale afbakening en het vraagstuk van de vergelijkbaarheid in de referentiegroep (om gelijke meting te garanderen) werd uiteindelijk meegenomen als adviesopdracht voor de onafhankelijke evaluator.

Met één van de inschrijvers werd behoorlijk lang en intensief onderhandeld over de meetmethode en benadering die zij wensten toe te passen. De argumentatie en verfijning van de voorstellen leidden tot complexe maar zeer leerrijke discussies met de dienstverlener en de financier. Deze gesprekken ondervonden ook enige ruis door de verschillende perceptie van de vraagstelling. Bijvoorbeeld:

- waar VDAB tastbare informatie vroeg om de aanpak te verduidelijken en de prijszetting correct in te schatten, voelde de dienstverlener zich gestuurd op en beperkt in zijn methodologische aanpak. De onduidelijkheid die daaruit voortvloeide leidden soms tot onzekerheid en achterdocht waardoor de onderhandelaars van VDAB ook gebeurlijk werden verleid om verder door te vragen en daardoor alsnog neigden naar sturing. Anderzijds zorgde die spanning ook voor een te grote terughoudendheid bij de dienstverlener: het is niet omdat je vrij bent in je methodekeuze dat die keuze kan gevalideerd worden zonder ze te verduidelijken en concretiseren.
- De door deze inschrijver voorgestelde meet- en betaalmethode van proportioneel aandeel per deelnemer was niet onverdedigbaar, maar bood voor VDAB geen fundamentele meerwaarde ten aanzien van de resultaatsvergoedingen die in de meeste opdrachten worden gehanteerd. Een correcte inschatting van het risico voor de investeerder veronderstelt daarbij ook voldoende transparantie voor de prijszetting (zie vorige punt). De verfijning van deze aanpak richting effectieve risico-investering vroeg heel wat denkwerk en energie van alle betrokkenen.
- In de offerte en de onderhandeling positioneerde de financier zich eerder als structureerder en werden de gesprekken een aantal keren afgeleid naar onderwerpen die volgens de opdrachtdocumenten niet onderhandelbaar waren. Het voornaamste knelpunt daarbij was de positie van de financier die slechts ten dele garant kon staan voor de financiering en ook geen engagementen van derden wou of kon voorleggen zolang de details van de offerte niet waren

afgeklopt. VDAB creëerde daarop ruimte voor alle inschrijvers om het engagement van investeerders pas finaal te formaliseren na de gunningsbeslissing, maar voorafgaand aan de sluiting van de overeenkomst.

Voor de andere partij leek de onderhandeling veel vlotter te verlopen, de partners maakten gebruik van het aangereikte meetmodel in het HIVA-rapport.

Enkel de betalingswijze en kalender vormde een stevige brok voor de onderhandelingen. De consensus werd bereikt op basis van een betaling per groep en een correctie op het totaal, zodat een eenmalige misser of leergeld in het experiment kan gecompenseerd worden door een algemeen totaal. Een gebeurlijke misser hoeft dus niet fataal te zijn.

Het voordeel voor de investeerder is dat een kleiner kapitaal recurrent kan ingezet worden in de opdracht en de snellere turn-over voor een hoger rendement zorgt.

Voor VDAB was het onmiskenbare voordeel dat ook de intrest op het kapitaal daardoor nominatief lager is en het risico en de begroting daardoor beter inschatbaar.

De aantallen: Er werd overeengekomen om voor de eerste periode van twee jaar het objectief te beperken tot 100 Neet jongeren met een objectief van 250 voor de ganse periode.

Toch bleken er na gunning nog heel wat vragen op te borrelen die niet aangekaart waren tijdens de onderhandelingen. Omdat deze partij de enige was die een finale offerte indiende, was er gelukkig wel ruimte om het contract verder te verfijnen zonder de mededinging te schaden. VDAB stelde zich open om verbeteringen aan te brengen aan namelijk rond de meetmethode en doelgroep afbakening: De partijen kwamen overeen om een aantal variabelen in de doelgroep bepaling en in de meting, conform de bestekvoorwaarden, voor te leggen aan de evaluator voor eventuele verfijning.

Nadat de onderhandelingsgesprekken over de ingediende offertes waren afgerond, nodigde VDAB beide geselecteerde inschrijvers uit om een finale offerte in te dienen. Uiteindelijk diende slechts één inschrijver een finale offerte in. Voor de andere partij had VDAB getracht tegemoet te komen aan de vragen en verwachtingen van de inschrijver op één verzoek na: de wederzijdse opzegmogelijkheid die in het bestek was ingeschreven. Hoewel deze voorwaarde niet tot de minimale eisen werd gerekend en de voorwaarden voor de opzeg onderhandelbaar waren, was voor VDAB het schrappen of neutraliseren van de opzeg geen optie, niet enkel in het belang van VDAB maar ook dat van de deelnemers.

Ook al zijn technische specificaties voor de opdracht beperkt en is de oproep zeer open geformuleerd; een provisoire thematische invulling van de onderhandelingsagenda, gekoppeld aan de timing, kan helpen om de aandacht tussen de partners evenwichtig te verdelen. Zo worden moeilijke gesprekken voortgestuwd door een duidelijke deadline en agenda, en bij de schijnbaar gemakkelijke gesprekken is er toch voldoende focus en structuur om de impact van de afspraken voldoende door te praten en te verifiëren. Het spreekt voor zich dat er ruimte wordt voorzien om niet (te) voorziene thema's aan bod te laten komen. Een round up over het geheel zorgt voor de nodige samenhang.

1.1.5 Implementatie

Eens de gunningsprocedure achter de rug was konden de voorbereidingen starten. In een eerste fase werd de beslissing van VDAB vergezeld van een interpretatieve nota voor de lezing van een aantal afspraken in de offerte die of onvoldoende concreet waren, of schijnbaar tegenstrijdig met de bestekvoorwaarden. Deze nota had tot doel het risico op discussie tijdens de uitvoering maximaal te beperken.

Daarnaast waren er nog een aantal elementen tussen bestek en offerte die voor de uitvoering een meer concrete invulling vereisten. Het bestek voorzag daarom de mogelijkheid om naast de aanvaarding van de offerte een aantal afspraken vast te leggen in een aanvullende overeenkomst. Doordat de inschrijver een aantal experts toevoegde voor de opmaak van de finale overeenkomst, kwamen op dat ogenblik een aantal vragen en bedenkingen aan bod die mogelijks tijdens de onderhandelingen hadden kunnen worden uitgeklaard. Het finaliseren van de overeenkomst vroeg daarom nog heel wat extra tijd en energie van de betrokken partijen.

In de uiteindelijke overeenkomst werd ook vastgelegd voor welke beslissingen er voorafgaand advies zou worden gevraagd aan de onafhankelijke evaluator, zoals het bestek dat voorzag.

De aanduiding van de onafhankelijke evaluator verliep, conform de voorwaarden van het bestek, in overleg en afstemming met de gekozen partijen. Omdat de meetmethode, meetmomenten, duurtijd, norm;... niet vooraf door VDAB werden vastgelegd in het bestek, en er potentieel meerdere of andere meetmodellen mogelijk waren, kon de aanduiding van de onafhankelijke evaluator niet voorafgaandelijk vastgelegd worden. De betrokkenheid van de indieners van de gekozen offerte(s) was eveneens een evidentie die voortvloeit uit de open keuzes in het bestek. Er werd een procedure opgestart voor de keuze van een onafhankelijke evaluator voor de resultaatmeting en een optioneel perceel voor de aanduiding van een onafhankelijke evaluator voor de impactmeting.

Hoewel de inschrijver koos voor een meting op basis van het model dat door HIVA werd aangereikt, waren er toch een aantal elementen die verder moesten uitgeklaard en al dan niet onderhandeld met de kandidaat-evaluatoren. Voor de resultaatmeting was HIVA uiteindelijk de enige regelmatige inschrijving, maar HIVA had ook zelf een aantal elementen toe te voegen aan het model en vragen die waren uit te klaren bij de onderhandeling. De gesprekken duurden daarom ook voor deze gunning relatief lang.

Voor de impactmeting leidde de procedure uiteindelijk tot een niet-plaatsing omwille van budgettaire redenen, zoals dat ook als optie vermeld werd in het bestek voor de evaluatieopdrachten. De resultaatmeting verbruikte immers een groter aandeel van het budget dan aanvankelijk verwacht waardoor er onvoldoende middelen resteerden om elementen van de impactmeting voldoende aan bod te laten komen.

De open benadering met betrekking tot de meetmethode en de normering heeft niet de innovatieve en creatieve inbreng opgeleverd waarop VDAB had gehoopt. Een goed doordachte maar heldere keuze voor de meetmethode en normering vooraf biedt de mogelijkheid de evaluator vanaf het begin te betrekken in de gesprekken en eventuele verfijning en bijsturing mee te nemen in de onderhandelingsfase voorafgaand aan de finale offertes.

De dienstverlener had ondertussen een aantal voorbereidende acties ondernomen voor de opstart van het project en startte een eerste groep op in december 2019. Omdat de overeenkomst nog niet volledig geformaliseerd was op dat ogenblik, kwamen de partijen overeen dat de deelnemers in die groep die voldeden aan de criteria van de opdracht, zouden worden meegeteld voor het project.

Voor de verdere opvolging van het project werden in de stuurgroep voor het project de openstaande opties voor de resultaatmeting besproken met de evaluator die voor elk van deze vragen een voorstel formuleerde. De basisvoorwaarde voor de aanpassingen was dat er een eenduidige definitie en afbakening mogelijk was en dat de resultaten op gelijkwaardige basis konden vergeleken worden in de deelnemersgroep en in de referentiegroep. De besproken aanpassingen zijn de volgende:

Meting van de tewerkstelling en de duurzaamheid.

De traditionele meting van VDAB is een momentopname (met enige correctie) op het eind van de maand. Het voorstel van de inschrijver stelde als norm 3 maand gewerkt in de 6 maanden na de opleiding, en een bonus voor 6 maanden gewerkt in de 12 maanden na opleiding. Omdat de partijen er expliciet voor kozen om de duurzaamheid van de tewerkstelling na te streven, werd beslist om de meting uit te drukken in contractdagen. (data voor effectief gewerkte dagen en uren zijn niet beschikbaar in de RSZ-gegevens die met VDAB worden uitgewisseld, de meting gaat uit van de veronderstelling dat deeltijdse overeenkomsten niet expliciet meer of minder voorkomen in de deelnemersgroep ten opzichte van de referentiegroep).

Inpassing van NEETs at risk

Voor de jonge schoolverlaters en drop-outs werd gezocht naar een vergelijkingsbasis (referentiegroep) om te vermijden dat jongeren net worden aangetrokken naar het project terwijl er misschien nog voldoende andere kansen

en mogelijkheden waren. De conclusie was dat er geen eenduidige afbakening en vergelijking mogelijk was.

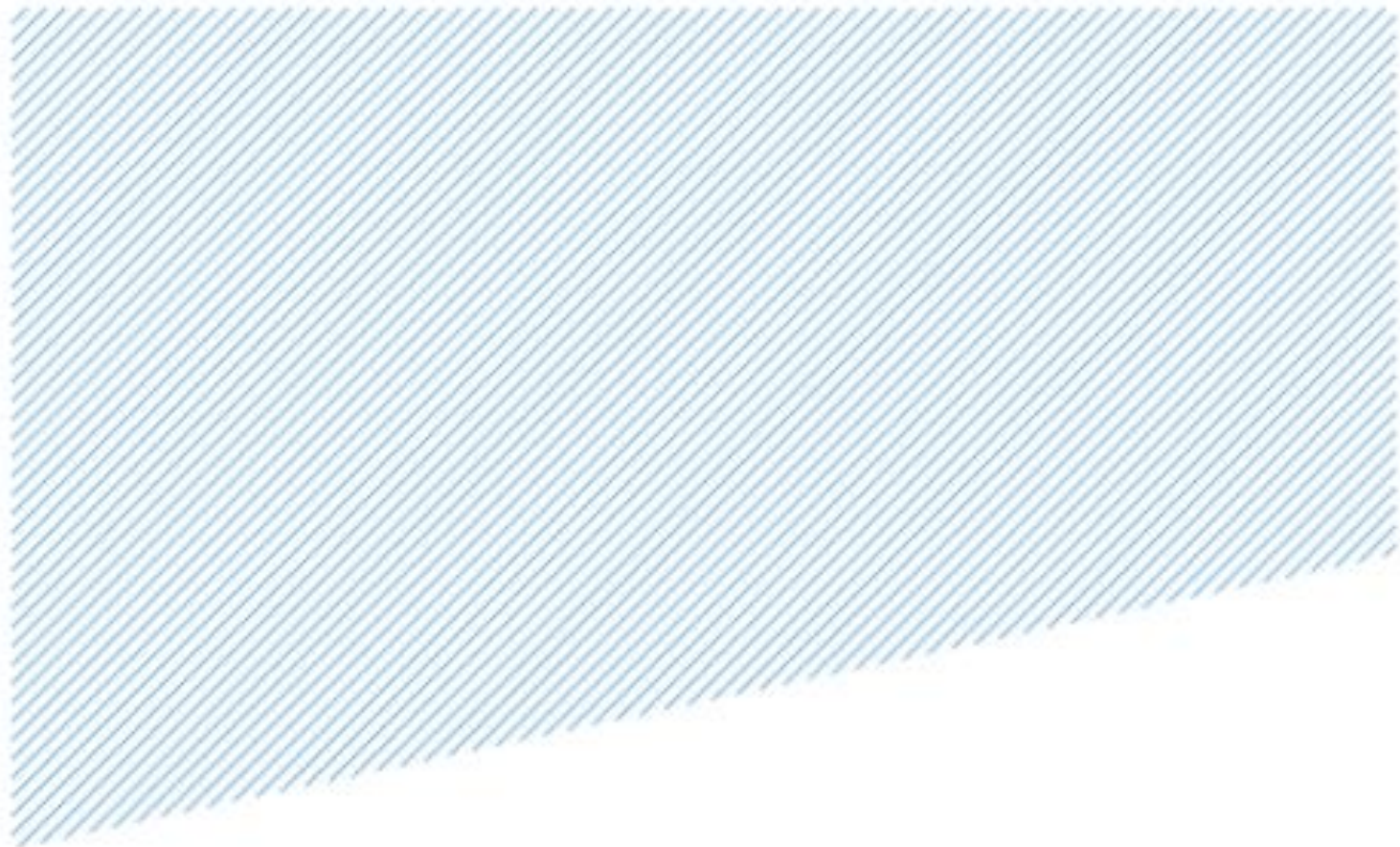
Doorstroom naar opleidingen

Hoewel het bestek geen termijn zette op de resultaten van de acties en doorstroom naar een opleiding op termijn ook zou moeten leiden naar tewerkstelling, maakte de voorgestelde dienstverlening en resultaatsberekening (waarbij per groep wordt afgerekend en waarbij wordt geïnvesteerd in een afgebakende termijn van opleiding en nazorg) het complex en praktisch onhaalbaar om resultaten op te schorten in de resultaatsmeting ten gevolge van een vervolgopleiding of terugkeer naar onderwijs. Omdat de definitie van NEET-jongeren net maakt dat een (her)intrede in opleiding de jongeren terug op spoor zet, werd beslist om de opleidingsdagen na het traject, gelijk te stellen aan contractdagen.

De impact van niet ingeschreven deelnemers

Een belangrijke blind spot is de impact van nog niet ingeschreven deelnemers op de resultaten. Het gaat in dat geval immers om deelnemers die per definitie niet in de referentiegroep definieerbaar zijn. Het ontbreekt immers aan de betrouwbare historiek voorafgaand aan de inschrijving en voor de referentiegroep is geen vergelijkingspunt te bepalen voor de datum van inschrijving zoals die voor deelnemers gekoppeld is aan de start van de actie. HIVA vroeg daarom om gegevens over de schoolhistoriek en werkhistoriek toe te voegen aan de data van de referentiegroep en de deelnemersgroep, wetende dat deze informatie niet 100% sluitend maar niet noodzakelijk in verschillende mate tussen beide groepen. VDAB beschikt ook over een berekende dynamische variabele voor een weergave van de tewerkstellingskansen van een werkzoekende die deze vraag kon ondersteunen. Deze laatste werd uiteindelijk niet verwerkt in de meting.

De verfijning van de uitkomstmaten werd finaal beslist in het voorjaar van 2020, (te) kort voor de eerste resultaatsmeting. Deze verfijning verhoogt de betrouwbaarheid van de resultaten maar maakt de lezing van de data daarom niet transparanter of tijdiger. Concreet betekende dit dat de opdrachtnemer wel tussentijdse cijfers ter beschikking kreeg, maar voor de sturing, de ruiten toch enigszins geblindeerd waren aan de binnenzijde. De sturing gebeurde noodgedwongen op indicatieve cijfers of exacte cijfers die pas later en na interpretatie (te laat voor anticipatie en interventie) beschikbaar waren.



Deel II

Bevindingen



Vlaamse
overheid



impact capital

Samen sterk voor werk
vdab.be



DEEL II: BEVINDINGEN

Inleiding

In dit deel worden de bevindingen uit de SIB voor NEET-jongeren afgezet en vergeleken met de bevindingen uit andere Sibs in binnen- en buitenland.

Dit gebeurde aan de hand van interviews met ervaringsdeskundigen, die al betrokken zijn geweest bij het opzetten, implementeren en/of uitvoeren van een SIB in België, Frankrijk en Nederland.

Over het algemeen zijn er drie tot vijf partijen betrokken bij een SIB: een uitkomstbetaler (meestal een overheid), de dienstverlener die het project uitvoert en de investeerders die het grootste deel van het kapitaal dragen. Daarnaast wordt er meestal een onafhankelijke evaluator gekozen die instaat voor de vaak complexe meting van de uitkomstmaat. Ook zijn in veel Sibs structureerders betrokken, die de partijen ondersteunen en begeleiden bij de organisatorische en juridische vormgeving van de SIB en vaak ook de gesprekken initiëren.

In dit tweede deel is een hoofdstuk gewijd aan elk van deze vijf partijen. Per hoofdstuk worden in principe

- eerst de ervaringen van de partijen bij de SIB voor NEET-jongeren uiteengezet
- *en volgt daarna de input van de geïnterviewde organisaties, omwille van het onderscheid steeds schuine druk*

Daar waar er geen input was over een bepaald onderwerp, ofwel van de partijen bij de SIB voor NEET-jongeren, ofwel van de geïnterviewden, is maar één van de twee opgenomen.

Waar de commentaren van de geïnterviewden letterlijk worden geciteerd is dit aangegeven in *blauwe tekst*. Vervolgens wordt in Hoofdstuk 6 de structuur van de SIB besproken.

Deel II wordt afgesloten met een hoofdstuk over de toekomst van de SIB (Hoofdstuk 7) volgens de geïnterviewden.

Hoofdstuk 1 – Dienstverlener

1 Drijfveer dienstverlener

1.1 SIB voor Neet-Jongeren

Voor BeCode ligt de meerwaarde van een SIB-project op meerdere terreinen. In eerste instantie in het uitbouwen van een relatie met de publieke stakeholders, alsook in de ontwikkeling van een wetenschappelijk onderbouwde methode voor impactmeting. Voor dienstverleners is het immers vaak niet mogelijk toegang te hebben tot de nodige data om de impact op een systematische en verifieerbare manier te meten. De resultaten van een dergelijke impactmeting verlenen bovendien – in geval van succes – geloofwaardigheid aan het project ten opzichte van toekomstige financiers en partners.

Iedereen die betrokken is bij dit type van project gelooft nog altijd in de meerwaarde van het instrument, maar we zoeken allemaal naar hoe we die meerwaarde het best tot uiting kunnen laten komen. BeCode

1.2 Andere SIBs

Volgens een dienstverlener is er voor sociale organisaties een grote meerwaarde om de financiering van een nieuw project via een social impact bond te doen.

- *Ten eerste voor de benadering van het project: door de wisselwerking tussen de diverse SIB-partijen wordt er samen naar gestreefd om het stigma waar sommige jongeren mee te maken hebben, met name achterstelling, gebrek aan verbinding,... te doorbreken. Men tracht om de problematiek breder te zien: het bevorderen en het welzijn van het individu draagt ook bij tot het welzijn van de maatschappij.*

- Ten tweede wordt de dienstverlener verplicht om voor zichzelf de impact te definiëren en meetbaar te maken zodat een externe evaluatie mogelijk wordt. Volgens de dienstverlener is dit een groot voordeel: het idee dat social profit veel kosten met zich meebrengt maar weinig opbrengt, wordt op deze manier ontkracht.
- Ten derde wordt de afstand tussen verschillende sectoren verkleind. Sociale kwesties en vraagstukken die voor sociale ondernemingen evident zijn, worden besproken met partijen van de bedrijfswereld die daar niet in thuis zijn. Zo wordt een wisselwerking en nieuwe vorm van samenwerking gecreëerd tussen partijen uit verschillende contexten en domeinen, die trachten elkaar te vinden op nieuw terrein.

Het draait om meer dan enkel samenwerking rond de SIB, de SIB creëert net meer dynamiek en partnerschap tussen de partijen bij het uitvoeren van het project. Dit kan alleen maar bevorderlijk zijn voor de vooropgestelde doelen en biedt een grote meerwaarde voor het project in zijn geheel. Dienstverlener

Een andere dienstverlener heeft dezelfde visie: dankzij een SIB hebben zij de voornaamste partners mee in het verhaal. Zij gebruikten de SIB om snel en efficiënt partnerschappen en netwerken uit te bouwen. Bovendien geeft de SIB de vereniging ook meer visibiliteit.

We zien hoe sterk we staan en vooruit komen dankzij die eerste evaluatie. Het is ook erg geruststellend om investeerders te hebben. Voor ons is een SIB een betrouwbaar wetenschappelijk instrument dat innovatie stimuleert en het resultaat tastbaar maakt. Het is eigenlijk een super-springplank. Dienstverlener

Een andere dienstverlener is van mening dat SIBs voor dienstverleners nuttig kunnen zijn in twee situaties. Ten eerste om een innovatief project te testen en op basis van meetbare en aantoonbare resultaten het pad te effenen naar eventuele klassieke financiering en ten tweede om een scale-up te financieren. Deze dienstverlener geeft aan dat zij eerder een 'opstart' SIB waren, waarbij het belangrijkste en voornaamste resultaat was dat ze na afloop structurele steun zouden krijgen.

Vanaf dat we konden bewijzen dat voor elke euro die zij gingen investeren, anderhalve euro werd gespaard, was het de bedoeling dat ze veel meer gingen investeren. Dat is ook zo gebeurd, en dat was eigenlijk het belangrijkste resultaat voor ons, van dit hele verhaal. Met deze betrouwbare evaluatiemethode kan de 'return on investment' bewezen worden. Dienstverlener

Een uitkomstbetaler gaf aan dat een SIB het voor de dienstverlener mogelijk maakt om zijn project op veel grotere schaal te lanceren.

Een dienstverlener geeft aan dat de sociale uitdaging op de eerste plaats staat in een SIB. De basis van het project is de sociale vernieuwing die men tot stand wil brengen. Die moet uiteindelijk de inspiratiebron vormen voor de organisatie van het project en voor elke partij bij de SIB.

De betrokkenheid van een investeerder helpt niet alleen de SIB, maar ook de organisatie en aanpak van de dienstverlener. Het inspireert de hele organisatie rond de SIB. De betrokkenheid helpt het hele project en dat is ook net onze visie, projecten aannemen waarbij we zelf kunnen ontwikkelen als sociale organisatie. Dienstverlener

Dezelfde dienstverlener gaf aan dat zij eerder actief waren in de sector van de SIB, maar dat het project van de SIB inhoudelijk wel innovatief was. Dit is volgens hen ook een voorwaarde voor een SIB. Zij vielen terug op de eigen praktijkervaring en track records om het innovatieve project vorm te geven en uit te voeren. Dankzij eerdere resultaten en recente innovatieve projecten die succesvol waren afgelopen, wist de dienstverlener hoe dit nieuwe maatschappelijke experiment aangepakt moest worden.

Volgens de dienstverlener is het zeer belangrijk dat de uitvoerder over genoeg wendbaarheid en slagkracht beschikt om aan impactmeting te doen. Naar de mening van de dienstverlener heerst nog niet overal in de non profit sector de mentaliteit dat impactmeting cruciaal is om efficiëntie en effectiviteit te bereiken als sociale organisatie. Enerzijds moet de dienstverlener openstaan voor vernieuwing en het vertrouwen hebben om zelf innovatie te stimuleren. Daarbij is het belangrijk dat de sociale organisatie verantwoordelijkheid en ruimte krijgt om bijvoorbeeld de selectiecriteria te bepalen. Anderzijds moet de dienstverlener zijn doelstellingen voor ogen houden en resultaatgericht werken, rekening houdende met de impactmeting.

Dienstverleners ervaren het model van de SIB als een instrument om de geloofwaardigheid en uitstraling van hun project een goede economische en wetenschappelijke basis te geven. De inbreng van de risico-investeerder geeft vertrouwen aan de buitenwereld (deelnemers, opdrachtgevers, bedrijven,...). De wetenschappelijke meting van de harde resultaten in functie van betaling maar ook een onderbouwde weergave van de impact ondersteunen dat vertrouwen.

2 Implementatie SIB

2.1 SIB voor Neet-Jongeren

De SIB voor NEET-Jongeren is op datum van dit rapport nog lopende. Tot nu toe zijn de ervaringen zeer leerrijk geweest. De resultaatmeting tot nu toe voor begeleide NEET-jongeren wees bovendien op succes, hoewel het aantal bereikte en begeleide NEET-jongeren ver onder de verwachting blijft.

BeCode neemt de volgende leerpunten mee uit de ervaring als dienstverlener tot nu toe:

- Alle partijen zijn zeer gemotiveerd en streven steeds naar gemeenschappelijke oplossingen;
- De SIB heeft geleid tot veel visibiliteit voor het project, de dienstverlener in het algemeen en het principe van SIB-financiering;
- Het structureren van de SIB, het aanstellen van de evaluator, de contractonderhandelingen en de bijsturingen tijdens het project lopen vaak erg moeizaam, wellicht door gebrek aan ervaring van alle partijen – aanwezigheid van een structureerder had hier wellicht tot meer duidelijkheid en eenvoud geleid;
- De gekozen meetmethode blijkt erg complex, wat het zeer inefficiënt en duur maakt voor kleine aantallen.

VDAB ziet volgende aandachtspunten

- Voor nieuwe partners is het werken in een VDAB-omgeving geen evidentie. Wanneer een onafhankelijk project opschaaft naar een VDAB-context is naast de financiële en inhoudelijke draagkracht ook het organisatorisch aanpassingsvermogen en de cultuuraanpassing doorslaggevend. Zo zijn de rechten en plichten van werkzoekenden, het dossierbeheer in MLP (het VDAB-registratiesysteem), de relatieve omvang van het project in het VDAB geheel, de eenduidigheid van communicatielijnen en de spanning tussen creativiteit en regelgeving niet te onderschatten aandachtspunten. Een actieve ondersteuning en begeleiding door VDAB en een proactieve en gestructureerde communicatie van de dienstverlener kunnen daarbij helpen.
- VDAB had bij het voorontwerp advies ingewonnen van een structureerder maar in de ontwerpfase de verantwoordelijkheid voor de structurering bij de inschrijvers gelegd. Anderzijds heeft VDAB ruimte gelaten om een aantal beslissingen, onder andere over de meetmethode, door te schuiven naar de evaluator. Daardoor verschoof ook een deel van de contractvorming naar de uitvoeringsfase en de stuurgroep. Op dat ogenblik was de inbreng van een externe structureerder welkom geweest, maar dat is daarom niet noodzakelijk kostenefficiënt voor alle partijen.
- Ondanks de transparantie over de voorgestelde (niet opgelegde) meetmethode bleek de inschatting van de consequenties daarvan voor alle partijen maar vooral ook voor de inschrijvers moeilijk. De complexiteit van de meting maakt immers dat er voor de dagelijkse aansturing te weinig real time referentiepunten beschikbaar waren. Daarnaast bleek ook de meetmethode zelf, los van bijkomende vragen van de stuurgroep, ook voor de evaluator nog voor verfijning vatbaar.

2.2 Andere SIBs

Volgens een dienstverlener was hun SIB, over het geheel genomen, een succes als gevolg van volgende factoren:

- *Elke partij was enorm gemotiveerd en dat heeft de samenwerking en de SIB heel vlot doen verlopen;*
- *Er was veel communicatie en een gevoel van partnerschap;*
- *De organisatie heeft als gevolg van de SIB naamsbekendheid gekregen;*
- *De organisatie heeft als gevolg van de SIB nieuwe investeerders leren kennen;*
- *De SIB heeft geleid tot een structurele financiering;*

- De SIB leverde hen een proven track record op;
- De risico's werden heel open besproken, de sociale missie werd nooit in gevaar gebracht.

Zij betreurden wel dat de impact op de soft skills en andere indirecte vormen van impact niet zijn gemeten omdat dit, na overleg met de structureerder, de SIB te ingewikkeld zou maken. Tenslotte benadrukten zij het belang om alle partijen vanaf het begin rond de tafel te verzamelen voor een open en transparant gesprek. Een structureerder benadrukt dat de SIB vooral een experiment met de sociale methodiek moet zijn. Dat is moeilijk verzoenbaar met de benadering van een openbare aanbesteding (nvdr: overheidsopdracht) waarin een dienstverlener zich vastlegt om gedurende drie of vijf jaar dezelfde methodiek te gebruiken en zo minder ruimte heeft om deze aan te passen al dan niet wegens gewijzigde omstandigheden. Een SIB moet in essentie concentreren op innovaties, maar dat is moeilijk in te passen in bestaande regels.

nvdr: de wet overheidsopdrachten sluit experimenten, actualisatie en aanpassingen niet uit voor zover daarvoor of een juridische of een contractuele basis is, het vergt wel enige expertise van de opdrachtgever. In het SIB-experiment van VDAB werden methodieke keuzes en heel wat constructie-elementen vrijgelaten en was er ook ruimte voor bijsturing.

*Puur financieel heeft een SIB geen recht van bestaan. Het is een log, duur financieringsinstrument.
Structureerder*

De meeste partijen zien de meerwaarde van de SIB als instrument om innovatieve oplossingen te testen omwille van de nauwe samenwerking en open communicatie tussen de partners. De transactiekost en de complexiteit van de formele vormgeving en de resultaatmeting maken de investering echter zeer (te?) hoog in verhouding tot de omvang van de meeste projecten. Door die complexiteit en hoge kost, komt de impactmeting te vaak onvoldoende aan bod om de intrinsieke waarde van het project weer te geven.

3 Complexiteit van een SIB: perspectief van dienstverlener

3.1 SIB voor Neet-Jongeren

In de SIB voor Neet-Jongeren heeft de onderhandelingsperiode veel tijd in beslag genomen. De dienstverlener moest zich eerst grondig inwerken in het SIB-instrument en de mogelijke variabelen om tot een stabiel voorstel te komen en deze vervolgens af te toetsen met de verwachtingen van de investeerder en uitkomstbetaler. Dit bleek zeer arbeidsintensief. Bovendien bleken er bij de dienstverlener door de mindere vertrouwdheid met het meetinstrument een aantal "blinde vlekken" te bestaan en werd het model om succes te meten en vergoeden daardoor wellicht te complex.

Dit leidde bovendien tot een aantal verschillende interpretaties van de uitgestelde afspraken en definities die werden verschoven naar de afstemming met de evaluator. De afwezigheid van een structureerder – die de belangen van de verschillende partijen tegen elkaar kan helpen afwegen en de "blinde vlekken" kan helpen benoemen en proactief wegwerken – werd door de inschrijvers in deze fase dan ook als een gebrek ervaren.

Het vertrouwen tussen de dienstverlener en de investeerder – die in dit project als consortium een projectvoorstel moesten indienen – was zeer groot, wat zeker het navigeren in deze eerder complexe structuur bevordert heeft. Door de relatief korte tijd voor de aanvraag tot deelneming werden partners die reeds over de netwerken en ervaring beschikken bevoordeeld. In het kader van het experiment was dat een bewuste keuze die niet noodzakelijk voor alle SIB-projecten aan te raden is.

Voor VDAB was het stimuleren en bevoordelen van combinaties met reeds een veronderstelde wederzijdse afstemming tussen financier en dienstverlener net een doelstelling in functie van het experiment. Achteraf bleek dat wederzijds aftasten minder analytisch onderbouwd was dan VDAB had verhoopt. Daarom ook de relatief korte tijd voor inschrijving. Een ruimere termijn of een ondersteuning door een structureerder tussen deze partijen zouden zeker een meerwaarde bieden.

3.2 Andere SIBs

Eén dienstverlener gaf aan dat de periode van de voorbereidingen en onderhandelingen de grootste uitdaging van de SIB vormde. Het was niet evident om op dezelfde lijn te komen als de investeerder, aangezien ieder een andere taal spreekt en vaardigheden heeft in een ander domein. Daarnaast liepen de voorbereidingen en contractuele fase vertraging op doordat er meermaals gewacht moest worden op de beslissingen van de overheid, de uitkomstbetaler.

Wat wij het moeilijkste vonden als sociale organisatie bij de SIB, was in discours gaan met de investeerders. Ik ben dat niet gewend, dat is een andere wereld waarvan ik de taal niet beheers en andere vaardigheden vereist zijn. Het was niet evident om elkaar te vinden. Dienstverlener

Een andere dienstverlener gaf aan dat het voor hen moeilijk was om te aanvaarden dat anderen, met name investeerders, hun neus zouden steken in hun programma. Ook vormde de noodzaak aan sterke transparantie tijdens de regelmatige besprekingen van de resultaten een uitdaging, maar dat zorgde wel voor open en duidelijke communicatie. De investeerders konden aanbevelingen doen, maar niets opleggen. Wanneer de beloftes van de overheid niet snel genoeg of efficiënt werden nagekomen, legde de dienstverlener dit onmiddellijk en duidelijk op tafel, zodat de overheid onder druk werd gezet om een oplossing te vinden. Hoewel dit als uitdaging is ervaren door de dienstverlener, was dit tegelijk ook positief.

Het is niet altijd eenvoudig om elke partij op dezelfde lijn te brengen over de missie en een consensus te bereiken, zonder de sociale missie van de dienstverlener te vervormen. Structureerder

Bij het inrichten van een SIB is het belangrijk voldoende tijd uit te trekken, niet alleen voor de procedure en de onderhandelingen op zich, maar zeker ook voor het wordingsproces en de verbinding tussen investeerder en dienstverlener. De keuze van VDAB om te appelleren op partners die elkaar reeds gevonden hebben bij de indiening van de kandidatuur, blijft enkel overeind op voorwaarde dat er voldoende tijd en communicatie wordt besteed in de aankondiging en informatieverstrekking naar de inschrijvers, maar ook een ondersteuning van de relatievorming en opbouw tussen dienstverleners en investeerders moet tijd en ruimte krijgen.

4 Kapitaalrisico voor dienstverlener?

4.1 SIB voor Neet-Jongeren

Deelname in het risico door de dienstverlener of 'skin in the game' kan worden gerealiseerd op een aantal manieren: positief door de dienstverlener een extra financiële vergoeding te geven in geval van succes of eerder negatief door de dienstverlener een deel van de kosten te laten betalen bij het ontbreken van succes. In de SIB voor NEET-jongeren is gekozen voor een scenario waarbij BeCode geen financieel risico heeft, maar wel een beperkte positieve financiële incentive heeft om het doel te bereiken.

Impact Capital is van mening dat de dienstverlener al gemotiveerd genoeg is. Een bijkomend risico is niet nodig, iedereen wil graag een succesvol resultaat en de dienstverlener loopt sowieso al een reputatierisico door deel te nemen aan een SIB.

VDAB is geen tegenstander van skin in the game voor de dienstverlener, maar het mag er niet toe leiden dat

- de meerwaarde van het uitbesteden van de financiële draagkracht en de resultaatsopvolging aan de investeerder ten koste komt van de dienstverlener: goede dienstverleners willen we niet opofferen aan een experiment
- of dat de uitbesteding van het investeringsrisico wordt geminimaliseerd door te hoge garanties.

4.2 Andere SIBs

De meningen van de geïnterviewden zijn vrij eenduidig over de vraag of een dienstverlener ook 'skin in the game' moet hebben.

Eenzijds zou men kunnen zeggen dat de dienstverlener de vrijheid moet hebben om op een vrijblijvende manier verder het concept uit te werken, zoals dit het geval zou zijn bij een subsidie, d.w.z. zonder financieel risico. Sowieso heeft de dienstverlener belang bij een goede uitvoering die succes beoogt, omwille van reputatie en marketing.

Anderzijds kan het gezond lijken om ook de dienstverlener een 'incentive' te geven om te werken naar een succesresultaat. Met name in het Verenigd Koninkrijk gebeurt dit in verschillende SIBs. Er zijn ook SIBs waar de dienstverlener zelf investeerder is.

Over het algemeen is het standpunt van de geïnterviewden dat het niet wenselijk is om de dienstverlener een deel van het financieel risico te laten dragen, zeker geen negatief financieel risico.

Een structureerder legt uit dat het risico van de dienstverlener moet bestaan uit het reputatierisico. In dit geval heeft de dienstverlener na de SIB-subsidies verworven, wat kan gezien worden als een sterke motivatie voor de dienstverlener om de SIB tot een goed einde te brengen.

Verskillende investeerders delen dit standpunt: het belangrijkste risico voor de dienstverlener moet het reputatierisico zijn. Het feit dat de te meten doelstellingen worden geformuleerd, is al een uitdaging voor de dienstverlener. Deze heeft er vooral belang bij om goede publiciteit te krijgen. Als de resultaten slecht zijn, zal dat voor de dienstverlener ook impact hebben op de zoektocht naar verdere financiering.

Verder zijn er meningen dat het net belangrijk is om de verschillende belangen gescheiden te houden: als de sociale dienstverlener ook investeerder is, is er sprake van belangenvermenging.

Als dienstverlener mag het innovatief sociaal project uitdagend zijn, terwijl de investeerder zich richt op het oordeel van de experts om te zien of het vooropgestelde doel haalbaar is. Als deze belangen worden vermengd, is het moeilijk om af te leiden welk belang doorweegt. Dienstverlener

Een uitkomstbetaler voegt eraan toe dat dit zou betekenen dat men ook voor de andere sociale organisaties een extra rendement moet voorzien wanneer zij hun resultaten behalen.

Een andere dienstverlener zou bereid zijn geweest tot een beperkte vorm van risk-sharing, omdat de SIB voor hen voornamelijk ging over de toegang tot een wetenschappelijk onderbouwde evaluatieprocedure op basis van objectieve data waartoe ze zelf geen toegang hadden. Deze objectieve 'validering' heeft hen geloofwaardigheid en slagkracht gegeven voor de verdere uitbouw van het project.

Een andere structureerder benadrukt dat het een delicate zaak is om de sociale uitvoerder ook te laten optreden als financier. Er is een risico van belangenvermenging. In iedere geval moet worden gewerkt met een aparte juridische entiteit, aangezien sociale dienstverleners (meestal verenigingen) geen grote financiële risico's kunnen nemen.

De sociale uitvoerders zijn meestal vzw's, geen kapitaalcrachtige organisaties. Die zijn ook niet in het leven geroepen om risicodragende opdrachten uit te voeren. Hoeveel dienstverleners sluit je uit bij dit model die gewoon niet in staat zijn om daarin mee te gaan? Structureerder

De meeste partijen zijn het erover eens dat door de publieke zichtbaarheid van een SIB de potentiële reputatieschade voldoende incentive biedt aan de dienstverlener om goede resultaten te halen. Niet iedereen denkt dat skin in the game de prestaties van de dienstverlener automatisch zal verhogen, het mag er in geen geval toe leiden dat de (financiële) leefbaarheid van de dienstverlener in het gedrang komt en bovendien zijn investeerders niet overtuigd dat beide rollen voor een dienstverlener (financier en uitvoerder) de focus van het project ten goede komen.

5 Opnieuw deelnemen aan een SIB in de toekomst?

5.1 SIB voor Neet-Jongeren

Voor de deelnemers aan de SIB voor NEET-Jongeren is het nog voorbarig om hierin een beslissing te nemen. Dit rapport geeft alvast een aantal indicaties over de voorwaarden en standpunten van de partijen.

5.2 Andere SIBs

Een dienstverlener gaf aan dat hij op korte termijn geen SIB opnieuw in België zou opstarten, omdat er succesvolle resultaten waren gehaald bij de vorige SIB en de impact van methode al bewezen was. Daarom was het makkelijk om te vertrekken van de resultaten in Brussel en deze ook toe te passen in Vlaanderen en Wallonië, en dat is gelukt. Het instrument is te ingewikkeld om louter voor financiering aan te wenden, dan wordt er liever gezocht naar directe steun of financiering.

Er lopen wel gesprekken om een SIB te lanceren in het buitenland. Aangezien het daar gaat om een andere realiteit en andere cultuur, moet de effectiviteit en impact nog bewezen worden. Toch helpt de geloofwaardigheid verkregen door de impactmeting van de Belgische SIB om sneller projecten te lanceren in het buitenland.

Hoofdstuk 2 -Structureerder

1 Algemeen

1.1 SIB voor Neet-Jongeren

De SIB voor NEET-jongeren is opgezet zonder de diensten van een structureerder.

Eenzijds is het vanuit het oogpunt van de kosten een voordeel als er geen structureerder betrokken is, deze moet immers ook betaald worden. Ook achteraf gezien, nu het aantal NEET-jongeren dat aan de SIB deelneemt minder is dan gehoopt, heeft dit ertoe bijgedragen om de algemene kosten van de SIB niet verder te verhogen. Toch heeft de (meer)tijd die alle partijen investeren in de onderhandelingen en voorbereidingen van dit project ook een behoorlijk kostenplaatje.

Anderzijds zou het proces van de SIB op een heel aantal punten vlotter zijn verlopen met behulp van een structureerder, met name tijdens de opstartfase van de SIB (structurering en onderhandelingsfase). Ook tijdens de implementatiefase van de SIB had een structureerder een bemiddelende, onafhankelijke rol kunnen spelen over onderwerpen zoals de definitie van NEET-jongeren en de toeleiding van jongeren al is daar de inbreng van een evaluator meer voor de hand liggend. De SIB is van start gegaan zonder vooraf aangeduide evaluator. De aanwezigheid van tenminste één van beide (evaluator of structureerder) in de opstartfase was nuttig geweest, ook om de opdrachtdocumenten te vervolledigen.

De toegevoegde waarde van een structureerder zou met name hebben kunnen liggen in het volgende:

- Het gekozen vergoedingsmechanisme: er is in de SIB voor NEET-jongeren veel tijd gestoken in het exact vastleggen van de verschillende uitkomstmaten (bv back to work, job sustainability), de manier waarop deze gemeten wordt en de vergoedingen die daar voor de investeerder tegenover stonden (bv terugbetaling met eventueel rendement of vaste vergoeding per deelnemer). In de BAFO en andere gunningsdocumenten waren deze KPIs en vergoedingen wel in grote lijnen opgenomen, maar bij de onderhandelingen vroegen de inschrijvers een aantal aanpassingen aan het door hen gekozen meetmodel. Deze keuzes werden doorgeschoven naar de evaluator conform de afspraken in het bestek. Een structureerder, die normaal gesproken financiële kennis en achtergrond heeft, had dit op een grondigere manier kunnen doen tijdens de onderhandelingsfase, waardoor na de gunning van de opdracht tijd en inspanning gespaard had kunnen worden. Na de gunning is deze rol opgenomen door de stuurgroep onder voorzitterschap van Impact Capital. Impact Capital zag deze verfijning noodzakelijk onder meer om in een latere fase meer investeerders aan te trekken;
- Brugfunctie: één van de grote uitdagingen (en mogelijke toegevoegde waarde) van een SIB ligt in het bijeenbrengen van sectoren (overheid, not-for-profit organisatie en investeerder) die vaak maar beperkt samenwerken en elk een eigen cultuur hebben. In deze SIB kenden partijen elkaar reeds tevoren, maar ook in deze SIB was het verschil in cultuur een bemoeilijkende factor. Het maken van afspraken tussen de verschillende partijen bleek moeilijk door cultuurverschillen. Waar dienstverlener en investeerder dachten een beslissing te hebben na afspraken binnen een stuurgroep, kwam VDAB hier regelmatig op terug in een volgende fase, omdat dit intern verder afgestemd moest worden. Een onafhankelijk structureerder met voldoende kennis en ervaring in alle drie sectoren, zou kunnen helpen deze verschillen te overbruggen.
- Neutrale bemiddelaar: In de SIB voor NEET-jongeren is heeft Impact Capital voorgesteld het procesmanagement (agenda, voorzitterschap, verslag,...) op te nemen, als betrokken maar objectief sturende partij. Dit heeft in een aantal gevallen het vinden van oplossingen bemoeilijkt, en heeft gemaakt dat de investeerder ook niet altijd zijn rol van investeerder ten volle kon spelen. De latere komst van de KU Leuven als evaluator heeft deze rol van neutrale bemiddelaar ten dele ingevuld.
- Voor VDAB was, na de voorbereidende analyse van diverse SIB-projecten (voornamelijk in het buitenland), de rol van de structureerder niet eenduidig neutraal. Bovendien presenteert de nood aan structurering zich op diverse vlakken en met verschillende rollen. VDAB heeft bijvoorbeeld beroep gedaan op een structureerder bij de voorbereiding van het SIB-concept voor de oproep; los van een concreet project.

Anderzijds is VDAB van oordeel dat de structurering van de overeenkomst tussen financier en dienstverlener minstens ten dele moest voorafgaan aan de onderhandeling. Daarom werd bewust de keuze gemaakt om investeerder en dienstverlener samen te laten indienen in de veronderstelling dat zij samen hun voorbereiding zouden maken al dan niet met ondersteuning van een structureerder.

In de onderhandeling en uitvoering is gebleken dat die verwachting niet helemaal kon ingelost worden en dat een overheidsinvestering in onafhankelijke structureerders (bij voorkeur los van het projectidee) de ontwikkeling van oplossingen via Sibs ten goede kan komen. De structureerder kan helpen de afbakening van de sociale uitdagingen te verfijnen en vertalen en de meetmethodes bepalen, maar de initiële insteek komt hierbij logischerwijs vanuit de uitkomstbetaler.

De structureerder kan ook de voortgang van het project en de onderlinge afstemming bewaken. Voor VDAB hoeft die rol niet noodzakelijk of alleen maar bij de structureerder te liggen. Continue monitoring en verbetering zou sowieso deel moeten uitmaken van de samenwerking.

De opdracht voor een structureerder ten aanzien van de overheid kan er ook uit bestaan om het investeringskarakter van de samenwerking en de operationele onafhankelijkheid van de dienstverlener te bewaken.

1.2 Andere SIBs

De meeste geïnterviewden zagen duidelijke voordelen in de inschakeling van een structureerder.

Naar de mening van een dienstverlener was de structureerder een grote meerwaarde. Een neutraal persoon die alle belangen van de verschillende partijen tracht te verzoenen, is volgens hem noodzakelijk in het voorbereidend proces van de SIB. Zijn expertise en precisie bij het opstellen van de documenten, alsook zijn ervaringen met mogelijke valkuilen bleken veel toegevoegde waarde te bieden voor het verloop van de SIB.

Ook een andere dienstverlener zag een grote meerwaarde in de aanstelling van een structureerder. Dit laat toe dat de dienstverlener zich 100% kan focussen op de inhoud van het project, zonder noodzakelijk kennis te moeten hebben over het instrument. In dit geval heeft de structureerder veel steun geleverd bij de opmaak van het businessplan en de evaluatie-methodologie. Bovendien geeft de dienstverlener aan dat de structureerder heeft meegedacht met hen, en oplossingen heeft gezocht naar bepaalde zorgen die de dienstverlener had bij de SIB.

Het feit dat we nu staan waar we nu staan, is uitsluitend de verdienste van de structureerder. Van ons perspectief is een structureerder noodzakelijk. Het was een nieuwe vorm van financiering waar we amper of geen praktijkervaring in hadden, waarbij het noodzakelijk was een partner te hebben die ervoor zorgde dat alles juridisch sluitend was. Uitkomstbetaler

Het feit dat er een structureerder is die alle partijen benadert vanuit een specifieke en neutrale rol en daardoor ook een zekere credibiliteit met zich meebrengt, is onontbeerlijk. De verschillende partijen komen elk vanuit een andere context en ander discours, terwijl de belangen van die partijen wel samenkomen in een SIB. De structureerder tracht die belangen te verzoenen, fungerende als katalysator, en is de motor van de hele SIB. Dienstverlener

Een structureerder heeft een cruciale rol in een SIB, niet alleen in de structurering van het proces maar ook op vlak van due diligence en het operationele risico. Het is aan de structureerder om juist die vragen te stellen die nodig zijn om bepaalde zaken op te helderen voor alle partijen. Hij/zij vormt de basis van wat de dienstverlener uiteindelijk zal kunnen bereiken. Structureerder

Een dienstverlener zag geen toegevoegde waarde in de aanstelling van een structureerder. Ook een structureerder heeft een eigen belang en is dus niet neutraal, volgens hem. Daarbij moet worden gezegd dat deze dienstverlener een achtergrond in de financiële sector had en dus een deel van de expertise al in huis had.

Tenslotte vond een investeerder de rol van structureerder vooral belangrijk zolang de SIB nog weinig gekend is. Wanneer de SIB meer bekend wordt en meer ervaring wordt opgebouwd, is de tussenkomst van een structureerder niet altijd meer nodig. Daarbij moet gezegd worden dat bij de SIB in casu de dienstverlener al meerdere projecten had ontwikkeld en over voldoende capaciteit beschikte om zichzelf verstaanbaar te maken bij de andere partijen. Voor projecten van grote omvang zou daarbij, volgens de investeerder, voornamelijk moeten worden samengewerkt met een dienstverlener beschikkende over een solide management en ervaring.

Een uitkomstbetaler heeft beroep gedaan op een structureerder omdat dit efficiënter was en omdat zij met name de financiële expertise niet in huis hadden. In de voorbereidende fase zorgde de structureerder ervoor dat de structuur van de SIB duidelijk was. Na de lancering van de SIB trad de structureerder meer op als vertegenwoordiger van de investeerders en had deze eigenlijk wel een "dubbele pet" op.

Er is consensus over de meerwaarde van een externe procesbegeleider voor heel wat aspecten van de onderhandelingen en de conceptualisering van een SIB. Een structureerder kan daarbij geen plaats innemen die de uitkomstbetaler toebehoort, maar hij kan wel helpen om maatschappelijke uitdagingen op de agenda te brengen en scherper te omschrijven.

2 Rollen van de structureerder

2.1 Andere SIBs

Volgende rollen van een structureerder werden vermeld door de geïnterviewden:

Neutrale bemiddelaar

Een goede structureerder zal naar de partijen luisteren en waar mogelijk een evenwichtige oplossing voorstellen. Deze oplossing zal door partijen makkelijker aanvaard worden omdat zij komt van een partij die geen eigen belang heeft in de SIB. Dit veronderstelt wel dat de structureerder ook door alle partijen als onafhankelijk wordt gepercipieerd.

De structureerder heeft eigenlijk het traject van A tot Z vorm gegeven. Hij bracht het verhaal helder naar ons toe, maar ook naar de dienstverlener en de investeerder zodat iedereen goed wist wat de verwachtingen zijn. Ook de praktische kant, namelijk het samenbrengen van de mensen rond één tafel, werd verzorgd door de structureerder. Dienstverlener

De structureerder moet een evenwicht zoeken tussen de belangen van de verschillende partijen, als het ware boven de partijen staan.

Een structureerder merkt op dat de SIB zodanig complex is dat het onmogelijk is om tijdens de onderhandelingsfase alles te overzien. Daarom blijft de rol van de structureerder, als bemiddelaar tijdens de uitvoering van de SIB, belangrijk.

De structureerder moet aanwijzen wat er gaande is, voor welke partij en in wiens belang ook. Hij/zij belicht het risico voor iedereen, voor elke partij, en moet aangeven wanneer het risico niet gedeeld wordt op een gezonde/gebalanceerde manier. Structureerder

Eén structureerder was van mening dat er een kanttekening gemaakt moet worden bij de onafhankelijkheid van een structureerder. Het is namelijk mogelijk dat de structureerder aangesteld is en betaald wordt door één van de partijen. Verder heeft de structureerder ook het netwerk om investeerders te zoeken en te betrekken bij het project, waardoor de structureerder gezien kan worden als te nauw betrokken bij de investeerders. Een structureerder die optreedt als vertegenwoordiger van de investeerders kan zich geroepen voelen om de belangen van de investeerders voorop te stellen waardoor zijn rol als neutrale bemiddelaar in het gedrang komt. Er bestaat dan een risico op belangenvermenging, althans de perceptie ervan.

Verder is het best om te werken met de vijf partijen, namelijk de dienstverlener, de investeerder, de uitkomstbetaler, de structureerder en de evaluator die onafhankelijk zijn van elkaar. Vermenging van de rollen kan nadelig zijn.

Een SIB moet een experiment blijven, en dan is een belangenconflict toch iets gevaarlijks. Structureerder

Een andere structureerder is het hiermee niet eens: de structureerder is vanaf het begin betrokken bij het project, samen met de dienstverlener. Van de investeerder is nog geen sprake, dus volgens deze structureerder is er geen probleem van (on)afhankelijkheid. Daarbij komt dat de structureerder het gehele project en alle partijen dient. Hij maakt kritische opmerkingen voor elke partij.

Ook een andere structureerder heeft dezelfde mening:

Je wilt met meerdere partijen een grote impact bereiken. Men zit aan dezelfde tafel met hetzelfde doel, maar men moet nog wel overeenkomen over de algemene voorwaarden van het contract. Als structureerder moet je dus wel onafhankelijk zijn, de overheid en dienstverlener zouden ook nooit toelaten dat enkel de belangen van de investeerder doorwegen. Structureerder

Volgens dezelfde structureerder doet het feit dat de structureerder mogelijks later zal investeren in de SIB niet per se afbreuk aan de neutraliteit, maar kan het net aantonen dat de structureerder bereid is te delen in het risico en volledig achter het innovatieve project staat. Een structureerder geeft aan dat het juist vertrouwen wekt bij de investeerders als de structureerder vanaf het begin van de SIB gedeeltelijk investeert, bijvoorbeeld voor 10-15%.

Brugfunctie

Een SIB brengt verschillende werelden bij elkaar waartussen vaak weinig interactie bestaat. De overheid werkt als aanbesteder wel samen met not-for-profit organisaties, maar zelden met investeerders. Investeerders hebben, als investeerder, niet vaak te maken met de overheid en commerciële investeerders hebben over het algemeen weinig ervaring met de not-for-profit sector. Tenslotte hebben weinig not-for-profit organisaties voldoende inzicht in en toegang tot (commerciële) investeerders. De drie sectoren hebben daarnaast elk een eigen cultuur en spreekt deels een eigen taal. Een goede structureerder kan deze werelden samenbrengen en de verschillen duiden en overbruggen.

In veel gevallen zitten er grote verschillen in de mentaliteit van vrijwilligers of medewerkers van een sociale organisatie en de financiële wereld. Ik denk zeker dat het zich openstellen voor een meer menselijke kant interessant kan zijn voor de zakenwereld, terwijl het gunstig kan zijn de gestructureerde kant uit te diepen op het niveau van de vereniging. (...) Het zal hier belangrijk zijn de juiste mix te vinden en de twee met elkaar te verzoenen. Investeerder

Eén van de uitdagingen als dienstverlener bij een Social Impact Bond is in aanraking komen met een investeerder. Er wordt als het ware een andere taal gesproken waar wij niet in thuis zijn, wat veel voorbereiding en tijd vraagt. Daarom is de ondersteuning van een structureerder zeer nuttig in zo'n gesprekken. Dienstverlener

De structureerder neemt de rol op van vertaler, hij zorgt ervoor dat de partijen elkaar begrijpen en dezelfde taal spreken. Uitkomstbetaler

In een SIB zijn er drie tegenpartijen die een heel verschillende taal spreken. Ze begrijpen elkaar min of meer, maar de structureerder zorgt ervoor dat iedereen elkaar begrijpt en wijst op ieders verplichtingen en mogelijke risico's. Het is al vaker voorgekomen dat achteraf blijkt dat niet elke partij volledig begrepen had wat zijn verantwoordelijkheid inhield. De structureerder biedt hiervoor de oplossing en zorgt ervoor dat de partijen, vanaf het begin, op dezelfde lijn zitten.

Toegang tot investeerders

Een aantal structureerders sprak zijn netwerk van investeerders aan en vormde zo de toegangspoort tot de investeerders. Volgens een structureerder zijn holdings, pensioenverzekeraars en investeringsmaatschappijen potentiële investeerders.

Een structureerder stelde dat de investeerders mee aan tafel moeten komen, maar best pas in een tweede fase, nadat de doelgroep en de uitkomst-doelstellingen zijn bepaald.

Structureren doelstellingen en vergoedingen

Het vertalen van de opdracht in – wetenschappelijk onderbouwde – doelstellingen die uitdagend zijn voor de dienstverlener maar tegelijkertijd wel haalbaar en het helpen bepalen van de faire vergoedingen betaalbaar aan de investeerders bij het behalen van deze doelstellingen, kunnen worden opgenomen door de structureerder.

Een dienstverlener gaf aan zelf wel over kennis en ervaring te beschikken op het gebied van financiële structurering. Dit was geen taak van de structureerder. De betreffende dienstverlener kwam uit de financiële wereld. Dit is in onze ervaring eerder uitzonderlijk.

3 De rol van de structureerder in verschillende fases

3.1 Andere SIBs

Volgens een structureerder splitst de rol van de structureerder zich op in twee fases: voor de toekenning van de SIB en tijdens de SIB.

De rol voor de sluiting van de SIB draait om het ontwikkelen van goede businesskennis. In onderling overleg tracht je de sociale uitdaging nader te definiëren en de meetmethodes te bepalen, waarbij je de partijen op dezelfde lijn tracht te brengen. De toeleiding van de kandidaten wordt besproken, alsook de praktische invulling en begeleiding. Eigenlijk wordt in deze fase het framework opgesteld en ingekleurd. Idealiter start je vanuit het probleem, ontrafel je dat volledig en zoek je van daaruit een geschikte en adequate oplossing. De structureerder gaf aan dat men helaas vaak vertrekt vanuit een oplossing.

De rol van de structureerder tijdens de SIB draait om performance management. Het gaat erom dat de juiste data wordt verzameld en er wordt nagedacht hoe het partnerschap tijdens de SIB continu kan blijven ontwikkelen, zodat de resultaten verbeterd kunnen worden tijdens de uitvoering van het programma.

Ook voor een andere structureerder is het belangrijk om de twee rollen te onderscheiden. Deze structureerder gebruikt de term 'intermediair' voor de rol in de voorbereidende fase, en 'structureerder' voor de rol tijdens de SIB, die draait om het vertegenwoordigen van investeerders.

Naar de mening van een uitkomstbetaler blijft het belangrijk dat de structureerder, ook na de opstart van de SIB, een actieve partner blijft.

Het is belangrijk om iemand aan tafel te hebben met ervaring, die het verhaal kent en ons, ook na de opstart van de SIB, bij de les kan houden. Uitkomstbetaler

In een SIB is er sprake van een leercurve: een leercurve met elkaar (hoe werk je met elkaar samen), maar ook een leercurve met de ondernemer, waarbij de toeleiding en benadering van de kandidaten erg naar voren komt. Er zijn allerlei elementen die samenkomen en het gaat erom dat je die als structureerder tijdig spot om de partijen gezamenlijk te helpen en te ondersteunen in dat leerproces. Structureerder

Volgens een buitenlandse structureerder is een structureerder en evaluator in zijn land deel van het concept SIB. De overheid beschouwt het als vanzelfsprekend om een structureerder en evaluator aan te stellen voor een SIB.

In Frankrijk zijn er altijd zes partijen in een SIB: de groep van investeerders, dienstverleners, uitkomstbetalers, structureerder, evaluator en een juridisch adviseur. Enkel deze laatste is optioneel, maar in de praktijk wordt een juridisch adviseur toch steeds aangesteld. Structureerder

Verder benadrukt een andere structureerder hoe belangrijk het is om elke SIB telkens op maat uit te werken en contractueel vast te leggen. Ook hier speelt de structureerder een belangrijke rol. Er is volgens deze structureerder verbetering mogelijk op twee vlakken. Allereerst is het aan te raden dat er een portefeuille op overheidsvlak wordt voorzien, idealiter op federaal niveau. Vervolgens zou het efficiënt zijn om de juridische documentatie te stroomlijnen en vereenvoudigen, aangezien dit nu een lang en tijdrovend proces is.

4 Lijst van erkende structureerders

4.1 Andere SIBs

Een uitkomstbetaler benadrukt dat ze in de SIB nooit zouden gestaan hebben waar ze nu staan zonder de structureerder. Hij voegt hieraan toe dat ze echter wel een kwetsbare positie hadden, omdat ze afhankelijk waren van de expertise en begeleiding van de structureerder. Mocht daar meer beleid rond zijn en een lijst met erkende structureerders worden opgesteld, zou dit volgens de uitkomstbetaler mogelijke misbruiken kunnen voorkomen.

Een structureerder zag niet de noodzaak van een lijst van erkende structureerders. De overheid moet enkel het kader scheppen. Dit moet door de markt worden geregeld; een van bovenaf opgelegde kwaliteitscontrole is niet nodig.

In de verschillende fasen van de ontwikkeling van een SIB zijn er ook verschillende rollen weggelegd voor een externe begeleider of expert. Niet in elke fase behoren daarbij alle partijen betrokken te zijn. De rol van een structureerder als adviseur van de uitkomstbetaler in de voorbereiding van een oproep, kan worden voortgezet als adviseur en procesbegeleider bij de bekendmaking van de opdracht. De opdracht tot structurering tussen investeerder(s) en dienstverlener(s) kan doorlopen als adviseur voor deze partijen bij de onderhandelingen.... De verschillende rollen vergen echter verschillende expertise en verschillende verhoudingen ten aanzien van de contracterende partij (die niet noodzakelijk de uitkomstbetaler is). Een duidelijke afbakening van de rollen en taken die aan een structureerder worden toegewezen is noodzakelijk.

Hoofdstuk 3 – Investeerder

1 Achtergrond en drijfveer investeerders

1.1 SIB voor NEET-jongeren

De investeerder van de SIB voor SIB voor NEET-jongeren is een 'impact first' investeerder, op zoek naar innovaties in investeringen. Hij is in de eerste plaats gedreven door de maatschappelijke impact van de SIB, nl. het alternatief onderwijs traject van BeCode waarbij zij jonge mensen die in het klassiek onderwijs zijn afgehaakt, een opleiding geven. Daarnaast wilde de investeerder het SIB-concept als innovatief financieringsmechanisme in België en in Vlaanderen testen, om het nadien te evalueren, eruit te leren, te inspireren en eventueel op te schalen.

De bedoeling van de SIB voor NEET-jongeren is, voor de investeerder, om de SIB als instrument aantrekkelijk genoeg te maken om ook andere investeerders te overtuigen. Als het werkt, kunnen we lessen trekken voor de toekomst, het risico beperken en meer jongeren bereiken, om zo telkens nog meer geld op te halen. Dat was uiteindelijk de bedoeling van de investeerder, dat hij een startschot zou geven voor het project én voor de SIB als innovatief instrument.

Daarbij moet gezegd worden dat de investeerder al eerder in aanraking was gekomen met een SIB, het concept kende en er positieve ervaringen aan had overgehouden.

Ik was op zoek hoe bepaalde maatschappelijke problemen die blijven aanslepen en zelfs groeien, op een innovatieve manier eventueel wel opgelost kunnen geraken. In feite ga je met privékapitaal zaken doen die normaal misschien meer voor de overheid zijn, maar waarvoor de overheid te log of te traag zou zijn.

Ik kreeg de kans om te helpen in Vlaanderen één van de eerste SIBs op te zetten, samen met een dienstverlener die me bekend was en erg innovatief te werk ging. Deze twee redenen waren voor mij de drijfveer om deel te nemen aan de SIB. Impact Capital

Voor VDAB was het in dit experiment belangrijk om een zicht te krijgen op hoe een investeerder een dienstverlener kiest en omgekeerd. Bovendien wil VDAB begrijpen hoe een SIB het filantropische karakter van investeringen kan inruilen of mengen met een marktwerking van sociaal risicokapitaal voor complexe maatschappelijke uitdagingen. Doordat uiteindelijk slechts één finale offerte werd ingediend, werd op dit vlak weinig extra input gevonden in het experiment.

1.2 Andere SIBs

Op basis van de interviews en onze informatie zijn de investeerders in de bestaande Belgische SIBs impact investeerders, filantropische organisaties of ondernemingen die investeren uit CSR overwegingen. Velen van hen zijn, in deze fase, eveneens geïnteresseerd in de SIB als innovatief investeringsmechanisme. Ook buitenlandse partijen zoeken voor nieuwe SIBs vooral in de richting van impact investeerders en filantropische organisaties.

Zo gaf een investeerder aan dat het voor hen voornamelijk draaide om het innovatieve aspect van de SIB, niet om het rendement van de investering. Voor hen is de ondersteuning van het maatschappelijk project het voornaamste doel. Daarbij houdt de filantropische wereld, naar de mening van de investeerder, zich al jaren bezig met het gebruik en nastreven van impactmetingen. Het aangaan van een SIB ligt in de lijn van die doelstelling.

De realisatie van het project is het belangrijkste doel. Als het geld terugkomt, kan het hergebruikt worden voor een ander project en is dat des te beter. Maar dat is voor ons niet noodzakelijk. In feite, eerlijk gezegd, als we deelnemen is dat omdat we vertrouwen hebben in het project en eventueel oog hebben op (gedeeltelijk) succes... Investeerder

Ook een uitkomstbetaler gaf aan dat de drijfveer van investeerders voornamelijk ligt in hun maatschappelijk en sociaal doel. Het lokale is daarnaast ook erg belangrijk: dat zorgt voor identificatie en betrokkenheid bij het project.

Uiteindelijk is onze hoop dat de link die nu wordt opgezet door de SIB tussen private investeerders en de dienstverlener, blijft bestaan. Dit kan vele vormen aannemen, bijvoorbeeld via tewerkstelling van jongeren die verblijven bij of begeleid worden door de dienstverlener. We hopen dat de private investeerders zich blijven engageren en een rol willen blijven spelen. Uitkomstbetaler

Het is voorlopig moeilijk om meer commercieel georiënteerde investeerders te vinden voor SIBs (behalve in het kader van een CSR-project). Daarbij speelt waarschijnlijk mee dat het concept nog te weinig bekend is in België en dat het een zeer risicovolle investering is gezien het risico om het volledig kapitaal te verliezen, en met een beperkt rendement gelet op dit risico.

Een aantal structureerders gaf aan dat de volgende redenen kunnen worden onderscheiden om als investeerder in te stappen in een SIB:

- 1. Allereerst omdat de SIB inhoudelijk zijn doelgroep beoogt en het past bij zijn focusgebied. De doelgroep en doelstellingen sluiten nauw aan bij de drijfveer van de investeerder en er is interesse voor de aanpak van de dienstverlener.*
- 2. Ten tweede is het mogelijk dat de investeerder beoogt te experimenteren met nieuwe methodes van financiering. Het project moet wel nog steeds passen bij de beoogde doelstelling.*
- 3. Ten derde kan de SIB een interessante methode zijn om het water naar de overheid te overbruggen. Als de investeerder initiatieven steunt met het doel duurzame projecten op te zetten, is het aantrekkelijk om vanaf het begin de overheid al te betrekken.*
- 4. Evenwicht tussen rendement en risico, aangezien het risico voor de investeerders relatief marktconform was en de targets realistisch waren opgesteld.*

Daarbij konden de investeerders het project zeer nauw opvolgen, omdat er elke drie maanden een rapportering plaatsvond van de cijfers en een verslag over de vorderingen, gemaakt door de structureerder op basis van de informatie van de dienstverlener. Deze rapportering kan er volgens deze investeerder toe bijdragen dat investeerders worden aangetrokken voor toekomstige SIBs.

In Frankrijk zijn er verschillende manieren om investeerders aan te trekken voor een SIB. Soms heeft de dienstverlener enkele vaste investeerders met wie hij/zij samenwerkt. Verder kan er ook gezocht worden naar bedrijven die open staan voor innovatie en een budget vrijmaken voor sociale impact. Er kunnen hier drie denkwijzen onderscheiden worden volgens een buitenlandse structureerder: sommige bedrijven trachten in te zetten op een nieuwe visie op sociale impact, andere staan meer open voor innovatie op zich. Een derde denkpatroon betreft de impact op zichzelf, wat de impact ook is.

Het is moeilijk om een label te plakken op een investeerders profiel van een SIB. Naar mijn ervaring kunnen ook commerciële ondernemingen interesse tonen in een SIB, om te investeren als deel van hun sociale strategie. In ieder geval is er bij het profiel van een investeerder sprake van sociale betrokkenheid en zijn ze niet enkel en puur uit op rendement. Structureerder

In de meeste SIBs zijn de investeerders sociaal geëngageerd ofwel vanuit filantropisch standpunt ofwel als investering in innovatie en impact. De interesse in impactinvesteringen, vooral vanuit CSR-standpunt maar ook in toenemende mate vanuit particuliere beleggers, maakt dat intrest en rendement niet de eerste drijfveer zijn voor deze investeerders.

2 Aandachtspunten voor investeerder in gunningsfase

2.1 SIB voor NEET-jongeren

Er zijn van de kant van het indienende consortium pas na de toewijzing van de opdracht financiële en juridische mensen ingezet voor het structureren en verduidelijken van de SIB. De opdrachtdocumenten bleken zeer open geformuleerd en ontoereikend ingevuld in de offerte en bij de onderhandelingen.

Volgens Impact Capital had er, achteraf gezien, meer tijd kunnen worden gestoken om de SIB efficiënt te structureren in het begin. Er was in deze SIB door VDAB geen structureerder aangesteld voor de procedure en de investeerder

benadrukt dat dit punt misschien meer van zijn kant had moeten komen. Achteraf gezien was de ervaring van een professionele structureerder wellicht nuttig geweest, zeker voor de opzet van de SIB.

Men heeft het zo breed mogelijk open gelaten in het begin, wat het achteraf moeilijk heeft gemaakt, terwijl ik voornamelijk dacht aan het project doen slagen en een SIB in Vlaanderen te helpen opzetten.

Omdat het zo breed was opgezet, moest nog veel beslist worden voor en na de toekenning. En dat was een moeilijk proces omdat er véél betrokkenen waren en niet iedereen aan tafel beslissingsbevoegdheid had. Bovendien merkten we dat de SIB op zich politiek gevoelig lag en er geen fouten gemaakt mochten worden.

Ik prefinancier niet enkel de dienstverlener maar ik betaal er ook voor om de SIB te structureren en te het proces te managen. Het is zo complex en dan stoort het mij dat de projectkosten groter zijn dan de opleidingskost van de NEET-jongeren

Als alle drie partijen welwillend zijn, dan zijn er wel oplossingen. Ik heb wel het gevoel dat alle partijen welwillend blijven en positief blijven om de SIB een kans te blijven geven. Impact Capital

3 Risicogehalte van de SIB

3.1 SIB voor NEET-jongeren

In de SIB voor NEET-jongeren, heeft de investeerder 100% van het risico.

De doelstellingen voor succes zijn zeer scherp gesteld, zonder veel proportionaliteit. Indien de tewerkstelling (of daarmee gelijkgestelde vervolgopleiding) niet minimum 10% beter is voor de deelnemende NEET-jongeren dan de controlegroep, na zes maanden of na twaalf maanden, verliest de investeerder 100% van zijn kapitaal.

Een SIB zou wellicht meer investeerders aantrekken, indien de terugbetaling van het kapitaal gegarandeerd zou zijn op een meer proportionele manier. Impact Capital is van mening dat het logisch is dat een investeerder enkel geld kan verdienen als de SIB betere resultaten oplevert dan die van een reguliere begeleiding. Wel zou het interessant zijn om de kost van die reguliere begeleiding te kennen om te zien of deze voor een overheid toch niet goedkoper is wanneer de SIB geen betere resultaten oplevert.

Impact Capital is van mening dat een pro rata verhouding beter zou zijn. Het ziet niet in waarom dit in tegenspraak zou zijn met het idee van een SIB.

Verder zou het ook meer evenwichtig zijn geweest om ook een deel van de kapitaalgarantie of de succesvergoeding in te zetten op meer 'soft skills'. Immers naast de opleiding zijn er ook een aantal andere factoren dan de werkgelegenheid die de jongeren en de overheid indirect goede komen. In recente SIBs is er meer aandacht voor vergoeding van verworven 'soft skills'.

Volgens VDAB is die keuze complexer. VDAB heeft een lange traditie in het werken met resultaatsvergoedingen. Het pro-rata werken zit daar al grotendeels in verwerkt. Het risico in dit model is dat een dienstverlener alsnog kan rekenen op een minimale inspanning voor minimaal resultaat en daardoor evenveel of mogelijk zelfs meer winst dan impact genereert. Dat vraagt een zeer strikte opvolging en afbakening van de afspraken, wat in een SIB net niet wenselijk is: voor een complex probleem zijn flexibele en creatieve oplossingen nodig.

Daarom is het voor VDAB wel logisch dat er voor een impactinvestering grotere kapitaalsrisico's worden gedragen maar de keerzijde moet dan ook zijn dat de uitkomstbetaler die risico's marktconform (en dus met hogere winstpercentages) vergoedt.

VDAB is het wel eens dat een 100% kapitaalsrisico bijzonder scherp is en ook zeer hoge intresten mag opleveren. Een tussenweg moet zeker mogelijk zijn, maar hoe meer kapitaalsdekking gekoppeld wordt aan het project, hoe dichter we bij het model van resultaatsfinanciering komen (en dus niet noodzakelijk impact). Daarom is VDAB voorstander van een risico-indekking door spreiding (bijvoorbeeld in een investeringsfonds voor Sibs) en door eventuele garanties op basis van het investeringsfonds, los van het project en de projectinhoud. Dat betekent dat de investeerders minder risico lopen maar dat resultaten nog altijd maximaal op impact kunnen gevalideerd worden.

VDAB erkent dat heel wat doorslaggevende uitkomstvariabelen niet eenduidig meetbaar zijn, mogelijk nog wel in de deelnemersgroep, maar niet in een referentiegroep. Daardoor moeten “zachte resultaten” eerder op metaniveau gemeten en vergeleken. Dat maakt ze ongeschikt of minstens risicovol als uitkomstmaat voor de betalingen. VDAB bepleit daarom een scheiding tussen direct beoogde doelen met meetbare resultaten (bijv. werk en herintrede in onderwijs) voor de uitkomstmaat, en geïmpliceerde of veronderstelde zachte variabelen die relevant zijn voor de evaluatie en validatie van een project.

3.2 Andere SIBs

In een andere SIB gebeurde de financiering in tranches, in de zin dat de financiers de financiering konden stoppen als de dienstverlener zich niet aan het contract hield.

Ook wordt in een aantal SIBs een minimum vergoeding toegekend aan de investeerders, die altijd verschuldigd is ongeacht het resultaat van de SIB.

Tenslotte wordt het (eventuele) rendement aan de investeerders in een andere SIB uitbetaald in de vorm van een jaarlijkse rente.

In een aantal gevallen wordt deze minimum vergoeding betaald door een garantiefonds of filantropische organisatie.

Een structureerder benadrukt dat het allerbelangrijkste, vanuit het oogpunt van de investeerder, is dat de investeerder exact weet waarin hij investeert en een duidelijk beeld heeft van de risico's.

Om echt te spreken van een markt voor sociale risico-investeerders moet het SIB-landschap (beter) aansluiten bij marktconforme voorwaarden in de balans tussen kapitaalrisico en opbrengstkansen. Een spreiding van het risico over meerdere projecten (win some, lose some) en een kapitaalsgarantie op investering, los van het project op zich zijn te onderzoeken pistes om meer marktwerking te introduceren in de SIBs.

4 Toekomst van SIB

4.1 SIB voor NEET-jongeren

Impact Capital vraagt zich af of de complexe structuur van een SIB nodig is, als men ook rechtstreekse afspraken met de dienstverlener kan maken. Dan kan er achteraf ook met de overheid worden afgesproken dat er zal worden gefinancierd ('result based subsidie') als er succes wordt behaald.

VDAB deelt die analyse (zie 1.5.1.1). Als er geen sprake is van volume of kapitaalrisico, is een SIB niet nodig, een SIB kan echter wel een voortraject zijn om tot een dergelijke opdracht te komen omdat de SIB net de voorspelbaarheid en haalbaarheid van resultaten in beeld brengt. De keuze van de doelstelling en opdrachtomschrijving moet daarom voldoende scherp en maatschappelijk relevant zijn om aan een SIB te willen beginnen. Ook bij de selectie van de projecten moet deze afweging gemaakt worden.

Vanuit het oogpunt van VDAB bleek achteraf bekeken het gekozen project immers beter geschikt om als overheidsopdracht voor opleiding en rekrutering te lanceren.

Eenzijds heerst er het gevoel dat een SIB groot genoeg moet zijn om een professionele structuur te kunnen opzetten en de metingen professioneel te kunnen uitvoeren.

Anderzijds is het een innovatief project en weet men niet of het zal werken, waardoor men liever start met iets kleinschaligs om het maatschappelijk experiment uit te voeren.

Naar de mening van Impact Capital zou het mogelijk moeten zijn om een SIB uit te werken op gemeentelijk niveau. Als de SIB dan blijkt te werken, kan je deze kopiëren in veel andere gemeenten waardoor je bijvoorbeeld 20 keer een kleiner budget moet bijeen zoeken, in plaats van één keer een zeer groot budget. Dit lijkt de investeerder veel haalbaarder. Nu is het iets tussenin, het moet groot genoeg zijn én innovatief waardoor het direct een groot bedrag wordt om aan innovatie te doen.

Bovendien voegt Impact Capital daaraan toe dat het tijdelijke aspect van een SIB niet vergeten mag worden. Als het echt werkt, moet het groter worden ingezet, op een hoger niveau. Het is een manier om kleinschaliger te testen, maar daarna moet het groter worden uitgewerkt en is een impact investeerder niet meer nodig.

De basis is toch eigenlijk gewoon een opleiding voorfinancieren die veel kans op een job geeft. Dat is voor de maatschappij toch een ongelooflijke win-win? De vraag rijst dan of daar een complexe SIB moet tussen zitten en of we niet gewoon afspraken kunnen maken met de dienstverlener.

Ik geloof meer in het testen met lokale autoriteiten en het daarna door trekken naar andere steden, om het daarna eventueel zelfs door te trekken op internationaal niveau. Dat blijft uiteindelijk ook voor mij het ultieme doel van een SIB: om een methode te gaan testen en dat het systeem het daarna zelf doet.

De procedure van openbare aanbesteding, de kost van de structureerder en evaluator en alles wat erbij komt maakt het enorm complex en komt in eerste instantie te weinig ten goede aan de doelgroep.

Ik geloof nog altijd dat er eenvoudige manieren bestaan om samen te werken met een dienstverlener en hen result based te financieren. Nu is het een lang en complex gebeuren, in verhouding met weinig leerlingen die een opleiding volgen. Impact Capital

Voor VDAB is de combinatie van innovatie en impact geen absolute noodzaak. Een SIB moet in eerste instantie vooral Impact nastreven. Innovatie is vaak een middel maar geen noodzaak om impact te creëren, misschien is het gewoon een kwestie van middelen.

VDAB deelt ook de bezorgdheid over de "after-SIB". Vóór een SIB-project gelanceerd wordt, moet er ook duidelijkheid geboden worden over wat de vervolgstappen en intenties zijn bij succes. Een investering heeft een kortere afschrijffperiode wanneer de uitkomstbetaler de oplossingen zelf wil overnemen en kan gespreid worden wanneer met de oplossingen nieuwe markten worden opengetrokken.

VDAB ziet het project niet als een opleidingsproject: voor VDAB is de opleiding een middel dat de inschrijver heeft voorgesteld, de doelstelling voor de dienstverlener was in eerste instantie het bereiken en activeren van NEET-jongeren in functie van tewerkstelling.

Voor stedelijke en gemeentelijke projecten is een SIB volgens VDAB niet onmogelijk, maar enkel indien er een voldoende bestuurskracht en -massa is: het heeft weinig zin om alle lokale overheden en hun partners telkens hetzelfde leergeld te laten betalen. Volgens VDAB kan een ondersteunende bovenbouw de transactiekosten helpen spreiden en optimaliseren. Doorgaans hebben vooral grotere steden en gemeenten de organisatorische draagkracht en specialistische kennis die nodig is om een SIB-project te dragen.

Een SIB is geen goed alternatief voor opdrachten die zonder al te veel risico voor de overheid of voor de dienstverlener in de markt gezet kunnen worden. Kleinschalige experimenten kunnen vlotter op een andere wijze gefinancierd. In reguliere overheidsopdrachten kan perfect met tot 100% resultaatsvergoeding gewerkt worden. De meerwaarde van de SIB ligt in het samen doordacht zoeken naar betere oplossingen.

5 Belastingvoordeel/ garantiefonds voor SIB-investeerders?

5.1 SIB voor NEET-jongeren

Een belastingvoordeel (tax shelter – vergelijkbaar met de bestaande tax shelter voor de financiering van kleine ondernemingen via erkende crowdfunding platformen) zou mogelijks een interessant middel zijn om investeerders aan te trekken voor toekomstige SIBs.

Daarnaast is er in sommige landen, zoals Portugal, een garantiefonds opgericht, dat een minimumbedrag van de inleg van investeerders in SIBs terugbetaalt wanneer de SIB de doelstellingen niet haalt.

VDAB ondersteunt de idee van een investeringsfonds en een garantiefonds op een metaniveau. Zo wordt de kans op een investeringsmarkt vergroot en de transactiekost voor SIBs mogelijk verlaagd. Een dergelijke opdracht overstijgt

echter de actieradius van VDAB. Een belastingvoordeel is volgens VDAB niet meer of minder noodzakelijk voor een SIB als voor andere risicovolle impactinvesteringen of voor innovatiekapitaal.

De investeerder van de SIB voor NEET-jongeren gelooft niet dat een belastingvoordeel een investering in een SIB aantrekkelijker zou maken. Hoe duidelijker en professioneler je een SIB kan maken, hoe makkelijker het zal zijn om investeerders te vinden. Als je met een lager risico werkt, ga je ook makkelijker investeerders vinden en dan is een hoog rendement niet noodzakelijk. Als het risico hoog is, zal het rendement dat ook moeten zijn maar dan is de professionaliteit van een SIB nog belangrijker.

Ik geloof niet dat een belastingvoordeel een SIB per se aantrekkelijker zou maken. Het model moet eerder een stuk marktconformer worden gemaakt. Teneinde Sibs te kunnen opschalen naar een groter investeerderspubliek, zou het beter zijn om niet te werken met een 'total loss' risico van de kostprijs, maar om via getrapte succescriteria, een genuanceerder risico te bekomen. Impact Capital

5.2 Andere SIBs

In België en Frankrijk zijn er geen fiscale voordelen voor een SIB-financiering. Echter geldt er in Frankrijk een fiscale vrijstelling voor particulieren / privé organisaties die als uitkomstbetaler fungeren. Zo bestaan er private weldadigheidsinstellingen in Frankrijk die gedeeltelijk een SIB financieren als eindbetaler, samen met de overheid. Helaas geldt er ook in Frankrijk nog geen fiscaal voordeel voor de (niet-particuliere) investeerder.

Ondanks dat een belastingvoordeel welkom zou zijn, geeft een investeerder aan dat het voor hen eerder een mooi bijkomstig element zou zijn maar niet noodzakelijk.

Een andere investeerder zag een mogelijkheid in een garantiefonds. Het blijkt dat filantropische investeerders die op zoek zijn naar iets ethischer dan een beleggingsfonds, inderdaad worden aangetrokken door een potentieel rendement. Echter benadrukt de investeerder dat, voor de SIB waarin zij hadden geïnvesteerd, dit niet het punt was. Het is mooi als er rendement bij komt, maar dat is voor hen niet de hoofdreden om te investeren in de SIB.

Een structureerder ziet een garantiefonds zeker als een mogelijkheid, maar eerder als een noodoplossing. Er hangt namelijk veel af van de onderhandelingskracht van de partijen die rond de tafel zitten. Naar de mening van de structureerder is het beter om dat achter de hand te houden.

Ofwel werk je met een kleiner bedrag en dan vind je makkelijker investeerders, ofwel met een groter bedrag maar dan moet naar mijn mening het risico wel naar beneden. Structureerder

Het grote voordeel, maar tegelijk ook nadeel van een SIB is dat je oneindig veel mogelijkheden hebt. Structureerder

Vanaf het moment dat er een wettelijk kader wordt voorzien, zal dit ook een stimulans betekenen voor de investeerders. Nu is het echt een stap in het onbekende. Structureerder

Fiscale of parafiscale voordelen zijn niet bepalend voor de keuze om te investeren in een impactproject. De balans tussen risico en opbrengst is dat wel maar niet voor alle beleggers moet die winst uitgedrukt worden in valuta; ook impact of know how en inzichten kunnen een rendement opleveren. Toch lijkt een spreiding (investeringsfonds) of indekking (garantiefonds) van het risico in sommige gevallen aangewezen.

6 Methodes om investeerders aan te trekken?

6.1 Andere SIBs

Een structureerder benadrukt dat er, om te beginnen, meer kennis moeten worden verspreid omtrent de SIB. Nu kan de term alleen al potentiële partijen afschrikken omdat men niet exact weet wat het inhoudt. Verder moet de SIB toegankelijker worden. Dit kan voornamelijk door de procedure eenvoudiger te maken, en een template op te stellen voor het contract.

Volgens een investeerder is het belangrijk om meer publiciteit te creëren rond SIBs, om meer mensen en potentiële investeerders daadwerkelijk te kunnen bereiken. Het draait als het ware om het adverteren van een financiering voor een andere bestemming.

Door meer over SIBs te praten en je ervaringen te delen, kan je anderen warm maken en inspireren om ook te investeren in een SIB. Het draait voornamelijk om praten en reclame maken voor dit mechanisme.

Investeerder

Ik pleit echt voor de komst van een kenniscentrum omtrent de SIB. Er is in Vlaanderen namelijk genoeg kennis aanwezig over de SIB, maar die zit verdeeld over een aantal personen en dat zou eigenlijk niet mogen.

Structureerder

Het kenniscentrum zou volledig onafhankelijk moeten zijn en moeten zorgen voor de borging van de kennis opgedaan met SIBs.

Hoofdstuk 4 – Uitkomstbetaler

1 Achtergrond en drijfveer uitkomstbetaler

1.1 SIB voor NEET-jongeren vanuit het oogpunt van VDAB

De opdracht van VDAB werd gelanceerd vanuit twee onderling verweven doelstellingen. Enerzijds wil VDAB onderzoeken wat een SIB-beleid kan bijdragen aan de arbeidsmarkt uitdagingen, anderzijds wil VDAB in een relevant proefproject ook al doende leren. Het relevante proefproject betrof het bereik en activeren op de arbeidsmarkt van de steeds toenemende populatie NEET-jongeren die vertoeven in Antwerpen.

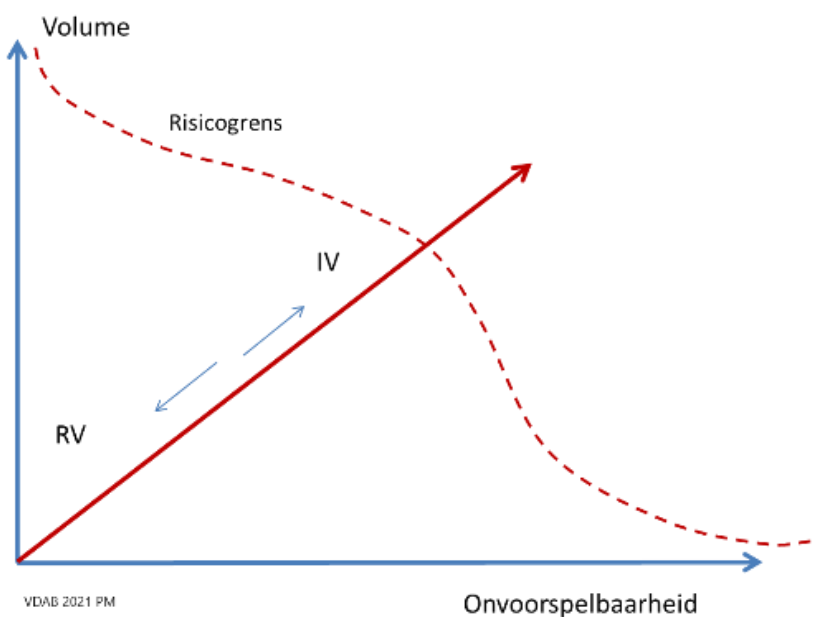
De keuze om te experimenteren met SIB past in een langere traditie van VDAB om te betalen op resultaat, maar met een perspectief op de bredere impact en maatschappelijke relevantie van werk op diverse domeinen (gezondheid, veiligheid, leefbaarheid, transitie onderwijs-arbeidsmarkt,...)

zie fig 1 resultaatsvergoeding (RV en inspanningsvergoeding IV):

Anders dan voor betaling op resultaat (waar resultaten min of meer voorspelbaar zijn en er minder op inspanning moet betaald worden om dienstverleners te vinden) ziet VDAB in de SIB een mogelijke kans om oplossingen te zoeken voor uitdagingen waar het risico dermate hoog is dat of VDAB of de dienstverleners elkaar niet vinden (Risicogrens zie fig 1) zonder de tussenkomst van een risico-investeerder. De risico-investeerder biedt enerzijds garanties naar de overheid dat belastinggeld enkel wordt besteed bij succes. Hij zorgt ook dat de investeringskost van de dienstverlener grotendeels gedekt wordt zodat een groot experiment het voortbestaan van een goede dienstverleningsorganisatie niet in het gedrang brengt.

Vermits het om een maatschappelijk relevant en onopgelost probleem gaat, is het behalen van de impact voor VDAB een surplus-resultaat dat een redelijke vergoeding van de investeerder kan verantwoorden. Gelet op het hoge risico voor de investeerder en mits relevante en substantiële impact voor de maatschappij, mag die vergoeding ook in de lijn liggen van andere hoog-risico-investeringen. De ROI voor de overheid is immers ook bijzonder groot.

Figuur 1:



Er werd voor het project voor NEET-jongeren in Antwerpen een maximale duurtijd van 5 jaar uitgetrokken om de dienstverleners alle kans te bieden om langdurige intensieve dienstverlening aan te bieden om NEET-jongeren te bereiken en de groei van deze populatie af te remmen of terug te dringen.

De drijfveer was dus enerzijds het testen van een instrument (inclusief meetmethodiek) als hefboom voor maatschappelijke uitdagingen waarop VDAB geen pasklaar antwoord vindt, anderzijds het tackelen van een van de belangrijkste uitdagingen met betrekking tot de werkloosheid van een belangrijke generatie in Antwerpen.

De lagere aantallen bij de inschrijving en de nog lagere aantallen bij de uitvoering, brengt de verhouding tussen de projectwaarde en de hoge transactiekosten wel uit balans, maar omdat de opdracht ook het experiment en de leercurve behelst, werd het experiment alsnog doorgezet.

Omwille van de experimentele waarde en de leeropbrengst participeerde ook het PIO in dit project

VDAB heeft ondertussen een meer genuanceerd beeld over de 100% kapitaalsrisico maar ziet een hoog kapitaalsrisico toch nog steeds als een belangrijke voorwaarde om een SIB-constructie te kunnen verantwoorden.

1.2 Andere Sibs

Voor de overheid is de SIB een innovatief financieringsinstrument dat zekerheid biedt dat er slechts betaald wordt voor diensten wanneer maatschappelijk relevante resultaten behaald zijn.

Volgens een uitkomstbetaler lag de drijfveer om een SIB uit te werken in de drie volgende elementen:

- *Er was enige politieke verwachting om via SIBs nieuwe projecten te gaan financieren;*
- *Inhoudelijk sloot het project en thema nauw aan bij het beleidsdomein van de uitkomstbetaler;*
- *Een SIB vormt een manier om private investeerders en commerciële organisaties dichter bij het aspect welzijn in de maatschappij te brengen.*

Een andere uitkomstbetaler gaf aan dat zij de wil hadden om het instrument te testen en in aanraking kwamen met een organisatie die geschikt was om dit te doen, in de zin dat het een relatief onbekende organisatie was met een innovatieve methode die was afgestemd op de specifieke situatie in Brussel. Beide partijen waren bereid om het risico te nemen om een SIB aan te gaan. De SIB diende om de methodologie te testen, die daarna verder werd uitgerold.

Bovendien was deze uitkomstbetaler ervan overtuigd dat men budgetten niet zo makkelijk hadden kunnen vrijmaken als er een andere vorm van financiering was gehanteerd.

Wij proberen continu om jeugdhulp een sterkere plek in de maatschappij te geven. Een SIB biedt de mogelijkheid om commerciële organisaties en private investeerders daarbij te betrekken. Uitkomstbetaler

Het financieringsmodel is voor ons een middel om onze doelstellingen te bereiken: van kansen creëren voor kinderen, jongeren en jongvolwassenen, en de positie van jeugdhulp in de maatschappij verbeteren. Het financiële aspect is voor ons geen doel op zich. Uitkomstbetaler

Het is noodzakelijk dat de overheid een platform biedt aan sociale organisaties om innovatief en creatief aan de slag te gaan. Wanneer de overheid het project puur financieel benadert en enkel kosten wil besparen, zal een SIB niet werken. Structureerder

Een voordeel van een SIB voor de overheid blijft het besparingsaspect, namelijk dat ze minder kosten moeten maken en tegelijkertijd ervaring opdoen. (...) De overheid verkrijgt ook veel inzicht over de problematiek dankzij het wetenschappelijk luik van de SIB. Structureerder

Er zijn maatschappelijke min uitgaven voor de overheid als het succesvol is en het risico dat ze niet moeten dragen als het niet succesvol is. Dienstverlener

Daarnaast wordt er gedeeltelijk kwantitatief, maar ook kwalitatief onderzoek verricht door de dienstverlener, waardoor de overheid inzicht verwerft in dit maatschappelijke programma en gebruikte methodiek. Dienstverlener

*Een SIB heeft als doel om mensen te helpen. Waarom dit moeilijker maken door allerlei politieke spelletjes?
Structureerder*

Een structureerder meent dat het noodzakelijk is dat de overheid een platform biedt aan sociale organisaties voor innovatie en enige beschikingsruimte. Wanneer de overheid enkel kosten wil besparen en het puur financieel benadert, zal een SIB niet werken. Hoewel het een bijkomend element kan zijn, mag de kostenbesparing niet het hoofdcriterium zijn: de impact, gewonnen ervaring en innovatie spelen een belangrijkere rol. Bovendien verschuift het risico van dit experiment van de overheid naar een ander niveau en wordt er tegelijkertijd op basis van het wetenschappelijke luik ook inzicht wordt verworven. Op die manier wordt er niet enkel kwantitatief, maar ook kwalitatief onderzoek verricht, ten gunste van de overheid en maatschappij.

Dezelfde structureerder is van mening dat de overheid op het gebied van SIBs vooral een coördinerende, en geen stimulerende rol moet spelen.

Vanuit het standpunt van de overheid is de drijfveer voor een SIB bij voorkeur IMPACT en niet besparing. Een SIB biedt een kans op besparing maar geen garantie. Het is echter niet het enig mogelijke instrument om impact na te streven. Pas als de gangbare, meer eenvoudige constructies niet leiden tot een oplossing kan een SIB overwogen worden. SIB is niet de enige mogelijke kans op impact of op innovatie en moet steeds afgewogen worden ten aanzien van de alternatieven.

2 Rendementsbepaling

2.1 SIB voor NEET-jongeren

Volgens de investeerder moest er rekening worden gehouden met een aantal gevoeligheden van de overheid (bv een vaste succes vergoeding per NEET jongere in plaats van een rendement) die voor de investeerder niet altijd begrijpelijk waren, of althans niet altijd voldoende werden uitgelegd.

De vraag is ook of het inderdaad zo is dat een rendement voor de investeerder in de publieke opinie moeilijk wordt aanvaard. Vanuit het oogpunt van de investeerder kan goed worden uitgelegd dat een investeerder een bepaald rendement ontvangt, zeker voor zo'n risicovolle investering als een SIB, zolang dit rendement niet te hoog is.

Voor VDAB maakt het rendement deel uit van de prijs en lag de eerste reden voor deze wijze van verrekenen in de eenvoudige noodzaak om prijzen van offertes te kunnen vergelijken. Bijkomend trekt die vertaling in de prijs de aandacht weg van niet-productieve discussies over percentages, die zeggen immers niets zonder koppeling aan investeringskapitaal, kapitaalrisicokapitaalsrisico, doorlooptijd, meettermijn en prijs per deelnemer.

VDAB wou de focus dus meer leggen op weergave van totale kost tegenover opbrengsten voor de overheid

Wat voor VDAB wel een breekpunt was, is dat er geen rendement op kapitaal zou betaald worden los van resultaten. Naar de toekomst wil VDAB verder onderzoeken of dit standpunt noodzakelijk is om te waarborgen dat een SIB betrokken blijft op een hoog-risico-investering die gedragen wordt door een investeerder en niet door de overheid of de dienstverlener en zonder daarbij af te glijden naar een instrument voor financiële speculatie.

Voor VDAB staat er geen vooraf bepaalde grens op het rendement voor de investeerder. In een marktlogica wordt die marge immers grotendeels bepaald door de gangbare tarieven op de investeringsmarkt voor vergelijkbare en substitutieproducten. Voor een hoog kapitaalrisico mag ook een hoger rendement verwacht worden. Wanneer de rendementen worden geplafonneerd, zal er een andere compensatie moeten worden voorzien om investeerders warm te krijgen voor een SIB. Het belangrijkste alternatief daarbij is een minimale of hogere kapitaalsdekking waarbij de garantie voor enkel betaling bij succes wordt aangetast.

Rendement en kapitaalsdekking kunnen voor VDAB niet geïsoleerd beoordeeld worden binnen de SIB: ook voor VDAB geldt dat de afweging moet gemaakt worden welke investering (in andere contracten en samenwerkingsvormen) het meeste impact en resultaat oplevert per Euro (value for money).

Het komt er voor VDAB dus op aan doelstellingen en projecten te selecteren die vooral een relatieve meerwaarde creëren, of met andere woorden een surplus op het te verwachten resultaat en geen substitutie van resultaat. De

uitkomstbetaler moet bijgevolg zeer alert zijn op dood gewicht en de verwachtingen haalbaar maar voldoende hoog leggen. Zolang de return van het behaalde surplus hoger is dan de extra kost is er een effectieve maatschappelijke winst geboekt

2.2 Andere Sibs

Volgens een uitkomstbetaler is rendementsbepaling inderdaad een ethische kwestie die niet altijd even evident is, meer bepaald: of de overheid door middel van een SIB zijn verantwoordelijkheid van zich afschuift, en het aanvaardbaar is dat private investeerders een rendement kunnen krijgen indien de resultaten succesvol zijn. Hier was intern discussie over, maar de betreffende uitkomstbetaler heeft daar de twee volgende opmerkingen bij. Allereerst is het rendement dat de investeerder kan verkrijgen niet uitermate hoog. Ten tweede biedt deze manier van financieren de mogelijkheid om meer resultaatgericht te werken. De uitkomstbetaler merkt op dat, wanneer ze zelf het project zouden financieren, er ook wel gewerkt zal worden met streefcijfers en indicatoren maar deze zijn minder uitgebouwd en eerder vrijblijvend.

Verder geeft de uitkomstbetaler aan dat dit ethische aspect ook wat is afgestraald op de dienstverlener, die werd aangesproken door andere welzijnsvoorzieningen.

Voor ons lijkt het vanzelfsprekend dat de overheid in een land een groot deel van de maatschappelijke problemen voor haar rekening neemt. Tegelijkertijd bevinden we ons in een situatie die financiële steun steeds ingewikkelder zal maken, en lijkt het ons een gezonde structuur dat een privé-investeerder het risico neemt om het project te financieren. Zodra er een geloofwaardig en kwantificeerbaar resultaat is, vervult de overheid haar rol om het maatschappelijk probleem om te lossen. Dat leek ons veelbelovend voor de toekomst en was de opzet om mee te doen. Investeerder

Zolang een SIB zich beperkt tot één project vormt het rendement niet noodzakelijk een element van vergelijking, pas wanneer er meerdere kandidaten of gegunde partijen zijn is een vergelijkbaarheid van de waarde van de projecten aan de orde. Dat is geen eenvoudige oefening. In geen geval mag er een vooraf vastgelegd plafond staan op de return on investment voor de financier. Die plafond moet immers altijd in verhouding staan tot het risico op verlies en wordt slechts begrensd door de bijkomende return of de besparing voor de overheid in verhouding tot de beschikbare alternatieven. Hoe hoger het risico, hoe hoger de verwachte beloning; hoe meer resultaat het opbrengt voor de overheid, hoe meer ruimte er is om risico te belonen.

3 Staatsstructuur België

3.1 SIB voor NEET-jongeren

De uitdaging in een land met verdeelde bevoegdheden over verschillende beleidsniveaus, en dus ook in België, is dat de besparingen van een SIB kunnen liggen bij de ene overheid, terwijl de opdracht en het budget bij een andere overheid ligt.

VDAB had binnen het project de ambitie om lopende het project te onderzoeken in welke mate de overbrugging van de departementale budgetten kon worden vormgegeven. Het is immers duidelijk dat de impact van een SIB doorgaans ruimer gaat dan de rechtstreekse doelstellingen van een project. Anderzijds geldt dat natuurlijk in meer of mindere mate voor andere sociale projecten binnen een departement die niet via een SIB worden gerealiseerd. Theoretisch zou dit kunnen afgewogen en besproken worden bij de bespreking van de begrotingen, maar daar wordt natuurlijk niet altijd op projectniveau onderhandeld. Er lijkt daarom nood aan een platform om sociale innovaties en SIBs op een interdepartementale tafel te kunnen brengen zonder dat elke promotor, investeerder, structureerder of uitkomstbetaler een lang lobbytraject moet afleggen.

VDAB is van oordeel dat er nood is aan een tussenweg waarbij het kapitaal deels kan ingedekt worden zonder dat het afbreuk doet aan de doelstellingen en ondernemingsrisico's of investeringsrisico's. De suggestie voor enerzijds een investeringsfonds waarbij risico's kunnen gespreid worden over meerdere projecten, en een garantiefonds (dat bijvoorbeeld voor een gedeeltelijke dekking zorgt binnen het investeringsfonds en langs die weg ook deels voor de individuele investeerders, maar onafhankelijk van het SIB-project) kunnen ons inziens bijdragen aan de ontwikkeling en ondersteuning van een sociale risico-investeringsmarkt. VDAB ziet dat echter niet als een opdracht voor VDAB

maar voor een hogere overheid (zoal bijvoorbeeld via het sociaal investeringsfonds)

Een investerings- en garantiefonds kan ook meteen de vraag naar middelen over de diverse departementen opvangen wanneer dat interdepartementaal ingebed wordt (bijvoorbeeld bij financiën of begroting)

Daartoe is er echter nood aan een beleidsstrategie voor sociale innovatieve en risicoinvesteringen op Vlaams of Federaal niveau. VDAB kan daarbij op dit ogenblik enkel de eigen ervaringen inbrengen.

3.2 Andere SIBs

Een uitkomstbetaler gaf aan dat dit bij hen ook realiteit is, aangezien het terugverdieneffect van hun hulpverlening in hoofdzaak op federaal niveau zit. Dit komt omdat jeugdhulp een Vlaamse bevoegdheid is, terwijl de meerwaarde van een grotere tewerkstelling bij jongeren zal resulteren in minder werkloosheidsuitkeringen en uitkeringen van leefloon, wat federale materie is. Dit is niets nieuws voor hen en heeft hen er niet van weerhouden om mee te doen met de SIB.

Het terugverdieneffect van onze dienstverlening zit niet per se bij ons, maar dat is niets nieuws. Als wij met onze jongeren een positief traject voltooien, zal de meerwaarde zich waarschijnlijk manifesteren bij de meerderjarigheid (met name het leefloon en werkloosheidsuitkering). We gingen er ook niet van uit dat onze uitgaven zouden dalen. Uitkomstbetaler

Een Belgische structureerder benadrukte dat in het algemeen de verschillende niveaus van overheid voldoende open genoeg van geest waren in de SIB. Volgens de structureerder werd er gewerkt in het belang van de samenleving, ook als de besparingen het specifieke niveau niet ten goede kwamen of het budget niet bij hen zat. Essentieel is dat alle niveaus van de overheid van goede wil zijn. Het verschil tussen kosten dragen en kosten besparen speelt in vele landen en is niet specifiek voor België, volgens de structureerder.

De staatsstructuur van België maakt het er ook niet makkelijker op. Daar komen meer administratieve verplichtingen, tijd en kosten bij kijken. Het zou handiger zijn indien er op federaal niveau een SIB- enveloppe wordt voorzien. Structureerder

4 Complexiteit van de SIB

4.1 SIB voor Neet-jongeren

VDAB heeft deze SIB lange tijd voorbereid, teneinde dit innovatief instrument zo kwalitatief mogelijk te structureren. Anderzijds is de SIB-complex gemaakt door een aantal factoren:

- Er is gestart met een meetmethode op basis van relatieve resultaatsnormen (d.w.z. in vergelijking met een controlegroep). Dat maakte de meting en monitoring minder transparant waardoor een real-time monitoring moeilijk was.
- De keuze om de rol van de structureerder buiten de onderhandeling te plaatsen en in te zetten op de dynamiek tussen investeerder en dienstverlener, heeft niet het gewenste effect opgeleverd. VDAB ging er immers van uit dat de investeerder vooral de haalbaarheid van het project tegen het licht zou houden. In de praktijk lijkt vooral de dynamiek en het vertrouwen tussen de ondernemers de doorslag te geven. Daardoor werden heel wat vragen niet vooraf besproken tussen alle partijen en kwamen die alsnog aan bod na de onderhandelingen.

Of een structureerder op dat ogenblik nog zou kunnen bijdragen aan een versnelling is niet aangetoond, maar wel mogelijk.

- Mogelijk kan daarbij een onderscheid gemaakt. Enerzijds kan de uitkomstbetaler een structureerder aanduiden/subsidiëren (of waarom niet op hoger beleidsniveau) om de SIB-voorwaarden te bewaken (gebalanceerd contract, onafhankelijke methodiek, kritische evaluatie van het project ten aanzien van de opdrachtvoorwaarden). Daarnaast kan een (andere?) structureerder door de partners worden aangezocht om hun onderlinge akkoorden op punt te stellen en de onderhandelingen met de overheden te ondersteunen.

- De keuze om de evaluator samen aan te duiden werd ingegeven door de keuzevrijheid van de inschrijvers om de methodiek voor te stellen. De keuze van de gekozen dienstverlener om op basis van het aangereikte model te meten, leidde tot heel wat overleg om het model verder te verfijnen.

VDAB is van oordeel dat de geboden opening naar voorstellen voor meting, de onderhandelingen over de meetmethode en de gezamenlijke aanstelling, niet tot een intrinsieke meerwaarde leidden. Integendeel: het heeft heel veel van de discussies afgeleid van de inhoudelijke doelstellingen voor het project naar formele, operationele en financiële discussies. VDAB is daarom van oordeel dat voor een SIB bij voorkeur wordt vertrokken van heldere en vastgelegde:

- Inhoudelijke doelstelling
- Doelgroepafbakening
- Resultaatsnormen
- Meetmethode en variabelen

Met andere woorden moet de opdrachtgever duidelijk maken wat het probleem is, voor wie, hoe het resultaat wordt gemeten en wat er minstens moet gehaald worden. Voor de rest mag het speelveld vrijgemaakt worden, maar deze krijtlijnen worden bij voorkeur onbetwistbaar vastgelegd. De meting van andere impactelementen kan dan worden toegevoegd in functie van evaluatie van het project en appreciatie van de resultaten zonder dat die noodzakelijk aan een betaling wordt gekoppeld. De meting van heel wat van deze variabelen kan in sommige gevallen moeilijk eenduidig mathematisch bepaald of vergeleken worden.

Deze complexiteit is voor VDAB en andere partijen niet evident geweest, gezien de reeds bestaande workload en het gebrek aan ervaring in deze materie. Ook de diverse meningen binnen VDAB i.v.m. de SIB hebben gemaakt dat beslissingen vaak heel gevoelig lagen en dus ook veel tijd in beslag namen.

Voor de dienstverlener en investeerder was het soms frustrerend om geconfronteerd te worden met deze verschillende eisen die de complexiteit verhogen en tegelijk de beperkingen binnen VDAB te zien.

De keuze voor de aangereikte meetmethodiek en de bijgevraagde variabelen hebben eveneens de complexiteit van de SIB verzaagd. De streefcijfers voor de dienstverlener en investeerder werden daardoor pas laat in het traject volledig transparant. Bovendien heeft dit geleid tot een veel hogere workload en dus kost voor de evaluator. De meetmethode is wetenschappelijk betrouwbaar (met de connotatie dat de aantallen voldoende substantieel moeten zijn) maar daarom niet altijd even pragmatisch en werkbaar voor de uitvoerder. De lezing van de cijfers is complex en altijd post factum. Gecombineerd met de laattijdige aanduiding van een evaluator, maakte dit dat de dienstverlener en investeerder moeilijk konden inschatten waarnaartoe zij werkten.

De ambities van het project waren zeer ruim, mogelijks te ruim. Sibs zijn op zich al een complexe oefening. Enerzijds zijn niet alle partijen even vertrouwd met de formaliteiten die met een publieke mededingingsprocedure (subsidie of overheidsopdracht) gepaard gaan, anderzijds zijn er zeer diverse belangen bij de betrokken partijen. De openheid van het bestek heeft mogelijks de inschrijvers overvraagd op een aantal technische aspecten, en VDAB was ook zelf erg zoekende naar een goede balans tussen sturing en open dialoog. De openheid van de oproep leidde ook tot een open agenda voor de onderhandelingen die op zijn beurt dan weer zorgde voor een brede waaier aan besproken items en een complexe uitdaging voor consolidatie en besluitvorming.

Voor VDAB kan een verdere verfijning en betere afbakening van de onderhandelingsprocedure en de krijtlijnen van de opdracht, de resultaatgebieden en de meetmethoden, zonder daarbij vooraf invulling te geven aan de gezochte oplossingen, het proces zowel inhoudelijk als naar tijdsbesteding optimaliseren.

Vanuit het oogpunt van VDAB hield de keuze om in de procedure te vertrekken vanuit de onderhandelingsprocedure, de communicatie erg dicht bij het verloop van een traditionele uitbestedingsprocedure. Met de verworven inzichten lijkt het gebruik van een meer open "sui generis" procedure die de wet op de overheidsopdrachten voorziet, met meer dialoog- en onderhandelingsruimte; een meer aangewezen benadering. Toch wil VDAB de andere conclusies (zoals: meer duidelijkheid en afbakening van doelstellingen, criteria en uitkomstmaten, meer focus op impact en oplossingen,...) daarbij niet afzwakken. In een scenario waar de krijtlijnen van het project duidelijker zijn afgebakend, samen met een duidelijkere communicatie naar de inschrijvers over de praktische implicaties van de procedure, lijkt de onderhandelingsprocedure ook een optie.

4.2 Andere SIBs

Een dienstverlener gaf aan dat er op overheidsvlak een ander tempo van besluitvorming heerst, en dat dit het proces aanzienlijk heeft vertraagd. Ook een structureerder bevestigt dat er meermaals vertraging is opgelopen in de voorbereidingsfase van de SIB doordat ze lang moesten wachten op de overheid.

De bottleneck in dit proces was het wachten op de overheid. Het contractuele gebeuren duurde lang en hoewel er veel goede wil was, is het proces meermaals vertraagd geweest doordat we moesten wachten op de overheid. Structureerder

Verder zitten, naar mening van een dienstverlener, de investeerder en uitvoerders meer op dezelfde lijn in zijn SIB. De overheid, normaal gewend om meer zeggenschap te hebben, zat nu op gelijke hoogte met de andere partijen, iets wat volgens de dienstverlener de balans gelijkjer maakte. Een uitkomstbetaler gaf aan dat de complexiteit van een SIB bij hen wordt veroorzaakt door het vereiste om het budget bij ondertekening voor de duur van de SIB, vijf jaar, vast te leggen en dat een SIB, in tegenstelling tot klassieke aanbesteding of subsidies, interne expertise vereist die nog niet altijd bestaat.

SIB is nog steeds erg experimenteel waardoor bij de overheid de lijn van besluitvorming nog niet helemaal vastligt en grotendeels nog moet vorm krijgen. Daardoor loopt de besluitvorming soms traag en niet altijd eenduidig. Een duidelijke beslissingsstructuur voor de ontwikkeling en het beheer van een SIB met heldere bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt best vooraf afgeklopt.

Het vieren van de teugels in een samenwerkingsproject, subsidie of overheidsopdracht is niet enkel in de SIB een uitdaging voor de overheid. Het vraagt naast een duidelijke beleidslijn ook aangepaste instrumenten en een duidelijke mindset. Dat neemt niet weg dat van een overheid nog steeds een volle transparantie en verantwoording wordt verwacht en dus de inschrijvers zich moeten neerleggen bij een aantal vormvoorwaarden en controlemechanismen die ook niet vreemd zijn aan grote organisaties in het algemeen.

5 Uitdaging van SIB voor uitkomstbetaler

Voor VDAB was het helder dat VDAB de kosten voor de SIB zou dragen, maar VDAB wilde wel een piste verkennen om de kosten te delen met andere departementen die opbrengst genereren uit de SIB (zie hoger). Bij de ontwikkeling van deze en andere Sibs kwam daarnaast een piste aan bod waarbij de overheid slechts een deel van de uitkomst betaalt. Meer specifiek ging het over een voorstel waarbij bedrijven rechtstreeks resultaat zouden plukken uit een opleiding maar niet het investeringsrisico in de opleiding wilden dragen. De optie voor een gedeelde verantwoordelijkheid voor de uitkomstbetaling tussen de bedrijven (sector) en VDAB werd uiteindelijk niet weerhouden. In ieder geval is het voor VDAB te onderzoeken of een SIB omwille van de brede impactdoelen vermoedelijk niet beter op een hoger niveau wordt gefinancierd of gecofinancierd en misschien ook wel beheerd.

5.1 Andere SIBs

Volgens een uitkomstbetaler vormde tijdens de onderhandelingen die de SIB voorafgingen, het zoeken naar de vorm van financiering en de manier waarop de SIB werd ingeschreven in het budget van de overheid de grootste uitdaging. Het was een zoektocht om de SIB een plek te geven in de financiële instrumenten waar de overheid over beschikte. Uiteindelijk is dit gebeurd aan de hand van projectsubsidies, het projectvoorstel en de kaderovereenkomst. Echter, voegt de uitkomstbetaler hieraan toe, niet alle beleidsdomeinen hebben de mogelijkheid om te werken met projectfinanciering.

Dezelfde uitkomstbetaler benadrukt dat er lessen moeten worden getrokken voor de toekomst. Wat leren we uit onze ervaringen, kunnen we bepaalde zaken in een structuur gaan gieten?

Tenslotte bevestigt een uitkomstbetaler dat het budget voor de SIB, over alle jaren en inclusief rendement, volledig is vastgelegd in het budget van de instantie bij de start van de SIB.

Het is niet de bedoeling dat we telkens van nul terug beginnen. Het is belangrijk dat we lessen trekken voor de toekomst en eruit leren. Uitkomstbetaler

6 Andere uitkomstbetalers?

Als alternatief voor de financiering door de overheid, wordt soms overwogen om filantropische organisaties te laten optreden als uitkomstbetaler. Dit heeft als voordeel dat filantropische organisaties enkel betalen voor daadwerkelijk gerealiseerde maatschappelijke meerwaarde.

6.1 SIB voor NEET-jongeren

De investeerder van de SIB met SIB voor NEET-jongeren in Antwerpen is van mening dat een SIB net draait om de overheid die als uitkomstbetaler fungeert. Als een stichting wil investeren, geeft de investeerder aan dat het beter zou zijn dat dat geld wordt geïnvesteerd in het uitwerken van de structuur van een SIB.

Als het gaat over grote maatschappelijke problemen en de bedragen die daarvoor nodig zijn, is het niet de rol van een private stichting om dat te financieren, maar de rol van de overheid. Impact Capital

6.2 Andere SIBs

Naar de mening van een dienstverlener zou een mengvorm van SIBs eventueel kunnen, maar mag de overheid zich niet ontdoen van zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Volgens meerdere buitenlandse structureerders bestaat er zeker de mogelijkheid om een SIB te organiseren zonder de overheid als uitkomstbetaler. Dit kan in twee vormen. Enerzijds kan dit gebeuren door de zorgverzekeraars, aangezien er in dat land interesse is vanuit de zorgverzekeraars om via SIBs de zorg te financieren. Op deze manier kan er geëxperimenteerd worden met preventief handelen en ziektevoorkoming, waardoor de zorgsector ook kosten bespaard. Anderzijds kan een filantropische organisatie ook fungeren als uitkomstbetaler. Eén structureerder gaf aan dat een filantropische organisatie in feite dezelfde missie heeft als de overheid. Hoewel ze minder verantwoordelijkheid dragen, trachten ze ook een impact te verwezenlijken in de maatschappij, waarvoor (sommige althans) subsidies krijgen. Dankzij een SIB kunnen filantropische organisaties hun doelstellingen optimaler invullen, hun project efficiënter organiseren en zich beperken tot projecten die daadwerkelijk impact hebben. Ook zijn (deels publiek gefinancierde) stichtingen doorgaans flexibeler dan de overheid.

Een van de vragen in het experiment was, welk departement is gevat en wie betaalt dan welk deel van de rekening? De zoektocht naar een model om de kosten van de bredere impact te delen blijft vooralsnog zonder resultaat.

Hoofdstuk 5 – Evaluator

1 Aanstelling evaluator

1.1 SIB voor NEET-jongeren

Voor VDAB was de keuze om een externe, onafhankelijke evaluator voor de resultaatmeting aan te stellen nadat de SIB voor NEET-jongeren was gegund eigen aan de opbouw van het bestek. Enerzijds was het de doelstelling om de keuze samen te bepalen vanuit het project, teneinde de onpartijdigheid van de keuze te verhogen, anderzijds kon de meting niet toegewezen worden zolang de meetmethode niet definitief vastlag. Vermits de inschrijvers de ruimte kregen om zelf voorstellen of verfijningen aan te brengen, was de latere aanstelling van de evaluator onvermijdelijk. Het proces voor consensus over de evaluatiemethode voor meting van de impact werd vergemakkelijkt doordat er aan de SIB voor NEET-jongeren een grondige voorstudie, gefinancierd door ESF, en uitgevoerd door KU Leuven, is voorafgegaan. De voorstudie, verschenen in 2017, gebeurde in opdracht van het ESF-project Social Impact Bond (oproep 'Innovatie door adaptatie') onder promotorschap van de VDAB¹.

De evaluator is uiteindelijk in oktober 2019, d.w.z. bijna één jaar na het van start gaan van de SIB met een initiële duur van twee jaar, kunnen beginnen met zijn werkzaamheden. De vertraging was deels toe te wijzen aan de lange onderhandelingsperiode voor het project zelf, anderzijds vroegen de bijkomende voorstellen en vragen met betrekking tot de meetvariabelen ook heel wat onderhandelings- en ontwikkeltijd. Hierbij moet zeker vermeld worden dat de eerste meting van de resultaten volgens de offerte sowieso slechts voorzien was op meer dan anderhalf jaar na de start. Wat vooral ontbrak waren afgemeten tussentijdse indicaties en metingen. De dienstverlener moest daar grotendeels voortgaan op indirecte en historische gegevens en eigen cijfermateriaal. Daar bovenop zijn de resultaten door de lage instroom ook weinig betrouwbaar en erg wisselend, zoals ook al in de voorstudie werd duidelijk gemaakt, waarbij de betrouwbaarheid verhoogt naargelang van het gecumuleerde resultaat gemeten over een voldoende grote instroom van deelnemers.

De gevolgde procedure en de laattijdige aanstelling van de evaluator heeft een aantal gevolgen gehad:

- Alle partijen hebben veel tijd gestoken in de selectieprocedure van de evaluator. Hoewel dit op zich draagvlak creëerde, was er voldoende vertrouwen tussen partijen om een evaluator gekozen door VDAB zonder deze participatieve procedure te aanvaarden, zeker nu dit een betrouwbare partij als KU Leuven was. Bovendien was dit (ook juridisch) uiteindelijk een beslissing van VDAB; wordt de evaluator ook betaald door VDAB, maar is VDAB verplicht haar handelingen te motiveren en kunnen onterechte beslissingen steeds aangekaart worden bij de Raad van State net om willekeur van een overheid te vermijden. Indien de inschrijvers de kosten zouden meedragen zouden die ook worden verrekend in de prijs en zoude rekening aan het einde toch door VDAB betaald worden.
- In de periode na de aanstelling van de evaluator is een aantal punten uitgeklaard die tijdens de onderhandelingen werden voorgedragen, meer bepaald: meetbaarheid van NEETs at risk; NEET-jongeren niet ingeschreven bij VDAB; meetperiode 3 en 6 maanden; doorstroom naar opleiding en of vervolgopleiding al dan niet als 'succes' in aanmerking werd genomen, en het voorstel voor de profiling score als bijkomende parameter ter optimalisering van de vergelijkbaarheid met de controlegroep. Daarnaast is op een aantal punten de methodologie van de metingen (bijvoorbeeld het aantal gewerkte dagen in de meetperiodes etc) verfijnd. Daar de evaluator werd aangesteld in oktober 2019, heeft het tot voorjaar van 2020 geduurd

¹ Desiere, S., Van Parys, L., Struyven, L. (2017). Financieel innoveren om sociaal te excelleren. Voorbereidende studie naar een eerste Sociaal impact Bond voor NEET-jongeren in Antwerpen. Leuven: HIVA Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving. ISBN: 9789055506354. https://www.innovatieveoverheidsopdrachten.be/sites/default/files/2017_hiva_sib-voorstudie.pdf

voordat deze punten volledig duidelijk waren. Met name voor de dienstverlener heeft dit tot onzekerheid geleid, bijvoorbeeld bij de selectie van de jongeren en de coaching van de jongeren naar werk en opleiding. Dit had kunnen worden voorkomen als de evaluator eerder was aangesteld.

- De evaluator, evenals een aantal andere kandidaat-evaluatoren, heeft in de offerte erop gewezen dat de dubbele meting (na 6 maanden en na 12 maanden) arbeidsintensief was en daarmee extra kosten met zich meebracht. Het voorstel voor die gespreide meting was aangereikt door de inschrijvers in hun offerte, het bestek liet alle ruimte om dit anders te organiseren. VDAB had bij de onderhandeling geen enkele reden om deze meting te weren omdat het een relevante en ambitieuze meting is, zeker met het oog op een evaluatie van het experiment. Wel heeft VDAB in de onderhandeling met de evaluatoren aangestuurd op de vertaling van de meting in een herbruikbaar instrument zodat deze investering, mits positieve evaluatie ook beter zou renderen. Dat neemt niet weg dat een diepere exploratie van de meting tijdens de onderhandeling tussen de inschrijvers voor de SIB-opdracht en VDAB heel wat tijd kan besparen.

1.2 Andere SIBs

De geïnterviewden waren zonder uitzondering van mening dat het belangrijk is dat de evaluator wordt betrokken bij de onderhandelingen over de structuur van de SIB en wordt aangesteld bij het begin van de SIB.

Het is belangrijk dat de evaluator al wordt betrokken bij het project van het begin. Hij is de expert in dit domein en kan vanaf het begin zijn kennis en input geven als referentie. Samen met de andere partijen bepaalde hij mee hoe het concept van impact ingevuld zou worden. Structureerder

Een dienstverlener gaf aan dat de evaluator, vanuit zijn wetenschappelijke achtergrond, de doelstellingen van de SIB heeft vastgelegd.

Als de evaluator pas later wordt aangesteld, wordt het al moeilijker om de exacte doelstellingen van een SIB te bepalen. De evaluator moet al tijdens de voorbereidende fase worden aangesteld zodat er duidelijke afspraken kunnen worden gemaakt en de doelgroep duidelijk kan worden gedefinieerd. Structureerder

Een structureerder was van mening dat de betaling van de evaluator door de overheid een belangenconflict veroorzaakt. Dit zou in de algemene kosten verrekend moeten worden.

2 Rol van de evaluator

2.1 SIB voor NEET-jongeren

De evaluator heeft ervoor gezorgd dat de metingen op goed onderbouwde en wetenschappelijk verantwoorde wijze gebeuren. Dit is ook door alle partijen zo gepercipieerd en partijen hebben vertrouwen in de metingen en de uitkomst ervan. De wetenschappelijke en grondige benadering van de SIB brengt wel kosten met zich mee.

Daarnaast heeft de evaluator na zijn aanstelling ook toegevoegde waarde gehad als neutrale partij waarvan de voorstellen, mede door de wetenschappelijke onderbouwing ervan, voor alle partijen aanvaardbaar waren.

Voor VDAB was de aangereikte methode en de uiteindelijke keuze van de evaluator een opdracht waarbij de meetmethode ook ontwikkeld wordt tot herbruikbaar meetinstrument. Op die manier kan deze investering, mits positieve evaluatie ook voor toekomstige projecten een meerwaarde bieden.

Verder biedt de hier ontwikkelde meetmethode een aantal verbeteringen voor de impactmeting van reguliere acties door VDAB en partners in vergelijking met de huidige werkwijze. Aldus lonen de voor deze SIB geleverde inspanningen ook voor de impactmeting van uitbestede opleidingen en tender-opdrachten in het algemeen, waarin de financiering minstens gedeeltelijk wordt gekoppeld aan de behaalde resultaten of impact.

Het belang van een externe, rigoureuze impactmeting neemt niet weg dat er naast monetariseerbare uitkomsten ook oog dient te zijn voor niet-monetariseerbare uitkomsten. Dit laatste vormt het voorwerp van een inhoudelijke evaluatie, waardoor dieper inzicht wordt verkregen in het (selectieve) profiel van deelnemers en de (niet-) werkzame mechanismen van de interventie én de context waarin deze plaatsvond die de maatschappelijke impact bevorderden of verhinderden. Ook voor dergelijke inhoudelijke evaluatie is een externe wetenschappelijke evaluator een meerwaarde.

2.2 Andere SIBs

Volgens een structureerder moet de evaluator voldoende kennis hebben over de problematiek en over voldoende competenties beschikken om deze problematiek duidelijk te kunnen inschatten. Daarbij is een wetenschappelijke onderbouwing erg nuttig. Anderzijds moet hij ook voldoende kennis en technieken in huis hebben om de evaluaties op een correcte manier te laten verlopen. De structureerder ziet hier dan ook een rol voor de universiteiten.

Een uitkomstbetaler vertelt dat het bepalen van de doelstellingen in samenspraak is gebeurd met alle partijen. Het was belangrijk dat de evaluator vanaf het begin betrokken was bij het project. Hij kan aan de hand van zijn expertise, ervaringen en wetenschappelijke onderzoeken de doelstellingen onderbouwen en vaststellen. Dat is ook de meerwaarde van een wetenschappelijke evaluator. Hij kan adequaat inschatten wat ambitieus is, maar toch haalbaar en een billijk succesratio bepalen.

Het is een proces om zowel de indicatoren correct vast te stellen, maar ook om het project passend te evalueren. Het is cruciaal dat de onderzoeker/evaluator van meet af aan betrokken is bij het project, om in te schatten wat mijlpalen zijn en wanneer de evaluatiemomenten gepland moeten worden. Als dat pas nadien gebeurt, lijkt me dat niet evident. Uitkomstbetaler

De wetenschappelijke onderbouwing van een onderzoeker/evaluator is heel belangrijk voor het bepalen van het percentage dat gehaald moet worden. Uitkomstbetaler

In een aantal SIBs is ervoor gekozen om geen externe, onafhankelijke evaluator aan te stellen. Dit kan deels zijn ingegeven uit oogpunt van kostenbesparing. Of dit wenselijk en haalbaar is moet per SIB worden beoordeeld. Daarbij spelen volgende overwegingen een rol:

- *Schaal van de SIB: hoe groter, hoe beter de kosten van de evaluator zijn te verantwoorden;*
- *Meetmethode en succesparameters: als de rol van de evaluator enkel bestaat uit de verificatie van de resultaten, kunnen partijen dit intern doen of eventueel een externe partij inschakelen met een beperkte opdracht (maar wat dan doorgaans niet de meerwaarde inhoudt van een externe, wetenschappelijke evaluatie);*
- *Bepalen enkel 'harde' resultaten het resultaat van de SIB of worden ook 'softe' resultaten in aanmerking genomen;*
- *Toegevoegde waarde die evaluator kan hebben als onafhankelijke partij en bemiddelaar (deels op te vangen als er een structureerder is).*

Een uitkomstbetaler gaf aan dat zij geen externe evaluator hebben aangesteld omdat er niet gewerkt wordt met een controlegroep maar met absolute doelstellingen. De evaluator onderzoekt enkel de samenstelling van de cohorte (controle op cherry picking) en verifieert de resultaten. Wel is voorzien in de documentatie dat er in geval van discussie tussen partijen over de resultaten een externe evaluator zal worden aangesteld.

Naarmate de uitkomstmaten exacter en complexer worden weergegeven wordt het moeilijker om deze data te gebruiken voor de aansturing van een project. Bovendien drijft het de kostprijs van de meting op. De rol van een (interne of externe) evaluator blijft echter onontbeerlijk om de intrinsieke waarde van een project in beeld te brengen. Een zorgvuldige selectie van welke resultaten wel of niet gekoppeld worden aan betaling en welke eerder in functie van een evaluatie worden gehanteerd, kan de opvolging en sturing mogelijks eenvoudiger maken. Toch moeten alle partijen alert blijven op onbedoelde en perverse effecten van de meting en moet de overeenkomst daarop kunnen aangepast of stopgezet worden.

Wanneer de vergoedingen op basis van eenduidige en transparante variabelen worden berekend, kan een simpele rapportering vanuit de beschikbare data, zonder tussenkomst van een evaluator, mogelijks volstaan.

Hoofdstuk 6-SIB-structuur

1 Samenwerking en vertrouwen

1.1 SIB voor NEET-jongeren

Er was voldoende vertrouwen in de bereidheid van partijen tot samenwerking en de wil om van de SIB een succes te maken. Wel liepen de benaderingen en verwachtingen, zeker aanvankelijk, uiteen, waarschijnlijk deels te wijten aan verschillen in cultuur en achtergrond. Beide partijen kwamen tot een overeenkomst over de opleiding en doelgroep, maar of het doel van de opleiding was om jongeren te bereiken dan wel of de SIB voor Neet jongeren een middel was om de opleiding vorm te geven, was onvoldoende doorgepraat.

Wel leidde de trage besluitvorming binnen de overheid, waardoor toch weer terug moest worden gekomen op punten die, in de beleving van de andere partijen, al waren beslist tijdens een eerdere stuurgroep; tot frustratie bij de andere partijen.

Hierin hadden de andere partijen het gevoel dat VDAB het gewoon is om de teugels in handen te nemen, zoals bij een aanbestedingsprocedure. Echter is een SIB een drie-partijen overeenkomst, waarbij alle partijen een gelijkwaardige stem moeten hebben. VDAB erkent dat de spreidstand tussen een open onderhandeling in een partnerschapsgedachte enerzijds, en de verantwoordelijkheid voor publieke middelen en regelgeving anderzijds vaak een uitdaging vormt, maar VDAB kan natuurlijk zijn publieke rol als opdrachtgever niet volledig naast zich neerleggen. Ook al gaat het om een samenwerking tussen partijen, elke partij heeft wel zijn rol te spelen.

Het zou dan ook wenselijk zijn voor elk van de partijen minstens één beslisser in de stuurgroep te hebben, zodat beslissingen die daar genomen worden finaal en voldoende gevalideerd zijn.

Wellicht hadden de andere partijen ook meer begrip kunnen opbrengen voor de trage besluitvorming als VDAB meer transparant was geweest over de gevoeligheden binnen de organisatie.

Lopende de opdracht werd echter ook duidelijk dat de bereikte doelconsensus onvoldoende geëxploreerd was tijdens de onderhandelingen. Terwijl de partijen vertrokken met de idee dat er overeenstemming was over de doelstelling en de middelen, bleek er ook wel sprake te zijn van een andere weging: is de opleiding een middel om NEET-jongeren te bereiken of is het werken met NEET-jongeren een middel om een opleiding te organiseren? Beide invalshoeken hoeven niet tegenstrijdig te zijn maar kunnen wel wat communicatieruis veroorzaken.

De beperkte vertrouwdheid van de dienstverlener met de VDAB-omgeving en het regelgevend kader leidde ook gebeurlijk tot een aantal klachten en misverstanden. De afspraken om meer rechtlijnig te communiceren en de aanduiding van een SPOC bij VDAB, droeg bij tot een verbetering, maar de toepassing ervan kent ook nog wel wat groeipijnen.

1.2 Andere SIBs

Samenwerking op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid vormt de onmisbare basis voor een SIB.

Bij een SIB heb je alleen winnende partijen indien het resultaat succesvol is. Het project is geslaagd, de dienstverlener heeft zijn doel bereikt, de overheid bespaart kosten en verwerft inzicht in een maatschappelijke uitdaging en de investeerder heeft rendement. Dat is de essentie van een SIB: een win-win situatie. Structureerder

Transparantie, samenwerking en onderling respect en vertrouwen is essentieel in een SIB. Je moet je aan je beloftes houden. Structureerder

Het gebrek aan vertrouwen in een SIB is een echte dealbreaker. Structureerder

Het is belangrijk dat de overheid zich aan zijn rol houdt en niet de leiding van het project overneemt. Structureerder

De voornaamste struikelblok in onze SIB was dat de overheid vertrok uit het idee dat wij niet te vertrouwen waren. Er was een grote onbereidheid van de overheid om het eens anders aan te pakken en onbevooroordeeld te denken/handelen. Er was ook een wantrouwen naar de dienstverlener toe, de overheid geloofde niet dat ze konden terugvallen op hun ervaring en middelen. Structureerder

Wat voor ons van uitermate belang is, is dat alle partijen vanuit gelijkwaardigheid benaderd worden, en vanaf het begin betrokken worden bij het project. Ook de onderzoeker. Uitkomstbetaler

Het samenspel is het mooie geweest van dit hele project: we zaten als evenwaardige partners aan tafel. Uitkomstbetaler

In een SIB wordt een open houding/mentaliteit van elke partij verwacht. Alle partijen moeten gelijk zijn, zodat ze kunnen vertrouwen op elkaars expertise en kennis. Structureerder

Er moet een mentaliteitsverandering komen, zeker op overheidsniveau. We moeten streven naar meer vertrouwen en transparantie. Structureerder

Een uitkomstbetaler is van mening dat het essentieel is dat partijen vertrouwen opbouwen in de voorbereidende fase van de SIB. Vertrouwen in de structuur en in elkaar. Deze fase bepaalt het welslagen van het project.

Een SIB gaat niet over blind vertrouwen hebben, maar over vertrouwen schenken. Dat veronderstelt evenwaardigheid en respect maar ook inlevingsvermogen in de uitgangspunten, de bedrijfscultuur en de doelstellingen van de partijen in alle richtingen.

2 Complexiteit van SIB

2.1 SIB voor NEET-jongeren

Over het algemeen geldt, vanuit het oogpunt van de investeerder, dat de tijd, inspanning en middelen die door alle partijen is geïnvesteerd in de SIB niet in verhouding staat tot het aantal jongeren dat daarmee is geholpen. Dit komt deels door het feit dat het nagestreefd aantal deelnemers (100 in de eerste fase) niet is gehaald. Daarnaast was dit de eerste SIB in Vlaanderen. Toch hebben ook een aantal keuzes die zijn gemaakt ervoor gezorgd dat er disproportioneel veel tijd is gestoken in de SIB. We denken daarbij met name aan de complexiteit omwille van de meetmethode (gebruik controlegroep), de selectie van de evaluator door alle partijen gezamenlijk, de onduidelijkheid over de afspraken en de vertragingen veroorzaakt door het interne besluitvormingsproces binnen VDAB.

De zin voor mij van een SIB is om een hoog risico te testen op een heel innovatieve manier. Dat innovatieve aspect wil net zeggen dat je genoeg flexibiliteit en ondernemerschap moet hebben. Openbare aanbestedingsregels en onduidelijke beslissingsbevoegdheden, staan daar haaks op. Impact Capital

VDAB is het eens met de analyse dat de transactiekost in verhouding tot de behaalde resultaten overmaats en zelfs buitensporig is. Het niet behalen van de beoogde aantallen heeft een ongewenst effect op de betrouwbaarheid van de meetmethode en is vooral ondermaats voor de beoogde impact, ook al worden voor de deelnemende NEET-jongeren wel goede resultaten behaald. Door de lage aantallen bij instroom dreigt ook de toevalligheid van het resultaat ter discussie te staan. Dit doet echter niets af aan de individuele impact van het project voor de betrokken deelnemers. Een belangrijke nuance bij de beoordeling van de balans tussen transactiekost en projectkost is ook dat de hele transactie en bijhorende procedure een leertraject en experiment betrof. Ook al hebben een aantal keuzes niet tot de verhoopte resultaten geleid, de leercurve is groot.

Voor de dienstverlener en de investeerder is die leercurve eveneens relevant maar ongetwijfeld van een andere grootorde dan voor VDAB. VDAB begrijpt en deelt dan ook de bezorgdheid van de investeerder voor toekomstige projecten. De openbare aanbestedingsregels zijn echter minder een uitdaging dan de cultuur daarrond leeft. De wet biedt meer mogelijkheden dan in de praktijk wordt aangedurfd. Een en ander heeft te maken met veiligheid en beheersbaarheid. De keuze voor deze procedure had net tot doel de grenzen ervan op te zoeken voor een betere toepassing.

2.2 Andere SIBs

De complexiteit van een SIB hangt samen met het doel en de uitdaging waarvoor de SIB wordt gebruikt. Volgens een structureerder is het belangrijk dat een SIB telkens op maat wordt uitgewerkt, wat dus de nodige tijd en voorbereidingen vraagt.

De vraag rijst of het standaardiseren/normaliseren van een SIB mogelijk is. De toegevoegde waarde van een SIB zit net in de samenwerking, het partnership en focussen op een specifiek project met een specifieke impact. Elke keer moet dat project op maat uitgewerkt worden, maar dat hoeft naar de mening van een structureerder geen probleem te vormen. Een basis of referentiekader vormen waaruit men telkens vertrekt zou efficiënt zijn, maar tegelijkertijd moet het mogelijk blijven aanvullingen en aanpassingen te doen, en de SIB op maat uit te werken. Volgens een structureerder zou het niet gepast zijn indien een template vanuit de overheid wordt voorzien en opgelegd.

Een buitenlandse structureerder voegt daaraan toe dat de paramaters en het actieprogramma van een SIB duidelijker onderhandeld en contractueel vastgelegd moeten worden. Verder zouden meerdere wettelijke normen en standaarden op voorhand kunnen worden vastgelegd om de procedure vlotter te laten verlopen, zonder dat deze telkens opnieuw moeten worden overlegd tussen de partijen.

De beschikbare impact gegevens zijn ook erg schaars, volgens de buitenlandse dienstverlener. Een duidelijke, transparante databank met regionale en nationale cijfers in verband met impact en referentiepunten zou erg nuttig zijn en de aanbestedingsprocedure een stuk vlotter laten verlopen.

Het is logisch dat een SIB steeds vrij complex is: er wordt namelijk een nieuwe methode getest voor een maatschappelijke uitdaging, wat erg arbeidsintensief is en maatwerk vereist, elke keer opnieuw. Structureerder

Je gaat een innovatieve methode uittesten die anders de kans niet zou krijgen om uitgewerkt te worden. Mogelijks verwerft men meer inzicht en ervaring in deze materie als er ook meer SIBs worden uitgewerkt. Structureerder

Het maatwerk dat bij een SIB komt kijken, maakt een SIB net zo waardevol. Structureerder

Volgens een structureerder hebben volgende factoren bijgedragen aan het slagen van de SIB:

1. *Het is een innovatief instrument, mensen waren nieuwsgierig en positief*
2. *Goed evenwicht tussen rendement, social impact en governance*
3. *Iedereen heeft gedurende het project kunnen deelnemen aan de gesprekken*
4. *Iedereen wenste dat het project een succes was*
5. *Niemand deed pogingen om de resultaten te beïnvloeden*
6. *Vertrouwen tussen de mensen: sommigen kenden elkaar vanaf het begin, maar gaandeweg is er vertrouwen opgebouwd tussen iedereen*
7. *Focus op sociale impact ipv enkel financieel*
8. *Dat nadien rechtstreekse financiering door de overheid is gevonden betekent een succes, dat was de bedoeling.*

Een sjabloon voor een SIB is geen evidentie, ieder project kent immers zijn eigenheid. Kennisdeling en de organisatie daarvan kan wel bijdragen tot de verdere ontwikkeling van de SIBs als beleidsinstrument.

3 Initiatiefname voor de SIB en onderlinge verhoudingen

3.1 SIB voor NEET-jongeren

Voor deze eerste SIB werden vooral de noden en doelstellingen bepaald door VDAB, een SIB behoort immers te vertrekken vanuit een maatschappelijke uitdaging en niet vanuit een modeloplossing of projectvoorstel. Daarbij heeft VDAB ervoor gekozen om de dienstverlener en investeerder samen te laten inschrijven, als consortium.

De keuze om investeerder(s) en dienstverlener(s) aan elkaar te koppelen was daarbij een bewuste keuze. Het gaat immers niet om een doorsnee uitbestedingsproject maar een project dat impact beoogt waarbij het financieel risico gedragen wordt door een investeerder en niet of minder door de dienstverlener. Het uitgangspunt daarbij was dat wanneer de dienstverlener een private investeerder kan overtuigen, de overheid (VDAB) bereid is om te betalen bij resultaat, maar ook gepaste intrest te betalen voor de risico-investeerder. In de SIB voor de NEET-jongeren bleek dat de koppeling van beiden als zogenaamde co-aannemers met een hoofdelijke aansprakelijkheid, niet passend is voor een SIB-constructie waarbij een investeerder enkel verantwoordelijk is voor de middelen, niet voor de uitvoering en de methodiek. De contractvoorwaarden werden daarop aangepast.

Bij de keuze van de inschrijvers koos VDAB voor een combinatie van financier en dienstverlener. De aanduiding van een partner (financier of dienstverlener) achteraf nadat het project werd gekozen zou immers voor een aantal bijzondere vraagstukken zorgen. Wanneer de dienstverlener of financier achteraf een partner moeten zoeken, ligt de verhouding voor beide ofwel in een onderaanneming (wat niet wenselijk noch logisch is) of in een combinatie die niet behoort tot de oorspronkelijk geselecteerden en met een hoofdelijke aansprakelijkheid (die niet vanzelfsprekend is met deze zeer verschillende rollen). Dat laatste was ook voor met een van de onderhandelende partijen een potentieel risico dat via een rectificatie op de selectievoorwaarden moest worden opgevangen. Wanneer de dienstverlener of de financier achteraf door de overheid als onafhankelijke partij wordt toegevoegd aan het contract (meestal de financier aan de dienstverlener) is er in principe ook sprake van een overheidsopdracht.

Een minstens even belangrijk motief voor het koppelen van beide partijen in de uitbesteding is dat VDAB ervan uitging dat de investeerder de duurzaamheid van het projectvoorstel zou testen in functie van zijn investering. Bij de uitvoering en de feedback van de deelnemers blijkt echter dat risico-investering en rente niet altijd (misschien wel vaker niet) de enige drijfveer is en vaak ook vertrouwen in de partner of interesse in een innovatie kunnen volstaan om mee te stappen in de samenwerking.

Een derde te verkennen piste is om beide opdrachten (dienstverlening en financiering) ook effectief afzonderlijk in de markt te zetten, maar dan is het de overheid, of in het beste geval de overheid samen met de dienstverlener die een financier zoeken. In deze benadering zou een projectsubsidie voor de dienstverlening tot de mogelijkheden behoren, maar dat impliceert ook financiële controle en een principiële uitsluiting van winstmarge voor de dienstverlener of maximaal een “redelijke winst” volgens de richtlijnen van DAEB (al is dat op zich ook geen evidente piste). De rente op de risicofinanciering zou in dat geval als afzonderlijke opdracht in de markt kunnen gezet worden, maar dat zou de SIB tot een louter financieel product herleiden ten koste van de onderlinge en spontane dynamiek tussen investeerder en dienstverlener.

VDAB is van oordeel dat tot nader order een oproep voor gezamenlijke indiening de voorkeur geniet op voorwaarde dat de samenwerking goed ondersteund en omkaderd wordt en er voldoende ontwikkeltijd wordt uitgetrokken.

VDAB erkent daarmee de rol van een structureerder maar bij voorkeur in een gescheiden rol:

- aan de ene kant in opdracht van de overheid om de basisvoorwaarden voor een SIB-project te bewaken, t.t.z. dat de partijen heldere afspraken hebben met contractuele evenwichten die vermijden dat de samenwerking wordt herleid tot een dure lening voor de dienstverlener.
- aan de andere kant blijft VDAB voor de contractvorming met de overheid, de praktische werkafspraken en de opvolging tussen de partijen, voorstander van een ondersteunende en adviserende rol voor een structureerder waar de inschrijvers dat nodig achten. Dit verloopt bij voorkeur zonder contractuele tussenkomst van de overheid met deze structureerder en niet met een leidende rol voor die structureerder bij de totstandkoming van de overeenkomst met de overheid.

3.2 Andere SIBs

Naar de mening van een buitenlandse structureerder is bij het bepalen van de maatschappelijke uitdaging en het vraagstuk de overheid/uitkomstbetaler eerder leidend, terwijl de investeerder de leiding heeft bij de keuze van de dienstverlener. Dit kan de achterliggende gedachte zijn bij het inschrijven van een consortium, waarin de investeerder en dienstverlener elkaar hebben gevonden.

Het is mogelijk dat het initiatief voor een SIB van de structureerder komt, samen met de dienstverlener, om het project dan voor te leggen aan de overheid. Volgens een structureerder is het belangrijk om ook initiatieven te hebben van bottom-up, naast initiatieven van de overheid.

Ook een andere structureerder gaf aan dat het initiatief voor de SIB werd genomen door de structureerder, en deze de overheid heeft gecontacteerd. De overheid heeft op zijn beurt de thematiek aangegeven, de dienstverlener heeft mee de benchmarks bepaald. De structureerder heeft alle partijen samengebracht.

Naar de mening van een structureerder is een consortium van een dienstverlener samen met een investeerder niet logisch. Dit betekent namelijk dat de dienstverlener, in overleg met de investeerder, een vrij gedetailleerd voorstel moeten uitwerken en voorleggen aan de overheid. Niet alleen zijn er weinig investeerders voorhanden in België en maakt dit het moeilijk voor sociale organisaties, ook hebben deze sociale dienstverleners weinig of geen expertise in het structurele gedeelte van een SIB. Het is moeilijk voor zowel de dienstverlener als de investeerder om elkaar dan al te begrijpen, in deze beginfase van de SIB, zonder ondersteuning of advies van een structureerder. Een consortium van een structureerder en een dienstverlener, daarentegen, is wel nuttig volgens de structureerder. Deze partijen werken namelijk nauw samen voor een langere periode. Volgens deze structureerder zou het bevorderlijk zijn indien de structureerder in deze fase al een rol krijgt. Om de markt open te stellen en toegankelijker te maken voor investeerders die niet helemaal thuis zijn in het domein van sociale organisaties, zou de erkenning en aanstelling van een structureerder in deze fase een groot voordeel bieden.

Een buitenlandse structureerder verklaarde dat het initiatief van verschillende kanten komt, en zij zelf geen actieve prospecties doen.

In een andere SIB is er ook gewerkt met een consortium, onder leiding van de structureerder. Dit omdat de structureerder gedeeltelijk investeerde in de SIB en het niet de bedoeling was dat de structureerder de volledige investering op zich zou nemen. De structureerder was van mening dat de benadering om dienstverleners en

investeerders samen te laten inschrijven voor een SIB, in de huidige markt, niet ideaal is: de onderhandelingen en voorbereidingen werden daardoor vertraagd en er waren ook weinig mensen die een bod hebben gedaan. Dit kan mogelijk wel in de toekomst als de markt meer matuur is.

Een uitkomstbetaler gaf aan dat de uitkomstbetaler zelf de thematiek had bepaald bij de uitschrijving van de aanbesteding. Vervolgens heeft de structureerder samen met de dienstverlener de doelstellingen en structuur van de SIB bepaald.

In een latere SIB-opdracht van VDAB (SIB RIZIV) koos VDAB ervoor om vanuit een heldere probleemstelling en een duidelijke meetmethode te vertrekken. Hoewel de VDAB geen voorafnames deed over de voorstellen van de inschrijvers, bleef bij deze laatste toch de perceptie leven dat VDAB sturend optrad. De idee dat de aanpak en methodiek vrij te kiezen is door de inschrijvers, betekent echter niet dat VDAB geen zicht wil hebben op de waarde en kostprijs van de voorstellen en ook wel wil weten wat er precies wordt voorgesteld. De onderhandelingsvragen waren er vooral op gericht om duidelijkheid te krijgen over het project en over de ervaringen en benchmarks van de voorgestelde aanpak. Deze beoordelingswijze heeft zeker nog verdere ontwikkeling en verfijning nodig.

In deze opdracht werd de combinatiemogelijkheid van investeerder met dienstverlener opengetrokken naar een constructie van alle combinaties van minstens één van beide, al dan niet samen met een structureerder. Ook dit leidde niet tot onverdeeld vereenvoudigde toegang en combinaties. De rol van de structureerder samen met een investeerder of met een dienstverlener moet immers bij de contractvorming voor de uitvoering worden overgedragen of omgezet worden. Vanuit die ervaring pleit VDAB voor een verdere analyse van de rollen van een structureerder met voor elke rol een gescheiden en ondubbelzinnige opdracht. De koppeling van een afzonderlijke investeerder en dienstverlener is trouwens niet altijd noodzakelijk, zolang de dienstverlener voldoende financiële draagkracht heeft en deze niet te buiten gaat bij een eventuele mislukking van de SIB. De overheid (VDAB) wil immers geen goede dienstverleners opofferen aan risicovolle opdrachten.

Wat zeker heeft bijgedragen in de toenadering tussen investeerders en dienstverleners, is het initiatief om een infosessie voorafgaand aan de indiening van de kandidaturen te organiseren. Dat verduidelijkte niet enkel de doelstellingen van het project, het zorgde ook voor kennismaking, dynamiek en interesse tussen de diverse partijen. De keerzijde van deze keuze was dat de besteksinformatie voor de indiening van de offertes nog niet compleet was, wat een risico op communicatieruis meedraagt.

Het is duidelijk dat ongeacht vanwaar het initiatief komt, de overheid er steeds moet op toezien dat de staatssteunregels en de mededinging worden gerespecteerd. Daarom zal de overheid als uitkomstbetaler altijd de uiteindelijke opdrachtbeschrijving en voorwaarden bepalen. Dat wil niet zeggen dat de overheid niet in dialoog kan treden met de aanbieders van potentiële oplossingen en er zijn voldoende mogelijkheden in de regelgeving om ruimte te laten voor een concretisering van de klijtlijnen, al dan niet in overleg met dienstverleners en investeerders en al dan niet ondersteund door een structureerder en een evaluator. Bij de finale oproep zal de overheid echter steeds de voorstellen objectief moeten vergelijken en een gemotiveerde beslissing nemen. Spontane voorstellen aan de overheid moeten ook steeds aangeboden worden aan de markt tenzij daarvoor een sluitend juridisch argument voorhanden is.

4 Duur van voorbereidingen

4.1 SIB voor NEET-jongeren

De betrokken partijen hadden nog geen – of in het geval van de investeerder weinig – ervaring met het SIB-instrument. Hierdoor moest in de voorbereidende fase veel tijd en energie gestoken worden in het verkennen van het instrument, het onderzoeken van best practices in het buitenland om zo de mogelijk opties voor de modellering van de SIB in kaart te krijgen en daarbinnen keuzes te maken. De voorbereidende HIVA-studie die met het bestek als leidraad werd meegegeven, is hierbij erg bepalend geweest, gegeven deze beperkte voorkennis en vertrouwdeheid.

Het initiatief voor het vormgeven en structureren van de SIB werd volledig bij het consortium van dienstverlener en investeerder gelegd, waardoor ook al in de voorbereidende fase een groot vertrouwen en voldoende overleg nodig was tussen beide partijen en deze verkenningfase dus zeer (arbeids)intensief was.

De keuze voor de relatieve korte termijn (zoals bepaald door VDAB) voor de aanvraag tot deelname was ingegeven vanuit de quasi zekerheid dat er minstens één combinatie (dienstverlener en financier) klaar stond voor indiening. VDAB wilde de markt openzetten voor andere inschrijvers die ook reeds een goede gedeelde ervaring of vertrouwensband hadden en tegelijkertijd voor dit experiment gelegenheidsopportunisme zo veel mogelijk vermijden. Daartegenover stond dat VDAB maximale ruimte wilde voorzien voor de onderhandelingen.

4.2 Andere SIBs

De duur van de voorbereidingen hangt af van verschillende factoren. Zo kan de complexiteit van het project verschillen, alsook het aantal partijen, hun interne organisatie, de beschikbare data en de duur van de besluitvorming van de overheid. Een structureerder gaf aan dat niettegenstaande bereidwilligheid van de overheid in hun SIB, de interne beslissingen van de overheid veel tijd in beslag namen en dit het proces aanzienlijk vertraagde.

Eén buitenlandse structureerder schatte de gemiddelde duur van de voorbereidingen tussen de 1 à 2 jaar. Een andere structureerder schatte de periode van de voorbereidingen, van het eerste initiatief tot de ondertekening van de SIB, op ongeveer negen maanden.

Een uitkomstbetaler gaf aan dat een redelijke termijn tussen acht en twaalf maanden ligt. De voorbereiding vraagt vooral veel van de beschikbaarheid en inzet van de dienstverlener en een te korte voorbereidende periode kan niet haalbaar zijn voor de dienstverlener.

De SIB vraagt veel voorbereidingstijd en ontwikkeltijd. VDAB heeft zelf heel wat voorbereiding getroffen en daarna heel wat ruimte gelaten aan de inschrijvers bij hun offerte. Omwille van het experimentele karakter was deze openheid soms contraproductief en woog de moeilijke voortgang soms op het geduld en vertrouwen van de partijen. Het leerproces werd tot driemaal toe doorlopen door VDAB: een eerste keer in het voorbereidende ESF-project, een tweede keer in de onderhandelingsfase (tussen de verschillende kandidaten), en tot slot kwamen nog heel wat vragen terug bij de finaliseren van het contract tussen de partijen en bij de opdracht van de evaluator. Mogelijk was het beter geweest vanuit het oogpunt van de overheidsinstelling om de afbakening strikter te houden en de verfijning te concentreren bij het informeren van de markt en in voorbereidende dialogen. Op die manier staan de basisvoorwaarden op punt bij de indiening van de offertes en kunnen de onderhandelingen zich vooral richten op de doelstellingen en het inhoudelijk aanbod.

Het is daarbij belangrijk om voldoende tijd te investeren aan het informeren en ondersteunen van afspraken tussen potentiële investeerders en potentiële dienstverleners opdat die elkaar zouden vinden. Die rol zou kunnen opgenomen worden door een structureerder.

5 Onderhandelingen over SIB

5.1 SIB voor NEET-jongeren

Specifiek voor Impact Capital geldt dat de maatschappelijke impact van de investering, concreet hoeveel NEET-jongeren kunnen worden geholpen om door te stromen naar arbeid of opleiding, voorop stond. De problematiek van de NEET-jongeren zal als gevolg van de huidige Covid-pandemie naar verwachting alleen maar toenemen.

In de onderhandelingen werd voornamelijk verder gewerkt op het bestaande voorstel van BeCode en Impact Capital om tot een haalbaar voorstel te komen binnen de context van het bestek. De afwezigheid van een structureerder en de eerder afwachtende houding van VDAB – met het oog op het stimuleren van creativiteit bij de indieners en het bewaken van de vergelijkbaarheid van de verschillende lopende onderhandelingsprocedures – heeft ervoor gezorgd dat eventuele alternatieven (bv. voor de meetmethode) niet werden onderzocht.

VDAB geeft aan dat bij de onderhandeling het bijzonder complex en moeilijk bleek om met de openheid van de opdrachtvoorwaarden en de keuzevrijheden van de inschrijvers tot een goede vergelijking en beoordeling te komen tussen de verschillende offertes en toch de gelijke behandeling te blijven garanderen. Aan het eind van de procedure werd dit potentieel risico echter, buiten de wens en intentie van VDAB, omzeild doordat slechts een partij een finale offerte indiende. De onderhandelingen met de beide partijen verliep op een ander elan en de intensiteit van de

onderhandelingen met de ene partij heeft er mogelijk toe geleid dat de voorstellen van de andere partij onvoldoende doorgesproken en geëxploreerd werden. Die rekening werd gepresenteerd na de gunningsbeslissing wanneer bleek dat er toch nog een aantal vragen open stonden.

Nadat de opdracht was gegund, bleek dat de doelgroep, de maatstaf voor succes en ook de vergoedingen die daar tegenover stonden, niet voldoende nauwkeurig waren doorgesproken. Partijen hebben vervolgens veel tijd gestoken in het afstellen van de definitie hiervan en in het afsluiten van een contract.

Er was van de zijde van de overheid voldoende openheid en flexibiliteit om bij het verfijnen van de succesparameters tot een evenwichtige oplossing te komen. Zo is de mogelijkheid opgenomen dat deze op cumulatieve basis (over alle klasgroepen) worden berekend; wordt, op voorstel van de evaluator, ook de doorstroming naar opleiding meegeteld als succes; zijn er afspraken gemaakt over vergoedingen bij vertraging in de betaling en is er uiteindelijk een concrete afbakening van het 'vertoeven in Antwerpen'. Het heeft wel wat lang geduurd voordat deze standpunten definitief vast lagen. Dit zorgde voor onzekerheid en frustratie bij de dienstverlener en investeerder. In de toekomst is VDAB daarom voorstander om de meting vooraf intern door te spreken en vast te leggen in de opdracht al dan niet na marktverkenning of voorbereidende dialoog met de kandidaten (cf. concurrentiegerichte dialoog)

5.2 Andere SIBs

Voor investeerders, en dit geldt in nog sterkere mate voor commerciële investeerders, is essentieel dat er zeer duidelijke en zeer nauwkeurige, schriftelijke, afspraken zijn over de investering, de maatstaven voor succes en vergoeding en de manier waarop deze gemeten en berekend wordt. Niet de hoogte van het rendement is het belangrijkste voor een investeerder, wel duidelijkheid en zekerheid over de afspraken. Geen enkele klassieke investeerder zal meedoen zolang de financiële structuur volledig duidelijk is.

Hoe kan je van een investeerder verlangen een verbintenis aan te gaan en te investeren in een project, zonder dat hij/zij de details van het project weten en deze op punt staan? Structureerder

Een structureerder ervaarde als grootste struikelblok tijdens de onderhandelingen voor de SIB het overtuigen van de overheid, de politieke gevoeligheid omwille van het ideologisch karakter en het rendement op een redelijk niveau krijgen. Daarbij voegt de structureerder toe dat een moeilijkheid bij de SIB was dat men volledig in het duister tastte in verband met de doelstellingen. Men had enkel een paar referentiepunten van andere landen.

Een andere structureerder benadrukt dan weer het belang van de voorbereidende fase, waarin het, bijvoorbeeld, essentieel is om de doelgroep van de SIB heel duidelijk, precies en concreet af te bakenen. Als je de instroom niet exact kent, kan je ook het eindresultaat niet inschatten. Dit is ook de rol van de structureerder.

Een andere moeilijkheid die naar voren kwam, volgens een dienstverlener, lag in het verschil in tempo van besluitvorming in de opstartfase. Het biedt veel voordelen om al tijdens in de opstartfase in overleg te gaan met de mensen die betrokken zullen worden bij het project (bv. om de indicatoren en aanpak te bespreken). Die betrokkenheid vanaf het begin was naar de mening van de dienstverlener een grote meerwaarde om later het project te voltooien. Echter, doordat de dienstverlener diende te wachten op het antwoord van de overheid/uitkomstbetaler, zorgde dat voor moeilijkheden.

Tenslotte benadrukte een structureerder het belang om de terugverdieneffecten van een SIB al in de voorbereidende fase te berekenen. Zo kan worden bekeken wie de begunstigden zijn van de SIB. Wellicht zijn die begunstigden ook partijen die niet bij de SIB zijn betrokken.

Een uitkomstbetaler gaf aan dat de grootste uitdaging lag in het vinden van doelstellingen die voor de dienstverlener uitdagend waren maar hem ook niet in problemen zouden brengen en die te koppelen aan een rendement dat voor de investeerders voldoende was en dat ook intern kon worden verdedigd, rekening houdend met de verschillende politieke stromingen binnen de organisatie.

Om invulling te geven aan een SIB is het nodig dat de uitkomstbetaler zeer helder de doelstellingen en de te behalen resultaten kan definiëren, al dan niet na een voorbereidende dialoog met het werkveld. De uitdagingen moeten scherp en uitdagend zijn maar wel haalbaar en behapbaar.

Het maakt het voor de dienstverleners en investeerders mogelijk hun eigen verhaal te schrijven en onderhandelen. Bij het indienen van de laatste offerte moeten alle voorwaarden vastliggen opdat de investeerder zijn engagement

en verwachtingen kan bepalen. Dat betekent dat de dienstverlener en de financier op dat ogenblik ook voldoende tijd krijgen om die oefening te maken.

6 Contractvorming

6.1 SIB voor NEET-jongeren

De gunningsdocumenten lieten nog ruimte voor verdere verfijning van de afspraken. Dit bood het voordeel van flexibiliteit maar bracht ook onduidelijkheid met zich mee. Naast de gunningsdocumenten is daarom een overeenkomst opgesteld, waarin belangrijke punten (o.a. definitie NEET-jongeren, berekening vergoeding investeerder) werden uitgeklaard en schriftelijk vastgelegd. Deze overeenkomst is relatief eenvoudig gehouden en behandelt enkel de belangrijke onderwerpen. Dit bracht wel vertraging en extra inspanningen met zich mee.

Bij de onderhandelingen werd ook duidelijk dat de overbrugging van de fundamentele en contextuele verschillen tussen publiek recht en privaat recht heel wat tijd en energie vragen voor partijen die daarmee niet vertrouwd zijn. Deze observatie geldt uiteraard in beide richtingen.

VDAB is van oordeel dat een structurele bovenbouw (op Vlaams of Federaal niveau) voor de organisatie van Sibs (investeringsfonds, garantiefonds, aanduiding van structureerders in diverse rollen,...) een meerwaarde kan betekenen, ook in de contractvorming, doordat heel wat voorwaarden vooraf juridisch gekaderd zijn en de onderhandelingen zich kunnen toespitsen op de beoogde impact, het risico dat met de investering gepaard gaat en de wederzijdse opbrengsten die daar tegenover staan. Een verfijning van het decreet op de SIO's en de uitwerking van een aantal uitvoeringsbesluiten kan daaraan bijdragen, mits SIB ook als beleidsinstrument voor complexe uitdagingen wordt ontwikkeld en ondersteund. Een SIB is in geen geval een alternatief voor subsidies of overheidsopdrachten bij innovatieve projecten, maar eerder een systeem om complexe uitdagingen aan te pakken, bij voorkeur met perspectief op een multimodale ontwikkeling.

6.2 Andere SIBs

In alle SIBs waarbij de geïnterviewden waren betrokken, zijn in aanvulling op eventuele gunningsdocumenten, overeenkomsten opgesteld. Gegeven het aantal partijen, hun uitlopende belangen en de complexe structuur van een SIB waren deze overeenkomsten soms uitgebreid. In de meeste gevallen nam de structureerder de leiding op zich in verband met de juridische overeenkomst en werden de overeenkomsten zelf opgesteld door een advocatenkantoor.

De documentatie voor de SIB was complex, aangezien we ons waanden in een wereld die niet de onze is. Op sommige momenten hebben we ons lot in de handen gelegd van de structureerder die over een kennis en expertise beschikte die wij niet in huis hadden. Uitkomstbetaler

In Nederland stelt men vast dat de onderliggende juridische documentatie in omvang toeneemt.

Om onduidelijkheid rond de kostenverdeling en risicoverdeling tussen partijen zoveel mogelijk weg te nemen, is onze ervaring dat iedere SIB te maken krijgt met processen van 'juridisering'. Dit betekent in de regel vuistdikke documenten waarbij iedere deelnemer aangeeft onder welke voorwaarden al dan niet tot betaling of een boete wordt overgegaan. Bovendien ligt onder de meeste Sibs een subsidiebesluit aangezien een meer zuivere contactvorm op allerlei complicaties met wet- en regelgeving stuit. Voor een deel is dit natuurlijk te begrijpen, maar de SIB was nu juist bedoeld om met elkaar te ondernemen en bij ondernemen behoort nu eenmaal ook een stukje risico nemen. Uit: "Vijf jaar social impact bonds: de balans opgemaakt." Fabian Dekker & Jos Verhoeven, 16 april 2019, <https://www.dedikkeblauwe.nl/news/vijf-jaar-sibs>

Volgens een buitenlandse structureerder zou het mogelijk moeten zijn om op termijn een soort 'template' op te stellen in verband met SIB. Dit is in het voordeel van alle partijen, aangezien er niet telkens opnieuw een contract moet worden opgesteld en zo kosten en tijd worden bespaard.

Volgens een andere structureerder worden er nog maar weinig ervaringen en informatie gedeeld omtrent SIBs. Dat is jammer, want men kan net een bredere kennis opbouwen door een "kenniscentrum" of centraal punt gericht op SIB op te richten.

We kunnen veel van elkaar leren, maar informatie en ervaringen worden maar mondjesmaat gedeeld. Door lessen voor de toekomst te delen alsook ervaringen in verband met de aanbesteding en het contract wordt het mogelijk een bredere kennis op te bouwen. Structureerder

Naar de mening van een uitkomstbetaler is dit net de uitdaging waar we nu voor staan. We moeten ons de vraag stellen wat we hieruit hebben geleerd. Er moet een soort draaiboek en sjablonen worden gemaakt aan de hand van onze ervaringen. Bovendien was de uitkomstbetaler van mening dat bij een volgend project, een stuurgroep of opvolggroep zou moeten opgericht worden.

Een buitenlandse structureerder gaf aan dat een clause wordt opgenomen in het contract waarin staat dat, in geval van enig conflict tussen de partijen, de rechter rekening moet houden met het feit dat de eerste intentie van de partijen het welzijn van de begunstigde is. Dit principe moet overheersen.

De denkoefening die we nu moeten maken is wat we hieruit leren, welke instrumenten en documenten zijn er ontwikkeld, en hoe kunnen we die in de toekomst gebruiken? Het is niet de bedoeling dat we elke keer terug van nul beginnen, er zouden sjablonen moeten worden opgemaakt zodat we die in de toekomst kant en klaar hebben. Uitkomstbetaler

In de toekomst zou het nuttig zijn om de kennis en ervaringen te gaan delen. Iemand met kennis van zaken zou bijvoorbeeld betrokken kunnen worden als een soort extern klankbord. Uitkomstbetaler

Voor het contract is het vooral belangrijk om niet alle voorwaarden dicht te rijden met concrete formuleringen voor elke eventualiteit die zich voor doet. Wanneer de doelstellingen en criteria duidelijk zijn, en de communicatie zit goed (en tijdig), dan kan het project aangepast worden op maat van de klant en op maat van onvoorziene gebeurtenissen.

7 Toeleiding van deelnemers

7.1 SIB voor NEET-jongeren

Het aantal NEET-jongeren dat uiteindelijk is ingestroomd in de opleiding van BeCode, en dus wordt gefinancierd door de SIB, is merklijk minder dan partijen hadden gehoopt.

Dit lijkt te wijten aan volgende omstandigheden:

- Het is voor BeCode moeilijker dan verwacht om de niet bij VDAB ingeschreven NEET-jongeren te bereiken. Wel heeft BeCode de inspanningen om SIB voor NEET-jongeren aan te werven inmiddels aanzienlijk verhoogd;
- Het validatieproces van welke jongeren in een klas precies als NEET erkend werden door VDAB is het eerste jaar zeer moeizaam op gang gekomen, waardoor het voor BeCode vaak niet zeker was bij de selectie of een kandidaat een NEET statuut zou krijgen;
- De gevraagde verfijning van de afbakening van de doelgroep en de verruiming van de meetresultaten op advies van de evaluator, zorgden voor inhoudelijk relevante debatten die veel tijd en energie in beslag namen en een moeilijk evenwicht zochten tussen inhoudelijke relevantie, vergelijkbare meting en risicovolle incentives. Over de vraag van Impact Capital en BeCode om het criterium 'vertoeven in Antwerpen' op een nauwkeurigere manier te definiëren, zodat er bij de selectie al zoveel mogelijk duidelijkheid was, is pas één jaar na de start van de SIB overeenstemming gekomen. VDAB had dit criterium bewust op tactisch niveau geformuleerd om zo meer ruimte te bieden voor deliberatie, maar pogingen tot verduidelijking zorgden voor telkens terugkerende bevraging en onzekerheid bij de dienstverlener.

Dat zijn kleine storende punten waardoor je merkt dat de energie bij de dienstverlener verdwijnt, en het ook mij doet afvragen of we het nog moeten blijven proberen. Impact Capital

De SIB voor NEET-jongeren had als doelgroep de Antwerpse NEET-jongeren die niet of onvoldoende door VDAB werden bereikt. Er konden over de rekrutering afspraken gemaakt worden met VDAB en dat gebeurde ook; maar het was niet de bedoeling dat VDAB structureel jongeren zou aanleveren, dat zou de toegevoegde waarde van het project te niet doen. Achteraf gezien, zijn de consequenties van deze opdracht misschien onvoldoende doorgepraat en geëxploreerd door de partijen.

Voor de oorspronkelijke strakke afbakening van de doelgroepdefinitie en de resultatenvariabele werk in het meetmodel van HIVA, voorzag VDAB ruimte in de onderhandelingen en in de opdracht van de evaluator. De enige voorwaarde voor aanpassing van de doelgroep of de meetvariabelen was dat ze konden toegepast worden zowel op de deelnemers als op de referentiegroep. De aanpassingen kwamen pas laat in het proces aan bod en werden opgenomen op vraag van de inschrijvers.

7.2 Andere SIBs

Er zijn maar weinig SIBs waarin uitsluitend de dienstverlener verantwoordelijk is voor de toeleiding van deelnemers. In de meeste SIBs, ook in het buitenland, zorgt de overheid voor de toeleiding. In andere gevallen is er een mengvorm, waarbij de deelnemers worden gezocht zowel door de overheid als door de dienstverlener, die daarvoor samenwerkt met partners.

Ook in een aantal buitenlandse SIBs, onder andere in Nederland en Engeland, heeft gespeeld dat er onvoldoende toeleiding was van deelnemers. In die gevallen stond de overheid in voor de toeleiding en bleek dat de overheid hier niet voor kon zorgen, door een gebrekkige databank van de overheid en/of een onvoldoende pro-actieve benadering van potentiële deelnemers. Ook was de houding van de overheid (wellicht vanuit de klassieke aanbestedings-optiek) dat de overheid het geld ter beschikking zou stellen, dat de dienstverlener het werk moest doen en dat de overheid enkel betrokken zou zijn als (eind) financier. Dit zorgde voor een tekort aan deelnemers.

Ook in een andere Belgische SIB is sprake geweest van onvoldoende toeleiding door de overheid. Daar heeft de dienstverlener dit al in een vroeg stadium op tafel gelegd en is dit daarna verbeterd.

In een aantal SIB overeenkomsten in Nederland is een bepaling opgenomen die een boete oplegt aan de overheid als zij onvoldoende kandidaten aanlevert.

Niet alleen is de overheid in de praktijk nog steeds vaak de formele opdrachtgever en veel minder een gelijkwaardige samenwerkingspartner, ook wordt er dikwijls te weinig menskracht binnen het ambtelijk apparaat vrijgemaakt om van Sibs echt werk te maken. Mede hierdoor wordt er in de praktijk veel te gemakkelijk gedacht over het 'regelen' van de benodigde personen die aan trajecten deelnemen. Om die reden is er inmiddels al bij vijf Sibs waar Start Foundation als financier bij betrokken is (geweest) compensatievergoedingen (boetes) opgelegd van in totaal 540.000 euro. Dit omdat er simpelweg niet genoeg kandidaten werden aangeleverd door gemeenten. Uit: "Vijf jaar social impact bonds: de balans opgemaakt." Fabian Dekker & Jos Verhoeven, 16 april 2019, <https://www.dedikkeblauwe.nl/news/vijf-jaar-sibs>

Een buitenlandse dienstverlener gaf aan dat de toestroom van deelnemers ook in zijn SIB een aandachtspunt is geweest. In deze SIB zorgde zowel de overheid als de dienstverlener zelf voor de aanwerving. Voordeel van aanwerving door de overheid was, volgens dezelfde dienstverlener, dat er over door hen aangebrachte profielen geen discussie meer bestond (althans van de zijde van de overheid). Deze discussie bestond soms wel over de profielen gevonden door de dienstverlener. In beide gevallen is het belangrijk dat de profielen van de deelnemers zeer nauwkeurig en volledig worden vastgelegd om 'cherry picking' te vermijden (de overheid zou extra moeilijke profielen kunnen aanleveren; de dienstverlener zou makkelijke profielen kunnen aanleveren).

Ook een andere buitenlandse structureerder gaf aan dat de toeleiding van kandidaten een aandachtspunt blijft. Een reden hiervoor kan zijn dat de overheid, als die verantwoordelijk wordt gesteld voor de toestroom van jongeren, hierin geen ervaring heeft. Een "jongerenloket/ wijkteam" die verantwoordelijk wordt gesteld voor de coördinatie en dat lokaal kan werken, kan hiervoor een oplossing bieden volgens deze structureerder.

Ten slotte gaf één structureerder aan dat de instroom/uitstroom uit de SIB ondergeschikt is aan de methodiek: de SIB moet vooral dienen om de methodiek te "fine tunen".

Het is belangrijk om duidelijke afspraken te maken over wie instaat voor de selectie en de rekrutering van de deelnemers. Wanneer de uitkomstbetaler een aantal deelnemers garandeert, moet hij ook bereid zijn daarvoor de nodige inspanningen te leveren en te compenseren wanneer hij tekort schiet. Afspraken vooraf bevatten in dat geval dus ook een duidelijke compensatieregeling. Wanneer de opdracht voor het bereiken van deelnemers deel uitmaakt van de opdracht, valt te overwegen om de vergoedingen aan te passen aan het effectief bereikt aantal

8 Meetmethode

8.1 SIB voor NEET-jongeren

Bij de indiening van de offertes konden de inschrijvers zelf een meetmethode voorstellen of gebruik maken van de methode die in opdracht van VDAB in samenwerking met KOIS werd ontwikkeld door HIVA. Het rapport over deze methodiek werd aangereikt in de opdrachtdocumenten.

BeCode besliste beroep te doen op deze laatste methodiek. Tijdens de onderhandelingen bleken echter een aantal vragen niet verwerkt in de meetmethode en kwamen de partijen overeen om deze voor te leggen aan de evaluator eens deze gekozen was.

De meting van HIVA is gebaseerd op een vergelijking van de doorstroom naar werk en opleiding van NEET-jongeren die deelnamen aan de opleiding van BeCode ten opzichte van een controlegroep, samengesteld uit jongeren met parameters (zoals opleidingsniveau, leeftijd, geslacht, migratieachtergrond of niet, enz.) die zoveel mogelijk aansluiten bij die van de NEET-jongeren in het project. De controlegroep wordt samengesteld op basis van de databank van VDAB.

Enerzijds is deze meetmethode wetenschappelijk verantwoord en lijkt het ook de meest eerlijke en verfijnde methode van meting. Bovendien staat de methode toe om ook rekening te houden met de conjunctuur, een belangrijke factor als het gaat om jeugdwerkloosheid.

Anderzijds had dit, samen met de late aanstelling van de evaluator, als gevolg dat de dienstverlener en investeerder in het eerste 1,5 jaar van de SIB geen geactualiseerd idee hadden van de succesdoelstellingen waarnaar moest gestreefd worden, en dus blind voeren. De indicaties van de oorspronkelijke proefmeting in het ESF model waren een goede indicatie maar de periodieke monitoring kwam pas laat op gang. Daarbovenop komt dat de meetperiode voor de finale resultaten behoorlijk lang is en de eerste eindresultaten voor de financiering daardoor sowieso pas na de meetperiode van de eerste groep konden aangeleverd worden.

Tegelijkertijd heeft deze methode voor aanzienlijke complexiteit gezorgd, wat altijd met een kost komt. Zo werd in de stuurgroep beslist om af te wijken van de standaardmeting van VDAB (toestandscodes aan het einde van de maand) en de duur van de tewerkstelling te meten op gewerkte dagen volgens contractduur. Het ophalen en opschonen van de gegevens uit de VDAB databank, het stroomlijnen van de gegevens van de databank met die van BeCode, om ervoor te zorgen dat in beide gevallen exact hetzelfde wordt gemeten (bijvoorbeeld werkdagen versus weekenddagen) heeft veel afstemming gevraagd van VDAB intern, de stuurgroep en de evaluator. Daarbij heeft de ervaring van KU Leuven met de databank van VDAB een positieve invloed gehad.

Men kan de vraag stellen of de kosten en inspanning vereist voor deze 'exactere' meetmethode verantwoord waren. Voor de eerste SIB in Vlaanderen was wellicht beter gekozen voor een eenvoudigere methode van meting die minder inspanning hadden gevraagd van VDAB intern, de stuurgroep en de evaluator.

De grootste uitdaging die VDAB ziet in deze verfijnde meting, is de real time monitoring. Vermits de data niet in real time konden aangereikt en verwerkt worden, en door de verfijning erg afwijkend zijn van de standaard rapporteringen binnen VDAB, was het voor de dienstverlener onmogelijk om te sturen op betrouwbare resultaten en konden enkel afgeleide cijfers en eigen cijfers gebruikt worden. De evaluatie van het meetinstrument zal uitmaken of VDAB deze meting of een vergelijkbare meting kan opnemen in de standaardrapporteringen en van daaruit ook betrouwbare historiek kan aanreiken voor de opvolging van projecten.

Dat het aantal jongeren dat tot nu toe is opgeleid door BeCode minder is dan gehoopt, maakt deze vraag acuter, maar dit kon op het moment van het opzetten van de SIB nog niet worden voorzien.

8.2 Andere SIBs

Een structureerder was van mening dat een controlegroep theoretisch gezien perfect werkt, maar in de praktijk veel kosten met zich meebrengt. Het is volgens deze structureerder tijdrovend en complex en men moet oppassen met de datakwaliteit van de overheid.

Voor een dienstverlener bleek het achteraf moeilijker dan verwacht om met controlegroepen te werken, aangezien de controlegroep groot genoeg moest zijn, maar tegelijkertijd ook verfijnd en gelijkaardig met de testgroep. Hoe verfijnder de groep, hoe kleiner die werd. Daarom is er op een bepaald moment, samen met de structureerder, een aantal vastgelegd dat groot en significant genoeg was.

*Hoe ver ga je in het verfijnen van je controlegroep, maar is het nog wel statistisch relevant genoeg?
Dienstverlener*

9 Resultaatsmeting versus impactmeting

9.1 SIB voor NEET-jongeren

Binnen de SIB worden enkel 'harde' resultaten vergoed, zijnde het percentage van deelnemende jongeren dat binnen zes of twaalf maanden na afronding van de opleiding een minimum aantal dagen werkt of een opleiding volgt.

Er is veel tijd van alle partijen gekropen in het beoordelen van een evaluator voor de impactmeting, waarbij ook de 'softere' resultaten van de BeCode opleiding werden geëvalueerd. Deze impactmeting is wel overwogen en werd ook door alle partijen ondersteund en wenselijk geacht, maar uiteindelijk niet gegund omwille van budgettaire redenen.

Door de beslissing om een aantal variabelen in de meetmethode te herbekijken. (nvdr Deze beslissing en mede omdat de gekozen evaluator (HIVA) zelf nog verdere verfijningen aan de meetmethode wilde aanbrengen, zorgde respectievelijk in de procedure voor de aanduiding van de evaluator en de uitrol van de het meetinstrument voor een belangrijke tijdsinvestering en vertraging).

Door de onverwacht hoge prijzen van de resultaatsmeting moest VDAB afzien van de investering in een impactmeting, doch niet zonder ook de procedure voor dat perceel op ordentelijke wijze af te ronden.

Dit is vooral vanuit sociologisch en impactstandpunt spijtig, gezien op die manier het project ook niet zal leiden tot meer duidelijkheid van de verschillende parameters op de tewerkstelling in dit project. Bovendien maakt een impactmeting het mogelijk om in kaart te brengen wie er (ook op langere termijn) voordelen heeft van een SIB. Zo zou kunnen blijken dat de NEET jongeren van Becode op termijn betere leefomstandigheden en huisvesting hebben.

Wat de meting betreft pleit VDAB er ook voor om de meting van resultaten in functie van de betaling en de meting in functie van het zichtbaar maken van de impact niet aan elkaar te koppelen. Heldere keuzes over betalingen helpen om de doelstellingen te bereiken. De extra impact en de relevantie daarvan kan dan zeker nog in kaart gebracht worden, maar hoeft daarbij niet altijd vergeleken met een referentiegroep om de impact aan te tonen. Alleen om de marginale impact te meten is een vergelijkingsbasis noodzakelijk. Te veel impactvariabelen vergoedbaar maken riskeert de doelstellingen en de beoogde resultaten van de kernopdracht te verdrinken.

Het proces en de denkoefening heeft echter wel duidelijk gemaakt dat impactmeting een belangrijke bijdrage kan leveren tot de evaluatie van en de onderlinge afweging tussen verschillende opdrachten (zowel intern als extern) voor de overheid.

Andere SIBs

Ook een buitenlandse structureerder was van mening dat het raadzaam is dat de mogelijke 'neveneffecten' ook gemeten en betrokken worden. Dit kan zeer leerzaam zijn voor toekomstige SIBs.

Een uitkomstbetaler gaf aan dat hij in de aanbestedingsprocedure ook 'impact' resultaten had opgenomen, maar met een zeer ruime omschrijving en de focus op innovatie. De dienstverlener heeft vervolgens een voorstel gedaan dat in verdere gesprekken tussen partijen werd verfijnd en vastgelegd.

Volgens een structureerder is de impactmeting van essentieel belang, zowel tijdens de SIB, als na afloop van de SIB. Dit laatste biedt op langere termijn de grootste toegevoegde waarde. Het zou heel interessant zijn om te weten, bijvoorbeeld, in welke looncategorie NEET-jongeren binnen 10 jaar zitten, en in welke maatschappelijke context ze dan leven. De impact op lange termijn zou daarom ook moeten worden meegenomen. Het werken met een controlegroep biedt namelijk maar een momentopname en maakt het moeilijk om de doelgroep overheen de tijd te volgen.

Een dienstverlener vond het heel jammer dat de meting verengd werd tot alleen het meten van tewerkstelling, in plaats van ook de impact op zelfredzaamheid, zelfvertrouwen en het vergroten van de netwerken mee te nemen. Verder was de dienstverlener bevreesd voor het effect van 'cherry picking' als de evaluatie zich enkel op tewerkstelling richt en wilde hij de mogelijkheid om met moeilijke profielen te werken behouden. De structureerder heeft de dienstverlener bijgestaan in deze angsten en mee gezocht naar oplossingen.

Het is jammer dat er enkel een economische en financiële incentive voor impact blijft, en er toch nog heel wat barrières zijn die de toegang tot een SIB bemoeilijken. Zo zijn er bijvoorbeeld heel wat projecten niet bruikbaar voor een SIB omdat ze niet/moeilijk evalueerbaar of meetbaar zijn. Dienstverlener

Je kan niet voor elk project deze manier van financieren gebruiken. Je moet de impact namelijk kunnen meten, terwijl welzijn zich niet altijd makkelijk laat meten. Maar, we moeten wel in ons achterhoofd houden dat een SIB een gepaste manier is om te gaan financieren wanneer we een nieuw innovatief project opstarten. Uitkomstbetaler

Een buitenlandse structureerder zegt dat het belangrijk is dat het element van impact en de bijhorende meetfactoren duidelijk worden gedefinieerd in het contract. Wat tracht men te bereiken, en hoe zal dat gemeten worden? Bovendien wordt er vaak gesproken over de neveneffecten die het sociale project met zich meebrengt. Het is volgens de structureerder raadzaam om deze ook te betrekken en te meten.

Betalen op impactvariabelen maakt de meting en sturing complex.

Betalen op resultaat en valideren op impact zijn twee verschillende invalshoeken, elk met zijn eigen karakteristieken.

10 Gunning overheidsopdracht/openbare aanbesteding

10.1 SIB voor NEET-jongeren

VDAB heeft deze opdracht in de markt gezet via een mededingingsprocedure met onderhandeling. Gezien de kwalificatie als sociale dienst kan VDAB gebruik maken van de mededingingsprocedure met onderhandeling. De vraag was waar de grenzen van deze formule precies liggen wanneer er in de omschrijving van de opdracht maximale ruimte wordt gelaten voor de voorstellen van de inschrijvers.

Vanuit de oefening leerde VDAB dat, hoewel de onderhandeling een aantal grenzen kent en er zeker nog veel leergeld betaald werd bij de gevoerde procedure, ze mits een goed doordachte benadering van de opdracht, heel veel ruimte voor creativiteit en innovatie kan laten.

Uit de ervaring onthoudt VDAB ook dat te veel ruimte niet noodzakelijk leidt tot een goede invulling van alle aspecten. Reeds eerder gaven we aan dat, wanneer een SIB echt wil vertrekken vanuit een probleemstelling en niet vanuit een oplossing, de basisregels best helder worden vastgelegd zonder daarmee de inhoudelijke creatieve ruimte te beperken.

VDAB denkt dat een duidelijke afbakening van de doelstelling, de te meten resultaten, de beoogde doelgroep en de te gebruiken meetmethode om het resultaat te bepalen de absolute minima zijn die moeten vastgelegd worden. Kortom: state your business.

Door de sleutel-spelregels op basis van transparante, toegankelijke, onderbouwde en realistische keuzes vast te leggen, zorg je voor duidelijkheid en veiligheid voor de dienstverleners. Een goede marktverkenning en adviesronde (eventueel via een concurrentiegerichte dialoog) kan daarbij helpen, zolang dat maar transparant gebeurt en zonder afgeschermd voorkennis voor een of meerdere partijen.

Andere elementen zoals duurtijd van de opdracht, tijdstip van de meting, inhoud van het aanbod... kunnen in principe vrijgelaten worden voor creatieve invulling.

De concurrentiegerichte dialoog valt eveneens te overwegen afhankelijk van de duidelijkheid die je wel of niet kan bieden bij het vastleggen van je minimale voorwaarden. Wanneer je dat beeld niet kan vervolledigen kan de concurrentiegerichte dialoog helpen om de afspraken te verfijnen vooraleer er tot een finale offerte wordt overgegaan. Wanneer ze voldoende duidelijk zijn, lijkt een onderhandelingsprocedure, mits voldoende openheid, te volstaan.

10.2 Andere SIBs

Een structureerder vermeldt dat de periode voor de toekenning van de overheidsopdracht stroef kan verlopen. Het is als het ware een ontdekkingsstocht waarbij de Europese aanbestedingsregels gelden die zijn aangescherpt in 2014. De structureerder meent dat het enerzijds belangrijk is dat er dialoog ontstaat tussen de partijen, aangezien een SIB draait om het onderlinge vertrouwen en samenwerking. Maar dat vraagt veel werk en tijd, terwijl de partijen nog niet zeker zijn van hun positie.

Anderzijds is de ervaring van een structureerder dat in de fase van de omkadering de overheid initieel een open houding aanneemt. Echter, hoe dichter men bij de aanbesteding komt, hoe moeilijker het verloop wordt.

De rol van de structureerder als vertaler tussen de verschillende partijen komt hier weer naar voren.

Volgens de structureerder is een mogelijke variant om de aanbesteding in twee rondes te doen. Eerst moet er een inhoudelijk plan worden voorgelegd, waarbij de drie kwalitatief beste plannen geselecteerd worden. Vervolgens vinden er gesprekken plaats tussen de uitkomstbetaler/overheid en de potentiële dienstverleners, zodat er ruimte wordt gecreëerd voor onderhandelingen en dialoog. Bijkomend kan er ook een haalbaarheidsstudie worden opgesteld zodat de dienstverlener richtlijnen, maar ook enige ruimte en vrijheid heeft.

Eenzijds wil je in dialoog gaan met de partijen en al zoveel mogelijk ontwikkelen. Maar dat vraagt veel werk terwijl je nog niet zeker weet of je erbij bent, en dat maakt het ingewikkeld. Anderzijds is de fase van aanstelling en omkadering eerder nauw en strikt. Mijn ervaring is dat in het begin de overheid heel open is, maar hoe dichter je komt bij het uitzenden van de aanvraag, hoe meer juristen en financierders erbij komen, en hoe meer je verliest. Structureerder

Een uitkomstbetaler in Brussel geeft aan dat zij bij SIB gebruik hebben gemaakt van een 'appel à projet' omdat zij meer zicht wilden krijgen op wat de behoeften waren op het terrein en op die manier ook meer innovatie wilden bewerkstelligen. De Brusselse aanbestedingsregels laten dit toe. De regels over staatssteun waren niet van toepassing.²

Hoofdstuk 7 - Toekomst van de SIB

In dit hoofdstuk vindt u de ervaringen en standpunten die de bevroegde partners met ons deelden

1 Potentieel van SIB

Een structureerder blijft geloven in het potentieel van een SIB, maar is van mening dat het imago moet veranderen. De essentie van een SIB is niet het aspect van een financieringsmechanisme, maar het ontwikkelen van een innovatieve methode om een maatschappelijk probleem aan te pakken. Verder is er de discussie dat een SIB duur is. Maar een SIB

2

maakt het mogelijk om te experimenteren met een sociale methodiek ontwikkeld door de dienstverlener. Als deze succesvol is, kan de overheid ze verder uitrollen. Op die manier is het uiteindelijk minder duur en zijn ook de kosten (bv. juridisch, structureerder) investeringskosten dan financieringskosten. Dit is een nieuwe manier van kijken naar SIBs. Het is geen financieringsinstrument maar een manier om de sociale methodiek te ontwikkelen en verfijnen. Maar als de overheid het standpunt inneemt dat de methodiek die ontwikkeld wordt binnen de SIB, direct kan uitgerold worden en toegepast worden op dezelfde problematiek ergens anders, zal dat een heel andere blik geven.

In feite is de methodiek die je uitwerkt al voor een groot deel ontwikkeld en gefinancierd door de sociale uitvoerder. De implementatie en investering is dan de taak van de SIB, maar als het een succesvolle SIB is, zal het in de praktijk de overheid zeer weinig geld kosten, volgens dezelfde structureerder.

Voor mij is de uitstroom ondergeschikt aan de methodiek. Het finetunen van de methodiek is voor mij het belangrijkste. Structureerder

In feite kan de SIB ook een vrij goedkoop financieringsmechanisme zijn. (...) De overheid krijgt een methodiek aangereikt die al succesvol is gebleken en zij enkel nog moet uitrollen. Structureerder

Op de vraag wat er nodig is om een SIB toegankelijker en aanvaard te maken in België, was het antwoord van een structureerder dat er een mentaliteitsverandering moet komen, voornamelijk op het niveau van de overheid. Bovendien is de aanbestedingsprocedure ingewikkeld en moeilijk, terwijl men net het innovatieve en flexibele aspect van een SIB in gedachten moet houden. De structureerder was van mening dat een dienstverlener in deze fase zeker begeleid en ondersteund moet worden door een structureerder, wat tegelijkertijd een SIB ook meer toegankelijk maakt voor dienstverleners die niet thuis zijn in het financiële domein.

Verder werd aangegeven dat de Belgische staatsstructuur en de opdeling van budgetten en kosten het organiseren van een SIB niet makkelijk maakt. Als antwoord hierop, benadrukte een buitenlandse structureerder dat de twee belangrijkste aanbevelingen in verband met een SIB aan de overheid (in Frankrijk) bestonden uit het oprichten van resultaatfonds en de omvang van de projecten te vergroten. Nu het resultaatfonds is opgericht, verlopen (zoals verwacht) de SIBs vlotter en beter. Door de schaal van het project te vergroten, is er een grotere kans dat de gemaakte kosten ook terugverdiend worden. De voornaamste overheidsadministraties die bijdragen tot het fonds in Frankrijk zijn het ministerie van werk, van ecologische transitie en van economisch territoriale samenhang. Het is echter mogelijk dat, indien de SIB ook gaat om gezondheid en werkgelegenheid bijvoorbeeld, ook andere overheidsafdelingen kunnen worden betrokken eenmaal het mechanisme in werking is gesteld.

Over de vraag of er een SIB op stedelijk niveau mogelijk is, is een structureerder van mening dat dit kan, maar dat de verhouding tussen kosten en de grootte van de SIB een aandachtspunt is. Ofwel moet de SIB groot genoeg zijn, ofwel is er veel standaardisatie nodig.

Ten slotte benadrukt een structureerder dat er duidelijk moet worden vastgelegd wat er gebeurt indien de SIB een succesvolle afloop heeft. Hoe gaat de overheid dit implementeren in zijn toekomstig beleid en strategie? De overheid kan eventueel voorwaarden opleggen, maar er zou tenminste moeten worden bepaald wat de volgende stap is, na de SIB. Nu is het eerder hoopvol afwachten of de overheid daadwerkelijk iets onderneemt.

Ten slotte vindt een structureerder dat er ruimte moet zijn om te experimenteren met SIBs. De ervaring moet worden opgebouwd.

Het is onmogelijk om een copy-paste te doen van buitenlandse SIBs. Structureerder

2 Wanneer SIB gebruiken?

Voor een dienstverlener kan de SIB een aantrekkelijke vorm van gratis financiering zijn voor zijn innovatieve projecten, waarbij de dienstverlener duidelijk kan laten zien wat zijn potentieel is voor het leveren van sociaal impact, zonder dat zij de financiële rekening gepresenteerd krijgen bij het niet behalen van de streefdoelen. Het is een alternatief voor financiering door subsidies, waarbij de overheid minder risico heeft door het feit dat de overheid enkel moet betalen in geval van succes.

Het moet gaan om innovatieve projecten met een duidelijk positieve impact op de maatschappij, waardoor een kostenbesparing wordt gerealiseerd bij de overheid. De projecten moeten al een eerste test van 'proof of concept' positief hebben doorstaan, maar zijn nog niet voldoende bewezen zodat het risico voor de overheid om hen regulier te contracteren nog te groot is.

Eens het concept volledig bewezen is, of niet, heeft de SIB zijn doel bewezen en geen reden van bestaan meer voor dat project. Het is dan immers goedkoper voor de overheid om de dienstverlener direct te contracteren.

Dit betekent dat de SIB meestal een relatief kort leven heeft. Hierbij moet de vraag gesteld worden naar de efficiëntie van de kosten die met de SIB gepaard gaan ten opzichte van de bezuinigingen voor de overheid.

3 SIB fondsen

Volgens één buitenlandse structureerder kunnen SIBs ook vanuit fondsen worden uitbetaald. Door zo'n fonds kunnen meerdere SIBs worden gefinancierd, maar het hoeven niet enkel SIBs te zijn. Meerdere investeerders kunnen deelnemen aan een fonds en worden uitbetaald indien de beoogde resultaten behaald zijn. Volgens die structureerder is het voordeel van een fonds dat dit efficiënter is voor de overheid, omdat zo vermeden wordt dat er meerdere contracten moeten worden gesloten over één overkoepelend thema. De voorkeur gaat naar één maatschappelijk thema per fonds waarvoor je meerdere dienstverleners inzet. Op die manier kan je makkelijker vergelijken en de impact meten, waarbij je tegelijkertijd leert van elkaar en dit direct kan toepassen in de praktijk. Zowel voor efficiëntie als voor de schaal biedt een centraal resultatenfonds voordelen.

Doordat de aanbesteding aan meerdere partijen gegund kan worden, is het interessanter voor partijen om deel te nemen. Daarnaast wordt het makkelijker om de toekomstige contracten vorm te geven. Bovendien kunnen investeerders in meerdere SIBs tegelijk investeren, wat gunstig is aangezien het niet eenvoudig is nieuwe investeerders te vinden.

Hoewel het makkelijker is voor de overheid om financiers te vinden vanuit een SIB fonds, benadrukte een andere investeerder echter dat financiers over het algemeen liever weten waarin ze investeren en meestal ook lokaal verankerd zijn.

Eén uitkomstbetaler ziet zeker ook het voordeel van een fonds in, omdat er nu jaarlijks een budget moet worden vrijgemaakt en gereserveerd op de begroting van het beleidsdomein. Dit zou opgelost worden door een fonds aangezien er op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap SIB budgetten voorzien zouden zijn.

Een structureerder pleit voor een fonds op Belgisch of zelf Europees niveau. Dit laat toe om de nadruk te leggen op het innovatieve karakter van de methodologie. Zo voorkomt men dat een overheid betaalt maar dat een andere overheid begunstigde is (bv. NEET jongeren opgeleid door Bencode zouden in de toekomst minder beroep hoeven doen op sociale woningen).

Een centraal fonds voor een SIB zorgt ervoor dat een groep investeerders tegenover een gezamenlijk doel staan, en gezamenlijk het budget financieren. Je krijgt daardoor een portfolio effect: het risico wordt gebalanceerd. Structureerder

Ook een andere structureerder onderstreept dat een resultaatfonds de overheidsbetaling ten zeerste vereenvoudigt. Naast de vereenvoudiging van de betalingsprocedures, krijgen projecten die voldoen aan specifieke criteria automatisch toegang tot het fonds indien hun resultaat succesvol is. Hierdoor moet er niet telkens opnieuw gezocht worden naar een uitkomstbetaler, maar is er een gestroomlijnd 'kanaal' voorzien. Bovendien moeten de volledige budgettaire procedures van de ministeries niet telkens opnieuw doorlopen worden.

Volgens een andere structureerder zou een garantiefonds een noodoplossing zijn: als er geen investeerders gevonden worden, kan je via een garantiefonds een minimum terugbetaling voorzien zodat investeerders toch instappen.

Een investeerder had een opmerking in de andere zin bij een SIB fonds. Voor hen was de intentie van bij het begin om ook echt betrokken te worden bij het project. De dienstverlener blijft volledig in controle, maar de uitwisseling en communicatie met de dienstverlener was voor hen een groot pluspunt en belangrijk element. Dit is minder mogelijk wanneer er een fonds van investeerders wordt opgericht. Vandaar de instelling van deze investeerder om kleinere structuren te selecteren die eenvoudig te financieren zijn, maar waarbij hun impact en steun wel cruciaal is.

Voor ons was het belangrijk om ook, buiten de financiering om, contact te hebben met de dienstverlener en het project te helpen slagen. We wilden echt in contact komen met het project en betrokken worden. Investeerder

Een SIB is een middel, geen doel op zichzelf. Ondanks dat je weet dat het experiment werkt, wil je toch blijven meten en verbeteren. De overheid kan helpen dit op lange termijn te implementeren. Structureerder



Deel III

Praktijklessen voor het model



Vlaamse
overheid



impact capital Samen sterk voor werk
vdab.be



DEEL III:

Hieronder vind je een samenvatting van wat de partners als voornaamste lessen vooruitschuiven. De lessen zijn per standpunt gebundeld.

Een aantal lessen zijn onlosmakelijk verbonden met de keuzes die werden gemaakt om de SIB op te zetten als leerpad en experiment maar die van daar uit wel belangrijke leerpunten bevatten voor het opzetten van SIB-projecten in het algemeen.

Andere lessen hebben betrekking op inzichten ex post en reflecties tijdens de samenwerking die direct verbonden met het opzetten van de SIB voor NEET jongeren in Antwerpen.

We hebben getracht om de lessen te vertalen naar werkbare handvaten voor wie met een SIB aan de slag wil.

1 LESSEN - VANUIT INVESTEERDERS- EN DIENSTVERLENERSTANDPUNT

1.1 DE SUCCESCRITERIA

die de basis zijn voor de vergoeding van de investeerder, moeten gealigneerd zijn op de doelstellingen van de SIB, zodat de uitkomstbetaler enkel moet betalen indien zijn doelstellingen bereikt zijn. En het is belangrijk dat de doelstellingen van de SIB gealigneerd zijn over de verschillende partijen.

Het doel van de investeerder en dienstverlener bij deze SIB was om het succes van een nieuwe opleiding te testen door NEET-jongeren een opleiding te laten doorlopen met minder uitval en meer toeleiding naar duurzame werkgelegenheid.

Voor VDAB was de hoofdbedoeling van de SIB om zowel het publiek van de NEET-jongeren te bereiken als deze nadien toe te leiden naar werkgelegenheid.

In deze SIB zijn de succescriteria gebaseerd op het percentage van NEET-jongeren welke na 6 maanden, respectievelijk 1 jaar, duurzaam werk vinden, in vergelijking met een referentiegroep met dezelfde criteria als de NEET-jongeren, wat in lijn is met de doelstelling van de dienstverlener en investeerder. Echter, voor de investeerder had het logischer en simpeler geweest om (deel van de) succesvergoeding te structureren als een vast bedrag per NEET jongere die bereid gevonden wordt om een opleiding te volgen.

1.2 ZORG VOOR VOLDOENDE INSTROOM

In deze SIB werden er (mede als gevolg van de COVID-19 pandemie) niet voldoende NEET-jongeren gevonden door de dienstverlener. Dit had als gevolg dat de algemene kosten van de SIB hoog waren in verhouding tot het aantal deelnemers en dat de meetresultaten minder representatief waren.

1.3 KEEP IT SIMPLE.

Een SIB brengt inherent een bepaalde structuur en kosten met zich mee voor alle partijen. Zorg dat de kosten opwegen tegenover het voordeel, door de succescriteria en de meting hiervan zo duidelijk en simpel mogelijk te structureren, en de overhead beperkt en beknopt te houden.

In deze SIB werd gewerkt met een referentiegroep gebaseerd op een aantal variabelen, waarmee telkens de prestaties van de NEET-jongeren vergeleken werden. Hoewel dit statistisch wellicht de meeste juiste methode is, bracht dit een hoge kost van evaluatie met zich mee, evenals veel vergaderingen. Achteraf gezien was het beter geweest om vooraf te bereiken absolute doelstellingen af te spreken als succes criterium, gebaseerd op historisch beschikbare gegevens, of vaste bedragen per NEET jongere die bereid wordt gevonden om een opleiding te volgen. Zelfs met een wetenschappelijk juistere methode, kon de invloed van de conjunctuur toch niet uitgefilterd worden. Door de kleine aantallen wordt de complexe meetmethode statistisch ook minder relevant.

1.4 NOOD AAN EEN ONAFHANKELIJKE STRUCTUREERDER,

die niet alleen de SIB structureert, maar ook het projectmanagement opneemt.

Hoewel Kois als structureerder betrokken was bij de opzet van de tender, was er geen structureerder betrokken bij de SIB zelf. Indien we in deze SIB bij aanvang van de onderhandelingen een onafhankelijke en ervaren structureerder hadden gehad, waren de bovenstaande punten wellicht veel vroeger geïdentificeerd en aangepakt, in het voorbereidingsproces van de SIB, terwijl deze nu gaandeweg boven kwamen.

Het projectmanagement in deze SIB is opgenomen door de investeerder, wat niet ideaal was, gezien de vertegenwoordigers van de investeerder zo niet altijd ten volle de belangen van de investeerder konden verdedigen en zij ook niet (volledig) als onafhankelijk werden gepercipieerd.

1.5 BESCHOUW DE SIB VOORAL ALS SOCIALE INNOVATIE, I.P.V. ALS EEN FINANCIERINGSINSTRUMENT

Een SIB geeft, dankzij de impactmeting en de 'endorsement', geloofwaardigheid aan de dienstverlener en kan ook zorgen voor naamsbekendheid voor de dienstverlener of zijn project, waardoor deze een hefboomeffect ervaart. Voor de overheid kan de SIB een instrument zijn om een jonge organisatie of nieuw project uit te testen. Als die test succesvol is, kan de overheid beter verder financieren via klassieke methodes.

1.6 FLEXIBILITEIT EN AANPASSINGSVERMOGEN

Wendbaarheid in inhoud en proces is nodig om een innovatief project gedurende meerdere jaren leefbaar te houden. Een goed werkende stuurgroep, waarbij de verschillende vertegenwoordigers van de partijen de beslissingsbevoegdheid hebben om flexibel te zijn, en de SIB eventueel aan te passen aan de veranderende omstandigheden, is een 'must'.

In een eerste fase van de uitvoering hadden we niet de beslissingnemers van VDAB rond de tafel. Elke aanpassing of interpretatie vergde zo meerdere vergaderingen om tot afstemming te komen.

1.7 RISICO EN OPSCHALING

Teneinde Sibs te kunnen opschalen naar een groter investeerderspubliek, zou het beter zijn om niet te werken met een 'total loss' risico van de kostprijs, maar om via getrapte succescriteria, een genuanceerder risico te bekomen.

In deze SIB werd gewerkt met een 'total loss' risico. Enkel indien de klasgroepen meer dan 10% beter zouden presteren dan de referentiegroep, zou de uitkomstbetaler de kostprijs terugbetalen aan de investeerder. Daar tegenover stond een succesvergoeding van respectievelijk 3% (in geval meer dan 10% beter) tot 9% (in geval meer dan 30% beter) op het uitstaand kapitaal.

De investeerder heeft deze SIB gefinancierd omwille van het innovatief karakter van het financieringsinstrument en omwille van het feit dat de investering sowieso goed aangewend zou worden in de vorm van opleidingen voor NEET-jongeren.

Maar een breder investeerderspubliek dat ruimer is dan social first impact investeerders, zal afgeschrikt worden door dit groot risico, welk niet in verhouding staat t.o.v. het potentieel rendement.

2 LESSEN - VANUIT HET STANDPUNT VAN DE UITKOMSTBETALERS

2.1 EEN SIB IS GEEN ALTERNATIEF VOOR ANDERE VORMEN VAN PROJECTFINANCIERING

Er bestaan haast geen complexe uitdagingen die met één enkel project kunnen opgelost worden. Een netwerkstructuur en een masterplan lijken daarvoor beter geschikt. Naast andere middelen zoals subsidies en overheidsopdrachten om innovatieve voorstellen op kleine schaal te testen, kan de SIB een instrument zijn om kleine succesprojecten op te schalen wanneer de overdraagbaarheid van die successen onzeker is. Risicokapitaal biedt pas meerwaarde wanneer geen van beide partijen (uitkomstbetaler en dienstverlener) het risico kunnen of willen dragen.

Voor enkel het uittesten van één enkel innovatief project is de constructie te log en te zwaar. sowieso projectafbakening

2.2 MEER KADER, BLANCO CANVAS

De keuze om zoveel mogelijk voorwaarden open en bespreekbaar te maken heeft voor heel wat leermomenten gezorgd maar heeft niet de inhoudelijke en technische innovatie gebracht die verwacht was. De openheid zorgde ook voor veel debat over vorm en betalingsmechanismen waardoor de focus op de uitdaging soms te weinig belicht werd. Het vooraf vastleggen van de doelstelling, de voornaamste uitkomstmaten en de meetmethode, samen met een strakke onderhandelingskalender kunnen de gesprekken voortstuwen naar meer inhoudelijke gesprekken over de te bereiken doelen. Door de discussies over formele voorwaarden te beperken, is er meer ruimte om de oplossingen vrij te laten en tot de kern van de opdracht te komen.

2.3 KEEP IT SIMPLE

De keuze om te betalen op het tewerkstellingsresultaat was een onderbouwde keuze: De jongeren vinden op zich was niet genoeg, daarvoor heeft VDAB reeds diverse partners. De keuze van het vergelijkingsmodel met een referentiegroep maakte de metingen echter complex en weinig transparant in functie van een tijdige aansturing van het project. Daarnaast ontbrak onder andere de optie om uitval door verdere opleiding te valideren, dit werd in de loop van het project bijgestuurd ten voordele van de doelgroep en na advies van de onafhankelijke evaluator. De dienstverlener kon enkel terugvallen op indicatieve cijfers, zolang de eerste (lange) meetperiode niet verstreken was.

Het lijkt daarom aangewezen een meer eenvoudige meting te hanteren voor de betalingen, met een beperkte ruimte voor bijsturing op ongewenste effecten, en daarnaast een meer fijnmazige impactmeting te hanteren om de uitvoering en verderzetting van het project te evalueren en bij te sturen.

2.4 DOELCONSENSUS EN CONTINUÏTEIT IN DE STURING

Door de lange en complexe onderhandelingen over de veelheid van topics, werd er te weinig aandacht besteed aan het exploreren van de doelconsensus van de partijen over de kern van de opdracht. Dat leidde tot te veel openstaande vragen bij de uitrol ook voor de experts die door de investeerder na het voortraject werden toegevoegd. Doordat er geen continuïteit was in het mandaat van de VDAB-leden van de stuurgroep, werd het besluitvormingsproces van de stuurgroep vertraagd en de interventie van de manager samenwerking noodzakelijk om te deblokken.

Door meer focus te leggen op de doelconsensus bij de aanvang van de onderhandelingen kan het proces versneld en verhelderd worden. Duidelijke en duurzame afspraken vooraf over rollen en mandaten in de betrokken organisaties en naar de sturing van het project zijn noodzakelijk om complexe lange-termijnprojecten zoals een SIB stuwkracht te geven.

2.5 EEN DUIDELIJKE ROL VOOR DE STRUCTUREERDERS.

Een structureerder kan verschillende rollen opnemen, die rollen zijn niet noodzakelijk onafhankelijk verenigbaar bij één en dezelfde expert. Het ondersteunen van de uitkomstbetaler bij het uitwerken van de vraag, het

verifiëren of het risicokapitaal niet de vorm aanneemt van een verdoken lening die de leefbaarheid van de dienstverlener in het gedrang kan brengen, en de procesbegeleider bij de onderhandelingen zijn drie onderscheiden rollen en opdrachten die niet als vanzelfsprekend verenigbaar zijn. Een verdere analyse van deze rollen en de uitwerking van een goede structuur om deze rollen een onafhankelijke plaats te geven in een SIB constructie kan een Vlaams SIB-beleid ondersteunen;

2.6 SIB IS GEEN FINANCIERING MAAR EEN INVESTERING, OOK VOOR DE UITKOMSTBETALER.

MET EEN SIB-constructie lijkt het alsof de overheid alle risico's uitbesteed, maar natuurlijk is er steeds reputatierisico en moet een uitkomstbetaler ook aan zijn achterban verantwoording afleggen. SIB inzetten om te besparen op direct financieel risico lijkt daarom een vals argument: Als een project mislukt heeft de overheid niet of minder moeten betalen, maar blijft ze nog steeds met de maatschappelijke kost van de uitdaging die ondertussen de duur van het project is meegesleurd.

SIB is daarom enkel nuttig als beleidsinstrument voor projecten waarbij de resultaatrisico's enerzijds en de potentiële opbrengsten anderzijds, groot genoeg zijn om het investeringsrisico van de overheid te verantwoorden.

2.7 JE KAN NOOIT TEVEEL OF TE TIJDIG COMMUNICEREN EN AFSTEMMEN

De SIB, net als alle andere uitbestedingsvormen, zijn gevat in een juridisch kader dat onder meer de gelijke en niet discriminerende behandeling, transparantie en de kans op mededinging vooropstelt. De angst om daartegen geen procedurefouten te maken, kan ertoe leiden dat informatie wordt achtergehouden en onvoldoende gebruik gemaakt wordt van marktverkenning, dialoog en co-creatie. Ook dienstverleners en investeerders zijn soms erg op hun hoede om hun marktpositie prijs te geven, of onvoldoende thuis in de spelregels om alle risico's en consequenties vooraf in te schatten. Transparantie en open communicatie vooraf en tijdens, en het durven exploreren en delen van elkaars zienswijze, maken het mogelijk om op een veilige manier samen te werken en beter resultaten te benutten. Voor alles wat je in de eerste stappen laat liggen, moet je de dubbele afstand terugkeren bij de uitvoering.

Credits

Projectuitvoering en -ondersteuning

De grootste verdienste gaat naar de werkzoekenden die hun weg zochten en vonden via dit project. Dit was niet mogelijk zonder de inzet en bijdragen van de enthousiaste medewerkers van **BeCode**, in het bijzonder de coaches, begeleiders, en de administratieve krachten die hun schouders onder het project zetten.

Bij Impact Capital trokken Piet Colruyt, Ilse Fransen, Yvette Verleisdonk en Emma De Coninck aan de kar. **Vanuit PIO** konden we rekenen op de ondersteuning van Veerle Lories, Projectleider Programma voor Innovatieve Overheidsopdrachten (PIO) en An Schrijvers, Senior Adviseur Programma voor Innovatieve Overheidsopdrachten (PIO). **Bij VDAB** werd de dagelijkse werking ondersteund door jongerenconsulenten Leni Du Four en Samira Arbage, projectopvolger Michèle Peeters, bemiddelaar Inez Janssens, vakexpert Ulrich Petré, en directeur Bjorn Cuyt van VDAB Antwerpen, provinciale sponsor voor dit project.

Samenstelling van de stuurgroep:

Vaste leden

Karen Boers	CEO BeCode vzw (dienstverlener)
Kanchan Rocha	Coördinator opleidingen BeCode
Piet Colruyt	Bestuurder en impact investor Impact Capital.
Ilse Fransen	Voorzitster stuurgroep en co-project-leidster Impact Capital
Yvette Verleisdonk	Co-projectleider voor Impact Capital en advocaat Impact Capital
An Schrijvers	Projectleider voor PIO, Senior Adviseur Programma Innovatieve Overheidsopdrachten
Ian Dewae*	Projectleider VDAB en initiator van het project
*Carine Doucet	Manager Samenwerking VDAB
Patrick Maes	Expert samenwerking VDAB
(*vervangt)	

Toegevoegde leden:

Ludo Struyven	HIVA (onafhankelijk evaluator)
Tim Goesaert	HIVA (onafhankelijk evaluator)
Karen De Bruyn	VDAB Antwerpen

Inspiratie en ervaring

Met volgende organisaties mochten we inzichten, ervaringen en enthousiasme delen in dit rapport.

4WINGS Foundation
Actiris (Brussels Hoofdstedelijk Gewest)
Agentschap Opgroeien van de Vlaamse overheid
Besix Foundation
BNP Paribas Fortis nv
Buzinezzclub Foundation
Duo for a Job vzw
Hefboom vzw
Kois nv
Oranjehuis vzw
Social Finance NL bv

Schreven mee aan dit document:

Karen Boers
Ilse Fransen
Yvette Verleisdonk
An Schrijvers
Ian Dewae
Patrick Maes