



Binnen is binnen

Leeropbrengsten van de Social Impact Bond
'Werk na detentie'

Menno Jacobs

m.m.v.

Laura Sofie van der Reijden

Hans Moors

BINNEN IS BINNEN

Leeropbrengsten van de Social Impact Bond 'Werk na detentie'

dr. M.J.G. Jacobs

m.m.v.

L.S. van der Reijden, MSc

drs. J.A. Moors

E:M+MA.

Wijnhaven 88
2511 GA Den Haag
www.emma.nl

© 2021 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervaelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC. Citaties zijn toegestaan, mits de bron duidelijk vermeld wordt.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	5
Voorwoord.....	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	15
Doel- en vraagstelling	16
Aanpak van het onderzoek.....	17
Opbouw van het rapport	17
2. Social Impact Bonds in het justitiële domein – een literatuuronderzoek	19
Literatuuronderzoek	20
Politieke en maatschappelijke context	20
De SIB als (financierings)constructie	22
Uitvoering, interventie en doelgroep.....	23
Uitdagingen en kansen	24
De ideaaltypische SIB.....	26
3. Korte samenvatting proces- en effectevaluatie van de SIB 'Werk na detentie'	29
4. Eindevaluatie SIB 'Werk na detentie'	35
Uitvoering – inzichten en leeropbrengsten	36
Constructie – inzichten en leeropbrengsten	41
Context.....	46
Concluderend	48
5. Beantwoording onderzoeksvragen.....	51
6. Conclusie	55
Bijlage A – Samenstelling van de begeleidingscommissie	58
Bijlage B – Omschrijving van de Social Impact Bond 'Werk na detentie'	59
Bijlage C - Tijdljn SIB 'Werk na detentie'	
Bijlage D - Onderzoeksverantwoording.....	63
Bijlage E – Summary	65
Geraadpleegde literatuur.....	71

Voorwoord

De Social Impact Bond wordt vaak geassocieerd met meervoudig profijt. Profijt is er allereerst, als het goed is, voor de betrokkenen, voor de doelgroepen, die mogen profiteren van vernieuwende aanpakken. Het is er voor overheden die kunnen leren van die vernieuwende aanpakken voor de vaak weerbarstige taken die zij hebben uit te voeren. En er is winst te behalen voor de betrokken private investeerders die financieel rendement kunnen maken op maatschappelijke investeringen. Binnen is binnen!

Tegelijkertijd gold er voor de doelgroep van de Social Impact Bond 'Werk na detentie' – waar onderhavig rapport een evalueatie van presenteert – ook een ander 'binnen'. Namelijk het binnen van de gevangensmuren, waar deze doelgroep ten minste drie tot twaalf maanden verbleef. Het is een binnen waar iedereen alleen maar verlangt naar buiten. Maar eenmaal buiten... Wat gebeurt er dan? Hoe verhoudt zich dat buiten tot die beperkte maar ook veilige wereld binnen, en wat helpt er om de overgang van binnen naar buiten in goede banen te leiden?

Aan een antwoord op die laatste vraag, in brede zin, hopen we met dit rapport een nuttige bijdrage te leveren. We danken iedereen die aan het rapport heeft meegewerkt. De managers en projectleiders van 'de grote partijen' die deelnamen aan de Social Impact Bond 'Werk na detentie' (het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de investeerders, de uitvoerders), de vele mensen 'op de werkvloer' die de uitvoering mogelijk maakten en uiteraard de leden van de begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van em. prof. dr. Jo Hermanns, die het onderzoek van begin tot eind van deskundig advies en commentaar voorzagen.

Den Haag, december 2021

Menno Jacobs

Laura Sofie van der Reijden

Hans Moors

Samenvatting

Dit rapport beschrijft de resultaten van een eindevaluatie van de Social Impact Bond 'Werk na detentie'. Een Social Impact Bond is een vorm van publiek-private samenwerking waarbij private investeerders de aanpak van een maatschappelijk probleem door een onafhankelijke uitvoeringspartij voorfinancieren. Slaagt de aanpak, dan betaalt de overheid de investering met een vooraf afgesproken rendement terug. Slaagt de aanpak niet, of onvoldoende, dan zijn de investeerders hun investering (deels) kwijt.

In 2016 startte het (toenmalige) ministerie van Veiligheid en Justitie de Social Impact Bond 'Werk na detentie' (hierna: SIB) met drie investeerders (ABN AMRO Social Impact Fonds, Start Foundation en Oranjefonds), een 'matchmaker' (Society Impact) en het uitvoeringsconsortium 'Work Wise Direct' (Stichting 180, Stichting Exodus Midden-Nederland en USG Restart).

Tegelijkertijd start, in opdracht van het ministerie, een procesevaluatie voor de beoogde looptijd van de SIB gedurende twee jaar, uitgevoerd door onderzoeksbureau Impact R&D. Het rapport verschijnt in november 2018. De looptijd van de SIB wordt verlengd en loopt door tot augustus 2019. Naast de procesevaluatie wordt ook opdracht gegeven voor een effectevaluatie, uitgevoerd door onderzoeksbureau Panteia, waarvan in augustus 2021 een concept-rapportage verschijnt. Op eigen initiatief verschijnt er in april 2019 nog een evaluatie door een investeerder (Start Foundation) en schrijft Stichting 180 in februari 2020 ook een evaluatie. Stichting 180 publiceert in oktober 2020 daarnaast een boek met zeven portretten van deelnemers aan de SIB.

Doel van het onderzoek

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) start EMMA – Experts in Media en Maatschappij in april 2021 een eindevaluatie van de SIB 'Werk na detentie'. Doel van het onderzoek wordt als volgt omschreven:

Inzicht krijgen in de lessen en leerervaringen van de Social Impact Bond 'Werk na detentie'.

De bedoeling is 'alles overziend' terug te kijken op de periode 2016-2021 en te inventariseren wat de inhoudelijke en procesmatige lessen en leerervaringen zijn, te onderzoeken welke mechanismen daaraan ten grondslag liggen en na te gaan in hoeverre een SIB geschikt is als financieringsconstructie voor publiek-private samenwerking bij de aanpak van een maatschappelijk probleem op het justitiële terrein.

Aanpak van het onderzoek

Allereerst is uiteraard dankbaar gebruik gemaakt van al het onderzoeksmateriaal dat al beschikbaar was. Daarbij kon, naast de proces-, effect- en andere evaluaties, gebruik worden gemaakt van veel interne, niet-gepubliceerde documentatie. Daarnaast zijn interviewgesprekken gehouden met vertegenwoordigers van vrijwel alle bij de SIB betrokken partijen, te weten leden van de stuurgroep, ambtenaren van de rijksoverheid en van gemeenten, medewerkers van de uitvoerende partij en van het gevangeniswezen. Met

hen is teruggekeken op het verloop van het hele project en is gereflecteerd op de betekenis van het proces en de behaalde effecten daarmee voor de wijze waarop de SIB als constructie en de SIB in uitvoering zich tot elkaar verhouden. In aanvulling daarop is een focusgroep georganiseerd om de toekomst van SIBs voor de Rijksoverheid, en het ministerie van Justitie en Veiligheid in het bijzonder, te verkennen.

Ten behoeve van de evaluatie is gestart met een (inter)nationaal literatuuronderzoek naar wat bekend is over voor- en nadelen van Social Impact Bonds. De resultaten van deze oefening zijn voorgelegd aan een team van experts die bekend zijn met de huidige praktijk van het sociaal-maatschappelijk ondernemerschap, om van daaruit een zeker pragmatisch tegenwicht te kunnen bieden aan de meer theoretische inzichten.

Resultaten van het onderzoek

Aan de hand van het literatuuronderzoek bleek al snel een zinvol onderscheid te maken van waaruit Social Impact Bonds kunnen worden gezien. We onderscheiden de SIB als (financierings)constructie, de uitvoering van de SIB (de aanpak van het maatschappelijke probleem) en de SIB-in-context, ofwel de manier waarop SIBs passen in het nationale politieke en sociaal-maatschappelijke landschap.

In het verleden, bij het ontstaan van de eerste SIBs in de jaren tien, in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten met name, vormde het toenmalige politieke en sociaal-maatschappelijke klimaat een goede voedingsbodem voor het privatiseren van overheidstaken en dus ook voor het ontstaan van nieuwe vormen van publiek-private samenwerking. Hierbij gold een vrij strikte scheiding tussen publieke en private rollen en belangen. Deze scheiding werkte door in de manier waarop SIBs werden geconstrueerd. Namelijk met vaak omvangrijke en complexe contracten waarin de afspraken tussen opdrachtgever, investeerder en uitvoerende partij worden vastgelegd. De contracten en afspraken leggen op hun beurt weer strikte regels op aan de manier waarop het maatschappelijke probleem moet worden aangepakt. De aanpak moet een gerede kans van slagen hebben én vernieuwend zijn, en de te behalen effecten ervan moeten goed meetbaar zijn.

Uitvoering van de SIB 'Werk na detentie' – Inzichten en leeropbrengsten

Bij de SIB 'Werk na detentie' is geprobeerd de SIB 'volgens de regels van het spel' uit te voeren. Er is een uitgebreide *business case* opgesteld waarin duidelijke afspraken zijn gemaakt over de te behandelen doelgroep, over de gewenste instroom, over de interventie, over de wijze van effectmeting en over de hoogte van de daaraan gerelateerde door de overheid uit te keren bedragen aan de investeerders.

De SIB 'Werk na detentie' heeft qua (meetbaar) effect bij lange na niet opgeleverd wat de bedenkers ervan hadden gehoopt. Zo werd niet 60% van de mensen die een deelnameformulier ondertekenden succesvol naar duurzame arbeid toegeleid, maar slechts 19% en konden recidivevermindering noch een verminderd gebruik van uitkeringen worden vastgesteld.

In het proces is een aantal elementen aan te wijzen dat aan dit tegenvallende resultaat ten grondslag lijkt te liggen. Enkele van deze bevindingen zijn ook terug te vinden in de procesevaluatie van Impact R&D.

Interventie niet eenduidig en/of niet volgens plan uitgevoerd

De interventie blijkt in de praktijk heel anders te zijn geïnterpreteerd en uitgevoerd dan vooraf bedacht en afgesproken. Zo is er niet altijd gefocust op het verwerven van voldoende vaardigheden om betaald werk te vinden, maar is daadwerkelijke hulp geboden bij het op orde krijgen van basisvoorwaarden, leefgebieden, of 'praktische zaken', zoals Work Wise Direct het zelf noemt. Arbeidstoeleiding was voor sommige ex-gedetineerden geen haalbare kaart, bijvoorbeeld vanwege een verslaving of 'zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt'. Soms werd er dan voor gekozen te zoeken naar bijvoorbeeld dagbesteding. Soms ook was arbeidstoeleiding helemaal niet nodig omdat de deelnemer dat op eigen kracht regelde.

Doelgroep niet eenduidig en definitie 'deelnemer' niet helder

De in- en exclusiecriteria zijn in de Business Case¹ helder gedefinieerd. Lopende de SIB is een aantal in- en exclusiecriteria ('contra-indicaties') echter losgelaten, waardoor de toch al 'zware' (lees: moeilijk behandelbare / bemiddelbare) doelgroep nog zwaarder werd. Mensen met ernstige verslavings- en/of psychiatrische problematiek, maar die aanvankelijk wel gemotiveerd leken, werden tot de behandelgroep toegelaten.

In de procesevaluatie van Impact R&D en de effectevaluatie van Panteia wordt consequent gesproken van 119 'deelnemers'. Van deze 119 'deelnemers' zijn er 23 echter helemaal nooit met de interventie gestart (96 personen dus wel) (Beute & Van der Veen, 2020). Het is dus beter te spreken van 119 contractanten en 96 deelnemers. Aan 16 personen is 'een voorliggend hulptraject' aangeboden. En met nog eens 15 personen kon pas later worden gestart doordat ze te zeer verslaafd waren *of* kampten met ernstige psychiatrische problematiek. In feite kon dus met slechts 65 deelnemers *meteen* met de beoogde begeleiding worden gestart (Beute, 2020). En er zijn feitelijk maar 81 deelnemers geweest die voldeden aan de vooraf opgestelde selectiecriteria.

Interventie-effectrelatie niet vast te stellen

De vermeende effecten van de interventie zijn niet gemeten na het plegen van de *interventie*, zoals bij een goed uitgevoerd quasi-experimenteel design wenselijk is, maar in de periode na *vrijlating*, terwijl de interventie tot 16 maanden na vrijlating (of langer) kon duren. Deelnemers hebben dus verschillende uitgangsposities. Ze zijn langer of korter vrij en hebben langer of korter aan de interventie deelgenomen, terwijl niet duidelijk is hoe lang of kort dat is. Daardoor is niet goed duidelijk te maken of eventuele effecten (waaronder recidivevermindering) zijn toe te schrijven aan de interventie of niet.

¹ Intern document: Business Case pilot Social Impact Bond Werk na detentie, ongedateerd. In de tekst worden hoofdletters gebruikt als wordt verwezen naar dit document.

Lastig is ook, dat vooraf al duidelijk was dat een eventueel te meten recidivereductie niet statistisch significant kon zijn en dus zou kunnen berusten op toevalsfluctuaties. Daarvoor was het (beoogde) aantal deelnemers namelijk te laag.

Ten slotte heeft niet geholpen dat de controlegroep achteraf is samengesteld en gematcht met de behandelgroep op een aantal criteria. Dit leidt tot minder goede vergelijkbaarheid tussen behandel- en controlegroep dan met behulp van random controlled trial mogelijk was geweest.

Belangrijkste inzicht is dat de SIB 'Werk na detentie' feitelijk nooit een kans van slagen heeft gehad, of misschien beter gezegd, dat de uitvoering van de SIB 'Werk na detentie' al snel een achterstand opliep die niet meer te repareren viel. Door tijdverlies bij de start, de tegenvallende instroom, de zwaarte van de doelgroep, het kennelijk benodigde maatwerk en de volgtijdelijkheid en stapeling van deze manco's kon van uitvoering van het traject zoals beoogd al snel geen sprake meer zijn.

Belangrijkste leeropbrengst is dat de SIB 'Werk na detentie' beter gekenschetst kan worden als een voorstudie op een eventueel later uit te voeren uitwerking daarvan, dan als een goed uitgevoerd experiment op zichzelf. Daarvoor is aan onvoldoende voorwaarden voldaan: denk aan tijdigheid, instroom, doelgroep, et cetera, maar vooral ook aan de haalbaarheid van de criteria die gelden voor programma-integriteit (Wartna, 2009).

Met de kennis die is opgedaan met de SIB 'Werk na detentie' kunnen definities (van doelgroep, interventie) en parameters (aantal deelnemers, beoogde effecten) beter worden afgestemd op elkaar en kan de haalbaarheid van een eventuele volgende SIB beter vooraf worden beoordeeld.

Constructie van de SIB 'Werk na detentie' – inzichten en leeropbrengsten

Kijken we naar de SIB 'Werk na detentie' als constructie, dan gaat het vooral om de organisatie van de SIB, de samenwerking tussen de (vele) partijen die erbij betrokken waren en hun rolverdeling.

Organisatie

Bij het organiseren van de SIB 'Werk na detentie' en het opstellen van de business case daarvoor is onvoldoende gebruikgemaakt van bestaande kennis. Het betreft kennis over de doelgroep, de (mogelijke) effectiviteit van de beoogde interventie, de gestelde doelen ten aanzien van die effectiviteit en de tussentijdse, kritische inzichten die Impact R&D opdeed tijdens de procesevaluatie.

Mede als gevolg van het te beperkte gebruik van kennis bij het optuigen van de SIB ontstonden al snel organisatorische problemen bij het werven van voldoende geschikte deelnemers. Uiteindelijk waren die deelnemers over zoveel penitentiaire inrichtingen en gemeenten verspreid dat het voor de uitvoerders lastig werd dat logistiek allemaal te behapstukken.

Al met al zijn, mede hierdoor, veel uren gestoken in het organiseren en uitvoeren van de SIB, alsook in het zo goed als mogelijk op orde krijgen en navolgen van de gemaakte

afspraken. Daarmee zijn veel kosten gemaakt, die niet altijd even inzichtelijk zijn. Daarnaast is de SIB 'Werk na detentie' voor de investeerders verlieslatend gebleken.

Samenwerking en rollen

De samenwerking op het niveau van de stuurgroep is gedurende het gehele traject goed geweest. Partijen stelden zich constructief en welwillend op, al had er van de investeerders ook wel wat meer ondernemerszin en flexibiliteit mogen zijn, zeker op momenten dat het proces niet helemaal liep zoals gehoopt.

De constructieve en welwillende opstelling leidden ertoe dat de rollen van de diverse betrokken partijen niet altijd even scherp bleven. Het ministerie betoonde zich coulant richting investeerders toen de instroom van kandidaten tegenviel. De investeerders oefenden geen druk uit op de uitvoerders om te werken volgens de afspraken en namen genoegen met een negatieve business case. De uitvoerders op hun beurt benutten de ruimte die ze kregen om de doelgroep zo goed als mogelijk te helpen bij het op orde krijgen van hun bestaan na de detentie, ook al betekende dat, dat van de interventie zoals beoogd moest worden afgeweken.

Belangrijkste inzicht is dat het verschuiven van rollen ten koste is gegaan van de herkenbaarheid van de SIB 'Werk na detentie' als een Social Impact Bond en van het innovatief potentieel dat de SIB 'Werk na detentie' in beginsel wel had. De kennis en inzichten die zijn opgedaan, zijn, voor zover ze bewaard zijn gebleven, niet te herleiden tot gecreëerde maatschappelijke impact. Daarmee is niet gezegd dat die maatschappelijke impact er niet zou zijn geweest; deze is alleen niet vastgesteld.

Belangrijkste leeropbrengst is dat een ingewikkeld project als de SIB 'Werk na detentie' (meer) gedegen voorbereiding behoeft. Dat houdt in dat zoveel als mogelijk gebruik moet worden gemaakt van beschikbare kennis over de beoogde doelgroep, de interventie en de te verwachten resultaten.

In het verlengde daarvan geldt dat het vermoedelijk beter was geweest om lopende het proces momenten in te bouwen waarop zou kunnen worden nagedacht of het verstandig is om met het experiment in de bestaande vorm door te gaan of dat het beter zou kunnen zijn om het aan te passen of te stoppen.

Het mechanisme dat hierachter steekt, is kortgezegd dat op enig moment geen van de partijen nog 'spelbreker' wilde zijn. Hoe meer partijen betrokken zijn, hoe lastiger dat wordt. En dat geldt *a fortiori* als er door die partijen al veel is geïnvesteerd. Niet alleen in geld, maar ook in tijd. Men is, met de goede start in gedachten, gaan bekijken of er ondanks tegenvallende tussentijdse resultaten en berichten (denk aan de tegenvallende instroom, de negatieve business case, de kritische noties uit de procesevaluatie) niet toch mogelijkheden waren om het project voort te zetten. Daardoor zijn rollen gaan vervagen. Investeerders verschoven de focus van financiële winst (verder) richting filantropie, de overheid stelde zich meegaand en coulant op richting investeerders en uitvoerende partijen, uitvoerende partijen weken op hun beurt (steeds verder) af van de oorspronkelijke plannen, en ook de effectevaluator verlegde grenzen door (steeds) breder te zoeken naar maatschappelijke opbrengsten dan alleen via de vooraf afgesproken indicatoren daarvoor.

Daarmee kon de SIB 'Werk na detentie' als *constructie* een succes worden, maar ging het in de *uitvoering* op veel punten mis.

Toekomst voor de SIB

De SIB 'Werk na detentie' heeft een vrij lange doorlooptijd gehad: gestart in 2016 en volledig geëvalueerd eind 2021. In de tussentijd is er in het politieke en sociaal-maatschappelijke klimaat natuurlijk het nodige veranderd. Er is een groeimarkt voor sociaal-maatschappelijk ondernemerschap, terwijl het neoliberale marktdenken op zijn retour lijkt te zijn. De focus is verschoven van output naar impact. De *shared value*-gedachte van de Social Impact Bond ('én financiële winst én maatschappelijk rendement') is op steeds meer terreinen aan het kantelen naar het genereren van (louter) maatschappelijke impact.

Bij de constructie van een toekomstige SIB zou binnen dit *métier* dan ook veel meer aandacht moeten komen voor het kunnen meten van die maatschappelijke impact. Toegepast op de SIB 'Werk na detentie' zou het dan dus niet alleen moeten gaan om het meten van arbeidstoeleiding en recidive, maar ook om het kunnen vaststellen van toegenomen zelfredzaamheid, arbeidssatisfactie en algemeen welzijn.

Al met al kunnen we zeven aandachtspunten benoemen waarmee, bij eventuele volgende Rijksbrede SIBs, rekening zou moeten worden gehouden:

1. Kies, met voldoende kennis, voor een doelgroep waarbij er een reële verwachting is dat de beoogde interventie helpt en zorgt voor innovatie, maar houd tegelijkertijd rekening met 'voldoende' risico voor de investeerders;
2. Bepaal en hanteer realistische doelstellingen door middel van grondig ex-ante onderzoek;
3. Hanteer een duidelijk omschreven interventie en voer die consequent uit;
4. Houd tempo, zodat commitment niet wegloopt;
5. Voorkom organisatorische moeilijkheden door te kiezen voor een juiste schaalgrootte;
6. Bewaak de loop van het traject door (actie-)onderzoek en stuur op basis daarvan waar nodig *het proces* bij, of start dit opnieuw;
7. Meet maatschappelijke impact ook met andere, 'zachtere', effect-indicatoren, zoals zelfredzaamheid en welzijn.

1. Inleiding

Overheden, non-profit instellingen en private partijen zijn voortdurend zoekende naar innovatie en verbetering, naar optimalisatie en succes. Samenwerking vindt over het algemeen plaats op basis van aanbestedingen en de inhuur van diensten door de overheid. Maar wat zou er gebeuren als overheid en markt hun samenwerking eens écht zouden intensiveren? Zou het in Nederland mogelijk zijn om een nieuwe vorm van publiek-private samenwerking van de grond te krijgen, die zowel maatschappelijk als financieel rendeert?

Deze gedachte zal bij het ministerie van Justitie en Veiligheid hebben gespeeld toen op initiatief van een groep private investeerders werd overwogen een Social Impact Bond te starten.

Social Impact Bonds lijken een interessante, innovatieve en veelbelovende manier te zijn om financieel rendement te koppelen aan maatschappelijke impact. Maatschappelijk betrokken investeerders lenen geld aan door hen aangezochte uitvoerders om een maatschappelijk probleem aan te pakken of op te lossen. Vaak in een experimentele setting, waarin publiek-privaat wordt samengewerkt om doelen wel te behalen die eerder – met andere methoden, of met publieke middelen alleen – niet werden behaald. Lukt dat oplossen niet, dan zijn de investeerders hun investering (deels) kwijt. Lukt het wel, dan betaalt de overheid de investering (met rendement) terug aan de investeerder. De kosten voor de overheid kunnen dus hoger zijn dan bij normale financiering, maar alleen bij gebleken succes.

De eerste Social Impact Bond in Nederland werd in 2013 afgesloten. Het ging om de zogeheten Buzinezzclub in Rotterdam, een arbeidstoeleidingsproject waarin Start Foundation en ABNAMRO ieder €340.000 investeerden. Het maximale financiële rendement zou 12% bedragen (Koekoek & Zwietering, 2015). Niet lang daarna besloot het toenmalige ministerie van Veiligheid en Justitie om deze vorm van samenwerking te gaan verkennen. Het leidde in mei 2016 tot de start van de Social Impact Bond 'Werk na detentie'. Het kwam er kortgezegd op neer dat geprobeerd zou worden om 150 ex-gedetineerden die tussen 3 en 12 maanden hadden vastgezeten aan werk te helpen. Daarmee zou bespaard kunnen worden op uitkeringen en zou de hoge recidive van deze groep mensen mogelijk gereduceerd kunnen worden, zo was de gedachte. Een nadere uitwerking van de Social Impact Bond 'Werk na detentie' staat beschreven in Bijlage B.

Er zouden in Nederland nog ten minste tien Social Impact Bonds (hierna: SIBs), gelieerd aan arbeidstoeleiding, volgen. Dat is qua aantal, en ook qua bedragen die ermee gemoeid zijn (gemiddeld ongeveer 1,3 miljoen euro per SIB), relatief bescheiden te noemen, zeker in vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. In Engeland investeerden banken een slordige 600 miljoen pond in het *Big Society Capital* fonds. En in de Verenigde Staten richtte president Obama in 2010 het *Social Innovation Fund* op, ten

bedrage van 500 miljoen dollar. Dat klinkt veelbelovend, maar er zijn ook veel kritische geluiden te horen, zoals we verderop ook zullen zien.

Een vanzelfsprekende succesformule lijken de SIBs geenszins te zijn, maar vernieuwend zijn ze zeker. De vraag ligt voor welke rol SIBs bij de aanpak van sociaal-maatschappelijke problemen in Nederland zouden kunnen hebben.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft EMMA – Experts in media en maatschappij gevraagd om een eindevaluatie uit te voeren van de SIB 'Werk na detentie'. Waarom een 'eindevaluatie'? Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft veel moeite gedaan om de opbrengsten van de SIB 'Werk na detentie', zowel op het gebied van maatschappelijke impact als qua leerervaringen, te (laten) onderzoeken en monitoren. Zo is er van 2016 tot 2018 een procesevaluatieonderzoek uitgevoerd door onderzoeksbureau Impact R&D (Plaisier, et al., 2018) en publiceerde onderzoeksbureau Panteia een effectevaluatie (De Kok & Van den Kerkhoff, i.p.).

Daarnaast hebben de investeerders (Start Foundation, ABNAMRO en het Oranjefonds), de intermediair (Society Impact) en de uitvoerende partij (Work Wise Direct, een consortium van Stichting 180, Stichting Exodus en USG Restart) ieder ook eigen evaluaties opgesteld. Veel werk is er dus al gedaan. Maar een terugblik, een *wrap up* en een antwoord op de vraag of de SIB 'Werk na detentie' voor herhaling vatbaar is of niet, ontbreken vooralsnog. We zullen daartoe de belangrijkste gegevens zoals die al bekend zijn samenbrengen en aanvullen met de laatste inzichten uit het veld, 'alles overziend' terugkijkend met de mensen die de afgelopen periode aan de SIB 'Werk na detentie' hebben gewerkt.

Doel- en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek:

Inzicht krijgen in de lessen en leerervaringen van de Social Impact Bond 'Werk na detentie', die heeft gelopen in de periode van 2016 tot en met 2021.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal in dit onderzoek:

1. Wat zijn de inhoudelijke lessen en leerervaringen van de SIB 'Werk na detentie' wat betreft de arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden?
2. Wat zijn de procesmatige lessen en leerervaringen van de SIB 'Werk na detentie':
 - a. voor de deelnemers?
 - b. voor de private financiers?
 - c. voor de uitvoerders?
 - d. voor de overheid (gemeenten en rijksoverheid)?
 - e. wat betreft de publiek-private samenwerking van de SIB?
3. Wat zijn de mechanismen achter de succesfactoren en knelpunten van de SIB 'Werk na detentie'?
4. In hoeverre is een SIB, binnen het justitiedomein, geschikt als financieringsconstructie voor publiek-private samenwerking bij de aanpak van een maatschappelijk probleem?

Aanpak van het onderzoek

Bij het doen van een evaluatie bestaat behoefte aan een standaard, een soort meetlat waarmee het te evalueren fenomeen kan worden vergeleken. Om die reden bestond aanvankelijk het idee om met behulp van internationale literatuur 'een ideaaltypische SIB' samen te stellen. Dat wil zeggen dat zou worden gezocht naar onderdelen van SIBs die aantoonbaar werken, om die vervolgens te assembleren tot het best denkbare model ervan.

Dat idee hebben we echter al snel moeten laten varen. De opbrengsten uit de literatuur, de *pro's en cons* van SIBs bleken te genuanceerd te zijn en te zeer afhankelijk van hun context om in één model te kunnen worden samengebracht. Vooral de ethische kwesties die met SIBs verbonden zijn, bemoeilijkten dat, juist omdat die zo sterk samenhangen met nationale contexten. Hoe kies je je doelgroep, bijvoorbeeld? Wie krijgt wel extra hulp en wie niet? Hoeveel zelfredzaamheid verlangen we met elkaar ten aanzien van kwetsbaren? Dat kan per land sterk verschillen en dat heeft consequenties voor hoe je een SIB wilt inrichten. Anders gezegd: het heeft consequenties voor wat je als overheid 'aan de markt' wilt overlaten en wat niet.

Wat wel mogelijk bleek, is om alle aangetroffen merites en valkuilen van SIBs zoals die in de beschikbare literatuur (en bij raadpleging van experts) worden genoemd te spiegelen aan de Nederlandse SIB 'Werk na detentie'. In hoeverre kan de Nederlandse SIB profiteren van de voordelen en in hoeverre kampt hij met de nadelen?

Maar om dat te kunnen bepalen, moeten we eerst een totaaloverzicht hebben van wat er bekend is over de Nederlandse SIB. Daarom vatten we kort samen wat de uitkomsten van de reeds uitgevoerde proces- en effectevaluatie zijn en verbinden die uitkomsten ook met elkaar. Zijn verwachtingen realistisch gebleken? Hebben bepaalde procesmatige inzichten aantoonbaar effecten gehad en waren die (redelijkerwijs) te voorzien geweest?

De kennis uit de beide onderzoeken (proces- en effectevaluatie) vullen we aan met nieuw opgedane kennis uit beschikbare evaluatiestudies die door betrokken partijen zelf zijn opgesteld en met inzichten uit interviews en een focusgroep, toegespitst op de periode na mei 2018, toen de 'tussentijdse' procesevaluatie werd beëindigd. De SIB 'Werk na detentie' zou nog tot augustus 2019 doorlopen.

In bijlage B is een beschrijving van de SIB 'Werk na detentie' opgenomen. Bijlage C bevat een tijdlijn waarop alle belangrijke gebeurtenissen met betrekking tot de SIB overzichtelijk zijn samengebracht, zoals begin- en eindpunten van de diverse evaluatieonderzoeken en de andere studies die zijn gedaan, en de financiële transacties die hebben plaatsgevonden.

Opbouw van het rapport

We starten de eindevaluatie in het volgende hoofdstuk met een (inter)nationaal literatuuronderzoek naar ontstaansgeschiedenis, toepassing, en voor- en nadelen van Social Impact Bonds. We vullen de soms nogal theoretische bevindingen aan met een meer pragmatisch 'tegengeluid' vanuit een expertgroep waarmee de resultaten van het literatuuronderzoek zijn doorgesproken. We bekijken het fenomeen Social Impact Bond vanuit drie perspectieven, namelijk vanuit de sociaal-maatschappelijke en politieke

context, vanuit de Social Impact Bond als *constructie* en vanuit het perspectief van de *uitvoering* ervan. We adresseren daarbij de vraag welke invloed of consequenties de context heeft voor de constructie van de SIB en welke consequenties de constructie op haar beurt kan hebben voor de uitvoering ervan.

In hoofdstuk drie bespreken we de evaluaties die voorafgaand aan onderhavig onderzoek zijn uitgevoerd. Het betreft de procesevaluatie door bureau Impact R&D (Plaisier et al., 2018) en de effectevaluatie door bureau Panteia (De Kok & Van den kerkhoff, i.p.).

Hoofdstuk vier vult de bevindingen aan met eigen veldwerk. Zo wordt bekeken wat er procesmatig is gebeurd in de periode na beëindiging van de procesevaluatie van Impact R&D (mei 2018) en de daadwerkelijke afsluiting van de interventies (augustus 2019). De uitvoering van de SIB 'Werk na detentie' wordt daarnaast gezien in het licht van de behaalde resultaten zoals Panteia die heeft vastgesteld. Een en ander resulteert in (de belangrijkste) inzichten en leeropbrengsten. Ook hier bekijken we de SIB vanuit het perspectief van context, constructie en uitvoering, maar nu andersom. De vraag is nu: welke consequenties heeft de uitvoering van de SIB 'Werk na detentie' voor de constructie van een eventuele volgende SIB en in hoeverre past dat in de huidige politieke en sociaal-maatschappelijke context?

Hoofdstuk vijf beantwoordt aan de hand van deze resultaten, inzichten en leeropbrengsten de onderzoeksvragen, zoals die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd, één voor één.

Hoofdstuk zes ten slotte relateert de resultaten van deze eindevaluatie aan de belangrijkste inzichten uit de literatuurstudie. Duidelijk zal worden waar het bij de SIB 'Werk na detentie' aan heeft ontbroken, wat er goed is gegaan en wat de *lessons learned* zouden moeten zijn voor een eventuele volgende SIB. De belangrijkste vraag waar beleidsmakers nu voor staan is immers: is deze Social Impact Bond, al dan niet in deze vorm, voor herhaling vatbaar of niet? Om daar een voorzet voor te geven, grijpen we terug op de doelstellingen zoals die ooit, in de Business Case voor deze SIB, zijn verwoord en geven aan de hand daarvan zeven aanbevelingen voor een eventueel vervolg.

2. Social Impact Bonds in het justitiële domein – een literatuuronderzoek

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid stelt het in haar visienota 'Recht doen, kansen bieden'² zonneklaar als het gaat om gevangenisstraffen: "De samenleving verlangt vergelding van aangericht kwaad, genoegdoening voor het slachtoffer en de samenleving als geheel, en zo weinig mogelijk herhaling." Het ministerie wil recht doen én kansen bieden, straffen én beschermen.³ Uiteindelijk draait het hele sanctiestelsel om recidivevermindering. En daarop wil het ministerie grote en blijvende impact genereren.

Interessant is de volgende passage uit de visienota: "Justitie en Veiligheid krijgt dit niet op eigen kracht voor elkaar. Tal van organisaties in de zorg, maatschappelijke instellingen, gemeenten, onderwijsinstellingen en bedrijven hebben een bijdrage te leveren." Recidivevermindering is kennelijk niet de taak van het Ministerie alleen, tal van organisaties en ook het bedrijfsleven kunnen/moeten daar een taak in hebben.

Het ministerie wil laten onderzoeken of het met Social Impact Bonds, mogelijk op termijn, langdurige impact kan genereren en of de SIB 'Werk na detentie' dus voor herhaling vatbaar zou kunnen zijn. We bekijken daartoe in deze rapportage de volgende zaken:

1. Wat is bekend over SIBs in internationale literatuur en bij experts als het gaat om voor- en nadelen, kansen en valkuilen en do's en dont's van bestaande en 'nog niet-bestaande' SIBs;
2. Hoe verhoudt deze kennis zich tot de SIB 'Werk na detentie';
3. Wat leren we daaruit voor eventueel toekomstige SIBs in Nederland?

In dit hoofdstuk starten we met het beschrijven van de resultaten van een (inter)nationaal literatuuronderzoek, aangevuld met noties uit een expertmeeting met deskundigen uit de praktijk over die resultaten. De expertgroep bestond uit:

- prof. dr. Karen Maas, hoogleraar Accounting and Sustainability aan de Open Universiteit;
- dr. Pauline Jacobs, universitair docent straf- en strafprocesrecht aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht;

² Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018). Recht doen kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

³ Vergelijk de recent in werking getreden wet met diezelfde naam 'Straffen en beschermen', die onder meer regelt dat er aanvullende voorwaarden aan de vervroegde invrijheidsstelling worden gesteld en er voorwaarden worden geschapen voor een veilige terugkeer in de samenleving van ex-gedetineerden.

- Ruben Koekoek, werkzaam bij Social Finance NL, o.a. betrokken bij de Nederlandse SIB 'Werk na detentie'.

We presenteren de bevindingen uit de expertgroep in aparte tekstblokken. Zo vormen ze een herkenbare aanvulling op, soms een tegenwicht voor, de bevindingen uit de literatuur.

Literatuuronderzoek

In de (inter)nationale literatuur is veel te vinden over moeilijkheden, lastigheden en nadelen van SIBs en veel minder over voordelen en kansen. Belangrijke oorzaak daarvan is misschien wel dat nogal wat auteurs vaststellen dat SIBs niet aan de onstuitbare opmars zijn begonnen die we na het succes van de eerste SIBs in het Verenigd Koninkrijk op grond van de daaruit voortvloeiende beloftes hadden kunnen verwachten (Disley et al, 2015; Maier & Meyer, 2017). De eerste SIB ter wereld werd in 2010 opgetuigd in Engeland rondom de *Peterborough prison*. Er werd 5 miljoen pond geïnvesteerd om drieduizend kortgestrafte (< 12 maanden) mannelijke gevangenen aan werk te helpen na hun vrijlating. Voorheen werd er in het Verenigd Koninkrijk niets gedaan voor dit type ex-gedeteneerden. Doel was hun recidive met 7,5% te laten verminderen, hetgeen gelukt is.

Volgens een recent artikel in het tijdschrift *Sustainability* zijn er per augustus 2020 wereldwijd in totaal 194 Impact Bonds van de grond gekomen, waarvan 181 Social Impact Bonds en 13 Development Impact Bonds.⁴ Het Verenigd Koninkrijk voert de lijst aan met 81 Impact Bonds, gevolgd door de Verenigde Staten met 27. In Nederland zijn er volgens deze bron 11 gestart. In onze buurlanden veel minder: Duitsland 3, België 3 en Frankrijk 8 (Kabli et al., 2021).

In de literatuur vinden we argumenten die hieraan ten grondslag kunnen liggen, die betrekking hebben op drie niveaus:

- A. Context
- B. Constructie
- C. Uitvoering

Met context bedoelen we het politieke en sociaal-maatschappelijke klimaat waarbinnen de SIBs worden georganiseerd. Met constructie bedoelen we de manier waarop de SIBs zijn opgetuigd en samengesteld: de betrokken partijen en hun belangen, de financieringsconstructie en de risico's, de toepasbaarheid op maatschappelijke problemen. Met uitvoering ten slotte bedoelen we de (organisatie van de) interventie die uiteindelijk wordt gepleegd op een doelgroep. We bespreken ze hieronder achtereenvolgens.

Politieke en maatschappelijke context

Zoals gezegd werd de eerste SIB afgesloten in het Verenigd Koninkrijk, in 2010 (Gustafsson-Wright, 2015). Er bestond in die tijd nog altijd een stevig vertrouwen in het neoliberale marktdenken, zeker in het Verenigd Koninkrijk, waar het onder het bewind van Margaret Thatcher vaste voet aan de grond had gekregen. Het privatiseren van

⁴ De Development Impact Bond is een type Impact Bond dat wordt gebuikt om projecten in ontwikkelingslanden mee te financieren. Naast de Social Impact Bond (in het sociale domein) is ook Health Impact Bond (in het zorgdomein) een steeds vaker gehoorde term.

staatsbedrijven en -taken vormde de kern van wat ook wel *Thatcherism* werd genoemd (Whitfield, 2015). Het neoliberale gedachtengoed vond bij de kabinetten Lubbers en Balkenende ook in Nederland een stevige voedingsbodem. Het idee was dat 'de markt' veel beter in staat was om bepaalde problemen aan te pakken dan de overheid: resultaatgericht, vraaggestuurd en vooruitstrevend. Daarbij liep niet alles wat de overheid deed van een leien dakje en er moest bezuinigd worden. Daarmee werd in zekere zin het overheidsfalen omarmd en een eventueel marktfalen ontkend (Whitfield, 2015; FitzGerald, 2020).

Zonder daarop verder in te gaan, maakt het al wel duidelijk dat dit de ideale grondslag kon vormen, zeker in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, voor het afsluiten van zoiets als een SIB. Overheidstaken konden worden '*gefinancieerd*' (Tse & Warner, 2018; Fraser et al., 2016). Winst maken door maatschappelijke kwesties aan te pakken en (helpen met ze) op te lossen. Een mooie kans voor (durf)kapitaal en investeerders om maatschappelijk verantwoord te investeren: winst én een goed verhaal (Berndt & Wirth, 2018). Toch bleef de *SIB-fever*, zoals Maier & Meyer (2017) het noemen, ofwel een wildgroei aan dit soort deals van (sociale) investeerders met overheden, merkwaardig genoeg uit. Terwijl de SIB in de Angelsaksische landen zeker populariteit verwierf, sloeg die populariteit niet over naar de continentale landen.

Een van de verklaringen daarvoor wordt gezocht in wat wel 'filantrokapitalisme' wordt genoemd en dat in continentale landen meer voorkomt dan in de meer marktgerichte Angelsaksische landen (Whitfield, 2015; Berndt & Wirth, 2018; Vennema & Koekoek, 2013). Bij veel SIBs is het immers niet meer helemaal duidelijk of het nu puur gaat om de 'keiharde winst' of dat er een zekere mate van filantropie meespeelt. Het staat mooi in het jaarverslag van een bank als er (ook) is geïnvesteerd in maatschappelijke doelen, nog mooier als daar ook winst mee is geboekt, maar als dat laatste niet is gelukt, is dat ook weer niet zo erg. Want het verloren of gederfde geld ging immers naar 'een goed doel'. Dit geldt nog sterker als er ook non-profit investeerders ('echte' filantropen dus zogezegd) bij de deal worden betrokken. Daarmee kunnen deals worden gesloten met verminderde financiële risico's voor de 'puur' zakelijke investeerder: de bank.

Maar is het dan nog wel een SIB? Is het voor een overheid verdedigbaar als non-profit investeerders niet meer rechtstreeks investeren (doneren) aan maatschappelijke doelen, maar meedoen aan voor commerciële banken mogelijk zeer profijtelijke financiële constructies of misschien zelfs zelf voor bank gaan spelen? De rollen kunnen gaan vervagen, grenzen kunnen gaan schuiven en daarmee verliest de SIB zijn functie, identiteit en dus ook zijn aantrekkelijkheid (Arena et al, 2016). Maier en Meyer trekken een genuanceerde conclusie: "SIBs per se are neither the silver bullet for funding social policy nor the neo-liberal devil's handiwork" (Maier & Meyer, 2017: p. 7).

Toevoeging uit de expertgroep

De trend naar meer maatschappelijk verantwoord investeren kan worden gezien als een positieve (of zelfs noodzakelijke) ontwikkeling. Het kunstmatig handhaven van oude scheidslijnen tussen publiek en privaat werkt die ontwikkeling echter alleen maar tegen. Punt is wel dat die ontwikkeling veel investering vraagt, niet alleen qua financiële middelen, maar ook qua kennis en inzet, óók van de overheid. Een SIB kan en mag vele vormen kennen, de essentie (en de kracht) is dat er meer wordt gestuurd op resultaat dan op inspanning.

De SIB als (financierings)constructie

Aan een SIB worden nogal wat eisen gesteld. Er zijn veel partijen nodig, die verschillende – en soms tegengestelde - belangen hebben. De ene partij (de investeerder) houdt er geld (winst) aan over als de uitvoering slaagt, de andere partij (de overheid) maakt minder kosten als de uitvoering mislukt. Daarover moeten dus duidelijke afspraken worden gemaakt, die moeten worden vastgelegd in contracten: wanneer is het project geslaagd en wanneer mislukt? Wie krijgt in welke omstandigheid wat? En kan daar op enig moment nog in worden bijgestuurd of bijgesteld? De contracten zijn hoe dan ook gecompliceerd, wat speciale expertise vraagt van specialisten, wat op zijn beurt het ontwerpen en opstellen van de contracten duur en tijdrovend maakt (Holvast, 2018). Ten slotte moet de opbrengst goed meetbaar en dus objectief kwantificeerbaar zijn. Alleen termen als 'het gaat beter' met een x-aantal cliënten, ze zijn geholpen, vooruitgegaan, zelfstandiger of gelukkiger geworden, passen daarin niet. Het moet gaan om procenten minder recidive, uren aan het werk, minder kosten aan uitkeringen, zorg, en dergelijke.

Deze vereiste van meetbaarheid en kwantificeerbaarheid beperkt de typen interventies die voor een SIB in aanmerking komen. De interventie moet immers kunnen leiden tot een meetbaar resultaat. Daardoor bestaat het gevaar dat de grotere, meer complexe maatschappelijke problemen, zoals het terugdringen van recidive onder ex-gedetineerden, worden *gereduceerd* tot problemen die met relatief eenvoudige interventies, namelijk die interventies die te koppelen zijn aan meetbare resultaten, kunnen worden aangepakt en/of opgelost (FitzGerald et al., 2020). Anders gezegd, het gevaar bestaat dat wordt volstaan met een beperkte, want meetbare, aanpak bij cliënten die eigenlijk meer complexe zorg en/of begeleiding nodig hebben (Tse & Warner, 2018).

Toevoeging uit de expertgroep

De huidige trend in het gevangeniswezen is dat gedetineerden hun recht op resocialisatie steeds meer zelf moeten verdienen. Het systeem van promoveren en degraderen tussen het basisprogramma en het plusprogramma (met meer vrijheden voor de gedetineerde) dat in 2014 werd ingevoerd, droeg daar sterk aan bij. Er wordt gefocust op potentieel en het meten van succes, waardoor niet iedereen dezelfde kansen krijgt. Dit leidt tot uitholling van het resocialisatiebeginsel (artikel 2 lid 2 Pbw) en kan dus in strijd zijn met de wettelijke taken van de overheid.

De eenzijdige focus op werk in de SIB 'Werk na detentie' is ook in strijd met de levensloopgedachte, waarbij de overheid bij de resocialisatie juist probeert om niet op één, maar op vijf leefgebieden (woning, werk, inkomen/schulden, zorg en identiteitspapieren) hulp te bieden.

De focus op resultaat en prestatie is op zichzelf te rechtvaardigen, maar kan bij ex-gedetineerden ook een averechts effect hebben. Het gaat om een complexe doelgroep die moet kunnen leren van falen en fouten. Soms gaat het bij een interventie pas bij de tweede, derde of vierde keer goed en dat is voor een SIB vaak te laat. Er zou daarom minder nadruk op financiële besparing moeten liggen en meer op een passende resultatenindicator voor de doelgroep en op wat een SIB (ook kwalitatief) oplevert.

Uitvoering, interventie en doelgroep

De reductie van de meer complexe maatschappelijke problemen tot kwantificeerbare interventies roept wel de vraag op wie nu eigenlijk aan de 'receiving end' van de SIB staan. Zijn dat de mensen die de interventie in het kader van de SIB krijgen aangeboden, of zijn het toch de investeerders die financiële winst behalen als de interventie slaagt? Roy et al. (2018) vergelijken de SIB met de oplossing waarvoor een probleem moet worden gezocht, lees: niet al te kwetsbare personen waarbij de interventie een goede kans maakt aan te slaan. Maar zijn die burgers dan wel kwetsbaar genoeg om überhaupt in aanmerking te komen voor een interventie? Whitfield (2015) hekelt het beeld van de kwetsbaarheid van burgers als potentieel verdienmodel:

"[T]here is a strong case that early intervention and prevention should not be subjected to profiteering, and that to knowingly profit from others misfortunes, personal vulnerabilities, poverty and inequalities is morally and ethically wrong."
(p.5)

Met andere woorden, profiteren van de kwetsbaarheid van mensen (wat iets anders is dan er een inkomen mee verdienen) is niet alleen moreel gezien niet in de haak, het is ook maar de vraag of het de kwetsbaren ook wel daadwerkelijk helpt.

Een tweede moeilijkheid bij de uitvoering van interventies in het kader van een SIB is dat het de kansongelijkheid van kwetsbare mensen kan vergroten. Om in aanmerking te komen voor een interventie in het kader van een SIB moet de kwetsbaarheid van de deelnemers niet te groot, maar zeker ook niet te klein zijn. En wat gebeurt er dan met de

anderen, degenen die buiten deze kwalificering vallen? Om te kunnen bepalen of een interventie is geslaagd of niet wordt de interventie immers uitgevoerd bij een experimentele groep personen, waarbij een controlegroep van even kwetsbare personen de interventie niet krijgt aangeboden. Dat is voor een experimentele setting te billijken natuurlijk, maar werpt bij structurele toepassing wel ethische vragen op. (Morley, 2019).

Een derde probleem ten slotte betreft de attributie, ofwel de vraag of het effect van een interventie wel is toe te schrijven aan de interventie. Er kunnen namelijk gemakkelijk allerlei bijeffecten optreden. Een bekend voorbeeld is wat bekend is komen te staan als het Hawthorne-effect, vernoemd naar de fabriek waar begin vorige eeuw experimenten werden gedaan om de productiviteit van fabrieksarbeiders te verhogen. Aanvankelijk leek het erop dat het veranderen van omstandigheden zoals verlichting en temperatuur de productie inderdaad kon verhogen. Later bleek dat niet de omstandigheden, maar *de aandacht* van de onderzoekers de aanjager van de productiviteit was geweest. Door belangstelling te hebben voor het werk dat mensen doen, zijn mensen geneigd dat werk met meer toewijding te (gaan) doen. De aandacht die de evaluator binnen een SIB heeft voor de uitvoerder (de *service provider*), kan ervoor zorgen dat de professionals van de *service provider* beter hun best gaan doen, dan ze 'normaal' zouden doen (OECD, 2016; FitzGerald et al., 2020; Schulz et al., 2020).

Eenzelfde soort bijeffect kennen we als de pilot-paradox (Jacobs et al., 2021). Kleinschalige experimenten die buiten de reguliere orde vallen (qua type interventie, qua financiering, qua samenwerkingsvorm, etc.) hebben vaak een goede kans van slagen, juist *omdat* ze buiten de reguliere orde vallen. Dat is op zichzelf misschien mooi, maar het is moeilijk om er lering uit te trekken en het geslaagde experiment binnen die reguliere orde op te schalen.

Toevoeging uit de expertgroep

De organisatie die verantwoordelijk is voor de toeleiding van de gedetineerden heeft veel invloed op de keuze van personen die een interventie krijgen aangeboden. En (te) vaak worden die mensen gekozen die zelf hun hand opsteken en dus gemotiveerd zijn. Bij de SIB moet je dus zorgen dat er geen perverse prikkels in zitten en dat de kansen voor mensen om deel te kunnen nemen zo groot mogelijk zijn. Dat kan ingewikkeld en tijdrovend zijn.

Uitdagingen en kansen

Veel wetenschappelijke literatuur die over SIBs gaat, noemt in de titel al de morele, maatschappelijke en organisatorische ambivalentie die SIBs eigen lijkt te zijn: *The Potential and Limitations, Narratives of Promise / Narratives of Caution, Blockbuster or Flash in a Pan?, the Perils of Aligned Interests*. De voordelen van SIBs lijken eigenlijk vooral *beloften* te zijn.

Sommige auteurs vinden het nog te vroeg om bewijzen te verzamelen voor het *narrative of promise* (Fraser et al., 2016). En natuurlijk, we zijn vijf jaar verder dan het jaar waarin Fraser en de zijnen deze uitspraak deden, maar toch is er tot op heden geen studie te vinden die

het succes van SIBs onomwonden weet vast te stellen. Het *narrative of promise* ziet hoofdzakelijk op de transformatie van de publieke sector en de financiële sector. Het idee is dat de publiek-private samenwerking de sterke kanten van beide sectoren verenigt. Deze sterke kanten zijn de rechtmatigheid, onpartijdigheid en integriteit van de publieke sector versus de gerichtheid op winst en innovatie van de private sector (cf. Van der Wal et al., 2008).

Gustafsson-Wright et al. (2015) benoemen tien '*common claims about SIBs*' en onderzoeken of ze zijn uitgekomen. Ze benoemen de volgende aspecten als 'geheel of gedeeltelijk geslaagd': het aantrekken van private financiering, het prioriteren van preventie, het reduceren van risico's voor de overheid, het verleggen van de focus op meetbare uitkomsten en resultaat, het bevorderen van innovatie, het bevorderen van publiek-private samenwerking en het bereiken van schaalvergroting van sociale programma's voor specifieke doelgroepen.

Belangrijkste vernieuwende elementen van SIBs (volgens Gustafsson-Wright et al. in 2015 nog niets meer dan beloftes) zijn de volgende:

- A. SIBs creëren een cultuur van (meer en beter) monitoren en evalueren;
- B. Er wordt gestuurd op beter prestatie management en er kan worden bijgestuurd op basis van tussentijds verkregen data;
- C. Als SIBs voldoen aan criteria A en B kunnen ze zorgen voor langdurige maatschappelijke impact.

We zouden de noodzaak om meer en beter te monitoren en te evalueren, en om te sturen op prestatie management, het 'overheidsfalen' kunnen noemen dat eerder in dit hoofdstuk aan de orde kwam. Op vergelijkbare wijze is een aantal nadelen van SIBs als 'marktfalen' te benoemen. Denk dan aan de kansongelijkheid, het reduceren van complexe maatschappelijke problematiek en het bieden van een oplossing voor een nog onbekend, of 'te licht' maatschappelijk probleem, waardoor de SIB als constructie voor de overheid misschien wel erg kostbaar wordt (Holvast, 2018; Maier & Meyer, 2017; Disley et al., 2015). Erkennen van overheidsfalen en het tot op zekere hoogte accepteren van marktfalen is te billijken als de SIB *leeropbrengsten* genereert. In de literatuur komen we daar maar heel weinig over tegen. Des te interessanter dus om met de Nederlandse SIB 'Werk na detentie' te onderzoeken of dat daarbij het geval is (geweest), zoals we later in dit onderzoek zullen doen.

Toevoeging uit de expertgroep

De uitdagingen zitten voor SIBs in de KPI's: wat meet je precies en is dat wel het belangrijkste om te meten bij een SIB? Partijen moeten elkaar durven aan te kijken en zich de vraag stellen: is dit nu wel precies onze bedoeling? Gaan we sturen op de dingen die ertoe doen? Zet dit een beweging in gang die de goede kant op gaat? Willen we dat ex-gedeteneerden betere mensen worden of willen we dat ze niet meer de gevangenis in gaan? De SIB kan daarbij een middel zijn, maar moet geen doel op zichzelf zijn.

De ideaaltypische SIB

Is er met de kennis uit het voorgaande een SIB te bedenken die de kansen van de Impact Bond optimaal benut en de nadelen minimaliseert of ondervangt? Holvast (2018) schrijft:

“[T]he majority of SIBs are only partially compliant with the SIB prototype model (Arena, Bengo, Calderini, & Chiodo, 2016, p. 934). This large variety complicates the definition of a benchmark model, while a benchmark is of special importance for implementing such a new and innovative model.” (p.59)

Het 'SIB-prototype model' dat hier genoemd wordt, is de allereerste SIB in het Verenigd Koninkrijk, de Peterborough Prison SIB. Arena et al. (2016) noemen vijf essentiële punten waaraan een SIB moet voldoen: (1) Het moet gaan om een nieuwe en innovatieve interventie (gericht op het voorkómen van terugval), (2) er moet een *outcome based* contract zijn, (3) aanwezigheid van een gevolmachtigde en een “delivery agency”/intermediair, (4) andere investeerders (dan de overheid), en (5) het verschuiven van risico van overheid naar investeerders. Dat was bij de Peterborough Impact Bond allemaal het geval.

De vereiste dat de interventie innovatief moet zijn, maakt het echter ten principale onmogelijk om een ideale SIB te definiëren. Een SIB is maatwerk. Om te kunnen vernieuwen, en om ervan te kunnen leren, moeten er bijvoorbeeld nieuwe doelgroepen worden benaderd, of nieuwe interventies worden gepleegd. Gustafsson-Wright et al. (2015) benoemen de vereisten voor innovatie als volgt:

It is innovative if [the intervention] has never been implemented:

- + at all
- + with a given population
- + in a particular service delivery setting
- + by a particular service provider
- + in a given geographical area
- + in combination with other interventions
- + some or all of the above.

Whitfield (2015), zeer kritisch op SIBs, citeert Gustafsson-Wright:

“Furthermore, a Brookings Institution analysis of 38 social impact bond projects revealed - “Many of the deals (primarily the impact bond funds in the UK) have output rather than outcomes as their payment triggers” (Gustafsson-Wright et al, 2015).”

Innovatie staat op gespannen voet met rendement. Beproefde methodes hebben immers een grotere kans van slagen dan nieuwe, niet-beproefde methodes. De afweging hoe een acceptabele, goede of optimale balans tussen deze belangen kan worden bereikt, is het resultaat van onderhandelingen, en zal dus steeds een andere zijn. We zien hier de ingewikkelde afhankelijkheid van de SIB als constructie ten opzichte van de (gekozen) uitvoering ervan.

Toevoeging uit de expertgroep

Een SIB zou per definitie maatwerk moeten zijn, maar in de praktijk worden vaak toch steeds dezelfde stappen doorlopen. En doordat er geen centrale kennisopbouw is in Nederland gaat er veel kennis verloren. Er is dus niet zozeer behoefte aan een benchmark, maar wel aan de mogelijkheid om te kunnen vergelijken: wat werkt waar en waarom?

SIBs kunnen een oplossing zijn voor veel bekende problemen die de overheid parten spelen, zoals de preventieparadox (er gaat te weinig geld naar preventie), het principal-agent probleem (de geldontvanger schetst altijd een (te) positief beeld naar de geldverstrekker) en het precies meten en vaststellen van resultaat. Daarvoor moeten SIBs flexibel zijn in hun opbouw en in hun contracten. Waarmee, bijvoorbeeld, niet (alleen) op output behoeft te worden gestuurd, maar dat ook mogelijk is op outcome en uiteindelijk op impact. Met maatwerk kun je kijken wat er voor wie mogelijk is. Denk ook aan meerdere interventies binnen één SIB (in plaats van één experimentele groep met interventie versus één controlegroep zonder interventie).

Voorwaarde is wel dat de pure, positieve overheidsverplichtingen, de 'sterke principes', bij de overheid blijven liggen. En durf ook alternatief overheidsingrijpen te bezien, zoals het wegnemen (of anders regelen) van belemmeringen die het verkrijgen van werk voor ex-gedetineerden ernstig bemoeilijken, zoals de Verklaring omtrent gedrag.

Samenvattend stellen we vast dat de vrij omvangrijke literatuur over Social Impact Bonds veeleer gaat over risico's en bezwaren dan om kansen en beloften van SIBs. We noemen het filantrokapitalisme, het financialisieren van sociaal-maatschappelijke problemen en het reduceren daarvan tot voor SIBs meetbare elementen. Het zijn bezwaren met een ethische component, terug te voeren tot de onwenselijkheid van kwetsbaarheid als verdienmodel. Meer praktische moeilijkheden gaan over kansenongelijkheid die het gevolg kan zijn van een SIB (onder meer vanwege de noodzaak van een controlegroep die de interventie niet krijgt aangeboden) en een attributieprobleem (hoe weten we dat een gemeten effect ook echt is toe te schrijven aan de gepleegde interventie?). Er staat tegenover dat er binnen de trend naar meer maatschappelijk ondernemen veel wordt geprobeerd om SIBs minder strikt vorm te geven door oog te hebben voor een brede aanpak, waarbij het gaat om outcome en impact, meer dan om output.

3. Korte samenvatting proces- en effectevaluatie van de SIB 'Werk na detentie'

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste bevindingen uit de proces- en de effectevaluatie die eerder zijn uitgevoerd door de onderzoek- en adviesbureaus Impact R&D en Panteia.

Bij een proces- en een effectevaluatie zien we vaak ook een planevaluatie. Daarin wordt de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de interventie uiteengezet. Een planevaluatie is er in het geval van de SIB 'Werk na detentie' niet, maar een beleidstheorie is er (uiteraard) wel. Voordat we genoemde rapporten induiken, staan we kort even stil bij die beleidstheorie.

In de Business Case wordt het doel van de SIB als volgt beschreven:

“Private investeerders stellen investeringsbudget beschikbaar aan een consortium van uitvoerders voor een interventie die erop gericht is om ex-gedetineerden te ondersteunen bij het vinden van een duurzame baan en het wegnemen van hindernissen daarnaartoe. De uitdaging is dat die interventie door uitstroom naar (duurzaam) werk c.q. vermindering van uitkeringsafhankelijkheid en door vermindering van recidive zoveel overheidsbesparingen oplevert dat de overheid de investering terug kan betalen en een vooraf afgesproken rendement kan uitkeren.”⁵

Uit bovenstaande doelstelling kunnen we de beleidstheorie herleiden die aan de SIB Werk na detentie ten grondslag lijkt te liggen. De interventie (ondersteunen en wegnemen van hindernissen) leidt tot (duurzaam) werk. Dat leidt tot een verminderd beroep op uitkeringen en het leidt tot verminderde recidive. Die beide zaken leiden op hun beurt tot overheidsbesparingen.

De tekst *suggereert* een relatie tussen (duurzaam) werk en recidive, maar stelt die niet expliciet. Er is veel onderzoek gedaan naar de relatie tussen het hebben van betaald werk (of dagbesteding) en recidive. Duidelijk is dat het beeld niet eenduidig is. Twee overzichtsstudies uit de Verenigde Staten laten zien dat er geen verband is tussen arbeidstoeleidingsprogramma's en recidive (Visher et al., 2005; Wilson et al., 2000; zie ook Boschman et al., 2020). Andere (inter)nationale studies laten juist zien dat (bepaald) werk voor bepaalde groepen wel effect kan sorteren. Ramakers et al. (2014) bijvoorbeeld tonen aan dat het (inderdaad) niet zozeer een baan is die kan leiden tot verminderde recidive, maar vooral *baanstabiliteit* en ook de aard van het werk. De relatie tussen het hebben van werk en recidive lijkt te worden *gemedieerd* door bijkomende variabelen zoals een stabiele sociale omgeving en het detentieverleden.

⁵ Intern document: Business Case pilot Social Impact Bond Werk na detentie, ongedateerd, pagina 3.

Procesevaluatie

De procesevaluatie van de SIB 'Werk na detentie' door onderzoeksbureau Impact R&D startte in mei 2016 (Plaisier et al., 2018). Het onderzoek liep tot mei 2018, de beoogde einddatum van de SIB. Hoewel de SIB 'Werk na detentie' werd verlengd tot augustus 2019, werd de procesevaluatie niet verlengd 'omdat al voldoende zicht is verkregen op de belangrijkste punten in de uitvoering van het proces en het project naar verwachting niet meer ingrijpend verandert.' (Plaisier et al., 2018: p.5)

Het onderzoek beschrijft uitvoerig hoe de SIB is opgezet en hoe de uitvoering ervan verliep.

Heel kort samengevat (meer en meer gedetailleerde informatie is te vinden in de rapportage van Impact R&D) is het volgende gedaan.

De interventie ('Aan de slag' geheten en vastgelegd in een handleiding⁶) bestond uit een basis- en een plusvariant. Voor de basisvariant zou meteen met arbeidstoeleiding begonnen kunnen worden, voor de plusvariant zouden eerst tekorten 'op het gebied van wonen, sociaal netwerk en/of vrije tijd' weggewerkt moeten worden. De doelgroep bestond uit mannen en vrouwen van 18 jaar en ouder met een detentieduur van 3 tot 12 maanden en zonder verslavings- en/of psychiatrische problematiek.⁷ De selectie zou gedaan worden met de zogeheten Dariuz-vragenlijst en 'aanvullende gesprekken' met een casemanager of een trajectbegeleider van de uitvoerende partij (Work Wise Direct, hierna WWD).

Het idee was 150 deelnemers te werven (circa 10% van de vermeende populatie). Dat aantal werd niet gehaald. Uiteindelijk tekenden 119 (ex-)gedetineerden het deelnemingsformulier. De werving door DJI verliep moeizaam en kostte veel tijd. WWD sprong bij. Op instigatie van de stuurgroep werd er minder scherp op de in- en exclusiecriteria gelet, en werden ook mensen met verslavings- en/of psychiatrische problematiek tot de doelgroep toegelaten. Lopende het project zijn daarnaast nieuwe exclusiecriteria toegevoegd, zoals het ontbreken van basismotivatie, leeftijd ouder dan 65 en onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal waardoor er met tolken zou moeten worden gewerkt (Ibid. p.55).

De deelnemers hadden nogal wat problemen. Plaisier et al. wijzen op de voorzichtigheid waarmee de cijfers moeten worden bekeken, maar benoemen onder meer problemen op het gebied van: schulden (51%), geen vaste woon- of verblijfplaats (21%), verslaving (29%), psychische klachten (21%), laag opgeleid (alleen basisschool) (24%) (zie ook Beute & Van der Veen, 2020).⁸

Er zijn twintig ex-gedetineerden geïnterviewd en 33 deelnemers hebben 'een vragenlijst' ingevuld. De deelnemers zijn 'over het algemeen zeer positief over het contact met de

⁶ Slag 1: Diagnose en planvorming, plus eventueel hulp bij verkrijgen identiteitsbewijs en uitkering

Slag 2: Start verkrijgen werk, stage of opleiding

Slag 3: Verdere uitvoering van het trajectplan, bestendiging en vergroting vaardigheden en sociale ondersteuning

Slag 4: Follow-up. (Bron: De Kok & Van den Kerkhoff, i.p)

⁷ In werkelijkheid was er nog een aantal in- en exclusiecriteria, zie daarvoor paragraaf 5.4, op pagina 54 e.v. van het rapport van Impact R&D.

⁸ Het invullen van de hiervoor gebruikte Dariuz-vragenlijst is niet altijd even betrouwbaar of volledig gebeurd. Vragen over lichamelijke en psychische klachten zijn vaak niet ingevuld. (Plaisier et al., 2018: p. 62).

begeleider' (Plaisier et al., 2018: p.63). Ze ervoeren 'veel steun en begrip'. Benoemde moeilijkheden zijn het verkrijgen van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), het ontbreken van diploma's en de aard van het verkregen werk (nogal eens productiewerk).

Gedurende de eerste twee jaar van het project viel 33% van de deelnemers uit. Dat kon komen door hernieuwde detentie, opname in een verslavingskliniek of het bij herhaling niet op komen dagen op afspraken. Daar staat tegenover dat 18 van de 20 (niet-uitgevallen) deelnemers die door Impact R&D zijn geïnterviewd 'enthousiast' waren over de interventie. Als verbeterpunten noemen zij onder andere meer doorgroeimogelijkheden in het werk, al bij binnenkomst in detentie starten met de begeleiding en opvang creëren voor dak- en thuislozen.

De procesevaluatie van Impact R&D benoemt bevorderende en belemmerende factoren.

Als bevorderend gelden:

Het enthousiasme over het project bij de betrokken partijen, de goede samenwerking tussen investeerders en overheid en bij de uitvoerende partijen, het vertrouwen, de betrokkenheid en de relevantie. De afspraken zijn duidelijk en kunnen leiden tot grotere maatschappelijke betrokkenheid van private partijen. Dit werd ondersteund door de ongewoon intensieve begeleiding die de uitvoerders voor de ex-gedetineerden konden leveren.

Als belemmerend gelden:

Onbekendheid met de SIB als constructie leidde tot tijdverlies wat ten koste ging van de betrokkenheid van DJI. Mogelijk had meer kennis (van bijvoorbeeld het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over succesvolle arbeidstoeleiding en van reclasseringsorganisaties over de (zwaarte van de) doelgroep) dit kunnen voorkomen. Er was hoe dan ook 'vooraf weinig bekend' over de behoeften en problematiek van de doelgroep, terwijl literatuur daarover 'weinig [lijkt] te zijn geïntegreerd in het businessplan' (Ibid., p.6). In lijn daarmee valt het besluit om de selectiecriteria te verruimen. Men leek de (negatieve) effecten daarvan op de resultaten niet te hebben voorzien. Tot slot geldt als belemmerend dat de interventie niet is voorgelegd aan een erkenningscommissie. De uitvoerende organisatie 'ging ervan uit' dat de aanpak voor volwassen delinquenten weinig behoefde te verschillen van de (wel erkende) aanpak voor (niet-delinquente) adolescenten.

Op pagina vijf van de procesevaluatie lezen we: 'De daadwerkelijke uitkomsten van de arbeidstoeleidingsinterventie telt voor [de stuurgroep] minder zwaar, omdat het vooral een pilot met de SIB-constructie betreft.' Dit kan verklaren waarom er weinig is gedaan met 'kennis over risico's, die werd gegeven door het gevangeniswezen en de reclassering en meta-analyses waaruit bleek dat de resultaten van arbeidstoeleidingsinterventies weinig effect op recidive hebben.'⁹

Over het proces van de arbeidstoeleiding zelf laat het rapport zich weinig uit. Wel wordt opgemerkt dat de vaak benodigde Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) arbeidstoeleiding in de weg kan staan, althans toeleiding naar langduriger, en voor de deelnemer interessanter, werk dan dat wat via uitzendbureaus kon worden verkregen.

⁹ Op de complexe relatie tussen arbeidstoeleiding en recidive komen we verderop in deze rapportage nog terug.

Vanuit gemeenten wordt daarom wel gepleit om met een netwerk van werkgevers te werken die weten waar ze aan toe zijn (met welke doelgroep ze te maken krijgen) in plaats van met uitzendbureaus.

Opmerkelijk is wel dat Impact R&D concludeert dat het de stuurgroepleden mogelijk meer te doen was om de SIB zelf dan om de resultaten daarvan. “[De] samenwerking bleek goed te verlopen en wordt volgens de stuurgroepleden gezien als voor herhaling vatbaar. De daadwerkelijke uitkomsten van de arbeidstoeleidingsinterventie tellen voor hen minder zwaar, omdat het vooral een pilot met de SIB-constructie betreft.”(Plaisier et al., 2018: p.6).

Effectevaluatie

Net als de procesevaluatie startte de effectevaluatie in 2016 (De Kok & Van den Kerckhoff, i.p.).

Om te bepalen of doelen zijn gehaald, benoemen we die eerst.

Gestelde doelen

Er zijn drie kwantificeerbare doelen genoemd die ook in de Business case zijn genoemd:

1. Arbeidstoeleiding: 60% van de deelnemers zou minstens de helft van de onderzoeksperiode van twee jaar betaald werk moeten hebben voor ten minste 24 uur per week;
2. Maatschappelijke baten: verwacht werd dat deelnemers vanwege de arbeidstoeleiding een verminderd beroep op uitkeringen zouden doen ten opzichte van een controlegroep;
3. Recidivereductie: de inschatting was dat de algemene recidive gedurende de eerste twee jaar na vrijlating met 10% zou kunnen worden verlaagd ten opzichte van een controlegroep.

Panteia noemt in haar rapport een vierde ‘bijkomend doel’, namelijk het verhogen van de zelfredzaamheid. In de Business Case komt die term niet voor. Er staat wel dat gedurende ‘slag 2 en 3’ er interventies worden geboden ‘die zich richten op het versterken van de eigen kracht.’

De kosten per deelnemer zouden volgens de Business Case in totaal €7.040 per casus bedragen.

Gemeten effecten

Ten aanzien van de **arbeidstoeleiding** is vastgesteld dat niet 60%, maar 19% de helft van de onderzoeksperiode van twee jaar betaald werk had voor ten minste 24 uur per week.¹⁰ Verder is een statistisch significant verschil vastgesteld tussen behandelgroep en

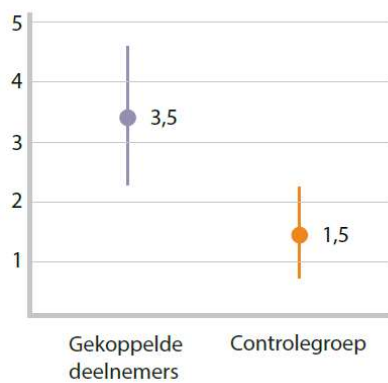
¹⁰ Deze 19% is laag te noemen, zeker als we bedenken dat de inschatting vooraf was dat niet de behandelgroep, maar de *controlegroep* de 20% nog wel zou weten te behalen.

controlegroep¹¹ van 2 arbeidsmaanden over de meetperiode van twee jaar na vrijlating. De behandelgroep had 3,5 arbeidsmaanden¹² gewerkt, de controlegroep 1,5.

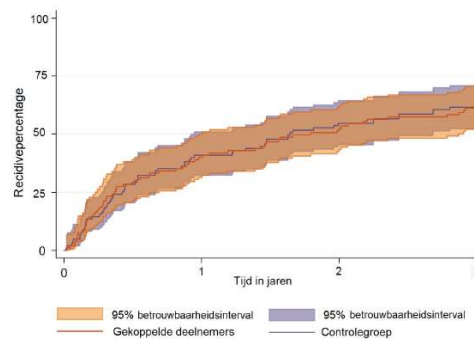
Ten aanzien van een verminderd beroep op **uitkeringen** kon geen statistisch significant verschil worden vastgesteld tussen behandelgroep en controlegroep.

Ten aanzien van algemene **recidive** kon eveneens geen statistisch significant verschil tussen beide groepen worden gevonden. De gemeten 2-jaarsrecidive lag bij de behandelgroep 2,2 procentpunt lager dan bij de controlegroep (52,4% in de behandelgroep versus 54,6% in de controlegroep). Hoewel dit verschil dus kan berusten op een toevalsfluctuatie, is conform de gemaakte afspraken¹³ hiervoor een vergoeding uitgekeerd aan de investeerders.

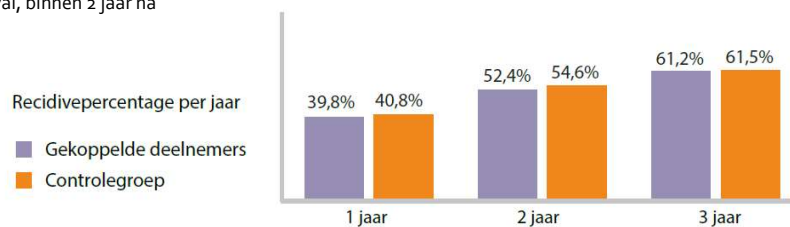
Panteia presenteert deze resultaten overzichtelijk in een factsheet. We zien het gemiddeld aantal gewerkte maanden in controlegroep en behandelgroep (figuur 3.1), het percentage ex-gedetineerden dat recidiveert door de tijd heen tot drie jaar na vrijlating (met een 95%-betrouwbaarheidsinterval, figuur 3.2) en het percentage ex-gedetineerden dat recidiveert op drie tijdstippen na vrijlating (figuur 3.3).



Figuur 3.1 – Gemiddelde arbeidstoeleiding in maanden (aantal werkweken van ten minste 24 uur gedeeld door 4,3), met 95%-betrouwbaarheidsinterval, binnen 2 jaar na vrijlating. Bron: Panteia



Figuur 3.2 – Survivalcurve van de recidive van behandelgroep en gekoppelde controlegroep op enig moment binnen drie jaar na vrijlating. Bron: Panteia



Figuur 3.3 – Recidivepercentage gemeten binnen één, twee en drie jaar na uitstroom uit detentie. Bron: Panteia

¹¹ De controlegroep is achteraf samengesteld. Men heeft 96 personen kunnen koppelen aan 103 personen uit de behandelgroep. Die koppeling hield in dat zo goed als mogelijk is gematcht op een aantal kenmerken van personen uit de behandelgroep. Hiervoor is gebruikgemaakt van diverse databronnen, waaronder het Onderzoeksbestand Justitiële Documentatie dat wordt beheerd door het WODC en gegevens van het CBS. Een en ander is nauwkeurig beschreven in een uitvoerige onderzoeksverantwoording (intern document). De hier genoemde cijfers hebben dus betrekking op 103, deels fictieve, personen.

¹² Een arbeidsmaand is hierbij gedefinieerd als het aantal weken dat een deelnemer ten minste 24 uur betaald werk had, gedeeld door 4,3. (Een maand telt gemiddeld 4,3 weken.)

¹³ In die afspraken wordt niet gesproken over statistische significantie van de metingen.

Kenmerk van een succesvolle Social Impact Bond is dat de maatschappelijke baten ervan hoger zijn dan de maatschappelijke kosten. Ofwel, er wordt met dezelfde middelen bij een SIB meer maatschappelijke impact gegenereerd dan bij een reguliere aanpak met dezelfde middelen zou zijn gerealiseerd.

In onderhavig geval is het meten van 'de maatschappelijke impact' niet mogelijk, zo stelt ook de effectevaluatie vast. Reden waarom alleen de financiële kosten en baten met elkaar worden vergeleken. We zien dan dat de kosten per traject hoger zijn uitgevallen dan gedacht, namelijk €8.455 in plaats van €7.040 (exclusief btw). Dat komt vooral, zo stelt het rapport, door de geringere instroom (119 in plaats van 150). De kosten van een regulier traject voor arbeidstoeleiding bedragen volgens de Business Case circa €2.500.

De Business Case rekent een batig saldo van €120.000 voor. De effectevaluatie komt uit op een negatief saldo van €800.900 (tabel 15, pagina 45). Maar, zo stelt het rapport, daarin ontbreekt een aantal 'PM-posten', te weten:

1. Meer bestedingen
2. Hogere zelfredzaamheid
3. Meer opleidingen gevolgd
4. Meer gebruik van uitkeringen

De onderbouwingen daarbij zijn echter speculatief (zie De Kok & Van den Kerkhoff, i.p., p.45 e.v.).

Ad 1) Zo zou de hogere arbeidstoeleiding hebben geleid tot een hoger besteedbaar inkomen. "Deze hogere inkomsten kunnen het welzijn van de deelnemers verhogen." Al zou het gemiddelde bruto jaarinkomen van de deelnemers die gewerkt hebben "onder het bijstandsniveau op jaarbasis" zijn gebleven.

Ad 2) De hogere zelfredzaamheid wordt toegeschreven aan de gepleegde interventie: "Vooral voor de deelnemers aan het plustraject lijkt dit een plausibele uitkomst, omdat het verbeteren van de zelfredzaamheid een belangrijk doel van de toegevoegde begeleiding van het plustraject vormde." Een doel dat dan toch vooral *post-hoc* is geformuleerd.

Ad 3) Het maatschappelijk nut van een opleiding blijft impliciet.

Ad 4) Meer of minder gebruik van uitkeringen als gevolg van de SIB 'Werk na detentie' is niet aangetoond. Niettemin stelt het rapport dat als er méér gebruik van uitkeringen zou zijn gemaakt, dit zou betekenen dat minder mensen zonder enige vorm van inkomsten zouden komen te zitten, hetgeen als maatschappelijke winst zou kunnen worden gezien.

De vermeende maatschappelijke baten berusten op veronderstellingen.

4. Eindevaluatie SIB 'Werk na detentie'

We bespreken de resultaten (leeropbrengsten) ten aanzien van de uitvoering en de constructie van de SIB om vervolgens te bekijken wat die betekenen voor de context waarbinnen een eventuele nieuwe SIB zich zou gaan afspelen. Deze volgorde – uitvoering, constructie, context – is precies omgekeerd aan de volgorde die we bij het literatuuronderzoek hanteerden. Bij het literatuuronderzoek hebben we gekeken hoe de context bepalend kan zijn voor de manier waarop SIBs (kunnen) worden vormgegeven en uitgevoerd. Bij het evalueren van de SIB 'Werk na detentie' kijken we juist welke consequenties de uitvoering van de SIB heeft voor de constructie ervan en voor de manier waarop die SIB al dan niet past in de Nederlandse context.

Ten behoeve van deze eindevaluatie zijn opnieuw gesprekken gevoerd met vrijwel alle leden van de stuurgroep, met projectleiders, trajectbegeleiders, ambtenaren en medewerkers van DJI. In bijlage D is een volledige lijst van (de functies van de) geïnterviewde personen opgenomen. De bedoeling van de gesprekken was:

1. De periode tussen mei 2018 (het einde van de onderzoeksperiode van de procesevaluatie door Impact R&D) en augustus 2019 (de daadwerkelijke afsluiting van de interventieperiode) nader te beschouwen. Hebben zich in die periode nog koerswijzigingen voltrokken? Zijn er nog nieuwe inzichten op te doen?
2. Bekijken wat nu de belangrijkste leeropbrengsten zijn van de SIB 'Werk na detentie', 'alles overziend', met de resultaten van de effectevaluatie in de hand.

Naast de gesprekken zijn allerhande documentatie en evaluaties bestudeerd. Van investeerders, Work Wise Direct (WWD), het WODC, DJI en uiteraard de evaluatieonderzoeken en factsheets van Impact R&D en Panteia (zie ook het vorige hoofdstuk en de onderzoeksverantwoording in bijlage D).

Uitvoering – inzichten en leeropbrengsten

De belangrijkste reden om een SIB op touw te zetten, is het creëren van maatschappelijke impact en het opdoen van leerervaringen door innovatieve werkwijzen te beproeven in een experimentele setting met private financiering.

Om te weten te komen of die maatschappelijke impact is gerealiseerd, moeten metingen worden verricht. Een gebruikelijke manier om dat te doen, is het optuigen van een quasi-experimenteel onderzoeksdesign, waarbij gebruik wordt gemaakt van een behandelgroep en een controlegroep. De behandelgroep krijgt een interventie aangeboden, de controlegroep niet. De controlegroep wordt idealiter van de behandelgroep gescheiden door *random controlled trial*. Dat wil zeggen dat kandidaten die in beginsel geschikt zijn voor de interventie willekeurig worden ingedeeld in de behandelgroep of in de controlegroep.

Zoals we hebben gezien in het literatuuronderzoek kan een interventie innovatief worden genoemd als deze voldoet aan een aantal criteria (Gustafsson-Wright et al., 2015). Voor de SIB 'Werk na detentie' kunnen we zeggen dat de interventie (arbeidstoeleiding voor niet per se delinquente adolescenten) innovatief was (in opzet) doordat deze nog niet eerder op de hier gekozen populatie (volwassen ex-gedetineerden) was toegepast. We kunnen ook stellen dat de interventie innovatief was doordat deze niet eerder *in deze vorm* was toegepast.

Om eventuele effecten te kunnen toeschrijven aan de interventie is het van belang dat de interventie wordt uitgevoerd volgens bepaalde kwaliteitscriteria (zie Wartna, 2009, p.140 e.v.). Eén daarvan is dat de interventie wordt uitgevoerd zoals beoogd. Er kunnen zich immers veel meer omstandigheden voordoen die tot hetzelfde beoogde effect leiden. Zodra er lopende het traject ingrediënten aan de interventie worden toegevoegd of uitgehaald, raakt de eenduidigheid van de resultaten verloren. Het is niet langer duidelijk waaraan welk effect kan worden toegeschreven.

Een tweede belangrijk kwaliteitscriterium is dat het type justitiabelen waaraan de interventie wordt aangeboden duidelijk wordt gespecificeerd en geselecteerd.

Tot slot is het van belang om de uitvoering van de interventie doorlopend te monitoren, zodat niet alleen kan worden vastgesteld of de interventie werkt, maar ook kan worden begrepen hoe en waarom die werkt.

Uitvoering van de SIB 'Werk na detentie'

Met behulp van een procesevaluatie kan worden bestudeerd of een interventie (of een 'daderprogramma' zoals Wartna (2009) het bij voorkeur noemt) in de praktijk werkt zoals het bedoeld is. Is dat het geval, dan is er sprake van programma-integriteit (Wartna, 2009: p.147). Pas als er sprake is van programma-integriteit kan er, aldus Wartna, worden overgegaan naar de fase van product- / effectevaluatie. Is dat (nog) niet het geval, dan moet uit 'een (serie van) procesevaluatie(s) duidelijk worden welke bijstellingen nodig zijn om het programma optimaal te laten draaien.' (Ibid.)

Wat zien we bij de SIB Werk na detentie? We recapituleren wat we in de procesevaluatie van Plaisier et al. (2018) zijn tegengekomen en vullen aan met eigen observaties uit de interviews en bestudeerde documenten. Waar Plaisier et al. zich nog vooral richtten op de (letterlijke) uitvoering van het proces, kijken we hier meer naar de betekenis van het uitgevoerde proces voor de SIB als constructie en daarmee voor het kader waarbinnen de resultaten ervan moeten worden gezien. We kijken dus eerst naar de gevolgde werkwijze in het licht van de programma-integriteit en vervolgens (kort) naar de behaalde resultaten.

Gevolgte werkwijze

De programma-integriteit blijkt bij de SIB 'Werk na detentie' op een zestal punten in het geding:

1. Interventie niet eenduidig en/of niet volgens plan uitgevoerd

In de handleiding 'Aan de slag' worden twee varianten van de interventie beschreven:

1. Een basisvariant, die gericht is op het vinden van werk en/of het afmaken van een opleiding;
2. Een plusvariant, waarbij als aanvullend doel is gesteld dat de deelnemer voldoende vaardigheden leert om zelfstandig te wonen, om een eigen sociaal netwerk op te bouwen en te onderhouden en/of de vrije tijd zinvol te besteden.

De interventie blijkt in de praktijk heel anders te zijn geïnterpreteerd en uitgevoerd dan vooraf afgesproken. Zo is in het plustraject niet zozeer gefocust op het verwerven van voldoende vaardigheden, maar is daadwerkelijke hulp geboden bij het op orde krijgen van basisvoorwaarden, leefgebieden, of 'praktische zaken', zoals Work Wise Direct het zelf noemt, zoals ook Plaisier et al. (2018: p.41) al vaststelden: "Daarbij hebben begeleiders zich vooral op praktische zaken en motivering gericht, omdat op dit gebied veel meer problemen bleken dan vooraf gedacht." De oorspronkelijke tweedeling tussen een basis- en een plusprogramma is volgens geïnterviewden in onderhavig onderzoek op den duur 'helemaal losgelaten.' Verder bleek een arbeidstoeleidingstraject voor sommige ex-gedetineerden geen haalbare kaart, bijvoorbeeld vanwege een verslaving of 'zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt'. Soms werd er dan voor gekozen te zoeken naar bijvoorbeeld dagbesteding.

In een aantal gevallen is men dus niet of pas laat aan arbeidstoeleiding toegekomen, omdat er op andere 'leefgebieden' eerst nog het nodige te doen viel. "Erg vaak bleken zoveel leefgebieden op dood spoor beland, dat toeleiding naar werk daardoor geblokkeerd werd." (Beute & Van der Veen, 2020: p. 25). Soms ook was arbeidstoeleiding helemaal niet nodig omdat de deelnemer dat zelf regelde (Beute, 2020).

Onderstaande tabel laat zien voor welke 'praktische zaken' er bij de deelnemers (n=96) een hulpvraag bestond en bij hoeveel procent daarvan daarbij daadwerkelijke hulp werd geboden door Work Wise Direct.

Tabel 4.1 - Gevraagde en geboden hulp bij 'praktische zaken', N=96

Praktische zaken	Hulpvraag of doel	Waarvan (al dan niet met succes) geholpen
Administratie	50%	79%
Uitkering regelen	82%	93%
Wonen	76%	66%
Sociaal netwerk	58%	77%
Schulden	69%	91%
Fysieke gezondheid	19%	Niet bekend
Externe hulpverlening	52%	82%
Dagbesteding	27%	62%
Opleiding	23%	50%

Bron: Beute & Van der Veen, 2020

2. Doelgroep niet eenduidig

De in- en exclusiecriteria zijn in de Business Case helder gedefinieerd. Zo zou het moeten gaan om volwassen veroordeelde arrestanten die (inclusief voorlopige hechtenis) tussen 3 en 12 maanden detentie opgelegd hebben gekregen. Uitgesloten werden gevangenen met een 'specialistische bestemming', zoals Penitentiaire Psychiatrische Centra, Inrichtingen voor Stelselmatige Daders, Extra Beveiligde Inrichtingen, Vreemdelingenbewaring, en nog enkele van dit soort uitzonderlijke vormen van detentie. De interventie van WWD werd, volgens de programmahandleiding, niet geschikt geacht voor mensen met verslavings- en/of psychiatrische problemen. Reden waarom deze mensen aanvankelijk ook werden uitgesloten van deelname.

Lopende de SIB is een aantal in- en exclusiecriteria ('contra-indicaties') losgelaten, waardoor de toch al 'zware' (lees: moeilijk behandelbare / bemiddelbare) doelgroep nog zwaarder werd. Mensen met ernstige verslavings- en/of psychiatrische problematiek, maar die wel gemotiveerd leken, werden tot de behandelgroep toegelaten. Uiteindelijk konden de meesten van deze uitvallers in het geheel niet aan de interventie deelnemen. In totaal zijn 40 deelnemers uitgevallen (34%). Eén meer dan bij de afsluiting van de onderzoeksperiode van de procesevaluatie (Plaisier et al., 2018: p.82). Van deze 40 personen zijn er 10 uitgevallen 'door ernstige verslaving', 6 doordat zij opnieuw in hechtenis werden genomen, 21 doordat zij drie of meer keren niet (meer) op afspraken verschenen of reageerden op contactverzoeken. Nog eens 3 personen vielen om andere, uiteenlopende, redenen uit.

3. Definitie 'deelnemer' niet helder

In de procesevaluatie van Impact R&D en de effect-evaluatie van Panteia wordt consequent gesproken van 119 'deelnemers'. Van deze 119 'deelnemers' zijn er 23 echter

helemaal nooit met de interventie gestart (96 personen dus wel) (Beute & Van der Veen, 2020). Het is dus beter te spreken van 119 contractanten en 96 deelnemers. Aan 16 personen is 'een voorliggend hulptraject' aangeboden. En met nog eens 15 personen kon pas later worden gestart doordat ze te zeer verslaafd waren *of* kampten met ernstige psychiatrische problematiek. In feite kon dus met slechts 65 deelnemers *meteen* met de beoogde begeleiding worden gestart (Beute, 2020). En er zijn feitelijk maar 81 deelnemers geweest die voldeden aan de vooraf opgestelde selectiecriteria.

Van de 96 personen die aan de interventie hebben deelgenomen, hebben 35 personen 'voor een kortere of langere periode' gewerkt (Ibid.). Volgens de eigen, striktere, definitie van het ministerie (50% van de tijd minstens 24 uur per week gewerkt) gaat het om 23 personen die, volgens die definitie, hebben gewerkt.

4. Effecten niet na de interventie gemeten, maar tijdens

De vermeende effecten van de interventie zijn niet gemeten na het plegen van de *interventie*, maar in de periode na *vrijlating*, terwijl de interventie tot 16 maanden na vrijlating (of langer) kon duren. Deelnemers hebben dus verschillende uitgangspunten. Ze zijn langer of korter vrij en hebben langer of korter aan de interventie deelgenomen, terwijl niet duidelijk is hoe lang of kort dat is. Daardoor is niet duidelijk te maken of eventuele effecten (waaronder recidivevermindering) zijn toe te schrijven aan de interventie of niet.

5. Doelgroep te klein om significante recidivevermindering te kunnen meten

Vooraf was al duidelijk dat een eventueel te meten recidivereductie niet statistisch significant kon zijn en dus zou kunnen berusten op toevalsfluctuaties. Daarvoor was het (beoogde) aantal deelnemers namelijk te laag. "Bij een base rate van 50% [recidive in controlegroep] moet zowel de deelnemers- als de controlegroep uit minimaal 252 personen bestaan om een absoluut verschil van 10 procentpunten betrouwbaar, dat wil zeggen met een power van 70%, te kunnen meten." (Wartna, 2009, p. 160). Bij lagere effectmetingen worden de benodigde aantallen steeds groter. Het WODC zegt dit in vroeg stadium aan de stuurgroep kenbaar te hebben gemaakt.¹⁴

Door sommige geïnterviewden wordt gepleit voor het meten van detentierecidive. Dat wil zeggen dat niet wordt gekeken naar de vraag of de ex-gedeteneerde opnieuw in de fout gaat en daarvoor wordt veroordeeld, maar naar de vraag of deze daarvoor ook daadwerkelijk moet terugkeren naar de gevangenis. De maatschappelijke kosten voor het opnieuw in hechtenis nemen van een veroordeelde zijn immers aanzienlijk hoger dan voor een veroordeling voor een vergrijp waar geen detentie op volgt. Een logische redenering, alleen moet het aantal deelnemers dan *nóg* hoger zijn dan het hierboven gestelde minimum van 252, omdat detentierecidive minder vaak voorkomt dan de gewone 'algemene' recidive.

¹⁴ Het komt natuurlijk wel vaker voor dat er in experimentele omstandigheden met een kleine N wordt gewerkt. Je kunt dan bekijken of het experiment überhaupt goed uitvoerbaar is en of gemeten (niet-significante) effecten de juiste en gewenste richting op lijken te gaan. Is dat het geval dan kan een vervolgentoets met een grotere N worden overwogen om het effect ook echt aan te kunnen tonen en de sterkte ervan te kunnen vaststellen. Bij de SIB 'Werk na detentie' is noch voor het één noch voor het ander gekozen. Door recidivereductie in procentpunten te willen meten, toonde het duidelijk meer pretentie dan 'een eerste experiment', zonder aan de consequenties daarvan gevolg te geven.

6. De controlegroep achteraf samengesteld

De instroom viel dusdanig tegen dat het niet mogelijk was om op voorhand een controlegroep te creëren van mensen die vergelijkbaar zijn met de behandelgroep. Daarom is deze achteraf samengesteld en gematcht met de behandelgroep op een aantal criteria. Deze criteria worden in het rapport van Panteia opgesomd en zijn ook te vinden in een uitgebreide onderzoeksverantwoording van Panteia en het WODC (intern document). Er is gematcht op demografische kenmerken, kenmerken van de detentie, kenmerken van het strafrechtelijk verleden en sociaal-economische kenmerken. Het matchen is volgens geïnterviewden zeer arbeidsintensief geweest, waar dat ten principale leidt tot minder goede vergelijkbaarheid tussen behandel- en controlegroep dan met behulp van *random controlled trial*. Het is geen breekpunt voor een goed uit te voeren experiment, maar wel een aandachtspunt.

Behaalde resultaten

Over de behaalde resultaten kunnen we kort zijn. Ze staan beschreven bij de samenvatting van het onderzoek van Panteia (zie hoofdstuk 3): effecten op recidive en gebruik van uitkeringen niet aantoonbaar en een klein effect op gewerkte uren in de gewenste richting. Van de 119 contractanten zijn er 23 nooit gestart, vielen er nog 17 later uit (samen een derde), hebben er 35 van de 79 (niet-uitgevallen) deelnemers ooit gewerkt (29% van het totaal aantal contractanten) en 23 deelnemers minimaal 24 uur per week gedurende de helft van de onderzochte periode gewerkt (19% van het totaal aantal contractanten). Dat ziet er als volgt uit:



Inzichten en leeropbrengsten

De trajectbegeleiding wordt door geïnterviewden 'pionieren' genoemd. De trajectbegeleiders 'moesten alle zeilen bijzetten' en kregen maximale ruimte om te doen wat hen nodig leek (Beute & Van de Veen, 2020). Mede door het lagere aantal *feitelijke* deelnemers dan verwacht (96 in plaats van 150) waren er voldoende financiële middelen om zeer intensief in te zetten op de begeleiding. In sommige gevallen werd langer dan de afgesproken 16 maanden begeleid, was er meer dan honderd keer (al dan niet fysiek) contact met een tijdsbesteding van vaak meer dan honderd uur. Het werk werd naar eigen zeggen met veel toewijding en bevlogenheid gedaan.

De kennis van de doelgroep die is opgedaan, de netwerken die zijn opgebouwd, zijn met het eindigen van de interventies echter ook weer grotendeels verdwenen. De

trajectbegeleiders zijn elders gaan werken. Globale kwantitatieve informatie is wel behouden gebleven (denk aan aantallen gesprekken, hulp op 'leefgebieden', sollicitatie-activiteiten), maar juist de kwalitatieve kennis, de 'know how' is niet bewaard gebleven. Zou de SIB 'Werk na detentie' herhaald worden, dan moeten die netwerken en kennis dus weer opnieuw worden opgebouwd.

We zien duidelijke parallellen met de Koers & Kansen-pilots. De werkwijze ook daarbij is om buiten reguliere (beperkende) kaders om, op beperkte schaal ('korte lijnen') te kunnen werken aan re-integratie en resocialisatie van ex-gedetineerden door bevlogen hulpverleners die daarvoor tijdelijk maximale ruimte krijgen. Tegelijkertijd gelden bij de SIB 'Werk na detentie' dezelfde moeilijkheden ten aanzien van bestendinging en verdere benutting van de opgebouwde netwerken en kennis als bij de Koers & Kansen-pilots (cf. Jacobs et al., 2021).

Dankzij een initiatief van Stichting 180 is wel wat kennis bewaard gebleven door het beschrijven van zeven portretten van ex-gedetineerden, die deelnamen aan de SIB en die duidelijk baat hebben gehad bij de interventie, in het boek "Werk Waard: Van bajes naar baan" (Beute, 2020). Beschreven wordt wat er bij deze zeven mensen in het kader van de interventie is gedaan en welke gevolgen dat voor de cliënt heeft gehad.

We kunnen vaststellen dat de SIB 'Werk na detentie' duidelijk heeft laten zien hoe ingewikkeld het werken met ex-gedetineerden kan zijn. De hier gekozen doelgroep verhiel zich slecht tot de gestelde doelen en de interventie is in vrijwel alle gevallen *maatwerk* gebleken.

Belangrijkste inzicht is dat de SIB 'Werk na detentie' feitelijk nooit een kans van slagen heeft gehad, of misschien beter gezegd, dat de SIB 'Werk na detentie' al snel een achterstand opliep die niet meer te repareren viel. Door tijdverlies bij de start, de tegenvallende instroom, de zwaarte van de doelgroep, het kennelijk benodigde maatwerk en de volgtijdelijkheid en stapeling van deze manco's kon van uitvoering van het traject zoals beoogd al snel geen sprake meer zijn.

Belangrijkste leeropbrengst is dat de SIB 'Werk na detentie' beter gekenschetst kan worden als een voorstudie op een eventueel later uit te voeren uitwerking daarvan, dan als een goed uitgevoerd experiment op zichzelf. Daarvoor is aan onvoldoende voorwaarden voldaan: denk aan tijdigheid, instroom, doelgroep, et cetera, maar vooral ook aan de haalbaarheid van de criteria die gelden voor programma-integriteit (Wartna, 2009).

Met de kennis die is opgedaan met de SIB 'Werk na detentie' kunnen definities (van doelgroep, interventie) en parameters (aantal deelnemers, beoogde effecten) beter worden afgestemd op elkaar en kan de haalbaarheid van een eventuele volgende SIB beter vooraf worden beoordeeld.

Constructie – inzichten en leeropbrengsten

Bij een Social Impact Bond zijn altijd veel partijen betrokken. Bij de SIB 'Werk na detentie' was dat niet anders: het ministerie, het gevangeniswezen, drie investeerders, drie uitvoerende partijen, de intermediair, de evaluatoren, reclasseringsorganisaties, gemeenten, zorg- en hulpverlenende instanties, werkgevers. Belangrijk voor het welslagen

van een SIB is dat al die partijen goed samenwerken. En, zoals we in de literatuurstudie hebben gezien, dat die partijen zoveel mogelijk trouw blijven aan hun rol.

Dat laatste is van belang om de SIB als zodanig herkenbaar houden. De gemaakte afspraken zijn daarvoor leidend. Waarbij we ook vaststellen dat die afspraken niet per se 'in beton gegoten' behoeven te zijn.

Kijken we naar de SIB 'Werk na detentie' dan valt ten aanzien van bovenstaande een zestal zaken op.

1. Publiek-private samenwerking was goed

De samenwerking op het niveau van de stuurgroep wordt door alle betrokkenen als 'goed' bestempeld en door sommige geïnterviewden zelfs als 'verrassend goed'. Partijen hebben zich zeer constructief en welwillend opgesteld, zo bleek ook al uit Plaisier et al. (2018). Ondanks 'het spreken van een andere taal' kwam er een goede samenwerking tussen private en publieke partijen tot stand. Dit is tot het einde zo gebleven. Vanuit de investeerders zijn ook wel kritische geluiden te horen, namelijk dat ambtenaren soms de neiging hadden om terug te vallen op 'oude reflexen' op momenten dat er tegenslagen waren. Bij de instroom bijvoorbeeld. Er had dan meer slagkracht mogen zijn.

2. Veel werk verzet

Het opstellen van de Business Case is volgens geïnterviewden 'veel werk' geweest. Niet duidelijk is precies hoeveel, want dat werd niet bijgehouden. Datzelfde geldt voor het reconstrueren van de controlegroep. Ook binnen DJI is naar eigen zeggen veel werk verricht. Het vinden van de potentiële doelgroep van 1.399 gedetineerden was al niet eenvoudig, het regelen van ontmoetingen van potentieel gemotiveerden binnen deze groep met de mensen van Work Wise Direct was 'een hele uitdaging'. Door de landelijke opzet en de vele penitentiaire inrichtingen die waren betrokken (11 PI's hebben deelnemers aangeleverd met een veelvoud aan betrokken gemeenten), moest er veel worden geregeld en afgestemd.

3. Ministerie stelde zich coulant op

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft zich stevast constructief opgesteld door in te stemmen met koerswijzigingen of die zelfs zelf (in de stuurgroep) voor te stellen. Zo werd er al snel besloten om de selectiecriteria aan te passen op de tegenvallende instroom. Ook is er een coulantie-regeling richting investeerders in het leven geroepen toen bleek dat de instroom tegenviel. Afspraak was dat bij een verminderde instroom (hoger dan de gestelde absolute ondergrens van 50, en lager dan de beoogde 150) de meerkosten daarvan bij de investeerders zouden komen te liggen. Het ministerie heeft die kosten willen delen. Daarbovenop kwam er een financiële tegemoetkoming voor de 23 nooit-gestarte contractanten. Deze 23 gevallen zijn op verzoek van de investeerders door het ministerie bestudeerd, waarop het besloot dat het bij 12 van die 23 pertinent onmogelijk was om de interventie uit te voeren. Daar behoefden de investeerders dan dus ook niet voor op te draaien. De coulantie leidde tot een uitkering van een kleine honderdduizend euro aan de investeerders.

Verder is de financiële afspraak over recidivereductie in de Business Case in het voordeel van de investeerders uitgelegd. Er is namelijk een vergoeding uitgekeerd aan de investeerders voor recidivevermindering, terwijl die niet onomstotelijk is vastgesteld (de gemeten 4% reductie kan immers op toeval berusten).

4. Onderbenutting aanwezige kennis

Bij het opstellen van de Business Case is veel moeite gedaan om een zo realistisch mogelijk scenario te schetsen. Dat neemt niet weg dat er nog altijd erg optimistisch werd gedacht over de te behalen doelen. Wat betreft de arbeidstoeleiding is men eraan voorbijgegaan, aldus een van de geïnterviewden, dat ex-gedetineerden weliswaar best vaak werk vinden, maar er zelden in slagen dat werk enige (laat staan geruime) tijd vast te houden. Het gestelde doel – de helft van de onderzoeksperiode van twee jaar ten minste 24 uur per week betaald werk – bleek daardoor te hoog gegrepen.

Ten aanzien van de recidivereductie is (impliciet) verondersteld dat arbeidstoeleiding causaal verband houdt met recidivereductie, terwijl we hebben gezien (zie hoofdstuk 3), wat ook destijds bekend was, dat die relatie bepaald niet eenduidig is (cf. Ramakers et al., 2014).

Verder lijkt er weinig gedaan te zijn met de tussentijdse, kritische inzichten die Impact R&D opdeed bij de procesevaluatie. Zo zou er een tussentijdse presentatie hebben plaatsgevonden van resultaten van de procesevaluatie aan de stuurgroep, maar daar werd, aldus een van de geïnterviewden, 'schouderophalend' op gereageerd. De resultaten werden als (te) kritisch en negatief ervaren. Bij de focusgroepbijeenkomst, die in het kader van deze eindevaluatie werd gehouden, wordt gepleit voor duidelijke 'go / no-go-momenten' om op basis van voortschrijdend inzicht te kunnen bepalen of het zinvol is om het experiment in ongewijzigde vorm voort te zetten, of dat aanpassingen nodig zijn, met inachtneming van de haalbaarheid van de implementatie van de consequenties daarvan.

Hoewel Panteia al snel begon met tussentijdse metingen van de effecten van de gepleegde interventies, en het er vermoedelijk dus al snel naar begon uit te zien dat de beoogde resultaten maar in beperkte mate zouden worden gerealiseerd, is daarop niet geanticipeerd, bijvoorbeeld door gericht ook op andere (maatschappelijke) opbrengsten dan de beoogde (arbeidstoeleiding en recidivevermindering) te gaan letten. Nu zien we dat Panteia daar in de rapportage van de effectevaluatie *post hoc* wel pogingen toe doet, maar het ontbreekt daarvoor aan onderbouwing door meetresultaten.

5. Schaalgrootte te groot

Waar de samenwerking 'op stuurgroepniveau' overduidelijk prima verliep, was dat op uitvoerend niveau niet per se het geval, blijkt uit interviews met gemeenten en PI's. De samenwerking tussen DJI en Work Wise Direct en tussen gemeenten en WWD was wisselend van kwaliteit. Wat bij de ene PI en gemeente prima ging, lukte bij een andere PI en gemeente helemaal niet. De samenwerking tussen 11 PI's en 51 gemeenten groeide het consortium boven het hoofd. Waardoor WWD uiteindelijk zelf maar taken van de DJI

(casemanagers: werving van deelnemers) en gemeenten overnam. Denk bij dat laatste aan het regelen van basisvoorwaarden en de eerdergenoemde 'praktische zaken', zoals onderdak, identiteitspapieren, een bankrekening en orde op zaken wat betreft de financiën (Beute & Van der Veen, 2020).¹⁵ Sommige gemeenten hielden regie, andere lieten die juist los, zo blijkt uit gesprekken met nazorgcoördinatoren.¹⁶ Geïnterviewden van WWD zeggen dat het zoeken is geweest naar een geschikte schaalgrootte, waarbij er voor voldoende instroom niet buitenproportioneel behoefde te worden geïnvesteerd en gereisd.

In de focusgroep wordt gewezen op de kwetsbaarheid van kleinschaligheid. Door onvoldoende institutionele inbedding lopen kleinschalige projecten het risico onvoldoende gezien te worden. Zij zouden daardoor mogelijk ten onrechte niet worden opgeschaald of geprolongeerd. Aan de andere kant lijkt juist een nog veel grotere schaal wenselijk dan die waarop de SIB 'Werk na detentie' zich afspeelde, namelijk één waarbij ook andere ministeries betrokken zijn. Denk aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat kennis had kunnen leveren over arbeidstoeleiding van moeilijke doelgroepen en de houding van werkgevers daarbij. Uiteindelijk gaat het immers om het kunnen waarborgen van *de continuïteit van zorg*, waarbij over de grenzen van de verantwoordelijkheden van ministeries kan worden heengestapt. Kern van de zaak bij deze zo kwetsbare mensen is te zorgen dat de zorg niet stopt.

6. Kosten hoog

De SIB 'Werk na detentie' heeft veel geld gekost. Kostenplaatjes in de effectevaluatie van Panteia focuseren nagenoeg volledig op de 1,2 miljoen euro die de investeerders beschikbaar hebben gesteld en de baten die de interventie meetbaar heeft opgeleverd. De vele uren die op het ministerie van Justitie en Veiligheid, het WODC, DJI en bij de overige betrokken partijen zijn verspijkerd, zijn nergens verantwoord. Dat is op zichzelf een neutrale vaststelling, ware het niet dat geïnterviewde investeerders duidelijk te kennen geven de kosten van de SIB, en met name die van de interventie, 'hoog' te vinden.¹⁷ Eén van de investeerders zegt 'een lening op deze manier op voorhand afschrijven' een volgende keer niet weer te zullen doen. Daar staat tegenover dat andere investeerders rekening hielden met een beperkt nadelig financieel resultaat en elke vorm van maatschappelijke winst als meegenomen beschouwden. Sterker nog, er had meer ruimte

¹⁵ Meestal wordt gesproken van 'de vijf basisvoorwaarden'. Het gaat dan om onderdak, identiteitspapieren, schuldsanering, inkomen en zorg. Dat laatste aspect ontbreekt in de opsomming omdat deelnemers die (intensieve) zorg nodig hadden niet geschikt werden bevonden voor de interventies door Work Wise Direct (Beute & Van der Veen, 2020: p.6).

¹⁶ Er kon maar met enkele gemeenten worden gesproken. Van de elf benaderde gemeenten/nazorgcoördinatoren bleken er slechts drie, ook na herhaald verzoek, bereid tot een gesprek.

¹⁷ Eén van de kwesties die daarin meespeelden was de, voor sommigen mogelijk onverwachte, verrekening van btw. Het bracht Panteia ertoe in de effectevaluatie onder de kop 'Lessen voor de toekomst' op te nemen dat er 'een oplossing' gezocht zou moeten worden 'voor de btw afdracht van een SIB'. Want 'de btw die investeerders bij een SIB moeten betalen vormt een flinke kostenpost, die negatief doorwerkt op de financiële aantrekkelijkheid van een SIB voor investeerders'. Als argument wordt genoemd dat 'de baten voor investeerders niet voldoende zijn om de btw terug te verdienen' (De Kok & Van den Kerkhoff, i.p. p.50). Dat is een merkwaardige redenering, want de maximale subsidie bedroeg €1.654.958, terwijl de kosten voor investeerders €1.428.700 inclusief btw bedroegen. Een verschil van €226.258 dus, ofwel een maximaal te behalen rendement van 15,8%. Dat dit maximum niet gehaald is, is nadelig voor de investeerders, maar evenzogoed '*part of the deal*'.

mogen zijn voor risico's en vooral voor meer durf, een wezenlijk kenmerk immers van innovatief ondernemerschap.

Inzichten en leeropbrengsten

Het beeld is dat met veel enthousiasme en inzet is gestart met de SIB 'Werk na detentie'. Kosten noch moeite zijn gespaard om te proberen een succesvolle business case op te stellen. Dat realisatie daarvan niet gelukt is (bij een instroom van minder dan 134 kandidaten zou een negatieve business case ontstaan), is echter geen van de partijen afzonderlijk aan te rekenen.

Belangrijkste inzicht is dat partijen langzaam maar zeker zijn gaan schuiven met hun verantwoordelijkheden en een bredere opvatting van hun initiële rol zijn gaan hanteren. De uitvoerende partijen door vooral te doen wat hen voor de cliënten nodig leek in plaats van vast te houden aan de oorspronkelijke plannen, de investeerders door minder sterk te koersen op financiële winst en genoeg te nemen met (een bescheiden) maatschappelijke impact, de overheid door zich meegaand en coulant op te stellen richting uitvoerende partijen en investeerders, en zelfs de evaluator, door naast de vooraf afgesproken indicatoren daarvoor, verder te zoeken naar, en te speculeren op, maatschappelijke opbrengsten.

Dat alles is ten koste gegaan van de herkenbaarheid van de SIB 'Werk na detentie' als Social Impact Bond en van het innovatief potentieel dat de SIB 'Werk na detentie' in beginsel wel had. Natuurlijk, er zijn veel inzichten en kennis opgedaan, maar geen van die inzichten (voor zover die bewaard zijn gebleven) zijn één op één te herleiden tot werkzame elementen, laat staan maatschappelijke impact. We kunnen eigenlijk alleen vaststellen dát er (een bescheiden) maatschappelijke impact is geweest, niet waaraan die te danken is geweest.

Belangrijkste leeropbrengst is dat een ingewikkeld project als de SIB 'Werk na detentie' (meer) gedegen voorbereiding behoeft. Dat houdt in dat zoveel als mogelijk gebruik moet worden gemaakt van beschikbare kennis over de beoogde doelgroep, de interventie en de te verwachten resultaten. Daarnaast is, zoals ook eerder opgemerkt, een 'proef-pilot' wenselijk, vooraleer het grote avontuur aan te gaan. De huidige SIB 'Werk na detentie' zouden we als een dergelijke 'proef-pilot' kunnen beschouwen. Zij het dat die daarvoor dan wel erg groot is opgezet.

In het verlengde daarvan geldt dat het vermoedelijk beter was geweest om lopende het proces momenten in te bouwen waarop zou kunnen worden nagedacht of het verstandig is om met het experiment in de huidige vorm door te gaan of dat het beter zou kunnen zijn om het te stoppen. Strikt genomen zou je het proces ook moeten kunnen stoppen, om aanpassingen te kunnen doorvoeren, om het daarna weer opnieuw te kunnen opstarten.

Conclusie

Belangrijkste conclusie is dat er qua proces, zoals Plaisier et al. (2018) al vermoedden, inderdaad weinig veranderd is na de procesevaluatie door Impact R&D. De conclusies zoals Plaisier et al. die formuleerden, staan alle nog overeind.

Wel kunnen we stellen dat de conclusies nu pregnanter zijn dan destijds. Dat komt doordat nu patronen zichtbaar worden, die voorheen alleen nog als 'voorzichtige verklaring' konden gelden. Zo zien we dat wat door Plaisier et al. 'doelredeneren' wordt genoemd, vérgaande consequenties blijkt te hebben gehad voor de wijze waarop de SIB 'Werk na detentie' is doorgezet.

Anderzijds konden er alleen lessen worden geleerd, áls werd doorgezet. Voortijdig beëindigen (bijvoorbeeld toen duidelijk werd dat er sprake zou zijn van een negatieve business case) was waarschijnlijk goedkoper geweest, maar dan zou alle inspanning tot dan toe 'voor niets' zijn geweest.

Context

De SIB 'Werk na detentie' heeft niet kunnen uitwijzen of een private partij, binnen de constructie van de SIB, beter in staat zou zijn om ex-gedetineerden van recidive te weerhouden dan de overheid - een belangrijke reden immers om überhaupt een SIB te overwegen. Dat komt enerzijds doordat de interventie niet eenduidig was en zeer wisselend is uitgevoerd, waardoor effecten niet aan de interventie zijn toe te schrijven. Anderzijds doordat er geen statistisch significante recidivereductie is gemeten. Het wel significante effect op arbeidstoeleiding (de behandelgroep werkte 3,5 maand gedurende twee jaar, de controlegroep 1,5 maand) is dermate gering dat we ook op basis daarvan niet onmiddellijk kunnen spreken van een succes.¹⁸

In een publicatie van Start Foundation (één van de investeerders in de SIB) lezen we: 'Nu lijken SIBs eerder te worden ingezet vanuit de politieke overtuiging dat de markt beter in staat is om verschil te maken dan publieke instanties.' (Dekker & Verhoeven, 2019).

Start Foundation concludeert dat de vijf SIBs waar zij bij betrokken zijn geweest (waaronder de SIB 'Werk na detentie') maar 'weinig hebben opgeleverd' (Dekker & Verhoeven, 2019). De auteurs noemen drie vermeende voordelen van SIBs en stellen vast dat die, bij een eventuele volgende SIB, vandaag de dag geen rol van betekenis (meer) spelen:

1. Het vrijmaken van extra kapitaal in tijden van bezuinigingen.
Argument gold ten tijde van de totstandkoming van de SIB 'Werk na detentie', maar wordt nu gezien als achterhaald.
2. Innovatie op het sociale domein.
Argument gaat niet op, want er is met vertrouwde werkwijzen gewerkt.
3. Cultuurverandering naar resultaatgericht werken
Bij (sociaal) ondernemen hoort risico. Dat wordt eerder weggewerkt dan genomen, door het juridisch 'dichttimmeren' van de business case en de contracten. De resultaatsfocus is te nauw; er wordt niet gekeken naar het grotere geheel waarbij duurzaamheid en (werk)geluk van de deelnemers een rol mogen spelen.

¹⁸ Dit nog los van de allerminst eenduidige relatie tussen arbeid en recidive. Zie Monitor nazorg ex-gedetineerden, 6^e meting: "Skardhamar en Savolainen (2014) laten zien dat de meeste ex-criminelen eerst stoppen met crimineel gedrag en vervolgens werk vinden, wat erop wijst dat werk niet de oorzaak is van de lagere recidive." (Boschman et al., 2020: p.17). Zie ook Ramakers et al., 2014.

We kunnen hier een vierde punt aan toevoegen, namelijk het leerpotentieel dat SIBs kunnen opleveren. Eerder stelden we al vast dat er met de op punten best kritische inzichten uit de procesevaluatie niet veel gedaan is. Enerzijds begrijpelijk (als je je proces tussentijds gaat bijsturen, kun je geen goede procesevaluatie meer doen, tenzij je opnieuw begint), anderzijds leidden de gebrekkige kennis over de doelgroep en de gebrekkige instroom van kandidaten er nu toe dat contra-indicaties werden losgelaten en de programma-integriteit verloren ging. Het leren vindt daardoor dus alleen *achteraf* plaats, wanneer veel kennis al weggezaakt of verdwenen is.

Van output naar impact

De Social Impact Bond past in een beweging waarin de scheidslijnen tussen publiek en privaat minder scherp getrokken worden. Er is een groeimarkt voor sociaal-maatschappelijk ondernemerschap. En het neoliberale marktdenken lijkt op zijn retour.

Karen Maas deed onderzoek naar *mission statements* van bedrijven (Maas, 2019). Waar in de jaren 80 van de vorige eeuw de nadruk nog onverholoed lag op financieel gewin, zien we in de jaren daarna meer en meer ruimte ontstaan voor ook niet-financiële onderwerpen. Dat begint met een nadruk op kwaliteit en kwaliteitsmanagement om daarna ruimte te maken voor waardecreatie op de lange termijn. Tegenwoordig is er geen missie of visie meer te vinden waarin geen maatschappelijke doelen worden genoemd. Er wordt dan ook steeds minder gesproken van een missie of een visie, en steeds vaker van een *purpose*: de grotere 'bedoeling' waar een bedrijf voor staat.

In de praktijk zijn er echter nog wel verschillen te constateren tussen willen en doen. Maas onderscheidt daarin vier niveaus: van *compliance* (voldoen aan bestaande regelgeving en onderlinge afspraken), via '*corporate social responsibility*' (ofwel maatschappelijk verantwoord ondernemen), en de *shared value* benadering (én financiële winst én maatschappelijk rendement) naar uiteindelijk impact. "Waarbij er niet meer vanuit het financiële kader wordt gedacht, maar vanuit het leveren van een expliciet positieve bijdrage aan de maatschappij, vanuit de unieke positie en kracht van de onderneming zelf." (Maas, 2019: p.17)

Een en ander is verbeeld in een piramide, waarbij de piramidevorm impliceert dat het aantal thema's waarop de niveaus betrekking kunnen hebben, met het beklimmen van de piramidevorm afneemt.



Bron: Maas, 2019: p.18

Wat we zien is dat het huidige tijdsgewricht de constructie van de Social Impact Bond *voorbijstreeft*. Veel ondernemingen kijken al verder dan de *shared value* gedachte van de Social Impact Bond. De vraag wordt gesteld waarvoor we het met elkaar eigenlijk allemaal doen, waar het goed voor is, wat *the purpose* zou moeten zijn.

Belangrijke vraag is dan natuurlijk hoe we die maatschappelijke impact gaan meten. Ook daarin zien we dat de kwantitatieve *Key Performance Indicators* (KPI's) van weleer rap worden ingehaald door een nieuwe tak van wetenschap, de *impact metrics*. Daarin worden output, outcome en impact nadrukkelijk van elkaar onderscheiden en wordt ruimte gelaten voor het ook op kwalitatieve wijze vaststellen van gegenereerde impact (cf. Rawhouser et al., 2019).

Het voert buiten het bereik van dit onderzoek om hier verder op in te gaan. Waar het om gaat is duidelijk te maken dat binnen de huidige politieke, financiële en maatschappelijke context er eerder ruimte lijkt te zijn voor SIB-*achtige* ondernemersinitiatieven op relatief kleine schaal dan voor grootschalige constructies zoals de SIB 'Werk na detentie'. Een voorbeeld van een kleinschalig initiatief, aangereikt door een van de geïnterviewden ("iets dat wél werkt"), is het Rotterdamse Currentstart, waarbij ex-gedetineerden worden toegeleid naar betaalde arbeid.¹⁹

CurrentStart en CurrentWerkt

CurrentStart is een Rotterdams initiatief van Hilal Makhoukhi, zelf ex-gedetineerde. CurrentStart streeft naar 'een inclusieve samenleving door mensen met een justitiële achtergrond te ondersteunen richting betaald werk', via het gelieerde uitzendbureau CurrentWerkt. Ze doen dat door 'maatwerkoplossingen' te leveren. In 2020 zouden ze volgens de website 'CurrentAcademy' 85 mensen geplaatst hebben. Kosten: 1 miljoen. Maatschappelijke besparing: 5 miljoen. Volgens de site. Het succes lijkt gelegen in de selectie van kandidaten. De ervaringsdeskundigen die bij CurrentStart werken zeggen de 'full-time boeven' er zó uit te filteren.

Concluderend

Samenvattend kunnen we stellen dat er met name bij de uitvoering van de SIB 'Werk na detentie' een aantal zaken beter had gekund. Zo bleek de uitvoering organisatorisch ingewikkelder dan gedacht waardoor de instroomcriteria werden verruimd, waardoor de doelgroep te zwaar werd, de doelstelling niet haalbaar en de beoogde interventie niet langer passend was. Achteraf kunnen we dan ook vaststellen dat de schaalgrootte te groot was (oorzaak van de organisatorische problemen) en de effectevaluatie te strikt (waardoor er nauwelijks maatschappelijke effecten aan de gepleegde interventie konden worden gekoppeld). Vooral het goed afstemmen van doelgroep, doelstelling en evaluatie op elkaar, is iets waarover goed van tevoren moet worden nagedacht met zoveel mogelijk beschikbare kennis daarover in de hand.

¹⁹ <https://currentwerkt.nl/wp-content/uploads/2021/03/CurrentAcademy.pdf>.
Zie ok NRC, 17 februari 2020 "Een carrière na je celstraf, zo gemakkelijk gaat dat niet."

Hiermee kunnen we dan óók stellen dat de leeropbrengsten van deze SIB (tal)rijk zijn: genoeg aanknopingspunten om het in het vervolg anders (beter) te doen. Maar is er in de huidige tijd nog wel plaats voor een SIB, zoals die begin jaren tien bij het (toenmalige) ministerie van Veiligheid en Justitie werd opgetuigd? De betrokken investeerders lijken er niet erg happig op. Het mag volgens hen allemaal wel wat lossier van opzet, met meer ruimte voor sociaal ondernemerschap, innovatie en maatschappelijke impact. Dat betekent dat er ook meer ruimte mag zijn voor tussentijdse bijstellingen van doelgroep, doelstelling en evaluatie, wat op zijn beurt betekent dat er minder ruimte komt voor de 'klassieke opzet' van de SIB 'Werk na detentie'. Daarmee boet de Social Impact Bond als zodanig in op herkenbaarheid, maar wint de publiek-private samenwerking aan inzetbaarheid.

5. Beantwoording onderzoeksvragen

We beantwoorden nu de onderzoeksvragen zoals die in het eerste hoofdstuk zijn vermeld aan de hand van de hiervoor vastgestelde constatering.

1. Wat zijn de inhoudelijke lessen en leerervaringen van de SIB 'Werk na detentie' wat betreft de arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden?

Het is moeilijk om inhoudelijke lessen over arbeidstoeleiding te formuleren op basis van de SIB 'Werk na detentie', omdat succesvolle arbeidstoeleiding bij de doelgroep in kwestie van veel meer factoren afhankelijk bleek dan van tevoren was bedacht. De doelgroep was veel moeilijker bemiddelbaar dan gedacht en de beoogde interventie was daardoor in veel gevallen ontoereikend. De interventie werd daarom waar dat nodig leek omgevormd tot een soort *all round*-aanpak, waarbij arbeidstoeleiding nogal eens secundair werd aan het, voor zover mogelijk, op orde krijgen van de levenswandel van de deelnemers.

Desalniettemin zijn er wel twee punten te noemen die bij volgende arbeidstoeleidingsprojecten bij ex-gedetineerden ter harte kunnen worden genomen:

- a. Arbeidstoeleidingstrajecten die leiden tot een langdurige dienstbetrekking zijn een stuk ingewikkelder te realiseren dan kortdurende. Bij de SIB 'Werk na detentie' vond 36% van de deelnemers die daadwerkelijk gestart zijn met de interventie 'voor kortere of langere tijd' werk in de twee jaren na vrijlating, tegenover 24% die werk vond voor ten minste een jaar gedurende ten minste 24 uur per week, in de twee jaar na vrijlating. Een langdurige, stabiele werkbetrekking biedt meer kans op recidivereductie, maar vergt dus meer inspanning.
- b. Arbeidstoeleiding is alleen goed mogelijk als aan basisvoorwaarden is voldaan. Dat wil zeggen dat gebleken is dat deelnemers in ieder geval onderdak moeten hebben, identiteitspapieren, een bankrekening en dat de financiële zaken op orde moeten zijn.

2. Wat zijn de procesmatige lessen en leerervaringen van de SIB 'Werk na detentie':

- a. voor de deelnemers?

Er is niet heel veel informatie verzameld over de deelnemers, zeker niet in relatie tot de SIB. Veel deelnemers zullen de SIB – meer precies: de interventie – hebben ervaren als een (zeer) intensieve vorm van de *care as usual*. Uit de twintig interviews die Plaisier et al. (2018) hielden, blijkt wel dat de deelnemers de interventie over het algemeen als 'heel positief' hebben ervaren. Tijdig ('binnen') beginnen, zorgvuldige selectie en een goede instructie over de bedoeling van de interventie lijken de kans op succes te kunnen vergroten.

- b. voor de private financiers?

Het optuigen van goede publiek-private samenwerking tussen het ministerie en de drie betrokken private investeerders bleek niet erg ingewikkeld te zijn. Het genereren van (meetbare) maatschappelijke impact daarentegen wel. Het keurslijf van de Social Impact Bond leek de investeerders hier en daar wat te strak te zitten. Er zou meer ruimte mogen zijn voor lef, durf en risico om het sociaal ondernemerschap meer ruimte te kunnen geven en minder gebonden te zijn aan de vooraf gemaakte afspraken, aldus de investeerders.

Want juist toen bleek dat de werving van deelnemers ingewikkeld bleek en de instroom tegenviel, viel men bij het ministerie terug op 'oude reflexen' en dus die afspraken. In dat opzicht was de SIB 'Werk na detentie' te weinig een proeftuin, met te weinig kansen voor echte innovatie, aldus geïnterviewde investeerders.

c. voor de uitvoerders?

De SIB 'Werk na detentie' is voor de uitvoerders een ware uitdaging geweest. Er is van alles in het werk gesteld om voor de zo zwaar uitgevallen doelgroep nog zoveel mogelijk te kunnen betekenen.

De uitvoerders hebben naar eigen zeggen 'alle zeilen bijgezet', terwijl er weinig feedback lijkt te zijn geweest richting stuurgroep. Er is ook geen druk uitgeoefend op de uitvoerders door ministerie of investeerders ('zo moet het'); er is eerder te veel ruimte geboden ('kijk of het ook zo kan') om voldoende instroom te behalen.

De les zou kunnen zijn: 'schoenmaker blijf bij je leest', maar feitelijk ontbrak zelfs de leest. Een ex-ante *assessment*, waaronder een precieze beschrijving van de doelgroep, een geaccrediteerde interventie waarbij de innovatieve aspecten precies worden beschreven en een daarop afgestemde (effect)evaluatie lijken voor een volgende keer onontbeerlijk.

d. voor de overheid (gemeenten en rijksoverheid)?

De overheid kreeg te maken met een lastige tegenstrijdigheid. Waar complexe hulp en steun aan moeilijke doelgroepen gebaat zijn bij kleinschaligheid en 'korte lijnen' en zich bovendien vaak afspelen op lokaal niveau, heeft de (centrale) overheid te maken met het landelijke niveau. De deelnemers van de SIB 'Werk na detentie' waren afkomstig uit een tiental penitentiaire inrichtingen en vele tientallen gemeenten die allemaal zo hun onderlinge samenwerkingsverbanden kennen (of niet), die allemaal zo hun eigen opvattingen en voorkeuren hebben ten aanzien van de re-integratie en resocialisatie van (ex-)gedetineerden (of niet), en die soms ook nog eens honderden kilometers uit elkaar liggen. Dat maakte het voor de zes trajectbegeleiders alleen al logistiek gezien lastig om daartussen adequaat te laveren.

Het is één van een aantal aspecten dat in de voorbereiding voor de SIB (te) weinig aandacht heeft gekregen. Een SIB op deze schaal vraagt om een uitgebreide voorstudie. De huidige SIB kan achteraf als zodanig worden gezien, maar had in opzet en uitvoering dat karakter niet.

e. wat betreft de publiek-private samenwerking van de SIB?

De SIB 'Werk na detentie' heeft duidelijk laten zien dat publiek-private samenwerking (ook) op grootschalig niveau zeer wel mogelijk is. Belangrijk is de Social Impact Bond daarbij te blijven zien als een middel, en niet als een doel op zich. Het is een middel om uiteindelijk dezelfde ambities van publieke en private partijen waar te kunnen maken. De *purposes* van bedrijven en overheden convergeren. Het gaat vandaag de dag om zaken als brede welvaart, inclusiviteit en duurzaamheid en niet bij voorbaat om winstmaximalisatie of een zo beperkt mogelijke staatsschuld.

De SIB kan een opmaat zijn voor (meer) resultaatfinanciering, innovatie en maatschappelijke impact, maar is daarvoor geen noodzakelijke voorwaarde. Dat kan ook op andere manieren.

3. Wat zijn de mechanismen achter de succesfactoren en knelpunten van de SIB 'Werk na detentie'?

Om de mechanismen te beschrijven, is het zinnig om een onderscheid te maken tussen de SIB als constructie en de SIB in uitvoering.

De SIB als constructie

De SIB 'Werk na detentie' als constructie kende een goede start en is tot een goed einde gebracht: er is publiek-private samenwerking tot stand gekomen, er zijn afspraken gemaakt, er is (enig) resultaat geboekt, de afspraken zijn nagekomen, er zijn op basis daarvan uitkeringen gedaan en de samenwerking is tot het einde toe goed gebleven. Verder is er qua constructie veel kennis opgedaan, dankzij de diverse evaluatiestudies, van (en door) partijen zelf en van de overheid (de proces- en effectevaluatie en onderhavige eindevaluatie).

De SIB in uitvoering

Er is veel en goed werk verzet. Tientallen ex-gedetineerden zijn waardevolle hulp en steun geboden bij hun re-integratie en resocialisatie en bij sommigen met kennelijk succes (cf. Beute, 2020). De hulp is echter niet te koppelen aan de behaalde resultaten, doordat doelen en werkwijzen zijn gaan verschuiven. Zo was het doel in veel gevallen niet langer arbeidstoeleiding, maar stabilisering van de levens van de deelnemers. De werkwijze zoals die van tevoren was bedacht, werd 'losgelaten' ten behoeve van niet vooraf bedachte of te voorziene omstandigheden, zoals de tegenvallende instroom. De gemeten resultaten zijn bescheiden te noemen, stonden in elk geval ver af van de ooit gestelde doelen en ambities, en zijn met de nodige, achteraf niet te vermijden, methodologische tekortkomingen tot stand gekomen. Kennis over een succesvolle uitvoering is hierdoor niet opgebouwd. Overige uitvoeringskennis is grotendeels verloren gegaan, doordat deze maar in beperkte mate is vastgelegd.

Het mechanisme dat hier in werking is getreden, is kortgezegd dat op enig moment geen van de partijen nog 'spelbreker' wilde zijn. Hoe meer partijen betrokken zijn, hoe lastiger dat wordt. En dat geldt *a fortiori* als er door die partijen al veel is geïnvesteerd. Niet alleen in geld, maar ook in tijd. Men is, met de goede start in gedachten, gaan bekijken of er ondanks tegenvallende tussentijdse resultaten en berichten (denk aan de tegenvallende instroom, de negatieve business case, de kritische noties uit de procesevaluatie) niet toch mogelijkheden waren om het project voort te zetten. Daardoor zijn rollen gaan vervagen. Investeerders verschoven de focus van financiële winst (verder) richting filantropie, de overheid stelde zich meegaand en coulant op richting investeerders en uitvoerende partijen, uitvoerende partijen weken op hun beurt (steeds verder) af van de oorspronkelijke plannen, en ook de effectevaluator verlegde grenzen door (steeds) breder te zoeken naar maatschappelijke opbrengsten dan alleen via de vooraf afgesproken indicatoren daarvoor. Daarmee kon de SIB 'Werk na detentie' als *constructie* een succes worden, maar ging het in de *uitvoering* op veel punten mis.

4. In hoeverre is een SIB, binnen het justitiedomein, geschikt als financieringsconstructie voor publiek-private samenwerking bij de aanpak van een maatschappelijk probleem?

Als financieringsconstructie voor publiek-private samenwerking is een SIB op zichzelf goed geschikt. Wel moet goed, vooraf, worden nagedacht over welk maatschappelijk probleem daarmee wordt aangepakt. Daarbij moet gelet worden op de volgende elementen:

- Stem doelgroep, interventie, reikwijdte en schaalgrootte van tevoren goed op elkaar af en voer een proef op praktische haalbaarheid en uitvoerbaarheid uit;
- Spreid de financiële risico's over subsidiënt en investeerder zo goed en realistisch mogelijk;
- Meet maatschappelijke impact breder dan alleen via financiële kosten en baten;
- Bouw ruimte in voor sociaal ondernemerschap door tussentijdse bijsturing van het proces en bijstelling van de afspraken mogelijk te maken.

6. Conclusie

Wat kunnen we nu 'alles overziend' concluderen over de SIB 'Werk na detentie'? En vooral: welke lessen nemen we mee voor de toekomst? De constructie Social Impact Bond kan delinquenten die in de gevangenis hebben gezeten zeker helpen bij een zo goed mogelijke overgang van binnen naar buiten. Alleen moet wel goed gekeken worden hoe die constructie past in het huidige politieke en sociaal-maatschappelijke (ondernemers)klimaat en hoe de uitvoering ervan in de toekomst optimaal gebruik kan maken van de vele leeropbrengsten die de SIB 'Werk na detentie' heeft opgeleverd.

Vergelijken we de inzichten en opbrengsten uit de voorgaande twee hoofdstukken met het literatuuronderzoek dan valt een aantal zaken op. Vermeende nadelen van SIBs die we in de literatuur vinden, komen we in de SIB 'Werk na detentie' ook tegen. De ethische bezwaren van het financialisieren van overheidstaken en het filantrokapitalisme zijn bij de SIB 'Werk na detentie' aan de orde, in die zin dat de doelgroep bestond uit bijzonder kwetsbare mensen. Opschaling van het experiment zou die kwetsbaarheid tot potentieel verdienmodel maken. We zeggen 'potentieel', want uiteindelijk hebben de investeerders bij *deze* SIB alleen maar (financieel) verlies geboekt. Daarnaast was er sprake van kansongelijkheid, doordat de selectiecriteria niet helder waren, althans niet werden nageleefd en de deelnemers ook werden gekozen op basis van 'motivatie'. Hier wreekt zich het gegeven dat de wereld 'binnen' voor gedetineerden nu eenmaal een hele andere is dan 'buiten'. Het is 'gemakkelijk' om binnen detentie gemotiveerd te zijn om eenmaal buiten een beter leven te gaan leiden. Veel moeilijker is het om dat buiten de gevangensmuren, waar tal van verleidingen weer op de loer liggen, ook daadwerkelijk gestalte te geven. Is het dan *fair* om met de gehanteerde werkwijze ook de mogelijk minder oprecht gemotiveerden op deze manier te bevoorrechten met extra begeleiding?

De SIB 'Werk na detentie' bedoelde in te zetten op resultaat en op meetbaarheid en kwantificeerbaarheid daarvan. Dat is enerzijds geslaagd. Er is gemeten en er heeft op basis daarvan een financiële verrekening tussen investeerders en ministerie plaatsgevonden. Anderzijds vinden veel geïnterviewden het resultaat pover, zeker in vergelijking met de ooit gestelde doelen.

Tegelijkertijd is veel 'opbrengst' bij deze SIB eerder nog helemaal niet in beeld gekomen. Er is veel geïnvesteerd om het leven van heel kwetsbare mensen (enigszins) op orde te krijgen en dat lijkt in voorkomende gevallen ook gelukt te zijn, blijkt uit de gesprekken met de trajectbegeleiders en uit de zeven portretten van begeleide ex-gedetineerden uit het boek van Beute (2020). Deze opbrengst is niet kwantitatief, in geld, uit te drukken, maar vooral kwalitatief van aard. Daarmee wordt enerzijds veel kritiek op SIBs uit de literatuur door de SIB 'Werk na detentie' ondervangen, namelijk dat SIBs over het algemeen een te eenzijdige, kwantitatief georiënteerde focus op complexe problematiek hebben. Anderzijds heeft de SIB 'Werk na detentie' zichzelf met deze vermeende meeropbrengst ook ondermijnd.

De uitvoering van de SIB 'Werk na detentie' raakte namelijk in een soort overtreffende trap. Men wilde het beter dan goed doen. Alleen konden de resultaten, de opbrengsten, in het geheel niet meer worden gerelateerd aan de interventie. En raakte de interventie langzaam maar zeker losgezongen van het oorspronkelijke plan. Daarmee leed de SIB als constructie aan de 'goede bedoelingen' van de uitvoering ervan. Al zou je ook kunnen zeggen dat het oorspronkelijke plan al lang niet meer aansloot op de gaandeweg verkregen doelgroep.

Het vervolg

Als we kijken naar de doelstellingen voor de SIB 'Werk na detentie', zoals die in de Business Case zijn verwoord, dan stellen we vast dat die ten dele zijn behaald. Aan de hand van de vierde doelstelling formuleren we de belangrijkste *lessons learned* voor een eventuele volgende SIB.

We recapitulieren de doelstellingen uit de Business Case:

1. Het - in aanvulling op het reeds bestaande aanbod rondom re-integratie van (ex-) gedetineerden - bevorderen van effectieve arbeidstoeleiding, daarin innovatie aanmoedigen door nieuwe partijen en/of nieuwe werkwijzen te beproeven:

Ten dele geslaagd. Arbeidstoeleiding is uiteindelijk in veel gevallen secundair geworden aan het in meer brede zin op orde krijgen van het leven na detentie van de behandelgroep. Het innovatieve werken ('pionieren') ging daarmee 'ten koste' van de oorspronkelijke doelstelling, namelijk de arbeidstoeleiding.

2. Het verminderen van recidive onder ex-gedetineerden door het bieden van effectieve trajecten waarin maatwerk geboden wordt:

Niet gelukt. Op voorhand was al duidelijk dat recidivevermindering niet onomstotelijk aangetoond zou kunnen worden. Wel is er duidelijk sprake geweest van 'maatwerk'. Alleen staat 'maatwerk' de aantoonbaarheid van effectiviteit in de weg, doordat binnen het maatwerk geen generieke werkzame elementen zijn aan te wijzen die in verband kunnen worden gebracht met de beoogde resultaten.

3. Het onderzoeken of het voor gemeenten (en Rijk) loont om via SIB's maatschappelijke resultaten te bereiken:

Ten dele geslaagd. Het onderzoeken is op zichzelf geslaagd. Er zijn diverse onderzoeken verricht, waaronder deze evalueatie. Maar of SIBs voor gemeenten en Rijk ook *lonen*, valt eigenlijk niet te zeggen. Er is een gering (statistisch significant) resultaat vastgesteld op arbeidstoeleiding. Andere 'maatschappelijke resultaten' zijn echter niet gedefinieerd, ook niet lopende het traject toen duidelijk werd dat de interventie (ook) hele andere maatschappelijke resultaten zou kunnen gaan opleveren dan alleen arbeidstoeleiding. De samenwerking met gemeenten was door organisatorische lastigheden over het algemeen moeizaam of kwam in het geheel niet tot stand.

4. Het opdoen van ervaring met het instrument SIB en het verzamelen van handelingsperspectieven voor volgende SIB 's:

Geslaagd. De SIB is tot het einde toe doorgezet. We noemen zeven aandachtspunten waarmee, bij eventuele volgende Rijksbrede SIBs, rekening zou moeten worden gehouden:

1. Kies, met voldoende kennis, voor een doelgroep waarbij er een reële verwachting is dat de beoogde interventie helpt en zorgt voor innovatie, maar houd tegelijkertijd rekening met 'voldoende' risico voor de investeerders;
2. Bepaal en hanteer realistische doelstellingen door middel van grondig ex-ante onderzoek;
3. Hanteer een duidelijk omschreven interventie en voer die consequent uit;
4. Houd tempo, zodat commitment niet wegloopt;
5. Voorkom organisatorische moeilijkheden door te kiezen voor een juiste schaalgrootte;
6. Bewaak de loop van het traject door (actie-)onderzoek en stuur op basis daarvan waar nodig *het proces* bij, of start dit opnieuw;
7. Meet maatschappelijke impact ook met andere, 'zachtere', effect-indicatoren, zoals zelfredzaamheid en welzijn.

Bijlage A – Samenstelling van de begeleidingscommissie

em. prof. dr. Jo Hermanns, voorzitter	Universiteit van Amsterdam
dr. Maaike Lycklama à Nijeholt	Hogeschool Rotterdam / Universiteit Leiden
dr. Anke Ramakers	Universiteit Leiden
drs. Annemarie Buisman-de Wit	Ministerie van Justitie en Veiligheid, aanvrager van het onderzoek, betrokken tot augustus 2021
Anne Timmerman, MSc	Ministerie van Justitie en Veiligheid, aanvrager van het onderzoek, betrokken vanaf augustus 2021
drs. Theo van Mullekom	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, opdrachtgever van het onderzoek

Bijlage B – Omschrijving van de Social Impact Bond 'Werk na detentie'

Een Social Impact Bond (SIB) is een innovatieve financieringsconstructie, waarbij private partijen investeren in een vernieuwende aanpak van een publieke taak. Bij gebleken succes betaalt de overheid deze investering terug plus een vooraf afgesproken rendement.

Het doel van een SIB is tweeledig. Naast het behalen van financieel rendement, gaat het nadrukkelijk ook om het realiseren van maatschappelijke impact. Enerzijds voor de doelgroep waar de SIB betrekking op heeft, anderzijds voor de samenleving als geheel door te zoeken naar nieuwe werkzame elementen, werkwijzen en doelgroepen die in de toekomst gecombineerd zouden kunnen worden voor optimale effectiviteit.

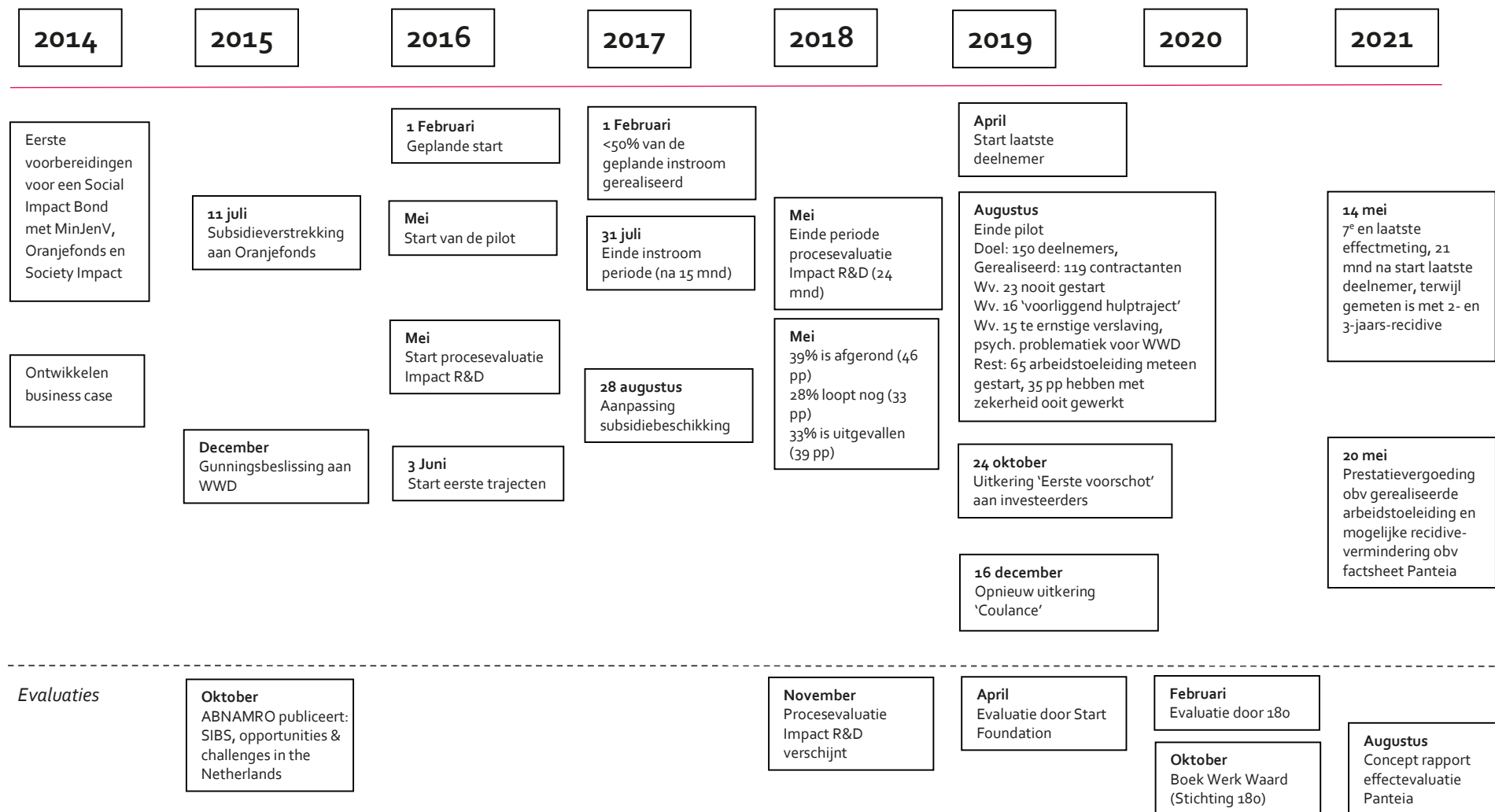
De eerste voorbereidingen van de SIB 'Werk na detentie' dateren al van 2013/2014 (zie ook de tijdlijn in Bijlage C). 'Matchmaker' Society Impact koppelde investeerders (Start Foundation, ABN AMRO Social Impact Fonds en Oranjefonds) aan het (toenmalige) ministerie van Veiligheid en Justitie om de mogelijkheden te verkennen. Het idee was de SIB uit te voeren met mensen die een alternatieve gevangenisstraf opgelegd zouden krijgen, in de vorm van elektronische detentie. Al snel trok de Eerste Kamer echter een streep door de plannen door een wet die deze vorm van detentie mogelijk moest maken niet goed te keuren.

Vervolgens werd omgezien naar een alternatieve doelgroep die uiteindelijk werd gevonden in kortgestrafte delinquenten (3-12 maanden). Bedoeling was deze mensen na vrijlating met behulp van een speciale interventie toe te leiden naar betaalde arbeid. De interventie richtte zich op (duurzame) arbeidstoeleiding en op het wegnemen van hindernissen op de weg daarnaartoe. De gedachte daarbij was dat op deze manier recidive kon worden teruggedrongen, alsook het gebruik van uitkeringen. Een en ander werd vastgelegd in een uitgebreide business case.

Voor de uitvoering werd door middel van een aanbesteding een consortium gevonden dat de uitdaging wel aan wilde gaan. Dit consortium kreeg de naam 'Work-Wise Direct' en bestond uit Stichting 180 (hoofduitvoerder), Stichting Exodus Midden-Nederland en USG Restart.

Aan Bureau Impact R&D werd gevraagd een procesevaluatie uit te voeren en aan bureau Panteia om de effectevaluatie te doen, zodat kon worden vastgesteld of de interventie zou werken en welk rendement er (op basis dus van de Business Case) zou moeten worden uitgekeerd aan de investeerders.

Bijlage C - Tijdslijn SIB 'Werk na detentie'



Bijlage D - Onderzoeksverantwoording

Voor het onderzoek zijn verschillende databronnen gebruikt. We noemen:

- a. Nationale en internationale literatuur over het onderwerp (zie literatuurlijst)
- b. Evaluaties, beschouwingen, documentatie (al dan niet intern) door betrokken partijen
- c. Semi-gestructureerde diepte-interviews met betrokkenen
- d. Korte, meer gestructureerde, verhelderende interviews met uitvoerenden (gemeenten en penitentiaire inrichtingen)
- e. Een expertmeeting
- f. Een focusgroep

Het was niet altijd even gemakkelijk om interviewkandidaten te spreken te krijgen. Er lijkt sprake te zijn van een zekere onderzoeksmoeheid. Na de evaluatieonderzoeken van Impact R&D en Panteia was voor sommigen het belangrijkste al wel gezegd en bestond niet de behoefte dat opnieuw te gaan doen. Dat gold vooral voor degenen die bij de opzet van de SIB betrokken waren, hetgeen intussen, anno 2021, natuurlijk ook al wel een jaar of zeven, acht geleden is.

Ook bleek het moeilijk om mensen van gemeenten en het gevangeniswezen te spreken te krijgen. Sommige mensen hebben intussen andere functies, sommigen zeiden zich weinig meer te herinneren van de SIB 'Werk na detentie', of er 'niets aan toe te voegen' te hebben, sommigen reageerden eenvoudigweg helemaal niet op een oproep, ook niet na het sturen van een herinnering. Hierdoor hebben we van de elf benaderde gemeenten er maar drie (kort) kunnen spreken, en van de zeven benaderde casemanagers slechts één.

Hieronder een overzicht van de mensen die zijn geïnterviewd:

Investeerders:

Directeur Social Impact Fund, ABNAMRO

Directeur Start Foundation

Gevangeniswezen:

Programmamanager, DJI

Projectleider DJI

Casemanager / operationeel manager arbeid

Uitvoerders:

Directeur Stichting 180

Projectleider Work Wise Direct, Stichting 180

Projectbegeleider (Exodus)

Projectbegeleider (USG Restart)

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Programmamanager

Projectleider SIB 'Werk na detentie'

Senior beleidsmedewerker

Twee senior-adviseurs

Senior financieel adviseur

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Senior onderzoeker

Gemeenten

Nazorgcoördinator

Procesmanager Veiligheid en Crisisbeheersing

Coördinator re-integratie (ex-)gedetineerden

Coördinator Nazorg Detentie

Expertmeeting:

Karen Maas, hoogleraar Accounting and Sustainability

Pauline Jacobs, universitair docent straf- en strafprocesrecht

Ruben Koekoek, werkzaam bij Social Finance NL

Focusgroep:

Max Korteweg – Afdelingshoofd 'Boetes en detentie', MinJenV

Anne Timmerman – Senior beleidsadviseur, MinJenV

Gijs Weijters – Senior onderzoeker, WODC

Helga Bosch – Senior financieel adviseur, MinJenV

Bert Koops – Projectleider DJI

Bijlage E – Summary

This report describes the results of a final evaluation of the Social Impact Bond 'Work after Detention'. A Social Impact Bond is a form of public-private partnership in which private investors pre-finance an approach to a social problem by an independent executive party. If the approach is successful, the government repays the investment with a previously agreed return. If the approach does not succeed, or is unsatisfactory, the investors lose (part of) their investment.

In 2016, the (then) Ministry of Security and Justice started the Social Impact Bond 'Work after Detention' (hereafter: SIB) with three investors (ABN AMRO Social Impact Fund, Start Foundation and Oranjefonds), a 'matchmaker' (Society Impact) and the executive consortium 'Work Wise Direct' (Stichting 180, Stichting Exodus Midden-Nederland and USG Restart).

At the same time, commissioned by the Ministry, a process evaluation started for the intended duration of the SIB (two years), conducted by research agency Impact R&D. The report was published in November 2018. The duration of the SIB was extended and continued until August 2019. In addition to the process evaluation, an impact evaluation is also commissioned, conducted by research agency Panteia, a draft report of which appeared in August 2021. Another evaluation, on own behalf, by an investor (Start Foundation) appeared in April 2019 and Stichting 180 made an evaluation in February 2020. Stichting 180 also published a book with seven portraits of SIB participants in October 2020.

Purpose of the study

Commissioned by the Scientific Research and Documentation Centre (WODC), EMMA - Experts in Media and Society started a final evaluation of the SIB 'Work after Detention' in April 2021. Purpose of the study is described as follows:

Gaining insight into the lessons and learning experiences of the Social Impact Bond 'Work after Detention'.

The aim is to look back over the period 2016-2021 and to take stock of the lessons and learning experiences relating to content and process, to examine the underlying mechanisms and to assess the extent to which a SIB is suitable as a financing structure for public-private partnerships in tackling a social problem in the judicial domain.

Approach to the study

First of all, thankful use was made of all the research material that was already available. In addition to the available evaluations, a great deal of internal, unpublished documentation was used. Interviews were also held with representatives of almost all parties involved in the SIB, namely members of the steering committee, central government and municipal civil servants, staff of the executive party and of the Custodial Institutions Agency. The participants reviewed the course of the entire project and reflected on the significance of the process and the effects achieved for the way in which SIB as a structure and SIB in execution relate to each other. In addition, a focus group was organised to explore the

future of SIBs for the central government and the Ministry of Justice and Security in particular.

For the purpose of the evaluation, a start was made with an (inter)national literature study into what is known about the advantages and disadvantages of Social Impact Bonds. The results of this exercise were presented to a team of experts familiar with the current practice of social entrepreneurship, in order to provide a certain pragmatic counterweight to the more theoretical insights.

Results of the study

Based on the literature review, it soon became apparent that a useful distinction can be made from which Social Impact Bonds can be viewed. We distinguish between the SIB as a (financing) construction, the implementation of the SIB (the approach to the social problem) and the SIB-in-context, or the way in which SIBs fit into the national political and social landscape.

In the past, when the first SIBs came into being after 2010, particularly in the United Kingdom and the United States, the political and socio-political climate at the time was a fertile breeding ground for the privatisation of government tasks and thus for the emergence of new forms of public-private partnership. This involved a fairly strict division between public and private roles and interests. This separation was reflected in the way SIBs were constructed. Namely, with often extensive and complex contracts in which the agreements between the client, investor and executing party are laid down. The contracts and agreements in turn impose strict rules on the way in which the social problem must be tackled. The approach must have a good chance of success and be innovative, and the effects to be achieved must be properly measurable.

Implementation of the SIB 'Work after Detention' - Insights and learning outcomes

With the SIB 'Work after Detention' an attempt was made to implement the SIB 'according to the rules of the game'. An extensive business case was drawn up, in which clear agreements were made about the target group to be treated, the desired inflow, the intervention, the manner of measuring the effect and the height of the related amounts of money to be paid by the government to the investors.

The SIB 'Work after Detention' did not have the measurable effect that those who devised it had hoped for. Not 60% of the people who signed a participation form were successfully guided to sustainable employment, but only 19%, and neither a reduction of recidivism nor a reduced use of benefits could be established.

A number of elements in the process can be identified that seem to underlie this rather disappointing result. Some of these findings can also be found in Impact R&D's process evaluation.

Intervention not unambiguous and/or not carried out according to plan

In practice, the intervention was interpreted and implemented very differently from what had been thought about and agreed upon beforehand. The focus was not always on

acquiring sufficient skills to find paid work, but actual help was offered to put basic conditions, 'leefgebieden' or 'practical matters', as Work Wise Direct itself calls them, in order. For some ex-prisoners, job placement was not an option, for example due to an addiction or a 'very large distance to the labour market'. Sometimes the choice was made to look for day care, for example. Sometimes, too, job counselling was not necessary at all because the participant was able to arrange it on his or her own.

Target group not defined properly and definition of 'participant' not clear

The inclusion and exclusion criteria are clearly defined in the Business Case. During the course of the SIB, however, a number of inclusion and exclusion criteria ('contra-indications') were abandoned, making the already 'difficult' (read: difficult to treat or mediate) target group even more difficult. People with serious addiction and/or psychiatric problems, but who initially seemed motivated, were admitted to the treatment group.

Impact R&D's process evaluation and Panteia's effect evaluation consistently refer to 119 'participants'. However, 23 of these 119 'participants' never started the intervention at all (96 people did) (Beute & Van der Veen, 2020). Therefore, it is better to speak of 119 contractors and 96 participants. 16 persons were offered 'a preliminary assistance programme'. Another 15 people could only start later because they were too addicted or had serious psychiatric problems. In other words, only 65 participants were able to start the intended support immediately (Beute, 2020). And in fact, only 81 participants met the predefined selection criteria.

Intervention-effect relationship not established

The purported effects of the intervention were not measured after the intervention was committed, as would be desirable in a properly conducted quasi-experimental design, but in the period *after release*, whereas the intervention could last up to 16 months after release (or longer). Participants thus have different starting positions. They have been free longer or shorter and have participated in the intervention for a longer or shorter period, while it is not clear how long or short that is. Therefore, it is not clear whether any effects (including recidivism reduction) can be attributed to the intervention or not.

A further difficulty is that it was already clear in advance that any reoffending reduction to be measured could not be statistically significant and could therefore be based on chance fluctuations. The (intended) number of participants was too low for this.

Finally, it did not help that the control group was composed afterwards and matched with the treatment group on a number of criteria. This led to less comparability between the treatment group and the control group than would have been possible using a randomised controlled trial.

The most important insight is that the SIB 'Work after Detention' never actually had a chance of succeeding, or perhaps better put, that the implementation of the SIB 'Work after Detention' quickly ran into a backlog that could not be repaired. Due to the loss of time at the start, the disappointing influx, the difficulty of the target group, the apparent need for customisation and the sequential and accumulative nature of these shortcomings, the execution of the programme as it was intended, soon became impossible.

The most important learning outcome is that the SIB 'Work after Detention' can better be characterised as a preliminary study for a possible adapted version to be executed in the future, rather than as a well-executed experiment in itself. The conditions for this were not sufficiently met: think of timeliness, influx, target group, et cetera, but especially of the feasibility of the criteria that apply to programme integrity (Wartna, 2009).

With the knowledge gained from the SIB 'Work after Detention' definitions (of target group, intervention) and parameters (number of participants, intended effects) can be better aligned and the feasibility of any subsequent SIB can be better assessed in advance.

Construction of the SIB 'Work after detention' - insights and learning effects

Looking at the SIB 'Work after Detention' as a construction, we are mainly concerned with the organisation of the SIB, the cooperation between the (many) parties involved and their various tasks.

Organisation

In organising the SIB 'Work after Detention' and drawing up the business case, insufficient use was made of existing knowledge. This concerned knowledge of the target group, the potential effectiveness of the intended intervention, the goals set for its effectiveness and the intermediate critical insights that Impact R&D gained during the process evaluation.

Partly as a result of the limited use of knowledge in setting up the SIB, organisational problems soon arose in recruiting enough suitable participants. In the end, these participants were spread across so many prisons and municipalities that it became cumbersome for the executors to cope with all this logistically.

All in all, and partly because of this, much time was spent in organising and implementing the SIB, as well as in putting the arrangements in order and complying with them. This incurred a lot of costs, which are not always transparent. In addition, the SIB 'Work after Detention' proved to be loss-making for the investors.

Cooperation and roles

Cooperation at steering committee level was good throughout the project. The parties adopted a constructive and benevolent attitude, although the investors could have done with a bit more entrepreneurial spirit and flexibility, especially at times when the process did not quite go as hoped.

The constructive and benevolent attitude meant that the roles of the various parties involved were not always clear-cut. The Ministry was generous towards investors when the influx of candidates was disappointing. The investors did not put pressure on the contractors to work according to the agreements and were satisfied with a negative business case. The workers, for their part, made use of the room they were given to help the target group put their lives in order after detention as best they could, even if this meant deviating from the intervention as intended.

The most important insight is that the shift in roles came at the expense of the recognisability of the SIB 'Work after Detention' as a Social Impact Bond and of the innovative potential that the SIB 'Work after Detention' had. The knowledge and insights

gained, insofar as they have been preserved, cannot be traced back to the social impact created. This is not to say that there would not have been any social impact at all; it is just that it has not been established.

The most important learning outcome is that a complex project like the SIB 'Work after Detention' needs (more) thorough preparation. This means that as much as possible use should be made of available knowledge about the intended target group, the intervention and the expected results.

In line with this, it would probably have been better to build in moments during the process when it would have been possible to consider whether it would be wise to continue the experiment in its present form or whether it might be better to modify or even stop it.

In short, the mechanism behind this is that at some point none of the parties wanted to be a 'game-breaker'. The more parties are involved, the more difficult that becomes. And this applies *a fortiori* if these parties have already invested a great deal. Not only in money, but also in time. With the good start in mind, people started looking at whether there were possibilities to continue the project, despite disappointing intermediate results and reports (think of the disappointing intake, the negative business case, the critical notions from the process evaluation). This led to a blurring of roles. Investors shifted the focus from financial profit (further) to philanthropy, the government was accommodating and generous towards investors and executive parties, executive parties in turn deviated (further and further) from the original plans, and the effect evaluator also shifted boundaries by looking (increasingly) wider than just the pre-agreed indicators for social return. As a result, the SIB 'Work after Detention' could be a success as a construction, but in the implementation it went wrong in many respects.

Future for the SIB

The execution of the SIB 'Work after Detention' took a fairly long time to complete: it started in 2016 and was fully evaluated by the end of 2021. In the meantime, the political and social climate has changed considerably. There is a growing market for social entrepreneurship, while the neo-liberal market mentality seems to be on its way out. The focus has shifted from output to impact. The *shared value* idea of the Social Impact Bond ('both financial profit and social return') is tilting in more and more areas towards generating (purely) social impact.

In the construction of a future SIB, much more attention should be paid to measuring this social impact. Applied to the SIB 'Work after Detention', it should therefore not only be about measuring employment progression and recidivism, but also about being able to determine increased self-efficacy, job satisfaction and general well-being.

All in all, we can name seven points of attention that should be taken into account in possible future nationwide SIBs:

1. Choose, with sufficient knowledge, a target group for which there is a realistic expectation that the intended intervention will help and ensure innovation, but at the same time take into account 'sufficient' risk for the investors;
2. Set and apply realistic targets through thorough ex-ante research;

3. Make use of a clearly defined intervention and implement it consistently;
4. Keep the momentum so that commitment does not slip away;
5. Avoid organisational difficulties by choosing the right magnitude;
6. Monitor the course of the process by (action) research and, based on this, adjust *the process* where necessary, or restart it;
7. Measure social impact also with other, 'softer', effect indicators, such as self-efficacy and well-being.

Geraadpleegde literatuur

Albertson, K., C. Fox, C. O'Leary & G. Painter (2020). Towards a Theoretical Framework for Social Impact Bonds. *Nonprofit Policy Forum*: 1-10.

Arena, M., Bengo, I., Calderini, M., & Chiodo, V. (2016). Social Impact Bonds; Blockbuster or Flash in a Pan? *International Journal of Public Administration*, 39(12): 927-939.

Berndt, C. & M. Wirth (2018). Market, metrics, morals: The Social Impact Bond as an emerging social policy instrument. *Geoforum*, 90: 27-35.

Beute, M. (2020). *Werk waard. Van Bajes naar baan*. Ermelo: Anderszins.

Beute, M. & I. van der Veen (2020). *Social Impact Bond 'Werk na Detentie' 2016-2019*. Utrecht: Stichting 180.

Boschman, S, M. Teerlink & G. Weijters (2020). *Monitor nazorg ex-gedetineerden – 6^e meting. Problemen op de basisvoorwaarden voor re-integratie en de relatie met recidive*. Den Haag: WODC.

Brink, G. van den (2020). *Ruw ontwaken uit een neoliberale droom en de eigenheid van het Europese continent*. Amsterdam: Prometheus.

Broccardo, E., M. Mazzuca & M.L. Frigotto (2019). Social Impact Bonds: The evolution of research and a review of the academic literature. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 27: 1316-1332.

Carè, R., F. Rania & R. De Lisa (2020). Critical Success Factors, Motivations, and Risks in Social Impact Bonds. *Sustainability*. September 5, 2020.

Dekker, F. & J. Verhoeven (2019). *Vijf jaar Social Impact Bonds: de balans opgemaakt*. Eindhoven: Start Foundation.

Disley, E., C. Giacomantonio, K. Kruithof & M. Sim (2015). *The payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough: final process evaluation report*. London: Ministry of Justice.

Edmiston, D. & A. Nicholls (2018). Social Impact Bonds: The Role of Private Capital in Outcome-Based Commissioning. *Journal of Social Policy*, 47(1): 57-76.

Es, B. van (2015). *Social Impact Bonds. Een nieuw instrument om jeugdwerkloosheid te bestrijden*. Scriptie Hogeschool Rotterdam.

FitzGerald, C., A. Fraser & J. Kimmitt (2020). Tackling the Big Questions in Social Impact Bond Research through Comparative Approaches. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(2): 85-99.

Fox, C. & K. Albertson (2011). Payment by results and social impact bonds in the criminal justice sector: New challenges for the concept of evidence-based policy? *Criminology & Criminal Justice* 11(5): 395-413.

Fraser, A., S. Tan, A. Boaz & N. Mays (2016). Narratives of Promise, Narratives of Caution: A Review of the Literature on Social Impact Bonds. *Social Policy & Administration* 52(1): 1-25.

- Fraser, A., S. Tan, A. Boaz & N. Mays (2020). Backing what works? Social Impact Bonds and evidence-informed policy and practice. *Public Money & Management* 40(3): 195-204.
- Gustafsson-Wright, E., Gardiner, S., & Putcha, V. (2015). *The Potential and Limitations of Impact Bonds; Lessons from the first five years of experience worldwide*. Brookings, Global Economy and Development Program. Washington DC: Brookings.
- Holvast, L. (2018). *Social Impact Bonds: the Holy grail by doing good and making profit? Realistic Evaluation of Social Impact Bonds in the Netherlands*. Masterscriptie, Universiteit van Wageningen.
- Jacobs, M.J.G., J.A. Moors & L.S. van der Reijden (2021). *Vrijheid blijheid? Een plan- en procesevaluatie van tien Koers en kansen-pilots die zijn gericht op de re-integratie van ex-gedetineerden*. Den Haag: EMMA.
- Kabli, A., A. Rizzello & A. Trotta (2021). Roadmapping New Impact Bonds in a post-COVID World: Insights from Case Studies in the Education Sector. *Sustainability*, 13: 4121
- Koekoek, R. & H. Zwietering (2015). *Social Impact Bonds - Opportunities and challenges in the Netherlands*. ABNAMRO.
- Kok, J. de & B. van den Kerckhoff (i.p.). *Effectevaluatie van de Social Impact Bond "Werk na detentie"*. Zoetermeer: Panteia.
- Maas, K. (2019). *Accounting & Sustainability: Van control en compliance, naar vertrouwen en impact*. Oratie Open Universiteit, 28 november 2019.
- Maier, F. & M. Meyer (2017). Social Impact Bonds and the Perils of Aligned Interests. *Administrative Sciences*, July, 15, 2017.
- Morley, J. (2019). The ethical status of social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform*.
- OECD (2016). *Social Impact Bonds: State of play & lessons learnt*. Paris: OECD Publishing.
- Olson, J. & A. Phillips (2013). Rikers Island: the first Social Impact Bond in the United States. *Community Development Investment Review* 1: 97-101.
- Pauly, M.V. & A. Swanson (2013). Social Impact Bonds: New product or new package? *The Journal of Law, Economics and Organization*, 33(4): 718-760.
- Plaisier, J., M. Vollebergh & J. van Ditzhuijzen (2018). *Procesevaluatie van de Social Impact Bond "Werk na detentie"*. Amsterdam: Impact R&D.
- Ramakers, A., P. Nieuwbeerta, J. van Wilsem, A.J.E. Dirkzwager & J. Reef (2014). Werk (kenmerken) en recidiverisico's na detentie in Nederland. *Tijdschrift voor Criminologie*, 56(2): 67-89.
- Rawhouser, H., M. Cummings & S.L. Newbert (2019). Social Impact Measurement: Current Approaches and Future Directions for Social Entrepreneurship Research. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 43(1): 82-115.
- Roy, M.J., N. McHugh & S. Sinclair (2018). A Critical Reflection on Social Impact Bonds. *Stanford Social Innovation Review*.

- Schulz, J.M., P. Ophoff, M. Huiting, H. Vermaak, J. Scherpenisse, M. van der Steen & M. van Twist (2020). *Experimenteren en opschalen: Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Scognamiglio, E., E. Di Lorenzo, M. Sibillo & A. Trotta (2019). Social Uncertainty evaluation in Social Impact Bonds: Review and framework. *Research in International Business and Finance* 47: 40-56.
- Tse, A. E. & M. E. Warner (2018). The razor's edge: Social Impact Bonds and the financialization of early childhood services. *Journal of Urban Affairs* 42(6): 816-832.
- Vennema, B. (2015). *Evaluating Social Impact Bonds. Developing a generic evaluation tool for Social Impact Bonds*. Masterscriptie, Delft University of Technology.
- Vennema, B. & Koekoek, R. (2013). *Social Impact Bonds: Introductie van een nieuw financieringsmodel in Nederland*. ABN AMRO.
- Visher, C., L. Winterfield & M.B. Cogeshall (2005). Ex-offender employment programs and recidivism: A meta-analysis. *Journal of Experimental Criminology* 1(3):295-316.
- Wal, Z. van der, G. de Graaf & K. Lasthuizen (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public Administration*, 86(2): 465-482.
- Warner, M.E. (2013). Private finance for public goods: social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform*, October 15, 2013.
- Wartna, B.S.J. (2009). *In de oude fout. Over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies*. Den Haag: WODC.
- Whitfield, D. (2015). *Alternative to private finance of the welfare state. A global analysis of Social Impact Bond, Pay-for-Success and Development Impact Bond projects*. Adelaide: Australian Workplace Innovation and Social Research Centre, University of Adelaide.
- Wilson, D., C.A. Callagher & D.L. MacKenzie (2000). A meta-analysis of corrections-based education, vocation, and work programs for adult offenders. *Journal of research in crime and delinquency* 37(4): 347-368.