Vlaams
Parlement

662 (2015-2016) – Nr. 1
ingediend op 22 februari 2016 (2015-2016)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Lorin Parys, Matthias Diependaele, Jan Hofkens, Jos Lantmeeters, Cathy Coudyser en Peter Persyn

over sociale-impactobligaties

verzendcode: FIN

INHOUD

1. Inleiding 3
2. Wat is een sociale-impactobligatie? 5
2.1. Beschrijving van het mechanisme 5
2.1.1. Definitie 5
2.1.2. Nood aan een meetbare impact 6
2.1.3. Spelers 6
2.1.4. Voordelen van een sociale-impactobligatie voor elk van de spelers 7
2.2. Sociale-impactobligaties wereldwijd 8
3. Voorwaarden voor een haalbaar project 13
3.1. Cijfermatig vatbaar zijn 13
3.2. Output op redelijke horizon 15
3.3. Evaluatie van de doelgroepen 15
3.4. Wettelijke en politieke context 16
4. Wat moet de Vlaamse overheid doen voor de creatie van de juiste context voor sociale-impactobligaties? 17
4.1. Leren van vorige alternatieve investeringstechnieken en sociale-impactobligaties mee inbedden in het Vlaams Kenniscentrum PPS 17
4.2. Een kaderdecreet opstellen analoog aan het decreet betreffende publiek-private samenwerking van 18 juli 2003 18
4.3. Wachten met de mogelijke implementatie op lokaal niveau 18
5. Een eerste potentiële sociale-impactobligatie: multisysteemtherapie (MST) bij minderjarige delictplegers 19
5.1. Probleemomschrijving 19
5.2. Wat is MST? 20
5.3. Resultaten van MST in Mechelen 23
5.4. Voorwaarden voor succes vervuld? 24
5.5. MST als eerste Vlaamse SIO 24

1. Inleiding

Sociale-impactobligaties (SIO) zijn relatief nieuw. Wereldwijd zijn er vandaag een veertigtal uitgegeven. Met deze conceptnota willen we de aanzet geven om ook in Vlaanderen een kader op te zetten om te experimenteren met dit vernieuwend financieel instrument.

Een SIO is een contract tussen verschillende publieke en private partijen, waarbij de overheid een probleem detecteert en doelstellingen definieert. Sociale organisatie die vernieuwende programma's willen uitproberen om aan die doelstelling tegemoet te komen, vormen een team met sociale investeerders die dergelijke projecten financieren. Als een innovatieproject een vooraf afgesproken en meetbare doelstelling haalt, dan betaalt de overheid de maatschappelijke investeerders terug met een beperkte rente.

Voor sociale projecten zit de winst erin dat nieuw kapitaal wordt aangetrokken dat hen in staat stelt om te experimenteren en voorfinanciering voorziet. Voor de overheid is het voordeel dat ze enkel betaalt wanneer een project bewezen resultaten oplevert en daarbij vaak ook andere toekomstige kosten uitspaart. Voor de maatschappelijke investeerder zit de winst in het feit dat hij of zij investeert in maatschappelijk relevante projecten en een rendement kan verdienen.

De 'Peterborough Bond' is de oudste SIO en stamt uit 2010. In Peterborough in het Verenigd Koninkrijk, investeerden sociale beleggers vijf miljoen pond in een project dat het recidive bij voormalige veroordeelden moest beperken. Uit onderzoek bleek immers dat meer dan 60% van de ex-gedetineerden opnieuw strafbare feiten pleegden binnen het jaar na hun vrijlating. Uit de eerste tussentijdse resultaten van 2014 blijkt dat de recidivegraad met 8,4% gedaald is in vergelijking met een controlecohort. De finale resultaten worden dit jaar verwacht.

De overheid kan door middel van de Peterborough-SIO eerst uitmaken of het programma om de recidivegraad terug te dringen effectief werkt. Ze neemt geen risico en betoelaagt dus geen ineffectieve projecten. Als het programma erin slaagt om de recidivegraad wel te doen dalen volgens afgesproken doelstellingen, moet de overheid een bedrag betalen dat ook een beperkt rendement voor de sociale investeerders bevat. Ook in dat scenario blijft een SIO een bijzonder interessant instrument. In de eerste plaats voor de ex-gedetineerden die niet opnieuw in de gevangenis terechtkomen, voor hun families en voor de gemeenschap. Maar ook voor het budget van de overheid weegt de uitgave voor het betalen van de sociale investeerders niet op tegen de kostenbesparing die ze gerealiseerd heeft door in te zetten op een vernieuwende en preventieve aanpak in dat scenario. Dat komt omdat de overheid een aantal 'stroomafwaartse kosten' heeft vermeden. Het is immers vele keren duurder om iemand opnieuw op te sluiten dan investeerders in een sociaal programma te vergoeden dat ex-gedetineerden uit de cel houdt.

Concreet brengt een SIO vijf partijen samen: de overheid die de probleemstelling schetst, de sociale belegger die voorfinanciert, de operator – vaak een vzw die het project zal uitvoeren – en ten slotte een onafhankelijke derde partij die de resultaten van het project zal evalueren. De evaluatie zal dus ook bepalen of een project zijn vooropgestelde doelen heeft gehaald en of de overheid de sociale beleggers moet uitbetalen. Vaak wordt er nog een vijfde partij toegevoegd, die van de tussenpersoon die de sociale investeerders rekruteert en de SIO structureert.

Deze conceptnota wil de aanzet zijn om ook in Vlaanderen dit concept nader te bestuderen, ermee te experimenteren en ervoor te zorgen dat we dit op een gestructureerde manier doen.

Deze nota:
- beschrijft wat een sociale-impactobligatie is en welke de voordelen zijn;
- geeft een overzicht van reeds bestaande toepassingen in binnen- en buitenland;
- baseert zich op vijf jaar praktijkervaring in het Verenigd Koninkrijk om vier voorwaarden tot succes voorop te stellen;
- schetst de aanzet tot een decretaal kader dat toelaat eerste ervaringen op te doen en de opgedane kennis te assimileren binnen een bestaand kenniscentrum;
- geeft tot slot een concrete voorzet met betrekking tot een eerste mogelijke toepassing in Vlaanderen. We kiezen daarvoor niet toevallig een project in het beleidsdomein Jongerenwelzijn.

Na de zesde staatshervorming beheert Vlaanderen een jaarlijks budget van ruim 11 miljard euro in het domein Welzijn. Er is een grote en terechte druk om deze middelen met een maximaal effect in te zetten. Niet alle middelen kwamen mee over met de bevoegdheden en Vlaanderen werkt hard aan een efficiëntietraject om de financiële gevolgen van de zesde staatshervorming op te vangen. In integrale jeugdhulp is er al langer een plaatstekort en de middelen zijn niet voorhanden om op elke vraag een sluitend antwoord te bieden. Aan de andere kant is er privé-kapitaal beschikbaar dat bereid is te investeren in sociale projecten, maar dat wel volgens strikt afgesproken doelstellingen en 'evidencebased' wil doen. Een SIO kan een voorzet geven om een preventief project op te schalen en de overheid te overtuigen dit bij bewezen resultaten ook structureel op Vlaamse schaal uit te rollen.

In een snel evoluerende maatschappelijke context volstaat het dan ook niet om telkens 'een tandje bij te steken'. Organisaties die zich daartoe beperken worden vaak voorbijgestoken door conculega's die in de plaats daarvan nieuwe innovatieve tandwielen konden toevoegen aan hun schakelkast en dus sneller konden meeschakelen met veranderende behoeften.

Deze nota toont de weg om zo een nieuw tandwiel toe te voegen aan het overheidsinstrumentarium, voornamelijk maar niet beperkt tot het beleidsdomein Welzijn. SIO's laten toe de middelen van sociale-impactinvesteerders snel te kanaliseren naar vernieuwende projecten buiten het klassieke institutionele kader. Met een relatief korte doorlooptijd en sterke focus op het meten van gegevens en resultaten zijn het ideale 'lichte verkenners' om vooruit te sturen en zo de grotere en moeilijker wendbare cohortes van de zware welzijnsfinanciering tijdig in de juiste richting te sturen.

Tot slot willen we graag iedereen bedanken die op een of andere manier heeft meegewerkt aan het tot stand komen van deze nota en de reflectie die eraan voorafging. We zijn de experten bij de OESO, de investeerders van KOIS INVEST, de medewerkers van de European Philantrophy Venture Association, de Koning Boudewijnstichting, de Sociale Innovatiefabriek, advocatenkantoor Stibbe en de mensen van Jeugdzorg Emmaüs erkentelijk voor het delen van hun kostbare tijd en expertise.

2. Wat is een sociale-impactobligatie?

In dit hoofdstuk blijven we stilstaan bij het concept van een SIO, de nood aan een meetbare impact en de spelers die betrokken zijn bij het opzetten van een SIO. Daarna gaan we dieper in op de voordelen die een SIO kan opleveren en ten slotte analyseren we kort het SIO's-fenomeen wereldwijd.

2.1. Beschrijving van het mechanisme

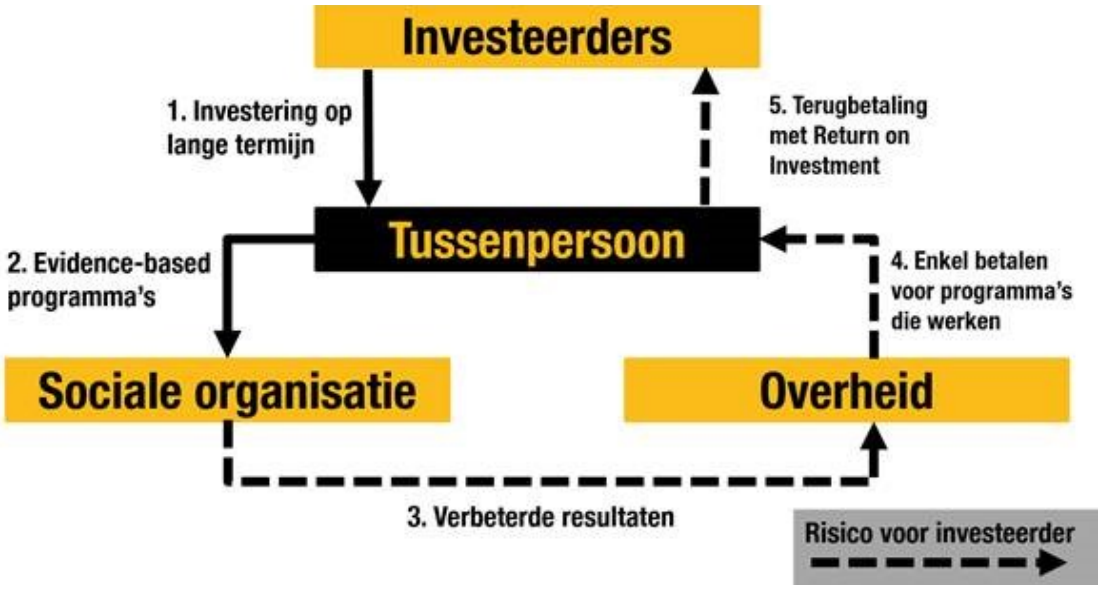
Een standaard definitie van een SIO bestaat er niet vandaag. Omdat het belangrijk is om goed te weten waarover we praten, bakenen we hieronder het onderwerp af.

2.1.1. Definitie

Een SOI is een nieuw en innovatief financieringsinstrument waarbij overheden alleen betalen voor meetbare maatschappelijke effecten nadat deze resultaten zijn behaald. Het is een instrument dat private kapitaalverstrekkers toelaat om te investeren in de experimentele fase van sociale innovatie. Bij een positief resultaat kan de vergaarde kennis over de toegepaste methodiek opgeschaald of geëxtrapoleerd worden binnen het overheidsbeleid.

Concreet gaat het om een contract tussen de publieke sector en niet-gouvernementele kapitaalverstrekkers die willen investeren in de maatschappij op middellange termijn, en meer bepaald in een specifiek, innovatief project dat een situatie van een duidelijk vooraf gedetermineerde doelgroep kan verbeteren[1]. Enkel wanner dit project succesvol is, betaalt de overheid het geïnvesteerde kapitaal terug aan de investeerders, samen met de op voorhand afgesproken rente. Er is geen vastgelegde vorm van SIO-contract. De Britse overheid heeft een model-overeenkomst ontwikkeld voor ministeries en lokale overheden die een SIO willen opzetten. Onder meer de looptijd, het te spenderen budget, de evaluatiemethode en uitbetalingsvoorwaarden kunnen sterk verschillen.

Onderstaande figuur van Steve Goldberg, de auteur van onder andere 'The Social Impact Bond Tribune', geeft kort weer in het Engels hoe een SIO werkt in de praktijk.



Figuur 1: Hoe werkt een sociale-impactobligatie in de praktijk?[2]

[1] https://www.kbs-frb.be/en/Activities/Publications/2015/20151019NDZOOM.
[2] Bron: Steve Goldberg. http://www.cvilletomorrow.org/news/article/20147-social-impact-bonds/.

Een SIO is dus een flexibel instrument om contractueel zo veel als mogelijk de rechten en plichten van de verschillende betrokken actoren vast te leggen teneinde het resultaat van het project en de zekerheden voor alle partijen zo veel als mogelijk te maximaliseren.

Internationaal wordt er gewerkt aan een overkoepelende definitie. De OESO heeft een 'working definition' van sociale-impactinvesteringen naar voren geschoven in een voorlopig rapport met de titel 'Social Impact Investment: Building the Evidence Base'[3]:

"Social Impact Investment is a transaction between an investor and investee in a social area, targeting beneficiaries in need. Beneficiaries targeted should be at risk populations and the good provided should have a mix of public and private good characteristics. These transactions are often made using intermediaries. The investee in the transaction should, at least, inscribe a compulsory reporting clause of its social activity in the statutes, as well as provide a formal evaluation of social impact. In parallel, the investor should, at least, have a compulsory reporting clause for social impact investments and have return expectations above or equal to zero, but not above the market rate of return (actual return may be higher).".

2.1.2. Nood aan een meetbare impact

Het ontstaan van de SOI's in 2010 is het resultaat van onder meer de trend rond sociaal verantwoord investeren en de stijgende hoeveelheid beschikbaar filantropisch kapitaal. Tegelijkertijd neemt de behoefte bij investeerders toe aan objectief meetbare resultaten van de aanwending van hun kapitaal, ook in sociale projecten. Hierdoor spreekt men van zogenaamde impactinvesteringen, waarbij men kapitaal injecteert in bedrijven, fondsen of organisaties die wel een financieel rendement beogen, maar vooral een sociale of ecologische ambitie hebben. Daaruit vloeide de SIO voort: een instrument dat toelaat om te investeren met een sociaal oogmerk, maar tevens met een stevig juridisch kader, en rendement bij succes.

Dat rendement wordt enkel uitbetaald wanneer een onafhankelijke evaluator vaststelt dat de resultaten gehaald zijn. Vaak gaat het dan over vergelijkingen tussen twee cohorten, waarbij het cohort dat deel uitmaakte van een SIO-programma, betere resultaten moet voorleggen. Die resultaten zijn op voorhand vastgelegd. In het hierboven aangehaalde voorbeeld van de Peterborough Bond, dienen de ex-gevangenen die deelnemen aan het programma 10% minder te recidiveren dan andere ex-gedetineerden. In de tussentijds gerapporteerde resultaten daalde het recidivecijfer volgens een onafhankelijke evaluator met 8,4%. Als in 2016, wanneer de obligatie afloopt, eenzelfde vermindering wordt opgetekend, zal de overheid geen middelen dienen uit te keren, maar dragen de sociale investeerders het risico.

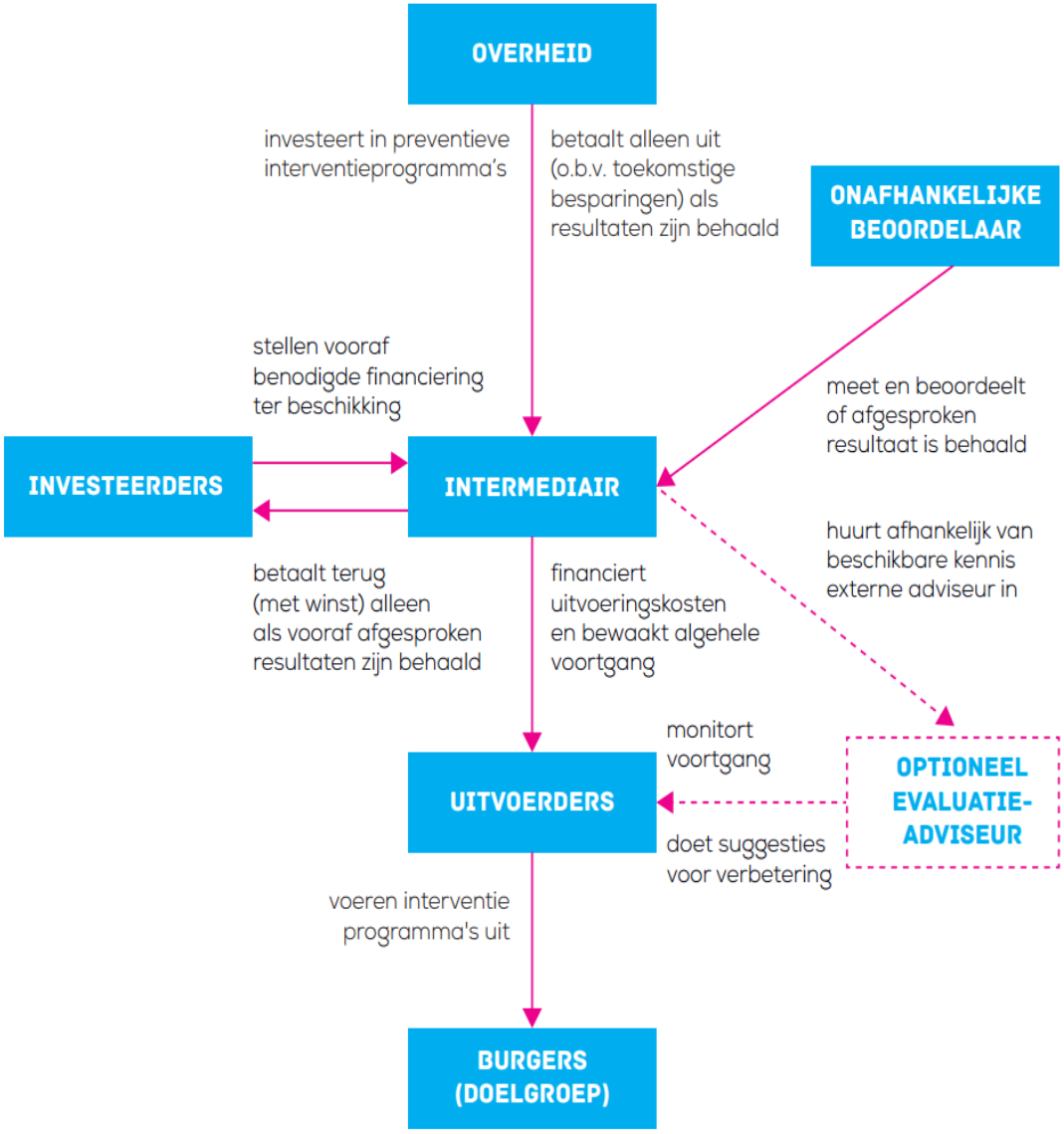
2.1.3. Spelers

Er zijn verschillende essentiële spelers voor het opzetten en uitvoeren van een goed functionerende SIO. In onderstaande figuur worden ook de relaties tussen de verschillende spelers verduidelijkt:

- overheid: identificeert een sociaal objectief, vaak een preventief programma en definieert parameters voor succes, betaalt het geïnvesteerde bedrag en het rendement bij positief eindresultaat;
- intermediair: zet de krijtlijnen van de overeenkomst uit, zoekt investeerders en definieert de evaluatieprocedure. Vaak is dit een non-profitorganisatie, maar het kan ook een bank, investeringsfonds of overheidsinstelling zijn;

[3] Social Impact Investment: Building the Evidence Base, OECD 2015, p. 55.

- sociale investeerders: dragen het risico en voorzien in de voorfinanciering voor het project. Dit kunnen zowel individuele verstrekkers zijn als fondsen, bancaire instellingen of institutionele beleggers;
- operator: voert het innovatief project uit. Dit kan een non-profitorganisatie zijn, een actor uit de publieke sector of een sociale onderneming;
- onafhankelijke beoordelaar of evaluator: evalueert volgens een vooraf afgestemde methodiek binnen de afgesproken termijn de parameters zoals contractueel bepaald. Dit kan bijvoorbeeld een onafhankelijke overheids- of kennisinstelling zijn. Bovendien kunnen zij voor de effectieve evaluatie een externe expert aanduiden.



Figuur 2: De verschillende actoren bij de uitgifte van een SIO[4]

2.1.4. Voordelen van een sociale-impactobligatie voor elk van de spelers

Elk van de spelers die betrokken zijn bij een SIO genieten een specifiek voordeel. Hieronder blijven we stilstaan bij de voordelen die een SIO elk van de betrokken spelers bezorgt.

[4] Social Impact Bonds – een verkenning naar de kansen van een innovatief financieringsarrangement, EY, Juni 2013.

De overheid geniet twee voordelen bij het gebruik van een SIO. Eerst kan ze het risico van een investering in een vernieuwend sociaal programma transfereren naar sociale investeerders. Zij betaalt bijgevolg enkel indien een bepaald programma ook bewezen resultaten boekt en financiert dus geen ineffectieve sociale programma's. Het tweede voordeel is dat ze een aantal 'downstreamkosten' kan vermijden. Concreet spaart de overheid een aantal kosten uit wanneer innovatieve preventieve programma's vruchten afwerpen. Zoiets gebeurt bijvoorbeeld wanneer programma's erin slagen om kansengroepen naar een job te begeleiden. In dat geval moet de overheid bijvoorbeeld minder werkloosheidsvergoedingen uitbetalen. Zelfde verhaal met SIO's die nieuwe initiatieven op poten zetten om dakloosheid te bestrijden, recidive terug te dringen of aan preventieve gezinsondersteuning te doen.

SIO's passen binnen het concept van een prestatiegedreven overheid. SIO's focussen immers op sociale resultaten, zoals bijvoorbeeld een verbeterde gezondheid van een bepaald deel van de bevolking, in plaats van op inputs, bijvoorbeeld het aantal dokters, of outputs, bijvoorbeeld het aantal operaties dat dokters uitvoeren.

De intermediair of tussenpersoon ontvangt een voordeel in cash doordat hij vergoed wordt voor geleverde diensten. Concreet gaat het dan meestal over de voorstudie, het opsporen en engageren van sociale investeerders en het opzetten van de SIO. De sociale investeerders genieten van een vooraf afgesproken rendement bij het behalen van de vooropgestelde resultaten van een SIO. Bovendien genieten ze van de wetenschap dat hun investering sociaal relevant is. En wanneer ze is ingegeven door filantropische beweegredenen, weten ze dat het gaat om programma's waar naar efficiëntie en effectiviteit wordt gestreefd omdat er gewerkt wordt met vooraf vastgelegde doelen en meestal op basis van bewezen resultaten.

Een operator ontvangt voorfinanciering voor een project dat hij anders niet zou kunnen uitvoeren of kan een project opschalen dat hij anders in slechts beperktere mate zou kunnen uitvoeren. De focus op resultaatsgerichtheid zorgt ook voor de introductie van een rigoureus kader binnen de organisatie. Maar bovenal creëert een SIO de kans om een vernieuwende aanpak uit te testen in de sociale sector. Aangezien de financiering vooraf en contractueel werd vastgelegd, verwerft de uitvoerder zekerheid en ligt de focus tijdens het project op de dienstverlening, in plaats van op het verkrijgen van verdere financiering. De kerndoelstelling van een SIO is om een innovatieve aanpak binnen een sociaal-maatschappelijk relevante thematiek te kunnen toepassen in een context die het meten van het succes, de impact, van deze methodiek maximaliseert. Bij een geslaagd project behalen de investeerders hun rendement, maar nog belangrijker is dat de verworven kennis klaar is om opgeschaald te worden binnen de overheid. Dit verduidelijkt meteen ook waarom het instrument fundamenteel verschilt van bijvoorbeeld uitbesteding of privatisering van andere, reeds gevestigde sociale dienstverlening.

De onafhankelijke beoordelaar wordt vergoed voor zijn prestaties.

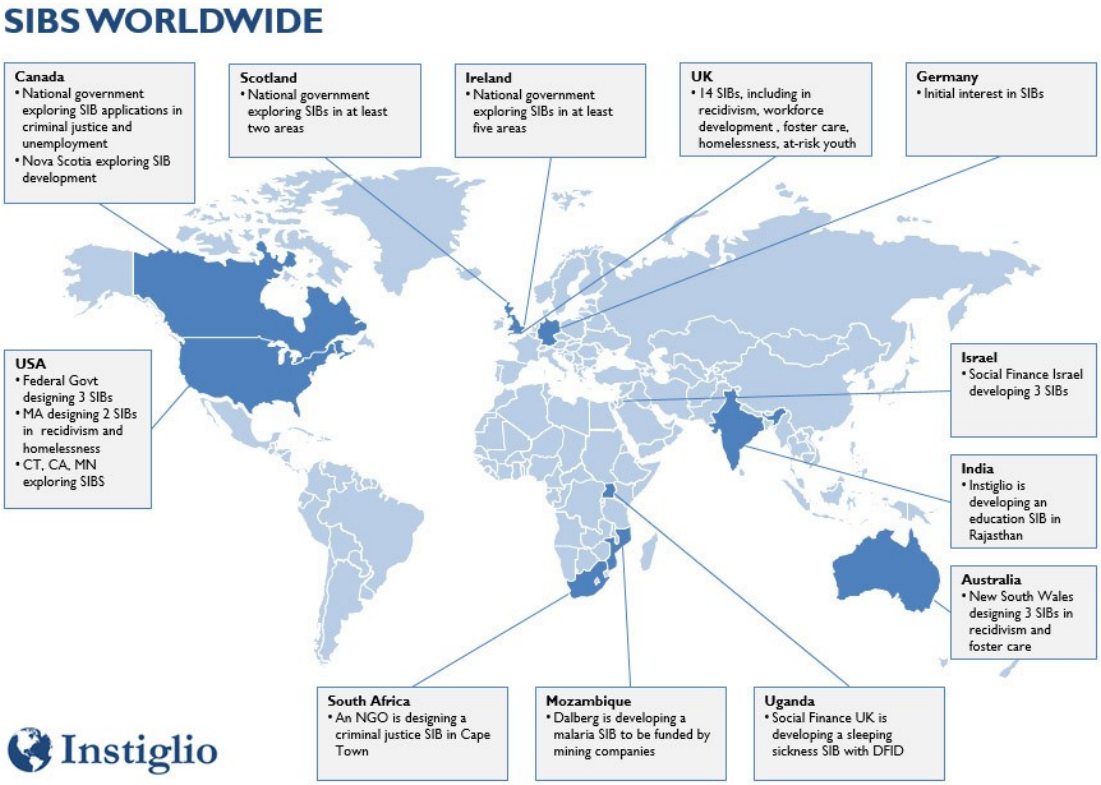
2.2. Sociale-impactobligaties wereldwijd

Sinds 2010 werden er wereldwijd 44 SIO's uitgegeven waarvan één in Brussel. Grondlegger en koploper in aantal SIO's is Groot-Brittannië, waar reeds 29 projecten werden gefinancierd. Andere landen die volgden zijn de Verenigde Staten (8), Australië (2), Nederland, Portugal, Duitsland, Canada, India en België (telkens 1). In totaal gaat het over een geïnvesteerd kapitaal van 93,43 miljoen euro[5]. De grafiek hierna geeft de groei van het aantal SIO's weer in het Verenigd Koninkrijk en de rest van de wereld.

[5] Zoom – Social Impact Bonds, treat or opportunity?, Koning Boudewijnstichting, september 2015.

Figuur 3: Aantal bestaande sociale-impactobligaties, wereldwijd, sinds 2010[6]

De organisatie Instiglio inventariseert het aantal SIO's en de betrokken sociale programma's. Hieronder kan je op een kaart zien waar er rond welke thema's wordt gewerkt.



Figuur 4: De verschillende SIO's in de wereld[7]

[6] Bron: http://www.slideshare.net/OECDLEED/session1-ramsden.
[7] Bron: https://orgs.law.harvard.edu/lids/2014/02/01/innovation-in-financing-international-development-projects/.

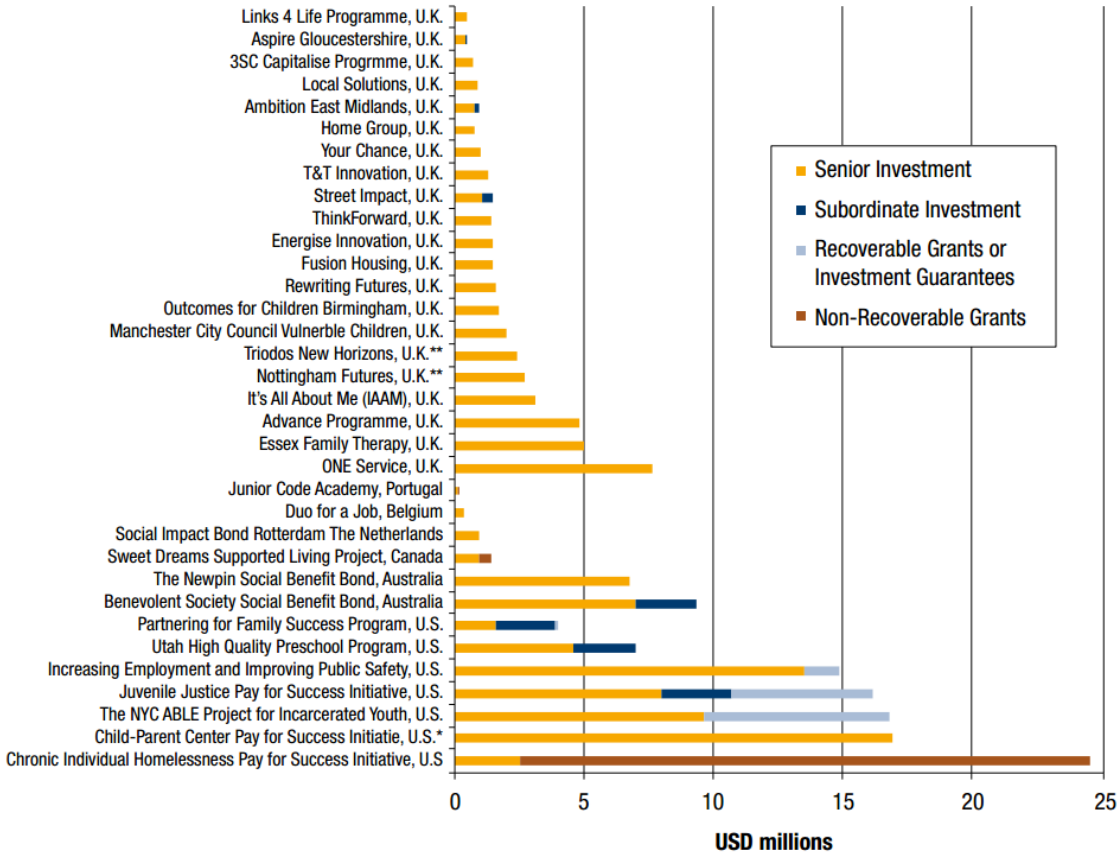
De maatschappelijke thema's van deze uitgegeven obligaties zijn vaak preventief georiënteerd en situeren zich steeds rond recidive, werkloosheid, adoptie, gezondheid, kwetsbare kinderen, daklozen en onderwijs. De tabel hieronder geeft een overzicht van de thema's die SIO's aansnijden.

Programma	Sector	Land	Jaar
ONE Service	Criminal Justice	United Kingdom	2010
Triodos Heir Horizons	Employment	United Kingdom	2012
ThinkForward	Employment	United Kingdom	2012
Links 4 Life Programme	Employment	United Kingdom	2012
Advance Programme	Employment	United Kingdom	2012
Nottingham Futures	Employment	United Kingdom	2012
Living Balance	Employment	United Kingdom	2012
T&T Innovation	Employment	United Kingdom	2012
3SC Capitalise Programme	Employment	United Kingdom	2012
Energise Innovation	Employment	United Kingdom	2012
Prevista	Employment	United Kingdom	2012
Street Impact	Social Welfare	United Kingdom	2012
Thames Reach Ace	Social Welfare	United Kingdom	2012
Essex Family Therapy	Social Welfare	United Kingdom	2012
It's All About Me (IAAM)	Social Welfare	United Kingdom	2013
Local Solutions	Social Welfare	United Kingdom	2014
Your Chance	Social Welfare	United Kingdom	2014
Home Group	Social Welfare	United Kingdom	2014
Fusion Housing	Social Welfare	United Kingdom	2014
Ambition East Midlands	Social Welfare	United Kingdom	2014
Aspire Gloucestershire	Social Welfare	United Kingdom	2014
Rewriting Futures	Social Welfare	United Kingdom	2014
Manchester City Council Vulnerable Children	Social Welfare	United Kingdom	2014
Outcomes for Children Birmingham	Social Welfare	United Kingdom	2014
NYC ABLE Project for Incarcerated Youth	Criminal Justice	United States	2013
Utah High Quality Preschool Program	Education	United States	2013
Increasing Employment and Improving Public Safety	Criminal Justice	United States	2013
Juvenile Justice Pay for Success Initiative	Criminal Justice	United States	2014
Chid-Parent Center Pay for Success Initiative	Education	United States	2014
Partnering for Family Success Program	Social Welfare	United States	2014
Chronic Individual Homelessness Pay for Success Initiative	Social Welfare	United States	2014
Newpin Social Benefit Bond	Social Welfare	Australia	2013
Benevolent Society Social Benefit Bond	Social Welfare	Australia	2013
Social Impact Bond Rotterdam	Employment	The Netherlands	2013
Eleven Augsberg	Employment	Germany	2013
Duo for a Job	Employment	Belgium	2014
Sweet Dreams Supported Living Project	Social Welfare	Canada	2014
Junior Code Academy	Education	Portugal	2015

Tabel 1: Thema's van de verschillende SIO's

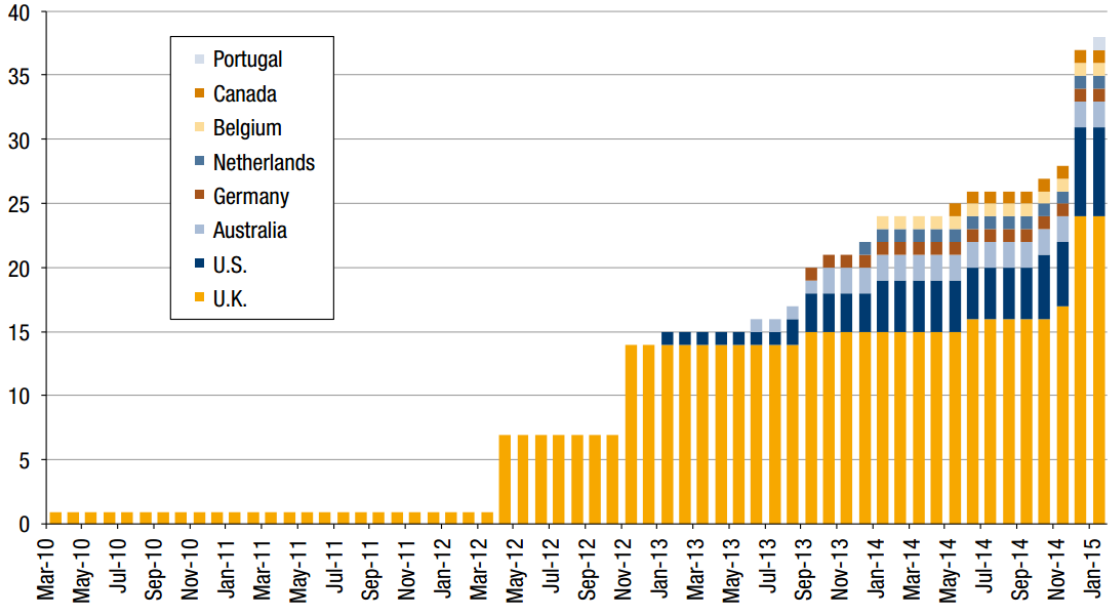
De totale kapitalisaties van een SIO varieert van 148.000 dollar tot 24,5 miljoen dollar[8]. De gemiddelde maximum jaarlijkse opbrengst van een investering in een SIO is onder of gelijklopend met de markt. Van de twaalf programma's waarvan de maximale jaarlijkse opbrengst bekend is, hebben er acht een 'rate of return' tussen 3 en 8 percent.

[8] The Potential and Limitations of Impact Bonds – Lessons from the first five years of experience worldwide, Global Economy and Development, Brookings, juli 2015.



Figuur 5: Kapitaal in SIO's

De uitvoeringstermijn van de projecten varieert tevens sterk en loopt van 20 tot 120 maanden. Van de 38 SIO's uitgegeven tot maart 2015, hadden er 16 een termijn van drie jaar of minder, 14 hadden een termijn van vier tot vijf jaar en zeven hadden dan weer een termijn langer dan vijf jaar. Hieronder een historisch overzicht van de ontwikkeling van de SIO's sinds 2010.



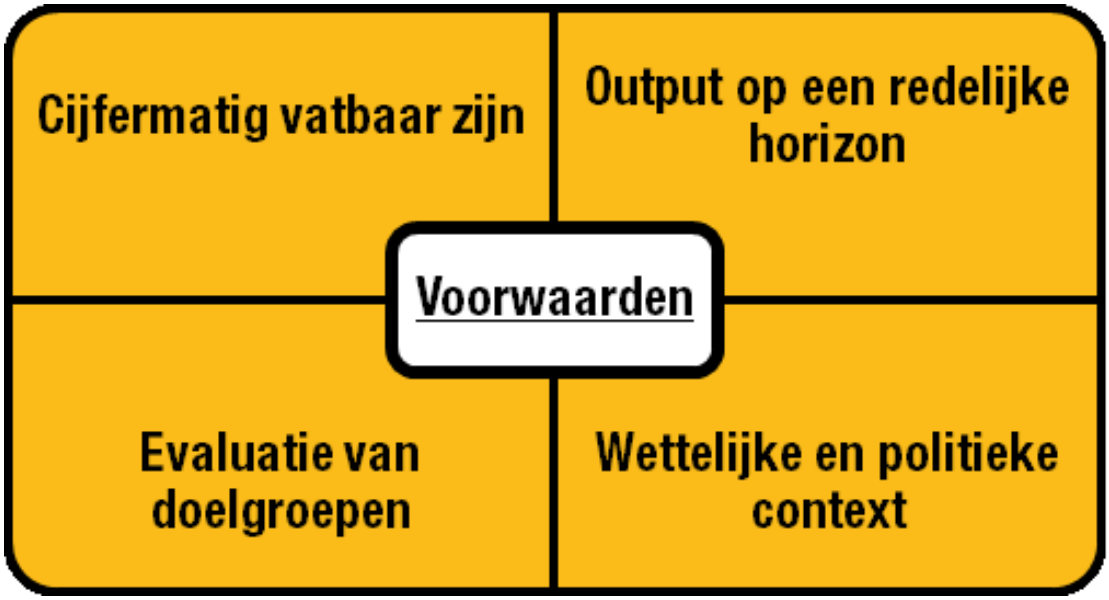
Figuur 6: Ontwikkeling van SIO's doorheen de tijd

In 2014 werd de eerste en voorlopig enige SIO gelanceerd in België, en meer bepaald in het Brusselse Gewest met Actiris als publieke sponsor. Met het oog op een verlaging van de jeugdwerkloosheid in Brussel en de integratie van allochtone jongeren, werd uit zes voorgestelde innovatieve projecten 'Duo for a job' geselecteerd, een coachingsysteem voor allochtone werkloze jongeren door (vroeg-) gepensioneerde beroepsprofessionelen. Criteria die hier speelden waren de doelgroep, de kost per werkloze afgezet tegenover de totale kost van het project, de kwaliteit van het management van de uitvoerder en ten slotte de geschiktheid van het project voor een SIO-constructie. Via intermediaire KOIS INVEST werd 234.000 euro ingezameld, die de vzw Duo for a Job gebruikt om meer dan 300 jongeren op drie jaar tijd te mentoren. Als evaluator treedt hier het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid op, dat de impact van de interventie meet op de tewerkstelling van de doelgroep in het programma[9].

[9] Developing Social Impact Bonds in Belgium, Denoël Nicolas, Louvain School of Management, 2013-2014.

3. Voorwaarden voor een haalbaar project

Hierboven hebben we kort enkele potentiële voordelen van een SIO toegelicht. Deze specifieke financieringsmethode vereist ook enkele noodzakelijke voorwaarden teneinde ze te kunnen toepassen. Hieronder worden, gebaseerd op vijf jaar praktijkervaring en een uitgebreid onderzoek[10], de belangrijkste vier haalbaarheidsvereisten opgesomd. Indien er bij de impact van een SIO geen rekening wordt gehouden met deze vier factoren, bestaat het risico dus op een SIO die faalt.



Figuur 7: De haalbaarheidscriteria van een SIO

3.1. Cijfermatig vatbaar zijn

Het beoogde resultaat van het project moet zowel bij het opstellen van het SIO-contract als bij het aflopen van de uitvoeringstermijn voldoende cijfermatig behapbaar zijn, en dit omwille van twee redenen. Allereerst moet de doelstelling van de investering dermate vatbaar zijn in cijfers zodat ze potentiële investeerders ervan kunnen overtuigen risico te nemen en financiering te voorzien. Daarnaast is de metrische vertaling van de projectresultaten ook noodzakelijk om bij afloop van de termijn het resultaat te meten en te kunnen vaststellen of de beoogde succesparameters behaald zijn, en of dus tot een uitbetaling kan worden gekomen.

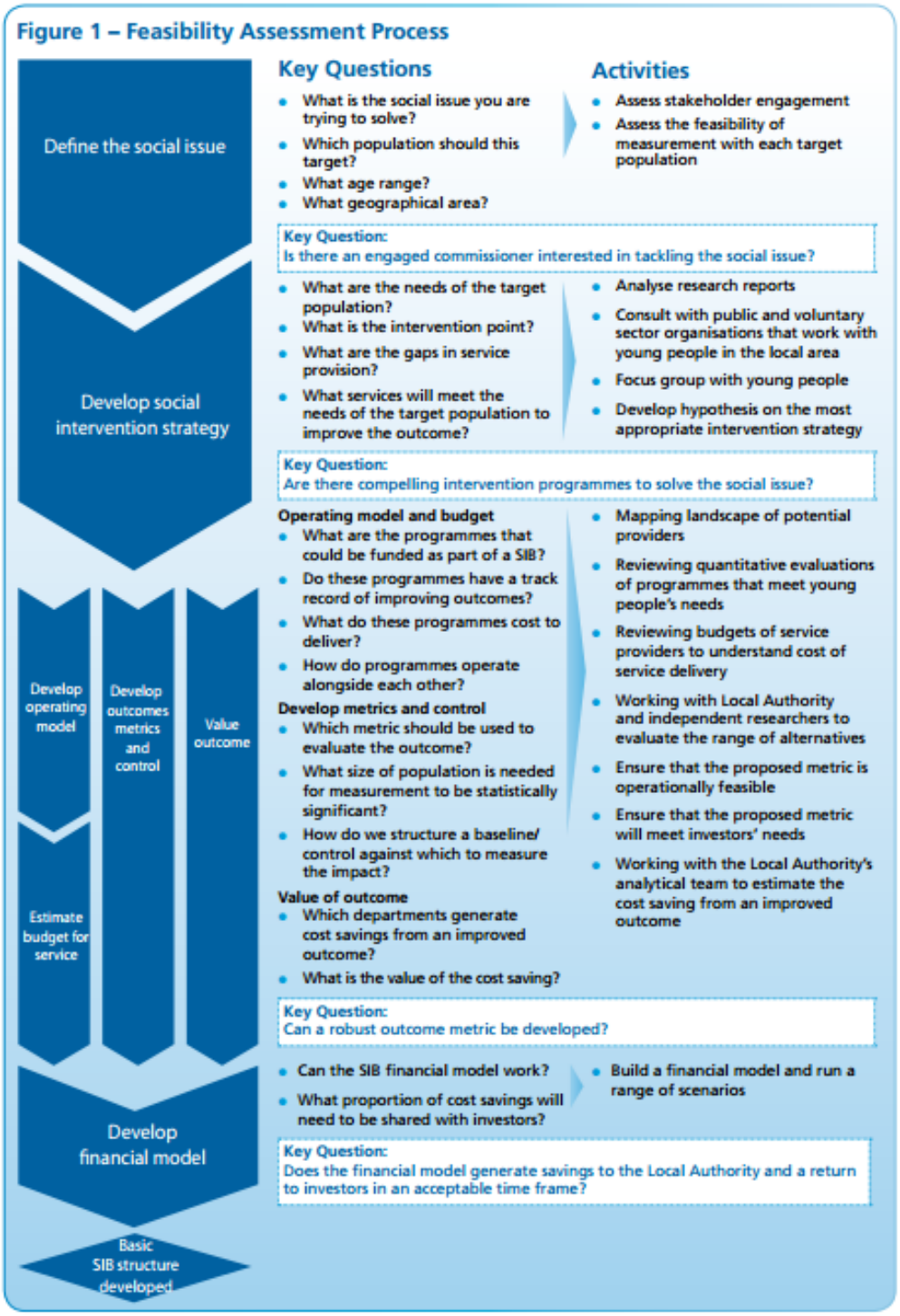
Concreet betekent dit dat het opzetten van een SIO begint met het uitvoeren van een haalbaarheidsstudie. Daarin worden dan de verwachte kosten en besparingen tegen mekaar afgewogen, de kansen op succes gewikt en gewogen en het hele opzet kritisch tegen het licht gehouden.

Dat een SIO cijfermatig vatbaar moet zijn betekent dat het resultaat accuraat en makkelijk kan gemeten worden, direct kan gelinkt worden aan een tussenkomst waar het sociale programma voor verantwoordelijk is en dat een positief resultaat kosten bespaart door ofwel meteen of in de toekomst uitgaven te vermijden. Daarbij zijn niet alle 'besparingen' in contanten, maar kunnen ze ook worden uitgedrukt in sociaal wenselijke voordelen. Metingen van resultaten kunnen worden opgezet aan de hand van cohorten en controlegroepen of aan de hand van historische data.

[10] The Potential and Limitations of Impact Bonds – Lessons from the first five years of experience worldwide, Global Economy and Development, Brookings, juli 2015.

Het is van belang dat de operator niet zelf vrij de samenstelling van zijn cohort kan bepalen met het oog op betere resultaten.

Met die informatie van een haalbaarheidsstudie in de hand, kunnen de financiële stromen tussen de verschillende partners gestructureerd worden. De kost van het sociaal programma, de besparing die ze kan teweegbrengen en het gedeelte van die besparing dat in contanten is, zijn belangrijke elementen bij deze overweging. De figuur hieronder geeft beknopt het proces weer waarbij de haalbaarheid van een SIO wordt geëvalueerd.



Figuur 8: Beoordelingsproces van de haalbaarheid van een SIO[11]

[11] Bron: https://www.gov.uk/guidance/social-impact-bonds.

Wanneer het gaat over de efficiëntiewinsten die een SIO kan realiseren, zijn er verschillende methodes om die te onderzoeken. Het Centre for Social Impact Bonds identificeert Social Returns on Investments, Cost-Effectiveness Analysis en Cost-Benefit Analyis. Om het resultaat te evalueren, beperken we ons tot volgende formule: Potentiële besparing = Aantal vermeden resultaten × Eenheidskost per resultaat

In die redenering is het dus steeds belangrijk om de eenheidskost te kennen van bijvoorbeeld de kost van een dag gevangenis voor één gedetineerde.

De ervaring met reeds uitgegeven SIO's leert dat zowel de eenvoud van de te meten resultaatsparameters als de eenduidigheid van de bron waarvan ze komen, factoren zijn met een aanzienlijke positieve impact op de werkbaarheid van de SIO en de evaluatiekosten. Reeds bij het aanstellen van de operator moet er trouwens ook genoeg cijfermatig bewijs op tafel kunnen liggen dat de uitvoerende organisatie de gezette doelstellingen kan bereiken. Enkel in dat geval worden de risicoappetijt en bereidheid tot investeren voldoende aangewakkerd.

Bij dit alles speelt de expertise van de operator dus een doorslaggevende rol. De organisatie die instaat voor het uitvoeren van een sociaal programma moet de nodige kennis en kunde hebben om 'evidencebased' te kunnen werken. Sociale investeerders zullen vragen naar de 'track record' van de operator, welk risico ze lopen om tijdens de investering extra kapitaal beschikbaar te moeten stellen en welke controle ze mee kunnen uitoefenen over het project. Dat betekent dat het contract voor een SIO zal voorzien in een aantal voorwaarden, zoals bijvoorbeeld het recht om het project stop te zetten bij langdurige ondermaatse resultaten. Het spreekt voor zich dat een organisatie die als operator optreedt een behoorlijk governance model moet hanteren om als SIO-operator te kunnen functioneren.

3.2. Output op redelijke horizon

Het bepalen van een redelijke tijdshorizon waarbinnen de SIO loopt, staat gelijk met een evenwicht vinden tussen de tijd die men nodig heeft om het project op een kwalitatieve manier uit te voeren, de tijdspanne die vergelijking mogelijk maakt en de duurtijd waarbinnen investeerders hun kapitaal willen vastzetten. Wat betreft dit laatste, wordt globaal ondervonden dat de interesse van investeerders afneemt naarmate de SIO een langere looptijd heeft. Ten slotte blijkt ook binnen de politieke context een eerder kortere looptijd het meest opportuun[12].

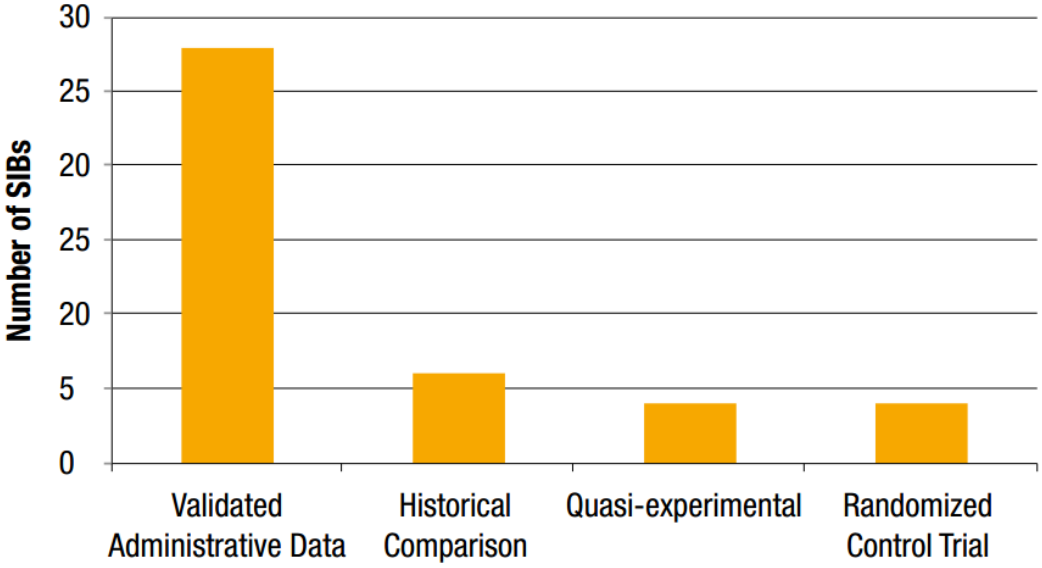
3.3. Evaluatie van de doelgroepen

De doelgroep van het project moet duidelijk kunnen geïdentificeerd en gedetermineerd worden. Bovendien moet de selectie ervan voldoende bewaakt worden. Daarnaast kunnen ook onderstaande argumenten in overweging genomen worden bij het bepalen van de doelgroep[13]:

- om de statistische significantie van het projectresultaat te kunnen garanderen, moet de doelgroep voldoende groot zijn;
- de selectietermijn van de doelgroep moet redelijk zijn, teneinde geen onnodige vertraging in het project de veroorzaken. Hoe meer voorwaarden aan de doelgroep worden opgelegd, hoe langer het soms wachten is alvorens het beoogde aantal bereikt is;
- hoe groter de doelgroep, hoe hoger vanzelfsprekend het te investeren bedrag voor de SIO zal zijn.

[12] Social Impact Bonds: Promises & Pitfalls, OECD LEED, april 2015.
[13] Social Impact Bonds: Promises & Pitfalls, OECD LEED, april 2015.

Om te kunnen concluderen of de innovatieve aanpak die werd toegepast al dan niet relevant is geweest, is vergelijking steeds noodzakelijk. Dit kan gebeuren ten opzichte van een controlegroep of historische data. In de bestudeerde SIO's wordt er het meest met gevalideerde administratieve data gewerkt om die vergelijking te maken.



Figuur 9: Gebruikte evaluatiemethoden bij SIO's

Een ander mogelijk struikelblok is de vergelijking met de situatie van de doelgroep waarbij er geen project had plaatsgevonden. Zo zouden bepaalde evoluties misschien hoe dan ook plaatsgevonden hebben en/of werden er nog andere sociale diensten verleend aan de doelgroep die deel uitmaken van het bestaande overheidsbeleid, en niet specifiek van het project. De moeilijkheid om deze elementen uit te sluiten in de impactmeting stelt zich vooral bij projecten gericht op een preventieve aanpak. Isolatie van bovengenoemde effecten in de succesparameters van het project moet daarom zoveel mogelijk bewerkstelligd worden[14].

3.4. Wettelijke en politieke context

Er moet een duidelijke coherentie zijn tussen het sociaal maatschappelijk doel dat het geselecteerde project wil bereiken en het bredere politiek strategisch beleid tijdens de looptijd van de SIO[15].

Het wettelijk kader waarbinnen een SIO wordt uitgegeven, moet de constructie vanzelfsprekend ook kunnen faciliteren. Daarnaast moet men in het licht van het kader rond aanbesteding ook bekijken op welke manier de uitvoerders van het project best geselecteerd kunnen worden. Ten slotte moet wanneer nodig het contract de begrotingsperiode en eventueel lopende legislatuur op het moment van uitgifte overstijgen. Dit is ook een van de redenen waarom het afgesloten contract tussen de verschillende actoren juridisch grondig onderbouwd moet zijn. Om het juiste kader voor SIO's in Vlaanderen te schetsen en de risico's maximaal te verminderen, stellen we hieronder enkele maatregelen voor die legislatief moeten worden verankerd.

[14] Social Impact Bonds: Promises & Pitfalls, OECD LEED, april 2015.
[15] Social Impact Bonds: Promises & Pitfalls, OECD LEED, april 2015.

4. Wat moet de Vlaamse overheid doen voor de creatie van de juiste context voor sociale-impactobligaties?

In dit hoofdstuk hebben we het over het belang om SIO's in te bedden in de werking van het Kenniscentrum PPS, het opstellen van een nieuw kaderdecreet en het wachten met het implementeren van SIO's op lokaal niveau.

4.1. Leren van vorige alternatieve investeringstechnieken en sociale-impact-obligaties mee inbedden in het Vlaams Kenniscentrum PPS

Het gebruik van een SIO vertoont meerdere parallellen met het gebruik van een publiek-private samenwerkingsovereenkomst (pps-overeenkomst). Hieronder sommen we enkele van de belangrijkste gelijkenissen op.

Eerst en vooral zijn het beide vormen van alternatieve overheidsfinanciering. Daarnaast leiden beide financieringsvormen tot een uitgestelde betaling. In het geval van pps door beschikbaarheidsvergoedingen. Bij een SIO door de betaling van de afgesproken vergoeding indien een resultaat bereikt wordt. Naar analogie van de beschikbaarheidsvergoeding met pps zouden we kunnen spreken van een resultaatsvergoeding. De termijn voor een SIO zal vaak wel korter zijn dan voor een pps.

Bij beide technieken is er een inbedding in een constructie met meerdere partners. Het zorgvuldig kiezen van partners en het uitschrijven van de juiste contractuele afspraken tussen deze partners is een kernvoorwaarde voor een goede pps. Dat is ook zo voor de toepassing van een sociale-impactobligatie.

Het regelgevend kader voor beide technieken is in grote lijnen identiek. Overheidsaanbestedingen, Rekendecreet, ESR2010 enzovoort. Er is dus een schaalvoordeel indien dezelfde specialisten zich over beide materies kunnen buigen. Het is dan ook de bedoeling dat dit centrum ondersteuning kan leveren voor een verdere uitwerking van dit initiatief, onder andere met betrekking tot begrotingstechnische materies en het opvolgen van aanbestedingsregels.

Voor de pps-technieken werd gedurende meer dan een decennium reeds een leerpad doorlopen. Het kenniscentrum werd opgericht net om de 'lessons learned' en de impact van wijzigende regelgeving op meerdere niveaus continu te assimileren en terug in vlot bruikbare vorm te verspreiden. Dit zowel naar de Vlaamse overheid als naar de lokale overheden. De toepassing van SIO zal een vergelijkbaar traject doorlopen. Het is belangrijk de aanwezige metakennis te gebruiken om een aantal aanloopfouten die met pps gebeurd zijn te vermijden en sneller tot goede praktijken te komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om goed gestructureerde (value for money-afwegingen), het werken met programma's in plaats van eenmalige projecten om de administratieve set-upkost te spreiden, het uitschrijven van correcte outputspecificaties, het begeleiden van een project tijdens de levensloop enzovoort.

Tenslotte werden pps-technieken oorspronkelijk zeer sterk gezien als debudgetteringsmogelijkheden. Pas later in de leercurve kwam er meer nadruk op de specifieke meerwaarde. Voor SIO's moeten we dadelijk op de meerwaarde kunnen focussen.

Een SIO verschilt ten gronde vooral van een pps in de aard van de opgeleverde 'goederen'. Voor een pps is dat vaak een tastbaar iets zoals een gebouw. Vaak gaat dit ook gepaard met de levering van diensten. Ook een zuivere 'diensten pps' komt voor. Voor een SIO zijn de geleverde diensten een goed afgebakende maatschappelijke verandering, teweeggebracht bij een specifieke doelgroep en gemeten door een onafhankelijke evaluator.

Met andere woorden, om de risico's te mitigeren en de kennis te bundelen is een samenbrengen van kennis rond SIO's een noodzaak.

Er zijn dus voldoende redenen om de introductie van SIO-technieken te kaderen in een SIO-decreet naar analogie met het decreet betreffende publiek-private samenwerking van 18 juli 2003. In de volgende sectie beschrijven we de inhoud van dergelijk decreet.

4.2. Een kaderdecreet opstellen analoog aan het decreet betreffende publiek-private samenwerking van 18 juli 2003

Deze conceptnota stelt dan ook voor om te komen tot een decreet betreffende sociale-impactobligaties. De volgende hoofdstukken vormen de ruggengraat van dergelijk decreet.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen
- naast het klassieke artikel 1 beschrijft dit hoofdstuk de gehanteerde terminologie voor een SIO-project. De definitie van SIO en de benaming van mogelijke partijen in een SIO-project.

Hoofdstuk 2. Het Vlaams Kenniscentrum PPS
- hierin breiden we de rol uit van het Vlaams Kenniscentrum PPS en geven we het ook een opdracht met betrekking tot SIO-technieken. Dat betekent eveneens dat een naamswijziging van het 'Kenniscentrum PPS' naar het 'Kenniscentrum alternatieve financieringstechnieken' voor de hand ligt.

Hoofdstuk 3. Bepalingen met betrekking tot de rol van de beoordelaar voor een SIO
- in dit hoofdstuk nemen we bepalingen op die ertoe strekken de onafhankelijkheid van de beoordelaar te waarborgen zowel ten opzichte van de investeerder, ten opzichte van de operator als ten opzichte van politieke beïnvloeding;
- daarnaast voegen we bepalingen in die ertoe strekken een algemeen kader mee te geven over de wijze waarop een beoordelaar de beoogde maatschappelijke verandering meet en rapporteert. We voorzien in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om een gelimiteerde lijst van mogelijke evaluatoren vast te leggen.

Hoofdstuk 4. Faciliterende bepalingen
- dit hoofdstuk bevat toelating voor de Vlaamse Regering om de voorwaarden vast te leggen voor een erkenning van een SIO. We nemen ook bepalingen op die de wijze van voorfinanciering door de sociale investeerder transparant maken of de regering toelaten deze vast te leggen. We leggen ook de bovengrenzen vast qua mogelijk rendement in verhouding tot het aangegane risico. Ten slotte nemen we verdere bijkomende decretale bepalingen op om een SIO mogelijk te maken. Deze kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met het vestigen van zakelijke rechten.

Hoofdstuk 5. Eventuele overgangs- en slotbepalingen.

4.3. Wachten met de mogelijke implementatie op lokaal niveau

Het decreet betreffende publiek-private samenwerking omvat ook een hoofdstuk over het faciliteren van pps-technieken op het niveau van de lokale entiteiten. Deze conceptnota geeft bewust geen voorzet in die richting om volgende redenen. Eerst en vooral omdat SIO-projecten zich vaak situeren op het domein van Welzijn. Het lijkt logisch eerst op het Vlaamse niveau ervaring op te doen alvorens deze mogelijkheid uit te breiden naar lokale entiteiten. Gezien een SIO-project toch een minimale financiële omvang nodig heeft, zal het dan eerder gaan om grote

steden. Ten tweede plant de Vlaamse Regering deze legislatuur een decreet betreffende lokale besturen ter vervanging van onder andere het Gemeentedecreet en het OCMW-decreet. Het is beter een eventuele uitbreiding naar lokale entiteiten te enten op dit meer globale decreet. Ten slotte is het aangewezen om nu geen bijkomende wijzigingen aan te brengen op het besluit van de Vlaamse Regering omtrent de Bestuurs- en Beleidscyclus. Met een gemiddelde looptijd van enkele jaren zouden de eerste eventuele SIO's op lokaal niveau best starten bij de aanvang van de volgende gemeentelijke bestuurscyclus.

5. Een eerste potentiële sociale-impactobligatie: multisysteemtherapie (MST) bij minderjarige delictplegers

Omdat we niet enkel in abstracto het nieuwe financieel instrument van een SIO wilden beschrijven, schuiven we ook meteen een voorbeeld naar voor waar SIO een rol zou kunnen spelen. In het laatste hoofdstuk van deze conceptnota zoomen we in op multisysteemtherapie, een 'evidencebased programma' dat de recidivegraad bij jonge delinquenten vermindert. Het programma wordt vandaag al op regionale schaal toegepast in Mechelen. Een SIO zou voor een eerste opschaling van dit innovatief programma naar Vlaams niveau kunnen zorgen. Als het daar bewijst zijn vruchten af te werpen, kan het eventueel geïntegreerd worden in structurele financiering van het Departement Welzijn.

5.1. Probleemomschrijving

Recidive heeft een verwoestende impact op de maatschappij. Zowel voor de betrokken persoon, de slachtoffers die vallen bij strafrechtelijke feiten, als voor de omgeving van dader en slachtoffers. Naast de maatschappelijke kost is er ook een onaanvaardbare hoge budgettaire kost. Het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) heeft een studie gemaakt waaruit blijkt dat bijna zes veroordeelden op de tien (57,6 procent) tussen 1995 en 2013 minstens één keer hebben gerecidiveerd. Veel accuratere informatie hebben we niet. De studie van het NICC zegt het volgende[16]:

"België is één van de laatste West-Europese landen waar geen nationale recidivecijfers beschikbaar zijn. Dat maakt dat de criminele politiek alleen kan terugbuigen op buitenlandse cijfers en op studies van specifieke, vaak niet representatieve, groepen delinquenten. In dit onderzoek is gebruikgemaakt van het Centraal Strafregister. Alle personen voor wie in 1995 een door de rechterlijke macht opgelegde maatregel of straf is geregistreerd in het Centraal Strafregister (n = 136.530), zijn onderzocht op nieuwe rechterlijke beslissingen tot een maatregel of veroordeling die geregistreerd is in het Centraal Strafregister ('recidive'). 49,3% van deze groep personen heeft geen voorgaande beslissing tot een maatregel of straf ('antecedent'). De recidive voor deze groep is nagegaan tot november 2013. Overheen de totale periode heeft 57,6% van de cohorte gerecidiveerd (prevalentie van recidive). 50% van de recidivisten heeft na hoogstens 742 dagen een nieuwe veroordeling, dus na amper iets meer dan 2 jaar (recidivesnelheid). 70% van alle recidivisten heeft minstens 2 nieuwe veroordelingen (recidivefrequentie). Samen hebben alle recidivisten 405.781 nieuwe veroordelingen op hun conto. Een overlevingsduuranalyse is uitgevoerd. Daaruit blijkt onder meer dat te jonger men is bij de veroordeling in 1995, te hoger de kans op recidive. Te meer antecedenten, te hoger de kans dat een persoon recidiveert. Vrouwen hebben minder kans op recidive dan mannen. Personen die veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf, hebben meer kans op recidive dan anderen. De resultaten van dit onderzoek geven ruwe basiscijfers over recidive. Beperkingen van het onderzoek hangen samen met de beperkte informatie in de databank, waaronder het gebrek aan informatie

[16] NICC, Benjamin Minne en Luc Robert, Recidive na een rechterlijke beslissing, Nationale Cijfers op basis van het Centraal Strafregister, Mei 2015, 38.

over de strafuitvoering. Dit beschrijvend onderzoek is een opstap naar een meer doorgedreven studie over recidive van grote groepen delinquenten. Toekomstig onderzoek dat voortbouwt op deze studie zou onder meer kunnen ingaan op het verloop van criminele carrières, het in kaart brengen van de effecten van specifieke strafrechtelijke interventies en de samenhang van delinquentie met uiteenlopende levensdomeinen.".

Recidive bij jeugddelinquentie, een Vlaamse materie, is zo mogelijk een nog grotere zwarte doos voor het Vlaamse beleid. Volledige en goed onderbouwde cijferreeksen die cohorten opvolgen ontbreken. Verscheidene parlementaire vragen leverden geen duidelijke cijfers op. In antwoord op een vraag van Lorin Parys, antwoordde Vlaams minister voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Jo Vandeurzen, het volgende[17]:

"Het vervolgonderzoek 'recidive' (CHRISTIAENS, J., DUMORTIER, E., ENHUS, E., & GELUYCKENS, T. Voor het eerst geplaatste jongeren en recidive. Onderzoeksrapport in opdracht van het Agentschap Jongerenwelzijn, Vrije Universiteit Brussel, 2009) bij 1436 jongeren uit de gemeenschapsinstellingen stelde vast dat 41,7% van deze groep nog minstens een veroordeling oploopt na de meerderjarigheid. De recidivegraad na het bereiken van de meerderjarigheid, is het meest betrouwbare gegeven over recidive binnen dit onderzoek. Dit betekent dat 41,7% van de cohortejongeren nog minstens één veroordeling oploopt na de meerderjarigheid. 50% van deze jongeren worden veroordeeld tijdens het eerste jaar van de meerderjarigheid. 46% van de meerderjarige recidiverende jongeren stopt ogenschijnlijk na één veroordeling. Uit het onderzoek blijkt ook de aanwezigheid van een beperkte groep persistente jongeren. Het gaat voornamelijk om jongens: nog 13% van de jongens loopt tussen de vijf en twaalf veroordelingen op na meerderjarigheid. Slechts 3,3% van deze recidiverende jongeren betreft meisjes. Er werd geen verschil terug gevonden naar recidivegraad per instelling van eerste plaatsing.".

De bovenstaande cijfers staan niet stil bij de jongeren die voor hun meerderjarigheid opnieuw terechtkomen in een gemeenschapsinstelling. Anekdotiek lijkt erop te wijzen dat de cijfers ook daar bijzonder hoog liggen.

De totale kostprijs van een plaats in de gemeenschapsinstelling De Kempen in Mol bedroeg 372 euro per dag voor het jaar 2014 of 135.790 euro op jaarbasis. Deze van een plaats in gemeenschapsinstelling De Zande in Ruiselede en Beernem bedroeg 335 euro per dag of 122.275 euro jaarlijks[18].

5.2. Wat is MST?

Multisysteemtherapie vormt één van de zorgtrajecten voor de begeleiding van minderjarige delictplegers en hun omgeving. Om herplaatsing of recidive te vermijden is een aanpak van de volledige omgeving van de jongere noodzakelijk. Enkel een holistische benadering leidt tot een zo groot mogelijke gedragsverandering. Multisysteemtherapie voldoet aan deze vereiste: MST is een intensieve, ambulante behandelingsmethode voor antisociaal en delinquent gedrag bij jongeren, en is bovendien evidencebased. In Nederland wordt deze therapie al langer met succes toegepast op minderjarige delictplegers.

In Vlaanderen wordt MST enkel in Mechelen toegepast door Jeugdzorg Emmaüs vzw. MST, zoals toegepast door Jeugdzorg Emmaüs, werkt als volgt[19]:

"MST is een intensieve, ambulante behandelingsmethode voor antisociaal en delinquent gedrag bij jongeren, waarbij de MST-begeleider het gezin meerdere malen

[17] *Schriftelijke vragen* Vl.Parl. 2015-16, nr. 227, aan minister Jo Vandeurzen.
[18] *Schriftelijke vragen* Vl.Parl. 2015-16, nr. 227, aan minister Jo Vandeurzen.
[19] Jaarverslag 2015, Jeugdzorg Emmaüs, MST Mechelen.

per week in de thuissituatie bezoekt. Daarnaast zijn er contacten met de bredere context zoals familielid, buren, leerkracht, consulent…

De behandeling is integraal en richt zich op alle risicofactoren in de diverse systemen waarvan de jongere deel uitmaakt: gezin, familie, buurt, school, vrienden. De focus ligt op de inzet van het gezin en de steunfiguren en richt zich op 'empowerment' om huidige en toekomstige problemen op te lossen. MST wil het netwerk rond de jongere doen sluiten opdat er gedragsverandering zou optreden.

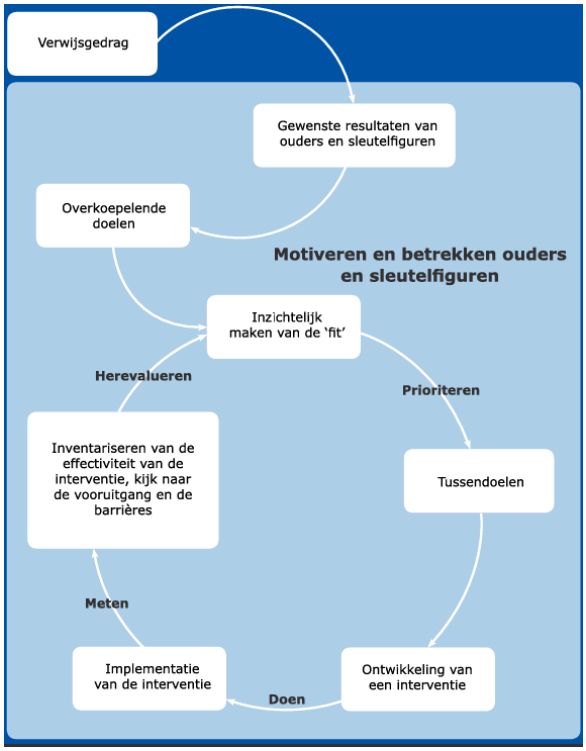
Een MST-begeleider heeft een caseload van 4 gezinnen en de kortdurende MST-behandeling duurt 3 tot 5 maanden. Naast de face to face-contacten zijn er ook heel wat telefonische contacten om de gezinnen te coachen en op te volgen. Zeker in de afrondingsfase wordt er meer gebeld dan langsgegaan om de ouders het zelf te laten doen. Het MST-team is 24u/24 en 7d/7 bereikbaar voor de gezinnen via een permanentiesysteem.

MST is ontwikkeld in de Verenigde Staten en ondertussen ook in tal van West-Europese landen geïmplementeerd zoals in Nederland. Het programma werd voor het eerst geïmplementeerd in Vlaanderen, meer bepaald in de Mechelse agglomeratie.

Onder begeleiding en supervisie van MST Nederland werd het MST-team opgeleid en verder opgestart. Een expert van MST Nederland volgt de werkzaamheden nog steeds nauwgezet op.

MST wil een uithuisplaatsing van jongeren (12 tot 18 jaar) met gedragsproblemen voorkomen en de opvoedingscompetenties én het functioneren van gezinnen vergroten. Zo helpt MST ouders, omringd door steunfiguren, om hun zoon of dochter te begeleiden in het omgaan met huidige en toekomstige problemen in de verschillende systemen. Dit vermindert het probleemgedrag van jongeren en tracht recidive van delictgedrag te voorkomen.".

Onderstaand schema vat de werking van MST samen.



Figuur 10: De werking van MST

In 2015 behandelde MST Mechelen 51 jongeren. De gemiddelde duurtijd van een behandeling was 4,2 maanden.

Verwijzende instanties	2011	2012	2013	2014	2015	Procentueel (2015)
Jeugdrechtbank Mechelen	16	18	15	11	20	39%
CBJ / OCJ Mechelen	0	3	18	18	19	37%
Jeugdrechtbank Antwerpen	0	5	7	4	4	8%
CBJ / OCJ Antwerpen	0	1	3	1	0	0%
Brede instap (CLB, CGG)	0	0	0	4	8	16%
Totaal	16	27	43	38	51	100%

Tabel 2: Kenmerken van aanvragen – verwijzende instanties

	Aantal begeleidingen					
Leeftijd	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**Procentueel (2015)**
13 jaar	0	3	2	1	6	17,70%
14 jaar	0	1	8	7	7	20,60%
15 jaar	3	6	9	7	10	29,40%
16 jaar	3	3	9	6	9	26,50%
17 jaar	8	6	4	7	2	5,80%
Totaal	**14**	**19**	**32**	**28**	**34**	**100%**
Gemiddelde leeftijd	**16,4**	**15,4**	**15,2**	**15,4**	**15,3**	
Geslacht						
Mannelijk	10	17	26	12	18	52,90%
Vrouwelijk	4	2	6	16	16	47,10%
Totaal	14	19	32	28	34	100,00%
Afkomst						
Belgisch	10	11	26	26	27	79,40%
Marokkaans	3	4	4	2	4	11,80%
Andere	1	4	2	0	3	8,80%
Totaal	14	19	32	28	34	100,00%

Tabel 3: Leeftijd, geslacht en afkomst van de opgestarte jongere

	Aantal begeleidingen					
Hulpverleningsgeschiedenis	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**Procentueel (2015)**
Geen	0	0	1	0	0	0%
Sinds geboorte	1	0	0	0	0	0%
Sinds 1999 -2004	0	2	5	2	1	2,90%
Sinds 2005 - 2009	4	4	8	5	5	14,70%
Sinds 2010	4	3	6	2	1	2,90%
Sinds 2011	5	3	2	2	3	8,80%
Sinds 2012	-	7	9	4	4	11,80%
Sinds 2013	-	-	1	11	6	17,70%
Sinds 2014	-	-	-	-	8	23,50%
Sinds 2015	-	-	-	-	6	17,70%
Totaal	14	19	32	28	34	100%

Tabel 4: Hulpverleningsgeschiedenis van de opgestarte jongere

De gemiddelde 'MST-jongere' is een Belgische jongen van 15,5 jaar, woont in de stad Mechelen, volgt technisch onderwijs en zit een drietal jaar in de hulpverlening.

5.3. Resultaten van MST in Mechelen[20]

MST Mechelen is interessant omdat het cijfers bijhoudt over bijvoorbeeld de strafbare feiten die jongeren plegen 6, 12 en 18 maanden na het beëindigen van de behandeling. Uit eerder onderzoek weten we dat 41,7% (zie hierboven) van de jeugddelinquenten na meerderjarigheid opnieuw strafbare feiten pleegt. Na het doorlopen van MST, blijkt dat 18 maanden later maar 10% van de jongeren strafbare feiten pleegt. Beide cijfers zijn niet direct met elkaar vergelijkbaar, maar geven wel een indicatie. MST is de enige organisatie die vandaag al consequent dit soort cijfers bijhoudt.

	59 afgeronde begeleidingen in 3 jaar	30 afgeronde begeleidingen in 2014	34 afgeronde begeleidingen in 2015
Wonen in gezin of context	85,9%	100% (30/30)	100% (34/34)
School/werk/niet spijbelen	82,5%	83,3% (25/30)	76,5% (26/34)
Geen strafbare feiten	84,2%	76,6% (23/30)	73,5% (25/34)
Voldoende vaardigheden bij ouders	80,7%	86,6% (26/30)	67,7% (23/34)
Verbeterde gezinsrelaties	82,5%	83,3% (25/30)	79,4% (27/34)
Verbeterd gebruik van (in)formeel netwerk	80,7%	93,1% (28/30)	79,4% (27/34)
Prosociale vrienden en activiteiten	71,9%	80% (24/30)	79,4% (27/34)

Tabel 5: Resultaten na het volledig doorlopen van MST-begeleiding

	Afsluiting	Na 6 maanden	Na 12 maanden	Na 18 maanden
Wonen in gezin of context	100% (34/34)	96% (24/25)	100% (27/27)	96,3% (26/27)
School/werk/niet spijbelen	76,5% (26/34)	64% (16/25)	77,8% (21/27)	74,1% (20/27)
Geen strafbare feiten	73,5% (25/34)	80% (20/25)	96,3% (26/27)	92,6% (25/27)
Aantal ingevulde vragenlijsten	100% (34/34)	92,6% (25/27)	96,4% (27/28)	90% (27/30)

Tabel 6: Follow-upresultaten na doorlopen van MST-begeleiding

	MST Mechelen: 30 afgeronde begeleidingen (01/10/14 - 30/09/15)	MST Nederland: 811 afgeronde begeleidingen (01/10/14 - 30/09/15)
Wonen in gezin of context	96,7%	92,5%
School/werk/niet spijbelen	80,0%	83,2%
Geen strafbare feiten*	76,7%	91,7%

Tabel 7: Vergelijking van resultaten van doorlopen MST-begeleiding tussen MST Mechelen en MST Nederland

Die resultaten zijn ook consistent met de bekende Simpsonville study[21]. Dat is een grote studie naar de effectiviteit van MST van Henggeler, Melton en Smith uit 1992. In deze studie werden 84 jongeren begeleid via MST. 77% waren jongens, 42% blank, 56% Afro-Amerikaans. Allemaal dreigden ze uit huis geplaatst te worden, 54% had gewelddadige delicten gepleegd, de gemiddelde leeftijd bedroeg 15.2 jaar. Gemiddeld werden de jongeren 3,5 keer eerder gearresteerd en zaten

[20] Cijfers uit Jaarverslag 2015, Jeugdzorg Emmaüs, MST Mechelen.

[21] Bron: Kavelaars. M., Van Geffen. W., Van der Rijken. R., Multi Systeem Therapie: een evidencebased behandelmethode voor ernstig antisociale jongeren, Tijdschrift Klinische Psychologie, 42ste jaargang, nr. 2 april-juni 2012, blz. 105-116.

ze gemiddeld 9,5 weken opgesloten. De 84 jongeren die met MST werden begeleid vertoonden minder recidive dan de groep die niet met MST werd behandeld. Er was significante verbetering in het functioneren thuis, op school en in de maatschappij.

5.4. Voorwaarden voor succes vervuld?

Hieronder gaan we na of de vier voorwaarden die we hierboven hebben geformuleerd als belangrijk voor het succes van een SIO vervuld zijn.

Cijfermatig vatbaar zijn	– Recidive of voorkomen van uithuisplaatsingen bij jongeren is cijfermatig vatbaar. – MST Mechelen verzamelt nu reeds cijfergegevens door middel van periodieke en persoonlijke follow-up tot 18 maanden na de behandeling. – Idealiter worden er ook cohorten gedefinieerd die geen MST-behandeling krijgen. – De efficiëntiewinst is becijferbaar.
Output op redelijke horizon	– MST-begeleiding duurt maximaal een half jaar en is zeer intensief. – De meeste jongeren sluiten af zonder vervolghulp. – 6, 12 en 18 maanden na de begeleiding volgt een follow-up. – Dat betekent dat binnen een tijdspannen van 2 jaar resultaten bekend zijn van de interventie. – Jongeren vallen binnen de scope van MST tussen 12-18 jaar.
Zinvol evaluatiemechanisme mogelijk	– MST meet vandaag reeds de impact van de behandeling na 18 maanden. – Uit die cijfers komen op het eerste zicht beloftevolle resultaten naar voor.
Juiste wettelijke en politieke context met een stabiele betalingsbereidheid	– Met een decretale regeling rond SIO's wordt er een stabiele wettelijk en politieke context gecreëerd.

5.5. MST als eerste Vlaamse SIO

MST is om meerdere redenen uitermate geschikt om het voorwerp uit te maken van een eerste SIO.

Eerst en vooral beantwoordt MST aan de vier criteria voor het opzetten van een succesvolle SIO zoals gedefinieerd in de 'Brooking Institution'-studie die wereldwijd lessen trok uit de reeds gelanceerde SIO's. Een van de voorwaarden is uiteraard dat we een nieuw regelgevend kader opzetten zoals hierboven gepreciseerd.

Daarbij is de maatschappelijke winst bij elke vermeden uithuisplaatsing van een jongere enorm. Als we jongeren op tijd uit ons jeugdsanctiesysteem en zelfs integrale jeugdhulp kunnen halen en zorgen dat ze er niet opnieuw in terechtkomen, zijn we er als samenleving in geslaagd om de kiemen te leggen voor een stabielere en duurzamere oplossing.

Er is natuurlijk ook de financiële besparing die de overheid zou kunnen realiseren. Kort door de bocht gesteld, recidiveert 40% van de jongerendelinquenten. Indien er na MST-behandeling 30% minder jongeren zijn die opnieuw in een gemeenschapsinstelling zouden terechtkomen, dan zou dit een aanzienlijke kostenbesparing betekenen. Als we die 30%, los van de kostprijs van de MST-uitrol, in een louter

theoretische oefening meteen zouden doorrekenen, eindigen we met een kostenbesparing van ettelijke miljoenen euro op jaarbasis.

MST Mechelen heeft reeds op beperkte schaal bewezen positieve effecten te hebben. Het opschalen van dit initiatief naar de rest van Vlaanderen kan aan de overheid de doelmatigheid van het programma op nationale schaal aantonen. Indien die doelstelling wordt bereikt, is de kans groot dat de Vlaamse overheid niet langer kan twijfelen het project nationaal en structureel uit te rollen.

Maar MST is ook om een andere reden een goed startpunt voor SIO's. Enkel bij MST Mechelen wordt er vandaag al gewerkt met een cultuur van effectmetingen op langere termijn. Jeugdzorg Emmaüs is een operator die de nodige ervaring heeft opgebouwd in 'evidencebased werken'. Dat is belangrijk voor het vertrouwen van potentiële investeerders en kan een SIO sneller uit de startblokken doen vertrekken. Indien dit initiatief succesvol blijkt, is het meteen een aansporing om – uiteraard met de nodige nuance – eindelijk een 'evidencebased cultuur' binnen te brengen in de sector van het jongerenwelzijn.

Lorin PARYS
Matthias DIEPENDAELE
Jan HOFKENS
Jos LANTMEETERS
Cathy COUDYSER
Peter PERSYN