



Opdrachtgever

RWI



Raad voor
Werk en
Inkomen

Opdrachtnemer

SEOR / M. Collewet, J. Gravesteyn, J. de
Koning

Onderzoek

*Diagnose-instrumenten bij re-
integratie: best practices in andere
landen*

Startdatum – 1 november 2008

Einddatum – 1 april 2009

Categorie

*Profilings-, diagnose en targeting-
instrumenten*

Diagnose-instrumenten bij re-integratie

Doel en vraagstelling

Zijn er goede voorbeelden van uitvoeringsorganisaties in andere landen die vraaggerichte elementen in hun diagnose-instrumenten hebben verwerkt? Op welke wijze is dit gebeurd? Hoe is dit theoretisch en empirisch onderbouwd? Hoe wordt in andere landen omgegaan met het verschil tussen rofiling en diagnose in engere zin? Worden beide op een gestructureerde wijze uitgevoerd met behulp van specifieke instrumenten? Hoe zijn deze instrumenten onderbouwd? Kan worden gesproken van expert-systemen?

Conclusie

Dit rapport inventariseert hoe andere landen omgaan met diagnose in brede zin. Dat laatste omvat profiling van werklozen (de indeling van werklozen in categorieën om te bepalen welke werklozen steun krijgen en welke niet), diagnose van de oorzaken van hun problemen (ofwel diagnose in engere zin) en instrumentkeuze voor re-integratie. Voorts is bezien in hoeverre de diagnosesystemen vraaggerichte elementen omvatten. Om structuur te geven aan de inventarisatie is eerst een conceptueel kader ontwikkeld. Op basis van bestaande literatuur is nagegaan hoe de verschillende OECD-landen omgaan met diagnose in brede zin. Vervolgens is een diepgaande analyse uitgevoerd voor de volgende landen: de Verenigde Staten, Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Australië en Zwitserland. Hiertoe is de specifieke literatuur bestudeerd en is contact opgenomen met deskundigen in deze landen. Wat betreft de vraaggerichtheid, zet in meerdere van de onderzochte landen de arbeidsvoorzieningsorganisatie zich actief in voor de vervulling van de arbeidsvraag. De profielen van werklozen worden systematisch in verband gebracht met passende bestaande vacatures. Van de zes onderzochte landen is Australië het enige land waar zachte factoren als motivatie, gezondheid, persoonlijke belemmeringen en dergelijke zijn opgenomen in het statistische profilingsmodel.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/16pvodnr>

Marion Collewet, José Gravesteijn, Jaap de Koning

Diagnose-instrumenten bij re-integratie: best practices in andere landen

**Onderzoek uitgevoerd door SEOR in opdracht van de Raad voor
Werk en Inkomen**

De Raad voor Werk en Inkomen is het overlegorgaan en expertisecentrum van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI doet voorstellen aan de regering en andere partijen over het brede terrein van werk en inkomen. Doel van deze voorstellen is een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. Het vergroten van de transparantie van en het verbeteren van de kwaliteit op de re-integratiemarkt behoort eveneens tot de kerntaken van de RWI.

Juni 2009

INHOUD

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	i
I Samenvatting en conclusies	i
II Aanbevelingen	vi
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond en hoofddoel	1
1.2 Specifieke vragen	2
1.3 Opzet van het rapport	4
2 Conceptueel kader	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Definitie van de concepten	5
2.3 Diagnosesysteem en doel van re-integratie	6
2.4 De relevantie van vraaggerichtheid	8
2.5 Wanneer moet de diagnose / de toekenning van een instrument plaatsvinden?	8
2.6 Evaluatie van diagnose-instrumenten	9
2.7 Conclusies	10
3 Het gebruik van diagnose: overzicht van de internationale literatuur	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Hoe worden instrumenten aan werklozen toegekend in de praktijk?	12
3.3 Verhouding tussen profiling en diagnose	15
3.4 Verhouding tussen profiling/diagnose en toekenning van instrumenten	17
3.5 Verhouding tussen de expertise van de consulent en de formele instrumenten	18
3.6 Wanneer vindt diagnose plaats in de praktijk?	20

3.7	Vraaggerichtheid in de praktijk	21
3.8	Conclusies	22
4	Good practice in zes landen	24
4.1	Inleiding	24
4.2	Verenigde Staten	24
4.2.1	Organisatie van het diagnosesysteem	25
4.2.2	Vraaggerichtheid	28
4.2.3	Effecten van profiling	29
4.2.4	Conclusie	32
4.3	Duitsland	33
4.3.1	Organisatie van het diagnosesysteem	33
4.3.2	Vraaggerichtheid	38
4.3.3	Effecten van profiling	40
4.3.4	Conclusie	42
4.4	Frankrijk	43
4.4.1	Organisatie van het diagnosesysteem	43
4.4.2	Vraaggerichtheid	46
4.4.3	Effecten van profiling	47
4.4.4	Conclusie	49
4.5	Denemarken	50
4.5.1	Organisatie van het diagnosesysteem	51
4.5.2	Vraaggerichtheid	54
4.5.3	Evaluatie van de Toolbox	55
4.5.4	Ontwikkeling van een targeting-systeem	58
4.5.5	Conclusie	61
4.6	Australië	62
4.6.1	Organisatie van het diagnosesysteem	62
4.6.2	Vraaggerichtheid	69
4.6.3	Effecten van profiling	70
4.6.4	Conclusie	72
4.7	Zwitserland	73
4.7.1	Organisatie van het diagnosesysteem	73

4.7.2	Vraaggerichtheid	77
4.7.3	Effecten van profiling	78
4.7.4	Conclusie	79
4.8	Conclusies	80
	Literatuur	73

SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

I SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Doel en opzet

Dit rapport inventariseert hoe andere landen omgaan met diagnose in brede zin. Deze omvat profilering van werklozen (de indeling van werklozen in categorieën om te bepalen welke werklozen ondersteuning krijgen en welke niet), diagnose van de oorzaken van hun problemen (oftewel diagnose in engere zin) en instrumentkeuze voor re-integratie. Verder is bekeken in hoeverre de diagnosesystemen vraaggerichte elementen bevatten.

Om structuur te geven aan de inventarisatie is een conceptueel kader ontwikkeld. Op basis van bestaande literatuur is nagegaan hoe de verschillende OECD-landen omgaan met diagnose in brede zin. Vervolgens is een verdiepende analyse uitgevoerd voor de volgende landen: de Verenigde Staten, Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Australië en Zwitserland. Hiertoe is de specifieke literatuur bestudeerd en contact opgenomen met deskundigen in deze landen.

Conceptueel kader

Om een diagnosesysteem in zijn geheel te kunnen beschrijven en evalueren, is het van belang om de logica ervan goed te begrijpen. Daarom is het belangrijk om een duidelijk verschil te maken tussen profilering, diagnose in engere zin en de toekenning van instrumenten voor re-integratie.

Ook de verschillende mogelijke doelen van een diagnosesysteem moeten duidelijk in kaart worden gebracht. Een diagnosesysteem kan primair erop gericht zijn de ongelijkheid in de baankansen van werklozen te verminderen, waarbij re-integratie alleen wordt ingezet voor minder kansrijke werklozen, ook als de (netto-)effecten hiervan op de herintredingskans van deze werklozen beperkt zijn. Een ander mogelijk doel is om juist de (netto-)effecten van re-integratiemaatregelen te maximeren met het oog op schadelastbeperking, ook als dit betekent dat re-integratiemaatregelen worden toegepast op werklozen die zonder deelname aan re-integratiemaatregelen toch al relatief kansrijk waren. Een laatste mogelijk doel van een diagnosesysteem is het snel vervullen van de arbeidsvraag, bijvoorbeeld door vast te stellen welke discrepanties er zijn tussen de competenties waarover werklozen beschikken en de vereiste competenties bij vacatures, en vervolgens werklozen vraaggericht te scholen. Deze doelen kunnen afhankelijk van de context met elkaar concurreren of complementair zijn.

Bij de inzet van re-integratiemaatregelen moet ook worden gekeken naar de kosten. Een maatregel die per toepassing zeer effectief maar ook zeer kostbaar

is, kan in zijn totaliteit minder opleveren dan een maatregel die per toepassing een geringere effectiviteit heeft, maar tevens veel goedkoper is.

Een ander relevant aspect van diagnosesystemen is het moment in de werkloosheidsperiode waarop profiling wordt toegepast en werklozen aan maatregelen gaan deelnemen. Als al bij instroom kan worden vastgesteld wie zonder beleidsinterventie langdurig werkloos zal worden en als deelname aan maatregelen dan gelijk al effectief is, ligt het voor de hand diagnose direct bij instroom toe te passen. Diagnose draagt dan maximaal bij aan bekorting van de werkloosheidsduur en voorkoming van langdurige werkloosheid. Maar het is ook mogelijk dat pas na enige tijd werkloosheid met enige nauwkeurigheid kan worden voorspeld wie langdurig werkloos wordt, of dat interventies helemaal in het begin van de werkloosheidsperiode niet effectief zijn. In dat geval kan diagnose beter enige tijd na instroom plaatsvinden. Het is ook denkbaar dat het optimale moment voor diagnose verschilt voor verschillende groepen werklozen. Bij vraaggerichte toepassing van diagnose is ook of juist het effect van diagnose op vacatieduren van belang. Hierbij is cruciaal om vacatures te identificeren die zonder interventie niet vervuld worden of langdurig openstaan.

De diagnosepraktijk in de OECD-landen

De praktijk van diagnose (in brede zin) loopt sterk uiteen tussen de verschillende OECD-landen. In sommige landen worden re-integratie-instrumenten alleen op basis van administratieve regels toegekend, waarmee profiling en diagnose (in engere zin) impliciet plaatsvinden op het moment dat de doelgroepen van de administratieve regels worden vastgelegd. In andere landen worden werklozen door statistische modellen op basis van hun individuele kenmerken in verschillende categorieën ingedeeld. Als deze profiling wordt aangevuld met een interview met een consulent, worden vaak de uitkomsten van het statistische model als oriëntatie door de consulent gebruikt bij de diagnose. Als dit niet gebeurt, speelt profiling zelf de centrale rol en wordt met behulp van profiling bepaald, wie voor een uitvoerig gesprek met een consulent, en dus voor diagnose in engere zin, wordt uitgenodigd. In veel landen wordt echter geen gebruik gemaakt van statistische modellen, maar gebeurt de profiling van cliënten alleen op basis van een gesprek met een consulent. In dat geval vallen profiling en diagnose heel vaak feitelijk samen.

De toekenning van re-integratie-instrumenten die op profiling en diagnose volgt, is meestal niet alleen gebaseerd op de uitkomsten van dit proces. De beschikbare middelen en het aantal mensen die ervan kunnen profiteren hangen af van externe beperkingen. Profiling en diagnose moeten vooral een beslissing mogelijk maken over welke cliënten feitelijk van de beschikbare instrumenten gebruik kunnen maken.

In de praktijk zijn consulenten vaak niet graag bereid om gebruik te maken van formele instrumenten als statistische modellen voor profiling of targeting. Dit is jammer omdat onderzoek aantoont dat zowel statistische modellen als de

expertise van consultants een belangrijke toegevoegde waarde hebben. Het is van belang om beide dimensies in een diagnosesysteem goed op elkaar af te stemmen.

Vraaggerichtheid heeft geen prioriteit in de meeste bestaande diagnosesystemen. In veel landen wordt informatie over de vraagkant van de arbeidsmarkt gebruikt om de kans op langdurige werkloosheid van cliënten te voorspellen, maar deze informatie wordt vooral gebruikt om cliënten met de hoogste risico's te identificeren, niet om kansrijke cliënten naar vacatures te bemiddelen. Het aantal landen waarin de arbeidsvoorzieningsorganisatie actief optreedt door de profielen van werklozen te matchen met bestaande vacatures is nog beperkt.

Verdieping voor zes landen

We zijn dieper ingegaan op het diagnosesysteem in zes landen: de VS, Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Australië en Zwitserland. Deze zes landen zijn gekozen omdat ze meer ontwikkelde diagnosesystemen hanteren en ervaring hebben met statistische profiling-instrumenten. Informatie over het diagnosesysteem in deze landen is verkregen uit bestaande literatuur en uit contacten met experts uit de betrokken landen. De gebruikte statistische instrumenten hebben in deze landen verschillende vormen en zijn verschillend geïntegreerd in het brede diagnosesysteem van het land. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de verschillende kenmerken van het diagnosesysteem in de gekozen landen.

Wat betreft de vorm van statistische instrumenten, worden steeds meer 'targeting-instrumenten' ontwikkeld, dat wil zeggen dat niet alleen de afstand van een cliënt tot de arbeidsmarkt wordt gemeten op basis van zijn kenmerken (de klassieke profiling), maar dat het statistische model ook de verwachte effecten van verschillende re-integratie-instrumenten berekent. In Zwitserland is een experiment uitgevoerd met zo'n model, en ook in Duitsland en Denemarken worden zulke modellen momenteel ontwikkeld.

Maar de vorm van het statistische model is voor de effecten van diagnose veel minder belangrijk dan de rol die het statistische instrument speelt in het diagnosesysteem als geheel. De rol van het statistische instrument in een land is complementair met de rol van diagnose in engere zin: in landen waar de uitkomsten van het statistische model alleen als indicatie worden gebruikt, staat diagnose door de consultants centraal in het diagnoseproces (Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Zwitserland); diagnose vindt alleen plaats voor de cliënten met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt in landen waar de uitkomsten van het profilingsysteem bepalend zijn (VS, Australië).

Het relatieve gewicht van profiling en diagnose in engere zin heeft natuurlijk invloed op de effecten van een diagnosesysteem. In de VS en Australië, waar profiling-instrumenten een centrale rol spelen, vinden evaluatiestudies positieve

effecten van het profilingsysteem op de identificatie van cliënten met ondersteuningsbehoefte en (beperkt) positieve effecten op de werkgelegenheidskansen van de cliënten. In de landen waar profilingsinstrumenten als hulpmiddelen voor consulenten fungeren, blijkt dat de consulenten weinig waarde hechten aan de uitkomsten van de modellen en dat diagnose vervolgens weinig effect heeft op de werkloosheidsduur van cliënten.

Wat betreft vraaggerichtheid, zet in meerdere van de onderzochte landen de arbeidsvoorzieningsorganisatie zich actief in voor de vervulling van de arbeidsvraag: in Australië, Denemarken, Duitsland en Zwitserland worden profielen van werklozen systematisch in verband gebracht met passende bestaande vacatures, al dan niet automatisch door middel van een computersysteem. Maar in de meeste landen gaat het verband tussen het diagnosesysteem en de vervulling van de arbeidsvraag niet verder. Alleen Denemarken is hierop een uitzondering.

Uit de zes onderzochte landen is Australië het enige land waar zachte factoren als motivatie, gezondheid, persoonlijke belemmeringen, etc. zijn opgenomen in het statistische profilingsmodel. In andere landen worden deze factoren alleen via gesprekken

Tabel I Overzicht van de diagnosesystemen in de zes geselecteerde landen

Land	Profiling: statistisch model	Rol van statistische profiling	Rol van diagnose in engere zin	Rol van zachte factoren	Vraaggerichtheid	Effecten van het systeem
VS	De meeste staten gebruiken een logit model met de kans op 'benefit exhaustion' als afhankelijke variabele.	Het statistische model bepaalt welke werklozen de grootste afstand tot de arbeidsmarkt hebben en dus verdere ondersteuning van de arbeidsvoorziening krijgen.	Door gebrek aan middelen vindt diagnose van de situatie en behoeften van de cliënten die naar verdere ondersteuning zijn doorverwezen, weinig plaats.	Zachte factoren zijn niet opgenomen in het statistische profilingmodel; doordat diagnose weinig plaatsvindt, is er weinig ruimte überhaupt voor invloed van zachte factoren.	Het profilingsysteem is gericht op de identificatie en ondersteuning van de werklozen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, niet op het vervullen van bestaande vacatures. Bemiddeling wordt echter veel gebruikt als re-integratie-instrument.	De evaluaties van het profilingsysteem tonen aan dat de voorspelkracht van de modellen matig is en de effecten op de werkgelegenheid over het algemeen positief. Er zijn echter geen recente evaluaties.
Duitsland	De werklozen worden over categorieën verdeeld d.m.v.	De uitkomsten van statistische profiling worden als indicatie door de	Diagnose speelt een centrale rol: de indeling van de cliënten in	Zachte factoren spelen geen rol in de statistische profiling;	De Duitse arbeidsvoorziening s-organisatie zet zich actief in voor	Uit evaluatiestudies blijkt dat de consulenten de indicaties van het

een beslissingsboom.

consulenten gebruikt als ze de cliënten in verschillende groepen indelen.

categorieën is vooral gebaseerd op de inschatting door de consulent van de behoefte aan ondersteuning van de cliënt in een aantal domeinen.

Consulenten maken in hun gesprek met de cliënten gebruik van een gestandaardiseerd e vragenlijst.

ze zijn wel belangrijk voor de diagnose die door de consulent wordt gemaakt, en die bepalend is voor de indeling in een categorie en voor de toekenning van instrumenten.

de matching van werkzoekenden en bestaande vacatures (systematische matching d.m.v. computersysteem). De informatie die in het kader van profiling over cliënten wordt verzameld, wordt hiervoor wel gebruikt, maar de indeling in categorieën lijkt hier niet bijzonder relevant te zijn.

statistische instrument vaak niet volgen. Het systeem lijkt weinig significante effecten te hebben op de werkloosheidsduur van cliënten. Er is zelf een negatief effect voor de groepen met de meeste problemen, die in dit systeem bijzonder weinig ondersteuning krijgen.

Land (vervolg tabel)	Profiling: statistisch model	Rol van statistische profiling	Rol van diagnose in engere zin	Rol van zachte factoren	Vraaggerichtheid	Effecten van het systeem
Frankrijk	De werklozen worden over categorieën verdeeld d.m.v. een beslisboom; specifieke modellen zijn op lokaal niveau ontwikkeld.	De uitkomsten van statistische profiling worden als indicatie door de consulenten gebruikt als ze de cliënten in verschillende groepen indelen.	Diagnose speelt een centrale rol: de consulent bepaalt op basis van een eerste uitvoerige gesprek met de cliënt (en op basis van de uitkomsten van de statistische profiling) in welke categorie de cliënt wordt ingedeeld en welk instrument hij toegekend krijgt.	Zachte factoren spelen geen rol in de statistische profiling; ze zijn wel belangrijk voor de diagnose die door de consulent wordt gemaakt, en die bepalend is voor de indeling in een categorie en voor de toekenning van instrumenten.	Cliënten met een beroep waarvoor de vraag op de arbeidsmarkt groot is worden expliciet geïdentificeerd. Deze informatie wordt door de consulent gebruikt, maar leidt tot geen systematische actie gericht op het vervullen van vacatures.	Er zijn nog geen uitgebreide evaluaties van het systeem beschikbaar. De voorspelkracht lijkt redelijk te zijn. De statistische instrumenten lijken door de consulenten langzaam beter te worden geaccepteerd.
Denemarken	Het statistische profiling instrument wordt niet meer gebruikt omdat het te weinig acceptatie vond bij consulenten. Momenteel wordt er een statistisch	De uitkomsten van de statistische profiling moesten als indicatie door de consulenten worden gebruikt. Het targeting model is ook bedoeld om consulenten	Diagnose speelt een centrale rol: de consulent bepaalt op basis van een eerste uitvoerige gesprek met de cliënt (en op basis van de uitkomsten van de statistische	Zachte factoren worden via het gesprek met de consulent meegenomen in het diagnoseproces. Het statistische targetingsysteem	De afstand tot de arbeidsmarkt wordt gemeten op basis van de mate van aansluiting tussen de vaardigheden van een cliënt en de arbeidsvraag. De inzet van	De effecten van het diagnosesysteem zijn niet eenduidig positief: het heeft geleid tot objectievere, meer gesystematiseerde diagnoses, maar het gebruikt van de

	targetingsysteem ontwikkeld.	additionele informatie te geven.	profiling) in welke categorie de cliënt wordt ingedeeld. Consulenten maken in hun gesprek met de cliënten gebruik van een gestandaardiseerd e vragenlijst.	dat wordt ontwikkeld bevat nog geen zachte factoren als verklarende variabelen.	instrumenten is erop gericht, de aansluiting te verbeteren. Profielen van werklozen worden automatisch gematcht met bestaande vacatures.	diagnose-instrumenten vergt veel tijd en draagt niet werkelijk bij aan meer efficiency. Sommige instrumenten worden niet genoeg gebruikt, of niet gebruikt zoals bedoeld.
Australië	De afstand van de arbeidsmarkt wordt gemeten d.m.v. een logit model die een score voor de kans op langdurige werkloosheid berekent.	Het statistische model bepaalt naar welke vorm van ondersteuning een cliënt moet worden verwezen, en in het bijzonder of hij in aanmerking komt voor intensieve ondersteuning.	Mensen die bijzondere beperkingen hebben, worden doorverwezen naar een consulent voor een diepergaande diagnose. Voor de andere cliënten wordt de analyse van de behoeften gedaan door private re-integratiebedrijven.	Zachte factoren worden in het statistische profilingmodel opgenomen (de gegevens worden bij registratie verzameld). Ze spelen een belangrijke rol in de beslissing of iemand naar een diepergaande diagnose wordt verwezen.	Werkzoekenden worden door private bemiddelingsbedrijven actief gematcht met bestaande vacatures. Cliënten met een kleine geschatte afstand tot de arbeidsmarkt worden snel in contact gebracht met deze bedrijven.	De voorspelkracht van het statistische profiling instrument is goed. Door het profilingsysteem kunnen werklozen worden doorverwezen naar een dienstverlening die bij hen past.

Land (vervolg tabel)	Profiling: statistisch model	Rol van statistische profiling	Rol van diagnose in engere zin	Rol van zachte factoren	Vraaggerichtheid	Effecten van het systeem
Zwitserland	Experiment met een targeting-model: voorspelt werkloosheidsduur bij inzet van verschillende re-integratie-instrumenten.	Aanbevelingen van het targeting-model kunnen (op vrijwillige basis) worden gebruikt door consulenten in hun beslissing over de toekenning van re-integratie-instrumenten.	De expertise van de consulent speelt een centrale rol: de consulent heeft uitvoerige gesprekken met de cliënten en bepaalt uiteindelijk welke instrumenten worden toegepast.	Zachte factoren zijn niet opgenomen in het targeting-systeem; via de gesprekken met de consulent wordt er rekening gehouden met zachte factoren.	De Zwitserse arbeidsvoorzieningsorganisatie zet zich actief in voor de matching van werkzoekenden en bestaande vacatures. Het targeting-systeem werd echter in het experiment hiervoor niet gebruikt.	Uit het experiment blijkt dat de consulenten zich in hun beslissingen niet laten beïnvloeden door de aanbevelingen van het targeting-model. De invloed op de werkgelegenheidskansen van cliënten was dus ook nul.

Bron: SEOR (2009).

met consulenten waargenomen en spelen ze alleen langs deze weg een rol in het diagnoseproces. Dit draagt mogelijk bij aan de lage graad van acceptatie van statistische modellen door de consulenten.

II AANBEVELINGEN

Het gebruik van expertsystemen zoals profiling modellen bij diagnose is wenselijk

Onderzoek wijst uit dat consulenten bij de diagnose hoofdzakelijk vertrouwen op hun eigen ervaring en dat dit niet tot goede resultaten leidt bij de re-integratie. Dit laatste is begrijpelijk. Het zoeken en vinden van werk, en het effect van re-integratie-instrumenten hierop zijn complexe processen. Je verwacht ook niet dat iemand met succes een medische diagnose kan doen louter op basis van ervaring. Huisartsen maken bij hun diagnoses gebruik van wetenschappelijk onderzoek. Dit wil niet zeggen dat zij altijd met zekerheid kunnen zeggen welke ziekte een patiënt heeft. Maar op grond van dergelijk onderzoek kan, gegeven de symptomen bij de patiënt, het aantal mogelijke ziektes in elk geval worden beperkt en kan de arts in veel gevallen concluderen dat er niets ernstigs aan de hand is of dat de kans hierop klein is. De ernstige gevallen of de gevallen waarbij hij een ernstige ziekte vermoedt, stuurt hij door voor nader onderzoek en behandeling. Ook patiënten waarbij het in eerste instantie leek dat er niets ernstigs aan de hand was, maar waarbij de klachten blijven bestaan, zal hij op een gegeven moment doorsturen. De rol van de huisarts is in veel opzichten te vergelijken met die van de consulent. De arts doet een eerste diagnose en behandelt patiënten met betrekkelijk kleine klachten; patiënten die ernstig ziek lijken en een zwaardere behandeling nodig hebben stuurt hij door. De analogie met werkloze cliënten is dat met een groot deel hiervan ook weinig aan de hand is. Zij hebben hoofdzakelijk hulp nodig bij het zoeken naar een baan. Misschien kan sollicitatietraining een extra steuntje in de rug geven. Pas als blijkt dat deze cliënten langdurig werkloos worden, zullen zwaardere maatregelen zoals scholing overwogen worden. Bij sommige cliënten is echter al eerder duidelijk dat ze zonder intensieve hulp langdurig werkloos zullen blijven en zal dus eerder moeten worden overgegaan tot de inzet van instrumenten als scholing.

Dus ook bij re-integratie van werklozen ligt de toepassing van wetenschappelijk onderbouwde diagnose-instrumenten voor de hand. Het is niet realistisch om aan te nemen dat een instrument kan worden ontwikkeld dat met honderd procent zekerheid aangeeft of een cliënt intensieve hulp nodig heeft, welke hulp het grootste effect geeft en wanneer deze hulp moet worden gegeven. Maar ook een huisarts beschikt niet over een dergelijk ideaal diagnose-instrument. Ook hij/zij zal tot op zekere hoogte moeten afgaan op zijn eigen oordeel, gebaseerd op eerdere ervaringen. Iedere patiënt is tenslotte anders. Maar dit zal hem er niet van weerhouden zoveel mogelijk gebruik te maken van wetenschappelijke inzichten. Doet hij dit niet, en maakt hij op eigen gevoel diagnoses, dan zal hij

aangesproken worden op de gevolgen. In de wereld van de re-integratie ligt dit echter geheel anders. Consulents zien het in meerdere van de onderzochte landen (met name in Zwitserland en Denemarken) als een aantasting van hun vrijheid als hun werk wordt ingeperkt door diagnose-instrumenten. Dit is een weinig professionele houding. In veel landen is de toepassing van diagnose-instrumenten echter mislukt door de weerstand ertegen bij consulents. Het argument dat zij in de praktijk weinig aan deze instrumenten hebben lijkt weinig overtuigend. Hoewel de in de verschillende landen ontwikkelde diagnose-instrumenten verre van perfect zijn, geven zij gemiddeld genomen waarschijnlijk betere resultaten dan de oordelen van de consulents zelf.

Verdere professionalisering van het beroep van consulent is nodig

De conclusie hieruit is dat een verdere professionalisering van het beroep van consulent nodig is. Door middel van scholing moeten de consulents leren om beter gebruik te maken van wetenschappelijke inzichten over de werking van de arbeidsmarkt en de effectiviteit van re-integratie-instrumenten. Daarmee moet het besef ontstaan dat de beste resultaten bereikt zullen worden als de consulent wetenschappelijke inzichten en eigen ervaring combineert. Het ligt verder voor de hand dat consulents in hun werk worden aangesproken op de wijze waarop zij te werk gaan. Blijkt uit onderzoek dat van een groep werklozen met bepaalde kenmerken slechts 10 procent langdurig werkloos wordt, maar past een consulent op 50 procent van deze groep intensieve maatregelen toe, dan doet hij zijn werk niet goed. De organisatie waar de consulent werkzaam is, dient hier op toe te zien en in zo'n geval de consulent hierop aan te spreken.

Targeting modellen kunnen de effectiviteit van diagnose in brede zin verder vergroten

Bij de toepassing van statistische modellen zien we een verschuiving van profiling naar targeting modellen. In principe gaat het om dezelfde modellen. Het enige verschil is dat bij targeting modellen naast de invloed van persoonskenmerken van de cliënten op de werkloosheidsduur ook de invloed van beleidsinstrumenten hierop wordt geschat. Dit maakt het mogelijk om te bepalen wat het effect van beleidsmaatregelen op de werkloosheidsduur (en daarmee ook op de kans op langdurige werkloosheid) is. Verder kan hiermee worden bepaald op welk moment in de uitkeringsperiode beleidsinstrumenten het beste kunnen worden ingezet.

Het lijkt erop dat targeting modellen in de praktijk zo worden gebruikt dat die cliënten voor deelname aan maatregelen worden geselecteerd waarvoor de netto-effectiviteit het hoogst ligt. Dit is een verschil met de toepassing van profiling methoden die er vaak op is gericht om de minst kansrijken voor deelname aan maatregelen te selecteren. Het gebruik van targeting modellen om 'het grootst mogelijk effect' te genereren is echter een beleidsmatige keuze. Ook bij gebruik van deze modellen zou men ervoor kunnen kiezen om prioriteit te geven aan kansarme groepen, ook al zouden de netto-effecten voor deze

groepen lager zijn dan voor andere groepen. Een voordeel van targeting modellen is echter ook in dit geval dat zij inzicht geven in de vraag welke maatregelen effectief zijn voor bepaalde groepen.

Ook een denkbare reden om maatregelen toe te passen op cliënten waarvoor het effect op de herintredingskans klein is (bijvoorbeeld omdat ze goede kansen hebben om zelfstandig weer aan het werk te komen), is dat hiermee moeilijk vervulbare vacatures kunnen worden vervuld. Dit blijkt echter bij geen van de landen uit dit onderzoek een rol te spelen. In beginsel zou echter ook profiling mogelijk zijn van nieuw ingediende vacatures, waarbij aan de hand van bedrijfskenmerken, functiekenmerken en functie-eisen wordt voorspeld welke vacatures een verhoogde kans hebben om langdurig open te staan. Deze informatie zou dan een rol kunnen spelen bij de bemiddeling en scholing van werklozen.

Bij toepassing van re-integratie instrumenten zouden de kosten een explicietere rol moeten spelen dan thans het geval is

Een andere reden waarom effectiviteit niet het enige criterium hoeft te zijn bij de toepassing van re-integratie-instrumenten is dat de kosten per toepassing sterk verschillen tussen maatregelen. Daardoor is het mogelijk dat uitgaande van een bepaald budget voor re-integratiebeleid met een – op cliëntniveau - minder effectief instrument uiteindelijk in totaal een groter effect wordt gegenereerd dan met een – op cliëntniveau - effectiever instrument dat echter per toepassing veel duurder is, omdat door het eerste veel meer cliënten kunnen worden bereikt. Dit aspect lijkt echter in de praktijk geen grote rol te spelen in de onderzochte landen.

Targeting modellen zouden moeten worden ontwikkeld voor sociale doelvariabelen

De behandelde modellen hebben alle betrekking op de verklaring van de kans op een reguliere baan (of op de verklaring van het complement hiervan: de kans dat cliënten geen reguliere baan vinden en werkloos blijven). Als voor bepaalde groepen arbeidsmarktmaatregelen geen enkel effect hebben op de herintreding in een reguliere baan, dan wil dit niet zeggen dat er geen beleidsmogelijkheden voor deze groepen zijn. In de praktijk wordt er in Nederland juist veel voor deze groepen gedaan in de vorm van beschutte arbeidsplaatsen, werken met behoud van uitkering, e.d. Het onmiddellijke doel hiervan is niet plaatsing in een reguliere baan te bevorderen, maar bijvoorbeeld de sociale situatie van de cliënt te verbeteren of de afstand tot de arbeidsmarkt te verminderen (waardoor op den duur toepassing van een op doorstroom naar een reguliere baan gerichte maatregel wel zinvol wordt). In beginsel zouden hierbij targeting modellen met andere doelvariabelen dan de werkloosheidsduur van nut kunnen zijn.

De beslissingsruimte voor consulenten moet afgebakend worden

Met targetting modellen is het in beginsel mogelijk te bepalen:

1. wat de verwachte werkloosheidsduur is van een cliënt met bepaalde kenmerken;
2. wat de verwachte werkloosheidsduur is bij interventie met re-integratie-instrumenten op verschillende momenten in de werkloosheidsperiode.

Hieruit zou je dan voor een cliënt met bepaalde kenmerken precies kunnen bepalen hoe kansrijk of kansarm hij is zonder beleidstoepassing, welk instrument het meest effectief is en op welk moment dit instrument het beste ingezet kan worden. Maar in de praktijk zijn er allerlei beperkingen (beperkte voorspelbaarheid van langdurige werkloosheid, onzekerheid over geschatte effecten van re-integratiemaatregelen). Daarom zal het nooit mogelijk zijn om op basis van een model voor een specifieke cliënt met zekerheid te zeggen wat het beste is. Tegelijkertijd kan wel worden volgehouden dat op groepsniveau wel met een behoorlijke zekerheid kan worden gezegd wat het effect is van bepaald beleid. De re-integratie zou dus zo moeten worden georganiseerd dat individuele consulenten bij individuele cliënten een zekere keuzevrijheid hebben wat betreft de inzet van maatregelen, maar dat zij zich tegelijkertijd houden aan de richtlijnen die het targetting model geeft op groepsniveau. Stel bijvoorbeeld dat het targetting model uitwijst dat voor een bepaalde groep scholing gemiddeld genomen het meest effectieve instrument is. Dit sluit niet uit dat voor sommige individuen een ander instrument effectiever is als gevolg van kenmerken/omstandigheden waar het model geen rekening mee houdt. Maar als consulenten vervolgens in de praktijk op slechts een minderheid van deze groep scholing toepassen, dan doen zij het duidelijk verkeerd. Dit zou kunnen worden opgelost door hen als richtlijn mee te geven dat in x procent van de gevallen scholing moet worden toegepast (waarbij x in dit geval groter dan 50 zal zijn). Hierbij is ook van belang dat zij informatie krijgen over de merites hiervan, wat je er wel en wat je er niet mee kunt. Zoals eerder aangegeven kunnen ook prioriteiten voor bepaalde groepen en het belang van vervulling van moeilijk vervulbare vacatures aanleiding zijn om consulenten richtlijnen mee te geven.

Gezien de individueel verschillende situaties van cliënten ligt het niet voor de hand om consulenten volledig voor te schrijven wat er met een individuele cliënt moet gebeuren. De consulent zal dus altijd eigen beslissingsruimte behouden. Er valt echter veel voor te zeggen om hem ook hierbij te ondersteunen met een (kwalitatief) diagnose-instrument of wellicht zelfs verschillende instrumenten. Bijvoorbeeld bij scholing zal bekeken moeten worden in welke beroepen plaatsingsmogelijkheden zijn, wat de belangstelling van de cliënt is, over welke competenties hij reeds beschikt, voor welke beroepen hij geschikt is en wat het scholingsaanbod is. Onder meer gebruik van gestructureerde arbeidsmarktinformatie en beroepskeuzetesten ligt hierbij voor de hand.

Updating van profiling en targeting modellen is een complexe zaak en verdient meer aandacht

Tot slot moet worden opgemerkt dat het systematische gebruik van statistische profiling het toekomstige herschatten van de profilingmodellen bemoeilijkt. Huidige profilingmodellen baseren hun voorspellingen op metingen van de invloed van verschillende factoren op de duur van de werkloosheid die in een situatie *zonder* profiling zijn uitgevoerd. In een land waar iedere werkloze bij registratie wordt geprofileerd, hebben de uitkomsten van het profilingproces echter zelf een invloed op de werkloosheidsduur, doordat op basis van deze uitkomsten een bepaald re-integratietraject wordt ontwikkeld. In de toekomst zal het in deze landen dus moeilijk worden om de invloed van kenmerken van de cliënten en van de arbeidsmarkt op de werkloosheidsduur te onderscheiden van het effect van de toegepaste maatregelen. Dit is een probleem omdat het gewicht van de verschillende factoren regelmatig opnieuw moet worden geschat, om de voorspelkracht van statistische modellen, die minder kan worden als de economische context verandert, te garanderen. Er zou meer aandacht moeten komen voor de vraag hoe dit kan worden opgelost.

1 INLEIDING

1.1 ACHTERGROND EN HOOFDDOEL

Een belangrijke vraag bij het re-integratiebeleid is hoe de beschikbare middelen voor dit beleid het beste kunnen worden ingezet. Deze vraag klemt het sterkst in landen waarin deze middelen zeer beperkt zijn. Het simpelweg verdelen van de middelen over alle werklozen leidt dan tot een zeer laag bedrag voor re-integratie per werkloze, waar je weinig aan hebt. Het ligt dan voor de hand re-integratie te concentreren op een deel van de werklozen en wel dat deel waarvoor re-integratieactiviteiten het meeste opleveren. Dit is in feite de achtergrond van de ontwikkeling van profiling-modellen in de VS.¹ Dit zijn statistische modellen waarmee voor mensen die instromen in de werkloosheid kan worden voorspeld hoe lang zij werkloos zullen blijven. Het idee is dan om de re-integratie-inspanningen te concentreren op degenen waarvoor een langdurige werkloosheid wordt verwacht. Bij deze cliënten is immers het meest te winnen door bekorting van de werkloosheidsduur.

De in de VS toegepaste aanpak heeft enkele beperkingen. In de eerste plaats is het niet zonder meer zo dat re-integratiebeleid effectief is voor (alle) cliënten met een hoog risico op langdurige werkloosheid. Bijvoorbeeld in de Nederlandse bijstand is een grote groep langdurig werkloze cliënten waarvan algemeen wordt aangenomen dat inzet van re-integratie-instrumenten geen enkel effect heeft op hun herintredingskansen.² En als beleid wel effectief is, is dit niet noodzakelijk het geval voor alle toegepaste beleidsinstrumenten. Anders gezegd: voor een gegeven cliënt moet een keuze worden gemaakt tussen de beschikbare instrumenten. Verder bevatten statistische profiling-modellen over het algemeen slechts een beperkt aantal voorspellende factoren, meestal alleen kenmerken van cliënten die standaard in de werkloosheidsregistratie zijn opgenomen. Kwalitatieve factoren als motivatie, de sociale omgeving van de cliënt, e.d., die ook van groot belang lijken, komen hierin niet voor. De vraag is dan of statistische profiling-modellen wel voldoende voorspelkracht hebben om bruikbaar te zijn.

In beginsel is het voorstelbaar dat statistische modellen worden ontwikkeld die al deze aspecten omvatten, maar praktisch gezien is dit moeilijk te realiseren. Er ontbreekt een systematische gegevensverzameling over kwalitatieve factoren.

¹ Onder de OECD-landen is de VS één van de landen met de laagste uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid als deze gerelateerd worden aan het Bruto Nationaal Product (BNP).

² Uit een onderzoek van het CBS (Peeters-Bijlsma, 2007) blijkt dat 25 procent van de bijstandsgerechtigden een ontheffing heeft van de sollicitatieplicht, veelal ouderen en langdurig uitkeringsgerechtigden. Maar ook onder degenen die geen ontheffing hebben is volgens de gemeenten zelf een grote groep die niet bemiddelbaar is.

En zelfs als dit zou gebeuren, is de vraag of hiermee modellen kunnen worden opgesteld die voldoende rechtdoen aan individuele verschillen tussen cliënten. Daarom kiezen in de praktijk veel landen voor kwalitatieve instrumenten voor profiling, diagnose en instrumentkeuze, waarbij ook consultants een actieve inbreng hebben. Als al statistische profiling-modellen worden gebruikt, vervullen deze hoogstens een ondersteunende rol. Dit geldt zeker ook voor landen die relatief veel uitgeven aan actief arbeidsmarktbeleid, waardoor minder de vraag speelt *of* een cliënt hulp moet krijgen bij re-integratie, maar het accent meer ligt op de vraag *welke* hulp moet worden gegeven.

Diagnose in brede zin kan worden omschreven als de verzameling activiteiten die worden toegepast om te bepalen welke cliënten hulp moeten krijgen ('wie?'), welke instrumenten het beste ingezet kunnen worden voor een cliënt ('wat?') en op welk moment dit het beste kan gebeuren ('wanneer?'). Deze activiteiten omvatten profiling, diagnose van oorzaken van een verhoogde kans op langdurige werkloosheid en instrumentkeuze. Hoofddoel van dit onderzoek is om een overzicht te geven van de manier waarop diagnose in de brede betekenis plaatsvindt in het buitenland. De Nederlandse situatie wordt niet behandeld aangezien deze onderwerp is van een parallel uitgevoerd onderzoek voor de RWI.

1.2 SPECIFIEKE VRAGEN

In het onderzoek staan op verzoek van de RWI twee aspecten van diagnose in brede zin (die, zoals gezegd, profiling, diagnose van oorzaken waarom cliënten moeite hebben om een baan te vinden en instrumentbepaling omvat) centraal. Deze twee aspecten zijn:

1. De relatie tussen profiling en diagnose in engere zin.
2. De vraaggerichtheid van diagnose in brede zin bij re-integratie;

Ad 1): De onderzoeksvragen naar de relatie tussen profiling en diagnose zijn als volgt:

- Hoe wordt in andere landen omgegaan met het onderscheid tussen profiling en diagnose in engere zin?
- Worden beide op een gestructureerde wijze uitgevoerd met behulp van specifieke instrumenten?
- Hoe zijn deze instrumenten onderbouwd en hoe zien ze eruit? Wordt bijvoorbeeld ook rekening gehouden met zachte kenmerken? In hoeverre kan worden gesproken van expert systemen die consultants helpen bij het maken van beslissingen over de inzet van re-integratie-instrumenten?
- In hoeverre vormen deze instrumenten en de wijze waarop zij worden toegepast onderdeel van een logisch systeem?

Ad 2): Vraaggerichtheid van re-integratie betekent dat de vraag welke cliënten welke hulp krijgen op welk moment in hun uitkeringsperiode mede wordt bepaald door knelpunten bij de vervulling van vacatures. Het kan bijvoorbeeld betekenen dat relatief kansrijke werklozen worden geselecteerd voor scholing in beroepen waarin tekorten bestaan, waardoor moeilijk vervulbare vacatures kunnen worden vervuld *en* onder bepaalde voorwaarden tevens de kansen voor laag opgeleide werklozen worden vergroot. Een meer kwalitatief vraaggericht aspect betreft de competenties waarover mensen beschikken in relatie tot functie-eisen. Ook als mensen een beroep hebben waar vraag naar is, beschikken zij nog niet noodzakelijk over de vereiste vakkennis. Verder kan er een probleem zijn met zogenoemde 'soft skills', zoals sociale vaardigheden, waar veel werkgevers ook grote waarde aan hechten. Een derde vraaggericht aspect betreft de wijze waarop vraagindicatoren zijn opgenomen in profiling-systemen als verklarende factoren voor de herintredingskans.

De onderzoeksvragen hierbij zijn:

- Zijn er in andere landen goede voorbeelden van uitvoeringsorganisaties die vraaggerichte elementen in hun diagnose-instrumenten hebben verwerkt en zo ja welke vraaggerichte elementen betreft dit?
- Op welke wijze is dit gebeurd?
- Hoe is dit theoretisch en empirisch onderbouwd?
- Hoe belangrijk is de rol van vraaggerichtheid in het re-integratiesysteem?

In het bovenstaande wordt gerefereerd aan het re-integratiesysteem. Dit verdient wellicht enige toelichting. Het belang om diagnose-instrumenten te plaatsen binnen het re-integratiesysteem komt voort uit het feit dat de werking van een individueel instrument afhangt van de andere componenten van het systeem en hoe deze gebruikt worden. Stel bijvoorbeeld dat je een statistisch profiling-model hebt en een kwalitatief instrument om te bepalen welke instrumenten geschikt zijn voor cliënten. Dan ligt het voor de hand om eerst de analyse met het model te doen, voordat je in detail gaat kijken wat er met individuele cliënten moet gebeuren. De analyse met het profiling model kan immers uitwijzen dat sommige cliënten helemaal geen speciale hulp nodig hebben. Verder kan deze analyse indicaties geven die van belang zijn voor de diagnose (bijvoorbeeld dat het beroep dat iemand heeft zijn of haar baankansen sterk verkleint). Ook in andere opzichten zal de werking van individuele instrumenten systeemafhankelijk zijn. Hoewel dit misschien voor de hand ligt, is er in de praktijk lang niet altijd een dergelijke logica in de re-integratiesystemen van landen.

1.3 OPZET VAN HET RAPPORT

Eerst wordt in hoofdstuk 2 het conceptueel kader van het onderzoek gepresenteerd. Vervolgens worden de onderzoeksvragen in twee verschillende stappen beantwoord. Ten eerste geven we een algemeen overzicht van de informatie die beschikbaar is in de internationale literatuur over de relatie tussen diagnose en profiling en over vraaggerichtheid bij het gebruik van diagnose in OECD-landen. Dit is het onderwerp van hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op een selectie van zes landen met good practices op het gebied van diagnosestelling in brede zin: de Verenigde Staten, Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Australië en Zwitserland.

2 CONCEPTUEEL KADER

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan we in op conceptuele vragen die van belang zijn als men naar het diagnosesysteem van een bepaald land kijkt. Om de relatie tussen diagnose, profiling en de toekenning van instrumenten in kaart te brengen, is het van belang om eerst de begrippen duidelijk te definiëren (paragraaf 2.1). Om een diagnosesysteem te kunnen beoordelen is het verder van belang om te weten wat zijn doelstellingen zijn (paragraaf 2.2). We gaan ook specifiek in op vraageffectiviteit als mogelijke doelstelling (paragraaf 2.3). Een belangrijke vraag is ook wanneer een diagnose- en/of een re-integratie-instrument wordt toegepast (paragraaf 2.4). Ten slotte worden we een aantal aandachtspunten voor de evaluatie van een profilingsysteem genoemd (paragraaf 2.5).

2.2 DEFINITIE VAN DE CONCEPTEN

Diagnose in brede zin bevat: profiling, diagnose in engere zin, en het proces van toekenning van instrumenten. Hier geven we aan welke definitie van deze drie begrippen we hanteren.

Profiling-instrumenten zijn bedoeld om de vraag te beantwoorden: wie van de werklozen zal (bijzondere) ondersteuning ontvangen? In sommige landen (bijvoorbeeld de VS) wordt als ideaalbeeld gezien dat direct bij instroom in een uitkering wordt bekeken of een cliënt een verhoogde kans op langdurig verblijf in de uitkering heeft en dat dan direct actie wordt ondernomen om dit laatste te voorkomen. De detectie van cliënten met een verhoogd risico wordt profiling genoemd. De methoden die hiervoor worden gebruikt verschillen per land. In de VS worden hiervoor primair statistische modellen gebruikt. Elders worden kwalitatieve methoden gebruikt (waarbij ook zachte factoren worden meegenomen), zoals interviews met consultants, al dan niet aan de hand van gestructureerde vragenlijsten. Soms wordt het gebruik van een statistisch profiling model gecombineerd met kwalitatieve instrumenten. Men spreekt ook van profiling systemen of early warning systemen.

Diagnose in engere zin moet de vraag beantwoorden: waarom kan een bepaalde werkloze niet makkelijk weer aan het werk komen? Profiling helpt om te weten te komen wie een verhoogde kans op langdurig verblijf in een uitkering heeft. Soms kan er ook uit worden afgeleid wat de oorzaak hiervan is. Stel dat een profiling model wordt toegepast waarin het beroep als factor voorkomt. Als een cliënt een beroep met slechte arbeidsmarktkansen heeft, dan kan dit de dominante factor zijn die de lage baankans verklaart. De diagnose vloeit dan direct voort uit de profiling. Maar dit is niet altijd het geval. Als leeftijd bijvoorbeeld als dominante

factor naar voren komt, dan kan dit met verschillende achtergrondfactoren te maken hebben (geringere motivatie, verouderde kennis, hogere arbeidskosten, e.d.). Profiling en diagnose vallen dus niet altijd samen. Naarmate bij de profiling meer kwalitatieve factoren worden meegenomen, zal het diagnosegehalte meestal hoger liggen. Een apart expert systeem om consultants te helpen bij de diagnose is denkbaar.

Ten slotte moet voor de toekenning van instrumenten worden bepaald: welk instrument werkt, voor welke werkloze? Uit de diagnose vloeit niet altijd ogenblikkelijk voort welke vorm van hulp geëigend is of, als er verschillende alternatieven zijn, welke hulp het meest effectief is (en of hulp überhaupt effectief is³). Evaluatiestudies die inzicht geven in de effectiviteit van re-integratie-instrumenten kunnen hierbij helpen, maar differentiëren in hun resultaten hoogstens naar relatief breed gedefinieerde groepen. Wat het meest effectief is voor een bepaalde klant met een bepaalde combinatie van kenmerken en problemen is hieruit niet zonder meer af te leiden. Er zal altijd nog een vertaalslag moeten worden gemaakt. In beginsel kan ook hiervoor een expert systeem worden gemaakt dat de consultant hierin helpt. Zo'n systeem moet alle beschikbare kennis over de effectiviteit van verschillende re-integratie-instrumenten voor verschillende groepen cliënten systematisch in kaart brengen en voor de consultant beschikbaar maken. De consultant kan deze informatie dan als hulpmiddel gebruiken om over de toekenning van instrumenten aan een bepaald cliënt te beslissen. Een statistisch targetingmodel, dat een voorspelling maakt van de effectiviteit van verschillende instrumenten voor een bepaald cliënt, is een voorbeeld van zo'n expertsysteem. Maar er kunnen ook meer kwalitatieve vormen van expertsystemen worden bedacht.

2.3 DIAGNOSESISTEEM EN DOEL VAN RE-INTEGRATIE

Re-integratie kan vanuit verschillende doelen worden ingezet. Eén van deze doelen is vermindering van de ongelijkheid in baankansen. Als dit doel centraal staat ligt het voor de hand om re-integratie te concentreren op cliënten met een sterk verhoogde kans op langdurige werkloosheid. Een ander mogelijk doel van re-integratie is vermindering van uitkeringslasten, ook wel schadelastbeperking genoemd.

Het is mogelijk dat beide doelen tot selectie van dezelfde cliënten leiden. Het is immers denkbaar dat re-integratiemaatregelen het meest effectief zijn voor de minst kansrijke groepen. Selectie van cliënten op basis van profiling gaat in feite hiervan uit. Men selecteert degenen die naar verwachting zonder hulp langdurig

³ Hulp is niet altijd effectief, omdat er een 'lock-in effect' kan optreden voor werklozen die zonder de interventie op zelfstandige manier sneller aan een baan waren gekomen (cf. paragraaf 2.4). Ook zijn er bepaalde groepen voor wie re-integratietrajecten naar verwachting weinig effect hebben, omdat ze überhaupt lage kansen hebben om in de reguliere arbeidsmarkt (weer) aan een baan te komen (cf. paragraaf 1.1).

werkloos zullen blijven vanuit de gedachte dat bij deze cliënten de grootste besparing op uitkering is te verkrijgen. Maar dit gaat alleen op als re-integratiemaatregelen voor deze groep effectief zijn. Waarschijnlijk geldt dit laatste slechts voor een deel van deze groep. Dus als re-integratie primair ingezet wordt om de bestaande verschillen in baankansen te verkleinen, heeft het zin om ook naar effectiviteit te kijken.

In theorie is het mogelijk dat re-integratie de meeste besparingen op uitkeringen oplevert bij groepen die ook zonder deelname aan re-integratie een relatief hoge baankans hebben.⁴ In dat geval leiden beide doelen tot een verschillende selectie van cliënten. Uitgaande van schadelastbeperking zouden in dat geval de meer kansrijke cliënten worden geselecteerd, terwijl prioriteit voor kansegalisatie ook in dat geval tot selectie van minder kansrijke cliënten leiden.

Gegeven de geselecteerde cliënten ligt het voor de hand om te bekijken welke instrumenten voor deze cliënten het meest effectief zijn. Bij de keuze van de instrumenten zijn echter ook de kosten van belang. Het is immers mogelijk dat een instrument minder effectief is dan een ander instrument maar ook veel goedkoper, waardoor je het op meer mensen kunt toepassen en het totale effect voor een groep cliënten groter is dan van het tweede instrument, dat op individueel niveau een groter effect heeft.

De meeste landen geven niet expliciet aan welke van beide doelen prioriteit heeft in hun beleid. De vorm van de gebruikte profilingmodellen geeft echter soms aanwijzingen over de prioriteiten. In de VS bijvoorbeeld krijgen alleen de werklozen met de grootste kans op langdurige werkloosheid ondersteuning. Dit heeft waarschijnlijk voor een deel met rechtvaardigheidsoverwegingen te maken, maar ook zeker met het doel, om de kosten van de werkloosheidsuitkering te reduceren: de profiling wordt alleen toegepast op uitkeringsgerechtigden worden en de afhankelijke variabele in het model is de kans van een cliënt om de werkloosheidsuitkering op te gebruiken.

Het is moeilijk te zeggen in hoeverre de kosten van instrumenten een rol spelen. In veel landen zie je dat scholing momenteel veel minder vaak wordt toegepast dan vroeger. Dit kan te maken hebben met de relatief hoge kosten van dit instrument, maar mogelijk ook met lage verwachtingen van de effectiviteit van dit instrument.

⁴ Dat dit wellicht meer dan een theoretische mogelijkheid is komt naar voren uit een artikel van Koning (2003) die zich baseert op Amerikaans onderzoek. De literatuurstudie van De Koning e.a. (2005) neigt echter tot de conclusie dat de effectiviteit van re-integratiemaatregelen groter is voor de minder kansrijken.

2.4 DE RELEVANTIE VAN VRAAGGERICHTHEID

Het actief arbeidsmarktbeleid is de afgelopen periode enigszins verengd tot re-integratiebeleid. Zeker in tijden van personeelskrapte kan actief arbeidsmarktbeleid echter ook bijdragen tot een betere vervulling van de vraag naar arbeid. Mogelijk is onder die omstandigheden vraageffectiviteit zelfs belangrijker dan aanbodeffectiviteit. Uit meta-evaluaties (De Koning en Peers, 2007) blijkt dat de aanbodeffectiviteit geringer is bij een krappe arbeidsmarkt. Stel nu dat er krapte is op bepaalde deelmarkten, maar dat er geen werklozen zijn met de vereiste kwalificaties. Neem verder aan dat de werklozen die grote moeite hebben om een baan te vinden niet omgeschoold kunnen worden. In dat geval kan het zinvol zijn werklozen om te scholen die relatief kansrijk zijn. De netto-aanbodeffectiviteit hiervan is voor de betrokkenen laag, maar macro-economisch gezien is het wel effectief, want het vergroot de macro-werkgelegenheid en daarmee indirect mogelijk ook de kansen van de minder kansrijke werklozen. Bij de vraag welk instrument wanneer op wie moet worden toegepast is dus een breder perspectief nodig, dat niet alleen uitgaat van de ex-ante baankansen van de uitkeringsgerechtigden.⁵

2.5 WANNEER MOET DE DIAGNOSE / DE TOEKENNING VAN EEN INSTRUMENT PLAATSVINDEN?

De voorspelkracht van profiling en de effectiviteit van een instrument hangen niet alleen af van het gebruikte statistische model en van de expertise van de consultant. Ook de timing van de profiling en/of van de toekenning van een instrument speelt een belangrijke rol.

Wat profiling betreft, is het voor de meerderheid van de instromers in een werkloosheidsuitkering heel moeilijk om de duur van de werkloosheid nauwkeurig te voorspellen. Meestal is een duidelijke voorspelling alleen mogelijk voor specifieke groepen, zoals hoog opgeleiden die een hoge kans hebben om snel werk te vinden, of mensen zonder kwalificaties die een hoge kans op langdurige werkloosheid hebben. Voor de grote 'tussengroep' is de identificatie van diegenen die hulp nodig hebben pas na een paar maanden mogelijk. Dit kan te maken hebben met 'echte' duurzaamheid, die bijvoorbeeld verband houdt met het feit dat werkgevers langdurige werkloosheid als een signaal voor hun productiviteit beschouwen of met het feit dat menselijk kapitaal slijt als het niet wordt gebruikt. Maar een groot deel van de schijnbare duurzaamheid kan ook te maken hebben met niet-waargenomen factoren zoals motivatie, de mate waarin cliënten over een relevant netwerk beschikken, e.d. Afwachten met het toepassen van profiling, althans voor deze groepen, verhoogt de voorspelkracht (De Koning e.a. 2005), al heeft het natuurlijk geen zin om zolang te wachten dat

⁵ Dit is met name relevant in situaties waarin aan de ene kant de werkloosheid relatief hoog is of oploopt, maar er tegelijkertijd ook veel onvervulde vacatures zijn.

cliënten al bijna langdurig werkloos zijn. Maar er valt iets voor te zeggen om profiling pas toe te passen als cliënten al enige maanden werkloos zijn.

Wat de toekenning van instrumenten betreft, hangt ook veel af van de timing van de inzet. Voor bepaalde groepen met grote problemen is het het best als deze zo snel mogelijk worden aangepakt; dit verkort naar verwachting de werkloosheidsduur. Maar voor andere werklozen, die ook in staat zijn om zelfstandig een baan te zoeken, kan snelle toekenning van een re-integratie traject averechtse effecten hebben, indien de cliënt minder actief een baan gaat zoeken ('lock-in effect') (De Koning e.a. 2005, Rudolph & Konle-Seidl 2005). Het effect van re-integratietrajecten hangt dus mogelijk af van het moment waarop deze ingaan en het is denkbaar dat toekenning kort na instroom in de werkloosheid niet de gunstigste effecten genereert.

2.6 EVALUATIE VAN DIAGNOSE-INSTRUMENTEN

Om diagnose-instrumenten te evalueren kan naar drie verschillende criteria worden gekeken, omdat van een diagnose-instrument verschillende dingen worden verwacht.

Ten eerste, aangezien profiling (als onderdeel van diagnose in brede zin) de identificatie van individuen met een hoog risico op langdurige werkloosheid mogelijk moet maken, kan worden gekeken naar de voorspelkracht van een statistisch profiling-model (of van de inschattingen van een consulent, in het geval van kwalitatief profiling). Om deze voorspelkracht het best te kunnen meten is het echter belangrijk dat profiling in de evaluatiefase niet tot toekenning van bijzondere re-integratie-instrumenten leidt. Anders is het natuurlijk niet mogelijk om te meten wat de werkloosheidsduur zonder inzet van deze instrumenten zou zijn geweest. Dergelijke experimenten zijn in de VS voor de introductie van het profilingsysteem uitgevoerd. De voorspelkracht van de modellen in sommige staten in de VS is ook in econometrische studies geëvalueerd (cf. paragraaf 4.1.3).

Diagnose wordt echter niet alleen gebruikt om de cliënten met de grootste belemmeringen te identificeren, maar ook om de inzet van re-integratie-instrumenten zo effectief mogelijk te maken. In deze context is de effectiviteit van diagnose nauw gerelateerd aan de effectiviteit van de re-integratie-instrumenten zelf. Het is moeilijk om het ene van het andere te onderscheiden (Debauche & Georges 2007). Het is wel mogelijk om te meten of er na de introductie van een profilingsysteem besparingen op de werkloosheidsuitkeringen en/of een verbetering in de uitstroom naar werk optreden. Dergelijke metingen zijn bijvoorbeeld in de VS uitgevoerd (cf. paragraaf 4.1.3). Ze kunnen echter niet precies aangeven, in welke mate dit te danken is aan de profiling.

Evaluatie van diagnose-instrumenten kan ook worden uitgevoerd door te onderzoeken in hoeverre de toekenning van verschillende trajecten aan

verschillende groepen wordt beïnvloed door het diagnosesysteem. Ook los van de invloed van diagnose op de effectiviteit van trajecten is het belangrijk om te weten wat de effecten van diagnose zijn op de aandacht en/of de middelen die worden besteed aan de groepen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, aan de groepen met de grootste kansen, etc.

Op de resultaten van evaluaties van diagnose-instrumenten wordt in de landenspecifieke paragrafen in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

2.7 CONCLUSIES

Om een diagnosesysteem in zijn geheel te kunnen beschrijven en evalueren, is het van belang om de logica ervan goed te begrijpen.

Daarom is het belangrijk om een duidelijk verschil te maken tussen profilering (de indeling van werklozen in categorieën om te bepalen welke ondersteuning krijgen en welke niet), diagnose in engere zin (de analyse van de belemmering van werklozen op hun weg terug naar de arbeidsmarkt) en de toekenning van instrumenten voor re-integratie.

Ook de verschillende mogelijke doelen van een diagnosesysteem moeten duidelijk in kaart worden gebracht. Een diagnosesysteem kan primair erop gericht zijn, de ongelijkheid in de baankansen van werklozen te verminderen, waarbij de vraag bij welke interventies de netto-effecten de grootste zijn van secundair belang is. Een ander mogelijk doel is om juist deze netto-effecten te maximeren, met het oog op schadelastbeperking. Verder wordt ook in elk diagnosesysteem gekeken naar de kosten van een maatregel, omdat niet alleen netto-effecten, maar kosteneffectiviteit van interventies van belang zijn. Een laatste mogelijk doel van een diagnosesysteem is de snelle vervulling van de arbeidsvraag: in dit geval identificeert het systeem de cliënten waarvan het profiel goed op bestaande moeilijk vervulbare vacatures aansluit of die na een korte omscholing voor deze vacatures in aanmerking kunnen komen. Deze doelen kunnen afhankelijk van de context met elkaar concurreren of complementair zijn.

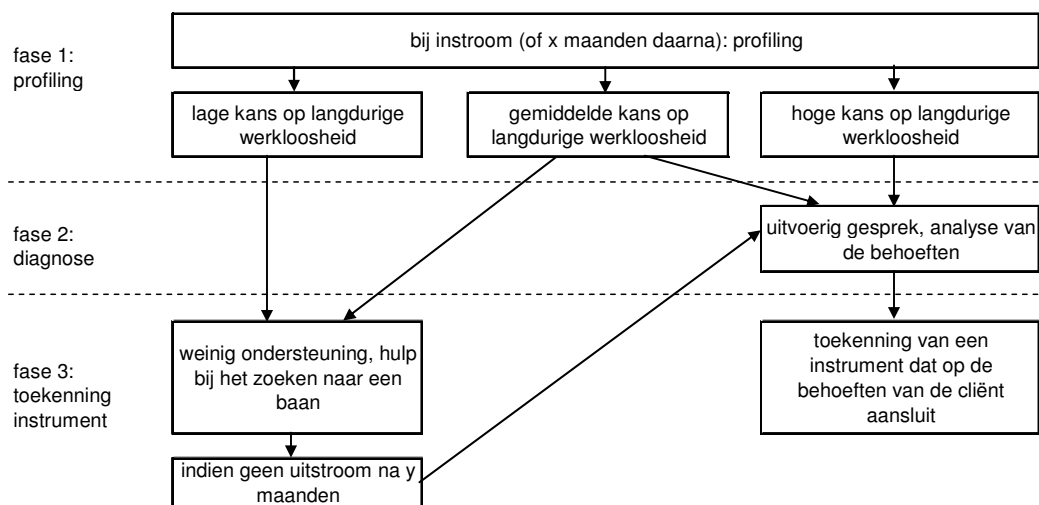
Het is verder van belang om over de vraag na te denken, wanneer diagnose toegepast moet worden: als dit bij instroom gebeurt, kunnen mensen met een hoog risico op langdurige werkloosheid snel worden geholpen, maar voor de meerderheid van de cliënten zal het nog moeilijk zijn om duidelijke voorspellingen te maken. Ook bij de toekenning van instrumenten moet er rekening mee worden gehouden dat snelle toekenning heel nuttig kan zijn voor mensen met grote belemmeringen, maar een lock-in effect kan hebben voor mensen die in het begin van hun werkloosheidsperiode zelfstandig op zoek naar werk kunnen gaan.

Ten slotte kan een diagnosesysteem met het oog op drie verschillende doelstellingen worden geëvalueerd. Ten eerste is de voorspelkracht van profilering van belang, omdat een diagnosesysteem de identificatie van werklozen met een

hoge kans op langdurige werkloosheid mogelijk moet maken. Ten tweede moet worden bekeken wat de consequenties van diagnose zijn voor de toekenning van trajecten / middelen aan verschillende groepen werklozen. Ten derde, omdat diagnose in brede zin aan een effectieve bestrijding van werkloosheid moet bijdragen, is het van belang om naar de effecten van het diagnosesysteem op de werkgelegenheid te kijken, waarbij deze nooit helemaal te onderscheiden zijn van de effectiviteit van de gebruikte instrumenten.

Figuur 2.1 geeft een schematische voorstelling weer van de mogelijke verhouding tussen profiling, diagnose en instrumentenkeuze in een theoretisch, logisch opgebouwd diagnosesysteem. Eerst zou profiling voor alle instromers moeten plaatsvinden, meteen bij instroom of een aantal maanden daarna. Voor de werklozen met een hoge kans op langdurige werkloosheid zou een diagnose moeten plaatsvinden, om hun problemen en behoeften te identificeren en om de keuze van instrumenten te bepalen. Voor de cliënten met een lage kans op langdurige werkloosheid zou men eerst kunnen afwachten, om hun een kans te laten om zelfstandig een baan te vinden. Als ze na een aantal maanden nog niet zijn uitgestroomd, moeten ze ondersteuning krijgen in de vorm van een diagnose en de toekenning van re-integratie-instrumenten. Voor mensen van wie de kans op langdurige werkloosheid noch duidelijk laag noch duidelijk hoog ligt, zijn er twee verschillende mogelijkheden. Als er voldoende middelen zijn, kan een diagnose met deze cliënten plaatsvinden, om hun kans op langdurige werkloosheid en hun specifieke behoeften nader te bepalen. Als de middelen krap zijn, is het ook mogelijk om af te wachten, om te zien welk deel van deze groep na een bepaalde tijd niet van zelf uitgestroomd is en dus blijkbaar verdere ondersteuning nodig heeft.

Figuur 2.1 Mogelijke verhouding van profiling, diagnose en toekenning van instrumenten in een theoretisch diagnosesysteem



3 HET GEBRUIK VAN DIAGNOSE: OVERZICHT VAN DE INTERNATIONALE LITERATUUR

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk willen we een algemeen beeld geven van de relatie tussen diagnose en profiling en van de vraaggerichtheid van diagnose in de praktijk in OECD-landen. We baseren ons hoofdzakelijk op internationale overzichtstudies en in sommige gevallen ook op onderzoeken die in specifieke landen zijn uitgevoerd. Ten eerste geven we een overzicht van de verschillende manieren waarop profiling, diagnose en de toekenning van instrumenten in verschillende systemen worden georganiseerd (3.1). We gaan dan meer specifiek in op de verhouding tussen profiling en diagnose (3.2), tussen diagnose in brede zin en de toekenning van instrumenten (3.3) en tussen formele instrumenten en de expertise van consultants (3.4). Ten slotte gaan we specifiek in op de vraag in welke mate in andere landen rekening wordt gehouden met de vraagkant van de arbeidsmarkt bij de toepassing van diagnose-instrumenten (3.5).

3.2 HOE WORDEN INSTRUMENTEN AAN WERKLOZEN TOEGEKEND IN DE PRAKTIJK?

Het proces van toekenning van instrumenten aan werklozen via profiling en diagnose kan worden beschreven aan de hand van het relatieve gewicht van vaste regels aan de ene kant en van de beoordeling door consultants aan de andere kant ('adviser discretion' volgens Bimrose e.a. 2007). Bij toekenning van instrumenten op basis van vaste regels kunnen deze regels op verschillende manieren tot stand komen. Het kan gaan om administratieve regels die vaak gebaseerd zijn op globale gegevens en beleidsuitgangspunten. Prioritering van (alle) langdurig werklozen is een voorbeeld. Een andere mogelijkheid is prioritering op basis van de uitkomsten van een statistisch profiling model, waarmee werklozen in categorieën worden ingedeeld al naar gelang de voorspelde werkloosheidsduur. Ook combinaties zijn denkbaar. Het andere uiterste is om de toekenning van instrumenten alleen op de beoordeling van consultants te baseren. Een aantal landen past tegenwoordig een middenweg toe, waarin consultants zowel formele regels of instrumenten, als ook hun eigen expertise gebruiken om instrumenten aan werklozen toe te kennen. Hieronder worden deze verschillende systemen beschreven.

De eenvoudigste manier om instrumenten aan cliënten toe te kennen op basis van hun individuele kenmerken is om naar één kenmerk te kijken, dat gebruikt wordt om een doelgroep te definiëren. (Zo krijgen bijvoorbeeld in Polen langdurig werklozen, gehandicapten, ouderen of mensen zonder kwalificaties een prioritaire status voor deelname aan scholing of aan gesubsidieerde arbeid

(OECD 2007).) Het nadeel van dit soort administratieve regels is dat ze niet flexibel zijn en dat ze geen rekening houden met de diversiteit binnen de gedefinieerde doelgroepen of met bijzondere combinaties van kenmerken van één individu. Ook al is voor een bepaalde groep de gemiddelde kans om een baan te vinden klein, er kunnen binnen deze groep toch deelgroepen zijn die vrij kansrijk zijn. En omgekeerd kan een groep die gemiddeld kansrijk is deelgroepen bevatten die veel moeite hebben om aan een baan te komen. Het beleid kan daarom naar verwachting efficiënter worden naarmate men rekening houdt met meer verschillende kenmerken van één individu.

Dit is de redenering achter de invoering van statistisch profiling in de VS in het begin van de jaren 90. Met behulp van een statistisch model wilde men de werklozen identificeren met een combinatie van kenmerken die de kans op langdurig verblijf in een werkloosheidsuitkering hoog maken.⁶ Sinds de invoering van de 'Worker Profiling and Reemployment Services' worden de werklozen bij registratie 'geprofileerd' door een statistisch model. Diegenen van wie wordt verwacht dat ze gedurende de hele periode waarover ze recht hebben op een uitkering werkloos zullen blijven, worden naar een consulent verwezen, die kijkt welke instrumenten kunnen worden toegepast om een snellere re-integratie van deze cliënten te bevorderen. Het voordeel van dit systeem is dat diegenen die de meeste hulp nodig hebben beter, en nog steeds op systematische manier, kunnen worden geïdentificeerd. Bovendien vindt de toekenning van re-integratie-instrumenten zelf niet alleen plaats op basis van administratieve regels, maar een consulent schat in, wat het beste past bij de individuele problemen en behoeften van een cliënt. Een nadeel van zo'n systeem is dat het statistisch model dat de indeling maakt tussen cliënten die hulp krijgen en cliënten die zelfstandig werk moeten zoeken, sommige kenmerken van individuen niet of nauwelijks kan meenemen, omdat deze niet systematisch door de arbeidsvoorziening worden geregistreerd (zodat de feitelijke werkloosheidsduur van vroegere werklozen niet in verband kan worden gebracht met deze zachte kenmerken om de invloed van deze op de kans op langdurige werkloosheid te berekenen) en/of überhaupt moeilijk kwantificeerbaar zijn. 'Zachte factoren' zoals motivatie, zelfvertrouwen, de rol van de sociale omgeving, persoonlijke belemmeringen, etc. laten zich moeilijk op een automatische manier kwantificeren en in een statistisch model integreren.⁷

Om zo veel mogelijk kwalitatieve factoren mee te kunnen nemen in de inschatting van de kansen en behoeften van werklozen is in veel landen gekozen voor een systematisch interview van elke werkloze met een consulent, zo snel

⁶ Opgemerkt moet worden dat niet het gebruik van een model essentieel is. Als je maar voldoende data hebt kun je voor allerlei specifieke deelgroepen onder de werklozen berekenen welk percentage in het verleden langdurig werkloos werd. Dit levert dan schattingen op van de kans op langdurige werkloosheid zonder dat je een model hoeft te gebruiken. Toch zijn er ook dan wel goede argumenten voor het gebruik van modellen (zie De Koning e.a., 2005).

⁷ Sommige andere kenmerken die medebepalend zijn voor de baankansen zoals geslacht en herkomst mogen in de VS niet worden meegenomen omdat dit vooroordelen zou bevestigen.

mogelijk na registratie. Tijdens dit eerste interview schat de consulent in wat de grootste problemen van de cliënt zijn en wat hij nodig heeft. Vaak wordt ook meteen een 'individueel plan' ontwikkeld. Er is echter een belangrijk verschil tussen landen waar de diagnose alleen op de expertise van de consulent is gebaseerd en landen waar de consulenten ook aanvullend een aantal formele instrumenten (statistisch model, vragenlijst, checklist, etc.) gebruiken.

Volgens een enquête van de OECD bij de arbeidsvoorzieningsorganisaties van de OECD-landen (OECD 2007) zijn er veel landen waarin een uitvoerig interview plaatsvindt bij registratie of vlak daarna, maar waarvan niets bekend is over formele instrumenten of procedures die de consulenten zouden kunnen gebruiken om het interview te structureren of om werklozen in categorieën in te delen.⁸ Dit is bijvoorbeeld het geval voor Tsjechië, Griekenland, Italië, Spanje, Turkije, Luxemburg, Japan, Finland, Noorwegen, Zweden, Canada (op vrijwillige basis) en het Verenigd Koninkrijk. Sommige landen geven ook aan dat dit eerste interview gebruikt wordt om de cliënten in categorieën in te delen naar de mate waarin ze in staat zijn zelfstandig werk te zoeken dan wel hierbij ondersteuning nodig hebben (Oostenrijk, Hongarije, Ierland, Korea). De auteurs van de studie waarschuwen er echter voor, dat de arbeidsvoorzieningsorganisaties in de enquête officiële voorschriften rapporteren en niet altijd de afwijkingen hiervan in de praktijk. Uitvoerige interviews met cliënten vergen namelijk zeer veel tijd en middelen. Het is daarom aannemelijk dat de praktijk vaak verschilt van de officiële voorschriften, zeker in landen met een zeer hoge caseload. Dit kan betekenen dat interviews in de praktijk heel kort duren of dat slechts met een deel van de cliënten interviews plaatsvinden. Een ander nadeel van het systeem is dat de inschatting van de casemanager vrijwel geheel subjectief blijft. Dit roept vragen op over de gelijke behandeling van alle cliënten. Bovendien zou een ondersteunend instrument als een vragenlijst mogelijk de casemanagers kunnen helpen om tijd te besparen, waardoor het systeem efficiënter zou kunnen functioneren.

In een aantal landen wordt daarom de expertise van de consulenten aangevuld door het gebruik van formele instrumenten. Statistische modellen zoals ze in de VS als eerste werden toegepast worden tegenwoordig ook in Australië, Frankrijk en Duitsland gebruikt. In deze landen wordt de kans op langdurige werkloosheid van ieder cliënt bij instroom door een statistisch model geschat. De uitkomst van deze schatting wordt door de consulent gebruikt als hij de situatie van zijn cliënt evalueert. Dit systeem werd ook vroeger in Nieuw Zeeland toegepast en tot voor kort in Denemarken (OECD 2002, Debauche & Georges 2007). Statistische modellen voor profiling zijn ook in diverse landen getest, bijv. in Slowakije (De Koning, van Dijk en van Nes 2004). Zweden is nu ook bezig met de ontwikkeling van zo'n model (Debauche & Georges 2007). Naast statistische modellen

⁸ Het onderwerp van de enquête was de activiteiten die door de arbeidsvoorzieningen worden ondernomen om werklozen weer aan het werk te brengen, en niet direct het gebruik van profiling-instrumenten. Voor deze landen hebben we echter ook verder niets gevonden over bijzondere profiling-instrumenten.

kunnen ook kwalitatieve instrumenten worden gebruikt, om een aantal ‘zachte’ kenmerken van de werklozen systematisch waar te nemen. De arbeidsvoorzieningsorganisaties in Frankrijk, Duitsland, Denemarken en Australië werken consequent met vragenlijsten om informatie systematisch te verzamelen die niet in administratieve gegevens te vinden is: de vragen hebben betrekking op factoren als mobiliteit, wensen van de cliënt met betrekking tot beroep en salaris, zoekstrategie, bijzondere vaardigheden, belemmeringen, gezondheid, familiesituatie, etc. In de meerderheid van de OECD-landen is de toekenning van re-integratietrajecten aan werklozen in de praktijk gebaseerd op een combinatie van profiling en van administratieve regels: ten eerste hebben werklozen bij registratie een interview met een consulent die hun behoeften inschat en/of hun kans op langdurige werkloosheid wordt statistisch voorspeld, en ten tweede krijgen bijzondere doelgroepen (en in het bijzonder cliënten die daadwerkelijk langdurig werkloos worden) bijzondere instrumenten aangeboden op grond van administratieve regels (OECD 2007).

Ook al proberen de bovengenoemde systemen zo goed mogelijk rekening te houden met individuele kenmerken van de werklozen, de toekenning van de re-integratie-instrumenten blijft in deze systemen toch gebaseerd op algemene regels: een bepaald type interventie wordt nuttig geacht voor een bepaald *type* cliënt. Targeting-systemen proberen een stap verder te gaan door de mogelijke effectiviteit van verschillende interventies voor één bepaald individu te meten. Dit gebeurt door middel van een statistisch model, dat een schatting maakt op basis van individuele kenmerken van een cliënt en van informatie over effectiviteit van verschillende instrumenten voor verschillende werklozen in het verleden. Uit de uitkomsten van zo'n model kan de consulent afleiden welke re-integratie-instrumenten voor een bepaalde cliënt het meest opleveren. Op deze manier wordt niet alleen bepaald, wie een verhoogd risico op langdurige werkloosheid heeft, maar ook welke instrumenten helpen dit laatste te voorkomen. Zo'n systeem is in het verleden in de VS (Frontline Decision Support System, FDSS) en in Canada (Service Outcome Measurement System, SOMS) toegepast, maar inmiddels weer gestopt. In Zwitserland is onlangs een sociaal experiment uitgevoerd om een dergelijk systeem te testen (Statistically Assisted Programme Selection, SAPS). In Duitsland wordt ook een statistisch targeting-model ontwikkeld (TrEffeR, Treatment Effect and Prediction), net als in Denemarken (cf. hoofdstuk 3). In een statistisch targeting-systeem gaat dus in principe de toekenning van een instrument op basis van individuele kenmerken geheel automatisch. In alle toepassingen in de praktijk hebben of hadden echter consulenten de mogelijkheid om de toekenning nogmaals te controleren en eventueel om een ander instrument voor te stellen.

3.3 VERHOUDING TUSSEN PROFILING EN DIAGNOSE

Elk van de bovengenoemde systemen is gekenmerkt door een specifieke opvatting van de relatie tussen de indeling van de cliënten in groepen met min of

meer hoge risico's op langdurige werkloosheid (profiling) en de analyse van de problemen en behoeften van de cliënten (diagnose).

In een systeem waarin de toekenning van instrumenten gebaseerd is op administratieve regels gebeurt de diagnose impliciet: er wordt verondersteld dat mensen met een bepaald kenmerk altijd bepaalde problemen hebben, waarvoor een gestandaardiseerde oplossing wordt geboden. De indeling van de werklozen in categorieën gebeurt door de administratieve regels, die de rol van een soort equivalent van profiling spelen.

Als de profiling puur op basis van een statistisch model gebeurt, zoals in de VS, is profiling duidelijk voorafgaand aan de diagnose. Een diepgaande analyse van problemen en behoeften gebeurt alleen voor de werklozen voor wie het model aantoont dat er een hoog risico op langdurige werkloosheid is. Profiling wordt hier gebruikt om de diagnose, die tijd en geld kost en dus schaars is, zo efficiënt mogelijk toe te passen.

In de meeste landen is het vertrouwen in een statistisch model echter niet groot genoeg om de ondersteuningsbehoefte van een cliënt alleen door dit model te laten beoordelen. Meestal wordt toch een menselijk element nodig geacht in de vorm van een interview met een consulent. In landen waar de expertise van de consulenten centraal staat, vallen profiling en diagnose feitelijk samen. In dit systeem wordt het moeilijk een onderscheid te maken tussen profiling, diagnose en toekenning van een instrument: de indeling van de cliënt in een bepaalde categorie vindt waarschijnlijk impliciet plaats, in de beoordeling van de consulent, en wordt ook beïnvloed door de probleemanalyse die de consulent maakt. In feite bepaalt deze impliciete indeling in een categorie waarschijnlijk ook al welk instrument aan een cliënt moet worden toegekend.

In het geval dat de expertise van de consulent aangevuld wordt door formele instrumenten zoals een statistisch model of een vragenlijst, wordt profiling een hulpmiddel bij de diagnose. Profiling (door het statistische model en/of door het invullen van een formulier) vindt meestal voorafgaand aan het interview met de consulent plaats, en de uitkomsten hiervan worden door de consulent meegenomen in zijn beoordeling van de problemen van de cliënt en in de identificatie van relevante oplossingen. Profiling dient aan de ene kant ertoe om de diagnose beter en objectiever te maken, en aan de andere kant om het proces van toekenning van een instrument sneller en effectiever te maken.

Het is andersom denkbaar dat de uitkomsten van een interview tussen de consulent en de cliënt, waarin een aantal 'zachte' factoren aan de orde komen die niet in administratieve data worden gemeten, worden gebruikt om de voorspelkracht van een statistisch model te verhogen. In dit geval zou diagnose

een hulpmiddel bij profiling zijn.⁹ Dit lijkt echter nog niet in de praktijk toegepast te zijn.

In Korea wordt profiling ingezet voor mensen die in een eerder stadium door een consulent als hulpbehoevend zijn geïdentificeerd. Maar hier wordt alleen voor deze groep werklozen de verwachte duur van de werkloosheid met behulp van een statistisch model gemeten (OECD 2007). In dit geval wordt statistische profiling gebruikt als een verdieping van een eerste algemene classificering van de werklozen door consulenten.

3.4 VERHOUDING TUSSEN PROFILING/DIAGNOSE EN TOEKENNING VAN INSTRUMENTEN

Het is belangrijk om te beseffen dat de toekenning van een instrument vaak niet alleen afhangt van de uitkomsten van de profiling en van de diagnose.

Ten eerste kent de beschikbaarheid van instrumenten grenzen, omdat de financiële resources die aan re-integratie worden besteed niet onbeperkt zijn. Een van de doelen van profiling is om schaarse middelen zo efficiënt en zo rechtvaardig mogelijk tussen de werklozen te verdelen. In de VS bijvoorbeeld is profiling expliciet erop gericht de weinige beschikbare middelen aan de werklozen toe te kennen die de hoogste kans op langdurige werkloosheid hebben. Dit zijn uiteindelijk ongeveer vijf procent van de werklozen en 20% van diegenen voor wie het profiling-systeem aangeeft dat er een risico op langdurige werkloosheid bestaat (Debauche & Georges 2007). Er wordt dus niet een antwoord gegeven op de individuele problemen en behoeften van iedere cliënt, maar veeleer geselecteerd onder de werklozen. Maar ook in landen waar het doel is dat iedere werkloze de ondersteuning krijgt die bij zijn behoeften past, kunnen doelstellingen worden geformuleerd wat betreft de verdeling van de werklozen tussen de verschillende typen trajecten. In Frankrijk is de doelstelling dat de 15 procent van de werklozen die de grootste afstand tot de arbeidsmarkt hebben intensieve begeleiding krijgen, dat de 15 procent met iets minder problemen om werk te vinden actieve ondersteuning krijgen om zo snel mogelijk terug naar de arbeidsmarkt te gaan en dat de resterende 70% een goedkoper 'klassiek' traject (met instrumenten zoals bemiddeling, scholing, e.d.) volgt. Deze doelstelling is niet bindend en de toekenning van trajecten wijkt op regionaal niveau vaak hiervan af. Dit wijst er dus op dat niet alleen de uitkomst van het profiling- en diagnoseproces bepalend is voor de toekenning van instrumenten (Debauche & Georges 2007).

⁹ Je zou je ook kunnen voorstellen dat de cliënt een vragenlijst invult die ingaat op zachte factoren en dat deze informatie wordt gebruikt voor de profiling. Overigens moet die informatie dan eerst enige tijd verzameld worden om schatting van een profiling model met (onder meer) zachte factoren mogelijk te maken. Pas als zo'n model geschat is kunnen de gegevens worden gebruikt voor de feitelijke uitvoering van profiling.

Problemen kunnen ook optreden als de categorieën werklozen die voor de toekenning van trajecten zijn gedefinieerd niet precies overeenkomen met de categorieën werklozen die resulteren uit het profilingsysteem. In Denemarken is de toekenning van trajecten gebaseerd op een indeling van de werklozen in vijf categorieën die zijn gedefinieerd naar de mate waarin ze in staat zijn werk te vinden ('employability'). Deze indeling kwam echter niet precies overeen met het risico op langdurige werkloosheid zoals dit in het statistisch model werd berekend. Dit heeft er toe geleid dat de consultants zich alleen op de indeling in de vijf employability-categorieën richtten en het statistische profiling-instrument steeds minder gingen gebruiken, zodat het uiteindelijk is afgeschaft (Debauche & Georges 2007). In statistische targetingsmodellen bestaan coördinatieproblemen tussen profiling en toekenning van instrumenten niet meer, omdat het profiling model zelf ook al een aanbeveling doet over welk instrument het meest effectief zou kunnen zijn voor een bepaalde cliënt. Echter, tot nu toe is men in de landen die deze modellen hadden ingevoerd na enige tijd weer gestopt met het gebruik ervan, vaak omdat de consultants zelf deze instrumenten als concurrentie beschouwden en ze niet graag gebruikten. Hierbij moet worden opgemerkt dat targetingsmodellen nooit zo precies kunnen zijn, dat een consultant de aanbevelingen van deze modellen blind kan volgen. Het is dus belangrijk om de consultants goede instructies te geven over het gebruik van het model. Aan de andere kant is het ook van belang om te monitoren hoe de consultants de aanbevelingen volgen, om te voorkomen dat deze simpelweg worden genegeerd.

3.5 VERHOUDING TUSSEN DE EXPERTISE VAN DE CONSULENT EN DE FORMELE INSTRUMENTEN

De verhouding tussen de expertise van de consultants, het menselijke element en het 'gezond verstand' aan de ene kant en de formele instrumenten die het proces van toekenning van instrumenten objectiever en betrouwbaarder moeten maken aan de andere kant, is een belangrijk en gevoelig punt. In veel landen waar een statistisch profiling- of targetingsysteem is ingevoerd, is, zoals hiervoor is aangegeven, dit later weer afgeschaft in verband met weerstand en wantrouwen van de consultants ten opzichte van het instrument.

Onderzoek heeft aangetoond dat consultants die geen gebruik maken van formele instrumenten zoals een vragenlijst of een statistisch model, informele criteria gebruiken om beslissingen te nemen. Ze baseren zich op het type uitkering, demografische factoren, de sociale status en de houding van de cliënt. Deze manier van werken kan tot discriminatie leiden. Het zich baseren op ad hoc criteria blijkt sterker te worden naarmate de werkdruk stijgt (Bimrose e.a. 2007 noemen een studie van Rosenthal en Peccei, 2006).

Veel studies tonen aan dat statistische profiling een toegevoegde waarde heeft. Evaluatiestudies van het statistische profilingsysteem in de VS en in Australië komen tot de conclusie dat deze systemen de werklozen goed kunnen identificeren die een hoge kans op langdurige werkloosheid hebben en dat zij tot

een verbetering van de arbeidsmarktuitskomsten leiden (in termen van baankans of salaris bij werkhervatting) (Hasluck (2003) noemt een aantal studies). Een studie van Lechner en Smith (2003), waarin de toekenning van trajecten aan werklozen door consulenten vergeleken wordt met andere mogelijke toekenningprocessen, komt tot de conclusie dat de toekenning door consulenten niet tot betere uitkomsten leidt (in termen van gemiddeld werkgelegenheidspercentage in de groep van cliënten een jaar na het begin van de werkloosheid) dan een willekeurige toekenning van instrumenten. Een statistisch model dat instrumenten aan de cliënten had toegekend op basis van het grootste effect op de werkgelegenheidskans, zou het werkgelegenheidspercentage 14 procent hoger hebben gemaakt als iedereen het instrument had gekregen dat door het systeem was aanbevolen, en 7 procent lager onder de realistischere veronderstelling dat het aantal in te zetten trajecten in iedere categorie constant wordt gehouden. Andere vergelijkbare studies (Frölich (2001); Frölich, Lechner en Steiger (2003)) komen tot soortgelijke resultaten (geciteerd in Hasluck (2003)).

Het lijkt dus veel nuttiger om formele instrumenten en expertise als complementen van elkaar te beschouwen dan als concurrenten. Onderzoek toont namelijk ook aan dat de expertise van consulenten een toegevoegde waarde kan hebben ten opzichte van statistische modellen als het gaat om de identificatie van cliënten met een hoog risico op langdurige werkloosheid. In Australië werden in 1995 30 procent van alle werklozen die in de risicogroep waren ingedeeld door een consulent geïdentificeerd op basis van een interview, en 70 procent door het statistische model (Hasluck 1997, geciteerd in Rudolph 2001). Ook een studie van Bollens (2003) voor België toont aan dat de consulent 'onmisbaar' is in het proces van diagnose en toekenning van instrumenten. De toegevoegde waarde van consulenten ligt waarschijnlijk vooral bij het feit dat ze zicht hebben op meer kwalitatieve, zachte factoren. Deze kunnen waarschijnlijk nooit helemaal in een model meegenomen worden, zodat er altijd wel een rol voor de consulent zal overblijven.

In bijna alle landen die statistische profiling toepassen gebeurt dit ook daadwerkelijk in combinatie met een inschatting door een consulent. De vraag blijft hoe de complementariteit tussen deze twee elementen moet worden georganiseerd: bijvoorbeeld hoe makkelijk moet het voor een consulent zijn om de indeling van een cliënt in een groep of de toekenning van een instrument door het statistisch model te veranderen? Moet er een uitgebreide rechtvaardiging voor zo'n verandering plaatsvinden? Het antwoord kan ook afhangen van de duidelijkheid van de voorspelling van het statistische model (De Koning e.a. 2005). Bijvoorbeeld uit de analyses voor het Slowaakse profiling model bleek dat er groepen zijn waarvoor de kans op langdurige werkloosheid zeer hoog is en groepen waarvoor deze kans zeer laag is, maar ook dat er een middengroep is waar je statistisch weinig over kunt zeggen. De aanbevelingen op grond hiervan waren:

- geef geen speciale hulp aan de groep met een zeer lage kans op langdurige werkloosheid;

- laat consultants interviews houden met de groep die een zeer hoge kans op werkloosheid heeft om te bepalen welke instrumenten op deze groep moeten worden toegepast;
- laat wat je doet met de middengroep afhangen van de beschikbare capaciteit bij consultants. Is er capaciteit, dan kun je overwegen om ook met de middengroep interviews te houden om te bekijken of zij op grond van kwalitatieve kenmerken alsnog tot de risicogroep moeten worden gerekend. Voor zover dit het geval is, zouden zij ook aanmerking moeten komen voor speciale hulp. Een alternatief voor interviews met de middengroep is hun situatie nog enige maanden aan te zien en degenen die dan nog werkloos zijn uit te nodigen voor een gesprek;
- evalueer de baankansen van de groep die in eerste instantie niet tot de risicogroep behoren na enige maanden opnieuw.

3.6 WANNEER VINDT DIAGNOSE PLAATS IN DE PRAKTIJK?

In een aantal landen wordt niet meteen bij begin van de werkloosheid voorgesped wie de meeste kansen heeft op langdurige werkloosheid. Veeleer wacht men met het ontwikkelen van een individueel re-integratietraject (al dan niet met ondersteuning van formele instrumenten) totdat een cliënt drie tot twaalf maanden werkloos is gebleven (volgens OECD 2007: Spanje, België, Denemarken, Ierland, Luxemburg, UK). Een periode van drie maanden is nog te onderbouwen, maar veel langer wachten met intensieve begeleiding lijkt voor de meeste cliënten niet verstandig. Voor cliënten waarvan binnen enkele maanden van werkloosheid kan worden vastgesteld dat zij een zeer hoge kans op langdurige werkloosheid hebben, is het zonde om langer te wachten met re-integratieactiviteiten. Verder gaat, als men lang wacht met re-integratie, de langere werkloosheidsduur de baankansen sterk negatief beïnvloeden doordat werklozen vaardigheden verliezen en werkgevers de langdurige werkloosheid als negatieve indicatie zien. Daarom is het waarschijnlijk niet verstandig om langer dan zes maanden te wachten.

Een alternatief is om meteen bij begin van de werkloosheid een kwalitatief interview te houden om de relevante niet-waargenomen ('zachte') factoren te identificeren. In meerdere landen waar een statistisch profilingmodel wordt gebruikt, wordt het inderdaad meteen bij begin van de werkloosheid toegepast, en vindt er tegelijk ook een kwalitatief interview plaats (Frankrijk, Duitsland, vroeger Denemarken). In dit geval wordt de indeling van cliënten in categorieën gemaakt op basis van zowel de statistische profiling als het gesprek met de consultant. De statistische profiling brengt dan de meer objectieve component in het beslissingsproces in.

Het kan echter ook belangrijk zijn om de profiling en/of de diagnose tijdens de werkloosheidsperiode te herhalen om eventuele inschattingfouten te achterhalen (of gewoon omdat er zelfselectie optreedt doordat de kansrijke cliënten uitstromen en de probleemgevallen overblijven en beter te herkennen

zijn) en om de ondersteuning aan te passen aan de situatie van de werklozen. Zo wordt ook rekening gehouden met 'echte' duurzaamheid (Debauche & Georges 2007). Een aantal landen schrijven een systematische herziening van de re-integratietrajecten voor na een bepaald tijdstip (volgens OECD 2007: Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Korea, Portugal, Slowakije, Zweden, UK).

3.7 VRAAGGERICHTHEID IN DE PRAKTIJK

In de praktijk wordt de vraagkant van de arbeidsmarkt op verschillende manieren meegenomen in diagnosesystemen.

Ten eerste kunnen het beroep (of de beroepswens) van cliënten als variabelen in de diagnose-instrumenten worden meegenomen, net als andere arbeidsmarktvariabelen zoals het lokale werkloosheidspercentage e.d., om de kansen van een cliënt op de arbeidsmarkt te voorspellen. Deze variabelen worden in statistische profilering-modellen meegenomen in landen als de VS en Korea. In Denemarken wordt de situatie van de lokale arbeidsmarkt door de lokale arbeidsvoorziening gebruikt om de doelgroepen te definiëren die bijzondere aandacht nodig hebben. In Frankrijk en Duitsland worden de arbeidsmarktkansen van de cliënten in een bijzondere procedure, apart van de statistische profilering, gemeten op basis van de wensen van de cliënt en van de regionale arbeidsvraag. Ook een aantal andere landen geven aan dat ze rekening houden met de arbeidsvraag in het diagnoseproces: in Oostenrijk worden de wensen van werklozen vergeleken met de situatie op de arbeidsmarkt; Tsjechië, Griekenland en Portugal geven ook aan dat rekening wordt gehouden met het beroepsprofiel van de cliënt en met de situatie op de lokale arbeidsmarkt (OECD 2007). Bij dit soort methoden is echter niet zeker dat de informatie over beroepswensen en arbeidsvraag wordt gebruikt om de arbeidsvraag beter te kunnen beantwoorden. Vaak wordt de informatie primair gebruikt om de groepen te identificeren die de grootste moeite zullen hebben om weer aan het werk te komen. Bijzondere ondersteuning voor deze groepen is niet automatisch (en in feite zelf zelden) gelijk aan snelle vervulling van vacatures in sectoren waar de arbeidsmarkt krap is.

Om het contact tussen de werklozen en de vraagkant van de arbeidsmarkt te stimuleren, geven sommige arbeidsvoorzieningsorganisaties systematisch informatie aan hun cliënten over de stand van de arbeidsmarkt, om hun te helpen met hun beroepsoriëntatie en zoekstrategie. Dit is bijvoorbeeld het geval in België en Hongarije (OECD 2007). Het doel is dat de cliënten vanzelf hun beroepswensen en plannen aan de arbeidsvraag aanpassen. Hierbij moet echter opgemerkt worden dat niet alle werklozen op een zelfstandige manier met deze informatie kunnen omgaan (Rudolph & Konle-Seidl 2005).

Een actievere manier om de werklozen in contact te brengen met de vraagkant van de arbeidsmarkt is om de profielen van cliënten automatisch te matchen met bestaande vacatures door middel van een computersysteem. Zo kunnen grote

aantallen cliënten worden bemiddeld. Een dergelijk systeem wordt in België, Duitsland, Noorwegen en Zweden toegepast (Rudolph & Konle-Seidl 2005). Idealiter is het mogelijk om in het profiel van een cliënt niet alleen standaardgegevens zoals kwalificaties, sector en werkervaring mee te nemen, maar ook om dit profiel te verrijken met informatie over bijzondere vaardigheden, sociale competenties, etc. Het doel is dat de arbeidsvoorzieningsorganisatie zo precies en zo efficiënt mogelijk aan de vervulling van vacatures bijdraagt. Meer informatie over de ervaringen met dit systeem in Duitsland bevindt zich in paragraaf 4.2.2.

3.8 CONCLUSIES

De praktijk van diagnose (in brede zin) loopt sterk uiteen tussen verschillende landen. In sommige landen worden re-integratie-instrumenten alleen op basis van administratieve regels toegekend, waarmee profiling en diagnose (in engere zin) impliciet plaatsvinden, op het moment dat de doelgroepen in de administratieve regels worden vastgelegd. In sommige landen worden werklozen door statistische modellen op basis van hun individuele kenmerken in verschillende categorieën ingedeeld. Als deze profiling wordt aangevuld met een interview met een consulent, worden vaak de uitkomsten van het statistische model als oriëntatie door de consulent gebruikt bij de diagnose. Als dit niet gebeurt, speelt profiling zelf de centrale rol en wordt met behulp van profiling bepaald, wie voor een uitvoerig gesprek met een consulent, en dus voor diagnose in engere zin, wordt uitgenodigd. In veel landen wordt echter geen gebruik gemaakt van statistische modellen, maar de profiling van cliënten gebeurt alleen op basis van een gesprek met een consulent. In dit geval vallen profiling en diagnose heel vaak feitelijk samen. De toekenning van re-integratie-instrumenten die op profiling en diagnose volgt, is meestal niet alleen gebaseerd op de uitkomsten van dit proces. De beschikbare middelen en het aantal mensen dat ervan kan profiteren hangen af van externe beperkingen. Profiling en diagnose geven in sommige landen aan, wat het beste zou kunnen zijn voor iedere cliënt, maar moeten vooral ook een beslissing mogelijk maken over welke cliënten feitelijk van de beschikbare instrumenten gebruik kunnen maken.

In de praktijk zijn consulenten vaak niet graag bereid om gebruik te maken van formele instrumenten als statistische modellen voor profiling of targeting. Dit is jammer omdat onderzoek aantoont dat allebei statistische modellen en de expertise van consulenten een belangrijke toegevoegde waarde hebben: statistische modellen maken een objectievere indeling van werklozen mogelijk ten opzichte van de ad-hoc categorieën die consulenten vaak hanteren, maar consulenten kunnen een aantal zachte factoren die van belang zijn voor re-integratie veel beter waarnemen dan statistische modellen. Het is van belang om beide dimensies in een diagnosesysteem goed op elkaar af te stemmen.

De timing voor inzet van diagnose en profiling verschilt ook sterk tussen landen. In sommige landen vinden profiling en diagnose meteen bij instroom in de

werkloosheid plaats. In andere landen wacht men een aantal maanden om betere voorspellingen over de werkloosheidsduur van de cliënten te kunnen maken. In sommige landen vinden profiling en/of diagnose plaats op herhaalde basis, zodat rekening kan worden gehouden met factoren die met de tijd veranderen.

Vraaggerichtheid is in feite geen prioriteit in de meeste bestaande diagnosesystemen. In veel landen wordt informatie over de vraagkant van de arbeidsmarkt gebruikt om de kans op langdurige werkloosheid van cliënten te voorspellen, maar deze informatie wordt vooral gebruikt om cliënten met de hoogste risico's te identificeren, niet om kansrijke cliënten naar vacatures te bemiddelen. Het aantal landen waarin de arbeidsvoorzieningsorganisatie actief optreedt door de profielen van werklozen te matchen met bestaande vacatures is nog beperkt.

4 GOOD PRACTICE IN ZES LANDEN

4.1 INLEIDING

Het doel van dit hoofdstuk is om meer inzicht te bieden in het diagnosesysteem van zes landen: de VS, Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Australië en Zwitserland. Deze landen zijn gekozen als voorbeelden van good practice op het gebied van diagnose. Informatie over het diagnosesysteem in deze landen hebben we uit de bestaande literatuur gehaald, en waar nodig aangevuld door middel van schriftelijke contacten met deskundigen in de landen zelf.

Voor elk land beschrijven we eerst de logica van het profilingsysteem (logica van het systeem, methode voor de statistische profiling, methode voor de diagnose, rol van zachte factoren). Daarna gaan we op de vraag in hoe vraaggericht het systeem is en ten derde bespreken we beschikbare evaluatiestudies.

4.2 VERENIGDE STATEN

De Verenigde Staten is het land waar profiling van werklozen voor het eerst werd geïntroduceerd. Nadat een aantal experimenten succesvol waren uitgevoerd, werden alle staten door de federale wetgeving in 1993 verplicht om 'Worker Profiling and Reemployment Services' (WPRS) toe te passen. Dit houdt in dat alle staten:

- de werkloosheidsuitkeringgerechtigden moeten identificeren, die de grootste kans hebben dat ze gedurende de gehele periode waarover zij recht hebben op een uitkering werkloos blijven en waarschijnlijk bijzondere ondersteuning nodig hebben om weer aan het werk te kunnen gaan;
- deze cliënten naar de beschikbare re-integratiedienstverleners moeten verwijzen;
- data moeten verzamelen over deelname aan re-integratieactiviteiten en de uitkomsten voor deelnemers.

In het volgende beschrijven we eerst de organisatie van het diagnosesysteem. Daarna gaan we in op de relevantie van het systeem voor de vraagkant van de arbeidsmarkt. Ten slotte geven we de resultaten van evaluaties van dit systeem weer.

4.2.1 ORGANISATIE VAN HET DIAGNOSESISTEEM

Logica van het systeem

Sinds het WPRS in 1996 in alle staten operationeel is geworden, worden elk jaar tussen acht en tien miljoen werkloosheidsuitkeringgerechtigden door het systeem beoordeeld (Wandner 2008). Iedere werkloze met een recht op een werkloosheidsuitkering wordt ingedeeld in een categorie als hij zijn werkloosheidsuitkering voor de eerste keer ontvangt (of in een beperkt aantal staten bij aanvraag van deze uitkering).

Het doel van de profiling is om diegenen te identificeren, die weinig kans hebben om weer werk te krijgen in hun oude sector of beroep. Daarom worden in een eerste fase alle werklozen uit het profilingproces uitgesloten die onder 'recall' vallen (i.e. die na een bepaalde tijd terug naar hun oude werkgever kunnen gaan) of die een nieuwe baan via 'union hiring halls' zoeken. Omdat deze mensen nog een sterke band met de arbeidsmarkt hebben, worden ze niet verder 'geprofileerd'.

Een belangrijke achtergrond van profiling in de VS is dat er onvoldoende re-integratiemiddelen beschikbaar zijn, om iedere werkloze een re-integratietraject op maat aan te bieden. Daarom is het van belang, om diegenen te identificeren die naar verwachting de meeste baat bij re-integratietrajecten hebben. De veronderstelling is dat dit het geval is voor mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Daarom worden in de meeste gevallen de werklozen die geen band meer met de arbeidsmarkt hebben ('dislocated workers') met behulp van een statistisch model in een rangorde gezet op basis van hun kans op langdurige werkloosheid. Het aantal werklozen dat ondersteuning kan krijgen wordt van tevoren vastgelegd, meestal op lokaal niveau, op basis van de beschikbare middelen. De geselecteerde cliënten worden doorverwezen naar de lokale 'one-stop career center'. Als een re-integratie-instrument aan hen wordt toegekend, is deelname verplicht: bij weigering door de cliënt wordt er gesanctioneerd door het stopzetten van de werkloosheidsuitkering. Het aantal mensen dat kan worden doorverwezen wordt op een flexibele manier vastgesteld: iedere week wordt dit afgestemd op de beschikbare capaciteiten bij de lokale arbeidsvoorziening (Wandner 1997). Een cliënt wordt normaliter slechts één keer geprofileerd. Als er binnen vijf weken na zijn registratie geen capaciteit is om hem een re-integratietraject te bieden, krijgt hij helemaal geen ondersteuning (Wandner 1997).

Alleen de uitkomsten van het profilingmodel bepalen of iemand doorverwezen kan worden naar verdere ondersteuning of niet. Er is geen ruimte voor een herziening van de beslissing door consulenten. De lokale arbeidsvoorziening kan echter ook naar eigen oordeel mensen naar de 'reemployment services' verwijzen die niet onder WPRS vallen, als de beschikbare capaciteit dit toelaat (Wandner 1997).

De mogelijke 'reemployment services' zijn in zes categorieën ingedeeld: oriëntatie (informatie over de beschikbare instrumenten), individuele diagnose, loopbaanadvies, bemiddeling, cursussen over zoekstrategie, doorverwijzing naar scholing (Wandner 2008). De federale regering heeft bij begin van het programma aanbevolen dat na een algemene informatiebijeenkomst individuele diagnoses van de behoeften van cliënten worden gemaakt en individuele re-integratieplannen worden ontwikkeld. In deze plannen wordt vastgelegd welke instrumenten kunnen worden gebruikt. Maar de toepassing hiervan in de praktijk varieert sterk tussen de verschillende staten: afhankelijk van de prioriteiten en de beschikbare middelen verschillen de aard van de 'reemployment services' en de inzet hiervan.

Profiling-methode

Er worden in de VS twee verschillende methoden toegepast om de werklozen te identificeren die het hoogste risico op langdurige werkloosheid hebben. De meeste staten (46 volgens Sullivan e.a. 2007) maken gebruik van een statistisch profilingmodel, maar sommige staten gebruiken een eenvoudigere 'characteristic screen'.

In het begin van het WPRS-programma heeft de federale regering aanbevolen dat de staten hun eigen statistisch profilingmodel ontwikkelen, om de voorspellingen van de kans op langdurige werkloosheid zo precies mogelijk te kunnen maken. Er werd aanbevolen om in deze modellen gebruik te maken van vijf variabelen: opleidingsniveau van de cliënt, anciënniteit in de verloren baan, beroep, sector en lokale werkloosheidspercentage. Sommige variabelen mogen in de modellen niet worden meegenomen, omdat hun gebruik in strijd zou zijn met de 'civil rights' wetgeving: het gaat om leeftijd, geslacht, etniciteit, geloof en handicap. Onderzoek zou hebben aangetoond dat het gebruik van deze variabelen sowieso geen bijzonder groot effect op de voorspelkracht van het model heeft (Wandner 1997 citeert US Department of Labour 1994). De staten hebben hun eigen profilingmodel ontwikkeld, vaak met de hulp van adviesbureaus of universiteiten op staatsniveau. De meeste staten (50 van de 53 State Workforce Agencies, Sullivan e.a. 2007) gebruiken 'benefit exhaustion' als binaire afhankelijke variabele. Maar de definitie hiervan varieert tussen staten: sommige tellen ook 90 procent gebruik van de uitkering als 'exhaustion', andere noemen een minimum aantal weken in de uitkering als additioneel criterium, etc. De meerderheid van de staten die een dergelijke binaire afhankelijke variabele gebruiken hebben voor een logit-specificatie van hun model gekozen (38 staten, Sullivan e.a. 2007). Enkele staten hebben voor een continue afhankelijke variabele gekozen, zoals de verblijfsduur in de uitkering of het aandeel van het recht op uitkering dat door een cliënt wordt gebruikt. Over het algemeen is men van mening dat een logit-model eenvoudiger te schatten en te interpreteren is (Kelso 1999, Sullivan e.a. 2007). Wat betreft de verklarende variabelen, zijn de door de federale regeling aanbevolen variabelen inderdaad de meest gebruikten. Maar veel staten gebruiken ook additionele variabelen (34 staten volgens GAO 2007), zoals het 'wage replacement rate' van de cliënt, de tijd tussen het

baanverlies en de registratie bij de arbeidsvoorziening, het aantal werkgevers in een gegeven periode, de duur van het recht op een uitkering, etc. (Sullivan e.a. 2007).

Zeven State Workforce Agencies (Delaware, Idaho, Massachusetts, New York, Ohio, Puerto Rico, Virgin Islands) gebruiken geen statistisch model maar een 'characteristic screen'. In deze staten wordt een cliënt geïdentificeerd als een werkloze met een 'hoog risico' en geselecteerd voor deelname aan een re-integratietraject als hij aan een aantal criteria voldoet. Het voordeel van zo'n eenvoudig model is dat het kan worden aangepast voor verschillende groepen cliënten. Het is ook makkelijk om het model te actualiseren als de economische context verandert. Het nadeel van 'characteristic screen' is dat er geen gewichten aan de verschillende criteria zijn geassocieerd en dat er geen aandacht is voor bijzondere combinaties van kenmerken. Het kan daarom gebeuren dat het model sommige cliënten met een hoog risico op langdurige werkloosheid niet identificeert. Een ander nadeel is dat het met 'characteristic screen' niet mogelijk is om een prioriteitsvolgorde tussen de risicocliënten te maken, omdat het risico alleen als binaire variabele wordt gemeten. Dit leidt tot problemen als de capaciteit van de arbeidsvoorziening niet voldoende is om alle risicocliënten op te vangen. De voorkeur van de federale regering gaat daarom uit naar statistische modellen. Sinds de invoering van het WPRS is ook een aantal staten van 'characteristic screen' naar een statistisch model overgestapt.

Diagnose

In de VS is het duidelijk dat profiling aan diagnose voorafgaat: door profiling worden de cliënten geïdentificeerd die de meeste behoefte hebben aan een diepergaande diagnose. De federale regering heeft aanbevolen dat cliënten met een hoog risico op langdurige werkloosheid een individuele diagnose van hun problemen krijgen en dat een individueel re-integratieplan voor hen wordt ontwikkeld. Het is echter de vraag, hoe dit in de praktijk toegepast wordt.

In een studie over de toepassing van WPRS in zeven staten vindt het GAO (Government Accountability Office) dat slechts één staat een echte diepgaande individuele aanpak van de problemen van de werklozen toepast (GAO 2007). In Delaware maken consultants een diagnose van de problemen en behoeften van de cliënten, afhankelijk van de mate waarin ze 'klaar' zijn voor werkhervatting ('job-readiness level'). Op basis hiervan ontwikkelen de consultants een individueel re-integratietraject voor hun cliënten en hebben een keer per maand een vervolgesprek met hun. Andere staten lijken veel meer zelfstandigheid van de werklozen te verwachten: in Washington en Wisconsin vraagt de arbeidsvoorziening de cliënten om een zelfdiagnose te maken door een formulier in te vullen over hun kwalificaties en hun capaciteit om zelfstandig een baan te zoeken; in Wisconsin en California ontwikkelen de cliënten hun re-integratietraject zelf, door na een eerste informatiebijeenkomst zelf voor de soort dienstverlening te kiezen die ze als relevant inschatten. De belangrijkste verklaring die staten aangeven voor de beperkte individuele begeleiding zijn

onvoldoende of zelfs afnemende middelen. Ze geven aan dat ze het moeilijk vinden om de juiste ondersteuning te bieden aan een heel diverse populatie van cliënten. Bovendien lijkt de ontwikkeling van 'reemployment services' vaak geen hoge prioriteit te hebben, noch op federaal noch op staatsniveau (GAO 2007).

Over het algemeen wordt 15 procent van de geprofileerde cliënten naar 'reemployment services' doorverwezen (GAO 2007). Omdat de doorverwijzing afhangt van de capaciteit van de arbeidsvoorziening, krijgt ieder doorverwezen cliënt ook daadwerkelijk ondersteuning aangeboden. Maar het aantal 'services' per cliënt is in de laatste jaren afgenomen. Het gebruik van diepgaande, dure instrumenten is het meest afgenomen. De meest gebruikte instrumenten zijn algemene oriëntatiebijeenkomsten en bemiddeling. Individuele diagnose en cursussen over zoekstrategie komen daarna. Loopbaanadvies en doorverwijzing naar training worden het minst, en ook steeds minder gebruikt, momenteel voor minder dan tien procent van de doorverwezen cliënten (Wandner 2008).

Zachte factoren

Zachte factoren als gezondheid, sociale omgeving, psychologische factoren, zelfvertrouwen, etc. zijn niet meegenomen als verklarende variabelen in de statistische profileringmodellen. De identificatie van de cliënten met een hoog risico op langdurige werkloosheid, die alleen door het profileringssysteem wordt gemaakt en waarin het oordeel van consultants geen rol speelt, houdt dus geen rekening met deze factoren.

Deze factoren spelen waarschijnlijk een rol in de individuele diagnose van de problemen en behoeften van de cliënten, maar deze wordt nog niet systematisch toegepast. Er is ook weinig informatie te vinden over het verloop hiervan.

4.2.2 VRAAGGERICHTHEID

De vraagkant van de arbeidsmarkt speelt op twee verschillende manieren een rol in het WPRS-systeem: ten eerste wordt er rekening mee gehouden voor de berekening van de kans op langdurige werkloosheid; en ten tweede is bemiddeling één van de veelgebruikte re-integratie-instrumenten.

De sector en/of het beroep van een cliënt zijn de meest gebruikte verklarende variabelen in de statistische profileringmodellen van de verschillende staten (gebruikt door respectievelijk 39 en 30 State Workforce Agencies, Sullivan e.a. 2007). Ook het lokale werkloosheidspercentage wordt vaak als verklarende variabele gebruikt. Dit geeft aan dat de arbeidsvraag een belangrijke rol speelt voor de identificatie van de cliënten met een hoog risico op langdurige werkloosheid. Maar deze informatie wordt vooral gebruikt om mensen met grote belemmeringen te identificeren. Werkhervatting bevorderen van werklozen die een veelgevraagd beroep hebben, is geen prioriteit van het systeem, omdat het systeem zich alleen op de groep werklozen richt die de meeste problemen zullen hebben om het werk te hervatten.

Desalniettemin is bemiddeling een veelgebruikt instrument in het kader van 'reemployment services': ongeveer een derde van de doorverwezen cliënten krijgt bemiddeling aangeboden (Wandner 2008). Werkgevers werven echter relatief weinig werknemers via de arbeidsvoorziening, vooral omdat de werklozen bij de arbeidsvoorziening vaak niet de gewenste kwalificaties hebben. De meerderheid is laag gekwalificeerd. De arbeidsvoorziening geeft ook zelf aan te weinig middelen te hebben om veel tijd aan de beantwoording van de vraag van de werknemers te kunnen besteden (GAO 2006).

4.2.3 EFFECTEN VAN PROFILING

Een profilingsysteem heeft meerdere doelen: het moet de identificatie mogelijk maken van werklozen met een hoog risico op langdurige werkloosheid; het moet criteria bieden voor de toekenning van instrumenten aan werklozen en het moet de werkloosheidsduur van uitkeringsgerechtigden verkorten. Het einddoel is dat werkloosheid zo effectief mogelijk bestreden wordt en dat de werklozen snel het werk kunnen hervatten. Het VS-model wordt in het volgende vanuit deze drie doelen geëvalueerd. Eerst bespreken we de voorspelkracht van het model, dan het effect van het model op de toekenning van instrumenten aan werklozen en ten slotte de effectiviteit wat betreft de bestrijding van werkloosheid.

Voorspelkracht

Het algemene beeld dat uit evaluatiestudies van de statistische profilingsmodellen in de VS voorkomt, is dat deze modellen wel een toegevoegde waarde hebben voor de identificatie van de werklozen met een hoge kans op langdurige werkloosheid, maar dat hun voorspelkracht nog sterk zou kunnen worden verbeterd.

Een vroege evaluatie van het WPRS-profilingsysteem in de vijf eerste staten waar het werd toegepast concludeerde: 'the models clearly identified claimants who were most likely to exhaust their benefits' (Hawkins e.a. 1996, geciteerd in Sullivan e.a. 2007). Een latere evaluatie van de modellen in Florida en New Jersey vond dat zowel het uitsluiten van cliënten die nog een band met de arbeidsmarkt hebben (in de vorm van 'recall' of 'union hiring hall agreement') van het profilingsysteem als het statistische profiling zelf bijdragen aan de identificatie van cliënten met een hoog risico op langdurige werkloosheid. De auteurs vinden echter de voorspelkracht van de modellen beperkt ('the targeting power of the model is modest', Olsen e.a. 2002, geciteerd in Sullivan e.a. 2007). Sullivan e.a. (2007) ontwikkelen een indicator om de voorspelkracht van een profilingsmodel te meten: hun indicator is gebaseerd op een vergelijking van het gemiddelde percentage werklozen die hun uitkeringsrechten volledig verbruiken met het aandeel 'exhaustees' in de groep die door het profilingsmodel is geselecteerd. Zo wordt gemeten in welke mate het profilingsmodel beter selecteert dan een willekeurig selectieproces. In het overgrote deel van de staten voegt het

statistisch model minder dan 15 procent potentiële 'exhaustees' toe ten opzichte van een willekeurige selectie¹⁰. Mississippi scoort het laagst met drie procent. De hoogste score wordt in New York behaald met 25 procent, maar deze staat past een 'characteristic screen' toe en geen statistisch model. Er lijkt dus nog veel ruimte te zijn voor verbetering van de voorspelkracht van de gebruikte statistische modellen. Een belangrijke vraag hierbij is, hoe zuiver de gebruikte methode is: profiling heeft namelijk zelf een invloed op de kans om de uitkeringsrechten volledig te verbruiken, want het ideaal is dat iemand met een hoge kans op langdurige werkloosheid dergelijke ondersteuning krijgt dat hij zijn uitkering juist *niet* opgebruikt. Als het diagnosesysteem heel goed werkt, moeten maar weinig mensen die volgens het profiling systeem een 'hoog risico' hebben ook daadwerkelijk langdurig werkloos worden.

De invloed van profiling op de mogelijkheid om de kans op langdurige werkloosheid bij aanvang van de werkloosheid zuiver te kunnen meten heeft ook implicaties voor de updates van de profilingmodellen. In de literatuur wordt namelijk vaak onderstreept dat regelmatige aanpassing en actualisatie van een statistisch model een belangrijke voorwaarde voor een goede voorspelkracht is (Dickinson e.a. 2002, Kelso 1999, Wandner en Messenger 1999, O'Leary 2003, Sullivan e.a. 2007). Dit is alleen al nodig omdat de classificatie van beroepen in de VS onlangs is herzien. Maar zodra het profilingsysteem werkt, kan men niet meer waarnemen welke kans mensen hebben om langdurig werkloos te worden als er niet ingegrepen wordt. Het opnemen van WPRS-deelnemers in de recente data die gebruikt worden om modellen te herschatten kan dus tot vertekeningen leiden. Volgens Olsen e.a. (2002) zijn de effecten van WPRS niet groot genoeg om tot zo'n probleem te leiden. Het is echter over het algemeen belangrijk om met de mogelijkheid van vertekening rekening te houden. Uit evaluatiestudies blijkt echter dat ongeveer 30 staten de vorm van hun statistisch model nooit hebben herzien, en dat zelf 12 staten de coëfficiënten in hun model nooit hebben geüpdated (Sullivan e.a. 2007, GAO 2007). Meestal worden de staten belemmerd door dataproblemen en/of ze hebben te weinig middelen en tijd om de nodige aanpassingen te maken (GAO 2007).

Toekenning van instrumenten

De invoering van het WPRS-systeem heeft geleid tot een toename in de ondersteuning die de arbeidsvoorziening aan werklozen biedt ten opzichte van het verleden: met WPRS krijgt een groter aandeel van de werklozen ondersteuning dan voor 1995 het geval was (Wandner 1997). Ook het aandeel

¹⁰ Bijvoorbeeld: van een groep werklozen die willekeurig worden geselecteerd zullen 20 procent daadwerkelijk hun uitkeringsrechten volledig verbruiken (dus 100 van 500 werklozen) als het gemiddelde percentage langdurige werkloosheid 20 procent is. Als in een groep die door een statistische profilingsysteem wordt geselecteerd, 32 procent van de geselecteerden werklozen (160 van 500 werklozen) daadwerkelijk langdurig werkloos worden, scoort dit profilingsysteem volgens Sullivan e.a. 15 procent hoger dan een willekeurige selectie. ($15\% = 1 - [68\% \text{ non-exhaustees in de tweede groep} / 80\% \text{ non-exhaustees in de eerste groep}]$).

van de geprofileerde cliënten die naar verdere ondersteuning worden doorverwezen steeg van tussen 9 en 12 procent in de periode voor 2005 tot tussen 14 en 16 procent tussen 2005 en 2007 (gemiddelde cijfers op federaal niveau, Wandner 2008). Cliënten die op basis van profiling naar de 'reemployment services' werden doorverwezen kregen meer ondersteuning dan diegenen die niet werden verwezen (Dickinson e.a. 1997, geciteerd in Sullivan e.a. 2007): dit is wat men verwacht als het systeem goed functioneert. Er bleek ook dat meer werklozen naar 'reemployment services' worden verwezen in tijden van lage economische conjunctuur (Wandner 2008).

In het begin van WPRS neigden de consulenten soms om geen instrumenten aan hun cliënten toe te kennen omdat niet-deelname aan toegekende instrumenten door het stopzetten van de werkloosheidsuitkering werd gesanctioneerd. Er schijnt echter weinig gebruik te zijn gemaakt van deze sancties: de cliënten wilden blijkbaar graag deelnemen aan re-integratietrajecten, en de cijfers voor stopzetten van uitkeringen vanwege niet-deelname zijn laag gebleven (Wandner 1997).

WPRS heeft dus tot een toename van de ondersteuning aan werklozen geleid. Het is echter de vraag of deze trend zich ook op lange termijn zal voortzetten. Zoals eerder aangegeven lijkt de omvang van de ondersteuning per werkloze af te nemen. Ook het gebruik van diepgaande en duurdere instrumenten daalt.

Effectiviteit

Wat betreft het effect van WPRS op de duur van de werkloosheid en het gebruik van uitkeringen, zijn evaluatiestudies die in de beginperiode van het systeem zijn uitgevoerd, over het algemeen positief. Een belangrijk probleem is echter dat meer recente evaluatiestudies ontbreken.

Een aantal evaluatiestudies (Black e.a. 2003, Black e.a. 2007, Noel 1998 voor Kentucky; Dickinson e.a. 1997, Dickinson e.a. 1999 voor meerdere staten) komt tot coherente positieve conclusies wat betreft een aantal effecten van WPRS: de uitkeringsduur wordt verkort (met ongeveer 2 weken in Kentucky, ongeveer 0.5 week in studies die meer staten meenemen); besparingen op de werkloosheidsuitkering worden op \$55 tot \$320 geschat; de toename in werkinkomen na werkhervatting wordt geschat op \$190 tot \$1054. Dickinson e.a. (1999) benadrukken echter dat het WPRS-programma het meeste effect heeft in de staten waar meer uitvoerige 'reemployment services' worden toegepast en er meer controle is op deelname aan de trajecten.

Bij dit positieve beeld moet echter een aantal kanttekeningen worden geplaatst. De bovengenoemde studies geven een gemengd beeld van het effect van WPRS op het percentage werklozen die hun uitkeringsrechten volledig verbruiken. Dickinson e.a. (1997) vinden dat dit percentage als gevolg van WPRS met 4 procent teruggaat, maar Black e.a. (2003) vinden geen significant effect en Dickinson e.a. (1999) meten zelfs een toename van dit aandeel in twee staten. Er

is ook weinig bekend over het effect van WPRS op het werkgelegenheidspercentage na deelname: Dickinson e.a. (1997) meten een kleine toename van één procent, maar Dickinson e.a. (1999) kunnen geen coherent effect vinden als ze naar meerdere staten kijken. Black e.a. (2003) vinden dat een groot deel van het effect van WPRS uit een dreigingseffect bestaat: de werklozen stappen vanzelf uit de werkloosheid als ze een re-integratietraject toegekend krijgen. Bovendien vinden ze geen verband tussen de effectiviteit van een traject en de geschatte kans op langdurige werkloosheid voor een individu: dit roept vragen op over de veronderstelling dat diegenen die de meeste hulp nodig hebben ook de meeste baat bij re-integratietrajecten hebben.

Een belangrijker probleem is dat alle bovengenoemde studies gebaseerd zijn op data van 1994 tot 1996. Ook al worden in het kader van WPRS gegevens verzameld over de uitkomsten van deelname aan re-integratietrajecten, worden deze data noch op federaal noch op staatsniveau gebruikt voor evaluatie. Bovendien zijn gegevens over de uitkomsten van een traject niet de beste basis om de netto-effecten hiervan te meten: idealiter zouden experimenten moeten worden uitgevoerd. Evaluatie schijnt echter geen prioriteit te zijn (GAO 2007). Daarom is het moeilijk om te zeggen of de positieve effecten van WPRS die in het begin zijn gevonden nog steeds in de actuele context optreden.

4.2.4 CONCLUSIE

De VS is, met Australië, het enige land waar alleen statistische profiling bepalend is voor de ondersteuning die een cliënt krijgt. Dit komt omdat profiling niet bedoeld is om een individuele aanpak aan iedere werkloze te bieden, maar om de cliënten die hulp bij re-integratie het meeste nodig hebben te identificeren om de beschikbare middelen op hen te concentreren. Hieraan gerelateerd is het feit dat een individuele aanpak van de problemen geen grote prioriteit heeft in de VS, zoals uit de praktijk in de verschillende staten blijkt, zelfs niet voor de cliënten die als de kansarmsten zijn geïdentificeerd. Wat de verhouding tussen profiling en diagnose betreft is dus statistische profiling de overheersende factor in het systeem; een echte diepgaande diagnose van de problemen van de cliënten vindt maar in enkele staten plaats.

Omdat het systeem er vooral op gericht is de meest kansarmen te helpen, is vervulling van de arbeidsvraag geen prioriteit. Werklozen met goede kansen om vacatures te vinden die op hun vaardigheden aansluiten, krijgen geen bijzondere aandacht. Ook hebben we geen aanwijzingen kunnen vinden dat er bijzonder veel energie aan scholing van werklozen wordt besteed om hen in knelpuntsectoren te plaatsen. Het gebruik van training is in de laatste jaren afgenomen.

4.3 DUITSLAND

In Duitsland zijn met de Hartz-wetgeving in het begin van de jaren 2000 een aantal hervormingen op het terrein van arbeidsmarktbeleid geïntroduceerd. Eén van de doelen van deze hervormingen was een betere en snellere bemiddeling door de arbeidsvoorziening. In dit kader is een nieuw systeem ontwikkeld om de uitkeringsgerechtigde werklozen¹¹ in groepen in te delen en re-integratie-instrumenten aan hen toe te kennen. Ten eerste wordt de organisatie van het diagnosesysteem beschreven. Daarna wordt ingegaan op de rol van het diagnosesysteem in relatie tot de arbeidsvraag. Ten slotte wordt het systeem geëvalueerd op basis van de beschikbare studies.

4.3.1 ORGANISATIE VAN HET DIAGNOSESISTEEM

Logica van het systeem

Het proces van indeling van de werklozen in categorieën en toekenning van instrumenten verloopt in drie stappen: 1) een profilering voorafgaand aan het eerste gesprek met een consulent, 2) een eerste gesprek met een consulent waarin een diagnose van de situatie van de cliënt wordt gemaakt, en 3) de toekenning van een re-integratietraject.

Voorafgaand aan het eerste gesprek moet de cliënt een formulier invullen met informatie over zijn gewenste beroep, zijn mobiliteit, zijn gewenste werktijden en salaris, zijn methode om werk te zoeken, zijn vakvaardigheden, IT-vaardigheden en sociale en persoonlijke vaardigheden. Deze informatie wordt door de consulent gebruikt om het eerste gesprek voor te bereiden. Daarnaast worden de beroepswensen van de cliënt met de vraag op de arbeidsmarkt vergeleken door middel van een computerprogramma, dat op deze manier de kansen van de cliënt op de arbeidsmarkt berekent ('Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen'). Er vindt ook een eerste profilering van de cliënt plaats: op grond van de beschikbare informatie over de cliënt wordt door een statistisch programma een eerste poging gemaakt tot indeling van de cliënt in één van de vier categorieën die de arbeidsvoorziening hanteert ('Berechnungshilfe Arbeitnehmerdifferenzierung').

In een tweede stap heeft elke cliënt een eerste gesprek met een consulent van de arbeidsvoorziening, waarin een diagnose wordt gemaakt van zijn problemen, kansen en behoeften. Tijdens het gesprek schat de consulent de behoefte aan

¹¹ Het profilingsysteem dat hier wordt beschreven heeft betrekking op de werklozen die een recht hebben op een werkloosheidsuitkering op basis van de werkloosheidsverzekering (SGB III) en ondersteuning van de arbeidsvoorziening (Agentur für Arbeit) krijgen. Werklozen die geen recht (meer) hebben op een uitkering op basis van de verzekering maar een uitkering van de staat ontvangen (SGB II) zijn niet onderwerp van deze studie.

interventie in op vier verschillende terreinen: kwalificaties en vaardigheden, specifieke belemmeringen, motivatie, omstandigheden op de arbeidsmarkt.

De resultaten van de statistische profiling en van het eerste gesprek worden in een elektronisch dossier ingevuld ('Bearbeitungsunterstützung Bewerberdaten', of BuB). Op basis van alle informatie wordt de cliënt ingedeeld in een van de vier onderstaande categorieën:

- 'Marktkunden': cliënten die naar verwachting zelfstandig snel weer aan het werk kunnen komen en geen intensieve ondersteuning nodig hebben;
- 'Beratungskunden Aktivieren': cliënten die door een verandering in hun motivatie of de opheffing van een relatief kleine belemmering terug naar de arbeidsmarkt kunnen;
- 'Beratungskunden Förderung': cliënten die na omscholing en/of opheffing van belemmeringen terug naar de arbeidsmarkt kunnen;
- 'Betreuungskunden': cliënten die vanwege een combinatie van problemen weinig kansen hebben op snelle werkhervatting in de reguliere arbeidsmarkt.

De indeling in één van deze categorieën hangt dus niet alleen af van de uitkomst van het statistische model; de consulent heeft de mogelijkheid om deze indeling te veranderen. Nadat deze indeling is gemaakt, wordt samen met de cliënt het doel van het traject vastgesteld, en een 'actieprogramma' wordt aan de cliënt toegekend. Een 're-integratiecontract' ('Eingliederungsvereinbarung') wordt ondertekend. Onderstaande tabel biedt een overzicht van de zes mogelijke 'actieprogramma's'.

Tabel 3.1 Actieprogramma's (Handlungsprogramme)

Actieprogramma en groep aan wie het wordt toegekend	Doel	timing eerste vervolgesprek
1. Bemiddeling (Marktkunden)	zo snel mogelijk bemiddelen	< 3 maanden
2. Verandering perspectief (Beratungskunden Aktivieren)	motivatie ontwikkelen om zo snel mogelijk te bemiddelen	< 1 maand
3. Bestrijding van belemmeringen (Beratungskunden Aktivieren & Fördern)	vroegtijdige belemmeringen voor participatie identificeren en bestrijden	< 2 maanden

4. Scholing (Beratungskunden Fördern)	vaardigheden en kwalificaties aanpassen	2 – 3 maanden
5. Voorbereiding voor de arbeidsmarkt (Betreuungskunden)	passiviteit voorkomen; opties zoeken in niet- reguliere arbeidsmarkt	< 6 maanden
6. Activerende Ondersteuning (Betreuungskunden)	zware persoonlijke / sociale problemen oplossen	< 6 maanden

Bron: Bundesagentur für Arbeit

De timing voor het eerste vervolgesprek wordt hier als een proxy gebruikt voor de intensiteit van een traject. Uit de tabel is te zien dat de cliënten in de middengroep ('Beratungskunden') het meest intensieve contact met de arbeidsvoorziening hebben. Voor de 'Marktkunden' gaat men ervan uit dat ze niet veel ondersteuning nodig hebben, maar ook de 'Betreuungskunden' met grote belemmeringen krijgen relatief weinig te maken met de arbeidsvoorziening.

Het systeem is in zo verre flexibel dat de consulent de mogelijkheid heeft om na elk gesprek de indeling van een cliënt in een bepaalde groep te herzien, als blijkt dat de eerste indeling fout was of niet de verwachte resultaten oplevert.

In het volgende gaan we in meer detail in op de verschillende stappen van het diagnoseproces.

Profiling-methode

De indeling van de werklozen in de vier bovengenoemde groepen is gebaseerd op de uitkomsten van het statistische model en van het eerste gesprek met de consulent. Daarnaast wordt echter ook een nieuw statistisch targetingsysteem ontwikkeld.

Het bestaande profilingsysteem

Het statistische model 'Berechnungshilfe Arbeitnehmerdifferenzierung' deelt de cliënten in verschillende groepen in met behulp van een beslissingsboom op basis van de informatie die bij registratie wordt verzameld. Het model is door McKinsey ontwikkeld. Het is moeilijk om meer informatie te krijgen over de precieze vorm van het model, omdat het model als 'proprietary business information' wordt gezien.

De uitkomsten van het diagnosegesprek met de consulent zijn ook een basis voor de indeling van de cliënten in groepen. De vier onderwerpen die in het gesprek aan de orde komen (kwalificaties, belemmeringen, motivatie,

omstandigheden op de arbeidsmarkt) zijn in twee dimensies ingedeeld: onder het begrip 'Fördern' (ondersteunen) vallen kwalificaties en belemmeringen; het begrip 'Fordern' (activeren) omvat motivatie en de omstandigheden op de arbeidsmarkt. De cliënten worden in groepen ingedeeld afhankelijk van hun behoefte aan interventie in deze twee dimensies. Als de behoefte aan interventie klein is in beide dimensies, is de cliënt een 'Marktkunde'. Als er grote behoefte is aan interventie in beide dimensies, wordt hij als 'Betreuungskunde' ingedeeld. Als de cliënt primair ondersteuning nodig heeft (dat wil zeggen de behoefte aan interventie is sterk in de dimensie 'Fördern'), is hij een 'Beratungskunde Fördern'. Een cliënt wordt als 'Beratungskunde Aktivieren' ingedeeld als hij vooral behoefte aan activering (interventie in de dimensie 'Fordern') heeft. Onderstaande afbeelding geeft een schematisch overzicht van dit beslissingsproces.

Figuur 3.1 Methode voor de indeling van cliënten in groepen n.a.v. diagnosegesprek

	'Fördern': behoefte aan interventie op het terrein van:		
		<ul style="list-style-type: none"> • kwalificaties • belemmeringen 	
'Fordern': behoefte aan interventie op het terrein van:		-	+
	-	Marktkunde	Beratungskunde 'Fördern'
	+	Beratungskunde 'Aktivieren'	Betreuungskunde
<ul style="list-style-type: none"> • motivatie • omstandighed en op de arbeidsmarkt (vraag op de arbeidsmarkt voor het gewenste beroep) 			

Bron: Bundesagentur für Arbeit

Ontwikkeling van een targetingsysteem

Tegenwoordig wordt in Duitsland een alternatief ontwikkeld, in de vorm van een statistisch targetingsysteem. Het doel van het nieuwe systeem is om het effect van toepassing van verschillende instrumenten (of van toepassing van geen instrument) op individueel niveau te voorspellen, zodat het statistische model niet

alleen een indeling van de cliënten in categorieën mogelijk maakt, maar ook een aanbeveling formuleert over het instrument dat naar verwachting voor een cliënt het meest effectief zou kunnen zijn.

Het targetingsysteem is gebaseerd op een nauwkeurige meting van de effecten van verschillende instrumenten op verschillende types cliënten in het verleden. Deze meting is in het kader van het TrEffeR-project ('Treatment Effects and Prediction') gemaakt: de netto-effectiviteit van een maatregel voor een deelnemer is gemeten door de uitkomsten voor de deelnemer te vergelijken met de uitkomsten voor een andere werkloze die geen gebruik heeft gemaakt van de maatregel maar die vergelijkbaar is met de deelnemer. Om werklozen te vinden die 'vergelijkbaar' zijn met de deelnemers zijn matching-technieken gebruikt. Stephan e.a. (2006) geven meer details over dit project.

De effectiviteitsmetingen uit dit project vormen de basis voor een model, dat voorspellingen van de effectiviteit van verschillende instrumenten op individueel niveau mogelijk maakt. Dit nieuwe instrument heet PeaK ('Produkteffekt auf Kunden'). Consulents moeten informatie over een cliënt (leeftijd, geslacht, herkomst, burgerlijke stand, gezondheidsproblemen, kwalificaties, arbeidsverleden) in dit model invoeren. Op basis hiervan geeft het model de drie maatregelen aan (waaronder ook eventueel 'geen maatregel'), die bij toepassing op de cliënt de kortste verwachte werkloosheidsduur geven. Dit is bedoeld als een hulpmiddel voor de consulents bij hun beslissing over de toekenning van instrumenten aan werklozen. Het model wordt momenteel getest (Rässler e.a. 2006).

Diagnose in engere zin

Het nieuwe diagnosesysteem schrijft een bepaalde structuur voor het eerste gesprek tussen de cliënt en de consulent voor. Het doel van het gesprek is om de behoefte aan interventie van de cliënt in vier bepaalde domeinen in te schatten. De consulent maakt gebruik van een formulier waarin de verschillende domeinen in verschillende concrete elementen zijn uitgewerkt. De voorgeschreven aandachtspunten zijn als volgt:

1. Kwalificaties en vaardigheden: de consulent schat de behoefte aan interventie in de domeinen werkervaring, vakspecifieke kennis, communicatieve vaardigheden, teamvaardigheden, andere vaardigheden (IT, talen, eventuele sociale vaardigheden die buiten het werk zijn geleerd, etc.)
2. Belemmeringen: er wordt nagegaan of er behoefte aan interventie is wat betreft mobiliteit, flexibiliteit in werktijden, gezondheid, financiële situatie, financieel afhankelijke familieleden e.d., gewenst loon, etc.
3. Motivatie: de consulent schat in of de cliënt voldoende bereidheid om te werken, doelgerichtheid, vasthoudendheid, initiatief, bereidheid om te leren, etc. toont.

4. Omstandigheden op de arbeidsmarkt: de consulent schat in of er behoefte aan interventie is op basis van de vraag op de lokale, regionale en nationale arbeidsmarkt voor het gewenste beroep van de cliënt.

Het diagnose-instrument legt dus precies vast welke informatie uit het eerste gesprek moet worden verkregen. Het is echter aan de consulent overgelaten welke vragen hij wil stellen om aan de informatie te komen en welke criteria hij gebruikt om te beslissen of er behoefte aan interventie voor een bepaald element bestaat.

Zachte factoren

In het Duitse diagnosesysteem wordt rekening gehouden met een aantal 'zachte factoren': verschillende wensen en vaardigheden van de werklozen worden al voorafgaand aan het eerste interview geregistreerd door middel van een formulier. In het eerste diagnosegesprek met de consulent komen veel belangrijke zachte factoren aan de orde: 'soft skills' (communicatieve vaardigheden, teamvaardigheden, sociale vaardigheden), gezondheid, sociale omgeving (gezinsituatie), motivatie.

Deze factoren spelen een belangrijke rol in het profilingproces en in de toekenning van instrumenten. Als bijvoorbeeld motivatie geïdentificeerd wordt als de belangrijkste belemmering van een cliënt om het werk te hervatten, wordt de cliënt ingedeeld in de categorie 'Beratungskunde Aktivieren' en krijgt hij het actieprogramma 'Perspectiefverandering' toegekend.

Zachte factoren worden dus in ieder geval via het eerste gesprek met de consulent meegenomen in het diagnoseproces. In het targetingsysteem dat op dit moment wordt ontwikkeld, wordt in ieder geval gezondheid meegenomen.

4.3.2 VRAAGGERICHTHEID

De vraagkant van de arbeidsmarkt speelt een belangrijke rol in het Duitse diagnosesysteem. Niet alleen wordt er met de arbeidsvraag rekening gehouden om de kansen van een cliënt op de arbeidsmarkt in te schatten, maar het diagnosesysteem bevat ook elementen die op vervulling van bestaande vacatures zijn gericht: profielen van werklozen worden automatisch gematcht met bestaande vacatures, en 'werkgeversgerichte bemiddeling' ondersteunt werkgevers bij het vervullen van vacatures.

Ten eerste wordt voor elke cliënt bekeken hoe groot de arbeidsvraag is voor het beroep of in de sector waar hij wenst te werken. Dit gebeurt eerst voorafgaand aan het eerste gesprek door middel van het statistische model 'Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen'. Daarna kijkt de consulent tijdens het eerste diagnosegesprek ook naar de arbeidsvraag op lokaal, regionaal en nationaal niveau voor het beroep van de consulent, om in te schatten of er behoefte aan

interventie is. De schatting is gebaseerd op gegevens uit het verleden over werkzoekenden en vacatures zoals ze bij de arbeidsvoorziening beschikbaar zijn (Bundesagentur für Arbeit, 2008). Er wordt geen expliciete link gemaakt tussen de inschatting van behoefte aan interventie op het gebied van kwalificaties en de arbeidsvraag. Voor zover deze link in de praktijk wordt gemaakt en mensen ten behoeve van de arbeidsvraag worden omgeschoold, staat dit dus los van het formele diagnosesysteem.

Maar informatie over de arbeidsvraag wordt in het Duitse systeem niet alleen gebruikt om de cliënten te identificeren die naar verwachting de grootste problemen zullen hebben om het werk te hervatten. Om cliënten zo efficiënt mogelijk naar bestaande vacatures te bemiddelen is de 'virtuele arbeidsmarkt' ontwikkeld: dit is een databestand dat informatie over werklozen en bestaande vacatures bevat en toegankelijk moet zijn voor alle relevante partijen (werkgevers, werklozen, intermediairs). Op deze manier moet de arbeidsmarkt transparanter gemaakt worden, het contact tussen werkgevers en werknemers gestimuleerd worden en bemiddeling efficiënter worden. Het systeem biedt de mogelijkheid om profielen van cliënten beschikbaar te stellen, die niet alleen informatie over kwalificaties en werkervaring bevatten, maar ook over 'soft skills' als sociale vaardigheden, flexibiliteit, teamvaardigheid, etc. Ook werkgevers hebben de mogelijkheid om aan te geven welke 'soft skills' in het bijzonder relevant zijn voor een vacature. Zo kan de kwaliteit van de 'match' tussen een werkloze en een vacature verbeterd worden. Bovendien draagt de arbeidsvoorziening ook actief bij aan het matchingproces: het VerBIS-systeem ('Vermittlungs-, Beratungs und InformationsSystem') matcht automatisch de profielen van cliënten met bestaande vacatures, op basis van 25 criteria. Dit is bedoeld als ondersteuning van het bemiddelingswerk van de consultants, om de kwantiteit en kwaliteit van de bemiddelingvoorstellen te verhogen.

Het belang van vraaggerichtheid in het Duitse diagnosesysteem is ook zichtbaar in 'werkgeversgerichte bemiddeling' ('arbeitgeberorientierte Vermittlung'). In het nieuwe systeem is 20 procent van de capaciteit van de arbeidsvoorziening hiervoor gereserveerd. Werkgeversgerichte bemiddeling houdt in dat de arbeidsvoorziening de werkgevers actief ondersteunt bij het vervullen van vacatures, door de cliënten te informeren en te stimuleren om te solliciteren. De consultants maken gebruik van vier verschillende 'matching-strategieën', afhankelijk van het type vacature en het type werkgever voor wie ze werken:

1. voor vacatures met weinig aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden wordt in het systeem naar potentiële kandidaten gezocht;
2. voor vacatures met attractieve arbeidsvoorwaarden, maar waarvoor verwacht wordt dat ze moeilijk vervulbaar zijn, wordt een groot aantal potentiële kandidaten gezocht en schriftelijk geïnformeerd;
3. voor vacatures met attractieve arbeidsvoorwaarden, die niet op zich moeilijk vervulbaar zijn, maar waarvoor er naar verwachting weinig

kandidaten op de lokale arbeidsmarkt zijn, wordt er ook in andere regio's naar potentiële kandidaten gezocht.

4. voor vacatures met attractieve arbeidsvoorwaarden, waarvoor voldoende sollicitanten worden verwacht, voert de arbeidsvoorziening telefonische gesprekken met de potentieel geschikte cliënten om hun geschiktheid en motivatie te controleren, voordat men hun naam aan de werkgever doorgeeft.

Ook al behoort profiling officieel een hulpmiddel te zijn voor het zoeken naar geschikte kandidaten, consultants kijken in de praktijk veel minder naar de groep waarin een cliënt is ingedeeld, dan naar zijn kwalificaties en werkervaring om de geschiktheid voor een bepaalde vacature in te schatten (Mosley e.a. 2006). Er bestaat verder de mogelijkheid om een 'pool' van de beste kandidaten samen te stellen ('Bewerberpool'), die bijzonder gemotiveerd of bijzonder goed gekwalificeerd zijn, om hen snel te kunnen benaderen voor vacatures. Het succes hiervan is echter afhankelijk van goed onderhoud en actualisering van de pool (Mosley e.a. 2006).

4.3.3 EFFECTEN VAN PROFILING

Het Duitse profilingsysteem kan op de drie verschillende doelen van een profilingsysteem geëvalueerd worden (voorspelling van langdurige werkloosheid, efficiënte toekenning van instrumenten, bestrijding van langdurige werkloosheid). Ten eerste gaan we in op de vraag hoe goed de indeling van cliënten in groepen hun kans op langdurige werkloosheid weergeeft. Ten tweede bespreken we het effect van het systeem op de toekenning van instrumenten en ten derde de effectiviteit in de bestrijding van langdurige werkloosheid. Ten slotte gaan we in op de evaluatie van de vraaggerichte bemiddeling.

Voorspelkracht

We kunnen weinig zeggen over de voorspelkracht van het gebruikte statistische profilingsmodel, omdat überhaupt weinig over het model bekend is en er waarschijnlijk geen evaluatie van zijn voorspelkracht is uitgevoerd. Er zijn echter aanwijzingen dat de indeling van cliënten in groepen door het diagnosesysteem als geheel niet helemaal goed loopt.

Ten eerste lijkt het profilingsysteem geen garantie voor objectiviteit in de indeling van cliënten in groepen. Slechts 30 procent van de consultants ziet het statistische model als een nuttig hulpmiddel. Het komt vaak voor dat de consultants de uitkomst van het model niet volgen (Bundestag 2006). Bovendien is het indelingsproces op basis van de uitkomsten van het eerste gesprek dermate simpel, dat casemanagers het formulier zo kunnen invullen dat er precies die indeling uitkomt die ze wensen (Mosley e.a. 2006).

Bovendien blijven de consultants de indeling van een cliënt in een groep lastig vinden, omdat volgens hen de criteria die ze voor de indeling moeten gebruiken niet altijd een goede indicatie geven van de behoefte aan ondersteuning en/of van de kansen van een cliënt. Een kleine belemmering kan bijvoorbeeld al leiden tot indeling van een cliënt in de categorie 'Beratungskunde', terwijl hij misschien toch zelfstandig genoeg is om als 'Marktkunde' zijn weg naar de arbeidsmarkt terug te vinden. Daarnaast worden oudere cliënten heel snel als 'Betreuungskunden' (de groep met de grootste kans op langdurige werkloosheid) ingedeeld, ook al hebben ze verder weinig belemmeringen. Gezien de geringe ondersteuning die 'Betreuungskunden' uiteindelijk krijgen, is dit niet gunstig voor de arbeidsmarktparticipatie van oudere werknemers (Mosley 2006).

Toekenning van instrumenten

Evaluatierapporten tonen aan dat de toekenning van instrumenten aan cliënten op een sterk gestandaardiseerde manier verloopt. De re-integratietrajecten lijken meer massaproducten te zijn dan dat ze echt op de individuele behoeften van de cliënten zouden zijn aangepast (Mosley e.a. 2006). Bovendien lijkt de rol van de cliënt zelf bij de bepaling van het re-integratietraject tamelijk beperkt. Vaak wordt het re-integratiecontract meer door de consultant aan de cliënt opgedwongen. Dit kan schadelijk zijn voor de motivatie en betrokkenheid van de cliënt (Bundestag 2006).

Bovendien is de ondersteuningscapaciteit sterk geconcentreerd op de middengroep van 'Beratungskunden'. 'Betreuungskunden', die de grootste kans hebben om langdurig werkloos te worden, krijgen relatief weinig ondersteuning van de arbeidsvoorziening, omdat men ervan uitgaat dat de meest kansarme werklozen zelfs met ondersteuning geen werk kunnen krijgen voor afloop van hun werkloosheidsuitkering. Men gaat ervan uit dat uitgebreide ondersteuning financieel niet loont voor de werkloosheidsverzekering. Men kiest ervoor de kansarmen te laten uitstromen naar 'Arbeitslosengeld II' (de Duitse bijstand) (Mosley e.a. 2006, Bundestag 2006). Dit roept vragen op wat betreft rechtvaardigheid.

Effectiviteit

Ons is slechts één studie bekend die het effect van het diagnosesysteem op de werkloosheidsduur meet (Mosley e.a. 2006). Om de effectiviteit te meten zijn in de periode 2004 - 2006 lokale arbeidsbureaus waar dit nieuwe systeem al werd toegepast vergeleken met anderen waar dit nog niet het geval was. De resultaten van de evaluatie zijn gemengd: over het algemeen schijnt het nieuwe systeem weinig significante effecten te hebben op de werkloosheidsduur of de kans op werkhervatting. De enige groep waarvoor een significant positief effect is gevonden, zijn mannen tussen de 25 en 50 jaar in Oost-Duitsland. Voor vrouwen in Oost- en West-Duitsland is geen significant effect gevonden, mede omdat het effect sterk varieert tussen de lokale arbeidsbureaus. Het systeem schijnt zelf

een negatief effect te hebben op de werkloosheidsduur van oudere mannen en mannen zonder kwalificaties in West-Duitsland.

Vraaggerichte bemiddeling

Een enquête onder werkgevers heeft aangetoond dat werkgevers redelijk tevreden zijn met de 'werkgeversgerichte bemiddeling' van de arbeidsvoorziening. In feite wordt ook meer dan de voorgeschreven 20 procent van de capaciteit van de arbeidsvoorziening hieraan besteed. Eén van de problemen die blijven is dat de cliënten niet altijd werkelijk voor een vacature solliciteren nadat ze met een consulent hebben afgesproken dat ze dit zouden doen. Bovendien is het de vraag, of de keuze van de arbeidsvoorziening om de bedrijven waarvan de meeste vacatures worden verwacht als 'prioriteitscliënten' te behandelen, de meest verstandige is: het is waarschijnlijk dat grote bedrijven met veel vacatures ook de capaciteit hebben om deze zelfstandig te vervullen, terwijl kleinere bedrijven die ook vacatures hebben meer ondersteuning nodig hebben om personeel te werven (Mosley e.a. 2006).

4.3.4 CONCLUSIE

In Duitsland zijn statistische profilering en de berekeningen van de kansen van een cliënt op de arbeidsmarkt primair hulpmiddelen voor de consulent die een beslissing moet nemen over de indeling van een cliënt in een categorie en de toekenning van een re-integratietraject. De uitkomsten van het diagnosegesprek tussen de consulent en de cliënt spelen een ten minste even grote rol voor de uiteindelijke beslissing. Dit is onder meer te zien aan het uitgewerkte beslissingsinstrument dat voorschrijft, welke uitkomsten van het diagnosegesprek tot welke indeling moeten leiden.

De Duitse arbeidsvoorziening zet zich actief in om aan de vervulling van bestaande vacatures bij te dragen, allereerst door automatische matching met de profielen van de cliënten, maar ook door actieve bemiddeling om werkgevers in hun wervingsproces te ondersteunen. Het bestaande profilingsysteem draagt in zo verre eraan bij, dat de profielen van de werklozen, inclusief 'zachte' gegevens, goed voor bemiddelingsdoelen kunnen worden gebruikt. De indeling van cliënten in groepen lijkt echter niet bijzonder relevant te zijn voor het bemiddelingsproces.

4.4 FRANKRIJK

In Frankrijk is profiling kort geleden, in 2006, geïntroduceerd. Het nieuwe diagnosesysteem maakt deel uit van een aantal hervormingen in de richting van een actiever arbeidsmarktbeleid en een individualisering van re-integratie. Ten eerste beschrijven we de organisatie van het diagnosesysteem. Ten tweede gaan we in op de rol van dit nieuwe systeem voor de vervulling van de arbeidsvraag. Omdat het systeem tamelijk nieuw is, is het moeilijk om het nu al te evalueren; we beoordelen de uitvoering tot nu toe op basis van de beschikbare informatie.

4.4.1 ORGANISATIE VAN HET DIAGNOSESISTEEM

Logica van het systeem

Het diagnosesysteem in Frankrijk lijkt op de andere systemen in Europa: eerst vindt statistische profiling van de cliënten plaats, daarna een gesprek met een consulent die een diepere diagnose van hun situatie maakt, en op basis hiervan wordt een instrument aan hen toegekend.

Elke werkloze wordt bij registratie door de uitkeringsinstantie (Assedic) geprofileerd met behulp van een statistisch model. Eerst wordt de kans op langdurige werkloosheid geschat op basis van de kenmerken van de cliënt. Daarnaast wordt gekeken hoe groot de vraag voor het beroep van de cliënt is op de arbeidsmarkt. De uitkomst van deze statistische profiling leidt tot een eerste voorstel voor indeling van de cliënt in één van de mogelijke categorieën.

Daarna hebben de werklozen een eerste gesprek met een consulent bij de publieke arbeidsvoorziening (ANPE). Het doel van dit gesprek is om de resultaten van de statistische profiling te verfijnen door een aantal zachte factoren mee te nemen zoals gezondheid, motivatie e.d. Er wordt dus een fijnere diagnose gemaakt van de situatie van de cliënt en van zijn eventuele belemmeringen op zijn weg terug naar werk.

Op basis van de uitkomsten van de statistische profiling en van het gesprek krijgen de cliënten een bepaald re-integratietraject toegekend. De drie meest gebruikte trajecten zijn:

- het ‘snelle zoektraject’ (‘parcours de recherche accélérée’) voor cliënten die een kleine afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Ze worden gestimuleerd om werk te zoeken. Dit traject duurt maximaal vier maanden. Als de cliënt daarna nog steeds werkloos is, wordt hij verwezen naar een ander traject.
- het ‘activeringstraject’ (‘parcours de recherche active’) voor cliënten die scholing nodig hebben of een beroep hebben waarvoor weinig vraag is op de arbeidsmarkt.

- het ‘begeleidingstraject’ (‘parcours de recherche accompagnée’) voor cliënten die meer intensieve begeleiding nodig hebben. Deze begeleiding wordt vaak uitbesteed aan private bureaus.

De toekenning van een traject hangt echter niet alleen af van de resultaten van de profiling en de diagnose. Uit budgettaire overwegingen is een nationale doelstelling geformuleerd van 15 procent van de cliënten in een ‘snel zoektraject’, 60 procent in een ‘activeringstraject’ en 15 procent in een begeleidingstraject. De verdeling wijkt op regionaal niveau vaak hiervan af, maar de nationale cijfers komen ongeveer op deze verdeling uit (Debauche & Georges 2007).

Verder zijn er nog twee andere type trajecten voor bijzondere doelgroepen:

- een ‘mobiliserend traject’ (‘parcours de mobilisation vers l’emploi’) voor mensen die sociale dienstverlening nodig hebben. Ook deze vorm van begeleiding wordt uitbesteed.
- een ‘ondernemerstraject’ (‘parcours de créateurs-repreneurs d’entreprise’) voor diegenen die een eigen bedrijf willen starten.

De consulent van de arbeidsvoorziening kan de toekenning van een traject altijd herzien, als blijkt dat het traject niet aansluit op de behoeften van de cliënt.

In de loop van 2009 zullen de arbeidsvoorziening en de uitkeringsinstantie fuseren, wat gevolgen zal hebben voor de organisatie van het diagnosesysteem. Ten minste één van de bestaande trajecten zal worden afgeschaft. Het is nog niet bekend wat de gevolgen zullen zijn voor de statistische schatting van de kans op langdurige werkloosheid. In het volgende beschrijven we het huidige systeem in meer detail.

Profiling-methode

De profiling die bij registratie door de uitkeringsinstantie wordt uitgevoerd gebeurt in twee stappen. Eerst wordt het risico op langdurige werkloosheid op basis van individuele kenmerken geschat. Daarna wordt de rol van de arbeidsvraag meegenomen om te beslissen tot welke groep een cliënt hoort.

Het ‘statistische risico’ voor langdurige werkloosheid wordt geschat op basis van 16 variabelen, die in de gegevens van de uitkeringsinstantie geregistreerd zijn:

- individuele kenmerken: leeftijd, geslacht, burgerlijke stand, nationaliteit;
- kenmerken van het arbeidsverleden: kwalificatieniveau, referentieloon, duur van het arbeidscontract voor de werkloosheid, sector, beroep, vol- of deeltijdwerk in vorige werkkring, reden voor registratie, recht op uitkering in de drie jaren voor registratie;

- kenmerken van het zoekgedrag: gewenst type werk (deeltijd of voltijd, contract voor bepaalde of onbepaalde tijd), gewenste beroep, recht op uitkering, uitkeringsregime.

Het model is een beslisboom, die werklozen progressief indeelt in verschillende groepen: in elke stap wordt gekeken, welke variabele moet worden gebruikt om twee subgroepen te krijgen die elk zo homogeen mogelijk zijn met betrekking tot hun kans op langdurige werkloosheid. Het voordeel van deze methode is dat het effect van een variabele niet constant hoeft te zijn voor de gehele populatie. Dezelfde variabele kan verschillende rollen spelen voor verschillende subgroepen, zodat de invloed van deze variabele op de kans op langdurige werkloosheid preciezer kan worden gemeten. (Het is trouwens ook mogelijk om hetzelfde te bereiken met econometrische modellen, door deze voor verschillende subgroepen te schatten.) Er is een model ontwikkeld per lokale arbeidsmarkt ('bassin d'emploi'), wat resulteert in 370 verschillende modellen, om te garanderen dat lokale bijzonderheden zijn meegenomen en zo de voorspelkracht hoger te maken. Met behulp van het model worden de cliënten ingedeeld in drie categorieën: laag risico voor langdurige werkloosheid (RS1), middenhoog risico (RS2) en hoog risico (RS3).

Het model is sinds zijn invoering twee keer geactualiseerd (in 2007 en 2008), om de meest recente gegevens te kunnen gebruiken. Het aandeel werklozen voor wie de kans op langdurige werkloosheid als hoog werd ingeschat (RS3), is steeds toegenomen.

Daarnaast wordt de 'werkgelegenheidscomponent' ('composante emploi') meegenomen. Omdat de statistische berekening van de kans op langdurige werkloosheid gebaseerd is op gegevens uit het verleden, wordt apart voor iedere cliënt gekeken hoe groot de arbeidsvraag voor zijn beroep is op het moment dat hij werk zoekt. Men kijkt of de cliënt een beroep heeft waarvoor veel moeilijk vervulbare vacatures voorkomen ('métier en tension', knelpuntberoep), of waarvoor veel vacatures aanwezig zijn op de arbeidsmarkt die niet bijzonder moeilijk vervulbaar zijn ('métier porteur'), of waarvoor er juist weinig vacatures zijn. Welke beroepen knelpuntberoepen zijn, wordt op lokaal niveau bepaald. Om de kansen van een cliënt in te schatten wordt gekeken naar de lokale arbeidsmarkt en naar de arbeidsmarkt in de zone waarnaartoe een cliënt bereid is om te reizen voor zijn werk. De cliënten worden op basis hiervan in twee groepen ingedeeld: C1 voor mensen met goede kansen op de arbeidsmarkt, C2 voor mensen met slechtere vooruitzichten.

Er is weinig bekend over de verhouding tussen de indeling naar kans op langdurige werkloosheid (RS 1 tot 3) en naar werkgelegenheidscomponent (C1 of C2), en over het relatieve gewicht van deze twee dimensies in de toekenning van een re-integratietraject.

Diagnose

Het eerste gesprek van een cliënt met een consulent van de arbeidsvoorziening is bedoeld om een diagnose te maken van de situatie van de cliënt (sterktes en zwaktes) en om een individueel re-integratieplan te ontwikkelen.

De vragenlijst voor het eerste interview bevat een aantal 'klassieke' vragen over het gewenste beroep, het gewenste loon, de kwalificaties van de cliënt, zijn werkervaring (ook in het kader van vrijwilligerswerk en stages), maar ook vragen over de methode die de cliënt gebruikt om een baan te zoeken (om zijn zelfstandigheid in dit opzicht te evalueren) en verder vragen over een aantal factoren die een indirecte invloed op het zoekproces kunnen hebben: mobiliteit van de cliënt, rijbewijs, vervoermiddel, urenflexibiliteit, IT-skills, taalvaardigheden, andere vaardigheden, gezondheid, bijzondere problemen op het terrein van gezondheid, financiële situatie, zorgtaken, psychologische gezondheid.

Het diagnose-instrument schrijft dus voor welke onderwerpen aan de orde moeten komen in het eerste gesprek. De evaluatie van de uitkomsten lijkt echter geheel op de expertise van de consulenten gebaseerd te zijn: er lijkt, anders dan bijvoorbeeld in Duitsland, geen officiële methode te zijn die de invloed van de verschillende antwoorden op de toekenning van een traject vastlegt.

Zachte factoren

In de eerste statistische profilering worden alleen 'harde' gegevens gebruikt zoals ze in de databestanden van de uitkeringsinstantie beschikbaar zijn. Daarom is het van belang om de indeling van een cliënt in een werkloosheidsrisico-categorie door het statistische model in een tweede stap door een consulent te laten controleren die meer informatie heeft over een aantal relevante 'zachte' factoren. Deze komen aan de orde in het eerste gesprek met de arbeidsvoorziening. Zo kan bijvoorbeeld een metselaar door het statistische model als kansrijk ingeschat worden, omdat hij een 'knelpuntberoep' heeft, maar feitelijk slechts geringe baankansen hebben door ernstige gezondheidsproblemen. De consulent van de arbeidsvoorziening kan in het diagnosegesprek hierachter komen en de indeling in een risico-categorie voor deze cliënt vervolgens aanpassen.

4.4.2 VRAAGGERICHTHEID

De vraagkant van de arbeidsmarkt krijgt bijzondere aandacht in het Franse profilingsysteem door de 'werkgelegenheidscomponent': voor elke cliënt wordt naast de statistische inschatting van de kans op langdurige werkloosheid gekeken hoe groot de vraag voor zijn beroep is op de arbeidsmarkt. De vraag voor een beroep wordt op lokaal niveau gemeten, op basis van de 'arbeidsvragenquête' ('enquête Besoins en Main d'Oeuvre'), die jaarlijks uitgevoerd wordt onder alle werknemers die contributies betalen aan de werkloosheidsverzekering.

De vraag is echter, zoals bij elk profilingsysteem, wat met deze informatie gedaan wordt. Als iemand een knelpuntberoep heeft, krijgt hij dan bijzondere ondersteuning om zo snel mogelijk terug naar de arbeidsmarkt te gaan? Iemand met een gunstige 'werkgelegenheidscomponent' heeft grotere kansen dan andere cliënten om een 'snel zoektraject' aangeboden te krijgen. In dit traject vinden gedurende drie maanden vier tot vijf contacten met de arbeidsvoorziening en drie contacten met de uitkeringsinstantie plaats. De arbeidsvoorziening biedt workshops aan (bijvoorbeeld over zoekstrategie), creëert een profiel van de cliënt, legt hem regelmatig vacatures voor, biedt de mogelijkheid om aan forums deel te nemen, etc. Deskundigen van de uitkeringsinstantie onderstrepen echter dat er geen automatisch verband is tussen het feit dat iemand een knelpuntberoep heeft en het traject dat hij toegekend krijgt, omdat de aanpak geheel individueel is. De 'werkgelegenheidscomponent' is maar één element dat de consulent gebruikt om te beslissen welk traject het best op de behoeften van een cliënt aansluit.

4.4.3 EFFECTEN VAN PROFILING

Omdat het diagnosesysteem in Frankrijk tamelijk nieuw is, zijn er nog geen evaluatiestudies uitgevoerd. In de literatuur en door contacten met deskundigen in Frankrijk hebben we echter enige informatie over de uitvoeringspraktijk van het systeem kunnen verzamelen.

De voorspelkracht van het statistische model en van het gehele diagnosesysteem is niet wetenschappelijk geëvalueerd. Uit de gegevens van de uitkeringsinstantie blijkt dat mensen voor wie een hoge kans op langdurige werkloosheid was voorspeld ook langer werkloos blijven. Tabel 3.2 geeft gedetailleerde cijfers over de situatie van uitkeringsgerechtigde werklozen 12 maanden na instroom. Hieruit blijkt dat zowel mensen voor wie het statistische model een lage kans op langdurige werkloosheid had voorspeld als mensen die door de consulenten een 'snel zoektraject' toegekend kregen, ook feitelijk een lagere kans hebben om werkloos te zijn na één jaar. Ook binnen een bepaalde risicocategorie (bijv. Rs3, diegenen voor wie het statistische model de kans op langdurige werkloosheid als hoog heeft ingeschat) blijkt dat een 'sneller' traject gepaard gaat met een snellere werkhervatting. Dit kan duiden op een hogere effectiviteit van snellere trajecten. Maar dit kan ook een aanwijzing zijn dat consulenten, die met meer factoren rekening houden dan het statistische model en dus een cliënt met een hoog 'statistisch risico' niet automatisch verwijzen naar een intensief begeleidingstraject, kansen zien die het statistische model niet ziet.

Tabel 3.2 *Situatie van uitkeringsgerechtigde werklozen 12 maanden na instroom (ingestroomd tussen november 2006 en juni 2007)*

		niet meer als werkzoekend geregistreerd	beperkt actief (minder dan 110 uur / maand)	met uitkerin g	zonder uitkerin g	Tota al
snel zoektraject	Rs1	65.5	8.8	22.1	3.6	100.
	Rs2	64.1	9.3	23.2	3.4	100.
	Rs3	53.8	10.6	32.9	2.7	100.
	Tota al	63.6	9.2	23.8	3.4	100. 0
activeringstra ject	Rs1	59.4	8.9	26.3	5.5	100.
	Rs2	53.9	10.3	30.3	5.5	100.
	Rs3	38.3	10.4	47.8	3.5	100.
	Tota al	50.7	10.2	34.1	5.0	100. 0
begeleidingst raject	Rs1	58.9	8.4	24.9	7.8	100.
	Rs2	48.7	9.0	35.7	6.7	100.
	Rs3	30.6	8.8	57.4	3.2	100.
	Tota al	41.7	8.8	44.2	5.3	100. 0
Alle trajecten	Rs1	61.0	8.7	24.9	5.3	100.
	Rs2	54.0	9.8	30.6	5.5	100.
	Rs3	37.3	9.6	49.7	3.3	100.
	Tota al	50.3	9.6	35.2	4.9	100. 0

Rs1: lage kans op langdurige werkloosheid bij begin werkloosheid

Rs2: middenhoge kans op langdurige werkloosheid bij begin werkloosheid

Rs3: hoge kans op langdurige werkloosheid bij begin werkloosheid

Bron: Unedic, Direction des Etudes et des Statistiques (2008)

Hierbij moet echter de kanttekening worden geplaatst, dat de voorspelkracht van het model veel beter is voor uitkeringsgerechtigde dan voor niet-uitkeringsgerechtigde werklozen (Clément e.a. 2006). Dit heeft ermee te maken dat het profiling door de uitkeringsinstantie wordt uitgevoerd, die meer relevante informatie heeft over de uitkeringsgerechtigden. In de beginfase van het

diagnosesysteem werd ook in Frankrijk de uitkomst van het statistische profileringmodel heel vaak bekritiseerd en herzien door de consulenten van de arbeidsvoorziening (Robequain, april 2007). De kloof tussen beide inschattingen is inmiddels kleiner geworden.

Door de fusie tussen de arbeidsvoorziening en de uitkeringsinstantie zullen ook naar verwachting betere data kunnen worden gebruikt voor de statistische profilering en zal het statistische model minder worden opgevat als een concurrent van de expertise van consulenten.

4.4.4 CONCLUSIE

In Frankrijk speelt, ondanks de invoering van statistische profilering, de expertise van consulenten een nogal grote rol. Anders dan in Duitsland is er in Frankrijk geen beslissingsinstrument dat bepaalt hoe de uitkomsten uit het diagnosegesprek moeten worden gebruikt voor de toekenning van een traject. De objectiverende factor is in het Franse systeem veeleer de eerste indicatie die door het statistische profileringmodel wordt gegeven. Deze wordt als een referentiepunt gezien, maar verder heeft de consulent alle ruimte om de indeling in een risicocategorie nogal te veranderen en om het re-integratietraject op basis van zijn persoonlijke inschatting toe te kennen. Profilering wordt dus hier net als in Duitsland gebruikt als hulpmiddel voor de diagnose, ook al krijgt het een beetje meer status doordat het het enige 'objectieve' element is in het proces.

De opname in het systeem van een 'werkgelegenheidscomponent', die gebaseerd is op de locale arbeidsvraag zoals gemeten door een enquête onder bedrijven, is op zich een veelbelovend instrument. Op dit moment wordt de informatie van deze 'werkgelegenheidscomponent' echter niet gebruikt om in het kader van vraaggerichtheid systematisch actie te ondernemen bij cliënten die een 'knelpuntberoep' hebben. De individualisering van de aanpak heeft een hogere prioriteit.

4.5 DENEMARKEN

Denemarken heeft een “employability profiling systeem”. Op dit moment (december 2008) wordt onderzocht hoe het profiling systeem vernieuwd kan worden. Het is in ieder geval niet de bedoeling om te stoppen met een profiling systeem. Wel is het zo dat de Job-barometer, het statistische instrument dat voorheen gebruikt werd in het profiling proces, niet langer wordt gebruikt op grond van aanbevelingen uit een evaluatierapport. Momenteel vindt wel profiling plaats, maar langs kwalitatieve weg via interviews van consultants met cliënten. Op dit moment wordt de haalbaarheid van een alternatief systeem onderzocht dat niet alleen de werkloosheidsduur van verzekerden voorspelt, maar ook het effect van re-integratiemaatregelen hierop.

De arbeidsvoorzieningsorganisaties in Denemarken (Arbejdsmarkedstyrelsen of Jobcenters) en andere (private) actoren zijn verplicht om het employability profiling systeem te gebruiken. Het employability profiling systeem verschaft een diagnose (assessment) van de arbeidsmarktkansen van een baanzoeker, gelet op de vraag uit de arbeidsmarkt.

Op basis van een aantal jaren van veranderingen in de arbeidsmarktpolitiek (waaronder actief baan zoeken, versterking van de beschikbaarheidsdiagnose, meer efficiënt bemiddelen) heeft Denemarken in het voorjaar van 2007 een aantal initiatieven geïmplementeerd die de gerichtheid op activering en harmonisatie en vereenvoudiging van regels moeten vergroten:

- Werklozen worden uitgenodigd voor één type gesprek: het *job interview* dat gericht is op banen en het zoeken naar banen;
- De rol van de werkloosheidsfondsen is versterkt: zodra een verzekerde werkloos dreigt te raken krijgt de persoon gesprekken over zijn of haar mogelijkheden voor herplaatsing en elke drie maanden wordt opnieuw systematisch bekeken wat zijn of haar kansen zijn op basis van zijn beschikbaarheid;
- Er worden sterkere pogingen gedaan om jongeren tussen de 25 en 30 jaar toegang te verschaffen op de arbeidsmarkt of terug te leiden naar scholing; willen ze niet werken, dan krijgen ze acht weken de tijd om een geschikte opleiding te vinden.

In de herfst van 2007 zijn de volgende elementen geïmplementeerd:

- Introductie van een nieuw model voor reguliere bemiddelingsactiviteiten. In dit model worden werklozen die zijn doorverwezen naar één of meer banen, maar deze niet hebben gekregen, na drie maanden in een systematisch plaatsingsprogramma geplaatst en wordt hen een aantal activeringsmaatregelen aangeboden om hen te helpen weer toegang tot de

arbeidsmarkt te krijgen. Bovendien krijgen zij elke drie maanden een beschikbaarheidstoets;

- De eis dat werklozen tenminste één keer per week inloggen op Jobnet.dk om aan te tonen dat zij actief op zoek zijn naar een baan;
- Werklozen van 30 jaar en ouder worden na 9 maanden verplicht deel te nemen aan een activeringsprogramma;
- Alle verzekerde werklozen worden opgenomen in verplichte activeringsprogramma's van de uitkeringsinstanties vanaf het moment dat zij 2½ jaar lang een werkloosheidsuitkering hebben en blijven verplicht om deel te nemen gedurende de rest van de uitkeringsperiode;
- Er worden minimum eisen gesteld aan de duur van de maatregelen/trajecten die worden aangeboden.

Omdat deze elementen in 2007 zijn geïmplementeerd zijn de gevolgen van de invoering hiervan nog niet bekend.

4.5.1 ORGANISATIE VAN HET DIAGNOSESISTEEM

Logica van het systeem

Profiling-methode: De Toolbox

Het employability profiling systeem bestaat uit een "employability profiling toolbox". Deze toolbox heeft de volgende doelen:

- Er voor zorgen dat alle klanten op eenzelfde kwaliteitsniveau een schatting krijgen van hun arbeidsmarktpotenties door een systematisch en gestandaardiseerd gesprek te voeren met de klant;
- Er voor zorgen dat de diagnoses op een uniforme wijze worden uitgevoerd door alle uitvoerende actoren en dat de uitvoerders van de diagnoses hetzelfde beroepsmatig inzicht delen;
- Aanwijzing van de beste en meest doeltreffende middelen;
- Efficiënte en op maat gesneden contact proces en werkgelegenheidsmaatregelen, maar met uniforme en transparante criteria;
- Zowel verzekerde als niet verzekerde mensen diagnosticeren op grond van dezelfde principes;
- Alle relevant actoren documenteren de gesprekken en kunnen informatie hergebruiken;
- De beschikbare arbeidskrachten zichtbaar maken.

De toolbox bestaat uit:

- een openbaar verslag van de dienstverlening (“public assistance record”);
- een voorbereidingsfolder (“preparation leaflet”);
- checklist voor gesprek (“dialogue guide”).

De checklist, de diagnose van de arbeidsmarktmatch en het hergebruik van informatie op het public assistance record worden ondersteund door een IT-support systeem.

Het employability profiling proces bestaat uit drie stappen.

Stap 1: Voorbereiding

Voor casemanagers en andere actoren bestaat de voorbereiding uit het verzamelen van informatie over de klant en, als dat er nog niet is, het opstellen van het openbare verslag van dienstverlening. Het openbare verslag is in feite een stamkaart van een individu, waarop de objectieve gegevens en per maand de uitkeringssituatie van het individu zijn opgeslagen. Als de persoon eerder werkzoekende is geweest, dan is er al een stamkaart voor de persoon aangemaakt met daarin een overzicht van de publieke hulp en ondersteuning en de uitkeringen in voorgaande werkloosheidsperiodes (tot een maximum van vijf jaar). De stamkaart is digitaal beschikbaar.

Deze stamkaart kan gebruikt worden in zowel de voorbereiding op het interview als tijdens het gesprek met de baanzoeker. Op deze wijze helpt de stamkaart om de toewijzing van maatregelen te verbeteren. De stamkaart draagt aldus bij aan de profiling van de baanzoeker. Het staat niet op zichzelf, maar het voorziet in een belangrijk deel van alle informatie.

Ook de baanzoeker zelf moet zich voorbereiden. Voordat het interview plaats vindt ontvangt hij daarvoor de voorbereidingsfolder en moet hij, als dit mogelijk is, een CV opstellen.

De voorbereidingsfolder heeft tot doel:

- Duidelijk maken aan de werkzoekenden dat hij zelf ook heel actief moet zijn;
- Duidelijk maken aan de werkzoekende wat het doel is van het profiling interview;
- Om de werkzoekende enthousiast te maken voor een baan.

De folder bevat vragen die de baanzoeker voor zichzelf moet overdenken voordat hij of zij het gesprek ingaat. Deze vragen helpen om duidelijk te maken hoe de baanzoeker zijn eigen kansen om een baan te vinden inschat.

Stap 2: Gesprek met de baanzoeker

Na de voorbereidingsfase volgt het gesprek met de baanzoeker. In het gesprek met de baanzoeker wordt de checklist (de “dialogue guide”) gebruikt en op basis van dit instrument wordt een diagnose gemaakt van de arbeidsmarktkansen van het individu, gelet ook op de vraag naar arbeid. De antwoorden op de vragen uit de check-list vormen een aanvulling op het openbare verslag van de dienstverlening en vult deze aan met individuele factoren. De checklist bestaat uit vijf aandachtsgebieden:

- Hoe men de eigen arbeidsmarktperspectieven ziet/beoordeelt (welke ambities heeft de baanzoeker voor een baan, waar de baanzoeker zichzelf ziet werken over zes maanden, hoe realistisch deze ambities zijn, de mate waarin de baanzoeker actief solliciteert, de verwachtingen die de baanzoeker heeft over zijn prestaties in de arbeidsmarkt of in specifieke banen);
- Kwalificaties zowel naar opleiding als naar ervaring (werkervaring, scholing, cursussen, educatie, taalvaardigheid, interesses, hobby’s die relevant kunnen zijn voor een baan);
- Persoonlijke vaardigheden (communicatieve en sociale vaardigheid in zowel zakelijke als sociale relaties van de baanzoeker, inclusief het vermogen te socialiseren met collega’s op de werkvloer, vaardigheid en wil om nieuwe dingen te leren);
- Financiële situatie en netwerk (o.a.: uiteenzetten of de baanzoeker een netwerk heeft dat hem kan helpen in contact te komen met bepaalde werknemers, de mate waarin hij gesteund en geholpen wordt door familie en vrienden bij het vinden van werk, de woonsituatie);
- Gezondheid.

Deze checklist is er om in het gesprek met de baanzoeker de aandacht te richten op die gebieden die belangrijk kunnen zijn voor de baankansen van de baanzoeker. De checklist helpt daarnaast ook om de informatie te structureren die nodig is om zijn kansen op een baan in te schatten.

Stap 3: Diagnose (overall assessment)

Als afronding van het interview wordt een diagnose gemaakt van de afstand tot de arbeidsmarkt van de baanzoeker. Deze diagnose laat zien wat de match is tussen de baanzoeker en de behoefte en eisen van de arbeidsmarkt. Wat betreft de match met de arbeidsmarkt worden vijf niveaus onderscheiden:

- Volledige/onmiddellijke match: geen afstand tot de arbeidsmarkt; de persoon voldoet direct aan de behoeften en eisen van de arbeidsmarkt. De kenmerken en de vaardigheden van de werkzoekende sluiten aan op de eisen van de banen die in de normale arbeidsmarkt aanwezig zijn. De werkzoekende heeft ook kwalificaties en vaardigheden die aansluiten bij knelpunten op de arbeidsmarkt.
- Hoge mate van match: weinig afstand tot de arbeidsmarkt; de werkzoekende voldoet direct in belangrijke mate aan de eisen van de arbeidsmarkt. De kenmerken en de vaardigheden van de werkzoekende sluiten aan op de eisen van de banen die in de normale arbeidsmarkt aanwezig zijn. Het kan echter zijn dat de werkzoekende niet op alle punten voldoet als het gaat om knelpunten op de arbeidsmarkt en er bijvoorbeeld hele specifieke kwalificaties worden gevraagd.
- Gedeeltelijke match: per direct voldoet de werkzoekende slechts gedeeltelijk aan de eisen van de arbeidsmarkt. Maar de werkzoekende komt wel in aanmerking voor een deel van de banen op de normale arbeidsmarkt.
- Lage mate van match: er is een bepaalde mate van afstand tot de arbeidsmarkt; de werkzoekende heeft dusdanige beperkingen in kenmerken en vaardigheden dat hij/zij niet in staat is om direct een baan te vinden. De mogelijkheden van de werkzoekende om te werken zijn zo beperkt dat er slechts weinig banen zijn die aansluiten bij zijn kenmerken en vaardigheden.
- Geen match: grote afstand tot de arbeidsmarkt; de beperkingen van de werkzoekende zijn zo groot dat deze op dit moment niet in staat is om op de normale arbeidsmarkt een baan uit te oefenen.

Zachte factoren

In Denemarken is er dus op dit moment geen statistisch profiling instrument. Wel wordt in het employability profiling systeem zowel in de voorbereidingsfolder als in het interview gevraagd naar zachte factoren, In de voorbereiding moet de baanzoeker vragen beantwoorden die duidelijk maken wat de eigen ambities en inzet zijn en in het gesprek wordt expliciet ingegaan op ambities, sociale vaardigheden, gezondheid, sociale omgeving (thuissituatie) e.d.

Zachte factoren worden dus in ieder geval via het interview meegenomen in het diagnoseproces.

4.5.2 VRAAGGERICHTHEID

Zoals we in het voorgaande systeem hebben gezien, wordt in het Deense systeem veel aandacht besteed aan de mate waarin de vaardigheden van cliënten aansluiten bij wat er op de arbeidsmarkt wordt gevraagd. Is er sprake

van een discrepantie tussen de eigenschappen van de cliënt en de vereisten van de arbeidsmarkt dan kunnen gericht re-integratie-instrumenten worden ingezet om de discrepantie op te heffen. In die zin is het Deense systeem vraaggericht te noemen.

Naar aanleiding van de evaluatie en de aanbevelingen die daaruit zijn voortgekomen (zie paragraaf 4.4.3) is er aantal concrete veranderingen in de tools van de toolbox doorgevoerd. Voor wat betreft de vraaggerichtheid zijn de twee belangrijkste veranderingen:

- In plaats van vijf zijn er nu nog maar drie aandachtsgebieden in de checklist: arbeidsmarktperspectief, opleidings- beroepsmatige en persoonlijke kwalificaties en vaardigheden, gezond e.a.
- Een automatische match met het CV van de baanzoeker: op het moment dat de casemanager het record van het individu in het IT-systeem opent, verschijnen er onmiddellijk tien concrete banen uit de Job-bank op het scherm.

4.5.3 EVALUATIE VAN DE TOOLBOX

De Toolbox is geëvalueerd door Ramboll Management. Aanleiding voor de evaluatie was de wens om ervan verzekerd te zijn dat de toolbox in de toekomst op een geschikte manier gebruikt kan worden met betrekking tot de aandacht voor concrete banen tijdens het gesprek en met het oog op de nieuwe structuur van het werkgelegenheidssysteem. Het doel van de evaluatie was:

- in kaart brengen van het gebruik van de toolbox door de actoren en de uitkomsten, de diagnoses, van de toolbox
- in kaart brengen hoe de instrumenten in de praktijk door de actoren worden gebruikt;
- in kaart brengen wat de voorlopige effecten, de efficiency en de gebruikswaarde zijn van de toolbox.

Voor de evaluatie zijn interviews gehouden met hoofden en casemanagers van gemeenten, de Deense arbeidsvoorzieningsorganisaties en andere (private) actoren, er is een vragenlijst uitgezet in alle gemeenten, alle arbeidsvoorzieningsregio's en onder andere actoren en er zijn 13 casestudies uitgevoerd (in vijf gemeenten, vijf arbeidsvoorzieningsregio's en drie andere actoren). Tenslotte is statistisch materiaal gebruikt van de database van het Deense Ministerie van Werkgelegenheid (DREAM database).

De algemene conclusies van de evaluatie is dat het beeld van het werken met de toolbox nog niet duidelijk positief is en dat inspanningen en aanpassingen nodig zijn om er mee verder te kunnen gaan. Met betrekking tot het gebruik van de toolbox zijn de conclusies:

- Het openbaar verslag van de dienstverlening en de checklist worden het meest gebruikt en hebben effect;
- Het verslag wordt niet altijd in alle gevallen opgemaakt en wordt niet in die mate gebruikt als was voorzien. Maar het oordeel van de gebruikende actoren over het openbare verslag is uitermate positief en zij verwachten dat zij er in de toekomst nog meer gebruik van zullen maken;
- De checklist wordt in vrijwel alle gevallen gebruikt en het oordeel van de uitvoerenden is in het algemeen positief;
- Maar het is de vraag of, als de richtlijnen worden gebruikt zoals bedoeld, het gebruik wel voldoende geïndividualiseerd is.
- Kanttekeningen bij de checklist:
 - Een duidelijk voelbare en verregaande voorzichtigheid met de registratie van gevoelige individuele informatie, gegevens;
 - Veel twijfel en verschillende inzichten over hoe geregistreerd moet worden en welke informatie moet worden opgenomen in de verschillende aandachtsgebieden.
- De invloed en het gebruik van de voorbereidingsfolder is beperkt.
- De Job-barometer wordt onvoldoende gebruikt (weliswaar was het gebruik verplicht, maar dat betekende in de praktijk dat veel casemanagers de Barometer wel openden zonder het vervolgens daadwerkelijk te gebruiken) en wordt heel negatief beoordeeld (de actoren die de Job-barometer moesten gebruiken waren van mening dat het instrument onbetrouwbaar was en hen geen nieuwe informatie verschafte).

Wat betreft de effecten en de gebruikswaarde (utility value) van de toolbox waren de conclusies:

- Ten aanzien van de ontwikkeling van gemeenschappelijke taal, kader en systematiek:
 - Meestal een positief oordeel;
 - Er is nog wel een weg te gaan voordat er sprake is van een gedeelde beroepsmatige inzicht en een uniforme uitvoering;
 - Er is nog geen sprake van een uniform gebruik van de vijf categorieën van Arbeidsmarkt matches
- Ten aanzien van ondersteuning van de beroepsmatige diagnose van de arbeidsmarktpotentie van een werkzoekende:
 - De evaluatie is gematigd positief;
 - Door de toolbox is de kwaliteit van de diagnoses in het algemeen verbeterd;
 - Diagnoses zijn meer gesystematiseerd, het zal gaan leiden tot meer uniformiteit, gedeelde procedures en een beter basis voor de verzekering van kwaliteit;

- Een deel van de verklaring dat het beeld nog niet volledig positief is, is dat er meer zou moeten worden opgeschreven.
- Ten aanzien van efficiency:
 - Meestal een negatieve beoordeling;
 - Het opnieuw benutten van informatie gebeurt meestal alleen in de eigen organisatie, maar slechts beperkt tussen organisaties en systemen. Er bestaat ook verwarring over de procedure voor het uitwisselen van informatie;
 - De Toolbox heeft het werk niet gemakkelijker gemaakt vanwege de toegenomen systematiek en de hoeveelheid informatie die moet worden gedocumenteerd (dubbele registratie, langere gesprekken).
 - Tijdens de interviews moet er meer aandacht zijn voor concrete banen, maar dit aspect wordt niet duidelijk veroorzaakt door de toolbox;
 - Eigenlijk zou je kunnen zeggen dat door de toolbox er juist minder tijd is gekomen om te praten over concrete banen (er moet nu over meer punten gepraat worden, er is nu meer tijd nodig voor registratie);
 - Er is niet genoeg ondersteuning voor bemiddeling, activering en allocatie van middelen (missende schakel tussen match en maatregelen, beperkingen van de Job Barometer).
- Ten aanzien van klantbetrokkenheid en publieke verantwoording/openheid:
 - De meningen verschillen: sommigen zijn van mening dat er nu meer aandacht is voor het individu en vinden dat gesprekken nu meer in evenwicht zijn en meer gelijkwaardig, anderen vinden de gesprekken star geworden en meer gericht zijn op registratie dan op de persoon;
 - Maar wel is iedereen het er over eens dat er nu meer openheid is over de registratie en de diagnose en dat er nu meer sprake is van een vastgestelde en uniforme behandeling van klanten.

De toolbox heeft ook onbedoelde gevolgen. De toolbox leunt erg zwaar op documentatie: er moet veel tijd besteed worden aan documentatie en er is twijfel of deze extra tijd wel nuttig is omdat er nu in meer IT-systemen moet worden geregistreerd. Er is sprake van dubbele registratie, vooral in de gemeenten, maar ook in PES. Bovendien is men van mening dat sommige documentatieactiviteiten er alleen zijn omwille van het documenteren.

Naar aanleiding van de evaluatie en de aanbevelingen die daaruit zijn voortgekomen (onder meer op het punt van heldere procedures voor de aandacht voor concrete banen en voor registratie en uitwisseling van informatie) is er aantal concrete veranderingen in de tools van de toolbox doorgevoerd:

- Verwijdering van de Job barometer;

- Het gebruik van het openbaar verslag van dienstverlening is optioneel gemaakt;
- In plaats van vijf zijn er nu nog maar drie aandachtsgebieden in de checklist: arbeidsmarktperspectief, opleidings- beroepsmatige en persoonlijke kwalificaties en vaardigheden, gezond e.a.;
- Optimalisatie van het IT-systeem;
- Een automatische match met het CV: op het moment dat de casemanager het record van het individu in het IT-systeem opent, verschijnen er onmiddellijk tien concrete banen uit de Job-bank op het scherm.

Er is een actieplan opgesteld om de Toolbox te verbeteren. Eén van de punten die onderzocht worden is de vraag of het mogelijk is om de factor “motivatie” op te nemen in de arbeidsmarkt diagnose. Een andere vraag is of het mogelijk is om de subjectieve diagnose te combineren met meer objectieve factoren? In de volgende paragraaf gaan we in op de ontwikkeling van een nieuw statistisch instrument waarin deze beide vragen zijn meegenomen.

4.5.4 ONTWIKKELING VAN EEN TARGETING-SYSTEEM

De effectiviteit van een maatregel/traject is afhankelijk van zowel de karakteristieken van de maatregel/het traject als van de kenmerken van de werkloze. Dit onderstreept het enorme belang van een/het systeem dat werklozen toewijst aan een maatregel/traject.

Ter vervanging van de afgeschafte Job-barometer presenteren Staghoj, Svarer en Rosholm (2007) een nieuw, statistisch programma-toewijzingsmodel om de verschillende effecten te schatten van de verschillende Active Labour Market Programmes (ALMP's). In dit model wordt niet alleen de individuele werkloosheidsduur verklaard uit kenmerken van de werklozen, maar wordt tevens bepaald wat de effecten van de verschillende re-integratiemaatregelen op de individuele werkloosheidsduur is. Een dergelijk model heeft als groot voordeel boven meer traditionele profiling modellen zoals de Job-barometer, dat het indicaties geeft voor welke cliënten welke maatregelen effectief zijn.

De toewijzing van verschillende maatregelen/trajecten aan werkzoekenden wordt nu gedaan door een min of meer subjectieve keuze van casemanagers. Het doel van het schatten van verschillen in programma effecten is om het toewijzingsmechanisme waarmee werklozen naar verschillende maatregelen/trajecten worden verwezen (scholing, bemiddeling, etc.) te verbeteren, waardoor de gemiddelde werkloosheidsduur zal afnemen. Door gebruik te maken van de gegevens van honderdduizenden werklozen bij de verwijzing naar maatregelen en van gegevens over het effect van de maatregel op hun werkloosheidsduur in het verleden, hoopt men met dit statistische model bovendien de toekomst te voorspellen van de verwachte werkloosheidsduur van nieuwe werklozen.

Het ontwikkelde model is bedoeld om case-managers te voorzien van additionele informatie en niet als een alternatief voor de functie van case-manager, om case-managers te vervangen. Case-managers doen immers meer dan alleen werklozen naar een maatregel/traject verwijzen: ondersteunen, adviseren, motiveren, monitoren, etc. Het gebruik van het statistische model geeft de case-manager de ruimte om zich meer te richten op deze andere taken.

In het ontwikkelde model wordt geen rekening gehouden met “zachte” (niet-waarneembare) factoren: motivatie, gezondheid, verslavingsproblemen etc. De gedachte hierachter is dat een casemanager beter in staat is om deze “zachte” informatie over een specifiek individu te verzamelen en deze te benutten in een diagnose dan een statistisch model. Diverse studies tonen echter aan dat casemanagers “zachte” informatie niet beter zouden verwerken in een diagnose dan een statistisch model (Lechner & Smith, 2007, Bell & Orr, 2002).

Uitgaande van een combinatie van een statistisch toewijzingsmodel en de inschattingen van een casemanager, moet er een optimale manier van implementatie worden gevonden. Een goed statistische model voorziet casemanagers van nieuwe en relevante informatie; een goede casemanager identificeert zachte, niet-waarneembare kenmerken en gebruikt deze om de aanbevelingen van het statistische model te wijzigen/bij te werken.

Het model

De keuze van dit model is gebaseerd op het expliciete doel van het Deense ministerie van werkgelegenheid om werklozen zo snel mogelijk weer aan het werk te krijgen. Daarom is het model in Denemarken gebaseerd op duuranalyse. Het model is vergelijkbaar met de ontwikkelde modellen in Zwitserland (SAPS) en Duitsland (TrEffeR), maar het verschil is dat het Zwitserse en Duitse model is gebaseerd op het matchen van schattingen (estimators) en niet op duuranalyse.

Data

Uitgangspunt van het statistische model is het doel om in het licht van het aanbieden van maatregelen/trajecten efficiency te maximaliseren voor die werklozen waarvan de verwachte winst het grootst is. In het model worden gegevens opgenomen met betrekking tot de geschiedenis van individuen en de situatie op de lokale arbeidsmarkt.

De afhankelijke variabele is de werkloosheidsduur, gemeten in weken, en wel om drie redenen:

1. De werkloosheidsduur is de main focus of het Deense ministerie van Werkgelegenheid.
2. Er is een trade-off tussen het gebruik van ideale lange termijn uitkomsten en de directe beschikbare korte termijn uitkomsten.

3. Er is geen toegang tot data over de kosten van maatregelen/trajecten. (In feite wordt in het model dan ook niet de efficiency gemaximaliseerd maar de effectiviteit.)

De verklarende variabelen zijn:

- Jaardummies: om in het model de belangrijkste business cycli en andere tijdseffecten die met jaren te maken hebben te kunnen ondervangen;
- Lokale werkloosheidspercentage: om lokale werkgelegenheidseffecten te kunnen ondervangen;
- Een dummy voor elke county (Denemarken bestaat uit 14 counties) en voor de gemeente Kopenhagen;
- Individuele achtergrondvariabelen (burgerlijke staat en gezinsituatie, leeftijd, lidmaatschappen vakbond en/of werkloosheidsfonds, wel of niet afkomstig uit OECD-land, aantal jaren werkervaring, uurloon in de laatste baan; opleidingsniveau (groe indeling: beroepsopleiding, voortgezet onderwijs, geen voortgezet onderwijs), aantal weken werkloos voor ALMP periode, constructie van een herplaatsingvoet);
- ALMP-variabelen:
 - Opleiding voor een baan in de private sector: de werkloze wordt geplaatst in een tijdelijke baan in de private sector en de werkgever krijgt subsidie voor hem (programma duurt 6-9 maanden);
 - Opleiding voor een baan in de publieke sector: de werkloze wordt geplaatst in een tijdelijke baan in de publieke sector (programma duurt 6-12 maanden);
 - Klassikaal onderwijs: de werkloze volgt korte cursussen of gewone educatie in een soort klas. Programma duurt slechts enkele maanden;
 - Overige opleiding: mix van alle programma's.

Andersen en Hansen (december 2008) hebben dit Deense toewijzingssysteem voor casemanagers geëvalueerd. De conclusies zijn:

- Er is ruimte voor verbetering van de toewijzing van arbeidsmarktinstrumenten door een verplicht profiling systeem;
- Maar er is nog veel meer ruimte voor verbetering van de toewijzing van arbeidsmarktinstrumenten als de informatie over zachte factoren en de probleemoplossende strategieën van werklozen, zoals deze worden waargenomen door casemanagers, wordt benut.

De auteurs doen de volgende aanbevelingen:

- Verschaf casemanagers informatie over de effecten van maatregelen/trajecten en maak het voor hen mogelijk om deze te

combineren met hun waarnemingen over de probleemoplossende strategieën van de werklozen.

- Geef casemanagers incentives als ze deze combinatie van informatie om een werkzoekende sneller in een baan geplaatst te krijgen benutten als ze een werkloze toewijzen aan een maatregel/traject.

4.5.5 CONCLUSIE

Denemarken heeft een “employability profiling systeem”, maar deze is volop in beweging. Het statistische instrument dat voorheen werd gebruikt in het profiling proces, de Job-barometer, is naar aanleiding van een evaluatie afgeschaft. Getracht wordt een nieuw, statistisch programma-toewijzingsmodel te ontwikkelen die de effecten kan schatten van de verschillende arbeidsmarktinstrumenten. Dit model moet indicaties geven voor welke cliënten welke maatregelen effectief zijn.

Het huidige profiling systeem verschaft een diagnose van de arbeidsmarktkansen van een baanzoeker, gelet op de vraag uit de arbeidsmarkt. De arbeidsvoorzieningsorganisaties en andere (private)actoren zijn verplicht om dit systeem te gebruiken.

Het profilingsysteem bestaat uit drie elementen (de toolbox): een openbaar verslag van de dienstverlening, een voorbereidingsfolder en een checklist voor een gesprek. Het profiling proces bestaat uit drie stappen: de voorbereiding, het gesprek met de baanzoeker en de diagnose.

Zachte factoren spelen in rol in de diagnose. In de voorbereidingsfolder wordt de baanzoeker vragen gesteld die hij of zij voor zichzelf moet beantwoorden en die hem of haar duidelijk maken wat de eigen ambities en inzet zijn. In het gesprek wordt aan de hand van de checklist expliciet ingegaan op zaken zoals ambities, sociale vaardigheden, gezondheid, sociale omgeving, etc.

Het Deense systeem is vraaggericht te noemen. In het Deense systeem wordt veel aandacht besteed aan de mate waarin de vaardigheden van cliënten aansluiten bij wat er op de arbeidsmarkt wordt gevraagd. Is er sprake van een discrepantie tussen de eigenschappen van de baanzoeker en de vereisten van de arbeidsmarkt dan kunnen gericht re-integratie instrumenten worden ingezet om de discrepanties op te heffen.

4.6 AUSTRALIË

Het systeem van werkgelegenheidsvoorzieningen in Australië steunt voor een belangrijk deel op de wijze waarop werkzoekenden worden doorverwezen naar de voor hen meest geschikte maatregelen/voorzieningen. Om een werkzoekende naar de voor hem of haar beste maatregel/voorziening te kunnen doorverwijzen is in Australië in 1994 het “Job Seeker Classification Instrument (JSCI)” geïntroduceerd. De introductie van dit instrument betekende destijds een omschakeling van een methode gebaseerd op doelgroepen naar een methode gebaseerd op de inschatting van de individuele risico’s op langdurige werkloosheid.

De JSCI is een objectieve maatstaf van de relatieve afstand tot de arbeidsmarkt van de werkzoekende. Het doel van dit instrument is om werkzoekenden door te verwijzen naar de voor hen meest geschikte vormen en niveaus van maatregelen/voorzieningen in het Job Network en in het Employment Services systeem.

4.6.1 ORGANISATIE VAN HET DIAGNOSESYSTEEM

Logica van het systeem

De belangrijkste overheidsinstanties die betrokken zijn bij het verschaffen van diensten en maatregelen aan werklozen en werkzoekenden zijn de Department of Education, Employment en Workplace Relations (DEEWR) en Centrelink¹². DEEWR ontwikkelt werkgelegenheidsprogramma’s in het kader van de beleidsdoelstellingen van de overheid en koopt bij Centrelink een diversiteit aan diensten in die aangeboden en geleverd kunnen worden aan werkzoekenden in heel Australië. DEEWR koopt ook diensten in van arbeidsvoorzieningsorganisaties (“employment service providers”) die samen bekend staan als “Job Network”¹³. Job Network is een netwerk van zowel profit als non-profit re-integratiediensten die gespecialiseerd zijn in het vinden van banen voor werkzoekenden. Werkzoekenden worden, in het algemeen, door Centrelink naar Job Network doorverwezen.

DEEWR koopt de volgende diensten in van Centrelink:

- Registratie (Centrelink is verantwoordelijk voor het registratieproces van de werkzoekenden), diagnose en classificatie van werkzoekenden;

¹² Centrelink bestaat uit een netwerk van 310 Customer Self Services (CSCs) en 28 call centres die daarmee zijn verbonden. Elk jaar registreert Centrelink circa één miljoen werklozen, inclusief de werklozen die zich meer dan één keer per jaar laten registreren.

¹³ Job Network is ingesteld in 1998.

- Informatievoorziening aan werkzoekenden;
- Verwijzing van werkzoekenden naar werkgelegenheidsmaatregelen/voorzieningen (employment services);
- Aanbieden van employment self help facilities.

DEEWR heeft een aantal diensten om werkzoekenden te helpen om werk te vinden of om drempels weg te nemen voor blijvende arbeidsinpassing. Centrelink faciliteert de toegang tot deze diensten. De gecontracteerde organisaties van Job Network voeren deze diensten uit. Het gaat dan om¹⁴:

- Job Matching: inventariseren van vacatures en het matchen van werkzoekenden en deze vacatures;
- Sollicitatietraining;
- Intensive Support services;
- Job Search support services;
- Job Placement services;

Sinds juli 2003 vormt het Active Participation Model (APM) het beleidskader voor de werkgelegenheidsdiensten van DEEWR en vallen de verschillende werkgelegenheidsprogramma's die DEEWR laat uitvoeren hieronder.

Voor de meeste werkzoekenden is Centrelink het eerste, initiële contactpunt¹⁵. Het eerste contact (het First Contact Service Offer interview) kan zowel face-to-face als telefonisch zijn. In dit eerste gesprek verschaft Centrelink de volgende informatie over werkgelegenheidsmaatregelen (employment services):

- De rechten en plichten van een werkzoekende;
- Informatie over Job Network;
- Informatie over de werkgelegenheidskansen in de regio;
- Informatie over aanbieders (providers) met expertise over specifieke baankansen.

In het eerst contact van de werkzoekende met Centrelink past Centrelink het JSCI toe om van de persoon die zich wil laten registreren als werkzoekende de relatieve afstand tot de arbeidsmarkt te identificeren en om vervolgens de interventies te identificeren die nodig kunnen zijn om de werkzoekende te helpen om deze afstand te verkleinen.

¹⁴ Voor een beschrijving van deze diensten verwijzen wij naar het kopje "diagnose in enegere zin".

¹⁵ Werkzoekenden met een uitkering van Disability Support Pension (DSP), Parenting Payment Partnered (PPP), parenting Payment Single (PPS) of CDEP-deelnemers laten zich rechtstreeks registreren bij een organisatie uit het Job Network.

Centrelink identificeert door toepassing van het JSCI ook die werkzoekenden die behoefte hebben aan taalvaardigheidscursussen (language, literacy and numeracy training) en aan de Adult Migrant English Programme (AMEP);

Op de derde plaats identificeert Centrelink door toepassing van het JSCI die werkzoekenden die in aanmerking komen voor een nadere diagnose op basis van de Job Capacity Assessment (JCA), op grond van de antwoorden op de vragen van het JSCI met betrekking tot bepaalde factoren (JCA-Triggers, zie tabel 3.3). Deze werkzoekenden worden niet doorverwezen naar een organisatie van Job Network, maar naar één van de Job Capacity Assessments Providers (onder meer Centrelink, Health Services Australia, Vocational Rehabilitation Services). Het doel van deze nadere diagnose is om werkzoekenden te identificeren die bijzonder ernstige of meervoudige drempels hebben om aan het werk te komen of van wie de aard van de drempels zodanig is dat professionele en/of specialistische hulp of advies nodig is. De diagnose wordt gesteld op grond van een gesprek tussen de werkzoekende en iemand die deskundig is op het gebied van de geïdentificeerde drempels van betrokkene (bijvoorbeeld een medicus, fysiotherapeut, reclasseringsambtenaar, psycholoog, etc.). Ook de Job Capacity Assessment providers hebben de bevoegdheid om het JSCI toe te passen, af te maken of bij te werken voor die werkzoekenden die naar hen zijn doorverwezen. Voor werkzoekenden met medische problemen of handicaps identificeert de diagnose ook de huidige en de toekomstige werkcapaciteit in een bandbreedte van het aantal uren dat iemand in staat is in een week te werken.

In het kader van dit nieuwe beleid is het JSCI in 2003 gewijzigd. Sindsdien bepaalt het JSCI waar de werkzoekende begint op het continuüm van werkgelegenheidsondersteuning, om hem of haar te helpen een baan te vinden. Sinds 2003 wordt het JSCI primair gebruikt om personen te identificeren die op het moment van registratie als werkloze een grote kans hebben op langdurige werkloosheid. Deze werkzoekenden krijgen per direct de meest intensieve vorm van hulp en ondersteuning gericht op hun individuele behoeften (Intensive Support customised assistance). Onder deze nieuwe regels van de APM komen ook die werkzoekenden in aanmerking voor Intensive Support customised assistance als zij twaalf maanden of langer werkloos zijn.

In tegenstelling tot het vorige model is de toegang tot meer intensieve hulp en ondersteuning niet meer alleen gebaseerd op an early intervention strategy, maar ook op de duur van de werkloosheid. In het verleden garandeerde de werkloosheidsduur geen toegang tot meer intensieve hulp en ondersteuning, ook niet voor die personen die al 12 maanden of langer werkloos waren.

Onder de APM is een module beschikbaar gekomen waardoor de Job Network-organisaties de mogelijkheid krijgen om een update te maken van de details van een werkzoekende als er een verandering is in de omstandigheden. Als de omstandigheden van de werkzoekende voldoende veranderen nog voordat zij 12 maanden lang een werkloosheidsuitkering hebben ontvangen, krijgen zij onmiddellijk toegang tot aangepaste hulp (customised assistance).

Profiling-methode

Het JSCI is een statistisch diagnose middel om in te schatten wat het risico is van een individu op langdurige werkloosheid en is op dit moment gebaseerd op veertien verschillende gewogen factoren, zoals leeftijd, geslacht, werkervaring, opleiding. Deze geformaliseerde profiling is destijds geïntroduceerd om de stijgende kosten van langdurige werkloosheid het hoofd te bieden en neerwaarts om te buigen, maar ook om op een effectieve manier de schaarse middelen toe te wijzen. Het instrument wordt ook gebruikt om klanten te plaatsen in arbeidsmarktprogramma's of, na 1998 na de introductie van Job Network, om de werklozen toe te wijzen aan bepaalde aanbieders (providers) en diensten binnen dat netwerk.

Het JSCI is ontwikkeld door DEEWR en is een statistisch model dat de relatieve gewichten schat van de sociaal-economische factoren en persoonlijke eigenschappen die in het model als factor zijn opgenomen om te meten hoe groot het probleem is van de werkzoekende om een baan te vinden. Deze gewichten geven de onafhankelijke effecten van elke factor weer op de voorspelde kans dat een werkzoekende langdurig werkloos wordt, na correctie van de invloed van alle andere factoren die in het model zijn opgenomen.

Tabel 3.3 JSCI-factoren

Factor	JSA Trigger
Leeftijd en geslacht	
Taal, vaardigheid om te lezen, spreken en schrijven	JSA Trigger
Handicap/Medische conditie	JSA Trigger
Aard werkervaring (voltijd, deeltijd, seizoens- of onregelmatig werk, onbetaalde arbeid, student, zorgtaken, werkloos)	JSA Trigger
Stabiliteit in wonen (niet/wel dak- of thuisloos)	JSA Trigger
Hoogste opleidingsniveau	JSA Trigger
Crimineel verleden	JSA Trigger
Individuele eigenschappen die professionele of specialistische beoordeling behoeven om hun invloed op het vermogen van de werkzoekende om werk te vinden en te houden vast te stellen (er wordt gekeken naar: lage motivatie/weinig zelfvertrouwen/slecht	JSA Trigger

zelfbeeld, slechte persoonlijke presentatie, psychologische problemen, problemen van misbruik, verslaving, trauma's)

Inheems/Geboren in Australië met South Sea Islander Status

Geboorteland

Geografische locatie

Werkgerelateerde kwalificaties

Gezinsituatie/Huiselijke omstandigheden

Telefonische bereikbaarheid (contactability)

Bron: Robert Lipp, Job Seeker Profiling. The Australian Experience, Keynote EU-Profiling seminar, Nuremberg, 12-14th January 2005.

Om de JSCI-score te bepalen stellen Centrelink, Job Netwerk-organisaties of Job Capacity Assessment providers de werkzoekende die zich laat registreren een standaard set van vragen. De JSCI score wordt berekend aan de hand van de antwoorden die de werkzoekende geeft op deze vragen. Aan elk antwoord op een vraag binnen een factor worden punten toegekend. De totale JSCI-score is berekend door alle punten van alle antwoorden bij elkaar op te tellen. Hoe hoger de score, des te groter is de kans dat de werkzoekende langdurig werkloos wordt.

Een werkzoekende die wordt geclassificeerd als "highly disadvantaged" is relatief "disadvantaged" in de arbeidsmarkt als gevolg van individuele eigenschappen en lokale arbeidsmarktomstandigheden. Een werkzoekende die is geïdentificeerd als "highly disadvantaged" heeft een JSCI-score boven een bepaalde drempelwaarde die wordt bepaald door de Australische overheid. Een "highly disadvantaged" werkzoekende kan gekarakteriseerd worden als een persoon die waarschijnlijk één of meer van de volgende kenmerken bezit:

- Is beperkt in Engelse taalvaardigheden;
- Is een inheemse werkzoekende;
- Heeft één of meer handicap of medische beperking;
- Heeft een laag opleidingsniveau;
- Heeft persoonlijke eigenschappen of problemen die het vermogen om werk te vinden beïnvloeden (psychologische beperkingen, misbruik, gebrek aan motivatie, traumatische ervaringen, etc.);
- Is een ex-crimineel.

Omdat onder het nieuwe APM de doorverwijzing van werkzoekenden naar diensten van Job Netwerk substantieel is veranderd is de JSCI in 2003 hervormd en herzien. De belangrijkste verandering in de JSCI is een vermindering van het aantal factoren van 18 naar 14.

Uit onderzoek¹⁶ is komen vast te staan dat de 14 factoren die in het huidige JSCI zijn opgenomen (zie tabel 3.3) een significante relatie hebben met de kans dat nieuw ingeschreven baanzoekers langdurig werkloos worden. Een aantal factoren van deze 14 zijn bepalend of de nieuw ingeschreven baanzoeker verder gediagnosticeerd moet worden door JSCI-JSA en gebruik moeten gaan maken van speciale programma's.

De laatste wijzigingen in het JSCI dateren van 3 juli 2006. Deze wijzigingen zijn aangebracht om rekening te houden met de Welfare to Work reforms en is gebaseerd op de meest recent beschikbare data. De factor "Rural Indigenous" is toegevoegd aan de JSCI factoren om nauwkeuriger weer te geven wat de echte omvang is van de arbeidsmarktknelpunten van inheemse (inlandse/oorspronkelijke bewoner) indigenous werkzoekenden die wonen in rurale gebieden.

Sinds juli 2003 is circa 13.9% van de werkzoekenden bij de registratie geïdentificeerd als "highly disadvantaged".

Het statistische model

DEEWR heeft een lineaire logistische regressie analyse uitgevoerd om de gewichten te schatten van de factoren die samenhangen met de relatieve afstand tot de arbeidsmarkt van een werkzoekende. Deze factoren zijn empirisch gemeten door te kijken naar de kans dat een werkzoekende langdurig werkloos wordt. Voor de analyse is administratieve data gebruikt over de periode September 2003-Augustus 2005. Werkzoekenden werden in twee groepen gesplitst: de werkzoekenden die wel en de werkzoekenden die geen twaalf maanden of langer werkloos zijn gebleven.

Een maatstaf van de overall nauwkeurigheid/juistheid van het model wordt bereikt door een vergelijking te maken, bij elke totale JSCI score, van de geschatte kans die afkomstig is uit het logistische model en het feitelijke aandeel van werkzoekende die de uitkeringssituatie binnen twaalf maanden verlaat. Voor de meeste JSCI-scores blijkt dat de geschatte kans uit het model en het feitelijke aandeel dat uitstroomt uit de uitkering heel dicht bij elkaar ligt. Het relatieve niveau van disadvantage is ook nauwkeurig geïdentificeerd, want de exit-rates uit

¹⁶ Om de kans dat een baanzoeker langdurig werkloos wordt te kunnen meten identificeert DEEWR door middel van statistische analyses factoren die samenhangen met iemands kansen op de arbeidsmarkt. De data voor deze statistische analyses zijn afkomstig van de gegevens van baanzoekers in de JSCI, waarover DEEWR beschikt.

de uitkering binnen twaalf maanden nemen af naarmate de JSCI-scores hoger worden.

Diagnose in engere zin

Na invoering van het Active Participation Model stelt Centrelink werkzoekenden die niet geïdentificeerd zijn voor een nadere diagnose op basis van de JCA binnen twee dagen na dit eerste contact in verbinding met een geschikte organisatie uit het Job Network. Deze organisatie werkt met deze persoon zo lang hij of zij werkloos is.

De werkzoekenden die bij hun registratie bij Centrelink door Centrelink op grond van het JSCI gediagnosticeerd worden als personen met een hoog risico op langdurige werkloosheid hebben onmiddellijk toegang tot Intensive Support customised assistance, voor zes maanden. Werkzoekenden die bij inschrijving niet worden doorverwezen naar deze vorm van intensieve hulp en ondersteuning, worden doorverwezen naar Job Search services en Job Placement services. Die werkzoekenden die na drie maanden nog steeds werkloos zijn ontvangen na drie maanden Intensive Support job search training en de werkzoekenden die na 12 maanden nog steeds werkloos zijn hebben vervolgens ook recht op Intensive Support customised assistance.

Intensive Support services zijn beschikbaar voor werkzoekenden die bij het eerste contact gediagnosticeerd zijn voor onmiddellijke toegang tot "Intensive Support customised assistance" omdat zij een hele grote afstand tot de arbeidsmarkt en een grote kans op langdurige werkloosheid hebben en voor werkzoekenden die langer dan drie maanden werkloos zijn. Intensive Support diensten bestaan uit een range van diensten die geïntensiveerd worden naarmate de duur van de werkloosheid van het individu toeneemt. In de Intensive Support Customised Assistance gaat een casemanager van het Job network-lid (JNM = Job Network Member) met de individuele klant aan de slag en wordt er een op maat gesneden "job search action plan" gemaakt, volledig gericht op de situatie van de individuele werkzoekende.

De JNM maakt op grond van gesprekken een diagnose van de mogelijkheden van de werkzoekende in het licht van de kansen op de lokale arbeidsmarkt en ontwikkelt de "job seeker's activity agreement", of stelt deze bij naar aanleiding van de (nieuwe) diagnose. De JNM betreft de werkzoekende vervolgens in "Werkvoorbereidingsactiviteiten", activiteiten die de kans op een baan zullen vergroten. Deze activiteiten zijn onder meer:

- intensieve job search, gericht op bepaalde beroepen of bepaalde locaties;
- specifieke beroepsopleiding, gericht op baankansen,
- werkervaring,
- loopbaanadvies;
- deelname aan aanvullende werkgelegenheids- en/of opleidingsprogramma's.

Ook nadat de werkzoekende een baan heeft gevonden houdt de JNM contact met zowel de klant als de werkgever.

Werkzoekenden die na het eerste contact door het JSCI gediagnosticeerd zijn voor doorverwijzing naar JCA krijgen bij één van de JCA-providers een gesprek met iemand die is gespecialiseerd in de geïdentificeerde drempels van de betrokkene. Op grond van deze diagnose vindt doorverwijzing naar programma's buiten Job Network om plaats.

Zachte factoren

Eén van de JSCI-factoren, tevens JCA-trigger, is "Personal Characteristics Requiring Professional or Specialist Judgement". Door deze factor in het JSCI op te nemen, wordt in het profiling instrument rekening gehouden met "zachte factoren", zoals lage motivatie/weinig zelfvertrouwen/slecht zelfbeeld, slechte persoonlijke presentatie, psychologische problemen, problemen van misbruik, verslaving, trauma's (zie tabel 3.3). Wat betreft de gewichten binnen deze factor wordt rekening gehouden met: geen invloed, lage invloed, gemiddelde invloed, grote invloed.

4.6.2 VRAAGGERICHTHEID

De vraagkant van de arbeidsmarkt speelt een belangrijk rol in het diagnosesysteem in Australië. Als onderdeel van de APM beheert DEEWR zowel Job Placement- als Matching Services.

Job Placement Services verwijst geschikte werkzoekenden naar vacatures en geeft een overzicht van baanopeningen op de Australian Job Search database. DEEWR heeft aan een groot aantal wervingsbureaus (recruitment agencies) (JPO's: Job Placement Organisation) een licentie gegeven om Job Placement services te verstrekken aan werkzoekenden die hiervoor via de diagnose zijn geselecteerd. Alle organisaties van het Job Network hebben een licentie als JPO.

In 2005 heeft 37 procent van de werkgevers in Australië gebruik gemaakt van een Job Placement Organisation (JPO) om een vacature op te vullen in de twaalf maanden voorafgaande aan de Survey (Employer Survey Report 2005). De meeste werkgevers hebben daarnaast ook andere wervingskanalen gebruikt.

Matching Services, het inventariseren van vacatures en het matchen van werkzoekenden en deze vacatures, hebben een tweeledig doel, namelijk enerzijds om werkzoekenden aan werk te helpen en anderzijds de vacatures van werkgevers in te vullen. Het primaire doel van deze diensten is om de snelheid en de efficiency waarmee vacatures worden vervuld te verhogen. De gecontracteerde organisaties van Job Network voeren deze Matching Services uit.

Werkzoekenden zonder afstand tot de arbeidsmarkt worden binnen twee dagen in contact gesteld met een JNM. De JNM stelt de werkzoekende in contact met de Job Search Support Services, waarvan overigens alle werkzoekenden gebruik kunnen maken. Deze diensten zijn:

- Uitleg van Job Placement Services, Job Network Services en Touchscreen Kiosks;
- Ontwikkeling van het beroepsprofiel van de werkzoekende;
- Plaatsen van het beroepsprofiel op de Australische JobSearch om het mogelijk te maken dat het beroepsprofiel van de werkzoekende dagelijks automatisch gematched wordt met de Job Search vacancy database;
- De werkzoekende een password geven zodat hij of zij toegang krijgt tot een persoonlijke pagina op JobSearch waarin hij alle persoonlijke baanmatches kan vinden;
- Identificatie van additionele methoden van informeren over job matches, zoals e-mail, sms of telephone message bank service;
- Verstrekken van blijvende toegang tot Touchscreen Kiosks;
- Geven van advies aan werkzoekenden over de beste manieren om werk te zoeken en te vinden.

4.6.3 EFFECTEN VAN PROFILING

Om het grote belang van JSCI voor het juiste aanbod van werkgelegenheidsmaatregelen blijvend op peil te houden, wordt het JSCI continu verbeterd en wordt de kwaliteit van zowel het instrument als van zijn toepassing door Centrelink, Job Network leden en Job Capacity Assessment providers in de gaten gehouden.

In Australië zijn regelmatig evaluaties, reviews en analyses van administratieve data uitgevoerd om de nauwkeurigheid van de data te onderzoeken, de dataverzameling te verbeteren of de gewichten van de factoren die in het JSCI zijn opgenomen opnieuw te schatten.

In 2000, 2001 en 2002 zijn uitgebreide evaluaties uitgevoerd naar de werking van het Job Netwerk. Eén van de conclusies was dat het aanbieden van maatregelen aan in het bijzonder langdurig werklozen een aandachtsgebied is. Deze conclusie is aanleiding geweest voor de introductie van het Active Participation Model in juli 2003.

De laatste Review van de JSCI dateert van april-mei 2008. In die periode hebben medewerkers van de DEEWR geobserveerd hoe de JNM, Centrelink Customer Service Advisers en Job Capacity Assessment providers face-to-face diepte interviews uitvoerden met personen die zich als werkzoekende wilde laten registreren. Ook zijn twee econometrische experts van de universiteit van West

Australië door de DEEWR geconsulteerd om de robuustheid van JSCI te bepalen en om enkele technische voorstellen in relatie tot de JSCI te onderzoeken.

De effectiviteit van een profiling instrument is afhankelijk van:

- De nauwkeurigheid van de informatie die wordt opgeslagen in het administratieve systeem over de karakteristieken en de omstandigheden van de werkzoekende en die wordt gebruikt om de factors van het profiling instrument te construeren.
- De voorspellende kracht van de factoren die met elkaar het profiling instrument vormen.

Hierna wordt kort ingegaan op de conclusies uit de diverse evaluaties over deze beide punten.

Nauwkeurigheid van de informatie

De nauwkeurigheid van de informatie die gebruikt wordt voor de JSCI is afhankelijk van de bereidheid van werkzoekenden om gevoelige, persoonlijke informatie te vertellen, het vermogen van de medewerkers van Centrelink en van de Job Network-leden om de informatie te herkennen/aan te voelen en de nauwkeurigheid waarmee de informatie wordt opgeslagen. In een aantal evaluatiestudies is geprobeerd de nauwkeurigheid van de JSCI factoren te bepalen. Hieronder zijn studies waarin de factoren en JSCI scores die via telefonische interviews zijn afgeleid/berekend, worden vergeleken met de factoren en scores die verkregen zijn door face-to face interviews door Centrelink bij de registratie. Eén van de conclusies is dat het soms moeilijk is om persoonlijke informatie te verzamelen als het voor de betrokken werkzoekende niet mogelijk is om anoniem te blijven.

Op grond van de aanbevelingen uit de evaluaties is de JSCI herzien door het aantal interviewvragen te verminderen. Waren er eerst 60 vragen, nu zijn het er nog maar 30. Uit testen is gebleken dat de nieuwe vragen, de question flow en de IT ondersteuning een significante verbetering is ten opzichte van de voorgaande versie en een meer efficiënte en effectief interview proces garandeert.

Voorspellende kracht

De voorspellende kracht van een profiling instrument is niet alleen afhankelijk van de nauwkeurigheid van de informatie maar ook van de statistische schatting van de significantie van elke factor op de kans dat iemand langdurig werkloos wordt. Herziening van de factoren in de JSCI en de gewichten die worden gehanteerd op basis van de laatste beschikbare gegevens moeten garanderen dat de voorspellende kracht wordt gemaximaliseerd.

De conclusie uit de evaluaties is dat het JSCI behoorlijk effectief is als het gaat om het voorspellen van uitstroom uit de uitkering van uitkeringsgerechtigden. Het JSCI blijkt een relatief goede voorspeller te zijn van de kans dat een werkzoekende langdurig werkloos wordt. Profiling met JSCI blijkt bovendien een betere benadering om werkzoekenden te verwijzen naar maatregelen dan zonder te kijken naar profiling informatie. Het belangrijkste succes van JSCI is dat werkzoekenden worden doorgeleid naar de juiste vormen van ondersteuning en niveau van financiering, in relatie tot de afstand die zij tot de arbeidsmarkt hebben. Dit helpt om deadweight kosten te verminderen maar ook om werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt al vroeg in hun werkloosheidsperiode te ondersteunen, voordat hun werkloosheidsdrempels zijn vastgeroest/ingesleten.

4.6.4 CONCLUSIE

Het systeem van werkgelegenheidsvoorzieningen in Australië steunt voor een belangrijk deel op de wijze waarop werkzoekenden worden doorverwezen naar de voor hen meest geschikte maatregelen en voorzieningen. Deze wijze wordt bepaald door toepassing van het Job Seeker Classification Instrument (JSCI) in het eerste contact van de werkzoekende met Centrelink. Het instrument is al in 1998 operationeel geworden en werkt door continue evaluaties en herzieningen nog altijd naar tevredenheid.

In het eerste contact met Centrelink wordt puur door toepassing van het JSCI bepaald:

- a.* hoe groot de afstand tot de arbeidsmarkt is van iemand die zich wil laten registreren als werkzoekende en;
- b.* of de persoon in aanmerking komt voor een nadere diagnose (Job Capacity Assessment) omdat hij of zij ernstige of meervoudige drempels heeft voor de arbeidsmarkt.

In het profiling instrument JSCI wordt rekening gehouden met zachte factoren, door als één van de JSCI-factoren de factor: "Personal Characteristics Requiring Professional or Specialist Judgement" op te nemen (lage motivatie/weinig zelfvertrouwen, verslaving, trauma's, etc.).

Komt de persoon in aanmerking voor JCA dan wordt hij doorverwezen naar één van de JCA-providers en krijgt een diagnose in engere zin op grond van een gesprek met iemand die deskundig is op het gebied van de problemen van betrokkene. Alle andere werkzoekenden worden doorverwezen naar een geschikt re-integratiebureau (een JNM). Personen die op grond van de scores in het JSCI zijn geïdentificeerd als werkzoekenden met een grote kans op langdurige werkloosheid krijgen onmiddellijk toegang tot de meest intensieve vormen van hulp. Door middel van een gesprek (diagnose in engere zin) wordt een op maat gesneden actieplan ontwikkeld en wordt bepaald welke

voorzieningen en maatregelen het meest geschikt zijn. Ook personen die na drie maanden en na twaalf maanden nog steeds werkloos zijn krijgen toegang tot dit intensieve hulpprogramma.

De vraagkant van de arbeidsmarkt speelt een belangrijke rol in het diagnosesysteem in Australië. Alle (overige) werkzoekenden kunnen gebruik maken van Job Placement Services en Matching Services. Het primaire doel van Matching Services is om de snelheid en de efficiency waarmee vacatures worden vervuld te verhogen.

De JSCI wordt regelmatig geëvalueerd en herzien om het interview proces efficiënter en effectiever te maken, zodat elke nieuwe versie een verbetering is ten opzicht van de voorgaande versie. Uit evaluaties blijkt dat het JSCI behoorlijk effectief is als het gaat om het voorspellen van uitstroom uit de uitkering van uitkeringsgerechtigden. Het JSCI blijkt een goede voorspeller te zijn van de kans dat een werkzoekende langdurig werkloos wordt.

4.7 ZWITSERLAND

In Zwitserland is tussen mei en december 2005 een experiment uitgevoerd om een statistisch targeting systeem te toetsen (SAPS, Statistically Assisted Programme Selection). Het targeting systeem maakte voorspellingen over de verwachte effectiviteit van verschillende re-integratie-instrumenten op individueel niveau. De bedoeling was dat de consulenten deze voorspellingen zouden gebruiken om een beslissing te nemen over de toekenning van instrumenten aan hun cliënten. Om de effecten van een dergelijk targeting systeem te meten, werd het instrument in een aantal arbeidsbureaus geïntroduceerd. In deze arbeidsbureaus zijn de consulenten willekeurig verdeeld over een 'gebruikersgroep' die het instrument gebruikte, en een controlegroep. In totaal waren er 142 consulenten in de 'gebruikersgroep' en 132 in de controlegroep.

4.7.1 ORGANISATIE VAN HET DIAGNOSESISTEEM

Logica van het systeem

In de Zwitserse arbeidsvoorziening speelt de expertise van de consulent een belangrijke rol. De normale procedure is dat een cliënt ongeveer twee weken na registratie een eerste uitvoerig interview (van gemiddeld 90 minuten) met een consulent heeft, en vervolgens regelmatig vervolgesprekken heeft met deze consulent. De frequentie van de gesprekken hangt af van de specifieke behoeften van de cliënt, maar ze vinden ongeveer één keer per maand plaats (OECD 2007, Behncke e.a. 2008). De consulent verwijst zijn cliënt naar re-integratiemaatregelen op basis van zijn eigen inschatting van de situatie en behoeften van de cliënt.

Het actief arbeidsmarktbeleid werd in Zwitserland in de tweede helft van de jaren 90 geïntroduceerd, als reactie op een sterke stijging in het werkloosheidspercentage. De resultaten van de eerste evaluaties van de effecten van dit beleid in Zwitserland waren echter teleurstellend: de (netto-) effecten ervan waren niet zo groot als verwacht, en in sommige gevallen zelfs negatief (Behncke e.a. 2007). Om de effectiviteit van het actief arbeidsmarktbeleid te verhogen, bepaalde men vervolgens dat de re-integratie-instrumenten aan die werklozen moesten worden toegekend die er naar verwachting de grootste baat bij zouden hebben. Dit is één van de belangrijke redenen achter het SAPS experiment. Consulents hebben namelijk zelf relatief weinig informatie over de mogelijke effectiviteit van een instrument voor een bepaalde cliënt. Om te beslissen welk instrument ze aan wie toekennen baseren ze zich op evaluatiestudies die op geaggregeerd niveau aangeven welke instrumenten effectief zijn voor welke groepen, en op hun ervaring met cliënten die ze in het verleden hebben geholpen. Deze informatie is dus zeer algemeen voor wat betreft de evaluatiestudies, en incompleet voor wat betreft de ervaring van de consulents, omdat een consulent met een beperkt aantal cliënten contact heeft en weinig informatie heeft over de loopbaan van een cliënt na uitstroom. Onderzoek heeft aangetoond dat consulents niet goed rekening houden met de verschillen in effectiviteit van een instrument voor verschillende cliënten (Frölich e.a. 2003, Lechner & Smith 2007). Het voordeel van een statistisch targetingsysteem is dat het gebaseerd is op een nationaal databestand dat meer informatie bevat dan een consulent alleen ooit zou kunnen verkrijgen en verwerken. Het is dus een bron van additionele informatie voor de consulents die kan worden gebruikt om een beslissing te nemen over de toekenning van instrumenten.

Een andere reden voor het gebruik van zo'n statistisch instrument is om zeker te stellen dat alle consulents dezelfde doelen nastreven en dezelfde criteria gebruiken voor de toekenning van instrumenten aan cliënten. De doelvariabele van het model geeft aan, wat het doel van een re-integratietraject moet zijn (bijvoorbeeld in de trade-off tussen snelle werkhervatting en duurzame werkgelegenheid) en de aanbevelingen van het statistisch model zijn een objectiverend element vergeleken met de deels subjectieve inschatting door de consulents van de behoeften van cliënten (Behncke e.a. 2007).

In de uitvoering van het experiment is weinig veranderd aan de traditionele procedure in de Zwitserse arbeidsbureaus. Het enige verschil tussen controlegroep en 'gebruikersgroep' was dat de consulents in de gebruikersgroep als aanvulling op hun gesprekken met cliënten gebruik konden maken van de voorspellingen van het statistische targetingmodel. Maar het gebruik van de voorspellingen bleef geheel vrijwillig en de uiteindelijke beslissing over de toekenning van een re-integratie-instrument bleef geheel in handen van de consulents zelf.

Profiling-methode

Het statistische targeting model maakt voor iedere cliënt voorspellingen van de verwachte effecten van een reeks van mogelijke re-integratie-instrumenten, en geeft een aanbeveling over welk(e) instrument(en) naar verwachting het beste zou(den) kunnen werken.

De afhankelijke variabele in het model is het aantal maanden in duurzaam werk binnen de komende 12 maanden, waarbij duurzaam werk gedefinieerd wordt als werk dat tenminste drie maanden duurt. De voorspelling wordt gemaakt voor zes of zeven categorieën van re-integratieprogramma's, afhankelijk van het kanton. De mogelijke categorieën zijn: geen programma, oriëntatie- en sollicitatiecursussen, cursussen voor persoonlijkheids-ontwikkeling, scholing in taalvaardigheden, scholing in computerskills, verdere vakscholing, en een werkgelegenheidsprogramma. Deze categorieën zijn breed gedefinieerd om (1) zeker te stellen dat er genoeg waarnemingen per categorie zijn om zinvolle voorspellingen mogelijk te maken en (2) om te garanderen dat elke categorie potentieel relevant is voor elke werkloze¹⁷. Bovendien werd het verstandig geacht om het model een algemene aanbeveling te laten geven en de keuze van de specifieke maatregel aan de consulent over te laten. Het model kan bijvoorbeeld aangeven dat er behoefte is aan een taalcursus in het Engels, maar de consulent kan waarschijnlijk beter inschatten welk niveau de cursus moet hebben. Om de voorspellingen te maken worden drie type variabelen gebruikt:

- kenmerken van de cliënt: leeftijd, geslacht, burgerlijke stand, aantal financieel afhankelijke personen in het huishouden, nationaliteit, verblijfstatus in Zwitserland, taalvaardigheden, opleiding, kwalificaties, beroep, functie, werkervaring, overeenkomst tussen vroeger beroep en gezocht beroep, gewenste werktijden, werkloosheidsverleden, vroegere deelname aan re-integratie-instrumenten, etc.
- kenmerken van de situatie van de cliënt, zoals ingeschat door de consulent: in Zwitserland registreert de consulent zijn inschatting van de baankansen van zijn cliënt (als hoog, middenhoog, of laag) tijdens het eerste uitvoerige interview; er is ook een indicator opgenomen voor de behoefte aan kwalificering.
- kenmerken van de lokale arbeidsmarkt: kantonale werkloosheidspercentage, werkloosheidspercentage in de sector waar de cliënt wil werken, index van vacatures in deze sector (altijd percentage van vorig maand).

¹⁷ Een taalcursus voor buitenlanders is bijvoorbeeld geen optie voor een Zwitserse cliënt. Het verwachte effect van dit instrument zou dus niet worden geschat voor deze cliënt. Dit zou het aantal mogelijke maatregelen afhankelijk maken van de kenmerken van de cliënt, wat het model veel ingewikkelder zou maken.

De voorspellingen van het targetingsysteem zijn dus gebaseerd op een groot databestand, dat bestaat uit een koppeling van de bestanden van de arbeidsvoorziening, de uitkeringsinstantie en de pensioensverzekering (de laatste wordt gebruikt om informatie over het werkverleden van een cliënt te verkrijgen). De voorspellingen voor een individu zijn gebaseerd op individuele effectmetingen die op basis van dezelfde variabelen (en verdere controlevariabelen) tussen 2001 en 2003 in Zwitserland zijn uitgevoerd.

In de praktijk kan de consulent voor elke cliënt via internet een voorspelling downloaden van het verwachte effect van alle instrumenten (inclusief 'geen traject'). Deze voorspelling levert twee soorten informatie. Ten eerste wordt voor elk instrument het verwachte aantal maanden in duurzame werkgelegenheid aangegeven. Ten tweede wordt aangegeven voor welke instrumenten een statistisch significant positief effect berekend is, welke instrumenten naar verwachting geen significant effect hebben, en welke instrumenten waarschijnlijk zelfs een negatief effect hebben. De groep van de significant beste programma's bevat soms maar één en soms alle beschikbare programma's. Er wordt van de consulenten gevraagd om binnen deze groep een programma te kiezen, met een lichte voorkeur voor het programma met het grootste verwachte effect. De voorspelling wordt één keer in de twee weken door het systeem opnieuw gemaakt, zodat variabelen die met de tijd veranderen (bijvoorbeeld werkloosheidsduur) kunnen worden geactualiseerd. Het doel van deze regelmatige 'updates' is om de beste timing voor de start van een traject op individueel niveau vast te leggen: het systeem kan bijvoorbeeld voor een bepaalde cliënt als beste optie aangeven: 'nu geen traject, maar misschien later'.

Voor deze pilotstudy zijn de voorspellingen door SAPS alleen gemaakt voor werklozen tussen de 25 en 55 jaar, omdat voor de groepen 'jongeren' en 'ouderen' meer informatie nodig werd geacht om goede voorspellingen te garanderen: voor jongeren was er te weinig informatie over het werkverleden beschikbaar, en voor ouderen was meer informatie over hun gezondheid nodig geweest. In totaal zijn voor 18.713 cliënten voorspellingen uitgevoerd en ook beschikbaar gemaakt voor de consulenten, en voor 16.677 cliënten in de controlegroep zijn de voorspellingen uitgevoerd maar de uitkomsten ervan niet toegankelijk gemaakt voor de consulenten.

Diagnose

Diagnose is een centraal element van het Zwitserse systeem voor toekenning van re-integratie-instrumenten. De consulent evalueert de situatie van zijn cliënten en schat hun behoefte aan ondersteuning door middel van regelmatige, uitvoerige gesprekken. Ook de systematische indeling van cliënten in de groepen 'makkelijk plaatsbaar', 'middenhoge kansen' en 'moeilijk geval', die als een soort equivalent van profiling kan worden gezien, is gebaseerd op de inschatting van consulenten, en dus sterk gebonden aan de diagnose. Blijkbaar wordt het diagnoseproces niet ondersteund door het gebruik van formele instrumenten zoals een vragenlijst. Integendeel, een grote mate aan autonomie van de

consulenten wordt als belangrijk gezien: het is gewenst dat iedere consulent zijn 'eigen stijl' kan ontwikkelen (Behncke e.a. 2008).

Ook in de pilotstudy is de centrale positie van diagnose niet aangetast: het gebruik van de voorspellingen van het SAPS-systeem bleef immers vrijwillig, ook voor de consulenten in de 'gebruikersgroep', en consulenten waren in hun instrumentenkeuze niet gebonden aan de aanbevelingen van het model.

Zachte factoren

Door de belangrijke rol van de consulent in het Zwitserse systeem kunnen ook zachte factoren de nodige invloed hebben op de toekenning van re-integratie-instrumenten. Consulenten hebben tijdens hun gesprek met hun cliënten toegang tot informatie over hun motivatie, persoonlijkheid, arbeidsethos e.d., en gebruiken deze om een beslissing te nemen over de toekenning van een re-integratie-instrument.

Het statistische targetingsmodel dat werd getoetst bevatte zelf geen informatie over zachte factoren als motivatie, gezondheid, persoonlijke belemmeringen, etc. De enige 'zachte' elementen die in het model zijn opgenomen waren de inschatting door de consulent van de plaatsbaarheid (als hoog, middenhoog of laag) en van de behoefte aan kwalificering van de cliënt. De opname van deze variabelen maakt een circulaire indruk: de inschatting van de kans op werk door een consulent wordt gebruikt om de kans op werk van de cliënt te berekenen, en de inschatting door een consulent van de behoefte aan kwalificering wordt gebruikt om de effectiviteit van verschillende maatregelen, inclusief scholing, te berekenen. De opname van de precieze variabelen waarop consulenten hun inschattingen baseren (zoals motivatie, sociale vaardigheden, 'soft skills', persoonlijke belemmeringen, gezondheid e.d.) zou waarschijnlijk tot betere voorspellingen kunnen leiden.

4.7.2 VRAAGGERICHTHEID

De Zwitserse arbeidsvoorziening speelt een actieve rol in de matching van werkzoekenden met bestaande vacatures, maar de vraagkant van de arbeidsmarkt heeft geen centrale positie in het SAPS-experiment.

De arbeidsvoorziening legt aan werklozen vacatures voor die goed aansluiten op hun profiel. De werklozen zijn dan ook verplicht om hierop te solliciteren. Ook aan werkgevers worden op aanvraag profielen van werklozen doorgegeven die bij bestaande vacatures passen. Bovendien beheert de arbeidsvoorziening een bestand van alle actuele vacatures, waarin werklozen zelf naar een passende baan kunnen zoeken. Ook geanonimiseerde profielen van werkzoekenden worden beschikbaar gemaakt voor werkgevers, opdat ze zelf op zoek kunnen gaan naar mogelijk geschikte kandidaten.

Het targetingmodel houdt rekening met de arbeidsvraag door kenmerken van de lokale arbeidsmarkt als verklarende variabelen op te nemen (met name werkloosheidspercentage en index van de vacatures in de gewenste sector van de cliënt). Maar deze informatie wordt vooral gebruikt om de arbeidsmarktkansen van cliënten te berekenen, en niet in het bijzonder om op de behoeften van werkgevers in te gaan. Bemiddeling is ook niet opgenomen in de groep van instrumenten waarvan het model de effectiviteit voorspelt, omdat bemiddeling sowieso wordt ingezet voor iedere nieuwe cliënt, zodat er geen beslissing te nemen valt over de toekenning van dit instrument. Misschien zouden de voorspellingen van het SAPS-systeem voor bemiddelingsdoelen kunnen worden gebruikt, maar deze mogelijkheid behoorde niet tot de focus van het experiment.

4.7.3 EFFECTEN VAN PROFILING

De effecten van het SAPS-systeem zijn geëvalueerd op basis van gegevens van de arbeidsvoorziening tot december 2006. Het primaire doel was niet om de voorspelkracht van het systeem of zijn effecten op de baankansen van de cliënten te meten, maar om te zien in hoeverre zo'n statistische targetingsysteem de instrumentenkeuze door consulenten kan beïnvloeden. De uitkomsten van het experiment waren over het algemeen teleurstellend: de consulenten maakten weinig gebruik van de voorspellingen van het model, en volgden de aanbevelingen van het model niet.

De voorspellingen door het SAPS-systeem werden door de consulenten tenminste één keer gedownload voor maar 37 procent van de cliënten in de gebruikersgroep. Dit betekent dat ongeveer twee derde van de cliënten die via hun casemanager in de gebruikersgroep waren, in feite niet onder de invloed van SAPS zijn geweest. De voorspellingen van het model werden iets vaker gedownload voor cliënten met meer werkloosheidsperioden en/of een langere werkloosheidsduur. Er is ook niet veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de voorspellingen van het model na twee weken te actualiseren.

Nog opvallender is dat de mate van overeenkomst tussen de aanbevelingen van het model en de feitelijke toekenning van instrumenten door consulenten nauwelijks verschilt tussen de gebruikersgroep en de controlegroep (voor de controlegroep werden de voorspellingen per cliënt ook berekend, maar niet beschikbaar gemaakt voor consulenten). Het instrument dat consulenten feitelijk aan een werkloze toekennen was in maar 12 procent van de gevallen het instrument dat door SAPS als het meest effectief was aanbevolen, en in 30 procent van de gevallen een van de instrumenten in de groep van instrumenten met een verwacht significant positief effect. Deze percentages zijn dezelfde voor de gebruikersgroep en de controlegroep. De resultaten veranderen niet significant als de overeenkomst tussen aanbevelingen en feitelijke toekenningen anders wordt gemeten, door niet alleen te kijken naar het eerste toegekende instrument binnen 90 dagen ('short-term compliance'), maar ook naar het tweede en derde toegekende instrument en/of door een langer tijdperk in het oog te nemen (de periode tot december 2006) ('long-term compliance'). Men zou zich

kunnen voorstellen dat dit effect komt doordat de voorspellingen van het SAPS-systeem vaak helemaal niet bekeken worden door de consulenten: dit heeft natuurlijk geen positief effect op de mate van overeenkomst. Maar ook als alleen wordt gekeken naar de gevallen waarin de voorspellingen *wel* zijn gedownload (dat wil zeggen als men kijkt naar de toekenning van een instrument na de eerste download van de voorspellingen), lijken de aanbevelingen van het model geen significant invloed te hebben op de instrumentenkeuze door de consulent.

Het is dus niet verrassend dat de invoering van het SAPS-systeem ook geen significante invloed heeft gehad op de baankansen van de cliënten (gemeten als het aantal duurzame werkgelegenheid in de 12 maanden na begin van hun behandeling) (Behncke e.a. 2007b).

Blijkbaar hebben consulenten het statistische targetingsysteem genegeerd. De reden voor niet-gebruik van de voorspellingen van het statistische model is niet dat de consulenten vanzelf op dezelfde resultaten komen: de mate van overeenkomst tussen de aanbevelingen van SAPS en de feitelijke instrumentenkeuze is tamelijk laag. Het is niet duidelijk wat de redenen waren voor de lage acceptatiegraad van het nieuwe instrument onder consulenten. De mate waarin de voorspellingen van het model werden gedownload hangt bijvoorbeeld niet af van de kenmerken van de consulent. In gesprekken met consulenten hebben de onderzoekers een aantal mogelijke redenen gevonden voor de houding van de consulenten: ten eerste was een aantal consulenten van begin af wantrouwig ten opzichte van het experiment, omdat ze het gevoel hadden dat het instrument hun vrijheid als consulenten beperken zou; ten tweede vreesden sommige dat het gebruik van het instrument hen te veel tijd zou kosten; ten derde hadden sommige consulenten hoge verwachtingen wat betreft de nauwkeurigheid van de voorspellingen en waren zij teleurgesteld over de uitkomsten van het model, die in sommige individuele gevallen onzinnig leken. Dit duidt op het belang van een goede training van de consulenten over het gebruik van zo'n statistisch instrument: de consulenten moeten begrijpen dat het model alleen schattingen voor het gemiddelde van een bepaalde groep kan maken, en dat deze dus niet altijd gelden voor individuele gevallen.

De onderzoekers concluderen dat zo'n statistisch targeting-instrument niet geheel vrijblijvend mag zijn: er moeten dwang of prikkels worden ingezet opdat de consulenten werkelijk gebruik maken van de aanbevelingen van het model (Behncke e.a. 2007).

4.7.4 CONCLUSIE

Het Zwitserse experiment met het targetingsysteem SAPS is een interessante casus, niet alleen omdat de experimentele opzet een meting van de effecten van het systeem goed mogelijk maakt, maar ook omdat het experiment nogmaals duidelijk maakt dat de verhouding tussen de expertise van consulenten en het gebruik van statistische modellen nogal ingewikkeld is en dat deze elementen op gespannen voet staan met elkaar. In Zwitserland speelt diagnose, gebaseerd op

de expertise van consultants, een centrale rol in de toekenning van instrumenten aan werklozen. De poging tot invoering van statistische profiling, gekoppeld aan statistische targeting, die door het SAPS-experiment is gebeurd, moet voor dit moment als mislukt worden gezien. Dit toont aan dat het van bijzonder belang is om (1) meer te weten te komen over de redenen achter het wantrouwen van consultants tegenover statistische instrumenten, (2) om genoeg toelichting aan consultants te geven over het gebruik van statistische instrumenten, de mogelijkheden die ze bieden, maar ook hun beperkingen, en (3) om aan de consultants (positieve of negatieve) prikkels te geven opdat ze het instrument daadwerkelijk gaan gebruiken.

Vraaggerichtheid speelde geen bijzondere rol in het SAPS-experiment. De nodige informatie over de arbeidsvraag was wel in het statistische model opgenomen, maar er werd geen bijzondere aandacht besteed aan de mogelijke rol van het targetingmodel voor de vervulling van de arbeidsvraag.

4.8 CONCLUSIES

Wat betreft de vorm van de statistische instrumenten, worden steeds meer 'targeting-instrumenten' ontwikkeld, dat wil zeggen dat niet alleen de afstand van een cliënt tot de arbeidsmarkt wordt gemeten op basis van zijn kenmerken (de klassieke profiling), maar dat het statistische model ook de verwachte effecten van verschillende re-integratie-instrumenten berekent. In Zwitserland is een experiment uitgevoerd met zo'n model, en ook in Duitsland en Denemarken worden zulke modellen momenteel ontwikkeld.

Maar de vorm van het statistische model is voor de effecten van diagnose veel minder belangrijk dan de rol die het statistische instrument speelt in het diagnosesysteem als geheel. Alleen in de VS en in Australië zijn de uitkomsten van de statistische profiling bepalend voor de indeling van cliënten in categorieën en de toekenning van re-integratie-instrumenten. In de andere landen (Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Zwitserland) worden de uitkomsten van de statistische profiling alleen als indicatie gebruikt door de consultants, die uiteindelijk over de toekenning van re-integratietrajecten beslissen. De rol van het statistische instrument in een land is complementair met de rol van diagnose in engere zin: in landen waar de uitkomsten van het statistische model alleen als indicatie worden gebruikt, staat diagnose door de consultants centraal in het diagnoseproces; diagnose vindt alleen plaats voor de cliënten met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt in landen waar de uitkomsten van het profilingsysteem bepalend zijn (VS, Australië).

Het relatieve gewicht van profiling en diagnose in engere zin heeft natuurlijk invloed op de effecten van een diagnosesysteem. In de VS en Australië, waar profiling-instrumenten een centrale rol spelen, vinden evaluatiestudies positieve effecten van het profilingsysteem op de identificatie van cliënten met ondersteuningsbehoefte en (beperkt) positieve effecten op de

werkgelegenheidskansen van de cliënten. In de landen waar profiling-instrumenten als hulpmiddelen voor consulenten fungeren, blijkt dat de consulenten weinig waarde hechten aan de uitkomsten van de modellen en dat diagnose vervolgens weinig effect heeft op de werkloosheidsduur van cliënten.

In meerdere van de onderzochte landen zet zich de arbeidsvoorzieningsorganisatie actief in voor de vervulling van de arbeidsvraag: in Australië, Denemarken, Duitsland en Zwitserland worden profielen van werklozen systematisch in verband gebracht met passende bestaande vacatures, al dan niet automatisch door middel van een computersysteem. Het samenstellen van een cliëntprofiel in het kader van de diagnose speelt hierbij een nuttige rol. Maar in de meeste landen gaat het verband tussen het diagnosesysteem en de vervulling van de arbeidsvraag niet verder. Alleen in Denemarken is de indeling van cliënten in categorieën en de toekenning van instrumenten expliciet gericht op het wegwerken van discrepanties tussen de vaardigheden van de cliënt en de eisen van de arbeidsmarkt.

Uit de zes onderzochte landen is Australië het enige land waar zachte factoren als motivatie, gezondheid, persoonlijke belemmeringen, etc. zijn opgenomen in het statistische profilingmodel. In andere landen worden deze factoren alleen via gesprekken met consulenten waargenomen en spelen ze alleen langs deze weg een rol in het diagnoseproces. Dit draagt mogelijk bij aan de lage graad van acceptatie van statistische modellen door de consulenten. De opname van meer kwalitatieve informatie in de statistische modellen zou de kwaliteit van de voorspellingen verbeteren en in een aantal gevallen de kloof tussen de uitkomsten van de statistische modellen en de inschattingen van de consulenten kleiner maken. Misschien zouden de consulenten dan de meerwaarde van statistische instrumenten eerder inzien. Om zachte factoren in statistische modellen mee te kunnen nemen, moeten deze echter eerst over een bepaalde periode worden geregistreerd, zodat hun invloed op de duur van de werkloosheid kan worden gemeten.

LITERATUUR

Conceptueel kader & Internationaal overzicht

- Bimrose, J., S.A. Barnes, A. Brown, C. Hasluck en H. Behle (2007), *Skills diagnostics and screening tools: a literature review*. Department of Work and Pensions. Research Report nr 459.
- Bollens, Joost, Vicky Heylen, Steven Vos (2003), *Evaluatie van de huidige screeningspraktijk in het kader van een preventief activerend beleid*, onderzoek in opdracht van het Vlaamse Ministerie van Werkgelegenheid en Toerisme, met ondersteuning van het ESF, HIVA, Leuven.
- Debauche, E. en N. Georges (2007), *Construire un modèle de profilage des demandeurs d'emploi : défi statistique ou défi politique ?* Centre d'Etudes de l'Emploi. Document de travail nr. 91.
- Frölich, M., M. Lechner en H. Steiger (2003), *Statistically Assisted Programme Selection – International Experience and Potential Benefits for Switzerland*. Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research. University of St Gallen.
- Hasluck, C. (2003), *Targeting Services in the Individual Customer Strategy: The role of Profiling – A review of Research Evidence*, Warwick Institute for Employment Research, University of Warwick, Coventry, UK.
- Koning, P.W.C. (2003), Prestatieprikkels en de kansarmen, *ESB*, 88e jaargang, nr. 4404.
- Koning, J. de, B. van Dijk en P. van Nes (2004), *A profiling system for the unemployed in Slovakia*. Paper voor de workshop 'Innovation in labour market policy' in het kader van het TLM-netwerk, SEOR, Rotterdam.
- Koning, J. de, A. Gelderblom, K. Zandvliet, L. van den Boom (2005), *Effectiviteit van Reïntegratie – De stand van Zaken, Literatuuronderzoek*, Onderzoek in opdracht van UWV en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SEOR, Rotterdam.
- Koning, J. de en Y. Peers (2007), *Evaluating Active Labour Market Policies Evaluations*, WZB Discussion Paper, 2007-112.
- Koning, P.W. C en A.O.J. Heyma (2008), *De aansturing van casemanagers en uitvoeringskantoren bij re-integratie*. Position paper. In opdracht van UWV Amsterdam.

- Lechner, M. en J. Smith (2003), *What is the value-added by caseworkers?* Discussion Paper nr. 2003-5. Department of Economics, University of St Gallen, Bonn.
- OECD (2002), 'The use of statistical profiling techniques in OECD Member countries'. Annex 4.C. In: *Employment Outlook*.
- OECD (2007), 'Activating the Unemployed: What Countries Do'. In: *Employment Outlook*.
- Peeter-Bijlsma, M. (2007): *Ontheffing van de arbeidsverplichting*, CBS, Voorburg.
- Rudolph, H. (2001): Profiling as an Instrument for Early Identification of People at Risk of Long Term Unemployment. In: Patricia Weinert (Ed.): *Employability: From Theory to Practice*. Transaction Publishers. New Brunswick (USA), London (UK), p.25-49.
- Rudolph, H. en R. Konle-Seidl (2005), *Profiling for better services*. Report on the European Profiling Seminar, Nuremberg, 12-14 januari 2005.

Verenigde Staten

- Black, D. A., J. A. Smith, M. C. Berger, and B. J. Noel (2003). "Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System." *The American Economic Review*, Vol. 93, No. 4.
- Black, Dan A., Jeffrey A. Smith, Miana Plesca, and Suzanne Shannon (2003), *Profiling UI Claimants to Allocate Reemployment Services: Evidence and Recommendations for States. Final Report*. Washington, DC: Department of Labor, Employment and Training Administration.
- Black, D. A., J. Galdo, and J. A. Smith (2007), "Evaluating the Worker Profiling and Reemployment Services System Using a Regression Discontinuity Approach." *American Economic Review*, 97(2): 104–107.
- Berger, M.C., D. Black and J. Smith (2000), 'Evaluating Profiling as a Means of Allocating Government Services'.
- Dickinson, K. P., S. D. Kreutzer, and P. T. Decker (1997). "Evaluation of Worker Profiling and Reemployment Services Systems: Report to Congress." U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration.
- Dickinson, K. P., S. D. Kreutzer, R. W. West, and P.T. Decker (1999), "Evaluation of Worker Profiling and Reemployment Services: Final Report." U.S.

Department of Labor, Employment and Training Administration Research and Evaluation Report Series 99-D.

GAO (United States Government Accountability Office)(2006), *Workforce Investment Act. Employers Found One-Stop Centers Useful in Hiring Low-Skilled Workers; Performance Information Could Help Gauge Employer Involvement*. Report to Congressional Requesters. GAO-07-167.

GAO (United States Government Accountability Office)(2007), *Unemployment Insurance. More Guidance and Evaluation of Worker-Profiling Initiative Could Help Improve State Efforts*. Report to Congressional Requesters. GAO-07-680.

Hawkins, Evelyn K., Suzanne D. Kreutzer, Katherine P. Dickinson, Paul T. Decker, and Walter S. Corson (1996), *Evaluation of Worker Profiling and Reemployment Systems: Interim Report*. UI Occasional Paper 96-1. Washington, DC: U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration, Unemployment Insurance Service.

Noel, B. J. (1998) "Two Essays on Unemployment Insurance: Claimant Responses to Policy Changes." Dissertation submitted for the degree of Doctor of Philosophy at the Graduate School of the University of Kentucky, UMI Number: 9922624.

Olsen, R. B., M. Kelso, P. T. Decker, D.H. Klepinger, (2002). "Predicting the Exhaustion of Unemployment Compensation," in R. W. Eberts, C. J. O'Leary, S. A. Wandner, eds. *Targeting Employment Services*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Sullivan, W.F., L. Coffey, L. Kolovich, C.W. McGlew, D. Sanford, R. Sullivan (2007), *Worker Profiling and Reemployment Services. Evaluation of State Worker Profiling Models. Final Report*. In opdracht van: U.S. Department of Labour, Employment and Training Administration, Office of Workforce Security. Coffey Communications, LLC.

Wandner, S.A. (1997), 'Early reemployment for dislocated workers in the United States'. In: *International Social Security Review*. Vol. 50, 4/97.

Wandner, S.A. (2002), 'Targeting Employment Services under the Workforce Investment Act'. In: Eberts, R.W., C.J. O'Leary and S.A. Wandner, *Targeting Employment Services*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Wandner, S.A. (2008), 'Employment programs for recipients of unemployment insurance'. In: *Monthly Labor Review*, october 2008.

Wandner, S.A. (forthcoming), 'Worker Profiling and Reemployment Services: Implementation and Operations'. In: *Solving the Employment Puzzle: From*

Research to Policy, to be published by the W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Duitsland

Deutscher Bundestag (2006), *Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 16/3982.

Hielscher, V. en P. Ochs (2008), „*Matchingmaschine“ oder Beratungsdienstleister? Vermittlung und Beratung in der reformierten Arbeitsverwaltung*. Abschlussbericht zum Projekt „Von der Sozialbehörde zur Matching-maschine?“. Saarbrücken.

Mosley, H. e.a. (2006), *Evaluation der Massnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a, Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse*. Bericht 2006. In opdracht van: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin, Bonn.

Mosley, H. e.a. (2005), *Evaluation der Massnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a, Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse*. Bericht 2005. In opdracht van: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin, Bonn.

Mosley, H. (2006), „Gemischte Zwischenbilanz. Hart I bis III: Die reformierten Arbeitsvermittlungsprozesse werden evaluiert“. *WZB-Mitteilungen*. Heft 111. Maart 2006.

Rudolph, H. en M. Müntnich (2001), „Profiling“ zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Erste Ergebnisse aus einem Modellprojekt. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 34/2001.

Rässler, S., T. Schewe, G. Stephan (2006), *Wirkungsanalyse in der Bundesagentur für Arbeit. Konzeption, Datenbasis und Potentiale*. Presentatie op een Workshop in Nürnberg, april 2006.

Rässler, S. (2006), Der Einsatz von Missing Data Techniken in der Arbeitsmarktforschung des IAB. IAB Forschungsbericht nr. 18/2006.

Stephan, G., S. Rässler, T. Schewe (2006), *Wirkungsanalyse in der Bundesagentur für Arbeit. Konzeption, Datenbasis und ausgewählte Befunde*. IAB Discussion Paper, nr. 7/2006.

www.arbeitsagentur.de

Frankrijk

Clément, S., S. Ducatez, F. Gille, C. Lieurade-Billou (2006), Pour un retour plus rapide à l'activité. Eclairage sur le diagnostic réalisé lors de l'inscription. Unédic, Direction des Etudes et des Statistiques. Point Statis nr. 22/2006.

Debauche, E. en N. Georges (2007), *Construire un modèle de profilage des demandeurs d'emploi : défi statistique ou défi politique ?* Centre d'Etudes de l'Emploi. Document de travail nr. 91.

Georges, N. (2007), *Profilier les chômeurs ?* Centre d'Etudes de l'Emploi. Connaissance de l'Emploi nr. 44/2007.

Georges, N. (2006), *Le profilage : outil statistique et/ou mode de coordination ?* Centre d'Etudes de l'Emploi. Document de travail nr. 72.

Robequain, L. (2007), « L'ANPE pointe les limites du profilage des chômeurs réalisé par les Assedic ». In : *Les Echos*, 17 avril 2007.

Denemarken

Andersen, S.H. en Hansen, L.G. (2008), *Reforming ALMP allocation when caseworkers have an information advantage*, December 2008

Danish Government (2007), *Denmark's National Reform Programme-second progress report – October 2007*, Contribution to EU's Growth and Employment Strategy (The Lisbon Strategy).

Kvist, J. L. Pedersen, P.A. Köhler (2008), Making all persons Work: Modern Danish Labour Market Policies, in: W. Eichhorst, O. Kaufmann, R. Konle-Seidl and H.-J.Reinhard (eds), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Springer, Berlin, Heidelberg.

Glynstrup, J.D., Rosholm, M., *Employability Profiling System*, power-point presentation.

Staghoj, J., M. Svarer, M. Rosholm, *A Statistiscal Progamme Assignment Model*, Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper nr. 3165, November 2007

Australië

Australian National Audit Office, *Job Placement and Matching Services* – Department of Employment and Workplace Relations, The Auditor – General, Audit Report no. 49 2005-2006 Performance Audit.

Australian National Audit Office, *Management of the Provision of Information to Job Seekers* – Department of Employment and Workplace Relations, The Auditor – General, Audit Report no. 39 2001-2002 Performance Audit.

Department of Employment, Workplace Relations and Small Business, *Job Seeker Classification Instrument (JSCI)*, Commonwealth of Australia 1998, april 1998.

Hogan, E. (2005), *Job Network is changing: Job Network*, Presentation to PACCOA 8th Annual Conference Throughcare Myth or Reality? Canberra, 26-28 July 2005, Australian Government, Department of Employment and Workplace Relations.

Lipp, R. (2005) *Job Seeker Profiling – The Australian Experience*, Australian Government – Department of Employment and Workplace Relations, Keynote EU-Profiling seminar, Nuremberg, 12-14th January 2005,

Webpage over Job Capacity Assessments:

http://www.jobaccess.gov.au/JOAC/Services/A-Z_list/Job_Capacity_Assessments.htm (update van 19 oktober 2008).

Webpage over Job Seeker Classification Instrument (JSCI): (versie van 2 februari 2009)

<http://www.workplace.gov.au/workplace/Pages/ContentPage.aspx?NRMODE=>
.....

Zwitzerland

- Behncke, S., M. Frölich en M. Lechner (2006), *Statistical Assistance for Programme Selection – For a Better Targeting of Active Labour Market Policies in Switzerland*. University of St. Gallen, Law and Economics Research Paper Series. Working Paper nr. 2007 – 05.
- Behncke, S., M. Frölich en M. Lechner (2007), *Targeting Labour Market Programmes: Results from a Randomized Experiment*. IZA Discussion Paper, nr. 3085.
- Behncke, S., M. Frölich en M. Lechner (2007b), *Abschlussbericht zum Pilotprojekt Statistisch assistierte Programmselektion (SAPS)*. Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW), Universität St. Gallen.
- Behncke, S., M. Frölich en M. Lechner (2008), *A Caseworker Like Me: Does the Similarity between Unemployed and Caseworker Increase Job Placements?* IZA Discussion Paper nr. 3437.
- Frölich, M., M. Lechner en H. Steiger (2004), *Statistically assisted programme selection – international experiences and potential benefits for Switzerland*. IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation. Working Paper 2004:1.

Colofon

Diagnose-instrumenten bij re-integratie: best practices in andere landen is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Oranjestraat 4

2514 JB Den Haag

Postbus 16101

2500 BC Den Haag

info@rwi.nl

www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden veeveelvoudigd, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving omslag: Smidswater

strategie > concept > design, Den Haag

ISBN 978-90-8766-035-2

Juni 2009