



Reïntegratie beter bij homogene groepen

Auteur(s):

Heyma, A.O.J.
Zwinkels, W.

Heyma is werkzaam bij de Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (seo). Zwinkels is werkzaam bij tno Arbeid.
arjanh@seo.fee.uva.nl

Verschenen in:

ESB, 89e jaargang, nr. 4426, pagina 82, 20 februari 2004

Rubriek:**Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt

Door doelgroepen voor de aanbesteding van reïntegratietrajecten anders in te delen kunnen reïntegratie-inspanningen beter renderen.

Het uwv, de uitvoeringsorganisatie die moet zorgen voor de reïntegratie van werklozen en arbeidsongeschikten, is verplicht deze reïntegratie op de private markt aan te besteden¹. Het uwv koopt daartoe reïntegratieactiviteiten in bij private reïntegratiebedrijven. Daarvoor worden cliënten in zogenaamde doelgroepen gegroepeerd op basis van persoonlijke kenmerken, zoals leeftijd, opleidingsniveau en arbeidsmarktsituatie. Door die groepering kunnen reïntegratiebedrijven per doelgroep een gerichte offerte uitbrengen, waarin ze de te ondernemen activiteiten offeren.

In de huidige aanbestedingsronde worden werklozen in doelgroepen ingedeeld op basis van de afstand tot arbeid (oplopend van fase 1 tot en met fase 4), leeftijd (onderscheid tussen jonger en ouder dan vijftig jaar) en etniciteit (autochtoon of allochtoon). Voor arbeidsongeschikten wordt bij de doelgroepindeling rekening gehouden met etniciteit en het type handicap. De definitie van een doelgroep is op hooguit twee kenmerken tegelijkertijd gebaseerd. Het is daarom zeer de vraag of de huidige doelgroepindeling optimaal is, omdat cliënten en hun arbeidsmarktkansen op meer dan twee kenmerken kunnen verschillen. In dit artikel worden theoretische en praktische argumenten gegeven voor een effectievere indeling van cliënten in doelgroepen.

Theorie

Een optimale indeling van doelgroepen dient gericht te zijn op het doel van het reïntegratiebeleid. Dit beleid beoogt dat zo veel mogelijk mensen die niet zelfstandig aan het werk kunnen komen een reïntegratietraject krijgen aangeboden.

In theorie heeft het indelen in homogene groepen grote voordelen. In de eerste plaats verkleint het de prikkel tot afroming. Van afroming is sprake als reïntegratiebedrijven zich alleen op de meest kansrijke cliënten binnen een contract richten. Omdat cliënten binnen homogenere groepen minder verschillen vertonen in arbeidsmarktkansen, wordt de prikkel tot afroming minder. In de tweede plaats wordt met homogenere groepen de kans verkleind dat cliënten terechtkomen bij een reïntegratiebedrijf dat niet de meest effectieve aanpak voor hen heeft. Omdat duidelijk is wat voor soort cliënten worden aanbesteed kan de selectiefase van reïntegratiebedrijven bij het uwv efficiënter verlopen en is meer maatwerk mogelijk. Specialistische reïntegratiebedrijven krijgen zo meer ruimte, waardoor de kwaliteit en effectiviteit van de aangeboden trajecten beter aansluit op de vraag. Omdat reïntegratiebedrijven beter weten waarop ze bieden, zullen zij ook een lagere risicocomponent in hun prijs opnemen, hetgeen over alle doelgroepen gerekend tot lagere kosten leidt.

Praktijk

In de praktijk streeft het uwv in zijn contracten ook enige homogeniteit van arbeidsmarktkansen binnen doelgroepen na². Maar door het ontbreken van voldoende inzicht in factoren waarmee die arbeidsmarktkansen samenhangen, is die indeling gebaseerd op slechts enkele persoonskenmerken. Het uwv onderkent dat er daardoor afroming plaatsvindt, maar probeert dat op andere wijzen te voorkomen. Uitval van cliënten die 'geweigerd' worden door reïntegratiebedrijven wordt niet zonder meer geaccepteerd. Daarnaast gaat er een prikkel uit van een bonussystematiek, waarbij bonussen afhankelijk zijn van het plaatsingspercentage per contract (plaatsingsbonus) en van de snelheid waarmee de reïntegratie van individuele cliënten plaatsvindt (tempobonus). Het uwv vindt een verdere uitbreiding van het aantal doelgroepen weinig zinvol, omdat de offertes van reïntegratiebedrijven wat betreft aanpak weinig verschillen per doelgroep. Reïntegratiebedrijven stellen daarentegen dat zij over onvoldoende informatie beschikken ten aanzien van cliënten om op specifieke doelgroepen gerichte offertes uit te brengen. De doelgroepen zijn daarvoor te algemeen. Een indeling in homogenere doelgroepen lost dit probleem op en leidt daarom naar verwachting tot betere resultaten.

Homogene groepen

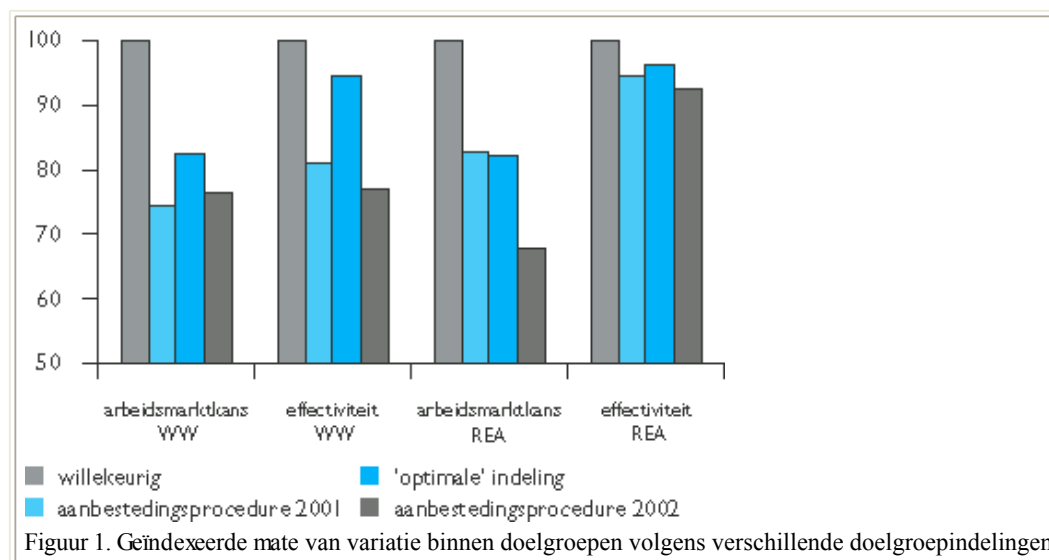
Wij hebben onderzocht welke objectieve persoonskenmerken gebruikt kunnen worden om homogene doelgroepen te ontwerpen. Daarbij is gelet op twee maatstaven voor homogeniteit: de kans op betaalde arbeid voordat een reïntegratietraject wordt gestart (de a priori arbeidsmarktkans) en de effectiviteit van in te zetten reïntegratieactiviteiten.

Beperkte arbeidsmarktkansen zijn vooral aanwezig bij werklozen met een hogere leeftijd, bij vrouwelijke werklozen, werklozen met een allochtone achtergrond en werkloze ouderen, vrouwen, allochtonen en werklozen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Werklozen uit de landbouw, visserij en de bouwnijverheid, uit het noordwesten van Nederland, seizoenswerklozen en werklozen met een tijdelijk dienstverband blijken in de periode 2001-2002 juist een gemiddeld hogere arbeidsmarktkans te hebben gehad. Verder neemt de kans op werkherhating af naarmate men langer werkloos is. Bij arbeidsongeschikten worden de kleinste arbeidsmarktkansen gevonden bij ouderen, vrouwen, volledig arbeidsongeschikten, cliënten afkomstig uit de noordelijke provincies en cliënten met een psychische indicatie.

Effectiviteit van reïntegratieactiviteiten is in het onderzoek eveneens gerelateerd aan persoonskenmerken. Effectiviteit is gedefinieerd als een verhoging van de baankans dankzij de inzet van reïntegratieactiviteiten, ook wel netto-effectiviteit of toegevoegde waarde genoemd. Scholing blijkt gemiddeld minder effectief dan bemiddeling. Bij arbeidsongeschikten zorgt scholing zelfs voor een vertraagde in plaats van een versnelde reïntegratie, waarschijnlijk omdat cliënten gedurende de scholing minder intensief naar werk zoeken. Scholing blijkt wel beter te werken voor ouderen dan voor jongeren, beter voor vrouwen dan voor mannen en beter voor hoog dan voor laag opgeleiden.

Vergelijking

Om te kijken of een indeling in doelgroepen op basis van deze persoonskenmerken tot homogener doelgroepen leidt, is deze vergeleken met de doelgroepindelingen uit de aanbestedingsprocedures van uwv uit 2001 en 2002. Als vierde variant is een volstrekt willekeurige indeling van cliënten gehanteerd. Uit onze analyse blijkt dat er een grotere mate van homogeniteit binnen doelgroepen te bereiken is (zie tekstkader voor de gehanteerde methode). [figuur 1](#) toont de variatie in arbeidsmarktkansen en effectiviteit van reïntegratieactiviteiten binnen doelgroepen bij de verschillende indelingswijzen. Hoe kleiner de variatie, hoe homogener de doelgroepen. Een variatie gelijk aan 0 betekent dat alle cliënten binnen een doelgroep identieke arbeidsmarktkansen hebben of een identiek effect van reïntegratieactiviteiten mogen verwachten, terwijl een variatie van 100 een volstrekt willekeurige indeling representeert. Een waarde van 75 betekent dus 25 procent minder variatie dan bij een volstrekt willekeurige indeling. De figuur laat zien dat arbeidsmarktkansen en effectiviteit het minst variëren binnen de nieuw geconstrueerde 'optimale' doelgroepen, terwijl de variatie in de aanbestedingsprocedures van 2001 en 2002 tussen deze 'optimale' en de volstrekt willekeurige indeling in ligt. Opvallend is dat vooral de indeling uit 2001 relatief goed scoort. Net zoals in de 'optimale' doelgroepindeling wordt daarin onderscheid gemaakt naar de belangrijke variabelen leeftijd en fase (afstand tot de arbeidsmarkt).



Onze 'optimale' indeling voldoet daarmee goed aan het criterium van homogeniteit en profiteert het meest van de theoretische voordelen van minder afroming, grotere efficiëntie, lagere kosten en een grotere kans op maatwerk. Of dit daadwerkelijk kan leiden tot een groter rendement op reïntegratieactiviteiten is niet onderzocht, omdat wij niet beschikken over informatie ten aanzien van specifieke contracten waar individuele cliënten onder vielen. Op theoretische gronden is het echter waarschijnlijk dat de voordelen van een grotere mate van homogeniteit in arbeidsmarktkansen en effectiviteit binnen doelgroepen een positieve uitwerking hebben op de effectiviteit van het reïntegratiebeleid.

Methode

In opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (rwi) is gekeken of een relatie tussen achtergrondkenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten bestaat en naar alternatieven voor de doelgroepindeling die het uwv momenteel hanteert. Voor de ww-populatie is daarvoor gebruik gemaakt van administratieve bestanden van het uwv en het Centrum voor Werk en Inkomen (cwi). Voor de rea-populatie is gebruik gemaakt van het bestand van één reïntegratiebedrijf: Kliq, de geprivatiseerde tak van het vroegere Arbeidsvoorziening. Om de mate van homogeniteit binnen doelgroepen vast te stellen, hebben we alle 246.272 ww-cliënten en 26.036 rea-cliënten in de administratieve bestanden ingedeeld in ongeveer 25 doelgroepen aan de hand van geregistreerde persoonskenmerken. Voor de aanbestedingsprocedures van 2001 en 2002 hebben we zo goed als mogelijk de kenmerken gebruikt die door het uwv zijn gehanteerd bij het vaststellen van doelgroepen. Voor de 'optimale' indeling hebben we de persoonskenmerken geselecteerd die op grond van statistische analyses het sterkst correleren met verschillen in baankansen en netto-effectiviteit. Voor de volstrekt willekeurige indeling hebben we cliënten lukraak ingedeeld. Vervolgens is binnen elke doelgroep de variatie in de baankans en in het effect van reïntegratieactiviteiten berekend. Deze variaties zijn tenslotte gemiddeld over alle doelgroepen binnen elk van de vier indelingswijzen, waarbij gewogen is voor de

omvang van doelgroepen. Immers, hoe kleiner de doelgroepen, des te homogener ze zijn. Het resultaat van die middeling is afgebeeld in figuur 1 voor elk van de vier indelingswijzen.

Conclusie

Voor het slimmer indelen van doelgroepen voor reïntegratieactiviteiten kan gebruik worden gemaakt van gegevens over verschillen in arbeidsmarktkansen en verschillen in de netto-effectiviteit van reïntegratieactiviteiten. Daarmee kan de homogeniteit binnen aan te besteden groepen cliënten worden vergroot, waardoor de kans op de inzet van effectieve reïntegratieactiviteiten toeneemt en de kans op afroming afneemt. Een goede registratie en benutting van gegevens is hiervoor een noodzakelijke voorwaarde.

Arjan Heyma en Wim Zwinkels

1 Het gaat hier om WW-gerechtigden en om arbeidsongeschikten die onder de Wet op de Reïntegratie van Arbeidsgehandicapten (REA) vallen.

2 De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op interviews met UWV en Kliq, zie *Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie*, december 2003, RWI, Den Haag.