EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.4.2019
SWD(2019) 155 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

INTERESSENTHØRING - SAMMENFATTENDE RAPPORT

Ledsagedokument til

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om evaluering af Rådets henstilling om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet

{COM(2019) 169 final} - {SWD(2019) 154 final}

KONTEKST – RÅDETS HENSTILLING OM LANGTIDSLEDIGHED

I Rådets henstilling om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet fra 2016 henstilles det til Kommissionen, "*at de tiltag, der er iværksat som svar på denne henstilling, evalueres i samarbejde med medlemsstaterne og efter høring af de berørte interessenter, og at resultaterne af denne evaluering indberettes til Rådet senest den 15. februar 2019"*.[1]

Målet med interessenthøringen var at indsamle oplysninger, erfaringer og synspunkter om henstillingens nøglekriterier fra relevante grupper og offentligheden. Dette er i overensstemmelse med retningslinjerne for bedre regulering[2]. Denne rapport sammenfatter høringerne og de vigtigste resultater.

Køreplan for evalueringen

Kommissionen opfordrede interesserede parter til at give feedback om køreplanen for evaluering[3], som var tilgængelig online fra den 29. juni 2017 til den 27. juli 2017. Dette gav seks svar: Fire fra NGO'er, ét fra en erhvervssammenslutning og ét, der var angivet som "Andet". Bemærkningerne vedrørte selve henstillingen, indeholdt opfordringer til at fokusere mere på at skabe kvalitetsjob, til at involvere arbejdsintegrerende (WISE (Work Integration Social Enterprises)) foretagender samt civilsamfundsorganisationer og til at øge medlemsstaternes samarbejde og blev afspejlet i evalueringsarbejdet.

Åben offentlig høring

En åben, offentlig høring (OPC) for interesserede borgere og interessenter var åben på Kommissionens onlinehøringsplatform på alle 24 officielle EU-sprog, undtagen irsk, fra 2. maj 2018 til 31. juli 2018. Det gav 482 svar fra 205 enkeltpersoner og 277 organisationer. Respondenterne fra Bulgarien var overrepræsenterede under OPC'en i og med, at de repræsenterede 48 % af den samlede stikprøve. 75 % af respondenterne svarede, at henstillingen stadig er relevant for håndteringen af langtidsledighed (hvor enigheden var højere blandt organisationer end blandt enkeltpersoner). Hvis man ser bort fra den bulgarske stikprøve, blev henstillingens relevans betragtet mere positivt. 40 % af respondenterne, herunder også Bulgarien, svarede, at EU også bør træffe andre foranstaltninger for at hjælpe de langtidsledige med at finde et job, mens det er (hele) 66 %, hvis man ser bort fra de bulgarske svar.

Størstedelen af respondenterne mente, at foranstaltningerne de seneste to år er forbedret for personer med et lavt niveau af færdigheder eller kvalifikationer og personer med mentale og/eller psykiske handicap. Størstedelen af respondenterne var uenige i, at der blev foretaget forbedringer for andre sårbare grupper blandt de langtidsledige.

En tredjedel af respondenterne svarede, at der var synergier mellem EU's politikker med det formål at hjælpe de langtidsledige. 89 % af respondenterne mente, at det var nyttigt at have en EU-politik målrettet mod langtidsledighed. De fleste respondenter sagde, at henstillingen førte

[1] Rådets henstilling om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet af 15. februar 2016 (2016/C 67/01).
[2] Retningslinjer for bedre regulering, SWD (2017) 350.
[3] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3234290_en

til visse ændringer i politikkerne (prioritering/finansiering/fremskyndelse af foranstaltninger). 23 supplerende dokumenter blev modtaget, som mest af alt ligner holdningsdokumenter fra civilsamfundsorganisationer (CSO'er). Tre respondenter understregede vigtigheden af integrerede tjenester, og fire bemærkede, at indsatsen for at række ud til personer med handicap kunne forbedres. Tre andre nævnte, at der bør gøres en gennemgribende indsats så tidligt som muligt, og at den 18 måneders tidsfrist er for lang. Tre civilsamfundsorganisationer bemærkede, at implementeringen kunne have været mere effektiv med øremærkede midler, og én kritiserede, at civilsamfundsorganisationer ikke fik tildelt en rolle. To nævnte vigtigheden af at medtage et færdighedselement. Et finsk dokument lignede god praksis og blev brugt som eksempel i arbejdsdokumentet.

Seminarer med nationale kontaktpunkter vedrørende langtidsledighed

Der blev afholdt tre seminarer med nationale kontaktpunkter. Disse kontaktpunkter blev udpeget af medlemsstaterne efter EMCO's evaluering af langtidsledighed i 2016. Målene med seminarerne var at få et uformelt input om evalueringen, især den underbyggende undersøgelse, og dele de erfaringer, der blev gjort med implementeringen. Det første seminar blev afholdt den 19. marts 2018 og fokuserede på den underbyggende undersøgelse og dataindsamlingsmetoden. Det andet seminar blev afholdt den 28. juni 2018 og præsenterede kortlægningen i undersøgelsen samt to eksempler på socialt innovative projekter fra civilsamfundet. Det sidste seminar blev afholdt den 6. november 2018 og fremmede diskussionen om udfordringerne i forbindelse med implementeringen. Seminarerne bidrog til at forbedre kortlægningen og præcisere de definitioner, der blev anvendt til evalueringen.

Strategisk dialogmøde med civilsamfundsorganisationer

Et strategisk dialogmøde blev afholdt med civilsamfundsorganisationer på EU-plan den 15. november 2018[4] for at få feedback fra organisationer, som direkte eller indirekte arbejder med eller repræsenterer de langtidsledige. Mødet omfattede gruppediskussioner om civilsamfundsorganisationernes rolle, nuværende praksis og anbefalinger for fremtiden.

Alle deltagerne var enige om relevansen af at vejlede tjenesteudbydere med henblik på at hjælpe langtidsledige. Henstillingens tilgang blev betragtet som holistisk og inklusiv. De tilbagevendende udfordringer var, at henstillingen manglede øremærkede midler, hvilket begrænsede dens virkningsfuldhed, og at den 18 måneders tidsfrist for aftalen om jobintegration var for lang. Deltagerne understregede også, at henstillingen ikke gav meget plads til innovation, da dens tilgang var ganske streng. De efterlyste flere kvalitative indikatorer til overvågning af de leverede tjenesteydelser og jobkvaliteten. De understregede også manglen på mentorordninger og uddannelse efter ansættelse. Endelig gav deltagerne udtryk for bekymring over, at civilsamfundsorganisationerne ikke fik nogen rolle.

Strategisk dialogmøde med arbejdsmarkedsparterne

Den 28. juni 2018 drøftede arbejdsmarkedsparterne på EU-plan henstillingen. BusinessEurope (Den Europæiske Arbejdsgiverorganisation) opfordrede til mere fokus på at ansætte de

[4] Strategisk dialogmøde med civilsamfundsorganisationer afholdt den 15. november 2018, rapport endnu ikke offentliggjort.

inaktive. EFS (Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation) understregede sin skuffelse over, at fagforeningernes rolle ikke blev anerkendt, og understregede dermed sin rolle med hensyn til at bidrage med uddannelse og støtte på arbejdspladsen.

Høring af det europæiske netværk af offentlige arbejdsformidlinger

Det europæiske netværk af offentlige arbejdsformidlinger har i vid udstrækning bidraget til at overvåge og gennemførte en kapacitetsundersøgelse blandt deres offentlige arbejdsformidlingskontorer, der beskæftiger sig med implementeringen af henstillingen, jf. bilag 1. Mellem den 29. juni og 9. juli blev rådgiverne om anliggender vedrørende de europæiske offentlige arbejdsformidlinger hørt om rapporten med resultaterne af denne undersøgelse, hvilket i sidste ende førte til en efterfølgende test af fortolkningen af resultaterne.

Høring af Udvalget for Den Europæiske Socialfond

ESF-udvalgets uformelle tekniske arbejdsgruppe blev hørt den 5. oktober 2018. En ad hoc-rapport[5] blev udarbejdet om anvendelsen af ESF til at støtte de langtidsledige, og denne indgår i evalueringen.

Høring af Udvalget for Social Beskyttelse

Udvalget for Social Beskyttelse (SPC) blev hørt den 30. oktober 2018 og gav sit samtykke til at anvende den tematiske rapport[6] fra 2018 til evalueringen.

Målrettede interviews på EU-plan

Interviews på EU-plan blev gennemført inden for rammerne af den underbyggende undersøgelse med ni interessenter, herunder tre civilsamfundsorganisationer[7], fire arbejdsmarkedsparter[8] og to offentlige myndigheder.[9] De interviewede blev spurgt om deres holdning til henstillingens relevans, virkningsfuldhed, sammenhæng og EU-merværdi.

Der var enighed blandt alle de interviewede interessenter om, at henstillingen var og stadig er relevant for bekæmpelsen af langtidsledighed. Arbejdsgiverorganisationerne og civilsamfundsorganisationerne fremhævede relevansen af den individualiserede tilgang og koordineringen af tjenesteydelserne. To civilsamfundsorganisationer kritiserede den 18 måneders tidsfrist, som nævnt i aftalen om jobintegration, og én civilsamfundsorganisation og én arbejdsmarkedspart bemærkede, at der manglede en vurdering af de specifikke arbejdsmarkedssituationer, som forårsager langtidsledighed i medlemsstaterne. Fagforeningerne understregede, at de ikke fik tildelt nogen rolle i henstillingen.

[5] Tematisk notat om støtte fra ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet til langtidsledige samt implementeringen af Rådets henstilling om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet.
[6] Tematisk rapport fra Udvalget for Social Beskyttelse om "Sociale tjenesteydelser, der supplerer aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger til integration af personer i den erhvervsaktive alder, som er længst væk fra arbejdsmarkedet", 2018.
[7] Det europæiske netværk for virksomheder inden for den sociale sektor (ENSIE), Eurocities og Eurodiaconia.
[8] Arbejdsgiverorganisationer: Den Europæiske Organisation for Håndværk og Små og Mellemstore Virksomheder (UEAPME), De Offentlige Arbejdsgiveres Europæiske Organisation (CEEP) og BusinessEurope (Den Europæiske Arbejdsgiverorganisation). Fagforeninger: EFS.
[9] Regionsudvalget og Europa-Kommissionen — Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion.

De fleste af de interviewede argumenterede, at implementeringen af henstillingen er en opgave for medlemsstaterne, og at EU har en begrænset rolle. Størstedelen argumenterede, at EU bør overvåge og følge op på implementeringen samt lægge pres på de medlemsstater, der kun har gjort begrænsede fremskridt. Andre forslag gik ud på, at EU bør hjælpe med at nedbryde den sociale stigmatisering af langtidsledige (én civilsamfundsorganisation) samt fremme udvekslingen af praksisser mellem medlemsstaterne (én arbejdsmarkedspart).

Én fagforening mente, at henstillingen havde sat langtidsledighed højere op på den politiske dagsorden. Civilsamfundsorganisationer argumenterede, at henstillingen har haft en positiv virkning. Én offentlig myndighed sagde, at henstillingen havde harmoniseret tilgangene til integration af langtidsledige. Størstedelen af de interviewede argumenterede, at der var sammenhæng mellem henstillingen og de andre EU-politikker til bekæmpelse af arbejdsløshed. Det blev bemærket, at anvendelsen af EU-midler kunne forbedres, eksempelvis ved at anvende ESF til at løse problemer vedrørende offentlige arbejdsformidlingers kapacitet som foreslået af en arbejdsmarkedspart. Ifølge de fleste af de interviewede havde EU-merværdien af henstillingen været at sætte problemet med langtidsledighed (højere) op på den politiske dagsorden og yde vejledning om foranstaltningerne. Én civilsamfundsorganisation argumenterede, at den kunne indeholde flere minimumsstandarder for medlemsstater med lavtudviklede støttesystemer. Ikke desto mindre blev det anset som negativt af alle de interviewede hypotetisk set at ophæve henstillingen.

Målrettede interviews gennemført med henblik på casestudierne

Otte casestudier blev gennemført som led i den eksterne underbyggende undersøgelse[10] for Kroatien, Finland, Tyskland, Grækenland, Irland, Italien, Rumænien og Slovakiet. Informationer blev indsamlet gennem feltarbejde af de udpegede nationale eksperter og blev underbygget af målrettede interviews med interessenter fra medlemsstaterne. De nationale kontaktpunkter for langtidsledighed blev hørt om resultaterne. Yderligere oplysninger findes i bilag 5: Casestudier.

Kroatien

De interviewede på nationalt plan rapporterede, at henstillingen har været banebrydende for den nationale politik, idet den har ført til ændringer i lovgivningen og omstrukturering af interne procedurer. Dette blev af de fleste anset som EU-merværdien af henstillingen. Dens virkningsfuldhed varierede imidlertid for de foreslåede foranstaltninger. De interviewede arbejdsgivere var positive med hensyn til den finansielle støtte, men var generelt set ikke interesserede i partnerskaber vedrørende ansættelse af langtidsledige. De fleste interessenter mente, at omkostningerne ved implementeringen af henstillingen ikke ville være uforholdsmæssigt høje, da de fleste foranstaltninger allerede var på plads, især når man sammenligner med den angivelige fordel ved henstillingen (at mindske langtidsledigheden) De fleste så synergier med de nationale politikker. Der blev også set med tilfredshed på mere gensidig læring.

[10] Undersøgelse, der underbygger evalueringen af Rådets henstilling om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet, Rambøll Management Consulting for Europa-Kommissionen, 2019.

Finland

Relevansen af henstillingen blev ikke vurderet til at være stor bortset fra en øget bevidsthed om mulighederne for, at arbejdsgiverne kan ansætte langtidsledige. I Finland blev henstillingens virkningsfuldhed anset som værende lav, da alle de foreslåede foranstaltninger allerede var på plads. Ansatte i offentlige arbejdsformidlinger nævnte, at der er sket gradvise ændringer i nogle operationelle foranstaltninger, men at disse ikke var en konsekvens af henstillingen. Alle elementer er i overensstemmelse med den finske beskæftigelsespolitik.

Tyskland

Henstillingen blev anset for ikke at være relevant for Tyskland, da den ikke iværksatte nogen ændringer af politikken (alle foreslåede foranstaltninger var allerede på plads eller endog mere avancerede). Kun halvdelen af de adspurgte var bekendt med henstillingen før interviewet. Sagsbehandlerne i de offentlige arbejdsformidlinger nævnte, at der bør være mere frihed i ESF-projekter. Da ingen foranstaltninger blev indført kan deres virkningsfuldhed ikke vurderes.

Grækenland

Det ser ud til, at de foranstaltninger, der blev truffet i forbindelse med det finansielle støtteprogram i 2012, er i overensstemmelse med henstillingens politikker. De inkluderede en omstrukturering af de offentlige arbejdsformidlingers tjenester gennem modernisering, omskoling af personalet med henblik på at yde mere individuel støtte samt etablering af socialcentre. De offentlige arbejdsformidlingers modtagere var tilfredse med de leverede tjenesteydelser og den individuelle handlingsplan, der blev anvendt. De offentlige arbejdsformidlingers rådgivere understregede, at en individuel tilgang er afgørende, og det vil være gavnligt at implementere aftalen om jobintegration. Arbejdsgivere og arbejdsgiverforeninger udtrykte modvilje mod at anvende de offentlige arbejdsformidlingers tjenesteydelser som følge af den fornemmede bureaukratiske byrde eller manglende fleksibilitet. Virksomhederne udtrykte skuffelse over ikke at være blevet involveret i udviklingen af aktive arbejdsmarkedspolitikker. Interessenterne så EU-merværdien i ESF-finansieringen og i vidensdelingen. På nationalt og lokalt plan blev det bemærket, at der var en bekymring for, at politikkerne var udformet efter en top-down-metode uden særligt målrettede foranstaltninger.

Irland

De interviewede var enige om, at henstillingen fortsat var relevant. Den førte til en bedre forståelse af målgruppen og identifikation af sårbare grupper blandt langtidsledige. Interessenter på nationalt plan nævnte, at den bekræftede foranstaltninger, der blev truffet forud for henstillingen og førte til øget samarbejde og en mere integreret tilgang. Dette blev bekræftet af de interviewede på regionalt plan. Interessenterne mente, at arbejdsgiverstøtten var blevet styrket. Interessenterne rapporterede ikke om nogen finansielle konsekvenser af henstillingen. Den blev anset for at være i overensstemmelse med andre EU-initiativer. EU-merværdien ansås for at bestå i at give forskellige institutioner, der støtter langtidsledige, et

fælles mål. Interessenterne foreslog også at indføre mere gensidig læring mellem medlemsstaterne.

Italien

Henstillingen blev anset for at være relevant, da den gjorde opmærksom på eksisterende problemer og var en hjælp til udformningen af en politisk dagsorden med henblik på at løse dem. Dens virkningsfuldhed blev imidlertid anset som værende lav. De interviewede på lokalt plan i begge regioner argumenterede, at arbejdsformidlingerne ikke havde været i stand til at nå ud til de langtidsledige, og at registreringen dermed var forblevet lav. Synspunkter fra det regionale og lokale plan bekræftede, at den skræddersyede støttetjeneste er forskellig alt efter område[11], og de regionale respondenter tilskriver dette en mangel på personale. De interviewede udtrykte, at samarbejdet med andre tjenesteudbydere er uformelt og ustruktureret, og at arbejdsgiverne har ringe incitamenter til at opbygge et stærkt forhold til de offentlige arbejdsformidlinger. Foranstaltningerne i henstillingen blev anset for at være i overensstemmelse med de nationale politikker om arbejde og fattigdomsbekæmpelse, som blev indført mellem 2012 og 2018.

Rumænien

Henstillingen blev anset for at være relevant, især for at give støtte til de mest ugunstigt stillede grupper på arbejdsmarkedet. Dens virkningsfuldhed blev betragtet som høj. De interviewede på lokalt plan nævnte, at selv om der arbejdes på at udvikle ét centralt kontaktpunkt (SPOC), er det ikke operationaliseret endnu. En arbejdsgiver fandt støtten efter ansættelsen fra arbejdsformidlingen relevant. Personer, der arbejder med langtidsledige, bemærkede, at formidlingstjenesterne var effektive. Interessenterne sagde, at henstillingen skabte nye muligheder for bedre at støtte klienterne. Effektiviteten menes at være steget som følge af en bedre koordinering af tjenester gennem fjernelse af overflødige processer, forbedret feedback og øget kundetilfredshed. Der blev konstateret en vis sammenhæng med ungdomsgarantien, men ikke med andre af EU's politiske initiativer i Rumænien. EU-merværdien var i forbindelse med mobiliseringen af nationale tiltag om støtte til langtidsledige enkeltpersoner.

Slovakiet

Bortset fra foranstaltningen om registrering forekom alle de foreslåede foranstaltninger i henstillingen relevante for Slovakiet og blev anset for at være virkningsfulde. Ifølge ansatte i offentlige arbejderformidlinger var den mest virkningsfulde ændring afkortningen af aktiveringsperioden fra 24 til 18 måneder, selv om dette ikke blev anerkendt af de offentlige arbejdsformidlingers klienter. De interviewede anførte, at eksisterende foranstaltninger for at registrere jobsøgende er blevet yderligere udviklet. Der er truffet foranstaltninger til at indføre ét centralt kontaktpunkt, men det kan diskuteres, hvor virkningsfuldt det er, og der er modstridende synspunkter fra klienter og medarbejdere hos de offentlige arbejdsformidlinger.

[11] En regional medarbejder fra de offentlige arbejdsformidlinger fra Lombardiet anførte, at den individualiserede tilgang har været en del af deres aktiviteter siden 2007, hvorimod aktører fra Marche bemærkede, at de nye retningslinjer blev indført i aftalen om skræddersyede tjenesteydelser (den italienske aftale om jobintegration) og var helt nye.

Arbejdsgivere og arbejdsgiverforeninger var tilfredse med tjenesteydelserne. Henstillingen var i overensstemmelse med de nationale politikker og var med til at gennemføre disse politikker i et bredere omfang.