EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 11.4.2019
SWD(2019) 155 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER - SAMMANFATTANDE RAPPORT

Följedokument till

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

om utvärderingen av rådets rekommendation om långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden

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

BAKGRUND – RÅDETS REKOMMENDATION OM LÅNGTIDSARBETSLÖSHET

I rådets rekommendation från 2016 om långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden föreskrivs att kommissionen ska ”utvärdera de insatser som vidtagits till följd av denna rekommendation, i samarbete med medlemsstaterna och efter det att de berörda parterna rådfrågats, och rapportera resultatet och lärdomarna till rådet senast den 15 februari 2019 om resultaten av denna utvärdering”[1].

Syftet med samrådet med berörda parter var att samla in uppgifter, erfarenheter och åsikter om rekommendationens nyckelkriterier från berörda grupper och allmänheten. Detta är i linje med riktlinjerna för bättre lagstiftning[2]. I denna rapport sammanfattas samråden och deras viktigaste resultat.

Färdplan för utvärderingen

Kommissionen uppmanade berörda parter att lämna synpunkter på färdplanen för utvärdering[3] på nätet från den 29 juni 2017 till den 27 juli 2017. Sex svar inkom: fyra från icke-statliga organisationer, ett från ett företag och ett från en aktör i kategorin ”Annan”. Kommentarerna gällde själva rekommendationen, och omfattade krav på en större tonvikt på att skapa arbetstillfällen av hög kvalitet, att involvera sociala företag som hjälper personer med deras återinträde på arbetsmarknaden och det civila samhällets organisationer samt att öka samarbetet mellan medlemsstaterna. Dessa beaktades sedan i utvärderingsarbetet.

Öppet offentligt samråd

Ett öppet offentligt samråd för allmänheten och berörda parter genomfördes på kommissionens webbplattform på alla 24 officiella EU-språk utom iriska från den 2 maj 2018 till den 31 juli 2018. 482 svar inkom från 205 enskilda personer och 277 organisationer. Deltagare från Bulgarien var överrepresenterade i samrådet: de stod för 48 % av alla deltagare. 75 % av de svarande ansåg att rekommendationen fortfarande är relevant när det gäller att ta itu med långtidsarbetslösheten (fler organisationer än enskilda personer ansåg att så var fallet). När det bulgariska urvalet inte räknades med ansågs rekommendationen vara mer relevant. Med Bulgarien inräknat svarade 40 % att EU även borde vidta andra åtgärder för att hjälpa långtidsarbetslösa att hitta arbete. När de bulgariska svaren uteslöts var denna siffra 66 %.

En majoritet av de svarande ansåg att åtgärderna under de senaste två åren har förbättrats för personer med låg utbildning eller otillräckliga kvalifikationer och för personer med fysisk eller sensorisk funktionsnedsättning. Majoriteten av de svarande höll inte med om att förbättringar gjorts för andra utsatta grupper bland långtidsarbetslösa.

En tredjedel ansåg att det fanns synergier mellan EU:s olika politiska initiativ för att hjälpa långtidsarbetslösa. 89 % ansåg att det var lämpligt att ha en riktad EU-politik för långtidsarbetslöshet. De flesta av de svarande angav att rekommendationen lett till vissa förändringar i politiken (prioritering/finansiering/snabbare insatser). 23 kompletterande

[1] Rådets rekommendation av den 15 februari 2016 om långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden (2016/C 67/01).
[2] Riktlinjer för bättre lagstiftning, SWD(2017) 350 final.
[3] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3234290_en

dokument inkom, och de flesta av dessa liknade ståndpunktsdokument från civilsamhällesorganisationer. I tre betonades vikten av samordnade tjänster och i fyra påpekades att den uppsökande verksamheten gentemot personer med funktionsnedsättning kunde förbättras. I tre andra nämndes att djupgående insatser bör sättas in så tidigt som möjligt och att tidsfristen på 18 månader är för lång. Tre civilsamhällesorganisationer framhöll att rekommendationen skulle ha kunnat genomföras på ett mer ändamålsenligt sätt med särskilt avsatta medel, och i ett dokument kritiserades att civilsamhällsorganisationerna inte hade tilldelats någon roll. I två av dokumenten nämndes vikten av att inkludera ett kompetenselement. Ett dokument som lämnades in av en finsk aktör var utformat som ett dokument med bästa praxis och användes som exempel i arbetsdokumentet.

Seminarier med nationella kontaktpunkter för långtidsarbetslösa

Det hölls tre seminarier med nationella kontaktpunkter. Kontaktpunkterna utsågs av medlemsstaterna efter sysselsättningskommitténs översyn av långtidsarbetslösheten från 2016. Målen med seminarierna var att utgöra ett informellt bidrag till utvärderingen, särskilt den stödjande studien, och att ge tillfälle till att dela med sig av lärdomar från genomförandet. Det första seminariet hölls den 19 mars 2018 och handlade främst om den stödjande studien och metoden för insamling av uppgifter. Vid det andra seminariet, den 28 juni 2018, presenterades studiens kartläggningsmetod och två exempel på socialt innovativa projekt inom det civila samhället. Under det sista seminariet, som hölls den 6 november 2018, hölls en diskussion om utmaningarna i samband med genomförandet. Seminarierna bidrog till att förbättra kartläggningsmetoden och förtydliga de definitioner som användes för utvärderingen.

Möte för en strategisk dialog med det civila samhällets organisationer

Den 15 november 2018 hölls ett möte för en strategisk dialog med det civila samhällets organisationer på EU-nivå[4] för att få återkoppling från organisationer som arbetar direkt eller indirekt med eller företräder långtidsarbetslösa. Vid mötet hölls gruppdiskussioner om civilsamhällesorganisationernas roll, nuvarande praxis och rekommendationer inför framtiden.

Alla deltagare var överens om vikten av att vägleda tjänsteleverantörer i deras arbete för att hjälpa långtidsarbetslösa. Rekommendationen betraktades som holistisk och inkluderande. De återkommande utmaningarna var att rekommendationen saknade särskilt avsatt finansiering, vilket begränsar dess ändamålsenlighet, och att tidsfristen på 18 månader för upprättande av avtal om återinträde på arbetsmarknaden var för lång. Deltagarna betonade också att rekommendationen gav litet utrymme för innovation, eftersom den är relativt oflexibel. De efterlyste fler kvalitativa indikatorer för övervakning av de tjänster som tillhandahålls och arbetstillfällenas kvalitet. De betonade också bristen på mentorskap och utbildning efter

[4] Möte för en strategisk dialog med det civila samhällets organisationer den 15 november 2018, kommande rapport.

platsförmedling. Slutligen uttryckte deltagarna sin oro över att civilsamhällesorganisationerna inte getts någon roll i strategin.

Möte för en strategisk dialog med arbetsmarknadens parter

Den 28 juni 2018 hölls en diskussion om rekommendationen med arbetsmarknadens parter på EU-nivå. BusinessEurope efterlyste större fokus på att sysselsätta personer som står utanför arbetsmarknaden. Europeiska fackliga samorganisationen (EFS) uttryckte sin besvikelse över att fackföreningarnas roll inte erkändes, och betonade deras roll när det gäller att tillhandahålla utbildning och stöd på arbetsplatsen.

Samråd med Europeiska nätverket för offentliga arbetsförmedlingar

Nätverket för offentliga arbetsförmedlingar bidrog stort till att övervaka och genomföra en kapacitetsundersökning bland de offentliga arbetsförmedlingar som deltar i genomförandet av rekommendationen (se bilaga 1). Mellan den 29 juni och den 9 juli rådfrågades rådgivarna till europeiska offentliga arbetsförmedlingar om den rapport som innehåller undersökningens resultat, vilket så småningom ledde till att tolkningen av resultaten efterhandsgranskades.

Samråd med kommittén för Europeiska socialfonden

Ett samråd hölls med den informella tekniska arbetsgruppen inom kommittén för Europeiska socialfonden den 5 oktober 2018. En ad hoc-rapport[5] om användningen av Europeiska socialfonden för att stödja långtidsarbetslösa utarbetades som underlag till utvärderingen.

Samråd med kommittén för socialt skydd

Kommittén för socialt skydd rådfrågades den 30 oktober 2018 och gav sitt godkännande till att dess tematiska rapport från 20186 skulle användas som underlag för utvärderingen.

Riktade intervjuer på EU-nivå

Nio berörda parter intervjuades på EU-nivå inom ramen för den stödjande studien: tre civilsamhällesorganisationer7, fyra arbetsmarknadsparter8 och två offentliga myndigheter9. De intervjuade tillfrågades om sin åsikt om rekommendationens relevans, ändamålsenlighet, samstämmighet och mervärde för EU.

Alla intervjuade parter var eniga om att rekommendationen var och fortfarande är relevant för kampen mot långtidsarbetslösheten. Arbetsgivar- och civilsamhällesorganisationerna betonade betydelsen av den individanpassade strategin och samordningen av tjänster. Två av

[5] *Thematic note on the ESF and YEI support to long-term unemployed (LTU) and the implementation of Council Recommendation on integration of LTU into the labour market* (tematiskt meddelande om stöd från ESF och ungdomssysselsättningsinitiativet till långtidsarbetslösa och om genomförandet av rådets rekommendation om långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden, ej översatt till svenska).
[6] Tematisk rapport från kommittén för socialt skydd, *Social services that complement active labour market inclusion measures for people of working age who are furthest away from the labour market*, (sociala tjänster som kompletterar de aktiva åtgärderna för återinträde på arbetsmarknaden för de personer i arbetsför ålder som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden, ej översatt till svenska) 2018.
[7] European Network of Social Integration Enterprises (ENSIE), Eurocities och Eurodiaconia.
[8] Arbetsgivarorganisationer: SMEUnited, CEEP och BusinessEurope. Fackföreningar: EFS.
[9] Europeiska regionkommittén och Europeiska kommissionen – GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering.

civilsamhällesorganisationerna kritiserade tidsfristen på 18 månader för avtal om återinträde på arbetsmarknaden, och en civilsamhällesorganisation och en arbetsmarknadspart påpekade att det saknades en bedömning av de specifika arbetsmarknadssituationer som leder till långtidsarbetslöshet i medlemsstaterna. Fackföreningarna påpekade att de inte getts någon roll i rekommendationen.

De flesta intervjuade hävdade att genomförandet av rekommendationen är en uppgift för medlemsstaterna och att EU har en begränsad roll. De flesta ansåg att EU bör övervaka och följa upp genomförandet, även genom att sätta press på de medlemsstater där begränsade framsteg har gjorts. Andra förslag var att EU bör bidra till att bryta ner det sociala stigmat kring långtidsarbetslösa (en av civilsamhällesorganisationerna) och underlätta utbyte av praxis mellan medlemsstaterna (en arbetsmarknadspart).

En av fackföreningarna ansåg att rekommendationen hade placerat långtidsarbetslöshet högre upp på den politiska dagordningen. Civilsamhällesorganisationerna menade att rekommendationen har haft en positiv inverkan. En offentlig myndighet angav att den hade harmoniserat tillvägagångssätt för långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden. De flesta av de intervjuade ansåg att rekommendationen var samstämmig med annan EU-politik mot arbetslöshet. Det framhölls att användningen av EU-medel skulle kunna förbättras, till exempel genom att man använder ESF för att lösa problem med de offentliga arbetsförmedlingarnas kapacitet, vilket föreslogs av en arbetsmarknadspart. Rekommendationens mervärde för EU hade varit att placera frågan om långtidsarbetslöshet (högre) på den politiska dagordningen och att ge vägledning om åtgärder, enligt de flesta av de intervjuade. En civilsamhällesorganisation ansåg att den skulle kunna innehålla fler miniminormer för de medlemsstater som har dåligt utvecklade stödsystem. Alla intervjuade ansåg dock att ett (hypotetiskt) upphävande av rekommendationen skulle vara negativt.

Riktade intervjuer för fallstudierna

Åtta fallstudier genomfördes som en del av den externa stödjande studien[10] i Kroatien, Finland, Tyskland, Grekland, Irland, Italien, Rumänien och Slovakien. Informationen samlades in på fältet av de utsedda nationella experterna och kompletterades med riktade intervjuer med berörda parter från medlemsstaterna. De nationella kontaktpunkterna för långtidsarbetslösa rådfrågades om resultaten. Ytterligare information finns i bilaga 5: Fallstudier.

Kroatien

De tillfrågade på nationell nivå angav att rekommendationen var en brytpunkt för den nationella politiken och hade lett till ändringar i lagstiftningen och en omarbetning av de interna förfarandena. De flesta ansåg att det var detta som utgjorde rekommendationens EU-mervärde. De föreslagna åtgärderna ansågs emellertid vara olika ändamålsenliga. De intervjuade arbetsgivarna var positiva till användningen av ekonomiskt stöd, men var i

[10] *Study supporting the evaluation of the Council Recommendation on the integration of long-term unemployed into the labour market*, Ramboll Management consortium för Europeiska kommissionen, 2019.

allmänhet inte intresserade av partnerskap för anställning av långtidsarbetslösa. De flesta berörda parter ansåg att kostnaderna för att genomföra rekommendationen inte skulle komma att bli alltför höga, eftersom de flesta åtgärder redan hade vidtagits, särskilt vid en jämförelse med rekommendationens förväntade nytta (dvs. minskad långtidsarbetslöshet). De flesta ansåg att det fanns synergieffekter med nationell politik. Mer ömsesidigt lärande efterlystes.

Finland

Rekommendationen ansågs inte vara särskilt relevant, utom när det gällde att öka medvetenheten om arbetsgivares möjligheter att anställa långtidsarbetslösa. Rekommendationens ändamålsenlighet sågs som liten i Finland, eftersom alla föreslagna åtgärder redan hade genomförts. De anställda vid de offentliga arbetsförmedlingarna nämnde att det har skett vissa stegvisa förändringar i en del operativa åtgärder, men att detta inte berodde på rekommendationen. Alla delar i rekommendationen är förenliga med den finska sysselsättningspolitiken.

Tyskland

Rekommendationen ansågs inte relevant för Tyskland eftersom den inte föranledde några ändringar av politiken (alla föreslagna åtgärder hade redan genomförts och några var till och med långt framskridna). Endast hälften av de intervjuade i Tyskland kände till rekommendationen före intervjun. Handläggare på offentliga arbetsförmedlingar ansåg att ESF-projekt borde vara mer flexibla. Eftersom inga åtgärder infördes kunde deras ändamålsenlighet inte bedömas.

Grekland

Det förefaller som om de åtgärder som vidtagits inom ramen för programmet för ekonomiskt stöd från 2012 är i linje med den politik som fastställs i rekommendationen. Bland annat hade en omstrukturering gjorts av de offentliga arbetsförmedlingarnas tjänster genom modernisering och omskolning av personalen för att ge mer individuellt stöd och inrätta centrum i samhällen. De offentliga arbetsförmedlingarnas stödmottagare var nöjda med de tjänster som tillhandahållits och den individuella handlingsplan som användes. Rådgivare till europeiska offentliga arbetsförmedlingar betonade att en individuell strategi var avgörande och att det skulle vara till nytta att införa avtal om återinträde på arbetsmarknaden. Arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer uttryckte en motvilja mot att använda de offentliga arbetsförmedlingarnas tjänster på grund av den upplevda byråkratiska bördan eller bristen på flexibilitet. Företagen var besvikna över att inte få delta i utvecklingen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. De berörda parterna ansåg att det fanns ett EU-mervärde i ESF-finansiering och kunskapsutbyte. På nationell och lokal nivå noterades att politiken utformades uppifrån och ned, med få riktade åtgärder, vilket ansågs problematiskt.

Irland

De tillfrågade höll med om att rekommendationen fortfarande var relevant. Den ledde till en bättre förståelse för målgruppen och en bättre kartläggning av utsatta grupper bland långtidsarbetslösa. De berörda aktörerna på nationell nivå angav att rekommendationen

bekräftade de åtgärder som vidtagits innan denna antogs och ledde till ökat samarbete och en mer samordnad strategi. Detta bekräftades också av de intervjuade på regional nivå. De berörda parterna ansåg att arbetsgivarstödet hade stärkts. De berörda parterna rapporterade inte om några ekonomiska konsekvenser av rekommendationen. Den ansågs vara samstämmig med andra EU-initiativ. EU-mervärdet ansågs utgöras av fastställandet av ett gemensamt mål för olika institutioner som stöder långtidsarbetslösa. De berörda parterna föreslog också att medlemsstaterna skulle satsa mer på ömsesidigt lärande.

Italien

Rekommendationen ansågs vara relevant eftersom den ökade medvetenheten om befintliga problem och bidrog till att utforma en politisk dagordning för att ta itu med dem. Den ansågs emellertid inte vara särskilt ändamålsenlig. De intervjuade på lokal nivå i båda regionerna hävdade att uppsökande verksamhet och efterföljande registrering hos arbetsförmedlingarna fortsatt inte genomförs i någon större utsträckning. Intervjuade på både regional och lokal nivå angav att utbudet av skräddarsydda stödtjänster skiljer sig åt i olika regioner[11], och de intervjuade på regional nivå menade att detta berodde på personalbrist. De intervjuade berättade att samarbetet med andra tjänsteleverantörer är informellt och ostrukturerat, och att arbetsgivarna har få incitament för att bygga starka relationer med de offentliga arbetsförmedlingarna. De åtgärder som föreslås i rekommendationen ansågs samstämmiga med nationella politiska åtgärder för sysselsättning och fattigdomsbekämpning som införts mellan 2012 och 2018.

Rumänien

Rekommendationen ansågs vara relevant, särskilt när det gäller att ge stöd till de mest utsatta grupperna på arbetsmarknaden. Den ansågs vara mycket ändamålsenlig. De intervjuade personerna på lokal nivå nämnde att arbete visserligen pågår för att inrätta en enda kontaktpunkt, men att någon sådan ännu inte har tagits i drift. En arbetsgivare ansåg att det stöd efter platsförmedling som erbjuds av arbetsförmedlingarna var relevant. Personer som arbetar med långtidsarbetslösa noterade att medlingstjänsterna var ändamålsenliga. De berörda parterna ansåg att rekommendationen skapade nya möjligheter att erbjuda kunderna bättre stöd. Effektiviteten ansågs ha ökat genom bättre samordning av tjänster, avlägsnande av överflödiga processer, förbättrad återkoppling och ökad kundnöjdhet. Det konstaterades att det fanns en viss samstämmighet med ungdomsgarantin, men däremot inte med andra EU-initiativ i Rumänien. EU-mervärdet bestod i att de nationella insatserna mobiliserats för att stödja långtidsarbetslösa.

Slovakien

Bortsett från åtgärden för registrering ansågs alla åtgärder som föreslås i rekommendationen vara relevanta för Slovakien och ändamålsenliga. Enligt de offentliga arbetsförmedlingarnas personal var den mest ändamålsenliga förändringen att aktiveringsperioden förkortats från 24

[11] En tjänsteman hos en regional offentlig arbetsförmedling i Lombardiet angav att den individanpassade strategin har varit en del av deras verksamhet sedan 2007, medan aktörer från Marche berättade att nya riktlinjer fastställts i en pakt för individanpassade tjänster (italienskt integreringsavtal) och var mycket nyskapande.

till 18 månader, även om detta inte bekräftades av de offentliga arbetsförmedlingarnas kunder. De intervjuade angav att de befintliga åtgärderna för att registrera arbetssökande hade vidareutvecklats. Det har vidtagits åtgärder för att inrätta en enda kontaktpunkt, men dess ändamålsenlighet är diskutabel, med motsatta åsikter hos kunder och tjänstemän vid de offentliga arbetsförmedlingarna. Arbetsgivarna och arbetsgivarorganisationerna var nöjda med tjänsterna. Rekommendationen ansågs vara samstämmig med den nationella politiken och sades bidra till att genomföra denna politik i större omfattning.