

Openbare diensten voor arbeidsvoorziening: bijdrage aan de EU 2020-strategie

Paper inzake de strategie van de ODA's voor 2020

Samenvatting

In dit paper wordt de door alle Europese openbare diensten voor arbeidsvoorziening onderschreven gemeenschappelijke strategie voor de toekomst voorgesteld. Rekening houdend met de veranderende context waarmee de Europese openbare diensten voor arbeidsvoorziening de komende jaren te maken zullen krijgen, alsmede met de veranderingen van de wijze waarop arbeidsmarkten functioneren en openbare dienstverleners hun werkzaamheden moeten verrichten, beschrijft de ODA-strategie voor 2020 welke wijzigingen van de rol en de functie van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening nodig zijn met het oog op de uitvoering van de EU 2020-strategie. Tevens legt het paper de rol van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening vast in overeenstemming met het advies van het EMCO "Transities lonend maken", zonder de verschillen in institutioneel kader, doelstellingen, dienstenpakket en structuur tussen de Europese openbare stelsels voor arbeidsvoorziening uit het oog te verliezen.

In het licht van de uitdagingen die de overgangsarbeidsmarkten meebrengen, dienen de openbare diensten voor arbeidsvoorziening een activeringsbeleid met duurzame resultaten te voeren. Tegelijkertijd moeten zij zich sterker op de vraagzijde van de arbeidsmarkt richten, aangezien werkgevers steeds meer moeite hebben om personeel te vinden. Met name het midden- en kleinbedrijf heeft vaak behoefte aan intensievere ondersteuning door de openbare diensten voor arbeidsvoorziening. Bovendien is er een verschuiving nodig in die zin dat de Europese openbare diensten voor arbeidsvoorziening nauwer gaan samenwerken.

Om een optimale werking van de arbeidsmarkt, die cruciaal is voor het welslagen van de EU 2020-strategie, te kunnen waarborgen, moeten de openbare diensten voor arbeidsvoorziening met sturende functies worden belast. Bij de omschrijving van "sturend" kunnen meerdere niveaus worden onderscheiden, te beginnen met een grondige kennis van het grote aantal overgangen die zich doorlopend op de arbeidsmarkt aandienen, een duidelijk inzicht in de diensten die door de actoren op de arbeidsmarkt worden aangeboden en een zo ruim mogelijke bekendmaking en zo groot mogelijk gebruik van arbeidsmarktinformatie. Sturen houdt ook in de actoren op de arbeidsmarkt tot coöperatie en innovatie aan te sporen, nauw met partners uit de overheids- of privésector samen te werken en ervoor te zorgen dat de actoren op de arbeidsmarkt handelen in overeenstemming met het arbeidsmarktbeleid.

Met het oog op hun bijdrage aan de "Transities lonend maken"-aanpak moeten de openbare diensten voor arbeidsvoorziening bruggen voor loopbaanovergangen slaan. Voor een vlot verloop van de overgang van leren naar werken moeten zij bijvoorbeeld nauw samenwerken met diverse belanghebbenden op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding. Om te voorkomen dat perioden van arbeidsparticipatie en werkloosheid elkaar in snel tempo afwisselen, moeten de openbare diensten voor arbeidsvoorziening ervoor zorgen dat de betrokkenen beter doordrongen raken van het belang van duurzame uitkomsten van activeringsmaatregelen en moeten zij werkgevers informeren omtrent hun

verantwoordelijkheden en mogelijkheden met het oog op het veiligstellen van het aanbod van arbeidskrachten. Ten slotte kunnen de openbare diensten voor arbeidsvoorziening bruggen slaan naar diensten voor loopbaanbeheer en werkzoekenden aanmoedigen om vaardigheden op het gebied van loopbaanbeheer te verwerven zodat zij in staat zijn het hoofd te bieden aan loopbaanwisselingen.

In dit paper wordt tevens beklemtoond dat het van belang is dat de openbare diensten voor arbeidsvoorziening flexibel kunnen optreden om ervoor te zorgen dat het arbeidsmarktbeleid een zo groot mogelijke impact heeft. Bovendien worden de gevolgen van de ODA 2020-strategie voor de bedrijfsmodellering en de dienstverlening door openbare diensten voor arbeidsvoorziening beschreven aan de hand van diverse belangrijke uitvoeringsbeginselen. Na erop te hebben gewezen dat het wenselijk is om overtuigende businesscases uit te werken om de meerwaarde van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening aan te tonen, stippelt het paper tot slot het traject van de verandering uit dat moet worden gevolgd voor het bereiken van de voor 2020 nagestreefde strategische heroriëntatie van de ODA's.

Voorwoord

Voor de Europese openbare diensten voor arbeidsvoorziening behoort "business as usual" niet langer tot de mogelijkheden. Zoals de afgelopen jaren op pijnlijke wijze duidelijk hebben gemaakt, voltrekken zich op de arbeidsmarkt steeds meer snelle en ingrijpende veranderingen. Bovendien ondergaat de sociale functie van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening verandering. Vandaag de dag moeten zij zich omvormen tot "op werk gerichte poorten tot sociale zekerheid". Gelet op de diverse onzekerheden en mogelijkheden en ook de expliciete verantwoordelijkheden en verwachtingen waarmee zij worden geconfronteerd, hebben de openbare diensten voor arbeidsvoorziening behoefte aan een duidelijke en stabiele visie op de noodzakelijke ontwikkelingen die zij met succes moeten doorvoeren om niet aan relevantie en doeltreffendheid in te boeten. Dit paper beoogt de door alle Europese openbare diensten voor arbeidsvoorziening onderschreven gemeenschappelijke strategie voor de toekomst toe te lichten en vast te leggen. Het wordt voorgelegd op een tijdstip waarop de beleidsmakers wensen te vernemen hoe de openbare diensten voor arbeidsvoorziening in de toekomst in staat zijn om de impact en uitvoering van de Europa 2020-strategie te waarborgen.

1. Veranderende omgevingen

Bestuur van de arbeidsmarkt houdt nauw verband met macro-economische governance¹. In heel Europa moeten landen oplossingen vinden voor de gevolgen van de financiële en economische crisis en hun industrie nieuwe richtingen opsturen. Met het oog op de totstandbrenging van begrotingsstabiliteit in de eurozone worden besparingsmaatregelen genomen en worden aan de regeringen **financiële beperkingen** opgelegd. De globalisering zet de concurrentiepositie van Europa onder druk.

Voorts is de vergrijzing van de bevolking in Europa in een stroomversnelling geraakt en begint het evenwicht tussen mensen in de arbeidsgeschiedte leeftijd en gepensioneerden te verschuiven. Het gevolg hiervan is dat verwacht wordt dat de actieve beroepsbevolking krimpt en dat het aanbod van arbeidskrachten in gevaar zal komen. De **vergrijzing** brengt dus grote uitdagingen op het gebied van de gezondheidszorgdiensten, de economische groei en de financiering van de socialezekerheidsstelsels met zich. De regeringen moeten anticiperen en plannen om het bestand aan voldoende geschoolde arbeidskrachten op peil te houden.

Europa wordt ook geconfronteerd met milieuproblemen. De opwarming van de aarde en de afname van de natuurlijke hulpbronnen dwingen ondernemingen om nieuwe wegen in te slaan en zich op duurzaam ondernemen toe te leggen. Bovendien zorgt de "**vergroening**" van de economie ervoor dat nieuwe behoeften op het gebied van vaardigheden ontstaan.

Voorts zijn er **nieuwe generaties** jongeren met een andere opvatting omtrent werk, andere bekwaamheden en "soft skills", alsook andere verwachtingen ten aanzien van overheidsdiensten. Kinderen groeien op in een wereld die doordrongen is van technologie en informatie, waarmee zij op een intuïtieve en slimme manier omgaan. Sociaal netwerken, virtuele verwerving van vaardigheden en multitasking maken uiteraard deel uit van hun ontwikkelingsproces. Ondertussen ontstaan nieuwe vormen van werkgelegenheid.

Moderne dienstverlening is fundamenteel IT-afhankelijk geworden en wordt dus beïnvloed door nieuwe software en nieuwe technologieën, door nieuwe instrumenten voor gegevensverzameling, datamining en gegevensuitwisseling, door alternatieve communicatie- en samenwerkingskanalen, door toenemend sociaal en mobiel internet, enz. Al deze

¹ Werkgelegenheidsbeleid, het scheppen van arbeidsplaatsen of arbeidswetgeving vallen evenwel niet onder de bevoegdheid van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening.

technologische innovaties zorgen ook voor andere basismechanismen op de arbeidsmarkt, zoals de wijze waarop werknemers worden aangeworven of werkzoekenden naar een baan solliciteren. Door de technologie zullen de openbare diensten voor arbeidsvoorziening ook beter in staat zijn om als informatiemakelaars op te treden.

Ondertussen kampen veel lidstaten in toenemende mate met een **scheefgetrokken verhouding** tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Enerzijds groeit de werkloosheid en anderzijds tekent de kans op een grootschalige oorlog om talent zich af, aangezien de ondernemingen te maken zullen krijgen met een hele reeks knelpuntvacatures en er ten gevolge van demografische ontwikkelingen een tekort aan werkzoekenden met de vereiste kwalificaties zal ontstaan.

Het lage **participatiecijfer** van bepaalde doelgroepen die minder goed scoren in de arbeidsmarktstatistieken is een extra reden voor zorg. Hoewel algemeen bekend, blijft de gebrekkige participatie van laagopgeleide jongeren, personen van 55 jaar en ouder, migranten, arbeidsongeschikten, langdurig werklozen, mensen die in armoede leven en andere kansarme groepen een structureel probleem. Voorts komt een steeds groter wordende onderwijskloof aan het licht. Tegelijkertijd geven de investeringen in een leven lang leren nog steeds blijk van een gebrek aan ambitie in Europa, en lijken zij zelfs achteruit te gaan.

Ten slotte worden veel openbare diensten voor arbeidsvoorziening als gevolg van een veranderende sociale perceptie van de rol van overheidsinstanties en overheidsdiensten, geconfronteerd met **onzekere politieke keuzes** in verband met hun langetermijnfinanciering en werkzaamheden. Hoewel de bankencrisis de roep om marktregulering heeft versterkt en de omzetting van beleid nog steeds een kerntaak van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening is, steekt in verschillende landen een steeds sterkere tendens de kop op om de nadruk te leggen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven, wat er in sommige gevallen toe kan leiden dat er minder behoefte is aan ingrijpen door met openbare middelen gefinancierde dienstverleners en wat met zekerheid de noodzaak onderstreept om openbare middelen slim te investeren.

Van openbare diensten voor arbeidsvoorziening wordt verwacht dat zij tegelijkertijd huidige en toekomstige uitdagingen het hoofd bieden. Om snel op veranderende omstandigheden te kunnen reageren en om kortetermijnmaatregelen met duurzame oplossingen te kunnen combineren, zijn flexibiliteit, organisatorisch reactievermogen en creativiteit vereist. Openbare diensten voor arbeidsvoorziening kunnen door middel van uitwisseling van informatie met organen voor beleidsvorming en door anticyclisch handelen anticiperen op veranderingen op de arbeidsmarkt en die beïnvloeden.

2. Veranderende arbeidsmarkten

In de afgelopen decennia heeft in elke lidstaat steeds meer de zienswijze ingang gevonden dat de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's) een actievere rol zouden moeten spelen bij de vermindering van de afhankelijkheid van werkloosheidsuitkeringen. Als reactie op fundamentele veranderingen op onze arbeidsmarkten en in onze samenleving ontstaat geleidelijk een nieuwe reeks taken voor de ODA's, waarmee wordt beoogd de gehele loopbaan te ondersteunen. Deze verschuiving weg van de tweedeling "geen werk hebben-werk hebben" vloeit voort uit de introductie van een nieuw paradigma - "**overgangsarbeidsmarkten**" - door vooraanstaande wetenschappers die de overgangsarbeidsmarkt-leer aanhangen (bv. Schmid, Auer, Gazier). Tegelijkertijd zijn beleidsmakers op zoek geweest naar een nieuw, beter evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid - oftewel "**flexizekerheid**" - voor werkgevers en werknemers. Beide benaderingen kunnen worden beschouwd als antwoord op de steeds volatielere arbeidsmarkt en de gevolgen daarvan voor de sociale zekerheid.

Door verschillende trends is een einde gekomen aan de traditionele arbeidsmarkt, die werd gekenmerkt door de mannelijke kostwinner die tot zijn pensionering fulltime werkt, vaak voor een en dezelfde onderneming. Bij deze trends gaat het onder meer om de verschuiving van massaproductie naar meer op maat gesneden dienstverlening, de intrede van vrouwen op de arbeidsmarkt, de uitholling van interne arbeidsmarkten, enz. Als gevolg van deze veranderingen zijn de arbeidsverhoudingen veel minder stabiel geworden en is er tijdens het beroepsleven sprake van verscheidene **overgangen** naar, binnen en weg van de arbeidsmarkt.

Deze overgangsarbeidsmarkten brengen (nieuwe) **sociale risico's** mee, die gewoonlijk voor kansarme groepen ongunstige gevolgen hebben: het risico van geringe verdien capaciteit als gevolg van een gebrek aan onderwijs, het risico van inkomensschommelingen als gevolg van een fluctuerende vraag en het wisselen van baan, het risico van totaal verlies van inkomen uit loon als gevolg van onvrijwillige werkloosheid, het risico van beperkte verdien capaciteit als gevolg van sociale verplichtingen zoals kinderopvang of ouderenzorg, het risico van beperkte of helemaal geen verdien capaciteit als gevolg van een handicap, chronische ziekte of ouderdom.

De nieuwe realiteit van de overgangsarbeidsmarkt vereist nieuwe beleidsreacties, om de burgers in staat te stellen om het hoofd te bieden aan "riskante overgangen" en hun eigen (arbeids)leven te verbeteren. Wetenschappers hebben daarom het concept van "**positieve overgangen**" ingevoerd, dat een zichzelf versterkend proces van verdere investeringen in de inzetbaarheid van de burgers impliceert.

Toegepast op de rol van het "nieuwe" openbare *stelsel* voor arbeidsvoorziening² brengt de overgangsarbeidsmarkt-benadering (ten minste) drie vernieuwingen met betrekking tot de conventionele functie van de socialezekerheidsstelsels mee:

1. een nieuwe combinatie van "actieve" en "passieve" functies, die opgaan in het concept van "**actieve zekerheden**". In plaats van passief inkomensverliezen te compenseren en arbeidsplaatsen te beschermen, moeten de regeringen actief investeren in het individuele menselijke kapitaal en in werkplekomgevingen, om te bereiken dat mensen zichzelf gaan beschermen. Door zich op "actieve zekerheden" te richten en tegelijkertijd zowel de rechten als de verplichtingen van werkloze burgers kracht bij te zetten, voeren de openbare stelsels voor arbeidsvoorziening een activeringsbeleid met duurzame resultaten.
2. een nieuwe **anticiperende rol** als antwoord op mogelijke loopbaanovergangen. In plaats van het wisselen van baan af te dwingen, moeten de regeringen zich toeleggen op het ondersteunen van loopbanen door mensen een perspectief te bieden en zeggenschap met betrekking tot hun ontwikkeling. De openbare stelsels voor arbeidsvoorziening moeten overgangen tussen en binnen loopbanen mogelijk maken, aangezien de economische situatie en de voorkeuren van mensen metertijd kunnen veranderen.
3. een verschuiving van de taak van de openbare stelsels voor arbeidsvoorziening van een conventioneel dienende taak naar een **faciliterende, begeleidende en sturende**

² Het gebruik van de term "openbaar stelsel voor arbeidsvoorziening" in plaats van "openbare dienst voor arbeidsvoorziening" draagt ertoe bij de verschillende institutionele kaders voor de verlening van openbare diensten van arbeidsvoorziening die in de specifieke nationale contexten bestaan te boven te gaan. Tegelijkertijd brengt de term tot uitdrukking dat het bestuur van de arbeidsmarkten niet een zaak is van één ministerie of één overheidsorgaan, maar via netwerkvorming geschiedt.

taak, waarbij de term "sturend" een dubbele betekenis heeft: enerzijds bestuur, beheer, stimulering, coördinatie en kwaliteitsborging van de aangeboden diensten en van de partnerschappen, en anderzijds verstrekken van (online-)instrumenten en primaire diensten ter ondersteuning van het individuele loopbaanbeheer.

Door de toepassing van een op de loopbaan of de levensloop gebaseerde benadering wordt de doelgroep van de openbare stelsels voor arbeidsvoorziening uitgebreid tot nieuwe "klanten" (werknemers, werkgevers, niet-actieven) die van oudsher geen band met de openbare diensten voor arbeidsvoorziening hebben.

Naast de drie vernieuwingen van de conventionele functies van de openbare stelsels voor arbeidsvoorziening voltrekt zich een vierde belangrijke verschuiving, d.w.z. een verschuiving naar een **meer op de vraag naar arbeid gericht** dienstenpakket. Gezien de toenemende problemen om personeel te vinden dient de doeltreffende en inclusieve activering van werkzoekenden gepaard te gaan met een diep inzicht in de vraag naar arbeid en een goede ondersteuning van de werkgevers. De sterkere aandacht voor de behoeften van de werkgevers komt ook de werklozen ten goede, aangezien deze betere ondersteuning krijgen bij het formuleren van reële en realistische perspectieven met betrekking tot hun loopbaan. Door de nauwe samenwerking met het bedrijfsleven kunnen zelfs extra mogelijkheden voor de tewerkstelling van meer kwetsbare werkzoekenden worden geschapen.

De groeiende onderlinge afhankelijkheid van de nationale arbeidsmarkten in Europa vergt meer internationale samenwerking tussen de Europese openbare diensten voor arbeidsvoorziening. Om de werking van de **Europese arbeidsmarkt** als geheel te optimaliseren, moeten de onderliggende verschillen tussen de nationale en regionale arbeidsmarkten worden beheerd en zelfs benut. Veranderingen van de rol van de openbare diensten/stelsels voor arbeidsvoorziening moeten eveneens naar een Europese context worden getransponeerd. Verwacht wordt dat de aangekondigde hervorming van EURES voor een zo groot mogelijke transparantie van de arbeidsmarkt op Europees niveau zal zorgen, de mobiliteit van werkzoekenden in de Europese Unie zal ondersteunen en een bijdrage zal leveren aan het aanpakken van tekorten op de nationale arbeidsmarkten.

3. Naar een gemeenschappelijke visie op de veranderingen van de rol van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening

3.1.

Vandaag de dag zien de openbare diensten voor arbeidsvoorziening zich reeds geplaatst voor een aantal **taken die onmiddellijk moeten worden aangepakt** (en die ook verband houden met de uitvoering van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren), zoals verhoging van de arbeidsparticipatie en vermindering van het aantal knelpuntvacatures. Voor de aanpak van deze taken moet worden geïnvesteerd in sterke en duurzame actieve bemiddeling. De hoofddoelstelling kan worden samengevat als volgt: "meer mensen moeten langer en anders werken".

Om deze doelstelling te bereiken, moeten de openbare diensten voor arbeidsvoorziening vraag en aanbod op de arbeidsmarkt benaderen vanuit een meer **holistische zienswijze**, die rekening houdt met het grote aantal overgangen die voortdurend op de arbeidsmarkt en gedurende individuele loopbanen plaatsvinden. De openbare diensten voor arbeidsvoorziening zouden een dergelijk holistisch perspectief in praktijk kunnen brengen door bruggen te slaan over institutionele en geografische grenzen heen.

Het overbruggen van loopbaanovergangen is in de eerste plaats een kwestie van empowerment. Werkzoekenden en mensen die van baan veranderen moeten in staat worden gesteld om zelf bruggen te slaan en hun loopbaan in eigen hand te nemen. Ook werkgevers moeten evenwel ondersteuning bij overgangen krijgen. Met name **het midden-**

en kleinbedrijf heeft vaak intensievere ondersteuning nodig bij de bekendmaking van op vaardigheden gebaseerde en aantrekkelijke vacatures, bij de ontwikkeling van een op vaardigheden gebaseerd personeelsbeheer en bij het vaststellen van op personeelsbinding gerichte maatregelen. Kortom, ook van bedrijven wordt verwacht dat zij zich bezighouden met overgangen.

De meer holistische benadering van werk en het voornemen om bruggen te slaan tussen verschillende loopbaanovergangen zal de kernactiviteit van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening – het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt – veranderen en versterken. Door rekening te houden met alle soorten vaardigheden die in het kader van alle soorten loopbaanovergangen worden verworven, zal de afstemming bijvoorbeeld een aanzienlijk ruimer bereik krijgen en een aanzienlijke kwaliteitsverbetering ondergaan.

3.2.

Het slaan van bruggen brengt een verschuiving in de werkwijze mee, in die zin dat niet langer (uitsluitend) diensten worden verleend, maar (eveneens) naar diensten wordt gezocht, dat wil zeggen dat scenario's worden uitgewerkt voor de kwalitatief beste, meest doeltreffende en efficiënte constellatie van diensten om tegemoet te komen aan een specifieke behoefte op de arbeidsmarkt. Bij de organisatie van de dienstverlening moeten verschillende actoren zijn betrokken om op flexibelere en nauwkeurigere wijze tegemoet te komen aan de behoeften van burgers en ondernemingen. Daardoor wordt de **samenwerking** tussen openbare en particuliere, commerciële en niet-commerciële actoren vergemakkelijkt, om de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken en een soepel functioneren van de overgangsarbeidsmarkt, ook op Europees niveau, te garanderen. Door het intensiveren van partnerschappen met particuliere diensten voor arbeidsvoorziening zullen veel mogelijkheden ontstaan voor ondersteuning bij de afstemming en bij overgangen.

Dit leidt tot de eerste conclusie: *openbare diensten (stelsels) voor arbeidsvoorziening nemen "sturende functies" op zich en kunnen die functies pas legitiem uitoefenen nadat zij daartoe (van zowel beleidsmakers als klanten) een mandaat hebben ontvangen. Sturing wordt beschouwd als een katalysator voor het bereiken van een zo groot mogelijk organisatorisch reactievermogen.*

Ter verduidelijking van de betekenis van "sturing" als sleutelstrategie van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van Europa 2020 worden bereikt en overgangen lonend zijn, is "sturing" op verschillende niveaus gedefinieerd:

- openbare diensten voor arbeidsvoorziening sturen door de transparantie van de arbeidsmarkt te *verbeteren* en gegevens te verstrekken ter ondersteuning van het opstellen van beleid;
- openbare diensten voor arbeidsvoorziening sturen door te *zorgen voor* normen voor een actief arbeidsmarktbeleid
- openbare diensten voor arbeidsvoorziening sturen door de behoeften van de arbeidsmarkt en het beschikbare dienstenaanbod te *signaleren*;
- openbare diensten voor arbeidsvoorziening sturen door de juiste passende en toegankelijke diensten voor de juiste burgers en werkgevers *uit te zoeken*;
- openbare diensten voor arbeidsvoorziening sturen door actoren op de arbeidsmarkt *in staat te stellen* samen te werken en innovatief te werk te gaan;
- openbare diensten voor arbeidsvoorziening sturen door *opdracht te geven* voor marktactiviteiten en het vormen van partnerschappen;
- openbare diensten voor arbeidsvoorziening sturen door actoren op de arbeidsmarkt *op één lijn te brengen* met het arbeidsmarktbeleid/de behoeften van de arbeidsmarkt (door middel van selecteren, certificeren coördineren, leiden en beheren);

- openbare diensten voor arbeidsvoorziening sturen door als aanvullende dienstverlener *op te treden* wanneer de marktwerking tekortschiet.

Deze niveaus van sturing kunnen ook worden uitgelegd als opeenvolgende stappen in het basisproces van arbeidsmarktsturing:

- 1) analyseren van de behoeften van de arbeidsmarkt,
- 2) vergelijken van de behoeften van de arbeidsmarkt met het dienstenaanbod van actoren op de arbeidsmarkt,
- 3) koppelen van de behoeften aan het dienstenaanbod, of (wanneer geen geschikt aanbod beschikbaar is),
- 4) nemen van een strategische beslissing tussen:
- 5) bruggen slaan naar/tussen andere actoren,
- 6) of de noodzakelijke diensten intern verlenen.

Bij de uitoefening van deze "sturende functies" moet klantgerichtheid vooropstaan. Tevens moet bijzondere aandacht worden besteed aan de verschillende wijzen waarop diensten voor werkgevers door "sturing" zouden kunnen worden geoptimaliseerd.

Als makelaars van arbeidsmarktinformatie zijn de openbare diensten voor arbeidsvoorziening in staat om te sturen. Als uitvoerders van beleid en bewakers van het algemeen belang hebben de openbare diensten voor arbeidsvoorziening de legitimiteit om te sturen.

De sturende functies van de verschillende Europese openbare diensten voor arbeidsvoorziening kunnen naargelang de nationale omstandigheden qua draagwijdte en intensiteit variëren, maar alle diensten erkennen dat voor het streven om een optimale werking van de arbeidsmarkt te garanderen een sturende rol nodig is.

3.3.

Een van de belangrijkste loopbaanovergangen die door sturing moet worden overbrugd om te bewerkstelligen dat meer mensen langer en anders werken, is de overgang tussen arbeidsmarkt en onderwijs/beroepsopleiding: *met het oog op de "prioriteit voor vaardigheden" moeten de openbare diensten voor arbeidsvoorziening nauw met diverse belanghebbenden samenwerken in de clusters vaststelling, oriëntatie, profilering, verificatie en afstemming van en opleiding in vaardigheden*³.

Bovenal moet de samenwerking zijn gericht op de meerwaarde die de openbare diensten voor arbeidsvoorziening kunnen genereren op het gebied van algemeen vormend onderwijs, beroepsonderwijs of beroepsopleiding, in het bijzonder op basis van hun inzicht in de arbeidsmarkt. Zo zou primair kunnen worden samengewerkt bij het activeren van voortijdige schoolverlaters of laaggekwalificeerde werkzoekenden. De openbare diensten voor arbeidsvoorziening moeten duurzame inzetbaarheid ook verbeteren door het stimuleren van levenslange ontwikkeling.

3.4.

Door werkzoekenden, werknemers en werkgevers in staat te stellen om te investeren in de ontwikkeling van vaardigheden en om loopbanen te verlengen, wordt ook voorkomen dat perioden van arbeidsparticipatie en werkloosheid elkaar in snel tempo afwisselen. Onmiddellijke, kortetermijnafstemming moet altijd worden afgewogen tegen de mogelijkheden om de bekwaamheid van werkzoekenden te vergroten en investeringen te doen om hen in staat te stellen vaardigheden te verwerven of bij te spijkeren. *Derhalve*

³ Zie het eindverslag van de ODA-werkgroep over Nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen, dat op 24 juni 2011 te Boedapest (Hongarije) is goedgekeurd door het netwerk van hoofden van de ODA's.

*moeten de openbare diensten voor arbeidsvoorziening maatregelen nemen om de betrokkenen bewust te maken van het belang van **duurzame resultaten van de activering**.*

Duurzame activeringsresultaten moeten niet worden uitgelegd als de tegenhanger van loopbanen met overgangen, dat wil zeggen als ononderbroken arbeidsparticipatie tot de pensionering. Duurzaamheid wordt bereikt wanneer een snelle terugkeer naar werkloosheid wordt afgewend en wanneer een werkzoekende beschikt over vaardigheden in loopbaanbeheer om het hoofd te bieden aan toekomstige loopbaanovergangen. Activeringsresultaten worden echter slechts duurzaam geacht wanneer zij eveneens nuttig zijn voor individuele burgers, werkgevers en de arbeidsmarkt als geheel.

De openbare diensten voor arbeidsvoorziening kunnen zich van verschillende tactieken bedienen om de betrokkenen bewust te maken van duurzame resultaten. Enerzijds bestaat kwalitatieve bemiddeling en duurzame (loopbaan)begeleiding in hoofdzaak erin werkzoekenden en mensen die van baan veranderen de context van beroepen en vacatures toe te lichten. Ook zouden specifieke diensten moeten worden ontwikkeld om de arbeidsomstandigheden van specifieke doelgroepen, zoals werknemers met een "arbeidsmarkthandicap", ouderen of werknemers die na een lange onderbreking weer op de arbeidsmarkt terugkeren, te verbeteren.

Anderzijds kunnen de openbare diensten voor arbeidsvoorziening werkgevers informeren omtrent hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden om het aanbod van arbeidskrachten veilig te stellen en kunnen zij hun financiële compensaties bieden voor het in dienst nemen of aan het werk houden van kwetsbare werknemers, en aldus tegelijkertijd de productiviteit en de participatie van zowel werkgever als werknemer waarborgen. Openbare diensten voor arbeidsvoorziening kunnen ondernemingen (met name het midden- en kleinbedrijf) ook ondersteunen bij hun beleid inzake competenties (voorlichting, begeleiding bij bijscholing van personeel, hulp bij aanpassingen van de werkplek, enz.), mits dergelijke ondersteuning niet op de particuliere markt beschikbaar is. Openbare diensten voor arbeidsvoorziening kunnen zelfs sociale innovatie stimuleren en nieuwe soorten vacatures of nieuwe vormen van werk bepleiten.

3.5.

Door het bouwen van stevige bruggen zijn de openbare diensten voor arbeidsvoorziening evenwel niet alleen beter in staat om het hoofd te bieden aan de huidige uitdagingen en de bemiddeling tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te verbeteren. Zij kunnen hierdoor tegelijkertijd de arbeidsmarkt voorbereiden op de toekomst en proactief in plaats van reactief optreden, niet alleen tegenover werkzoekenden, maar ook tegenover alle andere burgers en werkgevers. *Met het oog op grotere loopbaanzekerheid zouden de openbare diensten voor arbeidsvoorziening alle burgers en werkgevers dienen aan te sporen zich met **loopbaanbeheer** bezig te houden.*

Loopbaanbeheer begint met de ontwikkeling van vaardigheden in loopbaanbeheer in het kader van het algemeen vormend onderwijs. Het loopbaanbeheer wordt voortgezet wanneer afgestudeerden de arbeidsmarkt betreden, eventueel in combinatie met een beroepsopleiding. Diensten inzake loopbaanbeheer worden aangeboden wanneer voor werknemers ontslag dreigt, wanneer zij besluiten om van baan te veranderen of wanneer zij werk willen combineren met studie of zorg. Met diensten inzake loopbaanbegeleiding wordt getracht werkzoekenden te helpen een duurzame overgang naar het arbeidsleven of tussen banen te maken. Ondersteuning bij het loopbaanbeheer kan echter ook aan ondernemingen worden verstrekt, bijvoorbeeld wanneer zij van plan zijn te groeien of moeten inkrimpen, wanneer fusies moeten worden doorgevoerd of wanneer hun zakelijke koers of arbeidsorganisatie wijziging ondergaat.

Vanuit het perspectief van sturing geven de openbare diensten voor arbeidsvoorziening toegang tot diensten inzake loopbaanbegeleiding, met name voor hen die ver van de arbeidsmarkt af staan (bv. NEET-generatie, jongeren). Door het verstrekken van informatie over ontwikkelingen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt kunnen zij werknemers en werkgevers helpen bij het signaleren van lacunes in vaardigheden en ontwikkelingsperspectieven. Door hen te leiden naar specifieke diensten inzake loopbaanbegeleiding vergemakkelijken zij overgangen op de arbeidsmarkt en slaan zij bruggen met het oogmerk om te komen tot duurzame oplossingen voor actuele afstemmingsproblemen en specifieke beleidsdoelstellingen.

Naargelang de verschillende doelgroepen kunnen meerdere intensiteitsniveaus bij diensten inzake loopbaanbegeleiding worden onderscheiden⁴:

- beroepsadvisering (beoordeling, ontwikkeling/uitvoering van een actieplan voor arbeidsmarktintegratie);
- advisering inzake loopbaanontwikkeling (ontwikkeling/uitvoering van een actieplan voor duurzame arbeidsmarktintegratie – ook voor werknemers);
- advisering inzake herintegratie (ontwikkeling/uitvoering van een breed actieplan voor duurzame arbeidsmarktintegratie, met name voor personen met speciale behoeften of arbeidsmarkthandicaps);
- verspreiding van informatie over loopbanen en de arbeidsmarkt (ook voor bedrijven en het grote publiek).

Al deze diensten hebben tot doel het integratieproces te ondersteunen, loopbaankeuzes te vergemakkelijken en overgangen op de arbeidsmarkt mogelijk te maken.

4. Praktische gevolgen voor openbare diensten voor arbeidsvoorziening

4.1.

De invoering van een gemeenschappelijke strategie brengt niet voor alle openbare diensten voor arbeidsvoorziening dezelfde praktische gevolgen mee, aangezien deze gevolgen ook landgebonden zullen zijn. Om flexibel en accuraat te kunnen reageren op de talrijke veranderingen die zich zowel intern als extern kunnen voordoen, moeten de openbare diensten voor arbeidsvoorziening veranderingen ondergaan en innovatief te werk gaan, daarbij rekening houdend met de bouwstenen voor het slaan van bruggen die reeds in de verschillende lidstaten voorhanden zijn. Het is buiten kijf dat grensoverschrijdende samenwerking in een Europese context in dit opzicht tal van voordelen biedt.

Ongeacht de nationale omstandigheden zal het doorvoeren van bovengenoemde actuele en toekomstige veranderingen van rol en functie substantiële overgangen meebrengen met ingrijpende gevolgen voor de vaststelling en verlening van diensten en in feite voor het gehele governance- en businessmodel van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening zelf. De openbare diensten voor arbeidsvoorziening zullen over de mogelijkheden en het vermogen moeten beschikken om **ervoor te zorgen dat het arbeidsmarktbeleid een zo groot mogelijk effect sorteert**, ongeacht en juist wegens de wisselvallige economische, sociale of financiële omstandigheden. Derhalve zal het van het allergrootste belang zijn dat zij met de **nodige flexibiliteit** te werk kunnen gaan. Zijn hun systemen en diensten niet ontworpen met het oog op waakzaamheid en organisatorisch reactievermogen, dan zullen de openbare diensten voor arbeidsvoorziening er niet in slagen efficiënt en doeltreffend te reageren op voortdurend veranderende openbare en politieke eisen en niet langer relevant zijn in de huidige door concurrentie gekenmerkte omgeving. Flexibiliteit kan op verschillende manieren worden bereikt, onder meer door de integratie van diensten, netwerkbeheer,

⁴ Op basis van Tibor Bors Borbély-Pecze en A.G. Watts, "European Public Employment Services and Lifelong Guidance", Het programma van de Europese Commissie voor wederzijds leren voor de openbare diensten voor arbeidsvoorziening, 2011.

digitalisering en multi-channelling, de indeling van klanten in categorieën, organisatorische herstructurering, de invoering van een bedrijfsarchitectuur, de beperking van administratieve rompslomp, enz.

De ontwikkeling van meer bureaucratisch georiënteerde organisaties in de richting van flexibelere, open markt- en netwerkgeoriënteerde structuren vereist een mentaliteitsverandering en cultuuromslag, zowel wat bedrijfsmodellering als wat leiderschap en individuele manieren van werken betreft. Tegelijkertijd zou in het kader van de ontwikkeling van beleid moeten worden stilgestaan bij de implicaties daarvan voor de mechanismen voor uitvoering van het beleid.

De openbare diensten voor arbeidsvoorziening, die zelf werkgevers zijn, zullen worden geconfronteerd met dezelfde moeilijkheden om personeel te vinden en aan zich te binden als de overige werkgevers op de arbeidsmarkt. Maar als zichtbare makelaars in talent zullen zij moeten fungeren als toonbeeld van de wijze waarop zij verwachten dat werkgevers personeel op de arbeidsmarkt aanwerven. Een duurzaam personeelsbeheer zal van cruciaal belang zijn om kwalitatief hoogwaardige diensten te kunnen blijven waarborgen en ervoor te kunnen blijven zorgen dat het arbeidsmarktbeleid een zo groot mogelijk effect sorteert.

4.2.

Om richting te geven aan het proces van praktische omzetting van de op het slaan van bruggen gerichte langetermijnstrategie, worden enkele gemeenschappelijke basisbeginselen vastgesteld:

- een **waardegestuurde** aanpak: de openbare diensten voor arbeidsvoorziening verkrijgen hun legitimiteit ter sturing van de arbeidsmarkt vooral uit de waarden die zij beschermen. Enkele van de waarden die zij delen, zijn gelijke rechten, integriteit, wederkerigheid, respect, maatschappelijke verantwoordelijkheid, professionaliteit en betrokkenheid. Deze waarden moeten terugkomen in de dagelijkse dienstverlening.
- klantgerichtheid en **aanpassing aan wensen van klant/differentiatie**: aan werkzoekenden aangeboden diensten moeten zo veel mogelijk zijn toegesneden op hun individuele behoeften en eisen. Op het individu afgestemde diensten leiden niet alleen tot grotere klanttevredenheid en grotere doeltreffendheid van de maatregelen van openbare diensten voor arbeidsvoorziening, maar hebben ook een gunstige invloed op de kostenefficiëntie, aangezien de openbare middelen intelligenter en preciezer kunnen worden verdeeld over degenen die het dringendst behoefte hebben aan een veiligheidsnet.
- **digitalisering**: investeringen in gebruikersvriendelijke technologie zullen naar verwachting de beschikbaarheid en toegankelijkheid van diensten verbeteren. Bovendien stellen technologische oplossingen de openbare diensten voor arbeidsvoorziening in staat hun lopende kosten laag te houden en hun prestaties te verhogen. Elektronische diensten kunnen ook worden gebruikt als aanvulling op andere kanalen, naargelang de behoeften van de afzonderlijke klanten.
- **inclusiviteit**: de openbare diensten voor arbeidsvoorziening moeten gratis en voor alle burgers en ondernemingen toegankelijke diensten aanbieden. Gewoonlijk zijn openbare activeringsinspanningen gericht op de meest kwetsbare groepen, zoals ouderen, laaggeschoolde jongeren, mensen met een handicap en immigranten. De openbare diensten voor arbeidsvoorziening krijgen steeds meer tot taak om ontvangers van niet-arbeidsgerelateerd vervangingsinkomen te activeren teneinde het arbeidsaanbod te vergroten en de druk op het socialezekerheidsstelsel te verlichten.
- **empowerment**: de openbare diensten voor arbeidsvoorziening moeten investeren in empowerment van de burgers door diensten te verlenen die hen in staat stellen voort te bouwen op bestaande vaardigheden en sterke punten, de verantwoordelijkheid voor hun loopbaan op zich te nemen en te anticiperen op mogelijke

loopbaanovergangen. Uiteindelijk wordt daarmee beoogd capaciteiten met het oog op het zelfstandig beheer van loopbaanovergangen te ondersteunen en te vergroten.

- **handelen op verschillende niveaus:** de openbare diensten voor arbeidsvoorziening moeten toegerust zijn om in voorkomend geval snel en accuraat te kunnen reageren op specifieke regionale en lokale behoeften van de arbeidsmarkt. Door samen te werken met gemeenten en lokale organisaties, door lokale dienstverleninginstanties op te richten en door de capaciteiten op het vlak van regionaal beheer te versterken, kunnen actieve arbeidsmarktmaatregelen worden toegespitst en toegesneden op regionale en lokale werkgelegenheidsprioriteiten. Aangezien arbeidsmarkten niet alleen op lokaal niveau, maar ook op regionaal, nationaal en internationaal niveau functioneren, dienen de openbare diensten voor arbeidsvoorziening evenwel in de eerste plaats ervoor te zorgen dat zij in staat zijn om op deze verschillende niveaus van de arbeidsmarktorganisatie te handelen, op het juiste niveau diensten te verlenen en lokale vereisten af te wegen tegen regionale, nationale en internationale behoeften.
- **sociale innovatie:** de openbare diensten voor arbeidsvoorziening willen graag dienstverleners aanmoedigen om nieuwe producten en nieuwe methoden te verkennen en te ontwikkelen, aangezien innovatie op de arbeidsmarkt hen helpt om alternatieve oplossingen voor sociale vraagstukken aan te reiken. De openbare diensten voor arbeidsvoorziening moeten uit partnerschapprojecten, door diverse actoren uitgevoerde experimenten, ondernemerschap op lokaal niveau en goede praktijken van andere diensten inspiratie putten met het oog op de constante vernieuwing van het ontwerp van hun diensten en het opvijzelen van hun organisatorische rijpheid.
- **integratie en interoperabiliteit:** de openbare diensten voor arbeidsvoorziening moeten in staat en bereid zijn om samen met partners ontwikkelde producten en diensten te integreren. Hun systemen en normen moeten compatibel zijn met die van andere dienstverleners om een zo groot mogelijke reikwijdte en ondersteuning te bereiken. De uitwisseling van kennis en informatie tussen Europese openbare diensten voor arbeidsvoorziening biedt een belangrijke hefboomfunctie ter verbetering van de uitvoering van de Europa 2020-strategie.
- **empirische onderbouwing:** gezien de krappe begrotingsmiddelen maakt kennis over "wat werkt" het de openbare diensten voor arbeidsvoorziening mogelijk voor de meest efficiënte maatregelen te zorgen en die te ontwikkelen. Zij hebben verschillende mogelijkheden om vast te stellen "wat werkt". Zij kunnen proefprojecten uitvoeren om zich op de hoogte te stellen van nieuwe methoden en actieve maatregelen; zij kunnen programma's evalueren en bepalen dat doelgroepen worden geanalyseerd; of zij kunnen een analyse verrichten van de effecten op korte en lange termijn (motiveringseffecten, "lock in"-effecten, programma-effecten of kosten-batenanalyse) dan wel gebruikmaken van willekeurig gespreide, gecontroleerde proeven teneinde het beleid en de werkgelegenheidsprogramma's te vernieuwen. Voor de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020 is het niet alleen van belang de kennis over "wat werkt" uit te breiden, maar is het ook noodzakelijk die kennis te verzamelen, te beheren en door te geven, met name voor beleidsmakers en het personeel van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening.

4.3.

Bovendien moeten de openbare diensten voor arbeidsvoorziening in staat zijn een overtuigende **businesscase** uit te werken voor de strategie waarmee zij willen bijdragen aan de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie. Zij moeten laten zien wat zij te bieden hebben en hoe zij een waardevol rendement van de investeringen op verscheidene niveaus kunnen verkrijgen:

- voor het stelsel van werkloosheidsuitkeringen: lagere uitgaven voor passief arbeidsmarktbeleid, hogere overheidsinkomsten;

- voor de economie als geheel: betere en snellere afstemming van vraag en aanbod, minder afhankelijkheid van uitkeringen, grotere productiviteit en koopkracht;
- voor de samenleving als geheel: perspectieven voor jongeren, meer actief burgerschap, participatie en sociale stabiliteit, minder sociale uitsluiting en marginalisering.

Het uitwerken van een overtuigende businesscase hangt ook af van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het **governance- en businessmodel** waarvan de openbare diensten voor arbeidsvoorziening zich bedienen om de strategische wijzigingen feitelijk door te voeren.

4.4.

Ten slotte moeten de openbare diensten voor arbeidsvoorziening met het oog op het verwezenlijken van hun strategische heroriëntatie het **traject van verandering** inslaan en aan die verandering richting en uitvoering geven. Het proces inzake veranderingsmanagement kan uit de volgende stappen bestaan:

- 1) vastleggen van een gemeenschappelijke strategie voor het ODA 2020-netwerk;
- 2) verduidelijken van de gevolgen voor elke afzonderlijke openbare dienst voor arbeidsvoorziening wat de voornaamste taken en doelstellingen betreft;
- 3) bepalen van gemeenschappelijke prioriteiten voor actie en bijstand in de vorm van een kaderprogramma;
- 4) verstrekken van managementondersteuning en invoeren van verantwoordingsplicht op verschillende niveaus binnen de afzonderlijke openbare diensten voor arbeidsvoorziening;
- 5) vaststellen en lokaliseren van de belanghebbenden;
- 6) inschakelen van belanghebbenden binnen en buiten de organisatie en in voldoende mate communiceren;
- 7) versterken van de capaciteiten van het eigen personeel van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening door adequate opleidingsfaciliteiten en voldoende instrumenten voor loopbaanbeheer aan te bieden;
- 8) volgen van de vooruitgang en de kwaliteit van de veranderingen;
- 9) vergroten van de uitwisseling van informatie en wegnemen van de barrières tussen bedrijfsonderdelen en organisaties.