De offentliga arbetsförmedlingarnas bidrag till Europa 2020-strategin

Strategiutvecklingsrapport

Sammanfattning

I detta dokument presenteras den gemensamma framtidsstrategi som stöds av alla europeiska offentliga arbetsförmedlingar. De offentliga arbetsförmedlingarna kommer i framtiden att verka i en ny kontext med förändrade arbetsmarknadsförutsättningar och förändrade villkor för leverantörerna av offentliga tjänster. I strategidokumentet beskrivs de förändringar i arbetsförmedlingarnas roll och funktion som är nödvändiga med tanke på genomförandet av Europa 2020-strategin. I dokumentet beskrivs också arbetsförmedlingarnas roll i enlighet med sysselsättningskommitténs yttrande ”Making transitions pay” (Att göra övergångar lönsamma), samtidigt som skillnaderna i institutionell struktur, mål, produktportfölj och den europeiska offentliga arbetsorganisationens struktur lyfts fram.

Med tanke på de utmaningar som transitarbetsmarknaderna medför bör de offentliga arbetsförmedlingarna vidta aktiveringsåtgärder med hållbara resultat. Samtidigt måste de fokusera mer på efterfrågan på arbetsmarknaden, eftersom arbetsgivarna ställs inför ökade rekryteringssvårigheter. I synnerhet små och medelstora företag behöver ofta ett starkare stöd från arbetsförmedlingarna. Det finns också behov av ett närmare samarbete mellan de europeiska offentliga arbetsförmedlingarna.

För att se till att arbetsmarknaden fungerar optimalt, som en avgörande framgångsfaktor för Europa 2020-strategin, bör de offentliga arbetsförmedlingarna ges en aktivt styrande roll. Styrningen skulle kunna definieras på flera olika nivåer: arbetsförmedlingarna bör ha god insikt i de många övergångar som ständigt sker på arbetsmarknaden och kunna ge en tydlig bild av de tjänster som erbjuds av arbetsmarknadens aktörer. Dessutom bör de bidra till största möjliga spridning och användning av arbetsmarknadsinformation. I deras uppgift ingår också att uppmuntra arbetsmarknadsaktörer att samarbeta och finna nya vägar i nära samarbete med partner i den offentliga respektive privata sektorn samt att göra arbetsmarknadsaktörerna införstådda med arbetsmarknadspolitiken.

För att bidra till strategin ”Att göra övergångar lönsamma” måste de offentliga arbetsförmedlingarna hantera karriärövergångar. De måste t.ex. underlätta övergångarna mellan utbildning och arbete genom ett nära samarbete med olika aktörer inom utbildningsområdet. För att undvika en cirkelgång med snabba växlingar mellan sysselsättning och arbetslöshet bör de öka medvetenheten om betydelsen av hållbara aktiveringslösningar och informera arbetsgivarna om deras ansvar och alternativ när det gäller att säkra arbetskraftstillgången. Slutligen kan offentliga arbetsförmedlingar fungera som förmedlare av karriärplaneringstjänster och uppmuntra arbetssökande att förvärva färdigheter i karriärplanering så att de lär sig hantera fluktuationer i karriären.

I dokumentet betonas även betydelsen av de offentliga arbetsförmedlingarnas förmåga att verka smidigt för att arbetsmarknadspolitiken ska få största möjliga effekt. Dessutom anges hur strategin för de offentliga arbetsförmedlingarna 2020 påverkar arbetsförmedlingarnas affärsmodeller och tillhandahållande av tjänster genom en rad centrala genomförandeprinciper. Efter en uppmaning till de offentliga arbetsförmedlingarna att utarbeta övertygande affärsstrategier för att visa på sitt mervärde avslutas dokumentet med

en redogörelse för de förändringar som krävs för att uppfylla den planerade strategiska omorienteringen av strategin för de offentliga arbetsförmedlingarna 2020.

Förord

De europeiska offentliga arbetsförmedlingarnas arbete kommer inte att kunna fortsätta som tidigare. Under de senaste åren har det blivit smärtsamt tydligt att det sker mycket snabba och stora förändringar på arbetsmarknaden. Dessutom förändras de offentliga arbetsförmedlingarnas sociala funktion. I dag måste de förvandlas till ”arbetsinriktade portar till välfärdssystem”. Arbetsförmedlingarna konfronteras nu med olika osäkerhetsfaktorer och möjligheter, samtidigt som de ställs inför uttryckliga krav och förväntningar. De behöver skaffa sig en tydlig uppfattning om den anpassning som kommer att krävas av dem för att de ska kunna förbli betydelsefulla och effektiva. Detta dokument har lagts fram för att belysa och fastställa en gemensam strategi för framtiden som alla europeiska offentliga arbetsförmedlingar stöder. Det läggs fram nu, när de politiska beslutsfattarna vill veta hur de offentliga arbetsförmedlingarna ska kunna garantera att Europa 2020-strategin får genomslagskraft och kan genomföras.

1. Föränderliga miljöer

Arbetsmarknadsförvaltningen är nära förbunden med den makroekonomiska förvaltningen.[1] Länderna i Europa måste hantera följderna av den finansiella och ekonomiska krisen och finna nya målsättningar för sina industrier. För att kunna skapa budgetstabilitet i euroområdet vidtas besparingsåtgärder, och regeringarna åläggs **finansiella restriktioner**. Globaliseringen är en utmaning för Europas konkurrenskraft.

En annan viktig förändringsfaktor är att befolkningen i Europa åldras i allt snabbare takt och att balansen mellan personer i arbetsför ålder och pensionärer börjar förskjutas. Som en följd av detta beräknas den aktiva befolkningen i arbetsför ålder minska och tillgången på arbetskraft vara i fara. Därför medför **den åldrande befolkningen** allvarliga utmaningar för hälso- och sjukvården, den ekonomiska tillväxten och finansieringen av de sociala trygghetssystemen. Regeringarna måste vara förutseende och planera väl för att upprätthålla en tillräckligt kompetent arbetskraft.

Europa står också inför ekologiska utmaningar. Global uppvärmning och krympande naturresurser tvingar de olika sektorerna att genomföra ändringar och fokusera på hållbar verksamhet. Vidare innebär en **”miljövänligare”** ekonomi att nya kompetenskrav tillkommer.

Dessutom uppstår **nya generationer**, ungdomar med en annan syn på arbete, annan kompetens och andra så kallade mjuka färdigheter, samt andra förväntningar på offentliga tjänster. Barn växer upp i en värld genomsyrad av teknik och information som de hanterar på ett intuitivt och skickligt sätt. Socialt nätverkande, virtuellt förvärvande av kompetens och bredd i arbetsuppgifter är en tydlig del av deras utvecklingsprocess. Under tiden skapas nya anställningsformer.

Det moderna tillhandahållandet av tjänster har i grunden blivit IT-beroende och påverkas därför av ny mjukvara och ny teknik, nya redskap för insamling av uppgifter, informationsanalys och utbyte av information, alternativa kommunikations- och samarbetskanaler, ett internet som är alltmer socialt och rörligt osv. All denna **nya teknik** förändrar också grundläggande arbetsmarknadsmekanismer som rekryteringen av arbetstagare och jobbsökningsmetoder. Tekniken kommer att utvidga de offentliga arbetsförmedlingarnas funktion och göra dem till informationsmäklare.

Under tiden kämpar många medlemsstater i allt högre grad med en **dålig balans** mellan efterfrågan och tillgång på arbetskraft. Arbetslösheten ökar och utsikten till ett storskaligt krig

[1] Trots det ligger sysselsättningspolitiken, skapandet av nya arbetstillfällen samt arbetslagstiftning utanför de offentliga arbetsförmedlingarnas räckvidd.

om talanger hotar när företag måste hantera ökade flaskhalsproblem och brist på arbetssökande som har den kompetens som krävs, detta på grund av den demografiska utvecklingen.

Den låga **sysselsättningsgraden** i många målgrupper som har mindre bra resultat i arbetsmarknadsstatistiken ger anledning till extra oro. Även om man känner till detta så fortsätter den otillräckliga sysselsättningsgraden för lågkvalificerade ungdomar, personer över 55 år, invandrare, personer med arbetsoförmåga, långtidsarbetslösa, personer som lever i fattigdom och andra missgynnade grupper att vara ett strukturellt problem. Dessutom håller utbildningsklyftorna på att bli alltmer märkbara. Samtidigt är investeringarna i livslångt lärande fortfarande inte tillräckligt ambitiösa i Europa. Ambitionsnivån verkar till och med sjunka.

Slutligen står många offentliga arbetsförmedlingar inför **ovissa politiska val** i fråga om långsiktig finansiering och verksamhet, eftersom samhällets syn på offentliga förvaltningar och offentliga tjänster förändras. Även om bankkrisen ledde till ökade krav på marknadsreglering, och genomförandet av politiska riktlinjer fortfarande är en nyckelfunktion för de offentliga arbetsförmedlingarna, finns det en växande tendens i många länder att betona medborgarnas och företagens fristående ansvar. Det gör att man anser det mindre nödvändigt med ingripanden från offentligt finansierade tjänsteleverantörer och i stället betonar behovet av att investera offentliga medel på ett klokt sätt.

Arbetsförmedlingarna förväntas hantera befintliga och framtida utmaningar parallellt. Om man ska reagera snabbt på nya omständigheter och kombinera snabba insatser med hållbara lösningar krävs flexibilitet, organisatorisk lyhördhet och kreativitet. Offentliga arbetsförmedlingar kan förutse och påverka förändringar på arbetsmarknaden genom informationsutbyte med politiska beslutsorgan och genom att agera på ett sätt som motverkar ekonomiska cykler.

2. Förändrade arbetsmarknader

Under de senaste årtiondena har åsikten att de offentliga arbetsförmedlingarna bör spela en mer aktiv roll i att minska beroendet av arbetslöshetsersättning vunnit mark i alla medlemsstater. Som svar på de grundläggande förändringarna på arbetsmarknaderna och i samhället växer en ny roll för arbetsförmedlingarna gradvis fram, som innebär att deras uppgift blir att ge stöd under hela yrkeslivet. Denna ändrade inställning bort från uppdelningen ”arbetslöshet–sysselsättning” hänger samman med ett nytt paradigm – **”transitarbetsmarknader”** (TLM) – som lanserades av ledande forskare inom TLM-skolan (t.ex. Schmid, Auer, Gazier). Samtidigt har politiska beslutsfattare letat efter en ny, rimlig balans mellan flexibilitet och social trygghet – eller **”flexicurity”** – för arbetsgivare och arbetstagare. Båda tillvägagångssätten kan betraktas som en reaktion på den alltmer instabila arbetsmarknaden och följderna för den sociala tryggheten.

Utvecklingen har gjort att den traditionella arbetsmarknaden inte längre existerar – den arbetsmarknad som kännetecknades av att den manlige familjeförsörjaren arbetade heltid fram till pensionen, ofta för ett och samma företag. Övergången från massproduktion till mer skräddarsydda tjänster, kvinnornas inträde på arbetsmarknaden, urholkandet av de inre arbetsmarknaderna osv. kan ses som en del av denna utveckling. Till följd av dessa förändringar har anställningsförhållandena blivit mycket mindre stabila, och olika **övergångar** görs under livet när människor träder in på arbetsmarknaden, byter arbete och lämnar arbetsmarknaden.

Dessa transitarbetsmarknader medför (nya) **sociala risker** – som tenderar att drabba missgynnade grupper särskilt negativt: risken för låg arbetsförmåga på grund av brist på utbildning, risken för inkomstvolatilitet på grund av fluktuerande efterfrågan och övergångar

från ett arbete till ett annat, risken för förlorade löneinkomster på grund av ofrivillig arbetslöshet, risken för begränsad arbetsförmåga på grund av sociala förpliktelser som barn- eller äldreomsorg, risken för minskad eller totalt bortfall av arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning, kronisk sjukdom eller ålderdom.

Som transitarbetsmarknaden ser ut nu krävs det en ny politik för att göra det möjligt för medborgarna att hantera ”riskfyllda övergångar” och förbättra det egna (arbets)livet. Därför har forskare lanserat konceptet **”positiva övergångar”**, som omfattar en självförstärkande process med ytterligare investeringar i medborgarnas möjligheter att få arbete.

Tillämpad på det ”nya” offentliga *sysselsättningssystemet*[2] representerar TLM-strategin förnyelse i (åtminstone) tre olika avseenden i förhållande till de sociala trygghetssystemens vedertagna funktion:

1. En ny kombination av de ”aktiva” och ”passiva” funktionerna, som sammanslagits i konceptet **”aktiv säkerhet”**. I stället för att passivt kompensera för inkomstbortfall och skydda jobben bör regeringarna aktivt investera i individer som mänskliga resurser och i arbetsplatsmiljöer för att hjälpa människor att skydda sig själva. Genom att eftersträva ”aktiv säkerhet” och samtidigt bevaka de arbetslösas rättigheter och skyldigheter bedriver offentliga sysselsättningssystem en aktiveringspolitik med hållbara resultat.

2. En ny **förutseende roll** som svar på eventuella karriärövergångar. I stället för att genomdriva övergångar från ett arbete till ett annat bör regeringarna fokusera på att stödja yrkeskarriärer genom att ge människor perspektiv och inflytande över sin karriärutveckling. Offentliga sysselsättningssystem bör möjliggöra övergångar från och inom arbeten, eftersom den ekonomiska situationen och individernas preferenser kan ändras med tiden.

3. En övergång från det traditionella betjänandet till offentliga sysselsättningssystem som ska **underlätta, handleda och styra**, där termen ”styrning” har två betydelser: å ena sidan ledning, stimulering, samordning och kvalitetssäkring av de tjänster som erbjuds och av partnerskap, och å andra sidan tillhandahållande av redskap och primära tjänster (på internet) för att stödja enskilda karriärmöjligheter.

Vid tillämpning av en karriärstrategi eller en livslång strategi utökas målgruppen för de offentliga sysselsättningssystemen till att omfatta nya ”kunder” (arbetstagare, arbetsgivare och inaktiva grupper) utan traditionell anknytning till de offentliga arbetsförmedlingarna.

Utöver den trefaldiga förnyelsen av de offentliga sysselsättningssystemens traditionella funktioner håller en fjärde stor förändring på att ta form, nämligen en förändring mot ett tjänstepaket som är **mer inriktat på arbetskraftsefterfrågan**. Med tanke på de tilltagande rekryteringssvårigheterna måste en effektiv och inkluderande aktivering av arbetssökande kombineras med en djupgående förståelse för efterfrågan på arbetskraft samt högkvalitativ hjälp till arbetsgivarna. En större lyhördhet inför arbetsgivarnas behov skulle också gynna de arbetssökande, eftersom de då får bättre hjälp att styra sin yrkeskarriär mot verkliga och realistiska möjligheter. Ett nära samarbete med företag ger också möjlighet att skapa ytterligare tillfällen att anställa mer sårbara arbetssökande.

[2] Att använda termen ”offentligt sysselsättningssystem” i stället för ”offentlig arbetsförmedling” innebär att man överskrider olika institutionella strukturer för bestämmelser för offentliga arbetsförmedlingar som finns i vissa nationella sammanhang. Samtidigt uttrycker termen idén att arbetsmarknaderna inte styrs av ett enda ministerium eller offentligt organ utan genom nätverk.

Ett ökat ömsesidigt beroende mellan de nationella arbetsmarknaderna i Europa kräver ett större internationellt samarbete mellan europeiska offentliga arbetsförmedlingar. Vad gäller optimering av den **europeiska arbetsmarknadens** funktion som helhet måste de underliggande skillnaderna mellan nationella och regionala arbetsmarknader fastställas och till och med utnyttjas. Förändringar i de offentliga arbetsförmedlingarnas/sysselsättningssystemens roll måste också genomföras på EU-nivå. Den Eures-reform som har tillkännagetts förväntas maximera öppenheten på arbetsmarknaden på EU-nivå, vilket kommer att öka de arbetssökandes rörlighet inom EU och göra det lättare att hantera tillkortakommanden på de nationella arbetsmarknaderna.

3. Mot en gemensam syn på förändringarna i de offentliga arbetsförmedlingarnas roll

3.1.
I dag har de offentliga arbetsförmedlingarna redan en rad **omedelbara uppgifter** (som också rör genomförandet av de europeiska sysselsättningsriktlinjerna), t.ex. att höja sysselsättningsgraden och minska flaskhalsproblemen. Dessa uppgifter måste lösas genom att man investerar i en stark och hållbar aktiv förmedling. Det huvudsakliga målet kan sammanfattas så här: ”Fler personer måste arbeta längre och på olika sätt”.

För att uppnå detta bör de offentliga arbetsförmedlingarna ta itu med tillgång och efterfrågan på arbetskraft utifrån ett mer **holistiskt synsätt**, där hänsyn tas till de många övergångar som hela tiden sker på arbetsmarknaden och under enskilda personers yrkesliv. De offentliga arbetsförmedlingarna skulle kunna anta ett sådant holistiskt perspektiv genom att bygga broar och överskrida institutionella och geografiska gränser.

Att hantera karriärövergångar är främst är en fråga om medinflytande. Arbetssökande och personer som vill byta arbete måste få möjlighet att själva hantera övergångar och ta kontroll över sin egen karriär. Men även arbetsgivarna måste få övergångsstöd. I synnerhet **små och medelstora företag** behöver ofta mer omfattande stöd när det gäller att utannonsera kvalificerade lediga tjänster på ett lockande sätt, utveckla en kvalificerad personaladministration och vidta åtgärder för att personalen ska stanna kvar. Företagen förväntas kort sagt också kunna hantera övergångarna.

En mer holistisk arbetsstrategi med intentionen att hantera olika karriärövergångar kommer att medföra att de offentliga arbetsförmedlingarnas huvuduppgift blir att förändra och utvidga den ömsesidiga anpassningen av tillgång och efterfrågan på arbetskraft. Om man t.ex. tar hänsyn till alla färdigheter som förvärvats under alla typer av karriärövergångar, kommer detta att leda till att matchningsprocessen får betydligt större räckvidd och kvalitet.

3.2.
Att bygga broar innebär en förändring från att (bara) verka som tjänsteleverantör till att (också) arbeta med tjänstesökning och utforma scenarier för den mest kvalitativa, effektiva och ändamålsenliga tjänstekonstellationen för att uppfylla ett särskilt behov på arbetsmarknaden. Tillhandahållande av tjänster måste organiseras med medverkan av olika aktörer, så att medborgarnas och företagens behov kan tillgodoses på ett mer flexibelt och adekvat sätt. Härigenom underlättas **samarbetet** mellan offentliga och privata, kommersiella och icke-kommersiella aktörer så att politiska mål kan uppnås och transitarbetsmarknaden kan fungera smidigt – även på EU-nivå. Att stärka partnerskapen med privata arbetsförmedlingar skulle skapa många möjligheter till anpassning och övergångsstöd.

Detta leder till den första slutsatsen: *Offentliga arbetsförmedlingar (sysselsättningssystem) ska vidta **”styråtgärder”** och måste beviljas mandat för att få göra detta (både från politiska beslutsfattare och kunder). Styrning betraktas som en pådrivande faktor för att uppnå maximalt organisatoriskt gensvar.*

För att klargöra innebörden av ”styrning” som en nyckelstrategi för offentliga arbetsförmedlingar i syfte att nå målen i Europa 2020-strategin och se till att övergångar betalar sig har styrning definierats på följande nivåer:

- Offentliga arbetsförmedlingar ska *förbättra* öppenheten på arbetsmarknaden och tillhandahålla information till stöd för den politiska utformningen.
- Offentliga arbetsförmedlingar ska *garantera* standarder för en aktiv arbetsmarknadspolitik.
- Offentliga arbetsförmedlingar ska *kartlägga* arbetsmarknadsbehovet och det tillgängliga tjänsteutbudet.
- Offentliga arbetsförmedlingar ska *matcha* medborgare och arbetsgivare med lämpliga och lediga tjänster.
- Offentliga arbetsförmedlingar ska *göra det möjligt* för aktörerna på arbetsmarknaden att samarbeta och förnya sig.
- Offentliga arbetsförmedlingar ska vara en *pådrivande faktor* när det gäller marknadens funktioner och upprättande av partnerskap.
- Offentliga arbetsförmedlingar ska *anpassa* aktörerna på arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken/behoven på arbetsmarknaden till varandra (genom urval, certifiering, samordning, ledning och förvaltning).
- Offentliga arbetsförmedlingar ska *agera* som extra tjänsteleverantörer vid brister på marknaden.

Dessa styrnivåer kan också tolkas som successiva steg i den grundläggande processen för arbetsmarknadsorientering, nämligen att

1) analysera behoven på arbetsmarknaden,
2) jämföra behoven på arbetsmarknaden med arbetsmarknadsaktörernas tjänsteutbud,
3) koppla samman behov med tjänsteutbud, eller

(om det inte finns något lämpligt utbud)

4) fatta ett strategiskt beslut mellan att
5) endera bygga broar med/mellan andra aktörer
6) eller tillhandahålla den efterfrågade tjänsten internt.

Uppfyllandet av dessa ”styråtgärder” måste ske utifrån en kundorienterad synvinkel. Särskild uppmärksamhet måste också fästas vid hur tjänster för arbetsgivare skulle kunna optimeras genom ”styrning”.

I egenskap av informationsmäklare på arbetsmarknaden har de offentliga arbetsförmedlingarna förmåga att vara en drivande kraft. I egenskap av politiska verkställare och väktare av allmänhetens intresse har de offentliga arbetsförmedlingarna legitimitet att agera aktivt.

De åtgärder som vidtas av de olika europeiska offentliga arbetsförmedlingarna kan variera i räckvidd och omfattning beroende på de nationella omständigheterna, men alla är överens om att ambitiösa insatser för att åstadkomma en optimalt fungerande arbetsmarknad förutsätter aktivt styrande funktioner.

3.3.

En av de huvudsakliga karriärövergångar som måste hanteras aktivt för att få fler människor att arbeta längre och mer varierat är övergången mellan arbetsmarknad och utbildning/yrkesinriktad utbildning: *för att **”sätta färdigheter i centrum”** måste offentliga arbetsförmedlingar samarbeta nära med olika intressenter i fråga om kompetenskluster,*

färdighetsorientering, kompetenssammanställningar, färdighetsprövning, färdighetsmatchning och färdighetsträning.[3]

Först och främst bör samarbetet inriktas på det mervärde som de offentliga arbetsförmedlingarna tack vare sin arbetsmarknadskännedom kan tillföra utbildning och yrkesinriktad utbildning eller fortbildning. Aktivering av elever som slutar skolan i förtid eller lågkvalificerade arbetssökande är exempel på möjliga primära samarbetsområden. Offentliga arbetsförmedlingar måste också stärka den hållbara anställbarheten genom att stimulera livslång utveckling.

3.4.
För att ge arbetssökande, arbetstagare och arbetsgivare möjlighet att investera i kompetensutveckling och arbeta längre måste man också undvika cirklar med snabba växlingar mellan anställning och arbetslöshet. Omedelbar och kortsiktig matchning måste alltid vägas mot alternativet att ge arbetssökande möjligheter att tillägna sig ny kunskap eller uppgradera befintliga kunskaper. *Därför måste offentliga arbetsförmedlingar vidta åtgärder för att öka medvetenheten om vikten av* ***hållbara aktiveringsresultat****.*

Hållbara aktiveringsresultat ska inte uppfattas som motsatsen till transitkarriärer, dvs. oavbruten anställning fram till pensionen. Hållbarhet uppnås när man kan undvika en snabb återgång till arbetslöshet och när en arbetssökande kan planera sin karriär och hantera framtida karriärövergångar. För att betraktas som hållbara måste emellertid aktiveringsresultaten även gynna enskilda medborgare, arbetsgivare och arbetsmarknaden som helhet.

Offentliga arbetsförmedlingar kan använda olika strategier för att öka medvetenheten om hållbara resultat. Att ge bakgrundsinformation om olika yrken och jobberbjudanden till arbetssökande och personer som vill byta arbete utgör en väsentlig del av kvalitativ förmedling och hållbar karriärvägledning. Särskilda tjänster bör också inrättas för att förbättra arbetsvillkoren för vissa målgrupper, t.ex. anställda med ett ”arbetsmarknadshandikapp” i form av funktionsnedsättning, äldre personer eller anställda som återgår till arbete efter en lång tids frånvaro.

Offentliga arbetsförmedlingar kan utöver detta informera arbetsgivare om deras ansvar och alternativ när det gäller att säkra tillgången på arbetskraft och erbjuda dem ekonomisk ersättning om de anställer eller behåller sårbara arbetstagare, detta som ett sätt att garantera produktivitet och delaktighet för både arbetsgivare och arbetstagare. Offentliga arbetsförmedlingar kan också hjälpa företag (särskilt små och medelstora företag) med deras kompetensriktlinjer (tillhandahållande av information, vägledning i att höja personalens kompetens, hjälp med arbetsplatsanpassning osv.) – om sådan hjälp inte finns på den privata marknaden. Offentliga arbetsförmedlingar kan till och med uppmuntra till social innovation och förespråka nya typer av lediga tjänster eller nya arbetsformer.

3.5.
Genom att bygga stabila broar kan de offentliga arbetsförmedlingarna lättare hantera de befintliga utmaningarna och förbättra balansen mellan tillgång och efterfrågan på arbete. Det ger dem också tid att förbereda arbetsmarknaden för framtiden och övergå från en reaktiv till en proaktiv arbetsmetod, inte bara gentemot arbetssökande utan också gentemot alla andra medborgare och arbetsgivare. *För att öka arbetstryggheten bör offentliga arbetsförmedlingar uppmuntra alla medborgare och arbetsgivare att gå vidare med* ***karriärplanering****.*

[3] Se den slutliga rapporten från arbetsgruppen för offentliga arbetsförmedlingar *New Skills for New Jobs* (Ny kompetens för nya arbetstillfällen), som godkändes av nätverket för de offentliga arbetsförmedlingarnas chefer den 24 juni 2011 (Budapest, Ungern).

Karriärplanering börjar med att färdigheter i karriärplanering utvecklas under utbildningen. Den fortsätter med att personer med akademisk examen kommer in på arbetsmarknaden och kompletteras eventuellt med yrkesinriktad utbildning. Karriärplaneringstjänster erbjuds när anställda hotas av uppsägning, bestämmer sig för att byta arbete eller vill kombinera arbete med studier eller omsorg. Karriärrådgivningstjänster syftar till att hjälpa arbetssökande att göra en hållbar övergång till anställning eller mellan arbeten. Hjälp med karriärplanering kan också ges till företag, t.ex. om de planerar att utöka eller måste skära ned, vid företagsfusioner eller vid byte av affärsinriktning eller arbetsorganisation.

Utifrån ett styrningsperspektiv ger offentliga arbetsförmedlingar tillgång till karriärrådgivningstjänster, i synnerhet åt dem som står långt från arbetsmarknaden (t.ex. den ungdomsgeneration som varken arbetar eller läser vidare). Genom att tillhandahålla information om händelseutvecklingen när det gäller tillgång och efterfrågan på arbete kan arbetsförmedlingarna hjälpa både arbetstagare och arbetsgivare att identifiera kompetensklyftor och ge perspektiv på utvecklingen. Genom att styra dem mot särskilda karriärrådgivningstjänster underlättar de övergångar på arbetsmarknaden och bygger broar i syfte att ge hållbara lösningar på befintliga matchningsproblem och specifika politiska mål.

Beroende på målgrupp finns flera nivåer för karriärrådgivningstjänster[4]:

- Yrkesrådgivning (bedömning, utveckling/verkställande av en handlingsplan för integration på arbetsmarknaden).
- Rådgivning om karriärutveckling (utveckling/verkställande av en handlingsplan för en hållbar integration på arbetsmarknaden – även för anställda).
- Rehabiliteringsrådgivning (utveckling/verkställande av en bred handlingsplan för en hållbar integration på arbetsmarknaden, i synnerhet för personer med särskilda behov eller funktionsnedsättning).
- Spridning av karriärs- och arbetsmarknadsinformation (även för företag och allmänheten).

Dessa tjänster har som gemensamma mål att stödja integrationsprocessen, underlätta karriärval och möjliggöra övergångar på arbetsmarknaden.

4. Operativa följder för de offentliga arbetsförmedlingarna

4.1.

Även om de offentliga arbetsförmedlingarna inrättar en gemensam strategi kommer följderna för deras verksamhet inte att bli desamma överallt utan variera beroende på det landsspecifika sammanhanget. För att på ett flexibelt och adekvat sätt kunna hantera de många förändringar som kan äga rum både internt och externt kommer arbetsförmedlingarna att tvingas anpassa sig och finna nya lösningar genom att studera de redskap för att bygga broar som redan finns i andra medlemsstater. I det sammanhanget är utan tvekan ett gränsöverskridande samarbete på europeisk nivå en stor fördel.

Oavsett nationella omständigheter kommer förverkligandet av de befintliga och framtida roll- och funktionsrelaterade förändringar som nämnts att innebära en stor omställning som kraftigt påverkar tillhandahållandet/eftersökningen av tjänster och hela styrnings- och affärsmodellen för de offentliga arbetsförmedlingarna själva. Offentliga arbetsförmedlingar måste i framtiden ha förmåga och kapacitet att **garantera maximal arbetsmarknadspolitisk effekt** oberoende av eller snarare på grund av de instabila ekonomiska, sociala och finansiella omständigheterna. Därför är det av avgörande betydelse att verka **flexibelt**. Om de offentliga arbetsförmedlingarnas system och tjänster inte är utformade på ett smidigt och

[4] Baserat på Tibor Bors Borbély-Pecze och A.G. Watts, *European Public Employment Services and Lifelong Guidance* (Europeiska offentliga arbetsförmedlingar och livslångt lärande), Europeiska kommissionens nya program för ömsesidigt lärande för de europeiska offentliga arbetsförmedlingarna, 2011.

organisatoriskt lyhört sätt kommer de inte att kunna reagera ändamålsenligt och effektivt på ständigt föränderliga offentliga och politiska krav, utan förlora sin betydelse i den rådande konkurrensmiljön. Det finns olika sätt att uppnå flexibilitet, bland annat genom integrering av tjänster, nätverkshantering, digitalisering och flerkanalssystem, kundsegmentering, omstrukturering av organisationen, införande av verksamhetsstruktur, minskning av byråkratiska hinder osv.

Utvecklingen från mer byråkratiskt orienterade organisationer till flexiblare och öppnare marknads- och nätverksorienterade strukturer kräver en mental och kulturell omställning, både i fråga om affärsmodeller och i fråga om ledarskap och individuella arbetssätt. Samtidigt bör man vid utformningen av en ny policy beakta konsekvenserna när denna policy ska omsättas i verkligheten.

De offentliga arbetsförmedlingarna, som själva är arbetsgivare, kommer att ställas inför samma svårigheter när det gäller att rekrytera och behålla personal som resten av arbetsmarknaden. Men som synliga talangagenter måste de agera som förebild för det planerade rekryteringsbeteende på arbetsmarknaden som de förväntar sig av arbetsgivarna. En hållbar förvaltning av mänskliga resurser kommer att vara avgörande för fortsatta tjänster av hög kvalitet och maximala arbetsmarknadspolitiska effekter.

4.2.

Nedan anges några gemensamma nyckelprinciper som kan fungera som vägledning för att verkställa den långsiktiga strategi som syftar till att bygga broar.

- Ett **värdebaserat** synsätt: Offentliga arbetsförmedlingar erhåller framför allt legitimitet som arbetsmarknadsledare utifrån de värden som de upprätthåller. Några av de värderingar som de har gemensamt är jämlikhet, ärlighet, ömsesidighet, respekt, socialt ansvar, yrkeskunnighet och engagemang. Dessa värderingar måste omvandlas till dagligt tillhandahållande av tjänster.
- Kundorientering och **anpassning**/differentiering enligt kundens önskemål: Tjänster som erbjuds arbetssökande måste så långt som möjligt skräddarsys efter deras individuella behov och krav. Personanpassade tjänster ökar inte bara kundnöjdheten och effektiviteten i de offentliga arbetsförmedlingarnas förmedling utan främjar också kostnadseffektiviteten, eftersom offentliga medel då kan fördelas intelligentare och just till dem som är i störst behov av ett offentligt skyddsnät.
- **Digitalisering**: Investeringar i användarvänlig teknik förväntas öka tillgången på tjänster och deras åtkomlighet. Dessutom gör tekniska lösningar det möjligt för offentliga arbetsförmedlingar att hålla arbetskostnaderna nere och öka prestandan. E-tjänster kan också användas som komplement till andra kanaler, beroende på de enskilda kundernas behov.
- **Tillgänglighet**: Offentliga arbetsförmedlingar bör erbjuda tjänster som är kostnadsfria och tillgängliga för alla medborgare och företag. Vanligtvis riktas offentliga aktiveringsåtgärder mot de mest sårbara grupperna, som äldre personer, lågkvalificerade unga, personer med funktionsnedsättning och invandrare. Offentliga arbetsförmedlingar får allt oftare uppgiften att aktivera mottagare av inkomstersättning som inte är anställningsrelaterad för att öka arbetskraftsutbudet och minska bördan på välfärdssystemet.
- **Medinflytande:** Offentliga arbetsförmedlingar bör investera i medborgarnas medinflytande genom att tillhandahålla tjänster som gör att människor kan bygga vidare på den kompetens och styrka de besitter samt hantera den egna karriären och förutse möjliga karriärövergångar. Syftet i slutändan är att stödja och öka förmågan vad gäller individers möjlighet att själva kunna hantera karriärövergångar.
- **Nivåanpassning**: Offentliga arbetsförmedlingar bör snabbt och korrekt kunna tillgodose specifika behov på regionala och lokala arbetsmarknader där så behövs. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder bör kunna specialutformas och anpassas till

sysselsättningsprioriteringar på regional och lokal nivå i samarbete med kommuner och lokala organisationer, genom att man inrättar lokala kontor och ökar den regionala förvaltningens kapacitet. Men eftersom arbetsmarknader inte bara fungerar på lokal nivå utan också regionalt, nationellt och internationellt bör offentliga arbetsförmedlingar först och främst förvärva förmågan att agera på dessa olika nivåer inom arbetsmarknadens organisation, tillhandahålla tjänster på rätt nivå och balansera lokala önskemål mot regionala, nationella och internationella behov.

- **Social innovation**: Offentliga arbetsförmedlingar bör gärna uppmuntra tjänsteleverantörer att undersöka och utveckla nya produkter och metoder, eftersom nyskapande på arbetsmarknaden hjälper dem att finna alternativa lösningar på sociala problem. De offentliga arbetsförmedlingarna bör inspireras av partnerskapsprojekt, experiment som utförs av aktörer, företagarandan i samhället och god praxis som utvecklats av andra arbetsförmedlingar, när det gäller konstant förnyelse av tjänsternas utformning och förbättring av den organisatoriska mognaden.
- **Integration och interoperabilitet**: Offentliga arbetsförmedlingar bör kunna och vilja integrera produkter och tjänster som utvecklats tillsammans med partner. Systemen och standarderna bör vara kompatibla med andra tjänsteleverantörers för att få maximal omfattning och ge maximalt stöd. Kunskaps- och informationsutbyte mellan europeiska offentliga arbetsförmedlingar bidrar kraftigt till att förbättra genomförandet av Europa 2020-strategin.
- **Evidensbaserat**: I en situation med budgetrestriktioner gör kunskap om ”vad som fungerar” att offentliga arbetsförmedlingar kan utforma de mest effektiva åtgärderna. Offentliga arbetsförmedlingar har olika sätt att komma fram till ”vad som fungerar”. De kan genomföra pilotprojekt för att lära sig om nya metoder och aktiva åtgärder. De kan utvärdera program och föreskriva analyser av målgrupper, eller de kan genomföra analyser av kort- och långsiktiga effekter (motivationseffekter, inlåsningseffekter, programeffekter och kostnads-/nyttoanalyser) eller göra slumpmässiga kontrollerade prövningar för att förnya de politiska programmen och sysselsättningsprogrammen. Att utveckla kunskap om ”vad som fungerar” är viktigt för att nå målen i Europa 2020-strategin, men att samla, administrera och vidarebefordra denna kunskap är också mycket viktigt – särskilt för dem som utformar politiken och för personalen vid offentliga arbetsförmedlingar.

4.3.
Dessutom bör offentliga arbetsförmedlingar kunna skapa övertygande **affärsmässiga förutsättningar** för den strategi som de presenterar i syfte att bidra till ett förverkligande av Europa 2020-strategin. De måste visa vad de har att erbjuda och hur de kan få en hög avkastning på investeringar på flera nivåer:

- För systemet för arbetslöshetsersättning: minskade utgifter för passiva arbetsmarknadspolitiska insatser, ökade offentliga intäkter.
- För den samlade ekonomin: bättre och snabbare matchning, minskat bidragsberoende, ökad produktivitet och köpkraft.
- För samhället som helhet: utsikter för de unga, ökat aktivt medborgarskap, delaktighet och social trygghet, minskad social utslagning och marginalisering.

För att skapa övertygande affärsmässiga förutsättningar krävs också att den **styrnings- och affärsmodell** som de offentliga arbetsförmedlingarna förlitar sig på för att förverkliga de strategiska förändringarna är effektiv och ändamålsenlig.

4.4.
Slutligen bör offentliga arbetsförmedlingar påbörja, leda och genomföra de **förändringar** som de står inför för att förverkliga sin strategiska omorientering. Processen för förändringshantering kan bestå av följande steg:

1) Fastställa en gemensam nätverksstrategi för de offentliga arbetsförmedlingarna inför 2020.
2) Klargöra hur varje enskild offentlig arbetsförmedling påverkas i fråga om centrala uppgifter och mål.
3) Fastställa gemensamma prioriteringar för åtgärder och stöd, som återspeglas i ett ramprogram.
4) Ge förvaltningsstöd och införa ansvarsskyldighet på olika nivåer inom de enskilda offentliga arbetsförmedlingarna.
5) Identifiera och kartlägga intressenter.
6) Göra intressenter utom och inom organisationen delaktiga och ge dem tillräcklig information.
7) Förstärka möjligheterna för de offentliga arbetsförmedlingarnas egen personal genom att erbjuda adekvat utbildning och adekvata karriärplaneringsredskap.
8) Följa upp utvecklingen och kvaliteten på förändringarna.
9) Öka informationsutbytet och riva barriärer mellan affärsenheter och organisationer.