

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Departament Rynku Pracy

Partnerstwa pomiędzy realizatorami usług rynku pracy

Partnerships
among employment services



Europejska Sieć Wspierająca
Poradnictwo i Doradztwo Zawodowe



Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Departament Rynku Pracy

**Partnerstwa
pomiędzy realizatorami
usług rynku pracy**

Partnerships
among employment services

Partnerstwa pomiędzy realizatorami usług rynku pracy

Zeszyty Informacyjno-Metodyczne Doradcy Zawodowego – zeszyt nr 53

Wydawca:

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Departament Rynku Pracy
ul. Nowogrodzka 11
00-513 Warszawa

Opracowanie redakcyjne:

Paulina Bogdańska

Fotoskład:

Agencja Pinek – Piotr Krojec

Druk:

ZWP MPiPS

Warszawa 2012

Copyright © by Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej



Program
„Uczenie się przez całe życie”

Ta publikacja została zrealizowana przy wsparciu finansowym Komisji Europejskiej. Publikacja odzwierciedla jedynie stanowisko jej autora i Komisja Europejska oraz Agencja Wykonawcza ds. Audiowizualnych, Edukacji i Kultury nie ponoszą odpowiedzialności za umieszczoną w niej zawartość merytoryczną.



euro | guidance

Spis treści

Wprowadzenie	6
1 • Partnerstwa pomiędzy realizatorami usług rynku pracy	9
1.1 Wstęp	10
1.2 Kontekst polityczny	12
1.3 Rodzaje partnerstwa i powody ich promowania	19
1.4 Ustalenia studiów przypadku	35
1.5 Wnioski	40
1.6 Załącznik: Studia przypadku	43
A1. Ośrodki usług pracowniczych (LAFOS) w Finlandii	43
A2. Współpraca pomiędzy Federalną Agencją Zatrudnienia a systemem szkolnictwa w Niemczech	50
A3. Współpraca między PSZ i gminami w celu aktywizacji osób o minimalnych dochodach w Austrii	57
A4. Partnerstwa z instytucjami szkoleniowymi w Polsce	64
A5. Współpraca między PSZ a agencjami pracy tymczasowej w Holandii	71
A6. Program „pełnego zaangażowania” w okręgu miejskim Rotterdamu – nowe podejście do świadczeń społecznych	78
A7. Współpraca pomiędzy Konfederacją ds. Rekrutacji i Zatrudnienia (Recruitment and Employment Confederation – REC) a biurem pośrednictwa pracy JobCentre Plus w Zjednoczonym Królestwie	85
A8. W jaki sposób rząd Zjednoczonego Królestwa angażuje się w działania organizacji trzeciego sektora by zapewnić świadczenia w zakresie usług pośrednictwa pracy	91

2 ,	Partnerships among employment services	97
2.1	Introduction	98
2.2	Policy context	100
2.3	Types of partnerships and reasons for their promotion	107
2.4	Findings of the case studies	122
2.5	Conclusions	126
2.6	Annex: Case studies	129
A1.	Labour force service centres (LAFOS) in Finland	129
A2.	Partnership between the federal employment agency and the school system in Germany	135
A3.	Cooperation between PES and municipalities to activate minimum income recipients in Austria	142
A4.	Partnerships with training institutions in Poland	148
A5.	Cooperation between PES and temporary work agencies in the Netherlands	154
A6.	The 'full engagement' programme in the municipality of Rotterdam – A new approach to social assistance	160
A7.	Cooperation between the Recruitment and Employment Confederation (REC) and JobCentre Plus in the United Kingdom	166
A8.	How the UK government engages with third sector organisations to provide welfare to work services	171



Przekazujemy Państwu kolejny, pięćdziesiąty trzeci zeszyt z serii Zeszytów informacyjno-metodycznych doradcy zawodowego, przygotowany w polskiej i angielskiej wersji językowej.

Publikacja prezentuje wyniki badania poświęconego problematyce partnerstwa pomiędzy realizatorami usług rynku pracy, przeprowadzonego przez międzynarodowy zespół ekspertów na zlecenie Komisji Europejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego.

Rezultaty badania zostały przedstawione w czasie konferencji pt.: „*PARES Stakeholders*”, która odbyła w dniach 28-29 września 2011 r. w Brukseli i była pierwszym etapem tworzenia – pod auspicjami Komisji Europejskiej – partnerstwa różnych podmiotów (publicznych, prywatnych i pozarządowych) świadczących usługi rynku pracy.

Podjęcie działań na rzecz powołania partnerstwa stanowi wypełnienie jednego z postanowień zapisanych w inicjatywie przewodniej „Agenda na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia – europejski wkład w pełne zatrudnienie”: „*[Komisja Europejska] do końca 2011 r. ustanowi partnerstwo między służbami zatrudnienia i podmiotami z sektora publicznego, prywatnego oraz pozarządowego, aby wspierać strategiczny dialog na poziomie Unii Europejskiej, którego celem powinno być zwiększenie opłacalności zmian statusu na rynku pracy (...)*”.

Ż

ý

Ø

Ŷ
Ŧ

í

Ö
ä

ü

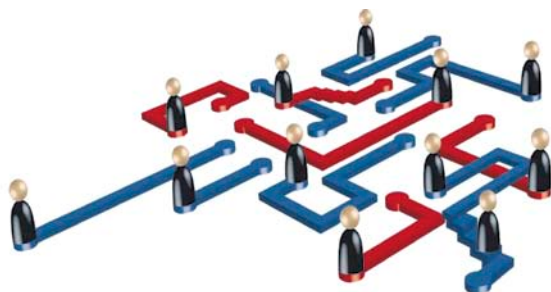
Pan Jean-Louis de Brouwer, Dyrektor Pionu Europa 2020: Polityki Zatrudnienia w Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia (...) Komisji Europejskiej otwierając konferencję w Brukseli podkreślił, że utworzenie partnerstwa jest ważną częścią realizacji strategii „Europa 2020”. Synergia działań różnych podmiotów obecnych na rynku pracy, oparta na poszanowaniu i partnerstwie, jest koniecznym elementem dla zbudowania podstaw trwałego wzrostu zatrudnienia; jest także wskazana w kontekście ciągle trudnej sytuacji budżetowej wielu państw Unii Europejskiej. Partnerstwo nie zostanie jednak powołane po to, by wywierać presję i zwiększać konkurencyjność pomiędzy usługodawcami ale by wspierać kooperację między nimi.

Przekazując Państwu kolejny zeszyt z serii Zeszytów informacyjno-metodycznych doradcy zawodowego jesteśmy przekonani, że publikacja poświęcona zagadnieniu partnerstwa pomiędzy realizatorami usług rynku pracy okaże się przydatna zarówno dla doradców zawodowych, jak i innych pracowników publicznych służb zatrudnienia.

Departament Rynku Pracy
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej



ISMERI EUROPA



MobilityLab
EUROPEAN JOB MOBILITY LABORATORY

Badanie na małą skalę PARTNERSTWA POMIĘDZY SŁUŻBAMI ZATRUDNIENIA

Autorzy i współpracownicy:

Andrea Naldini (Ismeri Europa, Włochy)

Carlo Chiattelli (Ismeri Europa, Włochy)

Timo Baas (Instytut Badań Pracy – IAB, Niemcy)

Ronald van Bekkum (Holenderskie Służby Zatrudnienia – UWV, Holandia)

Gillian Econopouly (Konfederacja ds. Rekrutacji i Zatrudnienia – REC, Wielka Brytania)

Izabela Grabowska-Lusinka (Uniwersytet Warszawski, Polska)

Antti Hummasti (niezależny konsultant, Finlandia)

Hermine Vidovic (Wiedeński Instytut Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych – WiiW, Austria)

Redakcja:

Andy Fuller (Alphametrics Ltd, Wielka Brytania)

Wykaz skrótów:

ALMP – active labour market policies

LMP – labour market policies

TWA – temporary work agency

PrEA – private employment agency

REC – Recruitment and Employment Confederation

KELA – Krajowa Instytucja ds. Ubezpieczeń Społecznych

BA – Federalna Agencja Zatrudnienia

Partnerstwa
pomiędzy realizatorami
usług rynku pracy

1

1.1 Wstęp

W ostatnich latach publiczne służby zatrudnienia (PSZ) odgrywają coraz większą rolę we wprowadzaniu aktywnych polityk rynku pracy (ALMP) w całej Unii Europejskiej (UE). Mają one wykroczyć poza tradycyjne zadania rejestrowania bezrobotnych i monitorowania/wspierania ich w poszukiwaniu pracy. Powinny świadczyć usługi w szerokim zakresie, obejmując wsparcie dla wielu różnych grup, z których niektóre mają złożone potrzeby. Ambitny cel zwiększenia o 75% zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata do 2020 r.¹, wyznaczony w strategii Europa 2020, zostanie osiągnięty tylko wtedy, jeśli wcześniej uda się zwiększyć udział grup, które są obecnie niedostatecznie reprezentowane na rynku pracy, tj. kobiet, ludzi młodych i starszych, osób niepełnosprawnych i tych o niskich kwalifikacjach, mniejszości etnicznych i pracowników migrujących. Jako główny podmiot na rynku pracy, PSZ pełnią najważniejszą funkcję w aktywizacji tych grup i ułatwieniu pozytywnych przemian na rynku pracy. Jednocześnie, malejące budżety publiczne i wprowadzane w całej UE plany oszczędnościowe stymulują modernizację usług publicznych, w tym PSZ. Rzeczywiście, ostatnie badania europejskich PSZ potwierdzają, że większość z nich spodziewa się zmniejszenia wydatków w krótkiej i średniej perspektywie².

W sytuacji, gdy od PSZ wymaga się lepszych wyników przy wykorzystaniu mniejszych za-

sobów, decydenci zaczynają dostrzegać, że służby te nie mogą robić wszystkiego samodzielnie. W rezultacie model PSZ jako uniwersalnych lub samowystarczalnych dostawców usług jest stopniowo wypierany przez nowe zadania: koordynowania/promowania sieci różnych dostawców usług. Ostatnie badanie przeprowadzone przez Europejskie Laboratorium Mobilności Zawodowej, dotyczące modeli biznesowych PSZ, stwierdza, że umowy o partnerstwie dla wybranych elementów świadczenia usług przez PSZ są już wdrażane w niemal wszystkich państwach członkowskich UE³.

Głównym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie przeglądu głównych rodzajów partnerstw i porozumień o współpracy, które są realizowane między służbami zatrudnienia różnych rodzajów – publicznymi, prywatnymi, trzeciego sektora – oraz pomiędzy PSZ i dostawcami komplementarnych rodzajów usług (np. edukacja, szkolenia, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, władze lokalne, partnerzy społeczni). Główne zagadnienia, które należy uwzględnić:

- **Jakie rodzaje partnerstw są wdrażane?** Przez jakie podmioty? Jakie usługi są świadczone? Do jakich grup są adresowane?
- **Dlaczego tak się dzieje?** Czy jest to wynik strategii rozwoju, długiej praktyki, czy też jednorazowa, doraźna współpraca, być może w odpowiedzi na zwiększone obciążenie pracą w wyniku kryzysu?
- **W jakim kontekście?** Uzgodnione cele, podwykonawstwo z PSZ jako prowadzą-

1 Komisja Europejska (2010), EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM (2010) 2020, 3 marca 2010 r. http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index_en.htm

2 Applica/Ismeri (2011), PES Adjustment to the Crisis, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, The European Job Mobility Laboratory, Ad Hoc Request.

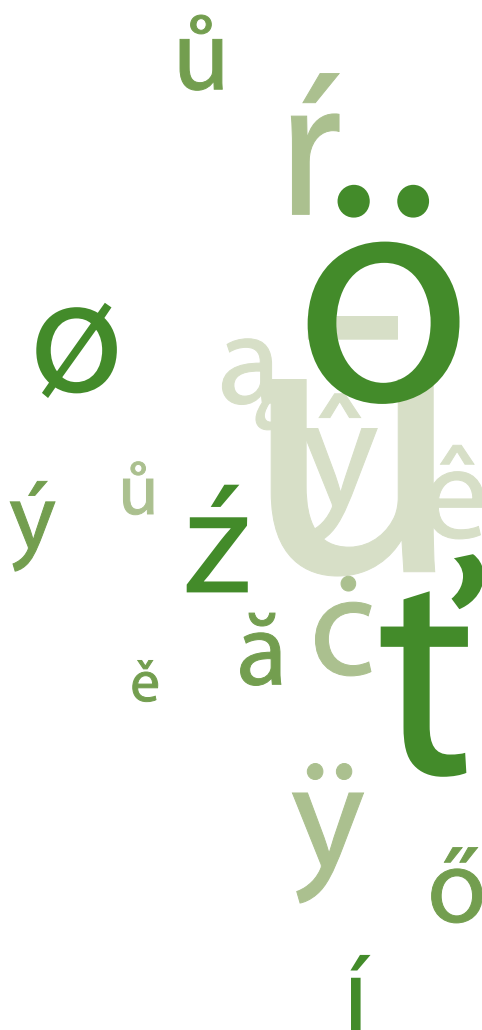
3 Applica/Ismeri Europa (2011), PES Business Models, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, The European Job Mobility Laboratory, Small-Scale Study 2011.1.

cym, partnerstwa w określonych dziedzinach, koncentrowanie się na konkretnych grupach klientów.

- **Co działa?** Czy jest przeprowadzana ocena wyników, oceny wpływu, jakie wnioski można wyciągnąć z tych form współpracy? Jakie rodzaje współpracy są optymalne?
- **Jakie trendy na przyszłość?** Czy tendencja do zacieśnienia współpracy między służbami zatrudnienia zależy od warunków rynkowych, poziomu bezrobocia, stanu finansów publicznych? Czy PSZ przyjmują rolę organizatorów rynku zatrudnienia w tym sensie, że koordynują i łączą inicjatywy różnych służb zatrudnienia i podmiotów rynku pracy?

Badanie ma następującą strukturę. Część 1 zawiera krótki przegląd tła politycznego. Część 2 zawiera analizę źródeł i przyczyn zawierania partnerstw, krótką typologię partnerstw i głównych obszarów współpracy. Kluczowym elementem będą tu szczegółowe studia przypadków (patrz załącznik) dotyczące wielu różnych przykładów porozumień partnerskich. Najważniejsze wnioski przedstawiono w części 3, która odpowiada na następujące pytania: Co działa i dlaczego? Czy istnieją

wspólne warunki, które należy spełnić, aby osiągnąć sukces? Jakie wzajemne relacje są niezbędne między kontekstem politycznym i prawnym, podmiotami zaangażowanymi w funkcjonowanie partnerstwa? Wnioski zawarte w części 4 dotyczą głównych propozycji odnośnie toczącej się debaty oraz implikacji dla rozwoju polityki.



1.2 Kontekst polityczny

Pośrednictwo pracy: od publicznego monopolu do systemu quasi-rynkowego

Obecnie relacje między różnymi podmiotami świadczącymi usługi zatrudnienia najlepiej można opisać jako połączenie współpracy i konkurencji. System ukształtował się w fazie „modernizacji” PSZ, która rozpoczęła się w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, kiedy PSZ zostały zreformowane, a ich pozycja wzmocniona we wszystkich krajach europejskich. Pierwsza forma zorganizowanego partnerstwa obejmowała partnerów społecznych, którzy w niektórych państwach byli bezpośrednio zaangażowani w struktury zarządzania PSZ. Inne formy współpracy dotyczyły przede wszystkim dostarczania usług szkoleniowych, często przez wyspecjalizowane agencje blisko związane z partnerami społecznymi lub z rządem. Ten rodzaj współpracy zmieniał się w czasie i wraz z reformą służb zatrudnienia i zmniejszeniem wpływu partnerów społecznych stawał się coraz mniej powszechny. Wiele rządów starało się otworzyć „rynek” służb zatrudnienia dla zewnętrznych dostawców, zwłaszcza w odniesieniu do świadczenia usług szkoleniowych, ale także usług pośrednictwa pracy. Koniec monopolu PSZ w zakresie pośrednictwa został sformalizowany w Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1997 r. o Biurach Zatrudnienia (Nr 181)⁴. Australia i Holandia były pierwszymi krajami, które wprowadziły konkurencję rynkową dla służb zatrudnienia. Inne szybko powieliły ten pomysł, dążąc do zwiększenia wydajności publicznych usług pośrednictwa

pracy lub rozszerzenia ograniczonych zdolności publicznych dostawców i zwiększenia podaży na usługi zatrudnienia. Podobny proces można zaobserwować we wszystkich państwach członkowskich, chociaż jest on bardziej zaawansowany w Europie Północnej i Środkowej⁵. W rezultacie, transfery środków dla zewnętrznych dostawców stanowią obecnie około jednej trzeciej wszystkich wydatków UE na aktywne polityki rynku pracy, choć nadal istnieją znaczne różnice pomiędzy np. Wielką Brytanią i Holandią, gdzie ponad dwie trzecie wydatków to koszty dostawców zewnętrznych, oraz innymi krajami, gdzie udział tych wydatków jest wciąż znacznie poniżej jednej trzeciej⁶.

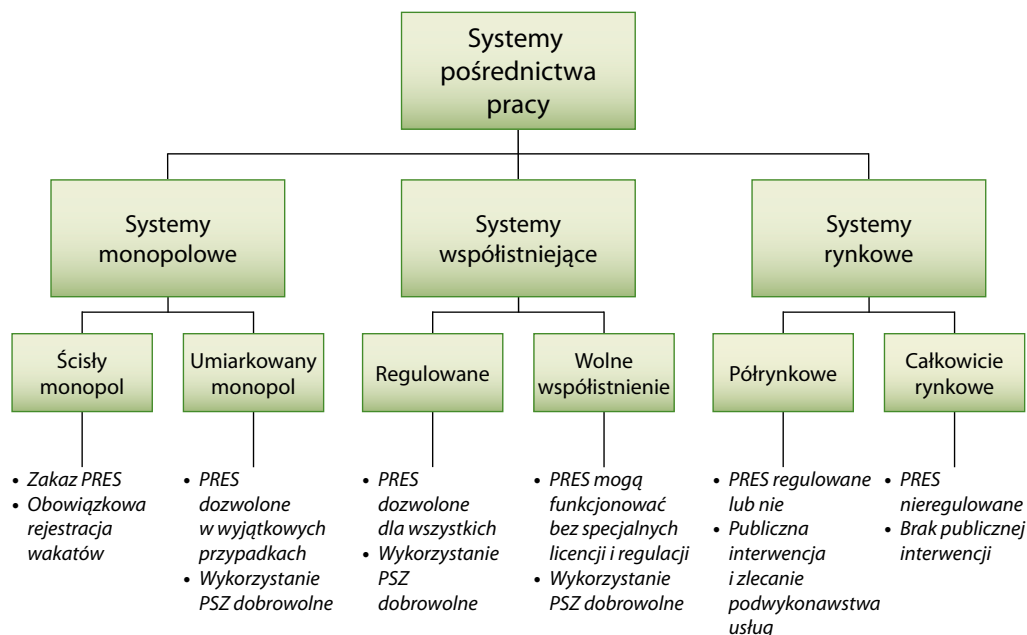
Rysunek 1 przedstawia główne rodzaje „systemów” pośrednictwa pracy, począwszy od monopolu PSZ do wolnego rynku usług zatrudnienia. Mimo, że schemat dotyczy sytuacji w Niemczech, to pokazuje pełny zakres możliwych powiązań między dostawcami publicznymi i prywatnymi.

Powszechna liberalizacja usług w zakresie zatrudnienia jest wynikiem wielu czynników. Z jednej strony, reformowanie nowego zarządzania publicznego (NPM), które rozpoczęło się w 1980 roku, polegać miało na zwiększe-

4 Weinsaupt, J.T. (2011), *Managing Public Employment Services: Trends and Experiences with Recent Governance Reforms*, dokument nieopublikowany.

5 Badania OECD dostrzegły ten trend już w pierwszych latach tego wieku, patrz np. Struyven L. i Steurs G. (2003), *The competitive market for employment services in the Netherlands*, OECD, Dokumenty Robocze 13 lub Struyven L. (2004), *Design choices in market competition for employment services for the Long Term Unemployed*, OECD, Dokumenty Robocze 21.

6 Finn. D. (2011), *Subcontracting in Public Employment Services: Review of Research Findings and Literature on Recent Trends and Business Models*, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.



Źródło: R. Konle-Seidle (2005)

Rysunek 1. Główne rodzaje „systemów” pośrednictwa pracy

niu konkurencji w sektorze usług publicznych w celu poprawy efektywności i skuteczności. Łączyło się to z ogólnym przekonaniem, że PSZ były nierentowne i z rosnącą świadomością tego, w jaki sposób rynek radzi sobie ze zmieniającą się sytuacją w sektorze zatrudnienia (np. zwiększenie liczby tymczasowych miejsc pracy i zapotrzebowania na pracowników o specyficznych umiejętnościach, itd.). Z drugiej strony, rynki pracy przechodziły istotne zmiany, np.: zmiany regulacyjne pozwoliły na większą elastyczność przy zawieraniu umów; charakterystyka popytu na pracę zmieniająca się wraz ze spadkiem produkcji na dużą skalę powodowała, że standardowe oferty dla nowych pracowników zastąpiono bardziej zróżnicowanymi wymaganiami w zakresie nowych umiejętności; po stronie podaży, zmiany w zachowaniach społecznych

spowodowały stały wzrost liczby kobiet szukających zatrudnienia. Wraz ze zmieniającymi się modelami organizowania produkcji, tendencje te doprowadziły do większego rozproszenia popytu na pracę (w odniesieniu do ilości, czasu trwania, umiejętności, form umowy) i wynikającej z tego potrzeby wzmocnienia aktywnych polityk rynku pracy oraz zapewnienia zindywidualizowanej pomocy osobom poszukującym zatrudnienia. Potrzeby te, w połączeniu ze zróżnicowanymi wymaganiami w zakresie umiejętności i ograniczeniami w budżetach publicznych, doprowadziły do stopniowego przejścia od modelu PSZ jako samowystarczalnych dostawców usług do bardziej otwartych modeli, opierających się na różnych podmiotach publicznych i prywatnych.

Powszechne stosowanie mechanizmów konkurencji i partnerstwa, które polega m.in. na wykonywaniu części zadań tradycyjnie realizowanych przez rząd i pozwala w większym stopniu zaangażować szereg innych podmiotów rządowych i pozarządowych, zostało nazwane „nową formą zarządzania pomocą społeczną”⁷. Instytucje publiczne zwyczajowo odpowiedzialne za ten obszar – tj. PSZ – nie działają już jako jedyni ani nawet preferowani, dostawcy usług. Więcej podmiotów konkurujących i partnerskich oznacza zaspokojenie potrzeb większej liczby klientów, a dla PSZ stanowi okazję do przewycięzania ich ograniczeń w zakresie zasobów, informacji i umiejętności.

Analitycznie rzecz ujmując, standardowe argumenty przedstawione na poparcie współpracy między różnymi dostawcami usług zatrudnienia obejmują⁸:

- **wybór dla klienta:** pozostawienie wolnego wyboru między różnymi dostawcami przyczynia się do lepszego dopasowania usług i ich odbiorców oraz, ostatecznie, do motywowania klientów;
- **konkurencja w systemie quasi-rynkowym:** konkurencja, zgodnie z teorią rynku, sprzyja efektywności i jakości usług i zachęca do eksperymentowania;
- **elastyczność organizacji prywatnych:** w porównaniu do tradycyjnych struktur publicznych, podmioty prywatne uważane są za bardziej elastyczne, mniej biurokratyczne i bardziej zorientowane na usługi.

7 Patrz E. Sol i M. Westerveld (2005) (red.), *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, Haga.

8 Patrz Struyven L. (2004), *Design choices in market competition for employment services for the Long Term Unemployed*, OECD, Dokumenty Robocze 21.

Podsumowując, z punktu widzenia niniejszej pracy postępująca liberalizacja usług w zakresie zatrudnienia zwiększyła liczbę podmiotów zaangażowanych w ich świadczenie (głównie nowych prywatnych dostawców, ale również organizacji non profit i publicznych⁹). Współdziałają one wzajemnie na wiele sposobów (bezpośrednia konkurencja, outsourcing, współpraca dobrowolna), co daje podstawę do wdrażania skomplikowanych mechanizmów zarządzania w oparciu o różne rodzaje umów między podmiotami. Liberalizacja stymuluje konkurencyjność i współpracę. Konkurencja wywodzi się z rywalizacji pomiędzy podmiotami prywatnymi oraz operatorami publicznymi i prywatnymi, podczas gdy współpraca wykorzystuje nowe możliwości działania i wymiany doświadczeń między podmiotami publicznymi i prywatnymi. Obecnie większość krajów UE wdrożyła quasi-rynkowe systemy pośrednictwa¹⁰, w których poszczególne podmioty konkurują ze sobą o środki publiczne w ramach obowiązujących przepisów. Podejścia konkurencyjne i współdziałania współistnieją. Oznacza to, że środki publiczne są nadal istotne i odgrywają zasadniczą rolę w orientacji aktorów i zapewnieniu łatwego dostępu do służb zatrudnienia wszystkim rodzajom klientów; w tym środowisku, współdziałanie i partnerstwa mogą stworzyć synergie, efekty mnożnikowe i efekty zewnętrzne w zakresie koordynacji bez narzucania barier lub zakłócania konkurencyjności.

9 Na przykład, od 2003 r. gminy i uniwersytety we Włoszech zostały dopuszczone do świadczenia usług pośrednictwa.

10 Le Grand, J. i W. Bartlett (red.) (1993), *Quasi-Markets and Social Policy* (Londyn: Macmillan Press).

Polityki publiczne wspierające partnerstwa pomiędzy służbami zatrudnienia

W całej Europie wprowadzono wiele zmian w przepisach w celu wspierania współpracy pomiędzy służbami zatrudnienia. W szczególności we wszystkich państwach UE wdrażano formy outsourcingu **od publicznych do prywatnych dostawców**. W Wielkiej Brytanii systematyczny outsourcing rozpoczęto w 1997 roku przy pomocy programów New Deal, których dostawcami były PSZ, ale które proponowały również kilka specjalistycznych usług świadczonych przez prywatnych dostawców. Na przykład programy z serii „Strefa zatrudnienia” były realizowane przez firmy prywatne, a program New Deal dla osób niepełnosprawnych (NDDP) został zlecony sieciom biur pośrednictwa pracy, prowadzonym często przez organizacje komercyjne lub wolontariackie działające w porozumieniu z PSZ. W 2005 r. reformy rynku pracy w Niemczech (tak zwane reformy Hartz’a) rozszerzyły możliwości współpracy między publicznymi i prywatnymi podmiotami w tym zakresie oraz wprowadziły kupony na szkolenia i usługi pośrednictwa do wykorzystania u zatwierdzonych dostawców. Na poziomie lokalnym reformy te umożliwiły także biurom PSZ (ARGE) współpracę z prywatnymi firmami jako podwykonawcami. Z kolei włoskie PSZ, działające na szczeblu prowincji (NUTS3), korzystają z prywatnych dostawców przy realizacji usług specjalistycznych lub **intensywnych**. We Francji prywatni dostawcy coraz częściej uczestniczą w działaniach *Pole emploi*, szczególnie od początku obecnego kryzysu gospodarczego. W krajach UE zaangażowanie prywatnych dostawców największe jest w Holandii, gdzie są oni odpowiedzialni za reintegrację usług finanso-

wanych przez Krajowy Instytut Świadczeń Pracowniczych (UWV) i poszczególne gminy. Podobna sytuacja ma miejsce w Danii.

Partnerstwa jako nowa metoda realizowania polityki społecznej

Zwiększenie outsourcingu pomiędzy publicznymi i prywatnymi podmiotami na dostawy usług zatrudnienia jest głównie wynikiem ogólnej liberalizacji rynku, ale nie jest to jedyny czynnik. Większa swoboda PSZ we wdrażaniu partnerstw na szczeblu lokalnym jest również częścią szerszej restrukturyzacji systemów opieki społecznej i częścią nowej relacji między centrum a peryferiami, która rozwija się we wszystkich państwach członkowskich UE¹¹. W ramach tego systemu partnerstwa pomiędzy PSZ i innymi podmiotami publicznymi mogą być spontaniczne i odzwierciedlać potrzebę rozwiązania konkretnych problemów lub kwestii organizacyjnych, bez konieczności czekania na wytyczne z centrum. Interakcje między lokalnymi i centralnymi szczeblami władzy są nadal ważne dla celów alokacji zasobów, poszanowania zasad i efektów sieciowych, ale mają charakter mniej nakazowy niż wcześniej, tak więc zarządzanie służbami zatrudnienia może być bardziej elastyczne.

Tego szczególnego aspektu nie można dogłębnie opisać w ramach niniejszego badania. Jednak ważne jest, aby pamiętać, że na partnerstwa wśród służb zatrudnienia mają wpływ ogólne trendy w reorganizacji służb

¹¹ Patrz C.F. Sabel, A quiet revolution of democratic governance: towards democratic experimentalism. W OECD (red.) Governance in the twenty-first century, Paryż, OECD, 2001; C.F. Sabel i J. Zeitlin Experimentalist governance. W David Levi-Faur (red.), The Oxford Handbook of Governance (2011).



publicznych i że często dotyczą one konkretnych problemów lokalnych.

Partnerstwa na rzecz zatrudnienia w ostatnim programie UE: główne inicjatywy i strategię

Komisja Europejska zachęca do rozwoju partnerstw służb zatrudnienia na wiele sposobów. Po pierwsze, Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) wspierają lokalne inicjatywy na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy, które są często oparte na współpracy i partnerstwach lokalnych podmiotów (pakty terytorialne, zintegrowane interwencje w ramach wieloletnich programów, wsparcie dla innowacyjnych działań, itp.). Po drugie, EFS wzmacnia samorządy (regiony, gminy) we wspieraniu polityki zatrudnienia i zachęca do współpracy z PSZ, szczególnie w krajach i regionach z ograniczonymi zasobami i doświadczeniem w zakresie aktywnych polityk rynku pracy. Po trzecie, w okresie programowania 2000-2006, EFS silnie i bezpośrednio wspierał reformy PSZ w wielu krajach, zwłaszcza w południowej i wschodniej Europie, choć innowacyjne projekty finansował również w państwach członkowskich środkowej i północnej części kontynentu¹².

Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL (2000-2006), która ma na celu zajmowanie się problemami dyskryminacji i wspieranie integracji na rynku pracy, również promowała ważne projekty.

12 Patrz badanie ex-post Ismeri Europa/Amnyos EFS 2000-2006: Impact on the functioning of the labour market and on the investment in human capital infrastructure through support to systems and structures, 2010 (przeprowadzone przez DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego).

W ramach inicjatywy EQUAL, finansowanej przez EFS i obejmującej wszystkie 25 państw członkowskich, zainwestowano 3 mld EUR i zawarto 3480 partnerstw między 20 000 organizacji partnerskich, które dotarły do ponad 200 000 beneficjentów¹³. Partnerstwa w ramach EQUAL zawierały na ogół podmioty publiczne (krajowe, regionalne lub lokalne), organizacje szkoleniowe i edukacyjne, organizacje trzeciego sektora działające na rzecz osób w niekorzystnej sytuacji, organizacje pracodawców, uniwersytety i instytucje badawcze, przedsiębiorstwa gospodarki społecznej i służby socjalne. PSZ stanowiły około 3% organizacji partnerskich i 6% kierowników projektów¹⁴. Program wzmacniał istniejące formy współpracy i promował tworzenie nowych partnerstw. Ogólnie rzecz ujmując, promował kulturę współpracy i konkretne doświadczenia zintegrowanych, wielowymiarowych interwencji.

Wpływ kryzysu na rynki pracy – w postaci wzrostu bezrobocia i zwiększenia nakładów pracy w służbach zatrudnienia i finansach publicznych – w zakresie cięć budżetowych i mniejszych środków na finansowanie usług publicznych skłonił rządy do zacieśnienia współpracy pomiędzy różnymi podmiotami polityki. Rzeczywiście, Komisja Europejska kładzie obecnie duży nacisk na współpracę i partnerstwo między różnymi służbami zatrudnienia w celu zwiększenia udziału i poprawy jakości usług oraz wsparcia dla wszystkich grup osób poszukujących pracy, na wszyst-

13 Patrz http://ec.europa.eu/employment_social/equal/consolidated/index.htm i BBI / ICAS / ECONOMIX, EU-wide evaluation of the Community Initiative Equal 2000-2006, na zlecenie DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, Komisja Europejska, 2006.

14 Dane te odnoszą się do pierwszej rundy programu.



kich etapach ich kariery, i to pomimo ograniczonych zasobów PSZ czy służb publicznych w ogóle. Podejście to jest wspierane przez Europejską Sieć Publicznych Służb Zatrudnienia w ramach Grupy Roboczej ds. strategii Europa 2020.

Najważniejsze ostatnie dokumenty polityczne potwierdzają taką interpretację. Zintegrowane wytyczne dla polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia w państwach członkowskich¹⁵, zawarte w strategii Europa 2020, narzucają PSZ nową rolę w aktywnym wdrażaniu Europejskiej Strategii Zatrudnienia. W szczególności Wytyczna 7 (*Zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej i ograniczenie bezrobocia strukturalnego*) wzywa państwa członkowskie do zwiększenia udziału w rynku pracy poprzez wprowadzenie polityki realizującej zasadę *flexicurity* w oparciu o elastyczne i rzetelne umowy o pracę, aktywne polityki rynku pracy (ALMP), skuteczną naukę przez całe życie, polityki promujące mobilność zawodową i odpowiednie systemy zabezpieczeń społecznych, które ustanawiają wyraźne prawa i obowiązki osób poszukujących pracy. Cele szczegółowe dotyczące aktywizacji obejmują szereg niedostatecznie reprezentowanych grup, tj. kobiet, młodych ludzi, osób starszych, niepełnosprawnych czy o niskich kwalifikacjach oraz imigrantów. W tym celu *służby zatrudnienia powinny zostać wzmocnione i być powszechnie dostępne oraz zapewniać zindywidualizowane usługi skierowane do osób najbardziej oddalonych od rynku pracy*. Warto podkreślić, że tekst wytycznych nie wspo-

mina PSZ, ale „służby zatrudnienia” w ogóle, a więc obejmuje także podmioty prywatne i trzeciego sektora.

Komunikat „Mobilna młodzież” reprezentuje podobnie szeroki pogląd na zakres kompetencji służb zatrudnienia. Wsparcie na rzecz zatrudnienia młodzieży powinno obejmować wszystkie kategorie młodych ludzi i opierać się na szerokiej i skoordynowanej mobilizacji wielu różnych podmiotów¹⁶. Ponadto, w celu wzmocnienia podejścia na zasadzie *flexicurity* „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” wzywa do poszerzenia zakresu aktywnych polityk rynku pracy, bardziej *powszechnych inicjatyw na rzecz nauki przez całe życie, większego zaangażowania zainteresowanych stron i silniejszego dialogu społecznego*¹⁷. Również tutaj nacisk kładzie się na kluczową rolę służb zatrudnienia, a w szczególności na PSZ. PSZ miałyby stać się „katalizatorami zmian” oraz rozszerzać zakres świadczonych usług o pomoc w rozwoju kariery przez cały okres życia zawodowego, a nie tylko zajmować się bezrobotnymi. Oznaczałoby to „dostarczanie usług w zakresie oceny umiejętności, profilowania, szkoleń, poradnictwa zawodowego (dla pracowników i pracodawców), wyszukiwania odpowiednich pracowników na konkretne stanowiska oraz oferowanie usług dla pracodawców, jak również pomaganie w reintegracji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy”. W ten sposób

15 Komisja Europejska (2010), Wytyczne dla polityki zatrudnienia państw członkowskich – Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii Europa 2020 – część druga COM(2010) 193 końcowy, Bruksela, 27 kwietnia 2010 r.

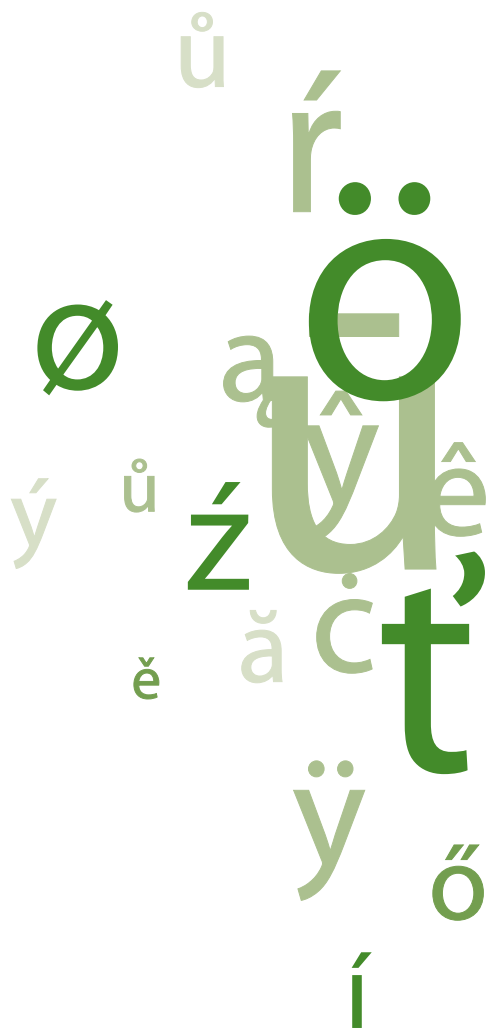
16 Komisja Europejska (2010), „Mobilna młodzież”, Inicjatywa na rzecz uwolnienia potencjału młodzieży ku inteligentnemu, trwałemu i sprzyjającemu włączeniu społecznemu wzrostowi gospodarczemu w Unii Europejskiej, COM(2010) 477 końcowy, Bruksela, 15 sierpnia 2010 r.

17 Komisja Europejska (2010), Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie, COM(2010) 682 końcowy, 26 listopada 2010 r.

„służby zatrudnienia powinny również promować partnerstwa w ramach poszczególnych sektorów służb i między tymi sektorami (publiczne, prywatne oraz należące do trzeciego sektora służby zatrudnienia), podmiotami świadczącymi usługi w zakresie kształcenia i szkolenia, organizacjami pozarządowymi oraz instytucjami opieki socjalnej”. Warto zauważyć, że krajowe PSZ podzielają takie podejście, wskazując w niedawno opublikowanym dokumencie roboczym¹⁸, że „działania sieciowe i outsourcing staną się rutynowe” oraz że „ważne jest wzmocnienie powiązań i wymiany pomiędzy PSZ i innymi podmiotami politycznymi na poziomie krajowym i europejskim, w tym szeregiem podmiotów z zakresu zatrudnienia, edukacji, poradnictwa i usług społecznych, oraz partnerami społecznymi”.

Ponadto w ramach „Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” z 2010 roku, Komisja Europejska otwiera drogę do pozalegisłacyjnych działań w celu stworzenia platformy promowania partnerstwa – Partnerstwa pomiędzy Służbami Zatrudnienia (PARES): „do końca 2011 r. ustanowi partnerstwo między służbami zatrudnienia z sektora publicznego,

prywatnego i pozarządowego, aby wspierać strategiczny dialog na poziomie UE, którego celem powinno być zwiększenie opłacalności zmian statusu na rynku pracy. W ramach partnerstwa oferowane będzie niewielkie dofinansowanie dla najlepszych projektów; ocenione i przetestowane najlepsze praktyki będą upowszechniane dzięki nowemu narzędziu internetowemu”.



¹⁸ PSZ 2020 – Mapping visions and directions for future development (czerwiec 2010).

1.3 Rodzaje partnerstwa i powody ich promowania

Mimo, że polityki publiczne na rzecz wspierania partnerstwa między różnymi dostawcami w obszarze zatrudnienia są realizowane już od jakiegoś czasu, PSZ zaangażowały się znacząco w ten proces dopiero niedawno. Jak wspomniano powyżej, partnerzy społeczni byli zaangażowani w realizację polityki społecznej i polityki zatrudnienia w większości krajów europejskich, a nawet pełnili rolę bezpośrednich dostawców usług (w szczególności w zakresie szkoleń). Ta forma współpracy występowała rzadziej w miarę jak tradycyjna rola partnerów społecznych w zarządzaniu polityką zatrudnienia zmniejszała się, a system usług pośrednictwa pracy i szkoleniowych został zliberalizowany w większości państw członkowskich.

W tej części przedstawiamy po raz pierwszy przegląd różnych form współpracy, które obecnie są realizowane przez służby zatrudnienia w państwach członkowskich. Przegląd został oparty przede wszystkim na literaturze przedmiotu, a także na ustaleniach zawartych w kwestionariuszu rozesłanym w lutym 2011 roku do wszystkich PSZ uczestniczących w sieci HoPES (zwierzchników publicznych służb zatrudnienia) zarządzanej przez Komisję Europejską¹⁹. Kwestionariusz dotyczył różnych aspektów modeli biznesowych PSZ, a wyniki zawierają kilka ciekawych informacji na temat partnerstw. Po pierwsze, potwierdzają, że większość PSZ w Europie współpracuje obecnie z zewnętrznymi firmami w zakresie świad-

czenia usług na rynku pracy czy też innych działań, z wyjątkiem respondentów z Grecji i Luksemburga, w których państwo w dalszym ciągu posiada monopol na zapewnianie usług zatrudnienia. Drugim istotnym wnioskiem jest to, że lista potencjalnych partnerów jest długa: władze lokalne, ministerstwa, partnerzy społeczni, prywatne agencje pośrednictwa pracy, organizacje trzeciego sektora, instytucje szkoleniowe, itd.

Główne podmioty

Pierwsza klasyfikacja podmiotów zaangażowanych uwzględnia rozróżnienie między podmiotami publicznymi i prywatnymi oraz grupami interesu. Cele i statuty tych podmiotów są odmienne, a na ich działanie często ma wpływ stary system państwowego monopolu na świadczenie pomocy osobom bezrobotnym i różne formy konkurencji panujące w danym kraju. W ramach tych szerokich kategorii istnieją dalsze znaczące podziały:

Podmioty publiczne można podzielić na:

- PSZ, które są odpowiedzialne za pośrednictwo we wszystkich państwach członkowskich, ale w niektórych przypadkach oferują również szkolenia i inne specjalistyczne usługi. Również zasoby i potencjał instytucjonalny znacznie się różnią w poszczególnych krajach.
- lokalne władze (gminy, powiaty, regiony) świadczące zazwyczaj usługi socjalne i pomoc społeczną, ale w niektórych krajach realizujące również programy aktywnych polityk rynku pracy (np. Holandia i Dania); inne organy publiczne odpowiedzialne za określone grupy, na przykład placówki służby zdrowia, zajmujące się osoba-

¹⁹ Ankieta była podstawą dla badania nad modelami biznesowymi PSZ i obejmowała kwestie organizacji, finansowania, personelu, klientów, świadczenia usług, mechanizmów monitorowania wydajności. Wyniki przedstawiono w: Applica/Ismeri Europa (2011), PES Business Models, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, The European Job Mobility Laboratory, Small-Scale Study 2011.1.



mi niepełnosprawnymi i uzależnionymi, instytucje zajmujące się resocjalizacją więźniów, izby przemysłowo-handlowe pomagające nowym przedsiębiorcom, itp. Każda z tych instytucji odgrywa szczególną rolę w odniesieniu do służb zatrudnienia i polityki pracy (tj. izby handlowe zajmują się firmami, służba zdrowia byłymi narkomanami i niepełnosprawnymi poszukującymi pracy).

Podmioty prywatne można podzielić na dwie główne kategorie:

- organizacje komercyjne, czyli głównie prywatne agencje oferujące pomoc w zakresie zatrudnienia osobom poszukującym pracy i firmom. Zorientowanie ich działalności na zysk oznacza, że mogą koncentrować się na segmentach rynku oferujących najwięcej korzyści (zbieranie śmietanki) i, w rezultacie, są często bardzo wyspecjalizowane. W porównaniu do instytucji publicznych o tradycyjnych strukturach są bardziej elastyczne, mniej biurokratyczne i bardziej zorientowane na usługi.
- organizacje non profit pracujące przede wszystkim z konkretnymi wykluczonymi grupami. Integracja klientów na rynku pracy nie jest ich głównym celem, ale stanowi istotny element działalności. Organizacje wolontariackie mają z reguły lepszą praktyczną znajomość potrzeb zagrożonych grup niż podmioty prywatne lub publiczne. Są też w stanie lepiej dotrzeć do klientów, którzy zazwyczaj nie mają kontaktu z innymi dostawcami.

Grupy interesów, w szczególności partnerzy społeczni (związki zawodowe i organizacje pracodawców), mogą być również zaangażowane

w realizację aktywnych polityk rynku pracy. W przeszłości podmioty te były bezpośrednio zaangażowane w zarządzanie PSZ w wielu krajach i choć ich bezpośredni wpływ na PSZ maleje, to nadal odgrywają kluczową rolę w wyznaczaniu celów dla PSZ i aktywnych polityk rynku pracy, zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Dotyczy to krajów UE, chociaż tradycja dialogu społecznego i politycznej roli partnerów społecznych jest zróżnicowana. Organizacje partnerów społecznych często świadczą własne specyficzne usługi w zakresie rekrutacji, szkoleń i wsparcia dla osób poszukujących pracy.

Warto zauważyć, że na znaczenie powyższych podmiotów oraz sposoby współdziałania w celu zapewnienia usług zatrudnienia w każdym kraju mają wpływ lokalne tradycje instytucjonalne i administracyjne (procesy kształtowania polityki, podział kompetencji, zarządzanie polityką socjalną), systemy rekrutacji („reguły gry” i wyznaczone granice możliwości współpracy) oraz poziom rozwoju dialogu społecznego w kwestiach polityki zatrudnienia (tradycyjne podejście do partnerstwa, odpowiednie obszary komunikowania zainteresowania i umiejętności, ukierunkowanie na rozwiązywanie problemów).

Powody promowanie partnerstw

Jak wspomniano we wstępie, PSZ w całej UE mają zająć się dostarczaniem kompleksowych usług dla szerszego grona klientów niż kiedykolwiek wcześniej i powszechnie uważa się, że nie będą w stanie (skutecznie) dokonać tego same. Istnieją trzy główne powody takiej sytuacji.



Po pierwsze, powszechnie wiadomo, że tradycyjne, standardowe podejście PSZ do wybranych grup klientów nie odpowiada złożonym potrzebom niektórych z nich – skuteczne usługi muszą być dokładnie dopasowane do specyficznych potrzeb poszczególnych osób. Biorąc pod uwagę różnorodność klientów, którzy mogą potrzebować pomocy, nierozsądnie będzie oczekiwać, by jeden zespół doradców posiadał pełny zestaw umiejętności i niezbędne doświadczenie, aby pomóc wszystkim zainteresowanym (zwłaszcza tym, którzy są w najbardziej narażonej grupie i dla których trudno jest znaleźć odpowiednie oferty²⁰). Jest bardziej prawdopodobne, że ten brak umiejętności/doświadczenia będzie stanowił problem w krajach, w których świadczenie usług jest narzucone regulacjami i przepisami, a nie wynika z celów, oraz tam, gdzie standardowe podejście do zarządzania klientami jest bardziej rozpowszechnione. W niektórych przypadkach problem ten dotyczy nie tylko osób poszukujących pracy, ale także pracodawców, zwłaszcza w tych krajach na wschodzie i południu UE, gdzie PSZ tradycyjnie pełniły rolę administracyjną².

Po drugie, jak zaznaczono wcześniej, PSZ mają ograniczone zasoby, zwłaszcza w obecnej sytuacji kurczenia się budżetów publicznych i redukcji personelu w administracji publicznej. W tym kontekście partnerstwa mogą poprawić efektywność świadczenia usług, ponieważ wyspecjalizowani dostawcy są lepiej przygotowani do wykonywania konkret-

nych zadań niż służby publiczne o charakterze ogólnym. Po trzecie, PSZ mogą nie mieć dostępu do odpowiednich informacji z rynku pracy, przez co nie mogą prawidłowo wykonywać swoich zadań. Na przykład, mogą nie mieć informacji na temat potrzeb rynku w zakresie umiejętności i profili zawodowych. Współpraca i wymiana informacji z organizacjami partnerskimi może pomóc wypełnić tę lukę i ułatwić poprawę jakości usług.

Partnerstwa są zawierane z wielu powodów i są silnie uzależnione od kontekstu, w jakim są realizowane. Warto naszkicować podstawową typologię „motywów”, które pozwolą nam zrozumieć różne formy partnerstw opisanych poniżej. Istnieją dwa główne powody tworzenia partnerstw:

1. **Poprawa zdolności służb zatrudnienia** do wykonywania bieżących zadań, która obejmuje dwa aspekty:
 - **ilość świadczonych usług** (np. pomoc nowym bezrobotnym w okresie kryzysu lub bardziej intensywne wysiłki na rzecz osób długotrwale bezrobotnych);
 - **rodzaj i jakość świadczonych usług** (np. wdrożenie nowych usług dla osób niepełnosprawnych lub dostarczanie specjalistycznych usług dla poszczególnych grup docelowych).
2. **Rozwiązywanie wielowymiarowych problemów** (trudni klienci, restrukturyzacja przemysłu, młodzi ludzie wchodzący na rynek pracy, itp.) wymaga:
 - **dodatkowych umiejętności i wiedzy**, które łatwiej zdobyć na rynku lub które są dostępne tylko w konkretnych organizacjach (takich jak organizacje non profit zajmujące się poszczególnymi grupami docelowymi);

²⁰ Patrz Applica/Ismeri (2010), The Role of Third Sector Employment Services in Promoting Inclusion and Employment Amongst Vulnerable Groups, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, The European Job Mobility Laboratory, Thematic Workshop – Background Study.

- o **komplementarności: czyli działań, które pomogą** uniknąć pokrywania się i powielania (na przykład, gdy różne organy publiczne mają zarówno kompetencje, jak i obowiązek wspierania konkretnych grup, takich jak samotni rodzice, byli narkomani itp.).

Należy zauważyć, że te kategorie nie wykluczają się wzajemnie, a pokrywanie się obszarów działania jest jak najbardziej możliwe (np. między zwiększeniem ilości usług i potrzebą dodatkowych umiejętności). Trzeba również zauważyć, że klasyfikacja ta została stworzona z perspektywy PSZ i efektywnego wykorzystania środków publicznych na służby zatrudnienia, co oznacza, że fundamentalne znaczenie ma zapewnienie dobrej koordynacji działań podejmowanych przez partnerstwa i uniknięcie ich dublowania się.

Rodzaje usług i środki dostarczane w ramach partnerstw

Partnerstwa i współpraca między służbami zatrudnienia obejmują pełny zakres usług i środków polityki rynku pracy (LMP), choć w różnym stopniu w poszczególnych państwach członkowskich, w zależności od typu lub kategorii działalności²¹. Ugruntowana klasyfikacja Eurostatu dotycząca działalności LMP identyfikuje jedną kategorię usług LMP i 6 kategorii środków LMP²¹, ale tutaj podział ten zo-

stał ograniczony do trzech bardziej ogólnych grup: usługi LMP (kategoria Eurostat 1, w tym usługi w ramach „działań podstawowych” PSZ, TWA i innych podobnych jednostek prywatnych); usługi szkoleniowe (kategoria Eurostat 2, które są często związane z pośrednictwem pracy, ale wymagają szczególnych umiejętności i potencjału organizacyjnego); inne środki LMP (kategorie Eurostatu 3 do 7, które są na ogół zintegrowane z usługami LMP, ale wymagają specjalistycznej wiedzy). Bardziej szczegółowy przegląd tych kategorii w stosunku do specjalizacji podmiotów przedstawia się następująco:

- o w większości państw członkowskich świadczenie **usług LMP** (obejmujących udzielanie informacji, poradnictwo, orientację, profilowanie umiejętności, dopasowywanie i pośrednictwo) jest otwarte dla wielu podmiotów publicznych i prywatnych, począwszy od uniwersytetów i izb handlowych, przez PrEA i TWA, na sektorze wolontariatu skończywszy. Prywatne agencje są na ogół zobowiązane do uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności. Ryzyko wystąpienia „efektu zgarniania śmietanki” – tj. sytuacji, gdy prywatne biura pośrednictwa koncentrują się na klientach o wyższych kwalifikacjach, którym łatwiej znaleźć zatrudnienie, pozostawiając inne osoby służbom publicznym – jest dobrze udokumentowane²². Służby zatrudnienia w trzecim sektorze skupiają się natomiast na grupach zagrożonych i mediacjach z pracodawcami w celu ułatwienia dostępu do zatrudnienia lub po-

21 Klasyfikacja Eurostat: 1. Usługi LMP; 2. Szkolenie; 3. Rotacja stanowisk i dzielenie pracy; 4. Zachęty dla zatrudnienia; 5. Wspieranie zatrudnienia i rehabilitacji; 6. Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy; 7. Zachęty dla nowych firm. Patrz: Eurostat Labour Market Policy Database – Methodology – Revision June 2006; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BF-06-003/EN/KS-BF-06-003-EN.PDF

22 W przypadku agencji zajmujących się wyłącznie pośrednictwem pracy w Austrii, patrz np. Weinsaupt, JT (2011), *Managing Public Employment Services: Trends and Experiences with Recent Governance Reforms*, dokument nieopublikowany.



wrotu do pracy. Ich usługi LMP są często częścią szerszych społecznych interwencji na rzecz integracji.

- Wszystkie państwa członkowskie korzystają z usług zewnętrznych podmiotów w zakresie świadczenia **usług szkoleniowych**. Kilka europejskich PSZ organizuje szkolenia we własnym zakresie²³, ale nawet tam szkolenia dla konkretnych grup docelowych (osób niepełnosprawnych, o bardzo niskich kwalifikacjach czy tych, które porzuciły naukę) są na ogół zlecane zewnętrznym podmiotom. Są to zazwyczaj firmy prywatne, będące przedmiotem publicznej kontroli w formie systemów licencjonowania. Organizacje wolontariackie są również aktywne w tej dziedzinie i często współpracują z komercyjnymi agencjami szkoleniowymi. Oprócz formalnego szkolenia, niektóre organizacje trzeciego sektora zapewniają różne formy kursów z zakresu umiejętności życiowych dla beneficjentów, którzy chcą dostosować się do wymagań regularnej pracy. Stowarzyszenia prowadzą na przykład szkolenia dla osób długotrwale bezdomnych, które mają na celu ich powrót do społeczności, rozwijanie umiejętności komunikacyjnych, budowanie poczucia własnej wartości i wytłumaczenie zasadności poszukiwania pracy oraz samodzielnego utrzymania. Ponadto organy publiczne, takie jak gminy i instytucje ubezpieczeń społecznych, są zaangażowane w planowanie decyzji

dotyczących usług dla poszczególnych grup będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, takich jak nowi imigranci, długotrwale bezrobotni i inne zagrożone grupy jak dzieje się choćby w Szwecji.

- Zewnętrzni dostawcy zapewniają również **inne środki LMP** – doświadczenie zawodowe, staże pracy, zatrudnienie przy pracach społecznych, itd. W krajach takich jak Dania i Holandia, gdzie gminy są odpowiedzialne za realizowanie ALMP, odgrywają one wiodącą rolę i dokonują outsourcingu usług dla prywatnych dostawców, podczas gdy PSZ mają za zadanie wymianę informacji na temat potencjalnych beneficjentów. W innych krajach, np. w Austrii, Hiszpanii, Irlandii, Szwecji i na Węgrzech, PSZ sprawują kontrolę nad konkretnymi programami, np. systemem bonów i subsydiowaniem kosztów wynagrodzeń. Ponadto, różne organizacje trzeciego sektora promują możliwości stażu dla swoich klientów, realizują programy na rzecz przejścia od pracy chronionej do otwartego rynku pracy, wspierające przedsiębiorczość i nowo zakładane firmy.

W tym kontekście sytuacja w poszczególnych krajach jest zróżnicowana. Partnerstwa mogą obejmować wszystkie lub tylko niektóre usługi i działania wymienione powyżej, a także wszystkich lub niektórych klientów. Dowody zebrane w drodze badania modeli biznesowych PSZ, przeprowadzonego na zlecenie Komisji Europejskiej w 2011 roku, wskazują na pojawienie się dwóch wyraźnie identyfikowalnych modeli partnerstwa między PSZ i innymi dostawcami usług:

- W niektórych krajach (np. Niemcy, Hiszpania i Włochy) PSZ nadal działają jako

²³ Belgia (FOREM, VDAB), Węgry, Irlandia i Malta. Patrz *Applica/Ismeri Europa (2010), The Role of Third Sector Employment Services (TSES) in Promoting Inclusion and Employment Amongst Vulnerable Groups*, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, The European Job Mobility Laboratory, Thematic Workshop – Background Study.

główny dostawca usług, ale określone usługi i działania są zlecane zewnętrznym podmiotom, np. szkolenia, orientacja, rehabilitacja zawodowa i zatrudnienie w pracach społecznych, a często podlegają ścisłym mechanizmom licencjonowania;

- W innych krajach (np. Austria, Dania, Holandia i Wielka Brytania) PSZ głównie pełnią rolę regulującą, zlecając innym dostawcom wszystkie usługi zatrudnienia oprócz najbardziej podstawowych. W Holandii prywatne biura pośrednictwa pracy mogą swobodnie konkurować ze sobą i ze służbami publicznymi. W Wielkiej Brytanii prywatni dostawcy, wybrani w drodze procedur przetargowych, są jedynie zobowiązani do dostarczania konkretnych rezultatów (pośrednictwo pracy) i mogą oferować takie usługi, jakie uważają za najbardziej skuteczne, bez kontroli państwa (tzw. podejście black box).

Na jakim poziomie realizowane są partnerstwa?

Zarówno lokalne, jak i krajowe władze odgrywają zasadniczą rolę w tworzeniu partnerstw. Od władz krajowych lub regionalnych zależy zapewnianie stabilnych ram prawnych i strategicznych dla wspierania współpracy między różnymi podmiotami. Z kolei na poziomie lokalnym, różne rodzaje partnerstw często powstają spontanicznie i są dostosowane do indywidualnych potrzeb lub tradycji instytucjonalnych. Ogólnie rzecz ujmując, obszary o bardziej skonsolidowanych doświadczeniach w zakresie współpracy w różnych dziedzinach polityki i z mocniejszym kapitałem społecznym są w stanie łatwiej i skuteczniej

tworzyć partnerstwa²⁴. Co ciekawe, wyniki ankiety pokazują, że współpraca w większości państw członkowskich ma miejsce na poziomie regionalnym lub na szczeblu gminy/powiatu. Tylko kilka PSZ – np. w Grecji, Niemczech i Wielkiej Brytanii – poinformowało o zawarciu umów z partnerami na poziomie krajowym. Jednak nawet tam współpraca jest potem wprowadzana w życie na niższych szczeblach administracji. Ostatnie badania rynku przeprowadzone we Francji potwierdzają, że większość umów podwykonawstwa w zakresie usług zatrudnienia jest prowadzona na szczeblu lokalnym. Liczba podmiotów uczestniczących w ich realizacji jest bardzo wysoka (kilka tysięcy rocznie), a tylko niektóre z nich są zorganizowane w ramach krajowych organów bezpośrednio współpracujących z ministerstwami. Przeważnie to biura PSZ wymagają od zewnętrznych dostawców wdrażania wybranych programów na rzecz osób poszukujących pracy i pracodawców w ramach procedur przetargowych²⁵.

Tak więc, z pewnymi znaczącymi wyjątkami, partnerstwa są realizowane głównie na poziomie lokalnym. Wynika to z zastosowania zasady pomocniczości, która wymaga od decydentów by ci zwracali uwagę na problemy lokalne i odzwierciedla naturalną skłonność do stosowania wielowymiarowych metod na szczeblu lokalnym, gdzie różne wymiary łatwiej zidentyfikować i rozwiązać w spo-

24 Patrz, np. Niemcy (reformy Hartz'a) czy Wielka Brytania (Raport Freuda z 2007 r. i późniejsze zmiany w krajowych programach ALMP).

25 Simonin, B. (2005), Formal Contracting with Providers in France: A Technical Approach with Higher Political Stakes Today, w E. Sol i M. Westerveld (red.), *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance* (The Hague: Kluwer Law International).



sób zintegrowany niż na szczeblu krajowym. Podmioty zaangażowane i poziomy geograficzne/administracyjne, gdzie organizowane są lokalne partnerstwa, różnią się znacznie w zależności od uzgodnień instytucjonalnych w poszczególnych krajach. W niektórych przypadkach regiony lub państwa federacyjne odgrywają wiodącą rolę (Hiszpania, Belgia, Austria, Niemcy), natomiast we Włoszech, które mają podobną zdecentralizowaną strukturę administracyjną, Publiczne Służby Zatrudnienia (PSZ) są uzależnione od subregionalnych administracji (prowincje). Gminy odpowiadają za programy aktywnych polityk rynku pracy (ALMP) w krajach takich jak Holandia, Dania, Szwecja, Finlandia – a także, częściowo, w Niemczech – co skutkuje wdrażaniem partnerstw na poziomie lokalnym, mimo że PSZ są zarządzane na poziomie krajowym. We Francji i Wielkiej Brytanii władze na poziomie krajowym odgrywają ważną rolę w definiowaniu partnerstw i umów na outsourcing, ale lokalne PSZ mają znaczną lub zwiększoną autonomię (np. we Francji) do rozwijania własnych partnerstw. Ponadto kraje z Europy Środkowej i Wschodniej wciąż mają tendencję do scentralizowanej organizacji PSZ, a także słabsze władze lokalne niż na Zachodzie kontynentu, ale decentralizacja powoli dokonuje się w wielu obszarach polityki. Polska jest chlubnym wyjątkiem pod tym względem. Odpowiedzialność za PSZ została tu przeniesiona z państwa na regiony już w latach dziewięćdziesiątych.

Umowy między Służbami Zatrudnienia

Partnerstwa między służbami zatrudnienia są zarządzane w ramach wielu różnych

umów i formalnych porozumień. Umowy są potrzebne do określenia zadań, ról i celów zaangażowanych podmiotów. Z ekonomicznego punktu widzenia mają one na celu ograniczenie zakłóceń generowanych na linii zleceniodawca – agent oraz zakłóceń spowodowanych kosztami transakcyjnymi. Pierwsze dotyczą asymetrii informacji pomiędzy zaangażowanymi podmiotami a wynikającą stąd możliwością ryzyka nadużyć lub negatywnej selekcji (np. zgarnianie śmietanki); drugie odnoszą się do ryzyka niewystarczającej inwestycji operatora, w wyniku usług niskiej jakości. Teoria ekonomii uznaje nierówne pozycje zamawiającego i wykonawcy i akceptuje zawieranie niekompletnych umów, ale również daje zalecenia jak zminimalizować ryzyko. W związku z tym, umowy o świadczenie usług zatrudnienia zawierane w ostatnich latach łączą wynagrodzenie z wydajnością, lepiej wykorzystują elastyczność dostawców i przenoszą na nich koszty organizacyjne (jak w modelu „głównego wykonawcy” realizowanym w Wielkiej Brytanii, patrz załącznik).

Umowy wymagają monitorowania i kontroli. Z tego powodu zarządzanie służbami zatrudnienia staje się coraz bardziej złożone i skomplikowane, niezależnie od tego, czy PSZ zamawiają prywatne usługi, czy też są tylko jednym z konkurentów na rynku. Systemy akredytacji czy licencjonowania zostały opracowane w celu identyfikacji właściwych dostawców; w innych przypadkach standardowe koszty zostały wyliczone w celu ustalenia odpowiednich cen dla różnych usług. Zwiększenie stopnia, w jakim zlecane są usługi zatrudnienia pozwala PSZ i władzom publicznym na rozszerzenie zakresu i elastyczności świadczonych usług, ale jednocześnie

wymaga znacznych (nowych) nakładów na przeprowadzenie przetargów i zarządzanie innymi dostawcami²⁶.

Najnowsza literatura przedmiotu²⁷ umieszcza umowy w trzech głównych kategoriach:

- **Wewnętrzne kontrakty rządowe**, nazywane „umowami dotyczącymi osiągniętych wyników”, „wspólnymi protokołami”, „pakietami w zakresie usług”, „międzyinstytucjonalnymi ententes”, itd. Są to zamówienia publiczne pomiędzy rządem a PSZ, pomiędzy PSZ a regionalnymi i lokalnymi urzędami lub między PSZ i innymi organami czy instytucjami (władze lokalne, służby społeczne, szkoły, itp.). Umowy partnerskie tego rodzaju służą często umożliwieniu przestrzegania obowiązków i zadań określonych przepisami przez zaangażowane instytucje publiczne²⁸. Te formy partnerstwa generalnie odpowiadają na potrzebę większej integracji pomiędzy różnymi służbami i większej płynności obiegu informacji na temat beneficjentów. Odzwierciedlają wpływ zarządzania wydajnością, starając się zastąpić tradycyjną kulturę

administrowania, opartą na dostarczaniu informacji, „kulturą zarządzania” przyjętą z sektora prywatnego. Warto zauważyć, że umowy sektora rządowego z agencjami rzadko są regulowane prawnie i zapewniają bardzo słabe mechanizmy sankcji w przypadku ich nieprzebrzegania. Najlepiej je określić jako quasi-umowy, których celem jest jedynie koordynacja działań i stworzenie ram dla odpowiedzialności, w których obowiązki, wymogi dotyczące sprawozdawczości i obowiązki przejrzystości są wyraźnie przypisane do zaangażowanych stron.

- **Umowy z dostawcami usług na zasadach rynkowych**, szeroko stosowane w Europie do zlecenia świadczenia usług komercyjnym lub niekomercyjnym podmiotom prywatnym. Przy stosowaniu procedury przetargowej rola publicznych podmiotów zmienia się z roli bezpośredniego dostawcy do roli „furtki”. Publiczni „zleceniodawcy” decydują o zakupie usług zatrudnienia od prywatnych podmiotów zewnętrznych w ramach quasi-rynkowego porozumienia²⁹, w którym klienci (beneficjenci) nie są nabywcami (w tym przypadku PSZ), a popyt może zmieniać się tylko między dostawcami od jednego przetargu do kolejnego. Instytucjami przetargowymi są albo PSZ, albo lokalne władze (zwłaszcza gminy lub regiony w krajach, gdzie zarządzają one ALMP), lub też są nimi jednocześnie. Outsourcing może dotyczyć poszczególnych części usług lub programów ALMP, z publicznym podmiotem przetargowym zachowującym ogólną kontrolę, albo obejmującym cały proces.

26 Niektórzy autorzy (T. Bredgaard i S. Larsen, *Quasi-Markets in Employment Policy: Do They Deliver on Promises?*, Social Policy & Society 2008, Cambridge University Press) podkreślają ewentualną rebiurokratyzację tego procesu i ryzyko ograniczenia korzyści quasi-rynkowych. Udowadniają to na przykładzie kompromisu między większą wolnością wyboru osoby poszukującej pracy a wyższymi kosztami transakcyjnymi w niektórych systemach.

27 Mosley, H. i E. Sol (2005), *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, w E. Sol i M. Westerveld (red.), *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance* (The Hague: Kluwer Law International).

28 Zobacz poniżej przypadek Austrii, gdzie AMS są zobowiązane prawem do współpracy z gminami w celu aktywizacji odbiorców zasiłku dla osób o najniższych dochodach.

29 Le Grand, J. i W. Bartlett (red.) (1993), *Quasi-Markets and Social Policy* (Londyn: Macmillan Press).

W tym ostatnim przypadku rola PSZ jest ograniczona do rejestracji osób poszukujących pracy i określenia ich uprawnień do korzystania z tych usług. Mogą one jednak kontynuować działalność w zakresie dostarczania usług, ale tylko jako jeden z wielu podmiotów. Ponadto warto zauważyć, że organizacje trzeciego sektora są często „uprzywilejowane” przy udzielaniu zamówień publicznych, na przykład poprzez wprowadzenie do kryteriów przyznawania klauzul społecznych dotyczących integracji pracowników znajdujących się w gorszej sytuacji lub wymogu, aby usługi były dostępne dla określonych grup docelowych³⁰.

- **Umowy z klientami** są umowami pomiędzy (publicznymi lub prywatnymi) dostawcami usług i klientami indywidualnymi; zwykle określają wzajemne prawa i obowiązki w ramach umów o reintegracji. Ale są też i takie, na których podstawie uprawnieni klienci mogą otrzymać bony pozwalające na wybranie konkretnej usługi spośród różnych dostawców szkoleń lub usług pośrednictwa pracy. Skutkiem tego jest, ponownie, quasi-rynkowy system, w którym usługi zostają zakupione ze środków publicznych od dostawcy, którego wybierze klient, ale pod warunkiem, że spełnia on szereg warunków określonych przez odpowiednią instytucję publiczną, najczęściej poprzez mechanizmy licencji. Jak już wspomniano, są to na ogół albo PSZ, albo władze lokalne, albo obie instytucje naraz. W niektórych przypadkach, bony można wykorzystać na zakup usług od prywatnych dostaw-

ców lub od PSZ. Wówczas, ponownie, PSZ mogą swobodnie konkurować z prywatnymi dostawcami³¹.

Każda z tych kategorii obejmuje szeroki zakres różnych podtypów umów oraz różne formy partnerstwa. Niemożliwe jest opisanie ich wszystkich w tym miejscu, zwłaszcza, jeśli weźmie się pod uwagę również to, że często zależą od krajowego kontekstu regulacyjnego. Jednak w kategorii umów rynkowych można zidentyfikować obszerne i znaczące podkategorie⁶:

- **Umowy o zwrot kosztów:** gdzie dostawcy otrzymują zwrot poniesionych wydatków zgodnie z początkowym budżetem określonym w przetargu;
- **Umowy ze stałą ceną:** za wykonanie usług określonych w umowie dostawcy otrzymują wynagrodzenie według wcześniej ustalonych opłat lub standardowych kosztów;
- **Umowy oparte o wyniki lub wykonanie:** zgodnie z którymi usługodawcy są wynagradzani za osiągnięte wyniki określone w umowie (staże, plany działania, itp.). Wynagrodzenie może zależeć od osiągniętych wyników w części lub w całości, zgodnie z różnego rodzaju umowami.

Tabela 1 podsumowuje główne koszty i korzyści różnych form umów z punktu widzenia nabywcy – zwykle PSZ lub organu władzy publicznej. Sugeruje to, że żaden rodzaj umowy nie jest lepszy niż inny, ale każdy może odpowiadać na konkretne potrzeby, a jednocześnie wymagać dostosowania systemu kontroli do indywidualnych potrzeb. Warto

30 Defourny, J. i M. Nyssens (2008), Social Enterprises in Europe: Recent Trends and Developments, EMES Working Paper 08/01.

31 System taki został wdrożony w niektórych regionach Włoch, Lombardia była pierwszym regionem, który go przyjął w celu świadczenia niektórych środków LMP (certyfikacja umiejętności, pomoc w rekrutacji, szkolenia).



Tabela 1. Koszty i korzyści różnych rodzajów umów

Rodzaj umowy	Koszt	Korzyść
Zwrot kosztów	<ul style="list-style-type: none"> Niska dbałość o wyniki Ryzyko ze strony zamawiającego i bardzo ograniczone zachęty dla wykonawcy 	<ul style="list-style-type: none"> Niewielki monitoring, tylko kontrola administracyjna
Ustalona cena	<ul style="list-style-type: none"> Ograniczona dbałość o wyniki Nieelastyczny w przypadku szczególnych okoliczności 	<ul style="list-style-type: none"> Proste kontrole administracyjne Możliwość poprawy wydajności poprzez przyjęcie stałej ceny
Wynik lub wykonanie	<ul style="list-style-type: none"> Wymagany przejrzysty projekt i staranne monitorowanie Wyплаты trudne do przewidzenia i potencjalne ryzyko „zgarmania śmietanki” 	<ul style="list-style-type: none"> Większa dbałość o wyniki i zachęty finansowe w celu poprawy wydajności

Źródło: Applica/Ismeri, opracowanie własne.

też zauważyć, że, jak wspomniano powyżej, można zaobserwować potencjalny kompromis między dbałością o wyniki i złożonością administracyjną.

Systemy wynagrodzeń nie są jedynym czynnikiem brany pod uwagę w outsourcingu usług zatrudnienia. Inne umowne czynniki determinują swobodę wykonawcy, jego względne zyski, a w konsekwencji także zachowanie, oraz określają zakres współpracy między PSZ i innymi podmiotami. Wszystkie te aspekty są zazwyczaj uwzględnione w pojęciu „procedury przetargowej”, która odnosi się do procedury zamówień publicznych i wyznacza główne zasady w zakresie świadczenia usług zatrudnienia. W tym względzie uznaje się 6 głównych czynników:

1. **formę składania ofert:** która określa między innymi cel i zakres usług, bariery i wymagania dotyczące przejrzystości;
2. **profilowanie klienta:** co wymaga wiedzy o klientach, ich profilach, okolicznościach i potencjalnym udziale w rynku pracy oraz znalezienie zatrudnienia;
3. **kierowanie klientów:** odnosi się do swobody wyboru dostawcy przez klienta, minimalnej liczby klientów na dostawcę i odpowiedzialności zamawiającego za weryfikację prawidłowej realizacji procesu kierowania;
4. **wykorzystanie narzędzi:** dotyczy trajektorii dostarczanych usług i zdolności dostawców do jej modyfikacji, czyli potencjalnego konfliktu pomiędzy niezbędną elastycznością, w celu wspierania indywidualnych potrzeb, a ryzykiem „pójścia na skróty” w ramach świadczonych usług;
5. **wyniki, ceny i płatności:** potrzebna jest jasna definicja wyniku („zatrudnienie klienta”, „obsłużony klient”, „zadowolony klient”, itp.), zwłaszcza jeśli wiąże się to z płatnościami; ten czynnik może powodować zakłócenia w dostarczaniu usług i musi być rozpatrywany w odniesieniu do różnych potrzeb różnych grup docelowych (np. długotrwale bezrobotni mogą wymagać innych wyników niż osoby bezrobotne od niedawna);

6. **monitorowanie:** ma zapewnić równe traktowanie wszystkich osób poszukujących pracy oraz przestrzeganie przepisów; monitorowanie przestrzegania przepisów i wydajności musi być uwzględnione we wskaźnikach, zebranych danych oraz podczas wizyt kontrolnych.

Połączenie tych czynników oraz ich wzajemna spójność określają skuteczność umowy i możliwości reagowania na cele i potrzeby zamawiającego. Niemożliwe jest, aby wymienić tutaj szczegółowo wszystkie istotne czynniki, ale powyższe dobrze odzwierciedlają podstawową listę, jaką zamawiający mogą się kierować w swoich ofertach i podkreślają znaczenie procesu uczenia się potrzebnego do dostosowania poszczególnych elementów przetargu zarówno w ramach popytu, jak i podaży.

Model „głównego wykonawcy” zasługuje na szczególne wyróżnienie. Ta forma umowy została zapożyczona z systemu zamówień publicznych na infrastrukturę (gdzie wiele różnych działań jest zleczanych na zewnątrz) i ma na celu outsourcing nie tylko konkretnych usług, ale również działania koordynacyjne. Jest ona od niedawna stosowana przy zamawianiu usług zatrudnienia w Wielkiej Brytanii (patrz studia przypadków brytyjskich w załączniku).

Ponadto, warto zwrócić uwagę, że nie wszystkie partnerstwa polegają na ustaleniach umownych – niektóre mają charakter czysto **nieformalnych porozumień**. Takie partnerstwa występują między PSZ i organizacjami non profit, lub innymi instytucjami publicznymi, i mają na celu rozwijanie podstawowej współpracy, nieformalny podział pracy i wymianę informacji. Oczywiście, nieformalne porozumienia nie mogą wiązać się

z przeprowadzaniem transakcji pieniężnych. Niezależnie od tego, umowy tego rodzaju są zawierane powszechnie, szczególnie na poziomie lokalnym, jako odpowiedź na najpilniejsze potrzeby w zakresie koordynacji i efektywności. Ich znaczenia nie można pominąć, ponieważ nieformalne rozwiązania często wiążą się z niższymi kosztami i poprawiają *know-how* zainteresowanych stron. Jednocześnie istnieje silna zależność od obranego kierunku w odniesieniu do ich skuteczności (przebieg instytucjonalna i prawna do egzekwowania tego rodzaju umów, stosunek kulturowy do współpracy, istnienie obszarów do promowania takich partnerstw oraz określenia wspólnych rozwiązań), a nieformalne uzgodnienia nie zawsze są najbardziej odpowiednim rozwiązaniem.

Studia przypadków, których wyniki podsumowane będą w następnym rozdziale, obejmują wiele możliwych kombinacji czterech wymiarów opisanych powyżej: zaangażowanych podmiotów; świadczonych usług; „lokalizacji” partnerstwa (krajowe, regionalne, lokalne); i formalnych ustaleń. Partnerstwa przybierają różne formy w zależności od konkretnej kombinacji tych wymiarów. Studia przypadków rozpatrują różne formy partnerstwa, konteksty, w których są opracowywane, i podstawowe czynniki decydujące o ich sukcesie lub porażce. Celem jest zapewnienie wstępnej rejestracji przypadków i określenie wspólnych strategicznych zagadnień, jakie należałoby w przyszłości poddać pod dyskusję. Pełny tekst studiów przypadków znajduje się w załączniku. W następnym podrozdziale zajmiemy się przeglądem głównych form partnerstwa. Wnioski z wyników typologii oraz wyniki studiów przypadków przedstawiono w zakończeniu.



Formy partnerstwa

Poszczególne formy partnerstwa zależą głównie od zaangażowanych podmiotów i od sposobu interakcji między nimi. Krótki przegląd zaprezentowany poniżej skupia się wyłącznie na stosunkach współpracy³². Partnerstwa z PSZ można podzielić na grupy według rodzaju podmiotów.

- Partnerstwa między PSZ a prywatnymi podmiotami komercyjnymi – biurami zatrudnienia (PrEA), agencjami pracy tymczasowej (TWA), firmami pozyskującymi pracowników, firmami szkoleniowymi, itd. – generalnie dotyczą albo outsourcingu określonych usług, albo, bardziej ogólnej, współpracy i wymiany informacji. Ten rodzaj partnerstwa jest zwykle promowany w oparciu o ich skuteczność i elastyczność. Dla podmiotów prywatnych zawieranie kontraktów rządowych jest jednym z rodzajów działalności handlowej. Mają one odpowiednie środki na pokrycie kosztów procedury przetargowej dla nowych umów i firm rozpoczynających działalność w nowych miejscach. Instytucjami zamawiającymi, które działają w obszarze służb zatrudnienia, są albo PSZ, albo lokalne władze – zwłaszcza gminy, jak np. w Danii i Holandii, gdzie są odpowiedzialne za realizację ALMP. Podtypem tej formy partnerstwa jest współpraca między prywatnymi dostawcami, a także współpraca między prywatnymi dostawcami i organizacjami trzeciego sektora w celu świadczenia usług dla jednego zamawiającego (patrz model „głównego wykonawcy” w Wielkiej Brytanii, opisany poniżej).

- Partnerstwa pomiędzy PSZ i **organizacjami non profit** często, ale nie zawsze, dotyczą wsparcia w znalezieniu zatrudnienia dla trudniejszych klientów (osób młodych, starszych, niepełnosprawnych, wykluczonych społecznie i uzależnionych). Współpraca opiera się w tym przypadku na posiadanym doświadczeniu takiej organizacji w zakresie świadczenia usług dla grup szczególnie zagrożonych. Organizacje wolontariackie znają lokalne warunki i mają więcej dokładnych informacji na temat potrzeb i wymagań swoich podopiecznych niż decydenci, a więc są w stanie lepiej dostosować zakres usług. Chociaż często mają mniej środków niż podmioty komercyjne, to też mogą korzystać ze swojej bazy finansowej, by konkurować w przetargu lub dostarczać nowe usługi. Wyniki ankiety przeprowadzonej niedawno na zlecenie Komisji potwierdzają, że w 2006 r. organizacje non profit dostarczały około 20 proc. usług w zakresie zatrudnienia w Wielkiej Brytanii. Liczba ta była jednak znacznie niższa w innych krajach objętych badaniem (Niemcy, Polska, Szwecja i Czechy).
- Współpraca między różnymi **dostawcami usług publicznych** (w sektorach takich jak służba zdrowia, edukacja, szkolenia, pomoc społeczna) jest również uzasadniona koniecznością dostarczania zintegrowanych usług konkretnym klientom i obejmuje różne poziomy, poczynając od prostej wymiany informacji do zawierania umów. Inne rodzaje partnerstw są zawierane także między PSZ a instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi w zakresie prowadzenia różnych kursów, między PSZ a władzami gminy w zakresie realizacji innowacyjnych i rządowych programów,

³² Z racji swojego charakteru, konkurencyjne relacje nie mogą być uwzględniane w partnerstwie sensu stricto.

a także organizacjami, klubami i stowarzyszeniami w innych przypadkach. Partnerstwa z gminami są szczególnie ważne, ponieważ w całej Europie to one w dużej mierze wdrażają politykę społeczną, a w niektórych krajach Europy Północnej mają także spore kompetencje w kwestii służb zatrudnienia.

Jak wynika z powyższego, partnerstwo jest zwykle stymulowane przez podział specjalizacji i kompetencji. W większości przypadków PSZ obejmują podmioty uzupełniające, zdolne zapewnić im dodatkowe umiejętności lub doświadczenie. Ewentualnie, PSZ angażują podmioty o podobnym doświadczeniu (tj. prywatne agencje) w celu zwiększenia i dywersyfikacji usług finansowanych ze środków publicznych. Jednak nawet w tym przypadku należy podkreślić, że podmioty prywatne spełniają funkcje inne niż PSZ (tj. mają większą elastyczność w projektowaniu usług i zatrudnianiu nowych pracowników), co uzasadnia ich zaangażowanie. Jeśli chodzi o relacje między podmiotami, sytuacja w przypadku wymiany informacji między dostawcami publicznymi i prywatnymi jest specyficzna; informacja jest tutaj ważnym elementem przewagi konkurencyjnej obydwu podmiotów i jej wymiana powinna odbywać się na równych warunkach i z korzyścią dla obu stron. Uzasadnieniem takiej wymiany mogą być również różne typy klientów publicznych i prywatnych dostawców, co utrzymywałoby ich możliwości na niezmiennym poziomie, lub też nakaz organu regulacyjnego w celu zwiększenia konkurencji i wykorzystania niewykorzystanych środków obu podmiotów. Rozważania te odzwierciedlają różne motywy podmiotów przy łączeniu sił, kiedy to można osiągnąć wzajemne korzyści. W przeciwnym

wypadku konkurencja doprowadziłaby do lepszych rezultatów pod względem wydajności, a w rzeczywistości jest często stosowana w bardziej zliberalizowanym kontekście, aby regulować podział środków publicznych między PSZ i inne podmioty.

Powyższe grupy stanowią oczywiście uproszczony opis wielu możliwych rodzajów partnerstw. Na przykład komercyjne i niekomercyjne organizacje prywatne mogą wspólnie uczestniczyć w przetargach publicznych, organy publiczne mogą włączyć PSZ w partnerstwa z różnymi podmiotami prywatnymi i publicznymi (choćby programy tworzenia przedsiębiorstw, które często angażują wiele różnych organizacji). Dlatego te kategorie powinny być uważane za dość pojemne, a dodatkowo możliwe są różne kombinacje i permutacje.

Tabela 3 podsumowuje główne typy możliwych partnerstw, które określono w poprzedniej analizie literatury przedmiotu i na podstawie dostępnych informacji.

Wstępna typologia partnerstw

Każdy z wymiarów partnerstwa opisany wcześniej oraz w tabeli 3 (cele, świadczone usługi, rodzaje zaangażowanych podmiotów, zakres terytorialny, uzgodnienia umowne) składa się z kolei z wielu mniejszych elementów. Pomędzy tymi elementami jest możliwe wiele kombinacji, choć nie występują one w praktyce. Zatem konieczne jest pewne uproszczenie przy podsumowaniu przypadków w ramach modelu łatwiejszego w zarządzaniu. Dwa wymiary wydają się najbardziej istotne w tym względzie: ogólny cel partnerstwa oraz ro-



dzaj porozumienia (rynkowe lub nierynkowe) w celu jego egzekwowania. Na ich przecięciu powstają cztery szerokie modele (tabela 2).

Modele 1 i 3 dotyczą tego samego rodzaju podmiotów, ale z różną przewagą organizacji non profit i komercyjnych w stosunku do różnych celów. Te dwa modele są coraz częściej wykorzystywane w ramach liberalizacji służb zatrudnienia i wykorzystują wiele różnych rodzajów umów, a zatem wspierają różne stopnie konkurencji rynkowej wśród podmiotów. Modele 2 i 4 są często realizowane na zasadzie dobrowolności i nie są oparte na relacji zamawiający-agent. Wręcz przeciwnie, promują współpracę, nawiązywanie kontaktów oraz wymianę doświadczeń wśród partnerów. Bardziej ustrukturyzowane partnerstwa możliwe są również pomiędzy różnymi instytucjami publicznymi (patrz studium przypadku Finlandii w załączniku).

Warto zauważyć, że we wszystkich czterech modelach PSZ utraciły monopol na rekrutację i usługi LMP i są teraz współodpowiedzialne za świadczenie usług razem z innymi podmiotami. Jednak rola i pozycja PSZ jest bardzo zróżnicowana. W modelu 1 potencjał PSZ jest uzupełniany przez inne podmioty oraz pełnione przez nie funkcje (zamawiający w relacjach kontraktowych, partner wśród innych konkurentów), natomiast rola PSZ zależy od poziomu rozwoju „quasi-rynków”. Model 2 implikuje, ogólnie, ograniczoną współpracę między partnerami, ale też wymaga rozwiniętego sektora prywatnego w zakresie służb zatrudnienia. Tutaj, ponownie, PSZ w znacznym stopniu funkcjonują na rynku razem z innymi podmiotami. W modelu 3 PSZ mogą nadal odgrywać kluczową rolę i wchodzić w ograniczone interakcje z innymi podmiotami. Jednak modele te mogą również funkcjonować w bardziej zliberalizowanych kontekstach.

Tabela 2. Szerokie modele partnerstw między PSZ i innymi dostawcami usług zatrudnienia

Cel / Porozumienie	Porozumienia rynkowe	Porozumienia nierynkowe (wewnętrzne kontrakty rządowe lub nieformalne uzgodnienia)
Poprawa potencjału służb zatrudnienia	<p>MODEL 1</p> <p>– BUDOWANIE POTENCJAŁU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dominacja prywatnych podmiotów komercyjnych, ale występują też organizacje non profit • Wszystkie usługi (od podstawowych do specjalistycznych) 	<p>MODEL 2</p> <p>– WSPÓŁPRACA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prywatne podmioty komercyjne • Wymiana informacji
Realizacja wielowymiarowych zadań	<p>MODEL 3</p> <p>– INTEGRACJA ZESTAWÓW UMIEJĘTNOŚCI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dominacja prywatnych organizacji non profit, ale występują też podmioty komercyjne • Złożone i wielowymiarowe usługi 	<p>MODEL 4</p> <p>– WSPÓŁPRACA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inne organy administracji i organizacje non profit • Koordynacja istniejących usług

Źródło: Aplica/Ismeri, opracowanie własne.



Model 4 wymaga zrównoważonego udziału wszystkich zaangażowanych podmiotów, a PSZ mają mniejsze znaczenie, jeśli głównym celem partnerstwa nie są kwestie zatrudnienia. W praktyce rola PSZ na arenie politycznej

zależy bardziej od systemu pośrednictwa pracy niż od rodzaju partnerstwa. Niemniej jednak wszystkie modele partnerstwa wymagają, by PSZ przyjęły proaktywną postawę w stosunku do innych podmiotów, aby tworzyć

Tabela 3. Główne rodzaje partnerstwa z PSZ i ich charakterystyki

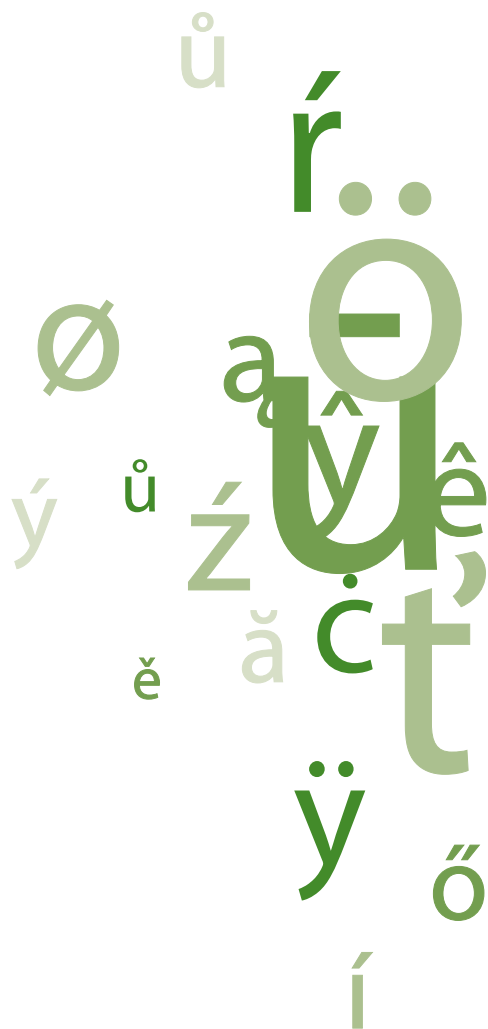
Cel	Usługa	Zaangażowane podmioty (inne niż PSZ)	Dominujący poziom administracji	Dominujący rodzaj porozumienia
Ocena strategiczna	• Identyfikacja priorytetów i celów służb zatrudnienia	• Partnerzy społeczni i władze lokalne	• Krajowy / lokalny	• Nieformalne porozumienia lub platformy instytucjonalne
Poprawa wydajności służb zatrudnienia	• Poprawa świadczenia podstawowych usług LMP	• Prywatne podmioty komercyjne	• Krajowy / lokalny	• Rynkowe umowy z dostawcami usług
	• Dostarczanie i wzmocnienie usług szkoleniowych	• Organy edukacyjne i szkoleniowe • Prywatni dostawcy szkoleń	• Lokalny	• Rynkowe umowy z dostawcami usług • Umowy z klientami
	• Świadczenie usług LMP i innych środków LMP dla grup defaworyzowanych	• Prywatni dostawcy komercyjni lub non profit	• Lokalny	• Rynkowe umowy z dostawcami usług • Umowy z klientami
	• Informacje o rynku pracy (analiza potrzeb w zakresie umiejętności i wymiana wolnych miejsc pracy)	• Prywatne podmioty komercyjne • Przedsiębiorstwa • Organy edukacyjne i szkoleniowe	• Krajowy / lokalny	• Nieformalne porozumienia lub normy prawne
Realizacja wielowymiarowych zadań	• Środki LMP i intensywne wsparcie w przypadku wielu barier (często dla grup zagrożonych)	• Prywatne podmioty non profit	• Krajowy / lokalny	• Rynkowe umowy z dostawcami usług • Nieformalne porozumienia
	• Środki LMP i duża liczba różnego rodzaju usług	• Prywatni dostawcy komercyjni lub non profit	• Lokalny	• Rynkowe umowy z dostawcami usług (główny wykonawca)
	• Skoordynowane świadczenie kompleksowych usług publicznych (zdrowotnych, psychospołecznych, dla młodzieży, specjalistycznych szkoleń)	• Władze publiczne	• Krajowy / lokalny	• Wewnętrzne kontrakty rządowe • Nieformalne porozumienia

Źródło: Applica/Ismeri, opracowanie własne.

nowe możliwości zarządzania umowami i relacjami, a także nowe umiejętności planowania relacji i współpracy z innymi podmiotami.

Żaden z tych czterech modeli nie powinien być postrzegany jako alternatywa dla innego, a wszystkie razem mogą być realizowane jednocześnie. Odpowiadają one różnym podstawowym potrzebom i wprowadzają różne rozwiązania. Jak wspomniano powyżej, w każdym modelu możliwe rozwiązania obejmują szeroki zakres zlecenia prac lub innych formalnych lub nieformalnych uzgodnień. Skomplikowane rozwiązania wymagają bardziej zaawansowanych systemów, a warunkiem ich prawidłowej realizacji są odpowiednie ramy prawne i administracyjne. W wielu krajach jest to nie tylko ograniczenie prawne, ale również proces „uczenia się przez działanie”. Na przykład wykorzystanie systemu, który polega na udzielaniu licencji dostawcom, wymaga konieczności opracowania i wdrożenia systemu certyfikacji; z kolei przejście od systemu refundacji kosztów do systemu kosztów stałych lub systemu wynagrodzeń opartych o wyniki

wymaga wdrożenia nowych systemów kontroli. To pokazuje, dlaczego kraje, które opracowały modele partnerstwa przed innymi eksperymentują teraz z bardziej złożonymi i zaawansowanymi formami umów, wykorzystując systemy zachęt lub umowy z głównym wykonawcą, oraz podkreślają, jak ważne jest ciągłe upodmiotowienie PSZ i innych organizacji zaangażowanych w partnerstwa.



1.4 Ustalenia studiów przypadku

Niniejsza część zawiera podsumowanie wyników ośmiu studiów przypadku, które zostały wyszczególnione w załączniku. Badania zostały wybrane w taki sposób, aby zapewnić szeroki zakres głównych rodzajów partnerstw zgodnie z wymiarami określonymi powyżej (podmioty, usługi, szczeble administracji, formalne uzgodnienia). Studia przypadków:

- Finlandia: wspólne centra usług dla osób poszukujących pracy;
 - Niemcy: partnerstwo między PSZ, administracją państwową, szkołami i podmiotami prywatnymi, w celu udzielenia pomocy uczniom narażonym na ryzyko porzucenia szkoły;
 - Austria: współpraca między PSZ i gminami w celu wspierania odbiorców zasiłku przyznawanego ze względu na minimalne dochody;
 - Polska: partnerstwo między PSZ i instytucjami szkoleniowymi;
 - Holandia: publiczno-prywatna współpraca w służbach zatrudnienia (PSZ i TWA);
 - Holandia: inicjatywa gminy Rotterdam skierowana do bezrobotnych młodych ludzi;
 - Wielka Brytania: współpraca między Job-Centre Plus i Konfederacją ds. Rekrutacji i Zatrudnienia (REC);
 - Wielka Brytania: zaangażowanie rządu wspólnie z organizacjami trzeciego sektora w celu zapewnienia opieki społecznej w służbach pracy.
- growanych centrów usług (LAFOS) skupia lokalne biura PSZ, gminy i krajowy organ ubezpieczeniowy (KELA) w celu znalezienia zatrudnienia dla najtrudniejszych klientów. W Niemczech rząd federalny, BA (*Bundesagentur für Arbeit*, Federalna Agencja Pracy) oraz rządy poszczególnych landów wspólnie finansują projekty mające na celu zapewnienie praktyk uczniom narażonym na ryzyko porzucenia szkoły (są to szkolenia w miejscu pracy i inne formy zdobywania doświadczenia zawodowego). Finansowanie inicjatyw szkolnych zostało przyznane organizacjom prywatnym, które realizują je w drodze przetargów. W Austrii, PSZ i gminy mają teraz obowiązek współpracowania w celu aktywacji beneficjentów nowego systemu zasiłków przyznawanych dla osób uzyskujących minimalne dochody (podlegają oni podobnym zasadom jak odbiorcy zasiłków dla bezrobotnych). Lokalne PSZ (AMS) otrzymały zadanie włączenia beneficjentów w system rynku pracy, natomiast wypłaty świadczeń są zarządzane przez gminy. Przewidziano udział podmiotów prywatnych, jako że AMS mogą świadczyć usługi samodzielnie lub zlecać je prywatnym dostawcom usług.

Jakie rodzaje partnerstw są wdrażane?

- **partnerstwa między podmiotami publicznymi i prywatnymi** jest również przedmiotem dyskusji. Przykład Polski pokazuje dwie praktyki dotyczące współpracy między lokalnymi PSZ i prywatnymi dostawcami w ramach realizacji inicjatyw szkoleniowych. Rozwój partnerstwa między PSZ a agencjami pracy tymczasowej (TWA) na rzecz grup defaworyzowanych został opisany w studium przypadku w Holandii. Drugie studium z Holandii analizuje współpracę między gminą Rot-



terdam, prywatnymi dostawcami komercyjnymi i organizacjami trzeciego sektora na rzecz aktywowania odbiorców pomocy społecznej. Wreszcie, dwuletni program w Wielkiej Brytanii pn. „Wsparcie w poszukiwaniu pracy dla bezrobotnych profesjonalistów” (kwiecień 2009 – marzec 2011) stanowi ilustrację tego, w jaki sposób strategiczne partnerstwo między instytucjami publicznymi i prywatnymi może być realizowane na rzecz zupełnie innej grupy docelowej, tj. wysoko wykwalifikowanych osób poszukujących pracy, takich jak menedżerowie i kadra kierownicza czy zwolnieni z pracy w wyniku niedawnego kryzysu.

- **partnerstwo między podmiotami publicznymi i organizacjami trzeciego sektora** w zakresie usług opieki społecznej zostało opisane w drugim studium przypadku z Wielkiej Brytanii. Sektor wolontariatu jest bardzo aktywny na brytyjskim rynku służb zatrudnienia, ma ok. 40% umów wydanych przez Departament Pracy i Emerytur dla organizacji trzeciego sektora.

Dlaczego tworzone są partnerstwa?

- Partnerstwo jest często zawierane w celu rozwiązywania wielowymiarowych problemów i realizacji wielowymiarowych zadań. W Finlandii tzw. biura LAFOS po raz pierwszy ustanowiono w 2000 r. Miały one na celu zwalczanie długotrwałego bezrobocia poprzez poprawę koordynacji między dostawcami usług publicznych w ramach modelu „jednego okienka” dla klientów o złożonych potrzebach i wy-

magających wielowymiarowych usług (w zakresie zatrudnienia, pomocy społecznej, ochrony zdrowia). Jest to bardzo odmienne podejście od tego, które zostało przyjęte choćby w Wielkiej Brytanii, gdzie poprawą sytuacji osób długotrwałe bezrobotnych w zasadzie zajmują się prywatni dostawcy usług. W Niemczech, w celu promowania integracji młodych ludzi na rynku pracy, od 2005 roku PSZ były w stanie same finansować tego typu projekty, mimo że osoby te nadal się uczyły, co w ramach złożonej struktury niemieckiego państwa federalnego stanowiło odpowiedzialność administracji państwowej. Współpraca między PSZ i gminami w Austrii jest produktem ubocznym reformy pomocy społecznej. Ustanowiła ona zasadę, zgodnie z którą odbiorcom świadczeń gotowym podjąć pracę powinno się wstrzymać wypłatę zasiłków i znaleźć zatrudnienie. W Holandii zadanie przywrócenia do pracy beneficjentów pomocy społecznej zostało od 1990 roku powierzone gminom. Te z kolei organizują projekty integracyjne wyłącznie za pośrednictwem prywatnych firm.

- W innych przypadkach partnerstwo ma na celu **zwiększenie potencjału PSZ** do dostarczania istniejących usług lub ustanowienia nowych, odpowiadających złożonym potrzebom. Lokalne biura PSZ w Holandii nawiązały bliską współpracę z agencjami pracy tymczasowej (TWA) i stosunki między nimi od dawna mają charakter współpracy, a nie konkurencji. Holenderskie PSZ traktują teraz TWA jak każdego innego pracodawcę, który może przyjąć zarejestrowanych bezrobotnych. Podobnie jest w Wielkiej Brytanii, gdzie ze względu na umiejętności i doświadcze-

nia w kontaktach z zagrożonymi grupami rząd współpracuje z organizacjami trzeciego sektora już od ponad dwudziestu pięciu lat. Polskie PSZ natomiast opierały się inicjatywom partnerskim. Lokalne i regionalne PSZ współpracują głównie z innymi instytucjami publicznymi (w tym z sąsiednimi PSZ). Gdy współpraca z organami pozarządowymi ma miejsce, w niemal 80% przypadków dotyczy ona świadczenia usług szkoleniowych.

- Jeden z przykładów opisuje ciekawy przypadek **jednorazowej współpracy w celu** zapobieżenia skutkom kryzysu. W Wielkiej Brytanii partnerstwo między JobCentre Plus a Konfederacją ds. Rekrutacji i Zatrudnienia (REC – organizacja reprezentująca interesy prywatnych biur pośrednictwa pracy w Wielkiej Brytanii) zostało nawiązane w związku z potrzebą wspierania wysoko wykwalifikowanych pracowników dotkniętych kryzysem i cięciami w służbie cywilnej.

Jakie są rodzaje formalnych uzgodnień?

- Korzystanie z **wewnętrznych kontraktów rządowych** można zaobserwować na przykładzie Finlandii. LAFOS opiera się na kontraktowych uzgodnieniach między różnymi publicznymi dostawcami opisujących: model operacyjny i model klienta, zarządzanie i nadzór nad operacjami; pracowników przydzielonych do różnych usług, budżet i kontrolę wydatków oraz outsourcing usług do prywatnych dostawców. W przypadku Austrii współpraca między AMS i gminami jest realizowana na podstawie administracyjnego dekretu wprowadzającego w życie prawo federalne.
- Korzystanie z podwykonawstwa jest powszechne. Podwykonawstwo z prywatnymi instytucjami szkoleniowymi zostało opisane na przykładzie Polski. Procedury przetargowe, otwarte dla podmiotów prywatnych, obowiązują w przypadku finansowania projektów szkolnych dotyczących zdobywania doświadczenia zawodowego przez zagrożonych uczniów w Niemczech. Umowy podwykonawstwa usług reintegracji z podmiotami prywatnymi są również popularne w Holandii. Tam gminy są odpowiedzialne za ich realizację, a PSZ odgrywają ograniczoną rolę w ramach rejestracji bezrobotnych, dostarczając informacji o rynku pracy i kierując osoby poszukujące zatrudnienia na wolne posady. Porozumienie kontraktowe zawarto także między brytyjskim Departamentem Pracy i Emerytur oraz REC, tak by specjaliści i menadżerowie byli kierowani przez doradców JobCentre Plus do zatwierdzonych agencji rekrutacyjnych, które otrzymywały niewielkie wynagrodzenie *per capita* (GBP 150). Niedawno rząd brytyjski zdecydował się na realizację modelu „głównego wykonawcy”, w którym ograniczona liczba prywatnych dostawców komercyjnych i niekomercyjnych otrzymuje wynagrodzenie od ministerstwa w celu świadczenia niektórych usług bezpośrednio i zleca je stronom trzecim. Model ten pozwala również na zawieranie umów konsorcjum, w ramach których jeden wykonawca jest liderem dla wielu innych dostawców. Brak pozytywnej dyskryminacji stosuje się do organizacji wolontariackich.
- Wreszcie, **współpraca została nawiązana w sposób nieco nieformalny** pomiędzy PSZ i TWA w Holandii. Holenderskie PSZ przez jakiś czas miały swoje własne TWA,



ale potem, aby poprawić wyniki dla grup wymagających, zaczęły dofinansowywać istniejące prywatne TWA. TWA korzystają obecnie z kanałów informacyjnych PSZ – szczególnie ze strony WERK.NL – podczas gdy PSZ starają się poprawić wyniki procesów rekrutacyjnych poprzez preselekcję usług, tak jak w przypadku każdego innego pracodawcy.

Co działa? Jakiego rodzaju współpracy są optymalne? Jak oceniane są wyniki?

Tam, gdzie to możliwe, studia przypadków prezentują informacje na temat wyników (zob. szczegóły przypadków w załączniku). Dla różnych rodzajów partnerstw można jednak już tu wyciągnąć pewne ogólne wnioski.

- Prywatni partnerzy są szczególnie skuteczni przy wyborze uczestników projektu (młodych osób, kobiet, wysoko wykwalifikowanych pracowników), motywowaniu i wspieraniu ich wyborów w zakresie praktyk i szkoleń (patrz przypadki z Polski, Niemiec i Wielkiej Brytanii), zwłaszcza gdy jakość usług, a nie cena, była podstawowym kryterium wyboru do udzielenia zamówienia publicznego.
- Współpraca między różnymi dostawcami usług publicznych ma poprawiać wymianę istotnych informacji, wiedzy technicznej i doświadczenia (patrz przypadki z Austrii i Finlandii). W Finlandii ustanowienie profesjonalnych zespołów urzędników z różnych gałęzi administracji, ale działających w jednej siedzibie (model „jednego okienka”), zapewnia korzystny stosunek liczby pracowników do liczby klientów i zostało docenione przez tych ostatnich.

- Udostępnianie informacji o rynku pracy między PSZ i prywatnymi dostawcami ma mieć pozytywny wpływ na efektywność pośrednictwa pracy. Około 35% wszystkich ofert pracy zgłoszonych do wyboru przez holenderskie PSZ pochodzi z TWA (około 300 000 ofert rocznie). Około 100 000 z tych skierowań ostatecznie zakończyło się zawarciem umowy o pracę.

I odwrotnie, trudności administracyjne były często wymieniane jako istotna bariera dla partnerstwa między służbami zatrudnienia osiągającymi dobre wyniki. W Austrii na przykład, brak porozumienia w sprawie kompetencji i zasobów między federalnymi rządami, prowincjami i gminami uniemożliwił stworzenie modelu „jednego okienka” dla odbiorców uzyskujących minimalne dochody. W Niemczech, złożoność systemu federalnego zagraziła kontynuacji projektów finansowanych przez PSZ na rzecz szkół, które musiały zostać przejęte przez rządy federalne.

Przyszłe trendy i rozwój

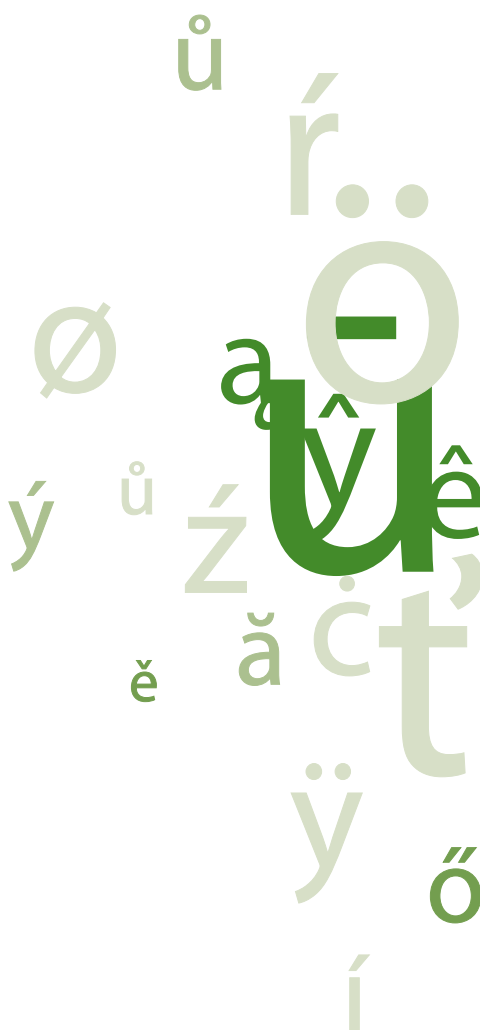
Oprócz brytyjskiego programu współpracy między rządem i prywatnymi biurami pośrednictwa pracy, który powstał jako krótkoterminowa odpowiedź na sytuację kryzysową na rynku i który został już zakończony, wszystkie inne przypadki przedstawione tutaj są dalej rozwijane. W szczególności:

- Model LAFOS w Finlandii jest obecnie włączony do krajowych wytycznych dotyczących zatrudnienia i koncepcji usług PSZ.
- Inicjatywy w Niemczech mające na celu poprawę poziomu wykształcenia nastolatków i młodych osób (większość organizo-

wana jest przez PSZ i zlecona prywatnym usługodawcom). Planuje się, że w miarę jak pracownicy będą musieli dostosowywać swoje umiejętności do wymagań rynku po obecnym kryzysie staną się jeszcze bardziej powszechne.

- Modele współpracy między AMS i Gminą Wiedeń w sprawie integracji odbiorców uzyskujących minimalne dochody na rynku pracy mają być stosowane w całym kraju, choć poziom i tempo wdrażania różni się między poszczególnymi regionami.

- Program „pełnego zaangażowania” testowany przez gminę Rotterdam ma zostać rozszerzony na wszystkie 62 dzielnice mieszkalne do 2014 roku, ustanawiając tym samym ściślejsze powiązanie między pomocą społeczną, polityką reintegracji i służbami zatrudnienia.



1.5 Wnioski

W badaniu zidentyfikowano kilka kluczowych cech i trendów dotyczących rozwoju partnerstw między służbami zatrudnienia oraz wiele kwestii, które należy rozpatrzyć w ramach trwającej debaty politycznej. Zanim je podsumujemy, należy jednak omówić pewne zastrzeżenia. Badania dotyczące partnerstwa w służbach zatrudnienia są bardzo nieliczne, a liczba przypadków dostępnych w literaturze jest ograniczona. Należy dołożyć więcej starań, jeśli w debacie politycznej mamy wykorzystać nowe informacje i wiedzę. Kwestia partnerstwa w służbach zatrudnienia obejmuje wiele dziedzin polityki (priorytety zatrudnienia, orientacje rynkowe różnych systemów, organizacje pomocy społecznej, przetargi) i jest dodatkowo komplikowana przez kierunki obrane przez poszczególne kraje, co nie pozwala na bezpośrednie porównanie między nimi.

Tabela 4 przedstawia zestawienie mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń czterech modeli partnerstw w zakresie służb zatrudnienia, które zostały zidentyfikowane. Nie ma to na celu określenia możliwych strategii dla partnerstw, a tylko zwrócenie uwagi na cechy istniejących modeli, jak opisano w badaniu, i dostarczenie informacji dla toczącej się debaty.

Główne ustalenia i wnioski z badania można podsumować w 7 punktach:

1. **Partnerstwa służb zatrudnienia są coraz bardziej powszechne** – choć partnerstwa są zazwyczaj mniej rozwinięte w południowych i wschodnich państwach członkowskich, to ogólnie istnieje wyraźna tendencja do zwiększania współpracy między różnymi podmiotami. Nowe rodzaje partnerstw i umów lub innych nieformalnych porozumień są stale rozwijane. W związku z tym większą uwagę
2. **System pośrednictwa pracy odgrywa ważną rolę** – zakres działań partnerskich, zaangażowani partnerzy i ich różne role są silnie uzależnione od krajowego systemu pośrednictwa pracy. Ogólne przejście od monopolu PSZ do bardziej zliberalizowanego rynku służb zatrudnienia stworzyło szeroki wachlarz form partnerstwa, ale rozwiązania instytucjonalne w każdym kraju nadal w pewnym stopniu określają i ograniczają formy możliwej współpracy. Partnerstwo i współpraca między publicznymi i prywatnymi służbami zatrudnienia może dalej się rozwijać, jeżeli pozwoli na to sytuacja prawna i polityczna.
3. **Najpierw problem, a potem partnerstwo** – nie wszystkie rodzaje partnerstw są odpowiednie dla każdego problemu politycznego; podmioty, ustalenia i środki różnią się w zależności od danego problemu. Opisana tutaj szeroka klasyfikacja partnerstw skupia się na dwóch kwestiach zgodnie z głównym celem (budową potencjału lub rozwiązywaniem wielowymiarowych problemów) i pokazuje, że różne modele mogą być odpowiedzią na poszczególne rodzaje problemów. Oznacza to, że w procesie kształtowania polityki konieczne jest skupienie się przede wszystkim na decyzji, które partnerstwa należy rozwijać. Wyraźnie widać, że zaproponowane tu modele teoretyczne są znacznie prostsze niż rzeczywiste problemy i wymagane usługi, ale mimo to stanowią dobry punkt wyjścia dla projektowania polityki. Jest to szczególnie ważne, ponieważ skuteczność i efektywność partnerstwa zależy od identyfikacji rzeczywistego źródła problemu i właściwego rozwiązania.



4. **Równowaga pomiędzy wydajnością i równymi szansami** – wszystkie formy partnerstw muszą utrzymywać równowagę między efektywnością i równym dostępem do usług. Wydajność jest siłą napędową, która sprawia, że dostarczanie usług zatrudnienia przechodzi od dostawców publicznych do prywatnych podmiotów komercyjnych lub non profit, podczas gdy podstawową zasadą służb publicznych jest zapewnienie równego dostępu do usług dla wszystkich. Poszczególne formy partnerstw i sposoby ich działania powinny być zaprojektowane w celu poprawy świadczenia usług z obu perspektyw lub przynajmniej, w celu poprawy ich świadczenia, po jednej stronie bez zakłócania drugiej. Oznacza to, że obie zasady muszą być rozważane w debacie politycznej na temat partnerstwa, a ich wyniki powinny być odpowiednio oceniane.
5. **Równowaga między różnymi interesami** – jak wspomniano wyżej, partnerstwa mogą współistnieć z konkurencją, ale reprezentują inny sposób rozwiązywania problemów. Równowaga między interesami wszystkich zaangażowanych podmiotów stanowi podstawę każdego partnerstwa, a w przypadku partnerstwa rynkowego, środki publiczne są podstawową zachętą. Oznacza to, znowu, że należy znaleźć równowagę między różnymi interesami zaangażowanych stron. Teoria ekonomiczna i doświadczenia z przeszłości mogą pomóc w tym zakresie, ale forum do komunikacji i dyskusji między uczestnikami i innymi zainteresowanymi stronami jest ważnym instrumentem promowania partnerstwa. Powinno ono powstać na poziomie UE, krajowym i lokalnym. Z kolei biurokratyczne podejście do partnerstwa może dać odwrotny od zamierzonego skutek.
6. **Zarządzanie i rozwiązania prawne:** kwestie techniczne są ważne w określaniu funkcjonowania i skuteczności partnerstwa, zarówno w ramach mechanizmów rynkowych, jak i na podstawie innych dobrowolnych lub administracyjnych ustaleń. W szczególności, istotne są procedury przetargowe i systemy wynagrodzeń, które mogą znacząco wpłynąć na wyniki podejmowanych inicjatyw rynkowych, podobnie jak brak zachęt i sankcji może ograniczać skuteczność innych form partnerstwa. Oznacza to, że szczególną uwagę należy zwrócić na narzędzia partnerskie i odpowiednie mechanizmy zarządzania, tak by zapewnić zgodność i odpowiednie wyniki. W przeciwnym wypadku zasady mogą być nieskuteczne, a partnerstwo może stać się słabe lub niesymetryczne.
7. **Szeroki zakres upoważnień i tworzenie sieci** – wdrażane partnerstwa to nie tylko kwestia przepisów prawnych i uzgodnień technicznych; zależy także od procesów uczenia się i środowiska społecznego czy administracyjnego. Oznacza to szeroki zakres uprawnień i działań w ramach sieci w celu promowania partnerstwa. W związku z tym, korzystne byłoby upowszechnianie wyników doświadczeń, tworzenie wspólnot promujących dobre praktyki, identyfikowanie dobrych praktyk i modeli projektowych oraz udostępnianie wyników ocen. Ponieważ dostarczanie usług zatrudnienia w oparciu o partnerstwo jest wciąż stosunkowo innowacyjne w większości państw członkowskich, stanowi to nadal proces uczenia się dla wszystkich zaangażowanych stron, wymagający adaptacji i bieżącej oceny.

Tabela 4. Modele partnerstw – podsumowanie mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń

Modele partnerstw	W stosunku do modelu		
	mocne strony	słabe strony	szanse
	W stosunku do sytuacji		
	zagrożenia		
MODEL 1 – BUDOWANIE POTENCJAŁU	<ul style="list-style-type: none"> • Tradycyjny outsourcing • Łatwo odnosi się do wysokiego zapotrzebowania lub konkretnych usług • Zaawansowane outsourcing • Wszystkie usługi 	<ul style="list-style-type: none"> • Niska kontrola wyników i ograniczony nacisk na wydajność prywatnych podmiotów • Możliwy efekt „zgarniania śmietanki” • Wymagane bardziej zaawansowane zarządzanie i kontrola • Rozszerzenie projektowania i wdrażania polityki zatrudnienia 	<ul style="list-style-type: none"> • Ograniczone informacje zwrotne (organizacyjne, uczenie się, itp.) dla PSZ • Wymagana zaawansowana podaż ze strony podmiotów prywatnych • Zniekształcenia mogą generować nierówny dostęp do służb zatrudnienia
MODEL 2 – WSPÓŁPRACA	<ul style="list-style-type: none"> • Prywatne podmioty komercyjne • Wymiana informacji 	<ul style="list-style-type: none"> • Możliwy opór niektórych podmiotów, preferowana egalitarna wymiana • Niewiele zalet jeśli podmioty nie są w stanie wykorzystać większej liczby informacji 	<ul style="list-style-type: none"> • Potrzebne środowisko oparte na współpracy • Trudne do usystematyzowania w przypadku braku obowiązku prawnego
MODEL 3 – INTEGRACJA UMIEJĘTNOŚCI	<ul style="list-style-type: none"> • Pozwala na rozwiązanie skomplikowanych problemów • Efektywny podział pracy wśród istniejących specjalizacji • Stosunkowo tani ponieważ jest oparty na istniejących umiejętnościach i działaniach 	<ul style="list-style-type: none"> • Słabość organizacji non-profit w stosunku do procedur publicznych zamówień 	<ul style="list-style-type: none"> • Na poziomie lokalnym preferowane rozwinięte usługi wolontariackie i specjalistyczne
MODEL 4 – WSPÓŁPRACA	<ul style="list-style-type: none"> • Inne organy administracji i organizacje non profit • Koordynacja istniejących usług 	<ul style="list-style-type: none"> • Częstsze lokalnie, na poziomie krajowym potrzebny szczegółowy plan/program 	<ul style="list-style-type: none"> • Preferowane środowisko oparte na współpracy i kontrola społeczna wydajności

Źródło: Applica/Ismeri, opracowanie własne.



1.6 Załącznik: Studia przypadku

A1. Studium przypadku: Ośrodki usług pracowniczych (LAFOS) w Finlandii

A1.1 Kontekst współpracy

LAFOS to utworzona w Finlandii sieć Ośrodków usług pracowniczych mająca na celu wspieranie reintegracji zawodowej osób poszukujących zatrudnienia, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji. Model usług LAFOS jest wynikiem długofalowego procesu prac rozpoczętych w 2000 r., ściśle powiązanych z wytycznymi w zakresie krajowej polityki zatrudnienia, w których walka z bezrobociem strukturalnym stanowi priorytet. Ustanowienie sieci LAFOS miało miejsce równoległe z przeprowadzaniem zasadniczej reformy modelu usług fińskich publicznych służb zatrudnienia (PSZ). Sieć LAFOS miała stanowić odpowiedź na potrzebę wzmocnienia koordynacji służb zatrudnienia oraz wypracowania bardziej kompleksowych i zintegrowanych usług dla grup osób najbardziej zagrożonych na rynku pracy. Model przyjęty w Finlandii poprzez ustanowienie sieci LAFOS, oparty jest na ścisłej koordynacji i współpracy służb publicznych i jest on zdecydowanie odmienny, na przykład, od modelu w Wielkiej Brytanii, zgodnie z którym świadczenia na rzecz osób długotrwale bezrobotnych powierzono prywatnym agencjom zatrudnienia.

Koncepcja usług w ramach sieci LAFOS opiera się na ścisłej współpracy między wieloma organizacjami partnerskimi, a mianowicie:

- Lokalnymi biurami PSZ (tak zwanymi Lokalnymi Biurami ds. Zatrudnienia i Rozwoju Gospodarczego – ang. *Local Employment and Economic Development Office, EED*);

- Gminami a zwłaszcza ich wydziałami ds. opieki socjalnej i zdrowotnej;
- Lokalnymi agencjami Krajowej Instytucji ds. Ubezpieczeń Społecznych (KELA).

Zgodnie z modelem LAFOS usługi w zakresie zatrudnienia oferowane są w biurach EED, podczas gdy świadczenia w ramach gminnej opieki społecznej i opieki zdrowotnej oferowane przez KELA przewidziane są w lokalach współdzielonych z innymi podmiotami, w których urzędnicy ze wszystkich zainteresowanych instytucji obsługują klientów w parach lub w większych zespołach specjalistów. Przyjęcie zasady „jednego okienka” (ang. *one-stop shop*) w integracji usług mających na celu wspieranie klientów w trudnej sytuacji to podstawowa różnica między modelem LAFOS i konwencjonalną współpracą między poszczególnymi służbami.

Po fazie pilotażu sieci LAFOS przyznano stałe dofinansowanie z początkiem 2006 r. Jednostki sieci LAFOS działają na szczeblu lokalnym/regionalnym. Każda jednostka LAFOS może współpracować z jednym lub kilkoma biurami EED i/lub gminami w zależności od charakteru regionalnych struktur administracyjnych. W 2010 r. funkcjonowało 39 jednostek LAFOS, współpracujących z 40 biurami EED i 138 gminami. Całkowita liczba pracowników wynosiła 600 osób i średnio około 15 pracowników przypadało na jednostkę LAFOS. Warto zauważyć, że sieć LAFOS funkcjonuje głównie w zaludnionych obszarach miejskich, co odzwierciedla koncentrację bezrobocia strukturalnego na tych obszarach.





Działalność LAFOS prowadzona jest na podstawie umów i dobrowolnej współpracy między biurami EED i innymi partnerami. Przystępując do umowy, partnerzy wyrażają zgodę co najmniej na następujące elementy:

- Klienci i model operacyjny;
- Uzgodnienia w zakresie zarządzania i nadzoru działalności;
- Personel przydzielony do świadczenia usług;
- Budżet i monitorowanie wydatków;
- Usługi zlecone lub zakupione u zewnętrznych dostawców usług.

Zmiany w ustaleniach umowy muszą być uzgadniane i partnerzy muszą wspólnie wyrazić na nie zgodę.

A1.2 Charakterystyka współpracy

Personel organizacji partnerskich pracuje we wspólnych biurach i tworzy zespoły obsługujące klientów, składające się z wielu specjalistów. Każdy urzędnik wspiera zespół swoją wiedzą fachową i wiedzą na temat usług oferowanych przez organizację, z której się wywodzi. Tabela 5 przedstawia usługi udostępniane indywidualnie klientom.

Trzon zespołów składających się z wielu ekspertów stanowią doradcy zawodowi, pracownicy społeczni i specjaliści służby zdrowia. W większych jednostkach LAFOS w skład takiego zespołu wchodzi również pielęgniarz, a w mniejszych jednostkach usługi takie są

Tabela 5. Partnerzy i zakres usług dostępnych za pośrednictwem sieci LAFOS

Partnerzy	Rola i usługi oferowane w sieci LAFOS
Biura lokalne PSZ	Lokalne PSZ są odpowiedzialne za usługi w zakresie zatrudnienia i programy ALMP (programy aktywnej polityki rynku pracy). Obejmują one następujące opcje oferowane w ramach planów indywidualnych sporządzanych przez sieć LAFOS: <ul style="list-style-type: none"> • Pośrednictwo pracy i usługi w zakresie pośrednictwa pracy; • Orientacja i wsparcie w zakresie planowania kariery zawodowej; • Doradztwo zawodowe i informacje na temat rynku pracy; • Szkolenia w zakresie rynku pracy; • Zatrudnienie subsydiowane i szkolenia; • Identyfikacja umiejętności i możliwości w zakresie podjęcia pracy; • Konsultacje medyczne.
Gminy usługi w zakresie opieki społecznej i zdrowotnej	Co do zasady, gminy są głównymi partnerami w sieci LAFOS i oferują: <ul style="list-style-type: none"> • Gminne usługi w zakresie opieki zdrowotnej; • Różnego rodzaju usługi w zakresie opieki socjalnej; • Gminne wsparcie finansowe.
Krajowa Instytucja ds. Ubezpieczeń Społecznych (KELA)	KELA wypłaca różnego rodzaju zasiłki związane z rynkiem pracy i zatrudnieniem. <ul style="list-style-type: none"> • Subsydia dla rynku pracy, podstawowy zasiłek dla bezrobotnych, subsydia szkoleniowe; • Zwrot kosztów leczenia, zasiłki chorobowe; • Resocjalizacja indywidualna i grupowa, zasiłek resocjalizacyjny; • Świadczenia emerytalne.



zlecane innym podmiotom. Faktyczny model roboczy, zakres usług i cel działań określa każdy podmiot sieci LAFOS z uwzględnieniem elementów lokalnych, liczby klientów i ich charakterystyki.

A1.3 Struktura kadrowa sieci LAFOS

Struktura kadrowa dwóch bardzo różnych biur LAFOS zapewnia interesujący wgląd w umiejętności i dostępne usługi. Biuro LAFOS w Tampere (tabela 6) mieści się na dużym obszarze miejskim i składa się z jednostki centralnej i pięciu podjednostek w okolicy miasta. Średnia liczba zarejestrowanych klientów to 1200 osób, a na liście osób oczekujących na uzyskanie statusu klienta znajduje się 2300 uprawnionych wnioskodawców. Średnio 20 nowych klientów co tydzień rozpoczyna korzystanie z usług sieci LAFOS.

Tabela 6. Sieć LAFOS w regionie Tampere

Członek personelu – zawód	Liczba
Kierownik LAFOS	1
Kierownik sekcji	1
Informatorzy/rzecznicy	1
Doradcy w zakresie świadczonych usług	5
Doradcy zawodowi	17
Pracownicy społeczni	3
Psycholog	1
Pielęgniarki	2
Inny personel	4
Ogółem	35

Z kolei sieć LAFOS w regionie Kainuu (tabela 7) to jednostka średnich rozmiarów mieszcząca się w północnej Finlandii. Jej działalność dotyczy miasta Kajaani i okolicznych gmin wiejskich z czterech podjednostek lokalnych. Średnia liczba zarejestrowanych klientów wynosi 450-500, czyli mniej niż połowa w jednostce w Tampere.

Tabela 7. Sieć LAFOS w regionie Kainuu

Członek personelu – zawód	Liczba
Kierownik służb	1
Psycholog, specjalista w zakresie resocjalizacji	1
Doradcy w zakresie zatrudnienia	6
Pracownicy społeczni	3
Doradcy socjalni	4 (2 pracujących w niepełnym wymiarze godzin)
Pielęgniarka, specjalista ds. bezpieczeństwa i higieny pracy	1
Inny personel	3
Ogółem	19



A1.4 Klienci LAFOS

Ostatecznym celem LAFOS jest pomoc klientom w trudnej sytuacji w znalezieniu pracy. Aby zostać klientem sieci LAFOS koniecznym warunkiem wstępnym, jaki należy spełnić, jest potrzeba otrzymania wsparcia wielopłaszczyznowego. Lokalne biura PSZ mogą skierować klienta do LAFOS, gdy uznaje się, że osoba ta potrzebuje wsparcia gminnych służb społecznych, służby zdrowia czy służb zatrudnienia. I odwrotnie, gminy mogą skierować klientów do LAFOS w przypadku, gdy uznaje się, że potrzebują wsparcia służb zatrudnienia zapewnianego przez lokalne biura PSZ dodatkowo wobec świadczonych przez nie usług. Agencje KELA również mogą przejąć w tym zakresie inicjatywę i skierować klientów do LAFOS.

Skierowanie do LAFOS zawsze ma miejsce w oparciu o ocenę potrzeby otrzymania danego świadczenia i dokonuje go organizacja kierująca lub sam LAFOS. W związku z tym, że potrzeba otrzymywania świadczeń o charakterze wielopłaszczyznowym jest warunkiem wstępnym skierowania do LAFOS, klienci nie mogą być skierowani wyłącznie z przyczyn takich jak niepełnosprawność, status imigranta, czas trwania bezrobocia lub konieczność ubiegania się o rentę inwalidzką. Klienci mogą również uzyskać dostęp do usług LAFOS z własnej inicjatywy. Zgodnie z danymi monitoringowymi Ministerstwa Zatrudnienia i Gospodarki w 2010 r. skierowano do LAFOS 8 752 klientów (tabela 8), podczas gdy 9149 klientów w tym samym roku przestało korzystania z tych świadczeń.

Tabela 8. Skierowania do służb LAFOS dokonane przez organizacje partnerskie w 2010 r. ogółem we wszystkich ośrodkach

Partner	Liczba skierowanych klientów	%
Biura lokalne PSZ	5676	64,9
Gminy (usługi socjalne i zdrowotne)	2052	23,4
KELA	6	0,1
Własna inicjatywa	372	4,3
Inne	676	7,4
Ogółem	8752	100

Źródło: LAFOS dane monitoringowe, Ministerstwo Zatrudnienia i Gospodarki

A1.5 Proces zapewniania świadczeń

Procedurę przyznawania klientowi świadczeń w LAFOS można podzielić na trzy główne elementy (tabela 9). Usługa może obejmować wszystkie trzy elementy, zwykłą ocenę potrzeby przyznania świadczenia lub analizę potrzeb w zakresie świadczeń, a także etap resocjalizacyjny i orientacyjny. W LAFOS świadczenie usług w odniesieniu do jednego klienta może, co do zasady, trwać maksymalnie 2-3 lata. W przypadkach, gdy sieć LAFOS nie była w stanie pomóc klientowi zwiększyć możliwości w zakresie znalezienia zatrudnienia, zostaje on odesłany ponownie do służb opieki zdrowotnej i socjalnej, za które odpowiadają gminy. Gdy zakończy się relacja klienta z LAFOS, musi on zostać

**Tabela 9. Świadczenie usług w sieci LAFOS**

Działania podjęte w ramach zapewniania świadczeń	
Ocena	Ocena świadczeń, potrzeb, konieczne badania (np. medyczne, potrzeba zapewnienia rehabilitacji), opracowanie indywidualnego planu na rzecz zatrudnienia/aktywizacji zawodowej
Rehabilitacja i orientacja	Działania rehabilitacyjne, orientacja i wsparcie
Szkolenia i zatrudnienie	Działania na rzecz zatrudnienia (np. subsydiowane zatrudnienie, staże), działania szkoleniowe i inne działania na rzecz aktywizacji zawodowej

poinformowany na temat tego, która organizacja partnerska będzie odpowiedzialna za zorganizowanie potrzebnych mu świadczeń. LAFOS musi poinformować partnera, który przejmuje odpowiedzialność za klienta oferowanych świadczeń i zalecić przyszłe działania. Tabela 10 przedstawia status klientów po zakończeniu procedury prowadzonej przez LAFOS w 2010 roku.

A1.6 Ustalenia organizacyjne

Orientację strategiczną i zarządzanie operacyjne ośrodkami LAFOS uzgadniają na szczeblu lokalnym organizacje partnerskie. Grupa sterująca składająca się z przedstawicieli organizacji partnerskich spotyka się regularnie celem omówienia następujących elementów:

Tabela 10. Status klienta po zakończeniu procedury zapewnienia świadczeń przez LAFOS, 2010 r

Sytuacja po zakończeniu świadczenia usług	Liczba przypadków	%
Zatrudnienie na otwartym rynku pracy	924	10,1
Rejestracja w biurze EED	943	10,3
Programy aktywnego rynku pracy	1088	11,9
Emerytury i renty	863	9,5
Choroby lub resocjalizacja	698	7,6
Osoby pozostające bez pracy	385	4,2
Korzystanie ze świadczeń z własnej inicjatywy	421	4,6
Brak zmiany w sytuacji osobistej	1951	21,3
Inne	1876	20,5
Ogółem	9149	100

Źródło: LAFOS dane monitoringowe, Ministerstwo Zatrudnienia i Gospodarki



- Kadry przydzielone do LAFOS (liczba personelu i oficjalna struktura);
- Kwestie dotyczące zarządzania operacyjnego;
- Rola i rozdział obowiązków pomiędzy LAFOS i organizacjami partnerskimi;
- Obowiązki administracyjne (np. zakup usług, płatności i rozliczenia).

Wytyczne dotyczące budżetu rządowego umożliwiają lokalnym biuram PSZ alokację zasobów na potrzeby działalności LAFOS, pod warunkiem, że inni partnerzy również poniosą koszty zgodnie z zasadami ustanowionymi przez Ministerstwo Zatrudnienia i Gospodarki.

A1.7 Wnioski – czynniki powodzenia i wyzwania

Po fazie pilotażowej, która zakończyła się w 2006 r. model LAFOS zostały sformalizowany i włączono go obecnie do krajowej strategii zatrudnienia i koncepcji świadczeń PSZ. Oprócz oficjalnych jednostek LAFOS otrzymujących stałe dofinansowanie rządowe poprzez Ministerstwo Zatrudnienia i Gospodarki, ustanowiono szereg podobnych ośrodków usługowych i większość z nich otrzymała dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

Wywiady z urzędnikami LAFOS w Tampere i Kainuu unaocznily szereg podstawowych zalet modelu świadczeń LAFOS w odniesieniu do standardowych usług świadczonych przez poszczególne organizacje partnerskie:

- Zespoły składające się z wielu specjalistów dostarczają różnej wiedzy fachowej i zapewniają więcej opcji przy poszukiwaniu rozwiązań w poszczególnych przypadkach. W porównaniu do świadczeń

standardowych, możliwe jest bardziej trwałe, intensywne i zorientowane na dostarczenie rozwiązań świadczenie usług, rozpoczynające się od gruntownej oceny indywidualnych potrzeb klientów;

- Zasada „jednego okienka” to podstawowa zaleta koncepcji LAFOS, ponieważ możliwe jest zapewnienie dostępu do świadczeń klientom potrzebującym wsparcia wielopłaszczyznowego;
- W sieci LAFOS dostawcy usług i klienci mogą budować długofalową relację i wspólnie realizować cele związane z procesem zapewniania świadczeń. W związku z tym, że dysponujemy większą ilością czasu dla każdego klienta, większą uwagę można zwrócić na aspekt jakościowy świadczeń.

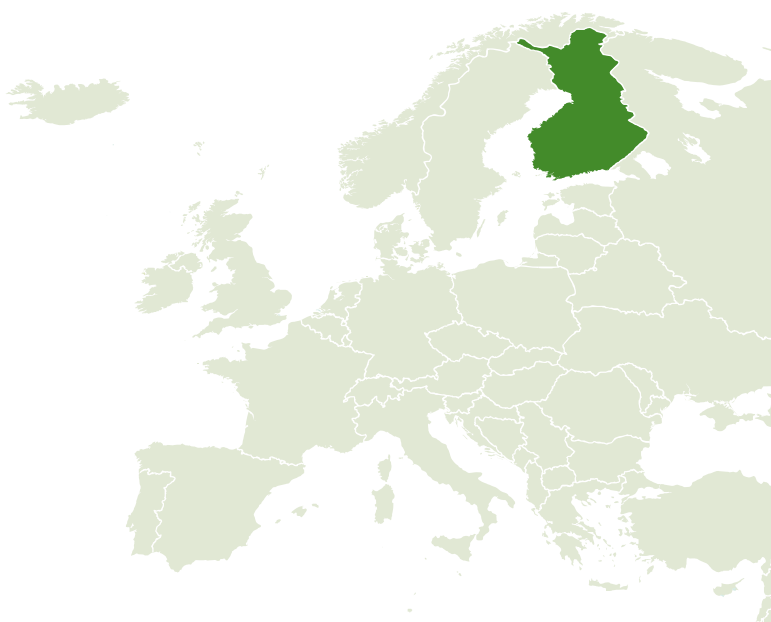
Ponadto zidentyfikowano szereg wyzwań w trakcie wywiadów z urzędnikami LAFOS:

- Głównym czynnikiem, który przyczynił się do sukcesu modelu LAFOS jest niski stosunek liczby klientów do liczby pracowników i długofalowe relacje, jakie dzięki temu powstają. Znaczący wzrost liczby klientów mógłby wpływać hamująco na aktualnie stosowane podejście indywidualne i usługi LAFOS stałyby się niemal identyczne ze standardowymi usługami świadczonymi w organizacjach partnerskich;
- Wsparcie sieci LAFOS często przychodzi zbyt późno: skierowanie klientów do służb LAFOS powinno odbywać się na wcześniejszym etapie. Cały proces ulega znacznemu spowolnieniu przez bariery administracyjne, jakie nadal istnieją między zaangażowanymi w niego instytucjami.
- Powinny zostać opracowane cele i wymierne wskaźniki dostosowane do cech szczególnych klientów LAFOS. Kryteria,

które są stosowane przy standardowych programach na rzecz zatrudnienia, np. rezultaty w odniesieniu do zatrudnienia uczestników, nie dotyczą bezpośrednio działalności LAFOS ukierunkowanej na niektóre najbardziej narażone grupy znajdujące się w najcięższej sytuacji.

Aktualnie dostępne oceny modelu LAFOS potwierdzają przedstawione powyżej opinie. Kontakty w sieci LAFOS umożliwiły zintensyfikowanie współpracy między lokalnymi dostawcami usług, a zintegrowany charakter

świadczeń przynosi klientom korzyści. Dotyczy to w szczególności opieki socjalnej i usług zdrowotnych na poziomie gmin i lokalnych biur PSZ. Działalność sieci LAFOS w przyszłości będzie musiała wiązać się ze stworzeniem silniejszych więzi z pracodawcami lokalnymi. Ewaluatorzy zalecili decydom doprecyzowanie celów ustalonych dla LAFOS i opracowanie specjalnych wskaźników do pomiaru rezultatów osiągniętych dzięki resocjalizacji klienta. I wreszcie, klienci bardzo doceniają czas i uwagę poświęcone indywidualnym potrzebom zgodnie z modelem świadczeń LAFOS.





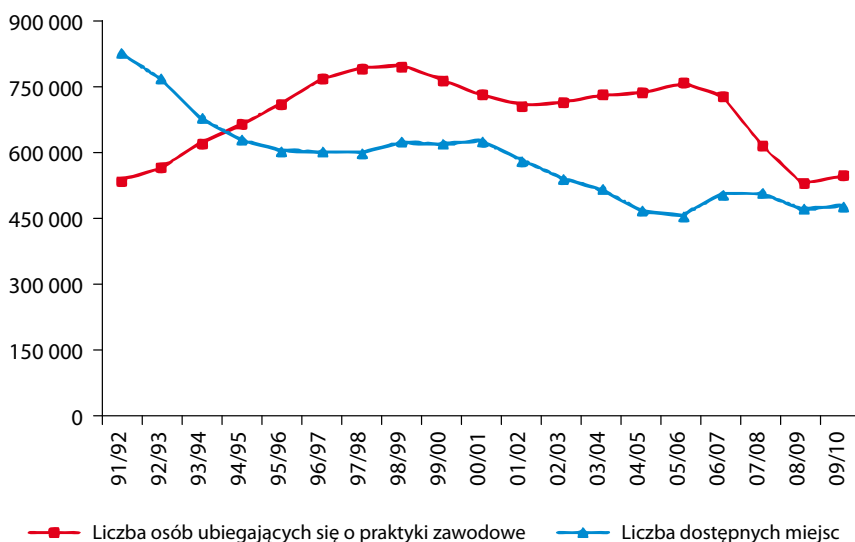
A2. Studium przypadku: Współpraca pomiędzy Federalną Agencją Zatrudnienia a systemem szkolnictwa w Niemczech

A2.1 Kontekst współpracy

Bezrobocie wśród młodzieży jest stosunkowo niskie w Niemczech. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest niemiecki system praktyk zawodowych, łączący szkolenia teoretyczne i praktyczne. Jednakowoż liczba osób ubiegających się o praktyki zawodowe stale rośnie od przełomu lat 1993/1994, w związku z czym średnio 18 tys. aplikacji każdego roku zostaje odrzuconych. W ostatnich latach rozdźwięk ten zdaje się być coraz mniejszy, przy czym liczba dostępnych stanowisk stale maleje (rysunek 2). Na przełomie roku 2009/2010 Federalna Agencja Zatrudnienia (BA) zgłosiła 552 tys. kandydatów ubiegających się o około 484 tys. miejsc.

Wśród młodych ludzi, którzy nie zostali przyjęci na praktyki, występuje duża liczba osób, które przerwały naukę lub uczniów ze złymi wynikami w nauce. Niektórzy z nich chcą dalej się uczyć, podczas gdy innymi zajmuje się agencja BA odpowiedzialna za pośrednictwo pracy i włączenie osób młodych do rynku pracy. Osoby w wieku poniżej 26 roku życia są uprawnione do różnych świadczeń, w tym do uczestnictwa w szkoleniach poza miejscem pracy.

W ostatnich latach agencja BA zainicjowała współpracę ze szkołami, pracodawcami, gminami i rządami krajów związkowych odpowiedzialnymi w Niemczech za system szkolnictwa w celu zwiększenia włączenia osób młodych do rynku pracy (Podsumowanie: Kupka/Wol-



Rysunek 2. Praktyki zawodowe w Niemczech od początku lat 90-tych – popyt i podaż



ters 2010)³³. Szczególny nacisk jest kładziony na programy łączące treści nauczane w ogólnokształcących szkołach średnich ("Hauptschule") z praktyką zawodową. W ramach specjalnych zajęć uczniowie, w przypadku których istnieje ryzyko przerwania nauki, kierowani są na praktyki lub inne formy zdobywania doświadczenia zawodowego lub programy szkoleń. Większość rządów krajów związkowych (*Bundesländer*) uczestniczy we współpracy tego typu. Zakres programu jest jednak ograniczony. Po reformie konstytucji przeprowadzonej w 2006 r. zabroniono współpracy pomiędzy rządem federalnym i krajami związkowymi w odniesieniu do systemu szkolnictwa. Agencja BA ma wyłącznie prawo współpracować z krajami związkowymi w zakresie pośrednictwa pracy dla uczniów szkół.

Niniejsze studium przypadku dotyczy programu zrealizowanego w Dolnej Saksonii. Był to największy program pod względem zakresu i liczby uczniów kwalifikujących się do uczestnictwa w zajęciach projektowych. Projekty ocenione były przez Instytut Badań Socjologicznych w Getyndze (SOFI). Powstały dwa raporty opisujące sukces programu. Opracowano je na podstawie standaryzowanych wywiadów ze specjalistami ds. praktyk, urzędnikami ministerialnymi, nauczycielami, pracodawcami i uczniami (Solga i in. 2010, 2011).

A2.2 Charakterystyka współpracy

Projekt początkowo realizowany był w oparciu o prawo federalne, co umożliwiło agencji BA

³³ W 2011 r. Ministerstwo Pracy (BMAS) umożliwiło agencji Bundesagentur für Arbeit (BA) finansowanie projektów wykraczających poza zadania wyznaczone w SGB III, ustawie dotyczącej świadczeń federalnych służb zatrudnienia. Pozwoliło to na świadczenie usług dla uczniów szkół.

finansowanie innowacyjnych projektów, którymi służby zatrudnienia zwykle się nie zajmują. W wyniku przeprowadzonej w 2005 r. w Niemczech reformy rynku pracy, agencja BA przestała odpowiadać za programy praktyk zawodowych. Jedynym koniecznym elementem była zgoda federalnego Ministerstwa Pracy (BMAS). Drugi etap projektu podlegał dwóm ustawom federalnym, zgodnie z którymi wymagana była współpraca z trzecim partnerem (poza BMAS i BA) pokrywającym co najmniej 50% kosztów projektu. W ostatecznym rozrachunku państwo musiało pokryć około 75% całkowitych kosztów, ponieważ nowe przepisy uniemożliwiały rządowi federalnemu i jego agencjom finansowanie świadczeń (zajęć szkolnych itp.), które miały być zapewniane na szczeblu państwowym.

Na potrzeby pierwszego etapu projektu (AQB 1), agencja BA podpisała umowę administracyjną z Ministerstwem Edukacji i Kultury w Dolnej Saksonii. Uzgodniono, że nastąpi podział kosztów projektu, przy czym Ministerstwo miało być odpowiedzialne za wybór szkół i zatwierdzanie zajęć specjalnych. Agencja BA zorganizowała przetarg na projekt, który wygrała BNV, pozarządowa instytucja oświatowa finansowana przez pracodawców i izby handlowe. Przetargi są obowiązkowe w Niemczech dla projektów finansowanych przez agencje federalne o wartości przekraczającej 150 tys. EUR, a agencja BA posiada długoletnie doświadczenie w zakresie przeprowadzania przetargów i nadzoru usług oświatowych. Przedmiotem przetargu było świadczenie usług mających za zadanie przygotowanie uczniów do praktyk, w tym dostarczanie informacji na temat kariery, doradztwo i orientacja zawodowa, pomoc w znalezieniu praktyk i wsparcie społeczne. Do każdej z 24 zaangażowanych szkół



przydzielono instruktora. Agencji BA powierzono nadzór nad właściwym wykonaniem umowy i miała ona swojego przedstawiciela w radzie koordynacyjnej. Pod koniec projektu opiekunowie naukowci i specjaliści ds. praktyk pracowali wspólnie, aby pomóc każdemu uczniowi w znalezieniu praktyk zawodowych.

Ministerstwo Edukacji i Kultury nadzorowało szkoły, które zakwalifikowały się do projektu. Współpracowało ono bezpośrednio z dyrektorami szkół i mogło interweniować w przypadkach gdy realizacja celów założonych w projekcie narażona była na szwank. W radzie koordynacyjnej zasiadał przedstawiciel Ministerstwa. W drugim etapie projektu Ministerstwo pełniło rolę jego lidera. W związku z tym, że rządy krajów związkowych mają swobodę składania ofert przetargowych na realizację projektów, Ministerstwo ogłosiło, że w związku z pozytywnymi doświadczeniami związanymi z BNW kolejna oficjalna procedura przetargowa jest niepotrzebna.

Przetarg na przeprowadzenie oceny projektu zorganizowała natomiast agencja BA. Zamówienie zostało udzielone SOFI, instytutowi badawczemu w Getyndze. Jego zadaniem była analiza wpływu projektu na prawdopodobieństwo przerwania przez uczniów nauki, ich umiejętności społeczne i wyniki końcowe, jak również na prawdopodobieństwo rozpoczęcia praktyk zawodowych po ukończeniu szkoły średniej. Instytut SOFI przeprowadził czterokrotnie wywiady ze wszystkimi uczniami uczestniczącymi w programach, a także wywiady eksperckie z nauczycielami, urzędnikami agencji BA i doradcami w zakresie programu praktyk zawodowych. Ewaluacja projektu uznawana była za kluczowy element przy dokonywaniu oceny sukcesu współpracy.

A2.3 Realizacja projektów AQB

Podstawową grupą docelową projektu byli uczniowie, w przypadku których występowało ryzyko nieotrzymania świadectwa ukończenia szkoły średniej lub przerwania nauki. Założenie ryzyka przerwania nauki oparte było na zachowaniu społecznym uczniów i ocenach uzyskanych przez nich na egzaminach, przy czym doświadczenia wyniesione z przeprowadzenia wywiadów eksperckich pokazują, że trudno jest tutaj ustalić jednoznaczne kryteria. Możliwe jest w związku z tym, że niektórych uczniów narażonych na takie ryzyko nie uwzględniono w programie.

Zajęcia projektowe rozpoczęły się w drugim semestrze klasy 8 i zakończyły się półtora roku po zakończeniu nauki w klasie dziewiątej. Uczniowie biorący w nich udział spędzają od trzech do czterech dni w tygodniu w szkole, w zależności od strategii przyjętej przez szkołę a pozostały jeden dzień lub dwa dni pracują jako stażyści w firmach. W pierwszych latach realizacji projektu zaangażowano pracowników socjalnych, którzy mieli za zadanie pomóc uczniom w gorszej sytuacji, przy czym świadczenia te ograniczono w jego fazie drugiej.

Uczniowie uczestniczący w zajęciach projektowych różnią się cechami społeczno-demograficznymi od uczniów w zwykłych klasach. W tej grupie występuje, na przykład, wysoki odsetek uczniów, którzy opuszczają regularne zajęcia. Nauczyciele traktowali uczestnictwo w zajęciach projektowych jako nagrodę a uczniów, którzy zachowywali się nieodpowiednio wyrzucano z zajęć projektowych i zmuszano do powrotu na zwykłe zajęcia (około jedna piąta uczestników).



Instytut SOFI ocenił środowisko nauczania jako słabe, głównie w związku z doborem uczniów, który mógł być czynnikiem zniechęcającym innych uczniów i stanowić przyczynę ich złych ocen. Z kolei wywiady z uczestnikami pokazują, że prawie wszyscy uczniowie byli zadowoleni z kolegów z zajęć i „szczęśliwi”, że wybrano ich do projektu.

W sumie w projekcie brało udział 775 uczniów z 24 różnych szkół średnich. Zawodowi instruktorzy zatrudnieni przez wykonawcę – BNV mieli za zadanie wspierać uczniów w poszukiwaniu praktyk zawodowych. Każdy z nich szkolił uczniów w jednej z 45 grup projektowych na temat tego, w jaki sposób skutecznie można ubiegać się o praktyki zawodowe. Po zakończeniu zajęć projektowych, pracownicy agencji BA zajmujący się pośrednictwem mieli znaleźć uczniom praktyki zawodowe.

Projekt był nadzorowany przez radę koordynacyjną składającą się z przedstawicieli każdego z partnerów projektu, którzy często organizowali wspólne spotkania i sprawnie współpracowali. Rada zajmowała się określeniem przeszkód w realizacji projektu, rozstrzygała spory pomiędzy partnerami i omawiała nieprzewidziane na etapie planowania kwestie związane z projektem.

Zidentyfikowano wyzwania dwojakiego rodzaju:

- Pierwsze dotyczy statusu prawnego projektu. Reforma prawa federalnego, która weszła w życie po rozpoczęciu realizacji projektu i skutkowałą zakazem finansowania działań edukacyjnych organom federalnym. W ostatecznym rozrachunku, agencja BA musiała zmniejszyć poziom finansowania projektu i ograniczyć usługi do zadań związanych z orientacją zawodową uczniów i skierowaniem ich na praktyki.

- Wystąpił także szereg problemów o charakterze operacyjnym. Po pierwsze, dyrektorom szkół trudno było określić, jaką rolę instruktorzy mieli pełnić w szkole. Z wywiadów z instruktorami wynikało, iż czasem prowadzili tradycyjne zajęcia, co nie było założone w projekcie i można to uznać za naruszenie zakazu współpracy. Rola instruktorów powinna polegać na kontaktach z przedsiębiorstwami mających zagwarantować każdemu uczniowi możliwość uczestnictwa w praktykach, a także na rozmowach z rodzicami, dzięki którym uczniowie mogliby stosować skuteczniejsze metody poszukiwania praktyk oraz na kontroli skuteczności praktyk. Na temat tego problemu prowadzona była gorąca dyskusja w radzie koordynacyjnej. Drugim wyzwaniem dla instruktorów i nauczycieli była współpraca z rodzinami uczniów. Na początku zatrudniano pracowników społecznych, którzy zajmowali się uczniami w złej sytuacji materialnej, później jednak zrezygnowano z nich ze względu na koszt. Trzecim problemem była kwestia kierowania na praktyki, ponieważ instruktorzy mieli pomagać uczniom znaleźć możliwości w tym zakresie bez korzystania ze wsparcia rodzinnego. W trakcie trwania pierwszego projektu (AQB-1) udało się znaleźć praktyki dla wszystkich uczniów; jednak już w kolejnym niektórzy uczniowie nie mieli takiej możliwości. Instruktorzy zauważyli, że liczba przedsiębiorstw skłonnych i mogących zatrudnić uczniów może być ograniczona i że w przypadku zajęć projektowych prawdopodobnie osiągnięto naturalny limit możliwości w regionie. Pokazuje to znaczenie starannego doboru uczestników, gdyż taki dobór powinien rozwiązać problem naturalnego ograniczenia liczby miejsc dla prak-



tykantów. Ponadto uczniowie byli dostępni tylko przez jeden lub dwa dni w tygodniu, co mogło zniechęcać niektóre przedsiębiorstwa. I wreszcie, konieczne było ograniczenie liczby zajęć szkolnych, aby w ten sposób można było zorganizować dni, w których odbywają się praktyki. Nauczyciele, z którymi przeprowadzono wywiady twierdzili, że zmniejszenie liczby zajęć może ograniczyć możliwości uczniów w zakresie kontynuowania nauki w szkole średniej i że mogą oni mieć problemy w szkole zawodowej, która jest obowiązkowa w trakcie trwania kształcenia zawodowego. Nie znaleziono rozwiązania dla tego problemu podczas realizacji projektu. W trakcie wywiadów eksperckich, mentorzy informowali, że jedynie 48% uczniów było w stanie rozpocząć praktyki zawodowe i największym problemem była kwestia możliwości uczęszczania przez uczniów na zajęcia w szkole zawodowej. Mentorzy uważali, że jedynie 38% uczniów będzie w stanie uzyskać stopnie umożliwiające im otrzymanie świadectwa ukończenia kształcenia zawodowego.

A2.4 Ewaluacja projektów AQB

W klasach projektowych 92% uczniów otrzymało świadectwa ukończenia szkoły średniej, a w grupie klas kontrolnych uzyskała je nieznacznie większa liczba uczniów (96%). Ostateczne wyniki były uderzająco podobne, co jest interesujące, biorąc pod uwagę wybitnie standaryzowany charakter egzaminów do szkół średnich w Dolnej Saksonii i wybór uczniów ze słabymi stopniami do klas projektowych. Większość uczniów w klasach projektowych zdołała poprawić oceny, co oznacza, że praktyki zwiększyły ich motywację.

Na początku roku (wrzesień/październik), w którym prowadzono kształcenie zawodowe, 47% uczniów uczęszczających na zajęcia projektowe (38% w klasach kontrolnych) rozpoczęło praktyki. W rok po zakończeniu projektu 79% uczniów klas projektowych planujących rozpocząć praktyki odniosło w tym zakresie sukces, w porównaniu do 55% odpowiadających im uczniów w klasach kontrolnych. Specjaliści ds. praktyk, z którymi przeprowadzono wywiady, jako przyczynę sukcesu uczniów klas projektowych podawali ich udział w programie praktyk. Na pracodawcach większe wrażenie zrobiły aplikacje i rozmowy o pracę uczniów z klas projektowych niż tych z klas kontrolnych. Ponadto uczniowie z klas projektowych rozpoczęli proces aplikacyjny wcześniej niż uczniowie z klas kontrolnych.

Wszyscy partnerzy projektu uznali projekt za sukces. Eksperti SOFI poczynili jedynie drobne uwagi na temat usprawnień projektu:

- Ewaluacja projektu pokazała, że nadal istnieje potrzeba usprawnienia procesu selekcji. Tylko 57% uczniów wybranych do klas projektowych narażonych było na ryzyko przerwania nauki.
- Koszty projektu są wysokie (około 2250 EUR za osobę rocznie). Analiza kosztów i korzyści pokazała, że koszty finansowe projektu nie były kompensowane przez ograniczenie liczby przeniesień czy usług w ciągu dwóch lat.

Mimo to, współpraca między nadzorującymi projekt regionalnymi dyrekcjami agencji BA zdawała się funkcjonować prawidłowo. Odbywały się częste spotkania z osobami odpowiedzialnymi za koordynację projektu w Ministerstwie Edukacji Dolnej Saksonii i BNW, gdzie omawiano trudności i problemy.



Ministerstwo odpowiadało za nadzorowanie nauczycieli, a agencja BA wdrożyła standaryzowane narzędzie współpracy wspierające instruktorów i specjalistów ds. praktyk. Uczestników projektu przypisano do wyspecjalizowanych ekspertów ds. praktyk. Toczyły się również rozmowy między instruktorami, nauczycielami i specjalistami ds. praktyk na pół roku przed zakończeniem roku szkolnego i na dwa/trzy miesiące przed nim.

Podstawowe problemy, jakie pojawiły się między wykonawcami projektu dotyczą ewaluacji projektu. Ministerstwo stanęło wobec konieczności zmuszenia nauczycieli by ci przekazali potrzebne informacje ekspertom SOFI, ponieważ nauczyciele obawiali się, że mogą one zostać wykorzystane do oceny jakości ich zajęć i wielu z nich się temu zdecydowanie sprzeciwiało.

W następstwie realizacji projektu federalne Ministerstwo Edukacji zapoczątkowało inicjatywę na rzecz usprawnienia orientacji uczniów w zakresie praktyk. Ministerstwo oficjalnie ogłosiło, iż jest zadowolone ze standardów organizacyjnych i naukowych przyjętych podczas realizacji i ewaluacji projektu. Agencja BA podpisała umowę z rządem niemieckim w sprawie zarządzania przedsięwzięciem obejmującym działania na rzecz 30 tys. nastolatków, w przypadku których istnieje ryzyko przerwania nauki. Projekt jest przeznaczony dla tysiąca szkół i w ramach procedury przetargowej ma zostać zatrudnionych 1200 instruktorów.

A2.5 Wnioski

Podejście partnerskie jest postrzegane jako kluczowy element realizacji celów krajowych

określonych w strategii Europa 2020 – jednym z nich jest ograniczenie zjawiska wcześniejszego kończenia nauki do poziomu poniżej 10%. Cel ten może zostać osiągnięty tylko poprzez zwiększenie liczby uczniów przystępujących do kursów kształcenia zawodowego obejmujących szkolenia praktyczne. Niniejsze studium przypadku stanowi dobry przykład tego, w jaki sposób współpraca między PSZ, rządem i partnerem z sektora prywatnego może pomóc uczniom, w przypadku których istnieje ryzyko przerwania nauki, uzyskać świadectwo ukończenia szkoły średniej, stanowiące element niezbędny do podjęcia praktyk zawodowych. Partnerstwo tego rodzaju jest konieczne, gdyż odpowiedzialność za system szkolnictwa leży w kompetencji państwa, kierowanie na praktyki zawodowe należy do zadań PSZ, natomiast usługi mające zwiększyć sukces uczniów ubiegających się o praktyki zawodowe, zdecydowanie powinny być świadczone przez partnerów z sektora prywatnego.

Projekt pokazał, że skuteczną orientację uczniów w zakresie praktyk zawodowych najlepiej można zapewnić poprzez włączenie zdobycia doświadczenia zawodowego do szkolnego programu nauczania. Partner projektu – BNW zademonstrował, że korzystanie w szkołach z usług partnerów z sektora prywatnego bywa bardzo skuteczne z punktu widzenia zwiększenia powodzenia uczniów przy ubieganiu się o praktyki zawodowe. PSZ przekonały się, że dobrym rozwiązaniem jest zapewnianie świadczeń możliwie jak najwcześniej. Z punktu widzenia federalnego Ministerstwa, strategia polegająca na otwarciu się szkół na współpracę z partnerami sektora prywatnego i PSZ zdaje się być bardzo skuteczna. Po uczestnictwie w projekcie, uczniowie w przypadku których uważano, że nara-



zeni są na przerwanie nauki mają takie samo prawdopodobieństwo ukończenia szkoły, jak uczniowie na takie ryzyko nie narażeni.

PSZ w Niemczech od dawna współpracują z partnerami z sektora prywatnego, organizują przetargi na usługi i dokonują oceny rezultatów. Współpraca między rządem kraju związkowego a PSZ w odniesieniu do systemu szkolnictwa jest jednak nowością. Zastrzeżenie budzą tutaj głównie słabe ramy prawne nakładające znaczne ograniczenia na współpracę między PSZ a agencjami i krajami związkowymi. Do zadań agencji BA, zgodnie z ustawą reformującą system federalny, nie powinny należeć usługi edukacyjne, leżące w gestii i kompetencji państw. Ta część ustawy jest obecnie postrzegana jako wielki błąd i prawdopodobnie zostanie ona zniesiona w najbliższej przyszłości. Na razie jednak współpraca pomiędzy agencją BA i krajami mająca na celu poprawę funkcjonowania systemu szkolnictwa jest z konieczności ograniczona do orientacji uczniów w zakresie praktyk zawodowych.

Projekty na poziomie państwowym mające na celu ograniczenie liczby osób przerywających naukę i usprawnienie orientacji w zakresie praktyk zawodowych zakończono w 2010 roku, ale sukces, jaki projekty te odniosły spowodował, że federalne Ministerstwo Edukacji i Nauki uruchomiło krajowe inicjatywy o podobnych założeniach. W związku z podpisaniem umowy administracyjnej, agencji BA powierzono koordynację inicjatywy i zawiązanie stałej współpracy o podobnym charakterze co w przypadku projektów AQB. Jednak w chwili obecnej nie ma jasności co do ram prawnych i sposobu realizacji inicjatywy.

Rola jaką agencja BA odegrała jako koordynator inicjatywy pokazuje, że zyskała ona pozycję kluczowego gracza w orientacji uczniów w zakresie praktyk i taki obrót rzeczy zgodny jest z ogólnie obserwowanymi tendencjami. Z drugiej jednak strony, agencja BA nie obsługuje już tylko osób bezrobotnych, lecz również osoby w przypadku, których istnieje ryzyko dłuższego okresu bezrobocia. Równocześnie coraz częściej agencja organizuje przetargi dla podmiotów prywatnych na realizację określonych zadań. Drugą tendencją, jaką można zaobserwować we wspomnianej współpracy, jest ocena usług świadczonych przez BA i jej partnerów. Prawie każdej nowej inicjatywie podjętej przez rząd federalny towarzyszy aktualnie proces ewaluacji, na podstawie której podejmowane są decyzje w zakresie przedłużenia świadczenia danych usług czy przyznania im ponownie dofinansowania. Projekty AQB stanowią dobry przykład ilustrujący, w jaki sposób wyniki ewaluacji stosowane są do przedłużenia realizacji inicjatyw rządowych i ich usprawnienia.

W niedalekiej przyszłości brak wykwalifikowanych pracowników w Niemczech może doprowadzić do zwiększenia liczby inicjatyw mających na celu poprawę kształcenia nastolatków i młodzieży. Lwia część usług mających na celu zapewnienie dalszego kształcenia osób bezrobotnych jest już organizowana przez agencję BA i prowadzone są przetargi dla prywatnych firm szkoleniowych. Jest prawdopodobne, że rząd powierzy to zadanie agencji BA, która może wykorzystać swoje doświadczenia wyniesione z projektów AQB, dzięki którym poszerzy swoje kompetencje, pomagając najmłodszym w przejściu ze szkoły do praktyk zawodowych i zdobywaniu umiejętności wymaganych na rynku.



A3. Studium przypadku: Współpraca między PSZ i gminami w celu aktywizacji osób o minimalnych dochodach w Austrii

A3.1 Kontekst i charakterystyka współpracy

Austriackie PSZ (*Arbeitsmarktservice, AMS*) nawiązały współpracę z wieloma podmiotami i wiele form współpracy – z partnerami zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego. Obejmuje ona kraje związkowe i gminy, Federalny organ ds. opieki społecznej, administracje szkół, jak również prywatne agencje pośrednictwa pracy i innych partnerów zewnętrznych wdrażających szeroki wachlarz działań w zakresie szkoleń, pośrednictwa, doradztwa i wsparcia. We wrześniu 2010, kiedy to wprowadzono nowy program ustalania dochodu minimalnego w oparciu o potrzeby, AMS, kraje związkowe i gminy nawiązały nowy typ współpracy mający na celu zniwelowanie luki pomiędzy polityką w zakresie rynku pracy rządu federalnego i politykami społecznymi krajów związkowych. Omówiony zostanie program ustalania dochodu minimalnego w oparciu o potrzeby prowadzony w Austrii, w tym również studium przypadku dotyczące jego realizacji w Wiedniu.

Rząd Federalny Austrii wprowadził nowy program ustalania dochodu minimalnego w oparciu o potrzeby (*Bedarfsorientierte Mindestsicherung*) we wrześniu 2010. Miał on zastąpić poprzedni system pomocy społecznej zarządzany przez kraje związkowe (*Bundesländer*), który powodował rozbieżności w zakresie poziomu płatności, kryteriów ich przyznawania i świadczenia usług. Wdrażanie

nowego systemu rozpoczęło się w trzech krajach związkowych (Wiedeń, Austria Dolna i Salzburg) i działania te kontynuowano w pięciu powiatach w pierwszej połowie 2011 r. Zostanie on również wprowadzony w Górnej Austrii w październiku 2011 r.

Nowy system stanowi próbę reformy i modernizacji ustawodawstwa w zakresie pomocy społecznej. Osoby kwalifikujące się do otrzymywania świadczeń to takie, które nie są w stanie się same utrzymać i nie są uprawnione do innych świadczeń oraz są gotowe do podjęcia zatrudnienia. Wnioskodawcy muszą mieszkać na stałe w Austrii. Obywatele UE/EOG są uprawnieni do otrzymywania świadczenia tylko wtedy, gdy przebywają w Austrii w związku z wykonywaniem pracy i mieszkają w kraju ponad 5 lat. W 2011 r. kwota całkowita świadczenia wynosiła 753 EUR miesięcznie dla osoby samotnej i 1 129 dla pary.

W przeciwieństwie do starego systemu pomocy społecznej, program ustalania dochodu minimalnego w oparciu o potrzeby przewiduje:

- Stosowanie minimalnych wymogów we wszystkich krajach związkowych;
- Obniżenie poziomu świadczeń niepobieranych – wyeliminowano w dużej mierze bariery w dostępie do nich;
- Praktycznie kompletne wyeliminowanie zwrotu świadczeń; w większości przypadków świadczeniobiorcy nie są zobowiązani do zwrotu otrzymanych kwot,





jeśli uzyskują dochody na późniejszym etapie;

- Udoskonalone działania ułatwiające bezrobotnym świadczeniobiorcom włączenie do rynku pracy;
- Zachęty do podejmowania pracy.

Pierwotnie przewidywano koncepcję „jednego okienka” w celu uproszczenia procedur (udzielanie informacji, doradztwo, wnioski, analiza kryteriów przyznawania świadczeń, obliczenia i płatności realizowane przez jeden organ administracyjny), ale pomysł ten nie został wcielony w życie, gdyż poszczególne szczeble zaangażowanych organów rządowych (państwo federalne i Landy) nie zdołały osiągnąć porozumienia. Ostatecznie nawiązano luźniejszą formę współpracy.

Podstawę prawną stanowi umowa (*Vereinbarung*) między Federacją i krajami związkowymi zawarta w myśl Federalnej Konstytucji, art. 15a – stanowiącej fundament programu ustalania świadczeń minimalnych w oparciu o potrzeby realizowanego zgodnie z ustawodawstwem federalnym i ustawodawstwem poszczególnych Landów. Mówiąc precyzyjniej, umowa (art. 17 ust. 2 i 3) przewiduje podpisanie umowy administracyjnej (*Verwaltungsabkommen*) między poszczególnymi krajami związkowymi i biurami regionalnymi AMS. Płatnościami na rzecz świadczeniobiorców nadal zarządzają władze gminne i powiatowe. Beneficjenci świadczeń opartych na potrzebach podlegają podobnym przepisom co osoby pobierające zasiłki dla bezrobotnych. AMS odpowiadają za ich włączenie do rynku pracy i osoby, które są w stanie pracować, ale odrzucają oferty pracy, muszą liczyć się z pewnymi potraceniami. W celu zapewnienia takiego samego poziomu informacji, ustanowiono regularną

wymianę danych elektronicznych pomiędzy AMS, gminami i powiatami.

Działania na rzecz włączenia do rynku pracy prowadzone są przez same AMS, lub są zlecane wyspecjalizowanym dostawcom prywatnym. AMS posiadają długoletnie doświadczenie w zakresie tymczasowego outsourcingu usług. Dobrym przykładem outsourcingu działań na rzecz włączenia do rynku pracy jest tutaj projekt *Step2Job*, zlecony *Context-Impulse am Arbeitsmarkt GmbH* i realizowany w Wiedniu w związku z wprowadzeniem systemu świadczeń minimalnych ustalanych w oparciu o potrzeby. Koncepcja była oparta na wcześniejszych doświadczeniach w dziedzinie doradztwa w zakresie świadczeń zewnętrznych i dostosowana do sytuacji danego beneficjenta programu minimalnych dochodów ustalanych w oparciu o potrzeby. Głównym wyzwaniem w projekcie *Step2Job* było włączenie trzeciego partnera, czyli miasta Wiedeń (*Magistratsabteilung 40 – MA 40* – departament spraw socjalnych, zabezpieczenia społecznego i prawa w zakresie opieki zdrowotnej), odpowiedzialnego za wypłatę świadczeń.

A3.2 Realizacja projektu *Step2Job*

Głównym celem projektu *Step2Job* było zapoznanie osób pobierających świadczenia socjalne – od 2010 r. osób pobierających świadczenia minimalne ustalane w oparciu o potrzeby – z wymaganiami związanymi ze stałym zatrudnieniem, przedstawienie im możliwości w zakresie stałej działalności zawodowej i znalezienie im zatrudnienia. W fazie pilotażowej, która rozpoczęła się we wrześniu/grudniu 2009 r. i zakończyła



w maju 2011 r., zasięg projektu ograniczono do 21 i 22 dzielnicy Wiednia, ale od września 2010 r. projektem *Step2Job* objęto wszystkie dzielnice miasta. Projekt przewidywał ścisłą współpracę i tworzenie sieci ośrodków społecznych w Wiedniu i lokalnych PSZ w celu wsparcia beneficjentów pomocy socjalnej we włączeniu do rynku pracy i integracji ze społecznościami lokalnymi poprzez intensywny coaching indywidualny.

Umowa administracyjna zawarta między AMS i Wiedniem (MA 40) obejmuje trzy główne aspekty³⁴:

1. Ustalanie zdolności uczestników do pracy: zdolność do pracy świadczeniobiorców zarejestrowanych w PSZ jest określana przez Instytut Ubezpieczeń Emerytalnych i Rentowych (PVA-GesundheitsstraGe) na wniosek AMS. MA 40 może wymagać świadectwa zdrowia w przypadku osób, które nie są zarejestrowane w AMS.
2. Wspólne działania i projekty mogące zwiększyć szanse uczestników na znalezienie pracy i umiejętności wymagane na rynku pracy dzięki projektowi *Step2Job* opartemu na koncepcji tzw. „zarządzania przypadkami”.
 - Docelowe grupy: osoby pobierające świadczenia minimalne ustalone w oparciu o potrzeby, które są zdolne do pracy i nie mają prawa do świadczeń płaconych przez AMS; zarejestrowane osoby długotrwale bezrobotne w trudnej sytuacji (zwłaszcza te, które są uprawnione do świadczeń minimal-

nych ustalanych w oparciu o potrzeby); osoby, których miejsce zamieszkania lub stały adres jest w Wiedniu.

- Uczestnicy projektu *Step2Job* są selekcjonowani przez AMS Wiedeń.
 - Koszty doradztwa świadczonego w okresie 2010-2012 są ponoszone przez AMS Wiedeń i Europejski Fundusz Społeczny (EFS).
 - Cały projekt podlega ewaluacji finansowanej przez AMS Wiedeń, Wiedeński Fundusz na rzecz Promocji Zatrudnienia (*ArbeitnehmerInnen Forderungsfonds, waff*), które zarządzają środkami EFS i MA 40. Wyniki zostaną wykorzystane na potrzeby dalszego rozwoju projektu.
 - W celu skoordynowania działań i ich dalszego rozwoju, Umowa przewiduje ustanowienie komitetu koordynacji operacyjnej, składającego się z przedstawicieli AMS Wiedeń, miasta Wiedeń (MA 24 – administracja ds. zdrowia i planowania społecznego, MA 40, waff) i ewaluatorów. Komitet ma za zadanie zatwierdzać wszelkie istotne zmiany wprowadzane do projektu. Ma również powstać komitet koordynacji centralnej i komitet koordynacji regionalnej (ośrodki społeczne MA 40 i lokalne biura AMS).
3. Uruchomienie i działanie jednostki opartej na koncepcji „jednego okienka” (udzielanie informacji, decyzje dotyczące uprawnienia do otrzymywania świadczeń, przekazywanie wniosków do MA 40 raz dziennie).

³⁴ Umowa między AMS Wiedeń i MA 40 została zawarta w sierpniu 2010 r. Projekt pilotażowy *Step2Job* realizowano na podstawie umowy ustnej, na którą zasadniczo składały się elementy późniejszej umowy sporządzonej w formie pisemnej.

Zatem AMS odpowiadają za włączenie klientów do rynku pracy, oferując łatwy dostęp do usług w zakresie pośrednictwa pracy i świadczeń umożliwiających podniesienie kwalifi-



kacji, podczas gdy MA 40 pełni rolę płatnika świadczeń minimalnych ustalanych w oparciu o potrzeby. Nie obowiązują żadne inne umowy. Jediną podstawą prawną dla wspólnych działań jest federalne prawo konstytucyjne (art. 15a).

Przed rozpoczęciem projektu pilotażowego liczne usprawnienia musiały zostać wprowadzone w celu poprawy koordynacji między AMS i miastem Wiedeń w tym:

- Dopasowanie zestawów danych;
- Poznanie i zrozumienie różnych metod pracy, kwestii związanych z dostępnością danych, systemem logistycznym i odpowiednimi ograniczeniami systemowymi;
- Wypracowanie wspólnej interpretacji projektu pilotażowego;
- Wspólna definicja i wyjaśnienie odpowiednich procesów i procedur.

Główne składniki projektu były następujące:

- Maksymalny okres uczestnictwa w programie: 12 miesięcy;
- 800 uczestników – zdolnych do pracy beneficjentów pełnej pomocy społecznej (od września 2010 r. osoby otrzymujące świadczenie minimalne ustalane w oparciu o potrzeby), beneficjenci uprawnieni tylko do określonych elementów pomocy społecznej (*Teilsozialhilfeempfänger*);
- Docelowe grupy: osoby między 21 a 64 rokiem życia z 21 i 22 dzielnicy Wiednia;
- Cel: włączenie do rynku pracy 30% uczestników;
- Finansowanie: 54% z AMS Wiedeń i 46% z EFS (planowany koszt: 1,9 mln EUR);
- Bieżąca ewaluacja przeprowadzana przez zewnętrzne firmy doradcze.

Grupa docelowa w projekcie była stosunkowo nowa dla AMS, gdyż składała się głównie z osób znajdujących się na marginesie rynku pracy. Potencjalni uczestnicy zmagali się z wieloma złożonymi problemami wiążącymi się z ich imigracją, brakiem umiejętności językowych, ograniczeniami fizycznymi i psychologicznymi, brakiem kwalifikacji, izolacją społeczną, narkomanią i alkoholizmem, brakiem dostępu do wsparcia w opiece nad dziećmi, problemami mieszkaniowymi. W celu umożliwienia przezwyciężenia wspomnianych wyżej przeszkód w znalezieniu zatrudnienia, opracowano szczegółowy plan projektu czterostopniowego:

- *Anamneza* – selekcji potencjalnych uczestników dokonywały służby społeczne z dwóch dzielnic Wiednia, a następnie decyzje w tym zakresie zatwierdzały lokalne PSZ. Warto zauważyć, że do czasu realizacji projektu Step2Job, AMS i MA 40 miały bardzo niewielkie doświadczenie w zakresie współpracy. Na spotkaniu informacyjnym przeprowadzonym z udziałem przedstawicieli AMS, MA 40 i Context, uczestnikom przedstawiano informacje na temat działań zapewniających wsparcie. Około 75% z nich przyjęło zaproszenie na pierwszy wywiad przeprowadzany przez Context, w trakcie którego sporządzano indywidualne plany wraz z klientami. Miały one być realizowane w ramach umowy integracyjnej między klientem a Context; podejmowane działania proponował Context, przy czym wymagane było ostateczne zatwierdzenie AMS. Większość osób uczęszczała, na przykład, na kursy języka niemieckiego, ponieważ ponad połowę z nich stanowili imigranci. Pozostali korzystali z porad w sprawie spłaty długów lub starali się

naprawić swoją sytuację mieszkaniową z pomocą pracowników Context.

- *Stabilizacja* – coaching osobisty, wsparcie w załatwianiu spraw z władzami, wsparcie w opiece nad dziećmi, interwencje w sytuacjach kryzysowych, szkolenia w zakresie komunikacji, nauka odpowiedzialności za siebie poprzez uczestnictwo w szkoleniach, otwarcie konta bankowego itp. Przez cały czas trwania projektu klienci mieli do dyspozycji tego samego doradcę.
- *Integracja* – orientacja zawodowa, realne perspektywy zawodowe, strategia osobistego zaangażowania, przygotowanie do rozmowy kwalifikacyjnej, kontakty z przedsiębiorstwami i praktyki w firmach.
- *Kontynuacja* – stałe wsparcie przedsiębiorstw; poradnictwo psychologiczne w zakresie radzenia sobie z własnymi problemami, konflikty z pracodawcami i współpracownikami; kontynuacja wdrożonych działań (np. dotyczących doradztwa w zakresie radzenia sobie z zadłużeniem).

W projekt zaangażowany był szereg specjalistów, w tym coachowie, pracownicy społeczni, psychologowie, korepetytorzy, nauczyciele specjalizujący się w szkolnictwie specjalnym, prawnicy, doradcy w zakresie zadłużenia i asystenci zespołu. Przez cały czas trwania realizacji projektu AMS Wiedeń i Context ściśle współpracowały i regularnie koordynowały swoje działania. Po zakończeniu realizacji projektu, uczestników, którzy nie znaleźli pracy przekazano AMS, a służby te zapewniały odpowiednie wsparcie bieżące.

A3.3 Pierwsze wyniki ewaluacji projektu

Pierwsze wyniki ewaluacji pokazały³⁵, że pomimo różnych celów, struktur i procedur, współpracę między AMS, miastem Wiedeń i *waff* można uznać za udaną, gdyż:

- Każda organizacja, w tym wykonawca (Context), bierze odpowiedzialność za realizowane przez siebie zadania;
- Ustanowiono jasne struktury i procedury negocjacji: (i) na poziomie dzielnic komitet koordynacji operacyjnej regularnie omawia problemy operacyjne i opracowuje rozwiązania krótkoterminowe; (ii) na poziomie powiatów komitet koordynacji centralnej jest odpowiedzialny za wyjaśnianie kwestii strategicznych;
- Partnerzy zdołali stworzyć klimat zaufania i reagowali na problemy spokojnie;
- Opinie klientów były pozytywne od samego początku.

Niewiele ponad połowę uczestników projektu pilotażowego stanowiły kobiety (53%) i podobny odsetek (54%) stanowili migranci. Rozkład wieku uczestników był dość równomierny: 28% stanowiły osoby do 30 roku życia, 29% osoby między 31 i 40 rokiem życia, 25% osoby między 41 i 50 rokiem życia a pozostałe osoby (18%) stanowili uczestnicy powyżej 50 roku życia. Prawie jedna piąta uczestników (18%) nigdy wcześniej nie pracowała. Większość uczestników miała bardzo niski poziom umiejętności, a większość z nich,

³⁵ Hausegger T., Hager I. i Reiter A. (2011), Begleitende Evaluationsstudie "Step2Job" Berufliches Untestutzungsmanagement Sozialhilfe-BezieherInnen. Zweiter Zwischenbericht an das Arbeitsmarktservice Wien, den Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds und die MA 40, Prospect Research & Solution, Wiedeń, luty.





szczególnie migranci, rzadko kiedy ukończyła szkołę podstawową.

Ewaluacja projektu jeszcze się nie zakończyła (fazę pilotażową zamknięto 31 maja 2011 r.). Pierwsze wyniki badania, w którym brało udział 209 klientów – z czego około jedna trzecia zdobyła pewne doświadczenie zawodowe – pokazują, że ogólny poziom zadowolenia z projektu jest wysoki: około dwie trzecie osób. Do osób najbardziej zadowolonych należą kobiety, osoby starsze oraz osoby, które znalazły pracę. Klienci są zadowoleni przede wszystkim z umiejętności doradców (empatia, znajomość wiedeńskiego rynku pracy, kontakty z firmami). Pozostałe skutki projektu *Step2Job*, o których mówiono to poprawa warunków życia i integracja.

Wyniki projektu pilotażowego uznano za pozytywne, więc zasięgiem projektu *Step2Job* objęto wszystkie dzielnice Wiednia we wrześniu 2010 r., kiedy to wszedł w życie system świadczeń minimalnych ustalanych w oparciu o potrzeby. Projekt kontynuowano przez okres dwóch lat i wzięło w nim udział ponad 7 tys. uczestników wybranych przez AMS.

Za jego realizację odpowiada dziewięć różnych organizacji. Koszty projektu są planowane na 10,8 milionów EUR, a finansowanie będzie zapewniać AMS Wiedeń i EFS.

A3.4 Współpraca między AMS i Wiedniem

Współpraca funkcjonuje całkiem dobrze w praktyce ze względu na regularne kontakty pomiędzy AMS i MA 40. Odbywały się regularne spotkania między przedstawicielami biur

regionalnych AMS, ośrodków społecznych MA 40 i wykonawcą odpowiedzialnym za świadczenie doradztwa osobom pobierającym świadczenie minimalne ustalone w oparciu o potrzeby. Kodowanie beneficjentów w bazie danych AMS przebiega w zasadzie prawidłowo, a dostęp do odpowiednich danych AMS jest postrzegany przez MA 40 jako element bardzo pomocny. Kryterium „zdolności do pracy” uznaje się za jedną z głównych przeszkód na drodze do współpracy między AMS i gminą. Z punktu widzenia AMS zdolność do pracy jest ustalana przez Agencję Ubezpieczeń Emerytalnych i Rentowych (PVA – Gesundheitsstrasse), która stosuje te same kryteria co w przypadku rent inwalidzkich. W związku z tym, czasem klienci uznawani są przez PVA za zdolnych do pracy, ale w praktyce ich włączenie do rynku pracy jest niemożliwe z przyczyn zdrowotnych (np. problemy psychologiczne). Z drugiej strony MA 40 należało, by AMS dokonały rejestracji i by służby znalazły im zatrudnienie.

Problemy pojawiają się, gdy potencjalni klienci odmawiają uczestnictwa w projekcie, co może prowadzić do usunięcia z rejestru AMS i w konsekwencji do zmniejszenia kwoty docelowej (*Richtsatz*) przez MA 40. Zabieg ten ma służyć jako silny bodziec do aktywnego udziału w projekcie.

A3.5 Wnioski

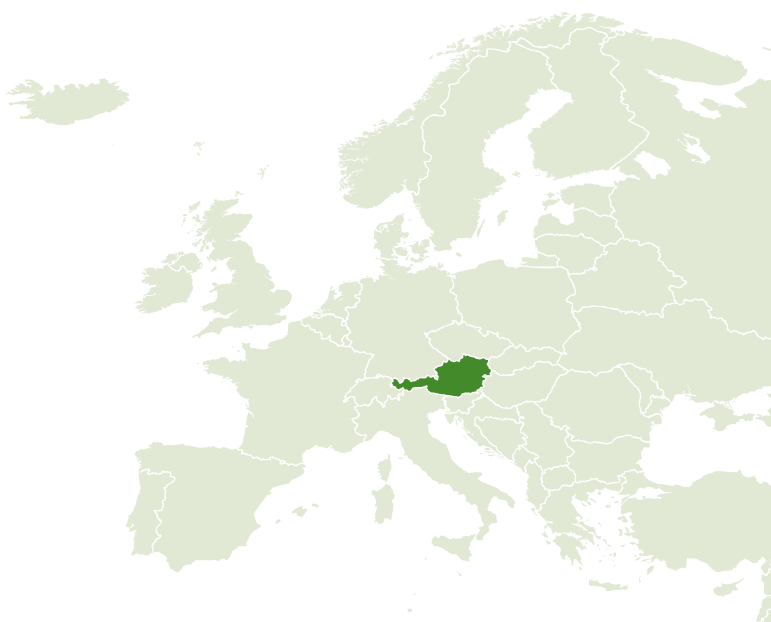
Wprowadzenie systemu świadczenia minimalnego ustalonego w oparciu o potrzeby to ważny krok na drodze do włączenia beneficjentów pomocy społecznej do rynku pracy i opiera się on na bliskiej współpracy między władzami krajów związkowych i gmin,



z jednej strony, a PSZ z drugiej. Wprawdzie ewaluacja projektu *Step2Job* realizowanego w Wiedniu nie została jeszcze zakończona, ale projekt ten można uznać za sukces, ponieważ po raz pierwszy w praktyce możliwa była ścisła współpraca pomiędzy AMS i miastem Wiedeń w zakresie świadczenia zintegrowanych usług na potrzeby włączenia beneficjentów świadczeń do rynku pracy.

Nowy system umożliwił wprowadzenie wielu ulepszeń, lecz poziom jego realizacji nadal znacznie się różni w poszczególnych powiatach a nawet w ich obrębie. W niektórych

krajach związkowych dane są wciąż niewystarczające i nieprzejrzyste. W regionie Styria, na przykład, większość beneficjentów świadczeń minimalnych ustalanych w oparciu o potrzeby, zgodnie z posiadanymi informacjami, znajduje się w gorszej sytuacji niż przed wprowadzeniem nowego systemu. Ponadto nie powiódł się oryginalny pomysł wprowadzenia „jednego okienka” w AMS – tak jak miało to miejsce w przypadku wielu innych projektów realizowanych w innych obszarach – ze względu na złożoność struktury federalnej Austrii, ponieważ żadna ze stron nie był skłonna do rezygnacji ze swoich obowiązków.





A4. Studium przypadku: Partnerstwa z instytucjami szkoleniowymi w Polsce

A4.1 Kontekst partnerstwa

Partnerstwa służb zatrudnienia w Polsce są ściśle powiązane z politycznymi i gospodarczymi zmianami, a zwłaszcza reformą administracji z 1998 roku, na skutek której PSZ zaczęły podlegać lokalnym samorządom i władzom regionalnym, nie zaś Ministerstwu Pracy, tak jak to miało miejsce wcześniej. Ta reforma oraz późniejsza ustawa uchwalona w 2004 roku miały na celu wsparcie zasady subsydiarności i poprawienie skuteczności APRP na poziomie lokalnym.

Partnerstwa między dostawcami usług związanych z zatrudnieniem w Polsce różnią się znacznie w zależności od regionu i lokalnych PSZ. Zależy to w większości przypadków od możliwości i struktury organizacji trzeciego sektora w regionie. Lokalne PSZ często narzekają, że organizacje pozarządowe nie wykazują się dostateczną innowacyjnością i kreatywnością oraz generują zbyt wysokie koszty w odniesieniu do poszczególnych usług. Niemniej jednak PSZ doceniają fakt, że organizacje pozarządowe są prawdopodobnie najbardziej efektywnymi partnerami w świadczeniu usług na rzecz osób społecznie wykluczonych i grup szczególnie wrażliwych (Tyrowicz 2006).

Wiele lokalnych i regionalnych PSZ w Polsce działa samodzielnie i nie potrzebuje partnerstw z innymi dostawcami takich usług (MPIPS 2008). Najczęściej lokalne PSZ w Polsce współpracują z lokalnymi PSZ z sąsiadujących terenów (72%). Współpraca ta polega na wy-

mianie ofert pracy lub składaniu wspólnych wniosków o dofinansowanie projektów w ramach EFS. Lokalne PSZ współpracują również z innymi lokalnymi instytucjami rządowymi, na przykład lokalnymi Ośrodkami Wspierania Rodziny (63%), policją (19%), organami zarządzającymi drogami (17%) i zakładami opieki zdrowotnej (6%) (MPIPS 2008). Jeśli jednak lokalne i regionalne PSZ w Polsce decydują się na partnerstwo z „instytucjami otwartego rynku pracy”, w 80% przypadków taka współpraca dotyczy szkoleń (Tyrowicz 2006). Dwa projekty omówione poniżej są przykładem tego rodzaju partnerstwa, jego funkcjonowania, rezultatów oraz mocnych i słabych stron.

A4.2 Firma symulacyjna jako mechanizm partnerstwa z instytucjami szkoleniowymi

Firma symulacyjna to szczególne testowe rozwiązanie i mechanizm partnerstwa z firmami szkoleniowymi w Polsce. Lokalne PSZ w Polsce postrzegają ten model jako dosyć innowacyjny, choć po raz pierwszy mechanizm ten został zastosowany w Polsce już w 1993 roku. Firma symulacyjna jest „wirtualną miejscową formą kształcenia zawodowego” naśladowującą „naturalne otoczenie i gospodarczą rzeczywistość” spółki handlowej. Jej celem jest imitowanie środowiska „prawdziwej” spółki, i wszystkie formalne procedury (z zakresu finansów, logistyki, transportu, handlu, zarządzania zasobami ludzkimi, pracy administracyjnej itp.) podczas szkolenia prze-



prowadzane są w taki sposób, w jaki przebiegałyby w prawdziwej firmie. Jedynie pieniądze oraz towary są tutaj fikcyjne. Uczestnicy szkolenia są zatrudniani na podstawie wirtualnych umów o pracę i przestrzegają regularnego rytmu dnia roboczego. Podczas szkolenia uczestnicy spędzają pewien czas we wszystkich działach firmy symulacyjnej, co ma na celu lepsze przygotowanie takich osób do prowadzenia własnego przedsiębiorstwa w porównaniu z osobami, które nie przeszły tego rodzaju kompleksowego szkolenia i nie mają doświadczenia „ex-ante”.

Istnieją dwa modele firmy symulacyjnej działające w Polsce, na których opierać się mogą partnerstwa:

- komercyjne firmy symulacyjne obsługujące różnego rodzaju instytucje, w tym instytucje rynku pracy i instytucje edukacyjne;
- firmy symulacyjne działające w ramach Ośrodków Szkolenia Zawodowego w różnych regionach Polski, obsługujące specjalne projekty badawcze.

Firma symulacyjna jako mechanizm partnerstwa między PSZ a instytucją szkoleniową jest jedną z najefektywniejszych form szkolenia zawodowego, choć jest również rozwiązaniem czasochłonnym i jednym z najdroższych. Koszt *per capita* wynosi 3 000 EUR (12 000 PLN) i obejmuje: koszt wykładów, indywidualnego coachingu, koszty korzystania ze sprzętu i profesjonalnych programów komputerowych, koszt przestrzeni szkoleniowej i wsparcie do chodu dla uczestników szkolenia na podstawie codziennego ośmiogodzinnego szkolenia w ciągu od 4 do 6 miesięcy. PSZ zazwyczaj pokrywają koszty procesu rekrutacji i selekcji oraz pośrednictwa w znalezieniu pracy i staży.

Zwykle za realizację tego rodzaju partnerstwa odpowiada dwóch urzędników z urzędu pracy.

A4.3 Podmioty, usługi, cele i beneficjenci

W ramach programów szkoleniowych z wykorzystaniem firmy symulacyjnej współpracują zazwyczaj różne podmioty rynku pracy, takie jak instytucje edukacyjne różnego szczebla (szkoły zawodowe, ogólnokształcące oraz uczelnie), Ośrodki Szkolenia Zawodowego oraz komercyjne firmy symulacyjne. Docelowymi odbiorcami programów opartych na firmie symulacyjnej są zazwyczaj:

- osoby bezrobotne, zwykle absolwenci szkół ogólnokształcących oraz bezrobotne gospodynie domowe;
- osoby wymagające przekwalifikowania lub zamierzające zmienić pracę;
- osoby z grup szczególnie wrażliwych, długotrwale bezrobotne (osoby starsze oraz młode).

W przypadku dwóch trzecich programów³⁶ wśród uczestników przeważały kobiety. Kobiety również częściej kończyły szkolenie.

³⁶ To studium przypadku oparto na trzech przykładowych projektach: (1) projekcie „Firma symulacyjna – podnoszenie kompetencji osób bezrobotnych”, realizowanym w okresie 2009-2010 przez Ośrodek Kształcenia Zawodowego w Zielonej Górze (Województwo Lubuskie, zachodnia Polska) we współpracy z trzema lokalnymi PSZ w Żaganiu, Nowej Soli i Żarach, zakończonym w 2010 roku; (2) projekcie „Nowe perspektywy”, którego kluczowym elementem była firma symulacyjna, zrealizowanym i zakończonym w 2010 roku przez PSZ w Szczytnie (Warmia i Mazury), skierowanym do młodych bezrobotnych osób z wykształceniem na poziomie liceum ogólnokształcącego; (3) trwającym projekcie „Kobiety pracujące – kobiety dobrze zarabiające”, realizowanym przez Ośrodek Kształcenia Zawodowego w Katowicach, we współpracy z lokalnymi PSZ.



Powodem takiej sytuacji może być fakt, że programy z wykorzystaniem firmy symulacyjnej są najczęściej powiązane z usługami zaplecza biurowego oraz stanowiskami administracyjnymi, na których przeważają kobiety. Firmy symulacyjne lub rozwiązania podobne do firm symulacyjnych stosuje się również w dziedzinie budownictwa, gdzie są one nazywane zazwyczaj po angielsku „construction traverse” („poligon budowlany”). Łatwo przewidzieć, że na tym obszarze uczestnikami takich programów są przeważnie mężczyźni.

Beneficjentami tego typu mechanizmu partnerstwa są:

- w sposób bezpośredni: osoby bezrobotne z grup szczególnie wrażliwych długotrwale pozostające bez zatrudnienia z powodu braku umiejętności poszukiwanych na rynku;
- w sposób pośredni: lokalne PSZ jako instytucje wykorzystujące najbardziej skuteczne instrumenty w celu aktywizacji bezrobotnych;
- w sposób pośredni: instytucje szkoleniowe jako partnerzy PSZ;
- w sposób pośredni: pracodawcy, których pracownicy uczestniczą w szkoleniu mającym na celu zmianę lub podnoszenie kwalifikacji.

A4.4 Ramy prawne i cele partnerstwa

Ramy prawne programów opartych na firmie symulacyjnej obejmują różne uregulowania:

- zawieranie przez instytucje edukacyjne i instytucje rynku pracy, takie jak lokalne i regionalne PSZ, umów na wykonawstwo lub podwykonawstwo z Ośrodkami

Kształcenia Zawodowego i komercyjnymi firmami symulacyjnymi, w ramach procedur zamówień publicznych lub umów o partnerstwie;

- indywidualne projekty z wykorzystaniem firmy symulacyjnej realizowane przez Ośrodki Kształcenia Zawodowego w ramach *quasi*-partnerstw (nieformalnych) z regionalnymi i lokalnymi PSZ oparte na:
 - selekcji i zapewnieniu bezrobotnych o profilu zgodnym z profilem docelowego odbiorcy określonego w projekcie;
 - pośrednictwie w znalezieniu staży w prawdziwych spółkach po zakończeniu szkolenia w ramach firmy symulacyjnej;
 - pośrednictwie w znalezieniu pracy po zakończeniu szkolenia w ramach firmy symulacyjnej;
 - działaniach następczych związanych z pośrednictwem pracy.

Partnerstwa między PSZ a instytucjami szkoleniowymi z wykorzystaniem mechanizmu firmy symulacyjnej mają na celu:

- znalezienie nowatorskich, bardziej skutecznych mechanizmów szkolenia przez PSZ osób bezrobotnych z grup szczególnie wrażliwych;
- za pomocą jednej z najbardziej skutecznych metod szkolenia zawodowego udostępnienie rozwiązań dopasowanych do konkretnych potrzeb osób długotrwale bezrobotnych, osób niepracujących lub posiadających przestarzałe umiejętności;
- zapoznanie bezrobotnych ze zwyczajowym trybem pracy (szkolenie w systemie 8-godzinnego dnia pracy);
- zapewnienie pracodawcom elastycznych pracowników o praktycznych umiejętnościach, którzy są w stanie pracować

w różnych działach firmy i zastępować nieobecnych pracowników dzięki ukończeniu szkolenia we wszystkich standardowych działach przedsiębiorstwa.

A4.5 Dowody osiągnięć

Wśród trzech omawianych projektów jeden został poddany ewaluacji ex-post, zaś inny jest oceniany obecnie. Trzeci projekt nie został jeszcze zakończony.

Wyniki ewaluacji ex-post projektu „Firma symulacyjna – podnoszenie kompetencji osób bezrobotnych”, zrealizowanego w okresie 2009-2010 przez Ośrodek Kształcenia Zawodowego w Zielonej Górze (Województwo Lubuskie, zachodnia Polska) we współpracy z trzema lokalnymi PSZ w Żaganiu, Nowej Soli i Żarach, są następujące:

- 36 osób wybranych do udziału w projekcie (kobiety w wieku od 23 do 59 lat, większość z grupy wiekowej 30-45 lat); 32 osoby ukończyły szkolenie, pozostałe 4 znalazły zatrudnienie w trakcie trwania programu;
- po zakończeniu szkolenia w firmie symulacyjnej i stażu zapewnionego w ramach pośrednictwa 40% uczestników znalazło zatrudnienie;
- 2 uczestniczki założyły własne przedsiębiorstwa zajmujące się handlem i usługami;
- uczestniczki nabyły umiejętności miękkie, takie jak umiejętność organizacji pracy własnej i innych osób, asertywność, ukięrunowanie swoich działań i określenie swoich preferencji zawodowych;
- młodsze osoby okazały się bardziej wprawne w posługiwaniu się komputerem, zaś starsze osoby okazały się mieć

lepsze umiejętności w zakresie podejmowania strategicznych decyzji opartych na doświadczeniu życiowym;

- pracodawcy wyrazili duże zadowolenie z wyników tej formy szkolenia w porównaniu z innymi sposobami szkolenia; pracownicy uzyskali wiedzę na temat struktury, modelu biznesowego i logiki działania firmy; pracownicy są elastyczni i przygotowani do wykonywania różnych zadań oraz w razie potrzeby zastępowania osób na różnych stanowiskach.

Pierwsze wyniki trwającej obecnie ewaluacji projektu „Nowe perspektywy”, zrealizowanego w 2010 roku przez lokalne PSZ w Szczytnie (Warmia i Mazury, północno-wschodnia Polska) i skierowanego do młodych osób bezrobotnych z wykształceniem na poziomie szkoły ogólnokształcącej, pokazują, że:

- spośród 16 długotrwale bezrobotnych kobiet zaproszonych do udziału w projekcie wszystkie ukończyły szkolenie;
- obecnie uczestniczki biorą udział w stażach po zakończeniu szkolenia w firmie symulacyjnej;
- informacje zwrotne od pracodawców są pozytywne.

A4.6 Uzasadnienie dla partnerstw między PSZ a instytucjami szkoleniowymi z wykorzystaniem mechanizmu firmy symulacyjnej

1. pilna potrzeba znalezienia nowych, innowacyjnych metod szkolenia lub przekwalifikowania osób z grup szczególnie wrażliwych w przypadkach, w których PSZ nie są





- w stanie zapewnić takim osobom powrotu na rynek pracy w odpowiedni sposób;
2. najlepszy sposób na zaspokojenie potrzeb szkoleniowych osób, które zamierzają założyć własną działalność;
3. programy z wykorzystaniem firmy symulacyjnej oferują sprawdzone i wiarygodne uzasadnienie dla wnioskowania do EFS o środki w celu wsparcia partnerstw z instytucjami szkoleniowymi;
4. duże zadowolenie pracodawców z pozyskania kompleksowo przeszkolonych pracowników oraz długoterminowe zatrudnienie dla osób bezrobotnych z grup szczególnie wrażliwych;
5. budowanie w oczach pracodawców wizerunku PSZ jako skutecznego, nowoczesnego dostawcy dobrze wyszkolonych pracowników.

A4.7 OPERIS jako studium partnerstwa z firmami szkoleniowymi

OPERIS (po łacinie oznacza „do pracy”) to oddolna inicjatywa lokalnego PSZ w Nysie. Projekt ten został opracowany w odpowiedzi na cięcia w budżecie lokalnego PSZ w wyniku spowolnienia gospodarczego. Ma on zostać przedstawiony Ministerstwu Pracy i być stosowany również w innych regionach. Cele programu są następujące:

- zaproszenie do świadczenia usług szkoleniowych spółek z kraju i UE; oferty są umieszczane przez lokalne PSZ wyłącznie w Internecie, by miały do nich dostęp jedynie najszybsze i najskuteczniejsze agencje szkoleniowe i pośrednictwa pracy. Cena nie ma znaczenia: jedynymi istotnymi kryteriami są jakość oraz skuteczność szkolenia i pośrednictwa pracy;

- programy zakładają zwrot kosztów szkolenia i pośrednictwa pracy (90% kosztów w przypadku osób powyżej 50 roku życia i 75% w przypadku osób poniżej 25 roku życia, plus zwrot kosztów zakwaterowania i dojazdu do pracy poza miejsce zamieszkania), jeśli zatrudnienie trwa przez ponad sześć miesięcy.
- sieć EURES może pomóc ułatwić proces zawierania umów na podwykonawstwo usług z agencjami zatrudnienia i firmami szkoleniowymi z zagranicy, które wyrażają zainteresowanie zapotrzebowaniem na szkolenia i pośrednictwo pracy ogłoszone przez lokalne PSZ.

OPERIS jest otwartym projektem opracowanym w celu znalezienia zatrudnienia dla około 50 osób rocznie (25 osób w 2011 r.) w ramach partnerstw z firmami szkoleniowymi oferującymi najskuteczniejsze i dopasowane do potrzeb szkolenia oraz usługi pośrednictwa pracy. Koszt szkolenia i pośrednictwa pracy obliczono na 2 000 EUR od osoby (8 000 PLN) i obejmuje on koszt szkolenia w miejscu pracy u wybranych pracodawców oraz szkolenia z umiejętności społecznych. Przy programie pracować będzie pięciu urzędników z biura lokalnych PSZ, którzy będą odpowiedzialni przede wszystkim za współpracę z organami szkoleniowymi, staranną rekrutację i selekcję uczestników (wśród osób zarejestrowanych jako bezrobotne przez co najmniej sześć miesięcy) oraz kontrolowanie ich postępów.

A4.8 Podmioty, usługi i cele

Zaangażowane podmioty obejmują lokalne PSZ, prywatne agencje szkoleniowe i pośrednictwa pracy działające na poziomie



regionalnym, krajowym i międzynarodowym (w tym agencje pracy tymczasowej), oraz lokalny samorząd. Zadaniem PSZ jest wybranie agencji szkoleniowych i potencjalnych uczestników oraz prowadzenie dokumentacji zarówno dotyczącej poszczególnych uczestników, jak i firm biorących udział w programie. Agencje szkoleniowe i pośrednictwa pracy wspierają PSZ w selekcji uczestników, wybierają pracodawców do szkolenia w miejscu pracy, opracowują i prowadzą szkolenia, a także są odpowiedzialne za zapewnienie zatrudnienia przez co najmniej 6 miesięcy po zakończeniu szkolenia. Lokalny samorząd zatwierdza i finansuje działania w ramach programu. Oferowane usługi obejmują dopasowane do indywidualnych potrzeb szkolenia i usługi pośrednictwa pracy o zakresie lokalnym, krajowym i międzynarodowym. Wybrani docelowi uczestnicy to starsze osoby bezrobotne (50+), młode osoby poszukujące pracy w wieku poniżej 25 lat oraz osoby długotrwale bezrobotne.

A4.9 Ewaluacja ex-ante i uzasadnienie dla działań

Projekt OPERIS został poddany ewaluacji ex-ante w drodze otwartych konsultacji z potencjalnymi partnerami: komercyjnymi agencjami szkoleniowymi i pośrednictwa pracy (regionalnymi i międzynarodowymi), regionalnymi kierownikami sieci EURES i przedstawicielami lokalnego samorządu. Projekt OPERIS został wstępnie oceniony jako:

- innowacyjne, nowatorskie podejście, oferujące możliwość jego zastosowania w innych lokalnych i regionalnych PSZ;
- platforma umożliwiająca praktyczny dialog między instytucjami lokalnego rynku

pracy, komercyjnymi agencjami szkoleniowymi i pracodawcami;

- projekt z potencjałem, by stać się jednym z najbardziej innowacyjnych narzędzi APRP w Polsce.

A4.10 Uwagi podsumowujące: wnioski do wyciągnięcia przyszłość

Partnerstwa między PSZ a firmami szkoleniowymi stanowią najważniejszy model partnerstw w ramach służb zatrudnienia w Polsce (80% wszystkich partnerstw zawieranych przez polskie PSZ to partnerstwa z firmami szkoleniowymi). Mechanizm „Firma symulacyjna” i projekt OPERIS określono jako najbardziej nowatorskie, innowacyjne i nieszablonowe modele partnerstw między PSZ a instytucjami szkoleniowymi w Polsce. Choć są to dwa zupełnie różne projekty, można z nich wyciągnąć wiele cennych wniosków:

- „Firma symulacyjna” może być skutecznym narzędziem APRP, przy założeniu, że partnerstwa między dostawcami usług spełniają pewne warunki. Po pierwsze, konieczne jest ustanowienie jednoznacznych ram prawnych. Prywatni wykonawcy muszą być wybierani w przejrzysty sposób w drodze procedur zamówień publicznych. Po drugie, w ramach inicjatyw z wykorzystaniem firmy symulacyjnej dostępne muszą być odpowiednie zasoby. Zaangażowane podmioty powinny wykazać się cierpliwością i pamiętać, że ten rodzaj inicjatywy zazwyczaj nie przynosi natychmiastowych wyników. Po trzecie, grupy docelowe należy wyłonić w przemyślany sposób: przykładowo, jeśli tematem przewodnim szkolenia z wykorzy-



staniem firmy symulacyjnej jest zaplecze biurowe i obowiązki administracyjne, takie szkolenie powinno być skierowane przede wszystkim do kobiet poszukujących pracy w Polsce.

- Mechanizm „firma symulacyjna” wymaga więcej czasu i zasobów niż inne rodzaje partnerstw między PSZ a instytucjami szkoleniowymi. Może się wydawać, że przy wybieraniu instrumentów i rodzajów partnerstw dla realizacji celów inicjatywy najbardziej korzystają PSZ. PSZ mogą wybrać szybsze, tańsze, mniej dopasowane i bardziej standardowe rodzaje partnerstw, które umożliwiają szybsze oraz prostsze odnotowanie i przedstawienie osiągniętych wyników.
- Ewaluacja programów i partnerstw wykorzystujących mechanizm „firmy symulacyjnej” pokazuje, że model ten jest skuteczniejszy niż standardowe szkolenia z aktywizacji osób poszukujących pracy, dla których trudno jest znaleźć zatrudnienie, ponieważ umożliwia im powrót do życia według rytmu pracy, uczy ich etosu pracy i umiejętności społecznych.
- Projekt OPERIS jest przykładem usuwania barier w funkcjonowaniu otwartego rynku usług szkoleniowych zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym (dotychczasowo usługi szkoleniowe zapewniano w Polsce zwykle na poziomie

regionów), dzięki zachętom oferującym zwrot kosztów szkolenia i usług pośrednictwa pracy, jeśli zatrudnienie będzie trwało co najmniej sześć miesięcy (procent refundowanych kosztów różni się w zależności od docelowej grupy). Wynika to z nowej interpretacji prawa rynku pracy (na zasadzie określania luk w prawie). Takie partnerstwo ma szansę być skuteczne, jeśli: istnieją jasne zasady konkurencji między firmami szkoleniowymi; jakość i skuteczność, a nie cena, są podstawowymi kryteriami wyboru wykonawców; wprowadzono niedyskryminacyjne działania oparte na umiejscowieniu firm szkoleniowych; zapotrzebowanie na szkolenie ogłaszane jest zazwyczaj w Internecie (a nie w lokalnych mediach).

- Kierownicy sieci EURES mogą odegrać ważną rolę w realizacji projektu OPERIS, ułatwiając zawieranie umów o wykonawstwie z zagranicznymi spółkami szkoleniowymi.





A5. Studium przypadku: Współpraca między PSZ a agencjami pracy tymczasowej w Holandii

A5.1 Kontekst partnerstwa

Głównym zadaniem PSZ jest, w skrócie, pomaganie zarejestrowanym bezrobotnym osobom poszukującym pracy w znalezieniu zatrudnienia i zakończeniu pobierania świadczeń. Natomiast agencje pracy tymczasowej skupiają się głównie na zapotrzebowaniu na rynku pracy. Ich podstawowym celem jest rekrutacja poszukiwanych przez pracodawców pracowników, na płatne stanowiska. Agencje te zajmują się rekrutacją, lecz działają również jako pracodawcy dla pracowników, którzy zostają przyjęci na stanowiska. Dzięki temu opłata rekrutacyjna obliczana jest na podstawie wszystkich godzin faktycznie przepracowanych przez osoby poszukujące pracy. Obecnie we wszystkich europejskich krajach agencje pracy tymczasowej z powodzeniem pełnią te dwie funkcje (podmiotu rekrutującego i pracodawcy) poprzez – w większości przypadków – zawieranie umów o zatrudnieniu wyłącznie na podstawie liczby godzin lub dni, na jaką pracodawca korzystający z usług takiej agencji pragnie zaangażować wybranego pracownika.

W Holandii agencje pracy tymczasowej stopniowo zdobyły sobie silną pozycję na rynku. Agencje te mają ogromny udział (zarówno jako podmioty rekrutujące, jak i jako pracodawcy) w zatrudnianiu pracowników na rynku pracy: średnio ich udział w obsadzaniu stanowisk w okresie 2001–2008 wyniósł około 26%. Stanowiska takie są niemal w 100% obsadza-

ne na podstawie umów o tymczasowym zatrudnieniu. Ponadto umowy te w większości przypadków przewidują możliwość rozwiązania ich w trybie natychmiastowym w dowolnej chwili, w której pracodawca korzystający z usług agencji przestanie potrzebować pracownika. Większość z tych zatrudnień ma charakter tymczasowy – z usług agencji pracy tymczasowej korzystają firmy w celu poradzenia sobie z okresem wzmożonej produkcji lub w celu zastąpienia etatowych pracowników w okresie ich nieobecności w pracy. Niektóre z tych zatrudnień trwają jednak znacznie dłużej i pracownicy są wtedy przez cały taki okres związani umową z agencją pracy tymczasowej lub w pewnym momencie zaczynają pracować bezpośrednio dla pracodawcy korzystającego uprzednio z usług agencji. W celu obsadzenia wszystkich takich stanowisk agencje pracy tymczasowej co roku zawierają umowy o zatrudnieniu z około 700 000 różnych osób, a niektóre z takich osób w ciągu roku zatrudniane są na więcej niż jednym stanowisku. Ponad połowa takich osób nadal się uczy (praca dodatkowa).

Rozwój agencji pracy tymczasowej rozpoczął się w Holandii stosunkowo wcześnie. Ustawodawstwo wprowadzono w 1972 roku i na jego podstawie każda forma zatrudnienia pracowników podlega ogólnemu systemowi licencyjnemu. Choć prawo to nałożyło na agencje pracy tymczasowej rozmaite rodzaje ograniczeń, pod koniec lat 70-tych XX wieku zatrudniały one około 1% wszystkich





holenderskich pracowników, podczas gdy agencje pracy tymczasowej w wielu innych europejskich krajach osiągnęły ten poziom dopiero około roku 2000. W latach 80-tych ich reputacja szybko uległa poprawie na skutek popularności neoliberalnych koncepcji w polityce gospodarczej. Doprowadziło to do stopniowego rozluźniania restrykcyjnych zaleceń nałożonych przez system licencyjny, który w efekcie zniesiono w 1998 r.

Tym samym agencje pracy tymczasowej stały się pełnoprawnym uczestnikiem „transakcyjnej maszynerii” holenderskiego rynku pracy na długo przed pojawieniem się Konwencji MOP nr 181, a około roku 2000 zdobyły swoją obecną pozycję na rynku. Od tego czasu nie doszło do znacznego zwiększenia ich udziału w rynku.

Początkowo PSZ odnosiły się do agencji pracy tymczasowej z lekceważeniem, traktując je jako intruzów na rynku. Negatywne nastawienie podsycały opinie, że praca takich agencji doprowadzi do zmniejszenia liczby zatrudnionych. Pokutowało również przekonanie, że dostęp do zatrudnienia oferowanego przez agencje pracy tymczasowej jest stosunkowo ograniczony dla pewnych nieuprzywilejowanych grup osób poszukujących pracy oraz że agencje pracy tymczasowej wzmacniają wtórny sektor rynku pracy, w którego pułapkę może wpaść wielu pracowników. Wraz z postępującą ogólną akceptacją agencji pracy tymczasowej PSZ zaczęły się jednak z zacięciem przyglądać rosnącej liczbie stanowisk, których obsadzeniem zajmowały się agencje. Przynajmniej część odbiorców usług PSZ pasowała znakomicie do profili tych stanowisk. Stało się również oczywistym, że znaczna liczba osób poszukujących pracy zarejestrowanych w ramach PSZ i tak sponta-

nicznie poszukuje zatrudnienia za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. Spośród wszystkich niezatrudnionych osób, które zarejestrowały się w ramach PSZ i szukały zatrudnienia w okresie od 2001 do 2008 roku 60% jednocześnie szukało pracy za pośrednictwem prywatnych agencji pracy – wśród których przeważały agencje pracy tymczasowej. Warto ponadto zauważyć, że znaczna część bezrobotnych osób zarejestrowanych w ramach PSZ, które znajdują zatrudnienie w rzeczywistości wraca na rynek pracy za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej (około 33%).

W związku z powyższym PSZ zaczęły interesować się agencjami pracy tymczasowej jako rynkiem dla zarejestrowanych bezrobotnych, co zaowocowało rozszerzaniem modeli działań, które wcześniej rozwinęły się spontanicznie same. Tak rozpoczęła się historia pozytywnych stosunków między holenderskimi PSZ a agencjami pracy tymczasowej, którą w następnym rozdziale poddano szczegółowej analizie.

A5.2 Historyczny rozwój stosunków między PSZ a agencjami pracy tymczasowej

Początkowo PSZ starały się wykorzystać formułę agencji pracy tymczasowej do osiągnięcia lepszych wyników w poszukiwaniu pracy dla swoich odbiorców, zwłaszcza tych w najbardziej niekorzystnej sytuacji, niż te oferowane przez standardowe agencje. Już w połowie lat 70-tych pod nazwą START założono agencję pracy tymczasowej podporządkowaną PSZ. Agencja START rozwinęła się i w latach 90-tych zajmowała drugą pozycję

pośród agencji pracy tymczasowej w kraju, ustępując miejsca jedynie agencji Randstad. Agencja START działała jako przedsiębiorstwo non-profit. Jej głównym celem było zapewnienie zatrudnienia tymczasowego osobom poszukującym pracy znajdującym się w niekorzystnej sytuacji. Dzięki agencji START holenderskie PSZ zyskały lepsze zrozumienie pozycji agencji pracy tymczasowej na rynku i metod ich pracy, a także ryzyka, jakie agencje miały stanowić dla tradycyjnych wzorców zatrudniania, oraz poznały ich możliwości i ograniczenia.

Agencja START stopniowo się usamodzielniała i w końcu odłączyła się od PSZ, by zostać w pełni samodzielnym komercyjnym przedsiębiorstwem. Dzięki doświadczeniu z agencją START holenderskie PSZ zyskały wnikliwe zrozumienie świata agencji pracy tymczasowej, co przygotowało je na porzucenie antagonistycznej relacji z agencjami i zainicjowanie stosunków opartych na współpracy.

Kolejnym krokiem było wprowadzenie w latach 90-tych dotacji („Kader Regeling Uitzendarbeid”, KRU), która miała na celu ułatwienie agencjom pracy tymczasowej poprawę ich wyników w przypadku szukania zatrudnienia dla osób poszukujących pracy z grup o niekorzystnej sytuacji, a zwłaszcza w przypadku osób długotrwale bezrobotnych. Dotacja ta funkcjonowała przez wiele lat i przyniosła pozytywne rezultaty.

Trzecią inicjatywę wprowadzono w drugiej połowie lat 90-tych, kiedy to na mocy reformy prawnej status PSZ zredukowano do instytucji, która powinna pomagać głównie osobom poszukującym pracy znajdującym się w niekorzystnej sytuacji. W celu zachowania bar-

dziej wszechstronnej roli pośrednika na rynku pracy – co uważano za warunek konieczny dla skutecznych poszukiwań zatrudnienia dla osób poszukujących pracy znajdujących się w niekorzystnej sytuacji – pojawił się pomysł, by stworzyć przedsięwzięcie joint venture wspólnie z dwoma dużymi agencjami pracy tymczasowej. Strony biorące udział w takim przedsięwzięciu joint venture oferowałyby wspólnie „pełny pakiet usług rekrutacyjnych”. Ta inicjatywa stała się jednak przedmiotem ożywionej dyskusji. Pozostałe agencje pracy tymczasowej obawiały się utraty udziału w rynku i sprzeciwiały się tej inicjatywie, argumentując, że stanowiłaby ona „nieuczciwą konkurencję”. Ich sprzeciw okazał się skuteczny i projektu nigdy nie zrealizowano.

W 2002 roku zadaniem PSZ było głównie skoncentrowanie się na znalezieniu pracy dla osób bezrobotnych pobierających świadczenia i sprawdzanie ich postaw oraz zachowania w odniesieniu do rynku pracy. Nacisk na usługi dla pracodawców był mniejszy, co wiązało się również z redukcją liczby wakatów, o których powiadamiane były PSZ. Następnie, w drodze projektu finansowanego z EFS, rozpoczęto intensywną kampanię na rzecz powrotu PSZ na rynek wakatów z pomocą agencji pracy tymczasowej. Agencje takie otrzymywały dotację na świadczenie usług pośrednictwa między pracodawcami posiadającymi nieobsadzone stanowiska a osobami bezrobotnymi zarejestrowanymi w ramach PSZ, zwiększając tym samym liczbę ofert w wykazach PSZ i aktywnie pośrednicząc między osobami zarejestrowanymi w ramach PSZ a pracodawcami oferującymi wakaty. Od tej chwili PSZ zaczęły znów działać w sposób bardziej celowy, koncentrując się na opracowaniu zorganizowanego pakietu usług dla pracodawców.





Od czasu reformy w 2002 roku usługi reintegracji na rynku pracy osób bezrobotnych, dla których trudno znaleźć zatrudnienie są głównie zlecane prywatnym firmom (zajmującym się taką reintegracją). Dotyczy to niezatrudnionych osób poszukujących pracy i pobierających świadczenia, osób (pracujących lub niezatrudnionych), które pobierają rentę, a także osób niezatrudnionych, które korzystają ze wsparcia dochodu w ramach pomocy społecznej. Ideą przewodnią było założenie, że prywatne agencje pracy świadczące usługi rekrutacji na rzecz pracodawców – pośród których agencje pracy tymczasowej mają największy udział w rynku – miały stać się ważnymi graczami na rynku usług reintegracji zawodowej. Stanowiłoby to kolejny wymiar partnerstwa z PSZ. Niemniej jednak w praktyce sprawy potoczyły się inaczej. Agencje pracy tymczasowej nie stały się ważnym graczem na rynku takich usług, pozostawiając ich świadczenie organizacjom non-profit (tak jak ma to miejsce z Armią Zbawienia w Australii) oraz specjalistycznym firmom komercyjnym. Jedno z możliwych uzasadnień tej sytuacji wskazuje na fakt, że tego rodzaju działalność wymaga relacji z pracodawcami, która różni się od zwyczajowych stosunków między agencjami pracy tymczasowej a pracodawcami. Jedynie kilka agencji pracy tymczasowej ustanowiło niewielkie działy zajmujące się tego rodzaju (dotowanymi) usługami.

A5.3 Obecne stosunki między PSZ a agencjami pracy tymczasowej

W wyniku tych zmian dziś PSZ traktują agencje pracy tymczasowej na równi z innymi pracodawcami, którzy mogą zatrudnić zarejestrowanych bezrobotnych. Agencje regularnie publikują swoje oferty na portalu internetowym PSZ WERK.NL. Agencje powszech-

nie używają tego kanału w celu pozyskania potencjalnych pracowników. Mniej więcej 70% (ok. 300 000) ofert publikowanych bezpośrednio na WERK.NL pochodzi z agencji pracy tymczasowej. PSZ oferują agencjom również możliwość prezentowania swoich ofert w ramach aktywnej pomocy w rekrutacji. PSZ traktują takie wakaty w ten sam sposób jak jakiegokolwiek inne stanowiska u innych pracodawców. Około 35% wszystkich wakatów zgłoszonych w ramach usług aktywnej rekrutacji (około 300 000) pochodzi z agencji pracy tymczasowej.

W zasadzie wszyscy zarejestrowani bezrobotni są proszeni o opublikowanie swoich CV na WERK.NL, dzięki czemu na podstawie swojego profilu mogą być odnalezieni przez pracodawców poszukujących pracowników. Dostępne jest również narzędzie automatycznego dopasowywania, które na podstawie profilu wakatu wyłania odpowiednich kandydatów. Agencje pracy tymczasowej korzystają z tych udogodnień tak samo jak inni pracodawcy. W ramach swoich usług aktywnego pośrednictwa pracy PSZ odsyłają rocznie około 1,2 mln zarejestrowanych bezrobotnych osób do rekrutacji w ramach zgłoszonych wakatów. Tak więc w odpowiedzi na każdą z 300 000 ofert przedstawiani są średnio czterej kandydaci. 36% tych przypadków dotyczy zatrudnień w ramach agencji pracy tymczasowej, taki sam procent stanowią również inne wakaty. Około 100 000 takich działań kończy się podpisaniem umowy o zatrudnieniu, spośród których 38% stanowią umowy z agencjami pracy tymczasowej. Oznacza to, że szanse na znalezienie zatrudnienia tymczasowego i innych rodzajów wakatów są mniej więcej takie same.

Wypływa z tego taki wniosek, że agencje pracy tymczasowej zostały w pełni zintegrowane w ramach pakietu usług oferowanych przez PSZ. PSZ dąży do ułatwienia im działań w ramach rekrutacji, tak samo jak ma to miejsce w przypadku innych pracodawców. Agencje powszechnie korzystają z kanałów PSZ na wiele sposobów, najczęściej do reklamowania oferowanych stanowisk. Co interesujące, PSZ stanowią obecnie część projektu realizowanego wspólnie przez dostawców usług na rynku pracy – wśród nich znajduje się wiele agencji pracy tymczasowej – w celu stworzenia wspólnego systemu do zestandaryzowanej wymiany informacji o wakatach.

Dzięki ostatniej fazie stosunków między PSZ a agencjami pracy tymczasowej ich relacje zyskały nowy wymiar. Zawarto „ramową umowę o współpracy”, na mocy której PSZ będą aktywnie promować poszukiwanie pracy za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. Godnym uwagi elementem tego porozumienia są tak zwane „ekspresowe randki” (ang. *speed-dating*). W ramach tego modelu odbiorcy usług PSZ są zapraszani na specjalną sesję w lokalnym biurze PSZ, gdzie mogą się spotkać z wieloma agencjami pracy tymczasowej i pokrótce przedstawić swoje umiejętności. Ma to być sposobem na ustanowienie owocnych kontaktów. Takie osoby bezrobotne być może nie znajdą dzięki temu natychmiast pracy, ale mają możliwość znalezienia się w bazach agencji, które są wykorzystywane do obsadzania zgłaszanych im stanowisk. „Ekspresowe randki” zostały po raz pierwszy zastosowane w mieście 's-Hertogenbosch i później stały się narzędziem pośrednictwa pracy stosowanym w wielu lokalnych biurach.

Wdrażaniu programu „ekspresowych randek” towarzyszy usługa tak zwanego „Flex service desk”, która została ustanowiona w 2010 roku w głównych biurach PSZ w celu wspierania różnych inicjatyw realizowanych wspólnie przez PSZ i agencje pracy tymczasowej. Usługa ta (realizowana przez dwóch pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze pracy) jest współfinansowana przez PSZ, krajowe stowarzyszenie wszystkich dużych agencji pracy tymczasowej (ABU), krajowe stowarzyszenie małych agencji pracy tymczasowej (NBBU), oraz sześć największych agencji pracy tymczasowej w kraju. Do zadań takich pracowników należy: doradzanie w sprawie dalszego rozwoju portalu internetowego PSZ, zwiększanie przejrzystości dostępu do dotacji publicznych dla agencji, rozwiązywanie wszelkiego rodzaju praktycznych problemów wynikających ze współpracy między agencjami a PSZ, a także organizowanie okresowych spotkań wszystkich wymienionych powyżej organizacji, których celem jest omówienie istotnych kwestii.

Ponadto wszyscy bezrobotni pobierający świadczenia będą zobligowani do zarejestrowania się jako osoby poszukujące pracy w co najmniej jednej agencji pracy tymczasowej. Wymagane jest, by takie zarejestrowanie nastąpiło w ciągu pierwszych trzech miesięcy bezrobocia. Ten nowy obowiązek będzie wprowadzony w związku z radykalną reformą modelu usług świadczonych przez PSZ, którą opracowano w odpowiedzi na cięcia budżetowe, jakie zostaną nałożone na PSZ w nadchodzących latach. Liczba lokalnych biur PSZ zostanie drastycznie zmniejszona, z ponad 100 do 30. Kontakty z odbiorcami usług PSZ będą miały miejsce przeważnie przez Internet.





A5.4 Ocena wyników, przyszłych tendencji i pozostałych wyzwań

Piętnaście lat temu, kiedy „nietypowe” umowy o zatrudnieniu ciągle krytykowano w ramach debaty politycznej na forum europejskim, jakiegokolwiek pozytywne opinie o agencjach pracy tymczasowej spotkałyby się ze sceptyczną reakcją. Teraz sytuacja jest inna. Stanowiska oferowane przez agencje są obecnie traktowane jako pozytywny element rozwoju zatrudnienia. Na podstawie dostępnych dziś danych nie można jednak stwierdzić, czy pozytywne podejście holenderskich PSZ do agencji pracy tymczasowej miało rzeczywiste przełożenie na reintegrację zawodową zarejestrowanych bezrobotnych, zwłaszcza w przypadku tych osób, którym trudno znaleźć zatrudnienie. Trudno ocenić, czy nawet bardziej ukierunkowane działania mające na celu ułatwienie tymczasowych zatrudnień prowadzić mogą do zwiększenia wachlarza możliwości zatrudnienia. Być może wszystko to, co można było teoretycznie osiągnąć, zostało już osiągnięte.

Agencje pracy tymczasowej mogą przyczynić się do powrotu na rynek pracy (niezatrudnionych) pracowników, należy jednak pamiętać, że wielu pracowników, którzy stracili pracę walczy o powrót na rynek pracy w okolicznościach – przynajmniej na początku – degradacji społecznej. Taka degradacja społeczna staje się alternatywą dla bezrobocia. Prace tymczasowe, w tym te oferowane przez agencje, są często częścią (przynajmniej na początku) tego mechanizmu. W odniesieniu do tego problemu poczyniono dwie ważne obserwacje:

- agencje pracy tymczasowej mają większy udział w obsadzaniu stanowisk niezatrud-

nionymi osobami poszukującymi pracy niż w znajdowaniu innych pracowników (odpowiednio około 33% i 26%). Dysproporcja ta jest jeszcze większa, jeśli weźmiemy pod uwagę wyłącznie przypadki znalezienia zatrudnienia przez osoby, które ukończyły edukację. Większy odsetek zatrudniania zarejestrowanych bezrobotnych względem wszystkich zatrudnianych osób może być spowodowany tym, że osoby bezrobotne mają mniejszą możliwość odrzucenia ofert pracy tymczasowej.

- 239 000 zarejestrowanych bezrobotnych poszukujących pracy straciło zatrudnienie przed ich rejestracją w ramach PSZ i następnie znalazło pracę w 2009 roku. Spośród tych osób 28 000 straciło zatrudnienie uzyskane z pomocą agencji pracy tymczasowej i znalazło regularną pracę w jednej z branż, lecz 40 000 osób straciło regularną pracę i znalazło zatrudnienie z pomocą agencji pracy tymczasowej. Wysoki poziom bezrobocia zdaje się skłaniać ludzi do podejmowania prac tymczasowych, nie sprzyja zaś oferowaniu przez agencje regularnych prac, które preferuje większość osób.

Agencje pracy tymczasowej są często uważane za skuteczną alternatywę dla osiągających słabe wyniki PSZ. Przeprowadzone przez stowarzyszenie ABU i PSZ badanie z 2008 roku sugeruje, że agencje pracy tymczasowej, działając samodzielnie, nie mają jednak dużych szans na osiągnięcie znacznych wyników pod względem znajdowania zatrudnienia dla osób bezrobotnych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Ze sprawozdania z tego badania można wyciągnąć następujące wnioski:

- Szanse na znalezienie zatrudnienia wielu grup osób znajdujących się w nieko-

rzystnej sytuacji na rynku pracy (starsze osoby bezrobotne, osoby długotrwale bezrobotne, osoby korzystające z pomocy społecznej itp.) są niższe niż przeciętne prawdopodobieństwo znalezienia pracy. Dlatego też mówi się o ich „niekorzystnym położeniu”. Agencje pracy tymczasowej, przeciwnie do powszechnych oczekiwań, nie zwiększają ich szans na zatrudnienie. Jedynie młodzi imigranci mają wyjątkowo dobry dostęp do stanowisk oferowanych przez agencje pracy tymczasowej. Należy dodać, że badanie to nie polegało na zwykłych ankietach, ale oparte było na analizie administracyjnej bazy danych zawierającej informacje na temat ponad 2 milionów nowych stanowisk, na których zatrudniono zarejestrowane osoby bezrobotne w okresie od 2001 do 2005 roku.

- Nie dla wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych poszukujących pracy agencje pracy tymczasowej są dobrym punktem wyjściowym do znalezienia stabilnego zatrudnienia. Teza ta sprawdza się przynajmniej w przypadku osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, włącznie z młodymi imigrantami. Jeśli znajdą oni zatrudnienie za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej, ich szanse na zmianę pracy na regularną w ciągu następnego roku są niższe, niż gdyby od początku podjęli regularną pracę.

Podsumowując, współpraca między PSZ a agencjami pracy tymczasowej musi zostać jeszcze znacznie usprawniona, by mogła zapewnić możliwości zatrudnienia i dostęp do stabilnego rozwoju zawodowego osobom poszukującym pracy i znajdującym się w niekorzystnej sytuacji. Bardziej ambitne połączenie ich sił jest w zupełności uzasad-

nione, a powodzenie ich działań zależy od ich współpracy.

Jeden z potencjalnych projektów pokazuje, jak taka współpraca mogłaby wyglądać. W przypadku osób poszukujących zatrudnienia i znajdujących się w niekorzystnym położeniu, na przykład młodych imigrantów, często znalezienie pierwszej tymczasowej pracy nie jest wystarczające. Należy opracować ramy bardziej długotrwałego wsparcia, wraz z pomocą w znalezieniu drugiej (potencjalnie lepszej) pracy po zakończeniu pierwszego zatrudnienia, oraz wsparciem w stopniowym budowaniu lub odbudowywaniu umiejętności i atrakcyjności dla pracodawców. Takie ramy wsparcia mogłyby bazować na współpracy PSZ i agencji pracy tymczasowej jako głównych podmiotów zaangażowanych w takie działania.

Bez względu na wszystkie krytyczne obserwacje, inwestowanie w ściślejszą współpracę tych podmiotów jest, oczywiście, ze wszelkich miar uzasadnione. Ignorowanie tak ważnego pośrednika na rynku pracy przez PSZ byłoby nierozsądne. Powszechna obecność nowoczesnych agencji pracy tymczasowej nie szkodzi tradycyjnemu pośrednictwu pracy, a przyczynia się do zdrowej instytucjonalizacji procesu zaspokajania zapotrzebowania na rynku. Jak już wspomniano, nie należy się jednak spodziewać zaskakujących wyników. Rozwiązania problemu osób poszukujących pracy i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji nie są automatycznie ustanawiane przez agencje pracy tymczasowej, lecz zależą od współpracy między sektorem publicznym i prywatnym.





A6. Studium przypadku: Program „pełnego zaangażowania” w okręgu miejskim Rotterdamu – nowe podejście do świadczeń społecznych

A6.1 Opis partnerstwa

W Holandii świadczenia społeczne gwarantują minimalny poziom dochodów definiowany w skali kraju, dla wszystkich gospodarstw domowych, które nie mają innych, wystarczających źródeł utrzymania. Świadczenia społeczne są finansowane z podatków dochodowych i regulowane przepisami prawa krajowego. Świadczenie opieki społecznej jest zadaniem okręgów miejskich, które mają dużą dowolność, co do kwestii organizacyjnych.

Celem ostatecznym jest pomoc beneficjentom w znalezieniu zatrudnienia i samodzielnym uzyskiwaniu dochodów. Jednak zauważamy, że część klientów jest zbyt oddalona od rynku pracy i prawdopodobnie nigdy nie osiągnie samowystarczalności dochodowej. Szacuje się, że od 30% do 50% populacji ogółem korzysta ze świadczeń społecznych. Osoby te powinny się jednak zachęcać do jak najpełniejszego uczestnictwa w życiu społecznym. Promowanie uczestnictwa w szerszym tego słowa znaczeniu jest wartością samą w sobie i najskuteczniejszym sposobem maksymalizacji liczby klientów, którzy będą mogli osiągnąć niezależność finansową.

Droga do zatrudnienia przeważnie ma charakter ścieżki kariery. Świadczeniobiorca i doradca z gminnego departamentu usług socjalnych wspólnie opracowują plan takiej ścieżki. Świadczeniobiorca zobowiązany jest aktywnie uczestniczyć w realizacji osobistego

planu. Świadczeniobiorcy gotowi podjąć pracę mogą sprawdzić się w pracy tymczasowej, która często dostępna jest dzięki subsydowaniu kosztów wynagrodzenia. Osoby, które jeszcze nie są gotowe do podjęcia zatrudnienia na rynku pracy mogą być zobowiązane do podjęcia pracy na tzw. „stanowisku uczestniczącym” na okres do dwóch lat. Przeważnie jest to nieodpłatna praca, wspomagająca osoby zatrudnione na zwykłych, pełnopłatnych stanowiskach. Stanowiska te nie powinny zastępować zwykłego zatrudnienia. Przykładem jest tu „nauczyciel-cień”, wspierający nauczycieli w klasach. Stanowiska te tworzy się najczęściej w organizacjach (częściowo) publicznych, mogą jednak również być tworzone w prywatnych firmach, jeżeli spełnione są warunki absolutnej wartości dodanej.

Liczba beneficjentów systemu opieki społecznej w Holandii maleje od dekady lat dziewięćdziesiątych³⁷. W 2009 r. liczba osób poniżej 65 roku życia, którym udzielono wsparcia, była niemal 40% niższa, niż w roku 1998. Jednak od roku 2009 liczba beneficjentów znów wzrosła, w wyniku kryzysu gospodarczego i finansowego. Ostatnio podjęto decyzję o bolesnych cięciach budżetu gmin na politykę reintegracji. Jest to część szeroko pojętych cięć wydatków, dzięki którym rząd na szczeblu centralnym próbuje zmniejszyć deficyt, który znacznie wzrósł podczas kryzysu. Zatem poszukuje się

³⁷ Oczywiście jakiś ruch w górę pozostaje w latach następujących po recesji gospodarczej (po 2002 i 2009).

obecnie nowego podejścia do reintegracji populacji korzystającej ze świadczeń społecznych. Rząd planuje nowe rozwiązania prawne, jednak na poziomie gmin można również zauważyć kilka ciekawych rozwiązań.

A6.2 Krótki przegląd statystyczny beneficjentów świadczeń społecznych

W 2011 r. około 3% populacji w wieku produkcyjnym (15-65 lat) otrzymywało w Holandii świadczenia społeczne. 62% z nich to osoby samotne, 25% samotni rodzice, pozostałe 13% stanowią pary (z dziećmi lub bez). Osoby migrujące z krajów innych, niż zachodnie i osoby słabo wykształcone stanowią tu większość. Odsetek par jest znacznie wyższy wśród imigrantów, niż wśród pozostałych świadczeniobiorców.

Liczba beneficjentów świadczeń społecznych powyżej 45 roku życia nie zmalała od końca lat dziewięćdziesiątych. Obecnie jest ona o 10% wyższa niż w 1998 roku. W konsekwencji ich odsetek w całkowitej populacji świadczeniobiorców stopniowo wzrasta. W 1998 roku wynosił ponad jedną trzecią, obecnie zbliża się do 50%.

Beneficjenci korzystający ze świadczeń dla bezrobotnych stanowią ok. 0,5 i 0,7 rocznych wpływów. Jednak liczba osób korzystających ze wsparcia ponad trzykrotnie przekracza roczne wpływy. Oznacza to, że średnio pobiera się świadczenia społeczne przez dość długi czas. Ponad 60% otrzymuje wsparcie dłużej, niż przez 3 lata.

W czterech największych okręgach miejskich w kraju (Amsterdamie, Rotterdamie, Hadze i Utrechcie) około 6% populacji w wieku pro-

dukcyjnym korzysta ze świadczeń społecznych. Wartość ta dwukrotnie przekracza średnią krajową. Relatywnie wysoka wartość ma różnorodne przyczyny, ważną jest znaczny odsetek migrantów z krajów innych, niż Europa Zachodnia, osiedlających się w tych miastach. Spośród tych czterech największych okręgów miejskich Rotterdam cechuje najwyższy odsetek osób korzystających ze świadczeń społecznych (prawie 8%). Tradycyjna koncentracja na przemyśle i transporcie (miasto portowe) jest tu głównym wyjaśnieniem, gdyż te sektory przemysłu zatrudniają pracowników o relatywnie niskich kwalifikacjach. Z tej przyczyny okręg miejski Rotterdamu jest szczególnie zainteresowany innowacjami w zakresie polityki, które mogą zmniejszyć liczbę osób korzystających ze świadczeń społecznych.

A6.3 Świadczenia społeczne i polityka rynku pracy

Wszyscy beneficjenci świadczeń socjalnych mają ustawowy obowiązek nie tylko poszukiwania zatrudnienia, ale również rejestracji w PSZ (*UWV-Werkbedrijf*). Obowiązek ten spoczywa bez wyjątku na wszystkich, w tym również na osobach, które mają bardzo niewielkie szanse na samodzielne utrzymanie. Obecnie dopuszcza się tylko jeden wyjątek: samotnych rodziców z dziećmi poniżej piątego roku życia. Istnieje jednak możliwość tymczasowego zwolnienia świadczeniobiorców z tego obowiązku, jednak wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach, rozpatrywanych indywidualnie. W praktyce wygląda to jeszcze łagodniej. Jedynie około 60% świadczeniobiorców jest zarejestrowanych w PSZ³⁸.

38 "Het participatiepotentieel in 2006, 2007 2008", publikacje CBS.





Znaczny odsetek beneficjentów świadczeń społecznych jest zarejestrowanych w PSZ nie po to, by korzystać z usług pośrednictwa pracy, a jedynie po to by zdobyć „dowód rejestracji”, stanowiący warunek uzyskania świadczeń. Gdy okręgi miejskie rozwinęły politykę reintegracji i budżet w tym zakresie, zaangażowanie holenderskich PSZ, które zostały ostatnio połączone z krajową instytucją odpowiedzialną za świadczenia społeczne (UWV), ogranicza się do podstawowych usług (skierowania do pracy, ogólne informacje dla wszystkich osób poszukujących pracy itd.). Obecnie usługi dla beneficjentów świadczeń społecznych dostępne są przede wszystkim w zintegrowanych biurach lokalnych, założonych przez PSZ i okręgi miejskie w ciągu ostatniego dziesięciolecia („biura zatrudnienia” – *Werkpleinen*). Jednak w nadchodzących latach biura te będą ulegać likwidacji. W gestii PSZ pozostanie zaledwie 30 regionalnych biur na terenie całego kraju, zaś ich kontakty z klientami odbywać się będą drogą elektroniczną.

Tak więc usługi dla beneficjentów pomocy społecznej postrzegane są jako obowiązek okręgów miejskich, PSZ zaś zapewnia tylko podstawową infrastrukturę, informacje na temat rynku pracy i pośrednictwo pracy. Wreszcie nowe ramy prawne (Ustawa o inwestowaniu w młodzież, *Wet Investeren in Jongeren* – WIJ), przyjęta w roku 2009, dopuszcza wsparcie finansowe dla młodych bezrobotnych poniżej 27 roku życia jedynie w wyjątkowych przypadkach. W dalszej perspektywie planowana jest całkowita rezygnacja z tej formy pomocy. Zgodnie z nową ustawą młodzi bezrobotni zobowiązani będą do dalszego kształcenia lub podjęcia zatrudnienia. Jeżeli nie ma możliwości dalszego kształcenia, okręg

miejski proszony jest o zapewnienie pracy, jeżeli zachodzi taka potrzeba, poprzez działania subsydiujące.

A6.4 Program pełnego zaangażowania w Rotterdamie

W ramach obecnego porządku prawnego wszelkie obowiązki beneficjentów świadczeń społecznych o charakterze pieniężnym wynikają z jednego, zasadniczego imperatywu: dążenia do autonomii finansowej. Program pełnego zaangażowania, którym władze Rotterdamu planują objąć cały swój okręg, wprowadza w gruncie rzeczy nowy obowiązek, który nie może wynikać z istniejących rozwiązań prawnych. Udział w jakiejś formie aktywności społecznej jest obecnie obowiązkiem samym w sobie. Świadczeniobiorcy muszą zrobić coś pożytecznego w zamian za uzyskiwane wsparcie. W ten sposób tworzy się nowa relacja wymiany społecznej, pomiędzy społeczeństwem (reprezentowanym przez władze publiczne) a beneficjentami pomocy społecznej. Na wsparcie finansowe trzeba w pewien sposób „zarobić”. U podstawy tej koncepcji leży przekonanie, że udział w działaniach przynoszących korzyści społeczne przyczyni się do podjęcia zatrudnienia i przybliży ludzi do rynku pracy, a przynajmniej zapewni aktywny udział beneficjentów w życiu społecznym.

Co oczywiste, nowe obowiązki nie doprowadzą niejako automatycznie do oszczędności. Oszczędności powstaną, jeżeli to nowe podejście przyczyni się do bardziej dynamicznego odpływu z rejestru beneficjentów świadczeń społecznych. Ponadto nowe obowiązki nie zostały jeszcze wprowadzone ustawowo. Jed-



nak obecne władze próbują nałożyć podobny obowiązek w nowej ustawie o „pracy zgodnej z możliwościami” (*Werken Naar Vermogen – WVN*), która doprowadzi do integracji obecnego prawa na temat pomocy społecznej z prawem w zakresie pracy chronionej oraz istniejącego prawa o pracy i dochodach dla młodych osób z niepełnosprawnościami. Rotterdam jest zatem prekursorem zmian prawnych, które obejmą cały kraj.

Obecnie w Rotterdamie około 35 000 osób korzysta ze świadczeń społecznych. Nowe podejście będzie obowiązywało wobec wszystkich klientów, z wyjątkiem: osób powyżej 57, 5 roku życia, młodych bezrobotnych poniżej 27 lat (którzy mają obowiązek kształcenia lub pracy) oraz samotnych rodziców z dziećmi poniżej 5 roku życia. Oprócz osób już biorących udział w jakiejś działalności produkcyjnej lub edukacyjnej w ramach indywidualnych planów działania, około 15 000 świadczeniobiorców nadal jest nieaktywnych. To w stosunku do nich trzeba będzie wyegzekwować obowiązek uczestniczenia w życiu społecznym. Z pewnością jest to duże wyzwanie.

Kluczową kwestią będzie oczywiście decyzja o rodzaju obowiązków uczestnictwa, nałożonych na poszczególne grupy beneficjentów. Istnieje wiele różnych możliwości w tym zakresie, z których każda ma różne wady i zalety i różne konsekwencje dla finansów publicznych. W obecnym programie pełnego zaangażowania w Rotterdamie populacja docelowa została podzielona na trzy części:

- osoby gotowe do podjęcia pracy;
- osoby nieco oddalone od rynku pracy, które jednak mogą podjąć wysiłki na rzecz reintegracji;

- osoby, które muszą pokonać wiele przeszkód, nim będą gotowe do wejścia na rynek pracy i które należy zaktywizować. Niektóre z osób należących do tej ostatniej kategorii nigdy nie będą mogły znaleźć zatrudnienia na zwykłym rynku pracy.

Każdy klient uzgodni z osobistym doradcą „plan uczestnictwa w życiu społecznym”, który zastąpi obecne plany reintegracji. Każdy klient wypełni obowiązki związane z uczestnictwem w życiu społecznym w minimalnym wymiarze 24 godzin tygodniowo. Kategoria a) będzie uczestniczyć w sesjach grupowych na temat poszukiwania pracy i zaangażuje się w działania produkcyjne (wspierane przez dofinansowanie wynagrodzeń, jeżeli będzie taka potrzeba) w wymiarze dwóch dni tygodniowo. Kategoria b) zaangażuje się w „pracę na stanowiskach uczestniczących” (por. powyżej) w wymiarze 24 godzin tygodniowo. Jeżeli zajdzie taka potrzeba, powyższe działania zostaną uzupełnione przyuczeniem do zawodu i planami w zakresie reintegracji na rynku pracy. Kategoria c) zaangażuje się w bezpłatne działania społecznie użyteczne, w wymiarze 24 godzin tygodniowo, a dodatkowo zostanie objęta indywidualnymi programami wsparcia.

Oznacza to, że okręgi miejskie powinny finansować znacznie szerszy zakres interwencji. Środki na ten cel trzeba będzie znaleźć poprzez przearanżowanie istniejących wydatków i wykorzystanie spodziewanych oszczędności, które będą wynikać z oczekiwanego odpływu zarejestrowanych klientów systemu opieki społecznej. Wymaga to również znacznego rozszerzenia partnerstwa z innymi organizacjami, które powinno zapewnić możliwości uczestnictwa dla kolejnych 15 000 beneficjen-



tów. Okręg miejski Rotterdamu inwestował od lat w tego typu infrastrukturę społeczną.

Kluczową rolę odgrywa w tym względzie Departament Wodociągów Miejskich (ROTEB), który utworzył wiele subsydiowanych stanowisk i pozycji uczestniczących dla osób korzystających z pomocy społecznej, a także specjalną jednostkę kierującą beneficjentów do innych organizacji. Codziennie zapewnia się stanowiska uczestniczące dla około 1000 klientów opieki społecznej, a także działania szkoleniowe dla osób kierowanych do innych przedsiębiorstw i organizacji. Jest to znaczna liczba, choć, oczywiście, niewystarczająca by objąć wsparciem wszystkich potrzebujących. Ponadto zasoby dostępne ROTEB zostaną w dużym stopniu ograniczone w nadchodzących latach.

Partnerstwa utworzone przez okręgi miejskie w celu zapewnienia miejsc pracy i stanowisk uczestniczących dla klientów zależą w dużym stopniu od „budżetu na uczestnictwo” finansowanego przez rząd. Budżet ten zostanie zmniejszony o dwie trzecie. Decyzja ta będzie miała taki skutek, że stanowiska uczestniczące będą w coraz większym stopniu składały się z pracy bezpłatnej, klienci natomiast zatrzymają swoje dochody ze świadczeń społecznych. Partnerzy zostaną poproszeni o zapewnienie miejsc pracy bez pokrycia związanych z nimi kosztów. Zatem tworzenie tego nowego podejścia do polityki w ramach coraz bardziej malejącego budżetu będzie stanowić w przyszłości spore wyzwanie. Wiele będzie zależało od rozwoju postaw prospołecznych w społeczności biznesowej Rotterdamu.

Program ten rozpoczął się od dwóch projektów pilotażowych w różnych częściach okrę-

gu miejskiego w Overschie w 2010 r. i w Tarwewijk w 2011 r. Programy pilotażowe różniły się od siebie. W Overschie beneficjenci pomocy społecznej otrzymują wsparcie uczestnicząc w zamian w konkretnych działaniach. W Tarwewijk uczestnicy po 4 miesiącach opuszczają system opieki społecznej i od tego momentu są zatrudniani przez prywatną firmę działającą na rzecz reintegracji na rynku pracy (AGENS). Ich koszty utrzymania finansowane są częściowo z „budżetu partycypacyjnego” okręgu miejskiego, a częściowo z dochodów z miejsca pracy. Oczekuje się, że stopniowo będą oni odpływać do regularnych form zatrudnienia, a w konsekwencji, będą się w stanie samodzielnie utrzymać. Jak na razie na ocenę wyników obu programów pilotażowych jest jeszcze za wcześnie.

A6.5 Perspektywy na przyszłość

Planuje się wprowadzenie nowego programu we wszystkich 62 dzielnicach Rotterdamu do końca roku 2014. Oczywiście, jest to bardzo ambitny projekt, który będzie wymagał skutecznego zarządzania i stabilnej koncentracji w dłuższej perspektywie czasowej. Należy podjąć działania na wielu różnych frontach: szkolenie personelu departamentu usług społecznych w Rotterdamie, skuteczne wewnętrzne i zewnętrzne strategie komunikacyjne, reorganizacja istniejących modeli usług i struktury usług społecznych, a także ich budżetu oraz nowa, bardziej ambitna strategia w zakresie partnerstwa. Co do ostatniego punktu, nie należy spodziewać się zbyt wiele po partnerstwie pomiędzy PSZ a władzami miejskimi. Powinno się postrzegać tę współpracę w perspektywie podziału zadań, nie wspólnej ich realizacji. Okręgi miejskie zajmu-



ją się ludźmi korzystającymi z pomocy społecznej i młodymi bezrobotnymi bez prawa do zasiłku. Wszyscy klienci są zobowiązani do rejestracji w UWV-Werkbedrijf, jednak nie proponuje im się indywidualnie dobranych usług, a jedynie podstawowe informacje, dostępne dla wszystkich.

Wreszcie, program pełnego zaangażowania trzeba będzie realizować w zmieniającym się środowisku, jeżeli nie z innych powodów, to choćby dlatego, że, jak już wspomniano, w przewidywanym budżecie na udział społeczny zapowiadają się bolesne cięcia. To może również wpłynąć na sposób definiowania obowiązku uczestniczenia w praktyce oraz na relacje, jakie rozwiną się pomiędzy okręgiem miejskim jako świadczeniodawcą w zakresie zasiłku finansowego oraz beneficjentami. Ostatecznie może się to przełożyć w bardzo uproszczonym obowiązku uczestniczenia w życiu społecznym, pracy w ramach wolontariatu zdefiniowanej bardzo ogólnie. Program wytyczony w niniejszym dokumencie stanowi, krótko mówiąc, nowe podejście, doskonałe na bieżąco.

A6.6 Uwagi końcowe

Niniejszy krótki opis zawiera informacje na temat sieci i partnerstw wykorzystywanych w Holandii do wdrażania tego typu programów:

- PSZ prawie się nie angażują w ten proces. Dokonuje się w nich tylko rejestracji części obywateli korzystających ze świadczeń społecznych, którzy mają dostęp do strony internetowej PSZ w celu uzyskania informacji i ewentualnego pośrednictwa pracy. Ostatnie doświadczenia pokazują,

że po okresowej intensyfikacji partnerstw i współpracy pomiędzy PSZ a okręgami miejskimi, doszło do szybkiego podziału obowiązków.

- Okręgi miejskie w całym kraju zostały zmuszone od roku 2002 do korzystania z prywatnych firm zajmujących się integracją społeczną, jako instytucji wdrażających ich wszystkie usługi w zakresie ponownej integracji na rynku pracy. Na razie jest to rozwiązanie opcjonalne. W tym kontekście można się jednak zastanowić na organizacją rynku podwykonawców w dziedzinie reintegracji beneficjentów świadczeń w życiu społecznym i na rynku pracy. Kwestia ta nie dotyczy wyłącznie Rotterdamu. W ciągu ostatniej dekady trend ten dał się zaobserwować w wielu krajach.
- Zaangażowanie większej liczby klientów w działalność społecznie użyteczną wymaga mobilizacji wielu instytucji, by zapewnić i zorganizować możliwości udziału w życiu społecznym. Kiedy klient podejmuje zatrudnienie i jest usuwany z rejestru, jego pracodawca przeważnie nie jest postrzegany, jako partner, a również, jako klient (pracodawcy są uznani za klientów PSZ i miejskiego wydziału usług społecznych zaangażowanego w organizację staży i praktyk). W programie pełnego zaangażowania dochodzi do zacierania granic między odrębnymi przecież tożsamościami klientów i partnerów. W Rotterdamie w szczególności miejski wydział kanalizacji (ROTEB) stał się kluczowym partnerem we wdrażaniu polityki reintegracji.
- W projektach pilotażowych w programie pełnego zaangażowania testowano dwa różne rozwiązania: prywatna firma działająca na rzecz powtórnej integracji (AGENS) działała jako partner klientów, angażując

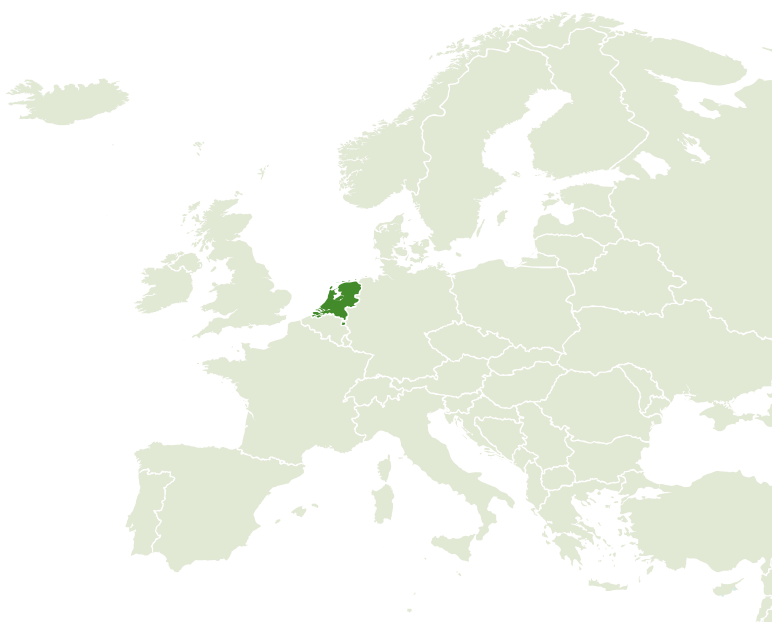


ich w działalność przynoszącą pozytywne skutki, sam zaś wydział usług społecznych utrzymywał tych klientów w rejestrze i proponował im pozytywną działalność. Przyszłe działania trzeba będzie organizować w kilku różnych formach, w zależności od cech klientów i innych istotnych czynników.

- Program pełnego zaangażowania pokazuje bezsporne powiązanie polityki zatrudnienia i reintegracji społecznej, co oznacza bliskie powiązania pomiędzy celami polityki włączenia społecznego a celami polityki zatrudnienia (por. wytyczne dot. zatrudnienia nr 7, 8 i 9). Można tu mówić wręcz o bliskim „partnerstwie.”

Jeszcze jest za wcześnie, by ocenić sukces lub porażkę programu, a co dopiero określić dlaczego otrzymuje się takie, a nie inne rezultaty. Jest jednak prawdopodobne, że zmiana warunków budżetowych może doprowadzić do przeformułowania programu. Niezależnie od warunków, już można zauważyć dwa kierunki przyszłych działań:

- Podział obowiązków pomiędzy PSZ a wydziałem usług społecznych będzie postępował (PSZ utrzyma tylko 30 biur i będzie się koncentrował wyłącznie na obsłudze beneficjentów zasiłków dla bezrobotnych);
- Program Rotterdamski nakłada nowe obowiązki na beneficjentów świadczeń społecznych. Jest to kierunek, który antycypuje przyszły kierunek krajowego ustawodawstwa w tym zakresie.





A7. Współpraca pomiędzy Konfederacją ds. Rekrutacji i Zatrudnienia (Recruitment and Employment Confederation – REC) a biurem pośrednictwa pracy JobCentre Plus w Zjednoczonym Królestwie

A7.1 Kontekst partnerstwa

Recesja i stopniowa poprawa warunków gospodarczych stanowiła trudny czas tak dla pracowników, jak i pracodawców w Zjednoczonym Królestwie. Wiele firm podjęło wysiłki, by zatrzymać utalentowanych pracowników, wprowadzając takie rozwiązania, jak praca w niepełnym wymiarze godzin, skrócony czas pracy i dodatkowe urlopy na wniosek pracownika. Rozwiązania te miały na celu uniknięcie zwolnień, te jednak okazały się nieuniknione, ze względu na skalę i zakres kryzysu oraz jego wpływ na dosłownie wszystkie branże przemysłu.

W konsekwencji wielu pracowników nagle na długi czas traciło pracę, często stała i wymagająca wysokich kwalifikacji. Cięcia dotknęły pracowników wszystkich szczebli, nie wyłączając kadry kierowniczej na najwyższych stanowiskach. Wielu spośród nich miało bogate doświadczenie zawodowe i wiele do zaproponowania nowym pracodawcom, brakowało im jednak doświadczenia w sytuacji szukania pracy, do czego nie byli zmuszeni przez wiele lat.

Pierwsze zwolnienia dotknęły pracowników sektora prywatnego. Cięcia wydatków budżetowych oznaczały jednak, że wielu pracowników sektora publicznego straciło pewne i stabilne zatrudnienie, gwarantujące jasną drogę awansu zawodowego. Osoby te również zna-

laży się w nowej dla siebie sytuacji szukania pracy. Była ona dla nich tym trudniejsza, że znalazły się na bardzo trudnym rynku pracy o bezprecedensowej konkurencji o pracę.

Oczywiście, nowi bezrobotni zwrócili się do JobCentre Plus – publicznej służby zatrudnienia Zjednoczonego Królestwa – o wsparcie i pomoc, nie tylko po informację czy świadczenia dla bezrobotnych. Większość była nastawiona na znalezienie nowej pracy tak szybko, jak to możliwe. Osoby te zazwyczaj znacznie różniły się od niektórych klientów JobCentre Plus o większych potrzebach, gdyż nowi bezrobotni zwykle byli przez długi czas obecni na rynku pracy, mieli również umiejętności zawodowe, których często brakuje klientom o większych potrzebach. Oznacza to, że osoby, które w wyniku recesji straciły pracę, często miały inne potrzeby, niż osoby długotrwale bezrobotne, do których JobCentre Plus kieruje intensywne porady i którym zapewnia stałe wsparcie.

Mając powyższe na uwadze, department pracy i emerytur nawiązał na początku 2009 r. kontakt z Konfederacją ds. Rekrutacji i Zatrudnienia (Recruitment and Employment Confederation – REC). Celem była refleksja nad udziałem instytucji zajmujących się rekrutacją w dodatkowym wsparciu osób poszukujących pracy należących do kategorii „zawodowców”. Punktem wyjścia były kontakty pomiędzy REC a JobCentre Plus. Stopniowo zainteresowani





członkowie Konfederacji zaangażowali się w proces jako certyfikowani usługodawcy. REC jest instytucją reprezentującą brytyjski przemysł zatrudnienia, którego wartość szacuje się na dwadzieścia milionów funtów. Konfederacja reprezentuje około 8 000 sektorów branży zatrudnienia, co stanowi połowę wszystkich sektorów tej branży, tę połowę, która generuje wyższe obroty. Ponad 85% przemysłu rekrutacji stanowią w Zjednoczonym Królestwie małe przedsiębiorstwa, z których wiele działa na szczeblu lokalnym i regionalnym, specjalizując się w określonych sektorach. Nowe, strategiczne partnerstwo przyniosło korzyści obu stronom.

A7.2 Opis partnerstwa

Program wsparcia dla niedawno zwolnionych bezrobotnych o wysokich kwalifikacjach trwał od 6 kwietnia 2009 r. do 31 marca 2011 r. Adresowany był przede wszystkim do wykwalifikowanych pracowników umysłowych, którzy niedawno stracili pracę. W praktyce oznaczało to, że specjaliści i menedżerowie, nieposiadający umiejętności poszukiwania pracy byli kierowani przez doradców JobCentre Plus do odpowiednich agencji ds. rekrutacji – członków Konfederacji. Rolą agencji było doradzanie osobom, które straciły pracę w zakresie najlepszych sposobów na znalezienie nowego, odpowiedniego zatrudnienia.

Zainteresowane współpracą agencje musiały dokonać oficjalnej rejestracji w wydziale pracy i emerytur, złożyć wniosek i przejść procedurę weryfikacyjną, zanim zyskały status oficjalnego usługodawcy. Oznacza to, że instytucje zaangażowane w proces zostały w pełni zwery-

fikowane i zaakceptowane jako usługodawcy wsparcia dla grup docelowych poszukujących pracy i miały odpowiednie doświadczenie, by wykazać, że istotnie mogą im pomóc. Proces akceptacji dał również personelowi JobCentre Plus pewność, że osoby kierowane do zewnętrznych agencji rekrutacyjnych otrzymają wsparcie odpowiedniej jakości dostosowane do swoich potrzeb.

Wsparcie obejmowało:

- Opiekę mentora i coaching;
- Wsparcie motywujące;
- Wsparcie w aktualizacji CV i autoprezentacji;
- Udzielanie cennych informacji na temat rynku i sektora, którym klienci byli zainteresowani.

Wsparcie można było otrzymać osobiście, lub za pośrednictwem Internetu, w zależności od lokalizacji i potrzeb osób poszukujących pracy. Niektórzy członkowie REC stworzyli innowacyjne programy wsparcia dla grup zawodowych osób poszukujących pracy. Programy te również odniosły sukces.

Agencje rekrutacyjne otrzymywały niewielkie wynagrodzenie w wysokości 150 funtów za każdą osobę poszukującą pracy, której udzieliły wsparcia. Wynagrodzenie wypłacane było po zakończeniu usługi. Nie była to duża zachęta finansowa, stanowiła jednak dla członków REC zachętę do uczestniczenia w programie i była efektywnym kosztowo sposobem finansowania osób zawodowo zajmujących się rekrutacją przez rząd.

Ta relatywnie niewielka kwota pozwoliła na wymierne oszczędności kwot, które w innym przypadku zostałyby wypłacone osobom bez-

robotnym, poszukującym pracy. Program ten umożliwił również personelowi JobCentre Plus koncentrację na poszukujących pracy o większych potrzebach, czyli działalność w dziedzinie specjalizacji tych instytucji.

A7.3 Rezultaty i wnioski z programu

Przyczyna nowego podejścia do wspierania wykwalifikowanych osób poszukujących pracy wiązała się bezpośrednio z zasięgiem recesji i siłą jej oddziaływania na sektor zatrudnienia w Zjednoczonym Królestwie. Liczba cięć miejsc pracy w gospodarce Zjednoczonego Królestwa oznaczała, że osoby, które w innych okolicznościach nie skorzystałyby z usług JobCentre Plus, były do tego zmuszone. Ponadto, mimo doświadczenia JobCentre Plus w zakresie wspierania osób na rynku pracy, liczba osób wykwalifikowanych, poszukujących pomocy oraz rodzaj wsparcia, jakiego wymagały, stanowiły istotne wyzwanie zwłaszcza, że ta grupa różniła się znacznie od typowych klientów JobCentre Plus.

Kryzys gospodarczy był głębszy i bardziej długotrwały niż oczekiwano, co wywarło skutek na rynku pracy. Zatem choć inicjatywa ta wynikała ze szczególnych okoliczności gospodarczych, dostarczyła pewnych przesłanek na przyszłość. Doświadczenia z projektu mogą również stanowić inspirację dla innych krajów rozwijających swoją sieć usług wsparcia dla bezrobotnych i poszukujących pracy.

Na przykład podejście to pokazuje, że dzielenie się wiedzą pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym może wywrzeć pozytywny wpływ na poszczególne osoby poszukujące pracy. Zamiast tworzyć roz-

budowane programy, obejmujące coraz to nowe grupy bezrobotnych, które w niewystarczającym stopniu odpowiadają na ich potrzeby, JobCentre Plus kierowała takie osoby do rzetelnych, wyspecjalizowanych agencji, które pomyślnie przeszły etap weryfikacji. Agencje mogły zapewnić wgląd i ekspertyzę w zakresie pisania CV, tendencji na rynku, umiejętności autoprezentacji przed ewentualnym pracodawcą, a także dostęp do pracodawców oraz wakatów na rynku pracy dla specjalistów i kadry kierowniczej.

To umożliwiło nie tylko sprawne dostosowanie do indywidualnych potrzeb usługi, ale oznaczało również, że personel JobCentre Plus mógł się skoncentrować na długotrwałych bezrobotnych lub klientach o bardziej złożonych potrzebach. JobCentre Plus może zapewnić takim klientom pogłębione wsparcie wspierane przez rząd, na jakie agencje pośrednictwa pracy nie mogą sobie pozwolić ze względu na fakt, że jest ono trudniejsze do przeprowadzenia i wymaga często stałego wsparcia, świadczeń itd.

Co do kwestii praktycznych, pojawiło się kilka trudności – w szczególności potrzeba lepszego zrozumienia wzajemnych obowiązków osób rekrutujących oraz personelu JobCentre Plus – jednak ogólne wrażenie było pozytywne. Współpraca nie tylko przyczyniła się do udzielenia niezbędnego wsparcia na rynku pracy ogarniętym recesją i wychodzącym z kryzysu, ale również wzmocniła więzi instytucjonalne między REC a JobCentre Plus.

Skutki były bardzo pozytywne również dla indywidualnych osób poszukujących pracy. Wsparcia udzielono ponad 80 000 poszukujących pracy, co wielu z nich umożliwiło





podjęcie zatrudnienia. Wyniki poszczególnych agencji również były imponujące. Jedna z agencji, na przykład, tworzyła statystyki dotyczące efektów wsparcia specjalistów, którzy niedawno stracili pracę. Agencja ta pomogła 1 653 osobom w ramach indywidualnych programów wsparcia. 93% było zadowolonych z usługi i uważało, że pomogła im ona w znalezieniu pracy. Gdy program zakończył się w marcu 2011 r. 63% pracowało znowu w pełnym wymiarze godzin.

Z drugiej strony jednak brak jest pełnych danych na temat sukcesu programu. Przedstawiciele REC nie wiedzą, czy przeprowadzono pełną ewaluację, być może ze względu na fakt, że program powstał w szczególnych okolicznościach związanych z recesją, nie jako stała inicjatywa.

Przedstawiciele Konfederacji są zdania, że współpraca powinna trwać nadal w warunkach wzrostu gospodarczego, który jednak w wielu sektorach jest powolny i niepewny a, co za tym idzie, poprawa sytuacji na rynku pracy również następuje powoli. Istnieją również możliwości współpracy JobCentre Plus z prywatnymi agencjami w dłuższej perspektywie (więcej na ten temat w dalszej części tekstu).

A7.4 Perspektywy na przyszłość

Mimo sukcesu inicjatywy jako rzeczywistego partnerstwa publiczno-prywatnego, departament pracy i emerytur niestety postanowił zakończyć współpracę po pierwszej, dwuletniej edycji programu. Przyczyną były obciążenia budżetu i, być może, w pewnym stopniu również poprawa sytuacji na rynku pracy po

wyjściu z recesji. Decyzja ta była szczególnie zawodem dla członków Konfederacji, którzy brali udział w programie i osiągnęli sukcesy w pracy z bezrobotnymi specjalistami i kadrą kierowniczą.

Mimo braku zachęty finansowej, co oznacza, że wiele agencji nie może już uczestniczyć w programie, więzi pomiędzy JobCentre Plus a rekrutującymi na szczeblu lokalnym i krajowym uległy wzmocnieniu.

Obecnie Zjednoczone Królestwo wdraża nowe podejście do przejścia z systemu świadczeń socjalnych na rynek pracy pt. „Program Pracy”. REC podejmuje działania na rzecz nawiązania sieci kontaktów między usługodawcami w tym programie a podmiotami dokonującymi rekrutacji. W tym celu Konfederacja organizuje spotkania Forum na rzecz różnorodności i równości, by zrozumieć, w jaki sposób podmioty rekrutujące mogą zaangażować się dla obopólnych korzyści. Rozpoczęła również projekt mający na celu stworzenie sieci współpracy między swoimi członkami na terenie kraju. Program ten może przyczynić się do stworzenia nowych metod rozpowszechniania wiedzy eksperckiej członków REC, by pomóc bezrobotnym znaleźć nową pracę.

A7.5 Porozumienie w zakresie współpracy pomiędzy REC a JobCentre Plus

Współpraca pomiędzy REC a JobCentre Plus wykracza poza ograniczone ramy programu opisanego powyżej. W rzeczywistości obie instytucje podpisały w 2008 r. porozumienie (Memorandum of Understanding) w zakresie

partnerstwa strategicznego w następujących obszarach:

- Pomoc bezrobotnym w podjęciu zatrudnienia poprzez udzielanie im odpowiedniego wsparcia oraz najlepszych możliwości szkolenia i praktyki zawodowej;
- Promowanie korzyści płynących ze zróżnicowanej siły roboczej poprzez odpowiednie poradnictwo dla pracodawców oraz zapewnianie im dostępu do jak największej liczby osób poszukujących pracy;
- Zwalczanie dyskryminacji i niesprawiedliwej polityki zatrudnienia;
- Dzielenie się doświadczeniem, by stworzyć najlepszy sposób pomocy w podejmowaniu zatrudnienia;
- Udzielanie wsparcia pracodawcom, by pomóc ludziom w różnych okolicznościach życiowych w ponownym podjęciu zatrudnienia;
- Świadczenie profesjonalnych usług, które będą promować pozytywne skutki codziennej działalności Konfederacji ds. Rekrutacji i JobCentre Plus;
- Promowanie wspólnych działań, które mogą wspierać pracodawców i osoby poszukujące pracy takich, jak zobowiązanie do różnorodności (*Diversity Pledge*), lokalne partnerstwa na rzecz zatrudnienia (*Local Employment Partnerships*) oraz integracja zatrudnienia i umiejętności (*Integrated Employment and Skills*).

W styczniu 2011 r. REC i JobCentre Plus wspólnie odnowiły porozumienie z 2008 r. Był to znaczący moment, ponieważ, biorąc pod uwagę rosnące obciążenia finansów publicznych oraz trudności na rynku pracy w Zjednoczonym Królestwie, obie organizacje uznały, że współpraca jeszcze nigdy nie była tak istotna, jak teraz.

Głównym celem porozumienia z 2011 r. było wytyczenie konkretnych obszarów współpracy by pomóc ludziom znaleźć pracę w nie-sprzyjających warunkach gospodarczych. Porozumienie podpisali Kevin Green, prezes zarządu REC i Darra Singh, prezes zarządu JobCentre Plus. Z tej okazji przedstawiciele obu instytucji uczestniczyli w dyskusji na wysokim szczeblu. Była to okazja, by podzielić się najnowszymi informacjami dotyczącymi perspektyw na rynku pracy i zaproponować bliższą współpracę w wybranych dziedzinach.

Główne postanowienia porozumienia z 2011 r. są następujące:

- Pomoc obywatelom w podejmowaniu zatrudnienia poprzez udzielanie im odpowiedniego wsparcia oraz znajdowanie najlepszych okazji do szkolenia i miejsc pracy;
- Podnoszenie świadomości w zakresie korzyści zróżnicowanej siły roboczej dzięki poradom dla pracodawców i dostępowi do jak największej liczby poszukujących pracy;
- Udzielanie wsparcia pracodawcom w pomocy dla osób w różnych okolicznościach w powrocie na rynek pracy;
- Przeciwdziałanie dyskryminacji i niesprawiedliwym praktykom w zakresie zatrudnienia;
- Wymiana wiedzy i doświadczeń na temat najlepszych sposobów wspierania osób poszukujących pracy w podejmowaniu zatrudnienia.

Jednym z najdłużej trwających projektów REC i JobCentre Plus jest zobowiązanie do różnorodności (*Diversity Pledge*). Projekt rozpoczął się w 2005 r. i został wymieniony w porozumieniu. Ta wspólna inicjatywa to zobowią-



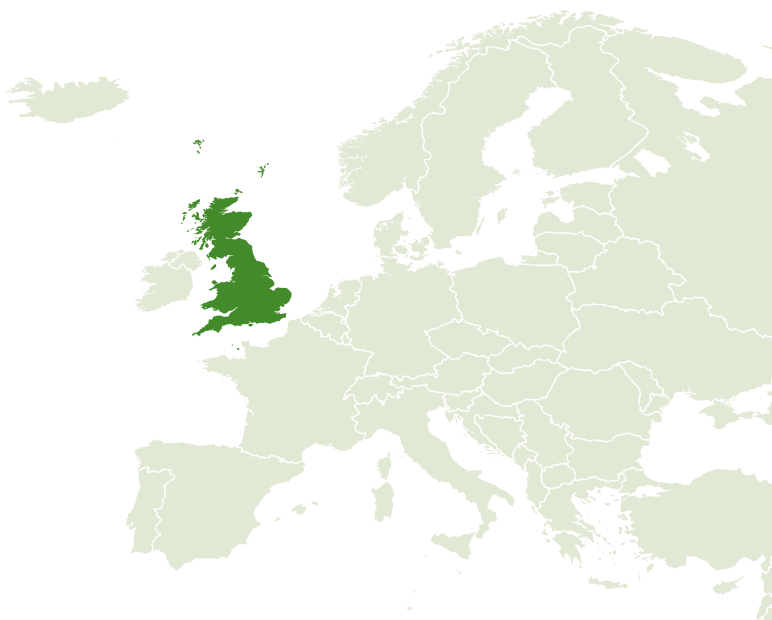


zanie osób rekrutujących do wykorzystania potencjału i talentów różnorodności do osiągnięcia sukcesu w biznesie. Częścią programu są indywidualne rozwiązania dla Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej. Wszyscy sygnatariusze zobowiązania mogą występować w przetargach i ofertach jako „instytucje rekrutujące, które podpisały zobowiązanie do różnorodności”.

Częścią porozumienia są kwartalne spotkania wyższych przedstawicieli obu instytucji w celu wymiany informacji na temat ostatnich

tendencji na rynku pracy, monitorowania postępów w zakresie porozumienia, określania wyzwań dla polityki i, w miarę potrzeb, kontaktów z rządem w tej sprawie; zacieśniania współpracy pomiędzy oddziałami JobCentre Plus a lokalnymi agencjami REC.

Przedstawiciele JobCentre Plus również biorą udział w spotkaniach grupowych sektora REC oraz regionalnych forach politycznych. Personel obu instytucji utrzymuje regularne kontakty, pogłębia relacje i promuje szerszą współpracę.



A8. W jaki sposób rząd Zjednoczonego Królestwa angażuje się w działania organizacji trzeciego sektora by zapewniać świadczenia w zakresie usług pośrednictwa pracy

A8.1 Kontekst partnerstwa

Rząd Zjednoczonego Królestwa od dwudziestu pięciu lat angażuje organizacje trzeciego sektora (third sector organisations – TSO) jako usługodawców w zakresie zatrudnienia. Daje w ten sposób wyraz uznania wartości wiedzy eksperckiej TSO w zakresie specjalistycznych usług. Praktyczne mechanizmy wykorzystania usług TSO dostosowano do nowych programów przejścia z systemu świadczeń społecznych na rynek pracy, co oznacza jednak również, że wykorzystanie TSO w usługach na rzecz zatrudnienia wzrosło w ciągu tego czasu. Według stowarzyszenia liderów wolontariatu ACEVO³⁹ TSO obsługuje ok. 40% umów wydanych przez departament pracy i emerytur. Mechanizm wykorzystania usług TSO przez rząd stanowi przedmiot niniejszego krótkiego sprawozdania.

Po wdrożeniu tzw. Umowy New Deal z 1998 r.⁴⁰, zakres wykorzystania usług TSO przez rząd znacznie się zwiększył. Omówiono tu pokrótce niektóre kluczowe dokumenty rządowe, które stanowiły podstawę zaangażowania potencjału TSO w pomoc osobom w wieku produkcyjnym w znalezieniu zatrudnienia⁴¹.

39 Strona internetowa Stowarzyszenia Władz Organizacji Wolontariackich: <https://www.acevo.org.uk/sslpage.aspx>.

40 Program New Deal skierowany był do długotrwale bezrobotnych i korzystał z usług TSO (przy kierowaniu osób poszukujących pracy w akredytowanych instytucjach wolontariackich) w roku 1998.

41 <http://www.direct.gov.uk/en/DI1/Directories/DG10011018>

Pod patronatem rządu laburzystów wydano raport pt. „Partnerstwo w służbach publicznych: plan działania na rzecz zaangażowania sektora usług”⁴². W raporcie dokonano przeglądu praktyk w zakresie zaangażowania instytucji rządowych we współpracę z TSO (raport opublikowano w 2006 r.) m.in. w zakresie zlecania zadań, procedur przetargowych, uczenia się od trzeciego sektora i rozliczalności. Inny raport, który bezpośrednio podejmował kwestię skuteczności i efektywności programu przejścia od świadczeń społecznych na rynek pracy, tzw. Raport Freuda⁴³, opublikowany w marcu 2007 r., zawierał rozdział na temat umów w zakresie wsparcia dla trudnych przypadków. W rozdziale tym zachęcano wprost do korzystania z usług TSO sugerując, w jaki sposób można tym zarządzać, biorąc pod uwagę również zmianę zasad wydatkowania (z trzyletniego limitu wydatków w departamencie – DEL, do wydatków zarządzanych w systemie rocznym – AME), które zostały przyjęte w rządowej białej księdze w grudniu.

A8.2 Opis partnerstwa

Nie ulega wątpliwości, że rząd jest zainteresowany wykorzystaniem TSO w świadczeniu usług na rzecz zatrudnienia. Znaczenie

42 <http://www.seco.org.uk/elibrary/socialenterprise/partnership-publicservicesanactionplanforthirdsectorinvolvement.html>

43 <http://www.dwp.gov.uk/policy/welfare-reform/legislation-and-key-documents/freud-report/>





TSO odnotowano bezpośrednio na stronie internetowej departamentu pracy i emerytur: „JobCentre Plus uznaje znaczenie partnerskiej współpracy z trzecim sektorem (organizacjami wolontariackimi i społecznościowymi, organizacjami dobroczynnymi, przedsiębiorstwami społecznymi, spółdzielniami i stowarzyszeniami zarówno dużymi, jak i małymi) we wsparciu naszych wspólnych klientów w przejściu z systemu świadczeń socjalnych na rynek pracy.” Odnotowano również, że TSO będą często w kontakcie z wieloma klientami JobCentre Plus oraz z niektórymi klientami, z którymi kontakt JobCentre Plus jest utrudniony. By skutecznie wykorzystać umiejętności i wiedzę ekspercką TSO, rząd dostosował swój model działania. W modelu tym ryzyko zostało przerzucone na świadczeniodawcę, by zmaksymalizować wartość usług w konkurencyjnym procesie, jakim jest przetarg.

Model rządu w zakresie umów na usługi związane z przejściem z systemu świadczeń socjalnych do zatrudnienia opiera się na „głównym usługodawcy”, którego opłaca rząd, by zapewnić usługi bezpośrednio i zlecić podwykonawstwo niektórych usług innym organizacjom, a także zarządzać ich pracą i wynagrodzeniem. Model ten umożliwia również rozwiązania konsorcyjne, w których jeden usługodawca świadczy usługi dla różnych instytucji.

Z punktu widzenia rządu model ten jest najbardziej efektywnym sposobem zaangażowania wyspecjalizowanych usługodawców, przy zachowaniu pewnej elastyczności (np. w zakresie zmiany zakresu umowy czy wdrożenia nowych rozwiązań), co byłoby trudniejsze w przypadku wielu pomniejszych umów. Główny usługodawca może nadzorować cały proces i reagować na zmiany na bieżąco.

Biorąc pod uwagę rolę TSO w tym modelu, niewielu głównych usługodawców będzie miało specjalistyczną wiedzę wymaganą do pracy z różnymi grupami odbiorców. Również niewiele TSO będzie dysponowało potencjałem, umożliwiającym odegranie roli głównego usługodawcy tak więc, teoretycznie, system będzie korzystny dla wszystkich zainteresowanych. Jednak TSO nie zawsze były zadowolone z takiego podziału obowiązków (więcej na ten temat w dalszej części tekstu).

Jak wyjaśniono w materiałach informacyjnych opracowanych przez departament pracy i emerytur, którego zadaniem jest informowanie trzeciego sektora na temat działań rządu⁴⁴, wszystkie przetargi zawsze są ogłaszane w Internecie (na stronach businesslink.gov.uk⁴⁵). Organizuje się spotkania informacyjne, które stają się okazją do nawiązania kontaktów i spotkania ewentualnych partnerów. Szczegóły ofert również publikuje się na stronach internetowych tak, by umożliwić mniejszym organizacjom dotarcie do głównych oferentów i nawiązanie współpracy. Przetargi są otwarte i dostępne dla instytucji publicznych, prywatnych i wolontariackich. Istnieje ściśle obowiązująca formuła oceny przetargu, publikowana na stronach internetowych od rozpoczęcia procedury przetargowej, by wszyscy oferenci mogli dostosować się do wymagań przetargu. Organizacjom wolontariackim nie przysługuje procedura pozytywnej dyskryminacji, chociaż na stronie departamentu pracy i emerytur poinformowano, że „podejmuje się

44 Por. <http://www.dwp.gov.uk/supplying-dwp/what-we-buy/welfare-to-work-services/frequently-asked-questions/working-third-sector.shtml>

45 Por. <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/detail?itemid=1086600605&r.i=1086600691&t=PIP&type=PIP>



wszelkie niezbędne kroki, by zapewnić organizacjom z sektora wolontariatu szanse na zaangażowanie w programy JobCentre Plus". Proces przetargu jest dwuetapowy tak, by zapewnić udział konkurencyjnych oferentów, angażujących zasoby w przygotowanie szczegółowej oferty. W końcowym etapie najsilniejsi oferenci podlegają niezależnej ocenie (by zweryfikować ich status finansowo-prawny, politykę w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zgodność z przepisami w tym zakresie) przez organizację Momenta.

Usługodawcy są opłacani na podstawie tabeli płac (płatności na rzecz każdej osoby zatrudnionej, w rozliczeniu tygodniowym)⁴⁶. Istnieje niebezpieczeństwo, że na podstawie takiego rozliczenia usługodawcy będą zaniżać pełne koszty usługi, jednak mają oni obowiązek odzyskania pełnych kosztów. Związek pomiędzy głównym usługodawcą a podwykonawcami nie jest nadzorowany przez rząd, jest jednak odrębnym przedsięwzięciem handlowym pomiędzy dwoma stronami. W istocie rząd nie dyktuje modelu finansowania wykorzystywanego przez głównego usługodawcę i podwykonawców. Podwykonawcy mają obowiązek negocjowania uczciwych cen oraz podstawy wynagrodzenia przez głównego usługodawcę. Rząd wydaje wytyczne w zakresie najlepszych praktyk, tzn. ogłasza drukiem listy intencyjne pomiędzy głównym usługodawcą a podwykonawcami wraz z zasadami współpracy, w tym obowiązek regulowania rachunków w ciągu 30 dni od ich wystawienia oraz zgodność ze standardem Merlin – więcej na ten temat poniżej.

⁴⁶ Rząd chce przejść do modelu finansowania, w którym usługodawcom płaci się za wykonaną usługę.

A8.3 Bariery przed usługodawcami z trzeciego sektora

Choć nie ulega wątpliwości, że rząd zamierza wykorzystać doświadczenie i wartość, którą może wnieść TSO, jego preferowany, przyjęty sposób zlecenia usług nie daje TSO żadnych gwarancji (np. jako podwykonawca TSO jest zaangażowane w stopniu zależnym od decyzji głównego usługodawcy), ponadto TSO nie jest w żaden sposób uprzywilejowane w procedurach przetargowych⁴⁷; w rzeczywistości model jest lepiej dostosowany do dużych organizacji sektora prywatnego, które mogą swobodnie zarządzać umowami na dużą skalę. TSO wyraziło zaniepokojenie modelem w sprawozdaniu⁴⁸ opublikowanym w 2009 r. przez ACEVO, która zbadała potencjalną rolę do odegrania przez trzeci sektor w nowym modelu i świadczeniu usług w usprawnionym systemie przejścia z opieki socjalnej do zatrudnienia. Oprócz kilku kwestii poruszonych w modelu zlecenia usług z punktu widzenia TSO, w sprawozdaniu odnotowano również niezadowolone rządu z poziomu usług oferowanych przez TSO. Związane jest to z faktem, że TSO nie zawsze jest w stanie wyartykułować wartość dodaną swoich usług na poziomie materialnym, zgodnie z wymogami departamentu pracy i emerytur. Departament działa na podstawie celów, ale często efekty usług są „miękkie”, niemierzalne, choć pomagają w podjęciu pracy, na przykład zwiększając pewność siebie.

⁴⁷ Procedura przetargowa ma charakter konkurencyjny, rząd nie ma prawa traktować preferencyjne TSO na podstawie ich wartości społecznej. Departament musi kierować się prawem zamówień publicznych i prawem europejskim, a zatem nie może z góry określać proporcji oferentów danego typu.

⁴⁸ <http://www.acevo.org.uk/document.doc?id=42>



Zastrzeżenia wyartykułowane w sprawozdaniu przez TSO wskazywały, że instytucja ta nie czuła się partnerem w procedurze przetargowej, ponadto, jej przedstawiciele czuli się uzależnieni od dużych firm prywatnych, które po rozstrzygnięciu mogą po prostu zrezygnować ze współpracy. Deklaracja głównego usługodawcy o zamiarze zlecenia wybranych zadań wyspecjalizowanej TSO (jako, że część sukcesu zależy od umiejętności zaspokajania lokalnych potrzeb i dotarcia do grup docelowych, co stanowi mocną stroną TSO) może być korzystna podczas oceny ofert, główny usługodawca nie ma obowiązku nawiązania współpracy w fazie wdrożeniowej. Taki obowiązek powstaje dopiero w momencie podpisania umowy między głównym wykonawcą a TSO po rozstrzygnięciu przetargu. Biorąc pod uwagę takie ryzyko, na stronie departamentu pracy i emerytur stwierdzono, co następuje: „Departament pracy i emerytur przyznaje, że w tej kwestii należy wyciągnąć odpowiednie wnioski. Musimy odnieść się do tej kwestii podczas procedur uściślających po zakończeniu przetargu (Post Tender Clarification – PTC) w rozmowach ze zwycięzcami w przetargu oraz upewnić się, że istnieją ścisłe zasady dalszej współpracy spójne z ofertą przetargową oraz dowody w zakresie wszelkich zmian planów dotyczących potencjalnych podwykonawców/partnerów.”

Innym głównym problemem zgłaszanym przez TSO jest fakt, że rzadko ma on potencjał lub środki by zaangażować się w otwarte przetargi i brakuje mu wiedzy i umiejętności w fazie negocjacji, w której podpisuje się umowę o podwykonawstwo. W sprawozdaniu ACEVO opracowano kilka rekomendacji w tym zakresie. Na przykład, by zapewnić TSO kapitał finansowy, sugerowano „społeczne

banki inwestycyjne”, jak również możliwość usług doradcy w zakresie technicznych kwestii związanych z umową (ACEVO sugeruje, by były one świadczone na poziomie branży – tj. nie tylko dla TSO); TSO skorzystałby na publikacji norm w zakresie umów oraz informacji na temat standardowych zasad współpracy tak, by mniej doświadczone instytucje mogły uniknąć pułapek przy negocjacjach z głównymi usługodawcami.

A8.4 Odpowiedź rządu i bieżące tendencje

Standard Merlin⁴⁹ został opracowany przez departament pracy i emerytur, by zapewnić doradztwo i wsparcie, przede wszystkim dla organizacji podwykonawców (np. TSO) oraz by zapewnić uczciwe zasady umów z podwykonawcami. Dokument stanowi, co następuje: „Główni usługodawcy zobowiązani są do przedłożenia samooceny na podstawie oceny Merlin, jako głównych dowodów przy wniosku o ocenę.” Cztery główne obszary podlegają ocenie, by zweryfikować właściwe postępowanie i sprawiedliwe i równe traktowanie wszystkich stron: projekt łańcucha dostaw, zobowiązania, postępowanie i ocena. Portal internetowy ułatwia kontakt pomiędzy potencjalnymi podwykonawcami a głównymi usługodawcami.

Jedną z głównych inicjatyw koalicji, Wielki Bank Społeczny, która jeszcze nie została uruchomiona, planuje zapewnić przedsięwzięcia społeczne z kapitałem, by zwiększyć skalę swoich działań lub odbić się od ziemi.

⁴⁹ <http://www.merlinstandard.co.uk/>

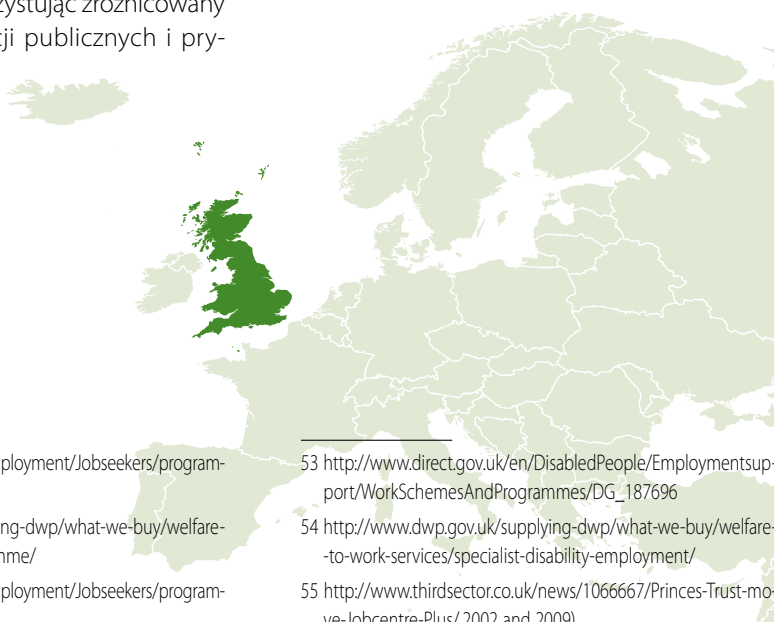


Jeżeli chodzi o bieżące zaangażowanie TSO, to nowy „Program Pracy”⁵⁰ rozpoczęty w czerwcu tego roku zastąpił różne przerwane inicjatywy takie, jak „Droga do pracy” jednym, szeroko zakrojonym programem wspierania ludzi w podejmowaniu zatrudnienia (czy to dzięki świadczeniom dla poszukujących pracy, czy zasiłkom dodatkowym dla osób pracujących) i nadal przypisuje TSO główną rolę w zdobywaniu doświadczenia zawodowego, szkoleniu i wsparciu. Do oferty przetargowej przystąpiło ponad 500 organizacji wolontariackich, ubiegając się o prowadzenie „Programu Pracy” wspólnie z JobCentre Plus. Lista usługodawców dostępna jest na stronie departamentu pracy i emerytur⁵¹.

Kontynuacja programu „New Deal”⁵², kierowanego do długotrwale bezrobotnych od ponad dziesięciu lat to nowa, poprawiona edycja „Flexible New Deal”, ogłoszona w styczniu 2008 r. Program ten opiera się na podejściu partnerskim, wykorzystując zróżnicowany potencjał TSO, instytucji publicznych i prywatnych.

Wreszcie program „Wybór Pracy”⁵³ zastąpi różnorodne programy skierowane do osób z poważnymi niepełnosprawnościami, mające im pomóc w znalezieniu zatrudnienia (np. WORKSTEP, „Przygotowanie do Pracy” i „Wstęp do Pracy”) przy pomocy wyspecjalizowanych usługodawców. Lista organizacji dostępna jest na stronie departamentu pracy i emerytur⁵⁴.

Ponadto, w niektórych przypadkach korzystano z nieformalnych ustaleń pomiędzy JobCentre Plus a TSO. Ostatnio organizacja dobroczynna Prince’s Trust, skierowana do młodych ludzi, założyła punkty poradnictwa i informacji zawodowej na temat wolontariatu w 30 biurach JobCentre Plus w miejscowości Hull⁵⁵.



50 http://www.direct.gov.uk/en/employment/Jobseekers/programmesandservices/DG_197781

51 <http://www.dwp.gov.uk/supplying-dwp/what-we-buy/welfare-to-work-services/work-programme/>

52 http://www.direct.gov.uk/en/employment/Jobseekers/programmesandservices/DG_173717

53 http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/Employmentsupport/WorkSchemesAndProgrammes/DG_187696

54 <http://www.dwp.gov.uk/supplying-dwp/what-we-buy/welfare-to-work-services/specialist-disability-employment/>

55 [http://www.thirdsector.co.uk/news/1066667/Princes-Trust-move-Jobcentre-Plus/2002 and 2009](http://www.thirdsector.co.uk/news/1066667/Princes-Trust-move-Jobcentre-Plus/2002%20and%202009)



ISMERI EUROPA



MobilityLab
EUROPEAN JOB MOBILITY LABORATORY

Small-scale study

PARTNERSHIPS AMONG EMPLOYMENT SERVICES

Authors and contributors:

Andrea Naldini, Ismeri Europa, Italy

Carlo Chiattelli, Ismeri Europa, Italy

Timo Baas, Institute for Employment Research (IAB), Germany

Ronald van Bekkum, Dutch Employment Service (UWV), the Netherlands

Gillian Econopouly, the Recruitment & Employment Confederation (REC), UK

Izabela Grabowska-Lusinka, University of Warsaw, Poland

Antti Hummasti, Independent Consultant, Finland

Hermine Vidovic, the Vienna Institute for International Economic Studies (WiiW), Austria

Editor:

Andy Fuller, Alphametrics Ltd, UK

Partnerships
among employment services

2

2.1 Introduction

In recent years, public employment services (PES) have assumed a pivotal role as providers of active labour market policies (ALMPs) throughout the European Union (EU). They have been asked to go beyond their traditional bureaucratic role of registering the unemployed and monitoring/supporting their job-search activities, to provide a broad range of employment services and measures to support a wide variety of groups, some of whom have complex needs. The ambitious employment rate target set by the Europe 2020 strategy – to have 75% of people aged 20-64 in work by 2020¹ – will only be met by considerably increasing the participation of groups that are currently under-represented in the labour market such as women, younger and older workers, the disabled, the low-skilled, ethnic minorities and migrant workers. As the central public actor in the labour market, PES have a key role in activating these groups and facilitating positive labour market transitions. At the same time, shrinking public budgets and financial austerity measures throughout the EU are stimulating a widespread overhaul of public services, including PES. Indeed, a recent survey of European PES confirms that the majority expect expenditure to decrease in the short to medium-term².

As PES are expected to do more and better with less resources, a consensus is emerging among policy-makers that they cannot do

everything on their own. As a result, the model of the PES as a universal or self-sufficient provider is gradually being replaced by a role as the co-ordinator/promoter of networks of different service providers. Indeed, a recent study conducted by the European Job Mobility Laboratory on PES business models found that partnership agreements for selected elements of PES service delivery are now in place in nearly all EU Member States³.

The main objective of this study is to present an overview of the main types of partnerships or co-operative arrangements that currently exist between employment services of different types – public, private, third sector – and between the PES and providers of complementary types of service (e.g. education, training, health, social assistance, local authorities, social partners). The main questions to be addressed are:

- › **What types of partnership exist?** Which actors are involved? Which services are provided? Which groups do they target?
- › **Why does it happen?** Is this a strategic development, a long standing practice or else one-off, ad hoc cooperation, perhaps in response to the increased workload experienced as a result of the crisis?
- › **In what context?** Agreed objectives, subcontracting with PES as conductor, partnerships in specific areas, focus on specific groups of clients.
- › **What works?** Is there an evaluation of results, impact assessment, what can be learned from these forms of cooperation? What types of cooperation work best?

1 European Commission (2010), Europe 2020 – A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020, 3 March 2010. http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index_en.htm

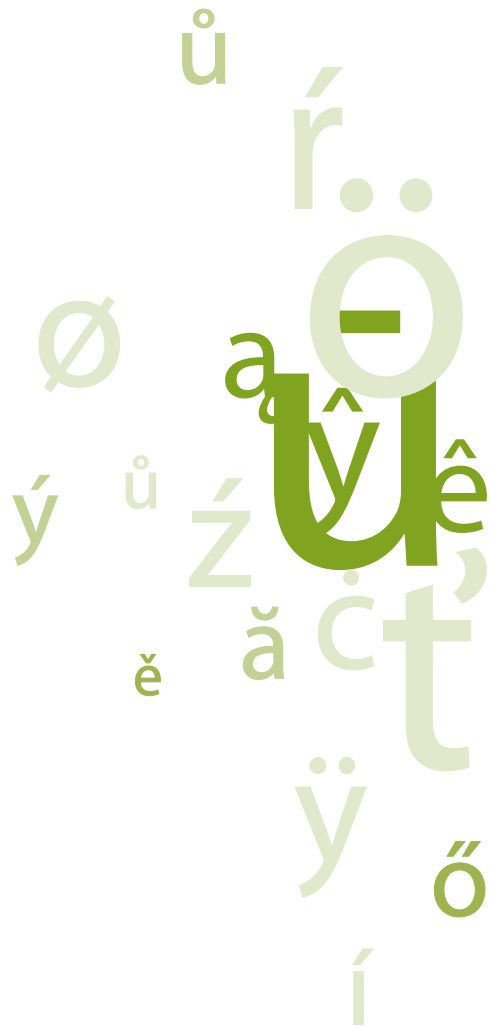
2 Applica/Ismeri (2011), PES Adjustment to the Crisis, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, The European Job Mobility Laboratory, Ad Hoc Request.

3 Applica/Ismeri Europa (2011), PES Business Models, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, The European Job Mobility Laboratory, Small-Scale Study 2011.1.

- › **What trends for the future?** Is the tendency towards increased cooperation among employment services dependent on market conditions, levels of unemployment, state of public finances? Are PES emerging/establishing themselves as orchestrators of the employment market in the sense that they are coordinating and bringing together initiatives by the different employment services and labour market actors?

The study is structured as follows. Section 1 provides a brief overview of the policy background. Section 2 contains an analysis of the origin and reasons for partnerships, a brief typology of partnerships and the main areas of cooperation. A key part of the study is a series of detailed case-studies (see Annex) looking at a range of different examples of partnership arrangements. The main findings from

these are summarised in Section 3, which asks: What works and why? Are there any common conditions for success? What are the necessary interrelations between the policy and legal contexts, the actors involved and the functioning of the partnership? The conclusions in Section 4 sketch out the study's key inputs for the ongoing debate as well as implications for policy development.



2.2 Policy context

Job placement: from public monopoly to a 'quasi-market' regime

Today, relationships among different providers of employment services are best described as a mix of cooperation and competition. These originate in a phase of PES 'modernisation' that started in the 1980s and 1990s, when they were reformed and strengthened in all European countries. The first form of structured partnership involved social partners, which in some countries were directly involved in PES management structures. Other forms of partnership mostly concerned the delivery of training services, which was often in the hands of specialised agencies with close links either to the social partners or to the government. This kind of cooperation has changed over time and become less widespread as employment services have been liberalised and the influence of social partners reduced. Many governments, indeed, sought to open the 'market' for employment services to external providers, especially in relation to the provision of training services but also in the field of placement services. The end of the PES monopoly over placement was then formalised once and for all by the 1997 ILO Employment Agencies Convention 181⁴. Australia and the Netherlands were the first two countries to introduce market competition for employment services, but they were soon followed by others that sought to improve the performance of public job-brokerage organisations or wanted to overcome the limited capacity

of public providers and extend the supply of employment services. A similar process can be observed in all Member States, though it is more advanced in Northern and Central Europe⁵. As a result, transfers to external providers now account for about a third of overall EU expenditure on ALMPs, though there is still considerable variation between countries like the UK and the Netherlands, where more than two-thirds of expenditure goes to external providers, and others where the share is still well below one third⁶.

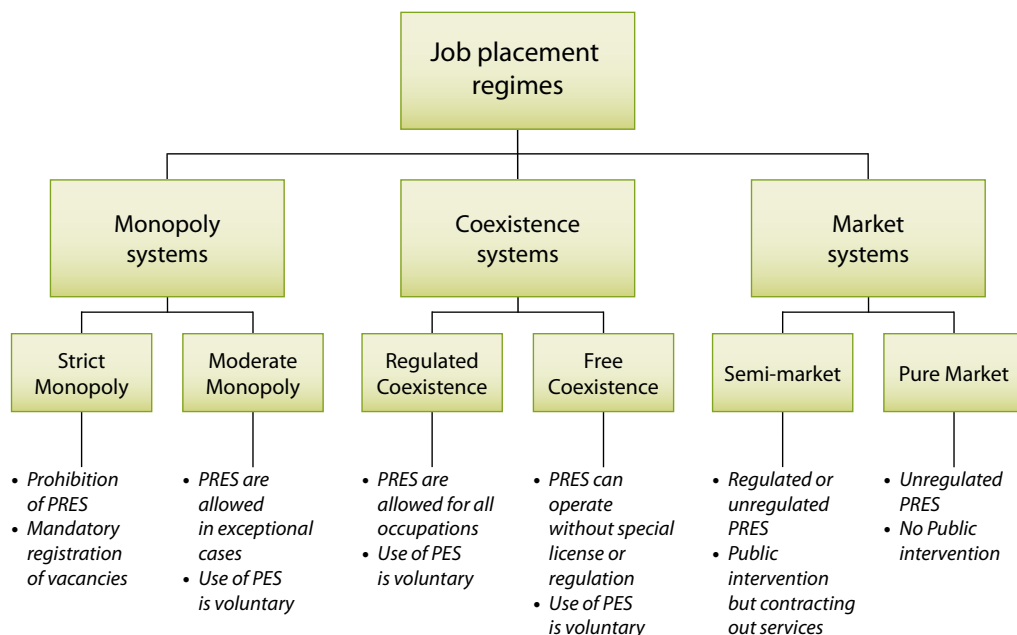
Figure 1 below summarises the main types of job placement 'regime', ranging from a PES monopoly to a free market for employment services. Although the schematic was designed to illustrate the German case, it is just as relevant here since it shows the full range of possible interrelations between public and private providers.

The widespread liberalisation of employment services is the result of a large number of factors. On the one hand, the new public management (NPM) approach to public sector reform that started in the 1980s called for more competition in public services in order to increase efficiency and effectiveness. This was combined with a general perception that

4 Weinshaupt, J.T. (2011), *Managing Public Employment Services: Trends and Experiences with Recent Governance Reforms*, unpublished paper.

5 OECD studies noted this trend already in the early years of the century; see for instance Struyven L. and Steurs G. (2003), *The competitive market for employment services in the Netherlands*, OECD, Working Papers 13, or Struyven L. (2004), *Design choices in market competition for employment services for the Long Term Unemployed*, OECD, Working Papers 21.

6 Finn. D. (2011), *Subcontracting in Public Employment Services: Review of Research Findings and Literature on Recent Trends and Business Models*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.



Source: R. Konle-Seidle (2005)

Figure 1. Job placement regimes

PES were underperforming and an increasing awareness of the capacity of the market to deal with changing job markets (e.g. increased numbers of temporary jobs and demand for workers with specific skills profiles, etc.). On the other hand, labour markets were also undergoing significant change, for example: regulatory changes allowed for more flexibility in contractual arrangements; the characteristics of labour demand changed as the decline of large-scale manufacturing saw large numbers of standardised vacancies replaced by increasingly diverse requirements for new skills; and on the supply side, changes in social behaviour resulted in a steady rise in the numbers of women wanting to work. Together with changing patterns in the way that companies organised production, these trends resulted in an increasingly

fragmented demand for labour (in quantity, duration, skill, contractual forms) and a consequent need to strengthen ALMPs and ensure individualised assistance for jobseekers. These needs, coupled with the high variety of skills needed and constraints on public budgets, led to a gradual shift from a model of PES as self-sufficient service providers towards more open models based on a number of different public and private actors.

The spread of competition and partnership mechanisms, which is founded on the realisation that some of the tasks traditionally performed by the government can, in reality, be performed by a range of other governmental and non-governmental actors, has been termed a 'new form of welfare state

governance⁷. The traditional public bodies in charge – i.e. PES – no longer act as the sole, or even the preferred, service providers. Instead, by extending the range of providers, competition and partnership can contribute to meeting the needs of a greater number and variety of clients and an opportunity for PES to overcome their constraints and limitations in terms of resources, information and skills.

In more analytical terms, the standard arguments put forth in support for cooperation among different employment service providers are⁸:

- › **Choice for the client:** leaving clients free to choose among different providers is thought to contribute to better matching between services and recipients and, ultimately, to motivating clients;
- › **Competition in quasi-market arrangements:** competition, according to a long-standing stream of market theory, is conducive to efficiency and quality of service and encourages experimentation;
- › **Flexibility of private organisations:** compared to traditional public structures, private bodies are considered more flexible, less bureaucratic and more service-oriented.

In conclusion and from the point of view of the present study, the progressive liberalisation of employment services has increased the number of actors involved in the supply of employment services (mainly new private

providers, but also not-for-profit and public ones⁹). These interact in a number of different ways (direct competition, outsourcing, voluntary cooperation), thus giving rise to complex governance mechanisms based on contract-type arrangements between the different actors. Liberalisation released competitive and cooperative forces. Competition derived from the emerging contest among the private actors and between public and private providers, while cooperation took advantage of the new possibilities for collaboration between public and private actors. Currently, the majority of EU countries have 'quasi-market' placement regimes¹⁰, wherein different actors compete with each other for public resources within limits set by the public sector. Competitive and cooperative approaches coexist. This implies that public resources are still significant and play a fundamental role in orienting the actors and ensuring an easy access to employment services for all kinds of clients; in this environment, cooperative approaches and partnerships can produce synergies, multiplier effects and coordination externalities without imposing barriers or distorting competitive pressures.

Public policies supporting partnerships between employment services

Around Europe, a range of regulatory changes have been introduced to support partnerships between employment services. In

7 See E. Sol and M. Westerveld (2005) (eds.), *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague.

8 See Struyven L. (2004), *Design choices in market competition for employment services for the Long Term Unemployed*, OECD, Working Papers 21.

9 For instance, since 2003 municipalities and universities in Italy have been allowed to provide intermediation services.

10 Le Grand, J. And W. Bartlett (eds.) (1993), *Quasi-Markets and Social Policy* (London: Macmillan Press).

particular, forms of outsourcing from public to private providers have been implemented in all EU Member States⁶. In the United Kingdom, for instance, systematic outsourcing started in 1997 with the New Deal programmes, which were mainly delivered by the PES but also offered some specialised services delivered by private providers. Subsequently, 'Employment Zone' programmes were implemented by private providers and the New Deal for disabled people (NDDP) was subcontracted to networks of 'job brokers', which often included for-profit and voluntary organizations working in collaboration with PES. The 2005 labour market policy reforms in Germany (the so-called 'Hartz reforms') extended the possibility of cooperation between public and private providers and introduced individual training and placement vouchers to be 'spent' with approved providers. On a local basis, the reforms also allowed individual PES offices (ARGE) to work together with subcontracted private providers. Similarly, Italian PES, which are decentralised at provincial level (NUTS3), are able to use private providers for specialised or intensive services. In France, private providers have been increasingly involved in the activities of *Pôle emploi*, especially since the start of the recent economic crisis. Within the EU, the involvement of private providers is greatest in the Netherlands where they handle responsible account for a large share of 'reintegration' services funded by the National Institute for Employment Benefit Schemes (UWV) and the municipalities. The situation is similar in countries such as Denmark.

Partnerships as a new method for social policy

The increased use of outsourcing between public and private actors for the delivery of employment services is mainly a result of the general liberalisation of the market but this is not the only factor involved. The increasing freedom that PES have to implement partnerships at local level is also part of a broader reorganisation of welfare systems and of a new relationship between the centre and periphery, which is developing in all EU Member States¹¹. In this framework, partnerships between PES and other public bodies may be spontaneous and reflect the need to address specific problems or fix organisational issues without waiting for regulation or guidance from the centre. The interaction between local and central levels of government is still important for the purposes of resource allocation, respect for rules and networking effects but is less prescriptive than before, so that the governance of employment services can assume a more flexible and adaptable design.

This particular aspect cannot be investigated in depth by the present study. However, it is important to bear in mind that partnerships amongst employment services are affected by general trends in the reorganisation of public services and that they frequently address specific local problems.

¹¹ See C.F. Sabel, A quiet revolution of democratic governance: towards democratic experimentalism. In OECD (ed.) *Governance in the twenty-first century*, Paris, OECD, 2001; C.F. Sabel and J. Zeitlin *Experimentalist governance*. In forthcoming David Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (2011).

Employment partnerships in the recent EU agenda: main initiatives and strategies

The European Commission has encouraged the development of employment service partnerships in a number of ways. Firstly, the European Social Fund (ESF) and the European Regional Development Fund (ERDF) support local initiatives for job creation that are often based around collaboration and partnership amongst local actors (territorial pacts, integrated interventions in multi-annual programmes, support for innovative actions, etc.). Secondly, the ESF has strengthened the capacity of local governments (regions, municipalities) to promote employment policies and encouraged collaboration with the PES, particularly in countries and regions with limited resources and experience of ALMPs. Thirdly, the 2000-2006 programming period of the ESF strongly and directly supported PES reform in many countries, particularly in southern and eastern Europe, though it also funded innovative projects in central and northern Member States¹².

The Community Initiative EQUAL (2000-2006), which aimed to tackle discrimination issues and support labour market integration, also supported important developments. Financed by the ESF and covering all of the 25 Member States at the time, EQUAL invested EUR 3 billion and generated 3,480 partnerships that involved more than 20,000 individual partner organisations and reached over

200,000 beneficiaries¹³. EQUAL partnerships were generally made up of public authorities (national, regional or local), training and education organisations, third sector organisations providing support and guidance to disadvantaged people, employer organisations, university and research bodies, social economy enterprises, and social services. PES accounted for around 3% of partner organisations and 6% of project leaders¹⁴. The programme strengthened existing forms of cooperation and supported the establishment of new partnerships. In general terms, it promoted a 'culture' of cooperation and concrete experiences of integrated, multi-dimensional interventions.

The impact of the crisis on labour markets – in terms of higher unemployment and an increased workload for employment services – and public finances – in terms of budget cuts and fewer resources to finance public services – has prompted governments to foster stronger cooperation among different policy actors. Indeed, the European Commission is now placing great emphasis on cooperation and partnership among different employment services, as a means of reaching ambitious policy targets to increase participation and improve the level and quality of service and support available to all groups of jobseekers, at all stages of their career, despite the resource constraints facing PES and public services in general. This approach is supported by the European Network of Public

12 See Ismeri Europa / Amnyos Ex-post evaluation of the 2000-2006 ESF: Impact on the functioning of the labour market and on the investment in human capital infrastructure through support to systems and structures, 2010 (evaluation carried out for DG Employment and Social Affairs).

13 See http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/index.htm and BBI / ICAS / ECONOMIX, EU-wide evaluation of the Community Initiative Equal 2000–2006, commissioned by DG Employment and Social Affairs, European Commission, 2006.

14 These data refer to the first round of the programme.

Employment Services through its on-going Working Group on Europe 2020.

Key recent policy documents support this interpretation. The Europe 2020 Integrated Guidelines for the economic and employment policies of the Member States¹⁵ call upon PES to play a new and more active role in the implementation of the European Employment Strategy. In particular, Guideline 7 (*Increasing Labour Market Participation and Reducing Structural Unemployment*) asks Member States to raise labour market participation by introducing flexicurity-type policies based on a mix of flexible and reliable employment contracts, active labour market policies (ALMPs), effective lifelong learning, policies promoting labour mobility and adequate social security systems that establish clear rights and responsibilities for jobseekers. Specific targets for activation include a range of under-represented and vulnerable groups, such as women, the young, older workers, the disabled, the low-skilled, and legal immigrants. For this purpose, *employment services should be strengthened and open to all* and provide *'personalised services targeting those furthest away from the labour market'*. It is worth stressing that the text of the guideline does not mention PES but 'employment services' in general, thus also encompassing private and third sector actors.

The 'Youth on the Move' Communication takes a similarly broad view on the remit of employment services. Support for youth employment, it is argued, should include all

15 European Commission (2010), Guidelines for the Employment Policies of the Member States – Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines, COM(2010) 193 final, Brussels 27 April 2010.

categories of young people and should rely upon a broad and coordinated mobilisation of many different actors¹⁶. Furthermore, in order to strengthen the flexicurity approach, the 'Agenda for New Skills and Jobs' calls for a broader range of ALMPs, more widespread lifelong learning initiatives, greater involvement of stakeholders and stronger social dialogue¹⁷. Here again, considerable emphasis is put on the crucial role of employment services, and of PES in particular. They are urged to become *'transitions agencies'* and strengthen service provision by moving from servicing mainly the unemployed to playing a more comprehensive role as *'lifelong service providers'*. This implies *'delivering services in skills assessment, profiling, training, individual career guidance and client counselling (workers and employers), matching people to job profiles and offering services to employers'* as well as helping the job-reintegration of those furthest away from the labour market. In so doing, *'employment services should also promote partnerships between and among services (public, private and third sector employment services), education and training providers, NGOs and welfare institutions'*. It is worth noting that awareness of these trends is shared among national PES, which pointed out in a recent common working document¹⁸ that *"networking and outsourcing will become routine"* and that it is *"important to strengthen the linkage*

16 European Commission (2010), Youth on the Move. An Initiative to Unleash the Potential of Young People to Achieve Smart, Sustainable and Inclusive Growth, COM(2010) 477 final, Brussels 15 September 2010.

17 European Commission (2010), An Agenda for New Skills and Jobs: A European Contribution towards Full Employment, COM(2010) 682 final, 26 November 2010.

18 PES 2020 – Mapping visions and directions for future development (June 2010).

2.3 Types of partnerships and reasons for their promotion

Although public policies to support partnership among different providers in the field of employment have been in existence for some time, PES have been involved in a significant way only recently. As mentioned above, the social partners were involved in the delivery of social and employment policies in most European countries, and even acted as direct service providers (in the field of training, in particular). This form of cooperation has, however, become less common as the traditional role of social partners in the governance of employment policy reduced and placement and training services were liberalised in most Member States.

This section aims to present a first overview of the different forms of partnership that now exist among employment services in the Member States. It is based firstly on a literature review and, secondly, on the findings of a questionnaire circulated in February 2011 to all PES participating in the HoPES (Heads of Public Employment Services) network managed by the European Commission¹⁹. The questionnaire covered all aspects of PES business models and the results include some interesting information on the issue of partnership. Firstly, for example, the findings confirm that most PES in Europe now co-operate with external providers in the delivery of labour market services and measures with the only exceptions among respondents being Greece and Luxembourg, where the state still holds a monopoly over employment service provi-

sion. A second significant finding is that the list of potential partners is long: local authorities, government ministries, social partners, private employment agencies, third sector organisations, training bodies, and so forth.

The main actors involved

A first classification of the actors involved begins by differentiating between public and private actors and interest groups. The objectives and operational codes of these actors are profoundly different, and their activities often influenced by the old monopoly over employment services and by the different forms of competition prevalent in each country. Within these broad categories, there are further significant sub-divisions:

Public actors can be divided into:

- PES, which are responsible for placement and matching in all Member States but in some cases also deliver training and other specialised services. Resources and institutional capacities also vary considerably across countries.
- Local authorities (municipalities, districts, regions) are generally responsible for social services and social assistance, but in some countries may also run ALMP programmes (e.g. the Netherlands and Denmark). Other public bodies are responsible for target groups relevant to their particular domain of activity: health services deal with the disabled and substance-abusers, home ministries with ex-convicts, chambers of commerce with new entrepreneurs, etc. Each of these bodies plays a specific role in relation to employment services and labour policy (i.e. chambers

¹⁹ The questionnaire was the basis of a study on PES Business models and covered PES organisation, financing, staffing, clients, service provision, and performance monitoring mechanisms. The results are presented in: Applica/Ismeri Europa (2011), PES Business Models, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, The European Job Mobility Laboratory, Small-Scale Study 2011.1.

of commerce with respect to firms, health services dealing with ex-addicts or disabled jobseekers).

Private actors can be divided into two main categories:

- › For-profit organisations – here we mainly refer to private agencies offering employment services to jobseekers and firms alike. The profit-making orientation of their activities means that they are liable to focus on the segments of the market offering the best returns (creaming effects) and, as a result, are often highly specialised. Compared to traditional public structures, they tend to be more flexible, less bureaucratic and more service-oriented.
- › Not-for-profit organisations mostly work with specific disadvantaged groups. Labour market integration of clients is not their main objective, but still an important element of their activity. Voluntary organisations generally have a better, hands-on, knowledge of the needs of vulnerable groups than private or public actors. They are also better able to reach out to clients that generally do not come into contact with other providers.

Interest groups, notably the social partners (trade unions and employers' organisations), may also be involved in the delivery of ALMPs. In the past such actors were directly involved in the management of PES in many countries and although their direct influence on PES is decreasing, they continue to have a key role in goal-setting for PES and ALMPs both at national and local level. This applies in countries around the EU, though the traditions for social dialogue and the political role of

the social partners vary considerably. Social partner organisations often have their own specific services for recruitment, training or jobseeker support.

It is worth noting that the role of each of the above actors and the ways in which they interact to provide employment services are influenced in each country by local institutional and administrative traditions (policy-making processes, division of competences, governance of welfare policies), job recruitment regimes ('rules of the game' and prescribed limits of possible cooperation) and the level of development of social dialogue on employment policy issues (traditional attitudes to partnership, adequate arenas where interests and skills can communicate, problem-solving orientation).

Reasons for promoting partnership

As discussed in the introduction, PES around the EU are being asked to undertake an expanding role in providing comprehensive services for a wider range of clients than ever before and the general consensus is that they cannot do this (efficiently) alone. There are three main reasons for this.

Firstly, it is widely recognised that the traditional standardised approach of PES to dealing with selected client groups is incompatible with the complex needs that some of them have – in order to be effective, services have to be carefully tailored to meet the specific needs of individuals. Given the diversity of clients that may require assistance it is unreasonable to expect a single team of advisors in each local office to have the full set of

skills and experience necessary to help them all, particularly those who are most vulnerable and difficult to place²⁰. This lack of skills / experience is more likely to be an issue in countries where service provision is driven by regulation and legislation rather than goals and objectives and a standardised approach to client management is more prevalent. In some cases, this problem applies not only to jobseeker clients but also to employer clients, most notably in those countries in the East and the South of the EU where PES have traditionally had a largely administrative role².

Secondly, as mentioned previously, PES are constrained by limited resources, especially in the current climate of shrinking public budgets and cutbacks in public administration personnel. In this context, partnerships can improve the efficiency of service provision, as specialised providers are better equipped than generalist public services to perform their particular tasks effectively. Thirdly, PES may not have access to sufficient labour market intelligence to do all that they are asked to do properly. For example, they may lack information on market needs in terms of skills and job profiles. Cooperating and sharing information with partner organisations can help to bridge this gap and facilitate improved quality of service.

Although there are many reasons for partnership and they strongly influenced by the context in which they take place, it is useful to sketch out a basic typology of 'motives'

²⁰ See Applica/Ismeri (2010), The Role of Third Sector Employment Services in Promoting Inclusion and Employment Amongst Vulnerable Groups, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, The European Job Mobility Laboratory, Thematic Workshop – Background Study.

that will support our understanding of the different forms of partnership outlined below. There are two main reasons for establishing partnerships:

1. **Upgrading the capacity of employment services** to perform their current tasks, which includes two aspects:
 - › **The quantity of services provided** (for instance, assisting all the new unemployed people during the crisis, or producing a more intensive effort for long term unemployed people);
 - › **The type and the quality of services provided** (for instance, implementing new services for disabled people or, in general, providing specialised services for specific target groups).
2. **Tackling multi-dimensional problems** (hard-to-place clients, industrial restructuring, young people entering the labour market, etc.), which normally requires:
 - › **Additionality:** extra skills and expertise, which are more convenient to acquire on the market or that are available only in specific organisations (such as not-for-profit organisations dealing with particular target populations);
 - › **Complementarity:** so as to avoid overlaps and duplication of effort (for instance, when different public bodies have both competences and obligations to support specific groups such as lone parents, ex-addicts, etc.).

Note that these categories are not meant to be mutually exclusive and overlaps are possible (e.g. between increasing the quantity of services and the need for additional skills). Note also that that the classification derives from the perspective of the PES and the effec-

tive use of public resources for employment services, which means that it is of paramount importance to ensure good coordination of the activities undertaken by the partnership and avoid duplication of effort.

Type of services and measures delivered by partnerships

Partnerships and cooperation among employment services cover the full range of labour market policy (LMP) services and measures, though to different degrees in different Member States depending on the type or class of activity being considered³. The well established Eurostat classification of LMP activities identifies one category of LMP services and 6 categories of LMP measures²¹ but here this breakdown is reduced to three more general groupings: LMP services (approximately Eurostat category 1 and including services within the 'core business' of PES, TWAs and other similar private agencies); training services (approximately Eurostat category 2, which are often associated with labour services but require specific skills and organisational capacity); other LMP measures (approximately Eurostat categories 3 to 7, which are generally integrated with LMP services, but require specialised know-how). A more detailed review of these categories in comparison to the specialisation of the actors is presented below:

- In most Member States the provision of

21 Eurostat classification: 1. LMP services; 2. Training; 3. Job rotation and job sharing; 4. Employment incentives; 5. Supported employment and rehabilitation; 6. Direct job creation; 7. Start-up incentives. See: Eurostat Labour Market Policy Database – Methodology – Revision June 2006; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BF-06-003/EN/KS-BF-06-003-EN.PDF

LMP services such as information, guidance, orientation and counselling, skills profiling, matching and placement is now open to a range of both public and private actors ranging from universities and chambers of commerce, to PrEAs and TWAs, to the voluntary sector. Private agencies are generally required to acquire a licence to operate. The risk of 'creaming effects' – i.e. private agencies concentrating on higher-skilled, easy to place clients, leaving the more vulnerable for public services to deal with – is well documented²². Third sector employment services, by contrast, tend to focus on vulnerable groups and mediate with employers in order to facilitate access to employment or return to work. Their LMP services are often part of broader social inclusion interventions³.

- All Member States have recourse to external parties for the delivery of **training services**. A few European PES organise training in-house²³ but even in these countries, training for specific target groups (the disabled, the very low-skilled, early school-leavers) is generally outsourced to external providers. These are typically private firms, usually subject to public checks in the form of licensing systems. Voluntary organisations are also active in this field,

22 On the case of 'pure' placement agencies in Austria, for instance, see Weinsaupt, J. T. (2011), *Managing Public Employment Services: Trends and Experiences with Recent Governance Reforms*, unpublished paper.

23 These are Belgium (FOREM, VDAB), Hungary, Ireland and Malta. See Applica/Ismeri Europa (2010), *The Role of Third Sector Employment Services (TSES) in Promoting Inclusion and Employment amongst Vulnerable Groups*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, The European Job Mobility Laboratory, Thematic Workshop – Background Study.

often in partnership with for profit training agencies. In addition to formal training, some third sector organisations provide different forms of 'life-skills training' for beneficiaries who need to develop skills to live independently and adapt to the requirements of a regular job. Associations working with the poor train people with long experience of homelessness or rough sleeping to settle back into their community, develop communication skills, build self-esteem and the confidence to search for a job and support themselves. Finally public bodies, such as municipalities and social insurance agencies, are involved – in countries like Sweden, for instance – in planning decisions regarding services for specific groups of common concern like new immigrants, the very long-term unemployed and other vulnerable groups.

- External providers are also active in the provision of **other LMP measures** – job experience, work trials, placement in community work, etc. In countries like Denmark and the Netherlands, where responsibility for ALMPs lies with municipalities, it is the latter that take a leading role and outsource services to private providers, while PES are left with the task of sharing information on potential beneficiaries. In other countries, such as Austria, Spain, Ireland, Sweden and Hungary, PES keep control over specific programmes, such as voucher schemes and the subsidisation of salary costs. Finally, different kinds of third sector organisations promote internship opportunities for their clients, put in place programmes to foster the transition from sheltered employment into the open labour market, support entrepreneurship and business start-ups.

Within this framework there is a considerable degree of variation across countries. Partnership can cover all or some of the services and measures listed above, and all or some of the relevant clients. Evidence collected via a PES business models survey conducted for the European Commission in 2011 seems to indicate the emergence of two clearly identifiable models of partnership between PES and other service providers:

- In some countries (for instance, Germany, Spain, and Italy) PES continue to act as the main service provider, but outsource specific services and activities, such as training, orientation, vocational rehabilitation and placement into community work, often subject to strict licensing mechanisms;
- In other countries (for instance, Austria, Denmark, the Netherlands and the UK) PES mainly act as a regulator, outsourcing all but the most basic employment services to other providers. In the Netherlands private employment agencies are allowed to compete freely with each other and with public services. In the UK, private providers selected through tendering procedures are only bound to deliver specific outcomes (job placements) and are left free to offer whatever services they believe to be most effective to individuals without government prescription (so called 'black box' approach).

At what level do partnerships take place?

Both local and national levels of government play a fundamental role in developing partnership. The national or intermediate levels

(federal states or regions) are key to ensuring a stable legal and strategic framework for the promotion of cooperation among different actors. At local level, in turn, the different types of partnership are often spontaneous and tailored to specific needs or institutional traditions. In general terms, territories with more consolidated experience of cooperation in different policy fields and with stronger social capital are able to produce partnerships more easily and efficiently²⁴. Interestingly, the results of the business models survey shows that cooperation in most Member States takes place either at regional or at municipal/district level. By contrast, only few PES – in Greece, Germany and the UK, for instance – report striking agreements with partners at the national level³. Even there, however, cooperation is then put into practice at lower levels of government. Recent market research conducted in France confirms that most of the subcontracting for employment services takes place at the local level. The number of actors participating in the implementation of employment services is very high (several thousand every year) and only some of them are organised in national bodies, dealing directly with the national Ministry. In general, it is PES offices themselves that call upon external providers to subcontract, through competitive tendering procedures, the implementation of selected programmes offered to jobseekers and employers²⁵.

24 See, for instance, Germany (Hartz reform acts) or the United Kingdom (Freud Report in 2007 and subsequent changes in national ALMP programmes).

25 Simonin, B. (2005), *Formal Contracting with Providers in France: A Technical Approach with Higher Political Stakes Today*, in E. Sol and M. Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance* (The Hague: Kluwer Law International).

Thus, with some significant exceptions, it is the local level that emerges as the main 'location' of partnership. This is the result of a generalised subsidiarity approach, which privileges the proximity of the policy-makers to the problems, and reflects a natural propensity for multidimensional methods to be used at local level, where the different dimensions are closer to hand and more easily identified and tackled in an integrated way than at national level. The actors involved and the geographic/administrative level at which local partnerships are organised vary considerably depending on the different institutional arrangements in each country. In some cases, regions or federal states play a leading role (Spain, Belgium, Austria, Germany), whereas in Italy, where a similar form of decentralisation is in place, Public Employment Services (PES) depend on sub-regional administrations (Provinces). Municipalities are responsible for active labour market policy (ALMP) programmes in countries like the Netherlands, Denmark, Sweden, Finland – and also, in part, Germany – which lowers the 'locus' of partnership down to the local level even though the PES are managed nationally. In France and the UK the national level plays an important role in defining large partnership and outsourcing arrangements, but local PES have a substantial or increasing autonomy (in France, for instance) to develop their own partnerships. Finally, central and eastern European countries still tend to have a centralised organisation of PES and weaker local authorities than their western counterparts, but devolution is underway in many policy sectors. Poland is a notable exception in that responsibility for PES was transferred from the state to the regions in the late 1990s.

Contractual arrangements among Employment Services

Partnerships among employment services are managed through a variety of different contracts and formal arrangements. Contracts are needed to define the tasks, roles and objectives of the actors involved. In economic terms, they are intended to limit the distortions created by the principal-agent issue and by transaction costs. The former refers to the asymmetry of information between those involved and the consequent possibility of moral hazard or adverse selection (such as “creaming”); the latter relates to the risk of insufficient investment by the provider, resulting in low-quality services. The economic theory acknowledges the unequal positions of the purchaser and the contractor and accepts the existence of incomplete contracts, but it also gives recommendations to minimise the risk. Accordingly, contracts for employment services have developed in recent years to link payments to performance, better exploit the flexibility of providers and transfer organisational costs onto them (as in the ‘prime contractor’ model in the UK; see Annex).

Contracts require monitoring and controls. For this reason, the governance of employment services is becoming ever more complex and sophisticated, regardless of whether PES maintain the role of purchasers of private services or PES are just one of the competitors in the market. Accreditation or licensing systems have been developed to identify competent suppliers; in other cases standard costs have been calculated in order to establish appropriate pricing levels for different services. Increasing the extent to which

employment services are contracted out allows PES and public authorities to expand the range and flexibility of the services provided, but at the same time calls for considerable (new) capacity to tender contracts and manage other providers²⁶.

Based on the findings of the most advanced literature on the topic²⁷, contracts broadly fall within three main distinct types:

- **Internal government contracts** are variously dubbed as ‘performance agreements’, ‘common protocols’, ‘service pacts’, ‘inter-institutional *ententes*’, and so forth. These are public contracts between the government and PES, between PES and regional and local offices, or between PES and other agencies or bodies (local authorities, social services, schools, etc.). Partnership agreements of this kind often serve to allow the public bodies involved to abide by obligations or tasks set by the law²⁸. These forms of partnership generally respond to the need for greater integration among different services and a smoother circulation of information on

26 Some authors (T. Bredgaard and S. Larsen, *Quasi-Markets in Employment Policy: Do They Deliver on Promises?*, Social Policy & Society 2008, Cambridge University Press) underline the possible re-bureaucratisation of this process and the risk of limiting the advantage of the quasi-market. They, for instance, put in evidence the trade-off between the higher freedom of choice of the jobseeker and the higher transaction costs existing in some regimes.

27 Mosley, H. and E. Sol (2005), *Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective*, in E. Sol and M. Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance* (The Hague: Kluwer Law International).

28 See below the case of Austria, where AMS is required by law to cooperate with municipalities with a view to activating minimum income benefit recipients.

beneficiaries. They reflect the influence of performance management, trying to replace the traditional input-based culture of public administrations with a 'management culture' adapted from the private sector. It is worth noting that government-sector inter-and intra-agency agreements are seldom legally enforceable and provide for very weak sanctioning mechanisms in case of non-compliance. They are best described as 'quasi-contracts'²⁷, whose purpose is merely to coordinate activities and provide a framework for accountability under which responsibilities, reporting requirements and transparency obligations are clearly assigned to the parties involved.

- › **Market-based service provider contracts** are widely used in Europe to contract out service delivery to private commercial or non-commercial actors. When tendering is used, the role of public players shifts from one of direct provider to that of 'gateway'. The public 'principals' decide to purchase employment services from private external actors within a 'quasi-market' arrangement²⁹, whereby clients (the beneficiaries) are not the purchasers (PES in this case) and demand can only move around between providers from one tender to another. Tendering bodies are either PES, or local authorities (especially municipalities or regions in countries where they are in charge of ALMPs), or both. Outsourcing may concern single parts of services or ALMP programmes, with the public tendering body retaining overall control, or else encompass the

whole process. In this last case, the role of PES is limited to registering jobseekers and determining their eligibility for services. Their service delivery activities may nonetheless continue in parallel, but only as one actor among many. Finally, it is worth noting that third sector organisations are frequently 'privileged' in the award of public contracts, for instance by introducing in the award criteria social clauses regarding the integration of disadvantaged workers or a requirement to make services available to specific target groups³⁰.

- › **Client contracts** are contracts between (public or private) service providers and individual clients, usually laying down mutual rights and duties within reintegration agreements. In a sub-type of this contract form, eligible clients can receive vouchers, allowing them to choose among different providers of training or placement services. The outcome is, again, a quasi-market system in which services are purchased with public resources from whomever the individual decides, provided that they meet a number of conditions set by the public body in charge of the scheme, usually through licensing mechanisms. As said above, these are generally either PES or local authorities, or both. In some cases, vouchers can be used to purchase services from either private providers or the PES themselves. In such cases, again, PES freely compete with private providers³¹.

²⁹ Le Grand, J. And W. Bartlett (eds.) (1993), *Quasi-Markets and Social Policy* (London: Macmillan Press).

³⁰ Defourmy, J. and M. Nyssens (2008), *Social Enterprises in Europe: Recent Trends and Developments*, EMES Working Paper 08/01.

³¹ This kind of system has been implemented in some Italian regions, Lombardy was the first region to adopt it, for the provision of some LMP measures (skill certification, recruitment assistance, training).

Each of these categories encompasses a large range of contract sub-types and different forms of partnerships. It is impossible to review all of them here, considering also that they often depend on the national regulatory context. However, within the marked-based contracts category at least it is possible to identify some extensive and significant sub-categories⁶.

- › **Cost-reimbursement contracts:** where providers receive payments for their expenses according to an initial budget defined in the tender process;
- › **Fixed-price contracts:** whereby providers receive payments according to pre-determined fees or standard costs for a set of services defined in the contract;
- › **Outcome or performance-based contracts:** under which providers are paid by results and according to outcomes defined in the contract (placements, action plan agreed, etc.). Payment can depend on results, in part or as a whole, according to different kinds of contract.

Table 1 below summarises the main costs and benefits of these contractual forms from the

point of view of the purchaser – generally a PES or a public authority. This suggests that no single type of contract is necessarily better than any other, but each one of them could respond to specific needs and, at the same time, require a tailor-made control system. It is also worth noting that, as mentioned above, a potential trade-off can be observed between attention to results and administrative complexity.

Payment systems are not the only factor to be considered in outsourcing employment services. Other contractual factors determine the freedom of the contractor, his relative returns and consequent behaviour, and define the scope for cooperation among PES and other actors. All these factors are normally encapsulated in the notion of ‘tendering’, which refers to the public procurement procedure and includes the main rules to follow in the provision of employment services. Six main factors are considered in this respect:

1. **Tender form:** which determines, among other things, the aim and the scope of the services, the barriers to entry, and transparency requirements.

Table 1. Costs and benefits of different contract types

Type of contract	Cost	Benefit
Cost-reimbursement	<ul style="list-style-type: none"> • Poor attention to results • Risks on the purchaser and very limited incentives for the contractor 	<ul style="list-style-type: none"> • Little monitoring, only administrative control
Fixed-price	<ul style="list-style-type: none"> • Limited attention to results • Not flexible in the face of special circumstances 	<ul style="list-style-type: none"> • Simple administrative controls • Possibility of improving efficiency by adapting fixed price
Outcome or performance-based	<ul style="list-style-type: none"> • Clear design and careful monitoring needed • Payments not easily predictable and potential risk of “creaming” 	<ul style="list-style-type: none"> • More attention to results and financial incentives to improve performance

Source: Applica/Ismeri, own elaboration.

2. **Client profiling:** which requires a clear knowledge of the clients, their profile, circumstances and potential to participate in the labour market and find a job;
3. **Referral of clients:** which refers to the freedom of the client to choose the provider, the possibility for the provider to have a minimum number of clients and the responsibility of the principal for verifying the correct implementation of the referral process;
4. **Use of instruments:** which concerns the trajectory of services provided and the power of the providers in modifying it; this relates to a potential conflict between the necessary flexibility to support individual needs and the risk of 'shortcuts' in the services provided;
5. **Outcomes, pricing and payments:** which needs a clear definition of outcome ('placed client', 'processed client', 'satisfied client', etc.), especially if it is linked to the payment; this factor brings about possible distortions in the services provided and has to be considered in relation to the different needs of various target populations (for instance, the long term-unemployed may require different outcomes from those of newly unemployed people);
6. **Monitoring:** which has to ensure an equal treatment of jobseekers and respect of the rules; compliance and performance monitoring have to be considered in indicators, collected data and control visits.

The combination of these factors and their mutual consistency determine the effectiveness of the contract and its capacity to respond to the purchaser's goals and needs. It is not possible to detail here all relevant factors, but they reflect a basic checklist to orient

purchasers in their tenders and highlights the learning process needed for a fine tuning of the different components of the tender both in the demand and supply side.

The 'main (or prime) contractor' model deserves a specific mention. This contract form was borrowed from public procurement in infrastructure (where many different activities have to be contracted out) and has the objective of outsourcing not only specific services, but also coordination activities. This contract form has recently been applied to employment services in the UK (see the UK case studies in the Annex).

Finally, it is worth noting that not all partnerships rely on contractual arrangements – some depend on purely **informal agreements**. These sometimes occur between PES and non-profit organisations or other public institutions, and have the aim of developing basic collaboration, informal division of labour and exchange of information. Clearly, informal agreements cannot entail monetary transactions. Regardless, recourse to such agreements is widespread, especially at the local level, as a response to immediate needs for coordination and efficiency. Their significance should not be overlooked, since informal solutions are often low-cost and improve the know-how of the actors involved. At the same time, there is a strong path-dependence in their effectiveness (institutional and legal space for enforcing this kind of agreements, cultural attitude to cooperation, existence of sites to promote such partnerships and identify common solutions) and informal agreements are not always the most suitable solution.

The case studies whose results are summed up in the following section cover a range of possible combinations of the four dimensions discussed above: the actors involved; the services provided; the 'location' of partnership (national, regional, local); and formal arrangements. Partnerships take different forms depending on the specific mix of these dimensions. Case studies examine the different types of partnership, the contexts in which they developed, and the key factors determining success or failure. The aim is to provide an initial record of exemplary cases and to identify common strategic issues to be taken on by future debates. The full text of the case studies is included in the Annex. Meanwhile, the next sub-section reviews the main forms of partnership. A number of implications from the outcome of the typology and the findings of case studies are drawn in the Conclusions.

Forms of partnership

The different forms of partnership mainly depend on the actors involved and on the way they interact with each other. The brief review below focuses only on cooperative relationships³². Partnership with PES can be grouped according to the nature of the actors involved. More specifically:

- PES with **private for-profit actors** – private employment agencies (PrEAs), temporary work agencies (TWAs), head hunting firms, private training firms, and so forth – generally concerns either outsourcing of specific services or more

general collaboration and exchange of information. This type of partnership is normally promoted on the basis of the efficiency and flexibility-related arguments mentioned above. For these actors, the market for government contracts is a normal addition to other commercial activities. They are equipped to face the cost of bidding for new contracts and of start-ups in new locations. Contracting authorities in the field of employment services are either PES or local authorities – especially municipalities – in countries, such as Denmark and the Netherlands, where these are in charge of ALMPs. A sub-type of this form of partnership involves private providers agreeing to cooperate with each other as well as with third sector organisations to provide services to one contracting authority (see the 'prime contractor' model in the UK described below).

- Partnerships between the PES and **private not-for-profit actors** often, but not exclusively, concern support for more difficult to place clients (the young, older jobseekers, disabled people, the socially excluded, substance abusers). Cooperation here is based around the established experience of third sector organisations in providing services for particularly vulnerable groups. Voluntary organisations working on the ground tend to have more accurate information on local needs and demands than public policy-makers, and are better able to tailor services to special needs³. Though often less resource-rich than for-profit organisations, they too can use their financial base to compete in a tender or start-up new services. A recent Commission-sponsored survey reported that in

³² By their nature, competitive relationships cannot be included in partnership *stricto sensu*.

2006 not-for-profit organisations accounted for about 20% of employment service provision in the UK. The figure, however, was much lower in the other countries covered by the survey (Germany, Poland, Sweden and the Czech Republic)⁶.

- › Cooperation among different **public service providers** in sectors such as health, education, training, social assistance is also justified by the need to deliver integrated services to specific target clients, and includes different levels of networking, from simple exchange of information to contract-type agreements. Other types of partnerships also exist between PES and education and training bodies for the provision and delivery of training, municipal authorities for innovative and government-led programmes, and specific organisations, clubs and associations in other cases. Partnerships with municipalities are particularly important because throughout Europe they have some degree of competency for the implementation of social policies and, in some northern European countries, for employment services as well.

As is clear from the above, partnership is normally driven by division of specialisation and competences. In the majority of cases PES involve complementary actors, able to provide them with additional skills or experience. Alternatively, PES involve actors with similar expertise (i.e. private agencies) to increase the critical mass of publicly funded services. Even in this case, however, it is possible to underline that the private actors have different features from PES (i.e. higher flexibility in designing services and hiring new staff), which justify their involvement. As for the re-

lationships among the actors, the case of the exchange of information between public and private providers is peculiar; here, information is an important element of the competitive advantage of the two actors and its exchange should happen on equal terms and to the benefit of both. The justification for this exchange can also rest on the different types of clients managed by public and private providers, which would keep the respective capacity unchanged, or on the will of the regulator to increase competition and exploit the unutilised resources of the two actors. These considerations reflect the interest different actors have to join forces when they can have a mutual advantage. Otherwise, competition would produce better results in terms of efficiency and, in fact, is often used in the more liberalised contexts to regulate the allocation of public resources between PES and other actors.

The groups described above of course simplify the large number of possible partnership types. For instance, commercial and non-commercial private organisations can team up to participate in public tenders, public bodies can involve PES in partnerships where different private and public actors coexist (for instance, business creation programmes often engage many different organisations). Hence, these categories should be considered as rather broad classes, within which a range of combinations and permutations are possible.

Table 3 below summarises the main types of possible partnerships deriving from the previous analysis of the relevant literature and the available information.

A tentative typology of partnerships

Each of the dimensions of partnership reviewed above and in Table 3 (aims, services provided, kinds of actors involved, territorial scope, contractual arrangements) is composed, in turn, of a number of smaller elements. Many different combinations among these elements are possible, though not occur in practice. Some simplification is therefore necessary to summarise the cases in a more manageable model. Two dimensions appear to be most relevant in this respect: the general aim of the partnership and the type of arrangement (market-based or non-market-based) used to enforce it. Their intersection produces four broad models (Table 2).

Models 1 and 3 involve the same type of actors, but with a different prevalence of for-profit and not-for-profit organisations in relation to the different aims. These two models are increasingly used in the liberalisation of employment services and assume a great variety of contractual forms and therefore sup-

port different degrees of market competition among actors. Models 2 and 4 are frequently organised on a voluntary basis and do not rest upon a principal–agent relationship. On the contrary, they promote collaboration, networking, and exchange of experience among peers. More structured partnerships are also possible between different public bodies (see the Finnish case study in the Annex).

It is worth noting that, in all four models, PES have lost their monopoly over recruitment and LMP services, and now share responsibility for service provision with other actors. However, the role and position of PES varies greatly. In model 1 the capacity of the PES is complemented by other actors and their role (principal in contracting relationships, peer among other competitors) whereas the PES role depends on the level of development of ‘quasi-markets’. Model 2 implies, in general, a limited cooperation among peers, but it also requires a developed private sector in employment services. Here, again, PES share the market with other actors to a significant extent. Under model 3 PES can still

Table 2. Broad models of partnerships between PES and other employment service providers

Aim / Arrangement	Market-based arrangements	Non-market-based arrangements (Internal government contracts or informal arrangements)
Upgrading the capacity of employment services	<p>MODEL 1 – CAPACITY-BUILDING</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevalence of for-profit private actors, but also not-for-profit • All services (from basic to specialised) 	<p>MODEL 2 – COOPERATION</p> <ul style="list-style-type: none"> • For profit private actors • Exchange of information
Tackling multidimensional tasks	<p>MODEL 3 – INTEGRATION OF SKILL SETS</p> <ul style="list-style-type: none"> • prevalence of not-for-profit private actors, but also for-profit • Complex and multidimensional services 	<p>MODEL 4 – COORDINATION</p> <ul style="list-style-type: none"> • Other administrations and not for profit • Coordination of existing services

Source: Applica/Ismeri, own elaboration.

have a central role and limited interaction with other actors. Yet these models can also function in more liberalised contexts. Model 4 requires a balanced participation of all the actors involved and PES can play a limited role if the main focus of the partnership is not

on employment issues. In practice, the role of PES in the policy arena depends more on the job placement regime than on the type of partnership. Nevertheless all the partnership models require PES to take a proactive attitude towards other actors, to build new

Table 3. Main types of partnership with PES and their characteristics

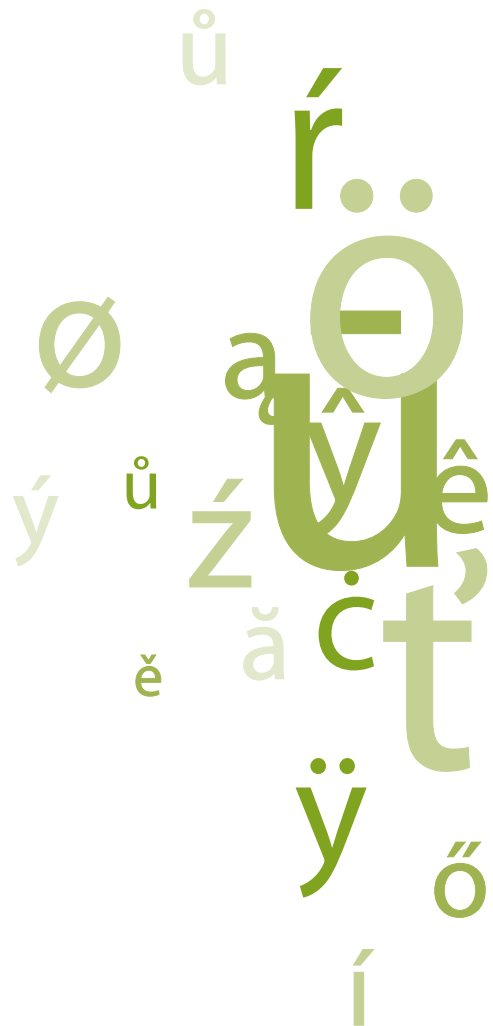
Aim	Service	Involved actors (others than PES)	Prevalent government level	Prevalent contractual arrangement
Strategic assessment	• Identification of priorities and goals of employment services	• Social partners and local authorities	• National / local	• Informal arrangements or institutional platform
Upgrading the capacity of employment services	• Enhancing basic LMP services supply	• For-profit private providers	• National / local	• Market-based service provider contracts
	• Providing and strengthening training services	• Education & training bodies • Private training providers	• Local	• Market-based service provider contracts • Client contracts
	• Providing LMP services and other LMP measures for disadvantaged groups	• For-profit and / or No-profit private providers	• Local	• Market-based service provider contracts • Client contracts
	• Labour Market Information and Intelligence (skills needs analysis & vacancy exchange)	• For-profit private providers • Enterprises • Education & training bodies	• National / local	• Informal arrangements or legal rule
Tackling multidimensional tasks	• LMP measures and intensive support in case of multiple obstacles (often vulnerable groups)	• Not-profit private providers	• National / local	• Market-based service provider contracts • Informal agreements
	• LMP measures and high number of different services	• For profit and / or No-profit private providers	• Local	• Market-based service provider contracts (prime contractor)
	• Coordinated delivery of complex public services (health, psychosocial, youth services, specialised training)	• Public authorities	• National/ Local	• Internal government contracts • Informal agreements

Source: Applica/Ismeri, own elaboration

skills and functions to manage contracts and relationships, as well as new planning abilities to share inclusion paths with other actors.

The four models are not alternative to each other and can be in place at the same time. They respond to different basic needs and result in different solutions. As mentioned above, within each model the possible solutions cover a wide range of contracting-out or other forms of formal or informal arrangements. For this reason, an adequate legal and administrative framework is a precondition for correct implementation, as more complex solutions need more advanced systems. This is not only a legal constraint, but also a 'learning by doing' process for many countries. For instance: utilising a system that depends on the licensing of providers necessitates the establishment and implementation of a certification system; the transition from a cost-reimbursement system to a fixed cost or outcome-based payment system requires the implementation of new control schemes. These examples explain why countries which

developed partnership models before others are now experimenting with more complex or advanced forms of agreements utilising incentive schemes or prime contractor agreements, and underlines how important the constant empowerment of PES and other organisations involved in partnership really is.



2.4 Findings of the case studies

This section summarises the results of eight case studies which are detailed in Annex. The studies have been selected to ensure a broad coverage of the main types of partnership according to the dimensions identified above (actors, services, levels of government, formal arrangements). The cases are:

- › Finland: joint service centres for hard-to-place jobseekers;
- › Germany: partnership between PES, state administrations, schools and private actors to help students at risk of dropping out of school;
- › Austria: co-operation between PES and municipalities to support recipients of minimum income benefit;
- › Poland: partnerships between PES and training institutions;
- › The Netherlands: public-private co-operation in employment services (PES and TWAs);
- › The Netherlands: the full engagement initiative of the Rotterdam municipality: targeting unemployed youngsters;
- › The UK: cooperation between JobCentre Plus and the Recruitment and Employment Confederation (REC);
- › The UK: the government's engagement with third sector organisations to provide welfare to work services.

What types of partnership?

- › **Partnerships among public actors** can be observed in the Finnish, German and Austrian cases. The Finnish network of integrated service centres (called LAFOS) brings together local PES offices, municipalities and the national insurance body (KELA) to deal with the most hard-to-place clients.

In Germany, the federal government, the BA (*Bundesagentur für Arbeit*, the federal employment agency) and state governments jointly financed projects aimed at providing students at risk of dropping out of school with internships, on-the-job training and other forms of job experience. Financing for school-based initiatives was awarded to private organisations through public tendering procedures. In Austria, PES and municipalities are now required to co-operate in order to activate beneficiaries of the new means-tested minimum income scheme, who are subject to similar rules as unemployment benefit recipients. The local PES (AMS) has been tasked with integrating beneficiaries into the labour market, while benefit payments are managed by municipalities. Participation of private actors is foreseen, as AMS can either provide services on its own or outsource them to private providers.

- › **Partnership between public and private actors** is also discussed at length. The Polish case study presents two practices of cooperation between local PES and private providers in the implementation of training initiatives. The development of partnership between PES and Temporary Work Agencies (TWAs) in order to place disadvantaged groups is described by a case study on the Netherlands. A second case from the Netherlands analyses cooperation between the municipality of Rotterdam, private for-profit providers and third sector organisations to activate recipients of social assistance. Finally, a two-year programme in the UK dubbed 'Job-search Support for Newly Unemployed Professionals' (April 2009-March 2011) provides an illustration

of how a strategic partnership between public and private providers can also be established in order to deal with a completely different target group, i.e. high-skilled job-seekers such as managers and executives affected by redundancies as a result of the recent crisis.

- › **Partnership between public and third sector organisations** in the delivery of welfare-to-work services is sketched out by a second UK case study. The voluntary sector is very active in the UK market for employment services with around 40% of contracts issued by the Department of Work and Pensions awarded to third sector organisations.

Why do partnerships take place?

- › Partnership is often put in place to **tackle multi-dimensional issues** and tasks. In Finland, so-called LAFOS offices were first established in 2000 to combat long-term unemployment by improving the coordination among public service providers through a 'one-stop shop' model of service provision for clients with complex needs and requiring multi-dimensional services (employment, social assistance, health). This is a very different approach from the one adopted in countries like the UK, where the task of dealing with the long-term unemployed was by and large passed to private providers. In Germany, since 2005 PES have been able to fund projects to promote the labour market integration of young people, even though they are still in education, which, in the complex structure of the German federal state, is under the jurisdiction of state

administrations. Cooperation between PES and municipalities in Austria is a by-product of social assistance reform, which established the principle whereby benefit recipients who are work-ready should be taken off benefits and placed in work. In the Netherlands, the job reintegration of social assistance beneficiaries has been entrusted to municipalities since the 1990s. These, in turn, organise their integration efforts exclusively via private reintegration firms.

- › In other cases, partnership is intended to **upgrade the capacity of the PES** to deliver existing services or establish new services meet complex needs. Local PES offices in the Netherlands, for instance, have built close relationships with Temporary Work Agencies (TWAs) over many years, and relations between them have long been cooperative rather than competitive. The Dutch PES now treat TWAs as they would any other employer that might take on registered jobseekers. Similarly, the UK government has engaged with third sector organisations as providers of employment services for over twenty-five years on account of their ability and expertise in dealing with vulnerable groups. Polish PES, by contrast, have traditionally resisted partnership initiatives. Local and regional PES report cooperating mostly with other public bodies (including neighbouring PES). When partnership with non-governmental bodies does happen, in nearly 80% of cases it is for the provision of training services.
- › One of the case studies reports an interesting instance of **one-off cooperation** to deal with the effects of the crisis. In the UK a partnership between JobCentre

Plus and the Recruitment and Employment Confederation (REC – an organisation representing the interests of private employment agencies in the UK), was initiated as a result of the need to support high-skilled workers affected by the crisis and cuts in the civil service.

What kinds of formal arrangements?

- › Recourse to **internal government contracts** can be observed in the Finnish case. LAFOS is based on contract-type arrangements among the various public providers involved detailing: clients and operational model; management and supervision of operations; the staff to be allocated to different services; budget and monitoring of expenditure; and the outsourcing of services to private providers. In the Austrian case, by contrast, cooperation between AMS and municipalities is mandated by an administrative decree implementing a federal law.
- › The use of **subcontracting** arrangements is widespread. Subcontracting with private training bodies is described in the Polish case. Tendering procedures open to private actors are in place for the financing of school-based projects on work experience for students at risk in Germany. Subcontracting of reintegration services to private parties is also common in the Netherlands. Here, municipalities are in charge, while the PES has a limited role registering jobseekers, providing labour market information and referring them to vacancies. A contract-type arrangement was also in force between the UK Depart-

ment of Work and Pensions and REC, so that professionals and executives would be referred by JobCentre Plus advisors to approved recruitment agencies who received a small per-capita payment (£150). More recently, the UK government opted for a 'Prime Contractor' model whereby a limited number of private commercial and non-commercial providers are paid by the Ministry to provide some services directly and sub-contract others to third-parties. The model also allows for consortium agreements, under which one contractor acts as the leader of a number of other providers. No positive discrimination is applied to voluntary organisations.

- › Finally, **cooperation has emerged somewhat informally** and over time between PES and TWAs in the Netherlands. The Dutch PES had their own TWA for a time, but then took to subsidising existing private TWAs to improve their performance with disadvantaged groups. TWAs now make extensive use of PES information channels – especially the website WERK.NL – while PES seek to facilitate their recruitment efforts through pre-selection services just as they would do for any other employer.

What works? What types of cooperation work best? Evaluated results?

Where available, all case studies offered information on results (see case by case details in Annex). Some indications can be drawn from these on 'success factors' for different types of partnerships:

- › Private partners are particularly success-

ful at selecting project participants (the young, women, the high-skilled), motivating them and supporting their choices for apprenticeship and training (see the cases of Poland, Germany and the UK), particularly when service quality and not price was taken as prime selection criterion for the award of public contracts.

- Cooperation between different public service providers is said to have enhanced the exchange of relevant information, technical knowledge and expertise (see the cases of Austria and Finland). In the Finnish case, the establishment of multi-professional teams of officials coming from different branches of the administration but operating in joint premises ('one-stop shop' service model) ensured a favourable ratio between staff and clients and was highly appreciated by the latter.
- The sharing of labour market information between PES and private providers is said to have a positive effect on the effectiveness of placement. About 35% of all vacancies notified for selection services by the Dutch PES come from TWAs (about 300,000 every year). About 100,000 of these referrals eventually result in an employment contract.

Conversely, administrative difficulties were frequently mentioned as a significant barrier to partnerships among employment services achieving good results. In Austria, for instance, lack of agreement on competences and resources between the federal governments, provinces and municipalities prevented the creation of 'one-stop' service counters for minimum income recipients. In Germany, the complexity of the federal system endangered

the continuation of PES-financed projects in schools, which had to be recently taken up by state governments.

Future trends and developments

Apart from the UK programme of cooperation between the government and private employment agencies, which was established as a short-term response to a perceived emergency situation in the market and has now been terminated, all other cases of partnership presented here are gaining further momentum. In particular:

- The LAFOS model in Finland is now included in the national employment guidelines and in the PES service concept.
- Initiatives in Germany to improve the educational level of teenagers and young adults, most of which are organised by the PES and outsourced to private providers, are expected to become even more common in the future as workers' skills will need to adjust to the requirements of markets after the current crisis.
- The models of cooperation between AMS and the Vienna Municipality concerning the integration of minimum income recipients into the labour market is to be applied throughout the country, though the level and speed of implementation differs widely across regions.
- The 'Full Engagement' Programme tested by the Rotterdam municipality is to be extended to all of its sixty-two residential districts by 2014, thereby establishing a closer connection between social assistance, reintegration policies and employment services.

2.5 Conclusions

The study has identified some key characteristics and trends in the development of partnerships between employment services and offers much food for thought for the ongoing policy debate. Before summarising these, however, some caveats should be applied. Studies on partnership in employment services are few and far between and the number of cases available in the literature is limited. More effort is needed if the policy debate is to be fed with new information and knowledge. The issue of partnership in employment services embraces a large number of policy fields (employment priorities, market orientations of different regimes, welfare organisations, tendering) and is made more complex by strong national path-dependencies, which does not allow for direct comparisons between countries.

Table 4 below summarises the strengths, weaknesses, opportunities and threats of the four broad models of employment service partnership that have been identified. This is not intended to define a possible strategy for partnership, but simply to highlight the characteristics of existing models as discussed in the study and provide an information base to feed the ongoing debate.

The main findings and conclusions of the study can then be summarised in seven points:

1. **Partnerships of employment services are becoming increasingly common** – though partnerships are typically less developed in southern and eastern EU Member States, overall there is a clear trend towards greater cooperation among different actors. New types of partnership and contractual or other informal agreements are constantly being developed. In this respect, more attention should be paid to sharing successful experiences and lessons learnt.
2. **The job placement regime plays an important role** – the scope of partnership activities, the partners involved and their different roles are strongly influenced by the national job placement regime. The general shift from a PES monopoly to a more liberalised market for employment services has produced a wide range of partnership forms but the institutional arrangements in each country still to some extent determine and constrain the forms of partnership that are possible. Partnership and co-operation between public and private employment services can develop further given adequate freedom to do so within the legal and policy context.
3. **First the problem and then the partnership** – not all kinds of partnership are suitable for every policy problem; actors, arrangements and resources vary according to the problem to be tackled. The broad classification of partnerships developed here has two main clusters according to the primary objective (capacity-building or tackling multidimensional issues) and shows that different models can respond to each type of issue. It means that in policy-making decisions it is necessary to focus first and foremost on deciding which partnerships to develop. Clearly, the theoretical models proposed here are much simpler than the actual problems at hand and the services needed, but they nevertheless represent an initial framework for policy design. This is particularly important, because the efficiency and

effectiveness of partnerships depends on identifying the real source of the problem and the appropriate solution.

4. **Balance between efficiency and equal opportunities** – all forms of partnerships must strike a balance between efficiency and equal access to services. Efficiency is the driver that is moving the provision of employment services from public to private profit or not-for-profit providers whilst it is a basic tenet of public service to ensure equal access for all. The different forms of partnership and the ways in which they operate should be designed to improve service delivery from both angles or, at the very least, to improve one of them without hampering the other. This means that both principles must be considered in the policy debate on partnership and their performance should be evaluated accordingly.
5. **Balance between different interests** – as said above, partnership can coexist with competition, but it represents a different way of problem-solving. A good balance between the interests of all of the actors involved is at the basis of every robust partnership, and in a market-based partnership, public resources are a fundamental incentive. This means, again, that the right balance between different interests must be found. Economic theory and past experience can help in this respect, but a forum for communication and discussion among actors and other stakeholders is an important instrument to promote partnership. This should be established at EU, national and local level. A merely bureaucratic approach to partnership, on the contrary, is likely to be counterproductive.

6. **Management and legal arrangements:** technical issues are important in defining the functioning and effectiveness of partnership, both under market-based arrangements and under other voluntary or administrative agreements. In particular, tendering procedures and payment systems are crucial and can significantly affect the outcome of market-based initiatives, just as the absence of incentives and sanctions can limit the effectiveness of other forms of partnership. This means that particular attention should be paid to the tools of partnership and that adequate governance mechanisms should be in place to ensure compliance and adequate results. Otherwise rules may be ineffective and the partnership become weak or unbalanced.
7. **Broad scope for empowerment and networking** – implementing partnerships is not only a question of legal rules and technical arrangements, but also depends on learning processes and social and administrative environments. It means that a broad scope for empowerment and networking activities to promote partnerships. In this respect it would be useful to disseminate the outcomes of experience, create communities of practice, identify good practices and design models, and share the results of evaluations. As partnership based delivery of employment services is still a relatively recent innovation in most Member States, this is still very much a learning process for all those involved and one that requires adaptation and on-going evaluation

Table 4. Partnership models - summary of strengths, weaknesses, opportunities and threats

Partnership models	In relation to the model			In relation to the context		
	strengths	weaknesses	opportunities	threats		
MODEL 1 - CAPACITY BUILDING <ul style="list-style-type: none"> • Prevalence of for-profit private actors, but also not-for-profit • All services 	<ul style="list-style-type: none"> • Address peaks in demand or specific needs easily • Very functional and flexible to specific needs • Applicable to all kinds of employment services • Extend the design and implementation of employment policy 	<ul style="list-style-type: none"> • Low control on outcome and limited pressure on private efficiency • Possible creaming effects • More sophisticated governance and steering needed 	<ul style="list-style-type: none"> • Involve new actors and develop new capacities • Promote a quasi-market orientation and an easy comparison of existing services • Potentially reduce public costs in relation to higher capacity 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited feedback (organisational, learning, etc.) for PES • Advanced private supply is needed • Distortions can generate unequal access to employment services 		
MODEL 2 - COOPERATION <ul style="list-style-type: none"> • For profit private actors • Exchange of information 	<ul style="list-style-type: none"> • Not expensive, based on mutual interests • Increase the capacity of all the actors involved 	<ul style="list-style-type: none"> • Possible resistance of some actors, egalitarian exchange is preferable • Few advantages if actors are unable to exploit the increased information 	<ul style="list-style-type: none"> • General increase in the efficiency of employment services • Market more transparent and more power to the clients 	<ul style="list-style-type: none"> • A cooperative environment is needed • Difficult to systematise if a legal obligation is missing 		
MODEL 3 - INTEGRATION OF SKILLS <ul style="list-style-type: none"> • Prevalence of not-for-profit private actors, but also for-profit • Complex and multidimensional services 	<ul style="list-style-type: none"> • Allows complex problems to be tackled • Effective division of labour among existing specialisations • Relatively inexpensive because based on existing skills and activities 	<ul style="list-style-type: none"> • Weakness of no-profit organisations in relation to public procurement processes 	<ul style="list-style-type: none"> • Develop new forms of employment policy and welfare • At local level generates increasing awareness of potential 	<ul style="list-style-type: none"> • At local level existence of developed voluntary and specialised services is preferable 		
MODEL 4 - COORDINATION <ul style="list-style-type: none"> • Other administrations and not-for-profit actors • Coordination of existing services 	<ul style="list-style-type: none"> • Improve effectiveness of more services at the same time • Facilitate the work of PES and diffuse the employment priorities 	<ul style="list-style-type: none"> • More frequent locally, at national level a specific plan/programme is needed 	<ul style="list-style-type: none"> • Not necessarily driven by PES or employment institutions • Positive learning and knowledge effects overall 	<ul style="list-style-type: none"> • A cooperative environment and social control of efficiency are preferable 		

Source: Applica/Ismeri, own elaboration



2.6 Annex: Case studies

A1. Case study:

Labour force service centres (LAFOS) in Finland

A1.1 Context of the partnership

LAFOS is a network of Labour Force Service Centres that was established in Finland with a view to supporting the job-reintegration of the most hard-to-place jobseekers. The LAFOS service model is the result of a long-term development process that started in 2000, in close connection to the national employment policy guidelines which prioritised the fight against structural unemployment. The establishment of the LAFOS network took place in parallel with a major reform of the service model of the Finnish PES. LAFOS was intended as a response to the need to strengthen coordination among relevant public service providers and to develop more comprehensive and integrated services for the most vulnerable groups on the labour market. The model adopted in Finland through LAFOS, based as it is on close coordination and partnership among public providers, is significantly different, for instance, from that of the UK, where the task of servicing the long-term unemployed has been left, instead, to private employment agencies.

The LAFOS service concept is based on close cooperation among a number of partner organisations, namely:

- Local PES offices (the so-called Local Employment and Economic Development Offices, EED);
- Municipalities, especially social welfare and health departments;
- Local agencies of the National Social Insurance Institution (KELA).

Within the LAFOS model, employment services proper are offered within EED offices, whereas the municipal social welfare and health services and services offered by KELA are provided in shared premises, where officials from all organisations involved deal with clients in pairs or in larger multi-professional teams. The adoption of a 'one-stop shop' principle to the integration of services to support hard-to-place clients is the fundamental difference between the LAFOS model and conventional instances of cooperation between services.

After a piloting phase, LAFOS was granted permanent funding from 2006. LAFOS service units operate at local/regional level. Each LAFOS unit may involve one or several EED offices and/or municipalities depending on the regional administrative structures. In 2010 there were 39 LAFOS units in the country, involving 40 EED offices and 138 municipalities. The total number of employees was 600, or an average of around 15 employees per LAFOS unit. It is worth noting that the LAFOS network covers mainly populated urban areas, reflecting the concentration of structural unemployment in these areas.

LAFOS activities are based on contract-based, voluntary cooperation between EED offices and other partners. Partners subscribe to a contract agreeing at least the following:

- Clients and operating model;
- Management arrangements and supervision of operations;



- › Personnel to be allocated to the services;
- › Budget and monitoring of expenditure;
- › Services to outsourced or purchased from external service providers.

Any changes to contractual arrangements have to be discussed and mutually agreed by all partners.

A1.2 Description of the partnership

Staff from partner organisations work in shared offices and form multi-professional teams to deal with clients. Each official brings to the team his/her specific expertise and knowledge from the services offered by their parent organisation. Table 5 shows the ser-

vices made available to clients on an individual basis.

The core of multi-professional teams includes employment counsellors, social workers and health services professionals. In bigger LAFOS units the team also includes a nurse, whereas in smaller units these services are outsourced. The actual working model, range of services and focus of activities are formulated by each LAFOS taking into account local features, client volumes and profiles.

Table 5. Partners and range of services available through LAFOS

Partners	Role and services offered in LAFOS
Local PES offices	Local PES are responsible for employment services and ALMP programmes. This includes the following options that can be offered on the basis of individual plans designed within LAFOS: <ul style="list-style-type: none"> • Job mediation and placement services; • Guidance and support for career planning; • Career counselling and Labour Market Information; • Labour Market Training; • Subsidised employment and traineeships; • Mapping of skills and working capacity; • Medical consultations.
Municipalities (social welfare and health services)	As a rule, municipalities are the main partners in LAFOS, they offer: <ul style="list-style-type: none"> • Municipal health care services; • Range of social workers' services; • Municipal income support.
National Insurance Institution (KELA)	KELA pays out various allowances related to labour market and employment. <ul style="list-style-type: none"> • Labour market subsidy, basic unemployment allowance, training subsidy; • Refund of medical expenses, sickness allowances; • Individual and group rehabilitation, rehabilitation allowance; • Retirement benefits.

A1.3 LAFOS staff structure

The staff structure of two very different LAFOS offices provides an interesting insight to the skills and services available. The LAFOS office in Tampere (Table 6) is based in a large urban area and consists of a central unit and five sub-units in the surrounding area. The average stock of registered clients is 1,200, with a waiting list for client status of 2-300 eligible applicants. On average, 20 new clients start the LAFOS service process every week.

LAFOS in the Kainuu region (Table 7), on the other hand, is a medium-sized service unit in northern Finland. It covers the town of Kajaani and the surrounding rural municipalities with 4 local sub-units. The average stock of registered clients is 450-500, less than half that of the Tampere unit.

A1.4 LAFOS clients

The ultimate aim of LAFOS is to help hard-to-place clients into employment. A necessary precondition to become a LAFOS client is being in need of multi-dimensional support. Local PES offices can refer a client to LAFOS when he/she is deemed to need the support of municipal social and healthcare services as well as employment services. Conversely, municipalities can refer clients to LAFOS in case they are thought to need the employment services provided by local PES offices in addition to their own services. KELA agencies can also take the initiative to refer clients to LAFOS.

Referral to LAFOS is always based on an assessment of service needs, which is per-

Table 6. LAFOS in the Tampere region

Staff Member – Profession	Number
Head of LAFOS	1
Head of section	1
Informer/publicists	1
Service counsellors	5
Career counsellors	17
Social workers	3
Psychologist	1
Nurses	2
Other staff	4
Total	35

Table 7. LAFOS in the Kainuu region

Staff Member – Profession	Number
Head of services	1
Psychologist, specialised in rehabilitation	1
Employment counsellors	6
Social workers	3
Social counsellors	4 (2 of them on a part-time basis)
Nurse, specialised in occupational health	1
Other staff	3
Total	19

formed either by the referring organisation or by LAFOS itself. Since the need for multi-dimensional services is a prerequisite for referral to LAFOS, clients may not be referred solely on grounds like disability, immigrant status, duration of unemployment or need to apply for a disability pension. Clients may



also access LAFOS services on their own initiative. According to the monitoring data of the Ministry of Employment and the Economy (MoEE), 8,752 clients were referred to LAFOS in 2010 (Table 8), while 9,149 clients completed the service in the same year.

Table 8. Referrals to LAFOS services by partner organisation in 2010, total in all centres

Partner	Number of clients referred	%
Local PES offices	5,676	64.9
Municipalities (social welfare and health services)	2,052	23.4
KELA	6	0.1
Own initiative	372	4.3
Other	676	7.4
Total	8,752	100

Source: LAFOS monitoring data, MoEE

A1.5 The service process

The individual client service process in LAFOS can be divided into three main elements (Table 9). The service can either include all three elements, a mere assessment of service needs, or the service needs assessment and the rehabilitation and guidance stage. Within LAFOS, a single client's service process can, as a rule, last a maximum of 2–3 years. In cases where LAFOS has been unable to improve clients' prospects to find employment, they are referred back to social and health care services, which are the responsibility of municipalities. When a client's relationship with a LAFOS ends, he/she must be informed of which partner organisation is going to be responsible for arranging the services he/she requires. LAFOS must inform the partner that takes charge of the client of the services offered and recommend future actions. Table 10 shows the status of clients after completing the LAFOS process in 2010.

Table 9. The LAFOS service process

Services	Measures taken
Assessment	Assessment of service needs, necessary tests (e.g. medical, rehabilitation needs), development of an individual employment/activation plan
Rehabilitation and guidance	Rehabilitative activities, guidance and support
Training and employment	Employment measures (e.g. subsidised employment, traineeship), training activities, other active employment measures

Table 10. Client status upon completion of the LAFOS service process, 2010

Situation when completing the service	Number of cases	%
Employed in the open labour market	924	10.1
Registered in EED office	943	10.3
Active labour market programmes	1,088	11.9
Pension	863	9.5
Sickness or rehabilitation	698	7.6
Out of labour force	385	4.2
Service completed on own initiative	421	4.6
No change in situation	1,951	21.3
Other	1,876	20.5
Total	9,149	100

Source: LAFOS monitoring data, MoEE

A1.6 Organisational arrangements

The strategic orientation and operational management of LAFOS centres are agreed at the local level by partner organisations. A steering group composed of representatives of partner organisations meets regularly to discuss:

- The human resources allocated to the LAFOS (number of staff and official structure);
- Operational management issues;
- The role and sharing of duties between LAFOS and partner organisations
- Administrative duties (e.g. purchase of services, payments and settlements).

Government budget guidelines allow local PES offices to allocate resources to the functioning of LAFOS, on condition that the other partners share the costs in accordance with rules laid down by the MoEE.

A1.7 Conclusions – Success factors and challenges

After the piloting phase ended in 2006, the LAFOS model has been formalised and is now included in the national employment strategy and PES service concept. In addition to the official LAFOS units receiving permanent government funding through MoEE, a number of similar type of service centres have been established, most of which received funding from the European Social Fund (ESF).

Interviews with LAFOS officials in Tampere and Kainuu highlighted a number of fundamental advantages of the LAFOS service model with respect to standard service provision by individual partner organisations:

- Multi-professional teams combine different areas of expertise and ensure that a wider range of options are made available when searching for solutions for individual cases. Compared to the standard



services, a more sustained, intensive and solution-oriented service process can be established, starting from a profound assessment of clients' individual needs;

- › The 'one-stop shop' principle is the fundamental advantage in LAFOS concept, as access to services is made feasible for the clients in a need of multi-dimensional support;
- › Service providers and clients can build up a long lasting relationship within LAFOS and share common goals for the service process. Since more time is made available for each individual client, more attention can be paid to the quality aspect in services.

In addition to this, a number of challenges were also identified by the LAFOS officials interviewed:

- › The main success factor in the LAFOS model is the low staff-client ratio and the long lasting relationships this tends to create. A significant rise in client numbers would hamper the current individualised approach, and the LAFOS services would become almost identical to standard services in the partner organisations;
- › LAFOS support often comes too late: referral of clients to LAFOS services should take place at an earlier stage. The process is considerably slowed down by administrative barriers that still exist between the institutions involved.
- › Targets and measurable indicators should be developed to fit the specific features of LAFOS clients. Criteria that are applied to standard employment programmes, e.g. employment outcomes of participants, do not apply directly to LAFOS operations that are targeted at some of the most vulnerable and hard-to-place groups.

Existing evaluations of the LAFOS model confirm the views presented above. LAFOS partnerships have intensified cooperation between local service providers and clients have benefitted from the integrated service approach. This applies in particular to municipal social welfare and health services and local PES offices. LAFOS operations in the future will need to create stronger links with local employers. Evaluators recommended policy-makers to clarify the objectives set for LAFOS and to develop special indicators to measure the results attained with client rehabilitation. Finally, clients highly appreciate the time and attention given to their individual needs under the LAFOS service model.





A2. Case study: Partnership between the federal employment agency and the school system in Germany

A2.1 Context of the partnership

Youth unemployment is comparatively low in Germany. One reason for this is the German apprenticeship system, which combines on – and off-the-job training. However, the number of applicants for apprenticeship positions has been consistently higher than the positions available since 1993/1994, so that, on average, 18,000 applicants had to be turned down each year. In recent years, the gap has appeared to narrow, but the number of available positions is in constant decline (Figure 2). In 2009/2010 the Federal Employment

Agency (BA) reported 552,000 applicants for no more than 484,000 positions.

Among those young people who do not succeed in applying for a training position, there are a high number of school dropouts and of students with a bad school report. Some of them decide to remain in school, while others are left to the care of BA, which is responsible for the job-placement and labour market integration of young people. People below the age of 26 are entitled to a range of services, including taking part in off-the-job training.

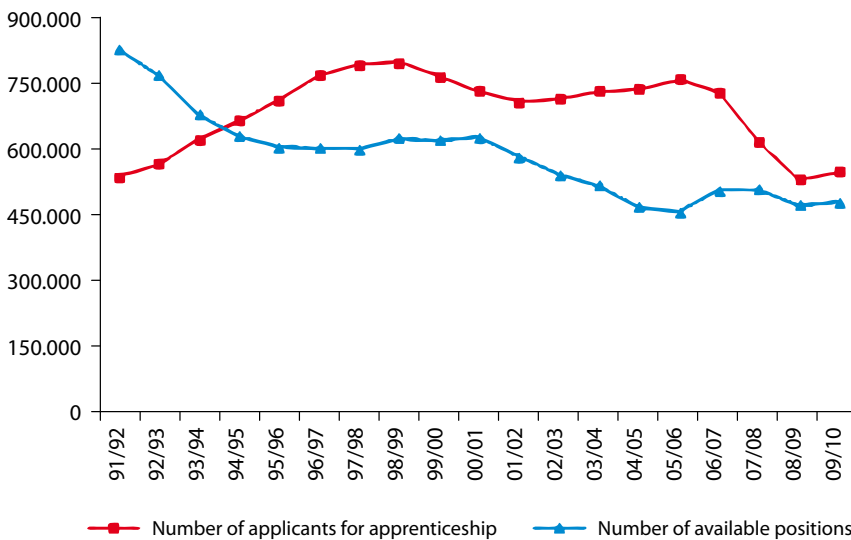


Figure 2. Supply and demand of apprenticeship positions in Germany since the early 1990s



In recent years, the BA initiated partnerships with schools, employers, municipalities and state governments, which in Germany are responsible for the school system, in order to improve the labour market integration of young people (Kupka/Wolters 2010 for a summary)³³. A special emphasis is put on programmes combining general-education secondary school (*Hauptschule*) with work experience. In special classes, students at risk of dropping out of school are placed in internships or other forms of job experience or training schemes. Most state governments (*Bundesländer*) are participating in such partnerships. However, the scope of the programme is limited. A constitutional reform introduced in 2006 prohibited cooperation between the federal government and the states with regard to the school system. The BA is only allowed to cooperate with states with respect to the job placement of school students.

This case study is based on the programme in Lower Saxony, which was the broadest in terms of size and of the number of students eligible to participate in project classes. The projects were evaluated by the sociological research institute in Gottingen (SOFI). Two reports vouched for the success of the programme based on a large number of standardised interviews with job-placement officers, Ministry officials, teachers, employers and students (Solga et al. 2010, 2011).

³³ In 2001, the ministry of labour (BMAS) enabled the Bundesagentur für Arbeit (BA) to fund projects outside its tasks defined in SGB III, the law related to services of the federal employment services, which made services for school students possible.

A2.2 Description of the partnership

The project was initially based on a federal law which enabled the BA to fund innovative projects not covered by the regular tasks of the employment services. As a result of the 2005 labour market reforms in Germany, the BA had no responsibility for apprenticeship programmes. The only thing that was needed was the approval of the federal Ministry of Labour (BMAS). The second phase of the project was subject to two federal laws that demanded the cooperation of a third partner (in addition to BMAS and BA) covering at least 50% of the project costs. In the end the state had to make up for about 75% of the total costs, since the new laws prevented the federal government and its agencies from funding services (school classes etc.), which are to be provided at state level.

For the first phase of the project (AQB 1), the BA signed an administrative agreement with the Ministry of Education and Culture in Lower Saxony. They agreed to split the costs of the project, with the Ministry responsible for selecting schools and approving special classes. The project was tendered by the BA and won by BNW, a non-governmental educational institution, financed by employers and the Chambers of Commerce. Tendering is compulsory in Germany for projects granted by federal agencies which exceed 150,000 EUR and the BA has a long experience of tendering and supervising training-related services. The object of the tender was the provision of services to prepare school students for apprenticeship, including information on careers, counselling and orientation, help in finding an internship, and social

support. A tutor was assigned to each of the 24 schools involved. The BA was charged with overseeing the correct implementation of the agreement and had a representative in the coordination council. At the end of the project, tutors and placement officers worked together to find an apprenticeship position for each student.

The Ministry of Education and Culture supervised the schools which had successfully applied for the project. It liaised directly with school Principals and could intervene if the project goals were at risk. A representative of the Ministry sat in the coordination council. In the second phase of the project, the Ministry was project leader. Since state governments are free to tender projects, the Ministry announced that given the positive experience with BNW a new formal bidding procedure was unnecessary.

The evaluation of the project, instead, was tendered out by the BA. The contract was awarded to SOFI, a Gottingen-based research institute. They were asked to measure the effects of the project on the likelihood of students dropping-out, on students' social skills and on their final results, as well as on their likelihood to start an apprenticeship after high-school. SOFI interviewed all students participating in this programmes four times and did expert-interviews with teachers, BA officials and internship programme advisors. The evaluation of the project was thought to be a key element in determining the success of the partnership.

A2.3 Implementation of the AQB projects

The primary targets of the project were students at risk of failing to get a certificate of secondary education or of dropping out of school. The risk of dropping out was generally based on social behaviour and marks in previous exams but expert interviews indicate that it was difficult to agree on unambiguous criteria. It is possible, therefore, that some not at risk students were included in the programme.

Project classes started in the second half of grade eight and finished after one and a half years with the end of grade nine. Participating students spend three or four days a week at school, depending on the implementation strategy chosen by the school, and the remaining one or two days as an intern within a company. During the first years of the project, social workers were brought in to help socially deprived students but this service was reduced in the second phase of the project.

Students in project classes have different socio-demographic characteristics from those in regular classes including, for example, a high proportion of students who played truant from regular classes. Teachers used participation in project classes as a reward and those that misbehaved were expelled from project classes and had to return to regular classes (around one fifth of participants).

SOFI rated the learning environment as poor, mainly as a result of the selection of students, which may have discouraged students and resulted in bad marks. On the contrary, interviews with participants indicate that nearly all



students were satisfied with their classmates and “happy” that they had been selected for the project.

A total of 775 students participated in the project in 24 different secondary schools. Professional tutors hired by the contractor BNW had the task to support students in finding an apprenticeship. Each of them coached students in one of the 45 project classes on how to successfully apply for an apprenticeship. After the end of project classes, BA placement officers were responsible for finding the students a placement.

The project was supervised by a ‘coordination council’ composed of representatives of each of the project partners, who met frequently and worked smoothly together. The council identified obstacles to implementation, settled disagreements between the partners and discussed issues related to the project and not foreseen in the planning phase.

Two kinds of challenges can be identified:

- › The first concerns the legal status of the project. A federal reform law that came into force after the project started, prohibited the funding of education-related activities by any federal body. In the end, the BA had to reduce the funding of the project and restrict its services to tasks related to the orientation and placement of students.
- › There were also a number of operational challenges. First, school Principals found it difficult to define the role of tutors within the school. In interviews, tutors stated that they sometimes taught regular lessons, which was not intended by the project and could violate the non-cooperation

prohibition. The role of tutors should, instead, be to liaise with firms to guarantee every student an internship, talk to parents to improve the individual search strategy of students and supervise the success of internships. This problem was hotly debated within the coordination council. A second challenge for tutors and teachers was the cooperation with student families. Social workers were initially hired to deal with the students from socially deprived backgrounds, but at a later stage these had to be relinquished due to cost-related considerations. A third issue was the internship placement as tutors had to help students find internships without supporting familial networks. In the first project (AQB-1), all students were placed in an internship; however in the following project some students missed this opportunity. Tutors noted that the number of firms willing and able to hire a student is perhaps limited and so that the number of project classes may have reached a natural regional limit. This highlights the importance of a careful selection of participants, which should solve the problem of a natural limit of internship positions. Moreover, students were available only one or two days during the week, which may have discouraged some firms. Fourth and finally, teaching lessons had to be reduced to make room for internship days. Interviewed teachers mentioned that the reduction of lessons may either reduce the ability of students to continue secondary school or that they may have problems in vocational school, which is compulsory during vocational training. A solution to this problem could not be found during the project implementation. In the expert

interviews, mentors maintained that only 48% of the students were able to start an apprenticeship with the biggest difficulty being the ability of students to attend vocational school. Mentors thought that only 38% of students would be able to get the necessary grades to get their vocational training certificates.

A2.4 Evaluation of the AQB projects

In the project classes 92% of students received a certificate of secondary education, in the control classes only slightly more students (96%) received their degree. Final results were strikingly similar, which is remarkable given the highly standardised exams for secondary schools in Lower Saxony and the selection of students with bad marks for project classes. Most students in project classes succeeded in improving their marks, which indicates that the internships improved the motivation of project class students.

At the beginning of the vocational training year (September/October) 47% of students in project classes (38% in control classes) started an apprenticeship. One year after the end of the project 79% of project class students planning to start an apprenticeship were successful, as against only 55% of their counterparts in control classes. The interviewed placement officers explained the better success of students from project classes by reference to their participation in the internship programme. Employers were more impressed with the applications and job interviews of project class students compared to control-class students. Additionally, project

class students started the application process earlier than control class students.

All project partners judged the project to be a success. The SOFI experts made only minor comments for the improvement of the project:

- The project evaluation found that there is still room for the improvement in the selection process. Only 57% of the students selected for project classes were really in danger of dropping out of school.
- The costs of the project are high (roughly 2,250 EUR per head per year). Cost-benefit analysis indicates that the financial costs of the project could not be offset by any reduction of transfers or services within two years.

That said, the cooperation between the BA's regional directorates that supervised the project seems to have worked well. There were frequent meetings with persons in charge of the coordination of the project from Lower Saxony's Ministry of Education and BNW, where problems and difficulties were discussed. The Ministry was in charge of supervising the teachers and BA implemented a standardised cooperation tool to help tutors and placement officers to work together. All project participants were assigned to special placement officers and there were talks between tutors, teachers and placement officers half a year and two to three months before the end of school.

The key problems emerging between implementers of the project relate to the project evaluation. Teachers had to be forced by the Ministry to give the necessary information to SOFI experts because they feared that



it might be used to evaluate the quality of their lessons, which some of the them were strongly opposed to.

As a result of the project, the federal Ministry of Education started an initiative to improve the apprenticeship orientation of students. The Ministry officially announced that it was satisfied with the organisational and scientific standards adopted during the implementation and evaluation of the project. The BA entered an agreement with the German government to manage an initiative aimed at 30,000 teenagers at risk of dropping out of high-school. The project is intended for 1,000 schools with 1,200 tutors to be hired by tender.

A2.5 Conclusions

The partnership approach is seen as a key to reaching the national targets set within the Europe 2020 strategy, one of which is to reduce early school leaving to below 10%. This target can only be reached by increasing the number of students starting a vocational training course, which includes off-the-job training. This case study provides a good example of how partnership between the PES, state government and a private partner can help students at risk to get their certificate of secondary education which is essential to start an apprenticeship. This specific partnership is necessary since responsibility for the school system lies within the competency of the states, apprenticeship placement within the tasks of the PES, while services to boost the success of students applying for apprenticeships are best provided by private partners.

The project has shown that an effective apprenticeship orientation of students is best achieved by including work experience in the school curriculum. The project partner BNW demonstrated that using the services of private partners within schools can be highly efficient in terms of increasing the success of students applying for apprenticeship positions. The PES have learned that it is a good solution to start providing services as early as possible. From the point of view of the federal Ministry, the strategy of opening schools to private partners and the PES seems to be highly effective. After participating in the project, students previously considered to be at risk of dropping out are just as likely to complete school as their not-at-risk counterparts.

PES in Germany have a long tradition of cooperating with private partners, tendering services and evaluating results. However, the partnership between the state government and the PES with regard to the school system was a novelty. The main caveat seems to be the fragile legal framework which puts heavy constraints on partnerships between PES as a federal agency and the states. The tasks of the BA, according to the federal system reform law, should not include educational services, which are within the remit and competences of the states. This part of the reform law is currently seen as a great mistake and is likely to be repealed in the near future. For the time being, however, a partnership between BA and the states to improve the performance of the school system is necessarily limited to apprenticeship orientation.

The state level projects to reduce school drop-outs and improve apprenticeship orientation expired in 2010 but the success has led the

federal Ministry for Education and Science to launch a national initiative with similar goals. Through an administrative agreement, the BA has been tasked with coordinating the initiative and setting up permanent partnerships similar to those used in the AQB projects. However, at the moment the legal framework and the implementation of the initiative are still unclear.

The BA's role as coordinator of the initiative indicates that it has established itself as a key player in the apprenticeship orientation of students, a development that follows some general trends. On the one hand, the BA is no longer servicing only the unemployed, but also people at risk of unemployment spells. On the other hand, it is increasingly tendering out tasks to private actors. A second observable trend in this partnership is the evaluation of services provided by the BA and its partners. Nearly every new initiative by the federal government is now accompanied by an evaluation, on the basis of which decisions are made on the extension or refinancing of services. The AQB projects represent a good

example where the results of evaluation are used to prolong and improve governmental initiatives.

In the near future, a lack of skilled workers in Germany might lead to an increase in initiatives aimed at improving the education of teenagers and young adults. The lion's share of services dedicated to the further education of the unemployed is already organised by the BA and generally tendered out to private training companies. It is likely that the BA will be charged by the government with the using the experience gained through the AQB projects to extend this competence to help youngsters make the transition from school to apprenticeship and gain the skills needed in the market.





A3. Case study: Cooperation between PES and municipalities to activate minimum income recipients in Austria

A3.1 Context and description of the partnership

Austria's PES (*Arbeitsmarktservice*, AMS) has established numerous partnerships and forms of co-operation with public and private partners. These include federal states and municipalities, the Federal Social Welfare authority, the school administration as well as private placement agencies and other external partners, who implement a wide array of training, placement, counselling and support measures. In September 2010, when the new needs-based minimum income scheme was introduced, the AMS and the federal states and municipalities formed a new type of partnership, aiming to bridge the gap between the labour market policy of the federal government and the social policies of the federal states. The following provides an overview of the needs-based minimum income scheme in Austria, including a case study concerning its implementation in the municipality of Vienna.

The federal government of Austria introduced a new needs-based minimum income scheme (*Bedarfsorientierte Mindestsicherung*) in September 2010. It was intended to replace the previous social assistance scheme which was administered by the federal states (*Bundesländer*), which created disparities in the levels of payments, eligibility criteria and service provision. Implementation of the new system began in three federal states (Vienna,

Lower Austria and Salzburg), followed by five provinces in the first half of 2011 and it will be introduced in Upper Austria in October 2011.

The new system is an attempt to reform and modernise social assistance legislation. Persons who qualify for the benefit are those who cannot support themselves, are not entitled to any other benefits and are ready to take up work. Claimants must be permanent residents in Austria. EU/EEA citizens are entitled to the benefit only if they are in Austria for work and have been living there for more than 5 years. In 2011 the total benefit amounts to € 753 per month for a single person and € 1,129 for couples.

Compared to the old system of social assistance, the needs-based minimum income scheme provides for:

- Minimum standards applied in all federal states;
- Reduction of the non-take-up-rate – access barriers for entitlement have largely been eliminated;
- Almost complete omission of recourse claims; in the majority of cases beneficiaries are not obliged to reimburse amounts received if they earn an income at a later stage;
- Improved measures to help unemployed beneficiaries integrate in the labour market;
- Incentives to take up a job.

Originally, a 'one-stop shop' to simplify the implementation procedures (information, counselling, application, examination of eligibility criteria, calculation and payment by one administrative body) was envisaged, but this idea was not fulfilled as the different levels of government involved (the federal state and the *Länder*) failed to reach an agreement. Eventually a looser form of cooperation was put in place.

The legal basis is an agreement (*Vereinbarung*) concluded between the Federation and the federal states – anchored in the Federal Constitution of Austria, Art. 15a – stipulating the cornerstones of the needs-based minimum benefit system, implemented by federal legislation and the legislation of the *Länder*. More specifically, the agreement (Art. 17, par. 2 and 3) envisages the subscription of an administrative agreement (*Verwaltungsabkommen*) between the individual federal states and the regional offices of the AMS. Payments to beneficiaries are still managed by the municipal and district authorities. Beneficiaries of the needs-based minimum benefit are subject to similar regulations as unemployment benefit recipients. AMS is responsible for their integration into the labour market and those who are able to work but refuse job offers are liable to certain deductions. In order to ensure the same level of information, a regular electronic data exchange between AMS and municipalities and districts has been established.

Integration measures are either provided by AMS itself or are outsourced to specialised private providers. AMS has a long experience with temporary outsourcing of services. A good example of an outsourced

integration measure is the *Step2Job* project, which was contracted to *Context-Impulse am Arbeitsmarkt GmbH*, and implemented in Vienna in anticipation of the introduction of the needs-based minimum benefit system. The concept was based on past experience in outreach counselling, adjusted to fit the specific situation of needs-based minimum income recipients. The main challenge in the project *Step2Job* was the inclusion of a third partner, i.e. the municipality of Vienna (*Magistratsabteilung 40 – MA 40* – department of social affairs, social security and health care law), which is in charge of the payment of benefits.

A3.2 Implementation of *Step2Job*

The main aim of the project *Step2Job* was to get social benefit recipients – from 2010 beneficiaries of the needs-based minimum benefit – acquainted with the requirements of regular employment, introduce them to sustainable professional activities and place them into jobs. In the pilot phase, which started in September 2009/December 2009 and ended in May 2011, the project was confined to the 21st and 22nd districts of Vienna but from September 2010, *Step2Job* was extended to all city districts. The project envisaged a close cooperation and networking among the social centres of the city of Vienna and the local PES in order to support beneficiaries of social assistance to become integrated into the labour market and into their communities through intensive individual coaching.



The administrative agreement concluded between AMS and the municipality of Vienna (MA 40) covers three main aspects³⁴:

1. The determination of participants' ability to work: the ability to work of recipients registered with the PES is determined by the Pension Insurance Institute (PVA-Gesundheitsstraße) at the request of AMS. MA 40 may require a health certificate for those who are not registered with AMS.
2. Joint measures and projects to enhance participants' chances of placement and skills required on the labour market through the project *Step2Job*, based on the 'case management' concept.
 - Target groups: needs-based minimum benefit recipients who are able to work and have no entitlement to benefits paid by AMS; hard-to-place registered long-term unemployed (particularly those who are entitled to the needs-based minimum benefit); persons whose residence or domicile is in Vienna.
 - Participants in the project *Step2Job* are selected by AMS Vienna.
 - Counselling costs for the period 2010-2012 are borne by AMS Vienna and the European Social Fund (ESF).
 - The whole project is subject to an accompanying evaluation financed by AMS Vienna, the Vienna Employment Promotion Fund (*ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds, waff*) – which administers ESF funds, and MA 40. Results

will feed into further development of the project.

- In order to coordinate activities and their further development, the agreement envisages the establishment of an operational coordination committee involving representatives of AMS Vienna, the Vienna Municipality (MA 24 – administration of health and social planning, MA 40, waff) and the evaluators. The committee has the task to approve any major changes to the project. A central coordination committee and regional coordination committees (social centres of MA 40 and local AMS offices) are also to be established.
- 3. The set up and running of a one-stop shop (information, examination of eligibility, forwarding of applications to MA 40 once a day).

Thus AMS is responsible for the labour market integration of clients by offering easy access to job placement and upskilling measures, while MA 40 acts as the paymaster of the needs-based minimum benefit. No other agreements are in force. The sole legal basis for joint action is the federal constitutional law (Art. 15a).

Prior to the start of the pilot project numerous adjustments had to be made in order to improve coordination between AMS and the municipality of Vienna, including:

- Matching of datasets;
- Learning and understanding of different working methods, data availability issues, system of logistics and the respective system constraints;
- Developing a common understanding of the pilot project;

³⁴ The agreement between AMS Vienna and MA 40 was concluded in August 2010. The pilot project *Step2Job* was based on an oral agreement, which essentially consisted of the points of the later written agreement.

- Common definition and clarification of relevant processes and procedures.

The main components of the project were the following:

- Maximum length of stay on the programme: 12 months;
- 800 participants – recipients of full social assistance who are able to work (from September 2010 beneficiaries of the needs-based minimum benefit), recipients who are entitled to only part of social assistance (*Teilsozialhilfeempfänger*);
- Target group: persons between 21 and 64 years of age from the 21st and 22nd districts of Vienna;
- Aim: integration of 30% of participants into the labour market;
- Financing: 54% from AMS Vienna and 46% from the ESF (planned cost: EUR 1.9 million);
- Ongoing evaluation by external consultancy firms.

The project target group was relatively unknown to AMS in that it comprised mostly persons at the margins of the labour market. Potential participants had multiple and complex problems, such as an immigration background, lack of language skills, physical and psychological shortcomings, lack of qualifications, social isolation, drug addiction and alcoholism, no access to childcare support, housing problems. In order to overcome these obstacles to placement, a detailed four-step project plan was elaborated:

- *Anamnesis* – potential participants were selected by the social services of the two Vienna districts and then confirmed by the local PES. It is worth noting that, up to the introduction of *Step2Job*, AMS and MA

40 had very little experience of cooperation. At an information meeting held with representatives of AMS, MA 40 and Context, participants were offered information about supporting measures. About 75% of them took up the invitation for a first interview with Context, where individualised plans were drawn up together with the client. These were to be implemented through an integration contract between the client and Context; measures to be applied were proposed by Context, but required the final approval of AMS. Most participants, for example, attended a German language course, because more than half came from an immigrant background. Others took advantage of debt counselling or resolved their housing situation with the help of Context.

- *Stabilisation* – personal coaching, support in dealing with the authorities, support with childcare, crisis intervention, communication training, empowerment through participation in training, opening of a banking account etc. Throughout the whole duration of the project clients had the same counsellor;
- *Integration* – including career orientation, realistic professional perspectives, individual application strategy, preparation for job interview, contacts with firms and company internships;
- *Follow-up* – continued support within companies; psychological counselling to deal with personal issues, conflicts with bosses and colleagues; follow-up on implemented measures (e.g. debt-management counselling).

The project involved a number of experts including coaches, social workers, psycholo-



gists, remedial teachers, special education teachers, lawyers, debt counsellors and team assistants. During the entire project AMS Vienna and Context worked in close cooperation and coordinated their activities regularly. After the completion of the project, participants who did not find a job were handed over to the ongoing support services of AMS.

A3.3 First results of the project evaluation

The first evaluation results³⁵ showed that, despite different objectives, structures and procedures, the cooperation between AMS, the municipality of Vienna and *waff* can be considered a success, since:

- › Each organisation, including the contractor (Context), takes responsibility for their respective tasks;
- › Clear structures and negotiation procedures were established: (i) at district level an operational coordination committee regularly discusses operational issues and develops short-term solutions; (ii) at provincial level a central coordination committee is responsible for the clarification of strategic issues;
- › Partners managed to create a climate of confidence and reacted to problems calmly;
- › Feedback from clients was positive from the very start.

³⁵ Hausegger T., Hager, I. and A. Reiter (2011), Begleitende Evaluationsstudie "Step 2 Job" Berufliches Unterstützungsmanagement für Sozialhilfe-BezieherInnen. Zweiter Zwischenbericht an das Arbeitsmarktservice Wien, den Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds und die MA 40, Prospect Research & Solution, Vienna, February.

Just over half of participants in the pilot project were women (53%) and a similar proportion (54%) had a migration background. The age distribution of participants was fairly even: 28% were up to 30 years of age, 29% between 31 and 40, 25% between 41 and 50 and the remainder (18%) were over 50. Nearly one in five participants (18%) had never worked before. The majority of participants had a very low level of skills and most of them, especially those from a migrant background, had only attended primary education.

The evaluation of the project is not yet concluded (the pilot ended on 31 May 2011). First results from a survey among 209 clients – about one-third of whom have gained some work experience – reveal that the overall level of satisfaction with the project is high: about two-thirds. Those satisfied most were women, older persons and persons who found a job. Clients report their satisfaction to hinge crucially on the skills of counsellors (empathy, knowledge of the Viennese labour market, company contacts). Other reported impacts of *Step2Job* are improved living conditions and integration effects.

The outcome of the pilot project was considered positive so that *Step2Job* was extended to all districts of Vienna when the needs based minimum benefit system became effective in September 2010. A follow-up project was put in place for a period of two years, involving over 7,000 participants selected by AMS. Implementation is the responsibility of nine different organisations. Project costs are planned at EUR 10.8 million and the financing will come from AMS Vienna and the ESF.

A3.4 Cooperation between AMS and the municipality of Vienna

In practice the cooperation has functioned quite well due to regular contacts between AMS and MA 40. Regular meetings were held between representatives of the AMS regional offices, the MA 40 social centres and the contractor responsible for the counselling of beneficiaries of the needs-based minimum benefit. In principle the coding of the beneficiaries in the database of the AMS works well and access to the relevant AMS data is seen as very helpful by the MA 40. The 'Ability to work' criterion is seen as one of the main barriers to cooperation between AMS and the municipality. From AMS' point of view, ability to work is determined by the Pension Insurance Agency (PVA – *Gesundheitsstraße*) applying the same criteria as in the case of disability pensions. Thus, clients are sometimes considered as able to work by the PVA, but in practice their labour market integration is impossible for health-related reasons (e.g. psychological problems). MA 40, on the other hand, insists on registration and job placement by AMS.

Problems occur if potential clients refuse to participate in the project, which can lead to expulsion from the AMS register and consequently to a reduction of the target rate (*Richtsatz*) by MA 40. This is intended to work as a strong incentive to actively participate in the project.

A3.5 Conclusions

The introduction of the needs based minimum benefit system is an important step in integrating recipients of social assistance into the labour market through a close cooperation between the authorities of the federal states and municipalities, on the one hand, and the PES, on the other. Although the evaluation of *Step2Job* in Vienna has not yet been completed, this project can be considered a success story, since it put into practice for the first time the close cooperation between AMS and the municipality of Vienna in the supply of integrated services for the job integration of benefit recipients.

Though the new system has brought about numerous improvements, its level of implementation still differs widely across provinces and even within them. Data are still insufficient and non-transparent in some federal states. In the province of Styria, for instance, most beneficiaries of the needs-based minimum benefit are reportedly worse off than before the implementation of the new system. Moreover, the original idea of the introduction of a one-stop-shop within AMS failed – as did a number of projects in other areas – due to the complexity of the federal structure of Austria, since none of the parties was willing to give up responsibilities.





A4. Case study: Partnerships with training institutions in Poland

A4.1 Context of the partnership

Partnerships of employment services in Poland are strongly connected to the political and economic transition of the country, and especially to the administration reform of 1998 which made PES subordinate to local governments and regional authorities, and no longer to the Ministry of Labour. This reform and further legislation in 2004 were intended to promote subsidiarity and improve the effectiveness of ALMPs at the local level.

Partnerships between employment services providers in Poland vary substantially across regions and local PES. This mainly depends on the capacity and structure of third sector organisations in the region. Local PES often complain that NGOs are not innovative and creative enough and they have too high costs for individual services. Nevertheless, they appreciate that NGOs may be the most effective partners to dealing with socially excluded, vulnerable groups (Tyrowicz 2006).

Many local and regional PES in Poland act as self-sufficient institutions without any need for any kind of partnerships with other providers (MPiPS 2008). Most often local PES in Poland cooperate with neighbouring local PES (72%). They either exchange job offers or submit common applications for projects funded by the ESF. They also tend to co-operate with other local government institutions such as Local Centres for Family Support (63%), the police (19%), road management bodies (17%)

and health institutions (6%) (MPiPS 2008). However, if local and regional PES in Poland decide to enter into partnerships with 'open labour market institutions', in nearly 80% of the cases these relate to training (Tyrowicz 2006). The two projects reviewed below are presented as an illustration of this kind of partnership, of its functioning, its outcomes and its strengths and weaknesses.

A4.2 Simulation company as a mechanism of partnership with training institutions

The simulation company is a specific test-case and mechanism of partnership with training companies in Poland. It is perceived by local PES in Poland as rather innovative, although it was first applied in the country in 1993. A simulation company is a 'virtual on-site form of vocational training' resembling 'the natural environment and economic reality' of a commercial company. It aims to imitate the environment of a 'real' company, where all formal procedures (finance, logistics, transport, trade, human resources management, administrative work etc.) run during the training are just as they would be in the real world. Only money and traded goods are fictional. People on training are employed on the basis of virtual work contracts and follow the regular pace of a working day. While on training, trainees go through all units of a simulation company which is intended to make them better prepared to run their own businesses than

those who do not have this kind of complex training and 'ex-ante' experience.

There are two models of simulation companies operating in Poland on which partnerships can be based:

- Commercial simulation companies servicing all kinds of institutions, including labour market and education institutions;
- Simulation companies located within Vocational Education Centres across various regions of Poland catering for the needs of dedicated research projects.

The simulation company as a mechanism of partnership between PES and training institution is one of the most effective forms of job training, but is also time-consuming and one of the most expensive. The per capita cost is around 3,000 EUR (12 000 pln) and includes: costs of lecturers, individual coaching, costs of using equipment and professional IT programmes, costs of training spaces and income support of trainees throughout the course of eight hours of training per day for 4-6 months. The PES usually covers the costs of recruitment and selection procedures and job and internship placement. Usually two labour office civil servants are responsible for performing this kind of partnership.

A4.3 Actors, services, targets and beneficiaries

Simulation company training programmes usually involve a range of labour market actors, such as education institutions at various levels (vocational and high schools and universities), Vocational Education Centres; and commercial simulation companies. Simulation

company programmes usually target:

- Jobless people, usually graduates of high schools as well as jobless housewives;
- People in need of re-training and/or willing to change jobs;
- Long-term unemployed vulnerable groups (senior and young workers).

Women made up the majority of participants in two-thirds of programmes³⁶ and were more likely to complete them. This may be the case because simulation company programmes are more often connected to back-office services and administrative jobs where women usually predominate. Simulation companies or quasi-simulation companies are also applied in the field of construction and are usually called 'Construction traverse'. Unsurprisingly, participants here are mostly men.

Beneficiaries of this form of partnership mechanism include:

- Directly: vulnerable unemployed with long track record of unemployment caused by lack of marketable skills;
- Indirectly: local PES as institutions using the most effective instruments to activate their unemployed;
- Indirectly: training institutions as partners of PES;

³⁶ This case study is based on three case projects: (1) Project 'Simulation companies-skill upgrade of unemployed' conducted in 2009-2010 and concluded in 2010 by the Vocational Education Centre in Zielona Gora (Lubuskie Region) in a form of co-operation with three local PES in Zagan, Nowa Sol and Zary; (2) Project 'New Perspectives' with key component of simulation company conducted and concluded in 2010 by local PES in Szczytno (Warmia & Mazury Region) addressed to young unemployed with high school level of education; (3) Ongoing project 'Working women – well-earning women' conducted by the Vocational Education Centre in Katowice with some co-operation with local PES.



- › Indirectly: employers whose employees are re-trained and up-skilled.

A4.4 The regulatory framework and aims of partnership

The regulatory framework of programmes using simulation companies covers various regulatory schemes:

- › Contracting or sub-contracting with Vocational Education Centres and commercial simulation companies by education institutions and labour market institutions such as local and regional PES in public procurement procedures or partnership agreements;
- › Individual simulation company projects conducted by Vocational Education Centres with quasi-partnerships (informal) with regional and local PES based on:
 - The selection and supply of unemployed with targeted profiles, set up in a project;
 - Internship placement in real companies after simulation company training;
 - Job placement after simulation company training;
 - Follow-up on placement.

Partnerships between the PES and training institutions using the mechanism of a simulation company aim to:

- › Search for novel, more effective mechanisms of training of vulnerable groups of unemployed by PES;
- › Give tailor-made solutions, through one of the most effective ways of vocational training to long-term unemployed and people without jobs or with outdated skills;

- › Bring the unemployed back to the social routine of work (training in the 8 office hours system);
- › Deliver practically trained and flexible employees to employers who are able to rotate between units and replace absent workers as people are trained across all units of an average company.

A4.5 Evidence of results

Out of the three projects under consideration, one has been evaluated ex-post and another is under evaluation at the present time. The third project is not yet concluded.

The results of the ex-post evaluation of the Project '*Simulation companies – skills upgrade of the unemployed*', conducted in 2009-2010 by the Vocational Education Centre in Zielona Gora (Lubuskie Region, Western Poland) in co-operation with three local PES in Zagan, Nowa Sol and Zary, are:

- › 36 people recruited in the project (all women aged 23 to 59; the majority in the 30-45 age group); 32 completed the course, the other 4 having found employment during the course of the programme;
- › 40% found employment after simulation company training and internship placement;
- › 2 participants set up their own business in trade and services;
- › Participants acquired soft skills such as the ability to organise their own work and that of others, to become assertive, to orient themselves and define their occupational preferences;
- › Younger workers proved more skilled in computer techniques; senior workers

- more skilled in making strategic decisions based on life experience;
- Employers expressed great satisfaction with the results of this form of training compared to others; employees gained a better understanding of the structure, business model and logic of a company; they are flexible and prepared enough to perform different tasks and replace others, when needed.

The first results of the ongoing evaluation of 'New Perspectives', a project implemented in 2010 by the local PES in Szczytno (Warmia & Mazury Region, Eastern-North Poland) and addressed to young unemployed with high school degrees, show that:

- All 16 long-term unemployed women who were recruited completed the project;
- Participants are still in internship programmes after simulation company training;
- Positive feedback was received from employers.

A4.6 Rationale for partnerships between PES and training institutions using simulation company mechanisms

1. An urgent need to search for novel, innovative methods of training or re-training of vulnerable groups where PES themselves are not able to bring them back to the labour market in a sustainable manner;
2. The best way to address the training needs of those who are willing to set up their own business;

3. Simulation company training programmes offer tested and reliable grounds to apply to apply for ESF funding to support partnerships with training institutions;
4. High level of satisfaction of employers from getting comprehensively trained employees and long-term job placement of vulnerable unemployed;
5. Building up an image of the PES as an effective, modern supplier of well trained employees in the eyes of employers.

A4.7 OPERIS as a case study of partnership with training companies

OPERIS (Latin word for 'for work') is a grassroots initiative by the local PES in Nysa. It has been developed as a response to budget cut-backs for local PES as a result of the economic slowdown. The aspiration is to present the programme to the national Ministry of Labour and for it to be applied in other regions as well. The aims of the programme are:

- Opening up a supply of training services to companies nationally and from all over the EU; offers are advertised by local PES on the internet only, so that the quickest and most effective training and placement agencies can get their chance. Price does not matter: quality and effectiveness of training and job placement are the only important elements;
- Programmes assume a refund of the costs of training and job placement (90% of costs for those over 50 years of age and 75% for those under 25 plus refund of accommodation and commuting beyond the place of residence) when employment is maintained for more than six months.



- › EURES can have a role in facilitating the process of sub-contracting services to employment and training agencies from abroad willing to address training and job placement openings by local PES.

OPERIS is open-ended and is designed to place in work around 50 people per year (25 persons in 2011) on the basis of partnerships with training companies offering the most effective tailor-made training and placement services. The cost of training and placement has been calculated at 2,000 EUR per capita (8,000 pln) and will include the cost of on-the-job training with selected employers and training in social skills. The programme will involve five officials from the local PES office whose main responsibilities are to cooperate with training bodies, carefully recruit and select participants (among those who are registered as unemployed for at least six months), and keep track of their progress.

A4.8 Actors, services and targets

The actors involved are local PES, private training and job placement agencies at regional, national and international level (including TWAs), and the local government. The role of local PES is to select the training agencies and potential participants, and to keep a record of both individual participants and firms taking part in the programme. Training and placement agencies support PES in the selection of participants, select employers for on-the-job training, set up and run training activities and are also responsible for providing placement services for at least 6 months after the completion of training. The local government approves and finances the programme activities.

Services offered include tailor-made training and job placement both locally/nationally and internationally. The chosen targets are senior unemployed (50+), young jobseekers below 25 years of age and the long-term unemployed.

A4.9 Ex-ante evaluation and rationale for action

OPERIS was evaluated ex-ante by means of open consultation with potential partners: commercial training and job placement agencies (regional and international), regional EURES managers and representatives of the local government. OPERIS was initially evaluated as:

- › An innovative, novel approach with a prospect of transfer to other local and regional PES;
- › It is a platform of practical dialogue between local labour market institutions, commercial training agencies and employers;
- › It has the potential to become one of the most innovative tools of ALMP in Poland.

A4.10 Concluding remarks: lessons to be learnt

Partnerships of PES with training companies constitute the most important dimension of partnerships of employment services in Poland (80% of all partnerships involving Polish PES are with training companies).

'Simulation company' and OPERIS have been identified as the most novel, innovative, non-routine modes of partnerships between PES and training institutions in Poland. Although

the two cases are different, they allow for a number of lessons to be learnt:

- 'Simulation company' as a tool of ALMP can be effective under certain conditions of partnership between service providers. First, a clear regulatory framework needs to be set up. Private contractors must be selected in a transparent way by means of public procurement. Second, simulation company initiatives need to be well-resourced. The actors involved need to be patient and consider that this kind of initiative does not generally bear immediate fruits. Third, target groups need to be carefully selected: for instance, since the main topic of simulation company training is back-office and administrative duties, this seems to be better suited to female jobseekers in Poland.
- As 'simulation company' needs more time and resources than other types of partnerships between PES and training bodies. Creaming effects may appear on the side of PES when selecting instruments and types of partnership to fulfil the aims of the initiative. PES may go for quicker, cheaper, less tailor-made, more routine partnership solutions where they can report effects more quickly and in a simpler, short-term way.
- Evaluations of programmes/partnerships applying the 'simulation company' model show higher effectiveness than standard training in activating hard-to-place jobseekers as they regain the pace/routine of working life, a work ethos and social skills.
- OPERIS is a case of lifting barriers to the functioning of an open market for training services both nationally and internationally (up to now training services were supplied usually regionally in Poland) with

incentives relating to the refund of the costs of training and job placement under condition that employment is sustained for at least six months (share of refund varies across target groups). This is based on a new interpretation of labour market legislation (by identifying loopholes). This partnership is likely to be effective when: there are clear rules of competition between training companies; quality and effectiveness, and not price, are taken as the prime criterion to select contractors; non-discriminatory measures are introduced on the basis of the location of a training company; training openings are mostly announced via Internet (not in the local media).

- EURES managers have a role to play in OPERIS when acting as facilitators in the contracting of foreign training companies.





A5. Case study:

Cooperation between PES and temporary work agencies in the Netherlands

A5.1 Context of the partnership

In a simplified way, the main task of PES is to help registered unemployed jobseekers back into employment and away from benefits. Temporary Work Agencies (TWAs), instead, mainly focus on the demand side of the labour market. Their stated goal is to recruit workers for jobs that employers would like them to fill and pay for. While being recruiters, they also act as employers of the workers in the jobs that they fill. In that way they can spread out the recruitment fee over the hours actually worked by the jobseekers. In all European countries nowadays, TWAs neatly fit these two identities (recruiter and employer) by, in a large majority of cases, entering into an employment contract only for the number of hours/days that the user-employer likes to make use of the recruited worker.

TWAs in the Netherlands have gradually built a strong market position. They are involved (both as recruiters and as employers) in an impressive share of all new job starts in the labour market: the average figure in 2001-2008 was around 26%. These jobs are nearly all filled under temporary employment contracts. Moreover, these are mostly contracts that can be terminated without delay at any moment that the user-employer no longer wants to utilise the worker. The majority of these jobs are only temporary, as they are used by firms to deal with peaks in produc-

tion or to replace permanent workers during periods of absence from work. However, some of these jobs will last much longer, with workers either continuously tied by a contract with the TWA, or at some point shifting to working directly for the user-employer. In order to fill all these jobs, TWAs start employment contracts every year with around 700,000 different people, some of whom fill in more than one job during the year. More than half of them are still in education (sideline jobs).

The growth of TWA started comparatively early in the Netherlands. Legislation was first introduced in 1972, binding every form of hiring out of workers to a licensing system. Though this placed various kinds of restrictions on TWAs' work, by the end of the 1970s they employed on a daily basis around 1% of all Dutch workers, a share that in many other European countries was only reached around the year 2000. During the 1980s their reputation quickly improved in line with neoliberal ideas becoming dominant in economic policy thinking. This led to a gradual loosening of the restrictive prescriptions imposed by the licensing system, which was eventually abolished in 1998.

Thus, TWAs had become fully integrated into the 'transactional machinery' of the Dutch labour market well before the ILO Convention 181 came about. Around 2000 they had acquired round about their present market

position. Since then not much further growth has taken place.

Initially, PES looked down on TWAs as intruders into the market. Negative opinions were fed by the idea that agency work would reduce the volume of employment. Also the strong impression existed that access to temporary work agency jobs was relatively closed for certain disadvantaged groups of jobseekers and that temporary agency jobs added to a secondary segment in the labour market in which many workers would get trapped. But along with the progressive general acceptance of temporary agency work, PES started to cast an interested eye upon the growing number of jobs that TWAs managed to fill. At least part of the PES clientele might very well fit into those jobs. It also became apparent that a substantial number of the PES registered jobseekers were already spontaneously also seeking employment via TWAs. Of all non-employed persons who were observed to be registered with the PES and searching for a job in the period 2001-2008, 60% were also searching via private employment services, nearly all of which were TWAs. Furthermore, it is worth noting that a significant part of the non-employed persons registered with PES who do find a job, indeed re-enter employment via temporary agency jobs (around 33%).

PES, therefore, started to become interested in TWAs as an outlet for their registered clientele, which resulted in expanding patterns that had already spontaneously developed. Thus started the development of a positive relationship between the Dutch PES and TWAs, which is analysed in detail in the next section.

A5.2 The historical development of the PES-TWAs relationship

The PES initially tried to use the temporary agency formula to produce better results for their clients, especially the more disadvantaged ones, than standard TWAs were expected to offer. Under the name of START, a PES-subordinated TWA was established already in the second half of the 1970s. By the 1990s, START had risen to the position of the second-biggest TWA in the country, only surpassed by Randstad. START was managed as a not-for-profit enterprise. Its main aim was to place disadvantaged jobseekers into temporary jobs. Via START, the Dutch PES came to better understand TWAs' labour market position and working methods, but also what risks they truly did and did not create for acceptable patterns of labour allocation, and what opportunities and limitations they were actually subjected to.

START gradually became more and more independent and was eventually cut off from the PES to become a fully commercial enterprise. Through the START experience the Dutch PES developed a deep understanding of the world of TWAs, which prepared them well for overcoming a purely antagonistic relationship and entering into a more cooperative one.

A further step taken in the 1990s was the introduction of a subsidy measure ("Kader Regeling Uitzendarbeid, KRU) that was meant to help all TWAs to improve their performance with disadvantaged groups of non-employed jobseekers, notably with the long-term unemployed. It has existed for a number of years and produced reasonably positive results.



A third initiative came about in the second half of the 1990s, when by force of a legal reform, the PES was reduced to an institution that should mainly assist disadvantaged jobseekers. In order to maintain a more extensive intermediary role in the labour market, which was considered a vital precondition for success in the placement of disadvantaged groups of jobseekers, the idea emerged to create a joint venture with two big temporary work agencies. Together the parties combined in this joint venture would offer a “full recruitment service package”. This initiative, however, became a hotly debated issue. Other TWAs feared loss of market share and objected on grounds of ‘unfair competition’. They were successful and the project never really took off.

In 2002, PES’ task was re-focused mainly on dealing with jobseekers claiming an unemployment benefit and checking on their labour market attitudes and behaviour. The emphasis on employer services withered, which also resulted in reducing numbers of vacancies notified to the PES. Then, through a project financed by the ESF, an offensive campaign was started to fight back into the vacancy market with the help of TWAs. These received a subsidy for bridging between vacancies and PES-registered jobseekers, bringing more vacancies into the PES registration and mediating actively between PES-registered clients and those vacancies. From that moment on, PES became again more purposefully focused on developing a systematic service package for employers.

Since the 2002 reform, reintegration services for hard-to-place registered jobseekers have mainly been outsourced to private (reinte-

gration) firms. This concerns non-employed jobseekers on unemployment benefits, those (working or non-employed) who receive an incapacity benefit, and the non-employed persons who claim income support within the framework of social assistance. The idea has always been that private employment agencies providing recruitment services to employers – TWAs having by far the largest market share among them – would become important players in the area of reintegration services. That would have added yet another partnership connection to PES. Nevertheless, this never occurred in practice. TWAs have not become a substantial player in this kind of intermediary services, leaving this business to non-profit organisations (as happens with the Salvation Army in Australia) and specialised private commercial firms. One possible explanation is that this kind of activity demands establishing a relationship with employers that is too different from TWAs habitual dealings with them. Only a few TWAs have established minor divisions dealing with this kind of (subsidised) services.

A5.3 Present relationship between PES and TWAs

As a result of these developments, PES nowadays treat TWAs equal to any other employer that might take on registered non-employed jobseekers. TWAs regularly publish their vacancies on the PES internet portal WERK.NL. TWAs widely use this channel in order to attract applicants. Around 70% of the (ca. 300,000) vacancies put up directly on WERK.NL come from TWAs. PES also offer TWAs the possibility to present their vacancies for active assistance in recruitment. PES will treat

those vacancies in the same way as those of any other employer. Around 35% of all vacancies notified for active recruitment services (roughly 300,000) come from TWAs.

In principle all registered jobseekers are asked to publish their CVs on WERK.NL, by which they can be found by recruiting employers on the basis of their characteristics. An automatic matching tool is also available, connecting the characteristics of vacancies to suitable applicants. TWAs can use those facilities as any other employer. As part of their active placement services, PES conduct yearly around 1.2 million job referrals of registered jobseekers towards the vacancies notified to it for active services. So, each of the 300,000 vacancies receives on average four referrals. 36% of those referrals concern TWA jobs, which is approximately the same average as for other vacant jobs. Around 100,000 of those referrals result in an employment contract; 38% of those are employment contracts with TWAs. This implies: the success score for temporary vacancy jobs and other vacant jobs is about the same.

The conclusion from all this is that TWAs are fully integrated into the PES service package. PES seek to facilitate their recruitment efforts as much as those of any other employer. TWAs make extensive use of PES channels in many ways, notably to advertise their vacancies. Interestingly, PES is now part of a joint project of labour market service providers – among them many TWAs – to build a collective system for the standardised exchange of vacancy information.

The latest stage in the relationship between PES and TWAs adds a new dimension.

A 'framework agreement for co-operation' was concluded, under which PES will start to actively promote job search via TWAs. A notable feature of the agreement is the so-called 'speed-dating': PES clients are invited for a special session at the local PES office where they can meet a number of TWAs and briefly present themselves. This is meant as a way to establish an effective contact. The jobseekers concerned may perhaps not immediately find a job, but they have the opportunity to become part of the reserve supply stock that TWAs keep to fill the job assignments that they receive. 'Speed dating' was first tried out in the city of 's Hertogenbosch, and thereafter became a mediation tool in many local offices.

The implementation of the speed-dating programme is assisted by the so-called "Flex service desk", which was established in 2010 within the PES head office in order to support the various co-operation initiatives of PES and TWAs. This service desk (with 2 full-time staff-members) is co-financed by the PES, the national federation of all big TWAs (ABU), the national federation of small TWAs (NBBU), and the six largest TWAs in the country. Its tasks are: to advise on the further development of the PES internet-portal, to increase transparency in TWAs' access to public subsidies, to work out all kinds of practical problems arising in the co-operation between TWAs and PES, and to organise periodic meetings of all the organisations mentioned above to discuss relevant issues.

In addition to the above, all jobseekers claiming unemployment benefits will become obliged to register as a jobseeker with at least one TWA. They are required to do so during



the first three months of unemployment. This new obligation will be implemented in connection with a radical reform of the PES service model, which has been devised to cope with the deep budget cuts imposed on PES in the coming years. PES local offices will be drastically cut down from over 100 to 30. Service contacts with clients will predominantly take place online.

A5.4 Evaluation of results, future trends and remaining challenges

Fifteen years ago, when 'atypical' employment contracts were still scorned within European policy debates, any positive statement about TWAs would have been received with utmost scepticism. Now it is the opposite. TWA-jobs are now embraced as positive for the development of employment. It is, however, impossible to say on the basis of the current data whether the Dutch PES' positive attitude towards TWAs had a clear effect on the job integration of registered jobseekers, especially the more hard-to-place ones. Also, it is difficult to tell whether an even more dedicated effort to facilitate temporary work businesses will lead to noticeably more job opportunities. Perhaps the upper limits of what can theoretically be achieved has already been reached.

As regards the contribution that TWAs can make in reallocating the registered (non-employed) labour supply, one should be aware that the condition under which many workers who become unemployed have to fight back into the labour market is one of – at least at first instance – downward mobility. This downward mobility becomes an alter-

native to remaining unemployed. Temporary jobs, including temporary agency jobs, are often part of this (at least initial) downward mobility. Two observations are relevant in this respect:

- ▶ TWAs have a larger share of job starts among registered non-employed jobseekers than among all job starts in the labour market (around 33% against 26%). The difference is perhaps even larger if only job starts that concern persons outside of education are taken into account. The larger share among registered non-employed job finders than among all job finders might be caused by the fact that the former are less 'free' than others to turn down temporary work opportunities.
- ▶ 239,000 registered non-employed jobseekers had lost a job previous to their registration and then found a job in 2009. Of those, 28,000 had lost a temporary agency job and found a regular job in some business sector, but 40,000 had lost a regular job in some business sector and found a temporary agency job. High unemployment seems to move people towards temporary agency jobs, rather than temporary agency jobs launching people to the regular jobs that most of them aspire to.

TWAs are often temporary agencies considered as a forceful alternative to ill-performing PES. A recent research conducted jointly by ABU and the PES in 2008 suggests that TWAs on their own are unlikely to achieve impressive results as regards the placement of jobseekers belonging to disadvantaged categories. Two observations can be derived from this research report:

- ▶ Many disadvantaged groups in the labour market (older jobseekers, long-term un-

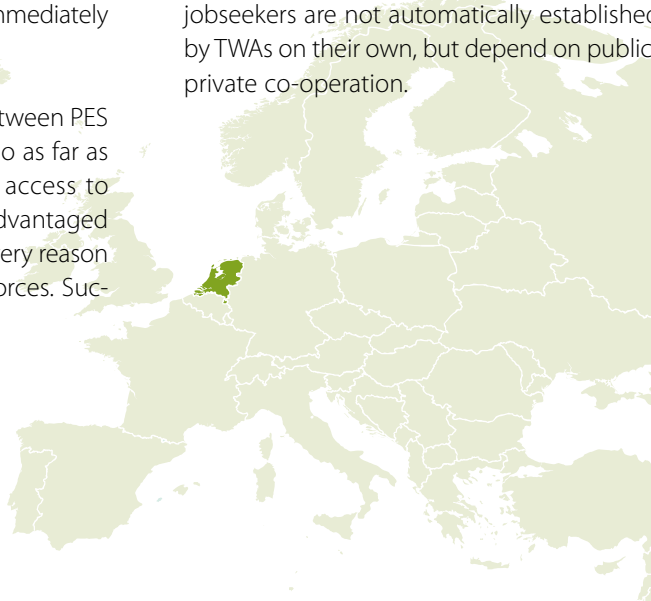
employed, persons on social assistance, etc.) have less than average chances to find a job. That is why they are called 'disadvantaged'. But, contrary to widespread expectations, TWAs do not offer them better chances. Only youngsters from migrant populations seem to have a remarkably good access to temporary agency jobs. It is interesting to add that this research project was not a simple survey, but an administrative database analysis of all the over 2 million new positions occupied by registered non-employed jobseekers over the period 2001-2005.

- TWAs are not for all registered non-employed jobseekers a good stepping stone to move on to stable professional careers. This at least seems to be the case for disadvantaged groups in the labour market, here also including youngsters from migrant populations. When they indeed find a temporary agency job, their chances to move on during the first year to a regular job are lower than when they immediately start in a regular job.

In conclusion, the co-operation between PES and TWAs still has a long way to go as far as providing job opportunities and access to stable professional careers to disadvantaged jobseekers is concerned. There is every reason to be more ambitious in joining forces. Success depends on co-operation.

One possible project might suffice to inspire some imagination. For disadvantaged jobseekers, youngsters from migrant populations for example, it is often not enough to provide a first temporary job. A more long-term support framework should be constructed, which also assists in finding a second (possibly even better) job after the first, and in gradually (re) building skills and employability. Such a support framework should count on the cooperation of PES and TWAs as key actors.

Notwithstanding all these critical reflections, there is of course every reason to invest in greater cooperation. It would be unwise for PES to ignore such an important intermediary actor in the labour market. The strong presence of modern TWAs certainly does not destroy decent allocation processes but adds to a healthy institutionalisation of the allocation of unfulfilled demand on the market. As argued above, however, one should not expect miracles. Solutions for disadvantaged jobseekers are not automatically established by TWAs on their own, but depend on public-private co-operation.





A6. Case study: The 'full engagement' programme in the municipality of Rotterdam – A new approach to social assistance

A6.1 Description of the partnership

In the Netherlands, social assistance guarantees a nationally defined minimum income level for households without sufficient other means of subsistence. Social assistance is financed by general taxation and regulated by a national law. Providing social assistance is a task of municipalities, which have much leeway to decide on a range of organisational issues.

The final aim is to help beneficiaries to find employment and earn their own income. Yet it is also acknowledged that part of the clientele is a long way from the labour market and will probably never reach income self-sufficiency. Estimates vary between 30% and 50% of the total population on social assistance. These persons should nevertheless be stimulated to participate as fully as possible in social life. Promoting participation in a broader sense is seen as a value in itself and as the most effective way to maximise the number of clients who are likely to become financially autonomous.

The way towards employment is usually constructed as a pathway. A "Pathway Plan" is defined between the claimant and a counsellor from the municipal Social Services Department. The claimant is required to collaborate in the implementation of his personal Pathway Plan. Job-ready claimants can be tested by offering them a temporary job, which is

often made available to them by means of wage-cost subsidies. Persons who are not yet deemed to be employable on the regular labour market can be obliged to take up, for up to 2 years, a so-called 'participation position'. This usually involves unpaid productive work that is executed as a supplement to specific regular jobs. These positions should not substitute any regular employment. Assistants to teachers in school classes are a case in point. Such positions are most often created in (semi)public organisations, but they can also exist in private companies if conditions of strict additionality can be met.

The number of social assistance beneficiaries has been on the decline in the Netherlands since the 1990s³⁷. In 2009 the number of supported persons below the age of 65 was nearly 40% lower than in 1998. Yet since 2009 the number of beneficiaries started rising again as a result of the economic and financial crisis. Painful cuts have recently been decided to the budget that municipalities can use for their reintegration policies. These are part and parcel of the overall expenditure cuts that the national government seeks to achieve in order to reduce the government deficit that strongly increased during the crisis. Thus a new approach to reintegration of the population on social assistance is eagerly sought. The national government is plan-

³⁷ Of course some upward move remains in years that follow an economic recession (after 2002 and 2009).

ning on new legislation, but some interesting developments can also be observed at the municipal level.

A6.2 Brief statistical portrait of social assistance beneficiaries

In 2011, around 3% of the working age population (15-65) received a social assistance benefit in the Netherlands. 62% of these persons are singles, 25% lone parents, and the remaining 13% couples (with or without children). Migrants from non-western countries and persons with low skills and a low level of education are strongly overrepresented. The share of couples is much higher among migrants than among other claimants.

Social assistance recipients over the age of 45 did not decrease since the late 1990s. At present their number is 10% higher than in 1998. As a consequence, their share of the total population of beneficiaries has gradually increased. It was slightly over one-third in 1998 and is now approaching 50%.

The stock of recipients of unemployment insurance is between 0.5 and 0.7 of the volume of the annual inflow. Yet the stock of people on social assistance is more than three times the annual inflow. This implies that, on average, claims on social assistance last rather long. More than 60% receive income support for more than 3 years.

In the four largest municipalities of the country (Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht) around 6% of the working age population receives a social assistance benefit. This figure is twice as high as the national aver-

age. This relatively high number has various causes, but an important one is the large presence of migrants from non-western countries in those cities. Among these four largest municipalities, Rotterdam counts the highest percentage of persons on Social Assistance (nearly 8%). The traditional focus on industry and transport (harbour) is a key explanatory factor for this, as these business branches employ much relatively low-skilled labour. For this reason, the Rotterdam municipality is typically interested in policy innovation that might bring down the numbers of social assistance beneficiaries.

A6.3 Social assistance and labour market policy

All recipients of social assistance are required by law not only to seek employment, but also to register with the PES (*UWV-Werkbedrijf*). This applies to everybody, including persons with a very low chance of supporting themselves. At present there is only one exception: lone parents with children under 5 years of age. It is nevertheless possible to set claimants temporarily free of this obligation, but only for urgent reasons and on an individual basis. Practice turns out to be less strict. Only about 60% of claimants are indeed registered with the PES³⁸.

A large share of Social Assistance recipients is registered with the PES not to receive services, but simply to obtain 'proof of registration', which is a prerequisite for entitlement to income support. As municipalities expanded their reintegration policies and budgets, how-

³⁸ "Het participatiepotentieel in 2006, 2007 2008", CBS publications.



ever, the involvement of the Dutch PES, which was recently merged with the national social security body (UWV), has become limited to some basic services (job referrals, general information available to all jobseekers, etc.). To date, services for social assistance beneficiaries are still mainly provided within integrated local offices that PES and municipalities have established over the past 10 years (“Employment Squares” – *Werkpleinen*). However, these are going to disappear in the coming years. The PES will be left with just 30 regional offices throughout the country, and its contacts with clients will mainly take place online.

Thus services to claimants of social assistance are regarded as a responsibility of municipalities, with the PES only providing some basic infrastructure for labour market information and job matching. Finally, new legislation (“Law on Investment in Youngsters”, *Wet Investeren in Jongeren – WIJ*) passed in 2009 makes entitlement to income support for non-employed youth up to the age of 27 an exception and intends to abolish it completely. Under the new law, youngsters are obliged to either return to education or take up a job. If continuing education is no option, then the municipality is asked to provide a job, if necessary by recourse to some subsidy measure.

A6.4 The Full Engagement programme in Rotterdam

Under current legislation, all obligations put upon social assistance claimants of income support derive from one basic imperative: to make efforts to become financially autonomous. The Full Engagement Programme, which the Rotterdam municipality plans to

roll out over its entire territory, *de facto* introduces a new obligation that cannot be derived from existing legal prescriptions. Participation in some social activity is now turned into an obligation in itself. Claimants must do something useful in return for income support. This creates a new exchange relationship between society (represented by the public sector) and the claimants of social assistance. Income support should in a sense be ‘earned’. The idea is that taking part in socially useful activities will be conducive to restoring employability and will bring people closer to the labour market, or at least it will ensure beneficiaries’ active participation in social life.

It goes without saying that the new obligation does not by itself automatically lead to savings. Savings will occur if this new approach leads to a more rapid off-flow from the social assistance register. Moreover, the introduction of the new obligation is not yet settled in the national legislation. However, the current government seeks to create a likewise obligation in the new law on ‘To Work according to Capacity’ (*Werken Naar Vermogen – WVN*) that will integrate the existing legislation on social assistance with the existing law on sheltered employment and the existing law on work and income for young disabled persons. Rotterdam is, therefore, a precursor to national legislative changes.

The total number of people in Rotterdam on Social Assistance is currently around 35,000. The new approach is to be adopted for all clients with the only exceptions being: those older than 57.5; youth under 27 years of age (who are already obliged to participate in gainful employment or education); and lone

parents with children under the age of 5. Discounting those who are already participating in some productive or educative activity within the framework of an individual pathway plan, there are still 15,000 inactive claimants for whom the new duty to participate has to be implemented. This is clearly an impressive challenge.

A key issue then of course becomes: what kind of obligation to participate will be applied to whom? Many options are conceivable, all with different pro's and con's and different financial consequences for public budgets. In the current Rotterdam Full Engagement programme the target population is divided into three groups:

- The job ready;
- Those who are some way from the labour market, but can immediately endure reintegration efforts;
- Those who face several obstacles to entry into the labour market and need to be activated. Part of this category will never become employable on the regular labour market.

Each client will agree with a personal counsellor a 'Participation Plan', which will replace the current Reintegration Plan. Each client fulfils his/her duty to participate by way of an activity of a minimum of 24 hours weekly. Category a) will participate in group sessions with a focus on job search and will engage in productive work (supported by wage subsidies, if necessary) for two days per week. Category b) will engage in 'participation positions' (see above) for 24 hours per week. If necessary, this will be supplemented with vocational training courses and re-integration pathways. Category c) will engage for 24 hours in unpaid

socially useful activities, supplemented with personal support programmes.

The above implies a considerable extension of the interventions that the municipal services should finance. The necessary resources will have to be found by rearranging existing expenditure and by recourse to the hoped-for savings that will result from the expected quicker off-flow from social assistance registers. This also requires a substantial extension of partnerships with other organisations, which should provide the 15,000 additional opportunities for participation needed. The municipality of Rotterdam has been investing for years in a social infrastructure of this kind.

A key role is played in this respect by the Municipal Sanitation Department (ROTEB), which has developed a large number of subsidised jobs and participation positions for persons on social assistance, and has also developed a special unit to hire out claimants to other organisations. Every day around 1,000 social assistance clients are provided with participation positions and/or training activities for those filling positions within other enterprises and organisations. This is a significant number, though of course not enough as to cover the bulk of persons to be assisted. Moreover, the resources available to ROTEB will be significantly cut down in the coming years.

Partnerships developed by municipalities to provide jobs and 'participation positions' for their clients have been strongly dependent on the 'participation budget' financed by the government. This budget is going to be reduced by two-thirds. The implication of this decision is that participation positions will increasingly consist of unpaid work, while



clients will retain their income from social assistance benefits. Partners will be asked to provide positions without coverage of costs involved. Therefore, developing this new policy approach further on a constantly decreasing budget is likely to pose a considerable challenge in the near future. Much will depend on the development of socially-oriented attitudes among the Rotterdam business community.

The programme was kick-started by two pilot projects in different parts of the municipality – Overschie in 2010 and Tarwewijk in 2011. The pilots followed different routes. In Overschie claimants keep their habitual income support while participating in specific activities in return for that support. In Tarwewijk participants leave income support after 4 months and are from then on employed by a private reintegration firm (AGENS). Their cost of living is partly financed by the municipality's 'participation budget' and partly by income from work. They are expected to gradually flow off into regular jobs from which they can earn their full income. It is too early to evaluate the outcome of these pilots.

A6.5 Looking ahead

The plan is for the new programme to be rolled out over all 62 residential quarters of Rotterdam by the end of 2014. Of course this is a very ambitious project that will require effective management with a stable focus over time. Action needs to be taken on many different fronts: training of the staff of the Rotterdam Social Service Department; an effective internal and external communication strategy; a reorganisation of existing service

models and of the structure of social services and their budget and; a new and more ambitious partnership strategy. As regards this last point, however, one should not expect too much of partnership between PES and municipalities. This should be viewed as a division of tasks rather than fully-fledged cooperation. Municipalities take care of people on social assistance and unemployed youth with no entitlement to unemployment benefits. All those clients are obliged to register with UWV-Werkbedrijf, but there they are offered no individualised services, but only basic information available to all.

Finally, the Full Engagement programme will have to deal with a changing environment, if only because – as mentioned above – painful cuts are foreseen in the available participation budget. This may in the end also affect the way in which the obligation to participate will be defined in practice and the kinds of relationships that will develop between the municipality as a provider of income support and the claimants of such support. This might result, at the very least, in a simple duty to demonstrate participation in a very broadly defined area of voluntary work. The programme outlined here is, in summary, a new policy practice that is still being developed.

A6.6 Concluding remarks

This short description contains information on the networks and partnerships utilised in the Netherlands to implement such programmes:

- The PES is barely involved. It simply registers part of the population on social assistance who can access the PES website for information and matching purposes.

Recent history shows that, after a temporary intensification of partnerships and cooperation between PES and municipalities, a rapid separation is taking place between them.

- Municipalities all over the country have been forced since 2002 to use private integration firms to implement all their reintegration services. Though this has now become more optional, it leads to a story of how to organise a market of subcontractors in the area of re-integration of benefit recipients in active social life and in the labour market. This is not a specific Rotterdam story, but over the past 10 years this has become a common theme in many countries.
- Multiplying the number of clients to become engaged in useful activities requires a mobilisation of many organisations of all kinds to provide and organise chances for participation. When a client flows off the register and into a job, the employer providing that job will usually not be regarded a 'partner' but as a client himself (employers as clients to the PES and the municipal Social Service Department engaged in placement activities). In the Full Engagement programme, the separate identities of client and partner become somewhat blurred. In Rotterdam, in particular, the municipal Sanitation Department (ROTEB) has turned into a key partner in the implementation of reintegration policy.
- In the pilot projects of the Full Engagement programme two different pathways have been tested: a private reintegration firm (AGENS) acting as employer of the clients to become engaged in productive activities; and the Social Service Depart-

ment itself keeping those clients on its register and seeking out useful activities for them. Future activities will have to be organised in several different formats, depending on client characteristics and other relevant factors.

- The Full Engagement programme demonstrates a clear intertwining of employment and social reintegration policy, which implies a close linkage of social inclusion policy objectives with the employment policy objectives (see the Employment Guidelines 7, 8 and 9). There is, as it were, a close 'partnership' between the two.

It is far too early to gauge the success or failure of the programme, let alone to explain why results are obtained. It is likely, however, that changing budgetary conditions may lead to a reformulation of the programme. Be that as it may, two kinds of future trends can already be identified:

- The disentangling of PES and Social Services Department is a process that will continue (PES will be left with only 30 offices and will be re-focused on servicing only claimants of unemployment insurance benefits):
- The Rotterdam programme, introducing a new obligation upon claimants of social assistance, seems to be anticipating future developments in national legislation.



A7. Cooperation between the Recruitment and Employment Confederation (REC) and JobCentre Plus in the United Kingdom

A7.1 Context of the partnership

The recession in the UK – and ongoing recovery – has proved an extremely difficult time for workers and employers alike. Whilst many companies did their best to hold onto talented staff and adopted approaches such as reduced hours, part-time working and voluntary sabbaticals to avoid job cuts, redundancies were inevitable given the size and scale of the downturn, and its impact on virtually every sector in the UK.

This meant that many workers who had held down steady jobs, often at high skill levels, for long periods of time suddenly found themselves unemployed and seeking work. A range of workers were affected, right up to senior managers. Many had excellent experience and much to offer new employers, but simply had not had the experience of having to look for work for many years.

Whilst private sector job cuts hit first, the squeeze on government finances meant that a significant number of public sector workers also lost what were previously very secure jobs that had clear paths for promotion and progression. These professionals too found themselves in unfamiliar territory as jobseekers, and were doubly challenged by a very difficult labour market with unprecedented levels of competition for jobs.

Naturally, these newly unemployed people turned to JobCentre Plus – the United Kingdom’s public employment service – for help and support, not only for information on unemployment benefits, but also advice on securing a new role, which the majority were keen to do as soon as possible. These individuals tended to differ significantly from some of the higher-need clients that JobCentre Plus deals with, as the newly unemployed professionals had a long-term connection to the jobs market and a range of professional skills that higher-need clients often lack. This meant that those who had lost their jobs as a result of the recession often had very different needs from the long-term unemployed, to whom JobCentre Plus provide intensive advice and support to on an ongoing basis.

With this backdrop, the Department for Work and Pensions approached the Recruitment and Employment Confederation (REC) in early 2009 to explore ways of harnessing the contribution of recruitment agencies in providing additional support to jobseekers in this ‘professional’ category. This built on the existing relationship between the REC and JobCentre Plus, and a number of interested REC members subsequently became involved as approved suppliers. REC is the representative body for the UK’s £20 billion recruitment industry. It represents around 8,000 recruitment company branches, which constitutes half of all recruitment agency branches by

number but a higher proportion by turnover. Over 85% of the recruitment industry in the UK is made up of small businesses, many of which operate on a local or regional level and specialise in particular sectors. This new strategic partnership, as shown below, has proved valuable to both organisations.

A7.2 Description of the partnership

The 'Job-search support for newly unemployed professionals' programme ran from 6 April 2009 until 31 March 2011, and was aimed primarily at unemployed people who had recently left a professional or executive job. In practice, this meant that professionals and executives who lacked up-to-date job search skills were referred to approved recruitment agencies – all of them members of REC – by JobCentre Plus advisers. The agencies' role was to advise jobseekers about the best way to go about finding suitable new employment.

Interested agencies had to formally register their interest to the Department for Work and Pensions, submit an application and be accepted as a supplier of support services through the initiative. This means that the agencies involved were fully vetted and approved to provide the support and assistance to the target group of jobseekers, and had the demonstrable experience to prove they could successfully help them. The approval process also provided JobCentre Plus staff with the confidence that when they directed these professionals to external recruitment agencies, the agencies could offer the quality support and assistance required.

Guidance included:

- Mentoring and coaching;
- Motivational support;
- Assistance in writing updated CVs and marketing themselves;
- Providing valuable market information about the sector where they wished to work.

This support could be provided in person, or online, depending on location and the needs of the jobseekers. Some REC members developed innovative programmes of support that could be delivered to groups of professional jobseekers, which proved successful as well.

Recruitment agencies received a small payment of £150 for each jobseeker they assisted, upon completion of this provision. Whilst this was not a huge financial incentive, it encouraged REC members to take part, and was a cost-effective way for government to leverage the expertise of professional recruiters for professional jobseekers.

This relatively small sum offered a clear savings on the benefits that would otherwise be paid to jobseekers that remain unemployed, whilst the scheme also allowed JobCentre Plus staff to focus their expertise on the higher-need jobseekers they are specialised in dealing with.

A7.3 Outcomes and lessons learnt

The reason for this new approach to supporting professionals who had become jobseekers was directly linked to the depth of the recession and strength of its impact on UK employment. The number of job cuts across



the UK economy meant that professionals who may not have come into contact with JobCentre Plus under other circumstances suddenly did so. And whilst JobCentre Plus has significant expertise in supporting people into the labour market, the number of professionals seeking help and the type of support they required created a considerable challenge, especially since this group of jobseekers tended to differ significantly from the type of clients JobCentre Plus usually deals with.

The economic downturn was deeper and longer-lasting than many expected, as was the impact on jobs. So whilst this initiative developed out of a particular set of economic circumstances, it provides some key learning points for the future, as well as for other countries developing employment support services.

For example, the approach shows that sharing expertise between the public and private sector can achieve positive outcomes for individual jobseekers. Instead of stretching existing programmes to include these professional jobseekers, which may not have addressed their needs sufficiently, JobCentre Plus staff could direct such individuals towards approved and reliable specialist agencies. The agencies could provide insight and expertise on CV preparation, market trends, and selling yourself to potential employers, as well as providing links to their existing pool of employers and spotting opportunities for the professionals seeking work.

This not only gave a rapid, tailored service to the individual jobseekers, it also meant that JobCentre Plus staff could focus their efforts on the longer-term unemployed or those clients with more complex needs. JobCentre

Plus can offer such individuals the in-depth, government-backed assistance that agencies often cannot, given that they can be more difficult to place and often need ongoing support, help with benefits, etc.

In terms of practical delivery of the programme, although there were some teething problems at the outset – in particular relating to the need for recruiters and JobCentre Plus staff to better understand each other's work – the feedback has been very positive overall. In addition to addressing a critical need in the recessionary and post-recessionary labour market, the cooperation has served to further strengthen the links between the REC and JobCentre Plus.

The results have also been very positive for individual jobseekers. Over 80,000 jobseekers have received targeted support, enabling many of them to get back into work. The achievements by individual agencies were also impressive. For example, one agency involved in the programme kept statistics on the outcomes for the newly unemployed professional jobseekers that they helped through this initiative. This agency helped some 1,653 professionals through their bespoke support programme, of whom 93% reported they were satisfied with the service and believed it was helpful for their job seeking activity. Some 63% were back in full-time work at the time the programme ended in March 2011.

On the negative side however is the lack of a comprehensive data set on the programme's success. The REC is not aware that a full evaluation has been carried out, which may be due to the fact that the programme was designed for the particular circumstances

attached to the recession rather than as an ongoing initiative.

The REC believes that this cooperation could successfully continue now that the UK has returned to growth, however, especially since the recovery remains fragile and in many sectors, the recovery in employment terms is still slow. There is also a longer-term opportunity for continued partnership between JobCentre Plus and private agencies, as set out below.

A7.4 Looking ahead

Despite the success of this initiative as a genuine private-public sector partnership, the Department for Work and Pensions unfortunately decided to end the scheme after its initial two-year run. This was due to budgetary pressures and, perhaps, the improvements in the job market post-recession, though these remain limited. This decision was especially disappointing for REC members who had taken part in the scheme and successfully developed their own expertise in dealing with unemployed professionals.

Although the financial incentive has now been removed, meaning that many agencies are no longer able to afford to take part, the scheme has certainly helped to build stronger links between JobCentre Plus and recruiters on a local level, as well as nationally.

Now, the UK is implementing a new approach to welfare-to-work called 'The Work Programme', and the REC is spearheading efforts to develop links between the providers of this new programme and recruiters. To this end, the REC has hosted providers at meet-

ings of its Diversity and Equality Forum to understand how recruiters can get involved for mutual gain, and has begun a project to link providers with its members across the country. Hopefully this programme will provide a new avenue for harnessing the expertise of REC members in helping unemployed people find new roles.

A7.5 The REC-JobCentre Plus Memorandum of Understanding and ongoing cooperation

Cooperation between the REC and JobCentre Plus extends far beyond the limits of the programme described above, however. In fact, the two organisations came together to sign a Memorandum of Understanding in 2008, through which they agreed to work in strategic partnership across the following areas:

- Helping people into work by giving them the right support and the best opportunities for training and jobs;
- Promoting the benefits of a diverse workforce by offering employers clear guidance and access to the widest possible range of people seeking work;
- Acting as champions against discrimination and challenging unfair employment policies;
- Sharing expertise to create the best ways of helping people back into work;
- Giving employers the support they need to help people with different circumstances move back into work;
- Delivering a professional service that will show the positive results that recruitment agencies and Jobcentre Plus achieve every day; and



- › Promoting the work that we are doing together that can make a difference to employers and people looking for work, such as the Diversity Pledge, Local Employment Partnerships and Integrated Employment and Skills.

In January 2011, the REC and JobCentre Plus launched a revised Memorandum of Understanding, which followed on from the 2008 partnership. The timing was significant as, given the extensive pressure on public sector finances and the difficulties facing the UK labour market, the two organisations felt there had never been a more important time for public and private sector employment services to work together.

The principal aim of the 2011 Memorandum was to outline specific areas of co-operation in helping people into work in the challenging economic climate. Signed by Kevin Green, the REC's Chief Executive and Darra Singh, Chief Executive of JobCentre Plus, the launch of the updated Memorandum was followed by a high-level roundtable discussion between REC members and JobCentre Plus representatives. This was an opportunity to share intelligence on the latest outlook for jobseekers, and propose ideas for even closer cooperation between the two organisations.

The key provisions of the 2011 Memorandum are:

- › To help people into work by giving them the right support and best opportunities for training and jobs
- › To raise awareness of the benefits of a diverse workforce by giving employers clear guidance and access to the widest range of people seeking work;

- › To give employers support in helping people with different circumstances get back into work;
- › To act as champions against discrimination and challenge unfair employment policies;
- › To share knowledge and expertise on the best ways of helping people back into work.

One of the longest-running projects between the REC and JobCentre Plus is the Diversity Pledge, which began in 2005 and was included in each Memorandum of Understanding. This joint initiative is a commitment made by recruiters to harness the talent and potential of diverse recruitment to achieve business success. The pledge includes tailored versions for England, Wales, Scotland and Northern Ireland, and all pledge signatories can advertise themselves as a 'Diversity Pledged Recruiter' in bids and tenders.

As part of the Memorandum of Understanding, senior representatives from the REC and JobCentre Plus meet on a quarterly basis to share intelligence on the latest trends in the labour market; to monitor progress on the Memorandum of Understanding; to identify policy challenges and where required, approach government about them; to foster closer collaboration between JobCentre Plus branches and local recruiters.

JobCentre Plus representatives also attend REC sector group meetings and regional policy forums, and staff from both organisations remain in regular contact to further the relationship and promote wider cooperation.

A8. How the UK government engages with third sector organisations to provide welfare to work services

A8.1 Context of the partnership

The UK government has engaged third sector organisations (TSO) as providers in the delivery of employment services for over twenty-five years, illustrating their recognition of the value of TSO expertise in providing specialised services. The practical mechanisms for engaging the services of TSO have changed to correspond with new welfare to work programmes, but this has also meant that the use of TSO in the delivery of employment services has intensified over time. ACEVO³⁹ (an organisation of leaders of the voluntary sector) report that TSO deliver around 40% of contracts issued by the Department for Work and Pensions (DWP). The mechanism by which the government employs the services of TSO is the subject of this short report.

Following the implementation of the New Deal in 1998⁴⁰, the extent to which the government uses TSO as providers has intensified. Some key government policy documents which have underpinned the case for TSO in their capacity to aid Jobcentre Plus with its role in 'assisting people of working age find jobs'⁴¹ are noted here. Under the Labour government's stewardship, a report entitled

39 Association of Chief Executives of Voluntary Organisations' website: <https://www.acevo.org.uk/sslpage.aspx>

40 The New Deal tackled the long-term unemployed, and was already engaging TSO' services (to place jobseekers into work in an accredited voluntary sector) when it was launched back in 1998.

41 http://www.direct.gov.uk/en/DI1/Directories/DG_10011018

'Partnership in Public Services An action plan for third sector involvement'⁴² mapped out the elements of governmental engagement with TSO (the report was published at the end of 2006) i.e. in terms of commissioning, procurement, learning from the third sector, and accountability. Another report which specifically looked into the efficiency and effectiveness of the Welfare to Work programme, widely known as The Freud Report⁴³ and published in March 2007, included a chapter on 'contracting support for the hard to help' which explicitly encouraged an increase in employing services from TSO with suggestions for how that might be managed, including a change in expenditure rules (from three year departmental expenditure limit – DEL, to annual managed expenditure – AME) which was adopted in a government White Paper in December.

A8.2 Description of the partnership

There is no doubt that the government is keen on making use of TSO in the delivery of employment services. An explicit acknowledgment of the importance of TSO can be found on the Department for Work and Pen-

42 Available at: <http://www.seco.org.uk/elibrary/socialenterprise/partnershipinpublicservicesanactionplanforthirdsectorinvolvement.html>

43 <http://www.dwp.gov.uk/policy/welfare-reform/legislation-and-key-documents/freud-report/>



sions website: 'Jobcentre Plus recognises the importance of partnership working with the third sector (voluntary and community organisations, charities, social enterprises, co-operatives and mutuals both large and small) in assisting our joint customers to move from welfare to work'. It goes on to note that TSO will often be in touch with many of Jobcentre Plus' customers as well as some hard-to-reach clients who are not actively in contact with Jobcentre Plus. In order to effectively utilise the skills and expertise of TSO, the government has refined its model to outsource risk to the provider and maximise value for money through a competitive tendering process.

The Government's model for issuing contracts for welfare to work services is based on a 'prime contractor' who is paid by the government to provide services directly and to subcontract some services to other organisations whose performance and payment they manage. This model also allows for consortium arrangements whereby one contractor acts as the leading contractor for a number of providers.

From the point of view of the government, this model is deemed to be the most efficient way to involve specialist providers whilst maintaining a degree of flexibility (i.e. to change contracts up until the point of a contract being agreed and implement new ones) that would be difficult with multiple smaller contracts. The prime contractor is able to oversee the whole delivery process and to respond to changes in needs innovatively as they unravel.

In terms of where TSO fit into this model, few prime contractors will have all the specialist

knowledge required to deal with the various customer groups, and few TSO will have the capacity to act as a prime contractor, thus in theory the system will be mutually beneficial for all concerned. However, the TSO have not always been entirely satisfied with this arrangement (more on that later).

As explained in an information page provided by DWP which is dedicated to explaining how the government works with the third sector⁴⁴, all opportunities to tender are advertised online (via businesslink.gov.uk⁴⁵). Briefing events are organised so that organisations can network and meet potential partners. The details of bidders are published online as well, to allow small organisations to contact them in the event that there is an opportunity for partnership. The tendering process is competitive and open to private, public and voluntary bodies. There is a set formula for evaluating the bids which is published online from the beginning of the tendering process so that tendering organisations can ensure they meet the requirements. No positive discrimination is applied to voluntary organisations, although the DWP website states that they 'are taking all reasonable steps to ensure that voluntary sector organisations have the opportunity to be involved in Jobcentre Plus programmes'. The procurement process is two-staged in an effort to ensure only those who are deemed strong applicants apply the resources into the compilation of detailed proposal. As a final stage, the strongest bidders are independent-

44 See <http://www.dwp.gov.uk/supplying-dwp/what-we-buy/welfare-to-work-services/frequently-asked-questions/working-third-sector.shtml>

45 See <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/detail?itemId=1086600605&r.i=1086600691&r.t=PIP&type=PIP>

ly accredited (to verify their financial and legal status, health and safety policies and compliance with health and diversity requirements) by an organisation named Momenta.

Service providers are paid on the basis of 'look-up table rates (payments are made per individual for each week they are on provision)⁴⁶. There is a danger that on the basis of this funding arrangement, providers under value the full cost of services, but it is their responsibility to recover their full costs. The relationship between the prime contractor and sub-contractor is not overseen by the government but is a wholly separate commercial enterprise between the two parties. Indeed, the government does not dictate the funding model used between the prime-contractor and the sub-contractor. Subcontractors have the responsibility of negotiating fair prices and the basis of their payment with prime contractors, although the government does issue best practice guidance namely that signed letters of intent between prime contractors and sub-contractors with terms of engagement including that prime contractors pay bills within 30 days and adherence to the Merlin Standard – more below).

A8.3 Barriers facing third sector employment services providers

Whilst there is a clear desire from the point of view of the government to make use of the expertise and value that TSO can provide, their preferred and adopted model for con-

⁴⁶ The government wishes to move to a funding model whereby service providers are paid for the service that is delivered.

tracting out services does not give TSO any guarantees (i.e. as a subcontractor, they are involved to the extent that the prime contractor decides is desirable), nor does it privilege them in any way in the tendering process⁴⁷; in fact the model is more suited to large private sector organisations which have the capacity to manage large contracts. TSO expressed their concern with the model in a report⁴⁸ published in 2009 by ACEVO which investigated the potential role of the third sector within the new model and in the provision of reformed welfare to work services. As well as raising a number of issues in the commissioning model from the point of view of TSO, the report recognises that there has been dissatisfaction with the level of service provided by TSO from the government's point of view. This is attributed to the fact that TSO cannot always articulate their added value in material terms, as DWP would have it. The DWP works on the basis of targets but often the results of service provision are 'soft outcomes' which are not tangible but do contribute to helping people into work, for example boosting their confidence.

The complaints and concerns voiced by TSO through this report indicated that they did not feel they would be on an even footing in the tendering process and that, even once a contract is awarded they are at the mercy of large private firms who can and do drop them after the bidding process. Whilst it may be advantageous for the prime contractor to

⁴⁷ The tendering process is a competitive enterprise; the government is not allowed to give preferential treatment to TSO on the basis of their social value. 'The department is bound by public procurement law and European law, and as such cannot specify proportions of successful bidders by organisation type.'

⁴⁸ <http://www.acevo.org.uk/document.doc?id=42>



state their intention to subcontract a specialised TSO (since part of being successful will depend on being able to cater for local needs and target groups, i.e. TSO's strong point), they are under no obligation to carry this through in the implementation stage; the only obligation arises after a company and TSO sign a contract together once a bid has been won. Regarding this risk, DWP writes on their website: 'DWP acknowledges there are lessons to be learned regarding this issue. This is something we need to address during Post Tender Clarification (PTC) with successful organisations prior to contract award, ensuring there are clear lines of engagement as indicated within their bid and clear evidence provided for any change of plans including potential sub-contractors/partners.'

The other main concern for TSO, as mentioned above, is that they seldom have the capacity or the funding to engage in competitive tendering process and they may lack general know how in the negotiating stage in which a subcontract is arranged. Some recommendations were outlined in the ACEVO report. For example, in order to provide financial capital to TSO a "Social Investment Bank" was suggested; technical contracting expertise could be provided (ACEVO suggest that this is provided at the industry level – i.e. not just for TSO); TSO would benefit from publically established contracting norms providing information on the standard rules for engagement so that inexperienced TSO can get a fair deal when they are negotiating with prime contractors.

A8.4 Government responses and current trends

The Merlin Standard⁴⁹ was developed by DWP to provide advice and support, primarily for subcontracting organisations (i.e. TSO) and to ensure a fair deal for subcontractors. The document outlining the terms of the standard states: 'Prime contractors are required to submit a self-assessment based on the Merlin Assessment as primary evidence to support their application for assessment'. Four main areas are assessed to verify proper treatment and mutually beneficial arrangements for all parties concerned: supply chain design, commitment, conduct and review. The web portal facilitates contact between potential subcontractors and prime contractors.

The Big Society Bank, one of the coalition government's initiatives which has not yet been launched, plans to provide social ventures with capital so that they can scale up their business or get off the ground.

In terms of current engagement with TSO, the new 'Work Programme'⁵⁰ launched in June this year replaced various discontinued programmes such as Pathways to Work with one all-encompassing programme to help people into work (whether they receive Job Seeker's Allowance or Employment and Support Allowance) and it continues to give TSO a central role in the provision of work experience, training or support. Over 500 voluntary organisations have successfully tendered to supply services for the delivery of the Work

49 <http://www.merlinstandard.co.uk/>

50 http://www.direct.gov.uk/en/Employment/Jobseekers/programme-sandservices/DG_197781

Programme in collaboration with Jobcentre Plus. A list of the providers is available on the DWP website⁵¹.

Continuing 'The New Deal' which has targeted long-term unemployed persons for more than ten years, a slightly reformed 'Flexible New Deal'⁵² was announced in January 2008. This programme relies on a partnership approach, and makes use of the different capacities of private, public and TSO.

Finally, a scheme entitled 'Work Choice'⁵³ replaces an array of programmes targeting

severely disabled people with assistance in entering employment (WORKSTEP, Work Preparation and the Job introduction scheme) with help from specialist providers. A list of these organisations is available on the DWP website⁵⁴.

In addition to contractual agreements between Jobcentre Plus and TSO, informal arrangements have sometimes been used. Recently the Prince's Trust, which is a charity for young people, has set up advice desks providing information and guidance on volunteering in 30 Jobcentre Plus offices in Hull⁵⁵.

51 <http://www.dwp.gov.uk/supplying-dwp/what-we-buy/welfare-to-work-services/work-programme/>

52 http://www.direct.gov.uk/en/Employment/Jobseekers/programme-sand-services/DG_173717

53 http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/Employment-support/WorkSchemesAndProgrammes/DG_187696

54 <http://www.dwp.gov.uk/supplying-dwp/what-we-buy/welfare-to-work-services/specialist-disability-employment/>

55 <http://www.thirdsector.co.uk/news/1066667/Princes-Trust-move-Jobcentre-Plus/>

