

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

HENSTILLINGER

RÅDET

RÅDETS HENSTILLING

af 19. december 2016

om opkvalificeringsforløb: Nye muligheder for voksne

(2016/C 484/01)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 165 og 166,

som henviser til forslag fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) I det moderne samfund skal enhver have et bredt sæt færdigheder, viden og kompetencer, herunder et tilstrækkeligt niveau af læse-, skrive- og regnefærdigheder samt digitale kompetencer for at kunne udnytte sit fulde potentiale, tage aktivt del i samfundet og påtage sig sit sociale og medborgerlige ansvar. Sådanne færdigheder, sådan viden og sådanne kompetencer er også afgørende for at få adgang til arbejdsmarkedet, for at kunne udvikle sig der og for at deltage i videreuddannelse.
- (2) At få jobmuligheder kræver i stadig højere grad både et højere niveau og mere varierede færdigheder og kompetencer. I fremtiden vil der være færre ufaglærte job. Selv job, der traditionelt har krævet kvalifikationer på lavt niveau eller ikke har krævet kvalifikationer, bliver stadig mere krævende. Langt de fleste job vil kræve et vist niveau af digitale kompetencer, og flere og flere ufaglærte job kræver visse kernekompetencer eller generiske kompetencer (som f.eks. kommunikation, problemløsning, samarbejde og personlige kompetencer).
- (3) I 2015 havde 64 mio. mennesker, mere end en fjerdedel af Unionens befolkning i alderen 25-64 år, forladt skolesystemet med højest en afsluttet grundskoleuddannelse. Der findes ikke noget middel til at måle disse personers grundlæggende færdigheder, men Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udviklings (OECD's) undersøgelse af voksnes færdigheder (»PIAAC«), som undersøgte læse-, regne- og problemløsningsfærdigheder i teknologirige miljøer, viser, at et tilsvarende antal voksne i alderen 16-65 år kun opnåede det laveste færdighedsniveau i 20 medlemsstater.
- (4) Data for 2013 fra undersøgelsen fra OECD's program for international elevevaluering (PISA) fremhæver endvidere det betydelige antal 15-årige, der ikke lever op til kravene i læsning (17,8 %), matematik (22,1 %) og naturvidenskab (16,6 %). Disse resultater ligger over benchmarket på 15 % for Uddannelse 2020 (ET 2020).
- (5) PIAAC viser, at voksne med bedre færdigheder i læsning, regning og problemløsning i teknologirige miljøer synes at have bedre resultater på arbejdsmarkedet. Samtidig hermed er 20-25 % af voksne europæere i alderen 16-65 år med et lavt niveau i disse færdigheder mindre tilbøjelige til at deltage i læring eller deltage fuldt ud i den digitale økonomi og det digitale samfund. De står over for en højere risiko for ledighed, en højere forekomst af fattigdom og social udstødelse, større sundhedsrisici og en kortere forventet levetid, mens deres børn risikerer dårlige uddannelsesmæssige resultater.

- (6) Lavtuddannede med betydelige mangler i grundlæggende færdigheder kan udgøre en høj andel blandt ledige (navnlig langtidsledige) og andre sårbare grupper, f.eks. ældre arbejdstagere, ikkeerhvervsaktive og tredjelandsstatsborgere. Disse mangler gør det vanskeligere for dem at komme ind på eller vende tilbage til arbejdsmarkedet.
- (7) Medlemsstaternes politikker vedrørende mindskelse af skolefrafaldet, jf. Rådets henstilling af 28. juni 2011 ⁽¹⁾ og Rådets konklusioner af 23. november 2015 om politikker, som skal mindske skolefrafald på grundlag af forebyggende, intervenserende og kompenserende foranstaltninger har en positiv virkning. I 2015 var det gennemsnitlige skolefrafald i alderen 18-24 år i Unionen ca. ét procentpoint under Europa 2020-hovedmålet på 10 %, men der var store forskelle mellem medlemsstaterne. Selv om hovedmålet skulle blive nået, ville de sidste 10 % i denne aldersgruppe have alvorlige problemer med som voksne at få adgang til varig beskæftigelse. Desuden er der fortsat et stort antal personer på 25 år eller derover, som forlod skolen tidligt, mange af dem tredjelandsstatsborgere og andre personer med migrantbaggrund eller ugunstig baggrund.
- (8) Lavtuddannedes deltagelse i livslang læring er fire gange lavere end deltagelsen blandt personer med en videregående uddannelse. Mulighederne for at få adgang til livslang læring er stadig ujævnt fordelt mellem de socioøkonomiske grupper, og for nogle grupper i den arbejdsdygtige alder, navnlig tredjelandsstatsborgere, er adgangen mindre. Tilskyndelse til bred og inklusiv deltagelse er derfor nøglen til at få succes med opkvalificeringsforanstaltninger. Indsatsen for at nå ud til mennesker, som har behov for særlig motivation, støtte og livslang vejledning, navnlig dem, som er længst væk fra arbejdsmarkedet eller uddannelse, er afgørende.
- (9) Opkvalificeringsforløbene vil blive rettet mod voksne med et lavt niveau af færdigheder, viden og kompetencer, og som ikke er berettigede til støtte under ungdomsgarantien ⁽²⁾, og vil give dem fleksible muligheder for at forbedre deres læse, skrive- og regnefærdigheder og digitale kompetencer og bevæge sig imod højere niveauer i den europæiske referenceramme for kvalifikationer (EQF), der er relevante for arbejdsmarkedet og for aktiv deltagelse i samfundet. Dette vil kunne opnås ved at levere uddannelse i de rette læringsmiljøer, hvor kvalificerede lærere og undervisere benytter alderstilpassede undervisningsmetoder og udnytter potentialet ved digital læring.
- (10) Under hensyn til national lovgivning, nationale forhold og de disponible ressourcer kan medlemsstaterne rette opkvalificeringsforløbene mod de prioriterede målgrupper, de har identificeret. De kan udformes i overensstemmelse med de gennemførelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne har indført, og baseres på den enkeltes engagement og interesse i at deltage.
- (11) En forstærkelse af voksnes færdigheder og kompetencer bidrager markant til opfyldelsen af de strategiske mål for Europa 2020, som det fremgår af politikcyklussen for det europæiske semester.
- (12) Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder anerkender retten til uddannelse og til adgang til erhvervsuddannelse samt efter- og videreuddannelse for alle.
- (13) De Forenede Nationers mål for bæredygtig udvikling fra 2015 opfordrer til at sikre, at alle unge og en betydelig del af de voksne, både mænd og kvinder, kan læse, skrive og regne inden 2030.
- (14) Europa-Parlamentets og Rådets henstilling 2006/962/EF af 18. december 2006 om nøglekompetencer for livslang læring ⁽³⁾ tilvejebringer en referenceramme, som støtter medlemsstaterne i deres arbejde med at sikre, at unge efter grunduddannelsen har udviklet deres nøglekompetencer i et sådant omfang, at de er rustet til voksenlivet, og at disse danner grundlag for yderligere læring og beskæftigelse i livet. Den nævnte ramme hjælper desuden medlemsstaterne med at sikre, at voksne kan udvikle og ajourføre deres nøglekompetencer gennem hele livet.
- (15) Den europæiske digitale kompetenceramme for borgerne udgør en fælles europæisk referenceramme for, hvad det vil sige at være digitalt begavet i dagens samfund, og definerer kompetencer og kompetenceniveauer på fem centrale områder.
- (16) Ved Europa-Parlamentets og Rådets henstilling af 23. april 2008 om etablering af den europæiske referenceramme for kvalifikationer for livslang læring ⁽⁴⁾ blev der etableret en fælles referenceramme for kvalifikationer bestående af otte niveauer udtrykt som læringsresultater, som kan opnås via forskellige forløb bestående af formel, ikkeformel og uformel læring.

⁽¹⁾ EUT C 191 af 1.7.2011, s. 1.

⁽²⁾ Rådets henstilling af 22. april 2013 om oprettelsen af en ungdomsgaranti (EUT C 120 af 26.4.2013, s. 1).

⁽³⁾ EUT L 394 af 30.12.2006, s. 10.

⁽⁴⁾ EUT C 111 af 6.5.2008, s. 1.

- (17) I Rådets og Kommissionens fælles rapport om gennemførelsen af strategirammen for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet (ET 2020) blev der inden for voksenuddannelse bl.a. givet prioritet til at sikre læse-, skrive- og regnefærdigheder og digitale kompetencer og give tilstrækkeligt med nye chancer til at få en anerkendt EQF-kvalifikation til dem, der ikke har EQF-kvalifikationer på niveau 4. I den nævnte fælles rapport opstilles der også resultatmål på mellemlang sigt for erhvervsuddannelser, herunder at give øget adgang til kvalifikationer for alle gennem mere fleksible systemer for erhvervsuddannelse, hvor det er muligt at skifte mellem forskellige retninger, navnlig ved at tilbyde effektive og integrerede vejledningstjenester og ved at gøre validering af ikkeformel og uformel læring mulig.
- (18) I Rådets henstilling af 20. december 2012 om validering af ikkeformel og uformel læring ⁽¹⁾ opfordres medlemsstaterne til inden 2018 at indføre nationale ordninger for valideringen (kortlægning, dokumentation, vurdering og certificering) af ikkeformel og uformel læring. Dette omfatter muligheden for, at ledige og personer med risiko for ledighed kan få foretaget en »kompetencevurdering« med henblik på at få et overblik over deres viden, færdigheder og kompetencer.
- (19) I Rådets henstilling af 22. april 2013 om oprettelsen af en ungdomsgaranti anbefales det, at unge i alderen under 25 år modtager et kvalitetstilbud om beskæftigelse, videreuddannelse, en læreplads eller et praktikophold, senest fire måneder efter at de er blevet arbejdsløse eller har forladt det formelle uddannelsessystem. Medlemsstaterne opfordres til at tilbyde unge, der forlader skolen tidligt, og lavtuddannede unge måder, hvorpå de igen kan komme i uddannelse eller voksenuddannelse, som tilbyder undervisningsmiljøer, der opfylder deres specifikke behov og sætter dem i stand til at opnå den kvalifikation, de ikke fik.
- (20) I Rådets henstilling af 15. februar 2016 om integration af langtidslidende på arbejdsmarkedet ⁽²⁾ henstilles der til, at langtidslidende får tilbudt en tilbundsående individuel vurdering og vejledning og en aftale om jobintegration bestående af et individuelt tilbud og angivelse af ét personligt kontaktpunkt senest efter 18 måneders arbejdsløshed.
- (21) I Kommissionens henstilling 2008/867/EF af 3. oktober 2008 om aktiv integration af mennesker, der er udstødt fra arbejdsmarkedet ⁽³⁾, opfordres medlemsstaterne til at øge og forbedre investeringerne i menneskelig kapital ved hjælp af integrerede uddannelses- og erhvervsuddannelsespolitikker, herunder effektive strategier for livslang uddannelse, og til at tilpasse uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemer som reaktion på nye kompetencekrav og behovet for digitale kompetencer.
- (22) I konklusionerne af 5. og 6. juni 2014 vedrørende integration af tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i Unionen bekræftede Rådet igen de fælles grundprincipper for politikken for integration af indvandrere i EU, som blev vedtaget i 2004, herunder at »en indsats på uddannelsesområdet er af afgørende betydning for at forbedre indvandrerne, og navnlig deres efterkommere, på at blive mere aktive deltagere i samfundet og få succes med det«.
- (23) I Rådets resolution af 21. november 2008 om bedre integration af livslang vejledning i strategierne for livslang læring ⁽⁴⁾ opfordres medlemsstaterne til at anvende fire vejledende principper for at ledsage overgangene hele vejen gennem borgernes liv: fremme af evnen til selv at orientere sig gennem hele livet, lettelse af adgangen til vejledningstjenester for alle borgere, udvikling af kvalitetssikringen af vejledningstjenester og fremme af koordineringen af og samarbejdet mellem de forskellige aktører på nationalt, regionalt og lokalt plan.
- (24) På trods af denne indsats er lavtuddannede voksnes adgang til og deltagelse i uddannelse stadig en udfordring. Aktive arbejdsmarkedspolitikker har til formål at bringe ledige tilbage i beskæftigelse så hurtigt som muligt, men omfatter ikke altid fleksible og personligt tilpassede muligheder for opkvalificering. Kun få offentlige politikker omhandler behovet for at opkvalificere personer, der allerede er i beskæftigelse, og de udsættes for risikoen for, at deres kompetencer forældes, og de mister deres job, mens de personer, der er længst væk fra arbejdsmarkedet, har det største behov for opkvalificering, men er de vanskeligste at nå ud til.
- (25) Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer opfordrede Kommissionen til at fremlægge et forslag til en ny dagsorden for kvalifikationer for Europa, som bl.a. ser på, hvordan udviklingen af kvalifikationer og tilegnelsen af viden kan fremmes, og som anerkender, at færdiggørelse af en ungdomsuddannelse eller tilsvarende ofte anses for at være det minimumskrav, der sikrer en vellykket overgang fra uddannelse til arbejdsmarked og giver adgang til yderligere læring.

⁽¹⁾ EUT C 398 af 22.12.2012, s. 1.

⁽²⁾ EUT C 67 af 20.2.2016, s. 1.

⁽³⁾ EUT L 307 af 18.11.2008, s. 11.

⁽⁴⁾ EUT C 319 af 13.12.2008, s. 4.

- (26) Den videnbase, som de politiske beslutningstagere og de involverede fagpersoner har brug for, udvides løbende, men er ufuldstændig. EU's organer, navnlig Eurostat, Forvaltningsorganet for Undervisning, Audiovisuelle Medier og Kultur (EACEA) og Det Europæiske Center for Udvikling af Erhvervsuddannelse (Cedefop), vil kunne udvikle yderligere relevant forskning, ekspertise og analyser. Resultaterne af det arbejde, der udføres i forbindelse med det europæiske samarbejde på beskæftigelses- og uddannelsesområdet kan bidrage yderligere til udvikling af videnbasen og den gensidige læring.
- (27) Arbejdsgiverorganisationer, arbejdsgivere, fagforeninger, industri-, handels- og håndværkskamre, nationale organer, der er involveret i planlægning, tilrettelæggelse eller fremme af uddannelse, og i politikker for integration af migranter og arbejdsformidlinger, uddannelsesudbydere, formidlende organer og brancheorganisationer, civilsamsfundsorganisationer, lokale og regionale økonomiske aktører, biblioteker, kollektive tjenester og de voksne lærende selv er blandt de vigtigste interessenter i den fælles indsats, der er nødvendig for at nå ud til, engagere, vejlede og støtte de enkelte personer, efterhånden som de gør fremskridt med deres opkvalificeringsforløb.
- (28) Målgruppens uensartede sammensætning og fragmenteringen og kompleksiteten af de politiske foranstaltninger på dette område bevirker, at der ofte mangler systematiske tilgange til opkvalificering af arbejdsstyrken og manglende bevidsthed om de socioøkonomiske fordele, der er forbundet hermed. Derfor vil en sammenhængende politisk indsats på grundlag af effektiv koordinering og partnerskaber på tværs af politikområder være velkommen.
- (29) Da uddannelsessystemerne og situationen på arbejdsmarkedet varierer betydeligt mellem medlemsstaterne og regionerne, findes der ikke en standardtilgang til beskæftigelsesegnethed. I denne sammenhæng er fremskridt hen imod et specifikt kvalifikationsniveau et middel til at øge menneskers beskæftigelsesegnethed og aktive deltagelse i samfundet snarere end et mål i sig selv,

HENSTILLER TIL MEDLEMSSTATERNE,

at de i overensstemmelse med national lovgivning, nationale forhold og disponible ressourcer samt i tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter og uddannelsesudbydere:

1. tilbyder voksne med et lavt niveau af færdigheder, viden og kompetencer, som f.eks. voksne, der har forladt grunduddannelsen uden at afslutte en ungdomsuddannelse eller tilsvarende, og som ikke er omfattet af ungdomsgarantien, adgang til opkvalificeringsforløb, som afhængigt af deres individuelle behov giver dem mulighed for:
 - a) at tilegne sig et minimumsniveau af læse-, skrive- og regnefærdigheder og digitale kompetencer, og/eller
 - b) at tilegne sig et bredere sæt færdigheder, viden og kompetencer med relevans for arbejdsmarkedet og aktiv deltagelse i samfundet, og som bygger på Rådets henstilling 2006/962/EF om nøglekompetencer for livslang læring, ved at bevæge sig hen imod at opnå en kvalifikation på EQF-niveau 3 eller 4, alt efter de nationale forhold
2. tager hensyn til nationale forhold, disponible ressourcer og eksisterende nationale strategier ved identificeringen af prioriterede målgrupper i forbindelse med tilbuddene om opkvalificeringsforløb på nationalt plan. Der tages i denne forbindelse også hensyn til køn, mangfoldighed og forskellige delgrupper i målgruppen
3. hvor det er relevant, baserer udformningen af opkvalificeringsforløbene på tre trin: en kompetencevurdering, et skræddersyet, fleksibelt læringstilbud af høj kvalitet samt validering og anerkendelse af opnåede færdigheder og kompetencer. Disse trin kan fremmes gennem vejledende og understøttende foranstaltninger som omhandlet i punkt 12-14 og ved at gøre bedst mulig brug af potentialet ved digitale teknologier, hvor det er relevant

Kompetencevurdering

4. tilbyder voksne i den prioriterede målgruppe, der er defineret i henhold til punkt 2, mulighed for at få foretaget en vurdering, f.eks. en kompetencevurdering, med henblik på at kortlægge eksisterende færdigheder og kompetencer og behov for opkvalificering
5. hvor det er relevant, anvender de valideringsordninger, der er etableret i henhold til Rådets henstilling af 20. december 2012 om validering af ikkeformel og uformel læring, på lavtuddannede voksne med henblik på at kortlægge, dokumentere, vurdere og/eller certificere eksisterende kompetencer

Et skræddersyet og fleksibelt læringstilbud

6. udbyder et uddannelsestilbud i overensstemmelse med punkt 1, der opfylder de behov, der er fundet ved kompetencevurderingen. For migranter fra tredjelande skal dette i givet fald indeholde mulighed for sprog læring og forberedelse til uddannelse

7. i overensstemmelse med nationale systemer og forhold skaber mulighed for øget anvendelse af moduler bestående af læringsresultater, som kan dokumenteres, vurderes og valideres med henblik på at registrere deltagernes fremskridt i forskellige faser
8. så vidt muligt overvejer lokale, regionale og nationale arbejdsmarkedsbehov, når de fremkommer med tilbud i henhold til punkt 1, og leverer det i tæt samarbejde med relevante interessenter, navnlig arbejdsmarkedets parter og lokale, regionale og nationale økonomiske aktører

Validering og anerkendelse

9. tager udgangspunkt i eksisterende valideringsordninger i henhold til Rådets henstilling af 20. december 2012 om validering af ikkeformel og uformel læring, når den viden og de færdigheder og kompetencer, der er opnået, herunder læring på arbejdspladsen, skal vurderes og certificeres, og tilskynder til, at de certificeres som en kvalifikation i overensstemmelse med de nationale kvalifikationsrammer og -systemer
10. i overensstemmelse med national lovgivning, nationale forhold og disponible ressourcer baserer tilbuddene om opkvalificeringsforløb på principperne i punkt 11-18

Koordinering og partnerskaber

11. sikrer effektiv koordinering med henblik på gennemførelsen af denne henstilling, og, hvor det er relevant, støtter inddragelsen af relevante offentlige og private aktører inden for uddannelsesmæssige, beskæftigelsesmæssige, sociale, kulturelle og andre relevante politikområder samt sikrer fremme af partnerskaber mellem dem, herunder grænseoverskridende og regionalt samarbejde

Opsøgende, vejledende og understøttende foranstaltninger

12. gennemfører motiverende og opsøgende foranstaltninger, herunder styrkelse af kendskabet til fordelene ved opkvalificering, formidling af oplysninger om eksisterende vejledning, støtteforanstaltninger, opkvalificeringsmuligheder og ansvarlige organer og foranstaltninger, der tilskynder de mindst motiverede til at udnytte disse
13. etablerer vejlednings- og/eller mentortjenester, som skal støtte de lærendes bestræbelser i alle etaper af opkvalificeringsprocessen
14. overvejer at udforme og gennemføre understøttende foranstaltninger på en retfærdig måde vedrørende hindringer for deltagelse i opkvalificeringsforløb. Der kan være tale om bl.a. direkte støtte til deltagerne eller indirekte støtte til arbejdsgivere med henblik på efteruddannelse af deres ansatte
15. yder støtte til faglig grund- og videreuddannelse af det personale, der er involveret i tilbuddet om opkvalificeringsforløb, navnlig lærere og undervisere

Opfølgning og evaluering

16. skitserer, hvor det er muligt inden et år efter vedtagelsen af denne henstilling og senest midt i 2018, og på grundlag af relevante eksisterende nationale ordninger og eksisterende finansielle rammer passende foranstaltninger med henblik på gennemførelsen af denne henstilling på nationalt plan
17. evaluerer inden for de eksisterende nationale rammer alle de foranstaltninger, der er omhandlet i punkt 16, og deres indvirkning på målgruppens fremskridt i forbindelse med tilegnelsen af læse-, skrive- og regnefærdigheder samt digitale kompetencer og/eller hen imod kvalifikationer på EQF-niveau 3 eller 4, afhængigt af de nationale forhold
18. anvender resultaterne af evalueringen til efter behov at præge udformningen af og tilbuddet om opkvalificeringsforløb på nationalt niveau og præge evidensbaserede politikker og reformer.

HENSTILLER TIL KOMMISSIONEN, AT DEN:

19. med støtte fra Det Rådgivende Udvalg for Erhvervsrettet Uddannelse følger op på gennemførelsen af denne henstilling, navnlig gennem udvekslinger, såsom gensidig læring, i overensstemmelse med relevante europæiske koordineringsorganer og processer vedrørende beskæftigelses- og uddannelsespolitikker
20. fremmer anvendelsen af eksisterende relevante kompetencerammer, såsom den europæiske digitale kompetenceramme for borgerne, og vurderingsværktøjer
21. fremmer gensidig læring på tværs af medlemsstaterne og stiller centrale ressourcer og oplysninger til rådighed på den elektroniske platform for voksenuddannelse i Europa (EPALE)

22. støtter og i samarbejde med Unionens organer og internationale organisationer, såsom OECD eller UNESCO, gennemfører relevant forskning og analyse inden for voksnes læring og vurdering af voksnes færdigheder og kompetencer (f.eks. PIAAC)
23. støtter anvendelsen af nuværende og fremtidige europæiske finansieringsprogrammer inden for kompetenceudvikling, navnlig de europæiske struktur- og investeringsfonde og Erasmus+, til gennemførelsen af denne henstilling i overensstemmelse med deres retsgrundlag, hvor det er relevant, og uden at det berører forhandlingerne vedrørende den næste flerårige finansielle ramme og i overensstemmelse med de prioriteter, der er fastsat for perioden 2014-2020
24. senest den 31. december 2018 inden for rammerne af de eksisterende rapporteringsprocedurer gør status over de gennemførelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne har skitseret
25. i samarbejde med medlemsstaterne og efter høring af interessenterne vurderer og evaluerer de foranstaltninger, der træffes i medfør af denne henstilling, og senest fem år efter dens vedtagelse aflægger rapport til Rådet om de opnåede fremskridt med hensyn til at hæve niveauet af læse-, skrive-, regnefærdigheder eller digitale kompetencer blandt lavtuddannede voksne og om de opnåede erfaringer og følgerne for fremtiden.

Udfærdiget i Bruxelles, den 19. december 2016.

På Rådets vegne

L. SÓLYMOS

Formand
