



Bruxelles, den 10.6.2016
COM(2016) 382 final

2016/0179 (NLE)

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om oprettelsen af en færdighedsgaranti

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

- **Forslagets begrundelse og formål**

Færdigheder er vigtige

Høj produktivitet og holdbar konkurrenceevne og vækst afhænger af en velkvalificeret og tilpasningsdygtig arbejdsstyrke og af en fuld udnyttelse af de tilgængelige færdigheder. Beskæftigelsesegnethed er baseret på kvaliteten af vore færdigheder. Lande med en høj andel af voksne med utilstrækkelige grundlæggende færdigheder (læse-, skrive- og regnefærdigheder) og digitale færdigheder har lavere arbejdsproduktivitet og i sidste ende ringere udsigter til vækst og konkurrencedygtighed¹. Der er spillerum til at udnytte Europas menneskelige kapital mere effektivt gennem hele livet og til at forbedre EU's menneskelige kapital ved at øge de generelle færdighedsniveauer. Ressourcer i medlemsstaterne og på EU-plan skal mobiliseres med henblik herpå. I den årlige vækstundersøgelse for 2016² understreges det, at innovationen og konkurrenceevnen styres af "intelligente investeringer i Europas humane kapital" og ved at udstyre folk med relevante færdigheder. Dette er grundlaget for høj produktivitet, hvilket er den bedste måde at forhindre ledighed og mindske risikoen for fattigdom og social udstødelse.

Grundlæggende færdigheder og uddannelsesniveau i Europa

Ifølge Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udviklings (OECD's) undersøgelse af voksnes færdigheder (PIAAC) har en ud af fem voksne europæere (i alderen 16-65 år) kun elementære læse- og skrivefærdigheder, og en ud af fire har regnefærdigheder på det laveste niveau³ og kan kun løse meget simple opgaver ved hjælp af IKT. OECD's PIAAC-undersøgelse viser også, at uddannelsesresultater hænger tæt sammen med niveauet af grundlæggende færdigheder, selv om færdighedsniveauet kan variere betydeligt blandt personer med ens kvalifikationer. Med hensyn til uddannelsesresultater har i gennemsnit omkring en fjerdedel af europæerne i aldersgruppen 25-64 år ingen sekundæruddannelse på andet trin. I nogle lande er andelen højere end 40 % og endda helt op til 57 %. Desuden er uddannelsesresultaterne ikke jævnt fordelt på befolkningsgrupperne. F.eks. har ca. 44 % af ikke-EU borgere ("tredjelandstatsborgere" med ophold i EU ikke en sekundæruddannelse på andet trin (dvs. ca. 7 % af de voksne i EU har ingen sekundæruddannelse på andet trin) og har større sandsynlighed end EU-borgere for at have lave niveauer af grundlæggende færdigheder.

Ringe færdigheder kan påvirke enkeltpersoner på mange måder og have alvorlige konsekvenser. Personer med ringe færdigheder klarer sig generelt dårligere på arbejdsmarkedet (højere arbejdsløshed og langtidsledighed, langsommere overgang fra ledighed til arbejde, lavere løn osv.), og de er mere udsatte for fattigdom og social udstødelse. Under den økonomiske krise forringedes deres arbejdsmarkedsudsigter yderligere: Ledigheden for personer, der højst havde afsluttet en sekundæruddannelse på første trin, steg fra 9,7 % (i 2008) til 17,4 % (i 2014). Dette skal sammenlignes med en stigning på mindre

¹ OECD, Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills.

² Årlig vækstundersøgelse 2016 Styrket opsving og større konvergens, Bruxelles, 26.11.2015, COM (2015) 690 final http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey.pdf.

³ I denne meddelelse anvendes udtrykket "færdigheder" i bred forstand og henviser til, hvad en person ved, forstår og kan gøre. Færdigheder omfatter dermed viden og kompetencer.

end 3 procentpoint blandt personer med højere uddannelsesniveau. I de senere år er langt de fleste tab af arbejdspladser i befolkningen i den arbejdsdygtige alder sket blandt de lavtuddannede (over ni millioner tabte arbejdspladser).

Ringe færdigheder kan også have konsekvenser for børn af mennesker i denne situation. OECD's PIAAC-analyse viste, at børn af forældre med et lavt uddannelsesniveau i nogle lande har betydeligt ringere færdigheder på de testede områder end børn af forældre med et højere uddannelsesniveau.

Denne situation er forbundet med høje omkostninger ikke kun for den enkelte, men for økonomien og samfundet som helhed, herunder de offentlige udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse og sociale ydelser.

Nye udfordringer

Nye måder at arbejde på, herunder modeller for kollaborativ økonomi, mere uafhængigt og kontraktbaseret arbejde, hyppigere jobskifte (af nødvendighed og mulighed) og ændringer i arbejdets tilrettelæggelse indvirker alle på de typer færdigheder, der er behov for. Ifølge prognoserne vil ufaglærte arbejdspladser ikke forsvinde, men de vil højst kunne beskæftige 15 % af arbejdsstyrken⁴. Tendensen hen imod mere færdighedsintensive job på alle niveauer vil fortsætte, og antallet af traditionelle manuelle eller rutineprægede job vil falde, eller de vil udvikle sig til job, der kræver mere avancerede færdigheder

Den demografiske udvikling betyder en stadig mindre arbejdsstyrke, idet befolkningen i den arbejdsdygtige alder (20-64 år) forventes at falde fra 306 millioner til 269 millioner. Disse tendenser kan forværre misforholdet mellem efterspurgt og udbudte færdigheder og manglen på færdigheder på arbejdsmarkedet, hvilket hæmmer investeringer, innovation og vækst. Misforhold mellem efterspurgt og udbudte færdigheder og mangel på færdigheder kan også hæmme produktivitetsvæksten og en omfordeling af ressourcer mellem sektorer inden for og på tværs af medlemsstaterne, hvilket igen kan skabe hindringer for at udnytte det indre marked fuldt ud og yderligere forringe modstandskraften over for påvirkninger i sårbare økonomier. Dette er en udfordring, men også en mulighed for at integrere uudnyttet human kapital i arbejdsmarkedet, især blandt voksne med ringe færdigheder. For at udligne den demografiske udvikling er der et klart behov for at øge beskæftigelsesgraden, øge arbejdsstyrkens produktivitet og fastholde de ældre generationer på arbejdsmarkedet i længere tid. Migranter kan også bidrage til at udfylde denne kløft, forudsat at deres færdigheder opfylder arbejdsmarkedets behov og anvendes efter hensigten.

Størsteparten af Europas arbejdsstyrke i de næste to årtier er allerede voksne i dag. Investeringer i løbende forbedring af deres færdigheder vil være afgørende for, om EU kan høste fordelene ved teknologiske fremskridt og sikre sin konkurrenceevne. Der skal gøres mere for at støtte den fortsatte udvikling af arbejdsstyrkens færdigheder.

Hindringer for opkvalificering

Alle disse udfordringer kan kun imødegås ved at sætte mennesker – uanset om de er i beskæftigelse eller ej – i stand til at tilegne sig de færdigheder, de skal bruge for at komme ind på arbejdsmarkedet eller for at holde trit med de stadig stigende krav til færdigheder, hvis de er i beskæftigelse.

⁴ <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/5526>.

En betydelig andel af befolkningen i den arbejdsdygtige alder mangler imidlertid de grundlæggende læse-, skrive- og regnefærdigheder og de digitale færdigheder, de skal have for at deltage i erhvervsuddannelse for fortsat holde trit med de skiftende krav, der stilles på deres arbejdsplads, og derved undgå tab af færdigheder. Arbejdstagere med ringe færdigheder, ældre arbejdstagere og arbejdstagere uden mulighed for at videreudvikle deres færdigheder i løbet af deres arbejdsliv er mest udsatte, når det gælder risikoen for forældelse af færdigheder.

Personer med ringe færdigheder, som har et job, er desuden ofte beskæftiget på arbejdspladser, der ikke tilbyder oplæring på jobbet, modtager sjældnere efteruddannelse tilrettelagt af arbejdsgiveren og går oftere glip af mulighederne for fortsat læring sammenlignet med personer med bedre færdigheder. Resultatet er, at de er fanget i en fælde med "lave færdigheder-ring job", ufaglært arbejde og færre muligheder for at forbedre deres færdigheder.

Løsningen på disse udfordringer er indlysende (nemlig at opkvalificere de personer, som mangler de grundlæggende færdigheder, der er nødvendige for komme ind på eller holde trit med arbejdsmarkedet), men den væsentligste hindring for dette er den begrænsede deltagelse af voksne, især voksne med ringe færdigheder, i uddannelse. Ifølge den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse havde kun 10,8 % af alle voksne deltaget i en form for læring i de sidste fire uger inden undersøgelsen. Dette skal sammenlignes med det fastsatte europæiske mål på 15 % inden 2020. For lavtuddannede voksne er deltagelsen endnu lavere: I gennemsnit deltog kun 4,3 % af dem i læring⁵. Der er således et spørgsmål om lige adgang til læringsmuligheder, som skal tackles, hvilket også vedrører tredjelandsstatsborgere.

Den begrænsede deltagelse i videreuddannelse skyldes både strukturelle og situationsbetingede hindringer, som hænger uløseligt sammen.

Strukturelle hindringer hænger blandt andet sammen med, at de pågældende personer får begrænset vejledning om fordelene ved opkvalificering, læringsmuligheder og støtteforanstaltninger, men også med den begrænsede adgang til læringsmuligheder, der er tilpasset voksne.

I de fleste medlemsstater fokuser vejledningstjenesterne overvejende deres indsats på hurtigt at få arbejdsløse tilbage på arbejdsmarkedet. I de fleste tilfælde findes der ingen specifikke støtteforanstaltninger, hvorigennem de kan få læringsmuligheder og forbedre deres færdigheder. Voksne, som er i beskæftigelse, eller som ikke er erhvervsaktive og desuden har ringe færdigheder, har også brug for videreuddannelse og ville opnå fordele, hvis de fik adgang til vejledningstjenester.

Voksne deltager desuden kun sjældent i videreuddannelse, hvis dette betyder, at de skal i skole og starte helt forfra igen. Deres deltagelse kan øges ved at give dem en chance for at få de færdigheder, de har opnået gennem ikkeformel og uformel læring valideret og anerkendt, og for at identificere deres behov for opkvalificering ved hjælp af en vurdering af deres færdigheder. I Rådets henstilling af 20. december 2012 om validering af ikkeformel og uformel læring blev medlemsstaterne opfordret til at indføre nationale ordninger til validering af ikkeformel og uformel læring inden udgangen af 2018. Den seneste opgørelse (2014) over ikkeformel og uformel læring viser, at der generelt er gjort gode fremskridt med at fastlægge valideringsordninger. Der skal dog gøres en større indsats for at gøre disse bredt tilgængelige.

⁵ Eurostat, arbejdsstyrkeundersøgelse 2014.

Kun i otte lande har dårligt stillede og lavtuddannede grupper særlige muligheder for at få valideret deres færdigheder, mens der i 15 medlemsstater ikke findes et system til kortlægning af færdigheder.

Da situationen varierer medlemsstaterne imellem, og da gruppen af voksne med ringe færdigheder omfatter flere meget forskellige delgrupper (f.eks. beskæftigede, arbejdsløse, ikke erhvervsaktive, folk i landområder, migranter, dårligt stillede minoritetsgrupper), findes der ingen "on-size-fits-all"-løsning. Inden for hver af delgrupperne har den enkelte person desuden specifikke behov, så der er brug for en skræddersyet tilgang. Tilgængeligheden af individualiseret støtte varierer dog landene imellem.

Fleksible læringsforløb (f.eks. fjernundervisning, blandet læring, modulopbygget undervisning osv.) har vist sig at fremme voksnes deltagelse i læring, men opfylder i mange tilfælde endnu ikke deres behov. Kun halvdelen af medlemsstaterne har gennemført særlige programmer eller rammer for at give voksne nogle grundlæggende færdigheder. Kun 3,6 % af europæerne har taget en sekundæruddannelse på andet trin, efter at de fyldte 25 år, og der er betydelige forskelle mellem landene. I medlemsstater, der tilbyder fleksible modulopbyggede programmer, er der tilsyneladende flere voksne, som tager en sekundæruddannelse på andet trin, efter at de er fyldt 25 år.

Situationsbetingede hindringer vedrører den specifikke kontekst for de berørte personer og kan omfatte ansvar for familien, uoverensstemmende tidsplaner, omkostninger, manglende arbejdsgiverstøtte, afstand osv. Blandt disse nævnes de to første oftest i voksenundervisningsundersøgelsen. Manglende motivation er endnu en hindring, der også kan skyldes en manglende bevidsthed om behovet for opkvalificering og fordelene ved at investere i færdigheder. Undersøgelser viser også, at personer med meget ringe grundlæggende færdigheder ofte ikke kan eller ikke vil erkende deres svagheder og derfor ikke ser et behov for at forbedre deres færdigheder.

Mål

Dette initiativ tager sigte på at forbedre folks chancer i livet og deres beskæftigelsesegnethed, hvilket således fører til en mere modstandsdygtig menneskelig kapitalmasse og større og mere inklusiv vækst i hele EU. For at opnå en reel virkning skal der gøres en betydelig politisk og økonomisk indsats. I overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten vil medlemsstaterne skulle mobilisere tilstrækkelige offentlige investeringer i menneskers færdigheder. Medlemsstaterne vil imidlertid drage nytte af disse investeringer, da de vil bidrage til at bringe flere mennesker i arbejde og øge arbejdsstyrkens produktivitet.

Hensigten med initiativet er at yde støtte til enkeltpersoner, der har forladt uddannelsessystemet uden en sekundæruddannelse på andet trin, så de kan få adgang til opkvalificering og forbedre deres læse-, skrive- og regnefærdigheder og digitale færdigheder eller erhverve kvalifikationer på EQF-niveau 4 eller tilsvarende. Den europæiske referenceramme for kvalifikationer (EQF) niveau 4⁶ er i de fleste lande det kvalifikationsniveau, der svarer til en sekundæruddannelse på andet trin.

Færdighedsgarantien omfatter tre faser:

⁶ Se afsnit I.2 i det ledsagende tekniske bilag SWD(2016) 195.

- vurdering af færdigheder, så lavtuddannede voksne kan identificere deres eksisterende færdigheder og deres behov for opkvalificering
- udformning og levering af et skræddersyet uddannelsesstilbud, der er tilpasset den enkeltes specifikke situation og bygger videre på de eksisterende færdigheder
- validering og anerkendelse af færdigheder, som er erhvervet gennem individuelle opkvalificeringsforløb.

Henstillingen omhandler voksne, der har forladt uddannelsessystemet uden at have afsluttet en sekundæruddannelse på andet trin (EQF-niveau 4) og som ikke er omfattet af ungdomsgarantien.

I henstillingen fastsættes et "forløb" bestående af en forbundet serie af målrettede tiltag, der kan forstærke og styrke den personligt tilpassede støtte til denne gruppe, og som kan føre til udviklingen af de nødvendige færdigheder og kvalifikationer.

Disse foranstaltninger indgår i en mere omfattende serie af politikforanstaltninger, som skal tackle den bredere udfordring med hensyn til færdigheder, nemlig at hæve det overordnede færdighedsniveau i EU, at udnytte de eksisterende færdigheder bedre og at forudse, hvilke færdigheder der er behov for.

Når medlemsstaterne udformer deres tiltag, kan de tage udgangspunkt i flere års gensidig læring og erfaring fra uddannelses- og beskæftigelsespolitikkerne samt fra finansieringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde og navnlig Den Europæiske Socialfond.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Dette initiativ er et af initiativerne på den nye dagsorden for færdigheder for Europa under Kommissionens vigtigste politiske prioritet "Et nyt skub i beskæftigelsen, væksten og investeringerne". Det er et initiativ, som vil gøre arbejdsmarkedet og de sociale investeringer mere inklusive, og som vil bevæge Europa hen imod social konvergens i opadgående retning. Det er i overensstemmelse med og supplerer andre politikker og initiativer på uddannelses- og beskæftigelsesområdet.

Der er indført en række EU-politikker, -instrumenter og -initiativer til støtte for opkvalificering, navnlig det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker og de europæiske struktur- og investeringsfonde, herunder Den Europæiske Socialfond (ESF) (se afsnittet "Virkninger for budgettet" nedenfor for yderligere detaljer).

Henstillingen vil være til støtte for den reformproces, der blev påbegyndt i henhold til Europa 2020-målene, navnlig ved at medvirke til at nå målsætningerne om øget beskæftigelse, mindsket fattigdom og lavere skolefrafald. De overordnede målsætninger for det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker støttes af de integrerede retningslinjer, som omfatter såvel de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker som beskæftigelsesretningslinjerne (tilsammen omtalt som "de integrerede retningslinjer"). Førstnævnte sigter til dels mod at fremme vækst ved at gennemføre strukturreformer og fjerne vigtige hindringer for vækst og jobskabelse. Sidstnævnte omfatter prioriteter såsom fremme af jobskabelse, forbedring af udbuddet af arbejdskraft og færdigheder samt fremme af social inklusion, bekæmpelse af fattigdom og fremme af lige muligheder. I de landespecifikke

henstillinger for 2015⁷ fremhæves det, at velfungerende, effektive og fremtidsorienterede erhvervsuddannelser og videreuddannelsesprogrammer, herunder også målrettet voksenundervisning, spiller en afgørende rolle med hensyn til at forbedre beskæftigelsesegnheden. De indeholder også en konstatering af, at de offentlige arbejdsformidlinger i nogle medlemsstater vil skulle styrkes, og at aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger kunne målrettes bedre mod de personer, der befinder sig længst væk fra arbejdsmarkedet.

På **uddannelsesområdet** vil det foreliggende forslag navnlig bygge videre på en række eksisterende foranstaltninger ved at omsætte centrale politikbudskaber vedrørende behovet for at reducere antallet af lavtuddannede voksne til konkrete operationelle indgreb. Det vil også tilskynde medlemsstaterne til at øge synergien mellem politiske foranstaltninger, der er nødt til at arbejde sammen for at nå de forventede resultater, navnlig aktive arbejdsmarkeds politikker, vejledning og rådgivning, uddannelses politikker, herunder validering, og sociale politikker.

Strategirammen for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet (ET 2020) er en platform for medlemsstaternes samarbejde på et politikområde, som hører under deres kompetenceområde. I den fælles rapport om ET 2020, som blev vedtaget i november 2015, fastsættes der reviderede prioriteter, herunder for den europæiske dagsorden for voksenuddannelse⁸, som lægger vægt på at sikre læse-, skrive- og regnefærdigheder og digitale færdigheder og på at give tilstrækkeligt med nye chancer til at få en anerkendt EQF-kvalifikation til dem, der ikke har EQF-kvalifikationer på niveau 4 (sekundæruddannelse på andet trin).

EQF-rammen omfatter kvalifikationer, der er baseret på læringsresultater, der er erhvervet gennem generelle eller erhvervsfaglige formelle forløb (f.eks. en sekundæruddannelse på andet trin). Samtidig gør princippet om læringsresultater, der fremmes gennem EQF, det lettere at tilegne sig kvalifikationer, der er baseret på læring i ikkeformelle eller uformelle omgivelser, som udgør størstedelen af voksenuddannelserne. EQF-niveau 4 er det niveau, hvorpå de fleste medlemsstater har baseret deres gymnasiale kvalifikationer, og det uddannelsesniveau, der i stigende grad bliver en tærskel for at få bedre adgang til arbejdsmarkedet og til efter- og videreuddannelse. Beskæftigelsesgraden for personer, der ikke har opnået dette niveau, er 25 procentpoint lavere end for personer, der har opnået dette niveau. Antallet af job, der er egnede for personer uden en sekundæruddannelse på andet trin er hastigt faldende, og selv såkaldte "ufaglærte job" vil i fremtiden forudsætte mere avancerede færdigheder.

Europa-Parlamentets og Rådets henstilling (2006) om nøglekompetencer for livslang læring gennemføres af medlemsstaterne ved hjælp af læseplaner for alle uddannelsesniveauer med særlig vægt på betydningen af læse-, skrive- og regnefærdigheder og digitale færdigheder.

Ved Europa-Parlamentets og Rådets henstilling fra 2008 om etablering af den europæiske referenceramme for kvalifikationer for livslang læring (EQF) blev der fastsat en referenceramme for kvalifikationsniveauer defineret som læringsresultater. Hvert niveau kan opnås via forskellige forløb bestående af formel, ikkeformel og uformel læring. Parallelt med de øvrige værktøjer er det europæiske meritoverførselssystem for erhvervsuddannelse

⁷ Rådets henstillinger om de nationale reformprogrammer (EUT 215/C 272 af 18.8.2015).

⁸ Rådets resolution om en ny europæisk dagsorden for voksenuddannelse (2011/C 372/01).

(ECVET) en meritordning, der er baseret på læringsresultater, som fremmer validering af ikkeformel og uformel læring og modulopbyggede forløb hen imod en kvalifikation.

Ved Rådets henstilling⁹ (2011) om politikker, som skal mindske skolefrafald, etableres der en ramme for sammenhængende strategier, der omfatter forebyggelses-, indgrebs- og kompensationsforanstaltninger, hvoraf sidstnævnte tager sigte på at geninddrage personer, der har forladt uddannelsessystemet uden en sekundæruddannelse på andet trin. Kompensationsforløb, f.eks. voksenundervisning eller ikkeformel læring ledsaget af validering af tidligere læring og muligheder for at komme ind i uddannelsessystemet igen samt uddannelse hjælper unge med at afslutte deres uddannelse. Alle medlemsstater har indført foranstaltninger vedrørende nedbringelse af skolefrafaldet, og de har en positiv virkning. I 2015 var det gennemsnitlige skolefrafald (i alderen 18-24 år) i EU ca. ét procentpoint fra Europa 2020-benchmarken på 10 %, men der var store forskelle mellem medlemsstaterne. Selv hvis benchmarken opnås, står de sidste 10 % i denne aldersgruppe over for alvorlige problemer, når de skal have adgang til varig beskæftigelse. Nogle delgrupper i aldersgruppen over 25 år er desuden stadig berørt af højt skolefrafald, især voksne, der kom på arbejdsmarkedet i en ung alder, tredjelandstatsborgere, der opholder sig i EU, og andre med migrantbaggrund.

I Rådets henstilling om validering af ikkeformel og uformel læring fra 2012 opfordres medlemsstaterne til inden 2018 at etablere nationale ordninger for validering (udpegning, dokumentation, vurdering og certificering) af ikkeformel og uformel læring, herunder muligheder for, at ledige og personer med risiko for ledighed kan få foretaget en "kortlægning af deres færdigheder" med henblik på at få et overblik over deres færdigheder. De ordninger, der er indført med hensyn til validering og vurdering af færdigheder, spiller en vigtig rolle i leveringen af færdighedsgarantien.

På **beskæftigelsesområdet** vil det foreliggende forslag specifikt supplere og uddybe en række eksisterende foranstaltninger.

I henhold til Rådets henstilling fra 2013 om oprettelsen af en ungdomsgaranti¹⁰ skal alle unge i alderen under 25 år – uanset om de er tilmeldt en arbejdsformidling – modtage et specifikt kvalitetstilbud, senest fire måneder efter at de er blevet arbejdsløse eller har forladt det formelle uddannelsessystem. De bør modtage et tilbud om beskæftigelse, videreuddannelse, lærlingeuddannelse eller praktikophold, som er tilpasset den enkeltes behov og situation. Færdighedsgarantien vil yde støtte til alle voksne, uanset om de er i beskæftigelse eller ej. For arbejdsløse bliver færdighedsgarantien imidlertid et supplement til ungdomsgarantien, hvilket vil sige, at den ikke omfatter personer, der er berettigede til støtte under ungdomsgarantien, da de allerede kan modtage et tilbud om uddannelse og erhvervsuddannelse.

I Rådets henstilling fra 2016 om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet styrkes støtten til mere end 11 millioner mennesker, som har været ledige i mere end ét år. Ifølge denne henstilling skal det sikres, at langtidsledige får tilbudt en dybtgående individuel vurdering og vejledning og en aftale om jobintegration bestående af et tilbud og angivelse af ét centralt kontaktpunkt allersnarest efter 18 måneders arbejdsløshed. Henstillingen om færdighedsgarantien vil vejlede om, hvordan lavtuddannede arbejdsløse kan få mulighed for opkvalificering som led i aftaler om jobintegration.

⁹ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1441711487189&uri=CELEX:32011H0701\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1441711487189&uri=CELEX:32011H0701(01)).

¹⁰ Rådets henstilling af 22. april 2013 om oprettelsen af en ungdomsgaranti (2013/C 120/01).

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Dette forslag støtter Kommissionens prioriterede målsætning om at fremme beskæftigelse og vækst. Initiativet sigter mod at give folk en reel chance for at udnytte deres potentiale og deltage på arbejdsmarkedet. Ved at løfte flere mennesker over grænsen for beskæftigelsesegnetheden vil vi hjælpe Europa til en bedre udnyttelse af den menneskelige kapital. En styrkelse af denne type sociale investeringer fremmer Europas konkurrenceevne, opadgående social konvergens og økonomiske vækst.

Kommissionen har for nylig fremlagt det første udkast til den europæiske søjle for sociale rettigheder, som kommissionsformand Jean-Claude Juncker bekendtgjorde i september 2015, og har iværksat en bred offentlig høring med henblik på at indsamle synspunkter og feedback fra alle berørte parter. Den europæiske søjle for sociale rettigheder vil fastlægge en række grundlæggende principper med henblik på at støtte velfungerende og retfærdige arbejdsmarkeder og velfærdssystemer i euroområdet. Den første del af udkastet vedrører behovet for at sikre, at alle har livslang adgang til uddannelser af høj kvalitet for at opnå et tilstrækkeligt niveau af grundlæggende færdigheder og nøglekompetencer, som giver mulighed for aktiv deltagelse i samfundet og på arbejdsmarkedet. Det fremgår særligt, at unge med ringe færdigheder og voksne i den erhvervsaktive alder skal opfordres til at forbedre deres færdigheder.

Med hensyn til integration af migranter anføres det i de fælles grundprincipper for politikken for integration af indvandrere i Den Europæiske Union, som blev vedtaget i 2004, at "en indsats på uddannelsesområdet er af afgørende betydning for at forberede indvandrerne, og navnlig deres efterkommere, på at blive mere aktive deltagere i samfundet og få succes med det". Medlemsstaterne har truffet en række foranstaltninger for at forbedre uddannelsesniveaut og beskæftigelsesegnetheden for tredjelandsstatsborgere og andre med migrantbaggrund, i visse tilfælde med EU-støtte fra navnlig Den Europæiske Socialfond. I 2014 vedtog Rådet konklusioner vedrørende integration af tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i EU, hvori de fælles grundprincipper blev bekræftet. Færdighedsgarantien kan bidrage til integration af tredjelandsstatsborgere og er i overensstemmelse med EU's initiativer i forbindelse med den europæiske dagsorden for migration.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Forslaget er baseret på artikel 165 og 166 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og bidrager samtidig til fremme af en velkvalificeret, veluddannet og smidig arbejdsstyrke og et højt beskæftigelsesniveau som omhandlet i artikel 145 og 147 i TEUF. Det fremgår af artikel 165 i TEUF, at Unionen bidrager til udviklingen af et højt uddannelsesniveau ved at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt at støtte og supplere disse indsats, med fuld respekt for medlemsstaternes ansvar for undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne. Ifølge artikel 166 i TEUF skal Unionen iværksætte en erhvervsuddannelsespolitik, der støtter og supplerer medlemsstaternes aktioner med fuld respekt for medlemsstaternes ansvar for undervisningsindholdet og tilrettelæggelsen af erhvervsuddannelserne.

I dette initiativ foreslås retningslinjer for foranstaltninger, som skal gennemføres af medlemsstaterne med europæisk støtte. Der foreslås foranstaltninger, som kræver gennemførelse på EU-plan og i medlemsstaterne. Koordineringen varetages på EU-plan, især

med hensyn til de relevante EU-instrumenter og fremme af peerlæring. Medlemsstaterne bærer fortsat det fulde ansvar for udformningen, udviklingen og gennemførelsen af deres ordninger (love, bestemmelser, kollektive aftaler osv.) vedrørende gennemførelsen af færdighedsgarantien. Foranstaltningerne på de to niveauer supplerer hinanden, og medlemsstaterne bevarer deres beføjelser.

- **Nærhedsprincippet**

Begrundelse for politisk handling på EU-plan:

De problemstillinger, der er omhandlet i dette initiativ, er alle af EU-relevans. Deres omfang betyder, at der er behov for en sammenhængende og koordineret indsats. Samtlige medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger for at rette både den politiske opmærksomhed og investeringer mod at opnå et betydeligt fald i den store andel i EU af voksne med ringe færdigheder. En koordineret indsats på EU-plan vil sikre synergi og samarbejde og vil maksimere den positive afsmittende virkning.

I arbejdet med at udvikle et højt uddannelsesniveau og iværksætte en erhvervsuddannelsespolitik har EU beføjelser til at tilskynde medlemsstaterne til at samarbejde og til at støtte og supplere deres indsats efter behov. Medlemsstaterne har inden for strategirammen for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet 2020 pointeret, at der stadig er for mange personer med ringe færdigheder, og at denne udfordring skal imødegås på EU-plan. Medlemsstaternes kompetence respekteres i henstillingen, som samtidig giver konkret indhold til denne ambition ved at tilbyde vejledning om foranstaltninger til at forbedre opkvalificeringsmulighederne for lavtuddannede personer på grundlag af bedste praksis gennem gensidig læring og analytisk arbejde.

Gennem udviklingen af en beskæftigelsesstrategi har EU kompetence til at koordinere og støtte medlemsstaternes indsats og til at tilskynde til samarbejde. Medlemsstaternes kompetence respekteres i henstillingen, som samtidig giver konkret indhold til denne ambition, navnlig ved at trække på udvekslingen af bedste praksis.

Lav arbejdsmarkedseffektivitet på nationalt plan som følge af store andele af voksne med ringe færdigheder og ringe social inklusion af mennesker i denne kategori kan have en negativ indvirkning på økonomien og underminere den økonomiske og sociale samhørighed på tværs af EU-landene. Der er mange udfordringer i forbindelse med tilbud om muligheder for opkvalificering, og dette nye initiativ vil støtte udviklingen hen imod højere effektivitet og standarder for sådanne muligheder. Det tager udgangspunkt i vellykkede praksisser på nationalt plan og overfører dem til en konkret indsats, som vil hjælpe medlemsstaterne med at forbedre kvaliteten og gennemslagskraften af deres uddannelses-, beskæftigelses- og socialpolitikker målrettet mod personer med ringe færdigheder.

- **Proportionalitetsprincippet**

I henstillingen peges der på foranstaltninger, der bør iværksættes på nationalt plan. Den er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, idet den tilbyder fleksible rammer for og vejledning i moderniserings- og reformprocesser i medlemsstaterne. Henstillingen tager udgangspunkt i eksempler på god praksis fra hele EU og anerkender, at forskellige nationale, regionale eller lokale situationer kan føre til forskelle i gennemførelsen af henstillingen. Medlemsstaterne udpeger de myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen af henstillingen, og kan prioritere målgrupper alt efter nationale forhold og de disponible ressourcer.

Ved henstillingen etableres der en indsatsramme med henblik på at støtte og opkvalificere

lavtuddannede voksne, og den tilbyder alene vejledning til offentlige myndigheder og andre udbydere vedrørende de centrale trin i udformningen og gennemførelsen af en færdighedsgaranti. Ved henstillingen sikres medlemsstaterne en høj grad af fleksibilitet med hensyn til gennemførelsesforanstaltningernes udformning og indhold på nationalt plan.

Den foreslåede indsats respekterer medlemsstaternes praksis og forskelligartetheden af deres systemer. I forslaget tages der hensyn til medlemsstaternes behov for en differentieret tilgang, som afspejler de forskellige økonomiske, finansielle og sociale situationer og de forskellige arbejdsmarkedsforhold.

Det bør dog understreges, at færdighedsgarantien skal gives på frivilligt grundlag med udgangspunkt i den berørte persons ønske om og interesse i opkvalificering og i overensstemmelse med de gennemførelsesordninger, som medlemsstaterne etablerer.

- **Valg af retsakt**

Retsakten – en henstilling fra Rådet – er forholdsmæssig. Henstillingen tager udgangspunkt i den eksisterende EU-ret og er i overensstemmelse med den type retsakter, der er vedtaget for EU's indsats på uddannelses- og beskæftigelsesområdet. Tidligere erfaringer, især med EQF, har vist, at en henstilling kan føre til strukturreformer i medlemsstaterne.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Høringer af interesserede parter**

Måltrettede høringer om de mulige tilgange til at tackle udfordringen med lave færdighedsniveauer i den erhvervsaktive befolkning har fundet sted i forskellige miljøer og med centrale aktører, som yderligere beskrevet nedenfor.

Arbejdsmarkedets parter viste bred støtte til et initiativ om færdigheder og villighed til at arbejde for at tackle udfordringen med voksne med ringe færdigheder. Grundlæggende færdigheder er ifølge fagforeningerne en grundlæggende rettighed, og de understregede betydningen af tilstrækkelige vejledningstjenester for alle og behovet for at tage hensyn til den enkeltes tidligere læring. De bemærkede, at familie- eller arbejdsmæssige forpligtelser ofte afholder arbejdstagere med ringe færdigheder fra at gennemføre den uddannelse, de har behov for. De mener, at medlemsstaterne bør prioritere fleksibilitet i gennemførelsen. Arbejdsgiverne bemærkede, at medlemsstaterne er ansvarlige for at sikre tilegnelsen af grundlæggende færdigheder, og understregede betydningen af den enkeltes personlige ønske om opkvalificering. Der skal også tages hensyn til, om færdighederne er relevante for virksomheders behov. Arbejdsgiverne anførte, at udbuddet bør tilpasses omstændighederne for specifikke delgrupper af personer med ringe færdigheder (f.eks. ledige/beskæftigede), og fremhævede behovet for at tilpasse læringstilbuddene til en voksen målgruppes behov.

Generaldirektørerne for erhvervsuddannelse blev også hørt om, hvordan man bedst mindsker uddannelseskløften for mennesker med ringe færdigheder i den arbejdsdygtige alder. Mange respondenter støttede behovet for en målrettet indsats mod voksne med ringe færdigheder. Blandt de fremhævede problemstillinger var behovet for at motivere voksne til at deltage i læring, skræddersy tilbuddene til den lærendes behov og målrette indsatsen mod bestemte delgrupper af voksne med ringe færdigheder, betydningen af ordninger for validering af færdigheder opnået gennem uformel og ikkeformel læring og betydningen af effektive vejledningstjenester. Mange interessenter understregede også, at de offentlige arbejdsformidlinger kunne spille en central rolle.

Der blev også gennemført høringer vedrørende dagsordenen for færdigheder i Det Rådgivende Udvalg for Erhvervsrettet Uddannelse. Med hensyn til personer med ringe færdigheder var der mere specifikt generel enighed om, at tilegnelsen af solide grundlæggende færdigheder er et nødvendigt grundlag for videreuddannelse, for adgang til beskæftigelse og for at deltage fuldt ud i samfundet, og om at medlemsstaterne bør sikre, at alle voksne opnår et minimumsniveau af færdigheder. Et minimalt niveau af digitale færdigheder bør medtages som grundlæggende færdigheder parallelt med læse-, skrive- og regnefærdigheder. For voksne, der mangler disse færdigheder, bør der forefindes målrettede undervisningsprogrammer. Programmerne bør være skræddersyet til voksne arbejdstagers behov og hjælpe dem med at overvinde eventuelt manglende motivation. Fra arbejdsgiverside blev det fremhævet, at udbuddet af grundlæggende færdigheder er statens ansvar, og at arbejdsgiverne ikke bør pålægges hele den byrde, der er forbundet med at rette op på grunduddannelsessystemernes svigt. Fagforeningerne understregede, at de kan spille en vigtig rolle med hensyn til at styrke bevidstheden om fordelene ved opkvalificering og de tilgængelige muligheder, og at de kan indgå aftaler med arbejdsgivere, så personer i beskæftigelse i højere grad kan få adgang til sådanne muligheder for opkvalificering. Der blev fremhævet forskellige vellykkede eksempler på aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, som f.eks. den nylige franske erfaring med udviklingen af et tværfagligt certifikat for grundlæggende færdigheder og erhvervskompetencer, som arbejdsmarkedets parter har aftalt, og som nu er tilgængeligt for lavtuddannede arbejdstagere og ledige.

Generelt lagde respondenterne vægt på behovet for hensigtsmæssige vejlednings- og støttetjenester for voksne lærende, for fleksibilitet i løsningerne med henblik på at opfylde forskellige grupper af voksne lærendes behov og behovet for at tage udgangspunkt i de færdigheder, som hver enkelt person allerede er i besiddelse af.

Der er også gennemført drøftelser med nationale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, repræsentanter for regionale og lokale myndigheder og andre interessenter på møder i relevante udvalg, rådgivnings- og arbejdsgrupper og forskellige sammenhænge.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

PIAAC-undersøgelsen har tilvejebragt omfattende data om voksnes færdighedsniveauer i 17 medlemsstater og betydningen af færdigheder for den enkeltes muligheder i livet og for landenes konkurrenceevne og vækst. Den fremhæver også den betydelige andel af voksne i EU, som har problemer med at læse, skrive og regne og bruge de nye teknologier. PIAAC, PISA og arbejdsstyrkeundersøgelsen har tilvejebragt oplysninger om forholdet mellem færdighedsniveauer, kvalifikationer og beskæftigelsesegnethed.

En undersøgelse gennemført af det europæiske observationsorgan for beskæftigelsespolitik i 2015 omfattede en dybdegående analyse af alle medlemsstaters støttede uddannelsesudbud, som er målrettet mod forbedring af færdighederne hos ledige voksne (25-64 år) med lave kvalifikationer eller utilstrækkelige grundlæggende færdigheder. Den konstaterede, at uddannelsesforanstaltninger med mere positive evalueringsresultater synes at være tilpasset de arbejdssøgendes potentiale; opfylder (lokale) arbejdsgiveres behov; fører til formelle faglige kvalifikationer; er i mindre målestok og er specifikt rettet mod dårligt stillede grupper og særlige erhverv. Den viste også, at individualiserede tilgange er afgørende for effektiv uddannelse, og at personer, der falder fra uddannelse, især personer, der er uden for arbejdsmarkedet, og som står over for flere beskæftigeshindringer, har brug for vejledning og opfølgning, hvis de skal blive i et livslangt læringsforløb.

Den europæiske fortegnelse over validering, som foretages af Cedefop hvert andet år, giver sammen med Cedefop's EQF-overvågning et overblik over medlemsstaternes fremskridt med at gennemføre Rådets henstilling fra 2012 om validering af ikkeformel og uformel læring.

I Eurydice-undersøgelsen fra 2015 med titlen "Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities" kortlægges uddannelser med fokus på grundlæggende færdigheder og voksenuddannelsesprogrammer på sekundæruddannelsens første og andet trin i medlemsstaterne. Andre undersøgelser om voksenuddannelse med fokus på kvalitet og finansiering og effektiviteten af de politiske tiltag giver sammen med resultaterne fra arbejdsgrupper inden for dette politikområde et væld af oplysninger på tværs af medlemsstaterne og fremhæver god praksis.

I en kommende undersøgelse fra Cedefop¹¹ analyseres de sociale og andre omkostninger ved og konsekvenser af ringe færdigheder.

- **Konsekvensanalyse**

Den foreslåede retsakt – en henstilling fra Rådet – sikrer, at der tilbydes vejledning i tilrettelæggelsen af voksnes muligheder for opkvalificering, men overlader en høj grad af fleksibilitet til medlemsstaterne med hensyn til, hvordan de udformer og gennemfører foranstaltninger. Dette begrænser muligheden for klart at identificere virkningerne på forhånd. Der er derfor ikke foretaget nogen konsekvensanalyse. Der blev imidlertid udarbejdet en analyserapport, som omfattede et afsnit om de mulige virkninger og omkostninger. Rapporten er vedlagt som bilag til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager meddelelsen om den nye dagsorden for færdigheder.

De forslag, der er beskrevet i henstillingen, er baseret på en omfattende gennemgang af statistiske data og den tilgængelige dokumentation fra eksisterende politikker og programmer i medlemsstaterne. I stedet for en egentlig konsekvensanalyse blev der vedtaget en mere forholdsmæssig tilgang, hvorved der blev udarbejdet en analyserapport, som er vedlagt som bilag til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager meddelelsen om den nye dagsorden for færdigheder.

Analysen viste, at hvis der ikke skrives ind, kan beskæftigelsesmulighederne for personer med ringe færdigheder forventes at forværres. Tendensen til at kræve stadig mere avancerede færdigheder kan forventes at være ved og øge risikoen for, at personer med ringe færdigheder ikke kan finde beskæftigelse. Fortsat investering i de nuværende opkvalificeringsprogrammer, som ikke nødvendigvis giver den krævede kvalitet og de krævede resultater, og som ikke nødvendigvis er tilpasset den uensartede målgruppes behov, vil næppe ændre situationen. Behovet for en indsats er derfor indlysende. Med hensyn til indsatsens omfang er løsningsmodellen med en henstilling fra Rådet om oprettelse af en færdighedsgaranti til lavtuddannede voksne ifølge analysen den model, der er i bedst overensstemmelse med EU's politiske mål. Denne model har den fordel, at den kombinerer et europæisk engagement og en indsats på nationalt plan baseret på et stærkt politisk engagement om at imødegå udfordringen med ringe færdigheder for voksne i den arbejdsdygtige alder, fastsætter en omfattende og systematisk ramme for opkvalificeringsforløb og samtidig giver medlemsstaterne fleksibilitet til at fastsætte gennemførelsesordningerne.

¹¹ Cedefop (2016, kommende). Economic and social consequences of low skilled adults in the EU, Cedefop research paper.

På grundlag af makroøkonomiske vækstmodeller har Cedefop anslået den potentielle virkning af højere færdighedsniveauer på væksten i BNP pr. indbygger ved hjælp af observerede markedsdata (BNP/BNP pr. indbygger) og andre relevante makroøkonomiske variabler fra Kommissionens AMECO-database og The Conference Board's samlede økonomidatabase. Overslaget viser, at en stigning på et procentpoint i færdigheder på mellemniveau i den voksne befolkning (ISCED-niveau 3-4) vil kunne øge væksten i BNP pr. indbygger med 0,99 procentpoint. Med disse empiriske beviser har Cedefop simuleret den langsigtede vækst i produktionen på grundlag af et højere færdighedsniveau. I forhold til Cedefops referencescenario med en faldende andel af voksne med ringe færdigheder viser simuleringen, at et yderligere fald (på 4 procentpoint) i andelen af voksne med ringe færdigheder vil medføre en stigning i EU's BNP på ca. 350 mia. EUR.

- **Grundlæggende rettigheder**

Et af FN's mål for bæredygtig udvikling fra 2015 er at sikre, at alle unge og en betydelig andel af de voksne, både mænd og kvinder, har læse-, skrive- og regnefærdigheder inden 2030.

I henhold til artikel 14 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder har enhver ret til uddannelse samt til adgang til erhvervsuddannelse og efter- og videreuddannelse. På trods af denne universelle ret bliver en betydelig andel af EU's befolkning ikke så længe i det formelle uddannelsessystem, at de opnår et minimumsniveau af færdigheder, og adgangen til læringsmuligheder efter skolen er ikke ligeligt fordelt mellem EU's borgere. Dette forslag har til formål at fremme større lighed ved at give lavtuddannede voksne mulighed for at opnå et minimumsniveau af grundlæggende færdigheder og gå videre til en formel kvalifikation.

I Den Europæiske Union er retten til beskyttelse af personoplysninger sikret ved artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Når foranstaltningerne i denne henstilling indebærer behandling af personoplysninger, skal dette foregå i overensstemmelse med EU-lovgivningen om beskyttelse af personoplysninger, navnlig direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger¹² og de nationale gennemførelsesforanstaltninger hertil samt forordning (EF) nr. 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger¹³.

Direktiv 95/46/EF erstattes af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (generel forordning om databeskyttelse)¹⁴, der gælder fra 25. maj 2018.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

En vellykket gennemførelse af den foreslåede henstilling vil kræve passende og tilstrækkelig finansiering. Henstillingen er i overensstemmelse med medlemsstaternes forpligtelser i henhold til stabilitets- og vækstpakten og vil samtidig få ressourcemæssige konsekvenser på

¹² EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

¹³ EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

¹⁴ EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1-88.

nationalt plan. Anvendelsen af finansiel støtte fra EU, herunder gennem en eventuel omfordeling af ESF-programmerne, tilskyndes.

Henstillingen giver medlemsstaterne en høj grad af fleksibilitet med hensyn til gennemførelsen af foranstaltninger og prioriterede målgrupper, hvilket betyder, at der ikke kan foretages et EU-dækkende skøn over omkostningerne til gennemførelsen af garantien. Der er imidlertid udarbejdet en række scenarier ved hjælp af nøglevariabler (antallet af personer, der gør brug af færdighedsgarantien og omkostningerne pr. person ved foranstaltningen). Disse giver en indikation af omfanget af de omkostninger, der kan forventes. Yderligere oplysninger kan findes i afsnit 3.4 i det tekniske bilag 1 til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager meddelelsen om en ny dagsorden for kvalifikationer for Europa.

Investering i uddannelse og livslang læring er en af de 11 målsætninger i den europæiske samhørighedspolitik, og i de nuværende forordninger om Den Europæiske Socialfond (ESF) henvises der specifikt til forbedring af adgangen til livslang læring og forbedring af arbejdsstyrkens færdigheder og kompetencer. Eksisterende ressourcer til fremme af social inklusion (f.eks.) ESF, EaSI, FEAD, EGF eller udvikling af sektorspecifikke færdigheder (f.eks. ELFUL) kan også anvendes navnlig med henblik på at støtte dårligt stillede grupper, f.eks. voksne arbejdsløse med ringe færdigheder, ikke-erhvervsaktive personer og migranter. Det anslås, at ESF-programmerne i løbet af den indeværende programmeringsperiode (2014-2020) vil sætte næsten tre millioner mennesker i stand til at opnå en kvalifikation. Der vil blive investeret mere end 27 mia. EUR i uddannelse, erhvervsuddannelse, færdigheder og livslang læring gennem ESF, og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling vil investere mere end 6 mia. EUR.

Ved henstillingen etableres der en fleksibel interventionsramme, som giver medlemsstaterne mulighed for at tilpasse den eksisterende tildeling af ressourcer til støtte for personer med ringe færdigheder i overensstemmelse med deres budgetmæssige situation. Gennemførelsen baseres endvidere grundlæggende på allerede eksisterende politikker og programmer, idet medlemsstaterne allerede har indført systemer eller elementer af systemer, der har til formål at række hånden ud til og opkvalificere personer med ringe færdigheder. Medlemsstaterne har allerede forpligtet sig til at etablere valideringsordninger, herunder kortlægning af færdigheder for udsatte grupper, under henstillingen om validering af ikkeformel og uformel læring. Medlemsstaterne har senest bekræftet deres politiske vilje til at reducere antallet af lavtuddannede og personer med ringe færdigheder i den fælles ET 2020-rapport. Samtlige medlemsstater har indført programmer vedrørende grundlæggende færdigheder og digital uddannelse samt muligheder for at opnå kvalifikationer på sekundæruddannelsens andet trin senere i livet.

Gennemførelsen på nationalt plan vil medføre administrationsomkostninger til etableringen af sammenhængende opkvalificeringsforløb, tilpasning af den administrative kapacitet og uddannelse af medarbejdere, koordinerede programmer, kortlægning af færdigheder og udbud af skræddersyede uddannelses tilbud. De samlede virkninger for budgettet vil imidlertid være begrænsede på mellemlang sigt, da denne investering vil få flere mennesker i beskæftigelse og sikre højere lønninger, en mere produktiv arbejdsstyrke og bedre udsigter med hensyn til færdigheder for kommende generationer (især hvis indsatsen ledsages af andre reformer på færdighedsområdet) og et mere lige og integreret samfund.

I en kommende Cedefop-undersøgelse opstilles følgende fordele ved **højere færdighedsniveauer**:

- a) højere indkomstskatter
- b) højere indirekte skatter gennem højere disponibel indkomst hos personer med mere avancerede færdigheder
- c) lavere arbejdsløshedsydelse (på grund af den forbedrede beskæftigelse som følge af de højere færdighedsniveauer) til gavn for de offentlige budgetter på lang sigt
- d) lavere udgifter til sundhedsvæsenet
- e) lavere udgifter på grund af mindre kriminalitet.

Rådets foreslåede henstilling vil for Kommissionens vedkommende ikke kræve yderligere ressourcer fra EU's budget eller personale.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

I henstillingen opfordres medlemsstaterne til senest et år efter vedtagelsen at udarbejde en handlingsplan for gennemførelsen. Dette bør omfatte bestemmelser om koordinering, prioriterede målgrupper på nationalt plan og de disponible finansielle midler.

For at sikre effektivitet foreslås det også i henstillingen, at der på nationalt plan iværksættes passende foranstaltninger for at overvåge og evaluere trufne foranstaltninger og deres indvirkning på arbejdet med at forbedre de grundlæggende og digitale færdigheder og reducere antallet af personer med ringe kvalifikationer. Disse resultater bør revideres og efter behov danne grundlag for tilpasning af gennemførelsesforanstaltningerne.

Fremskridtet hen imod opfyldelsen af initiativets målsætninger måles på EU-plan ved hjælp af eksisterende rapporteringssystemer inden for rammerne af det europæiske semester og ET 2020-processen med forbehold af systemer, der vil gælde efter 2020.

- **Detaljeret forklaring af specifikke bestemmelser i forslaget**

Punkt 1 og 2

I dette forslag anbefales det, at medlemsstaterne indfører en færdighedsgaranti, som sikrer voksne, der har forladt grunduddannelsen uden at afslutte en sekundæruddannelse på andet trin eller tilsvarende (EQF-niveau 4), og som ikke er omfattet af ungdomsgarantien, adgang til opkvalificeringsforløb, som giver dem mulighed for at tilegne sig:

- et minimumsniveau af læse-, skrive- og regnefærdigheder og digitale færdigheder og/eller
- arbejde henimod kvalifikationer på EQF-niveau 4 eller tilsvarende og erhverve en bredere vifte af færdigheder, der bygger på Rådets henstilling om nøglekompetencer for livslang læring.

EQF-niveau 4 er det niveau, hvorpå de fleste medlemsstater har baseret deres gymnasiale kvalifikationer, og det uddannelsesniveau, der i stigende grad bliver minimumskrav for at få adgang til faglært arbejde på arbejdsmarkedet og til videreuddannelse (se afsnittet om "nye udfordringer").

EQF-niveau 4 er det uddannelsesniveau, der opnås ved afslutning af gymnasiale uddannelser i de fleste medlemsstater, der har knyttet deres uddannelsesmæssige kvalifikationer til EQF og

giver den lærende adgang til videregående uddannelser. Da EQF gør det muligt at etablere henvisninger til kvalifikationer, der er opnået gennem ikkeformel og uformel læring, og da voksne er mere tilbøjelige til at deltage i ikkeformel læring end i formel læring, foreslås det, at EQF-referenceniveauerne anvendes i denne henstilling.

Begrebet lavtuddannede voksne defineres i betragtningerne som personer, der har forladt uddannelsessystemet uden at have færdiggjort en sekundæruddannelse på andet trin, og som ikke er berettigede til støtte under ungdomsgarantien.

Den foreslåede færdighedsgaranti er udformet, så den dækker tre trin, og den bør understøttes af et sæt nøgleprincipper, der er udviklet på grundlag af eksempler på bedste praksis. De tre trin er følgende:

- færdighedsvurderinger med henblik på at udpege eksisterende færdigheder og behov for opkvalificering
- et skræddersyet uddannelses tilbud og
- validering og anerkendelse af færdigheder opnået gennem færdighedsgarantien i overensstemmelse med de nationale kvalifikationsrammer og -systemer.

Punkt 3-4 - Færdighedsvurdering

Mennesker med lave niveauer af læse-, skrive- og regnefærdigheder eller digitale færdigheder er ofte allerede i besiddelse af færdigheder, herunder faglige færdigheder, men de kan have specifikke mangler i deres grundlæggende eller bredere færdigheder. Et tilbud om en standarduddannelse eller et standardkursus til alle, som ikke tager hensyn til målgruppens allerede eksisterende færdigheder, ville være ineffektivt og uhensigtsmæssigt. Et vigtigt element af et effektivt tilbud er derfor, at uddannelsen skal skræddersys til hver enkelt persons behov. Formålet med en færdighedsvurdering er at kortlægge de færdigheder, som en person allerede har tilegnet sig, og eventuelle mangler, der skal udbedres for at bringe vedkommende op på et bestemt niveau.

Dette kan ske i form af en "kortlægning af færdigheder", som omhandlet i Rådets henstilling fra 2012 om validering af ikkeformel og uformel læring. Denne kortlægning resulterer sædvanligvis i en erklæring vedrørende den pågældendes færdigheder, som kan danne grundlaget for en plan for de næste trin i den tilbudte uddannelse og støtte. Sådanne kortlægninger af færdigheder findes allerede i nogle europæiske lande og kan bruges som inspiration af de lande, der ønsker at udvikle sådanne værktøjer. Et vurderingsværktøj udviklet af OECD med støtte fra Kommissionen, "Education and Skills Online", giver resultater for den enkelte ud fra målene i PIAAC for læse-, skrive- og regnefærdigheder og problemløsning i teknologirige miljøer, og enkelte europæiske lande har allerede udviklet en version på deres nationale sprog.

Det foreslås, at medlemsstaterne giver lavtuddannede voksne mulighed for at få foretaget en vurdering, f.eks. en kortlægning af færdigheder, med henblik på at udpege eksisterende færdigheder og behov for opkvalificering.

Punkt 5-8 - Et skræddersyet og fleksibelt læringstilbud

Resultaterne af færdighedsvurderingen danner grundlag for et skræddersyet tilbud om uddannelse til den pågældende person. Det vigtigste kendetegn ved læringstilbud, der gives den enkelte, er at det skal udbedre de specifikke mangler, der er konstateret ved færdighedsvurderingen. Tilbuddet kan derfor omfatte uddannelse inden for læse-, skrive- og

regnefærdigheder og digitale færdigheder, en kombination af disse eller en uddannelse, der fører til en kvalifikation.

Tilbuddet kan omfatte to trin, men bør fra starten være åbent for opnåelse af en kvalifikation på EQF-niveau 4. I betragtning af de identificerede behov for opkvalificering bør programmerne i første omgang have fokus på opbygningen af de lærendes læse-, skrive- og regnefærdigheder og digitale færdigheder, så de får et solidt fundament for deres fremdrift hen imod videre læring og i sidste ende en kvalifikation. Programmerne bør også umiddelbart have fokus på fremdrift hen imod en kvalifikation på EQF-niveau 4, hvis resultaterne af færdighedsvurderingen viser, at dette er muligt for den pågældende person.

For at fjerne hindringerne for deltagelse i opkvalificering bør uddannelsesstilbuddet være fleksibelt og tilpasset voksnes læringsvaner. Henstillingen understreger derfor behovet for hensigtsmæssige læringsmiljøer, velkvalificerede lærere og undervisere, alderstilpassede undervisningsmetoder og anvendelse af digital læring. Voksne, der tidligere har haft negative oplevelser med uddannelse, motiveres, hvis de oplever, at de gør fremskridt. Dette kan opnås ved at opdele uddannelsen i overskuelige enheder af læringsresultater, som kan dokumenteres, vurderes og valideres hver for sig.

Når en kvalifikation forfølges, er det vigtigt, at den er relevant for det lokale arbejdsmarkeds behov, således at tilbuddet om opkvalificering kan dække færdighedsmangler på lokalt og regionalt plan.

Punkt 9 - Validering og anerkendelse

I henstillingen foreslås det, at medlemsstaterne tager udgangspunkt i eksisterende valideringsordninger, når de skal vurdere og certificere færdigheder, der er opnået gennem færdighedsgarantien, og sikre, at de anerkendes i forhold til en kvalifikation i overensstemmelse med de nationale kvalifikationsrammer og -systemer.

Validering vil gøre det muligt at registrere de lærendes fremskridt på forskellige trin i forløbet, således at de kan akkumulere merit med henblik på en kvalifikation eller en del af en kvalifikation i overensstemmelse med den nationale kvalifikationsramme på et niveau svarende til EQF 4. Dette er lettere, hvis de nationale kvalifikationsrammer tillader lavtuddannede voksne at tage små og gennemsigtige skridt hen imod en fuld kvalifikation og giver mulighed for at opnå resultaterne på forskellige måder.

Leveringen af færdighedsgarantien bør understøttes af et sæt nøgleprincipper, som er beskrevet i det følgende.

Punkt 11 Koordinering og partnerskab

Voksenuddannelsesområdet er ofte uensartet, idet de relevante politikker kan vedtages af forskellige statslige organer med ansvar for forskellige delgrupper. Uddannelse og erhvervsuddannelse for voksne leveres af en lang række udbydere, og voksenuddannelsesmuligheder varierer fra by til by. Den støtte, der er tilgængelig gennem aktive arbejdsmarkedspolitikker for lavtuddannede voksne, har ikke altid fokus på mere langsigtede opkvalificeringsbehov og er i de fleste tilfælde kun målrettet mod ledige.

Effektiv koordinering af politik og uddannelsesudbud er en af de centrale faktorer, som har haft en dokumenteret indvirkning på opfyldelsen af målene for offentlige politikinterventioner

vedrørende voksenundervisning¹⁵. Politikkoordinering er afgørende, men gennemførelsen kan kun lykkes, hvis en lang række interessenter inddrages, ligesom partnerskaber er nødvendige.

Dette forslag henstiller derfor, at medlemsstaterne udpeger et organ eller et begrænset antal organer, der skal varetage gennemførelsen af færdighedsgarantien, og koordinerer arbejdet i relevante offentlige organer og støtter partnerskaber med en lang række aktører. Dette kræver, at der lægges mere vægt på effektiv koordinering af de mange offentlige myndigheder, herunder de offentlige arbejdsformidlinger, udbydere samt karrierevejlednings- og valideringsorganer.

Partnerskaber bør tilskyndes til at inddrage en bred vifte af aktører, arbejdsmarkedsparter, uddannelsesudbydere, arbejdsgivere, formidlere og sektorspecifikke organisationer, lokale og regionale erhvervsaktører, beskæftigelses-, social- og fællesskabstjenester, biblioteker, civilsamfundsorganisationer osv. Lokale myndigheder kan også spille en vigtig rolle med hensyn til at fastlægge behov på lokalt plan og gøre det lettere at nå ud til målgruppen. Alt dette kan spille en afgørende rolle i gennemførelsen af de forskellige trin i garantien og sikre opfølgende arbejde og vejledning gennem hele processen.

Punkt 12-16 Opsøgende, vejledende og understøttende foranstaltninger

Undersøgelser viser, at mange voksne ikke er bevidste om fordelene ved at forbedre deres færdigheder eller om muligheder for opkvalificering, som ikke kræver, at de igen deltager i formel skoleundervisning. Der er behov for omhyggeligt målrettede opsøgende strategier for at opmuntre disse personer til at kontakte de relevante tjenester. Udformningen af sådanne opsøgende foranstaltninger skal baseres på en passende kortlægning af de mange forskellige delgrupper, der indgår i befolkningen med ringe færdigheder, som hver især måske kræver en lidt anden tilgang. Det er f.eks. lettere at nå ud til registrerede ledige gennem organer, som hjælper dem med at blive reintegreret på arbejdsmarkedet. Arbejdstagere i beskæftigelse kan derimod lettere nås, hvis arbejdsgiveren eller arbejdsmarkedets parter inddrages aktivt. Der kan være behov for særlige foranstaltninger for at nå ud til migranter, hvis de ikke har kendskab til værtslandets sprog osv. Opsøgende aktiviteter bør øge voksnes bevidsthed om fordelene ved opkvalificering, informere dem om den vejledning og de støtteforanstaltninger og uddannelsesmuligheder, der er til rådighed, og skabe incitament til at motivere dem til at udnytte disse.

Opsøgende aktiviteter er kun ét skridt i indsatsen for at bringe personer med ringe færdigheder tættere på opkvalificeringsmulighederne. Vejledning er en anden forudsætning for at rådgive og oplyse om, hvad en færdighedsgaranti indebærer, hvordan man kommer i gang, og hvordan man bliver på sporet gennem hele processen. En sådan vejledning og støtte bør være tilgængelig for lærende i alle faser af opkvalificeringsforløb.

Henstillingen opfordrer medlemsstaterne til at støtte faglig grund- og videreuddannelse af personale på voksenuddannelsesområdet og anerkende deres vigtige rolle i forbindelse med leveringen af uddannelser til voksne med ringe færdigheder samt vejledning og støtte.

Ud over opsøgende aktiviteter og vejledning kan medlemsstaterne overveje at vedtage specifikke støtteforanstaltninger for at fjerne hindringer for deltagelse. Henstillingen

¹⁵ "An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe", Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion, 2015.

indeholder eksempler på sådanne direkte eller indirekte støtteforanstaltninger, herunder rettigheder til uddannelsesorlov eller finansielle incitamenter for lærende og støtte til arbejdsgivere for at tilskynde dem til at støtte arbejdstagernes opkvalificering. Finansielle incitamenter og negative incitamenter påvirker også den lærendes og arbejdsgiverens beslutning om at investere i færdigheder og kræver muligvis en nærmere undersøgelse.

Punkt 17-26

Henstillingens vellykkede gennemførelse afhænger af den målrettethed, hvormed de skridt, der tages i forbindelse med dens udformning og gennemførelse, overvåges og regelmæssigt evalueres med henblik på at starte en god cirkel af politikkontroller og -forbedringer, som automatisk afspejles i gennemførelsen. En database over vellykkede idéer til gennemførelse, som kan deles mellem alle medlemsstaterne og Kommissionen med henblik på løbende at informere og forbedre praksis, vil være et varigt resultat af dette initiativ. Den eksisterende elektroniske platform for voksenuddannelse i Europa (EPALE) kan anvendes til at gøre de indhentede oplysninger umiddelbart tilgængelige for alle, der er involveret i opkvalificeringen af personer med ringe færdigheder i overensstemmelse med henstillingen. Denne platform er etableret for at lette udvekslingen af bedste praksis og samarbejdet mellem fagfolk med ansvar for voksenundervisning, og den fungerer som lager for undervisningsmaterialer, vurderingsværktøjer og andre hjælpemidler for de parter, der gennemfører denne henstilling.

Landene opfordres til senest et år efter vedtagelsen af denne henstilling at udarbejde en handlingsplan for dens gennemførelse. Planen bør identificere prioriterede målgrupper, der er identificeret på nationalt plan på grundlag af resultatet af identificeringen af voksne med ringe færdigheder. Dette bør ske i overensstemmelse med de nationale forhold og de disponible ressourcer og med udgangspunkt i resultaterne af den første PIAAC-undersøgelse, når det er relevant.

På grundlag af resultaterne af den nationale overvågning og evaluering (som deles inden for rammerne af det europæiske semester og ET 2020-processerne) samt handlingsplanerne for gennemførelse vil Kommissionen gøre status over de iværksatte gennemførelsesforanstaltninger ved udgangen af 2018. Kommissionen vil forelægge Rådet en omfattende rapport om evalueringen af indvirkningen og resultaterne af færdighedsgarantien på tværs af EU fem år efter datoen for vedtagelsen af henstillingen.

Data indsamlet af Eurostat via de årlige arbejdsstyrkeundersøgelser, voksenundervisningsundersøgelsen og efter- og videreuddannelsesundersøgelsen vil sammen med OECD's fortsatte arbejde med PIAAC-undersøgelsen støtte denne proces. Kommissionen vil samarbejde med medlemsstaterne med henblik på at støtte målretningen af EU's finansielle ressourcer til PIAAC-deltagelse og subsidiær PIAAC-analyse.

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om oprettelsen af en færdighedsgaranti

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR—

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 165 og 166,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I det moderne samfund skal enhver have et tilstrækkeligt niveau af læse-, skrive- og regnefærdigheder og digitale færdigheder for at kunne udnytte sit fulde potentiale, tage aktivt del i samfundet og påtage sig sit sociale og medborgerlige ansvar. Disse færdigheder er også afgørende for at få adgang til og udvikle sig på arbejdsmarkedet og for at deltage i videreuddannelse. Almen uddannelse eller erhvervsuddannelse på sekundæruddannelsens andet trin og kvalifikationer på niveau 4 i den europæiske referenceramme for kvalifikationer (EQF 4) betragtes i stigende grad som det kvalifikationsniveau, der giver adgang til arbejdsmarkedet og til videreuddannelse.
- (2) Jobmuligheder (herunder både nye job og genbesættelser) kræver stadig både mere avancerede og varierede færdigheder. I fremtiden vil der være færre ufaglærte job. Selv "ufaglærte" job, der traditionelt ikke har krævet kvalifikationer eller kun har krævet kvalifikationer på lavt niveau, bliver stadig mere krævende. Langt de fleste job vil kræve et vist niveau af digitale færdigheder, og flere og flere ufaglærte job kræver visse kernefærdigheder eller almene færdigheder (kommunikation, problemløsning, samarbejde og personlige færdigheder).
- (3) I 2015 var der 64 millioner mennesker i Den Europæiske Union i alderen 25-64 år, der havde forladt grunduddannelsen med højst en sekundæruddannelse på første trin¹⁶. Der findes ingen måling af disse personers grundlæggende færdigheder, men OECD's undersøgelse af voksnes færdigheder, som undersøgte læse-, skrive- og regnefærdigheder samt niveauet for anvendelse af IKT i teknologirige miljøer, har påvist, at tilsvarende andele af voksne i alderen 16-65 år kun opnåede det laveste færdighedsniveau i 17 EU-medlemsstater.
- (4) Data fra PISA-undersøgelsen fremhæver endvidere en betydelig andel af 15-årige, der ikke lever op til kravene i læsning (17,8 %), matematik (22,1 %), og naturvidenskab (16,6 %). Disse resultater ligger over ET 2020-målet på 15 %.
- (5) Af denne brede empiriske evidens kan det udledes, at mellem 20 og 25 % af de voksne i EU mangler de nødvendige færdigheder, som er en forudsætning for yderligere læring, og er mindre tilbøjelige til at deltage i læring eller deltage fuldt ud i den digitale økonomi og det digitale samfund. Disse mennesker står over for en højere

¹⁶ Eurostat, arbejdsstyrkeundersøgelse 2015.

risiko for ledighed, højere forekomst af fattigdom og social udstødelse, højere sundhedsrisici og lavere forventet levetid, og deres børn risikerer at opnå dårlige uddannelsesmæssige resultater.

- (6) Lavtuddannede med grundlæggende svagheder i grundlæggende færdigheder tegner sig for en meget høj andel af især langtidsledige. Disse svagheder gør det vanskeligere for dem at vende tilbage til arbejdsmarkedet. Det samme gælder andre udsatte grupper, f.eks. ældre arbejdstagere, ikke-erhvervsaktive og tredjelandsstatsborgere.
- (7) Medlemsstaternes politikker vedrørende reduktion af skolefrafaldet, som er baseret på forebyggelses-, indgrebs- og kompensationsforanstaltninger, har en positiv virkning. I 2015 var det gennemsnitlige skolefrafald (i alderen 18-24 år) i EU ca. ét procentpoint fra Europa 2020-benchmarken på 10 %, men der var store forskelle mellem medlemsstaterne. Selv om hovedmålet er nået, har de sidste 10 % i denne aldersgruppe alvorlige problemer med som voksne at få adgang til varig beskæftigelse. Ældre aldersgrupper (over 25 år) præges stadig af store andele af mennesker, der forlod skolen tidligt, navnlig tredjelandsstatsborgere og andre med migrantbaggrund.
- (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. Hindringer for deltagelse i opkvalificering hænger sammen med både strukturelle og situationsbetingede faktorer. Der er bl.a. tale om et utilstrækkeligt varieret udbud, uhensigtsmæssig undervisning gennem formelle og langvarige programmer, manglende validering af tidligere læring, uhensigtsmæssige pædagogiske metoder, utilstrækkelig udvikling af praktikmuligheder og manglende kendskab til fordelene ved opkvalificering og den tilgængelige støtte.
- (9) For at fremme mere retfærdig og lige adgang til opkvalificeringsmuligheder og for at imødegå disse udfordringer i lyset af målgruppens uensartede sammensætning bør en færdighedsgaranti give adgang til fleksible opkvalificeringsforløb, som giver lavtuddannede voksne mulighed for at forbedre deres læse-, skrive- og regnefærdigheder og digitale færdigheder og for at fortsætte med at lære i deres eget tempo med henblik på at opnå et bredere sæt færdigheder og opnå en kvalifikation på EQF-niveau 4 eller tilsvarende.
- (10) Færdighedsgarantien vil blive rettet mod lavtuddannede voksne, dvs. personer, der har forladt uddannelsessystemet uden at have færdiggjort en sekundæruddannelse på andet trin, og som ikke er berettigede til støtte under ungdomsgarantien¹⁷.
- (11) Under hensyntagen til nationale forhold og de disponible ressourcer bør medlemsstaterne rette gennemførelsen af færdighedsgarantien mod prioriterede målgrupper (f.eks. arbejdsløse, dårligt stillede grupper samt visse aldersgrupper osv.).
- (12) Færdighedsgarantien bør udformes i overensstemmelse med de gennemførelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne har indført, og baseres på den enkeltes engagement og interesse i at deltage i opkvalificeringsforløb.
- (13) Gennemførelsen af disse foranstaltninger bør foregå i fuld overensstemmelse med reglerne i stabilitets- og vækstpakten.

¹⁷ Rådets henstilling af 22. april 2013 om oprettelsen af en ungdomsgaranti (2013/C 120/01).

- (14) Når foranstaltningerne i denne henstilling indebærer behandling af personoplysninger, bør de gennemføres i overensstemmelse med EU-lovgivningen om beskyttelse af personoplysninger¹⁸ samt de nationale gennemførelsesforanstaltninger heraf.
- (15) Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder anerkender retten til uddannelse samt til adgang til erhvervsuddannelse og efter- og videreuddannelse.
- (16) Ifølge FN's mål for bæredygtig udvikling fra 2015 bør det sikres, at alle unge og en betydelig del af de voksne, både mænd og kvinder, har læse-, skrive- og regnefærdigheder inden 2030.
- (17) I Europa-Parlamentets og Rådets henstilling 2006/962/EF af 18. december 2006 om nøglekompetencer for livslang læring¹⁹ opstilles der en referenceramme, som støtter medlemsstaterne i deres arbejde med at sikre, at unge efter grundlæggende uddannelse har udviklet nøglekompetencerne i et sådant omfang, at de er rustet til voksenlivet, og som danner grundlag for yderligere uddannelse og arbejdslivet. Den hjælper også medlemsstaterne med at sikre, at voksne kan udvikle og opdatere deres nøglekompetencer gennem hele livet.
- (18) EU's digitale kompetenceramme for borgerne udgør en fælles EU-referenceramme for, hvad det vil sige at være digitalt begavede i dagens samfund, og definerer kompetencer og beføjelser på fem centrale områder. Den kan anvendes som et grundlag for at udvikle vurderingsværktøjer til identificering af færdighedskløfter og udforme skræddersyede uddannelses tilbud til imødegåelse af disse kløfter.
- (19) Ved Europa-Parlamentets og Rådets henstilling af 23. april 2008 om etablering af den europæiske referenceramme for kvalifikationer for livslang læring²⁰ (EQF) blev der etableret en fælles referenceramme bestående af otte niveauer udtrykt som læringsresultater. Hvert niveau kan opnås via forskellige forløb bestående af formel, ikkeformel og uformel læring.
- (20) I Rådets resolution om en ny europæisk dagsorden for voksenuddannelse (2011)²¹ blev der fastsat prioriteter for udvikling af voksenuddannelsessektoren. Højeste prioritet blev givet til levering af nye chancer og navnlig tilegnelsen af grundlæggende færdigheder såsom læse-, skrive- og regnefærdigheder, men også digitale færdigheder. I Rådets og Kommissionens fælles rapport om gennemførelsen af strategirammen for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet (ET 2020)²² defineres et øget undervisning i læse-, skrive- og regnefærdigheder og digitale færdigheder og mulighed for nye chancer for at opnå en anerkendt EQF-kvalifikation til dem, der ikke har EQF-

¹⁸ Navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EUT L 281 af 23. november 1995, s. 31) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EUT L 8 af 12. januar 2001, s. 1); erstattes af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1-88), der gælder fra 25. maj 2018.

¹⁹ EUT L 394 af 30.12.2006, s. 10.

²⁰ EUT C 111 af 6.5.2008, s. 1.

²¹ EUT C 372 af 20.12.2011, s. 1.

²² ET 2020-rapporten fastlægger indsatsområder for det europæiske samarbejde inden for alle områder af uddannelse og erhvervsuddannelse indtil 2020; EUT C 417 af 15.12.2015. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02)&from=EN)

kvalifikationer på niveau 4, som prioriterede indsatsområder. I den fælles rapport opstilles der også resultatmål på mellemlang sigt for erhvervsuddannelser. Et af disse resultatmål er at give øget adgang til kvalifikationer for alle gennem mere fleksible systemer, 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.

- (21) Rådets henstilling af 28. juni 2011 om politikker, som skal mindske skolefrafald²³, udgør en ramme for sammenhængende politikker, der omfatter forebyggelse, indgreb og kompensationsforanstaltninger. Gennem kompensationsforanstaltninger tilbydes måder, hvorpå personer kan komme ind i uddannelsessystemet igen og få de kvalifikationer, de ikke fik, herunder uddannelsesprogrammer, som giver en ny chance, eller ikkeformel læring ledsaget af validering af tidligere læring.
- (22) I Rådets henstilling om validering af ikkeformel og uformel læring fra 2012²⁴ opfordres medlemsstaterne til inden 2018 at etablere nationale ordninger for valideringen (udpegning, dokumentation, vurdering og certificering) af ikkeformel og uformel læring. Dette omfatter muligheder for, at ledige og personer med risiko for ledighed kan få foretaget en "kortlægning af deres færdigheder" med henblik på at få et overblik over deres viden, færdigheder og kompetencer.
- (23) I Rådets henstilling af 22. april 2013 om oprettelsen af en ungdomsgaranti²⁵ anbefales det, at alle unge i alderen under 25 år modtager et specifikt 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 de unge, der forlader skolen tidligt, og unge med ringe færdigheder måder, hvorpå de igen kan komme ind i uddannelsessystemet eller voksenuddannelser, som tilbyder undervisningsmiljøer, der opfylder deres specifikke behov og sætter dem i stand til at opnå de kvalifikationer, de ikke fik.
- (24) Ifølge Rådets henstilling af 15. februar 2016 om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet²⁶ bør det sikres, at langtidsledige får tilbudt en dybtgående individuel vurdering og vejledning og en aftale om jobintegration bestående af et tilbud om individuelle tjenesteydelser og en angivelse af ét centralt kontaktpunkt allersenest efter 18 måneders arbejdsløshed.
- (25) I Kommissionens henstilling 2008/867/EF af 3. oktober 2008 om aktiv integration af mennesker, der er udstødt fra arbejdsmarkedet²⁷, opfordres medlemsstaterne til at øge og forbedre investeringerne i menneskelig kapital ved hjælp af integrerede uddannelses- og erhvervsuddannelsespolitikker, herunder også effektive strategier for livslang uddannelse, tilpasning af uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemer som reaktion på nye kompetencekrav og behovet for digitale kvalifikationer.
- (26) I konklusionerne af 5. og 6. juni 2014 vedrørende integration af tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i EU 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

²³ EUT C 191 af 1.7.2011, s. 1.

²⁴ EUT C 398 af 22.12.2012, s. 1.

²⁵ EUT C 120 af 26.4.2013, s. 1.

²⁶ EUT C 67 af 20.2.2016, s. 1.

²⁷ EUT L 307 af 18.11.2008, s. 11.

forberede indvandrerne, og navnlig deres efterkommere, på at blive mere aktive deltagere i samfundet og få succes med det".

- (27) 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 det udsætter dem for en risiko for forældelse af færdigheder og tab af job, mens de personer, der er længst væk fra arbejdsmarkedet, har de største behov for opkvalificering, men er de vanskeligste at nå ud til.
- (28) Den videnbase, som de politiske beslutningstagere og de involverede fagpersoner har brug for, udvides løbende, men er ufuldstændig. Ekspertisen i EU's organer, navnlig Eurostat, Forvaltningsorganet for Undervisning, Audiovisuelle Medier og Kultur (EACEA) og Det Europæiske Center for Udvikling af Erhvervsuddannelse (Cedefop) til at udarbejde relevante undersøgelser og analyser er afgørende og bør derfor styrkes yderligere.
- (29) Arbejdsgiverorganisationer, arbejdsgivere, fagforeninger, industri-, handels- og håndværkskamre, nationale organer, der planlægger, tilrettelægger eller fremmer uddannelse, og som medvirker i politikker for integration af migranter, arbejdsformidlinger, uddannelsesudbydere, civilsamfundsorganisationer, lokale myndigheder og fællesskabstjenester er centrale interessenter i den fælles indsats, der er nødvendig for at nå ud til, engagere, vejlede og støtte personer med ringe færdigheder i deres skræddersyede opkvalificeringsforløb.
- (30) Målgruppens uensartede sammensætning og fragmenteringen og kompleksiteten af politikinterventioner 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. Der er følgelig behov for sammenhængende politikintervention på grundlag af effektiv koordinering og partnerskaber på tværs af politikområder,—

VEDTAGET AT HENSTILLE TIL MEDLEMSSTATERNE AT:

I overensstemmelse med de nationale omstændigheder og i tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter og uddannelsesudbydere

1. indføre en færdighedsgaranti, som sikrer lavtuddannede voksne, der har forladt grunduddannelsen uden at afslutte en sekundæruddannelse på andet trin eller tilsvarende (EQF-niveau 4), og som ikke er omfattet af ungdomsgarantien, adgang til opkvalificeringsforløb, som giver dem mulighed for:
 - a) at tilegne sig et minimumsniveau af læse-, skrive- og regnefærdigheder og digitale færdigheder og/eller
 - b) arbejde henimod kvalifikationer på EQF-niveau 4 eller tilsvarende og erhverve en bredere vifte af færdigheder, der bygger på Rådets henstilling 2006/962/EF om nøglekompetencer for livslang læring.
2. udforme en færdighedsgaranti med tre elementer: en færdighedsvurdering, et skræddersyet, fleksibelt læringstilbud af høj kvalitet samt validering og anerkendelse af færdigheder der er opnået via opkvalificeringsforløb.

FÆRDIGHEDSVURDERING

3. Lavtuddannede voksne gives mulighed for at få foretaget en vurdering, f.eks. en kortlægning af færdigheder, med henblik på at udpege eksisterende færdigheder og behov for opkvalificering.
4. De valideringsordninger, der er etableret i henhold til Rådets henstilling om validering af ikkeformel og uformel læring, anvendes på lavtuddannede voksne med henblik på at identificere, dokumentere, vurdere og certificere eksisterende færdigheder.

ET SKRÆDDERSYET OG FLEKSIBELT LÆRINGSTILBUD AF HØJ KVALITET

5. Det skræddersyede uddannelsestilbud leveres i overensstemmelse med punkt 1 og baseres på resultaterne af færdighedsvurderingen og valideringsprocedurerne. For migranter fra tredjelande skal dette i givet fald indeholde mulighed for sprogkurser og forberedelse til uddannelse.
6. Uddannelsestilbuddet leveres i passende læringsmiljøer, skoler eller uddannelsescentre eller på arbejdspladser, hvor velkvalificerede lærere og undervisere benytter alderstilpassede undervisningsmetoder og udnytter potentialet ved digital læring.
7. Uddannelsestilbuddet opdeles i enheder af læringsresultater, som kan dokumenteres, vurderes og valideres hver for sig med henblik på at registrere de lærendes fremskridt i forskellige faser.
8. Så vidt muligt tilpasses indholdet af læringstilbuddet, som fører til en kvalifikation i henhold til litra b) under punkt 1, til lokale og regionale arbejdsmarkedsbehov, og det leveres i tæt samarbejde med lokale interessenter, navnlig arbejdsmarkedets parter og lokale og regionale økonomiske aktører.

VALIDERING OG ANERKENDELSE

9. Der tages udgangspunkt i eksisterende valideringsordninger, når de færdigheder, der er opnået gennem færdighedsgarantien, herunder læring på arbejdspladsen, skal vurderes og certificeres, og det sikres, at de anerkendes i forhold til en kvalifikation i overensstemmelse med de nationale kvalifikationsrammer og -systemer.
10. I overensstemmelse med de nationale omstændigheder leveres færdighedsgarantien på grundlag af følgende principper:

Koordinering og partnerskaber

11. Der udpeges et eller et begrænset antal organer med passende beføjelser, som er ansvarlige for gennemførelsen af denne henstilling og navnlig for:
 - koordinering af arbejdet i de relevante offentlige organer, herunder offentlige arbejdsformidlinger, uddannelsesudbydere samt karrierevejlednings- og valideringsorganer, koordineres, således at færdighedsgarantien bliver en integreret del af den aktive arbejdsmarkedspolitik, foranstaltningerne vedrørende skoleafhold og integrationen af tredjelandsmigranter.
 - støtte til etablering af offentlig-private partnerskaber, som f.eks. involverer arbejdsmarkedsparter, uddannelsesudbydere, arbejdsgivere, formidlere og

sektororganisationer, lokale og regionale erhvervsaktører, beskæftigelses-, social- og fællesskabstjenester, biblioteker, civilsamfundsorganisationer osv., med henblik på gennemførelsen af henstillingen.

Opsøgende, vejledende og understøttende foranstaltninger

12. Der tages hensyn til nationale forhold og de disponible ressourcer ved identifikationen af prioriterede målgrupper i forbindelse med levering af færdighedsgarantien på nationalt plan. Der tages i denne forbindelse også tages hensyn til køn, mangfoldighed og forskellige delgrupper i målgruppen.
13. Der gennemføres opsøgende foranstaltninger, herunder styrkelse af bevidstheden om 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.
14. Der etableres vejledningstjenester, som skal støtte de lærendes bestræbelser gennem alle faser af opkvalificeringsprocessen.
15. Der ydes støtte til faglig grund- og videreuddannelse af det personale, der er involveret i leveringen af færdighedsgarantien, især lærere og undervisere.
16. Det overvejes at udforme og gennemføre støtteforanstaltninger vedrørende hindringer for deltagelse i opkvalificeringsforløb. Der kan være tale om direkte støtte til lærende (f.eks. uddannelsesorlov, finansielle incitamenter eller skattefradrag) eller indirekte støtte til arbejdsgivere med henblik på at efteruddanne deres ansatte.

Overvågning og evaluering

17. Senest et år efter vedtagelsen af denne henstilling opstilles der en handlingsplan for dens gennemførelse. Planen skal indeholde oplysninger om retningslinjer, prioriterede målgrupper, de finansielle midler, der stilles til rådighed, herunder i givet fald relevante EU-midler og overvågningsforanstaltningerne.
18. Alle foranstaltninger under færdighedsgarantien og indvirkningen på fremskridtene i målgruppen hen imod tilegnelse af læse-, skrive- og regnefærdigheder og digitale færdigheder og opnåelse af kvalifikationer på EQF-niveau 4 eller enheder deraf overvåges og evalueres på nationalt plan.
19. Resultaterne af overvågningen og evalueringen anvendes til efter behov at tilpasse udformningen og leveringen af færdighedsgarantien på nationalt niveau og videreudvikle evidensbaserede politikker og reformer.

VEDTAGET AF HENSTILLE TIL KOMMISSIONEN AT:

20. følge op på gennemførelsen af denne henstilling i samarbejde med relevante europæiske koordineringsorganer og processer vedrørende beskæftigelses- og uddannelsespolitikker og med støtte fra Det Rådgivende Udvalg for Erhvervsrettet Uddannelse
21. fremme udviklingen og anvendelsen af kompetencerammer for læse-, skrive- og regnefærdigheder og digitale færdigheder og vurderingsværktøjer
22. fremme gensidig læring på tværs af medlemsstaterne og stille centrale ressourcer og oplysninger til rådighed på den elektroniske platform for voksenuddannelse i Europa (EPALE)

23. støtte og i samarbejde med Den Europæiske Unions organer og internationale organisationer, navnlig OECD, at gennemføre relevant forskning og analyse på området for voksnes færdigheder og færdighedsvurderinger (f.eks. PIAAC)
24. støtte anvendelsen af nuværende og fremtidige europæiske finansieringsprogrammer på området for udvikling af færdigheder, herunder navnlig de europæiske struktur- og investeringsfonde og Erasmus+, til gennemførelsen af denne henstilling i overensstemmelse med deres retsgrundlag, uden at det berører forhandlingerne vedrørende den næste flerårige finansielle ramme og i overensstemmelse med de prioriteter, der er fastsat for perioden 2014-2020
25. gøre status over medlemsstaternes gennemførelsesforanstaltninger pr. 31. december 2018 på grundlag af handlingsplanen for gennemførelse omhandlet i punkt 17 ovenfor
26. vurdere og evaluere de foranstaltninger, der træffes i medfør af denne henstilling i samarbejde med medlemsstaterne og efter høring af interessenterne, og senest fem år efter dens vedtagelse at aflægge rapport til Rådet om det opnåede fremskridt med hensyn til at hæve niveauet af læse-, skrive-, regnefærdigheder eller digitale færdigheder blandt lavtuddannede voksne og om de opnåede erfaringer og følgerne for fremtiden.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand