



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.6.2016
COM(2016) 382 final

2016/0179 (NLE)

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om inrättande av en kompetensgaranti

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motivering och syfte med förslaget

Vikten av kompetens

Hög produktivitet och varaktig konkurrenskraft och tillväxt är beroende av kompetent och anpassningsbar arbetskraft och av fullt utnyttjande av befintlig kompetens. Utsikterna att hitta ett arbete är kopplade till kvaliteten på den egna kompetensen. I länder där en stor andel av de vuxna har låg grundkompetens (läs-, skriv- och räknerekunskaper) och digital kompetens är arbetsproduktiviteten lägre och i förlängningen utsikterna till tillväxt och konkurrenskraft sämre¹. Det finns utrymme för att använda Europas humankapital effektivare under hela livet, och även för att förbättra detta humankapital genom att höja den allmänna kompetensnivån. För att detta ska kunna ske behövs en mobilisering av resurser både på nationell nivå och på EU-nivå. I den årliga tillväxtöversikten för 2016² betonas att det bästa sättet att förebygga arbetslöshet och minska risken för fattigdom och socialt utanförskap är ”smarta investeringar i det europeiska humankapitalet” och att förse människor med relevant kompetens för att utveckla innovation och konkurrenskraft samt uppnå hög produktivitet.

Grundkompetens och utbildningsnivå i Europa

OECD:s undersökning om vuxnas färdigheter (PIAAC-undersökningen) visar att en av fem vuxna européer (i åldern 16–65 år) endast har grundläggande läs- och skrivkunskaper, och att en av fyra har räknefärdighet på den lägsta kompetensnivån³ och endast kan lösa mycket enkla uppgifter med hjälp av IKT. I PIAAC-undersökningen framkom också att utbildningsnivån hänger nära samman med grundkompetens, även om kompetensnivån kan variera betydligt mellan olika personer med liknande kvalifikationer. När det gäller utbildningsnivå saknar i genomsnitt en fjärdedel av EU:s befolkning i åldersgruppen 25–64 år en kvalifikation på gymnasienivå, och i vissa länder är andelen mellan 40 och 57 %. Utbildningsresultatet är dessutom ojämnt fördelat bland undergrupper av befolkningen. Exempelvis saknar 44 % av icke EU-medborgare (tredjelandsmedborgare) som är bosatta i EU en gymnasiekvalifikation (med andra ord är omkring 7 % av vuxna i EU utan gymnasieutbildning), och jämfört med EU-medborgare är det mer sannolikt att de har låg grundkompetens.

För den enskilda individen är låg kompetens ett problem med många dimensioner och betydande konsekvenser. Lågkvalificerade personer klarar sig i allmänhet sämre på arbetsmarknaden (med högre arbetslöshet och långtidsarbetslöshet, längre tid för att ta sig ut ur arbetslösheten, lägre löner osv.) och löper större risk för fattigdom och socialt utanförskap. Under recessionen försämrades deras utsikter på arbetsmarknaden ytterligare: arbetslösheten bland personer med högst högstadietutbildning ökade från 9,7 % (2008) till 17,4 % (2014). Detta kan jämföras med ökningen på mindre än 3 procentenheter bland personer med en högre utbildningsnivå. De senaste åren har de flesta som blivit arbetslösa varit lågutbildade

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

² Årlig tillväxtöversikt för 2016: Stärkt återhämtning och främjad konvergens, Bryssel den 26.11.2015, COM(2015) 690 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0690&from=SV>

³ Termen ”kompetens” används i det här dokumentet i vid bemärkelse och avser det som en person vet, förstår och kan göra. Detta omfattar både kunskaper och färdigheter.

personer (över nio miljoner förlorade arbetstillfällen).

Låg kompetens kan också påverka barnen till personer i denna situation. I PIAAC-undersökningen framkom att i vissa länder har barn till föräldrar med låg utbildningsnivå betydligt sämre kunskaper i de undersökta färdigheterna än barn till föräldrar med en högre utbildningsnivå.

Denna situation har ett högt pris, inte bara för den enskilda individen utan även för ekonomin och samhället som helhet, inbegripet offentliga utgifter för arbetslöshetsersättning och socialbidrag.

Nya utmaningar

Nya arbetssätt, däribland modeller för delningsekonomi, en ökning av oberoende och avtalsbaserat arbete, mer frekventa arbetsbyten (för att det är nödvändigt och för att möjligheten finns) samt förändringar i arbetsorganisationen påverkar alla den typ av kompetens som behövs. Prognoser tyder på att lågkvalificerade arbeten visserligen inte kommer att försvinna, men att högst 15 % av arbetskraften kommer att innehå sådana arbeten⁴. Utvecklingen mot arbeten som kräver högre kompetens på alla nivåer kommer att fortsätta. Många traditionella manuella arbeten och rutinarbeten kommer att försvinna helt eller förändras och kräva högre grundkompetens.

Befolkningsutvecklingen kommer att medföra en ständigt minskande arbetskraft, och befolkningen i arbetsför ålder (20–64 år) beräknas minska från 306 till 269 miljoner. Denna utveckling kan förvärra kompetensglapp och kompetensbrist på arbetsmarknaden och därigenom hämma investeringar, innovation och tillväxt. Kompetensglapp och kompetensbrist kan även hämma produktivitetstillväxten och omfördelningen av resurser mellan branscher inom och mellan medlemsstaterna. Detta kan i sin tur göra det svårt att dra full nytta av den inre marknaden, och i sårbara ekonomier kan motståndskraften mot chocker minska ytterligare. Denna utveckling är en utmaning och belyser behovet av att integrera outnyttjat humankapital på arbetsmarknaden, särskilt lågkvalificerade vuxna. Det är tydligt att sysselsättningsgraden behöver höjas, arbetskraftens produktivitet ökas och äldre generationer behållas i arbete längre för att balansera befolkningsutvecklingen. Invandrare kan också bidra till att överbrygga klyftan, förutsatt att deras kompetens tillgodoser behoven på arbetsmarknaden och används på ett bra sätt.

De flesta i EU:s arbetskraft under de kommande två decennierna är redan vuxna. Om EU ska kunna dra nytta av tekniska framsteg och säkerställa konkurrenskraften är det avgörande att det investeras i löpande förbättringar av dessa personers kompetens. Mer behöver göras för att stödja arbetskraftens ständiga kompetensutveckling.

Hinder för kompetensutveckling

Alla dessa utmaningar kan endast bemötas genom att människor ges möjlighet att förvärva den kompetens de behöver – för arbetslösas del för att komma in på arbetsmarknaden, och för anställdas del för att hålla jämna steg med de ökande kompetenskraven.

En stor del av befolkningen i arbetsför ålder, inbegripet personer som redan har ett arbete, saknar emellertid de grundläggande läs-, skriv- och räknekunskaper samt den digitala kompetens som de behöver för att kunna delta i nödvändig yrkesutbildning och hålla jämna

⁴

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

steg med de föränderliga kraven i arbetet och för att inte förlora sin kompetens. Arbetstagare med lägre kvalifikationer, äldre arbetstagare och arbetstagare utan möjlighet till kompetensutveckling under arbetslivet löper störst risk för inaktuell kompetens.

Lågkvalificerade arbetstagare har dessutom ofta ett arbete där det inte erbjuds lärande på arbetsplatsen, de får mindre utbildning anordnad av arbetsgivaren och går jämfört med högutbildade personer miste om fördelarna med fortbildning. Resultatet blir att de fastnar i en fälla av ”dåliga arbeten för lågutbildade”, med okvalificerade arbetsuppgifter och få möjligheter till kompetensutveckling.

Lösningen kan verka uppenbar (att höja kompetensen hos dem som saknar den grundkompetens som krävs för att ta sig in på arbetsmarknaden eller hålla jämna steg med den), men det stora hindret för genomförande är vuxnas, i synnerhet lågkvalificerade vuxnas, begränsade deltagande i utbildning. Enligt arbetskraftsundersökningen hade endast 10,8 % av vuxna deltagit i någon form av utbildning under de fyra veckorna före undersökningen, jämfört med det överenskomna EU-målet på 15 % senast 2020. Bland lågutbildade vuxna är deltagandet i utbildning ännu lägre: i genomsnitt deltar endast 4,3 % av dem i utbildning⁵. Det finns sålunda ett problem med lika tillgång till utbildningsmöjligheter som det är nödvändigt att komma till rätta med, och som även påverkar tredjelandsmedborgare.

Det begränsade deltagandet i vidareutbildning beror både på strukturella och på situationsbetingade hinder som är nära förbundna.

De strukturella hindren rör bland annat den begränsade tillgången till vägledning som gör berörda personer medvetna om fördelarna med kompetenshöjning och om tillgängliga utbildningsmöjligheter och stödåtgärder. De omfattar även det begränsade utbudet av utbildning som är anpassad för vuxna.

I de flesta medlemsstater är vägledningstjänsterna främst inriktade på att snabbt få ut arbetslösa på arbetsmarknaden igen. Oftast saknas särskilda stödåtgärder som ger dessa personer möjlighet till lärande så att de kan förbättra sin kompetens. Vidare behöver lågkvalificerade vuxna, både de som har anställning och de som inte yrkesarbetar, också vidareutbildning och skulle ha nytta av att få tillgång till vägledningstjänster.

Vuxna deltar sällan i vidareutbildning om det innebär att återvända till skolbänken och börja om från början. Det skulle kunna gå att få fler att delta genom att ge dem möjlighet att få den kompetens de redan förvärvat genom icke-formell och informell utbildning validerad och erkänd, och genom att identifiera deras kompetenshöjningsbehov med hjälp av en kompetensbedömning. I rekommendationen av den 20 december 2012 om validering av icke-formellt och informellt lärande uppmanas medlemsstaterna att införa nationella system för validering av icke-formellt och informellt lärande före slutet av 2018. Den senaste inventeringen (från 2014) av icke-formellt och informellt lärande visar att det överlag har gjorts goda framsteg med att inrätta valideringssystemen. Ytterligare insatser behövs dock för att göra dem allmänt tillgängliga. Endast i åtta länder är det högst troligt att missgynnade grupper och lågkvalificerade personer kan dra nytta av validering, och i femton medlemsstater saknas ett system för kompetenskartläggning.

Eftersom situationen skiljer sig åt mellan medlemsstaterna och gruppen med lågkvalificerade vuxna omfattar flera sinsemellan mycket olika undergrupper (t.ex. anställda, arbetslösa, icke

⁵ Eurostats arbetskraftsundersökning 2014.

förvärvsarbetande, personer på landsbygden, invandrare och missgynnade minoritetsgrupper) finns det ingen universallösning. Dessutom har varje enskild individ i de olika undergrupperna specifika behov, och därför behövs anpassade lösningar. Tillgången till individanpassat stöd är dock ojämn inom EU.

Flexibla utbildningsvägar (distansutbildning, blandat lärande, modulundervisning osv.) har visat sig leda till att fler vuxna deltar i utbildning. I många fall uppfyller emellertid utbudet inte deras behov ännu. Endast i hälften av medlemsstaterna finns särskilda program eller ramar som syftar till att förse vuxna med grundkompetens. Bara 3,6 % av européerna erhöll en kvalifikation på gymnasienivå efter 25 års ålder, och det finns stora skillnader mellan länderna. I medlemsstater där det erbjuds flexibla, modulbaserade program verkar en större andel av den vuxna befolkningen erhålla en kvalifikation på gymnasienivå vid 25 års ålder eller senare.

De situationsbetingade hindren rör de berörda individernas specifika sammanhang och kan utgöras av familjeansvar, inkompatibla scheman, kostnader, brist på stöd från arbetsgivarens sida, avstånd osv. De två förstnämnda är de hinder som oftast anges i undersökningen om vuxenutbildning. Brist på motivation är ett annat hinder som delvis kan bero på att det saknas medvetenhet om behovet av kompetenshöjning och om fördelarna med att investera i kompetens. Forskning visar också att personer med låg grundkompetens ofta är oförmögna eller ovilliga att erkänna sina brister och därför inte ser någon anledning till att förbättra sin kompetens.

Mål

Detta initiativ syftar till att förbättra människors anställbarhet och chanser i livet. Det leder på så vis till en mer motståndskraftig humankapitalbas och en högre och mer inkluderande tillväxt inom hela EU. För att initiativet ska få en påtaglig inverkan kommer det att behövas en betydande politisk och ekonomisk insats. I enlighet med stabilitets- och tillväxtpakten kommer medlemsstaterna att behöva investera offentliga resurser i människors kompetens i tillräcklig utsträckning. Medlemsstaterna kommer emellertid att dra nytta av dessa investeringar, eftersom de bidrar till att fler människor får arbete och arbetskraftens produktivitet förbättras.

Avsikten är att hjälpa personer som lämnat det formella utbildningssystemet utan gymnasiekvalifikation att få tillgång till kompetenshöjningsmöjligheter så att de kan förbättra sina läs-, skriv- och räknekunskaper och sin digitala kompetens, eller förvärva en kvalifikation på nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer eller motsvarande. I de flesta länder motsvarar en kvalifikation på nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer⁶ en utbildning på gymnasienivå.

Kompetensgarantin omfattar följande tre steg:

- En kompetensbedömning, som ger lågutbildade vuxna möjlighet att identifiera sin befintliga kompetens och sitt behov av kompetenshöjning.
- Utformning och tillhandahållande av ett utbildningserbjudande som är anpassat efter varje individs specifika situation och grundar sig på personens befintliga kompetens.

⁶ Se avsnitt I.2 i den tekniska bilagan SWD(2016) 195.

– Validering och erkännande av den kompetens som förvärfvas genom den personliga kompetenshöjningsvägen.

Rekommendationen är inriktad på vuxna som har lämnat utbildningssystemet utan att uppnå en fullständig gymnasiequalifikation (nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer) och som inte omfattas av ungdomsgarantin.

I rekommendationen föreskrivs en ”väg” bestående av en rad sammanhängande riktade insatser som förbättrar och stärker stödet till denna grupp och leder till utveckling av den kompetens och de kvalifikationer som behövs.

Insatserna ingår i en mer omfattande uppsättning politiska åtgärder som syftar till att lösa mer övergripande kompetensrelaterade utmaningar som att höja den övergripande kompetensnivån inom EU, utnyttja befintlig kompetens bättre och förutse framtida kompetensbehov.

När medlemsstaterna utformar sina insatser kan de utnyttja många års utbyte av lärande och erfarenhet inom utbildnings- och sysselsättningspolitik, och genom finansieringen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna, särskilt Europeiska socialfonden.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Detta initiativ är en del av den nya kompetensagendan inom ramen för Europeiska kommissionens första politiska prioritering, ”en ny satsning på sysselsättning, tillväxt och investeringar”. Initiativet främjar en mer inkluderande arbetsmarknad och sociala investeringar, och för Europa mot uppåtgående social konvergens. Det är förenligt med och kompletterar andra strategier och initiativ på områdena för utbildning och sysselsättning.

EU har inrättat många strategier, instrument och initiativ för att stödja kompetenshöjning, i synnerhet den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken och de europeiska struktur- och investeringsfonderna, framför allt Europeiska socialfonden (ESF) (mer information finns i avsnittet ”Budgetkonsekvenser” längre ned).

Genom rekommendationen stöds den reformprocess som inleddes inom ramen för Europa 2020-målen, inte minst för att rekommendationen bidrar till målen att öka sysselsättningen, minska fattigdomen och mildra effekterna av att unga lämnar skolan med högst grundskoleutbildning. De övergripande målen för den europeiska planeringsterminen stöds av de integrerade riktlinjerna, som inbegriper både de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och sysselsättningsriktlinjerna (gemensamt kallade de *integrerade riktlinjerna*). De förstnämnda syftar delvis till att öka tillväxten genom att genomföra strukturreformer och undanröja de främsta hindren för tillväxt och sysselsättning. De senare omfattar prioriteringar som att främja nya arbetstillfällen, öka utbudet av arbetskraft och förbättra arbetskraftens kompetens, främja social delaktighet, bekämpa fattigdomen och främja lika möjligheter för alla. I 2015 års landsspecifika rekommendationer⁷ betonas att effektiva, ändamålsenliga och framsynta yrkesutbildningsprogram, inbegripet målinriktad vuxenutbildning, spelar en viktig roll för att öka anställbarheten. Det konstateras även att de offentliga arbetsförmedlingarna måste stärkas i vissa medlemsstater och att aktiva arbetsmarknadsåtgärder skulle kunna riktas mer effektivt mot dem som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden.

⁷ Rådets rekommendationer om de nationella reformprogrammen (EUT C 272, 18.8.2015).

På området för **utbildning** kompletterar och vidareutvecklar det aktuella förslaget flera befintliga åtgärder genom att viktiga politiska budskap om behovet av att minska antalet lågkvalificerade vuxna omsätts till handling. Genom förslaget uppmuntras även medlemsstaterna att främja synergieffekter mellan de politiska åtgärder som måste samverka för att förväntade resultat ska uppnås. Detta gäller särskilt aktiva arbetsmarknadsåtgärder, vägledning och rådgivning, utbildningspolitiska åtgärder inbegripet validering samt socialpolitiska åtgärder.

Den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete (Utbildning 2020) är ett forum där medlemsstaterna kan samarbeta inom ett politikområde där de har befogenhet. Den gemensamma rapport om Utbildning 2020 som antogs i november 2015 innehåller reviderade prioriteringar, bland annat för den europeiska agendan för vuxenlärande⁸. Här betonas behovet av att säkerställa läs-, skriv- och räknekunskaper och digital kompetens, och erbjuda dem som saknar kvalifikationer på nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer (gymnasieutbildning) tillräckligt med nya chanser att erhålla en erkänd kvalificering.

Den europeiska referensramen för kvalifikationer omfattar kvalifikationer som bygger på läranderesultat som har uppnåtts genom allmän eller yrkesinriktad utbildning (exempelvis gymnasieutbildning). Den strategi inriktad på läranderesultat som referensramen främjar gör det samtidigt lättare att förvärva kvalifikationer som grundar sig på lärande i icke-formella eller informella sammanhang, vilket utgör merparten av vuxnas lärande. Nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer motsvarar gymnasieutbildning i de flesta medlemsstater. Denna utbildningsnivå har i allt högre grad blivit tröskeln för bättre tillgång till arbetsmarknaden och till vidareutbildning. Personer som inte har uppnått denna nivå har 25 procentenheters lägre sysselsättningsgrad än dem som har uppnått den. Antalet arbeten som är lämpliga för personer utan gymnasieutbildning minskar snabbt, och även för arbeten som betecknas som ”lågkvalificerade” kommer det att krävas högre kompetens i framtiden.

Europaparlamentets och rådets rekommendation från 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande, där vikten av läs-, skriv- och räknekunskaper och digital kompetens betonas, genomförs för närvarande av medlemsstaterna via läroplaner för alla utbildningsnivåer.

Genom Europaparlamentets och rådets rekommendation från 2008 om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande infördes en referensram för kvalifikationsnivåer som definieras med hjälp av läranderesultat. Här anges att varje nivå kan uppnås genom olika vägar av formellt, icke-formellt och informellt lärande. Ett av flera verktyg är det europeiska systemet för meritöverföring inom yrkesutbildningen (Ecvet). Det är ett meritssystem som bygger på läranderesultat och som underlättar såväl validering av icke-formellt och informellt lärande som den modulbaserade vägen mot en kvalifikation.

Rådets rekommendation⁹ från 2011 om politiska strategier för att minska andelen elever som lämnar skolan i förtid utgör en ram för övergripande strategier som innefattar förebyggande, ingripande och kompenserande åtgärder. De senare syftar till att få dem som lämnat skolan med högst grundskoleutbildning att återuppta sin utbildning. Kompenserande åtgärder, exempelvis en andra chans till utbildning eller icke-formellt lärande kombinerat med validering av tidigare lärande och möjligheter att återgå till utbildning, hjälper unga att slutföra sin utbildning. Samtliga medlemsstater har infört åtgärder som syftar till att minska

⁸ Rådets resolution om en förnyad europeisk agenda för vuxenlärande (EUT C 372, 20.12.2011, s. 1).

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1441711487189&uri=CELEX%3A32011H0701%2801%29>

andelen unga som lämnar skolan med högst grundskoleutbildning, och de har haft en positiv inverkan: 2015 var den genomsnittliga andelen unga i EU med högst grundskoleutbildning (i åldersgruppen 18–24 år) omkring en procentenhet lägre än referensvärdet på 10 % i Europa 2020-strategin, men med stora variationer mellan medlemsstaterna. Även om referensvärdet uppnås kommer återstående 10 % i denna åldersgrupp att få stora problem med att hitta varaktig sysselsättning. Dessutom påverkas vissa undergrupper bland de äldre åldersgrupperna av att en stor andel har lämnat skolan med högst grundskoleutbildning. Detta gäller särskilt vuxna som började arbeta i tidig ålder, tredjelandsmedborgare bosatta i EU och andra personer med invandrarbakgrund.

I rådets rekommendation från 2012 om validering av icke-formellt och informellt lärande uppmanas medlemsstaterna att senast 2018 ha inrättat nationella system för validering (identifiering, dokumentation, bedömning och certifiering) av icke-formellt och informellt lärande, inbegripet möjligheter för arbetslösa eller personer som riskerar att bli det att genomgå en ”kompetenskartläggning” och få sin kompetens fastställd. De validerings- och kompetensbedömningsarrangemang som inrättas kommer att spela en viktig roll i genomförandet av kompetensgarantin.

På området för **sysselsättning** kompletterar och vidareutvecklar det aktuella förslaget flera befintliga åtgärder.

I rådets rekommendation från 2013 om att inrätta en ungdomsgaranti¹⁰ anges att alla under 25 år – oavsett om de är registrerade hos arbetsförmedlingen eller inte – bör få ett konkret, högkvalitativt erbjudande inom fyra månader efter det att de har avslutat sin formella utbildning eller blivit arbetslösa. Erbjudandet bör avse arbete, lärlingsutbildning, praktik eller vidareutbildning och vara anpassat till individens behov och situation. Kompetensgarantin ger stöd åt alla vuxna, oavsett om de har anställning eller inte. För arbetslösa fungerar den emellertid som ett komplement till ungdomsgarantin, vilket betyder att personer som är berättigade till stöd enligt ungdomsgarantin inte omfattas eftersom de redan kan få ett erbjudande om utbildning.

Genom rådets rekommendation från 2016 om långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden gavs ökat stöd åt över 11 miljoner människor som varit arbetslösa i mer än ett år. Enligt rekommendationen bör långtidsarbetslösa allra senast efter 18 månaders arbetslöshet erbjudas en ingående individuell utvärdering och vägledning samt ett avtal om återinträde på arbetsmarknaden som omfattar ett individuellt erbjudande och en utsedd kontaktpunkt. Rekommendationen om kompetensgarantin kan ge vägledning om sätt att ge lågutbildade arbetslösa möjlighet till kompetenshöjning som en del i avtal om återinträde på arbetsmarknaden.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Detta förslag stöder kommissionens prioritering att främja sysselsättning och tillväxt. Initiativet syftar till att ge människor en verklig chans att förverkliga sin potential och delta på arbetsmarknaden. Genom att göra fler människor anställbara utnyttjar Europa sitt humankapital på ett bättre sätt. Ett stärkande av sociala investeringar av denna typ främjar Europas konkurrenskraft, uppgående sociala konvergens och ekonomiska tillväxt.

¹⁰ Rådets rekommendation av den 22 april 2013 om att inrätta en ungdomsgaranti (EUT C 120, 26.4.2013, s. 1).

Kommissionen lade nyligen fram ett första utkast till den europeiska pelare för sociala rättigheter som ordförande Jean-Claude Juncker presenterade i september 2015. Kommissionen har även inlett ett omfattande offentligt samråd för att samla in synpunkter från alla berörda parter. Den europeiska pelaren för sociala rättigheter kommer att bestå av en rad principer som är viktiga för väl fungerande och rättvisa arbetsmarknader och välfärdssystem inom euroområdet. Den första delen av utkastet handlar om behovet av att se till att alla under hela livet har tillgång till bra utbildning så att de kan uppnå en tillfredsställande nivå av grundkompetens och viktiga färdigheter för ett aktivt deltagande i samhället och på arbetsmarknaden. Det konstateras i synnerhet att lågkvalificerade ungdomar och vuxna i arbetsför ålder ska uppmuntras att förbättra sin kompetens.

Beträffande integration av invandrare anges i de gemensamma grundprinciperna för en integrationspolitik för invandrare i EU, som antogs 2004, att ”utbildningsinsatser har avgörande betydelse för att göra invandrarna, och i synnerhet deras efterkommande, beredda att bli mer framgångsrika och aktiva deltagare i samhällslivet”. Medlemsstaterna har vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra utbildningsnivån och anställbarheten hos tredjelandsmedborgare och andra med invandrarbakgrund, i vissa fall med stöd av EU-medel från i synnerhet Europeiska socialfonden. År 2014 antog rådet slutsatser om integration av tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i EU, där de gemensamma grundprinciperna på nytt bekräftades. Kompetensgarantin kan bidra till integrationen av tredjelandsmedborgare och är förenlig med EU:s initiativ med anknytning till den europeiska migrationsagendan.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

Förslaget grundar sig på artiklarna 165 och 166 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), och bidrar samtidigt till att främja en kvalificerad, utbildad och anpassningsbar arbetskraft och en hög sysselsättningsnivå i enlighet med artiklarna 145 och 147 i EUF-fördraget. I artikel 165 i EUF-fördraget anges att unionen ska bidra till utvecklingen av en utbildning av god kvalitet genom att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och genom att vid behov stödja och komplettera deras insatser, samtidigt som unionen fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation. Enligt artikel 166 i EUF-fördraget ska unionen genomföra en yrkesutbildningspolitik som ska understödja och komplettera medlemsstaternas insatser, samtidigt som unionen fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för yrkesutbildningens innehåll och organisation.

Genom detta initiativ rekommenderas gemensamma åtgärder som medlemsstaterna bör vidta med stöd från EU. Vidare föreslås insatser som behöver göras på EU-nivå och i medlemsstaterna. På EU-nivå hanteras samordningen, i synnerhet med relevanta europeiska instrument, och lärande av varandra främjas. Medlemsstaterna behåller hela ansvaret för att utforma, utveckla och genomföra sina arrangemang (lagar, förordningar, kollektivavtal) för genomförande av kompetensgarantin på nationell nivå. Insatserna på de båda nivåerna kompletterar varandra, och medlemsstaterna behåller sina befogenheter.

• Subsidiaritetsprincipen

Skäl till politiska åtgärder på EU-nivå

De frågor som behandlas i detta initiativ är alla av betydelse för EU, och deras omfattning gör att det krävs enhetliga och samordnade åtgärder. Samtliga medlemsstater behöver vidta

åtgärder för att rikta både politisk uppmärksamhet och investeringar mot att betydligt minska andelen lågkvalificerade vuxna i EU. En samordnad strategi på EU-nivå kommer att leda till synergieffekter och samarbete och maximera de positiva spridningseffekterna.

I sitt arbete med att ta fram utbildning av god kvalitet och genomföra en yrkesutbildningspolitik har EU ansvar för att uppmuntra samarbete mellan medlemsstaterna och stödja och komplettera deras åtgärder när så krävs. Medlemsstaterna har inom den strategiska ramen för Utbildning 2020 enats om att andelen lågkvalificerade personer är för stor och att denna utmaning måste bemötas på EU-nivå. I rekommendationen respekteras medlemsstaternas ansvar samtidigt som dessa ambitioner ges konkret uttryck i form av vägledning om åtgärder för att förbättra möjligheterna till kompetenshöjning för lågutbildade personer, med utgångspunkt i god praxis som har identifierats genom lärande av varandra och analyser.

I arbetet med att utveckla en sysselsättningsstrategi har EU ansvar för att samordna, uppmuntra till samarbete och stödja medlemsstaternas åtgärder. Samtidigt som rekommendationen respekterar medlemsstaternas befogenheter ger den konkret uttryck åt denna ambition, i synnerhet genom att utnyttja utbytet av god praxis.

Dåliga resultat på arbetsmarknaden på nationell nivå som bottnar i stora procentandelar lågkvalificerade vuxna och dålig social delaktighet för personer i denna kategori kan få negativa ekonomiska konsekvenser och undergräva den ekonomiska och sociala sammanhållningen i hela EU. Det finns många utmaningar förknippade med att erbjuda möjligheter till kompetenshöjning. Genom detta nya initiativ stöds en utveckling mot större effektivitet och en högre standard för erbjudandet av sådana möjligheter. I initiativet utgår man från beprövade metoder på nationell nivå och omvandlar dessa till konkreta åtgärder som ska hjälpa medlemsstaterna att förbättra kvaliteten på och effekterna av sin utbildnings-, sysselsättnings- och socialpolitik inriktad på lågkvalificerade personer.

- **Proportionalitetsprincipen**

Rekommendationen ger en fingervisning om vilka åtgärder som behöver vidtas på nationell nivå. Den är förenlig med proportionalitetsprincipen eftersom den utgör en flexibel ram för och ger vägledning om moderniserings- och reformprocesser i medlemsstaterna. Den bygger på god praxis från hela EU och tar hänsyn till att olika nationella, regionala eller lokala förhållanden kan leda till skillnader i hur rekommendationen genomförs. Medlemsstaterna utser de myndigheter som ska ansvara för att rekommendationen genomförs och kan prioritera målgrupper, beroende på nationella förhållanden och tillgängliga resurser.

Rekommendationen utgör en handlingsram för att stödja lågutbildade vuxna och höja deras kompetens. Dess omfattning är begränsad till vägledning av offentliga myndigheter och andra utbildningsanordnare om de viktigaste stegen i utformningen och genomförandet av en kompetensgaranti. Genom rekommendationen får medlemsstaterna även behålla stor flexibilitet när det gäller utformningen av och innehållet i genomförandeåtgärderna på nationell nivå.

I den föreslagna insatsen respekteras medlemsstaternas praxis och olikartade system. Det tas också hänsyn till medlemsstaternas behov av differentierade tillvägagångssätt beroende på de olika ekonomiska och sociala situationerna och skiftande arbetsmarknadsförhållandena.

Kompetensgarantin tillhandahålls på frivillig grund och med utgångspunkt i den berörda individens engagemang och intresse av att delta i ytterligare kompetenshöjning, samt i enlighet med de arrangemang för genomförande som medlemsstaterna inrättar.

- **Val av instrument**

Valet av instrument – en rådsrekommendation – är proportionellt. Det bygger på den befintliga EU-lagstiftningen och är i linje med den typ av instrument som finns tillgängliga för EU-initiativ på områdena för utbildning och sysselsättning. Tidigare erfarenheter, särskilt av den europeiska referensramen för kvalifikationer, har visat att en rekommendation kan få medlemsstaterna att skapa strukture reformer.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Samråd med berörda parter**

Riktade samråd om möjliga sätt att hantera problemet med låg kompetensnivå hos befolkningen i arbetsför ålder har genomförts i olika sammanhang och med viktiga aktörer, såsom beskrivs närmare nedan.

Hos arbetsmarknadens partner fanns brett stöd för ett kompetensinitiativ och en vilja att arbeta för att göra något åt situationen med lågkvalificerade vuxna. Fackföreningarna ser grundkompetens som en grundläggande rättighet och framhöll vikten av ändamålsenliga vägledningstjänster för alla samt behovet av att ta hänsyn till varje individs tidigare lärande. De påpekade att lågkvalificerade arbetstagare ofta avråds från att delta i utbildning som de behöver på grund av familje- eller arbetsåtaganden. De anser att medlemsstaterna bör ha flexibilitet vid genomförandet. Arbetsgivarna konstaterade att det är medlemsstaternas ansvar att säkerställa att grundkompetens förvärvas, och betonade vikten av individens eget engagemang i kompetenshöjning. Det bör tas hänsyn till hur relevant kompetensen är för företagets behov. Arbetsgivarna föreslog att utbildningsutbudet bör anpassas till förhållandena för specifika undergrupper av lågkvalificerade personer (t.ex. arbetslösa/anställda) och påpekade att det bör vara lämpligt för behoven hos en vuxen målgrupp.

Generaldirektörer för yrkesutbildning rådfrågades också om hur kompetensbristen hos lågkvalificerade i arbetsför ålder bör lösas. Många av dem som deltog i diskussionerna samtyckte till att det behövs åtgärder specifikt för lågkvalificerade vuxna. Punkter som lyftes fram var behovet av att motivera vuxna att delta i utbildning, anpassa tillhandahållandet efter den studerandes behov och vända sig till specifika undergrupper av lågkvalificerade vuxna, samt vikten av arrangemang för validering av kompetens som förvärvats genom informellt och icke-formellt lärande och betydelsen av kompetenta vägledningstjänster. Det betonades dessutom ofta att de offentliga arbetsförmedlingarna skulle kunna spela en viktig roll.

Samråd om kompetensagendan har även ägt rum i den rådgivande trepartskommittén för yrkesutbildning. Beträffande lågkvalificerade personer rådde allmän enighet om att förvärvande av en gedigen grundkompetens är en viktig bas för vidare lärande, för tillträde till arbetsmarknaden och för en fullvärdig roll i samhället, och medlemsstaterna bör säkerställa att alla vuxna uppnår minimikraven. En miniminivå av digital kompetens bör nu därför ingå i grundkompetensen vid sidan av läs-, skriv- och räknekunskaper. Vuxna som saknar denna kompetens bör ha tillgång till specifika utbildningsprogram. Programmen bör anpassas efter vuxna arbetstagares behov och hjälpa dessa arbetstagare att övervinna eventuell brist på motivation. Från arbetsgivarnas sida betonades att det är statens ansvar att säkerställa grundkompetens, och att arbetsgivarna inte bör bära hela bördan med att åtgärda ineffektivitet i det formella utbildningssystemet. Fackföreningarna underströk att de kan spela en viktig roll för att öka medvetenheten om fördelarna med kompetenshöjning och om de möjligheter som

finns tillgängliga. De kan även ingå avtal med arbetsgivare för att ge anställda bättre tillgång till sådana kompetenshöjningsmöjligheter. Ett antal positiva exempel på avtal mellan arbetsmarknadens parter framhövs, som Frankrikes erfarenhet nyligen med att utveckla ett tvärfackligt utbildningsbevis för grundkompetens och yrkeskompetens, som avtalats mellan arbetsmarknadens parter och är tillgängligt för lågutbildade arbetstagare och arbetslösa.

På det hela taget belyste svaren behovet av ändamålsenliga stöd- och vägledningstjänster för vuxenstuderande, flexibilitet i tillhandahållandet för att ta hänsyn till de olika omständigheterna för olika grupper av vuxenstuderande, samt behovet av att vidareutveckla den kompetens som varje individ redan besitter.

Diskussioner med nationella myndigheter, arbetsmarknadens parter, företrädare för regionala och lokala myndigheter och andra berörda parter har också hållits vid möten i relevanta kommittéer, rådgivande grupper och arbetsgrupper och i olika format.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

PIAAC-undersökningen innehåller omfattande uppgifter om kompetensnivån hos vuxna i 17 medlemsstater och om hur kompetens påverkar både individernas möjligheter i livet och ländernas konkurrenskraft och tillväxt. Undersökningen visar också tydligt att en betydande andel vuxna i EU har svårt att läsa, skriva, räkna och använda ny teknik. Sambandet mellan kompetensnivå, kvalifikationer och anställbarhet framgår av PIAAC- och PISA-undersökningarna och arbetskraftundersökningen.

En undersökning som Europeiska observationsorganet för sysselsättningspolitik genomförde 2015 innehåller en djupgående analys av alla medlemsstaters finansierade utbildning för att öka kompetensen hos arbetslösa vuxna (i åldern 25–64 år) med låga kvalifikationer eller otillräcklig grundkompetens. Undersökningen visade att utbildningsåtgärder som får mer positiva utvärderingsresultat tenderar att vara väl anpassade efter den arbetssökandes potential, uppfyller (lokala) arbetsgivares behov av kompetens, leder till formella yrkeskvalifikationer, är mer småskaliga och riktar sig till specifika missgynnade grupper och särskilda yrken. Det framkom även att individanpassade strategier är nyckeln till effektiv utbildning och att det finns ett behov av att vägleda och följa upp personer som hoppat av sin utbildning för att ge dem möjlighet till livslångt lärande. Detta gäller i synnerhet dem som befinner sig långt bort från arbetsmarknaden och har svårt att få anställning av flera skäl.

Den europeiska inventering av validering som Cedefop utför vartannat år ger tillsammans med Cedefops övervakning av den europeiska referensramen för kvalifikationer en översikt över medlemsstaternas framsteg med att genomföra rådets rekommendation från 2012 om validering av icke-formellt och informellt lärande.

I Eurydices undersökning från 2015, *Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities*, kartläggs tillgängliga utbildningar och program som är specifikt inriktade på att ge vuxna i medlemsstaterna grundkompetens så att de kan uppnå grundskole- och gymnasiekvalifikationer. I ytterligare undersökningar om vuxenutbildning har kvalitet, finansiering och politiska åtgärders effektivitet studerats, och tillsammans med resultat från arbetsgrupper på detta politiska område tillhandahåller undersökningarna en rad uppgifter från alla medlemsstater liksom exempel på god praxis.

En kommande undersökning från Cedefop¹¹ innehåller en analys av sociala och andra kostnader och konsekvenser av låg kompetens.

- **Konsekvensbedömning**

Det föreslagna instrumentet – en rådsrekommendation – ger vägledning om det fortsatta arbetet med att ordna möjligheter till kompetenshöjning för vuxna, men ger medlemsstaterna stor flexibilitet att utforma och genomföra åtgärder. Därmed begränsas möjligheten att tydligt identifiera konsekvenser på förhand. Av denna anledning har ingen konsekvensbedömning gjorts. En analysrapport har dock utarbetats, och ett av dess avsnitt handlar om möjliga konsekvenser och kostnader. Rapporten återfinns som bilaga till det arbetsdokument som åtföljer meddelandet om kompetensagendan.

Förslagen i rekommendationen bygger på en omfattande granskning av de statistiska uppgifterna och på tillgängliga uppgifter från befintliga strategier och åtgärder i medlemsstaterna. I stället för en heltäckande konsekvensbedömning användes en mer proportionerlig metod, varefter en analysrapport utarbetades. Denna återfinns som bilaga till det arbetsdokument som åtföljer meddelandet om kompetensagendan.

Analysen visade att om inga åtgärder vidtas kan möjligheterna till sysselsättning för lågkvalificerade personer förväntas försämrats. Den utveckling mot allt högre förväntningar på kompetens som länge har pågått kan förväntas fortsätta, vilket ökar risken för att lågkvalificerade personer blir oanställbara. Situationen kommer troligtvis inte att förändras av att man fortsätter att investera i aktuella kompetenshöjningsprogram, som inte nödvändigtvis håller den kvalitet eller leder till de resultat som önskas, och som eventuellt inte är anpassade efter behoven hos den mångskiftande målgruppen. Det är därför uppenbart att åtgärder behöver vidtas. Beträffande omfattningen av dessa åtgärder identifierades i analysen en rådsrekommendation om inrättande av en kompetensgaranti för lågutbildade vuxna som det alternativ som bäst överensstämmer med EU:s politiska mål. Fördelen med detta alternativ är kombinationen av ett EU-omfattande åtagande med åtgärder på nationell nivå, som bottnar i ett starkt politiskt engagemang för att anta den utmaning som låg kompetens hos den arbetsföra befolkningen innebär. Vidare skapas en omfattande och systematisk ram för kompetenshöjningsvägar samtidigt som medlemsstaterna ges flexibilitet att bestämma förfarandena för genomförandet.

Cedefop har med utgångspunkt i makroekonomiska modeller uppskattat den potentiella effekten av högre kompetensnivå på BNP-tillväxten per capita, genom att använda observerade marknadsdata (BNP/BNP per capita) och andra relevanta makroekonomiska variabler från Europeiska kommissionens databas Ameco och Conference Boards databas Total Economy. Uppskattningen visar att om medelkompetensen hos den vuxna befolkningen (ISCED-nivå 3–4) ökade med en procentenhet skulle BNP per capita kunna öka med 0,99 procentenheter. Med hjälp av detta undersökningsunderlag har Cedefop simulerat den långsiktiga produktionsstillväxten på grundval av högre kompetensnivå. Simuleringen visar att jämfört med Cedefops referensscenario med minskande andelar lågkvalificerade vuxna leder en ytterligare minskning (med 4 procentenheter) av andelen lågutbildade vuxna till en ökning av EU:s årliga BNP med cirka 350 miljarder euro.

¹¹ Forskningsrapport från Cedefop (2016, ännu ej publicerad): *Economic and social consequences of low skilled adults in the EU*.

- **Grundläggande rättigheter**

Ett av FN:s mål för hållbar utveckling från 2015 är att se till att alla unga och en betydande andel av den vuxna befolkningen, både män och kvinnor, uppnår läs- och skrivkunnighet och räknefärdighet senast 2030.

I artikel 14 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivs att alla har rätt till utbildning och till tillgång till yrkesutbildning och fortbildning. Trots denna allmänna rättighet lämnar en stor del av EU:s befolkning det formella utbildningssystemet innan de har uppnått en miniminivå av kompetens, och tillgången till utbildningsmöjligheter efter skolan är inte rättvist fördelad bland EU:s invånare. Detta förslag syftar till att främja större rättvisa genom att ge lågutbildade vuxna möjlighet att uppnå en miniminivå av grundkompetens och gå vidare mot en formell kvalifikation.

Inom EU garanteras skyddet av personuppgifter genom artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. När de åtgärder som föreskrivs i denna rekommendation medför behandling av personuppgifter ska de genomföras i enlighet med EU:s lagstiftning om skydd av personuppgifter, särskilt direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter¹² och tillhörande nationella genomförandeåtgärder, samt förordning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter¹³.

Direktiv 95/46/EG kommer att ersättas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)¹⁴ som är tillämplig från och med den 25 maj 2018.

4. BUDGETKONSEKVENSER

För att den föreslagna rekommendationen ska kunna genomföras krävs lämplig och tillräcklig finansiering. Samtidigt som rekommendationen är förenlig med medlemsstaternas åtaganden enligt stabilitets- och tillväxtpakten kommer den att påverka resurserna på nationell nivå. Användningen av ekonomiskt stöd från EU, exempelvis genom en potentiell omfördelning av ESF-program, uppmuntras.

Rekommendationen ger medlemsstaterna stor flexibilitet i fråga om genomförande och prioriterade målgrupper. Därför går det inte att göra någon EU-omfattande uppskattning av kostnaderna för att genomföra garantin. Det har emellertid tagits fram ett antal scenarier med viktiga variabler (antalet personer som utnyttjar kompetensgarantin och kostnaden per individ för insatsen). Dessa ger en indikation på de många olika kostnader som kan förväntas. Mer information finns i avsnitt 3.4 i Teknisk bilaga 1 till det arbetsdokument som åtföljer meddelandet om en ny kompetensagenda för Europa.

Investering i utbildning, vidareutbildning och livslångt lärande är en av den europeiska sammanhållningspolitikens 11 målsättningar, och i den gällande förordningen om Europeiska socialfonden (ESF) talas det specifikt om att stärka tillgången till livslångt lärande och förbättra arbetskraftens färdigheter och kompetens. Befintliga medel för främjande av social

¹² EUT L 281, 23.11.1995, s. 31.

¹³ EUT L 8, 12.1.2001, s. 1.

¹⁴ EUT L 119, 4.5.2016, s. 1.

delaktighet (t.ex. ESF, EaSI, Fead och EGF) eller av branschspecifik kompetensutveckling (t.ex. Ejflu) kan också användas, särskilt för att stödja missgynnade grupper som lågkvalificerade arbetslösa vuxna, icke förvärvsarbetande personer och invandrare. Under den nuvarande programperioden (2014–2020) uppskattas det att ESF-programmen kommer att göra det möjligt för närmare tre miljoner personer att få en kvalifikation. Genom ESF kommer över 27 miljarder EUR att investeras i utbildning, kompetens och livslångt lärande och genom Europeiska regionala utvecklingsfonden över 6 miljarder EUR.

Rekommendationen utgör en flexibel ram för insatser, som ger medlemsstaterna möjlighet att utifrån sin budgetsituation anpassa den befintliga resurstilldelningen för att stödja lågkvalificerade personer. Vidare kommer genomförandet i huvudsak att bygga på befintliga strategier och åtgärder, eftersom det i medlemsstaterna redan finns hela eller delar av system för att nå lågutbildade personer och erbjuda dem kompetenshöjning. Medlemsstaterna har förbundit sig att inrätta valideringsarrangemang, inbegripet kompetenskartläggning för utsatta grupper, i enlighet med rekommendationen om validering av icke-formellt och informellt lärande. Medlemsstaterna bekräftade sitt politiska åtagande att minska antalet lågutbildade och lågkvalificerade personer senast i den gemensamma rapporten om Utbildning 2020. Program för att tillhandahålla grundkompetens och digital utbildning samt möjligheter att uppnå gymnasiekvalifikationer senare i livet finns i alla EU-länder.

Genomförandet på nationell nivå kommer inledningsvis att medföra administrativa kostnader för inrättande av enhetliga kompetenshöjningsvägar, justering av den administrativa kapaciteten, utbildning av personal, samordning av tillhandahållandet, kompetenskartläggningar och erbjudanden om anpassad utbildning. Det är dock möjligt att den samlade inverkan på budgeten blir begränsad på medellång sikt, då denna typ av investering leder till ökad sysselsättning, högre löner, produktivare arbetskraft, bättre kompetensprognoser för kommande generationer (särskilt om den åtföljs av andra relevanta kompetensrelaterade reformer) och ett rättvisare och mer integrerat samhälle.

I en kommande studie från Cedefop anges följande fördelar med **högre kompetensnivå**:

- (a) Högre skatteintäkter från arbete.
- (b) Högre indirekta skatter från bättre utbildade personers högre disponibla inkomst.
- (c) Minskad arbetslöshetsersättning (eftersom sysselsättningen ökar till följd av högre kompetensnivåer), vilket gynnar den offentliga budgeten på längre sikt.
- (d) Lägre utgifter för hälso- och sjukvård.
- (e) Lägre utgifter tack vare minskad brottslighet.

Den föreslagna rådsrekommendationen leder inte till behov av ytterligare EU-medel eller personalresurser för kommissionen.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

I rekommendationen uppmanas medlemsstaterna att inom ett år från antagandet av rekommendationen upprätta en handlingsplan för genomförandet av den. Planen bör innehålla arrangemang för samordning, prioriterade målgrupper som fastställts på nationell nivå samt tillgängliga ekonomiska resurser.

För att säkerställa effektivitet föreslås det i rekommendationen även att man på nationell nivå inrättar lämpliga arrangemang för att övervaka och utvärdera vidtagna åtgärder och deras påverkan på framstegen med att förbättra nivån av grundkompetens och digital kompetens och minska antalet lågutbildade personer. Resultaten bör granskas och ligga till grund för en anpassning av genomförandeåtgärderna efter behov.

Framstegen mot att uppnå initiativets mål kommer att mätas på EU-nivå genom de befintliga rapporteringsmekanismerna, inom ramen för den europeiska planeringsterminen och Utbildning 2020-processen, oavsett vilka arrangemang som kommer att finnas efter år 2020.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Punkterna 1–2

I detta förslag rekommenderas att medlemsstaterna inrättar en kompetensgaranti som ger dem som har lämnat den formella utbildningen utan avslutad gymnasieutbildning eller motsvarande (nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer), och som inte omfattas av ungdomsgarantin, tillgång till kompetenshøjningsvägar så att de kan

- erhålla en miniminivå av läs-, skriv- och räknerekunskaper och digital kompetens och/eller
- gå vidare mot en kvalifikation på nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer eller motsvarande och få en bredare kompetens, med utgångspunkt i rekommendationen om nyckelkompetenser för livslångt lärande.

Nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer är i de flesta medlemsstater gymnasieutbildning eller motsvarande. Denna nivå är allt oftare den lägsta utbildningsnivå som krävs för att få tillträde till kvalificerat arbete på arbetsmarknaden och gå vidare till vidareutbildning och fortbildning (se avsnittet ”Nya utmaningar”).

Nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer är den utbildningsnivå som uppnåtts efter avslutad gymnasieutbildning i de flesta medlemsstater där utbildningen har kopplats till denna referensram. Det är också den utbildningsnivå som ger studerande tillträde till vidareutbildning på eftergymnasial nivå. Den europeiska referensramen för kvalifikationer kan tillämpas på kvalifikationer som uppnåtts genom både formellt och icke-formellt eller informellt lärande. Med tanke på att vuxna är mer benägna att delta i icke-formellt än i formellt lärande föreslås det att den europeiska referensramens nivåer används i texten till rekommendationen.

Termen lågutbildad vuxen definieras i skälen som en individ som har lämnat det formella utbildningssystemet utan avslutad gymnasieutbildning och som inte omfattas av ungdomsgarantin.

Den föreslagna kompetensgarantin omfattar tre steg och bör genomföras med stöd av en uppsättning huvudprinciper som bygger på god praxis. De tre stegen är

- en kompetensbedömning för att identifiera befintliga kunskaper och behov av kompetenshøjning,
- ett anpassat utbildningserbjudande, och
- validering och erkännande av kompetens som förvärvats genom kompetensgarantin i enlighet med nationella referensramar och system för kvalifikationer.

Punkterna 3–4 – kompetensbedömning

Personer med läs-, skriv- och räknekunskaper samt digital kompetens på låg nivå besitter ofta annan kompetens, inbegripet yrkeskompetens, men kan sakna viss grundläggande eller bredare kompetens. Det skulle vara ineffektivt och kontraproduktivt att låta alla gå en standardutbildning eller standardkurs utan att ta hänsyn till deras befintliga kompetens. En viktig del i ett effektivt tillhandahållande av utbildning är därför att anpassa utbildningen efter individuella behov. Syftet med en kompetensbedömning är att identifiera vilka kunskaper en person redan har och vilka eventuella kunskapsluckor som behöver fyllas för att personen ska nå önskad nivå.

Detta kan ske i form av en ”kompetenskartläggning” i enlighet med förslaget i rådets rekommendation från 2012 om validering av icke-formellt och informellt lärande. En sådan resulterar oftast i en redogörelse av individens kompetens, som sedan kan ligga till grund när man planerar nästa utbildningssteg och vilket stöd som ska erbjudas. Den här typen av kompetenskartläggningar finns redan i vissa europeiska länder och kan fungera som inspiration för de länder som vill utveckla egna. OECD har med kommissionens stöd utarbetat det nätbaserade bedömningsverktyget *Education and Skills Online*. I det kopplas individens resultat till de mått på läs-, skriv- och räknekunskaper och problemlösningsförmåga i teknikintensiva miljöer som anges i PIAAC-undersökningen. Några europeiska länder har redan utvecklat en version av verktyget på sitt eget språk.

Förslaget innebär att medlemsstaterna ger lågutbildade vuxna möjlighet att genomgå en bedömning, t.ex. i form av en kompetenskartläggning, för att identifiera både befintlig kompetens och behov av kompetenshöjning.

Punkterna 5–8 – ett anpassat och flexibelt utbildningserbjudande

Resultatet av kompetensbedömningen kommer att ligga till grund för ett personligt anpassat utbildningserbjudande till den berörda individen. Det främsta kännetecknet för utbildningserbjudandet är att det utformas så att de specifika kompetensbrister som identifierats genom kompetensbedömningen åtgärdas. Erbjudandet kan därför gälla utbildning i att läsa, skriva och räkna eller uppnå digital kompetens, en kombination av dessa eller en utbildning som leder till en kvalifikation.

Erbjudandet kan bestå av två steg, men bör redan från början ge individen möjlighet att gå vidare till en kvalifikation på nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer. Utbildningsprogrammen bör ta hänsyn till identifierade kompetenshöjningsbehov och i första hand utveckla läs-, skriv- och räknekunskaper samt digital kompetens, så att den studerande får en stabil grund att stå på för att kunna fortsätta sin utbildning och slutligen erhålla en kvalifikation. Programmen kan också redan från början vara inriktade på en kvalifikation på nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer eller motsvarande, om kompetensbedömningen visar att detta är en möjlighet för den berörda personen.

Utbildningserbjudandet bör vara flexibelt och anpassat efter vuxnas inlärningsvanor, så att hinder för deltagande i kompetenshöjande åtgärder motverkas. I rekommendationen betonas därför behovet av lämpliga inlärningsmiljöer, lärare och utbildare med rätt behörighet, metoder som är anpassade för målgruppens ålder samt utnyttjande av potentialen i digitalt lärande. Vuxna som har haft dåliga erfarenheter tidigare blir motiverade av att se att de gör framsteg. Detta kan uppnås genom att utbildningsutbudet organiseras i hanterbara utbildningsmoduler som kan dokumenteras, bedömas och valideras var för sig.

Om det erbjuds en utbildning som leder till en kvalifikation så är det viktigt att den är relevant för den lokala arbetsmarknadens behov, så att möjligheterna till kompetenshöjning motsvarar kompetensbristen på lokal och regional nivå.

Punkt 9 – validering och erkännande

I rekommendationen föreslås att medlemsstaterna vidareutvecklar sina befintliga valideringsarrangemang för att bedöma och certifiera kompetens som förvärvats genom kompetensgarantin och se till att den räknas med i en kvalifikation, i enlighet med nationella referensramar och system för kvalifikationer.

Genom validering kan de studerandes framsteg dokumenteras i olika skeden av utbildningsvägen. På så vis kan de samla meriter till en kvalifikation eller partiell kvalifikation inom den nationella referensramen för kvalifikationer, på motsvarande nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer. Detta underlättas om den nationella referensramen för kvalifikationer omfattar små och överskådliga steg mot en fullständig kvalifikation för lågutbildade vuxna, och om den gör det möjligt att uppnå resultatet på olika sätt.

Kompetensgarantin bör genomföras med stöd av en uppsättning huvudprinciper såsom beskrivs längre ned.

Punkt 11 – samordning och partnerskap

Tillhandahållandet av vuxenutbildning är ofta splittrat: politiken utformas kanske av olika statliga organ med ansvar för olika undergrupper, vuxenutbildningen tillhandahålls av en rad olika utbildningsanordnare och den utbildning som erbjuds kan skilja sig från en plats till en annan. Det stöd som tillhandahålls genom aktiva arbetsmarknadsåtgärder för lågutbildade vuxna ser inte alltid till långsiktiga behov av kompetenshöjning, och är i de flesta fall endast utformat för arbetslösa.

En effektiv samordning av politik och åtgärder är en av de nyckelfaktorer som har visat sig bidra till att målen för offentliga politiska insatser på vuxenutbildningsområdet uppnås¹⁵. Samtidigt som en politisk samordning är nödvändig kan genomförandet endast lyckas om en rad olika aktörer deltar aktivt. Partnerskap behövs också för att det ska fungera.

I detta förslag rekommenderas därför att medlemsstaterna utser ett organ, eller ett fåtal organ, som ska ansvara för att genomföra kompetensgarantin genom att samordna de berörda offentliga organens arbete och främja partnerskap med en rad olika aktörer. För detta krävs att det läggs större vikt vid effektiv samordning av de många myndigheterna, däribland de offentliga arbetsförmedlingarna, utbildningsanordnare och organ för yrkesvägledning och validering.

Partnerskap som inbegriper många olika aktörer, arbetsmarknadsparter, utbildningsanordnare, arbetsgivare, förmedlings- och branschorganisationer, lokala och regionala ekonomiska aktörer, arbetsförmedlingar, social- och samhällstjänster, bibliotek, organisationer i civilsamhället osv. bör uppmuntras. Lokala myndigheter kan också spela en viktig roll för att identifiera behoven på lokal nivå och göra det lättare att nå målgruppen. Samtliga dessa

¹⁵ *An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe*. Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering, 2015.

aktörer kan fylla viktiga funktioner när de olika stegen i garantin ska genomföras samt för att säkerställa att åtgärderna når ut och att vägledning finns tillgänglig under hela processen.

Punkterna 12–16 – uppsökande strategier, vägledning och stödåtgärder

Forskning visar att många vuxna inte är medvetna om fördelarna med att höja sin kompetensnivå eller inte känner till att det finns möjligheter till kompetenshöjning som inte kräver att man återvänder till den formella skolundervisningen. För att uppmuntra människor att ta kontakt med berörda instanser behövs noggrant målinriktade uppsökande strategier. Utformningen av sådana uppsökande strategier måste baseras på en fullgod översikt över de många olika undergrupperna av lågkvalificerade personer, och det kan bli nödvändigt med något olika strategier för varje grupp. Personer som är registrerade som arbetslösa kan till exempel visa sig lättast att nå genom de organ som hjälper dem att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Personer som är anställda kan å andra sidan nås genom ett aktivt deltagande från arbetsgivarens eller fackföreningarnas sida. Det kan behövas särskilda åtgärder för att nå ut till invandrare som inte är förtrodda med värdlandets språk osv. Uppsökande verksamhet bör öka de vuxnas medvetenhet om fördelarna med kompetenshöjning, upplysa dem om vilka möjligheter det finns till vägledning, stöd och utbildning samt få dem motiverade att utnyttja dessa.

Uppsökande verksamhet är endast en av flera åtgärder som kan användas för att få lågkvalificerade att utnyttja kompetenshöjningsmöjligheter. Vägledning behövs också, i form av rådgivning och information om vad kompetensgarantin omfattar, vart man vänder sig för att komma i gång och hur man behåller målet i sikte under hela processen. De studerande bör ha tillgång till denna typ av vägledning och stöd i alla skeden av kompetenshöjningen.

I rekommendationen efterlyses stöd till formell utbildning och kontinuerlig fortbildning av personal inom vuxenutbildningen, och ett erkännande av den viktiga roll de spelar i utbildningen av lågkvalificerade vuxna och i tillhandahållandet av vägledning och stöd.

Förutom uppsökande strategier och vägledning kan medlemsstaterna också överväga att skapa särskilda stödåtgärder för att lösa hinder för deltagande i utbildning. I rekommendationen ges exempel på sådana direkta eller indirekta stödåtgärder, exempelvis rätt till ledighet för utbildning, finansiella incitament för studerande eller stöd till arbetsgivare så att de i sin tur kan främja de anställdas kompetenshöjning. Ekonomiska incitament och negativa incitament har också betydelse, både för den studerande och för arbetsgivaren, för beslutet att investera i kompetens och kan behöva ses över.

Punkterna 17–26

Huruvida rekommendationen kan genomföras beror även på hur noga de åtgärder som vidtagits i utformningen och genomförandet av den övervakas och regelbundet utvärderas i syfte att skapa en god cirkel av kontroller och förbättringar av politiken, som automatiskt återspeglas i tillhandahållandet. En kunskapsbas med fungerande åtgärder, som alla medlemsstater och kommissionen kan dela för att ständigt informera om och förbättra rutiner, kommer att bli ett av de bestående resultaten av detta initiativ. Den befintliga webbplattformen för vuxenutbildning i Europa (Epale) syftar till att göra insamlade uppgifter lättillgängliga för alla som medverkar i kompetenshöjningen av lågkvalificerade personer i linje med denna rekommendation. Plattformen har skapats för att underlätta utbyte av bästa praxis och samarbete mellan yrkesgrupper som ansvarar för vuxenutbildning. Den kommer att fungera som ett arkiv för undervisningsmaterial, bedömningsverktyg och annat material för dem som genomför denna rekommendation.

Länderna uppmanas att inom ett år från antagandet av rekommendationen upprätta en handlingsplan för dess genomförande. Planen bör omfatta en identifiering av prioriterade målgrupper som definieras på nationell nivå utifrån resultatet av en kartläggning av lågkvalificerade vuxna och i enlighet med nationella förhållanden och tillgängliga resurser. Resultatet av den första PIAAC-undersökningen om vuxnas färdigheter bör ligga till grund när så är lämpligt.

Kommissionen kommer att granska genomförandeåtgärderna före utgången av 2018. Den kommer att utgå från resultaten av övervakningen och utvärderingen på nationell nivå (som meddelas inom ramen för den europeiska planeringsterminen och Utbildning 2020) och de nationella handlingsplanerna. Kommissionen kommer att lägga fram en omfattande rapport för rådet med en utvärdering av påverkan och resultat av kompetensgarantin inom EU inom fem år från dagen för antagandet av rekommendationen.

Till stöd för förfarandet kommer man att använda uppgifter som samlats in av Eurostat genom den årliga arbetskraftsundersökningen, undersökningarna om vuxenutbildning respektive yrkesinriktad fortbildning, samt OECD:s löpande arbete med PIAAC-undersökningen om vuxnas färdigheter. Kommissionen kommer att samarbeta med medlemsstaterna för att rikta EU-medel mot deltagande i PIAAC-undersökningen och subsidiaritetsanalyser av PIAAC-data.

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om inrättande av en kompetensgaranti

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 165 och 166,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och
av följande skäl:

- (1) I dagens samhälle behöver alla ha läs-, skriv- och räknekunskaper samt digital kompetens på en tillräckligt hög nivå för att kunna uppnå sin fulla potential, delta aktivt i samhället och uppfylla sina samhällsliga och medborgerliga plikter. Denna kompetens är också väsentlig för att få tillträde till och avancera på arbetsmarknaden samt för att kunna delta i vidareutbildning och fortbildning. Allmän eller yrkesinriktad gymnasieutbildning på nivå 4 i den europeiska ramen för kvalifikationer ses i allt större utsträckning som den kvalifikationsnivå som ger tillträde till arbetsmarknaden och vidare utbildningsmöjligheter.
- (2) För allt fler arbetstillfällen (både nya och sådana som blir lediga) krävs en högre kompetensnivå och bredare kompetens. I framtiden kommer det att finnas färre arbeten utan krav på särskild utbildning. Även arbeten där det traditionellt inte har krävts några särskilda kvalifikationer, eller enbart grundläggande kvalifikationer, blir alltmer krävande. I synnerhet kommer en viss nivå av digital kompetens att krävas för de flesta arbeten, och för allt fler behövs viss central eller allmän kompetens (kommunikation, problemlösning, lagarbete, emotionell kompetens).
- (3) År 2015 fanns det i EU 64 miljoner människor i åldern 25–64 år, vilket motsvarar en fjärdedel av denna åldersgrupp, som lämnat den formella utbildningen med högst grundskoleutbildning¹⁶. Det finns inget mått på grundkompetensen hos dessa personer, men OECD:s undersökning av vuxnas färdigheter, som omfattar läs-, skriv- och räknekunskaper samt förmågan att använda IKT i teknikintensiva miljöer, visar att liknande andelar vuxna i åldersgruppen 16–65 år presterade på den lägsta kompetensnivån i 17 medlemsstater.
- (4) Vidare visar Pisa-undersökningsuppgifter att en betydande andel 15-åringar underpresterar i läsning (17,8 %), matematik (22,1 %) och naturvetenskap (16,6 %), och dessa siffror är högre än Utbildning 2020-riktmärket på 15 %.
- (5) Detta omfattande undersökningsunderlag tyder på att mellan 20 och 25 % av vuxna i EU saknar den kompetens som krävs för vidareutbildning och är mindre benägna att delta i utbildning eller att delta fullt ut i dagens digitala ekonomi och samhälle. Dessa personer löper större risk för arbetslöshet, drabbas oftare av fattigdom och socialt

¹⁶ Eurostats arbetskraftsundersökning 2015.

utanförskap, utsätts för större hälsorisker och har kortare förväntad livslängd. Det är också större risk att deras barn underpresterar i skolan.

- (6) Lågutbildade personer med fundamentala brister i sin grundkompetens utgör en mycket stor andel av gruppen arbetslösa, särskilt långtidsarbetslösa, personer. Bristerna gör det svårare för dem att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Detsamma gäller för andra utsatta grupper, som äldre arbetstagare, icke förvärvsarbetande personer och tredjelandsmedborgare.
- (7) Medlemsstaternas insatser för att minska antalet unga som lämnar sin utbildning i förtid bygger på förebyggande, ingripande och kompenserande åtgärder och har haft positiva effekter: År 2015 var den genomsnittliga andelen unga i EU med högst grundskoleutbildning (i åldersgruppen 18–24 år) omkring en procentenhet lägre än det överordnade Europa 2020-målet på 10 %, men med stora variationer mellan medlemsstaterna. Även om det överordnade målet uppnås kommer återstående 10 % att få stora problem med att hitta varaktig sysselsättning när de blir vuxna. Dessutom påverkas vissa äldre grupper (25 år och uppåt) av att många här lämnade skolan med högst grundskoleutbildning. Detta gäller särskilt tredjelandsmedborgare och andra personer med invandrarbakgrund.
- (8) Lågutbildade vuxnas deltagande i livslångt lärande är fyra gånger lägre än för personer med eftergymnasiala kvalifikationer. Möjligheterna till livslångt lärande är fortsatt ojämnt fördelade mellan olika socioekonomiska grupper, och vissa grupper av befolkningen i arbetsför ålder, i synnerhet tredjelandsmedborgare, har sämre tillgång till dessa möjligheter. Hindren för deltagande i kompetenshöjning beror på både strukturella och situationsbetingade faktorer. De omfattar det smala utbudet av utbildningsmöjligheter, bristfälligt tillhandahållande genom formella och alltför långa program, brist på validering av tidigare lärande, bristfälliga undervisningsmetoder, otillräcklig utveckling av lärande på arbetsplatsen, bristande medvetenhet om fördelarna med kompetenshöjning och om tillgängligt stöd.
- (9) För att främja rättvisare och mer jämlik tillgång till kompetenshöjningsmöjligheter, och göra det med målgruppens mångskiftande karaktär i åtanke, bör en kompetensgaranti erbjuda lågutbildade vuxna flexibla kompetenshöjningsvägar genom vilka de kan förbättra sina läs-, skriv- och räknekunskaper och sin digitala kompetens. Den bör också ge dem möjlighet att fortsätta att lära sig i sin egen takt för att bredda sin kompetens och uppnå en kvalifikation på nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer eller motsvarande.
- (10) Målgruppen för kompetensgarantin är lågutbildade vuxna enligt definitionen personer som har lämnat det formella utbildningssystemet utan avslutad gymnasieutbildning och som inte omfattas av ungdomsgarantin¹⁷.
- (11) Medlemsstaterna bör inrikta genomförandet av kompetensgarantin på prioriterade målgrupper (arbetslösa personer, missgynnade grupper, vissa åldersgrupper osv.), med beaktande av nationella förhållanden och tillgängliga resurser.
- (12) Kompetensgarantin bör genomföras i enlighet med de genomförandebestämmelser som medlemsstaterna fastställer och utgå från individens eget engagemang och intresse av att delta i kompetenshöjning.

¹⁷ Rådets rekommendation av den 22 april 2013 om att inrätta en ungdomsgaranti (EUT C 120, 26.4.2013, s. 1).

- (13) Dessa åtgärder bör genomföras helt i överensstämmelse med bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten.
- (14) När de åtgärder som föreskrivs i denna rekommendation medför behandling av personuppgifter bör de genomföras i enlighet med EU:s lagstiftning om skydd av personuppgifter¹⁸ och de tillhörande nationella genomförandeåtgärderna.
- (15) Enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har alla rätt till utbildning och till tillgång till yrkesutbildning och fortbildning.
- (16) FN:s mål för hållbar utveckling 2015 var att se till att alla ungdomar och en betydande andel av den vuxna befolkningen, både män och kvinnor, uppnår läs-, skriv- och räknekunskaper senast 2030.
- (17) Europaparlamentets och rådets rekommendation 2006/962/EG av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande¹⁹ utgör en referensram som hjälper medlemsstaterna att se till att ungdomar efter formell utbildning och yrkesutbildning har utvecklat nyckelkompetenser som rustar dem för vuxenlivet och för vidareutbildning och arbete. Den är även till stöd för medlemsstaterna i arbetet med att säkerställa att vuxna ges möjlighet att utveckla och aktualisera sina nyckelfärdigheter hela livet.
- (18) EU:s digitala kompetensram för medborgarna är en gemensam europeisk referens för vad det innebär att vara digitalt kompetent i dagens samhälle, och den definierar kompetens och kompetensnivåer på fem nyckelområden. Den kan användas som grund för utveckling av bedömningsverktyg för att identifiera kompetensbrister och utforma anpassad utbildning som syftar till att åtgärda dessa brister.
- (19) Genom Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 23 april 2008 om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande²⁰ skapades en gemensam referensram med åtta nivåer som uttrycks i form av läranderesultat. Varje nivå kan uppnås via olika vägar av formellt, icke-formellt och informellt lärande.
- (20) I rådets resolution från 2011 om en förnyad europeisk agenda för vuxenlärande²¹ fastställdes prioriteringar för utvecklingen av vuxenutbildningssektorn. Som en omedelbar prioritering angavs tillhandahållande av nya möjligheter att tillägna sig grundläggande färdigheter, såsom läs- och skrivkunighet och räknefärdighet men även digital kompetens. I den gemensamma rapporten från rådet och kommissionen om genomförandet av den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete (Utbildning 2020)²² anges som prioriterade åtgärder att öka utbildningsutbudet vad

¹⁸ Särskilt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 12.1.2001, s. 1); ska ersättas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1) som är tillämplig från och med den 25 maj 2018.

¹⁹ EUT L 394, 30.12.2006, s. 10.

²⁰ EUT C 111, 6.5.2008, s. 1.

²¹ EUT C 372, 20.12.2011, s. 1.

²² Utbildning 2020-rapporten innehåller gemensamma europeiska samarbetsinsatser inom alla utbildningsområden fram till 2020 (EUT C 417, 15.12.2015, s. 25), [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215\(02\)&from=SV](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02)&from=SV)

gäller läs- och skrivkunskaper samt matematiska och digitala färdigheter och ge dem som saknar en kvalifikation på nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer en ny chans att nå en erkänd kvalificering i enlighet med referensramen. Den gemensamma rapporten innehåller även medelfristiga mål för yrkesutbildning. Ett av dem är att göra kvalifikationer mer tillgängliga för alla genom mer flexibla och genomträngliga system för yrkesutbildning, särskilt effektiva och integrerade vägledningstjänster samt validering av icke-formellt och informellt lärande.

- (21) Rådets rekommendation av den 28 juni 2011 om politiska strategier för att minska andelen elever som lämnar skolan i förtid²³ utgör en ram för övergripande strategier som innefattar förebyggande, ingripande och kompenserande åtgärder. Genom de kompenserande åtgärderna tillhandahålls olika vägar att återgå till utbildning och erhålla de kvalifikationer som saknas, till exempel i form av en andra chans till utbildning eller icke-formellt lärande kombinerat med validering av tidigare lärande.
- (22) I rådets rekommendation från 2012 om validering av icke-formellt och informellt lärande²⁴ uppmanas medlemsstaterna att senast 2018 ha inrättat nationella system för validering (identifiering, dokumentation, bedömning och certifiering) av icke-formellt och informellt lärande. Detta inbegriper möjligheter för arbetslösa eller personer som riskerar att bli det att genomgå en ”kompetenskartläggning” och få kunskaper, färdigheter och kompetens granskade.
- (23) I rådets rekommendation av den 22 april 2013 om att inrätta en ungdomsgaranti²⁵ rekommenderas att personer under 25 år får ett högkvalitativt erbjudande om sysselsättning, vidareutbildning, lärlingsutbildning eller praktik inom fyra månader efter att de blivit arbetslösa eller avslutat sin formella utbildning. Medlemsstaterna uppmanas att erbjuda elever med högst grundskoleutbildning och lågkvalificerade ungdomar vägar för att återgå till utbildning, eller vuxenutbildningsprogram, där inlärningsmiljön motsvarar deras specifika behov och hjälper dem att uppnå den kvalifikation de saknar.
- (24) I rådets rekommendation av den 15 februari 2016 om långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden²⁶ rekommenderas att långtidsarbetslösa allra senast efter 18 månaders arbetslöshet erbjuds en ingående individuell utvärdering och vägledning samt ett avtal om återinträde på arbetsmarknaden som omfattar ett individuellt erbjudande och en utsedd kontaktpunkt.
- (25) I kommissionens rekommendation 2008/867/EG av den 3 oktober 2008 om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden²⁷ uppmanas medlemsstaterna att utöka och förbättra investeringen i humankapital genom en inkluderande utbildningspolitik, inklusive effektiva strategier för livslångt lärande, och att se till att utbildningssystemen anpassas till nya kompetenskrav, inklusive behovet av digital kompetens.
- (26) I rådets slutsatser av den 5 och 6 juni 2014 om integration av tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i EU bekräftas på nytt de gemensamma grundprinciperna för en integrationspolitik för invandrare i EU, vilka antogs 2004. En av dessa är att

²³ EUT C 191, 1.7.2011, s. 1.

²⁴ EUT C 398, 22.12.2012, s. 1.

²⁵ EUT C 120, 26.4.2013, s. 1.

²⁶ EUT C 67, 20.2.2016, s. 1.

²⁷ EUT L 307, 18.11.2008, s. 11.

”utbildningsinsatser har avgörande betydelse för att göra invandrarna, och i synnerhet deras efterkommande, beredda att bli mer framgångsrika och aktiva deltagare i samhällslivet”.

- (27) Trots dessa insatser är lågutbildade vuxnas tillgång till och deltagande i utbildning fortfarande en utmaning. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder syftar till att få arbetslösa i arbete så snabbt som möjligt, men möjliggör inte alltid flexibel och individanpassad kompetenshöjning. Offentliga politiska åtgärder är sällan inriktade på kompetenshöjning av personer som redan har anställning, vilket gör att dessa personer riskerar inaktuell kompetens och förlorade arbeten. Samtidigt har de människor som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden störst behov av kompetenshöjning men är svårast att nå ut till.
- (28) Den kunskapsbas som beslutsfattare och yrkesverksamma behöver växer men är ofullständig. Den expertis som EU:s organ – särskilt Eurostat, genomförandeorganet för utbildning, audiovisuella medier och kultur (Eacea) och det europeiska centrumet för utveckling av yrkesutbildning (Cedefop) – har att utveckla relevant forskning och analys är av stor betydelse och bör stärkas ytterligare.
- (29) Arbetsgivarorganisationer, arbetsgivare, fackföreningar, industri- och handelskammare, hantverksorganisationer, nationella organ som arbetar med planering, anordnande eller främjande av utbildning samt med integrationsåtgärder för invandrare, arbetsförmedlingar, utbildningsanordnare, organisationer i det civila samhället, lokala myndigheter och samhällstjänster är viktiga aktörer i den gemensamma insats som krävs för att nå ut till, engagera, vägleda och stödja lågkvalificerade personer på deras personliga väg mot kompetenshöjning.
- (30) Målgruppen är mångfaldig och de politiska insatserna på området är fragmentariska och komplexa, vilket ofta leder till en avsaknad av systematiska strategier för kompetenshöjning hos arbetskraften och till bristande medvetenhet om de sociala och ekonomiska fördelar som en sådan skulle medföra. Därför behövs enhetliga politiska insatser som bygger på effektiv samordning och partnerskap inom olika politikområden.

MEDLEMSSTATERNA REKOMMENDERAS ATT GÖRA FÖLJANDE

i enlighet med nationella förhållanden och i nära samarbete med arbetsmarknadens parter och utbildningsanordnare:

- 1. Inrätta en kompetensgaranti som ger lågutbildade vuxna, som har lämnat den formella utbildningen utan avslutad gymnasieutbildning eller motsvarande (nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer) och som inte omfattas av ungdomsgarantin, möjlighet att höja sin kompetens och utifrån sina egna behov
 - (a) uppnå en miniminivå av läs-, skriv- och räknerekunskaper och digital kompetens, och/eller
 - (b) gå vidare mot en kvalifikation på nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer eller motsvarande och bredda sin kompetens, med utgångspunkt i rekommendation 2006/962/EG om nyckelkompetenser för livslångt lärande.
- 2. Basera utformningen av kompetensgarantin på följande tre steg: kompetensbedömning, tillhandahållande av ett anpassat och flexibelt utbildningserbjudande av hög kvalitet samt validering och erkännande av kompetens som förvärvats via kompetenshöjningsåtgärder.

KOMPETENSBEDÖMNING

3. Ge lågutbildade vuxna möjlighet att genomgå en bedömning, t.ex. i form av en kompetenskartläggning, i syfte att identifiera både deras befintliga kompetens och behov av kompetenshöjning.
4. Identifiera, dokumentera, bedöma och certifiera befintlig kompetens hos lågutbildade vuxna med hjälp av de valideringsarrangemang som har inrättats i enlighet med rådets rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande.

ETT ANPASSAT OCH FLEXIBELT UTBILDNINGSERBJUDANDE

5. Erbjud personligt anpassad utbildning, i enlighet med punkt 1, med utgångspunkt i resultatet av en kompetensbedömning och validering. I tillämpliga fall inkluderas möjligheter till språkutbildning och förberedelser för utbildning för invandrare från tredjeländer.
6. Tillhandahålla utbildningen i lämpliga inlärningsmiljöer, skolor eller utbildningscenter eller på arbetsplatsen, där lärare och utbildare med rätt behörighet använder undervisningsmetoder specifikt anpassade för vuxna och utnyttjar potentialen i digitalt lärande.
7. Organisera utbildningsutbudet i moduler som kan dokumenteras, bedömas och valideras var för sig, för att registrera de studerandes framsteg i olika skeden.
8. I möjligaste mån anpassa innehållet i utbildningserbjudandet som leder till en kvalifikation, i enlighet med punkt 1 b, efter den lokala och regionala arbetsmarknadens behov, och tillhandahålla det i nära samarbete med lokala aktörer, i synnerhet arbetsmarknadsparter och lokala och regionala ekonomiska aktörer.

VALIDERING OCH ERKÄNNANDE

9. Utveckla befintliga valideringsarrangemang för att bedöma och certifiera den kompetens som förvärtas genom kompetensgarantin, däribland lärande på arbetsplatsen, och se till att den räknas med i en kvalifikation, i enlighet med nationella referensramar och system för kvalifikationer.
10. Basera genomförandet av kompetensgarantin på de principer som beskrivs nedan, i enlighet med nationella förhållanden:

Samordning och partnerskap

11. Utse och ge tillräckliga befogenheter till ett enda eller ett begränsat antal organ som får ansvar för genomförandet av denna rekommendation, och särskilt för att göra följande:
 - Samordna det arbete som utförs av berörda offentliga organ, däribland offentliga arbetsförmedlingar, utbildningsanordnare och organ för yrkesvägledning och validering, så att kompetensgarantin blir en integrerad del av en aktiv arbetsmarknadspolitik och ingår i insatser för motverkande av avbruten skolgång och för integration av tredjelandsmedborgare.
 - Stödja inrättandet av offentlig-privata partnerskap så att exempelvis arbetsmarknadens parter, utbildningsanordnare, arbetsgivare, förmedlings- och branschorganisationer, lokala och regionala ekonomiska aktörer, arbetsförmedlingar,

social- och samhällstjänster, bibliotek och organisationer i civilsamhället deltar i genomförandet av rekommendationen.

Uppsökande verksamhet, vägledning och stödåtgärder

12. Fastställa prioriterade målgrupper för genomförandet av kompetensgarantin på nationell nivå, med beaktande av nationella förhållanden och tillgängliga resurser. Även kön, mångfald och olika undergrupper i målgruppen bör beaktas.
13. Tillämpa uppsökande strategier som omfattar att öka medvetenheten om fördelarna med kompetenshöjning, tillhandahålla information om befintlig vägledning, stödåtgärder, möjligheter till kompetenshöjning och ansvariga organ, och uppmuntra dem som är minst motiverade att utnyttja dessa möjligheter.
14. Tillhandahålla vägledningstjänster för att stödja de studerandes utveckling i alla skeden av kompetenshöjningen.
15. Främja formell utbildning och kontinuerlig fortbildning av personal som arbetar med genomförandet av kompetensgarantin, särskilt lärare.
16. Överväga att utforma och genomföra stödåtgärder som på ett rättvist sätt motverkar hinder för deltagande i kompetenshöjning. Dessa kan utgöras antingen av direkt stöd till studerande (t.ex. ledighet för utbildning, finansiella incitament eller skattelättnader) eller av indirekt stöd till arbetsgivare som ger sina anställda möjlighet till kompetenshöjning.

Övervakning och utvärdering

17. Inom ett år från antagandet av denna rekommendation upprätta en handlingsplan för dess genomförande. Inkludera uppgifter om arrangemang för samordning, prioriterade målgrupper och tillgängliga ekonomiska resurser, i förekommande fall inbegripet relevanta EU-medel och övervakningsåtgärder, i planen.
18. På nationell nivå övervaka och utvärdera alla åtgärder inom ramen för kompetensgarantin samt inverkan på målgruppens framsteg mot att förvärva läs-, skriv- och räknekunskaper och digital kompetens och uppnå en kvalifikation, eller moduler av en sådan, på nivå 4 i den europeiska referensramen för kvalifikationer.
19. Använda resultaten av övervakningen och utvärderingen för att på lämpligt sätt anpassa utformningen och genomförandet av kompetensgarantin på nationell nivå och utarbeta ytterligare evidensbaserade strategier och reformer.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS KOMMISSIONEN ATT GÖRA FÖLJANDE:

20. Med hjälp av rådgivande kommittén för yrkesutbildning följa upp genomförandet av denna rekommendation, tillsammans med berörda europeiska samordningsorgan och förfaranden relaterade till sysselsättnings- och utbildningspolitik.
21. Främja användningen av kompetensramar för läs-, skriv- och räknekunskaper samt digital kompetens och av bedömningsverktyg.
22. Främja ömsesidigt lärande bland medlemsstaterna och göra viktiga resurser och uppgifter tillgängliga via den elektroniska plattformen för vuxenutbildning i Europa (Epale).
23. Stödja och i samarbete med unionens organ och internationella organisationer, särskilt OECD, utföra relevant forskning om och analyser av vuxnas kompetens samt kompetensbedömningar (t.ex. PIAAC).

24. Utan att det påverkar förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram, och i linje med prioriteringarna för perioden 2014–2020, stödja användning av befintliga och framtida europeiska finansieringsprogram inom området kompetensutveckling, särskilt de europeiska struktur- och investeringsfonderna och Erasmus+, för genomförandet av denna rekommendation, i enlighet med deras rättsliga grund.
25. Senast den 31 december 2018 granska de genomförandeåtgärder som medlemsstaterna har inrättat, med utgångspunkt i den handlingsplan för genomförande som anges i punkt 17 ovan.
26. I samarbete med medlemsstaterna och efter att ha rådfrågat berörda parter bedöma och utvärdera de insatser som gjorts till följd av denna rekommendation, och inom fem år från dagen för dess antagande rapportera till rådet om de framsteg som har gjorts för att höja nivån av läs-, skriv- och räknerekunskaper och digital kompetens hos lågutbildade vuxna, och om erfarenheter och konsekvenser för framtiden.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*