



Förslag till en rekommendation om inrättandet av en kompetensgaranti

Utbildningsdepartementet

2016-07-13

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 382

Förslag till rådets rekommendation om inrättande av en kompetensgaranti

Sammanfattning

Förslaget avser en rekommendation om inrättandet av en kompetensgaranti och presenteras inom ramen för kommissionens meddelande om En ny kompetensagenda för Europa (COM(2016) 381). Rekommendationen om en kompetensgaranti syftar till att stödja den reformprocess som inleddes inom ramen för Europa 2020-målen. Detta inte minst då rekommendationen förväntas bidra till målen att öka sysselsättningen, minska fattigdomen och mildra effekterna av att unga lämnar skolan med högst grundskoleutbildning.

Kompetensgarantin ska enligt förslaget bestå av följande tre steg:

1. En kompetensbedömning för att identifiera befintliga kunskaper och behov av kompetenshöjning.
2. Ett anpassat utbildningserbjudande.
3. Validering och erkännande av kompetens som förvärvats genom kompetensgarantin i enlighet med nationella referensramar och system för kvalifikationer.

Kompetensgarantin bör enligt förslaget genomföras med stöd av en uppsättning huvudprinciper såsom samordning och partnerskap och uppsökande strategier, vägledning och stödåtgärder.

Bakgrunden till förslaget är de brister som många européer har vad avser kompetenser och kvalifikationer. Dessa brister har i sin tur en stor negativ inverkan på bl.a. förutsättningar till arbete, en positiv löneutveckling och socialt deltagande för dessa individer.

Rekommendationen ger vägledning om arbetet med kompetenshöjning för vuxna. Medlemsstaterna ansvarar för att utforma och genomföra önskade åtgärder. Kompetensgarantin tillhandahålls på frivillig grund.

Länderna uppmanas att inom ett år från antagandet av rekommendationen upprätta en handlingsplan för genomförandet. Kommissionen kommer att granska genomförandeåtgärderna före utgången av 2018. Kommissionen kommer att lägga fram en omfattande rapport för rådet inom fem år från antagandet av rekommendationen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget till en rekommendation om inrättandet av en kompetensgaranti presenteras inom ramen för kommissionens meddelande om En ny kompetensagenda för Europa (COM(2016) 381). Den nya kompetensagendan är enligt kommissionen det högst prioriterade initiativet i kommissionens arbetsprogram för 2016, och faller inom ramen för Europeiska kommissionens första politiska prioritering, ”en ny satsning på sysselsättning, tillväxt och investeringar”. Dess mål är ett gemensamt engagemang och en delad vision om kompetens som nyckeln till hållbara arbetstillfällen, tillväxt och konkurrenskraft. Avsikten med kompetensagendan är att stärka och i vissa fall förenkla befintliga initiativ för att ge ett bättre stöd till medlemsstaterna i deras nationella reformer och få till stånd en attitydförändring både hos individer och inom organisationer. Ett gemensamt åtagande för reformer på ett flertal områden där EU-åtgärder ger störst mervärde eftersträvas. Arbetet kommer att inriktas på tre områden:

1. Bättre och mer relevant kompetensutveckling.
2. Tydligare och mer jämförbara kompetenser och kvalifikationer.
3. Bättre kompetensinventering och information för mer välgrundade yrkesval.

Kommissionen konstaterar dock att det inte kommer att räcka med åtgärder enbart på EU-nivå. För att målen ska nås måste många olika aktörer engagera sig och bidra med sin sakkunskap: nationella, regionala och lokala myndigheter, företag och arbetsgivare, arbetstagare och det civila samhället och inte minst enskilda individer som måste ta vara på möjligheterna att utnyttja sitt kunnande på bästa sätt. Arbetsmarknadens parter kommer att ha en nyckelroll när det gäller att se till att agendan utvecklas och genomförs, och att den sedan håller jämna steg med de föränderliga behoven på arbetsmarknaden och i samhället.

Genom rekommendationen om inrättandet av en kompetensgaranti 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.

2015/16:FPM109

I 2015 års landsspecifika rekommendationer 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.

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.

Den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete (Utbildning 2020) är ett forum där medlemsstaterna kan samarbeta inom ett politikområde där de har befogenhet. Den gemensamma rapporten om Utbildning 2020 som antogs i november 2015 innehåller reviderade prioriteringar, bland annat för den europeiska agendan för vuxenlärande. 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.

1.2 Förslagets innehåll

I OECD:s undersökning om vuxnas färdigheter (PIAAC-undersökningen som publicerades 2013) visas 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 kompetensnivån och endast kan lösa mycket enkla uppgifter med hjälp av informations- och kommunikationsteknik. 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 procent. Utbildningsresultatet är dessutom ojämnt fördelat bland undergrupper av befolkningen. För den enskilda individen är låg kompetens ett problem med många dimensioner och betydande konsekvenser. Lågkvalificerade personer klarar sig i allmänhet sämre på arbetsmarknaden och löper större risk för fattigdom och socialt utanförskap.

Det stora hindret för genomförande av en kompetensagenda är vuxnas, i synnerhet lågkvalificerade vuxnas, begränsade deltagande i utbildning. Enligt Eurostats arbetskraftsundersökning 2014 hade endast 10,8 procent av vuxna deltagit i någon form av utbildning under de fyra veckorna före undersökningen, jämfört med det överenskomna EU-målet på 15 procent

senast 2020. Bland lågutbildade vuxna är deltagandet i utbildning ännu lägre: i genomsnitt deltar endast 4,3 procent av dem i utbildning.

2015/16:FPM109

Inrättandet av en kompetensgaranti enligt detta förslag 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.

Avsikten med en kompetensgaranti är att individer som inte uppnått en utbildningsnivå som motsvarar en genomförd gymnasieutbildning eller motsvarande 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 kvalifikationer 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. Detta kan t.ex. ske i form av en "kompetenskartläggning" i enlighet med rådets rekommendation från 2012 och validering av icke-formellt och informellt lärande.
- Utformning och tillhandahållande av ett utbildningserbjudande som är anpassat efter varje individs specifika situation och grundar sig på personens befintliga kompetens. Erbjudandet kan gälla en utbildning i att läsa, skriva, räkna eller uppnå digital kompetens, eller en kombination av dessa eller en utbildning som leder till en kvalifikation.
- Validering och erkännande av den kompetens som förvärvas genom den personliga kompetenshöjningsvägen.

Vidare bör enligt förslaget kompetensgarantin genomföras med stöd av de principer som räknas upp nedan.

- Samordning och partnerskap. Samordning och partnerskap mellan de olika aktörerna inom vuxenutbildningen beskrivs som en nyckelfaktor. I förslaget rekommenderas att medlemstaterna utser ett organ, eller ett fåtal organ, som ska samordna de berörda offentliga organens arbete och främja partnerskap mellan olika aktörer.
- Uppsökande strategier, vägledning och stödåtgärder. För att uppmuntra människor till kompetenshöjning behövs noggrant målinriktade uppsökande strategier. Vägledning behövs också, i form av rådgivning och information om vad kompetensgarantin omfattar, vart man vänder sig för att komma igång och hur man

behåller målet i sikte under hela processen. Exempel på stödåtgärder i rekommendationerna är rätt till ledighet för utbildning, finansiella incitament för studerande och stöd till arbetsgivare.

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

I rekommendationen föreskrivs 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.

Länderna uppmanas att inom ett år från antagandet av rekommendationen upprätta en handlingsplan för genomförandet. Planen bör omfatta en identifiering av prioriterade målgrupper som definieras på nationell nivå. Resultatet av den första PIAAC-undersökningen bör ligga till grund när så är lämpligt.

Kommissionen kommer att granska genomförandeåtgärderna före utgången av 2018. Kommissionen kommer att lägga fram en omfattande rapport för rådet inom fem år från antagandet av rekommendationen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Sverige har en mycket väl utbyggd vuxenutbildning som i huvudsak redan i dag svarar mot vad som krävs för implementering av förslagen i rekommendationen. Till detta ska läggas förändringar inom arbetsmarknadspolitiken och ett pågående reformarbete inom ramen för det pågående kunskapslyftet.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utgiftsområde 16) aviserat införandet av en rätt till behörighetsgivande utbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux). En departementspromemoria med förslag till utformning av ett förslag om en sådan rättighet (Ds 2015:60) har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) och remitterats. Enligt förslaget ska alla vuxna som är behöriga till komvux ges rätt till utbildning inom komvux som leder till behörighet till högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning. Vuxnas tillgång till yrkesutbildning på gymnasial nivå har vidare stärkts i och med olika statliga insatser, bl.a. genom satsningen på yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (yrkesvux). Enligt rekommendationen ska kompetensgarantin gälla utbildning i att läsa, skriva, räkna eller uppnå digital kompetens. Dessa fyra kompetenser och färdigheter som anges i rekommendationen innefattas i den rätt till utbildning på grundläggande och gymnasial utbildning som vuxna enligt prop. 2015/16:1 föreslås ha från den 1 januari 2017.

När det gäller tillgång till validering pågår just nu en översyn av hur tillgången kan förbättras. Regeringen tillsatte under 2015 Valideringsdelegationen 2015–2019 (U 2015:10, dir. 2015:120) som bl.a. har i uppdrag att lämna förslag på en nationell strategi för validering som präglas av effektivitet, långsiktighet och överblickbarhet och som gynnar utvecklingen av hållbara och generella strukturer för validering på nationell och regional nivå. I departementspromemorian Validering med mervärde (Ds 2016: 24) lämnas flera förslag som syftar till att skapa effektivare system för och öka tillgängligheten till validering. Bl.a. föreslås en ändrad definition av validering i skollagen (2010:800) och en skyldighet för huvudmännen för komvux att erbjuda validering. Regeringen kommer att ta ställning till förslagen och efter remittering bereda frågorna vidare. Redan i dag tillhandahålls möjligheter till validering som ligger i linje med rekommendationen.

I fråga om samordning och partnerskap finns i Sverige redan i dag en i huvudsak väl fungerande samordning och partnerskap mellan aktörer inom vuxenutbildningen, och även mellan arbetsförmedlingen och kommunerna som dock kan utvecklas vidare och bli mer effektiv. Inte minst är det viktigt att individer kan studera inom flera olika delar av vuxenutbildningen samtidigt och kombinera utbildning med andra aktiviteter, om individen har behov av detta. Den 1 juli 2016 träder flera regeländringar i kraft som syftar till en mer flexibel vuxenutbildning som styrs av individers behov och förutsättningar. De nyligen beslutade regeländringarna föreslogs i regeringens proposition Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning (prop. 2014/15:85).

Sverige är även väl rustat i fråga om uppsökande strategier, vägledning och stödåtgärder. Studie- och yrkesvägledning inom vuxenutbildningen är jämfört med de flesta andra länderna i Europa väl utbyggd. Uppbyggnaden av stödåtgärder inom vuxenutbildningen som stöd för nyanländas lärande, såsom modermålsstöd och yrkesvenska är fortfarande under uppbyggnad, men flera satsningar har gjorts, bl.a. inom satsningen på yrkesvux, för att förbättra tillgången till sådant stöd. Tillgången till finansiellt stöd genom det svenska studiemedelssystemet är jämförelsevis mycket god och bedöms vara tillräckligt för att uppnå rekommendationens exempel på stödåtgärder i form av finansiella incitament. Den 1 juni 2016 remitterades vidare departementspromemorian Studiestartsstöd – ett nytt rekryterande studiestöd (U2016/02685/SF) som syftar till att öka rekryteringen till studier bland personer med stort utbildningsbehov, för att stärka deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Inom arbetsmarknadspolitikens område är ungdomar och vuxna utan fullföljd gymnasieutbildning prioriterade. Rådgivning som fokuserar på att arbetslösa återgår till utbildning är under utveckling och möjligheter att anvisa arbetslösa till reguljär utbildning har öppnats.

En rådsrekommendation ger vägledning om det fortsatta arbetet med att skapa möjligheter till kompetenshöjning för vuxna, men ger medlemsstaterna stor flexibilitet att utforma och genomföra åtgärder. Rekommendationen bedöms inte fodra några satsningar inom utbildningsväsendet utöver vad som redan har aviserats.

Upprättandet av en handlingsplan, samt övervakandet och utvärdering av åtgärder inom ramen för kompetensgarantin kan kräva att vissa resurser tillförs till den aktör eller de aktörer som blir ansvarig för detta arbete. Sådana kostnader ska finansieras inom ram för berörda utgiftsområden.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar rekommendationen om inrättandet av en kompetensgaranti. Rekommendationen och dess olika delar är helt i linje med svensk politik vad gäller satsningar på kompetens och utbildning såväl genom särskilda utbildningssatsningar på personer som saknar fullföljd gymnasieutbildning inom arbetsmarknadspolitiken, som genom stora satsningar inom utbildningspolitiken vad gäller tillgång till vuxenutbildning och livslångt lärande. Satsningar på kompetens och matchning är även centrala för regeringens jobbagenda. En fungerande utbildningspolitik och en effektiv arbetsmarknad är avgörande om Sverige ska kunna komma tillrätta med arbetslösheten och säkra möjligheterna för arbetsgivare att hitta rätt kompetens. Förbättrad tillgång till vuxenutbildning samt ökad kvalitet inom utbildningen är inte minst en viktig del av den pågående satsningen på ett nytt kunskapslyft. Förbättrad tillgång till vuxenutbildning avser rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux, utbildningsplatser men också förbättrade möjligheter att delta i studier genom det nuvarande generösa studiefinansieringssystem som finns och det förslag till studiestartsstöd som har remitterats. Förbättrad tillgång till utbildning kan även avse möjlighet till flexibla studier som anpassas efter individers förutsättningar, t.ex genom möjlighet att studera på olika tider, studietakt, former och kombinationer av olika utbildningar och genom att tillhandahålla stöd till individer i behov av sådant. Även detta är i linje med rekommendationen om ett anpassat och flexibelt utbildningserbjudande. Detsamma gäller tillgången till validering. Inom detta område pågår redan arbete inom Regeringskansliet med förslag om förbättringar som syftar till att skapa effektivare system för att öka tillgängligheten till validering. Sverige har under lång tid byggt ut vuxenutbildningen, där fokus har varit på kompetenshöjning för dem med kortast tidigare utbildning. Detta bl.a. genom rätt till utbildning inom sfi och komvux och särsvux på grundläggande nivå. I och med den aviserade rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux på gymnasial nivå som föreslås införas den 1 januari 2017, förstärkts detta fokus ytterligare.

Sammantaget ligger således rekommendationen och alla dess delar både i linje med den politik som Sverige drivit inom såväl utbildningspolitikens som arbetsmarknadspolitikens område och med det reformarbete inom vuxenutbildningen som just nu pågår.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte skickats på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 165 och 166 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Rådets rekommendation ger vägledning om det fortsatta arbetet med att ordna möjligheter till kompetenshöjning för vuxna och medlemsstaterna ansvarar för att utforma och genomföra önskade åtgärder. Regeringen anser därmed att förslaget följer subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen meddelar att 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. De åtgärder som föreslås går inte utöver vad som kan anses rimligt och bedöms därför vara proportionella i förhållande till målen.

Medlemsstaternas ansvar för utbildningens innehåll och utbildningssystemens organisation respekteras och således inkräktar inte initiativet på medlemsstaternas nationella kompetens.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandling av ärendet inleds under slovakiska ordförandeskapet.

-