

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Forslag til rådshenstilling om individuelle læringskonti

Februar 2022

J.nr. 2021 - 8626

CALI

KOM-nr. (2021) 773 final

Nyt notat

1. Resumé

Kommissionens forslag til rådshenstilling af 10. december 2021 fastlægger en koordineret EU-tilgang til individuelle læringskonti. Forslaget anbefaler medlemsstaterne at oprette individuelle læringskonti sammen med en befordrende ramme herfor. I rammen indgår et nationalt register over uddannelsesmuligheder; karrierevejledning og validering; en national digital portal for de individuelle læringskonti og mulighed for betalt uddannelsesorlov. Medlemsstaterne opfordres til at forelægge Kommissionen en national handlingsplan, så national gennemførelse kan monitoreres på EU-niveau via det europæiske semester. På en række punkter er det op til medlemsstaterne at fastlægge designet, herunder omkring finansiering, støtteberettigede uddannelsesmulighederne, særlige målgrupper i fokus mv. Forslaget anbefaler endvidere nationale oplysningskampagner og en mekanisme for national overvågning og evaluering. Det franske EU-formandskab stiler mod vedtagelse på EPSCO-Rådsmødet juni 2022. Dansk sprogversion er modtaget den 21. december 2021.

Rådshenstillingen er ikke bindende og har derfor ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Skulle Kommissionens forslag udmøntes i dansk regi, må der forudses såvel lovgivningsmæssige, som stats- og erhvervsfinansielle konsekvenser, jf. nedenfor under pkt. 7.

Dagsordenen om færdigheder og livslang læring er vigtig for at ruste Danmark og Europa til fremtidens udfordringer. Regeringen anerkender udfordringerne og målene for alle medlemsstater i denne dagsorden, særligt med at sikre tilstrækkelig finansiering til større deltagelse i uddannelse samt at styrke det fælles ansvar for livslang læring. Individuelle læringskonti kan være en blandt mange tilgange hertil, men regeringen finder umiddelbart, at der bør anlægges en bredere tilgang til at adressere udfordringen med uddannelse frem for at promovere én specifik model for finansiering af uddannelse til alle medlemslande. I Danmark reguleres retten til efteruddannelse for den enkelte typisk gennem partssystemet og overenskomsterne med udgangspunkt i fælles forståelse af udfordringer og behov, herunder også ved at arbejdsmarkedets parter afsætter betydelige puljer til videreuddannelse via de kollektive forhandlinger. Regeringens holdning er, at vi allerede har et eksiste-

rende og veludviklet – delvist statslig finansieret - VEU-system, som opfylder henstillingens overordnede formål om at give muligheder for at udøve retten til udvikling af den enkeltes faglighed.

Regeringen vil arbejde for, at et europæisk initiativ om individuelle læringskonti udformes som en ramme, der efterlader plads til de eksisterende, nationale modeller, når disse kan fremme den enkeltes ansvar og motivation for livslang læring. Det er vigtigt, at EU-forslaget respekterer ordninger etableret ved kollektive aftaler og overenskomster. Ligesom det er vigtigt, at en europæisk ramme kan rumme lande på forskellige niveauer og levne rum for at finde de løsninger, der bedst passer ind i de forskellige arbejdsmarkedsmodeller. Regeringen ser potentiale i at hjælpe den enkelte til bedre overblik og indsigt i uddannelsesmulighederne, fx gennem en digital platform og dermed motivere til større deltagelse og ansvar for egen læring. Samtidig er det vigtigt for regeringen, at henstillingen ikke må skubbe til den kompetencefordeling, der er mellem EU og medlemslandene på uddannelsesområdet, herunder henstillingens transnationale aspekter.

2. Baggrund

Kommissionen har den 10. december 2021 fremlagt forslag til rådshenstilling om individuelle læringskonti med det formål, at flere voksne deltager i uddannelse. Kommissionen ønsker med forslaget en ny tilgang til livslang læring, hvor uddannelsesrettigheder ikke er koblet til deres finansieringskilde, men hvor enkeltpersoner får fuldt ejerskab over disse rettigheder.

Henstillingen følger op på Kommissionens meddelelse fra juli 2020 om en opdateret Europæisk dagsorden for færdigheder. Denne nye dagsorden skulle ifølge Kommissionen at skabe et paradigmeskifte, der gør livslang læring til en realitet. Blandt de bebudede tolv initiativer indgik, at Kommissionen ville overveje et europæisk initiativ om individuelle læringskonti. Kommissionen ville også overveje støttetjenester og andre faktorer, der kunne fremme individuelle læringskonti. Samtidig med dette initiativ fremsætter Kommissionen forslag til rådshenstilling om mikroeksamensbeviser. Ifølge Kommissionen supplerer disse initiativer hinanden, da begge initiativer tilskynder til deltagelse i uddannelse ved dels at give bedre muligheder herfor, dels at sikre bevis for og anerkendelse af uddannelsen.

Henstillingen skal også ses i sammenhæng med Kommissionens meddelelse om en handlingsplan for den europæiske søjle af sociale rettigheder, særligt målet om at 60 pct. af alle voksne årligt skal deltage i en læringsaktivitet inden 2030.

Der indgår i øvrigt i dag i EU's beskæftigelsesbefalinger, som monitoreres via det europæiske semester, at 'medlemsstaterne bør stræbe efter at styrke bestemmelserne om en individuel ret til uddannelse og sikre, at den kan overføres ved erhvervsskift, herunder gennem individuelle læringskonti, når det er relevant'.

Forslaget er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), nærmere artikel 292 om henstillinger og art. 149 om tilskyndelsesforanstaltninger på beskæftigelsesområdet¹. Ifølge Kommissionen vil henstillingen bidrage til gennemførelsen af art. 145 i TEUF, som pålægger medlemsstater og Unionen at arbejde ”på at udvikle en samordnet strategi for beskæftigelse og især for fremme af en veluddannet, velkvalificeret og smidig arbejdsstyrke og arbejdsmarkeder, som reagerer på økonomiske forandringer”. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Henstillingen er ikke-bindende.

3. Formål og indhold

3.1 Formål

Med forslaget ønsker Kommissionen at støtte medlemsstaterne i reformer, som skal muliggøre, at flere voksne deltager i uddannelse, både for at øge deltagelsesraten og for at mindske manglen på færdigheder. Forslaget skal bidrage til EU's overordnede mål om at fremme en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, der sigter mod fuld beskæftigelse og sociale fremskridt. Til dette formål anbefaler forslaget, at medlemsstaterne opretter dels individuelle læringskonti som et middel til at få enkeltpersoner til at deltage i arbejdsmarkedsrelevant uddannelse, dels en befordrende ramme herfor, herunder om vejlednings og valideringsmuligheder.

3.2 Indhold

Forslagets formål er dels at støtte alle voksne i den erhvervsaktive alder med at få adgang til uddannelse, herunder ved erhvervsskift og uanset deres arbejdsmarkedsstatus eller erhvervsmæssige status, dels at øge den enkeltes incitament og motivation til at søge uddannelse.

Forslaget angiver anvendelsesområdet, for hvem medlemsstaterne bør oprette individuelle læringskonti. Forslaget vedrører voksne i den erhvervsaktive alder, der har lovligt ophold i en medlemsstat. Dog nævnes det, at grænsearbejdere og selvstændige erhvervsdrivende, der arbejder i en anden medlemsstat end i den, hvor de bor, bør være dækket i den medlemsstat, hvor de arbejder.

Forslaget indeholder en række definitioner af henstillingens nøglebegreber, således individuel ret til uddannelse, individuel læringskonto, mulighed for at overføre en individuel ret til uddannelse og befordrende ramme.

Ifølge forslaget bør medlemsstaterne oprette en individuel læringskonto for alle, der er omfattet af initiativets anvendelsesområde efter høring af arbejdsmarkedets parter og relevante interessenter. Om disse læringskonti foreslås det:

¹Art. 149 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) omhandler initiativer, som tager sigte på at udvikle en udveksling af oplysninger og gode erfaringer, og som skal sikre komparativ analysevirksomhed og rådgivning samt fremme fornyende metoder og evaluere erfaringer, navnlig ved hjælp af pilotprojekter. Disse foranstaltninger indebærer ikke harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

- Medlemsstaterne bør sikre en tilstrækkelig årlig tildeling af midler, der kan akkumuleres og bruges over en bestemt periode med mulighed for en mere omfattende uddannelse.
- Medlemsstaterne bør overføre supplerende individuelle uddannelsesrettigheder til konti for personer med størst behov for opkvalificering og omskoling. Denne gruppe bør fastsættes ud fra klare og gennemsigtige kriterier efter høring af arbejdsmarkedets parter og relevante interessenter.
- Medlemsstaterne bør opfordre arbejdsgiverne til at overføre supplerende individuelle uddannelsesrettigheder til læringskonti for deres arbejdstagere og andre personer, som arbejder i deres industrielle værdikæde, navnlig dem, der arbejder i SMV'er.
- Medlemsstaterne bør opfordre offentlige og private arbejdsformidlinger til at overføre individuelle uddannelsesrettigheder til læringskonti for personer med størst behov for opkvalificering og omskoling.
- Medlemsstaterne bør fastsætte betingelser for, hvordan individuelle uddannelsesrettigheder kan akkumuleres og bevares.
- Medlemsstaterne bør sikre, at individuelle uddannelsesrettigheder akkumuleret på en konto i en medlemsstat kan bevares eller bruges - også i perioder, hvor personen bor i en anden medlemsstat.
- At overførsel af rettigheder mellem medlemsstater, som er en ønsket egenskab i henstillingen på længere sigt, kræver yderligere udforskning.

Det anbefales, at medlemsstaterne indarbejder de individuelle læringskonti i en befordrende ramme, der omfatter

- karrierevejledning og validering,
- et nationalt register over støtteberettigede kvalitetsuddannelses-, karrierevejlednings- og valideringsmuligheder (kompatibel med den europæiske læringsmodel). Det fremgår, at arbejdsmarkedets parter og relevante interessenter bør inddrages i etableringen heraf. Yderligere anbefales medlemsstaterne, at overveje, at åbne deres nationale register for uddannelsesmuligheder, der tilbydes af udbydere i andre lande,
- en national digital portal, der understøtter individuelle læringskonti, herunder med opkobling til Europass-plattformen, samt
- mulighed for betalt uddannelsesorlov, hvor medlemslandene bl.a. bør indlede dialog med arbejdsmarkedets parter ang. ordninger for at uddanne sig i arbejdstiden ved brug af deres individuelle læringskonti.

Medlemsstaterne bør sammen med arbejdsmarkedets parter, civilsamfundsorganisationer, regionale og lokale organisationer samt andre relevante aktører iværksætte kampagner og oplysningsaktiviteter omkring ordningen for individuelle læringskonti for at informere og motivere de omfattede personer.

Medlemsstaterne bør systematisk overvåge og evaluere forvaltningen af individuelle læringskonti og den befordrende ramme og foretage justeringer, som er nødvendige for at nå målet. Arbejdsmarkedets parter og relevante interessenter bør høres i denne proces.

Medlemsstaterne bør sikre tilstrækkelig og bæredygtig finansiering af de individuelle læringskonti, herunder lette kombinationen af forskellige offentlige og private finansieringskilder, herunder som et resultat af forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter. Medlemsstaterne bør også sikre finansiering til den befordrende ramme og til kampagner og oplysningsaktiviteter. Forslaget peger også på finansiering via EU-midler og -instrumenter (Den Europæiske Socialfond Plus, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Fonden for Retfærdig Omstilling, genopretnings- og resiliensfaciliteten og instrumentet for teknisk støtte til individuelle læringskonti mv.).

Ifølge forslaget bør Rådet tilslutte sig Kommissionens hensigt om at lade gennemførelsen af anbefalingen understøttes af ekspertise fra en række EU-institutioner (Det Europæiske Center for Udvikling af Erhvervsuddannelse (Cedefop), Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut (ETF), Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene (Eurofound) og Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (ELA)).

Medlemsstaterne bør gennemføre principperne hurtigst muligt og forelægge Kommissionen en national handlingsplan over foranstaltningerne. Monitoreringen af den nationale gennemførelse bør indgå som en del af det europæiske semester. Kommissionen og EU's Beskæftigelseskomité (EMCO) bør i fællesskab etablere en ramme for monitoreringen med fælles indikatorer til vurdering af gennemførelsen, men også uden det skaber unødige administrative byrder. Kommissionen bør også inden for fem år udarbejde en evaluering over gennemførelsen af henstillingen, i samarbejde med medlemsstaterne og efter høring af arbejdsmarkedets parter og andre relevante interessenter.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant, da der ikke er tale om bindende lovgivning.

6. Gældende dansk ret

Der er i dag ikke lovgivet om individuelle læringskonti, men det danske voksen- og efteruddannelsessystemet (VEU) understøtter allerede, at voksne kan få adgang til uddannelse og økonomisk støtte hertil. Den økonomiske støtte er især målrettet personer med mindst uddannelse og størst behov for opkvalificering.

VEU-systemet bygger oven på det ordinære uddannelsessystem, hvor alle borgere har mulighed for at tage en erhvervskompetencegivende uddannelse uden brugerbetaling og med mulighed for SU undervejs.

I Danmark er det primært staten og arbejdsmarkedsparter, der finansierer og regulerer midler til efteruddannelse. Partssystemet bidrager betydeligt økonomisk til efteruddannelse gennem Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag (AUB) samt via indbetalinger til kompetencefondene. I VEU-systemet kan man overordnet skelne mellem ordninger, som er målrettet ledige eller beskæftigede.

Beskæftigede kan som udgangspunkt deltage i offentligt udbudt VEU, hvis de opfylder adgangskriterierne. Følgende ordninger kan fremhæves, som er målrettet personer i beskæftigelse:

- Puljen til sporskifte: Offentlige og private virksomheder kan søge om tilskud til et sporskifteforløb på vegne af deres medarbejdere. Målgruppen er ansatte, der er i risiko for at falde ud arbejdsmarkedet grundet fysisk eller psykisk belastende arbejde.
- Omstillingsfonden: Faglærte og ufaglærte i beskæftigelse har mulighed for at søge økonomisk støtte til et kvalifikationsløb ved at deltage i akademi- og diplomuddannelser. Der er mulighed for at få op til 10.000 kr. årligt til deltagerbetalingen.
- Voksenlærlingeordningen: Virksomheder, der ansætter beskæftigede eller ledige ufaglærte som voksenlærlinge, har ret til tilskud til den løn, de betaler personen i praktikperioden.
- Jobrotationsordningen: Virksomheder modtager jobrotationsydelse, hvis de sender medarbejdere på uddannelse samtidig med, at de ansætter en ledig som vikar for medarbejderen i perioden.

Udover ovenstående ordninger, så findes der også i VEU-systemet følgende økonomiske støttemuligheder, som beskæftigede kan gøre brug, når de tager efteruddannelse:

- VEU-godtgørelse: VEU-godtgørelse kompenserer for (en del af) løntabet ved deltagelse i erhvervsrettet efteruddannelse for voksne.
- Statens voksenuddannelsesstøtte (SVU): SVU kan udbetales til kursisten i stedet for løn eller til arbejdsgiveren. Der kan søges om SVU ved deltagelse i almen voksen- og efteruddannelse.
- Kompetencefondene: Arbejdsmarkedets parter har oprettet kompetencefonde i forbindelse med overenskomsterne på det private område i 2007. Fondene giver medarbejdere, som er ansat efter en overenskomst, mulighed for at søge tilskud til voksen- og efteruddannelse.

I beskæftigelsessystemet er uddannelsesmulighederne for ledige bygget op omkring et ønske om at tilbyde opkvalificering, der kan bidrage til beskæftigelse hurtigst muligt. Følgende ordninger i beskæftigelsessystemet er målrettet ledige:

- Uddannelsesløb: Der er to indgange for ufaglærte ledige og ledige med forældet uddannelse til tage en erhvervsuddannelse på dagpenge/kontanthjælp. *Puljen til uddannelsesløb* giver mulighed for tage en erhvervsuddannelse til 80 pct. af dagpengesatsen eller på kontanthjælp. Der er adgang til alle erhvervsuddannelser, men det skal aftales med jobcenteret. Derudover er der indført en *midlertidig ret til et uddannelsesløb på 110 pct. af hidtidig dagpengesats*, hvis uddannelsen optræder på positivlisten over fag med mangel på arbejdskraft.
- Den regionale uddannelsespulje: Puljen giver alle målgrupper i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (undtaget fleksjobbere) mulighed for tilbud om korte, erhvervsrettede uddannelsesforløb inden for områder, hvor der forventes jobåbninger inden for de næste seks måneder.

- Læse-, skrive- og regnetest og -kurser for ledige: Alle borgere har i dag ret til læse-, skrive- og regnekurser, hvis de selv henvender sig til et voksenuddannelsescenter og gennemfører en test, der viser, at de har behov. For ledige gælder, at alle LAB-målgrupper, uanset uddannelsesbaggrund, har ret til en test, medmindre jobcentret vurderer, at der åbenlyst ikke er behov herfor.
- Seks ugers jobrettet uddannelse: Ledige har mulighed for at få bevilliget seks ugers jobrettet uddannelse af jobcenteret eller a-kassen.

Trepartsaftalen om styrket og mere fleksibel voksen-, efter- og videreuddannelse (2017) havde til formål at styrke og skabe et mere fleksibelt VEU-system. Aftalen er i oktober 2021 forlænget til udgangen af 2022 og indeholder bl.a. nedenstående initiativer og indgår i den befordrende ramme omkring VEU:

- Voxsenuddannelse.dk er et resultat af VEU-trepartsaftalen 2018-2021 og blev lanceret i december 2018 med det formål at etablere én indgang til VEU-systemet. Pr. 15. juni 2021 er portalen udvidet med funktioner til kursustilmelding og ansøgning om VEU-godtgørelse. Regeringen og arbejdsmarkedets parter er i den 1-årige aftale om forlængelse af trepartsaftalen enige om at have fokus på de initiativer, der endnu ikke er fuldt implementeret.
- Styrket realkompetencevurdering (RKV) er en mulighed for at få vurderet ens samlede viden, færdigheder og kompetencer, uanset hvor og hvordan de er erhvervet. RKV kan bruges til at få adgang til VEU-uddannelser eller få merit for moduler, der indgår i disse.
- Én indgang til voksenvejledningen er etableret i regi af eVejledningen med det formål at styrke indsatsen i forhold til voksne og virksomheder. Der tilbydes dels individuel vejledning, dels kollektiv vejledning målrettet til voksne, virksomheder og fagprofessionelle fra jobcentre, fagforeninger og A-kasser.

I VEU-uddannelsessystemet gælder i øvrigt,

- at al uddannelse ligger inden for national kompetence, hvorfor uddannelsesaktiviteter tilknyttet en personlige uddannelseskonti, skal fastlægges i de nationale ordninger. VEU-systemet er velfungerende med udbydere, der er underlagt tilsyn, der sikrer kvaliteten.
- at der intet juridisk er til hinder for EU-borgere i forbindelse med beskæftigelse i Danmark ligebehandles og kan deltage i danske VEU-aktiviteter, herunder får mulighed for at opnå såvel SVU- og VEU-godtgørelse.

7. Konsekvenser

Forslaget til rådshenstilling har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller finansielle konsekvenser. Henstillingen er ikke bindende.

Voksen- og videreuddannelse er af stor samfundsøkonomisk betydning og meget få lande i Europa har samme niveau af deltagelse i VEU-aktiviteter som Danmark. Det er kun vores nordiske nabolande, der har tilnærmelsesvis samme mængde deltagelse i efter- og videreuddannelse. Fælles for de nordiske lande er, at ingen har implementeret individuelle læringskonti, men at deltagelsen i voksen- og efteruddannelse i højere grad er baseret på en universel velfærdsmodel, hvor der i beskæftigelsessystemet er muligheder for deltagelse i relevant uddannelse for ledige, samt

at der for beskæftigede er grundlæggende støttemuligheder for deltagelse i voksen- og efteruddannelse. Sidstnævnt kan desuden være suppleret af overenskomstbase- rede rettigheder til deltagelse i efteruddannelse og muligheder for støtte, herunder løn under uddannelse. Det eksisterende og veludviklede danske VEU-system findes derfor at opfylde det overordnede formål i forslaget til henstilling.

Skulle Rådshenstillingen udmøntes i den fremsatte form i dansk regi, må der forud- ses såvel lovgivningsmæssige, som stats- og erhvervsfinansielle konsekvenser. På en række punkter er det op til medlemsstaterne at fastlægge volumen og designet, herunder omkring finansiering, støtteberettigede uddannelsesmulighederne, særlige målgrupper i fokus mv. Dette vanskeliggør en endelig vurdering af de forventede konsekvenser. Kommissionen har i sin konsekvensanalyse peget på en række for- ventede økonomiske fordele ved en udmøntning, nærmere højere lønninger for den enkelte, højere produktivitet for virksomhederne, højere BNP og social samhørig- hed. Virksomhederne forventes at kunne drage fordel af en mere veluddannet ar- bejdsstyrke og mindre mangel på færdigheder, og der er særlige fordele for SMV'er, hvis ansatte i øjeblikket kun deltager i uddannelse i begrænset omfang.

Kommissionen anslår, at de direkte årlige omkostninger til uddannelsesrettigheder beløber sig til ca. 17,6-24,5 mia. EUR (opgjort på EU-plan). Hertil kommer om- kostninger til større udbredelse af betalt uddannelsesorlov samt etablerings- og ad- ministrationsomkostninger, som ifølge Kommissionen dog forventes at blive be- grænsede på grund af den eksisterende relevante infrastruktur, der allerede er på plads i mange medlemsstater.

Endvidere bemærker Kommissionen, at personlige læringskonti kan understøtte mulighederne for sporskifte på tværs af brancher bedre, end det er tilfældet i dag, hvor arbejdsgiverne typisk ikke har interesse i at uddanne medarbejdere ud af bran- chen, og hvor overenskomstsikrede uddannelsesrettigheder som regel er knyttet til branchespecifikke uddannelser.

En personlig læringskonto kan medvirke til at tydeliggøre rettigheder for den en- kelte og forsimple finansieringssystemet ift. i dag. Ansvaret for vedligeholdelse af kompetencer vil mere entydigt ligge hos medarbejderen. Forslaget indebærer imid- lertid også en risiko for en række øvrige utilsigtede konsekvenser, som man i im- plementeringen bør forsøge at minimere:

- Arbejdsudbudseffekter: Uddannelse har en negativ effekt på arbejdsudbuddet på kort sigt, da man ikke er i beskæftigelse, når man er under uddannelse. Det er derfor afgørende, at der er en betydelig modsatrettet opkvalificeringseffekt ved uddannelsesindsatsen på længere sigt. I modsat fald er der risiko for, at forslaget vil reducere beskæftigelsen. Ved langvarige uddannelsesforløb uden betydelige opkvalificeringseffekter er der tilmed risiko for, at det kan øge ledigheden.
- Ineffektiv brug af uddannelsesmidler: Medarbejderne kan i mindre grad vælge arbejdsmarkedsrettede uddannelser, når de ikke behøver arbejdsgiverens accept. Det kan medføre en mere ineffektiv uddannelsesindsats end i dag. Det kan både skyldes manglende information om arbejdsmarkedets behov eller motivation for andre typer af uddannelser. Dertil er der risiko for overuddannelse af personer, som allerede har lange uddannelser bag sig. Samtidigt er der også en risiko for,

at personer med mindst uddannelse ikke selv vil tage initiativ til VEU og derfor får mindre uddannelse end i dag. Det er vanskeligt for den enkelte at overskue udbuddet, relevansen og kvaliteten af VEU-tilbuddene. Der er en informationsasymmetri, som i nogen grad kan afhjælpes, hvis uddannelseskontoens midler udelukkende kan anvendes til offentligt udbudte uddannelser samt evt. private kurser, der har været underlagt kvalitetskontrol.

- Konsekvenser for erhvervslivet: Virksomhederne vil opleve, at deres muligheder for at opkvalificere deres medarbejder i overensstemmelse med deres behov forringes, hvis uddannelsesrettigheder ikke er koblet til deres finansieringskilde. Dette gælder ikke mindst, hvis virksomhederne fortsat forventes at betale for størstedelen af opkvalificeringsindsatsen. Det er muligt, at virksomhederne vil opleve en mindre administrativ byrde forbundet med at finansiere VEU, hvis uddannelseskontoen erstatter øvrige finansieringskilder, såsom løntabsgodtgørelse og kompetencefondene.
- Øget efterspørgsel på uddannelse – og behov for nye uddannelser: En individuel læringskonto vil i en dansk kontekst give bedre finansiering af VEU til personer med videregående uddannelser end i dag. Den øgede efterspørgsel vil medføre øgede udgifter til kursusaktiviteter, men kan også give anledning til en ændret efterspørgsel efter kurser, hvilket kan give et behov for udvikling og etablering af nye VEU-tilbud.
- Transnationale aspekter (såsom overførelse af rettigheder mellem medlemsstater og åbning af nationale registre for uddannelsesmuligheder, der tilbydes af udbydere i andre lande): Forslaget indeholder anbefalinger som rækker ud over det nationale område, som vil kunne medføre behov for ændret lovgivning på uddannelsesområdet. Det vil kræve en indgående undersøgelse af, hvordan sådanne tiltag griber ind i eksisterende regler og lovgivning, herunder ift. til en universel velfærdsmodel med adgang til efteruddannelse.
- Øgede offentlige udgifter ved nye orlovsrettigheder: Såfremt forslaget indeholder anbefalinger om ret til at uddanne sig i arbejdstiden uafhængigt af arbejdsgiverens accept - eller som ledig uafhængig af jobcenterets vurdering, vil det kunne medføre øgede udgifter til løntabsgodtgørelse/ledighedsydelse. Det vil kræve en indgående undersøgelse af, hvordan sådanne rettigheder griber ind i eksisterende overenskomstsikrede rettigheder og arbejdsgivernes ledelsesret.
- Udgifter til etablering af it-systemer mv.: Der kan være behov for at udvide eksisterende it-løsninger (såsom voksendannelse.dk) eller alternativt at etablere helt nye løsninger, såsom et nationalt digitalt uddannelsesoverblik, inklusiv håndtering og administration af individuelle læringskonti. Heri ligger der potentiale for betydelige merudgifter til etablering og drift af it-løsninger, der understøtter lovgivningen. Derudover lægges der i henstillingen op til, at de nationale platforme skal kobles op på EU's Europass-platform. Vedligeholdelse af den nationale danske del af Europass-platformen, vil med forslaget blive udvidet, med behov for yderligere afledte nationale udgifter til medfinansiering, ligesom der må forventes nationale udgifter i forbindelse med samkøring af IT-systemet fra en national platform til Europass-platformen.

8. Høring

Kommissionens forslag er den 10. december 2021 sendt i høring hos EU-Specialudvalget under Beskæftigelsesministeriet for Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold

og EU-specialudvalget under Børne- og Undervisningsministeriet for uddannelse og ungdom. Der modtaget høringssvar fra Akademikerne (AC), BUPL, Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Danske Lærerorganisationer International (DLI), Danske Professionshøjskoler, Danske Studerendes Fællesråd (DSF), Danske Universiteter (bilagt svar fra Aalborg Universitet), Dansk Industri (DI), Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA), Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH), KL, Ledernes Hovedorganisation (Lederne) samt Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (Medst).

AC ser positivt på at styrke efterspørgslen vedr. opkvalificering og kompetenceudvikling for hele arbejdsstyrken, inkl. ledige, projektarbejdere, honorarlønnede, selvstændige, atypiske ansatte og lønmodtagere. Derved får alle de bedste muligheder for at bidrage til en positiv samfundsudvikling, den grønne og digitale omstilling og velstand. AC lægger vægt på, at brugen af en personlig læringskonto som udgangspunkt skal ske på individuelt initiativ og ud fra et individuelt ønske - for at styrke den enkelte i relation til samfundets udvikling og omstilling, mens arbejdsgiverne har ansvaret for at sikre, at deres medarbejderne kontinuerligt opkvalificeres i relation til virksomhedens udvikling og den enkeltes opgaver. AC finder det essentielt, at den individuelle læringskonto er finansieret, og AC finder det positivt, at finansieringen kan strikkes sammen fra flere bidragsydere, både offentlige og private. Aftaler om finansiering bør indgås med arbejdsmarkedets parter, idet AC anser de individuelle læringskonti som supplement til den danske model. Individuelle læringskonti betragtes som et blandt mange redskaber til at fremme livslang læring. AC er enige i, at der skal skabes en befordrende ramme, men samtidig bør det undgås, at det vil kræve et meget stort og bureaukratisk system. AC anbefaler, at forslaget om betalt uddannelsesorlov gøres frivilligt eller helt bortfalder.

BUPL stiller sig kritisk til EU-forslaget og bemærker, at få EU-lande har samme niveau af deltagelse i VEU-aktiviteter som Danmark, samt at individuelle læringskonti ikke løser udfordringerne på efter- og videreuddannelsesområdet. BUPL stiller spørgsmålstejn ved proportionaliteten i forslaget, som BUPL finder særdeles vidtgående og problematisk. BUPL foreslår, at det klart bør fremgå, at lande, som allerede har iværksat bedre og mere effektive ordninger, ikke nødvendigvis har gavn af individuelle læringskonti.

DA kan ikke tilslutte sig henstillingen eller at indføre personlige uddannelseskonti i den nuværende udformning. DA bemærker, at opkvalificeringseffekten af sådanne konti er lille og vil navnlig ikke løse manglen på motivation blandt de ufaglærte med lavest VEU-deltagelse. Efteruddannelse bør tage udgangspunkt i arbejdsmarkedets behov, mens en personlig konto kan føre til mismatch mellem anvendelsen af kurser og arbejdsmarkedets behov og svække arbejdsudbuddet i en situation med mangel på kvalificeret arbejdskraft. En udmøntning af forslaget vil kolliderer med den danske model, hvor arbejdsmarkedets parter allerede har opbygget gode løsninger. Der er ikke behov for kun at satse på én løsningsmulighed for voksen- og efteruddannelse. Uddannelse er national kompetence, hvilket bør respekteres, og DA er uforstående over for, at henstillingen bruger en så konkret sprogbrug om et initiativ, som er og bør være frivilligt for medlemsstaterne at deltage i. DA opfordrer til, at Danmark arbejder for at omformulere forslaget, så det tydeligt fremgår, at der er tale om en frivillig ordning, som medlemsstaterne kan overveje, samt at andre instrumenter, såsom kompetencefonde, får en langt mere fremtrædende rolle.

DLI ser individuelle læringskonti som ét blandt mange redskaber til at fremme livslang læring. I Danmark er strategien for livslang læring og efter- og videreuddannelse i høj grad baseret på aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter samt trepartsaftaler, og individuelle læringskonti kan muligvis være et supplement. Drøftelser herom må tages inden for de nationale rammer, så der nås frem til løsninger, der passer til nationale behov, og for at inddrage de relevante aktører. DLI er bekymret over, hvorvidt tilgængeligheden af vejledning og uddannelse risikerer at blive udfordret ved at individualisere ansvaret. Forslaget risikerer at udfordre bæredygtige investeringer i det formelle uddannelsessystem, i vejledning samt i aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter til fordel for nogle meget konkrete enkeltløsninger, herunder hvis ressourcer til individuelle læringskonti sker på bekostning af andre initiativer. Det er ikke tydeligt, hvilken forpligtelse der vil påhvile medlemsstaten ift. individuelle læringskonti og vandrede EU-borgere. Endvidere er DLI skeptisk til, om forslaget er proportionelt med en rådshenstilling qua koordinationsmetoden og medlemsstaternes kompetence på uddannelsesområdet. DLI er også usikker på ressourceforbruget for den enkelte medlemsstat, og om det vil stå mål med resultatet. De enkelte værktøjer for at løse udfordringerne, som fx individuelle læringskonti, bør ikke være primært grundlag for EU-initiativer inden for livslang læring. Årsagerne til, at nogle voksne ikke deltager i livslang læring, er komplekse, og det kalder derfor på, at det europæiske samarbejde fremmer, at medlemsstater, aktører på arbejdsmarkedet og i civilsamfundet understøttes i at finde egnede og succesfulde løsningsmodeller. Derfor finder DLI det vigtigt, at Kommissionen også prioriterer andre redskaber, herunder de nævnte EU-fonde o.l.

Danske Professionshøjskoler bemærker, at individuelle læringskonti rummer nogle spændende potentialer, som Danske Professionshøjskoler ser frem til at undersøge nærmere sammen med de andre aktører i det videregående uddannelsessystem.

DSF hilser forslaget velkomment og bemærker, at styrket efteruddannelse bør sammentænkes med udviklingen af det bredere uddannelsesområde og navnlig ikke betyde en nedprioritering andre steder i uddannelsessystemet. De lærende bør anerkendes som stakeholders og sikres repræsentativ adgang til udviklingen af de nationale systemer.

Danske Universiteter bakker op om den grundlæggende vision om individuelle læringskonti i et europæisk perspektiv. I en eventuel realisering af forslaget vil det være væsentligt, at der tilvejebringes en effektiv systemunderstøttelse, så de enkelte institutioner ikke påføres en stor administrativ byrde.

DI finder Kommissionens forslag bekymrende og har vanskeligt ved at identificere positive virkninger ved at indføre individuelle uddannelseskonti, som tværtimod risikerer at undergrave de kompetencefonde, som arbejdsmarkedets parter har etableret. DI har allerede rejst denne bekymring over for Kommissionen sammen med andre arbejdsmarkedsorganisationer. DI bakker op om DA's høringssvar og kan ikke anbefale, at Danmark tilslutter sig henstillingen i den nuværende udformning.

FA er positivt indstillet over for forslaget og ser individuelle læringskonti som et stærkt middel til at sætte mere gang i livslang læring for hele arbejdsstyrken. FA gør opmærksom på, at de kollektive overenskomster på det danske arbejdsmarked i

høj grad allerede har taget ansvar for medarbejderes kompetenceudvikling, ikke mindst i Finanssektoren og dens Finanskompetencepulje. Hvis der med læringskonti skal gives medarbejdere en egentlig ret til at bruge arbejdstiden til at udnytte deres optjente rettigheder, er det vigtigt, at der samtidig sikres en kompensation til de berørte arbejdsgivere. Det er også nødvendigt, at der vises et hensyn til virksomhedens drift, enten ved at retten til at tage fri skal være betinget af aftale eller et tilstrækkeligt varsel. Arbejdsgiveren skal have medindflydelse på, hvad de ansatte bruger rettighederne til og hvornår. Det er også vigtigt, at en statslig ordning kan spille sammen med de overenskomstbestemte muligheder og tage hensyn til, at kompetenceudvikling allerede er overenskomstreguleret, herunder ift. fravær, løn og udgifter, og i form af kompetenceudviklingspuljer.

FH er overordnet tilfreds med Kommissionens forslag, men finder det afgørende, at arbejdsmarkedets parter inddrages i det videre arbejde, herunder ved udviklingen af evt. modeller for individuelle læringskonti. FH forudsætter, at hverken stat eller virksomheder fralægger sig ansvaret for uddannelse af ledige og beskæftigede lønmodtagere. FH peger på, at Danmark allerede i VEU-systemet har en differentieret sammenhæng mellem målgrupper og finansiering, og at der allerede eksisterer en form for uddannelseskonti inden for de overenskomstaftalte kompetencefonde. FH ser imidlertid også inden for voksen-, efter- og videreuddannelse mange barrierer, som individuelle læringskonti ikke alene kan løse. Derfor lægger FH bl.a. vægt på, at et evt. nyt initiativ fokuserer på at sikre færre barrierer, bedre adgang og øget deltagelse, især for kortuddannede og udsatte grupper med mest brug herfor; at et initiativ skal kunne anvendes i kombination med arbejdsmarkedets parter eksisterende kompetencefonde og nationale refusionsordninger; samt at det forbliver en ret og ikke en pligt for den enkelte at benytte sin ret til finansieret efteruddannelse.

KL er meget forbeholden ift. forslaget, idet henstillingen vil bryde med den måde, hvorpå kompetenceudvikling og efteruddannelse i dag bliver tænkt og organiseret i Danmark. Derudover vurderer KL ikke, at en individuel læringskonto vil afhjælpe problemet med at få de, som har mest brug for at deltage i uddannelsesaktiviteten til at deltage. Hvis henstillingen skal udmøntes, er KL bekymret for, at en finansiering af en individuel læringskonto vil gå ud over de partsaftalte midler, hvor der ifm. de partsaftalte midler til kompetenceudvikling på det kommunale område (kompetencefonde) ikke er aftalt rettigheder for den enkelte medarbejder. KL finder det problematisk, at henstillingen vil skabe rettigheder på områder, som i dag – ift. medarbejderen – enten er aftalestof mellem parterne eller er en integreret del af ledelsesretten, ikke mindst ret til betalt uddannelsesorlov. KL finder det problematisk, at retten til uddannelse kan kollidere med arbejdsgiverens behov, herunder ledelsens ret til at organisere arbejdet. KL finder også, at individuelle læringskonti vil bryde med den hidtidige beskæftigelsesindsats for ledige, og KL ser navnlig risiko for, at de ledige ikke kommer ud i aktuelle jobåbninger, men kan blive i unødvendige uddannelsesforløb, samt at en individuel ret kan anvendes til kompetenceudvikling, som arbejdsmarkedet ikke efterspørger.

Lederne understreger, at individuelle læringskonti bør betragtes som et blandt flere redskaber i værktøjskassen. I princippet, men ikke nødvendigvis kan individuelle læringskonto være et redskab til de nationale tilskudsformer til kompetenceudvik-

ling, men individuelle læringskonti bør supplere og ikke erstatte eksisterende offentligt finansierede uddannelses tilbud og/eller uddannelses tilbud foranstaltet af arbejdsmarkedets parter. Lederne understreger, at et videre arbejde med individuelle læringskonto skal integreres i den eksisterende nationale (eller regionale) uddannelsesinfrastruktur under overholdelse af de eksisterende kollektive aftaler om uddannelse, som normalt involverer arbejdsgivere, fagforeninger og regeringer. Fokus i et nyt initiativ om ret til uddannelse bør være arbejdsmarkedsorienteret, og virkningerne vil blive større, hvis uddannelsesrettighederne koordineres med vejledning, kvalitetssikrede systemer og akkrediteret/kompetencegivende uddannelse. Lederne peger på, at i foråret 2022 genoptages trepartsforhandlingerne med henblik på en ny aftale fra 2023 og frem, og at individuelle læringskonti kunne indgå i disse forhandlinger, såfremt der er enighed herom.

Medst er generelt skeptisk over for forslaget, da det angår et nationalt anliggende, der i Danmark reguleres ved aftale af arbejdsmarkedets parter. På det statslige område er en stor del af det, der foreslås, allerede dækket af aftale indgået af arbejdsmarkedets parter. Den foreslåede rådshenstilling kan medføre vidtgående ændringer af rammer og vilkår for kompetenceudvikling i staten og påvirke ledelsesretten, særligt omkring at tilrettelægge kompetenceudviklingsaktiviteter, så de foregår mest hensigtsmæssigt i forhold til den samlede opgaveløsning. Medst anbefaler et kritisk syn på forslaget med henblik på, at forslag, der er problematiske over for det danske arbejdsmarkedet, undgås. Medst. opfordrer til, at arbejdsmarkedets parter løbende holdes orienteret om forhandlingerne med henblik evt. input.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionen præsenterede sit forslag til rådshenstilling på et møde i arbejdsgruppen under EPSCO-Rådet den 14. januar 2022. Alle medlemslande er stadig i gang med at analysere på forslaget, og flere tog derfor undersøgelsesforbehold. Der er umiddelbart bred opbakning til formålet/dagsordenen om livslang læring, men en række lande ventes i lighed med DK at ville efterspørge større grad af fleksibilitet ift. nationale tilgange. Det franske formandskab ville herefter indlede de tekniske drøftelser af teksten og forventede at ville sætte forslaget på til vedtagelse på EPSCO-Rådsmødet i juni.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Dagsordenen om færdigheder og livslang læring er vigtig for at ruste Danmark og Europa til fremtidens udfordringer. Regeringen anerkender udfordringerne og målene for alle medlemsstater i denne dagsorden, særligt med at sikre tilstrækkelig finansiering til større deltagelse i uddannelse samt at styrke det fælles ansvar for livslang læring. Individuelle læringskonti kan være en blandt mange tilgange hertil, men regeringen finder umiddelbart, at der bør anlægges en bredere tilgang til at adressere udfordringen med uddannelse frem for at promovere én specifik model for finansiering af uddannelse til alle medlemslande. I Danmark reguleres retten til efteruddannelse for den enkelte typisk gennem partssystemet og overenskomsterne med udgangspunkt i fælles forståelse af udfordringer og behov, herunder også ved at arbejdsmarkedets parter afsætter betydelige puljer til videreuddannelse via de kollektive forhandlinger. Regeringens holdning er, at vi allerede har et eksisterende

og veludviklet – delvist statslig finansieret - VEU-system, som opfylder henstillings overordnede formål om at give muligheder for at udøve retten til udvikling af den enkeltes faglighed.

Regeringen vil arbejde for, at et europæisk initiativ om individuelle læringskonti udformes som en ramme, der efterlader plads til de eksisterende, nationale modeller, når disse kan fremme den enkeltes ansvar og motivation for livslang læring. Det er vigtigt, at EU-forslaget respekterer ordninger etableret ved kollektive aftaler og overenskomster. Ligesom det er vigtigt, at en europæisk ramme kan rumme lande på forskellige niveauer og levne rum for at finde de løsninger, der bedst passer ind i de forskellige arbejdsmarkedsmodeller. Regeringen ser potentiale i at hjælpe den enkelte til bedre overblik og indsigt i uddannelsesmulighederne, fx gennem en digital platform og dermed motivere til større deltagelse og ansvar for egen læring. Samtidig er det vigtigt for regeringen, at henstillingen ikke må skubbe til den kompetencefordeling, der er mellem EU og medlemslandene på uddannelsesområdet, herunder henstillingens transnationale aspekter.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.