KOMMISSIONENS HENSTILLING

af 6. juli 1977

til medlemsstaterne om erhvervsforberedelse for unge, der er arbejdsløse, eller som trues af arbejdsløshed

(77/467/EØF)

I.

BEGRUNDELSE

Beskæftigelsesproblemer blandt unge

1. Ungdomsarbejdsløsheden i Det europæiske Fællesskab har været i stadig stigning siden 1970 og er blevet mere end fordoblet siden 1973. I foråret 1977 var der i Det europæiske Fællesskab ca. 2 000 000 unge arbejdsløse under 25 år.

2. Fremtidsudsigterne er usikre. Den forventede forbedring i den økonomiske situation skulle føre til en vis stigning i beskæftigelsen. I de fleste medlemsstater resulterer stigningen i efterspørgslen efter produkter i et fornyet opsving i efterspørgslen efter arbejdskraft. Det vides endnu ikke, om denne efterspørgsel vil være tilstrækkelig til at opsuge den til rådighed stående arbejdskraft.

3. Desuden forventes den potentielle arbejdsstyrke i medlemsstaterne at blive udvidet med omkring 2 000 000 mellem 1976 og 1980 på grund af en betydelig stigning i antallet af personer, der kommer ud på arbejdsmarkedet, og et fald i antallet af dem, der pensioneres. Arbejdsløsheden som helhed vil fortsat være et alvorligt socio-økonomisk problem, og ungdomsarbejdsløsheden kan blive endnu mere påtrængende. På længere sigt (fra omkring 1985 og frem) skulle situationen gradvis blive bedre, når de unge, der er født i årene med lav fødselsprocent siden 1968, kommer ud på arbejdsmarkedet.

4. Ungdomsarbejdsløsheden skyldes ikke udelukkende kvantitative faktorer. Den er også et resultat af den voksende forskel mellem kvalifikationerne hos de unge, der kommer ud på arbejdsmarkedet, og karakteren af de stillinger, der tilbydes dem, det drejer sig her navnlig om forskellen mellem uddannelsesniveau og arbejdsvilkår.

5. Det er altid en alvorlig sag, når unge finder ud af, at de ikke kan få noget arbejde, når de går ud på arbejdsmarkedet. Den traumatiske virkning af at blive afvist fra aktiv deltagelse i det økonomiske liv, førend man overhovedet har haft tilfredsstillelsen af at have et job og den uafhængighed, som dette giver, er tilbøjelig til at forkvakle unges holdning til selve arbejdet, til job-bevægelighed og til samfundet i det hele taget mange år fremover.

6. Hvis arbejdsløshedsproblemerne blandt unge skal løses, skal der træffes foranstaltninger over en bred front: økonomisk politik, uddannelsespolitik, arbejdsmarkedspolitik, og på disse områder har Kommissionen allerede truffet en række foranstaltninger.

Efter Kommissionens opfattelse er den mest presserende opgave at hjælpe de unge, som er arbejdsløse eller som trues af arbejdsløshed og som ikke har nogen mulighed for erhvervsuddannelse. Kommissionen har derfor som et første skridt besluttet at udarbejde en henstilling vedrørende erhvervsforberedelse for unge i denne specielle kategori. Kommissionen deler den opfattelse, som er kommet til udtryk både i Europa-Parlamentet og i Det økonomiske og sociale Udvalg, at denne henstilling bør suppleres af yderligere (og muligvis mere bindende) foranstaltninger til fremme af beskæftigelsen af unge.

7. Beslutningen om denne prioritering er et svar på den bekymring, som socialministrene har givet udtryk for ved adskillige lejligheder, og samtidig imødekommer den arbejdsmarkedets parters ønske, som blev udtrykt på mødet i Det stående Udvalg for Beskæftigelse den 3. juni 1975. Der har været ført intensive drøftelser med de nationale myndigheder og med arbejdsmarkedets parter; visse medlemsstaters erfaringer på dette område har også været taget med i overvejelserne.

8. I forbindelse med det forberedende arbejde blev det klart, at det ville være hensigtsmæssigt at opdele unge med beskæftigelsesvanskeligheder alt efter deres situation:

— unge, der er arbejdsløse, og som aldrig har fået tilstrækkelig erhvervsuddannelse

— unge, der har fundet beskæftigelse uden at have fået erhvervsuddannelse og som af denne grund trues af arbejdsløshed

— unge, der har erhvervsuddannelse, men som enten ikke har været i stand til at finde beskæftigelse, eller som har mistet deres arbejde.

9. Efter aftale med arbejdsmarkedets parter tager denne henstilling sigte på den første af de ovenfor beskrevne grupper, som i de fleste medlemsstater omfatter en betydelig del af de arbejdsløse. Gruppe 2 dækkes også i denne henstilling, for så vidt som problemerne for de unge i denne gruppe er de samme som for de unge i den første gruppe. Problemerne for unge, der har erhvervsuddannelse, er derimod af en noget anden karakter, og denne henstilling finder derfor ikke anvendelse på denne gruppe.

Forbindelsen mellem denne henstilling og andre fællesskabsaktioner

10. Denne henstilling skal ses i sammenhæng med de tidligere fællesskabsaktioner inden for erhvervsuddannelsesområdet. I Rådets *afgørelse af 1963 om opstilling af almindelige principper for gennemførelse af en fælles politik for faglig uddannelse* er det fastsat, at »i overensstemmelse med disse almindelige principper og med henblik på at nå de heri angivne mål kan Kommissionen inden for traktatens rammer foreslå Rådet eller medlemsstaterne sådanne foranstaltninger, som måtte vise sig påkrævet (1)«.

11. *De generelle retningslinjer for udviklingen af erhvervsuddannelsesprogrammet på fællesskabsniveau* (2) vedtaget af Rådet den 26. juli 1971 understregede Rådets ønske om, at erhvervsuddannelse skal anvendes i forbindelse med en aktiv beskæftigelsespolitik. I *Kommissionens henstilling vedrørende erhvervsvejledning* (3) er medlemsstaterne allerede blevet opfordret til at iværksætte erhvervsvejledning for unge og voksne, til at tilpasse den organisatoriske opbygning af erhvervsvejledningen og dens virkemidler til befolkningens behov, til at sikre en bedre kontinuitet i erhvervsvejledningen og et snævert samarbejde mellem erhvervsvejledning og arbejdsformidling til at styrke den generelle samordning af erhvervsvejledningen og andre støtteforanstaltninger samt til at styrke samarbejdet inden for Fællesskabet.

12. Det *sociale handlingsprogram,* blev godkendt af Rådet i 1974 (4), indeholder Kommissionens undersøgelse af muligheden for udvikling af fællesskabsforanstaltninger med henblik på bl.a. at hjælpe arbejdsløse unge, der forlader skolen. Rådets afgørelse af 22. juli 1975 (5), som gør det muligt for Den europæiske Socialfond at yde tilskud til unge arbejdsløse og navnlig dem, der søger beskæftigelse for første gang, er et første skridt, og den foreslåede henstilling er endnu et skridt i denne retning. Ved bevilling af tilskud fra Socialfonden til uddannelsesprogrammer for unge vil Kommissionen så vidt muligt tage hensyn til indholdet i henstillingen.

13. Problemerne i forbindelse med overgang fra skole til arbejde behandles også i det *handlingsprogram på uddannelsesområdet,* som godkendtes af Rådet og undervisningsministrene, som mødtes i Rådet den 9. februar 1976 (6). De konkrete foranstaltninger, som skal træffes, opregnedes i en efterfølgende resolution i december 1976 (7). På fællesskabsplan omfatter de pilotprojekter, undersøgelser og besøg samt udarbejdelsen af rapporter og statistikker.

14. Visse aspekter af beskæftigelsesproblemerne for kvinder og piger behandles i Rådets direktiv af 9. februar 1976 om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse og forfremmelse (8). Dette direktiv indfører princippet om ligebehandling af mænd og kvinder på bl.a. erhvervsuddannelsesområdet. I overensstemmelse med dette princip gælder denne henstilling i lige høj grad unge mænd og unge kvinder uden forskelsbehandling. Imidlertid kræver de unge kvinders særlige problemer på området erhvervsuddannelse yderligere foranstaltninger, som Kommissionen er i færd med at udarbejde.

Målgruppen

15. Denne henstilling vedrører særligt den store gruppe unge, der hvert år kommer ud på arbejdsmarkedet uden at være tilstrækkelig forberedt til arbejdslivet. De går ud af skolen ved undervisningspligtens ophør (der inden for Fællesskabet ligger fra det 14. til det 16. år), ofte med ringe færdighed i de elementære fag. Da de på nuværende tidspunkt kun får ringe vejledning eller uddannelse, har de svært ved at finde beskæftigelse, når der er stor arbejdsløshed. Det er derfor denne gruppe unge, der har behov for effektiv vejledning, uddannelse og arbejdsanvisning.

(1) Afgørelse 63/266; EFT nr. 63 af 20. 4. 1963 — 4. princip.
(2) EFT nr. C 81 af 12. 8. 1971, s. 5.
(3) EFT nr. 154 af 24. 8. 1966, s. 2815/66.
(4) Rådets resolution af 21. 1. 1974; EFT nr. C 13 af 12. 2. 1974, s. 1.
(5) EFT nr. L 199 af 30. 7. 1975, s. 26.
(6) EFT nr. C 38 af 19. 2. 1976, s. 1.
(7) EFT nr. C 308 af 30. 12. 1976, s. 1.
(8) EFT nr. L 39 af 14. 2. 1976, s. 40.

16. Henstillingen skal hjælpe de unge, der uden forudgående erhvervsuddannelse har fået ufaglært arbejde. Det er navnlig inden for denne type arbejde, at der opstår arbejdsløshed med kort varsel. Henstillingen omfatter derfor også unge, der har eller har haft arbejde af denne type. Målet er at forbedre deres muligheder for at bevare deres arbejde eller finde nyt arbejde.

17. Det er ikke hensigten, at det initiativ, der er indeholdt i denne henstilling, på nogen måde skal påvirke medlemsstaternes arbejde med at udbygge deres erhvervsuddannelsessystem.

Erhvervsforberedelse

18. Hovedformålet med denne henstilling er i de enkelte medlemsstater ved undervisningspligtens ophør at sikre tilstrækkelig erhvervsforberedelse for unge, der ikke har nogen anden mulighed for at få erhvervsuddannelse enten på skole eller hos en arbejdsgiver. Udtrykket »erhvervsforberedelse« betegner i denne henstilling de aktiviteter, der tager sigte på at sikre unge en tilfredsstillende overgang fra skole til erhvervsliv ved at bibringe dem de kundskaber og de færdigheder, der er absolut nødvendige for arbejdslivet.

19. På trods af de fremskridt, der i de seneste år er sket i forbindelse med erhvervsuddannelsen, er der inden for Fællesskabet stadig en stor del af de unge, der forlader skolen, som kun får ringe eller ingen erhvervsuddannelse enten før eller efter, at de har forladt skolen. Selv ved fuld beskæftigelse er overgangen fra skole til arbejdsliv ofte en ubehagelig og frustrerende oplevelse. Vanskeligheden ved at finde arbejde og den deraf følgende oplevelse af arbejdsløsheden i de unge år kan påvirke de unges holdning til arbejdet resten af livet.

20. Regeringerne bør derfor sikre, at arbejdsløse unge får en effektiv erhvervsforberedelse. Formen og indholdet af denne erhvervsforberedelse varierer alt efter indholdet af den obligatoriske undervisning i de enkelte medlemsstater, behovene på de respektive arbejdsmarkeder og de unges behov.

21. De unge, der har sværest ved at finde arbejde, er ofte dem, der har haft mindst udbytte af skolegangen. De er måske derfor allerede begyndt at miste selvtilliden og betragte sig selv som fiaskoer. Derfor bliver betydningen af erhvervsvejledning desto større. Den bør omfatte en vurdering af evner og anlæg under anvendelse af metoder, som ikke udelukkende hviler på skolens vidnesbyrd, således at der kan ydes vejledning med hensyn til passende erhvervsmuligheder og passende uddannelse.

22. De, der går ud af skolen med de ringeste resultater, er også ofte dem, der mangler de elementære færdigheder, der tages for givet i de voksnes verden. De har svært ved at forstå instruktioner, udfylde formularer og kommunikere skriftligt og mundtligt og ved at benytte sig af de sociale støtteforanstaltninger og andre støtteforanstaltninger, som medlemsstaterne stiller til rådighed. Der vil derfor sandsynligvis være behov for en større indsats med hensyn til de elementære kundskaber og færdigheder og behov for hjælp til at anvende disse i praktiske situationer.

23. Mange af dem, der forlader skolen ved undervisningspligtens ophør, gør det, fordi de finder, at skolens atmosfære er fremmedartet og ikke imødekommer deres interesser. Derfor bør erhvervsforberedelsen finde sted i en sammenhæng, der er meningsfyldt for unge, og som er nøje forbundet med deres praktiske behov. Der ligger et stort arbejde forude med at udvikle de rigtige metoder og systemer. Det er muligt, at de metoder og den teknik, som siden den anden verdenskrig er blevet udviklet i medlemsstaterne med hensyn til voksenundervisning og -uddannelse, kan være til nytte her. Forberedelsen skal ikke alene bibringe unge de samfundsrelevante færdigheder, der er brug for i arbejdslivet, men også give mulighed for en elementær praktisk uddannelse inden for et nærmere defineret erhvervsområde, f.eks. inden for bygningsindustri, maskinindustri eller kontorarbejde. Denne grundlæggende uddannelse bør udformes således, at den gør det muligt for den uddannelsessøgende at vælge et bestemt erhverv inden for deres fagområde og påbegynde anerkendte uddannelser til specialarbejdere og faglærte.

24. Da mange unges problemer også skyldes ukendskab til arbejdslivet, bør praktisk erfaring og samfundsorientering indgå i erhvervsforberedelsen :

(i) samfundsorienteringen skal omfatte emner, der er relevante for folk ude i erhvervslivet, f.eks. de grundlæggende principper for økonomiske og sociale strukturer, gennemgang af lovgivningen vedrørende social sikring og arbejdsmarkedsforhold, ledelsens og fagforeningernes roller, arbejdslivets karakter, arbejdssikkerhed og -hygiejne, forholdet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere og orientering om anvendelse af tilbudene om vejledning, uddannelse og arbejdsanvisning.

(ii) den praktiske erfaring kunne bibringes på forskellig måde, f.eks. ved :

a) tilskyndelse af arbejdsgivere — evt. ved anvendelse af passende incitamenter — til at tilbyde unge erhvervspraktik, uden at der bliver tale om egentlige ansættelsesforhold ;

b) i uddannelsessammenhæng at skabe egentlige arbejdssituationer ;

c) iværksættelse af offentligt finansieret »work creation« — program.

25. Såfremt erhvervsforberedelsen indebærer uddannelse på en virksomhed eller arbejdserfaring med støtte fra det offentlige, er det vigtigt, at erhvervsforberedelsen tilrettelægges således, at den giver den uddannelsessøgende det størst mulige udbytte. Der er fare for, at uddannelsen eller erhvervserfaringen vil få for snævert et sigte og indskrænkes til visse umiddelbart anvendelige færdigheder, dvs. at den i højere grad bliver farvet af arbejdsgiverens umiddelbare produktionsbehov end af den uddannelsessøgendes mere almene behov. Det er derfor nødvendigt, at myndighederne træffer foranstaltninger med henblik på at sikre kvaliteten af denne praktiske erfaring og oplæring i en virksomhed.

26. For at sikre, at der ikke lægges nogen hindringer i vejen for unge, der ønsker at gennemgå denne erhvervsforberedelse, bør regeringerne gribe ind på to områder :

(i) unge, der trues af arbejdsløshed, bør i rimeligt omfang bevilges orlov fra deres arbejde for at deltage i sådanne kurser for således at blive i stand til at beholde deres arbejde eller finde nyt arbejde ;

(ii) alle unge, der deltager i disse kurser (både dem der er arbejdsløse, og dem der er beskæftiget), bør modtage hjælp til underhold. Ydelserne bør afpasses efter de unges økonomiske forhold og være tilstrækkelig til at dække rimelige leveomkostninger, eventuelle afgifter og diverse omkostninger i forbindelse med kurserne. Endvidere bør beløbet være stort nok til at sikre, at unge mennesker, der deltager i en sådan erhvervsforberedelse, er økonomisk bedre stillede, end de ville være ved at gå arbejdsløse.

27. For at nå det ønskede mål, at give alle arbejdsløse unge tilstrækkelig erhvervsforberedelse, er det nødvendigt at anvende alle eksisterende og potentielle undervisnings- og uddannelsesressourcer. Arbejdsmarkedets parter kan både bidrage med ressourcer og erfaring og bør derfor være med ved planlægningen, organiseringen og gennemførelsen af programmerne for erhvervsforberedelse.

Samordning af lovgivning vedrørende tvungen skolegang og adgang til arbejde

28. I en medlemsstat er aldersgrænsen for undervisningspligtens ophør lavere end det alderstrin, hvor unge kan begynde at arbejde eller kan komme i lære eller deltage i uddannelseskurser på institutioner, der drives af arbejdsformidlingen, og som klassificeres som arbejde. Denne situation er selvfølgelig utilfredsstillende. Indtil undervisningspligten forlænges frem til det tidspunkt, hvor de unge er gamle nok til at måtte arbejde, bør loven ændres således, at unge, der forlader skolen, kan påbegynde erhvervsuddannelse eller søge beskæftigelse.

Samordning af støtteforanstaltninger

29. Det forekommer i denne forbindelse nødvendigt at understrege betydningen (således som det tidligere er gjort i Kommissionens *henstilling vedrørende erhvervsvejledning)*(1) af en omhyggelig samordning af vejledning, uddannelse og arbejdsformidling. Det er især vigtigt, at arbejdsanvisningen er i nær kontakt med erhvervsvejledning og erhvervsuddannelse. Dette er på nuværende tidspunkt ikke altid tilfældet, da ansvaret på disse forskellige områder i en række medlemsstater fortsat henhører under forskellige ministerier og organer.

Det retlige grundlag

30. Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har derfor udarbejdet følgende henstilling til medlemsstaterne. Henstillingen er baseret på de bestemmelser i Rom-traktaten, der direkte vedrører beskæftigelse og uddannelse af unge. Disse omfatter artikel 117, hvori behovet for en forbedring af arbejdernes leve- og arbejdsvilkår udtrykkeligt understreges, artikel 118, hvori det pålægges Kommissionen at fremme et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne vedrørende sociale problemer, navnlig beskæftigelse, og almindelig og videregående faglig uddannelse, samt de almindelige principper for gennemførelsen af en fælles politik for faglig uddannelse, som Rådet har fastsat på grundlag af artikel 128. Henstillingen er endvidere baseret på artikel 155, hvori Kommissionen bemyndiges til at rette henstillinger.

(1) Jf. punkt 11 — ovenfor.

II.

HENSTILLING

Indledning

1. Af disse grunde og som en første foranstaltning med henblik på at fremme beskæftigelsen af unge henstiller Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i overensstemmelse med målene og ordvalget i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, særlig artikel 155, og i medfør af Ministerrådets afgørelse af 2. april 1963 og efter at have hørt Europa-Parlamentet [1] og Det økonomiske og sociale Udvalg [2] til medlemsstaterne at træffe følgende foranstaltninger.

A. ERHVERVSFORBEREDELSE

2. Erhvervsforberedelse bør være til rådighed for unge, der har forladt skolen efter undervisningspligtens ophør og indtil det fyldte 25. år, og som enten er arbejdsløse eller truet af arbejdsløshed, og som ikke har anden mulighed for erhvervsuddannelse. Hvor det er nødvendigt, bør de, der forlader skolen uden nogen afsluttende eksamen, have fortrinsret.

3. Formålet med erhvervsforberedelse er at forberede unge til arbejdslivet. Erhvervsforberedelse bør alt efter omstændighederne omfatte :

a) Erhvervsvejledning der tager sigte på at finde frem til den uddannelse og de beskæftigelsesmuligheder, der passer til den unges evner og interesser.

b) En forbedret tilegnelse og anvendelse af de grundlæggende færdigheder som f.eks. mundtlig og skriftlig udtryksfærdighed, elementær matematik og de samfundsrelevante færdigheder, der er nødvendige i arbejdslivet.

c) Forståelse af de grundlæggende principper for de økonomiske og sociale strukturer, endvidere kendskab til lovgivningen vedrørende social sikring og arbejdsmarkedsforhold, ledelsens og fagforeningernes roller, arbejdslivets karakter, arbejdssikkerhed og hygiejne, forholdet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere og endelig forståelse for, hvorledes man benytter sig af vejledning, uddannelse og arbejdsanvisning.

d) Bredt anlagt praktisk undervisning, der kan kvalificere de uddannelsessøgende til både at vælge et bestemt erhverv inden for deres fagområde og til på et senere trin at gennemgå en videre uddannelse.

e) Praktisk arbejdserfaring, enten i en virksomhed eller ved hjælp af andre midler, som kan give tilsvarende erfaring.

4. Der bør ved erhvervsforberedelsen anvendes moderne undervisningsmetoder, der passer til de uddannelsessøgendes alder og modenhed.

5. Ved tilrettelæggelsen af erhvervsforberedelsen bør der drages fuld nytte af alle eksisterende uddannelsesressourcer og erfaringer, herunder dem som arbejdsgivere, fagforeninger og andre relevante organer sidder inde med. Arbejdsmarkedets parter bør være med ved planlægningen, organiseringen og gennemførelsen af erhvervsforberedelsen.

6. Såfremt erhvervsforberedelsen omfatter offentlig finansiering af uddannelse på en virksomhed og/eller arbejdserfaring, bør myndighederne sikre, at både uddannelsen og arbejdserfaringen er af høj kvalitet og relevant for de uddannelsessøgendes behov.

7. Unge, der trues af arbejdsløshed, bør i rimeligt omfang bevilges orlov fra deres arbejde for at gennemgå erhvervsforberedelse for således at blive i stand til at beholde deres arbejde eller finde nyt arbejde.

8. Unge, der gennemgår en offentligt anerkendt erhvervsforberedelse, bør have udbetalt en hjælp ; der er afpasset efter deres økonomiske forhold, og som er tilstrækkelig til at dække både underhold, eventuelle afgifter og diverse omkostninger. Hjælpen til underhold bør være stor nok til at sikre, at unge mennesker, der deltager i en sådan erhvervsforberedelse, er økonomisk bedre stillede, end de ville være ved at gå arbejdsløse.

9. Der bør drages omsorg for, at de unge informeres om de eksisterende muligheder for erhvervsforberedelse og om de hjælpeforanstaltninger, der skal sætte dem i stand til at følge kurserne.

B. SAMORDNING AF LOVGIVNINGEN OM SKOLEPLIGT OG ADGANG TIL ARBEJDE

10. Medlemsstaterne bør gennemgå deres lovgivning og træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at unge, der forlader skolen ved undervisningspligtens ophør, ikke af lovgivningen forhindres i at gennemgå erhvervsforberedelse eller få arbejde.

---

[1] Europa-Parlamentets udtalelse om udkastet til henstilling : 15. 11. 1976 — EFT nr. C 293 af 13. 12. 1976, s. 48.

[2] Det økonomiske og sociale Udvalgs udtalelse om udkastet til henstilling : 20. 1. 1977 — EFT nr. C 61 af 10. 3. 1977, s. 25.

C. SAMORDNING AF STØTTEFORANSTALTNINGEN

11. Medlemsstaterne bør sørge for en effektiv koordination mellem de organer, der er ansvarlige for henholdsvis erhvervsvejledning, erhvervsuddannelse og arbejdsanvisning. Med henblik på at sikre en tilbundsgående orientering om arbejdsmarkedets vilkår bør medlemsstaterne sørge for, at arbejdsgivere og fagforeninger er tilknyttet dette arbejde både på nationalt og lokalt plan.

D. TIDSPLAN OG INDBERETNINGER

12. a) Inden den 31. december 1978 samt årligt derefter underretter medlemsstaterne Kommissionen om de foranstaltninger, som de har truffet til gennemførelse af denne henstilling.

b) Kommissionen offentliggør periodiske rapporter om de aktioner medlemsstaterne har taget til gennemførelse af denne henstilling.

Udfærdiget i Bruxelles, den 6. juli 1977.

På Kommissionens vegne

H. VREDELING

Næstformand