



Migration och rörlighet: utmaningar och möjligheter för EU:s utbildningssystem

Sammanfattning

Grönboken behandlar en av de utmaningar som de europeiska utbildningssystemen står inför, nämligen det stora antalet skolbarn med invandrarbakgrund som befinner sig i en svag socioekonomisk position och som har svårt att nå tillfredsställande resultat i skolan. Denna utmaning har under de senaste åren vuxit till ett allt större problem.

Utbildning är avgörande om man ska kunna säkerställa att dessa elever får de rätta redskapen för att bli integrerade och produktiva medborgare som klarar sig i värdlandet. En kraftig ökning av antalet invandrarbarn har medfört att utbildningssystemen därför måste anpassas. Hur utbildningssystemen hanterar problemen får omfattande sociala konsekvenser.

Vissa länder har haft större framgång än andra med att minska skillnaderna i skolresultat mellan invandrarelever och jämnåriga elever som är födda och uppvuxna i värdlandet. Kommissionen menar att det här finns en klar potential för ömsesidigt lärande.

Åtgärder som kommissionen identifierat som positiva politiska lösningar är bl.a. tillägnandet av värdlandets språk, främjande av ursprungslandets språk, målinriktat stöd, kompletterande undervisningsstöd, skolor som ger en andra chans, vuxenutbildning, dels för att undvika att dåliga utbildningsresultat går i arv till nästa generation, dels för att underlätta kommunikation mellan skola och hem samt förskoleutbildning, integrerad utbildning, skapande av magnetskolor m.m.

Direktiv 77/486/EEG är ett tidigare försök från EU:s sida att uppmuntra en ökad uppmärksamhet från medlemsstaternas sida på skolgång för barn till migrerande arbetstagare. Direktivet gäller dock endast utbildning av invandrarbarn som är EU-medborgare och rör alltså inte barn som är tredjelandsmedborgare.

Mot bakgrund av det ovan nämnda inbjuder nu Europeiska kommissionen till samråd i följande frågor:

- Vari består de politiska utmaningarna vad gäller tillhandahållandet av god utbildning till barn med invandrarbakgrund?

- Vilka goda politiska lösningar finns på dessa utmaningar?
- Vilken roll kan Europeiska unionen spela för att stödja medlemsstaterna?
- Hur ser parterna på framtiden för direktiv 77/486/EEG om undervisning av barn till migrerande arbetstagare?

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Utskottets granskning	6
Grönbokens huvudsakliga innehåll	6
Regeringens faktapromemoria	8
Utskottets ställningstagande	8
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Migration och rörlighet: utmaningar och möjligheter för EU:s utbildningssystem

Riksdagen lägger utlåtande 2008/09:UbU3 till handlingarna.

Stockholm den 11 december 2008

På utbildningsutskottets vägnar

Sofia Larsen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sofia Larsen (c), Marie Granlund (s), Margareta Pålsson (m), Mats Gerdau (m), Mikael Damberg (s), Betty Malmberg (m), Agneta Lundberg (s), Louise Malmström (s), Lars Hjalmered (m), Peter Hultqvist (s), Gunilla Tjernberg (kd), Patrik Forslund (m), Rossana Dinamarca (v), Thomas Strand (s), Mats Pertoft (mp), Per Lodenius (c) och Fredrik Malm (fp).

Redogörelse för ärendet

Europeiska kommissionen har den 3 juli 2008 lagt fram grönboken Migration och rörlighet: utmaningar och möjligheter för EU:s utbildningssystem KOM (2008) 2173, där berörda parter inbjuds till samråd.

Europeiska kommissionen kommer att analysera resultaten av samrådet och offentliggöra sina slutsatser i början av 2009.

Utskottets granskning

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Grönboken behandlar en av de utmaningar som de europeiska utbildningssystemen står inför, nämligen det stora antalet skolbarn med invandrarbakgrund som befinner sig i en svag socioekonomisk position och som har svårt att nå tillfredsställande resultat i skolan.

En stark tillströmning av tredjelandsmedborgare till EU, tillsammans med stor rörlighet internt i EU efter de två senaste utvidgningarna, innebär att skolor i ett antal EU-länder upplever en plötslig och kraftig ökning av antalet invandrarbarn. Invandrarströmmarna har en tendens att skapa koncentration av invandrarelever i stadsområden och vissa städer. Grönboken ger exemplet att cirka hälften av skolbarnen i Rotterdam, Birmingham och Bryssel har invandrarbakgrund.

Den kraftiga ökningen av invandrarbarn får följder för utbildningssystemen som måste anpassas. Utbildning är avgörande om man ska kunna säkerställa att dessa elever får de rätta redskapen för att bli integrerade och produktiva medborgare som klarar sig i värdlandet.

Det finns en stark korrelation mellan utbildningsresultat och socioekonomiska förhållanden. Detta är dock inte den enda förklaringen. PISA-undersökningen visar att invandrarbarn ofta uppnår sämre utbildningsresultat än andra barn från en motsvarande socioekonomisk bakgrund. Detta gäller i högre grad i vissa länder. Kommissionen identifierar följande faktorer av betydelse i detta sammanhang. För det första upplever invandrare och deras familjer att den kunskap de har ackumulerat, t.ex. i sitt modersmål eller om hur samhällsinstitutioner fungerar, har mist sitt värde. För det andra är kunskaper i undervisningsspråket en avgörande faktor för framgång i skolan. Förväntningarna, egna och andras, har mycket stor betydelse i samband med utbildning. Studier visar t.ex. att mödrars påverkan är av särskilt stor betydelse för resultaten i skolan. Slutligen har förebilder och positiva attityder i de olika invandrargrupperna stor betydelse för om den berörda invandrargruppen befinner sig i en missgynnad socioekonomisk ställning.

Fokus i grönboken ligger på kombinationen av språkliga och kulturella skillnader samt socioekonomiska svårigheter, och tendensen att denna kombination koncentreras i vissa områden och skolor.

Hur utbildningssystemen hanterar problemen får omfattande sociala konsekvenser. Kommissionen har tidigare i en rapport påpekat vilka risker som kunde uppstå om utbildningsmöjligheterna inte förbättrades för barn till invandrare: växande sociala skillnader som går i arv från en generation till en annan, kulturell segregation, utestängning från samhället och konflikter mellan olika etniska grupper.

Kommissionen pekar på att det finns en stark tendens till segregation i många system, vilket försvagar utbildningssystemens möjligheter att leva upp till en av sina centrala målsättningar, att skapa social integration, vänskap och sociala band mellan barn till invandrare och andra barn. Invandrarbarn är i många länder ofta koncentrerade i skolor som är segregerade från skolsystemet i övrigt. Internationella undersökningar såsom PISA och Pirls visar att invandrarbarn uppnår sämre resultat än jämnåriga elever från värdlandet. Det finns också ofta segregation inom den enskilda skolan, där en oproportionerligt stor andel invandrarbarn vid nivågruppering placeras i de sämsta grupperna. I vissa länder finns också en hög andel invandrarbarn i specialskolor för funktionshindrade barn.

Vissa länder har haft större framgång än andra med att minska skillnaderna i skolresultat mellan invandrarelever och jämnåriga elever som är födda och uppvuxna i värdlandet. Kommissionen menar att det här finns en klar potential för ömsesidigt lärande.

Åtgärder som kommissionen identifierat som positiva politiska lösningar är bl.a. tillägnandet av värdlandets språk, främjande av ursprungslandets språk, målinriktat stöd, kompletterande undervisningsstöd, skolor som ger en andra chans, vuxenutbildning, dels för att undvika att dåliga utbildningsresultat går i arv till nästa generation, dels för att underlätta kommunikation mellan skola och hem samt förskoleutbildning, integrerad utbildning, skapande av magnetskolor m.m.

Att öka kvalitetsstandarden i alla skolor ser kommissionen som en viktig åtgärd. I vissa länders skolsystem finns också en ambition att öka antalet lärare med invandrabakgrund.

Innehållet i och organisationen av utbildning är i princip frågor för medlemsstaterna. Europeiska kommissionen har dock genom sina initiativ direkt eller indirekt påverkat medlemsstaternas politik, exempelvis genom meddelandet "En gemensam agenda för integration – En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen eller genom programmet för livslångt lärande, särskilt programområdena Comenius (skolutbildning), Leonardo da Vinci (yrkesutbildning) och Grundtvig (vuxenutbildning).

Rådets direktiv 77/486/EEG om undervisning av barn till migrerande arbetstagare är ett tidigare försök från EU:s sida att uppmuntra en ökad uppmärksamhet från medlemsstaternas sida på skolgång för barn till migrerande arbetstagare. I direktivet föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa kostnadsfri undervisning på sitt territorium, anpassad till dessa barns särskilda behov, däribland särskild undervisning i något av värdlandets officiella språk, samt främja undervisning i modersmålet och i hemlandets kultur, samordnat med den normala undervisningen och i samarbete med hemländerna.

Direktivet gäller endast utbildning av invandrarbarn som är EU-medborgare och rör alltså inte barn som är tredjelandsmedborgare.

När direktivet utformades var migration ett område som reglerades genom bilaterala avtal mellan medlemsstater. Det var svårt att skapa det bilaterala samarbete som krävdes för ett formellt genomförande inom de då nio medlemsstaterna. Det har också varit svårt att övervaka direktivet. Direktivets räckvidd för att lösa dagens problem ifrågasätts av kommissionen som snarare förespråkar en blandning av utbyte av politiska lösningar och programstöd till utveckling av politiska åtgärder.

Mot bakgrund av det ovan nämnda inbjuder nu Kommissionen till samråd med berörda parter om utbildningspolitik som rör barn med invandrarbakgrund.

De berörda parterna inbjuds att lämna synpunkter i följande frågor:

- Vari består de politiska utmaningarna vad gäller tillhandahållandet av god utbildning till barn med invandrarbakgrund?
- Vilka goda politiska lösningar finns på dessa utmaningar?
- Vilken roll kan Europeiska unionen spela för att stödja medlemsstaterna?
- Hur ser parterna på framtiden för direktiv 77/486/EEG om undervisning av barn till migrerande arbetstagare?

Regeringens faktagpromemoria

Med anledning av grönboken överlämnade regeringen den 23 september 2008 en faktagpromemoria (2008/09:FPM9). Av faktagpromemorian framgår att regeringen ser positivt på att kommissionen har presenterat en grönbok om detta angelägna tema. Vidare anges att grönboken kommer att diskuteras inom ramen för de EU-referensgruppsmöten som regelbundet hålls av Utbildningsdepartementet, där bl.a. Sveriges kommuner och landsting, berörda myndigheter såsom Skolverket, Folkbildningsrådet och Högskoleverket samt representanter för fackliga organisationer ingår.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det är positivt att människor från andra länder vill arbeta och bo i Sverige. Detta bidrar till Sveriges fortsatta utveckling och vår gemensamma välfärd. Utskottet är också positivt till att kommissionen initierar en diskussion och inbjuder till samråd om situationen i förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och skola för barn och elever med utländsk bakgrund. Utskottet anser att denna diskussion är mycket angelägen.

I grönboken inbjuder kommissionen berörda parter inom utbildningsområdet till samråd i flera frågor. Den första frågan gäller de politiska utmaningarna vad gäller tillhandahållandet av god utbildning till barn med invandrarbakgrund.

Barn och elever med utländsk bakgrund kommer från många olika språkgrupper. Under 2007 erbjöds i den svenska grundskolan modersmålsundervisning i ca 140 olika språk. Detta ställer stora krav på kommuner som enligt lag måste erbjuda modersmålsstöd till behövande elever vid t.ex. rekrytering av lärare med rätt kompetens.

Utskottet konstaterar att barn och elever i Sverige med utländsk bakgrund utgör en mycket heterogen grupp, vars förutsättningar kraftigt skiljer sig åt. Faktorer som påverkar studieresultaten är framför allt socioekonomisk bakgrund, kön samt i vilken ålder eleven börjat i det svenska skolsystemet. Pojkar med svag socioekonomisk bakgrund som anlänt till Sverige under sina senare skolår har störst behov av särskilda insatser, medan det omvända gäller flickor från stark socioekonomisk bakgrund som gått hela sin skoltid i Sverige som uppvisar mycket goda studieresultat.

Kommissionen lyfter i grönboken fram segregation i utbildningssystemet som en bidragande faktor till att elever med invandrarbakgrund upplever underläge i skolan. I grönboken pekas också på tendensen att kombinationen av språkliga och kulturella skillnader samt socioekonomiska svårigheter koncentreras till vissa områden och skolor. Utskottet menar att en starkt bidragande orsak till segregation i utbildningssystemet kan vara segregation i boendet.

Kommissionen ställer vidare frågan om politiska lösningar på de utmaningar som finns vad gäller tillhandahållandet av god utbildning till barn med invandrarbakgrund.

Utskottet konstaterar att förhållandet i förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och skola i stor utsträckning påverkas av faktorer som boendesegregation och socialt utanförskap. Insatserna där bör vara generella och utgå från barnets eller elevens behov och rättigheter oavsett utländsk eller inhemsk bakgrund. Den viktigaste insatsen för att ge elever med utländsk bakgrund förutsättningar att nå goda resultat är en generell kvalitetshöjning för alla elever, samt en medveten satsning för att stödja alla elever som riskerar att inte nå utbildningens mål. En ökad flexibilitet och anpassning till individuella behov är generellt viktig för alla barn.

Deltagande i förskoleverksamheten har särskild betydelse för t.ex. språkutvecklingen. Det är viktigt att eleven successivt slussas över till den reguljära undervisningen. Utskottet anser att kraftfulla och tidiga insatser bör genomföras för att stödja elevens utveckling av undervisningsspråket. Studiehandledning på modersmålet kan underlätta denna process bl.a. genom att stödja elevens utveckling av ämneskunskaper. Utskottet vill också understryka vuxenutbildningens betydelse som ger möjlighet till en andra chans.

Europeiska kommissionen tar också upp frågor om den roll den Europeiska unionen kan spela för att stödja medlemsstaterna. Medan många medlemsstater upplever liknande utmaningar inom sina respektive utbildningssystem finns också skillnader i dessa samt t.ex. skillnader i andelen barn och elever med invandrarbakgrund, olika invandringsmönster osv.

Utskottet tror därför att det kan vara svårt att utforma generella rekommendationer för medlemsstaterna. Däremot anser utskottet att Europeiska unionen har en viktig roll att spela genom att stimulera till erfarenhetsutbyte mellan medlemsstaterna, sprida kunskap och stimulera forskningen i ämnet.

Slutligen ställs frågan om direktiv 77/486/EEG kan spela en roll för att stödja medlemsstaternas politik i dessa frågor, mot bakgrund av dels rättsaktens genomförandehistoria, dels det sätt på vilket migrationsflödena ändrats sedan den antogs.

Utskottet menar att ett direktiv som endast behandlar förhållandet mellan barn och elever som kommit från ett annat EU-land har en begränsad betydelse. Utskottet anser att det är svårt att utforma ett direktiv som både är anpassat till olika utbildningssystem och situationer och samtidigt är tillräckligt konkret för att ge medlemsstaterna meningsfullt stöd i utformningen av sina utbildningssystem. Länder bör inte utforma särskilda lösningar utifrån barnets eller elevens etniska eller nationella bakgrund, utan behovet av stöd bör vara styrande. Det bör således övervägas att upphäva direktiv 77/486/EEG.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Europeiska kommissionens grönbok Migration och rörlighet: utmaningar och möjligheter för EU:s utbildningssystem (KOM (2008) 423 slutlig).