

Afdelingen for videregående
uddannelser og internationalt
samarbejde

Frederiksholms Kanal 26
1220 København K
Tlf. 3392 5600
Fax 3392 5302
E-mail uvm@uvm.dk
www.uvm.dk
CVR nr. 20-45-30-44

Grund- og nærhedsnotat: Løsning af problemet med elever, der forlader skolen for tidligt: Et vigtigt bidrag til dagsordenen for Europa 2020 (KOM(2011) 18)

25. februar 2011
Sags nr.:
024.05J.251

Resumé: *"Løsning af problemet med elever, der forlader skolen for tidligt: Et vigtigt bidrag til dagsordenen for Europa 2020" (KOM(2011) 18) er en meddelelse fra Kommissionen, der har til formål at understøtte Europa 2020-strategiens målsætning om, at andelen af elever der forlader skolen for tidligt skal reduceres til mindre end 10 procent. Meddelelsen identificerer en række årsager til, at elever forlader skolen for tidligt. På den baggrund opstiller den en række politikker til bekæmpelse af skolefravald, der opdeles i forebyggende foranstaltninger, indgreb og kompensation. I meddelelsen opstilles en række kommende initiativer på EU-niveau, der skal understøtte medlemsstaternes arbejde med at mindske andelen af elever, der forlader skolen for tidligt.*

1. Baggrund

Europa 2020-strategien for vækst og beskæftigelse i Europa indeholder to målsætninger på uddannelsesområdet. Det gælder målsætningen om, at andelen af elever, der forlader skolen for tidligt skal reduceres til mindre end 10 procent, og det gælder målsætningen om, at andelen af 30-34 årige der får en videregående uddannelse skal være mindst 40 procent. Europa 2020-strategien blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 17. juni 2010.

Løsning af problemet med elever, der forlader skolen for tidligt blev vedtaget af Europa-Kommissionen den 31. januar 2011 og forelå på dansk samme dato. I forlængelse af meddelelsen foreligger der et forslag til henstilling om politikker, som skal mindske antallet af elever, der forlader skolen for tidligt (KOM(2011) 19) og et ledsagedokument til forslaget til henstilling fra Europa-Kommissionen med titlen "Resumé af konsekvensanalysen" (SEK(2011) 98). Desuden foreligger der på engelsk et arbejdsdo-

kument fra Kommissionens tjenestegrene, der en konsekvensanalyse, som er medfølgende til forslaget til en henstilling (SEC(2011) 97).

2. Formål og indhold

Formålet med meddelelsen er ifølge Europa-Kommissionen at analysere virkningen af skolefrafald for den enkelte, samfundet og økonomien. Deres gøres rede for årsagerne hertil, og meddelelsen giver et overblik over eksisterende og kommende foranstaltninger på EU-niveau til løsning af problemet.

a. Skolefrafald er en hindring for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst

Det Europæiske Råd har vedtaget en målsætning om, at mindske andelen af elever, der forlader skolen tidligt, til mindre end 10 procent. Målsætningen understøtter Europa 2020-strategiens overordnede ambition om, at skabe intelligent og inklusiv vækst. En forbedring af elevernes kvalifikationsniveauer skal skabe intelligent vækst, og en afhjælpning af risikofaktorerne ved arbejdsløshed og fattigdom skal skabe inklusiv vækst. En reduktion af andelen af elever der forlader skolen tidligt kan bidrage til nå en fælles beskæftigelsesfrekvens i Europa på 75 procent samtidig med, at det kan bidrage til at løfte folk ud af fattigdom. I 2009 forlod 14,4 procent af alle unge mellem 18 og 24 år uddannelsessystemet på folkeskoleniveau eller lavere. Selvom den gennemsnitlige andel af elever, der forlader skolen for tidligt i Europa, er faldet med 3,2 procentpoint siden 2000, så er andelen der forlader skolen tidligt stadig for stor. Skolefrafald udgør et tab af muligheder for den enkelte og et spild af socialt og økonomisk potentiale for EU som helhed. En mindskelse af den gennemsnitlige andel af elever, der forlader skolen tidligt med blot et procentpoint ville hvert år give den europæiske økonomi hen ved en halv million ekstra kvalificerede potentielle unge ansatte.

b. Skolefrafald skyldes en blanding af individuelle, uddannelsesmæssige og socioøkonomiske årsager

Årsagerne til for tidligt skolefrafald kan være meget individuelle, men der er alligevel en række gentagne kendetegn. Skolefrafald hænger ofte sammen med sociale problemer og lav uddannelse hos for eksempel forældre. Skolefrafald rammer derfor oftest grupper med en dårligere socioøkonomisk baggrund og sårbare grupper. Skolefrafald er en proces, som oftest starter, når eleven i

grundskolen opnår dårlige erfaringer med skolenederlag og fremmedgørelse overfor skolen. Ofte giver uddannelsessystemerne ikke tilstrækkelig støtte til sårbare elever, der oplever vanskeligheder. Det er vigtigt at være opmærksom på ligestillingsaspektet i skolefrafald, idet flere drenge end piger forlader skolen for tidligt. Ifølge Europa-Kommissionen er det kun få medlemsstater, som følger en konsekvent og sammenhængende strategi til mindskelse af skolefrafald. Mange initiativer rettet mod for tidligt skolefrafald hænger ikke i tilstrækkelig grad sammen med andre politikker, der henvender sig til unge.

c. Man kan forebygge, at elever forlader skolen for tidligt, ved systematisk anvendelse af evidensbaserede politikker

Politikker til bekæmpelse af skolefrafald bør fokusere på forebyggende foranstaltninger, indgreb og kompensation. Forebyggende foranstaltninger er rettet mod at undgå, at der opstår forhold, som kan føre til at elever forlader skolen for tidligt. Det omfatter øget adgang til og deltagelse i førskoleundervisning og børnepasningsordninger af høj kvalitet. Det omfatter også en aktiv integrationspolitik med fokus på at forbedre den sociale, etniske og kulturelle sammensætning i skoler.

Indgreb retter sig mod vanskeligheder der opstår på et tidligt tidspunkt, og søger at hindre disse i at føre til, at elever forlader skolen for tidligt. Indgreb kan både fokusere på hele uddannelsesinstitutionen eller på den enkelte elev, som har risiko for at afbryde sin uddannelse.

Kompensationsforanstaltninger giver mulighed for uddannelse til dem, som har forladt skolen for tidligt. Det kan være finansiel støtte eller andre former for støtte. Målet er at give de unge en ny chance for at starte igen i det almindelige uddannelsessystem.

Ifølge Europa-Kommissionen mangler der sammenhæng mellem de initiativer og projekter, der gennemføres for at mindske skolefrafald. Det vigtigste krav er derfor, at der sker et skifte fra gennemførelsen af enkeltforanstaltninger til indførelse af en sammenhængende politik til mindskelse af skolefrafald. Samtidig bør politikkerne til bekæmpelse af skolefrafald have tværsektoriel karakter, der udover uddannelse også omfatter familier, sundhed, ungdom, lokalsamfund og beskæftigelse.

Samarbejde på EU-niveau giver en merværdi ved at mindske skolefrafald

Som en del af Europa 2020-strategien skal medlemsstaterne fastsætte nationale mål for redueringen af andelen af elever, der forlader skolen for tidligt. Skolefrafald vil blive taget op indenfor rammerne af medlemsstaternes nationale reformprogrammer. Strategirammen for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet indtil 2020 understøtter ligeledes gennemførelsen af politikker, der skal reducere for tidligt skolefrafald. Til at understøtte medlemsstaterne politikker til reduering af antallet af unge, der forlader skolen foreslår Europa-Kommissionen en række foranstaltninger og redskaber:

En henstilling fra Rådet om politikker til mindskelse af antallet af unge, der forlader skolen for tidligt, skal fastlægge en fælles europæisk ramme, der blandt andet kan danne udgangspunkt for, at medlemsstaterne vedtager sammenhængende nationale strategier senest i 2012 i overensstemmelse med deres nationale mål. Europa-Kommissionen vil i 2011 fremlægge en meddelelse om førskoleundervisning og børnepasningsordninger, ligesom den vil fremlægge en meddelelse om en ny europæisk dagsorden for integration. Europa-Kommissionen vil i 2011 foreslå en benchmark, der viser unges beskæftigelsesevne. Samtidig skal programmet livslang læring og programmerne i forbindelse med forskning og innovation bruges mere innovativt for at støtte eksperimenter og innovative tiltag til mindskelse af skolefrafald. De europæiske strukturfonde kan også udgøre vigtige kilder til finansiering af nationale og regionale tiltag til mindskelse af skolefrafald.

3. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

5. Gældende dansk ret

Forslaget har i sig selv ingen konsekvenser for gældende dansk ret.

6. Konsekvenser

Meddelelsen har ingen konsekvenser i sig selv. Initiativerne nævnt i meddelelsen vil blive præsenteret af Kommissionen og drøftet af medlemsstaterne i 2011.

7. Høring

Grund- og nærhedsnotatet blev sendt i skriftlig høring i EU-specialudvalget for uddannelse den 16. februar 2011. Følgende bemærkninger blev modtaget:

AOF Danmark (AOF): ”AOF deler kommissionens opfattelse af, at der bør gøres en særlig indsats for at mindske andelen af elever, der dropper ud af grundskolen. Vi er også enige i, at mangelfuld grundskoleuddannelse har konsekvenser for såvel den enkeltes livs- og levevilkår som for samfundet.

Det er dog vores opfattelse, at grundnotatet i for høj grad fokuserer på at tilpasse eleverne til skolen, og kun i mindre omfang forholder sig til, hvorledes skolen kan tilpasse sig til eleverne.

Vi er enige i, at det er væsentligt, at hvert enkelt land har en sammenhængende politik på mindskelse af skolefrafald, herunder om man kan imødekomme den gruppe af elever, der ikke profiterer af den formelle grundskole gennem nogle alternativer.”

Dansk Arbejdsgiverforening (DA): ”En forudsætning for at fortsætte i uddannelse efter folkeskolen er, at unge har erhvervet sig de nødvendige basale kompetencer inden for bl.a. læsning, matematik og naturfag fra folkeskolen. Regeringen har et mål om, at folkeskolen skal være i top 5 internationalt, men desværre viste PISA-2009, at udviklingen ikke går den rigtige vej. Det har negative konsekvenser i forhold til at styrke den danske vækst i fremtiden. Det er derfor afgørende, at der er et politisk fokus på, at kommunerne lever op til deres ansvar på folkeskoleområdet, sådan som det er specificeret i formålsparagraffen i folkeskoleloven. I den forbindelse er det afgørende, at kommunerne sikrer, at børn, der forlader folkeskolen før tid, kommer tilbage til folkeskolen og følger undervisningen.

En vigtig forudsætning for at virksomheder vælger, at producere i Danmark er adgangen til kompetente medarbejdere på et højere niveau end i dag. Manglende kvalifikationer fra folkeskolen har stor betydning for frafaldet på ungdomsuddannelserne. Frafaldet præger især erhvervsuddannelserne. Det er derfor afgørende vigtigt, at kommunerne fastholdes på deres ansvar for at vurdere uddannelsesparathed hos unge, der forlader folkeskolen.

DA mener dog ikke, at det er tilstrækkeligt, at de unge vurderes til at være uddannelsesparate i forhold til enten en erhvervsuddannelse eller en gymnasial uddannelse. Der er simpelthen for stor spredning på, hvilke forudsætninger de unge skal besidde på

de forskellige erhvervsuddannelser til at sikre, at de unge er uddannelsesparate ved start på uddannelsen.

DA foreslår derfor, at kommunernes vurdering af uddannelsesparathed målrettes mod bestemte uddannelser. Det vil samtidigt være med til at sikre, at en ung ikke oplever et nederlag ved at starte på en uddannelse, som vedkommende reelt ikke er uddannelsesparat til. Det vil også gøre det muligt at fastholde en høj kvalitet på uddannelserne.

Det er afgørende, at kommunerne sikrer, at unge, der ikke forlader folkeskolen som uddannelsesparate, bliver uddannelsesparate inden de starter på en ungdomsuddannelse. I den forbindelse finder DA, at det er afgørende, at kommunerne har et klart ansvar for at sikre, at de unge bliver uddannelsesparate eller parate til et job. Kommunerne har en klar forpligtelse til at anvende de eksisterende tilbud i overgangen fra folkeskole til ungdomsuddannelse, så som f.eks. 10. klasse, produktionsskolerne eller stille relevante tilbud til rådighed.

DA er enig i vigtigheden af, at indsatsen iværksættes og koordineres på tværs af relevante myndigheder/forvaltning. Det er derfor afgørende vigtigt, at kommunerne arbejder på tværs af forvaltninger/myndigheder på at sikre denne indsats. Til at gøre indsatsen mere gennemsigtig er det afgørende, at der er data og statistik til rådighed på tværs af kommunale forvaltninger, så alle, både kommuner og politikere nationalt, har et overblik over, om alle unge er i gang med en uddannelse, i job eller deltager i tilbud, der gør den unge uddannelsesparat.”

Danske Lærerorganisationer International (DLI): ”DLI hilser initiativet og meddelelsen om reducere af skolefrafald velkomment. DLI er positiv overfor etableringen af et europæisk samarbejde på området. Skolefrafaldet er alt for stort i de fleste EU-medlemslande, og på denne baggrund kan DLI tilslutte sig den overordnede strategi og venter med konkret stillingtagen til de enkelte initiativer, når de foreligger. DLI kan tilslutte sig, at der udarbejdes en fælles europæisk referenceramme for politikker målrettet mod at mindske skolefrafald. DLI finder det relevant, at der foretages undersøgelser af årsagerne til fravær i de enkelte medlemslande med henblik på at få et mere nuanceret billede.

Dokumentation og forebyggelse:

DLI stiller sig afvisende overfor EU-Kommissionens forslag om at udvikle et benchmark for unges beskæftigelsessevne. Et benchmark kan efter DLI's opfattelse ikke afhjælpe skolefrafald.

En sådan tilgang er for overfladisk. Skal dette meget komplicerede og mangefacetterede problem løses, vil det kræve dataindsamling og analyse på forskningsniveau. DLI kan derfor tilslutte sig meddelelsen anbefaling om udvikling af evidensbaserede politikker, men DLI understreger, at indsamling og dokumentation ikke må blive en administrativ og bureaukratisk byrde for uddannelsesinstitutionerne. Dette gælder også for Kommissionens anbefaling om at iværksætte ”early warning”, der kan være et redskab til at opdage risikofaktorer, der kan lede til skolefrafald, i tide. DLI anbefaler, at et system, der kan identificere problemer tidligt, skal være nemt at administrere og brugbart for dem, der til dagligt arbejder med børn og unge, der er i risikozonen.

De konkrete råd om skolernes indsats er i god overensstemmelse med mange af de tiltag, der gøres på skoler i Danmark, men det ændrer ikke ved, at landenes social-, uddannelses- og beskæftigelses-politik har større betydning end de former for incitamenter, der gennemføres i flere lande for tiden.

Førskoleundervisning og erhvervsuddannelse:

DLI kan konstatere, at EU-Kommissionen fremhæver deltagelse i førskoleundervisning som et vigtigt indsatsområde for at forebygge skolefrafald. DLI vil gerne fastholde, at førskoletilbud skal være tilpasset aldersgruppens behov med stort fokus på samspil mellem læring og omsorg, og med højt kvalificeret personale, som har uddannet sig specielt til den yngste aldersgruppe. I denne sammenhæng henviser DLI til anbefalingerne i Kommissionens meddelelse ”Early Childhood Education and Care: Providing all our children with the best start for the world of tomorrow”.

DLI konstaterer, at de positive erfaringer med vekseluddannelse eller elementer af praktik- og lærlingeforløb, som det er tilfældet i Danmark, bliver fremhævet i Kommissionens meddelelse.

De erhvervsfaglige uddannelser bliver af Kommissionen fremhævet for at have potentiale til at forebygge skolefrafald. DLI bakker op om, at der også skal sættes ind på erhvervsuddannelserne for at nedbringe skolefrafald. Men problemerne med skolefrafald starter meget tidligere end i erhvervsuddannelserne. Erhvervsuddannelserne og førskoletilbud kan ikke alene løfte denne opgave, og DLI understreger vigtigheden af en bred strategi, hvis indsatsen skal have en effekt. I denne sammenhæng skal det understreges, at tendensen til at fjerne de almene elementer i erhvervsuddannelserne i et bredere perspektiv er kontraproduktivt i forhold til at fastholde udsatte unge i et uddannelsesforløb.

Skolefrafald er et fælles ansvar:

DLI anbefaler, at der også i lærernes grunduddannelse og efteruddannelse sættes fokus på udsatte børn for at kunne tackle børn og unge i risikozonen for skolefrafald. At fastholde unge i uddannelse er ikke kun skolens ansvar. EU-Kommissionen anfører, at gruppen af unge, der dropper ud af skolen for tidligt, ofte har en svag socioøkonomisk baggrund. Derfor er det et fælles samfundsansvar, at sørge for at de unge får en chance i skolerne. Gennem årene er der således gennemført flere internationale undersøgelser, der bekræfter de sociale forholds betydning for uddannelsesforløb.

Til sidst vil DLI gerne understrege, at fokus bør rettes mod, at medlemslandene sikrer og tilbyder alle befolkningsgrupper lige og nem adgang til offentlige uddannelser. Medlemslandenes socialpolitik skal sikre, at lavindkomstfamilier sikres rimelige livsvilkår.”

Kommunernes Landsforening (KL): ”KL støtter tankerne i Kommissionens meddelelse. KL har igangsat en landsdækkende diskussion med Nysyn på folkeskolen. Her peger KL på nye veje i folkeskolens overbygning – nye veje, som har til formål at fremme de unges motivation og læringslyst. Og målet er netop, at 95 % af hver ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse. En række kommuner er allerede i gang med nye spændende overbygningstiltag fx Fredericia. Et formål med dette er at mindske skolefrafald og medvirke til at nå målet om de 95 % af unge skal have en ungdomsuddannelse.

Derudover har KL to yderligere kommentarer:

1. KL har følgende kommentarer til grundnotatets afsnit nederst side 3. Det er ikke nyt for kommunerne, at der skal ske en tværsektoriel og sammenhængende indsats til at reducere frafald i uddannelserne og derfor støtter KL, at dette sættes højt på dagsordenen af Europa-Kommissionen. KL er enig med Europa-Kommissionen i, at der mangler sammenhæng mellem de initiativer og projekter, der gennemføres for at mindske skolefrafald. Fra KL's synspunkt er en af udfordringerne i Danmark, at det p.t. er, både kommunerne (KL) og regionerne og staten (integrations-, undervisnings- og beskæftigelsesministeriet), som iværksætter tværsektorielle projekter omkring ungeindsatsen uden at disse udmærkede initiativer er indbyrdes koordineret. Det er KL's holdning, at det for kommunerne (som er hovedaktører) nogle gange skaber forvirring og en indsats, hvor der er en risiko for, at ressourcerne ikke udnyttes optimalt.

2. Et formål med den tidligere Lissabon-strategi og nuværende EU2020-strategi var, at EU-medlemslandene skulle inspirere hinanden og fremhæve de gode eksempler. Derfor vil det være særdeles relevant, hvis de gode eksempler om at nedsætte skolefrafald fra fx kommuner i andre EU-lande blev fremhævet og synliggjort. KL efterlyser således eksempler på anvendelsesorienterede og konkrete ”best practices”. KL finder, at det vil være oplagt, hvis Kommissionen i højere grad end den gør i dag ville stå for at indsamle disse og formidle disse videre.”

8. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Andre lande forventes at tage positivt imod meddelelsen.

9. Regeringens foreløbige holdning

Overordnet hilser regeringen meddelelsen velkommen. Dog vil der være behov for at undersøge de enkelte initiativer nærmere, når disse vil blive forelagt medlemsstaterne i løbet af 2011.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Europa-Kommissionens meddelelse er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.