

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 3.7.2008
KOM(2008) 423 endelig

GRØNBOG

Migration og mobilitet: udfordringer og muligheder for uddannelsessystemerne i EU

{SEK(2008) 2173}

(forelagt af Kommissionen)

1. INDLEDNING

1. Denne grøn bog behandler en stor udfordring, som uddannelsessystemerne står over for i dag. Der er tale om en udfordring, der ganske vist ikke er ny, men som de seneste år er blevet større og mere udbredt – det store antal skolebørn med indvandrerbaggrund, som er i en svag socioøkonomisk position.

2. Begreberne "børn med indvandrerbaggrund", "indvandrerbørn" og "indvandrererelever" vil i denne grøn bog blive anvendt specifikt om alle personer, der bor i et EU-land, som de ikke blev født i, uanset om de er tredjelandstatsborgere, statsborgere i en anden EU-medlemsstat eller er blevet statsborgere i værtsmedlemsstaten. Dette er samtidig en bred definition af indvandrere, som afviger fra definitionen i visse EU-tekster, der omhandler indvandrerpolitik¹. På trods af de store juridiske og praktiske forskelle i forhold til situationen for tredjelandstatsborgere er EU-borgere, der opholder sig i en anden medlemsstat, også omfattet af denne grøn bog, fordi de specifikke uddannelsesmæssige spørgsmål, der behandles i grønbogen, sandsynligvis også gælder for en stor del af dem. Dette afspejles også i, at der i de datakilder, som grønbogen i stort omfang tager udgangspunkt i – PIRLS og PISA – ikke sondres mellem oprindelseslandene, altså mellem borgere fra EU- eller tredjelands².

3. Den historisk set stærke tilstrømning af tredjelandstatsborgere til EU betyder sammen med stor mobilitet internt i EU efter de to seneste udvidelser, at skolerne i en række EU-lande oplever en pludselig og kraftig stigning i antallet af indvandrerbørn. Data fra PISA³ (2006) viser, at mindst 10 % af alle 15-årige skoleelever i de 15 "gamle" medlemsstater enten blev født i et andet land eller har forældre, som begge blev født i et andet land; tallet er tæt på 15 % i fjerde klasse i grundskolen. I visse lande som f.eks. Irland, Italien og Spanien er andelen af skoleelever, der blev født i et andet land, blevet tre- eller firedoblet siden 2000. I Det Forenede Kongerige er antallet af elever, der begynder i skolen, kort tid efter at de er kommet fra et andet land, steget med 50 % på to år, hvilket har medført en stigning i det allerede store antal elever med indvandrerbaggrund. Desuden har indvandrerstrømmene tendens til at skabe koncentrationer af indvandrererelever i byområder og bestemte byer; f.eks. har ca. halvdelen af skolebørnene i Rotterdam, Birmingham og Bruxelles indvandrerbaggrund⁴. I Madrid er andelen af indvandrererelever blevet tidoblet siden 1991.

¹ I denne sammenhæng er det vigtigt at minde om, at EU-borgere i modsætning til tredjelandstatsborgere i medfør af EF-traktaten har en grundlæggende ret til at flytte frit inden for EU, uden at der stilles særlige integrationskrav i forbindelse med deres opholdsret i en anden medlemsstat. Dette udgør en grundlæggende forskel i forhold til de betingelser, som tredjelandstatsborgere skal opfylde for at få opholdstilladelse i en EU-medlemsstat under de gældende regler for indvandring på EU-plan og nationalt plan.

² Når der i teksten henvises til indvandrergrupper, er det for at formidle det vigtige budskab i afsnit 2.1, hvoraf det fremgår, at de forskelle i uddannelsesmæssige resultater og de faktorer, der ligger til grund for forskellene, også kan gøre sig gældende for efterfølgende generationer (uanset om disse er blevet statsborgere i det pågældende land eller ej), navnlig hvis der er tale om adskillelse fra den fremherskende befolkningsgruppe i værtsmedlemsstaten. Sluttelig henvises der i grønbogen ikke til grupper af EU-borgere, som ikke er indvandrere, men har en særskilt etnisk eller kulturel identitet, og som også meget ofte er ramt af social udstødelse (f.eks. romabefolkningen). Mange aspekter af analysen og af den række af uddannelsesmæssige udfordringer, der beskrives her, vil dog også gælde for dem.

³ Programme for International Student Assessment (PISA) (det internationale program til opfølgning af elevernes fremskridt) gennemføres hvert tredje år i hele verden for at prøve 15-årige skolebørns faglige evner, og gennemførelsen af programmet koordineres af Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD).

⁴ Jf. tabellen i bilaget.

4. Det betydelige antal indvandrerbørn har betydelige konsekvenser for uddannelsessystemerne. Skolerne må tilpasse sig til dem og tage hensyn til deres særlige behov i forbindelse med deres indsats for at levere uddannelse præget af høj kvalitet og lige muligheder. Uddannelse er nøglen til at sikre, at disse elever får de rette redskaber til at blive integrerede og produktive borgere, der klarer sig godt i værtslandet. Det vil med andre ord sige, at indvandring kan blive noget positivt for både indvandrerne og værtslandet. Skolerne skal spille en fremtrædende rolle, når der skal skabes et samfund præget af samhørighed, da de giver unge fra henholdsvis indvandrer- og værtssamfundene de bedste muligheder for at lære hinanden at kende og således respektere hinanden. Indvandring kan berige uddannelsesforløbet for alle: sproglig og kulturel mangfoldighed kan give skolerne uvurderlige ressourcer. Indvandring kan bidrage til at forbedre og styrke det pædagogiske arbejde, kvalifikationer og viden som sådan.

5. Indvandring påvirker børnenes uddannelse, selv når deres familiers socioøkonomiske og uddannelsesmæssige baggrund er god. Sådanne elever kan i hvert fald på kort sigt blive negativt påvirket af afbrudt skolegang eller sproglige og kulturelle forskelle; de mere langsigtede perspektiver for deres uddannelsesmæssige resultater ser dog gode ud, og deres kontakt med nye kulturer og sprog vil sandsynligvis forbedre deres humankapital. Det er klart, at mange indvandrerbørn, herunder mange i den nye bølge af indvandrere, vil være i denne gruppe. Denne grønboes fokus er dog på kombinationen af sproglige og kulturelle forskelle samt socioøkonomiske vanskeligheder, og tendensen til at denne kombination er koncentreret i visse områder og bestemte skoler. Dette indebærer en betydelig uddannelsesmæssig udfordring, og uddannelsessystemernes evne til at løse problemerne har omfattende konsekvenser på det sociale område. Som dokumentationen nedenfor vil vise, er der betydelige og ofte vedvarende forskelle mellem de uddannelsesmæssige resultater, som opnås af indvandrerbørn og jævnaldrende børn fra værtslandet. I en rapport, der blev offentliggjort i 1994, påpegede Kommissionen de risici, der ville opstå, hvis indvandrerbørnenes uddannelsesmuligheder ikke blev forbedret - voksende sociale forskelle, som går i arv fra generation til generation, kulturel adskillelse, udelukkelse af befolkningsgrupper og konflikter mellem forskellige etniske grupper. Disse risici findes stadig.

6. Ansvar for at fastlægge uddannelsespolitikker påhviler til stadighed helt klart medlemsstaterne. Ikke desto mindre bliver de udfordringer, der er beskrevet her, i større og større grad et fælles anliggende. På Det Europæiske Råds møde den 13. og 14. marts 2008 blev medlemsstaterne opfordret til at forbedre uddannelsesniveaut for lærende med indvandrerbaggrund. I den fælles rapport fra 2008 om gennemførelsen af arbejdsprogrammet for uddannelse og erhvervsuddannelse (2010) blev der peget på de uddannelsesmæssige vanskeligheder, som mange indvandrelever har, da de kræver særlig opmærksomhed⁵. Analysen nedenfor viser, at visse lande har haft bedre held end andre til at mindske de uddannelsesmæssige forskelle mellem indvandrelever og jævnaldrende elever, der er født og opvokset i værtslandet. Der er klare muligheder for gensidig læring vedrørende de faktorer, der skaber uddannelsesmæssige vanskeligheder, og de politikker, der kan bidrage til at løse problemerne.

7. Direktiv 77/486/EØF repræsenterer EU's tidligere forsøg på at tilskynde medlemsstaterne til at fokusere på skolegang for børn af migrantarbejdstagere. Direktivet finder anvendelse på børn, for hvem skolegang er obligatorisk i henhold til værtsmedlemsstatens lovgivning, og som forsørges af en arbejdstager, der er statsborger i en anden medlemsstat. Det bestemmer, at medlemsstaterne bør:

⁵ Rådets og Kommissionens fælles rapport fra 2008: Livslang læring som grundlag for viden, kreativitet og innovation, februar 2008.

- på deres område sikre vederlagsfri undervisning, som er tilpasset disse børns særlige behov, herunder navnlig undervisning i et af værtslandets officielle sprog og
- fremme undervisning i modersmålet og i hjemlandets kultur, samordnet med den normale undervisning og i samarbejde med hjemlandene.

8. I grønbogen opfordres der til, at direktivets fremtid overvejes, dvs. hvilken rolle det eventuelt kan spille nu med hensyn til nå det mål, der oprindeligt lå til grund for vedtagelsen - at styrke undervisningen af børn af migrantarbejdstagere fra EU-lande og således bidrage til en af de fire vigtigste friheder, som traktaten sikrer.

9. Der er sket en betragtelig udvikling i den uddannelsesmæssige udfordring for uddannelsessystemerne siden direktiv 77/486/EØF blev vedtaget. Da det kun vedrører undervisning af børn, som er EU-borgere, behandler direktivet ikke en betydelig del af ovennævnte udfordring – undervisning af børn, som er statsborgere i tredjelande⁶. Som det vil fremgå nedenfor, har gennemførelsen af direktivet været noget uensartet. Den foreslåede overvejningsproces bør behandle spørgsmålet om, hvorvidt direktivet giver en merværdi i forbindelse med medlemsstaternes politiske indsats på dette område, og hvorvidt det er det bedste redskab for EU's støtte til en sådan indsats.

10. I denne grønbog beskrives også et sæt rammer for undersøgelse af hele den række af udfordringer, der vedrører indvandrerbørn, og de berørte parter opfordres til at fremsætte idéer til, hvordan EU i fremtiden kan støtte medlemsstaterne ved fastlæggelsen af deres uddannelsespolitikker på dette område, hvordan en eventuel fremtidig proces for udveksling og gensidig læring kan tilrettelægges, og hvad den bør dække⁷.

2. DEN UDDANNELSESMÆSSIGE SITUATION FOR BØRN MED INDVANDRERBAGGRUND

2.1. Mange indvandrerbørn har uddannelsesmæssige vanskeligheder

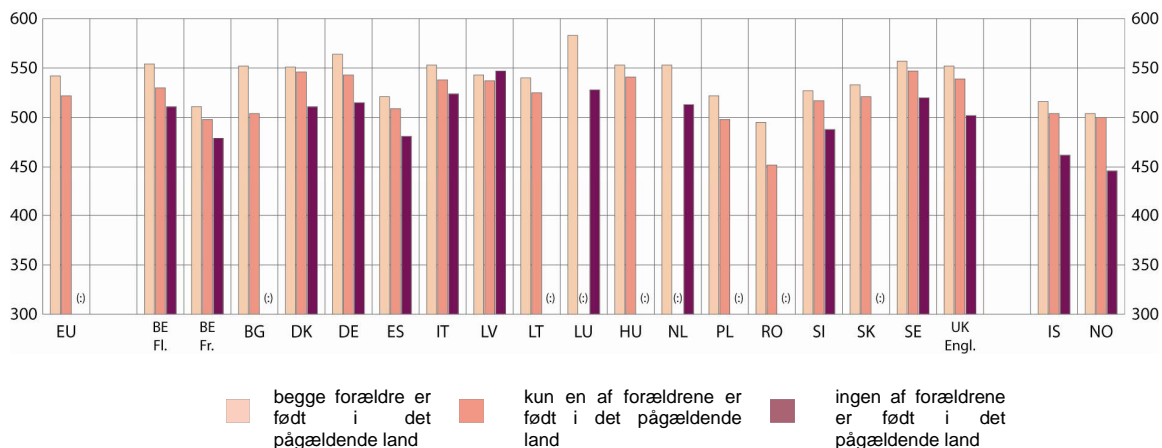
11. Der foreligger klar og utvetydig dokumentation for, at mange indvandrerbørns uddannelsesmæssige resultater er ringere end blandt jævnaldrende fra værtslandet. PIRLS-undersøgelsen af læse- og skrivefærdigheder viser, at indvandrerbørn opnår ringere resultater end jævnaldrende skoleelever fra værtslandet ved afslutningen af grundskolen.

⁶ Børn af tredjelandsstatsborgere har ikke adgang til uddannelse på grundlag af lige behandling i forhold til børn, som er statsborgere i værtsmedlemsstaten, hvis de falder ind under anvendelsesområdet for direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring (EUT L 251 af 3. oktober 2003, s. 12) og/eller direktiv 2003/109/EF om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT L 16 af 23. januar 2004, s. 44).

⁷ Ved udarbejdelsen af grønbogen er der blevet taget udgangspunkt i omfattende forskning og dokumentation (jf. litteraturlisten i bilaget). Dette begynder med Eurydices og OECD's arbejde vedrørende undervisning af indvandrerelever og en omfattende gennemgang af litteraturen om emnet, som European Forum for Migration Studies ved universitetet i Bamberg har foretaget. Emnerne er blevet drøftet med Peer Learning Cluster on Access and Social Inclusion inden for rammerne af arbejdsprogrammet for uddannelse og erhvervsuddannelse 2010.

Figur 1 – Forskelle i læsefærdigheder mellem elever, hvis forældre begge er født i det pågældende land, og elever, hvis forældre begge er født uden for det pågældende land, 2006

(præstation på PIRLS-læseskalaen – middelscore)

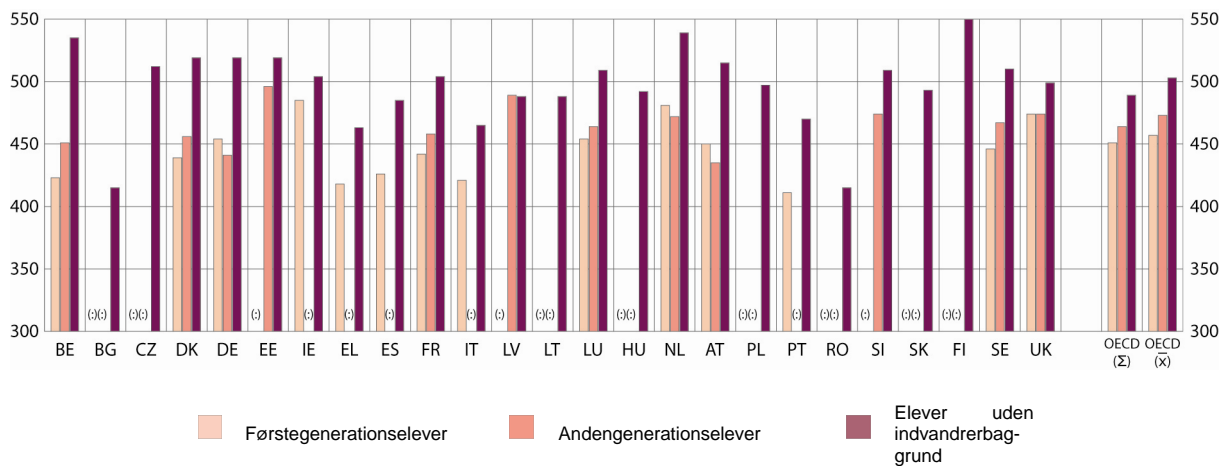


Datakilde: PIRLS-datasæt for 2006

12. OECD'S PISA-undersøgelse af almindelige boglige færdigheder blandt 15-årige bekræfter, at der er tendens til, at indvandrerelever i denne aldersgruppe systematisk opnår ringere resultater end værtslandets elever i alle de fag, der er blevet undersøgt, dvs. naturvidenskab, matematik og, mest iøjnefaldende, læsning.

Figur 2 – Forskelle i elevernes resultater inden for matematik, opdelt efter indvandrerstatus og land

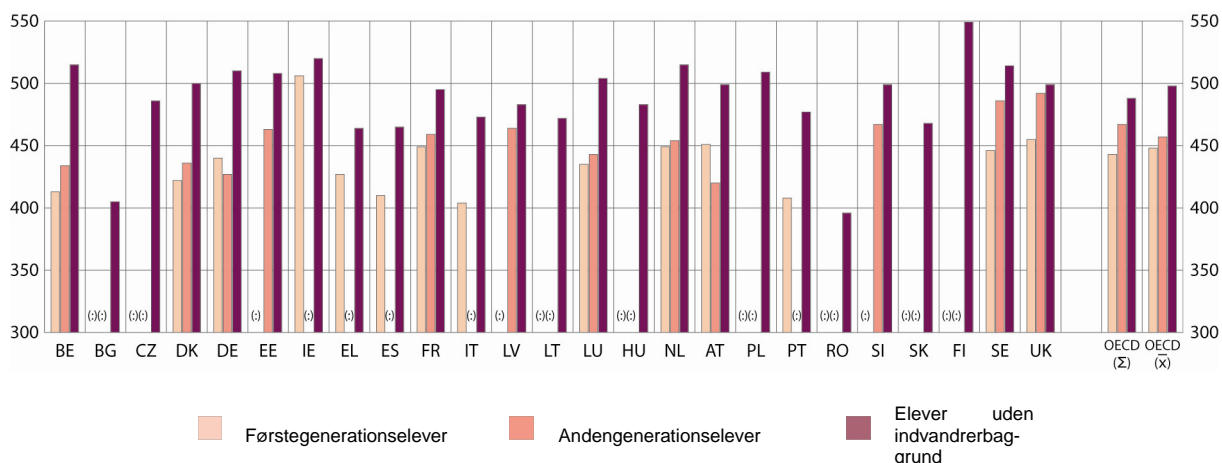
(præstation på matematikskalaen – middelscore)



Datakilde: OECD PISA 2006

Figur 3 – Forskelle i elevernes resultater inden for læsning, opdelt efter indvandrerstatus og land

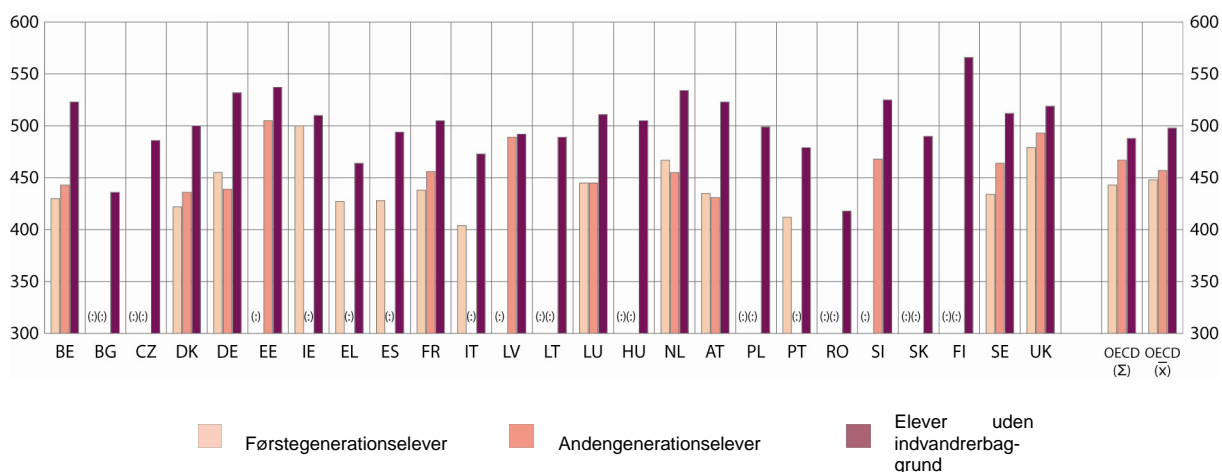
(præstation på læseskalaen – middelscore)



Datakilde: OECD PISA 2006

Figur 4 – Forskelle i elevernes resultater inden for naturvidenskab, opdelt efter indvandrerstatus og land

(præstation på naturvidenskabsskalaen – middelscore)



Datakilde: OECD PISA 2006

13. Nationale indikatorer bekræfter disse observationer⁸.

14. Dette mønster med utilfredsstillende uddannelsesmæssige resultater går igen i andelen af skolesøgende indvandrerbørn set i forhold til andre grupper. Selv om der er sket en vis forbedring med tiden, er der i de fleste lande færre indvandrelever end jævnaldrende elever fra værtslandet, der deltager i førskoleundervisning. De har også tendens til at begynde senere. I grundskolen sikrer obligatorisk skolegang, at der ikke er forskel mellem indvandreleveres og andre elevers deltagelse. På sekundærtrinnet er der dog en klar forskel,

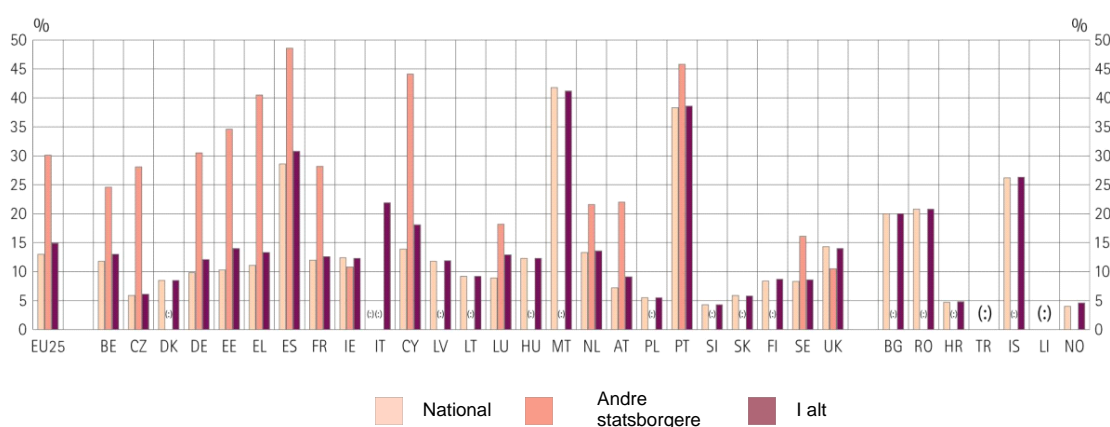
⁸ Jf. Germany Mikrozensus, 2005; i Det Forenede Kongerige "Ethnicity and education: the evidence on minority ethnic pupils aged 5 – 16", 2006; i Italien "Scolarizzazione dei minori immigrati in Italia", CENSIS 2007.

da indvandrerelever er overrepræsenterede i erhvervsorienterede skoler, hvis uddannelser typisk ikke giver adgang til videregående uddannelse. Det mest iøjnefaldende er dog, at skolefrafaldet blandt indvandrerelever er større end blandt andre elever i næsten alle lande. Alle disse faktorer bidrager til, at der er relativt få studerende med indvandrerbaggrund, der færdiggør en universitetsuddannelse.

15. Sluttelig understreger PISA-undersøgelsen et særligt stort problem for de ansvarlige for uddannelsespolitikken – i visse lande er forskellene inden for de tre områder, der er omfattet af undersøgelsen, rent faktisk blevet større fra første til anden generation af indvandrerelever. Dette betyder, at uddannelse i disse situationer ikke bidrager til at integrere indvandrerne. De større forskelle mellem de uddannelsesmæssige resultater vil rent faktisk sandsynligvis befæste og forværre den sociale udstødelse af dem.

Figur 5 – Frafaldsprocent opdelt efter land, 2005

(Andel af 18-24-årige, der kun har uddannelse på folkeskoleniveau, og som ikke er i gang med en uddannelse, opdelt efter land, 2005).



Datakilde: Eurostat (arbejdsmarkedsundersøgelse), 2005

2.2. Immigrationens betydning for uddannelsessystemerne

16. Tilpasning til et stort antal indvandrerelever indebærer en række udfordringer, hvad angår undervisningen i klasseværelset, skolen og skolesystemerne.

17. I klasserne og skolerne er det nødvendigt at tilpasse sig større forskelligheder med hensyn til modersmål, kulturel baggrund og uddannelsesmæssige resultater. Der vil være behov for nye tilpassede undervisningskvalifikationer, og der skal udvikles nye metoder til brobygning til indvandrerfamilier og -grupper.

18. Hvad angår skolesystemerne, kan store koncentrationer af indvandrerelever forøge den tendens, der allerede findes i selv de bedste skolesystemer, til opdeling på grundlag af socioøkonomiske forhold. Dette kan komme til udtryk på forskellig måde – f.eks. kan elever med en god social baggrund forlade skoler med et stort antal indvandrerelever⁹. Uanset hvad der gør sig gældende, øger dette fænomen ulighederne mellem skolerne og gør det betydeligt vanskeligere at opnå lighed på uddannelsesområdet.

⁹ Bloem and Diaz (2007) beskriver en skole i Århus i Danmark uden en eneste elev af dansk oprindelse. McGorman et al. (2007) beskriver situationen i Dublin 15. Burgess et al. (2006) skriver, at i Bradford (Det Forenede Kongerige) går 59 % af børnene i skoler, hvor der kun findes børn af en nationalitet. Karsten et al. (2006) beskriver en lignende udvikling i Nederlandene.

19. Udfordringen på uddannelsesområdet skal altid ses i en bredere sammenhæng med social samhørighed – hvis indvandrereleverne ikke integreres fuldt ud i skolerne, vil det sandsynligvis indebære, at den mere overordnede sociale inddragelse heller ikke lykkes. Dårlige uddannelsesmæssige resultater, stort frafald og mange personer med kort skolegang vil underminere indvandrerens muligheder for en vellykket integration på arbejdsmarkedet senere i livet. Hvis uddannelsessystemerne ikke integreres, kan det også hindre udviklingen af de positive sociale bånd og det samspil mellem forskellige grupper, som er nødvendigt for et samfund med sammenhængskraft. Hvis indvandrerbørnene forlader skolen med en følelse af at have opnået dårlige resultater og at have være adskilt fra børn med oprindelse i værtslandet, som påvirker dem senere i livet, er der risiko for, at dette mønster også kan findes hos den næste generation. Hvis skolerne har held til at tage passende hensyn til deres indvandrerelever, vil det derimod bane vej for en vellykket integration på arbejdsmarkedet og i samfundet. En god skolegang for indvandrerelever bidrager således til opfyldelse af målene vedrørende både lige muligheder og effektivitet.

20. Indvandring kan kulturelt og uddannelsesmæssigt set være af stor værdi for skolen. Det kan også være en berigende oplevelse for både elever og lærere at blive konfronteret med andre synspunkter og perspektiver. Tværkulturelle færdigheder og evnen til at indgå i en dialog præget af tolerance og respekt med mennesker med en anden kulturel baggrund er kompetencer, som disse grupper kan og skal opnå.

3. ÅRSAGER TIL INDVANDRERBØRNENES UDDANNELSEMÆSSIGE VANSKELIGHEDER

21. Der ligger sandsynligvis mange faktorer bag ovennævnte uddannelsesmæssige vanskeligheder for børn med indvandrerbaggrund.

3.1. Situation og baggrund for børn med indvandrerbaggrund

22. Der er generelt en stærk sammenhæng mellem uddannelsesmæssige resultater og **socioøkonomiske forhold**¹⁰. Den første årsag til indvandrerlevernes vanskeligheder er således deres ofte dårlige socioøkonomiske baggrund. De socioøkonomiske forhold er dog ikke den eneste årsag til indvandrerlevernes vanskeligheder – PISA-undersøgelsen viser, at de er tilbøjelige til at opnå ringere uddannelsesmæssige resultater end andre børn fra en tilsvarende socioøkonomisk baggrund, og at dette i højere grad gælder i visse lande¹¹.

23. Bl.a. følgende faktorer ligger til grund for dette:

- Immigranter og deres familier oplever, at den **viden**, de har akkumuleret, mister sin værdi. Dette gælder navnlig deres modersmål, men også deres viden om, hvordan forskellige institutioner og navnlig uddannelsessystemerne fungerer. Desuden anerkendes deres kvalifikationer muligvis ikke, eller de anses at have mindre værdi¹².
- **Sprog** er en central faktor. Gode færdigheder i undervisningssproget er en afgørende forudsætning for en vellykket skolegang¹³. Selv indvandrerbørn, der er født i værtslandet,

¹⁰ EU-SILC (statistikker over indkomstforhold og levevilkår), 2005.

¹¹ Jf. tabellen i bilaget og OECD (2006). Dette bekræftes af undersøgelser, som f.eks. Jacobs, Hanquinet & Rea (2007) har gennemført, men modsiges af andre undersøgelser, f.eks. Kristen and Granato (2004), som konstaterede, at der stort set ikke er forskel mellem henholdsvis indvandrerlever og elever med oprindelse i værtslandet, efter at have sammenlignet deres resultater med resultaterne af SES.

¹² Den europæiske referenceramme for kvalifikationer giver et sæt fælles EU-rammer, der skaber forbindelse mellem de nationale referencerammer for kvalifikationer. Den skal forbedre gennemsigtigheden og overførbareheden af kvalifikationer, der er opnået i en anden medlemsstat, og dermed forbedre situationen for EU-borgere, der immigrerer.

¹³ Esser (2006).

kan opleve vanskeligheder, hvis undervisningssproget ikke kan styrkes i hjemmet. Sprog kan også udgøre en forhindring mellem familierne og skolen, som gør det vanskeligt for forældrene at støtte deres børn.

- **Forventningerne** er af enorm betydning i forbindelse med uddannelse. Familier og samfund, der lægger stor vægt på uddannelse, vil sandsynligvis give deres skolesøgende børn mere opbakning¹⁴. Mødrenes påvirkning er af særlig stor betydning for resultaterne i skolen¹⁵. Kvindernes uddannelse, status og muligheder for at træffe beslutninger på deres børns vegne i et bestemt indvandrersamfund kan have stor betydning for børnenes resultater. Hvis en pige ikke færdiggør sin uddannelse, indebærer det muligvis ikke kun, at den pågældende pige bliver dårligt stillet, men også at den næste generation bliver det. Børns holdninger til uddannelse kan blive mindre positive, hvis de lever i et miljø, hvor arbejdsløsheden er stor, og succes på arbejdsmarkedet eller som iværksætter sjældent forekommer.
- **Rollemodeller** og positive holdninger i de forskellige indvandrersamfund kan have en stor betydning, men kan mangle, hvis den pågældende indvandrergruppe befinder sig i en svag socioøkonomisk position¹⁶. Der er positive eksempler at finde i visse indvandrergrupper; visse grupper af asiatisk oprindelse i Det Forenede Kongerige er relativt dårligt stillet, men ikke desto mindre tager mange unge fra disse grupper en videregående uddannelse.

3.2. Uddannelsesmiljøet

24. Selv når indvandringmønstrene er ensartede, opnår indvandrelever med samme oprindelse forskellige resultater, alt efter hvilket europæisk land de befinder sig i¹⁷. Dette tyder på, at politikker og tilgange til uddannelse spiller en rolle. Uddannelsessystemets struktur og skolernes og lærernes tilgang til dem kan have stor betydning for deres resultater. Gruppepres påvirker resultaterne. Der er tendens til, at indvandrelever klarer sig bedre, når de undervises sammen med klassekammerater, der mestrer værtslandets sprog og satser meget på deres uddannelse¹⁸.

25. Der er dog en stærk tendens til adskillelse i mange systemer. Indvandrelever er ofte koncentreret i skoler, som i realiteten er **adskilt** fra skolesystemet i øvrigt og er inde i en ond cirkel med hensyn til kvalitet, hvilket f.eks. kommer til udtryk i en stor udskiftning i lærerstaben. PISA viser, at elever i skoler med store koncentrationer af indvandrelever klarer sig dårligere¹⁹. Der finder også adskillelse sted inden for den enkelte skole: Der findes dokumentation for, at **opdeling af eleverne efter evner** indebærer, at en uforholdsmæssig stor andel af indvandreleverne placeres i de dårligste grupper, hvilket muligvis afspejler et ringere uddannelsesmæssigt udgangspunkt og/eller ringere sprogfærdigheder²⁰. Sluttelig er den store koncentration af indvandrerbørn i specialskoler for handicappede, som kan findes i

¹⁴ En lang række undersøgelser, navnlig i USA, har fokuseret på den betydning, som forældrenes og det pågældende indvandrersamfunds forventninger har for forskellige etniske gruppers resultater. Ogbus (1991) arbejde er centralt i denne sammenhæng.

¹⁵ Udviklingen i retning af opfyldelse af Lissabonmålene inden for uddannelse – indikatorer og benchmarks, 2007.

¹⁶ Wiley (1977).

¹⁷ Jf. OECD 2006, Where immigrant students succeed.

¹⁸ Coleman et al. (1966) har lavet en central undersøgelse af dette emne, der viser, at studerende fra minoritetsgrupper i adskilte skoler opnår dårligere resultater, end deres potentiale berettiger. Farley (2005) har gennemgået nyere undersøgelser af gruppepressets betydning for uddannelsesmæssige resultater, og hans konklusioner støtter grundlæggende set de tidligere resultater.

¹⁹ Jf. tabellen i bilaget.

²⁰ Schofield (2006). Følgerne af tidlig opdeling af eleverne er allerede blevet behandlet i Kommissionens meddelelse om effektivitet og lige muligheder for alle i de europæiske uddannelsessystemer.

visse lande, et ekstremt eksempel på adskillelse²¹. Når man ser på de forskellige lande som helhed, er det som udgangspunkt usandsynligt, at indvandrerelever oftere har et handicap.

26. Alle former for adskillelse på skolerne vil forrige uddannelsessystemernes muligheder for at leve op til en af deres centrale målsætninger – at skabe social inddragelse, venskaber og sociale bånd mellem indvandrerbørn og andre børn²². Generelt kan det siges, at jo mere skolepolitikkerne modvirker alle former for adskillelse af indvandrereleverne i praksis, jo bedre vil de uddannelsesmæssige resultater blive.

27. Tilgangene til undervisning kan bidrage til det problem vedrørende beskedne forventninger, der er beskrevet ovenfor. Når der stilles forventninger til f.eks. elever, som mangler sprogfærdigheder (hvilket sandsynligvis omfatter mange indvandrerelever), kan deres potentielle undervurderes.

3.3. Positive politiske reaktioner

28. I forbindelse med forskning og udveksling af erfaring er der blevet peget på politikker og tilgange, som sandsynligvis vil skabe gode uddannelsesmæssige resultater blandt indvandrerelever. Generelt viser forskningen, at indvandrerelever klarer sig bedre de steder, hvor der er mindre sammenhæng mellem socioøkonomisk status og uddannelsesmæssige resultater. Med andre ord er det sandsynligt, at de systemer, der prioriterer lighed inden for uddannelse højt, er mest effektive med hensyn til at imødekomme indvandrerelevernes særlige behov. Omfattende strategier, der dækker alle niveauer og grene i systemet vil fungere bedst; begrænsede foranstaltninger kan ganske enkelt overføre problemer vedrørende ulighed eller dårlige resultater fra en del af systemet til en anden. Desuden vil politikker, der skal skabe lighed inden for uddannelse, fungere bedst inden for et mere omfattende sæt rammer, der skal skabe et samfund præget af samhørighed.

29. Der findes også en række politiske tilgange, som behandler specifikke aspekter af indvandrerelevernes erfaringer med uddannelse.

- Alle medlemsstaterne lægger vægt på tilegnelse af **værtslandets sprog** som en nøgle til integration og har alle gennemført specifikke foranstaltninger, som skal fremme dette²³, herunder f.eks. sprogklasser for nyankomne indvandrerelever (disse tilbydes nogle gange også til elever med indvandrerbaggrund, som er født i værtslandet, men endnu ikke behersker sproget). Andre former for praksis fremmer tilegnelse af sprogfærdigheder så tidligt som muligt, prøvning af sprogfærdigheder i en tidlig alder for alle børn, sprogundervisning for børn i førskolealderen og undervisning af lærerne, således at de får kompetence til at undervise i værtslandets sprog som fremmedsprog.
- Ud over dette primære fokus på værtslandets sprog er der blevet gjort en indsats for at fremme undervisning i **oprindelseslandets sprog**, i visse tilfælde inden for rammerne af de bilaterale aftaler med andre medlemsstater, som direktiv 77/486/EØF indeholder bestemmelser om²⁴. Mulighederne for denne undervisning er blevet forbedret ved hjælp af nye former for mobilitet, medie- og internetkontakt med oprindelseslandet og

²¹ I 1999 udgjorde indvandrerelever f.eks. 9,4 % af det samlede antal elever i Tyskland, men de udgjorde 15 % af eleverne på specialskoler. Jf. også EUMC (2004). European Agency for Special Needs Education er i færd med at gennemføre en sammenlignende analyse af situationen for indvandrerelever, der deltager i specialundervisning, i 23 medlemsstater. Resultaterne offentliggøres sandsynligvis i begyndelsen af 2009.

²² Rutter et al. (1979).

²³ Jf. Eurydice-rapporten om integration af indvandrerelever i skolerne (2004). Den vil blive ajourført i 2008.

²⁴ Eurydice-rapport om integration af indvandrerelever i skolerne (2004).

partnerskaber via internettet mellem skoler i henholdsvis værts- og sendelandet. Der findes dokumentation, der tyder på, at indvandrerelever, der undervises i oprindelseslandets sprog, opnår bedre uddannelsesmæssige resultater. Det er af stor betydning for indvandrerbørnenes forståelse af deres kulturelle baggrund og selvtillid, at de mestrer oprindelseslandets sprog, og det kan også være en stor fordel for deres fremtidige beskæftigelsesevne. Ydermere kan visse indvandrerfamilier ønske at vende tilbage til oprindelseslandet, og undervisning i oprindelseslandets sprog vil i så fald være en fordel.

- Mange lande tilbyder **målrettet støtte** som en løsning på de uddannelsesmæssige vanskeligheder. Sådanne foranstaltninger er ganske vist ikke rettet mod indvandrergrupper som sådan, men er sandsynligvis meget relevante for dem. Disse kan være rettet mod enkeltpersoner, f.eks. stipendier og eventuelt kvoter for optagelse på velrenommerede uddannelsesinstitutioner (kvoter er ofte meget kontroversielle). Andre er rettet mod familier og har form af tilskud, som forudsætter, at den pågældende elev passer skolen eller opnår bestemte resultater. Der foreligger dokumentation for, at disse foranstaltninger har været relativt vellykkede. Der gives også målrettet støtte til **skoler** med en stor andel indvandrerelever, men resultaterne synes at være beskedne, hvilket muligvis skyldes, at der ikke opnås en kritisk masse, eller at støtten ikke altid når frem til målgruppen²⁵.
- Der findes en lang række programmer for **supplerende undervisningsstøtte** til bestemte målgrupper, f.eks. undervisnings- og lektiehjælp efter almindelig skoletid, som ofte gennemføres i samarbejde med lokalsamfundet. Der findes også ordninger, hvor studerende på videregående uddannelser tilbyder **vejledning og rådgivning**. Disse har vist sig at være særligt vellykkede, når de gennemføres af personer med samme oprindelse og som en del af et større **partnerskab med forældreorganisationer og institutioner i lokalsamfundet** og eventuelt også omfatter andre foranstaltninger som f.eks. personer, der formidler kontakten mellem skole og hjem²⁶.
- **Skoler, der giver en ny chance**, er blevet anvendt i visse systemer, men med en klar anerkendelse af, at disse ikke skal tilbyde et parallelt adskilt forløb for personer, der ikke klarer sig i det almindelige system. **Voksenundervisning**, navnlig sprogundervisning, fremmes i stort omfang blandt indvandrergrupper som et middel til at undgå, at dårlige uddannelsesmæssige resultater går i arv til næste generation og til at lette kommunikationen mellem skole og hjem.
- **Førskoleundervisning** giver store fordele²⁷. Og når den fokuserer på sprogudvikling, kan den være af særlig stor hjælp med hensyn til at ruste indvandrerelever til den senere skolegang²⁸. Som bemærket i afsnit 2.1 findes den laveste deltagelse i uddannelse ofte blandt indvandrerbørn. Systemer, som giver økonomisk støtte til socialt dårligt stillede familier, således at de kan få adgang til børnepasning, har opnået gode resultater²⁹.
- **Integreret undervisning**, som modvirker ovennævnte tendens til adskillelse, er et udtrykkeligt mål i visse systemer. Da det er svært at afskaffe adskillelse, når først den er blevet udviklet, har mange lande, som først for nylig er begyndt at opleve indvandring i

²⁵ Jf. grundlaget for reform af den prioriterede uddannelsespolitik i Frankrig.

²⁶ Jf. eksemplerne i bilaget.

²⁷ Jf. Kommissionens meddelelse om effektivitet og lige muligheder for alle i de europæiske uddannelsessystemer, KOM(2006) 481 endelig, og konklusionerne fra Rådets (uddannelse) møde i november 2007 om uddannelse og erhvervsuddannelse som hoveddrivkraft for Lissabonstrategien.

²⁸ F.eks. fandt Spies, Büchel og Wagner (2003), at der i Tyskland er større sandsynlighed for, at indvandrerbørn, der har gået i børnehaven, tager en gymnasial uddannelse.

²⁹ HeadStart-programmet i USA, som der henvises til i bilaget, er et betydningsfuldt og veldokumenteret eksempel herpå.

stort omfang, en interesse i en **forebyggelsesstrategi** for at sikre, at den socioøkonomiske og etniske balance bevares lige fra begyndelsen. Skoler og forskellige tjenester kan indgå i netværk for at sprede indvandrerleverne og således undgå koncentrationer. Foranstaltninger, som skal øge tiltrækningskraften ved skoler, som har et stort antal dårligt stillede elever – oprettelse af såkaldte "**magnetskoler**"³⁰ – har givet opmuntrende resultater.

- Sikring af **kvalitetsstandarder** i alle skoler er en central foranstaltning. Kvalitetsopbygning kan omfatte politikker, som bygger bro til forældrene, forbedrer infrastrukturen, udvider udbuddet af ikke-skemalagte aktiviteter og skaber et miljø præget af gensidig respekt. Frem for alt har de forskellige former for praksis fokuseret på **undervisning og lederskab**³¹. I visse systemer er det blevet forsøgt at behandle problemet med stor udskiftning blandt lærerne på dårligt stillede skoler ved at give lærerne incitamenter til at vælge at tage arbejde på og blive på sådanne skoler. Der fokuseres i stigende omfang på **efteruddannelse og faglig udvikling af lærerne** inden for områderne forskelligartethed og motivering af børn i sårbare situationer. **Forøgelse af antallet af lærere med indvandrerbaggrund** er et udtrykkeligt mål i visse systemer.
- Udvidelse af kendskabet til egen og andre kulturer kan øge indvandrerlevernes selvtillid og være værdifuldt for alle elever. En sådan **tværkulturel undervisning** behøver på ingen måde svække det primære fokus på værtslandets identitet, værdier og symboler. Det indebærer først og fremmest, at man opbygger **gensidig respekt**, udvikler forståelse for de negative virkninger af fordomme og stereotyper og fremmer evnen til at se tingene fra forskellige synspunkter³², samtidig med at viden om og respekten for værtslandets kerneværdier og grundlæggende rettigheder øges.

4. BEHANDLING AF EMNET PÅ EUROPÆISK PLAN

30. Indholdet og tilrettelæggelsen af almen uddannelse og erhvervsuddannelse henhører under medlemsstaternes kompetenceområde. Strategierne skal fastlægges og gennemføres på nationalt eller regionalt plan. Medlemsstaterne har givet udtryk for, at de er interesseret i at samarbejde om inddragelse af indvandrerbørn. Europa-Kommissionen kan muliggøre et sådant samarbejde. Da udfordringen og de bagvedliggende faktorer er fælles, og der anvendes en række forskellige tilgange i forskellige medlemsstater, regioner og byer, kunne det tyde på, at der er mulighed for at etablere en frugtbar dialog.

31. EU gennemfører allerede en række forskellige aktiviteter, som direkte eller indirekte har betydning for medlemsstaternes politikker inden for disse områder. Desuden bør den rolle, som direktiv 77/486/EØF spiller ved udformningen af politikker inden for dette område, overvejes.

³⁰ De første magnetskoler blev oprettet i USA i slutningen af 1970'erne. Princippet består i at tiltrække elever fra en række forskellige middelklassekvarterer i byområder ved at tilbyde interessante og usædvanlige læseplaner og aktiviteter. Dette kan rette op på den socioøkonomiske balance på skolen, samtidig med at undervisningsprogrammerne i sårbare områder styrkes. Der findes også en del erfaring med magnetskoler i Europa – jf. <http://schulpreis.bosch-stiftung.de>.

³¹ McKinsey-rapporten (2007).

³² Jf. Europa-Parlamentets og Rådets henstillinger om nøglekompetencer for livslang læring, navnlig kompetence nr. 6 (Sociale kompetencer og medborgerkompetencer) og kompetence nr. 9 (kulturel bevidsthed).

4.1. EU-programmers og EU-foranstaltningers rolle

32. Europa-Kommissionen støtter allerede en række programmer og foranstaltninger, som bl.a. vedrører dette emne. I 2005 forelagde Kommissionen "En fælles dagsorden for integration - En ramme for integration af tredjelandsstatsborgere i Den Europæiske Union"³³ med forslag til foranstaltninger til anvendelse af de fælles grundlæggende principper for integration³⁴ samt en række EU-støttemekanismer, herunder nationale kontaktpunkter for integration, et europæisk integrationsforum og årsrapporter om indvandring og integration. Derudover fremmer Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandsstatsborgere integrationsforanstaltninger for børn og unge med indvandrerbaggrund. I Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om nøglekompetencer for livslang læring af 18. december 2006 opføres den type holdninger, viden og kvalifikationer, som eleverne skal opnå gennem undervisningen for at fremme deres personlige tilfredsstillelse og udvikling, aktivt medborgerskab og beskæftigelse i et moderne Europa. Kompetence nr. 6 (Sociale kompetencer og medborgerkompetencer) og kompetence nr. 9 (Kulturel bevidsthed) er særligt relevante, når der er en stor koncentration af indvandrerelever, og kan være nyttige som et sæt rammer for udvikling af nationale tilgange til uddannelse.

33. Programmet for livslang læring, navnlig aktionerne Comenius (skoleuddannelse), Leonardo da Vinci (erhvervsuddannelse) og Grundtvig (voksenuddannelse) samt programmet for unge støtter projekter vedrørende tværkulturel undervisning, integration af indvandrerelever på skolerne og social inddragelse af dårligt stillede unge. Der findes en liste over eksemplerne i bilaget.

34. Projekter vedrørende social inddragelse og foranstaltninger på nationalt og regionalt plan kan støttes under samhørighedspolitikken via strukturfondene, herunder navnlig ESF og EFRU. "Regioner for økonomisk forandring" vil gennem Urbact-programmet fremme tværnationalt samarbejde og udveksling af bedste praksis. Social inddragelse af unge med indvandrerbaggrund prioriteres højt. Fællesskabsprogrammet for beskæftigelse og social solidaritet, Progress, giver også mulighed for tværnationalt samarbejde.

35. Det europæiske år for lige muligheder for alle (2007) og det europæiske år for interkulturel dialog (2008) giver et sæt rammer for en europæisk debat om inddragelse og unge med indvandrerbaggrund.

4.2. Udveksling af politiske løsningsmodeller på europæisk plan

36. Den åbne koordineringsmetode for uddannelse giver et forum for samarbejde og udveksling mellem medlemsstaterne om fælles udfordringer på uddannelsesområdet. Kommissionen vil i december 2008 fremsætte forslag til et sæt nye rammer for denne proces, som bl.a. kunne give mulighed for udveksling af politiske løsningsmodeller inden for dette område. Dette kunne omfatte undersøgelse af muligheden for eventuelt at udvikle indikatorer og benchmarks vedrørende forskelle i uddannelsesmæssige resultater og indvandrerelevers deltagelse i uddannelse.

37. Europa-Kommissionen arbejder tæt sammen med internationale organisationer som f.eks. OECD og Europarådet, som også beskæftiger sig med uddannelse og immigration som en del af deres arbejde. Dette samarbejde vil fortsat blive prioriteret højt.

³³ KOM(2005) 389.

³⁴ Rådets dokument 14615/04.

4.3. Rollen for direktiv 77/486/EØF om skolegang for børn af migrantarbejdstagere³⁵

38. I forbindelse med de politiske overvejelser, der er beskrevet her, rejser følgende spørgsmål sig: Hvorledes kan direktiv 77/486/EØF i fremtiden bidrage til at forme de nationale politikker?

39. Det har vist sig at være vanskeligt at omsætte, gennemføre og overvåge direktivet³⁶, i det mindste delvist fordi den situation med immigration, der blev forvaltet gennem bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne, som lå til grund for udviklingen af direktivet, ikke længere var aktuel på vedtagelsestidspunktet. På baggrund af vanskelighederne med at etablere det bilaterale samarbejde, der var nødvendigt for formel gennemførelse i de daværende ni medlemsstater, er det uklart, om det er realistisk at forbedre gennemførelsen i et EU med 27 medlemsstater.

40. For det andet er der også spørgsmålet om direktivets anvendelsesområde. Udfordringen vedrører nu i stort omfang undervisning af børn fra tredjelande. Deres situation er ikke dækket af direktivet.

41. Sluttelig bør merværdien af direktivets bestemmelser om uddannelsespolitik vurderes. Direktivets første bestemmelse om, at medlemsstaterne sikrer, at der "på deres område kan tilbydes [børn af migrantarbejdstagere] vederlagsfri undervisning ved modtagelsen, herunder navnlig undervisning ... i værtslandets eller i et af værtslandets officielle sprog" synes at have haft begrænset betydning for de politikker, som medlemsstaterne har udformet på baggrund af de i denne tekst omhandlede komplekse udfordringer. Medlemsstaterne har alle udviklet deres egne tilgange til undervisning i værtslandets sprog. Når man ser på de bredere spørgsmål vedrørende undervisning af børn med indvandrerbaggrund, er man nødt til at spørge, om medlemsstaterne er bedst tjent med direktivet eller med en blanding af udveksling af politikker og programstøtte til udvikling af politikker.

Direktivets anden bestemmelse om, at medlemsstaterne "i samarbejde med hjemlandene [træffer] egnede foranstaltninger med henblik på, samordnet med den normale undervisning, at fremme undervisningen i modersmålet og i hjemlandets kultur", giver en høj grad af fleksibilitet med hensyn til efterlevelse af denne forpligtelse. Dens virkning har været noget usammenhængende³⁷ og kan under de i afsnit 3.1 omhandlede forhold fremstilles som en pædagogisk forsvarlig tilgang. Ydermere er antallet af arbejdstagere, som flytter inden for EU, steget kraftigt de seneste år efter udvidelserne i henholdsvis 2004 og 2007. Dette kan muligvis give en fornyet interesse i fremme af undervisning i oprindelseslandets sprog blandt indvandrerbørn generelt. Det er uklart, om det er bedst at gennemføre denne undervisning på grundlag af retsakter, der er baseret på traktatens forskellige bestemmelser for EU-borgere og tredjelandsstatsborgere, eller gennem fremme af frivillige ordninger, der gennemføres inden for eller uden for det formelle skolesystem. Som en afspejling af direktivets krav om, at denne målsætning forfølges i samarbejde med hjemlandene, kunne oprettelse af netværk og partnerskaber mellem skoler anvendes til udvikling af modersmålsundervisning i bestemte skoler eller lokalsamfund med støtte fra programmet for livslang læring. I denne sammenhæng kunne der også udvikles efteruddannelse for lærerne.

³⁵ Rådets direktiv 77/486/EØF af 25. juli 1977 om skolegang for børn af migrantarbejdstagere, EFT L 199 af 6.8.1977, s. 32.

³⁶ Jf. KOM(94) 80 og Eurydice-rapporten, 2004.

³⁷ Eurydice-rapport, 2004.

5. FORSLAG TIL HØRING

42. Kommissionen mener, at det vil være værdifuldt at gennemføre en høring af de berørte parter om uddannelsespolitik for børn med indvandrerbaggrund. Berørte parter opfordres til at tilkendegive deres synspunkter vedrørende:

- den politiske udfordring
- gode politiske reaktioner på denne udfordring
- EU's eventuelle rolle, hvad angår støtte til medlemsstaterne i forbindelse med deres bestræbelser på at tage udfordringerne op, og
- deres synspunkter vedrørende fremtiden for direktiv 77/486/EØF.

43. Respondenterne opfordres til at anvende følgende brede spørgsmål som vejledning ved formuleringen af deres bidrag.

A. Den politiske udfordring

1. Hvilke centrale politiske udfordringer er forbundet med god undervisning af børn med indvandrerbaggrund? Bør andre udfordringer end dem, der er peget på i denne grøn bog, tages i betragtning?

B. Den politiske løsning

2. Hvilke politiske løsninger er relevante som reaktion på disse udfordringer? Bør andre politikker og tilgange end dem, der er opført i denne grøn bog, tages i betragtning?

C. EU's rolle

3. Hvilke tiltag kan gennemføres inden for rammerne af europæiske programmer for at opnå en positiv påvirkning af børn med indvandrerbaggrund?

4. Hvordan bør disse emner behandles inden for rammerne af den åbne koordineringsmetode for uddannelse? Mener De, at forskellige indikatorer og/eller benchmarks bør undersøges som et middel til at fokusere den politiske indsats mere direkte mod at fjerne forskellene inden for uddannelsesmæssige resultater?

D. Fremtiden for direktiv 77/486/EØF

5. Hvorledes kan direktiv 77/486/EØF under hensyntagen til erfaringerne med gennemførelsen og ændringerne af indvandrerstrømmen siden vedtagelsen støtte medlemsstaternes politikker vedrørende disse emner? anbefaler De, at det bevares i sin nuværende form, eller bør det ændres eller ophæves? Vil De foreslå alternative tilgange til at støtte medlemsstaternes politikker vedrørende de emner, som det behandler?

44. Høringen vedrørende ovennævnte emner vil være åben indtil den 31. december 2008.

45. Bidrag sendes til:

European Commission
DG Education and Culture
Consultation on Education and Migration
B-1049 Bruxelles
E-mail EAC-migrantchildren@ec.europa.eu

46. Europa-Kommissionen vil analysere resultaterne af denne høring og offentliggøre sine konklusioner i begyndelsen af 2009. Bemærk, at bidragene og navnene på bidragsyderne kan blive offentliggjort, med mindre bidragsyderne udtrykkeligt anfører, at de ikke giver tilladelse til offentliggørelse, når bidraget indsendes.