

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 3.7.2008
KOM(2008)423 slutlig

GRÖNBOK

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

{SEK(2008) 2173}

(Framlagd av kommissionen)

1. INLEDNING

1. Denna grönbok behandlar en viktig utmaning som utbildningssystemen står inför i dag. Det rör sig om en utmaning som inte är helt ny, men som de senaste åren har blivit allt större och tagit upp alltmer plats, nämligen det stora antalet skolbarn med invandrarbakgrund som befinner sig i en svag socioekonomisk position.

2. Begreppen ”barn med invandrarbakgrund”, ”barn till invandrare” och ”invandrarelever” kommer specifikt i denna grönbok att användas om alla personer som bor i ett EU-land som de inte föddes i, oavsett om de är tredjelandsmedborgare, medborgare i en annan EU-medlemsstat eller har blivit medborgare i värdmedlemsstaten. Detta är samtidigt en bred definition av termen migration, vilken avviker från definitionen i vissa EU-texter som behandlar invandrapolitik¹. Trots de stora juridiska och praktiska skillnaderna i förhållande till situationen för tredjelandsmedborgare, omfattas även EU-medborgare som bosatt sig i en annan medlemsstat av denna grönbok, eftersom de specifika utbildningsfrågor som behandlas i grönboken troligtvis också gäller för en stor del av dem. Detta avspeglas också i att man i de uppgiftskällor som grönboken i stor utsträckning tar sin utgångspunkt i – PIRLS och PISA – inte skiljer mellan ursprungsländerna, alltså mellan medborgare från EU- eller tredjeländer².

3. Den historiskt sett starka tillströmningen av tredjelandsmedborgare till EU, tillsammans med stor rörlighet internt i EU efter de två senaste utvidgningarna, betyder att skolorna i ett antal EU-stater upplever en plötslig och kraftig ökning av antalet invandrarbarn. Uppgifter från PISA (2006)³ visar att minst 10 % av alla 15-åriga skolelever i de 15 ”gamla” medlemsstaterna antingen är födda i ett annat land eller har föräldrar som båda är födda i ett annat land; talet ligger nära 15 % i fjärde klass i grundskolan. I vissa länder, t.ex. Irland, Italien och Spanien, har andelen skolelever som är födda i ett annat land tre- eller fyrdubblats sedan 2000. I Förenade kungariket har antalet elever som börjar i skolan kort tid efter att de har kommit från ett annat land ökat med 50 % på två år, vilket har medfört en ökning av det redan stora antalet elever med invandrarbakgrund. Dessutom har invandrarströmmarna tendens att skapa koncentration av invandrarelever i stadsområden och vissa städer; t.ex. har cirka hälften av skolbarnen i Rotterdam, Birmingham och Bryssel invandrarbakgrund⁴. I Madrid har andelen invandrarelever tiodubblats sedan 1991.

¹ I detta sammanhang är det viktigt att påminna om att EU-medborgare i motsats till tredjelandsmedborgare enligt EG-fördraget har en grundläggande rätt att flytta fritt inom EU, utan att det ställs några särskilda integrationskrav för deras rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat. Detta utgör en grundläggande skillnad i förhållande till de villkor som tredjelandsmedborgare ska uppfylla för att få uppehållstillstånd i en EU-medlemsstat enligt de regler som gäller för invandring på EU-nivå och nationell nivå.

² När det i texten hänvisas till *invandrargrupper* är det för att förmedla det viktiga påpekandet i avsnitt 2.1, där det framgår att skillnaderna mellan utbildningsresultat och de faktorer som ligger till grund för skillnaderna också kan gälla för efterföljande generationer (oavsett om dessa har medborgarskap i det berörda landet eller inte), särskilt om det finns en segregation från samhället i övrigt i värdmedlemsstaten. Slutligen hänvisas det i grönboken inte till grupper av EU-medborgare som inte är invandrare, men som har en särskild etnisk eller kulturell identitet, och som också mycket ofta drabbas av social utestängning (t.ex. den romska befolkningen). Många aspekter av analysen och av de utbildningsrelaterade utmaningar som beskrivs här skulle dock också gälla för dem.

³ *Programme for International Student Assessment* (PISA) (programmet för internationell bedömning av elever) genomförs vart tredje år i hela världen för att mäta 15-åriga skolelevers skolprestationer, och genomförandet av programmet samordnas av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

⁴ Se tabell i bilagan.

4. Det stora antalet invandrarelever får viktiga följder för utbildningssystemen. Skolorna måste anpassa sig till dem och bygga in deras särskilda behov i den traditionella satsningen på utbildning med hög kvalitet och rättvisa. 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 väl i värdlandet. Skolorna måste spela en framträdande roll när det ska skapas ett samhälle präglat av samhörighet, eftersom de ger ungdomar från invandrar- och värdsamhällena de bästa möjligheterna att lära känna och respektera varandra. Migration kan vara berikande för allas utbildningserfarenhet: språklig och kulturell mångfald kan vara en ovärderlig resurs för skolorna. Det kan hjälpa till att fördjupa och förstärka pedagogiken, färdigheterna och själva kunskaperna.

5. Invandring påverkar barnens utbildning, även när deras familjers socioekonomiska och utbildningsmässiga bakgrund är god. Sådana elever kan i varje fall på kort sikt påverkas negativt av avbruten skolgång eller språkliga och kulturella skillnader; de mera långsiktiga perspektiven för deras utbildningsresultat ser dock goda ut, och deras kontakt med nya kulturer och språk kommer troligtvis att förbättra deras humankapital. Det är tydligt att många barn till invandrare, däribland många i den senaste vågen av invandrare, kommer att hamna i denna grupp. Denna grönboks fokus ligger dock på kombinationen av språkliga och kulturella skillnader samt socioekonomiska svårigheter, och tendensen att denna kombination koncentreras i vissa områden och skolor. Detta innebär en stor utmaning för utbildningssystemen, och hur de hanterar problemen får omfattande sociala konsekvenser. Som dokumentationen nedan kommer att visa, finns det betydande och ofta kvarstående skillnader mellan de utbildningsresultat som uppnås av barn med invandrarbakgrund och andra barn i samma ålder i värdlandet. I en rapport som offentliggjordes 1994 påpekade kommissionen 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 de olika etniska grupperna. Det finns fortfarande en viss risk för sådana följder.

6. Ansvar för att utforma utbildningspolitiska åtgärder ligger fortfarande fast förankrat hos medlemsstaterna. Inte desto mindre har de utmaningar som beskrivits här i allt högre grad blivit en gemensam angelägenhet. På Europeiska rådets möte den 13 och 14 mars 2008 uppmanades medlemsstaterna att förbättra utbildningsresultaten för elever med invandrarbakgrund. I den gemensamma rapporten för 2008 om genomförandet av arbetsprogrammet "Utbildning 2010" påpekades att många invandrabarn befinner sig i underläge i skolan och att de kräver särskild uppmärksamhet⁵. Analysen nedan visar att 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. Det finns en klar potential för ömsesidigt lärande om de faktorer som skapar detta underläge, och vilka politiska åtgärder som kan bidra till att lösa problemen.

7. Direktiv 77/486/EEG utgör ett tidigare försök från EU:s sida att uppmuntra öka uppmärksamhet från medlemsstaternas sida på skolgång för barn till migrerande arbetstagare. Direktivet ska tillämpas på barn för vilka skolgång är obligatorisk enligt värdmedlemsstatens lagstiftning, och som försörjs av en arbetstagare som är medborgare i en annan medlemsstat. Där föreskrivs att medlemsstaterna bör

⁵ Rådets och kommissionens gemensamma lägesrapport 2008, "Livslångt lärande som grundval för kunskap, kreativitet och innovation", februari 2008.

- säkerställa kostnadsfri undervisning på sitt territorium, anpassad till dessa barns särskilda behov, däribland särskild undervisning i något av värdlandets officiella språk, och
- främja undervisning i modersmålet och i hemlandets kultur, samordnat med den normala undervisningen och i samarbete med hemländerna.

8. Grönboken inbjuder till en reflexion över direktivets framtid och vilken roll det eventuellt kan spela nu för att man ska nå det mål som ursprungligen sattes upp, nämligen att stärka utbildningen av barn till migrerande arbetstagare från EU-länder och därmed bidra till en av de fyra viktigaste friheter som fördraget säkerställer.

9. Utmaningen för utbildningssystemen har genomgått en betydande utveckling sedan direktiv 77/486/EEG antogs. Då direktivet endast gäller utbildning av invandrabarn som är EU-medborgare, rör det inte en viktig del av utmaningen, nämligen utbildning av barn som är medborgare i tredjeländer⁶. Som kommer att framgå nedan, har direktivet genomförts på ett något ojämnt vis. Den föreslagna reflexionsprocessen bör handla om huruvida direktivet tillför ett mervärde till medlemsstaternas politiska insats på detta område, och om det är det bästa redskapet för EU:s stöd till en sådan insats.

10. I denna grönbok beskrivs också en ram för att undersöka alla de utmaningar som rör barn till invandrare, och de berörda parterna uppmanas att lägga fram idéer om hur EU i framtiden kan stödja medlemsstaterna vid deras utformning av utbildningspolitiska åtgärder på detta område, hur en eventuell framtida process för utbyte och ömsesidigt lärande kan anordnas, och vad den bör täcka⁷.

2. UTBILDNINGSSITUATIONEN FÖR BARN MED INVANDRARBAKGRUND

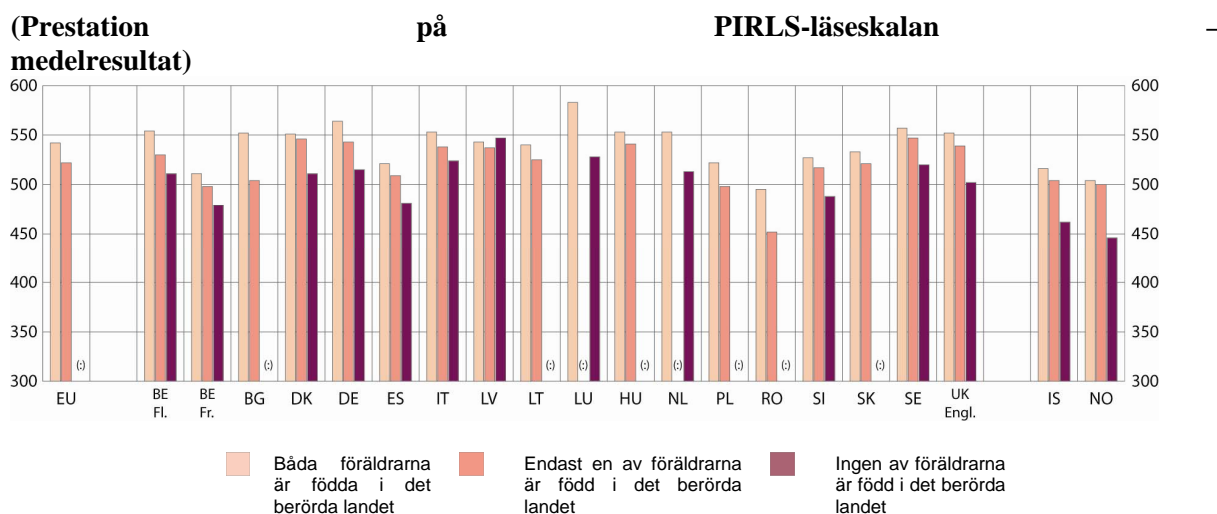
2.1. Många barn till invandrare befinner sig i underläge i skolan

11. Det föreligger klar och otvetydig dokumentation för att många barn till invandrare har sämre utbildningsresultat än jämnåriga elever från värdlandet. PIRLS-undersökningen av läs- och skrivfärdigheter visar att invandrabarn uppnår sämre resultat än jämnåriga elever från värdlandet vid avslutningen av primärskolan.

⁶ Barn till tredjelandsmedborgare har inte tillgång till utbildning på grundval av lika behandling i förhållande till barn som är medborgare i värdmedlemsstaten, om de omfattas av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 3.10.2003, s. 12) och/eller direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 23.1.2004, s. 44).

⁷ Vid utarbetandet av grönboken har man utgått från omfattande forskning och dokumentation (se litteraturförteckningen i bilagan). Detta inleds med Eurydices och OECD:s arbete rörande utbildningar av invandrarelever och en omfattande genomgång av litteraturen om ämnet som *European forum for Migration Studies* vid universitetet i Bamberg har företagit. Migration Studies vid universitetet i Bamberg har företagit. Ämnena har diskuterats med *Peer Learning Cluster on Access and Social Inclusion* inom ramen för arbetsprogrammet för "Utbildning 2010".

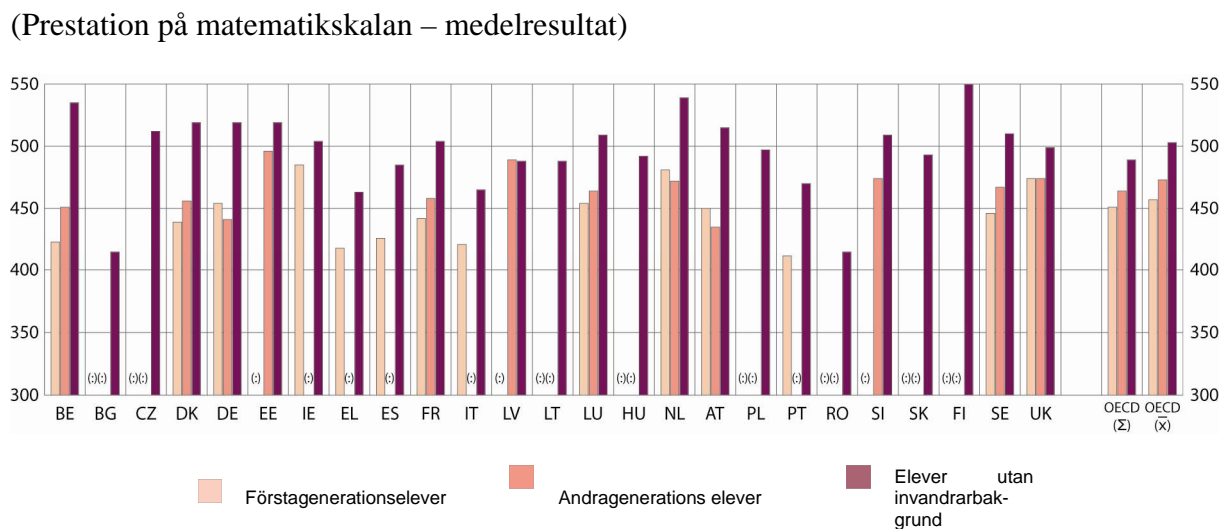
Figur 1 – Skillnader i läskunnighet mellan elever vars föräldrar båda är födda i det berörda landet och elever vars föräldrar båda är födda utanför det berörda landet, 2006



Uppgiftskälla: Uppgifter från PIRLS-undersökningen, 2006

12. OECD:s PISA-undersökning av allmänna akademiska färdigheter hos 15-åringar bekräftar att det finns en tendens till att invandrarelever i denna åldersgrupp systematiskt uppnår sämre resultat än värdlandets elever i alla de ämnen som har undersökts, dvs. naturvetenskap, matematik och, vilket bör uppmärksammas främst, läsning.

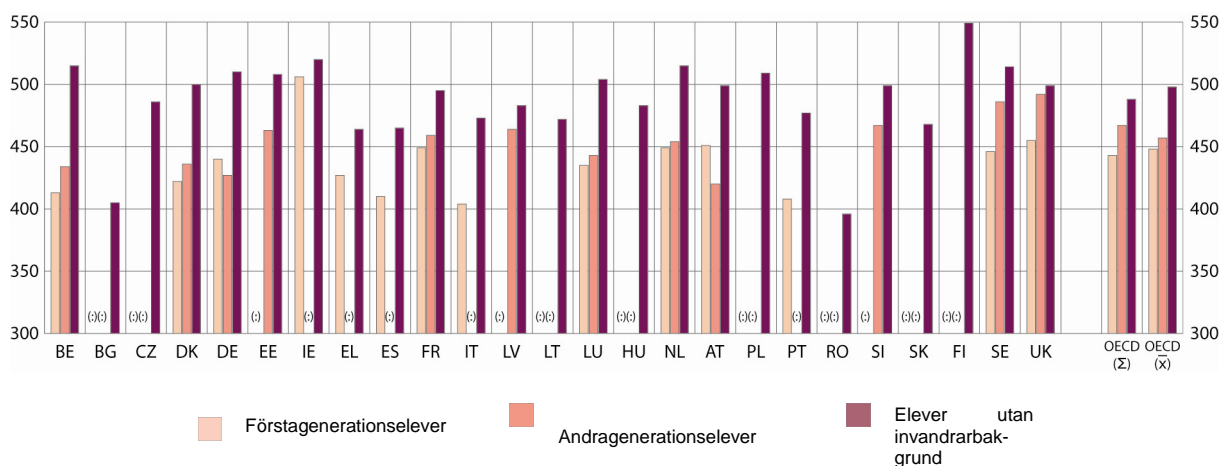
Figur 2 – Skillnader mellan elevernas resultat i matematik, uppdelat efter invandrarstatus och land



Uppgiftskälla: OECD PISA, 2006

Figur 3 – Skillnader mellan elevernas resultat i läsning, uppdelat efter invandrarstatus och land

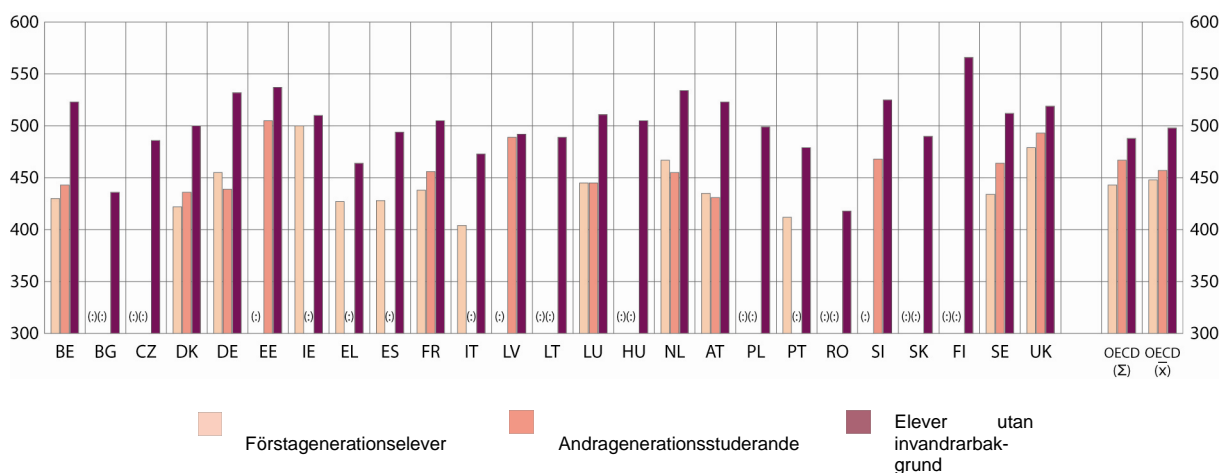
(Prestation på läseskalan – medelresultat)



Uppgiftskälla: OECD PISA, 2006

Figur 4 – Skillnader mellan elevernas resultat i naturvetenskap, uppdelat efter invandrarstatus och land

(Prestation på naturvetenskapsskalan – medelresultat)



Uppgiftskälla: OECD PISA, 2006

13. Nationella indikatorer bekräftar dessa observationer⁸.

14. Detta mönster med otillfredsställande utbildningsresultat går igen – i jämförbara mönster – när det gäller inskrivning i skolan av invandrabarn i förhållande till andra grupper. Även

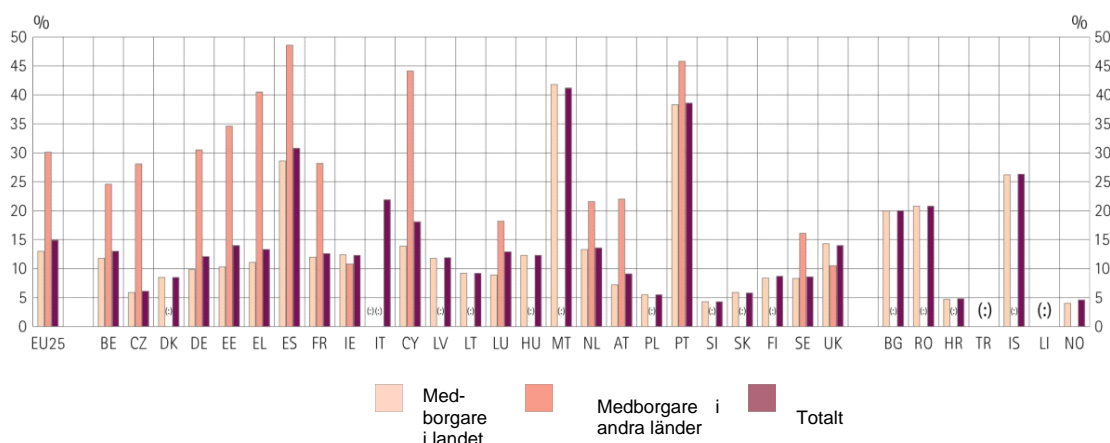
⁸ Se för Tyskland: *Mikrozensus*, 2005; för Förenade kungariket: *Ethnicity and education: the evidence on minority ethnic pupils aged 5–16*, 2006; för Italien: *Scolarizzazione dei minori immigrati in Italia*, Censis 2007.

om en förändring har skett under årens lopp, är det i de flesta länder färre invandrarelever än jämnåriga elever från värdlandet som deltar i förskoleundervisning. I primärskolan säkerställer den obligatoriska skolgången att det inte är någon skillnad mellan invandrarelevs och andra elevers deltagande. På sekundärskolenivå finns dock en klar skillnad, då invandrarelever är överrepresenterade i yrkesinriktade skolor med utbildningar som oftast inte ger tillgång till högre utbildning. Den mest slående är dock att antalet barn som lämnar skolan i förtid i nästan alla länder är större bland invandrarelever än bland andra elever. Alla dessa faktorer bidrar till att det är relativt få studerande med invandrabakgrund som avslutar en universitetsutbildning.

15. Slutligen understryker PISA-undersökningen ett särskilt stort problem för de ansvariga för utbildningspolitiken, nämligen att i vissa länder har skillnaderna inom de tre områden som omfattas av undersökningen faktiskt blivit större mellan första och andra generationens invandrarelever. Det betyder att utbildning i dessa situationer inte bidrar till att integrera invandrarna, utan att de större skillnaderna mellan utbildningsresultat istället troligtvis kommer att befästa och förvärra den sociala utestängningen av denna grupp.

Figur 5 – Andel elever som lämnar skolan i förtid uppdelat efter medborgarskap, 2005

(Andel av befolkningen i åldrarna 18–24 år med endast grundskoleutbildning och som inte är under vidareutbildning, uppdelat efter medborgarskap, 2005)



Uppgiftskälla: Eurostat (Arbetskraftsundersökningen), 2005.

2.2. Migrationens inverkan på utbildningssystemen

16. Anpassning till ett stort antal invandrarelever innebär flera olika utmaningar för utbildningen på klassrumsnivå, för den enskilda skolan och för själva skolsystemen.

17. I klassrummen och på skolorna är det nödvändigt att anpassa sig till större olikheter i fråga om modersmål, kulturella perspektiv och utbildningsresultat. Det kommer att krävas nya anpassade undervisningsfärdigheter, och det måste utvecklas nya metoder för brobyggande till invandrarfamiljer och invandrargrupper.

18. När det gäller skolsystemen kan en hög koncentration av invandrarelever spä på den tendens till segregering som redan finns även i de bästa skolsystemen på grundval av

socioekonomiska förhållanden. Detta kan komma till uttryck på olika sätt – t.ex. kan elever med god social bakgrund överge skolor med ett stort antal invandrarelever⁹. Oavsett vilken mekanism som verkar, ökar detta olikheterna mellan skolorna och gör det betydligt svårare att uppnå rättvisa på utbildningsområdet.

19. Utmaningen på utbildningsområdet måste alltid ses i ett bredare sammanhang, med hänsyn till social sammanhållning; om invandrareleverna inte integreras fullt ut i skolan, kommer det troligtvis att innebära att den mera överordnade sociala integrationen inte heller lyckas. Dåliga utbildningsresultat, ett stort antal elever som lämnar skolan i förtid och många personer med kort skolgång kommer att underminera invandrarnas möjligheter till en framgångsrik integration på arbetsmarknaden senare i livet. Om utbildningssystemen inte omfattas av integration, kan det också hindra utvecklingen av de positiva sociala band och det samspel mellan olika grupper som är nödvändigt för ett samhälle präglad av sammanhållning. Om barn till invandrare lämnar skolan med en känsla av att ha uppnått dåliga resultat och att ha vara segregerade från barn med ursprung i värdlandet, kan de påverkas av detta senare i livet och det finns också det risk för att detta mönster upprepas i nästa generation. Om skolorna lyckas väl med att hjälpa fram sina invandrarelever kommer detta däremot att bana väg för en framgångsrik integration på arbetsmarknaden och i samhället. Därmed är en god skolgång för invandrarelever svaret på de båda målen rättvisa och effektivitet.

20. Migration kan tillföra värdefulla aspekter till skolan när det gäller kultur och utbildning. Det kan också vara en berikande upplevelse för både elever och lärare att konfronteras med andra synpunkter och perspektiv. Interkulturella färdigheter och förmågan att delta i en dialog präglad av tolerans och respekt tillsammans med människor från en annan kulturell bakgrund är kompetenser som man måste och kan bygga upp.

3. ORSAKER TILL DET UNDERLÄGE SOM BARN MED INVANDRARBAKGRUND UPPLEVER I SKOLAN

21. Det ligger troligtvis många faktorer bakom det underläge som invandrarelever upplever i skolan och som beskrivs ovan.

3.1. Situationen och bakgrunden för barn med invandrarbakgrund

22. Det finns i allmänhet en stark korrelation mellan utbildningsresultat och **socioekonomiska förhållanden**¹⁰. En första orsak till invandrarelevernas svårigheter är således deras ofta missgynnade socioekonomiska bakgrund. De socioekonomiska förhållandena är dock inte den enda orsaken till invandrarelevernas svårigheter, eftersom PISA-undersökningen visar att de ofta uppnår sämre utbildningsresultat än andra barn från en motsvarande socioekonomisk bakgrund, och att detta i högre grad gäller för vissa länder¹¹.

⁹ Bloem & Diaz (2007) beskriver en skola i Århus i Danmark utan en enda elev med danskt ursprung. McGorman et al. (2007) beskriver situationen i Dublin 15. Burgess et al. (2006) rapporterar att i Bradford (Förenade kungariket) går 59 % av barnen i skolor där det endast finns barn av en nationalitet. Karsten et al. (2006) beskriver en liknande utveckling i Nederländerna.

¹⁰ EU-SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*), 2005.

¹¹ Se tabellen i bilagan och OECD (2006). Detta bekräftas av undersökningar som t.ex. Jacobs, Hanquinet & Rea (2007) har genomfört, men motsägs av andra undersökningar, t.ex. Kristen & Granato (2004) som konstaterade att det i stort sett inte finns någon skillnad mellan invandrarelever och elever med ursprung i värdlandet, efter att ha jämfört deras resultat med SES-resultaten.

23. Bl.a. följande faktorer ligger till grund för detta:

- Invandrare och deras familjer upplever att den **kunskap** de har ackumulerat mister sitt värde. Detta gäller särskilt deras modersmål, men också deras kunskap om hur olika institutioner och särskilt utbildningssystemen fungerar. Dessutom kan det hända att deras kvalifikationer inte erkänns, eller anses ha mindre värde¹².
- **Språket** är en avgörande faktor. Kunskaper i undervisningsspråket är ett avgörande villkor för framgång i skolan¹³. Till och med barn till invandrare som är födda i värdlandet kan uppleva svårigheter om undervisningsspråket inte kan stärkas i hemmet. Språk kan också utgöra en barriär mellan familjerna och skolan som gör det svårt för föräldrarna att stödja sina barn.
- **Förväntningarna** är av enorm betydelse i samband med utbildning. Familjer och grupper som lägger stor vikt vid utbildning kommer att troligtvis ge sina barn mer uppbackning i skolarbetet¹⁴. Mödrarnas påverkan är av särskilt stor betydelse för resultaten i skolan¹⁵. Kvinnornas utbildning, status och möjligheter att fatta beslut på sina barns vägnar i en viss invandrargrupp kan ha stor betydelse för barnens resultat. Om en flicka inte avslutar sin utbildning, innebär det kanske inte bara att den berörda hon själv hamnar i underläge, utan också att nästa generation gör det. Barns attityder till utbildning kan bli mindre positiva om de lever i en miljö där arbetslösheten är stor och framgång på arbetsmarknaden eller som egenföretagare inte är vanligt förekommande.
- **Förebilder** och positiva attityder i de olika invandrargrupperna kan ha stor betydelse, men kan saknas om **den berörda invandrargruppen befinner sig i en missgynnad socioekonomisk ställning**¹⁶. Det går att finna positiva exempel i en del invandrargrupper; vissa grupper av asiatiskt ursprung i Förenade kungariket är relativt sett mindre gynnade, men icke desto mindre antas många ungdomar från dessa grupper till högre utbildning.

3.2. Utbildningsmiljön

24. Även när invandringsmönstren är enhetliga uppnår invandrarelever med samma ursprung olika resultat, beroende på vilket europeiskt land de befinner sig i¹⁷. Detta antyder att politiska åtgärder och förhållningssätt till utbildning faktiskt spelar en roll. Utbildningssystemets struktur såväl som skolornas och lärarnas hållning gentemot dem kan ha stor betydelse för dessas resultat. Gruppträck påverkar resultaten. Invandrarbarn tenderar att klara sig bättre när de undervisas tillsammans med klasskamrater som bemästrar värdlandets språk och satsar mycket på sin utbildning¹⁸.

¹² Den europeiska referensramen för kvalifikationer ger en gemensam EU-ram som skapar kopplingar mellan de nationella referensramarna för kvalifikationer. Den ska förbättra öppenheten och överförbarheten av kvalifikationer som uppnåtts i en annan medlemsstat, och därmed förbättra situationen för migrerande EU-medborgare.

¹³ Esser (2006).

¹⁴ Ett stort antal undersökningar, särskilt i USA, har inriktat sig på den betydelse som föräldrarnas och den berörda invandrargruppens förväntningar har för olika etniska gruppers resultat. Ogbus (1991) arbete är av central betydelse i detta sammanhang.

¹⁵ *Progress towards the Lisbon objectives in education and training – indicators and benchmarks*, 2007.

¹⁶ Wiley (1977).

¹⁷ Se OECD 2006, *Where immigrant students succeed*.

¹⁸ Coleman et al. (1966) har gjort en central undersökning av detta ämne som visar att studerande från minoritetsgrupper i segregerade skolor uppnår sämre resultat än deras potential skulle motivera. Farley

25. Det finns dock en stark tendens till segregation i många system. Invandrabarn är ofta koncentrerade i skolor som i realiteten är **segregerade** från skolsystemet i övrigt och är inne i en ond cirkel i fråga om kvalitet, vilket t.ex. kommer till uttryck i en stor omsättning på lärare. PISA visar att elever i skolor med hög koncentration av invandrabarn klarar sig sämre¹⁹. Det finns också segregation inom den enskilda skolan: det har dokumenterats att **nivågruppering av eleverna innebär att en oproportionellt stor andel invandrabarn placeras i de sämsta grupperna, vilket möjligtvis avspeglar** en sämre utgångspunkt vad gäller kunskaper och/eller **sämre språkfärdigheter**²⁰. Slutligen finns det i vissa länder en hög koncentration av invandrabarn i specialskolor för funktionshindrade barn, något som är ett extremt exempel på segregation²¹. När man ser på de olika länderna som helhet, är det *a priori* inte troligt att invandrarelever oftare har ett funktionshinder.

26. Alla former av segregation på skolorna 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 barn²². Rent allmänt kan det sägas att ju mer skolpolitiken i praktiken motverkar alla former av segregation av barn till invandrare, ju bättre kommer utbildningsresultaten att bli.

27. Förhållningssätten till utbildning kan bidra till problemet med låga förväntningar som beskrivs ovan. När det ställs förväntningar på t.ex. elever som saknar språkfärdigheter (vilket troligtvis gäller för många invandrarelever), kan deras potential undervärderas.

3.3. Positiva politiska lösningar

28. I samband med forskning och utbyte av erfarenhet har man sett på politiska åtgärder och angreppssätt som kan tänkas skapa goda utbildningsresultat bland invandrarelever. Rent allmänt visar forskningen att invandrarelever klarar sig bättre på platser där det finns en lägre korrelation mellan socioekonomisk status och utbildningsresultat. Med andra ord är det troligt att de system som högprioriterar rättvisa möjligheter inom utbildningen är mest effektiva i fråga om att tillgodose invandrarelevernas särskilda behov. Omfattande strategier som täcker alla nivåer och områden i systemet fungerar bäst, medan begränsade åtgärder kan helt enkelt föra över problem med bristande lika möjligheter eller dåliga resultat från en del av systemet till en annan. Dessutom fungerar politiska åtgärder som ska skapa rättvisa möjligheter inom utbildningen bäst inom en mer omfattande ram avsedd att skapa ett samhälle präglad av sammanhållning.

29. Det finns också ett antal politiska strategier som rör specifika aspekter av invandrarelevernas erfarenheter av utbildning.

(2005) har gått igenom nyare undersökningar av grupptryckets betydelse för utbildningsresultat, och hans slutsatser stöder huvudsakligen de tidigare resultaten.

¹⁹ Se tabell i bilagan.

²⁰ Schofield (2006). Följderna av tidig uppdelning av eleverna har redan behandlats i kommissionens meddelande om effektiva och rättvisa utbildningssystem i Europa.

²¹ År 1999 utgjorde invandrarelever t.ex. 9,4 % av det totala antalet elever i Tyskland, men de utgjorde 15 % av eleverna på specialskolor. Se också EUMC (2004). *European Agency for Special Needs Education* är i färd med att genomföra en jämförande analys av situationen för invandrarelever som deltar i specialundervisning i 23 medlemsstater. Resultaten offentliggörs troligtvis i början av 2009.

²² Rutter et al. (1979).

- Alla medlemsstater lägger vikt vid tillägnande av **värdlandets språk** som en nyckel till integration och alla har genomfört specifika åtgärder som ska främja detta²³, t.ex. språkklasser för nyanlända invandrarelever (dessa erbjuds ibland också till elever med invandrarbakgrund som är födda i värdlandet, men ännu inte behärskar språket). Andra lösningar främjar tillägnande av språkfärdigheter så tidigt som möjligt, testning av språkfärdigheter i en tidig ålder för alla barn, språkundervisning i förskolan och utbildning av lärarna så att de får kompetens att undervisa i värdlandets språk som andraspråk.
- Utöver denna primära inriktning på värdlandets språk har man gjort en insats för att främja undervisning i **ursprungslandets språk**, i vissa fall inom ramarna för de bilaterala avtal med andra medlemsstater som direktiv 77/486/EEG innehåller bestämmelser om²⁴. Möjligheterna till sådan undervisning har förbättrats med hjälp av nya former av rörlighet, medie- och Internetkontakt med ursprungslandet och skolpartnerskap via Internet mellan värd- och ursprungslandet. Det finns dokumentation som tyder på att en förstärkning av ursprungslandets språk kan ge fördelar i utbildningen. Goda färdigheter i ursprungslandets språk är värdefullt för det kulturella kapitalet och självförtroendet hos barn till invandrare och det kan också bli en stor fördel för deras framtida anställbarhet. Dessutom kan vissa invandrarfamiljer vilja vända tillbaka till ursprungslandet; i sådana fall blir utbildning i ursprungslandets språk en fördel.
- Många länder erbjuder **målinriktat stöd** för att kompensera sämre utgångsläge i fråga om utbildning. Sådana åtgärder är givetvis inte inriktade på invandrargrupper i sig, men är troligtvis mycket relevanta för dem. Dessa kan vara inriktade på enskilda studerande, t.ex. stipendier och eventuellt kvoter för intagning på välrenommerade utbildningsinstitutioner (kvotering är ofta en mycket kontroversiell metod). Andra typer av stöd är inriktade på familjer och har formen av bidrag som förutsätter att den berörda eleven närvarar i skolan eller uppnår bestämda resultat. Det finns dokumentation på att dessa åtgärder har varit relativt framgångsrika. Det ges också målinriktat stöd till **skolor** med en stor andel invandrarelever, men detta verkar ha gett mycket anspråkslösa resultat. Det kan möjligtvis bero på att man inte uppnår en kritisk massa, eller att stödet inte alltid når fram till målgruppen²⁵.
- Det finns ett stort antal program för **kompletterande undervisningsstöd** till vissa målgrupper, t.ex. inlärnings- och läxhjälp efter ordinarie skoltid, vilka ofta genomförs i samarbete med lokalsamhället. Det finns också system där t.ex. universitetsstuderande erbjuder **vägledning och rådgivning** till barnen. Detta har visat sig vara särskilt framgångsrikt när det genomförs av personer med samma ursprung som eleven och som en del av ett större **partnerskap med föräldraorganisationer och institutioner i lokalsamhället**, som eventuellt också omfattar andra åtgärder, t.ex. utsedda kontaktpersoner mellan skola och hem²⁶.
- **Skolor som ger en andra chans** har använts i vissa system, men med ett tydligt erkännande av att dessa inte får bli en parallell, segregerad utbildningsväg för personer som inte klarar sig i det allmänna systemet. **Vuxenutbildning**, särskilt språkundervisning, främjas i stor utsträckning i invandrargrupperna som ett medel dels för att undvika den

²³ Se Eurydice-rapporten om integration av invandrarelever i skolorna (2004). Den kommer att uppdateras 2008.

²⁴ Se Eurydice-rapporten om integration av invandrarelever i skolorna (2004).

²⁵ Se grundvalen för reformen av den prioriterade utbildningspolitiken i Frankrike.

²⁶ Se exempel i bilagan.

företeelse som nämnts tidigare, nämligen att dåliga utbildningsresultat går i arv till nästa generation, dels för att underlätta kommunikationen mellan skola och hem.

- **Förskoleutbildning** har många fördelar²⁷. När det finns en stark inriktning på språkutvecklingen kan förskolan vara en särskilt god hjälp när det gäller att ge invandrarelever en god grund inför den fortsatta skolgången²⁸. Som påpekades i avsnitt 2.1 är det oftast invandrabarn som har lägst grad av tillträde; system som har skapat ekonomiskt stöd till familjer med en socialt utsatt ställning så att de kan få tillträde till barnomsorgen kan visa upp en del goda resultat²⁹.
- **Integrerad utbildning**, som motverkar de tendenser till segregation som nämnts tidigare, är ett uttalat mål i vissa system. Då det är svårt att avskaffa segregation när den väl har utvecklats, kan länder som nyligen upplevt migration i stor skala ha intresse av att tillämpa en **förebyggande strategi**, för att se till att den socioekonomiska och etniska balansen bibehålls ända från början. Skolor och tjänster kan lägga sina nätverk så att invandrarelever sprids och man undviker att koncentrera dem på en plats. Åtgärder för att förbättra attraktionskraften i fråga om skolor som tar emot ett stort antal mindre gynnade elever – **skapande av så kallade ”magnetskolor”**³⁰ har gett lovande resultat.
- Att se till att få en viss **kvalitetsstandard** i alla skolor är en viktig åtgärd. Att bygga upp kvaliteten kan innebära att man för en politik som bygger broar till föräldrarna, förbättra infrastrukturen, bredda utbudet av fritidsaktiviteter och skapa respekt för andra människor hos eleverna. Framför allt har de lösningar man använt sig av inriktats på **undervisningen och ledarskapet**³¹. I vissa system har man försökt hantera problemet med hög läraromsättning på mindre gynnade skolor genom att skapa incitament för lärare så att de väljer att arbeta och stanna på sådana skolor. När det gäller **fortbildning och yrkesutveckling för lärare** med inriktning på hur man hanterar mångfald och motiverar barn i en sårbar ställning kan en ökning konstateras. **Ett allt större antal lärare med invandrarbakgrund** är ett uttalat mål i vissa system.
- En fördjupad kunskap om deras egen och andras kultur kan stödja invandrarelevernas självförtroende och samtidigt vara värdefullt för alla elever. En sådan **interkulturell utbildning** behöver inte alls försvaga den primära inriktningen på värdlandets identitet, värden och symboler. Den innebär framför allt att man bygger upp **ömsesidig respekt**, utvecklar förståelsen av de negativa följderna av fördomar och stereotyper och odlar förmågan att se saker ur olika synvinklar³², samtidigt som man ökar kunskapen om och

²⁷ Se kommissionens meddelande om effektiva och rättvisa utbildningssystem i Europa, KOM(2006) 481 slutlig och slutsatserna från rådet (utbildning) från november 2007 om utbildning som en central drivkraft för Lissabonstrategin.

²⁸ T.ex. fann Spies, Büchel and Wagner (2003) att invandrarelever som gick i förskola i Tyskland i mycket högre utsträckning gick vidare till skolor på gymnasienivå.

²⁹ Ett viktigt och väl utvärderat exempel är programmet *HeadStart* i Förenta staterna, som det hänvisas till i bilagan.

³⁰ Magnetskolor skapades ursprungligen i Förenta staterna i slutet av 70-talet. Principen är att man försöker dra till sig elever från olika medelklassområden i ett storstadsområde genom att erbjuda intressanta och ovanliga kurser och aktiviteter. Detta kan räta upp den socioekonomiska balansen i skolan, samtidigt som man stärker undervisningsprogrammet i sårbara stadsdelar. Det finns viss erfarenhet av magnetskolor i Europa också – se <http://schulpreis.bosch-stiftung.de>.

³¹ McKinsey-rapporten (2007).

³² Se Europaparlamentets och rådets rekommendation om nyckelkompetenser för livslångt lärande, främst kompetens nr 6 (social och medborgerlig kompetens) och nr 9 (kulturell medvetenhet).

försöker skapa respekt för värdlandets viktigaste värderingar och grundläggande rättigheter.

4. BEHANDLING AV FRÅGAN PÅ EU-NIVÅ

30. Innehållet i och organisationen av utbildning ligger under den nationella behörigheten. Det är på nationell eller regional nivå som strategier behöver definieras och genomföras. Medlemsstaterna har uttryckt sitt intresse för att samarbete om integration av barn till invandrare. Europeiska kommissionen kan underlätta ett sådant samarbete. Den gemensamma utmaningen och de faktorer som ligger bakom den, tillsammans med de olika tillvägagångssätt som tillämpas i medlemsstaterna, regionerna och städerna antyder att det finns utrymme för en fruktbar dialog.

31. Europeiska unionen har redan åtagit sig ett antal olika typer av verksamhet som direkt eller indirekt påverkar medlemsstaternas politik i dessa frågor. Dessutom måste man beakta den roll som direktiv 77/486/EEG spelar för utformningen av politiken på detta område.

4.1. EU-programmens och EU-insatsernas roll

32. Europeiska kommissionen stöder redan ett antal program och insatser som bl.a. berör denna fråga. År 2005 lade kommissionen fram meddelandet "En gemensam agenda för integration – En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen"³³, där den föreslog åtgärder för att i praktiken genomföra de gemensamma grundläggande principerna för integration,³⁴ tillsammans med en rad stödjande EU-mekanismer, bl.a. nationella kontaktpunkter för integration, europeiska integrationsforumet och årliga rapporter om migration och integration. Dessutom jobbar *European Fund for the Integration of Third-country Nationals* på att ytterligare underlätta integrationsåtgärderna för ungdomar och barn med invandrarbakgrund. I Europaparlamentets och rådets rekommendation om nyckelkompetenser för livslångt lärande av den 18 december 2006 anges vilka typer av attityder, kunskap och färdigheter som utbildningen bör ge människor för att underlätta deras möjligheter att förverkliga sig själva och utvecklas som personer, samt deras aktiva samhällsengagemang, sociala integration och sysselsättning i ett modernt Europa. Kompetenserna nr 6 (social och medborgerlig kompetens) och nr 9 (kulturell medvetenhet) är särskilt relevanta i sammanhang där det finns ett stort antal invandrarelever, och kan vara användbara som en ram för att utveckla nationella strategier inom utbildning.

33. Programmet för livslångt lärande, särskilt programområdena Comenius (skolutbildning), Leonardo da Vinci (yrkesutbildning) och Grundtvig (vuxenutbildning) samt projekt som rör interkulturell utbildning, skolintegration av invandrarelever och social integration för mindre gynnade ungdomar och som fått stöd av programmet "Ungdom". Exemplen anges i bilagan.

34. Sammanhållningspolitik, via strukturfonderna, i synnerhet ESF och Eruf, kan stödja projekt för social integration och åtgärder på nationell och regional nivå. Projektet "Regioner för ekonomisk förändring" genom programinitiativet Urbact kommer att utveckla det transnationella samarbetet och utbytet av bästa metoder. Social integration av invandrarungdomar är högprioriterad. Gemenskapsprogrammet för sysselsättning och social solidaritet, Progress, ger också utrymme för transnationellt samarbete.

³³ KOM(2005) 389.

³⁴ Rådets dokument 14615/04.

35. Europeiska året för lika möjligheter för alla 2007, liksom Europeiska året för interkulturell dialog 2008 tillhandahåller en ram som kan hjälpa till att främja den europeiska debatten om integration och om invandrarungdomar.

4.2. Utbyte av politiska lösningar på EU-nivå

36. Den öppna samordningsmetoden för utbildning tillhandahåller ett forum för samarbete och utbyte mellan medlemsstaterna om gemensamma utmaningar på utbildningsområdet. Kommissionen kommer att lägga förslag till en ny ram för denna process i december 2008, något som bl.a. skulle kunna underlätta utbytet av politiska lösningar när det gäller denna fråga. I detta kunde ingå en undersökning av möjligheten att utarbeta indikatorer eller riktmärken för att mäta luckorna när det gäller studieresultat för och inskrivning i skolan av invandrarelever.

37. Europeiska kommissionen har ett nära samarbete med internationella organisationer som också sysslar med utbildning och migration som en del av sitt arbete, såsom OECD och Europarådet. Detta samarbete kommer att prioriteras även fortsättningsvis.

4.3. Rådets direktiv 77/486/EEG om undervisning av barn till migrerande arbetstagare³⁵

38. I samband med den politiska reflektionen här uppkommer frågan om vilken roll direktiv 77/486/EEG kan spela i framtiden för att hjälpa till att utforma de politiska åtgärderna på nationell nivå.

39. Det har visat sig svårt att införliva, genomföra och övervaka direktivet³⁶, åtminstone delvis på grund av att den situation som rådde när direktivet utformades, där migration förvaltades genom bilaterala avtal medlemsstaterna emellan, inte längre gällde när det antogs. Mot bakgrund av svårigheterna med att skapa det bilaterala samarbete som krävdes för ett formellt genomförande inom de då nio EG-medlemsstaterna, är det inte klart hur genomförandet nu på ett meningsfullt sätt kan förbättras inom ett EU med 27 medlemsstater.

40. Man kan också ifrågasätta direktivets räckvidd. Utmaningen handlar numera i väsentlig omfattning om att utbilda barn från tredjeländer. Direktivet omfattar inte deras situation.

41. Slutligen bör mervärdet av direktivets bestämmelser för utformning av politiska åtgärder inom utbildningsområdet utvärderas. Direktivets första bestämmelse – att medlemsstaterna ska ”se till att det första mottagandet underlättas genom att fri introduktionsutbildning erbjuds [till migrerande arbetstagares barn], däribland särskilt undervisning anpassad till sådana barns speciella behov i det officiella språket eller ett av de officiella språken i värdlandet” – tycks ha fått föga inflytande på medlemsstaternas utformning av politiska åtgärder, mot bakgrund av de många komplexa utmaningar som beskrivs i denna text. Medlemsstaterna har alla utvecklat sina egna tillvägagångssätt för att undervisa i värdlandets språk. Om man ser på de mer omfattande frågorna som rör utbildning av barn med invandrarbakgrund, måste man ställa sig frågan om medlemsstaterna kan tänkas få bäst hjälp genom direktivet eller genom en blandning av utbyte av politiska lösningar och programstöd till utveckling av politiska åtgärder.

³⁵ Rådets direktiv 77/486/EG av den 25 juli 1977 om undervisning av barn till migrerande arbetstagare (EGT L 199, 6.8.1977, s. 32–33).

³⁶ Se KOM (94)80 och Eurydice-rapporten 2004.

Direktivets andra bestämmelse – att medlemsstaterna ”i samarbete med ursprungslanderna [ska] vidta lämpliga åtgärder för att i samordning med den normala undervisningen främja undervisning i hemspråket och i ursprungslandets kultur” – lämnar stort utrymme för flexibilitet när det gäller hur skyldigheten ska genomföras. Den har haft en viss inverkan³⁷ och kan, under de omständigheter som beskrivs i avsnitt 3.1 ovan, visas på som ett tillvägagångssätt som kan fungera i utbildningen. Dessutom har mängden rörliga arbetstagare inom unionen vilka kommer från EU-medlemsstater ökat rejält på senare år, i kölvattnet av utvidgningarna 2004 och 2007. Detta kan potentiellt sett leda till ett förnyat allmänt intresse för att främja inläring av ursprungslandets språk som talas i familjen hos barn till invandrare. Det är inte klart om detta bäst kan genomföras via rättsliga instrument som grundar sig på fördragets olika rättsliga system för EU-medborgare och personer som är medborgare i tredjeländer eller via främjande av frivilliga åtgärder, som kan vidtas inom eller utanför det formella skolsystemet. Skolnätverk och skolpartnerskap skulle kunna användas för att utveckla undervisningen av ursprungslandets språk på bestämda skolor eller orter med stöd av programmet för livslångt lärande. Detta skulle spegla direktivets krav på att genomföra detta mål i samarbete med ursprungsmedlemsstaten. Lärarutbildningen skulle också kunna utvecklas för att stödja sådan undervisning.

5. FÖRSLAG TILL SAMRÅD

42. Kommissionen anser att det skulle vara värdefullt att genomföra ett 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?
- Vilka goda politiska lösningar står att finna på denna utmaning?
- Vilken roll kan Europeiska unionen eventuellt spela för att stödja medlemsstaterna när de försöker möta dessa utmaningar? och
- Hur ser de på framtiden för direktiv 77/486/EEG?

43. De svarande inbjuds att använda följande breda frågeställningar som en ledning när de formulerar sina bidrag:

A. Vari består de politiska utmaningarna?

1. Vilka viktiga politiska utmaningar finner man när det gäller tillhandahållandet av god utbildning till barn med invandrarbakgrund? Förutom de utmaningar som kartläggs i detta dokument, finns det andra som bör tas i beaktande?

B. Politiska åtgärder

2. Hur ser de politiska lösningarna på dessa utmaningar ut? Finns det andra politiska åtgärder och angreppssätt som bör beaktas, förutom de som anges i detta dokument?

C. Europeiska unionens roll

³⁷ Eurydice-rapporten 2004.

3. Vilka insatser skulle kunna vidtas via EU-program och ge positiv inverkan på utbildningen av barn med invandrabakgrund?

4. Hur bör dessa frågor behandlas inom den öppna samordningsmetoden för allmän och yrkesinriktad utbildning? Känner du att man bör utforska möjliga indikatorer och/eller riktmärken som ett sätt att ge den politiska insatsen en starkare inriktning på att fylla igen de luckor som finns i fråga om utbildningsresultat?

D. Framtiden för direktiv 77/486/EEG?

5. Hur kan direktiv 77/486/EEG 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? Skulle ni rekommendera att direktivet bibehålls som det är, att det anpassas eller upphävs? Skulle ni föreslå alternativa angreppssätt för att stödja medlemsstaternas politik i de frågor som berörs?

44. Samrådet om frågorna ovan kommer att vara öppet fram till och med den 31 december 2008.

45. Bidragen kan sändas till

Europeiska kommissionen
Generaldirektoratet för utbildning och kultur
Samråd om utbildning och migration
B-1049 Bryssel
E-post: EAC-migrantchildren@ec.europa.eu

46. Europeiska kommissionen kommer att analysera resultaten av detta samråd och offentliggöra sina slutsatser i början av 2009. Notera att bidragen och de svarandes namn kan komma att offentliggöras, om inte de svarande uttryckligen vägrar att lämna sitt samtycke till offentliggörande när de sänder in sitt bidrag.