

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 31.1.2011
KOM(2011) 19 endelig

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om politikker, som skal mindske antallet af elever, der forlader skolen for tidligt

SEK(2011) 98 endelig
SEK(2011) 97 endelig
SEK(2011) 96 endelig

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUNDEN FOR FORSLAGET

I juni 2010 vedtog Det Europæiske Råd strategien Europa 2020, der bygger på tre prioriterede områder vedrørende intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, som gensidigt styrker hinanden. Et af strategiens fem hovedmål er at mindske andelen af elever, der forlader skolen for tidligt¹, i EU til mindre end 10 % senest i år 2020. I øjeblikket forlader ca. 6 mio. unge i EU skolen efter 9. klasse eller før. Vi har ikke råd til at lade denne udvikling fortsætte. En forebyggelse af skolefrafald er yderst vigtigt, både for at bekæmpe de negative følger af fattigdom og social udstødelse for barnets udvikling og for at styrke børnene og bryde den sociale arv med dårlige kår.

Efterhånden som EU kommer ud af den økonomiske krise, vil vækstmotoren øge kvalifikationsniveauet, og der vil blive stadig færre job til de lavtuddannede. Hvis mange elever forlader skolen for tidligt, udgør dette en flaskehals for intelligent og inklusiv vækst. Det påvirker ungdomsbeskæftigelsen negativt og øger risikoen for fattigdom og social udstødelse. At forlade skolen for tidligt udgør en tabt mulighed for de unge og et tab af socialt og økonomisk potentiale. En drastisk mindskelse af antallet af unge, der forlader skolen for tidligt, er en afgørende investering i den fremtidige velstand og sociale samhørighed i EU.

Elever, der forlader skolen for tidligt, er ikke et nyt problem, men det bliver stadig mere akut. For ca. ti år siden fastsatte Rådet (undervisningsministrene) et mål om at mindske andelen af elever, der forlader skolen for tidligt, hvilket afspejlede en politisk prioritering i alle medlemsstaterne. Der har været fremskridt, et fald fra 17,6 % i 2000 til 14,4 % i 2009², men dette er ikke nok, og forbedringen sker ikke så hurtigt, at man kan nå målet for 2020. Der er mange eksempler på god praksis i medlemsstaterne, men den generelle fremgangsmåde for denne politik er i de fleste lande ikke tilstrækkelig effektiv og strategisk. EU kan tilføre en merværdi ved at hjælpe medlemsstaterne med at udvikle mere effektive fremgangsmåder for denne politik og således sætte gang i processen til gennemførelse af forbedringer.

Selv om årsagerne til at forlade uddannelsen for tidligt er meget individuelle, kommer disse unge generelt oftere fra socioøkonomisk dårligt stillede grupper med en lav uddannelsesmæssig baggrund. Sårbare grupper og unge med særlige uddannelsesbehov er overrepræsenteret blandt elever, der forlader skolen for tidligt. Det er langt mere sandsynligt, at det er drenge end piger, som forlader skolen for tidligt. Den gennemsnitlige andel i EU af elever, der forlader skolen for tidligt, er dobbelt så høj for førstegenerationsunge fra indvandrerfamilier sammenlignet med landets egne indbyggere; i nogle lande forlader mere end 40 % af indvandrerunge skolen for tidligt. Andelen af unge, der forlader skolen for tidligt, blandt romaer ligger på endnu højere niveauer.

Elever, som har været udsat for problemer i den almene uddannelse, vælger ofte en erhvervsfaglig uddannelse. Derfor har de erhvervsfaglige skoler et særligt ansvar, og der er her en særlig udfordring i at mindske antallet af elever, der forlader skolen for tidligt. Den erhvervsfaglige uddannelse kan øge motivationen for at lære, kan tilbyde eleverne større

¹ Udtrykket "der forlader skolen for tidligt" omfatter alle former for ophør af en uddannelse, inden det gymnasiale niveau er afsluttet eller det tilsvarende niveau inden for den erhvervsfaglige uddannelse.

² Eurostat, arbejdskraftundersøgelse 2010.

fleksibilitet, en mere hensigtsmæssig pædagogik og kan målrettet tage direkte hensyn til de unges forventninger til arbejdsmarkedet.

Trods meget langsomme fremskridt samlet set i hele EU i mindskelsen af antallet af elever, der forlader skolen for tidligt, har nogle medlemsstater haft meget gode resultater. Men både det fælles arbejde i forbindelse med den åbne koordinationsmetode, komparative data og en analytisk forskning viser, at det vigtigste ved gennemførelsen af en vellykket politik er et omfattende dokumentationsgrundlag for styringsfaktorer og forekomsten af elever, der forlader skolen for tidligt, konsekvens og sammenhæng i de foranstaltninger, der gennemføres til forebyggelse heraf, en tværsektoriel karakter i samarbejdet og omfanget af tiltaget. Problemet med elever, der forlader skolen for tidligt, skal løses gennem en række politikker, socialpolitik, ungdomspolitik, familierpolitik, sundhedspolitik, lokalpolitik, beskæftigelsespolitik og uddannelsespolitik. Også en udvidelse af uddannelseskoncepterne, såsom kulturuddannelse, samarbejde med erhvervslivet eller andre aktører uden for skolen samt sport kan spille en vigtig rolle, når man skal mindske antallet af elever, der forlader skolen for tidligt, ved at promovere kreativitet, nye måder at tænke på, interkulturel dialog og social samhørighed.

I betragtning af nærhedsprincippet stærke stilling inden for uddannelsesområdet og mangfoldigheden af uddannelsessystemer ville det hverken være muligt eller ønskeligt at fastlægge en enkel løsning, der er fælles for alle medlemsstater. En videreførelse af status quo har kun givet begrænsede fremskridt, som ligger langt fra de ambitioner, som undervisningsministrene i fællesskab gav udtryk for, og som blev bekræftet af Det Europæiske Råd. Kommissionen skønner derfor, at en henstilling fra Rådet er den mest effektive måde til at skabe en ramme for udvikling af en sådan omfattende fremgangsmåde i medlemsstaterne for at støtte hovedmålet i Europa 2020.

Henstillingen vil give medlemsstaternes indsats en merværdi ved at hjælpe dem med at udvikle politikker, som peger på årsagerne til, at elever forlader skolen for tidligt, og tager problemet op med henblik på livslang læring, vil indebære et skift fra gennemførelse af enkeltforanstaltninger til afhjælpning af problemet med skolefrafald til indførelse af sammenhængende strategier, vil behandle problemet som et fænomen, der dækker over en række relaterede politikområder, inddrage alle interesserede parter og gøre politiktiltag mere systematiske og konsekvente.

I henstillingen er der fastlagt grundlæggende retningslinjer for konsekvente, sammenhængende og evidensbaserede politikker til mindskelse af skolefrafald, som sigter på:

- at skabe en referenceramme, der støtter medlemsstaterne i udvikling af mere effektive politikker til forebyggelse af, at man forlader skolen for tidligt
- at støtte medlemsstaterne ved gennemførelsen heraf og på denne måde
- at nå frem til en markant mindskelse af andelen af elever, der forlader skolen for tidligt, i alle medlemsstater.

2. RESULTATER AF HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSE

Forslaget bygger på medlemsstaternes arbejde under den åbne koordinationsmetode, hvor der fokuseres på "adgang til og social integration i livslang læring" mellem 2006 og 2010.

Indholdet af den politiske ramme har været genstand for en omfattende høring med interesserede parter med meget forskellig baggrund: undervisningsministerier, europæiske interesseorganisationer inden for almen og erhvervsfaglig uddannelse, organisationer vedrørende børns rettigheder og velfærd samt indvandrer- og romaorganisationer. Emnet vedrørende elever, der forlader skolen for tidligt, er også blevet taget op i to offentlige høringer, "Skoler i det 21. århundrede" (2007) og "Migration og uddannelse" (2008). Interesserede parter støttede fuldt ud tanken om en aktion på EU-niveau til opbakning af den nationale indsats og fremhævede problemets hastende karakter som følge af den økonomiske krise. For nylig understregede man på ministerseminariet, som det belgiske formandskab afholdt i juli 2010, behovet for at uddybe udvekslingen af erfaringer og god praksis mellem medlemsstaterne og udtalte sig positivt om forslag om, at EU skulle sørge for en fleksibel politisk ramme, der bygger på erfaringer med spørgsmål, såsom en fælles europæisk definition af nøglekompetencer i skolernes undervisning.

Konsekvensanalyseudvalget afgav en første udtalelse om konsekvensanalysen den 24. september 2010 og udtalte sig positivt om den reviderede konsekvensanalyserapport den 22. oktober 2010. I den endelige udgave af konsekvensanalyserapporten har man taget hensyn til udvalgets bemærkninger.

3. FORSLAGETS JURIDISKE INDHOLD

Resumé af den foreslåede aktion

I henstillingen har man fastlagt de vigtigste elementer i en konsekvent, sammenhængende og evidensbaseret politik til mindskelse af andelen af elever, der forlader skolen for tidligt. Disse elementer omfatter forebyggelse, indgreb og kompenserende foranstaltninger. De omhandler alle uddannelsesniveauer, strukturaspekter i uddannelsessystemerne, mulige interventioner på skoleniveau og støtteordninger til enkeltelever, der risikerer at falde fra.

I henstillingen tages der hensyn til, at det drejer sig om et komplekst fænomen, hvis man forlader skolen for tidligt, og at det, som kendetegner fænomenet, varierer fra land til land, fra region til region og nogle gange også inden for regionen selv. Det kræver ikke kun en stærk kontrol af problemet, men en tilpasset aktion i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Henstillingen sigter også på at sikre et udgangspunkt for yderligere udvekslinger af god praksis og udvikling af politikker inden for den åbne koordinationsmetode.

I henstillingen opfordres medlemsstaterne til:

- at udpege de vigtigste faktorer, der fører til, at elever forlader skolen for tidligt, og at kontrollere udviklingen på nationalt, regionalt og lokalt niveau
- at udvikle og gennemføre sammenhængende og tværsektorielle politikker til mindskelse af andelen af elever, der forlader skolen for tidligt, på grundlag af de specifikke forhold i medlemsstaterne.

I henstillingen opfordres Europa-Kommissionen til at støtte politikker på nationalt niveau ved:

- at kontrollere udviklingen i alle medlemsstater og støtte peer-læring og udveksling af god praksis mellem medlemsstaterne

- at støtte politikker, der skal mindske antallet af elever, der forlader skolen for tidligt, inden for alle relevante aktiviteter, som styres af Kommissionen, og som er målrettet mod børn og unge, og at fremme tværsektorielt samarbejde
- at starte undersøgelser og komparative forsknings- og samarbejdsprojekter.

Det juridiske grundlag

I henhold til artikel 165 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde bidrager Unionen til udviklingen af et højt uddannelsesniveau ved at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt at støtte og supplere disses indsats. I artikel 166 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde henvises der til iværksættelse af en erhvervsuddannelsespolitik, der støtter og supplerer medlemsstaternes indsats. Den foreslåede henstilling sigter på at styrke medlemsstaternes indsats for at modvirke, at elever forlader skolen for tidligt. Henstillingen støtter medlemsstaterne ved at sikre en ramme for udvikling af målrettede og sammenhængende politikker, der modvirker, at elever forlader skolen for tidligt.

I overensstemmelse med artikel 9 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, hvor der står, at Unionen "tager hensyn til de krav, der er knyttet til fremme af et højt beskæftigelsesniveau, sikring af passende social beskyttelse, bekæmpelse af social udstødelse samt et højt niveau for uddannelse, erhvervsuddannelse og beskyttelse af menneskers sundhed" i sine politikker og aktiviteter, understreges det i den foreslåede henstilling, at det er nødvendigt at modvirke, at elever forlader skolen for tidligt, i de politikker og programmer, som Kommissionen og medlemsstaterne støtter.

Principperne vedrørende subsidiaritet, komplementaritet og proportionalitet

Den foreslåede henstilling skal bidrage til uddannelsernes kvalitet ved at fremme det arbejde, som medlemsstaterne har forpligtet sig selv til i strategien Europa 2020. Henstillingen støtter udvikling af politikker i medlemsstaterne og læring af god praksis for at hjælpe medlemsstaterne med at udarbejde sammenhængende strategier med henblik på at mindske antallet af elever, der forlader skolen for tidligt, på en bæredygtig måde og antallet af lavtuddannede voksne. Henstillingen etablerer en ramme, inden for hvilken medlemsstaterne mere effektivt kan udvikle politikker til mindskelse af antallet af elever, der forlader skolen for tidligt. Valget af politiske foranstaltninger, der skal vedtages, er fortsat medlemsstaternes ansvar, tilpasset de særlige forhold, som gælder i medlemsstaterne. Derfor er dette forslag i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

Det er meningen at styrke det politiske engagement vedrørende reformer, som ikke kan opnås ved udelukkende at anvende EU's uddannelsesprogrammer eller strukturfondene. Endvidere understreges behovet for politisk koordination og aktioner inden for en række politikområder, og man bevæger sig således ud over en ensidig fokusering på uddannelsespolitikker inden for den åbne koordinationsmetode ET2020 (det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet). Gennemførelsesordningerne er imidlertid fortsat medlemsstaternes ansvarsområde på et hensigtsmæssigt niveau i overensstemmelse med de nationale, regionale og/eller lokale forhold, og de er derfor i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen virkninger for EU-budgettet.

5. FAKULTATIVE ELEMENTER

Ikke relevant.

RÅDETS HENSTILLING

om politikker, som skal mindske antallet af elever, der forlader skolen for tidligt

(EØS-relevant tekst)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 165 og 166,

som henviser til forslag fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Det er af afgørende betydning, at antallet af elever, der forlader skolen for tidligt³, mindskes, hvis en række nøglemål i strategien Europa 2020⁴ skal nås. Den omhandler både mål for "intelligent vækst" gennem en forbedring af uddannelsesniveauerne og for "inklusiv vækst" ved at tage en af de største risikofaktorer for arbejdsløshed og fattigdom op. Strategien Europa 2020 omfatter derfor et hovedmål om at mindske antallet af elever, der forlader skolen for tidligt, til mindre end 10 % senest i 2020 fra 14,4 % i 2009. Medlemsstaterne har forpligtet sig til at fastlægge nationale mål under hensyntagen til deres relative udgangsposition og nationale forhold.
- (2) I de integrerede retningslinjer for gennemførelsen af strategien Europa 2020 opfordres medlemsstaterne til at gennemføre alle nødvendige foranstaltninger for at hindre, at elever forlader skolen for tidligt⁵.
- (3) I flagskibsinitiativet "Den europæiske platform mod fattigdom og social udstødelse"⁶ er der sat en ramme for aktioner, der skal sikre social og territorial samhørighed med et særligt fokus på at bryde den onde cirkel af fattigdom og at fremskynde forebyggende aktioner. Det omhandler hovedmålet i Europa 2020 om at få mindst 20 millioner mennesker ud af fattigdom og social udstødelse inden for det næste tiår.
- (4) "Unge på vej", et flagskibsinitiativ i strategien Europa 2020, har som mål at "gøre Europas højere uddannelsesinstitutioner mere attraktive internationalt og generelt løfte uddannelsesniveaet i EU ved at kombinere både fremragende præstationer og lige muligheder og fremme studerendes og praktikanter mobilitet og unge menneskers beskæftigelsessituation"⁷.

³ Udtrykket "der forlader skolen for tidligt" omfatter alle former for ophør af en uddannelse, inden det gymnasiale niveau er afsluttet eller det tilsvarende niveau inden for den erhvervsfaglige uddannelse.

⁴ KOM(2010) 2020.

⁵ EUT L 308 af 24.11.2010, s.50.

⁶ KOM(2010) 758.

⁷ "En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst". KOM(2010) 2020.

- (5) I Rådets konklusioner fra maj 2003 om vedtagelse af arbejdsprogrammet uddannelse 2010⁸ understregede man, at andelen af elever, der går for tidligt ud af skolen, senest i 2010 ikke bør overstige 10 %, hvor elever, der forlader skolen for tidligt, defineres som 18-24-årige, som kun har uddannelse på folkeskoleniveau eller lavere, og som ikke er i gang med en videreuddannelse eller erhvervsuddannelse. Dette benchmark blev ikke nået. En ud af syv unge forlader i øjeblikket uddannelsesområdet, inden de har afsluttet en gymnasial uddannelse.
- (6) Årsagerne til, at elever forlader skolen for tidligt, varierer meget fra land til land og ligeledes inden for regioner. Politikker til mindskelse af antallet af unge, der forlader skolen for tidligt, skal tilpasses den særlige situation i en region eller et land; der findes ikke en enkelt løsning for alle medlemsstaterne.
- (7) Trods forskellene mellem landene og regionerne er der meget i alle medlemsstater, som tyder på, at dårligt stillede og sårbare grupper er mere berørt end andre. Unge med særlige uddannelsesbehov er ligeledes overrepræsenteret blandt dem, der forlader uddannelsen for tidligt. Forlader man skolen for tidligt, medfører det, at man både bliver socialt dårligt stillet og viderefører risikoen for social udstødelse.
- (8) I Rådets konklusioner af 26. november 2009 om uddannelse af børn med indvandrerbaggrund⁹ konstaterede man, at selv om et stort antal børn med indvandrerbaggrund klarer sig godt i uddannelsessystemet, er der en tendens til, at elever med en indvandrerbaggrund oftere forlader skolen for tidligt. For indvandrere er andelen af elever, der forlader skolen for tidligt, dobbelt så høj i EU som blandt indfødte elever. Den foreliggende dokumentation viser, at blandt romaer er andelen, der forlader skolen for tidligt, endnu højere.
- (9) I Rådets konklusioner af 22. maj 2008 om voksenuddannelse¹⁰ anerkender man den rolle, som voksenuddannelsen kan spille, når man skal tage fat på problemet med kort skolegang ved at give en ny chance til dem, der kommer ind i voksenalderen uden kvalifikationer, idet der skal fokuseres på grundlæggende kvalifikationer, it-færdigheder og sproglering.
- (10) I Rådets resolution af 15. november 2007 om "nye kvalifikationer til nye job"¹¹ fremhævede man nødvendigheden af at øge de generelle kvalifikationsniveauer og at prioritere uddannelse af de mennesker, der har risiko for økonomisk og social udstødelse, især mennesker, der har forladt skolen for tidligt. Man understregede behovet for at give erhvervsvejledning og en personlig uddannelsesplan til jobsøgende og at udvikle validering af læringsresultater opnået gennem formel, ikke-formel og uformel læring.
- (11) Rådet fastslog i maj 2010 i sine konklusioner om den sociale dimension af uddannelse¹², at hvis det skal lykkes at hindre, at unge forlader skolen før tiden, kræver det større viden om grupper, der risikerer at falde fra på lokalt, regionalt og

⁸ Rådets konklusioner af 5.-6. maj 2003 om referenceværdier for europæiske gennemsnitsresultater på uddannelses- og erhvervsuddannelsesområdet (benchmarks) (dok. 8981/03).

⁹ EUT C 301 af 11.12.2009, s. 5.

¹⁰ EUT C 140 af 6.6.2008, s. 10.

¹¹ EUT C 290 af 4.12.2007, s. 1.

¹² EUT C 135 af 26.5.2010, s. 2.

nationalt plan, og systemer, der kan finde frem til dem, der er udsat for denne risiko, og konkludere, at der bør gennemføres sammenhængende strategier på tværs af sektorer med en vifte af systemiske politikker, som omfatter alle skoler, og som fokuserer på de forskellige faktorer, der fører til, at unge forlader skolen før tiden.

- (12) Det tager tid, før uddannelsesreformer får en virkning. For at opnå en mindskelse af antallet af unge, der forlader skolen for tidligt, inden for det næste tiår og nå målet for Europa 2020, skal der så hurtigt som muligt gennemføres sammenhængende strategier på tværs af sektorer til mindskelse af skolefrafaldet.
- (13) En fælles europæisk ramme for en sammenhængende strategi til mindskelse af skolefrafald kan hjælpe medlemsstaterne til at revidere eksisterende politikker, udvikle deres nationale reformprogrammer under strategien Europa 2020 og forny og udvikle nye strategier med stor virkning og et tilfredsstillende costbenefitforhold. Den kan også udgøre grundlaget for samarbejde gennem den åbne koordinationsmetode og sætte fokus på anvendelsen af EU's støtteinstrumenter,

HENSTILLER TIL MEDLEMSSTATERNE:

at de anvender den ramme, der er i bilaget til nærværende henstilling, for:

- 1. at udpege de vigtigste faktorer, der fører til afbrydelse af skolegang, og kontrollere det, der kendetegner fænomenet på nationalt, regionalt og lokalt niveau, som en forudsætning for målrettede og effektive evidensbaserede politikker,
- 2. inden udgangen af 2012 at vedtage og sikre gennemførelsen af sammenhængende strategier for at mindske antallet af elever, der forlader skolen for tidligt, i overensstemmelse med de nationale mål i Europa 2020; disse strategier bør omfatte forebyggelse, indgreb og kompensationsforanstaltninger,
- 3. at sikre, at disse strategier omfatter passende foranstaltninger for grupper med øget risiko for at forlade skolen for tidligt i medlemsstaten, såsom børn, der er socioøkonomisk dårligt stillet, med indvandrerbaggrund, romaer eller med særlige uddannelsesbehov,
- 4. at sikre, at disse strategier både tager problemer op inden for den almene uddannelse og den erhvervsfaglige uddannelse og i forbindelse med de udfordringer, der er specielle herved,
- 5. eftersom afbrydelse af uddannelsesforløb er et komplekst fænomen, som ikke kun kan løses ved uddannelse, at integrere foranstaltninger, der medvirker til en mindskelse af antallet af elever, der forlader skolen for tidligt, i alle relevante politikker, som er målrettet mod børn og unge, og koordinere aktiviteter inden for forskellige politikområder og mellem interesserede parter for at hjælpe dem, som har en risiko for at forlade skolen for tidligt, herunder også mennesker, som allerede har forladt skolen,

OPFORDRER KOMMISSIONEN TIL:

- 1. at bidrage til medlemsstaternes indsats ved at kontrollere udviklingen i medlemsstaterne for at kunne fastslå udviklingstendenser,
- 2. at støtte udvikling af nationale strategier og udveksling af erfaringer og god praksis og lette en effektiv peer-læring mellem medlemsstaterne vedrørende foranstaltninger, der mindsker

antallet af elever, der forlader skolen for tidligt, og at forbedre læringsresultaterne hos børn fra grupper, der har risiko for at forlade skolen for tidligt,

3. at integrere foranstaltninger, der medvirker til at mindske antallet af elever, der forlader skolen for tidligt, i alle relevante EU-aktioner, som er målrettet mod børn og unge,

4. at støtte udvikling af effektive politikker, der hindrer, at man forlader skolen for tidligt, ved at lancere komparative undersøgelser og forskning,

5. at sikre i samarbejde med medlemsstaterne, at EU's program for livslang læring, de europæiske strukturfonde og rammeprogrammet for forskning og innovation støtter og bidrager til gennemførelsen af nationale strategier,

6. regelmæssigt at aflægge rapport om fremskridt i retning af målet i Europa 2020 vedrørende elever, der forlader skolen for tidligt, gennem den årlige vækstoversigt og om gennemførelsen af nationale strategier i forbindelse med rapporter om den strategiske ramme for europæisk samarbejde på uddannelsesområdet (ET 2020) for første gang som en del af den fælles situationsrapport for 2015.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne
Formand

BILAG

En ramme for sammenhængende politikker, som skal mindske antallet af elever, der forlader skolen for tidligt

Strategier til at mindske antallet af elever, der forlader skolen for tidligt, bør udarbejdes på grundlag af en analyse på nationalt, regionalt og lokalt niveau af de forhold, der har ført til fænomenet, eftersom gennemsnitsværdier ofte dækker over store forskelle mellem forskellige regioner eller lande. Unge, der forlader skolen for tidligt, udgør en meget uensartet gruppe, og den enkeltes grunde til at gå ud af skolen før tiden varierer meget. Familiebaggrund, og mere bredt de socioøkonomiske forhold, såsom pull-effekten fra arbejdsmarkedet, udgør vigtige faktorer. Virkningerne af disse er betinget af strukturen i uddannelsessystemet, de foreliggende læringsmuligheder og læringsmiljøet. Koordineringen af politikker, der vedrører børns og unges velfærd, social sikkerhed, unges beskæftigelse og kommende karrierespørgsmål, spiller en vigtig rolle, når man vil mindske antallet af unge, der forlader skolen for tidligt.

1. UDPEGNING AF DE VIGTIGSTE FAKTORER SAMT KONTROL

Processerne i forbindelse med unge, der forlader skolen for tidligt, har komplekse og varierende årsager, men er ofte forbundet med socioøkonomisk ulighed, en baggrund præget af lav uddannelse, fremmedgørelse over for eller dårlige resultater i uddannelsessystemet, pull-effekten fra arbejdsmarkedet og/eller en kombination af sociale, følelsesmæssige og pædagogiske problemer, der giver enkeltpersoner risiko for at falde ud af skolesystemet.

Det er nødvendigt, at der tages hensyn til, i hvilken form for uddannelse eleverne er optaget. I nogle medlemsstater vælger elever, der har været ude for problemer i den almene uddannelse, ofte den erhvervsfaglige uddannelse. Derfor har de erhvervsfaglige skoler et særligt ansvar og en udfordring med hensyn til en mindske af antallet af elever, der forlader skolen for tidligt. Evidensbaserede politikker forudsætter, at der lægges særlig vægt på resultaterne i den enkelte sektor af uddannelsessystemet.

Skal der udvikles evidensbaserede og omkostningseffektive politikker til mindske af skolefrafald, kræver dette, at man indsamler og opbevarer data om fænomenet. Det skal give mulighed for analyser på lokalt, regionalt og nationalt niveau. Det kan omfatte oplysninger om antallet af unge, der forlader skolen for tidligt, overgange mellem uddannelsesniveauer, forsømmelser og adfærd med modvilje mod skolen.

- Indsamling af oplysninger skal give mulighed for en analyse af de vigtigste årsager til skolefrafald i forskellige grupper af elever, skoler, former for uddannelsesinstitutioner, kommuner eller regioner.
- En kombination af data vedrørende skolefrafald og socioøkonomiske data kan hjælpe til at målrette foranstaltninger og politikker. Indsamling og analyser af information om motivationen hos unge, der forlader skolen for tidligt, deres beskæftigelses- og karrierespørgsmål kan ligeledes hjælpe til at målrette foranstaltninger og politikker.
- En evaluering af effektiviteten og omkostningseffektiviteten i eksisterende politiske foranstaltninger, der skal mindske antallet af unge, der forlader skolen for tidligt, udgør et

vigtigt grundlag for en forbedring af strategier og programmer for at give elever bedre chancer for en vellykket skolegang.

2. DEN POLITISKE RAMME

De sammenhængende strategier består af en blanding af politikker, koordinering af forskellige politiksektorer og integrering af foranstaltninger, der medvirker til at mindske antallet af unge, der forlader skolen for tidligt, i alle relevante politikker, der vedrører børn og unge. Disse politikker vedrører principielt socialpolitik og støttetjenester, samt beskæftigelses-, ungdoms-, familie- og integrationspolitik. Den horisontale koordinering mellem forskellige aktører og den vertikale koordinering af forskellige styringsniveauer er ligeledes af stor betydning. Strategier, der hindrer, at unge forlader skolen for tidligt, bør omfatte elementer vedrørende forebyggelse, indgreb og kompensation. Medlemsstaterne bør udvælge de enkelte elementer i deres strategier i overensstemmelse med deres nationale forhold og omstændigheder.

2.1 Forebyggelsespolitikker har som mål at mindske risikoen for skolefrafald, inden problemerne begynder. Sådanne foranstaltninger optimerer udbuddet af uddannelser for at medvirke til bedre læringsresultater og for at fjerne hindringer for gode resultater i undervisningen.

Politikkerne skal sikre et solidt grundlag på et tidligt tidspunkt for børn, så disse kan udvikle deres læringspotentiale og blive integreret i skolerne.

- (1) Et udbud af førskoleundervisning og børnepasningsmuligheder af høj kvalitet er til gavn for alle børn og er især relevant for de børn, der kommer fra et dårligt stillet miljø, herunder indvandrere og romaer. Dette styrker det fysiske velvære, den sociale og følelsesmæssige udvikling samt sprogkundskaber og grundlæggende kognitive færdigheder. Udbuddet bør være af høj kvalitet, rimelig i pris, med passende personale og med adgang for dårligt stillede familier.

Politikkerne vedrører organisationen af uddannelsessystemer, de ressourcer, skolerne har til rådighed, samt udbuddet, muligheden for skift og fleksibiliteten i forbindelse med individuelle læringsforløb. De tager også spørgsmål om manglende ligestilling op, støtte til børn, der er vanskeligt stillede eller har et andet modersmål.

- (1) En udvidelse af uddannelsestilbuddet gennem en forlængelse af den obligatoriske skolegang eller ved at give uddannelsesgarantier, der går ud over den skolepligtige alder, kan påvirke adfærden hos unge og deres familier og føre til, at en større andel af unge afslutter en gymnasial uddannelse.
- (2) En gennemførelse af aktive integrationspolitikker og tilbud om ekstra støtte til skoler i dårligt stillede områder eller med et højt antal elever, der socioøkonomisk er dårligt stillet, hjælper skolerne til at forbedre deres sociale sammensætning og deres undervisningstilbud og forbedrer således uddannelsesresultaterne hos elever med en dårlig socioøkonomisk baggrund og mindsker deres risiko for at forlade skolen for tidligt.
- (3) Støtte til børn med et andet modersmål for at forbedre deres kundskaber i undervisningssproget og støtte til lærere med undervisning af børn, der har forskellige

niveauer i deres sproglige kompetence, forbedrer uddannelsesresultaterne hos børn med indvandrerbaggrund og mindsker deres risiko for at forlade skolen for tidligt.

- (4) En øget fleksibilitet og mulighed for skift i uddannelsesforløbene (f.eks. ved at undervisningen gives som moduler eller gennem skift mellem skole og arbejde) støtter især elever med dårligere undervisningsmæssige resultater og motiverer dem til at fortsætte i en uddannelse, som passer bedre til deres behov og evner. Det giver også mulighed for at tage kønsspecifikke årsager til skolefrafald op, såsom indtrædelse på arbejdsmarkedet på et tidligt tidspunkt eller teenagegraviditet.
- (5) En styrkelse af de erhvervsfaglige uddannelsesforløb og en øget attraktivitet og fleksibilitet i disse giver elever, der har en risiko for skolefrafald, et troværdigt alternativ til at forlade skolen for tidligt. Et udbud af erhvervsfaglige uddannelser, som er godt integreret i de generelle uddannelsessystemer, giver mulighed for alternative uddannelsesforløb frem til det gymnasiale niveau og videregående uddannelser.

2.2 Politikker med indgreb sigter på at undgå, at unge forlader skolen for tidligt, ved at forbedre kvaliteten i uddannelsesinstitutionernes uddannelser, ved at reagere på advarselssignaler tidligt i forløbet og ved at give målrettet støtte til elever eller grupper af elever, der har risiko for skolefrafald. Disse politikker vedrører alle uddannelsesniveauerne, lige fra førskoleundervisning og børnepasning til gymnasiale uddannelser.

På skoleniveau eller i uddannelsesinstitutionen indgår strategier, der hindrer, at man forlader skolen for tidligt, i en overordnet politik for udvikling af skoler. Strategiernes mål er at skabe et positivt læringsmiljø, styrke den pædagogiske kvalitet og innovation, øge lærerpersonalets kompetencer i forbindelse med social og kulturel mangfoldighed og udvikling af en antivold- og antimobningspolitik.

- (1) Udvikling af skoler til læringsfællesskaber på grundlag af en fælles vision for udviklingen af skolen, som er fælles for alle interesserede parter, hvor man anvender erfaringer og viden hos alle og sørger for et fordomsfrit, inspirerende og behageligt sted for læring for at tilskynde unge til at fortsætte deres uddannelse og blive lærende med succes.
- (2) Udvikling af alarmsystemer for elever med en risiko kan medvirke til gennemførelse af effektive foranstaltninger, inden problemerne bliver åbenbare, eleverne bliver fremmedgjort over for skolen, pjækker eller dropper ud.
- (3) En styrket inddragelse af forældre, et styrket samarbejde med skolen og etablering af partnerskaber mellem skole og forældre kan fremskynde familiens støtte til et vellykket uddannelsesforløb. Dette kan gøres lettere med formidlere fra lokalsamfundet, som er i stand til at fremme kommunikationen og dæmpe mistillid.
- (4) Netværk med aktører uden for skolen, såsom lokale myndigheder, indvander- eller minoritetsorganisationer, idrætsforeninger og kulturelle foreninger, arbejdsgivere og civilsamfundsorganisationer, giver mulighed for helhedsløsninger til at hjælpe elever med risiko og letter adgangen til ekstern støtte, såsom psykologer, socialarbejdere og ungdomsarbejdere, kulturelle og lokale institutioner.
- (5) Støtte til og en styrkelse af lærere i deres arbejde med elever, der har en risiko, er en forudsætning for vellykkede foranstaltninger på skoleniveau. En målrettet

læreruddannelse hjælper dem til at klare mangfoldighed i klasseværelset, støtte elever fra socialt dårligt stillede grupper og løse vanskelige undervisningssituationer.

- (6) Ikke-skemalagte aktiviteter efter og uden for skolen samt kunstneriske, kulturelle aktiviteter og idrætsaktiviteter kan styrke selvtilliden hos elever med risiko og øge deres modstandskraft i forbindelse med læringsvanskeligheder.

Politikker med indgreb **på individuelt niveau** har som mål at give de enkelte studerende, der har risiko for at droppe ud, en række støttemekanismer, som kan målrettes til deres behov. Politikkerne fokuserer både på den personlige udvikling for at opbygge modstandskraft hos elever med en risiko og på at ændre konkrete vanskeligheder, som kan være af social, kognitiv eller følelsesmæssig karakter.

- (1) Vejledningen støtter den enkelte elev med at overvinde specifikke undervisningsmæssige, sociale eller personlige problemer. Eleverne får støtte enten på et individuelt plan (vejledning) eller i små grupper (tutorordninger), ofte givet af undervisere eller folk i lokalsamfundet.
- (2) En styrkelse af de individualiserede læringsmetoder og tildeling af læringsstøtte til elever med risiko hjælper dem med at tilpasse sig kravene i den formelle uddannelse og til at overvinde hindringer, som skyldes uddannelsessystemet.
- (3) En styrkelse af vejledningen og rådgivningen hjælper de studerende i deres karrierevalg, ved overgange i uddannelsen eller i overgangen fra uddannelse til beskæftigelse. Dette mindsker problemet med dårlige beslutningstagninger, der bygger på falske forventninger eller utilstrækkelige oplysninger. Det hjælper unge til at foretage et valg, som svarer til deres ambitioner, personlige interesser og evner.
- (4) Finansielle støtteforanstaltninger såsom studiestøtte kan bruges som løsning for elever, der forlader skolen for tidligt af finansielle grunde. En sådan støtte kan gøres betinget af mødepligt eller kan forbindes med familiens sociale ydelser.

2.3 Kompensation skal hjælpe dem, som har forladt skolen for tidligt, ved at tilbyde måder til at komme ind i undervisningssystemet igen og få de kvalifikationer, de ikke fik.

- (1) Vellykkede programmer, som giver en ny chance, tilbyder læringsmiljøer, som imødekommer de specifikke behov hos elever, der har forladt uddannelsen for tidligt, anerkender deres tidligere læring og støtter dem, så de føle sig godt tilpas. Disse programmer er anderledes end skoler, både organisatorisk og pædagogisk, og er ofte kendetegnet ved små læringsgrupper, individualiseret og innovativ undervisning og fleksible læringsforløb. Det er nødvendigt, at der er let adgang til disse, og at de er gratis.
- (2) Det er vigtigt at tilbyde forskellige veje tilbage til det almindelige uddannelsessystem. Overgangsklasser kan medvirke til at overvinde kløften mellem tidligere skolenederlag og en genintegration i det almindelige uddannelsessystem.
- (3) Anerkendelse og validering af tidligere læring, herunder kvalifikationer, der er erhvervet i ikke-formel og uformel læring, forbedrer elevens selvtillid og selvværd og gør det lettere at komme tilbage til skolen. Det kan motivere dem til at fortsætte uddannelsen, hjælper dem med at opdage deres evner og til at træffe et bedre karrierevalg.

- (4) Måltrettet individuel støtte omfatter social, finansiel, pædagogisk og psykologisk støtte til unge i vanskeligheder. Det er særlig vigtigt for unge, som befinder sig i situationer med et stærkt socialt eller følelsesmæssigt pres, der hindrer dem i at fortsætte deres uddannelse.