

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 31.1.2011
COM(2011) 19 definitief

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten

SEC(2011) 98 definitief
SEC(2011) 97 definitief
SEC(2011) 96 definitief

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

In juni 2010 heeft de Europese Raad de Europa 2020-strategie aangenomen, die is gebaseerd op drie elkaar versterkende prioriteiten ten behoeve van een slimme, duurzame en inclusieve groei. Een van de vijf centrale doelstellingen is het terugdringen van het schooluitvalcijfer¹ in de EU tot minder dan 10% in 2020. Op het ogenblik breken ongeveer zes miljoen jongeren in de EU hun schoolopleiding af na slechts lager voortgezet onderwijs of nog minder te hebben gevolgd. Wij kunnen het ons niet veroorloven om deze toestand te laten voortduren. De preventie van voortijdig schoolverlaten is met name van belang om de negatieve gevolgen van armoede en sociale uitsluiting voor de ontwikkeling van het kind te bestrijden, de kinderen zelfredzaam te maken en het doorgeven van kansarmoede van generatie op generatie te doorbreken.

De EU begint de economische crisis te boven te komen; de drijvende kracht achter de groei zullen hogere kwalificatieniveaus zijn, terwijl banen voor laaggeschoolden steeds schaarser zullen worden. Hoge schooluitvalcijfers staan een slimme en inclusieve groei in de weg. Hierdoor wordt de jeugdwerkloosheid in de hand gewerkt en neemt het risico op armoede en sociale uitsluiting toe. Voortijdige schooluitval betekent gemiste kansen voor jongeren en een verlies aan sociaal en economisch potentieel. Een drastische vermindering van het aantal voortijdige schoolverlaters is een essentiële investering in de toekomstige welvaart en de sociale cohesie van de EU.

Schooluitval is geen nieuw vraagstuk, maar het wordt steeds acuter. Bijna een decennium geleden hebben de ministers van Onderwijs in het kader van de Raad zich tot doel gesteld om het schooluitvalpercentage omlaag te brengen; deze doelstelling was een beleidsprioriteit in alle lidstaten. Er is intussen voortgang geboekt: het cijfer is gedaald van 17,6% in 2000 tot 14,4% in 2009². Dit is echter nog niet voldoende en het tempo waarin deze verbetering zich voltrekt, is niet toereikend om het streefcijfer voor 2020 te halen. In de lidstaten zijn tal van goede praktijkvoorbeelden te vinden, maar de globale beleidsaanpak is in de meeste landen niet effectief genoeg of onvoldoende strategisch van aard. De EU kan hierbij toegevoegde waarde geven door de lidstaten te helpen doeltreffender beleidsbenaderingen te ontwikkelen en daardoor sneller verbeteringen te verwezenlijken.

Ook al zijn de oorzaken waardoor jongeren onderwijs en opleiding voortijdig verlaten sterk persoonlijk gekleurd, voortijdige schoolverlaters zijn in de regel vaker afkomstig uit in sociaaleconomisch opzicht zwakkere milieus met een laag onderwijsniveau. Kwetsbare groepen en jongeren met speciale onderwijsbehoeften zijn oververtegenwoordigd onder jongeren die onderwijs en opleiding voortijdig afbreken. Bij jongens is de waarschijnlijkheid dat ze stoppen met school veel groter dan bij meisjes. Voor migrantenjongeren ligt het gemiddelde schooluitvalcijfer voor de EU twee keer zo hoog als bij autochtone jongeren; in sommige landen geeft meer dan 40% van de migrantenjongeren voortijdig hun schoolopleiding op. Onder Roma is dit percentage zelfs nog veel hoger.

¹ De term "voortijdig schoolverlaten" omvat alle vormen van schooluitval vóór de voltooiing van de tweede fase van het voortgezet onderwijs of het equivalent daarvan in beroepsonderwijs en -opleiding.

² Eurostat, Enquête naar de arbeidskrachten, 2010.

Leerlingen die moeilijkheden hebben ondervonden in het algemeen onderwijs, kiezen vaak voor beroepsonderwijs en -opleiding. Daarom zien scholen in het beroepsonderwijs zich geconfronteerd met een bijzondere verantwoordelijkheid en uitdaging waar het gaat om het beperken van voortijdig schoolverlaten. Beroepsonderwijs en -opleiding kunnen de motivatie om te leren vergroten, kunnen leerlingen meer flexibiliteit en een adequater onderricht bieden en kunnen rechtstreeks inspelen op de arbeidsmarktambities van jonge mensen.

Ondanks de trage vorderingen bij het terugdringen van schooluitval in de EU als geheel, heeft een aantal lidstaten grote successen geboekt. Zowel de gezamenlijke werkzaamheden in het kader van de open coördinatiemethode als vergelijkende gegevens en analytisch onderzoek duiden er echter op dat een succesvol beleid onder meer op de volgende pijlers moet berusten: een solide kennisbasis inzake oorzaken en frequentie van schooluitval, degelijke en samenhangende maatregelen ter bestrijding ervan, sectoroverschrijdende samenwerking en een breed opgezette aanpak. Voortijdig schoolverlaten moet worden aangepakt vanuit verschillende invalshoeken, zoals het sociaal, jeugd-, gezins-, gezondheids-, buurt-, werkgelegenheids- en onderwijsbeleid. Ook bredere onderwijsconcepten, zoals culturele educatie, samenwerking met het bedrijfsleven of andere buitenschoolse actoren, en sport kunnen een voorname rol spelen bij het terugdringen van schooluitval door de bevordering van creativiteit, nieuwe denkwijzen, interculturele dialoog en sociale cohesie.

Daar op het gebied van het onderwijs het subsidiariteitsbeginsel een belangrijke rol speelt en de onderwijsstelsels onderling sterk verschillen, is het mogelijk noch wenselijk om alle lidstaten één enkele oplossing op te leggen. Het vasthouden aan de status-quo heeft slechts een geringe vooruitgang opgeleverd, die ver achtergebleven is bij de door de ministers van Onderwijs gezamenlijk geformuleerde en door de Europese Raad bekrachtigde doelstelling. De Commissie is daarom van oordeel dat een aanbeveling van de Raad het meest geschikte middel is om ter ondersteuning van de centrale doelstelling van "Europa 2020" een kader te bieden voor de nadere uitwerking van een dergelijke brede aanpak in de lidstaten.

De aanbeveling zal toegevoegde waarde geven aan de initiatieven van de lidstaten door hen te steunen bij de ontwikkeling van beleid dat de oorzaken van voortijdig schoolverlaten in kaart brengt en aanpakt vanuit het perspectief van een leven lang leren, het accent verlegt van afzonderlijke maatregelen ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten naar alomvattende strategieën, het probleem benadert als een verschijnsel dat op verscheidene onderling verband houdende beleidsterreinen betrekking heeft, alle belanghebbende partijen erbij betreft en leidt tot systematischer en consistentere beleidsmaatregelen.

De aanbeveling bevat fundamentele richtsnoeren ten behoeve van een samenhangend, alomvattend en wetenschappelijk gebaseerd beleid ter bestrijding van schooluitval en beoogt:

- een referentiekader te bieden, aan de hand waarvan de lidstaten doeltreffender beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan kunnen ontwikkelen;
- de lidstaten bij de uitvoering daarvan te ondersteunen; en op die manier
- een aanzienlijke daling van het schooluitvalpercentage in alle lidstaten te bereiken.

2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

Het voorstel is gebaseerd op de werkzaamheden van de lidstaten in het kader van de open coördinatiemethode tussen 2006-2010, waarbij de nadruk lag op toegang en sociale inclusie op het gebied van een leven lang leren. Het beleidskader stond centraal in een uitvoerige raadpleging met vertegenwoordigers van de meest uiteenlopende belanghebbende partijen: ministeries van Onderwijs, Europese organisaties op het gebied van school- en beroepsonderwijs, organisaties voor kinderrechten en -welzijn, voor migranten en Roma. Het thema van het voortijdig schoolverlaten is ook aan de orde gekomen tijdens twee openbare raadplegingen, 'Scholen voor de 21e eeuw' (2007) en 'Migratie en onderwijs' (2008). De belanghebbenden spraken zich nadrukkelijk uit voor een actie op EU-niveau ter ondersteuning van nationale initiatieven en onderstreepten de urgentie van deze problematiek in tijden van economische crisis. In juli 2010 werd tijdens de bijeenkomst op ministerieel niveau in het kader van het Belgische voorzitterschap benadrukt dat de uitwisseling van ervaringen en goede praktijkvoorbeelden tussen de lidstaten moet worden geïntensiveerd en werd positief gereageerd op de suggestie dat de Europese Unie – op basis van haar ervaring met kwesties als de gemeenschappelijke definitie van sleutelcompetenties voor schoolonderwijs – een flexibel beleidskader dient te formuleren.

De effectbeoordelingsraad heeft op 24 september 2010 een eerste advies over de effectbeoordeling uitgebracht en op 22 oktober 2010 een positief advies over het herziene effectbeoordelingsverslag. Bij de definitieve versie van het effectbeoordelingsverslag is rekening gehouden met het commentaar van de effectbeoordelingsraad.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

Samenvatting van de voorgestelde maatregel(en)

In de aanbeveling worden de voornaamste aspecten van een samenhangend, breed en wetenschappelijk gebaseerd beleid ter bestrijding van schooluitval uiteengezet. Hiertoe behoren preventie-, interventie- en compensatiemaatregelen. Zij hebben betrekking op alle onderwijs- en opleidingsniveaus, structurele aspecten van onderwijs- en opleidingsstelsels, mogelijke maatregelen op schoolniveau en regelingen ter ondersteuning van individuele leerlingen die dreigen af te haken.

De aanbeveling doet recht aan het feit dat voortijdig schoolverlaten een complex verschijnsel is en dat de kenmerken ervan per land, per regio en soms zelfs binnen regio's verschillen. De ontwikkelingen op dit gebied moeten niet alleen op de voet gevolgd worden, maar ook moeten er gerichte maatregelen worden genomen die in overeenstemming zijn met het subsidiariteitsbeginsel. De aanbeveling heeft ook tot doel een platform te bieden voor verdere uitwisselingen van goede praktijkvoorbeelden en de ontwikkeling van beleid in het kader van de open coördinatiemethode.

De aanbeveling verzoekt de lidstaten:

- de voornaamste factoren te inventariseren die leiden tot voortijdig schoolverlaten en ontwikkelingen op nationaal, regionaal en lokaal niveau te volgen;
- breed opgezet en sectoroverschrijdend beleid om schooluitval tegen te gaan te formuleren en uit te voeren, waarbij rekening wordt gehouden met hun specifieke omstandigheden.

De aanbeveling verzoekt de Europese Commissie beleid op nationaal niveau te ondersteunen door:

- de ontwikkelingen in de lidstaten te volgen en hun wederzijdse leerproces en de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden te bevorderen;
- beleid ter bestrijding van schooluitval in alle relevante, door de Commissie beheerde werkzaamheden ten behoeve van kinderen en jongeren te ondersteunen en sectoroverschrijdende samenwerking te stimuleren;
- de aanzet te geven tot studies, vergelijkend onderzoek en samenwerkingsprojecten.

Rechtsgrondslag

Overeenkomstig artikel 165 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie draagt de Unie bij tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen. Artikel 166 VWEU verwijst naar de uitvoering van een beleid inzake beroepsopleiding waardoor de activiteiten van de lidstaten worden versterkt en aangevuld. Het voorstel voor een aanbeveling beoogt de versterking van de initiatieven van de lidstaten ter bestrijding van het voortijdig schoolverlaten. Het ondersteunt de lidstaten door een kader te bieden voor de ontwikkeling van een gericht en veelomvattend beleid ter bestrijding van schooluitval.

In overeenstemming met artikel 9 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, op grond waarvan de Unie bij haar beleid en optreden rekening houdt "met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid", wordt in de voorgestelde aanbeveling benadrukt dat voortijdig schoolverlaten moet worden bestreden via beleid en programma's die door de Commissie en door de lidstaten worden ondersteund.

Subsidiariteits-, complementariteits- en evenredigheidsbeginsel

Dit voorstel voor een aanbeveling is bedoeld als bijdrage aan de kwaliteit van onderwijs en opleiding doordat het de werkzaamheden faciliteert waartoe de lidstaten zich in het kader van de Europa 2020-strategie hebben verplicht. Het ondersteunt de ontwikkeling van beleid in de lidstaten en stimuleert dat lering wordt getrokken uit goede praktijkvoorbeelden om de lidstaten de helpende hand te bieden bij de opstelling van brede strategieën waardoor voortijdig schoolverlaten op duurzame wijze kan worden verminderd en het aantal laaggeschoolde volwassenen worden teruggebracht. Door middel van de aanbeveling wordt een kader geschapen waarbinnen de lidstaten doeltreffender beleid kunnen ontwikkelen om voortijdig schoolverlaten te verminderen. Het is aan de lidstaten om te beslissen welke aan hun specifieke omstandigheden aangepaste maatregelen zij vaststellen. Daarom is dit voorstel in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

Het dient de politieke inzet voor hervormingen te vergroten, die niet alleen op basis van de EU-onderwijs- en opleidingsprogramma's of de structuurfondsen kunnen worden verwezenlijkt. Daarnaast wordt in het voorstel onderstreept hoe belangrijk beleidscoördinatie en acties vanuit diverse beleidsterreinen zijn, waardoor het accent niet louter en alleen ligt op het onderwijsbeleid in het kader van de open coördinatiemethode ET 2020. De uitvoeringsregelingen blijven echter de verantwoordelijkheid van de lidstaten, op het passende

niveau en overeenkomstig de nationale, regionale en/of lokale omstandigheden, en zijn daarom in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

5. AANVULLENDE INFORMATIE

n.v.t.

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten

(Voor de EER relevante tekst)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name op de artikelen 165 en 166,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het terugdringen van voortijdig schoolverlaten³ is een essentiële voorwaarde om een aantal kerndoelstellingen van de Europa 2020-strategie⁴ te verwezenlijken. Deze strategie speelt in op zowel de doelstelling van slimme groei door middel van de verbetering van het onderwijs- en opleidingsniveau als op die van de inclusieve groei door middel van de aanpak van een van de voornaamste risicofactoren voor werkloosheid en armoede. De Europa 2020-strategie omvat derhalve de centrale doelstelling om schooluitval van 14,4% in 2009 omlaag te brengen tot minder dan 10% in 2020. De lidstaten hebben toegezegd om – met inachtneming van hun startpositie en nationale omstandigheden – nationale doelen vast te stellen.
- (2) Overeenkomstig de geïntegreerde richtsnoeren voor de uitvoering van de Europa 2020-strategie moeten de lidstaten alle benodigde maatregelen nemen om voortijdig schoolverlaten te voorkomen⁵.
- (3) Het vlaggenschipinitiatief "Een Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting"⁶ biedt een kader voor maatregelen ten behoeve van sociale en territoriale samenhang, waarbij in het bijzonder de nadruk ligt op de bestrijding van de armoedeval en de intensivering van preventieve maatregelen. Hiermee wordt ingespeeld op de centrale doelstelling van Europa 2020 om het komende decennium minstens 20 miljoen mensen een uitweg uit armoede en sociale uitsluiting te bieden.
- (4) Doel van "Jeugd in beweging", een vlaggenschipinitiatief van de Europa 2020-strategie, is "de resultaten en de internationale aantrekkingskracht van de hogeronderwijsinstellingen in Europa verbeteren en de algemene kwaliteit van alle onderwijs- en opleidingsniveaus in de EU verhogen, met evenveel aandacht voor

³ De term "voortijdig schoolverlaten" omvat alle vormen van schooluitval vóór de voltooiing van de tweede fase van het voortgezet onderwijs of het equivalent daarvan in beroepsonderwijs en -opleiding.

⁴ COM(2010) 2020.

⁵ PB L 308 van 24.11.2010, blz. 50.

⁶ COM(2010) 758.

talent als voor gelijke kansen. Om dit te bereiken moet de mobiliteit van studenten en stagiairs worden bevorderd en moeten er betere banen komen voor jongeren."⁷

- (5) Volgens de conclusies van de Raad van mei 2003, waarbij het werkprogramma "Onderwijs en opleiding 2010"⁸ werd vastgesteld, diende het percentage voortijdige schoolverlaters in 2010 minder dan 10% te bedragen. Voortijdige schoolverlaters worden in dit verband gedefinieerd als personen tussen de 18 en 24 jaar met alleen lager voortgezet onderwijs of minder, die geen onderwijs of opleiding meer volgen. Deze benchmark werd niet gehaald. Een op de zeven jongeren breekt momenteel onderwijs en opleiding af voordat zij de tweede fase van het voortgezet onderwijs hebben afgerond.
- (6) De redenen voor schooluitval lopen van land tot land en ook binnen regio's sterk uiteen. Beleid om voortijdig schoolverlaten te verminderen moet op de specifieke situatie in een regio of land worden afgestemd; er bestaat niet één passende oplossing voor alle lidstaten.
- (7) Ondanks de verschillen tussen landen en regio's zijn er in alle lidstaten sterke aanwijzingen dat kansarme en kwetsbare groepen vaker het slachtoffer zijn. Ook jongeren met speciale onderwijsbehoeften zijn oververtegenwoordigd onder jongeren die onderwijs en opleiding voortijdig afbreken. Voortijdig schoolverlaten is het gevolg van maatschappelijke achterstand en bestendigt tegelijkertijd het risico om maatschappelijk te worden buitengesloten.
- (8) In de conclusies van de Raad van 26 november 2009 over het onderwijs aan kinderen met een migrantenachtergrond⁹ wordt opgemerkt dat grote aantallen kinderen met een migrantenachtergrond het in het onderwijs weliswaar goed doen, maar dat deze leerlingen in het algemeen vaker voortijdig afhaken. Het gemiddelde schooluitvalcijfer van migrantenleerlingen is in de gehele EU dubbel zo hoog als dat van autochtone leerlingen. De beschikbare gegevens duiden erop dat het schooluitvalcijfer onder Roma nog hoger ligt.
- (9) In de conclusies van de Raad van 22 mei 2008 over volwasseneneducatie¹⁰ wordt de rol erkend die volwasseneneducatie speelt bij de bestrijding van voortijdig schoolverlaten doordat hiermee een tweede kans wordt geboden aan volwassenen die niet over kwalificaties beschikken, waarbij de nadruk in het bijzonder ligt op basisvaardigheden, IT-vaardigheden en het leren van talen.
- (10) De resolutie van de Raad van 15 november 2007 over nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen¹¹ beklemtoont de noodzaak om het algemene vaardigheidsniveau te verhogen en daarbij prioriteit te geven aan onderwijs en opleiding voor degenen die het risico op economische en sociale uitsluiting lopen, met name voortijdig schoolverlaters. Voorts werd benadrukt dat werkzoekenden beroepskeuzebegeleiding en persoonlijke opleidingsplannen moeten worden geboden en dat de erkenning van

⁷ "Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei", COM(2010) 2020.

⁸ Raadsconclusies van 5-6 mei 2003 over referentieniveaus van Europese gemiddelde prestaties in onderwijs en opleiding (benchmarks) (doc 8981/03).

⁹ PB C 301 van 11.12.2009, blz. 5.

¹⁰ PB C 140 van 6.6.2008, blz. 10.

¹¹ PB C 290 van 4.12.2007, blz. 1.

door middel van formeel, niet-formeel en informeel leren verkregen leerresultaten nader moet worden uitgewerkt.

- (11) De Raad kwam in zijn conclusies van 11 mei 2010 over de sociale dimensie van onderwijs en opleiding¹² overeen dat om schooluitval met succes te voorkomen kennis moet worden opgedaan over risicogroepen op lokaal, regionaal en nationaal niveau en dat er systemen moeten komen voor het vroegtijdig opsporen van personen die dit risico lopen. De Raad concludeerde voorts dat er algemene, transsectorale strategieën moeten worden gevolgd met een reeks stelselmatige beleidsmaatregelen voor de hele school waarmee de diverse oorzaken van schooluitval worden aangepakt.
- (12) Er gaat altijd enige tijd overheen voordat onderwijshervormingen effect hebben. Om binnen het volgende decennium een daling van de schooluitvalcijfers te bereiken en het streefcijfer van Europa 2020 te halen, moeten er zo snel mogelijk breed opgezette en sectoroverschrijdende strategieën ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten worden geïmplementeerd.
- (13) Een gemeenschappelijk Europees kader voor brede benaderingen ten behoeve van het terugdringen van schooluitval kan de lidstaten ondersteunen bij de herziening van bestaand beleid, de opstelling van hun nationale hervormingsprogramma's in het kader van de Europa 2020-strategie, het zoeken naar nieuwe oplossingen en de ontwikkeling van nieuwe strategieën met een hoog rendement en een goede kosten-batenverhouding. Het kan ook de basis vormen voor samenwerking via de open coördinatiemethode en als tussenschakel voor het gebruik van EU – financieringsinstrumenten dienen,

BEVEELT DE LIDSTATEN AAN:

het in de bijlage bij deze aanbeveling beschreven kader te benutten om:

1. de voornaamste factoren te inventariseren die leiden tot voortijdig schoolverlaten en de kenmerken van het verschijnsel op nationaal, regionaal en lokaal niveau door te lichten als voorwaarde voor gericht en doeltreffend wetenschappelijk gebaseerd beleid;
2. in overeenstemming met de nationale doelen van Europa 2020 eind 2012 breed opgezette strategieën ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten vast te stellen en zorg te dragen voor de uitvoering ervan; deze strategieën dienen preventie-, interventie- en compensatiemaatregelen te omvatten;
3. te waarborgen dat deze strategieën adequate maatregelen omvatten voor groepen die aan een groter risico op schooluitval blootstaan in de lidstaat, zoals kinderen uit in sociaaleconomisch opzicht kansarme milieus, met een migranten- of Roma-achtergrond, of met speciale onderwijsbehoeften;
4. erop toe te zien dat deze strategieën op zowel het algemene onderwijs als beroepsonderwijs en –opleiding alsook op de specifieke problemen van elk van deze categorieën gericht zijn;
5. aangezien voortijdig schoolverlaten een complex verschijnsel is dat niet alleen door middel van onderwijs en opleiding aangepakt kan worden, maatregelen ter vermindering van

¹² PB C 135 van 26.5.2010, blz. 2.

schooluitvalpercentages in het relevante kinder- en jongerenbeleid te integreren en de activiteiten in de diverse beleidssectoren en van de diverse belanghebbende partijen te coördineren om mensen te helpen die de school voortijdig dreigen te verlaten of die al hebben afgehaakt,

NODIGT DE COMMISSIE UIT:

1. om een bijdrage te leveren aan de initiatieven van de lidstaten door de ontwikkelingen op Europees niveau te volgen en trends vast te stellen;
2. om de opstelling van nationale strategieën en de uitwisseling van ervaringen en goede praktijkvoorbeelden te ondersteunen, om een doeltreffend wederzijds leerproces van de lidstaten betreffende maatregelen ter vermindering van voortijdig schoolverlaten te bevorderen en om de onderwijsresultaten te verbeteren van kinderen uit groepen die het risico op schooluitval lopen;
3. om maatregelen die de daling van schooluitvalcijfers ondersteunen in alle relevante, voor kinderen en jongeren bestemde EU-acties te integreren;
4. om de opstelling van doeltreffend beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten te ondersteunen door de aanzet te geven tot vergelijkende studies en onderzoek;
5. om er – in samenwerking met de lidstaten – zorg voor te dragen dat het Programma Een leven lang leren, de Europese structuurfondsen en het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie de tenuitvoerlegging van nationale strategieën ondersteunen en er een bijdrage toe leveren;
6. om via het jaarlijkse overzicht van de groei (Annual Growth Survey) regelmatig verslag uit te brengen over de voortgang ten aanzien van het doel van Europa 2020 inzake voortijdig schoolverlaten, en over de tenuitvoerlegging van nationale strategieën in het kader van de rapportage over het strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020), en wel voor de eerste maal in de context van het gezamenlijke voortgangsverslag van 2015.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De Voorzitter*

BIJLAGE

Een kader voor breed opgezet beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten

Strategieën ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten dienen te berusten op een analyse op nationaal, regionaal en lokaal niveau van de omstandigheden die leiden tot dit verschijnsel, aangezien de gemiddelde schooluitvalcijfers vaak de verschillen tussen regio's of landen aan het zicht onttrekken. Voortijdige schoolverlaters vormen een heterogene categorie en de individuele redenen om het onderwijs voortijdig af te breken lopen in hoge mate uiteen. De gezinsituatie en de meer algemene sociaaleconomische omstandigheden, zoals de zuigkracht van de arbeidsmarkt, zijn belangrijke factoren. Het effect ervan is afhankelijk van de opzet van het onderwijs- en opleidingsstelsel, de beschikbare leermogelijkheden en de leeromgeving. De coördinatie van beleid dat is gericht op het welzijn van kinderen en jongeren, sociale zekerheid, jeugdwerkloosheid en toekomstige loopbaanperspectieven speelt een belangrijke rol bij het terugdringen van schooluitval.

1. INVENTARISATIE VAN DE VOORNAAMSTE FACTOREN EN MONITORING

Aan de processen die tot voortijdig schoolverlaten leiden liggen complexe, uiteenlopende oorzaken ten grondslag; dikwijls is er echter sprake van een verband met sociaaleconomische achterstandssituaties, lage onderwijsniveaus, vervreemding van onderwijs en opleiding of slechte prestaties, pullfactoren van de arbeidsmarkt en/of een combinatie van sociale, emotionele en onderwijsgerelateerde problemen, waardoor mensen blootstaan aan het gevaar van schooluitval.

Het soort onderwijs waaraan de leerlingen deelnemen moet in aanmerking worden genomen. In sommige lidstaten kiezen leerlingen die moeilijkheden hebben ondervonden in het algemeen onderwijs, vaak voor beroepsonderwijs en -opleiding. Daarom zien scholen in het beroepsonderwijs zich geconfronteerd met een bijzondere verantwoordelijkheid en uitdaging waar het gaat om het beperken van voortijdig schoolverlaten. Voor een wetenschappelijk onderbouwd beleid dient er bijzondere aandacht uit te gaan naar de resultaten van de afzonderlijke onderwijs- en opleidingssectoren.

Om wetenschappelijk gefundeerd en kosteneffectief beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten te kunnen ontwikkelen, moeten er gegevens over het verschijnsel worden verzameld en bijgehouden. Dit zou een analyse op lokaal, regionaal en nationaal niveau mogelijk moeten maken. Het zou hierbij kunnen gaan om informatie over schooluitvalpercentages, over de overgang tussen de verschillende onderwijsniveaus alsook schoolverzuim en schoolvermijgend gedrag.

- Door het verzamelen van gegevens moet het mogelijk zijn om de hoofdoorzaken voor de voortijdige schooluitval van verschillende groepen leerlingen, scholen, soorten onderwijs- en opleidingsinstellingen, gemeenten of regio's te analyseren.
- De koppeling van gegevens betreffende voortijdig schoolverlaten en sociaaleconomische gegevens kan tot gerichtere maatregelen en beleid bijdragen. Het verzamelen en analyseren van informatie betreffende de motivatie en de werkgelegenheids- en loopbaanperspectieven van voortijdige schoolverlaters kan ook tot een betere afstemming van maatregelen en beleid op deze problematiek leiden.

- De evaluatie van de effectiviteit en efficiëntie van de huidige beleidsmaatregelen ter vermindering van schooluitval kunnen een belangrijke basis vormen voor de verbetering van de strategieën en programma's om de kansen op een succesvolle schoolloopbaan te vergroten.

2. BELEIDSKADER

Brede strategieën zijn gebaseerd op een mix van beleidsmaatregelen, de coördinatie van diverse beleidssectoren en de integratie van op de vermindering van schooluitval gerichte maatregelen in al het relevante kinder- en jongerenbeleid. Bij deze beleidssectoren gaat het hoofdzakelijk om sociaal beleid, ondersteunende voorzieningen, werkgelegenheids-, jeugd-, gezins- en integratiebeleid. De horizontale coördinatie tussen de diverse actoren en de verticale coördinatie van de verschillende overheidslagen zijn even belangrijk. In de strategieën voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten dient een plaats te worden ingeruimd voor bepaalde aspecten op het gebied van preventie, interventie en compensatie. De lidstaten dienen de nadere bijzonderheden van hun strategieën vast te stellen in overeenstemming met hun eigen omstandigheden en situatie.

2.1 Preventiebeleid beoogt het risico op schooluitval te beperken voordat dit probleem de kop opsteekt. Door dergelijke maatregelen wordt het aanbod aan onderwijs en opleiding geoptimaliseerd om betere leerresultaten te stimuleren en belemmeringen voor succes op onderwijsgebied weg te nemen.

Hiermee dient al in een vroeg stadium een degelijke basis te worden gelegd voor de ontwikkeling van het leerpotentieel van de kinderen en hun geslaagde integratie in de school.

- (1) Een kwalitatief hoogwaardige voor- en vroegschoolse educatie en opvang komt alle kinderen ten goede en is met name van belang voor kinderen uit kansarme milieus, waaronder migranten en Roma-kinderen. Dit is bevorderlijk voor het lichamenlijk welbevinden, de sociale en emotionele ontwikkeling, voor de taalvaardigheid en de elementaire cognitieve vaardigheden. Zij moeten van zeer goede kwaliteit en betaalbaar zijn, over voldoende personeel kunnen beschikken en toegankelijk zijn voor gezinnen in achterstandsituaties.

De maatregelen hebben betrekking op de organisatie van de onderwijs- en opleidingsstelsels, de voor de scholen beschikbare middelen en de beschikbaarheid, doorstroommogelijkheden en flexibiliteit van individuele leertrajecten. Ook zijn zij gericht op de aanpak van de genderkloof en op de ondersteuning van kinderen uit kansarme milieus of met een andere moedertaal.

- (1) Vergroting van het onderwijsaanbod door verlenging van de duur van de leerplicht of door onderwijs- en opleidingsgaranties te verstrekken na de leerplichtige leeftijd kan van invloed zijn op het gedrag van jongeren en hun gezinsleden en ertoe leiden dat meer jongeren de tweede fase van het voortgezet onderwijs met succes afronden.
- (2) De implementatie van een actief desegregatiebeleid en de aanvullende ondersteuning van scholen in kansarme gebieden of met een groot aantal leerlingen uit sociaaleconomisch zwakkere milieus dragen ertoe bij de sociale samenstelling en het onderwijsaanbod van deze scholen te verbeteren, waardoor de onderwijsprestaties van leerlingen uit sociaaleconomisch achtergestelde milieus vooruitgaan en het risico dat zij de school voortijdig verlaten afneemt.

- (3) Ondersteuning van kinderen met een andere moedertaal, die een betere beheersing van de onderwijstaal beoogt, en de ondersteuning van leerkrachten bij het onderricht van kinderen met uiteenlopende niveaus van taalcompetentie leiden tot betere onderwijsprestaties van kinderen met een migrantenachtergrond en tot een geringer risico dat zij voortijdig afhaken.
- (4) Meer flexibiliteit en doorstroommogelijkheden in het onderwijs (bijvoorbeeld door de modulaire opbouw van cursussen en afwisselend leren en werken) zijn vooral stimulerend voor leerlingen met een lager prestatieniveau en kunnen hen motiveren om een meer op hun behoeften en vaardigheden toegesneden school- of beroepsopleiding te blijven volgen. Hierdoor kunnen ook genderspecifieke oorzaken van schooluitval worden aangepakt, zoals vroege arbeidsmarktintrede of tienerzwangerschappen.
- (5) De uitbreiding en een attractievere en flexibelere opzet van beroepsopleidingstrajecten bieden risicoleerlingen geloofwaardige alternatieven voor voortijdig schoolverlaten. Een goed in de algemene onderwijs- en opleidingsstelsels geïntegreerd aanbod aan beroepsopleiding en –opleiding biedt alternatieve trajecten naar de tweede fase van het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs.

2.2 Interventiebeleid heeft tot doel voortijdig schoolverlaten te voorkomen door de kwaliteit van onderwijs en opleiding op het niveau van de onderwijsinstellingen te verbeteren, door te reageren op de eerste waarschuwingssignalen en door risicogroepen of –leerlingen gerichte steun te bieden. Het is bedoeld voor alle onderwijsniveaus, vanaf vroegschoolse educatie en opvang tot en met de tweede fase van het voortgezet onderwijs.

Op het niveau van de school of onderwijsinstelling maken strategieën ter bestrijding van schooluitval deel uit van een algemeen schoolontwikkelingsbeleid. Deze strategieën beogen een positieve leeromgeving te scheppen, de kwaliteit van de didactiek te bevorderen, innovatie te ondersteunen, de competenties van docenten bij hun omgang met sociale en culturele diversiteit te vergroten en benaderingen ter bestrijding van geweld- en pestprotocollen te ontwikkelen.

- (1) De omvorming van scholen tot leergemeenschappen met één visie op de ontwikkeling van de school, die door alle actoren wordt gedragen, de benutting van de ervaring en kennis van allen en het creëren van een open, inspirerende en aangename leeromgeving moedigen jonge mensen aan om onderwijs en opleiding voort te zetten en succesvolle leerlingen te worden.
- (2) Het opzetten van vroegwaarschuwingssystemen voor leerlingen in de gevarenzone kunnen ertoe bijdragen dat er doeltreffende maatregelen worden genomen voordat problemen zich manifesteren, leerlingen beginnen te vervreemden van school, gaan spijbelen of volledig afhaken.
- (3) Een grotere betrokkenheid van de ouders, een intensievere samenwerking tussen school en ouders en het opzetten van samenwerkingsverbanden tussen school en ouders bevorderen de ondersteuning van het gezin om onderwijs en opleiding met succes af te ronden. Dit kan worden gefaciliteerd door uit de plaatselijke gemeenschap afkomstige bemiddelaars, die de communicatie kunnen bevorderen en wantrouwen kunnen wegnemen.

- (4) Netwerken met actoren buiten de school, zoals buurtwerkorganisaties, belangenorganisaties van migranten en minderheden, sport- en culturele verenigingen, werkgevers- en maatschappelijke organisaties maken totaaloplossingen mogelijk ter ondersteuning van risicoleerlingen en maken de drempel naar externe hulp van bijvoorbeeld psychologen, maatschappelijk en jongerenwerkers, culturele voorzieningen en buurtwerk lager.
- (5) Voorwaarde voor succesvolle maatregelen op school is dat de leerkrachten ondersteund worden bij hun werk met risicoleerlingen en over de daartoe benodigde middelen kunnen beschikken. Specifieke cursussen voor leraren helpen hen met diversiteit in de klas om te gaan, leerlingen uit maatschappelijke achterstandsgroepen te ondersteunen en moeilijke onderwijsituaties op te lossen.
- (6) Buitenschoolse, kunstzinnige, culturele en sportactiviteiten kunnen het zelfvertrouwen van de risicoleerlingen vergroten en hen beter in staat stellen het hoofd te bieden aan leermoeilijkheden.

Interventiebeleid **op individueel niveau** beoogt individuele leerlingen die dreigen af te haken een reeks ondersteuningsmechanismen te bieden die op hun behoeften kunnen worden afgestemd. Deze mechanismen zijn zowel op de persoonlijke ontwikkeling gericht om het weerbaarheid van risicoleerlingen te vergroten als op het overwinnen van concrete moeilijkheden, die van sociale, cognitieve of emotionele aard kunnen zijn.

- (1) Begeleiding door een mentor helpt individuele leerlingen om specifieke schoolgerelateerde, sociale of persoonlijke moeilijkheden te boven te komen. De leerlingen ontvangen gerichte ondersteuning in de vorm van individuele begeleiding (door een mentor) of in kleine groepen (door een tutor), die vaak door het onderwijzend personeel of leden van de lokale gemeenschap wordt geboden.
- (2) De versterking van op maat gesneden leerbenaderingen en het bieden van leerondersteuning aan risicoleerlingen helpen hen zich aan te passen aan de eisen van het formele onderwijs en aan het onderwijs- en opleidingsstelsel inherente obstakels te overwinnen.
- (3) De uitbreiding van beroeporiëntatie en begeleiding ondersteunt de loopbaankeuzes van leerlingen, de overgang van het ene soort onderwijs naar het andere en van onderwijs naar de arbeidsmarkt. Hierdoor vermindert het risico dat door valse verwachtingen of ontoereikende informatie verkeerde beslissingen worden genomen. Op deze wijze slagen jongeren erin keuzes te maken die aan hun ambities, persoonlijke interesses en talenten tegemoetkomen.
- (4) Financiële ondersteuningsmaatregelen zoals schooltoelagen gaan voortijdige schooluitval om financiële redenen tegen. Dergelijke steun kan afhankelijk worden gesteld van geregeld schoolbezoek of kan zijn gekoppeld aan de sociale uitkeringen die het gezin ontvangt.

2.3 Compensatiemaatregelen zijn bedoeld als hulp voor voortijdige schoolverlaters en biedt hun mogelijkheden tot re-integratie in onderwijs en opleiding en tot het alsnog verkrijgen van de kwalificaties die zij zijn misgelopen.

- (1) Geslaagde tweedekansprogramma's bieden een leeromgeving die beantwoordt aan de specifieke behoeften van voortijdige schoolverlaters, erkennen hun eerdere

leerervaringen en zijn bevorderlijk voor hun welbevinden. Deze programma's verschillen zowel qua organisatorische als didactische methoden van school en zij worden vaak gekenmerkt door kleine leergroepen, op maat gesneden en innovatief onderricht en flexibele leertrajecten. Zij moeten gemakkelijk toegankelijk en kosteloos zijn.

- (2) Het is belangrijk dat er verschillende mogelijkheden tot re-integratie in de reguliere vormen van onderwijs en opleiding worden geboden. Overgangsklassen kunnen ertoe bijdragen dat de kloof tussen een eerdere mislukte schoolervaring en de re-integratie in het regulier onderwijs wordt overbrugd.
- (3) De erkenning en validering van eerdere leerervaringen, met inbegrip van in het kader van niet-formeel en informeel leren verworven competenties vergroten het vertrouwen en de eigenwaarde van de leerling en vergemakkelijken de re-integratie in school. Hierdoor kunnen zij gemotiveerd worden onderwijs en opleiding voort te zetten en worden zij geholpen hun talenten te ontdekken en betere loopbaankeuzes te maken.
- (4) Een gerichte individuele ondersteuning omvat sociale, financiële, onderwijsgerelateerde en psychologische steun voor jongeren die in moeilijkheden verkeren. Een dergelijke ondersteuning is vooral van belang voor jongeren die ernstige sociale of emotionele problemen ondervinden waardoor zij niet langer aan onderwijs of opleiding kunnen deelnemen.