



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 1 juli 2022
(OR. en)

10587/22

**Interinstitutioneel dossier:
2022/0206 (NLE)**

**EDUC 257
SOC 426
EMPL 285
JEUN 137**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	30 juni 2022
aan:	de secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2022) 316 final
Betreft:	Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad over trajecten naar succes op school

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 316 final.

Bijlage: COM(2022) 316 final



Brussel, 30.6.2022
COM(2022) 316 final

2022/0206 (NLE)

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over trajecten naar succes op school

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2022) 176 final}

TOELICHTING

1. CONTEXT VAN HET VOORSTEL

*“Ik wil dat Europa streeft naar meer sociale rechtvaardigheid en welvaart.
Dat is de stichtende belofte van onze Unie”*

Voorzitter Von der Leyen, Politieke beleidslijnen

Onderwijs- en opleidingsstelsels kunnen en moeten een grote rol spelen bij het rechtvaardiger, inclusiever en welvarender maken van de Europese samenlevingen. Onderwijs kan de sociale cohesie versterken en de economie van de EU veerkrachtiger maken: uit onderzoek blijkt dat toegang tot kwaliteitsonderwijs voor kinderen en jongeren uit lage-inkomensgroepen helpt bij het bestrijden van de werkloosheid en het doorbreken van de intergenerationele overdracht van armoede. Deze doelstellingen kunnen evenwel alleen worden verwezenlijkt als onderwijs- en opleidingsstelsels echt eerlijk en inclusief zijn. Scholen moeten ervoor zorgen dat alle lerenden de kans krijgen om te slagen en hun potentieel volledig te benutten, ongeacht hun persoonlijke situatie¹, familiale, culturele en sociaal-economische achtergrond. Dit wordt weerspiegeld in de beginselen 1 en 11 van de **Europese pijler van sociale rechten**².

Onderwijsresultaten, in termen van kennis, vaardigheden en houding die tijdens scholing zijn ontwikkeld, zijn sterke voorspellers van een evenwichtig, gezond en succesvol leven als volwassene. Zij worden gemeten in termen van “schoolprestaties³” en “onderwijsniveau⁴” en leggen de basis voor hogere studies, toekomstige werkgelegenheid en een voldoeninggevend leven. De verwerving van basisvaardigheden (leesvaardigheid, wiskunde en wetenschappen)⁵ is essentieel voor de persoonlijke en academische ontwikkeling van lerenden, terwijl de vaardigheden en competenties die worden verworven in het hoger middelbaar onderwijs steeds meer worden gezien als minimale geloofsbriefjes om werk te vinden of als basis voor hogere studies en een voldoeninggevend leven. Sociaal-economische patronen en stratificatie hebben evenwel een sterke invloed op de onderwijservaringen en -resultaten van personen; lerenden uit kansarme milieus zijn oververtegenwoordigd bij de slecht presterende lerenden en lopen meer kans om onderwijs en opleiding te verlaten zonder diploma hoger middelbaar onderwijs. Daarom zijn **het verminderen van het aantal lerenden dat slecht presteert in basisvaardigheden** en het tegengaan van het **voortijdig verlaten van onderwijs en**

¹ Zie volledige analyse in het werkdokument van de diensten van de Commissie.

² https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_nl

³ Schoolprestaties zijn toegespitst op de leervoortgang van lerenden en op hun werkelijke functionele geletterdheid, zoals lezen, schrijven, rekenkundige basiskennis en wetenschappelijke capaciteiten (basisvaardigheden).

⁴ Het opleidingsniveau verwijst naar de succesvolle voltooiing van specifieke onderwijsniveaus, bijvoorbeeld basisonderwijs, lager of hoger middelbaar onderwijs.

⁵ Basisvaardigheden moeten worden begrepen volgens het “Programme for International Student Assessment” (PISA) van de OESO, dat meet in hoeverre 15-jarigen hun kennis en vaardigheden op het gebied van lezen, wiskunde en wetenschappen kunnen gebruiken om de uitdagingen van het echte leven aan te kunnen. Ondermaats presterende leerlingen zijn dus de 15-jarige leerlingen die nog onderwijs volgen en die PISA-bekwaamheidsniveau 2 van de OESO, dat wordt beschouwd als het minimumniveau om met succes aan de maatschappij te kunnen deelnemen, niet behalen. Hoewel digitale vaardigheden tot de basisvaardigheden moeten worden gerekend, worden zij niet rechtstreeks behandeld door “Trajecten naar succes op school”, aangezien zij al aan bod komen in andere initiatieven zoals het actieplan voor digitaal onderwijs.

opleiding⁶ de belangrijkste doelstellingen van de Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding. In de mededeling van de Commissie “De **Europese onderwijsruimte** tegen 2025 tot stand brengen”⁷ wordt “Trajecten naar succes op school” aangekondigd als een vlaggenschipinitiatief om de inclusieve dimensie van onderwijs te stimuleren, een doelstelling die ook werd onderschreven door de Conferentie over de toekomst van Europa in haar eindverslag van mei 2022, waarin wordt opgeroepen tot “*een inclusieve Europese onderwijsruimte waarbinnen alle burgers gelijke toegang hebben tot hoogwaardig onderwijs...*”. Het initiatief “Trajecten naar succes op school” legt de nadruk op het terugdringen van slechte prestaties op het gebied van basisvaardigheden en het verhogen van het aantal leerlingen met een diploma secundair onderwijs. De Resolutie van de Raad betreffende een strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding met het oog op de Europese onderwijsruimte en verder (2021-2030)⁸ ondersteunt deze actie en legt **doelstellingen op EU-niveau voor 2030** vast: het percentage 15-jarigen dat zwak presteert op het gebied van lezen, wiskunde en wetenschappen moet minder dan 15 % bedragen⁹ en het percentage voortijdige verlaters van onderwijs en opleiding moet minder dan 9 % bedragen¹⁰.

In deze context dient de Commissie een voorstel voor een aanbeveling van de Raad in over “Trajecten naar succes op school”. Met de voorgestelde aanbeveling wordt **de Aanbeveling van de Raad van 2011 inzake beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten**¹¹ ingetrokken en vervangen, terwijl wordt voortgebouwd op de ervaring die bij de uitvoering van deze laatste is opgedaan. Sinds de vaststelling van de aanbeveling van de Raad van 2011 zijn de landen in Europa geconfronteerd met nieuwe situaties, uitdagingen en mogelijkheden die een diepe invloed hebben gehad op onderwijs- en opleidingsstelsels, zoals het toenemende aantal migranten van leerplichtige leeftijd van buiten de EU, onder wie vluchtelingen¹², die naar de EU komen en de coronapandemie. In het beleidsdebat primeren bezorgdheden over de dalende trend in basisvaardigheden (die is aangetoond door de resultaten van de PISA-enquête uit 2018). Uit onderwijsresearch zijn nieuwe inzichten naar voren gekomen en bij beleidssamenwerking op EU-niveau zijn leemten en toekomstige werkgebieden vastgesteld, waardoor het passend is om de aanbeveling van de Raad van 2011 te evalueren, actualiseren en verbeteren. Het nieuwe voorstel heeft een ruimer toepassingsgebied: het bestrijkt tegelijkertijd de twee doelstellingen op EU-niveau over basisvaardigheden en het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding. Dit weerspiegelt het feit dat beide uitdagingen elkaar aanvullen, de oorzaken ervan en de maatregelen om ze aan te pakken. Daarnaast wordt met het voorstel het perspectief uitgebreid om andere aspecten aan te pakken die eerder niet werden behandeld en die een grote invloed hebben op onderwijsresultaten, zoals welzijn op school.

⁶ De EU-indicator voor “voortijdige verlaters van onderwijs en opleiding” (ELET) meet het percentage 18- tot 24-jarigen met ten hoogste opleidingsniveau lager middelbaar onderwijs (d.w.z. ISCED-niveaus 0-2) en die niet langer een formele of informele vorm van onderwijs of opleiding volgen.

⁷ COM(2020) 625 final.

⁸ PB C 66 van 26.2.2021.

⁹ De gegevensbron is het “Programme of International Student Assessment” (PISA) van de OESO.

¹⁰ De gegevensbron is de EU-arbeidskrachtenenquête van Eurostat. Deze hoofdindicator zal worden aangevuld met een indicator betreffende het hoogst behaalde onderwijsniveau in het hoger middelbaar onderwijs, waarmee het percentage 20- tot 24-jarigen met ten minste een diploma hoger secundair onderwijs wordt gemeten (op basis van gegevens van de EU-arbeidskrachtenenquête van Eurostat).

¹¹ PB C 191 van 1.7.2011, blz. 1.

¹² In deze tekst wordt de term “vluchteling” in een brede politieke betekenis gebruikt, dus niet zoals gedefinieerd in het Verdrag van Genève en het asielacquis van de EU.

- **Met de voorgestelde aanbeveling van de Raad aan te pakken uitdagingen**

Sinds de vaststelling in 2011 van de aanbeveling van de Raad inzake beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten is er op Europees niveau en in de lidstaten aanzienlijk wat werk verzet. Een onafhankelijke beoordeling van de uitvoering van de aanbeveling¹³ schetst een algemeen positief beeld van het effect van deze aanbeveling en de hiermee verband houdende EU-beleidsinstrumenten (monitoring- en verslagleggingsmechanismen in het kader van het Europees Semester; wederzijds leren en samenwerking tussen de lidstaten binnen het strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020); financiering, met name via Erasmus+ en de Europese structuur- en investeringsfondsen; investeringen in onderzoek en communicatie). De beoordeling besluit dat de uitvoering van de aanbeveling van de Raad heeft bijgedragen tot een **daling van het percentage voortijdige verlaters van onderwijs en opleiding op EU-niveau** (van 13,4 %¹⁴ in 2011 tot 9,7 % in 2021) en veranderingen binnen onderwijsinstellingen en in het beleid heeft aangemoedigd.

Ondanks deze aanzienlijke vooruitgang **blijft het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding een beleidsuitdaging in Europa, die met name ernstig is in een aantal landen en regio's en voor specifieke doelgroepen**. Momenteel zijn meer dan 3,2 miljoen jongeren in de EU (18- tot 24-jarigen) voortijdige verlaters van onderwijs en opleiding en heeft slechts 84,3 % (van de 20- tot 24-jarigen) het hoger middelbaar onderwijs afgerond. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen en binnen landen, en er blijven ongelijkheden bij specifieke bevolkingsgroepen: het gemiddelde aandeel voortijdige verlaters van onderwijs en opleiding ligt 3,5 procentpunten hoger bij jonge mannen (11,4 %) dan bij jonge vrouwen (7,9 %)¹⁵ en er zijn opvallende nadelen voor jongeren die in het buitenland geboren zijn en lerenden die in specifieke buitenwijken, plattlandsgebieden en verafgelegen gebieden wonen¹⁶. De sociaal-economische achtergrond van lerenden heeft over het algemeen een grote invloed op het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding¹⁷.

De beoordeling bracht evenwel ook een aantal **leemten en gebieden aan het licht die extra aandacht verdienen**:

- maatregelen en acties zijn vaak op projectbasis en kortlopend, ze zijn gericht op slechts één probleem of houden geen rekening met alle dimensies van de school, waardoor hun effect beperkt is; er is een meer systemische benadering nodig, zowel op het niveau van de school als op het niveau van het stelsel, aangezien de huidige benaderingen nog steeds onvoldoende ontwikkeld zijn;

¹³ Europese Commissie, directoraat-generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur (2019), Donlevy, V., Day, L., Andriescu, M., Downes, P., *Assessment of the implementation of the 2011 Council recommendation on policies to reduce early school leaving: final report*, Publicatiebureau.

¹⁴ EU-28. De waarde voor de EU-27 bedraagt 13,2 %.

¹⁵ Gegevens van 2021.

¹⁶ Lerenden die buiten het rapporterende land geboren zijn, lopen zelfs een nog groter risico om onderwijs en opleiding voortijdig te verlaten (22,4 %), vooral als dat land buiten de EU-27 ligt (23,2 %). De kans op schooluitval is gemiddeld hoger voor jonge mannen die buiten de EU-27 zijn geboren (25,2 %) dan voor jonge vrouwen die buiten de EU-27 zijn geboren (20,9 %). Ook de mate van verstedelijking speelt een rol: in de steden zijn gemiddeld de laagste percentages voortijdige schoolverlaters te vinden (8,6 %). Terwijl jonge mannen een grotere kans lopen om de school voortijdig te verlaten in steden en buitenwijken (13,5 %) dan in plattlandsgebieden (11,7 %), is het risico voor jonge vrouwen net groter in plattlandsgebieden (9,2 %) dan in steden en buitenwijken (8,7 %). Er zij op gewezen dat achter deze EU-gemiddelden een zeer heterogeen beeld in de lidstaten schuilgaat. Deze gegevens hebben betrekking op 2020.

¹⁷ Een grondige analyse van trends is te vinden in het werkdocument van de diensten van de Commissie en in de Onderwijs- en opleidingsmonitor 2021.

- in veel landen zijn de uitgevoerde beleidsmaatregelen onvoldoende gemonitord en geëvalueerd;
- samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen (zoals onderwijs en opleiding, gezondheid, sociale diensten, werkgelegenheid, huisvesting, justitie, inclusie van migranten, onder wie vluchtelingen, non-discriminatie) en bestuursniveaus (nationaal, regionaal, lokaal), alsook dialoog met belanghebbenden, zijn nog te beperkt en geïsoleerd;
- hoewel er degelijke compensatiemaatregelen zijn ingevoerd, zijn acties voor preventie en vroege interventie in veel landen onvoldoende ontwikkeld of uitgevoerd/gehandhaafd;
- er is vaak onvoldoende rekening gehouden met de behoeften van specifieke groepen (zoals lerenden met een zichtbare en niet-zichtbare beperking, lerenden met speciale onderwijsbehoeften of problemen met de geestelijke gezondheid, lerenden met een migrantenachtergrond, onder wie vluchtelingen, lerenden die tot etnische minderheden behoren zoals de Roma, die slachtoffer zijn van pesteringen); dit is met name ernstig voor lerenden met complexe behoeften (zoals kinderen met een ouder in de gevangenis, slachtoffers van huiselijk geweld, uit huis geplaatste kinderen enz.);
- maatregelen om leerproblemen aan te pakken, zijn onvoldoende geïntegreerd in maatregelen om welzijn en geestelijke gezondheid op school te bevorderen of om pesten tegen te gaan;
- lerenden, gezinnen en de belangrijkste belanghebbenden (zoals sociaal uitgesloten ouders, migrantengemeenschappen en ngo's) zijn vaak onvoldoende betrokken bij de opstelling, uitvoering en evaluatie van beleidsmaatregelen;
- schoolleiders, leerkrachten, opleiders en ander onderwijzend personeel zijn vaak onvoldoende voorbereid om ondermaatse prestaties en het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding aan te pakken, om diversiteit een plaats te geven, om passende steun te verlenen aan kinderen met problemen of met een risico op problemen of aan lerenden die problemen hebben met welzijn of met hun geestelijke gezondheid.

De voorbije tien jaar zijn er aanzienlijke inspanningen gedaan om het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding terug te dringen, met name na de vaststelling van de aanbeveling van de Raad uit 2011. Recenter hebben **ondermaatse prestaties in basisvaardigheden** meer aandacht gekregen in het beleidsdebat op EU-niveau, vooral sinds de publicatie van de bevindingen van de PISA-enquête van de OESO uit 2018¹⁸, die wijzen op een **dalende trend** op EU-niveau in de periode 2009-2018.¹⁹ De PISA-enquête uit 2018 toont met name aan dat:

- momenteel **één op de vijf 15-jarige Europeanen ondermaats presteert** (22,5 % kan geen basistaken in lezen uitvoeren, 22,9 % in wiskunde en 22,3 % in wetenschappen). Het EU-gemiddelde is er niet op vooruitgegaan en er zijn grote verschillen tussen de lidstaten, hoewel sommige landen erin zijn geslaagd hun prestaties mettertijd te verbeteren;

¹⁸ Om de drie jaar meet PISA in hoeverre 15-jarigen hun kennis en vaardigheden op het gebied van lezen, wiskunde en wetenschappen kunnen gebruiken om de uitdagingen van het echte leven aan te kunnen.

¹⁹ Een grondige analyse van trends is te vinden in het werkdocument van de diensten van de Commissie en in de Onderwijs- en opleidingsmonitor 2021.

- de sociaal-economische achtergrond in de meeste EU-landen een grote invloed heeft op de prestaties en de academische verwachtingen van leerlingen. In landen met een groot percentage zwak presterende leerlingen is er bovendien meestal ook een grote kloof tussen de prestaties van leerlingen met een kansrijke en met een kansarme sociaal-economische achtergrond;
- het percentage leerlingen met een migrantenachtergrond dat zwak presteert op het gebied van lezen (zoals gedefinieerd door de PISA-enquête van de OESO)²⁰ in veel EU-landen nog steeds veel hoger is dan bij leerlingen met een niet-migrantachtergrond²¹;
- landen met een laag percentage slecht presterende leerlingen ook een hoog percentage toppresterders heeft, wat suggereert dat uitmuntendheid en gelijkheid van onderwijs op school hand in hand kunnen gaan²²;
- meisjes veel beter presteren in leesvaardigheid dan jongens, en dat er een genderkloof blijft ten voordele van meisjes in wetenschappen²³. Dit wordt bevestigd door nationale gegevens, die ook aantonen dat jongens vaker afwezig zijn van school dan meisjes²⁴.

De resultaten van de “International Computer and Information Literacy Study” (ICILS — Internationaal onderzoek naar computer- en informatiegeletterdheid)²⁵ uit 2018 tonen bovendien aan dat **een vijfde van de jongeren in de EU niet over digitale basisvaardigheden beschikt** en leggen tegelijkertijd het effect van de sociaal-economische status op digitale geletterdheid bloot: studenten met een hogere sociaal-economische status scoren gemiddeld aanzienlijk beter op digitale en informatiegeletterdheid, en studenten met een ouder met een bachelordiploma of hoger scoren ook beter dan studenten met ouders zonder diploma.

In de Europese Strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030, die de lidstaten ondersteunt bij de uitvoering van het Verdrag inzake de rechten van personen met

²⁰ Het begrip “mensen met een migrantenachtergrond” slaat zowel op migranten als op hun in hun nieuwe vaderland geboren kinderen (de zogenaamde “tweede generatie”). Hoewel de Commissie van mening is dat het begrip “migrant” alleen betrekking heeft op onderdanen van derde landen, slaat de definitie van leerlingen met een migrantenachtergrond in de PISA-enquête van de OESO zowel op alle in het buitenland geboren leerlingen (zowel in de EU als elders) als op leerlingen met in het buitenland geboren ouders.

²¹ De situatie is meestal erger voor in het buitenland geboren leerlingen dan voor in het land geboren leerlingen met in het buitenland geboren ouders. Een kansarme sociaal-economische status gaat vaak gepaard met een migrantenachtergrond.

²² Europese Commissie, directoraat-generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur (2019), *PISA 2018 and the EU: striving for social fairness through education*, Publicatiebureau, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/964797>. Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie voor een gedetailleerde analyse.

²³ Voor wiskunde is het beeld gemengder; uit de gegevens van de PISA-enquête uit 2018 blijkt dat jongens gemiddeld iets slechter presteren dan meisjes, maar dat de kloof steeds kleiner wordt: in steeds meer landen doen meisjes het beter dan jongens. Zie OESO (2019) *PISA 2018 results (volume II) – Where all students can succeed*. PISA, publicatie van de OESO. Beschikbaar op: https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2018-results-volume-ii_b5fd1b8f-en

²⁴ OESO (2015). The ABC of Gender Equality in Education. *Aptitude, Behaviour, Confidence*. PISA, publicatie van de OESO. Beschikbaar op: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264229945-en.pdf?expires=1610634769&id=id&accname=guest&checksum=66B1763A84CB2A7C21B3829FBC7B8E3B>

²⁵ <https://www.iea.nl/news-events/news/icils-2018-results>

een handicap van de Verenigde Naties waarbij zij allemaal partij zijn²⁶, benadrukt de Commissie de kloof in onderwijsresultaten tussen jongeren met en zonder handicap, door een gebrek aan inclusiviteit en toegankelijkheid van het onderwijsstelsel. Veel kinderen en jongeren met een handicap zijn ingeschreven in scholen voor buitengewoon onderwijs, die niet altijd doeltreffend een brug slaan naar het algemene onderwijsstelsel.

De recentste PISA-resultaten werpen ook een licht op aanvullende en even zorgwekkende tekortkomingen in de onderwijsstelsels, die de onderwijsresultaten kunnen beïnvloeden: **het welzijn van leerlingen op school²⁷ (gemeten als het gevoel van leerlingen dat zij erbij horen op school) neemt af en pesten/cyberpesten is wijdverspreid en neemt nog toe²⁸**. Uit onderzoek blijkt dat pesten op school verwoestende gevolgen heeft voor het welzijn en de academische prestaties van lerenden en het risico op voortijdig schoolverlaten doet toenemen²⁹. Uit onderzoek blijkt ook dat **het verbeteren van het welzijn van lerenden**, onder meer via sociaal en emotioneel onderwijs³⁰ en preventie van pesten, **van cruciaal belang is om de onderwijsresultaten te verbeteren³¹**. Emotioneel welzijn en geestelijke gezondheid bij kinderen en jongeren zijn ook een groot probleem geworden in Europa: 10 tot 20 % van de schoolkinderen heeft tijdens de schooljaren problemen met de geestelijke gezondheid, en de helft van hen ontwikkelt vóór de leeftijd van 14 jaar problemen, met name angst en depressie. Dit is een groot probleem dat de onderwijsresultaten negatief beïnvloedt. Als de scholen deze problemen niet zelf kunnen oplossen, kunnen zij helpen bij de aanpak van problemen met welzijn en geestelijke gezondheid door samen te werken met de lokale gemeenschap en externe professionals en agentschappen³².

Armoede en sociaal-economische factoren vormen de rode draad door deze uitdagingen: de **sociaal-economische achtergrond van lerenden en hun gezin blijft de grootste bepalende factor van onderwijsresultaten**, wat wijst op een hardnekkig risico op intergenerationele overdracht van achterstand en verminderde opwaartse sociale mobiliteit voor lerenden uit kansarme milieus.

Bevindingen uit internationaal onderzoek en feedback van het raadplegingsproces dat aan dit voorstel voorafging, bevestigen de noodzaak om **de schoolprestaties en het onderwijsniveau samen aan te pakken**. Ondermaatse prestaties in basis- en digitale vaardigheden en het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding zijn met elkaar verbonden en worden veroorzaakt door een combinatie van factoren (individuele, gezinsgerelateerde,

²⁶ COM(2021) 101 final: Unie van gelijkheid: Strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030.

²⁷ Het begrip “welzijn” op school is complex en omvat vele dimensies (waaronder fysieke, emotionele en geestelijke gezondheid). Definities zijn beschikbaar in de woordenlijst van het werkdokument van de diensten van de Commissie.

²⁸ Volgens de PISA-enquête van de OESO uit 2018 stelden meer dan één op de vijf leerlingen in 19 EU-lidstaten dat zij minstens een paar keer per maand werden gepest. Bovendien nam het percentage gepeste leerlingen tussen 2015 en 2018 in de meeste landen aanzienlijk toe.

²⁹ Zie <https://www.oecd-forum.org/posts/can-children-believe-in-us-to-invest-in-mental-health>

³⁰ Sociaal en emotioneel leren maakt deel uit van de acht competenties voor een leven lang leren (“persoonlijke, sociale en leren-om-te-lerencompetentie”) zoals gedefinieerd door de Aanbeveling van de Raad van 22 mei 2018 inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren, PB C 189, blz. 1.

³¹ De resultaten van “Trends in International Mathematics and Science Study 2019” (TIMSS — Trends in internationaal onderzoek naar wiskunde en wetenschappen) en van de PISA-enquête uit 2018 bevestigen dat een hoger welzijnsniveau (gemeten als het gevoel van de leerlingen dat zij erbij horen op school) meestal gepaard gaat met hogere onderwijsverwachtingen, minder absentisme en betere leerresultaten in wiskunde.

³² Europese Commissie, directoraat-generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur, Simões, C., Caravita, S., Cefai, C., *A systemic, whole-school approach to mental health and well-being in schools in the EU: analytical report*, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/50546>

sociale en economische factoren enz.). De oorzaken hebben niet alleen met het onderwijs te maken; bepaalde kenmerken van de onderwijs- en opleidingsstelsels (zoals beperkte toegang tot kwaliteitsvol onderwijs en opvang voor jonge kinderen, vroege toewijzing aan verschillende onderwijstrajecten, segregatie, zittenblijven, scholen voor speciaal onderwijs enz.)³³ kunnen ze evenwel verder versterken, met vooral negatieve gevolgen voor jongeren uit kansarme groepen.

De **coronacrisis** heeft deze uitdagingen nog groter gemaakt. Hoewel er nog meer tijd en werk nodig zullen zijn om de langetermijngevolgen van de langdurige sluiting van scholen op leer- en academische processen te beoordelen, suggereren meerdere voorafgaande onderzoeken dat de crisis de vooruitgang van lerenden mogelijk heeft verhinderd en de kans heeft vergroot dat leerlingen die voortijdig dreigden af te haken de school ook effectief hebben verlaten. Zij tonen ook aan dat de crisis negatieve gevolgen had voor het welzijn van lerenden, onder meer door toegenomen stress en angst die werden veroorzaakt door isolatie en een gebrek aan contact met leeftijdsgenoten, meer blootstelling aan huiselijk geweld en minder toegang tot essentiële diensten. Kinderen in sociaal-economisch achtergestelde milieus, die al vóór de pandemie gemiddeld slechter presteerden, hebben tijdens de lockdowns wellicht het meest geleden³⁴, onder meer door een gebrekkige toegang tot internet en/of elektronische apparaten die nodig waren voor afstandsonderwijs³⁵. Als gevolg hiervan **is het percentage ondermaats presterende lerenden in Europa tijdens de pandemie mogelijk aanzienlijk toegenomen**. Ook het percentage voortijdige verlaters van onderwijs en opleiding zal de komende jaren naar verwachting toenemen, hoewel dit pas over enkele jaren in de statistieken naar voren zal komen.

Hiervoor is een **vernieuwde inspanning nodig om te komen tot betere onderwijsresultaten en een inclusieve schoolomgeving voor alle lerenden**, ongeacht hun persoonlijkheidskenmerken, familiale, culturele en sociaal-economische achtergrond, met meer nadruk op een verbetering van basisvaardigheden.

Er moet meer aandacht gaan naar welzijn op school, rekening houdend met ervaringen met de uitvoering van de aanbeveling van de Raad uit 2011 over de bestrijding van voortijdig schoolverlaten, recente inzichten uit onderzoek en uit het raadplegingsproces en de nieuwe uitdagingen die de coronacrisis met zich heeft meegebracht.

Op basis van de ervaringen met de aanbeveling van de Raad uit 2011 **legt het voorstel van de Commissie voor een aanbeveling van de Raad over “Trajecten naar succes op school” een vernieuwd actiekader vast** waarbinnen de lidstaten hun eigen geïntegreerde strategie kunnen ontwikkelen om succes op school uit te breiden, op het passende niveau volgens de structuur van elk onderwijs- en opleidingsstelsel, en ondersteund door doeltreffende gegevensverzameling en monitoring. Het geactualiseerde kader bevat een reeks

³³ Europese Commissie/EACEA/Eurydice (2020), *Equity in school education in Europe: structures, policies and student performance*, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

³⁴ Een gedetailleerde analyse en referenties zijn te vinden in het werkdokument van de diensten van de Commissie.

³⁵ Zo werden uitgesloten en achtergestelde Romagemeenschappen tijdens de coronacrisis blootgesteld aan ernstige negatieve gezondheids- en sociaal-economische effecten. In de Aanbeveling van de Raad van 2021 inzake gelijkheid, inclusie en participatie van de Roma wordt ervoor gepleit de structurele ongelijkheden waarmee Roma worden geconfronteerd terug te dringen door, in voorkomend geval, oplossingen te bieden voor problemen zoals het gebrek aan faciliteiten en digitale vaardigheden waarmee Roma actief aan de samenleving kunnen deelnemen, waaronder onderwijs op afstand, maar ook door de hoge economische onzekerheid, overvolle woningen en gesegregerde nederzettingen of kampen uit te bannen.

beleidsmaatregelen die monitoring, preventie, interventie en compensatie³⁶ omvatten, maar met meer nadruk op preventie en vroege interventie. De lidstaten kunnen de beleidsmaatregelen toepassen en combineren volgens hun specifieke omstandigheden en behoeften.

- **De doelstellingen van de voorgestelde aanbeveling van de Raad**

Met haar voorstel voor een aanbeveling van de Raad over “Trajecten naar succes op school” streeft de Commissie ernaar:

- schoolprestaties en onderwijsniveau los te koppelen van sociale, economische en culturele status;
- het percentage ondermaats presterende leerlingen en voortijdige verlaters van onderwijs en opleiding op EU-niveau te verlagen om de doelstellingen op EU-niveau voor 2030 van de Europese onderwijsruimte te behalen;
- inclusief onderwijs en inclusieve opleiding te bevorderen, wat gelijkheid, kwaliteit, academische prestatie, betrokkenheid, welzijn op school, geestelijke en fysieke gezondheid en respect voor diversiteit omvat;
- door wederzijds leren verder te werken aan een gedeeld begrip voor de factoren die onderwijsresultaten en welzijn stimuleren, met bijzondere nadruk op lerenden uit kansarme milieus.

- **Internationale dimensie**

Het voorstel vormt een aanvulling op het werk op internationaal niveau. Het draagt bij tot acties ter ondersteuning van de **VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling 2030 (SDG's)**³⁷, met name SDG 4, Kwaliteitsonderwijs. Het voorstel is verenigbaar met het **VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap**³⁸; artikel 24 daarvan voorziet in inclusieve onderwijsstelsels. Het strookt met het VN-verslag over inclusie, “Global Education Monitoring 2020 Report on Inclusion”. Het ondersteunt de **activiteiten van de UNESCO betreffende geweld en pesten op school**³⁹. “Trajecten naar succes op school” sluit aan bij het **OECD Learning Compass 2030 framework (Kaderleercompas 2030 van de OESO)**⁴⁰.

³⁶ Preventieve maatregelen zijn bedoeld om de omstandigheden te scheppen om problemen met ontworteldheid, ondermaatse prestaties en voortijdig schoolverlaten, geestelijke gezondheid enz. aan te pakken voordat zij optreden, onder meer door welzijn en geestelijke gezondheid op school actief te promoten en te ondersteunen. Interventiemaatregelen zijn gericht op opkomende problemen in een vroeg stadium, ook in onderwijs en opvang voor jonge kinderen, met doeltreffende steunmaatregelen voor groepen of personen. Compensatiemaatregelen bieden kansen aan ondermaats presterende of ontwortelde leerlingen of aan leerlingen die de school voortijdig hebben verlaten.

³⁷ <https://sdgs.un.org/>

³⁸ <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-2.html>

³⁹ <https://en.unesco.org/themes/school-violence-and-bullying/action>;
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374794?posInSet=4&queryId=N-EXPLORE-c62a920d-2b9e-49c7-92cd-fb700d28f564>

⁴⁰ Het Learning Compass 2030 van de OESO is een evoluerend leerkader dat een ambitieuze visie voor de toekomst van onderwijs schetst. Het biedt een uitgebreid overzicht van de soorten competenties die studenten nodig zullen hebben om zich in 2030 en later te ontplooiën. Het ontwikkelt ook een gemeenschappelijke taal en een gemeenschappelijk inzicht die wereldwijd relevant en onderbouwd zijn (<https://www.oecd.org/education/2030-project/teaching-and-learning/learning/learning-compass-2030/>).

De resultaten van de PISA-enquête van de OESO dienen als input voor het voorstel en maken internationale vergelijkingen mogelijk, die verder kunnen worden onderzocht in de context van de werkgroep Scholen van het strategisch kader van de Europese onderwijsruimte.

- **Instrumenten om de uitvoering te ondersteunen**

De voorgestelde aanbeveling van de Raad zal worden ondersteund door een aantal verschillende instrumenten:

- verslaglegging en monitoring, met name in het kader van het Europees Semester, het Sociaal Scorebord en het strategisch kader van de Europese onderwijsruimte;
- collegiaal leren, uitwisseling van gegevens en ervaringen tussen lidstaten, met name via de werkgroep Scholen van het strategisch kader van de Europese onderwijsruimte;
- EU-financiering (meer bepaald via Erasmus+, de faciliteit voor herstel en veerkracht, het Europees Sociaal Fonds+, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het programma Digitaal Europa, Horizon Europa, het instrument voor technische ondersteuning, het Fonds voor asiel, migratie en integratie enz.) via vastgestelde programma's/plannen;
- een geactualiseerde praktische Europese toolkit voor scholen om middelen en praktijken te delen⁴¹;
- een deskundigengroep over strategieën voor het creëren van ondersteunende leeromgevingen voor groepen die het risico lopen om slecht te presteren en voor het bevorderen van het welzijn op school;
- onderzoek via het programma Horizon Europa;
- de oprichting (vanaf december 2022) van het Leerlab over investeringen in kwaliteitsonderwijs en -opleiding, dat de evaluatie en monitoring van onderwijsbeleid en investeringen op Europees niveau zal uitbreiden.

- **Complementariteit met andere initiatieven**

De aanbeveling vormt een aanvulling op andere maatregelen van de Commissie die zijn gepresenteerd in het kader van de mededeling over de Europese onderwijsruimte en het actieplan voor digitaal onderwijs. Deze maatregelen omvatten:

- de Aanbeveling van de Raad van 2019 inzake een alomvattende benadering van het onderwijzen en leren van talen⁴²;
- de Aanbeveling van de Raad van 2019 betreffende stelsels voor kwaliteitsvolle voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang⁴³;
- de Aanbeveling van de Raad van 2018 inzake het bevorderen van gemeenschappelijke waarden, inclusief onderwijs en de Europese dimensie van lesgeven⁴⁴;
- de Aanbeveling van de Raad van 2021 over blended leren voor hoogwaardig en inclusief basis- en middelbaar onderwijs⁴⁵;

⁴¹ <https://www.schooleducationgateway.eu/nl/pub/resources/toolkitsforschools.htm>

⁴² PB C 189 van 5.6.2019, blz. 15.

⁴³ PB C 189 van 5.6.2019, blz. 4.

⁴⁴ PB C 195 van 7.6.2018, blz. 1.

- de gestructureerde dialoog over de succesfactoren die digitaal onderwijs mogelijk maken en de ontwikkeling van gezamenlijke richtsnoeren voor leraren en onderwijzend personeel om digitale geletterdheid te stimuleren en desinformatie aan te pakken;
- de Europese vaardighedenagenda⁴⁶;
- de Aanbeveling van de Raad van 2020 inzake beroepsonderwijs en -opleiding voor duurzaam concurrentievermogen, sociale rechtvaardigheid en veerkracht⁴⁷, die een gemoderniseerde EU-beleidsvisie op beroepsonderwijs en -opleiding voorstelt, met inbegrip van de digitalisering en het gebruik van blended leren; en
- de Aanbeveling van de Raad van 2020 inzake Een brug naar banen — Versterking van de jongerengarantie en tot vervanging van de Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie⁴⁸.

De voorgestelde aanbeveling van de Raad zal ook bijdragen tot de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en het actieplan daarvan, de EU-strategie voor gendergelijkheid 2020-2025 (2020)⁴⁹, het strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma 2020-2030 (2020)⁵⁰ en de hiermee verband houdende aanbeveling van de Raad (2021)⁵¹; de strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers 2020-2025 (2020)⁵²; het actieplan voor integratie en inclusie 2021-2027 (2020)⁵³; de strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030 (2021)⁵⁴; het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025 (2020)⁵⁵; de EU-strategie ter bestrijding van antisemitisme en de bevordering van het Joodse leven (2021)⁵⁶; de EU-strategie voor de rechten van het kind (2021)⁵⁷; de Europese kindergarantie (2021)⁵⁸; het Europees Jaar van de jeugd (2022)⁵⁹; de nieuwe EU-strategie voor een beter internet voor kinderen (2022)⁶⁰; en HealthyLifeStyle4All (2021)⁶¹.

Het Erasmus+-programma ondersteunt dit initiatief: organisaties en deelnemers met minder kansen staan centraal in de overkoepelende prioriteit “inclusie en diversiteit” van het programma, en zij kunnen beschikken over specifieke mechanismen en middelen. Het Erasmus+-programma ondersteunt ook leraren en alle schoolpersoneel bij het verwerven van nieuwe competenties en het ontwikkelen van inclusieve strategieën en onderwijsprogramma's zoals de nieuwe Erasmus+ Teacher Academies.

⁴⁵ COM(2021) 455 final.

⁴⁶ COM(2020) 274 final.

⁴⁷ PB C 417 van 2.12.2020, blz. 1.

⁴⁸ PB C 372 van 4.11.2020, blz. 1.

⁴⁹ COM(2020) 152 final.

⁵⁰ COM(2020) 620 final.

⁵¹ COM(2020) 620 final.

⁵² COM(2020) 698 final.

⁵³ COM(2020) 758 final.

⁵⁴ COM(2021) 101 final.

⁵⁵ COM(2020) 565 final.

⁵⁶ COM(2021) 615 final.

⁵⁷ COM(2021) 142 final.

⁵⁸ COM(2021) 137 final.

⁵⁹ Besluit (EU) 2021/2316 van het Europees Parlement en de Raad van 22 december 2021 over een Europees Jaar van de Jeugd (2022), PB L 462 van 28.12.2021, blz. 1.

⁶⁰ <https://www.betterinternetforkids.eu/en/home> en COM(2012) 196 final.

⁶¹ Oproep van Tartu voor een gezonde levensstijl, https://sport.ec.europa.eu/sites/default/files/ewos-tartu-call_en.pdf

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

De voorgestelde aanbeveling van de Raad is in overeenstemming met artikel 165, lid 4, en artikel 166, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 165, lid 1, bepaalt dat de Unie bijdraagt 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, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel. Artikel 165, lid 2, bepaalt voorts dat het optreden van de Unie op onderwijsgebied er ten dele op gericht is de ontwikkeling van het onderwijs op afstand te stimuleren. In artikel 166, lid 1, staat dat de Unie inzake beroepsopleiding een beleid moet uitvoeren om de activiteiten van de lidstaten te versterken en aan te vullen, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud en de opzet van de beroepsopleiding.

Het initiatief voorziet niet in een uitbreiding van de regelgevingsbevoegdheid van de EU en legt de lidstaten geen dwingende verbintenissen op. De lidstaten bepalen zelf, overeenkomstig de nationale omstandigheden, hoe zij deze aanbeveling van de Raad uitvoeren.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Dit voorstel is in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel van artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het onderwijs en de organisatie van hun onderwijs- en opleidingsstelsels. Tegelijkertijd blijkt uit bewijsmateriaal dat zij te kampen hebben met een aantal gezamenlijke problemen betreffende onderwijsresultaten en welzijn op school.

Deze aanbeveling van de Raad zal de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van onderwijs en de organisatie van onderwijsstelsels en hun culturele en taaldiversiteit volledig eerbiedigen en tegelijkertijd de aanvullende en ondersteunende rol van de EU en de vrijwillige aard van de Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding weerspiegelen. In het kader van de Europese onderwijsruimte zal het initiatief de inspanningen van de lidstaten voor de ontwikkeling en uitvoering van beleidsmaatregelen en mechanismen, afgestemd op hun nationale stelsels en structuren, ondersteunen.

Het initiatief voorziet niet in een uitbreiding van de regelgevingsbevoegdheid van de EU en legt de lidstaten geen dwingende verbintenissen op. De Europese meerwaarde ligt hoofdzakelijk in de mogelijkheid van de EU om politieke betrokkenheid op nationaal niveau in te zetten en om onderwijs- en opleidingsstelsels te ondersteunen aan de hand van beleidsmaatregelen en gezamenlijke instrumenten (Erasmus+, de Europese faciliteit voor herstel en veerkracht, het Europees Sociaal Fonds+, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het programma Digitaal Europa, Horizon Europa, het Fonds voor technische ondersteuning, het Fonds voor asiel, migratie en integratie enz.), met volledige eerbiediging van de subsidiariteit.

• Evenredigheid

Dit voorstel strookt met het evenredigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 5, lid 4, VEU.

Noch de inhoud noch de vorm van deze voorgestelde aanbeveling van de Raad gaat verder dan wat nodig is om de doelstellingen ervan te verwezenlijken. De verbintenissen die de

lidstaten zullen aangaan, zijn vrijwillig van aard en elke lidstaat blijft vrij om te beslissen welke aanpak hij wil volgen.

- **Keuze van het instrument**

Om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de artikelen 165 en 166 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voorziet dit Verdrag in de aanneming van aanbevelingen door de Raad, op voorstel van de Commissie.

Een aanbeveling van de Raad is een passend instrument op het gebied van onderwijs en opleiding, omdat de EU op dit gebied een ondersteunende verantwoordelijkheid heeft. Het is een instrument dat al vaak voor Europese maatregelen op deze gebieden is gebruikt. Als juridisch instrument duidt een aanbeveling op het belang dat de lidstaten aan de gepresenteerde maatregelen hechten en biedt een aanbeveling een sterkere politieke grondslag voor samenwerking op dit gebied, met volledige eerbiediging van de bevoegdheid van de lidstaat op het gebied van onderwijs en opleiding.

3. EVALUATIES, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Een onafhankelijke beoordeling van de uitvoering van de Aanbeveling van de Raad van 2011 inzake beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten is in 2019 gepubliceerd⁶². De studie had betrekking op 37 EU- en niet-EU-landen. Er werd dieper ingegaan op:

- de situatie en trends op Europees en nationaal niveau en de nationale regelingen voor monitoring en evaluatie van het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding;
- overzicht en voorbeelden van de op nationaal niveau ingestelde maatregelen voor preventie, interventie en compensatie, alsook bewijsmateriaal van de doeltreffendheid daarvan;
- een analyse van de rol en invloed van de aanbeveling van 2011 en verwante EU-beleidsinstrumenten wat betreft hun relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en duurzaamheid;
- de behoefte aan toekomstige steun op EU-niveau om het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding tegen te gaan, en de aard van die steun.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Het voorstel is gebaseerd op input die tijdens een uitgebreid raadplegingsproces is verzameld⁶³. Dit omvatte onder meer:

- een openbare raadpleging van 14 weken over het nieuwe initiatief, die liep van 24 juni tot 30 september 2021;

⁶² Europese Commissie, directoraat-generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur (2019), Donlevy, V., Day, L., Andriescu, M., Downes, P., *Assessment of the implementation of the 2011 Council recommendation on policies to reduce early school leaving: final report*, Publicatiebureau.

⁶³ Een kort overzicht is bij het werkdokument van de diensten van de Commissie gevoegd; de volledige samenvatting is beschikbaar op: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13019-Pathways-to-school-success-tackling-underachievement-in-basic-skills-and-early-leaving-from-education-and-training/F_nl

- besprekingen tijdens de vergaderingen van directeuren-generaal voor scholen;
- een reeks specifieke onlineworkshops tussen mei en september 2021 met vertegenwoordigers van ministeries en organisaties van belanghebbenden (waaronder vertegenwoordigers van leraren en opvoeders, lerenden, ouders en jongeren, sociale partners en ngo's die een brede waaier van belanghebbenden vertegenwoordigen) alsook met deskundigen op het terrein.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Het voorstel is gebaseerd op:

- opgedane ervaring bij de uitvoering van het strategisch kader voor beleidssamenwerking Onderwijs en opleiding 2020 (verslagen van werkgroepen, praktijken die zijn verzameld en gedeeld via de Europese toolkit voor scholen enz.);
- een onafhankelijke beoordeling van de uitvoering van de Aanbeveling van de Raad van 2011 inzake beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten (zie hierboven);
- een brede waaier van bestaande en onlangs bestelde verslagen en studies over de verwachte gevolgen van de coronacrisis op onderwijsresultaten, gelijkheid in onderwijs, inclusieve stelsels, pesten op school, sociale en emotionele opvoeding, welzijn op school, betrokkenheid van ouders, kwaliteit van het leven op school, beleidshervormingen die succesvolle PISA-verhalen verklaren enz.;
- het in kaart brengen van Erasmus+-projecten die verband houden met de bevordering van betere onderwijsresultaten, slechte prestaties en het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding bestrijden en welzijn op school ondersteunen;
- deskundigheid van academici en andere externe deskundigen die hebben bijgedragen met empirisch onderbouwde kennis en adviezen via het Netwerk van deskundigen die werken aan de sociale dimensie van onderwijs en opleiding (Network of Experts working on the Social dimension of Education and Training — NESET)⁶⁴ en de redactie van de Europese toolkit voor scholen;
- de analyse van verslagen en onderzoeken van de OESO, Unesco en de Raad van Europa, alsook het werk van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Europese Commissie, Cedefop en Eurydice.

Deze informatie is te vinden in het bijgevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie.

- **Effectbeoordeling**

Aangezien de maatregelen de initiatieven van de lidstaten aanvullen en de voorgestelde activiteiten op vrijwillige basis worden uitgevoerd, en gezien de reikwijdte van de verwachte effecten, is er geen effectbeoordeling uitgevoerd. De ontwikkeling van het voorstel was gebaseerd op eerdere onderzoeken⁶⁵, raadpleging van de lidstaten en de openbare raadpleging.

⁶⁴ <https://nesetweb.eu/en/>

⁶⁵ Volledige referenties zijn beschikbaar in het werkdocument van de diensten van de Commissie.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Niet van toepassing.

- **Grondrechten**

Dit voorstel voor een aanbeveling van de Raad is in overeenstemming met de grondrechten en beginselen die zijn erkend door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name het recht op de bescherming van persoonsgegevens zoals vastgesteld in artikel 8, de vrijheid van kunsten en wetenschappen zoals vastgesteld in artikel 13, het recht op onderwijs zoals vastgesteld in artikel 14, en het recht op non-discriminatie waarin is voorzien in artikel 21.

De maatregelen zullen worden uitgevoerd in overeenstemming met de EU-wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, in het bijzonder Verordening (EU) 2016/679⁶⁶ betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (algemene verordening gegevensbescherming).

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit initiatief vergt geen extra middelen uit de EU-begroting.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Om de uitvoering te ondersteunen, stelt de Commissie voor in samenwerking met de lidstaten activiteiten voor collegiaal leren en vaststelling van goede praktijken te ontwikkelen, alsook onderzoek, begeleidend materiaal, handboeken en andere concrete empirisch onderbouwde resultaten. De Commissie is van plan de Europese toolkit voor scholen verder te ontwikkelen met het nieuwe Europese platform voor schoolonderwijs om bevindingen, succesvolle voorbeelden en alle andere relevante hulpbronnen mee te delen.

De Commissie is voornemens verslag uit te brengen over het gebruik van de aanbeveling van de Raad in werk met betrekking tot de uitvoering van het strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding met het oog op de Europese onderwijsruimte en verder.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Niet van toepassing.

- **Samenvatting van het voorstel voor een aanbeveling van de Raad en het werkdocument van de diensten van de Commissie**

Op basis van de ervaring met de aanbeveling van de Raad uit 2011 is de voorgestelde aanbeveling van de Raad een combinatie van nieuwigheid en continuïteit, biedt zij nieuwe oplossingen en vormt zij een uitbreiding en actualisering van een aantal componenten van de tekst die zij zal intrekken.

Net als in de aanbeveling van 2011 wordt in dit voorstel gewezen op de noodzaak om preventieve, interventie- en compensatiemaatregelen te combineren. Er wordt evenwel meer nadruk gelegd op preventieve maatregelen en er wordt erkend dat voor verschillende

⁶⁶ PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1.

behoeften/doelpublieken andere soorten maatregelen nodig zijn. Het voorstel omvat aspecten die in de tekst uit 2011 niet (of onvoldoende) werden aangepakt, zoals schoolgovernance- en kwaliteitsborgingsmechanismen; het concept van de holistische benadering op schoolniveau en van samenwerking en partnerschap in en rond scholen; de sleutelrol van het zorgen voor welzijn, sociaal en emotioneel leren; en veiliger, gezonder en stimulerender leeromgevingen.

Het voorstel bevat richtsnoeren en maatregelen die de lidstaten kunnen toepassen om betere onderwijsresultaten voor jonge Europeanen te behalen en die de verbintenis van de Europese Commissie vastleggen om maatregelen van de lidstaten op dit gebied te ondersteunen en aan te vullen.

Het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie bevat bewijsmateriaal uit onderzoek, meningen en ervaringen van belanghebbenden die zijn verzameld tijdens de raadplegingsfase, alsook voorbeelden van bestaande beleidsmaatregelen en projecten die het beleid dat in de voorgestelde aanbeveling van de Raad naar voren worden geschoven, ondersteunen.

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over trajecten naar succes op school

(Voor de EER relevante tekst)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 165, lid 4, en artikel 166, lid 4,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In het eerste en elfde beginsel van de Europese pijler van sociale rechten⁶⁷ wordt het belang benadrukt om te zorgen voor kwaliteitsvol en inclusief onderwijs voor iedereen, vanaf een jonge leeftijd. De effectieve uitvoering van deze beginselen hangt af van de daadkracht en actie van de lidstaten. Maatregelen op EU-niveau kunnen nationale acties aanvullen en de Commissie heeft haar bijdrage gepresenteerd in het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten⁶⁸.
- (2) Op 30 september 2020 heeft de Europese Commissie een mededeling vastgesteld met als titel “De Europese onderwijsruimte tegen 2025 tot stand brengen”⁶⁹. Daarin beschouwt zij inclusiviteit als één van de zes dimensies van de Europese onderwijsruimte. Op 18 februari 2021 heeft de Raad de Resolutie van de Raad betreffende een strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding met het oog op de Europese onderwijsruimte en verder (2021-2030) vastgesteld⁷⁰.
- (3) In haar toespraak over de staat van de Europese Unie in 2021 stelde de voorzitter van de Europese Unie voor om van 2022 het Europees Jaar van de Jeugd te maken, om jonge mensen meer kansen te bieden om de toekomst van Europa vorm te geven en betrokken te worden bij beslissingen die van invloed zijn op hun leven.
- (4) In het eindverslag van de Conferentie over de toekomst van Europa roepen de burgers de Unie op om tegen 2025 een inclusieve Europese onderwijsruimte tot stand te brengen waarin alle burgers, ook burgers in plattelands- en afgelegen gebieden, gelijke toegang hebben tot hoogwaardig onderwijs en een leven lang leren⁷¹. In de mededeling van de Commissie van 2020 worden inclusie en gendergelijkheid beschreven als basisdimensies van de Europese onderwijsruimte die tegen 2025 moeten worden behaald, en wordt ertoe opgeroepen onderwijsresultaten los te koppelen van sociaal-

⁶⁷ COM(2017) 250.

⁶⁸ COM(2021) 102.

⁶⁹ COM(2020) 625 final.

⁷⁰ PB C 66 van 26.2.2021, blz. 1.

⁷¹ Conferentie over de toekomst van Europa — Verslag over het eindresultaat, mei 2022, voorstel 46, blz. 88.

economische status. De Raad was het erover eens dat tegen 2030 het percentage 15-jarigen dat zwak presteert op het gebied van lezen, wiskunde en wetenschappen minder dan 15 % moet bedragen en heeft zich ertoe verbonden het percentage voortijdige verlaters van onderwijs en opleiding tot minder dan 9 % terug te dringen.

- (5) Hoewel het percentage voortijdige schoolverlaters op EU-niveau aanzienlijk is verbeterd, namelijk een daling met 3,9 procentpunten in de periode 2010-2021, blijven veel lerenden het onderwijs voortijdig verlaten. Het percentage voortijdige verlaters van onderwijs en opleiding bedroeg in 2021 gemiddeld 9,7 % in de hele EU, net onder de voor 2020 vastgestelde ET 2020-doelstelling op EU-niveau van 10 %. Nog steeds meer dan 3,2 miljoen jongeren in de EU (18- tot 24-jarigen) zijn voortijdige verlaters van onderwijs en opleiding, waardoor zij geen eerlijke kans hebben op een succesvolle professionele loopbaan. Er bestaan nog steeds aanzienlijke verschillen tussen en in landen, met voortdurende ongelijkheden bij specifieke groepen (zo presteren migranten, jonge mannen, etnische minderheden zoals de Roma, jongeren in plattelandsgebieden en verafgelegen gebieden minder goed).
- (6) Uit de resultaten van de PISA-enquête van de OESO uit 2018 blijkt een verslechterende trend in het aantal leerlingen dat slecht presteert in basisvaardigheden in de periode 2009-2018. Momenteel mist nog steeds een op de vijf 15-jarige Europeanen adequate vaardigheden op het gebied van lezen, wiskunde of wetenschappen. Uit de resultaten van de “International Computer and Information Literacy Study” (ICILS) blijkt bovendien dat een vijfde van de jongeren in de EU niet over digitale basisvaardigheden beschikt en zij leggen ook grote verschillen bloot wat de sociaal-economische status betreft, wat het risico inhoudt dat de digitale kloof nog groter wordt⁷².
- (7) Uit gegevens blijkt dat de sociaal-economische achtergrond de sterkste voorspeller van onderwijsresultaten is. Lerenden met een kansarme achtergrond maken in de meeste EU-landen de overgrote meerderheid uit van de lerenden die onderwijs en opleiding verlaten zonder diploma hoger middelbaar onderwijs. De PISA-enquête uit 2018 toonde aan dat het percentage leerlingen dat ondermaats presteert bij lezen in de meeste EU-landen veel groter is bij leerlingen in het onderste kwart van de index van economische, sociale en culturele status (ESCS) dan bij leerlingen in het bovenste kwart van de ESCS, met een verschil tot meer dan 40 procentpunten in sommige EU-landen. In de academische literatuur wordt bevestigd dat leerlingen met een lage sociaal-economische achtergrond vaak moeilijker academische en taalvaardigheden ontwikkelen. Zij vertonen vaker leergerelateerde gedragsproblemen, zijn minder gemotiveerd om te leren, verlaten onderwijs en opleiding vroeger en verlaten het onderwijs met lagere kwalificaties en onvoldoende competenties om volledig aan de maatschappij deel te nemen.
- (8) De voorbije jaren hebben de lidstaten veel migranten uit derde landen (onder wie vluchtelingen⁷³) van leerplichtige leeftijd in hun onderwijsstelsels geïntegreerd. Bijkomende uitdagingen vormen de mensen die de oorlog in Oekraïne ontvluchten, onder wie veel schoolkinderen die specifieke leerondersteuning (met inbegrip van de verwerving van de onderwijstaal) en psychosociale ondersteuning nodig hebben.

⁷² Hoewel digitale vaardigheden tot de basisvaardigheden moeten worden gerekend, worden zij niet uitdrukkelijk behandeld door “Pathways to School Success”, aangezien zij al aan bod komen in andere initiatieven zoals het actieplan voor digitaal onderwijs.

⁷³ In deze tekst wordt de term “vluchteling” in een brede politieke betekenis gebruikt, dus niet zoals gedefinieerd in het Verdrag van Genève en het asielacquis van de EU.

- (9) Uit de PISA-enquêtes van 2015 en 2018 bleek ook dat leerlingen minder het gevoel hadden dat zij erbij horen op school en dat pesten/cyberpesten wijdverspreid is en nog toeneemt. Uit onderzoek blijkt het belang van emotioneel, sociaal en fysiek welzijn op school om de kansen van kinderen om in onderwijs en in het leven te slagen, te vergroten. Hiermee wordt bevestigd dat problemen met de geestelijke gezondheid, alsook geweld en pesten, racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid verwoestende gevolgen hebben voor het emotionele welzijn en de onderwijsresultaten van kinderen en jongeren. Uit onderzoek blijkt ook dat kansarme groepen meer risico lopen om te worden gepest, en lerenden uit sociaal-economisch kansarme scholen hebben minder het gevoel dat zij erbij horen op school dan hun meer gegoede medeleerlingen.
- (10) Door de coronapandemie is het belangrijker dan ooit om deze uitdagingen aan te pakken. Verschillende onderzoeken suggereren dat de crisis mogelijk de kans vergroot dat lerenden die voortijdig dreigen af te haken de school ook effectief verlaten en dat hij schadelijke gevolgen had voor de geestelijke gezondheid en het algemene welzijn van lerenden.
- (11) In 2011 heeft de Raad een aanbeveling vastgesteld inzake beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten⁷⁴. Op Europees en nationaal niveau is er veel werk verzet om de aanbeveling uit te voeren, met name via collegiaal leren en uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten in het kader van ET 2020 voor beleidssamenwerking⁷⁵. Een brede waaier van hulpmiddelen, voorbeelden van succesvolle maatregelen en bronmateriaal is online beschikbaar via de Europese toolkit voor scholen⁷⁶ en de toolkit voor beroepsopleidingen van het Cedefop om schooluitval aan te pakken. Een onafhankelijke beoordeling van de uitvoering van de aanbeveling die in 2019 is gepubliceerd⁷⁷ geeft een sterke indicatie dat deze aanbeveling van de Raad en het begeleidende geheel van EU-beleidsinstrumenten transformaties binnen onderwijsinstellingen en beleidsmaatregelen heeft aangemoedigd en de vermindering van het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding heeft ondersteund. Zij geeft ook gebieden aan waarop bijkomend werk nodig is.
- (12) Het Erasmus+-programma heeft verschillende transnationale projecten over inclusie in diverse onderwijssectoren ondersteund en slechte prestaties en het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding aangepakt. Voor de periode 2021-2027 is inclusie een van de overkoepelende prioriteiten van Erasmus+. Het programma omvat ook een specifieke beleidsprioriteit om leerachterstand, schooluitval en lage bekwaamheid in basisvaardigheden aan te pakken, waardoor belanghebbenden bij Erasmus+ financiering kunnen krijgen om beleidsaanbevelingen uit te voeren.
- (13) De Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) 2014-2020 hebben aanzienlijke investeringen vrijgemaakt om het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding aan te pakken door veel grootschalige projecten te ondersteunen, overeenkomstig de aanbeveling van de Raad uit 2011. Het Europees Sociaal Fonds+ ondersteunt personen, regio's en lidstaten die met verschillende uitdagingen kampen — van het

⁷⁴ PB C 191 van 1.7.2011, blz. 1.

⁷⁵ Zie <https://education.ec.europa.eu/nl/education-levels/school-education/school-education-initiatives/early-school-leaving>

⁷⁶ <https://www.schooleducationgateway.eu/nl/pub/resources/toolkitsforschools.htm>

⁷⁷ Europese Commissie, directoraat-generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur (2019), Donlevy, V., Day, L., Andriescu, M., Downes P., *Assessment of the implementation of the 2011 Council recommendation on policies to reduce early school leaving: final report*, Publicatiebureau.

herstel van de coronapandemie tot het voldoen aan de EU-streefcijfers voor werkgelegenheid, sociale inclusie, onderwijs en klimaat. Het gebruik voor programmeringsinterventies in het kader van het ESIF en de cohesiebeleidsfondsen voor 2021-2027 wordt onder meer gevoed door de landenspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees Semester worden uitgegeven.

- (14) Het instrument voor technische ondersteuning biedt lidstaten de mogelijkheid om op verzoek steun te krijgen voor hervormingen op maat op diverse gebieden, zoals het verbeteren van onderwijsresultaten voor kinderen, het verbeteren van voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang, het opstellen van nationale strategieën en actieplannen over de aanpak en preventie van het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding, het ontwikkelen van instrumenten om de aanwerving en professionele ontwikkeling van leraren te ondersteunen of het voorbereiden en opstellen van een hervorming van de curricula. Verschillende lidstaten hebben het instrument voor technische ondersteuning en zijn voorganger, het steunprogramma voor structurele hervormingen, gebruikt om hervormingen voor de preventie van het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding te ondersteunen, vooral met betrekking tot kinderen met een kwetsbare achtergrond.
- (15) Kinderen en adolescenten hebben nood aan een evenwichtig geheel van cognitieve, sociale en emotionele competenties om positieve resultaten op school en in het leven te behalen. De Aanbeveling van de Raad inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren⁷⁸ definieert persoonlijke, sociale en leren-om-te-lerencompetenties. Dit houdt het vermogen in, het hoofd te bieden aan onzekerheid en complexiteit, het eigen fysiek en emotioneel welzijn te ondersteunen, de eigen fysieke en geestelijke gezondheid in stand te houden, collaboratieve en positieve relaties op te bouwen en een gezondheidsbewust en toekomstgericht leven te leiden en tegelijkertijd om te gaan met conflicten in een inclusieve en ondersteunende context.
- (16) De Conclusies van de Raad over Europese leraren en opleiders voor de toekomst⁷⁹ erkennen dat leraren, opleiders en schoolleiders een onmisbare drijvende kracht achter onderwijs en opleiding zijn en benadrukken de noodzaak om hun competenties verder te ontwikkelen en te actualiseren. De mededeling en de resolutie van de Raad over de Europese onderwijsruimte erkennen de kritieke rol van leraren en opleiders.
- (17) In de Aanbeveling van de Raad betreffende stelsels voor kwaliteitsvolle voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang⁸⁰ wordt benadrukt dat toegang tot kwaliteitsvolle voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang voor alle kinderen bijdraagt tot hun gezonde ontwikkeling en onderwijssucces, helpt sociale ongelijkheden weg te werken en de competentiekloof tussen kinderen met een andere sociaal-economische achtergrond te dichten.
- (18) De Aanbeveling van de Raad over blended leren voor hoogwaardig en inclusief basis- en middelbaar onderwijs⁸¹ promoot het combineren van klassikaal en afstandsonderwijs alsook digitale en niet-digitale leermiddelen om meer weerbare en inclusieve stelsels voor basis- en middelbaar onderwijs te bouwen. Dergelijke praktijken maken verschillende benaderingen en instrumenten mogelijk om leerlingen

⁷⁸ PB C 189 van 4.6.2018, blz. 1.

⁷⁹ PB C 193 van 9.6.2020, blz. 11.

⁸⁰ PB C 189 van 5.6.2019, blz. 4.

⁸¹ COM(2021) 455 final.

met specifieke behoeften of uit kansarme groepen beter te ondersteunen en hun leermotivatie te vergroten.

- (19) De Europese vaardighedenagenda⁸² definieert maatregelen om duurzaam concurrentievermogen te versterken en veerkracht op te bouwen om te reageren op crises en personen en ondernemingen te helpen meer en betere vaardigheden te ontwikkelen, op basis van de opgedane ervaring tijdens de coronapandemie. De Aanbeveling van de Raad inzake beroepsonderwijs en -opleiding voor duurzaam concurrentievermogen, sociale rechtvaardigheid en veerkracht⁸³ stelt een hernieuwde EU-beleidsvisie op beroepsonderwijs en -opleiding voor, die een sleutelrol speelt bij de preventie en het tegengaan van het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding en bij de bevordering van gelijkheid van kansen.
- (20) Het Actieplan voor digitaal onderwijs⁸⁴ bevat maatregelen om de digitale vaardigheden en competenties met het oog op de digitale transformatie uit te breiden zodat er geen lerenden achterblijven en dat afgestudeerden over de competenties beschikken die nodig zijn voor de arbeidsmarkt. Het voorziet in de ontwikkeling van gezamenlijke richtlijnen voor leraren en onderwijzend personeel om digitale geletterdheid te stimuleren en desinformatie aan te pakken, een actualisering van het Europees digitalecompetentiekader en een gepland voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake het verbeteren van de verstrekking van digitale vaardigheden in onderwijs en opleiding. Het actieplan moedigt ook aan de genderkloof in STEM te dichten.
- (21) De Aanbeveling van de Raad tot vaststelling van de Europese kindergarantie verzoekt de lidstaten inspanningen te doen voor effectieve en gratis toegang tot onderwijs en schoolgerelateerde activiteiten voor kinderen in nood (hiermee worden kinderen bedoeld die met armoede of sociale uitsluiting worden bedreigd, voornamelijk Romakinderen). In de EU-strategie voor de rechten van het kind wordt opgeroepen tot inclusief en hoogwaardig onderwijs. In de nieuwe EU-strategie voor een beter internet voor kinderen wordt opgeroepen tot een digitale omgeving waar kinderen worden beschermd, gestimuleerd en gerespecteerd en wordt benadrukt dat kinderen in een kwetsbare situatie gelijke kansen moeten hebben om gewapend te zijn voor de mogelijkheden van het digitale tijdperk.
- (22) In de nieuwe strategieën voor gelijkheid en de beleidskaders voor inclusie van de EU die in 2020 en 2021 zijn vastgesteld⁸⁵ wordt sterk de nadruk gelegd op het bevorderen van gelijkheid en inclusie en op het bestrijden van discriminatie in onderwijs met doelgerichte steun voor de meest kansarme en gediscrimineerde groepen.
- (23) In de Aanbeveling van de Raad inzake Een brug naar banen — Versterking van de jongerengarantie⁸⁶ wordt aanbevolen jongeren weer op weg te helpen naar onderwijs en opleiding door het aanbod van vervolgonderwijs te diversifiëren, en waar nodig de

⁸² COM(2020) 274 final.

⁸³ PB C 417 van 2.12.2020, blz. 1.

⁸⁴ COM(2020) 624 final.

⁸⁵ De strategie voor gendergelijkheid 2020-2025 (2020), het EU-actieplan tegen racisme 2020-2025 (2020), het strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma 2020-2030 (2020) en de hiermee verband houdende aanbeveling van de Raad (2021), de strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers 2020-2025 (2020), het actieplan voor integratie en inclusie 2021-2027 (2021), de strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030 (2021), de EU-strategie ter bestrijding van antisemitisme en ter bevordering van het Joodse leven (2021).

⁸⁶ PB C 372 van 4.11.2020, blz. 1.

validatie van niet-formeel en informeel leren te waarborgen. Daarnaast helpt het ALMA-initiatief⁸⁷ (Aim, Learn, Master, Achieve) kansarme jongeren tussen 18 en 30 jaar die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen (NEET's) hun weg naar de arbeidsmarkt in hun thuisland te vinden door steun voor onderwijs, beroepsopleiding of werkgelegenheid te combineren met een stage in een andere EU-lidstaat om hun vaardigheden, kennis en ervaring te verbeteren.

- (24) De opgedane ervaring met de uitvoering van de aanbeveling van de Raad uit 2011, nieuwe inzichten uit onderzoek en raadplegingen van belanghebbenden roepen op tot een ruimere, meer inclusieve en systemische aanpak voor succes op school, door tegelijk de doelstelling op EU-niveau inzake basisvaardigheden en de doelstelling inzake het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding aan te pakken, en de welzijnsdimensie hierin volledig te integreren. Een dergelijke aanpak zou zorgen voor de ontwikkeling van de competenties die nodig zijn om te bloeien in onderwijs en in het leven, en leiden tot zinvolle leerervaringen, betrokkenheid, ruimere deelname aan de gemeenschap en de overgang naar stabiele volwassenheid.
- (25) De doelstelling om slechte prestaties en het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding te verminderen en om succes op school te bevorderen, moet systematisch worden aangepakt door onderwijs en opleiding in de hele EU. Op systeemniveau is verenigbaarheid van beleidsmaatregelen, coördinatie met andere relevante beleidsterreinen (zoals gezondheid, sociale diensten, werkgelegenheid, huisvesting, justitie, migratie en integratie) en doeltreffende samenwerking tussen verschillende spelers op alle niveaus (nationaal, regionaal, lokaal, school) nodig voor een gecoördineerde steun aan kinderen, jongeren en hun gezinnen. Tegelijkertijd zou op schoolniveau een holistische benadering moeten worden bevorderd, die alle activiteitsgebieden omvat (lesgeven en leren; plannen en governance; enz.) en waarbij alle belangrijkste spelers betrokken zijn: lerenden, schoolleiders, onderwijzend en niet-onderwijzend personeel, ouders en gezinnen, en lokale en ruimere gemeenschappen⁸⁸.
- (26) Deze aanbeveling van de Raad is volledig in overeenstemming met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid,

BEVEELT AAN DAT DE LIDSTATEN:

1. Tegen 2025 een **geïntegreerde en omvangrijke strategie voor succes op school** ontwikkelen of verder versterken, op het passende niveau, overeenkomstig de structuur van hun onderwijs- en opleidingsstelsel, met als doel onderwijsresultaten los te koppelen van sociaal-economische status, inclusie in onderwijs te bevorderen (onder meer door segregatie in onderwijs aan te pakken) en het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding en slechte prestaties in basisvaardigheden verder een halt toe te roepen, zoals voorgesteld in het beleidskader in de bijlage. Er zou speciale aandacht moeten gaan naar welzijn op school als sleutelcomponent van succes op school. Een dergelijke strategie moet **preventieve, interventie- en compensatiemaatregelen** omvatten (waaronder maatregelen die worden aangeboden in het kader van de jongerengarantie), **empirisch onderbouwd** zijn en **universele maatregelen combineren met doelgerichte en/of geïndividualiseerde voorzieningen** voor lerenden die extra aandacht en ondersteuning nodig hebben in een inclusieve setting (zoals lerenden met een sociaal-economisch kansarme, migranten- (onder wie vluchtelingen) of Roma-achtergrond, lerenden met een

⁸⁷ Zie <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1549&langId=nl>

⁸⁸ Zie definitie in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.

zichtbare en onzichtbare handicap, met speciale onderwijsbehoeften of geestelijke gezondheidsproblemen). Een dergelijke strategie zou ook gebaseerd moeten zijn op gestructureerde **samenwerking** tussen spelers die verschillende beleidsterreinen, governanceniveaus en onderwijsniveaus vertegenwoordigen, adequate **financiering** moeten krijgen en gepaard moeten gaan met een duidelijk **uitvoerings- en evaluatieplan**.

2. Systemen voor **gegevensverzameling en monitoring** op nationaal, regionaal en lokaal niveau ontwikkelen en verder versterken om stelselmatig kwantitatieve en kwalitatieve informatie te verzamelen over lerenden en over factoren die leerresultaten aantasten, met name de sociaal-economische achtergrond. Deze systemen moeten in overeenstemming zijn met de bescherming van persoonsgegevens en intern recht. Zij zouden ervoor moeten zorgen dat uitgesplitste gegevens en informatie over een grote verscheidenheid van aspecten op verschillende beleidsniveaus beschikbaar zijn en worden gebruikt voor preventie en vroege interventie, analyse en beleidsontwerp, en het sturen, monitoren en evalueren van de bovenvermelde strategieën.
3. In de context van een geïntegreerde en omvangrijke strategie, preventieve, interventie- en compensatiemaatregelen — bijvoorbeeld de in het beleidskader in de bijlage beschreven maatregelen — combineren ter ondersteuning van:
 - 3.1. **lerenden**, door verschillende maatregelen die de interesses en behoeften van lerenden centraal stellen, op systemische wijze te combineren;
 - 3.2. **schoolleiders, leraren, opleiders en andere personeelsleden**, door ervoor te zorgen dat zij beschikken over de kennis, vaardigheden en competenties, en over voldoende tijd, ruimte en adequate ondersteuning om doeltreffend samen te werken met lerenden die met uitsluiting, ondermaatse prestaties en schooluitval worden bedreigd;
 - 3.3. **scholen** bij de ontwikkeling van een “holistische benadering op schoolniveau” voor succes op school, waarbij alle leden van de schoolgemeenschap (schoolleiders, leraren, opleiders en ander onderwijzend personeel, lerenden, ouders en gezinnen en de lokale gemeenschap) alsook externe belanghebbenden actief samenwerken om onderwijssucces voor alle lerenden te bevorderen;
 - 3.4. maatregelen op het **niveau van de onderwijs- en opleidingsstelsels** om gelijkheid en inclusie in onderwijs en opleiding en onderwijssucces voor alle lerenden te verbeteren, onder meer door structuren en mechanismen aan te pakken die bijzonder negatieve gevolgen hebben voor lerenden uit kansarmere groepen.
4. Optimaal gebruikmaken van nationale en EU-**middelen** voor investeringen in infrastructuur, opleiding, instrumenten en middelen om inclusie, gelijkheid en welzijn in onderwijs te verbeteren, met inbegrip van EU-fondsen en -deskundigheid voor hervormingen en investeringen in infrastructuur, instrumenten, pedagogie en de creatie van gezonde leeromgevingen, met name Erasmus+, de faciliteit voor herstel en veerkracht, het Europees Sociaal Fonds+, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het programma Digitaal Europa, Horizon Europa, het instrument voor technische ondersteuning, het Fonds voor asiel, migratie en integratie enz., en ervoor zorgen dat het gebruik van de fondsen in overeenstemming is met de algemene strategie.
5. Verslag over hun strategie, maatregelen, relevante monitoring en evaluatie en begroting uitbrengen conform de afspraken inzake rapportage van de Europese onderwijsruimte en het Europees Semester.

VERZOEKT DE COMMISSIE:

1. De uitvoering van de aanbeveling van de Raad te ondersteunen, alsook gerelateerde initiatieven zoals de Europese kindergarantie, door wederzijds leren en uitwisselingen tussen de lidstaten en alle relevante belanghebbenden over onderwijssucces voor iedereen te bevorderen door:
 - 1.1. het strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding met het oog op de Europese onderwijsruimte en verder (2021-2030), waarbij het verminderen van het voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding, de ontwikkeling van basisvaardigheden en het bevorderen van het welzijn van lerenden, leraren en opleiders belangrijke prioritaire gebieden zijn;
 - 1.2. het organiseren en bevorderen van de activiteiten van de deskundigengroep ter ondersteuning van leeromgevingen voor groepen die het risico lopen om slecht te presteren, en ter bevordering van het welzijn op school, die verder goede praktijken zal opsporen om ondersteunende en gezonde leeromgevingen te ontwikkelen, de geestelijke gezondheid, een gezonde levensstijl en fysiek en emotioneel welzijn (onder meer door posttraumatische stress aan te pakken) te bevorderen en pesten en geweld op school te voorkomen, alsook voorstellen voor de effectieve invoering van succesvolle praktijken op scholen en aanbevelingen voor voorlichtingsactiviteiten op EU-niveau en nationaal niveau;
 - 1.3. jongeren actief te betrekken bij de uitvoering van de aanbeveling van de Raad, onder meer via de EU-jongerendialoog, om ervoor te zorgen dat er volledig rekening wordt gehouden met de meningen, standpunten en behoeften van jongeren, ook kansarme jongeren;
 - 1.4. succesvolle praktijken (zoals collegiaal leren en peer mentoring), richtsnoeren en praktische instrumenten ter ondersteuning van het ontwerp, de uitvoering en de evaluatie van nationale, regionale en lokale beleidsmaatregelen en praktijken, met inbegrip van deze die gericht zijn op kansarme lerenden, te delen, aan de hand van de onlineplatforms en gemeenschappen voor onderwijs en opleiding van de EU, waaronder eTwinning, het nieuwe Europese platform voor schoolonderwijs, Erasmus+ Alumni, de ambassadeurs van Cedefop ter bestrijding van schooluitval en de Leerhoek voor meertalige leermiddelen over de EU;
 - 1.5. het gebruik van de mogelijkheden waarin EU-fondsen — zoals Erasmus+, de faciliteit voor herstel en veerkracht, het Europees Sociaal Fonds+, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het programma Digitaal Europa, Horizon Europa, het instrument voor technische ondersteuning, het Fonds voor asiel, migratie en integratie enz. — voorzien om inclusie, gelijkheid en welzijn in onderwijs te bevorderen, te ondersteunen en mogelijk te maken te propageren en aan te moedigen;
 - 1.6. EU-brede onderzoeken en enquêtes te ondersteunen; de oprichting van onderzoeksnetwerken aan te moedigen en dialoog tussen onderzoek en beleid alsook onderzoek en mensen uit de praktijk te ondersteunen;
 - 1.7. rekening te houden met de gestructureerde dialoog over digitaal onderwijs en digitale vaardigheden, met inbegrip van de voorstellen voor aanbevelingen van de Raad die uit de dialoog voortvloeien.
2. De ontwikkeling en verspreiding te ondersteunen van richtsnoeren en middelen over onderwijssucces voor alle lerenden (ook over de integratie van migranten en het leren van talen) in samenwerking met de lidstaten, onder meer door de Europese toolkit voor scholen “Inclusief onderwijs promoten en voortijdig schoolverlaten

aanpakken”, het Compendium van inspirerende praktijken over inclusief en burgerschapsonderwijs en de toolkit voor beroepsonderwijs- en opleidingen van het Cedefop om schooluitval aan te pakken, verder te ontwikkelen en te promoten.

3. Mogelijkheden voor professionele ontwikkeling voor onderwijzend personeel en andere belanghebbenden te ondersteunen door:
 - 3.1. goede praktijken als gevolg van personeelsuitwisselingen, projecten en netwerken in het kader van Erasmus+ te delen, onder andere via de online eTwinning-gemeenschap, de Erasmus+ Teacher Academies en de kenniscentra voor beroepsopleiding;
 - 3.2. open onlinecursussen voor een groot publiek (massive open online courses — MOOC’s) en microcredentials voor leraren, opleiders, schoolleiders en lerarenopleiders op het nieuwe Europese platform voor schoolonderwijs beschikbaar te stellen en het brede gebruik van deze cursussen te bevorderen.
4. De uitvoering van de aanbeveling van de Raad te monitoren en hierover verslag uit te brengen in het kader van het Europees Semester (onder meer via het herziene sociaal scorebord) en van de Europese onderwijsruimte.
5. Vooruitgang ten aanzien van de doelstellingen op EU-niveau te monitoren en hierover periodiek verslag uit te brengen in het kader van verslagen over de Europese onderwijsruimte; na te gaan hoe monitoring op EU-niveau kan worden verbeterd, met name door bestaande indicatoren op EU-niveau te beoordelen en er nieuwe voor te stellen, met name over inclusie en gelijkheid, waar passend en noodzakelijk.
6. De Aanbeveling van de Raad van 28 juni 2011 inzake beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten in te trekken. [Met deze aanbeveling wordt de Aanbeveling van de Raad inzake beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten van 28 juni 2011, PB C 191 van 1.7.2011, ingetrokken en vervangen]

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*