

Fiche 1: Raadsaanbeveling trajecten naar succes op school

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Raadsaanbeveling over trajecten naar succes op school

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

30 juni 2022

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2022) 316

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0316&qid=1657792405029>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

N.v.t

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport; gekwalificeerde meerderheid

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

Het voorstel van de Europese Commissie (hierna: Commissie) voor een Raadsaanbeveling over trajecten voor succes op school richt zich op het creëren van een schoolomgeving die ervoor zorgt dat zoveel mogelijk leerlingen zo ver mogelijk kunnen komen in het onderwijs. Het voorstel is eerder al aangekondigd via de mededeling over de Europese Onderwijsruimte¹ en past bij het in 2021 vastgestelde Europese streefdoel om voortijdig schoolverlaten binnen de Europese Unie te verminderen zodat het percentage over de gehele Unie minder dan 9% is². Het voornaamste element uit het voorstel is de aanbeveling aan lidstaten om tegen 2025 een holistische en alomvattende strategie voor succes op school te ontwikkelen of verder te versterken. Binnen deze strategie zou aandacht moeten zijn voor kansengelijkheid voor kinderen uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status, mentaal welzijn, voortijdig schoolverlaten en basisvaardigheden. In de bijlage bij het voorstel wordt aangegeven welke beleidsinstrumenten, blijkend uit onderzoek en consultaties van de Commissie, effectieve onderdelen zouden kunnen zijn voor de strategie. Daarnaast stelt de concept tekst als aanbeveling voor dat lidstaten met het oog op preventie,

¹ BNC-fiche Mededeling Europese Onderwijsruimte 2025

² Resolutie van de Raad over de Europese Onderwijsruimte, 2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.C_.2021.066.01.0001.01.ENG

voortijdig interventie en een effectieve implementatie van de genoemde strategie, gegevens verzamelen over voortijdig schoolverlaten. Daarnaast wordt aanbevolen dat lidstaten rapporteren over de voortgang van de strategie in het kader van de Europese Onderwijsruimte en het Europees semester.

Naast aanbevelingen aan de lidstaten zijn er aanbevelingen aan de Commissie zelf opgenomen in het voorstel. Zo stelt de voorgestelde Raadsaanbeveling voor dat de Commissie via expertgroepen wederzijds leren tussen lidstaten bevordert, goede voorbeelden deelt, een expertgroep gericht op ondersteuning van risicogroepen en op mentaal welzijn instelt, Europees onderzoek naar succes op school faciliteert en de ontwikkeling en ontsluiting van lesmaterialen over succes op school faciliteert.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Zoals hierboven aangegeven richt de aanbeveling zich met name op een strategie voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, bevorderen van kansgelijkheid voor kinderen uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status, mentaal welzijn en basisvaardigheden.

Het kabinet heeft beleid gericht op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.³ Kinderen onder de 16 jaar zijn wettelijk verplicht om naar school te gaan. Jongeren tussen de 16 en 18 jaar zijn verplicht naar school te gaan totdat ze een startkwalificatie hebben behaald (een diploma havo, vwo of mbo-niveau 2). Leerplichtambtenaren van gemeenten houden toezicht op kinderen en jongeren onder de 18 jaar om te zorgen dat zij deelnemen aan onderwijs en geven zo nodig hulp en begeleiding. Voor jongeren van 18 tot 23 jaar werkt de Regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten intensief samen met scholen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. In deze aanpak wordt ook nauw samengewerkt met andere partners in het sociaal domein, zoals sociale wijkteams, jeugdzorgdiensten, de afdeling werk & inkomen van gemeenten en de geestelijke gezondheidszorg. Vanuit het Rijk zijn ook middelen beschikbaar voor scholen en gemeenten om een regionaal plan te maken waarin zij maatregelen nemen om voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit coaching, hulp bij loopbaanoriëntatie of hulp bij het opdoen van werkervaring of het vinden van werk.

Scholen met een hoog percentage kinderen die additionele ondersteuning nodig hebben krijgen extra middelen voor deze ondersteuning. Scholen gebruiken deze met name om het aantal leerlingen per klas te verminderen, zomerscholen te organiseren of aanvullende taaltrainingen aan te bieden. Daarnaast heeft Nederland onlangs wetgeving aangenomen die scholen verplicht om alle kinderen toegang te geven tot de activiteiten die zij organiseert, ongeacht of de ouders de vrijwillige ouderbijdrage hebben betaald die nodig is om de activiteit te financieren. Daarnaast is in augustus 2022 het programma School en Omgeving⁴ van start gegaan. Met dit programma biedt het kabinet scholen en hun omgeving de gelegenheid om hun aanbod aan kinderen en jongeren te

³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vsv/aanpak-voortijdig-schoolverlaten-vsv>

⁴ Kamerstuk 31293-639, 7 juli 2022

vergroten en geeft het coalities van scholen, gemeenten en maatschappelijke organisaties middelen om leerlingen te laten kennismaken met een breed scala aan activiteiten. Tenslotte is het kabinet bezig met een verbeteraanpak voor het passend onderwijs; hiermee wordt beoogd om de inclusie van kinderen met een beperking in het onderwijs te bevorderen.

Op het gebied van mentaal welzijn is het Nationaal Programma Onderwijs⁵, dat naar aanleiding van de COVID-19-pandemie is opgericht, van belang. Scholen kunnen de middelen die ze via het programma ontvangen, gebruiken om interventies te plegen die de leerling kunnen ondersteunen, ook op het gebied van mentaal welzijn. Gemeenten wordt in het kader van dit programma gevraagd om verdere hulp op het gebied van mentaal welzijn te bieden, bijvoorbeeld door samenwerking tussen maatschappelijk werkers, welzijnswerkers en sportorganisaties te stimuleren. Daarnaast is in juni de aanpak 'Mentale Gezondheid: van ons allemaal'⁶ gelanceerd. Binnen deze aanpak wordt ook ingezet op het onderwijs. Het kabinet bekijkt de mogelijkheden voor het opschalen van het ondersteuningsprogramma Welbevinden op school, waarbij er gewerkt wordt aan het versterken van het pedagogisch klimaat op school en de sociaal-emotionele vaardigheden van leerlingen en docenten. Tenslotte subsidieert het kabinet het programma Gezonde School⁷ waarbij wordt ingezet op verschillende gezondheidsthema's, waaronder (mentaal) welzijn.

Scholen kunnen met ingang van volgend schooljaar subsidie en hulp krijgen bij verbetering van hun onderwijs in de basisvaardigheden.⁸ Met de komende curriculumherziening, waarbij wordt gewerkt aan de bijstelling van kerndoelen en eindtermen, wordt duidelijker welke inzet scholen dienen te plegen op het gebied van basisvaardigheden, zodat leraren focus kunnen aanbrengen in hun lessen. Vanuit de inspectie zal het toezicht scherper ingericht worden en zal de lat voor basisvaardigheden omhoog gaan. Daarnaast werkt het kabinet aan meer systematische monitoring van de onderwijskwaliteit, zodat het kabinet beter zicht krijgt op prestaties met betrekking tot alle basisvaardigheden krijgt en scherpere doelen kan stellen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat er positief tegenover dat er gezien de ondersteunende rol van de Europese Unie op het gebied van onderwijs een voorstel voor een Raadsaanbeveling is gepubliceerd over de manier waarop scholen en onderwijsinstellingen ervoor kunnen zorgen dat zo veel mogelijk leerlingen zo succesvol mogelijk worden binnen het onderwijs. Wel is het kabinet van mening dat de beleidsinitiatieven die in de bijlage als goede voorbeelden worden opgenomen daadwerkelijk slechts als bevindingen (uit onderzoek en consultaties) gepresenteerd zouden moeten worden. Op dit moment komt de formulering van een aanzienlijk aantal van deze initiatieven namelijk vrij voorschrijvend over. De voorschrijvende formulering heeft geen juridische gevolgen aangezien een Raadsaanbeveling niet juridisch bindend is, maar als Nederland akkoord zou gaan met de

⁵ Kamerstuk 35570-VIII-220, 21 mei 2021

⁶ Kamerstuk 32793-613, 10 juni 2022

⁷ <https://www.gezondeschool.nl/documenten/programmaplan-gezonde-school-2021-2024>

⁸ Kamerstuk 31293-620, 12 mei 2022

voorschrijvende formulering zou hier wel een politiek "commitment" uit kunnen spreken. Het is van belang om hiervoor te waken omdat bepaalde specifieke aanbevelingen niet in lijn zijn met het Nederlandse beleid. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat voortijdig schoolverlaten gericht gemonitord zou moeten worden, terwijl Nederland, om stigmatisering te voorkomen, voortijdig schoolverlaten op een hoger aggregatieniveau monitort. Daarnaast past het niet binnen het Nederlandse beleid dat scholen de leeruitkomsten van extra-curriculaire activiteiten meten en valideren. Het is mogelijk dat lidstaten deze aanbevelingen nuttig vinden en hiermee aan de slag willen gaan, maar de formulering van de aanbevelingen, die van politiek belang is, moet voldoende ruimte aan de lidstaten laten om navolging te geven aan de aanbevelingen die bij hun stelsels passen.

Daarnaast merkt het kabinet op dat bij het opstellen van de bijlage, die een belangrijke invulling van de Raadsaanbeveling vormt, scherpere keuzes gemaakt kunnen worden. De grote verscheidenheid aan projecten en initiatieven die in de aanbeveling worden genoemd, maakt dat het niet realistisch is dat schoolleiders of leraren ze allemaal tegelijkertijd kunnen uitvoeren. Daarnaast is het kabinet van mening dat de voorgestelde Raadsaanbeveling een te grote rol met betrekking tot armoedebestrijding aan scholen en leraren toebedeelt. Het kabinet ziet daarom graag dat in de bijlage een prioritering wordt aangebracht en dat wordt aangegeven op welke initiatieven lidstaten additionele inzet kunnen plegen en waarom (op basis van welk wetenschappelijk bewijs) dit het geval zou moeten zijn. Daarnaast zou in de tekst duidelijker rekening gehouden moeten worden met de rollen, taken en verantwoordelijkheden die bij de school of juist andere actoren, zoals de gemeente of welzijnswerk, liggen.

Mogelijke punten waar volgens het kabinet prioriteit aan gegeven zou kunnen worden in de bijlage zijn het verminderen van (overbodige) administratie op de werkvloer, het geven van meer inzicht aan leraren en schoolleiders in de professionele autonomie die zij binnen de kaders hebben en het afbakenen van een curriculum dat in kwaliteit en kwantiteit haalbaar is. Daarnaast zou er in de bijlage aandacht gegeven kunnen worden aan de ondersteuning die leraren nodig hebben om zo goed mogelijk onderwijs te geven en aan het ondersteunen van scholen in taken die van belang zijn voor de school maar buiten het onderwijs om liggen (bijv. huisvesting en financiën). Tenslotte vindt het kabinet het van belang dat bij de aanbevelingen over inclusie aandacht wordt gegeven aan gender en seksuele gerichtheid, en zal het hierop inzetten.

Het kabinet is geen voorstander van aanbevelingen in de tekst die zien op het invoeren van een bepaalde pedagogisch-didactische methode, zoals geïndividualiseerd leren, experimenteel leren of blended leren. Hard wetenschappelijk bewijs voor een bepaalde didactisch-pedagogische methode ontbreekt en de vrijheid van onderwijs is een grondrecht. De vrijheid van onderwijs van scholen en de ruime autonomie van leraren in Nederland maken dat de overheid niet richting een bepaalde pedagogisch-didactische methode of inrichting van het curriculum stuurt. Het kabinet kan aangeven welke kerndoelen behaald dienen te worden ("het wat"), maar kan niet voorschrijven via welke methodes deze behaald dienen te worden ("het hoe"). Het kabinet is van mening dat de

Raadsaanbeveling hier ook geen uitlatingen over zou moeten doen en dat scholen en leraren zelf weloverwogen keuzes kunnen maken ten aanzien van de methoden die zij hanteren.

Wat de concrete acties van de Commissie betreft, staat het kabinet positief tegenover het faciliteren van het delen van goede voorbeelden en ervaringen tussen lidstaten, zowel op het niveau van de nationale overheden als op het niveau van onderwijsinstellingen, en het gebruik van bestaande tools en platforms die zijn ontwikkeld door de Europese Unie. Wel is het kabinet van mening dat de Commissie terughoudend zou moeten zijn in ontwikkelen en delen van lesmateriaal of ander materiaal voor het bieden van onderwijs. Het is gezien het belang van de vrijheid van onderwijs niet wenselijk dat overheden, waaronder supranationale, lesmaterialen (laten) ontwikkelen. Bij het ontsluiten van lesmaterialen geldt dat dit mogelijk is, maar dat het van belang is om dit alleen bij bestaand lesmateriaal en op een zo neutraal mogelijke wijze te doen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten hebben reeds tijdens een vergadering van het Onderwijscomité de gelegenheid gehad om eerste observaties over het voorstel te delen. Lidstaten gaven aan het voorstel te verwelkomen gezien het belang van het onderwerp. Verder gaven zij aan dat in het voorstel meer rekenschap gegeven kon worden van eerder werk dat de Raad van Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport heeft ondernomen op het gebied van inclusie en kansgelijkheid (bijv. de Raadsconclusies van het Portugese voorzitterschap uit 2021)⁹ en dat in de bijlage meer aandacht geschonken zou kunnen worden aan het thema basisvaardigheden. Aangezien het voorstel een Raadsaanbeveling betreft, is er geen rol voor het Europees Parlement.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Volgens artikel 165, lid 1 VWEU inzake onderwijs draagt de Unie bij aan 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 en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid. Volgens artikel 166, lid 1 VWEU legt de Unie inzake beroepsopleiding een beleid ten uitvoer waardoor de activiteiten van de lidstaten worden versterkt en aangevuld, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud en de opzet van de beroepsopleiding. Op grond van artikel 165, lid 4 en artikel 166, lid 4 VWEU kan de Raad op voorstel van de Commissie aanbevelingen aannemen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de Unie (artikel 6, onder e, VWEU), op grond waarvan de Unie

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/49660/st08693-en21-002.pdf>

bevoegd is om m.b.t. de Europese dimensie van dit onderwerp het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. .

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en de convergentie tussen de verschillende stelsels te vergroten door lidstaten te ondersteunen bij het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Hoewel het funderend onderwijs per lidstaat zeer verschillend is vormgegeven wordt het belang van kwalitatief goed en inclusief onderwijs in alle lidstaten onderschreven. Er is meerwaarde voor EU-optreden ten opzichte van (enkel) optreden door de afzonderlijke lidstaten, omdat de verbeterde kwaliteit en vergrote convergentie van de stelsels voor het funderend onderwijs uiteindelijk bijdraagt aan betere levensomstandigheden voor EU-burgers en het vrije verkeer van personen ondersteunt. Om die reden is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van proportionaliteit is positief. Het instrument van de Raadsaanbeveling is niet bindend en laat de lidstaten vrij overeenkomstig hun nationale omstandigheden te beslissen of en hoe zij gevolg geven aan de aanbeveling. Gezien het gekozen instrument gaat het voorstel voor de Raadsaanbeveling niet verder dan noodzakelijk. De voorgestelde maatregelen in de voorgestelde Raadsaanbeveling worden ook geschikt geacht om de doelstelling van het voorstel te bereiken. Zo is het kabinet van mening dat voortijdig schoolverlaten inderdaad tegengegaan kan worden door een inzet op kansengelijkheid, basisvaardigheden en mentaal welzijn. Aandachtspunt hierbij is wel dat voorkomen dient te worden dat scholen en leraren overvraagd worden aangezien dit tot een sterke vermindering van de effectiviteit van maatregelen zou kunnen leiden.

d) Financiële gevolgen

Uit de voorgestelde Raadsaanbeveling zelf blijken geen directe budgettaire gevolgen. Er worden diverse fondsen genoemd die moeten bijdragen aan het behalen van de doelen uit de mededeling, waaronder Erasmus+. Scholen en onderwijsinstellingen kunnen op eigen initiatief gebruik maken van de fondsen. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast in de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het ligt in de lijn der verwachting dat scholen de regeldruk en uitvoeringslasten van de maatregelen onderdeel zullen laten zijn van de eigen kosten- en batenanalyse van de maatregelen. Indien er weer een aparte ronde van monitoring en evaluatie alsmede aparte onderzoeken in het kader van deze Raadsaanbeveling worden opgezet kan dit tot additionele

lasten en kosten leiden, maar indien synergie gezocht kan worden met lopende onderzoeken zou dit de lasten weer kunnen beperken.

Het kabinet verwacht dat het voorstel geen effect zal hebben op de geopolitieke situatie en is van mening dat het voorstel via een mogelijke verbetering van het onderwijs in de Europese Unie positieve gevolgen kan hebben voor de concurrentiekracht van de Unie.