

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.7.2008  
COM(2008) 425 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE  
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ  
VAN DE REGIO'S**

**Betere competenties voor de 21ste eeuw:  
een agenda voor Europese samenwerking op schoolgebied**

**{SEC(2008) 2177}**

## INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding .....	3
	Jongeren voorbereiden op de 21 <sup>ste</sup> eeuw .....	3
	Doel van deze mededeling .....	4
2.	Nadruk op competenties.....	5
	Implementatie van sleutelcompetenties .....	5
	Lezen, schrijven en rekenen .....	6
	Op maat gemaakte leerbenaderingen .....	7
	Beoordeling van leerresultaten.....	7
3	Kwalitatief hoogwaardig leren voor elke leerling.....	8
	Verbetering van vroege leerkansen .....	8
	Bevordering van de rechtvaardigheid van de systemen .....	9
	Vroegtijdig schoolverlaten .....	10
	Bijzondere onderwijsbehoeften.....	11
	Schoolontwikkeling.....	11
4	Leerkrachten en overig schoolpersoneel.....	12
	Competenties en kwalificaties van leerkrachten .....	12
	Schoolleiding.....	13
5	Conclusie.....	14

# MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

## Betere competenties voor de 21<sup>ste</sup> eeuw: een agenda voor Europese samenwerking op schoolgebied

### 1 INLEIDING

#### Jongeren voorbereiden op de 21<sup>ste</sup> eeuw

1.1 De economische en sociale veranderingen in de Europese Unie brengen nieuwe kansen en uitdagingen met zich mee. Jongeren moeten over een breder scala aan competenties dan ooit tevoren beschikken om zich in een geglobaliseerde economie en in door steeds meer verscheidenheid gekenmerkte samenlevingen te kunnen ontplooiën. Velen zullen gaan werken in banen die nu nog niet bestaan en zullen geavanceerde taal-, interculturele en ondernemersvaardigheden nodig hebben. De technologie zal de wereld op voor ons onvoorstelbare wijze blijven veranderen. Uitdagingen zoals de klimaatverandering vergen een radicale omschakeling. In deze steeds complexere wereld zullen creativiteit en het vermogen om te blijven leren en vernieuwen evenveel waard zijn als specifieke kennisgebieden die verouderd dreigen te raken, zo niet meer. Een leven lang leren moet de norm zijn.

1.2 De Europese Raad heeft herhaaldelijk gewezen op de sleutelrol van onderwijs en scholing voor de toekomstige groei, het concurrentievermogen op de lange termijn en de sociale cohesie van de Unie. Hiertoe is het van doorslaggevend belang dat het potentieel tot innovatie en creativiteit van de Europese burgers wordt aangeboord. De component "onderwijs" in de kennisdriehoek "onderzoek, innovatie, onderwijs" moet versterkt worden, en hiermee dient al vroeg – namelijk op school – te worden begonnen. De op school verworven competenties en leergewoonten zijn onontbeerlijk voor de verwerving van nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen later in het leven.

1.3 De Commissie heeft verklaard<sup>1</sup> dat in het licht van de problemen van de 21<sup>ste</sup> eeuw een nieuwe aanpak voor de bevordering van het welzijn vereist is die de burgers binnen een context van *solidariteit*, sociale cohesie en duurzame ontwikkeling toereikende *kansen* op zelfontplooiing, *toegang* tot onderwijs, werk, gezondheidszorg en sociale bescherming biedt. Met het oog hierop heeft de Commissie investeren in jongeren tot een topprioriteit uitgeroepen.

1.4 De Raad<sup>2</sup> is tot de conclusie gekomen dat de economische groei en de welvaart in Europa van de actieve participatie van alle jongeren afhangen. Er bestaat een nauw en direct verband tussen het niveau dat kinderen in het leerplichtige onderwijs bereiken en hun latere maatschappelijke participatie, hun vervolgonderwijs en verdere scholing en hun loon. Wat betreft de toegang tot kwalitatief hoogwaardig onderwijs bestaan er geen gelijke kansen, zodat de onderwijsstelsels nog eens extra bijdragen tot sociaaleconomische ongelijkheid.

---

<sup>1</sup> COM(2007) 726 definitief.

<sup>2</sup> PB C 282 van 24.11.2007, blz. 12.

1.5 De ministers van Onderwijs hebben verklaard de kwaliteit en rechtvaardigheid van de onderwijsstelsels te zullen verbeteren<sup>3</sup>. De Raad heeft voor 2010 drie benchmarks vastgesteld die rechtstreeks verband houden met het schoolonderwijs (met betrekking tot vroegtijdig schoolverlaten, leesvaardigheid, en de afronding van de bovenbouw van het middelbaar onderwijs). Er is evenwel onvoldoende vooruitgang geboekt. Daarom heeft de Europese Raad er bij de lidstaten op aangedrongen om het aantal jongeren met onvoldoende leesvaardigheid en het aantal vroegtijdige schoolverlaters aanzienlijk te verminderen, en de resultaten van leerlingen met een migrantenachtergrond of uit kansarme groepen te verbeteren<sup>4</sup>.

1.6 In haar jaarlijkse evaluaties van de nationale Lissabon-hervormingsprogramma's heeft de Commissie verscheidene lidstaten aanbevolen om verbeteringen aan te brengen in bepaalde aspecten van hun schoolonderwijsstelsels.

### **Doel van deze mededeling**

1.7 De EU ziet zich daarom voor de uitdaging geplaatst om de hervorming van de schoolsystemen te intensiveren, zodat *iedere* jongere zijn of haar volledige potentieel door betere toegang en kansen kan ontplooiën om actief aan de ontluikende kenniseconomie deel te nemen en om de maatschappelijke solidariteit te versterken.

1.8 De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de organisatie en de inhoud van het onderwijs en de opzet van de onderwijs- en scholingsstelsels. De diverse, op gemeenschappelijke waarden berustende Europese schoolsystemen hebben een groot aantal innovatieve en voortreffelijke methoden te bieden. Wij doen er verstandig aan om van deze diversiteit te profiteren.

1.9 De meeste lidstaten beschikken thans over strategieën voor een leven lang leren waarbij het schoolonderwijs centraal staat<sup>5</sup>. Zij werken nauwer samen in verband met kwesties inzake schoolbeleid. De Unie heeft hierbij een ondersteunende rol door de uitwisseling van informatie en goede praktijkvoorbeelden te vergemakkelijken. Deze samenwerking bouwt ook voort op twintig jaar ervaring in het kader van het programma inzake een leven lang leren en daaraan voorafgaande programma's. De Commissie heeft in de context van deze gemeenschappelijke werkzaamheden in 2007 een publieke raadpleging over 'Scholen voor de 21e eeuw'<sup>6</sup> georganiseerd.

1.10 De lidstaten zijn zich steeds meer bewust geworden van de voordelen die samenwerking oplevert bij de aanpak van gemeenschappelijke uitdagingen, zoals bleek uit de aanbevelingen betreffende kwaliteitsevaluatie in het schoolonderwijs<sup>7</sup> en inzake sleutelcompetenties<sup>8</sup>, de conclusies van de Raad over doelmatigheid en rechtvaardigheid<sup>9</sup> en over het verbeteren van de kwaliteit van de lerarenopleiding<sup>10</sup>.

---

<sup>3</sup> PB C 298 van 8.12.2006, blz. 3.

<sup>4</sup> Conclusies van de Europese Raad van maart 2008, punt 15.

<sup>5</sup> COM(2007)703 definitief, punt 2.1.

<sup>6</sup> SEC(2007) 1009. De reacties zijn geanalyseerd in een afzonderlijk verslag op de site [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/consult/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/consult/index_en.html) en zijn samengevat in het werkdokument van de Commissie.

<sup>7</sup> Aanbeveling 2001/166/EG, PB L 60 van 1.3.2001.

<sup>8</sup> Aanbeveling 2006/962/EG, PB L 394 van 30.12.2006, blz. 10.

<sup>9</sup> PB C 298 van 8.12.2006, blz. 3.

<sup>10</sup> PB C 300 van 12.12.2007, blz. 7.

1.11 De Commissie is van oordeel dat, gezien de gemeenschappelijke kenmerken van tal van de uitdagingen waarmee schoolsystemen geconfronteerd worden en het belang van deze vraagstukken voor de toekomst van de Unie in sociaaleconomisch opzicht, schoolonderwijs een topprioriteit voor de volgende cyclus van het Lissabonproces behoort te zijn.

1.12 Daarom wordt in deze mededeling op basis van de reacties op de publieke raadpleging van de Commissie in 2007, van recente werkzaamheden van deskundigen uit de lidstaten in "peer learning-groepen"<sup>11</sup> en van de nieuwste internationale statistieken en onderzoeken, een agenda voorgesteld voor een intensievere Europese samenwerking op schoolgebied<sup>12</sup> waarin de belangrijkste uitdagingen voor de systemen in kaart worden gebracht die het best door middel van een dergelijke samenwerking kunnen worden aangepakt. Het gaat hierbij om drie aandachtsgebieden:

- nadruk op competenties
- kwalitatief hoogwaardig leren voor elke leerling
- leerkrachten en overig schoolpersoneel

## 2. NADRUK OP COMPETENTIES

### Implementatie van sleutelcompetenties

2.1 De Raad heeft beklemtoond dat mensen moeten worden toegerust met 'nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen' en dat het algemene vaardigheidsniveau moet worden verhoogd door de mogelijkheid te bieden tot 'initiële en voortgezette opleiding en vaardigheden- en competentietraining van zeer hoge, zelfs excellente kwaliteit, om het vermogen voor innovatie en benutting van onderzoek — een vereiste voor meer concurrentievermogen, groei en werkgelegenheid — te behouden en te versterken'<sup>13</sup>.

2.2 In de leerplannen bestaat de trend om de lerenden te helpen de kennis, vaardigheden en instelling te verwerven die nodig zijn voor de toepassing ervan in reële levenssituaties. Het Europees kader voor sleutelcompetenties<sup>14</sup> beschrijft de kennis, vaardigheden en instelling die benodigd zijn voor een succesvol leven in een kennismaatschappij. Dit vormt de basis voor een samenhangende benadering van de ontwikkeling van competenties op school en bij beroepsopleiding.

2.3 Voor de verwerving van competenties moeten lerenden vanaf een vroege leeftijd 'leren leren', door kritisch na te denken over hun leerdoelen, door hun leerproces met zelfdiscipline te organiseren, zelfstandig en met anderen samen te werken, zo nodig informatie en hulp te zoeken en alle mogelijkheden van de nieuwe technologieën te benutten.

---

<sup>11</sup> Peer learning-groepen voor sleutelcompetenties en leerplanhervorming; leraren en opleiders; toegang en sociale integratie; wiskunde, wetenschap en technologie.

<sup>12</sup> 'School' staat in deze mededeling voor kleuter- en basisonderwijs, onder- en bovenbouw van het middelbaar onderwijs, instellingen voor beroepsopleiding en voor schools onderwijs. De hier aan de orde gestelde thema's zijn voor een belangrijk deel ook van toepassing op het initieel beroepsonderwijs en zij moeten een plaats krijgen in de toekomstige werkzaamheden in het kader van het proces van Kopenhagen.

<sup>13</sup> PB C 290 van 4.12.2007, blz. 1.

<sup>14</sup> Aanbeveling 2006/962/EG.

2.4 In de reacties op de raadpleging over scholen werd aangedrongen op een flexibeler leeromgeving, die ertoe bijdraagt dat de leerlingen uiteenlopende competenties verwerven, waarbij de verwerving van basisvaardigheden behouden blijft. Tot de voorgestelde benaderingen behoorden onder meer: nieuwe pedagogische methoden, een vakoverschrijdende aanpak ter aanvulling van het vakspecifieke onderwijs en een grotere betrokkenheid van de leerlingen bij de opzet van hun eigen leerproces.

2.5 Een leerplanhervorming ter verbetering van competenties vergt een holistische benadering waarbij het leerproces vakspecifiek en vakoverschrijdend wordt georganiseerd, competenties expliciet worden onderwezen, een nieuwe lerarenopleiding en nieuwe didactische benaderingen worden ingevoerd, en – in de eerste plaats – leerkrachten, lerenden en andere actoren hierbij ten volle worden betrokken. Voorts moeten scholen de gezondheid en het welzijn van leerlingen en personeel alsook een actief burgerschap (ook in de Europese zin) bevorderen. De verwerving van een reeks competenties (onder meer door ondernemerschapsonderwijs<sup>15</sup> en het leren van talen) kan gestimuleerd worden in een schoolomgeving waar leerkrachten en leerlingen worden aangemoedigd om innovatief en creatief te zijn.

### **Lezen, schrijven en rekenen**

2.6 Lezen, schrijven en rekenen zijn onmisbaar voor de verwerving van sleutelcompetenties en van fundamenteel belang voor verder leren; de prestaties binnen de EU verslechteren evenwel. Volgens de EU-benchmark voor leesvaardigheid moet het percentage 15-jarigen dat hierbij slecht scoort in 2010 tot 17% omlaag worden gebracht. Dit cijfer is echter juist toegenomen: van 21,3% in 2000 tot 24,1% in 2006. Daarnaast bezitten bijna twee keer zoveel jongens als meisjes een geringe leesvaardigheid, namelijk 30,4% van de vijftienjarige jongens en 17,6 % van de vijftienjarige meisjes . Deze afname van de leesvaardigheid moet dringend worden omgebogen. Dit is een van de voornaamste taken waarvoor de scholen in Europa momenteel staan.

2.7 Leesvaardigheid hangt van diverse factoren af: een leescultuur binnen het gezin, de thuistaal, de pedagogische methoden van ouders en school en de invloed van een op beelden gebaseerde multimediacultuur. Goed beleid op dit gebied omvat onder andere maatregelen ter bevordering van de leesvaardigheid binnen gezinnen, vroegtijdige gespecialiseerde ondersteuning vanaf de peuterleeftijd, nationale strategieën en streefcijfers voor lees- en schrijfvaardigheid, en verbeteringen in de infrastructuur daarvoor (bibliotheken, onderwijsmateriaal).

2.8 Rekenvaardigheid, wiskundige en digitale competenties en inzicht in de exacte wetenschappen zijn ook onontbeerlijk voor een volledige participatie aan de kennismaatschappij en voor het concurrentievermogen van de hedendaagse economieën. De eerste ervaringen van kinderen zijn van cruciaal belang, maar leerlingen zien maar al te vaak op tegen wiskunde en sommigen van hen kiezen bewust voor andere vakken om er maar aan te kunnen ontsnappen. Via verschillende onderwijsbenaderingen kunnen de instelling van

---

<sup>15</sup> Zie de mededeling van de Commissie "Implementatie van de Lissabonstrategie van de Europese Gemeenschap: ondernemingszin bevorderen door onderwijs en leren", COM(2006) 33 definitief.

leerlingen en hun opleidingsniveau worden verbeterd en nieuwe leermogelijkheden binnen bereik worden gebracht<sup>16</sup>.

### **Op maat gemaakte leerbenaderingen**

2.9 Iedere lerende heeft andere behoeften. In ieder klaslokaal bestaat verscheidenheid: wat betreft geslacht, sociaaleconomische achtergrond, aanleg of onvermogen, moedertaal en leerstijlen. Een verbetering van competenties houdt in dat de lerenden meer op maat gesneden onderwijs ontvangen.

2.10 Een betere afstemming van het onderwijs op de behoeften van elk kind kan de belangstelling van de leerlingen en hun inzet bij leeractiviteiten vergroten en hun resultaten verbeteren, maar de voordelen ervan moeten alle leerlingen in gelijke mate ten goede komen.

2.11 Vroegtijdige signalering van individuele problemen en breed opgezette preventiestrategieën binnen de school zijn de voornaamste middelen om het aantal vroegtijdige schoolverlaters te verminderen. Docenten hebben specifieke scholing nodig om in verschillende klassen effectief te kunnen onderwijzen. Flexibeler onderwijs- en scholingstrajecten kunnen tot een succesvolle voltooiing van de schoolopleiding bijdragen en ertoe leiden dat alle leerlingen op een leven lang leren voorbereid zijn.

### **Beoordeling van leerresultaten**

2.12 Onderzoek toont aan dat een beoordeling die er specifiek op is afgestemd om het leren te stimuleren een van de doeltreffendste middelen is om het niveau te verhogen, met name bij leerlingen die slecht scoren, en om een leven lang leren mogelijk te maken. Beoordelingen worden echter maar al te vaak gebruikt om leerlingen in hokjes in te delen, en niet om hen te helpen zich te ontplooien; aan de hand van toetsen wordt niet altijd beoordeeld welke competenties leerlingen bezitten, maar wordt alleen nagegaan welke informatie zij zich kunnen herinneren.

2.13 Voor de verbetering van de competenties moet op grotere schaal gebruik worden gemaakt van formatieve evaluatie<sup>17</sup> om problemen in een vroeg stadium te signaleren en aan te pakken en moeten meer verfijnde methoden voor summatieve evaluatie<sup>18</sup> worden ontwikkeld op basis van overeengekomen normen voor leerresultaten. Docenten bezitten een aanzienlijke mate aan autonomie bij de evaluatie van leerlingen; deze aspecten moeten tijdens hun opleiding aan de orde komen.

**Met het oog op de ondersteuning van de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de aanbeveling inzake sleutelcompetenties stelt de Commissie voor om in de toekomst vooral samen te werken bij:**

---

<sup>16</sup> Ondersteuning voor natuurwetenschappen en wiskunde is een doelstelling van het Zevende EU-kaderprogramma voor onderzoek; de nadruk ligt hierbij op onderzoekende en probleemgebaseerde onderwijsmethoden op scholen en op de bevordering van de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden.

<sup>17</sup> Een evaluatie die feedback oplevert aan de hand waarvan het onderwijs zodanig kan worden aangepast dat het tegemoetkomt aan de behoeften van de lerende en die hem/haar helpt om over zijn/haar vorderingen na te denken.

<sup>18</sup> Vat het leerproces gedurende een bepaalde periode samen.



- **de ontwikkeling van actieplannen om het lees-, schrijf- en rekenvaardigheidsniveau te verhogen, met inbegrip van de vaststelling van streefcijfers;**
- **de versterking van zowel transversale als vakcompetenties, in het bijzonder leren leren; en**
- **de vaststelling van een ambitieuze aanpak van de ontwikkeling van competenties, die betrekking heeft op leerplannen, leermateriaal, de scholing van leerkrachten, leren op maat en evaluatiemethoden.**

### **3 KWALITATIEF HOOGWAARDIG LEREN VOOR ELKE LEERLING**

3.1 Alle jongeren met alle competenties voor het leven toe te rusten betekent een uitdaging op het gebied van kansengelijkheid. Geen enkel schoolsysteem biedt exact dezelfde onderwijskansen voor alle leerlingen. De kwaliteitskloof tussen scholen moet worden gedicht. Recent onderzoek toont aan dat geringe verschillen in schoolprestaties gepaard kunnen gaan met hoge gemiddelde prestaties; dit duidt erop dat de beleidsmakers de verschillen moeten verkleinen en de participatie verbeteren door zich te richten op de leerlingen met lagere vaardigheidsniveaus. Volgens de EU-benchmark moeten in 2010 ten minste 85% van de jongeren met succes de bovenbouw van het middelbaar onderwijs hebben voltooid. Het gemiddelde cijfer in de leeftijdsgroep van 20-24 jaar bedroeg in 2007 78,1%, d.w.z. een verbetering met slechts 1,5 procentpunt ten opzichte van 2000.

3.2 De Europese Raad concludeerde tijdens zijn voorjaarstop in 2006 dat in hoog tempo aan onderwijs- en opleidingsstelsels van hoge kwaliteit moest worden gewerkt, die niet alleen doelmatig, maar ook rechtvaardig zijn<sup>19</sup>. De noodzaak blijft bestaan om een beter inzicht te krijgen in de samenhang tussen de sociaaleconomische achtergrond en de onderwijsresultaten van de lerenden en om deze correlatie te doorbreken.

3.3 In de reacties in het kader van de raadpleging over scholen werd met nadruk gewezen op het belang van vroege leerkansen en van op integratie gerichte schoolsystemen die leerlingen van elke achtergrond in het reguliere onderwijs opnemen en die tegelijkertijd kansarme leerlingen en leerlingen met bijzondere behoeften extra ondersteuning bieden.

#### **Verbetering van vroege leerkansen**

3.4 Door voorschools onderwijs kan de onderwijsachterstand van kinderen uit gezinnen met een laag inkomen en uit minderheidsgroepen verminderd worden. Het kan bevorderlijk zijn voor het leren van de onderwijstaal of een tweede taal. Vroege, intensieve, multisystemische benaderingen leveren indrukwekkende resultaten op de lange termijn op en kunnen tijdens het gehele proces van een leven lang leren tot het hoogste rendement leiden, met name voor de kansarmsten. Er zijn aanwijzingen die erop duiden dat voorschools onderwijs het gemiddelde niveau alsook de aandacht en de deelname van kinderen in de klas verbetert. Voorschools onderwijs moet niet alleen gericht zijn op schoolprestaties, maar ook op sociale en emotionele zorg en gepaard gaan met maatschappelijk werk in de breedste zin van het woord. Het personeel heeft gespecialiseerde scholing en kwalificaties nodig.

---

<sup>19</sup> Conclusies van de Europese Raad van maart 2006.

3.5 In de lidstaten bestaat de tendens om het voorschools onderwijs en de voorschoolse kinderopvang tot alle kinderen uit te breiden. De Raad kwam in 2002 overeen dat de lidstaten voor ten minste 90% van de kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtige leeftijd en voor ten minste 33% van de kinderen onder 3 jaar kinderopvang moesten bieden<sup>20</sup>. In de periode 2002-2005 steeg het aantal aan het onderwijs deelnemende vierjarige kinderen met ongeveer 3 procentpunt tot meer dan 85%, zij het dat er nog steeds grote verschillen bestaan: van meer dan 99% in sommige landen tot minder dan 50% in andere<sup>21</sup>. Een verbetering van het aanbod van voorschoolse voorzieningen en een bredere toegang daartoe zijn wellicht de belangrijkste bijdragen die schoolsystemen aan betere kansen voor iedereen en aan de verwezenlijking van de Lissabondoelstellingen kunnen leveren.

### **Bevordering van de rechtvaardigheid van de systemen**

3.6 Uit onderzoek blijkt dat de meest succesvolle stelsels voor schoolonderwijs hoge verwachtingen hebben van alle leerlingen, met name bij hen die dat thuis niet gewoon zijn. De systemen moeten erop gericht zijn dat geen enkele 'mislukking' als definitief wordt beschouwd en geen enkele leerling de school verlaat met het idee dat hij of zij niet kan leren.

3.7 Beleid dat op individuele behoeften afgestemde flexibele leertrajecten wil garanderen, kan aan de bevordering van de rechtvaardigheid van het systeem bijdragen. Dit impliceert dat de begeleidingssystemen verder moeten worden ontwikkeld, de overdrachtmogelijkheden tussen verschillende onderwijsniveaus en -onderwijstypen (zoals bijvoorbeeld tussen beroeps- en hoger onderwijs) verbeterd moeten worden dat voorkomen moet worden dat leertrajecten op een dood spoor raken

3.8 De Raad heeft erop gewezen dat "er ook aanwijzingen [zijn] dat het op te vroege leeftijd op basis van capaciteit opsplitsen van leerlingen in aparte scholen van verschillende types soms negatieve gevolgen kan hebben voor de prestaties van kansarme leerlingen"<sup>22</sup>. De meeste beschikbare gegevens duiden erop dat door een vroegtijdige selectie van leerlingen voor verschillende schooltypen aan hun sociale achtergrond toe te schrijven verschillen qua opleidingsniveau nog groter kunnen worden. Het gaat hierbij om een complex fenomeen, waarvoor de lidstaten tezamen de juiste mix van beleidsmaatregelen zouden kunnen vaststellen om het aan te pakken.

3.9 Binnen sommige schoolsystemen moet op zeker tijdstip wel 25% van de leerlingen een jaar overdoen, terwijl dat bij andere systemen zelden het geval is. En dit is een dure aangelegenheid. Sommige zittenblijvers halen hun achterstand weer in, maar voor de grote meerderheid gaat dat niet op. De doubleerpercentages van kinderen uit minder bevoorrechte sociaaleconomische groepen liggen aanzienlijk hoger en de langetermijnresultaten van zittenblijvers zijn vaak geringer dan die van zwakke leerlingen die niet doubleren. Sommige landen maken in plaats daarvan gebruik van een formatieve evaluatie in combinatie met een korte intensieve begeleiding of individueel onderricht met ondersteunend personeel. De docenten moeten in deze methoden worden geschoold.

3.10 Kansarmoede als gevolg van persoonlijke, maatschappelijke, culturele of economische omstandigheden kan het onderwijs van kinderen bemoeilijken en is een van de belangrijkste uitdagingen voor de schoolsystemen in de EU. Armoede heeft een negatieve invloed op de

---

<sup>20</sup> Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Barcelona, maart 2002.

<sup>21</sup> COM(2007) 703 definitief.

<sup>22</sup> PB C 298 van 8.12.2006, blz.3.

cognitieve ontwikkeling van de leerlingen en uiteindelijk op hun leerprestaties. Kansarme kinderen hebben minder kans om de school met succes te doorlopen, gezond te blijven, de arbeidsmarkt te betreden, om geïntegreerd te worden in de samenleving en zij lopen een groter risico om met justitie in aanraking te komen<sup>23</sup>. De bijzondere problemen waarmee leerlingen uit migrantengroepen kampen, worden in een afzonderlijk document van de Commissie behandeld<sup>24</sup>.

3.11 De school alleen kan de maatschappelijke achterstand van de leerlingen niet compenseren. Voor oplossingen zijn samenwerkingsverbanden van gezinnen, sociale diensten, gemeenten en gezondheidszorgdiensten nodig om de overerving van armoede en uitsluiting van de ene op de andere generatie te doorbreken.

3.12 Scholen met hoge uitvalcijfers hebben vaak met een groot verloop van leerkrachten te maken, waardoor hun problemen nog erger worden. De ministers zijn overeengekomen dat het aanbod van kwaliteitsonderwijs in achterstandsbuurtten in het bijzonder moet worden aangemoedigd<sup>25</sup>. Door financiële ondersteuning van scholen die kansarme leerlingen opnemen, zouden de verschillen wat betreft de sociale samenstelling van scholen kunnen verminderen.

### **Vroegtijdig schoolverlaten**

3.13 Vroegtijdig schoolverlaten betekent een verspilling van potentieel. Het brengt maatschappelijke kosten (marginalisatie, een toenemend beroep op de gezondheidszorg en minder sociale samenhang) en economische kosten (een geringere productiviteit, lagere belastinginkomsten en meer sociale uitkeringen) met zich mee. Tot de kosten voor het individu behoren geringe vaardigheden, werkloosheid, laag inkomen gedurende de hele loopbaan, geringe deelname aan leren in het verdere leven en een geringer aanpassingsvermogen aan veranderingen.

3.14 In haar verslag over groei en werkgelegenheid van 2007 heeft de Commissie specifieke aanbevelingen gedaan aan verscheidene lidstaten met het oog op de verbetering van hun resultaten bij het terugdringen van vroegtijdig schoolverlaten. De uitvalcijfers van de lidstaten lopen weliswaar aanzienlijk uiteen, maar toch is er steeds sprake van een duidelijk verband met kansarmoede. Kinderen uit in meer dan een opzicht kansarme gezinnen zijn oververtegenwoordigd bij voortijdige schoolverlaters in alle landen<sup>26</sup>; hetzelfde geldt voor de ergste achterstandsbuurtten en -gebieden.

3.15 Intensievere beleidsinspanningen en meer middelen via de Europese structuurfondsen dragen tot een verbetering van de toestand bij, maar de geboekte vooruitgang verloopt te traag. Volgens de EU-benchmark voor 2010 mag gemiddeld niet meer dan 10% van de jongeren de school vroegtijdig verlaten. In 2007 bedroeg het gemiddelde EU-cijfer voor de leeftijdsgroep 18-24 jaar nog steeds 14,8%, d.w.z. 2,8 procentpunt minder dan in 2000. In 2008 hebben de ministers overleg gevoerd over maatregelen ter bestrijding van schooluitval, zoals: verbetering van de competenties van nieuwkomers in de onderwijstaal en andere vaardigheden om hetzelfde niveau als dat van hun leeftijdgenoten te bereiken; vroegtijdig signaleren van risicoleerlingen en bevordering van de samenwerking tussen hun ouders en

---

<sup>23</sup> Europese Raad, Gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale integratie 2007, blz. 5.

<sup>24</sup> COM (2008) 423.

<sup>25</sup> PB C 298 van 8.12.2006, blz.3.

<sup>26</sup> SEC(2007)1284, punt 1.1.2.

docenten; aanbieden van leeractiviteiten na schooltijd; meer continuïteit van de ondersteuning bij de overgang van het ene schoolniveau naar het andere.

3.16 'Tweede kans'-scholen zijn belangrijk, maar er is ook behoefte aan een nauwere samenwerking tussen het algemeen en beroepsonderwijs en de scholingssector, evenals aan maatregelen om reguliere scholen aantrekkelijker te maken.

### **Bijzondere onderwijsbehoeften**

3.17 Leerlingen met bijzondere onderwijsbehoeften geven meestal de voorkeur aan op integratie gericht onderwijs; alle leerlingen kunnen baat hebben bij op integratie gerichte benaderingen<sup>27</sup>. Ondanks krachtige beleidsvoornemens wordt nog steeds meer dan 2% van de leerlingen in de EU vanwege hun bijzondere onderwijsbehoeften in aparte scholen onderwezen.

3.18 De gelijktijdige verwezenlijking van integratie én ondersteuning van leerlingen met bijzondere behoeften impliceert een heroverweging van het beleid inzake de organisatie van leerondersteuning, de verbetering van de samenwerking tussen scholen en andere diensten en de implementatie van leren op maat. Een tijdige en flexibele ondersteuning kan leerlingen met tijdelijke leer- en aanpassingsmoeilijkheden helpen hun achterstand in te halen zonder hen in een gesegregerde setting te plaatsen.

### **Schoolontwikkeling**

3.19 Scholen moeten in staat zijn om zich voortdurend aan hun veranderende omgeving en aan de veranderende behoeften van leerlingen, leerkrachten en ouders, hun voornaamste partners, aan te passen.

3.20 In tal van landen ondergaat de rol van de schoolinspectie verandering: de nadruk ligt minder op controle en verschuift steeds meer in de richting van ondersteuning en het stimuleren van verbeteringen. Schoolnetwerken (zoals bijvoorbeeld Comenius-schoolpartnerschappen of eTwinning) kunnen vernieuwing aanjagen. Een systematische en periodieke zelfevaluatie zijn doeltreffende middelen waarmee scholen een nieuwe koers kunnen bepalen. De Raad is tot de conclusie gekomen dat scholen "leergemeenschappen"<sup>28</sup> moeten ontwikkelen. Steeds meer scholen stellen hun faciliteiten ook aan de plaatselijke bevolking ter beschikking en halen de banden aan met het plaatselijke bedrijfsleven.

3.21 De laatste tijd is in Europa een grote verscheidenheid aan hervormingen uitgevoerd om zo de autonomie van scholen te vergroten. In dit verband moet nog meer werk worden verzet op de volgende gebieden: de kwaliteitsvoordelen van de verschillende vormen van autonomie, het verband tussen deze autonomie en de prestaties van de leerlingen, externe evaluaties, verantwoordingsplicht en keuzemogelijkheden en de wijze waarop een grotere autonomie de rechtvaardigheid van de systemen ten goede kan komen.

**De Commissie stelt voor om ter ondersteuning van de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de conclusies van de Raad over doelmatigheid en rechtvaardigheid bij de toekomstige samenwerking het accent te leggen op:**

<sup>27</sup> Inclusive education and classroom practices in Secondary Education, Europees Agentschap Ontwikkeling van onderwijs voor leerlingen met specifieke behoeften, Summary Report, 2005.

<sup>28</sup> PB C 300 van 12.12.2007, blz. 7.

- **de uitbreiding van de toegang tot voorschools onderwijs van hoge kwaliteit tot alle kinderen;**
- **de beoordeling en verbetering van het rechtvaardigheidsbevorderende effect van schoolstelsels, en de vermindering van kwaliteitsverschillen tussen scholen;**
- **een zodanige opzet van de schoolstelsels dat een succesvolle overgang tussen verschillende schooltypen en –niveaus alsook naar vervolgopleidingen en bij- en nascholing wordt vergemakkelijkt;**
- **terugdringing van vroegtijdig schoolverlaten; en**
- **verlenen van tijdige ondersteuning en leerbenaderingen op maat binnen reguliere scholen voor leerlingen met bijzondere behoeften.**

#### **4 LEERKRACHTEN EN OVERIG SCHOOLPERSONEEL**

##### **Competenties en kwalificaties van leerkrachten**

4.1 De kwaliteit van de leerkrachten is de belangrijkste binnenschoolse factor die de prestaties van de leerlingen beïnvloedt. Als zodanig is zij van cruciaal belang voor de verwezenlijking van de Lissabondoelstellingen. De beroepsgroep van leraren kent een hoog percentage oudere werknemers: ongeveer 30% van de leerkrachten is ouder dan 50, en om en nabij twee miljoen docenten moeten de komende 15 jaar worden vervangen om het aantal leerkrachten op peil te houden. Het personeel moet over de vaardigheden beschikken om iedere leerling adequate mogelijkheden te bieden om de benodigde competenties te verwerven binnen een veilige en aantrekkelijke schoolomgeving, die gebaseerd is op wederzijds respect en op samenwerking, die het sociale, lichamelijke en geestelijke welzijn bevordert en waar geen plaats is voor pesten en geweld<sup>29</sup>. Toch maken de meeste landen melding van tekortkomingen bij de onderwijskwalificaties. Desondanks bestaan er maar weinig prikkels voor deelname aan bij- en nascholing en wordt er op dit gebied eveneens weinig geïnvesteerd. Over het algemeen wordt er slechts een minimale hoeveelheid tijd uitgetrokken voor bijscholing op het werk en veel landen bieden nieuwe leerkrachten geen systematische ondersteuning.

4.2 De ministers zijn in 2007 overeengekomen om het beroep van leraar een aantrekkelijker loopbaankeuze te maken, de kwaliteit van de lerarenopleiding te verbeteren en initieel onderwijs, aanvullende steun voor beginnende leerkrachten (inductieprogramma's) en verdere professionele ontwikkeling, die gecoördineerd en coherent en adequaat zijn, waarvoor toereikende middelen ter beschikking worden gesteld en waarvan de kwaliteit wordt geborgd. Leerkrachten dienen gedurende hun gehele loopbaan op adequate wijze te worden gestimuleerd om hun leerbehoeften te herzien en nieuwe kennis, vaardigheden en competenties te verwerven, waaronder ook in talen.

4.3 Uit de reacties in het kader van de raadpleging over scholen werd met nadruk gewezen op de noodzaak om het evenwicht tussen theorie en praktijk tijdens de initiële lerarenopleiding te verbeteren en om het lesgeven te presenteren als een op

---

<sup>29</sup> Ibid.

probleemoplossing of onderzoek in actie gerichte activiteit die beter aansluit bij het leren en de vorderingen van de kinderen. Het personeel moet voldoende tijd worden gegund voor scholing en professionele ontwikkeling, waaraan accreditatie moet worden verleend. In een aantal landen werden de arbeidsvoorwaarden van leerkrachten, met inbegrip van hun beloning, als kernpunten genoemd.

4.4 Uit recent onderzoek blijkt dat de onderwijsstelsels met de beste resultaten het lerarenberoep aantrekkelijk maken voor de meest capabele mensen, effectieve procedures hanteren om de juiste kandidaten voor de functie van leraar te selecteren en om slechte prestaties aan te pakken, beschikken over een de hele loopbaan omspannende en praktijkgerichte aanpak van lerarenopleiding, en een schoolomgeving scheppen waarin leerkrachten van elkaar kunnen leren.

### **Schoolleiding**

4.5 Scholen zijn steeds complexer en autonomer wordende organisaties. Diverse vaardigheden zijn een vereiste om er op doeltreffende wijze leiding aan te kunnen geven. Er is sprake van een trend in de richting van meer op samenwerking gerichte managementstijlen en een verdeling van de leidinggevende taken die nauwer verbonden zijn met het besturen van scholen. Hiertoe zijn meer leerkrachten en opleiders nodig die hun leiderschapskwaliteiten hebben kunnen ontwikkelen<sup>30</sup>. De leidinggevende functies worden steeds zwaarder. In veel lidstaten is het moeilijk om schoolleiders te vinden.

4.6 Recente gegevens lijken erop te duiden dat de schoolleiding zich weer moet richten op taken die het meeste effect sorteren wat betreft de verbetering van het leren van de leerlingen, dat door de verdeling van de leidinggevende taken de schoolefficiëntie kan verbeteren, dat personen in leidinggevende functies gedurende hun hele loopbaan op adequate wijze moeten worden geschoold en voorbereid en dat werving en behoud van schoolleiders geprofessionaliseerd moeten worden<sup>31</sup>.

**De Commissie stelt voor om ter ondersteuning van de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de conclusies van de Raad over de verbetering van de kwaliteit van de lerarenopleiding bij de toekomstige samenwerking het accent te leggen op:**

- **het waarborgen van initieel onderwijs, inductieprogramma's en continue professionele ontwikkeling voor leerkrachten, die gecoördineerd en coherent zijn, waarvoor toereikende middelen ter beschikking worden gesteld en waarvan de kwaliteit wordt geborgd; en verbetering van het aanbod, de kwaliteit en deelname aan bijscholing op het werk voor leerkrachten;**
- **de herziening van de aanwerving van leerkrachten, zodat de meest capabele kandidaten worden aangetrokken, de beste sollicitanten worden geselecteerd en goede leerkrachten worden aangenomen voor scholen waar de problemen het grootst zijn; en**

<sup>30</sup> Cluster 'Leraren en opleiding': Main policy conclusions 2005 – 2007.

<sup>31</sup> Improving School Leadership, OESO 2008.

- **de verbetering van de aanwerving van schoolleiders en het bieden van de middelen en mogelijkheden om hen in staat te stellen zich te richten op de verbetering van het leren door de leerlingen en de ontwikkeling van het schoolpersoneel.**

## 5 CONCLUSIE

5.1 In deze mededeling zijn terreinen in kaart gebracht waarop – soms ingrijpende – veranderingen moeten plaatsvinden voordat de scholen in Europa jongeren volledig kunnen toerusten voor het leven in deze eeuw. De systemen in de EU omvatten een indrukwekkend aantal innovaties en uitstekende beleidsbenaderingen, die echter nog maar al te vaak tot afzonderlijke lidstaten beperkt zijn. De lidstaten moeten samenwerken om hier beter munt uit te kunnen slaan.

5.2 Daarom stelt de Commissie een samenwerkingsagenda voor ten aanzien van de kwesties die in de drie omkaderde samenvattingen hierboven zijn uiteengezet, waarbij vooral moet worden gekeken hoe betere resultaten kunnen worden bereikt bij de door de Europese Raad aan de orde gestelde punten, zoals de verbetering van de lees- en schrijfvaardigheid, een ruimere toegang tot het voorschools onderwijs en een verdere ontwikkeling van de lerarenopleiding. Uitwisselingen met betrekking tot deze samenwerkingsagenda moeten plaatsvinden via de open coördinatiemethode op onderwijs- en scholingsgebied en mede gebaseerd zijn op het programma op het gebied van een leven lang leren; tegelijkertijd moeten de voornaamste uitdagingen in de Lissabon-hervormingsprogramma' van de lidstaten belicht worden.