

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 31.1.2011
SEC(2011) 98 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

***voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake beleid ter bestrijding van voortijdig
schoolverlaten***

SEC(2011) 97 definitief
SEC(2011) 96 definitief
COM(2011) 19 definitief

SAMENVATTING

Deze effectbeoordeling wordt gevoegd bij het voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten.

1. PROBLEEMSTELLING

In 2009 heeft 14,4% van alle jongeren in de leeftijdsgroep van 18-24 jaar onderwijs en opleiding voortijdig afgebroken na slechts lager voortgezet onderwijs of nog minder te hebben gevolgd.¹ Hoewel de situatie in bijna alle lidstaten is verbeterd, is onvoldoende vooruitgang geboekt met betrekking tot het oorspronkelijke doel om het percentage voortijdige schoolverlaters uiterlijk in 2010 terug te dringen tot minder dan 10%. Nu acht landen deze benchmark hebben bereikt en enkele andere dicht in de buurt van de doelstelling komen, is een verdere vermindering van het aantal voortijdige schoolverlaters haalbaar. Maar om dit te bereiken, zijn zeker in tijden van een economische en financiële crisis grotere en beter gecoördineerde inspanningen nodig.

De noodzaak om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, werd politiek nog urgenter toen de Europese Raad in juni 2010 de Europa 2020-strategie voor de gehele EU goedkeurde. Een van de vijf centrale doelstellingen is het terugdringen van het schooluitvalcijfer tot minder dan 10% in 2020. De nieuwe strategie is gebaseerd op drie elkaar versterkende prioriteiten: slimme groei op basis van kennis en innovatie, duurzame groei voor een groenere, competitievere economie en inclusieve groei voor veel werkgelegenheid en sociale cohesie. Hoge schooluitvalcijfers staan een slimme en inclusieve groei in de weg.²

Voortijdig schoolverlaten brengt hoge kosten voor individuen, de maatschappij en de economie met zich mee. Mensen ondervinden hun gehele leven de negatieve gevolgen van voortijdige schooluitval en hun kansen om deel te nemen aan het sociale, culturele en economische leven worden hierdoor verkleind. Zij lopen zo een groter risico om werkloos te worden, tot armoede te vervallen en maatschappelijk te worden buitengesloten. Hoge schooluitvalpercentages in de Europese landen hebben langetermijngevolgen voor de arbeidsmarkten en de beschikbaarheid van gekwalificeerde werknemers en daarmee ook voor de economische groei. Deze effecten zullen in de meeste EU-lidstaten waarschijnlijk nog ernstiger worden door de economische en financiële crisis.

Voortijdig schoolverlaten is een complex verschijnsel en de processen die eraan ten grondslag liggen, worden door verschillende factoren beïnvloed. De redenen waarom jongeren onderwijs en opleiding voortijdig verlaten, zijn sterk persoonlijk gekleurd. Toch kunnen er een aantal structurele kenmerken van de genoemde processen worden vastgesteld.

¹ Eurostat, Enquête naar de arbeidskrachten 2010. Meer informatie op http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_40. De gegevens zijn gebaseerd op de enquête naar de arbeidskrachten. Met voortijdige schoolverlaters worden personen tussen de 18 en 24 jaar bedoeld die aan de volgende twee voorwaarden voldoen: ten eerste is hun hoogst behaalde onderwijs- of opleidingsniveau ISCED 0, 1, 2 of 3c kort; ten tweede hebben de respondenten verklaard dat zij in de vier weken voorafgaand aan de enquête geen onderwijs of opleiding hebben gevolgd.

² Mededeling van de Commissie "Europa 2020 – Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei" – COM(2010) 2020. Conclusies van de Europese Raad, 17 juni 2010.

- Voortijdig schoolverlaten houdt nauw verband met kansarmoede en een laag onderwijsniveau. Kinderen uit kansarme milieus krijgen over het algemeen onvoldoende ondersteuning van hun familie, worden gediscrimineerd binnen het onderwijsstelsel en hebben een beperkte toegang tot niet-formele en informele leermogelijkheden buiten het verplichte onderwijs.
- De onderwijsproblemen beginnen vaak al tijdens het primaire onderwijs met slechte schoolresultaten en een toenemende vervreemding van school. Onderwijs- en opleidingsstelsels bieden vaak niet voldoende gerichte ondersteuning voor risicoleerlingen om te kunnen omgaan met problemen en om onderwijs en opleiding te blijven volgen.
- Slechts een paar lidstaten volgen een samenhangende en brede strategie om voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Doordat de meeste lidstaten geen samenhangend, alomvattend en wetenschappelijk gebaseerd beleid ter bestrijding van schooluitval hebben, is tot dusver betrekkelijk weinig vooruitgang geboekt met de vermindering van het percentage voortijdige schoolverlaters.

Doeltreffend beleid tegen schooluitval moet samenhangend, alomvattend en wetenschappelijk gebaseerd zijn, hetgeen betekent dat het accent moet verschuiven van afzonderlijke maatregelen naar een breed beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Dit beleid moet gericht zijn op alle onderwijsniveaus, sectoroverschrijdend zijn en moet in samenspraak met de belanghebbenden op het gebied van onder andere jeugdbeleid, sociaal en werkgelegenheidsbeleid en de gezondheidszorg worden geformuleerd. Verder moet het accent in het beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten liggen op preventie, interventie en compensatie.

- Preventie dient te voorkomen dat er omstandigheden ontstaan waarbij processen in gang gezet worden die tot voortijdig schoolverlaten leiden.
- In het geval van interventie worden moeilijkheden in een vroeg stadium aangepakt en wordt ernaar gestreefd te voorkomen dat deze leiden tot schooluitval.
- Compensatie biedt voortijdige schoolverlaters mogelijkheden tot re-integratie in onderwijs en opleiding.

2. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT

Onderwijs en beroepsopleiding is een beleidsterrein waarop de EU als gevolg van het subsidiariteitsbeginsel aanvullende bevoegdheid heeft volgens de definitie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (Verdrag van Lissabon). Overeenkomstig artikel 165 draagt de Unie bij tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen.

Verder vereist artikel 9 dat de EU rekening houdt met de eisen inzake bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de strijd tegen sociale uitsluiting en een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de menselijke gezondheid.

Een initiatief op het gebied van voortijdig schoolverlaten is gericht op verbetering van de

kwaliteit van onderwijs en opleiding en van de leerresultaten, helpt voorkomen dat vaardigheden niet op de arbeidsmarkt aansluiten en verbetert de inzetbaarheid en sociale samenhang. Het accent ligt daarbij op het faciliteren en aanmoedigen van samenwerking tussen de lidstaten en het ondersteunen van hun initiatieven. Het initiatief is in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel omdat het ondersteuning biedt en een uitwisseling tussen de lidstaten faciliteert, maar de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de leerinhoud en de organisatie van hun onderwijsstelsels volledig aan de lidstaten overlaat.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET INITIATIEF

Het algemene doel van het initiatief is bij te dragen tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en hun activiteiten te ondersteunen. Het specifieke doel is de schooluitval in Europa in een hoger tempo terug te dringen. Als het gemiddelde schooluitvalcijfer in de EU onder 10% wordt gebracht, zou het aantal voortijdige schoolverlaters in Europa met ongeveer 2 miljoen dalen. Dit zou betekenen dat meer jongeren kwalificaties verwerven, dat zij beter inzetbaar worden en dat zij minder risico lopen op armoede en sociale uitsluiting.

De operationele doelstellingen zijn erop gericht de lidstaten te helpen effectief en efficiënt beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten te ontwikkelen. Het initiatief zal hen helpen de belangrijkste onderdelen van een nationaal beleidskader vast te stellen, een wetenschappelijk gebaseerde aanpak van voortijdig schoolverlaten te introduceren en samenhangende en brede maatregelen tegen schooluitval te nemen in al het beleid dat op kinderen en jongeren is gericht. De bedoeling is de samenwerking tussen de lidstaten te verbreden en de uitwisseling van ervaringen en goede praktijkvoorbeelden te stimuleren. Bij deze samenwerking moeten ook vertegenwoordigers en belanghebbenden van andere beleidsgebieden worden betrokken, zoals het sociaal en werkgelegenheidsbeleid en het jeugdbeleid. Een totaalaanpak van voortijdig schoolverlaten moet sectoroverschrijdende samenwerking op alle niveaus bevorderen, rekening houden met de combinatie van factoren die tot schooluitval leiden en zorgen voor een grotere inzet van alle actoren om schooluitval proactief terug te dringen. Een beter gericht gebruik van EU-financiering zal een aanvulling betekenen op de maatregelen van de lidstaten om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan.

4. BELEIDSOPTIES

Optie A (basisscenario): Het terugdringen van voortijdig schoolverlaten maakt thans deel uit van het ET 2020-kader. De open coördinatiemethode (OCM) vergemakkelijkt de samenwerking en uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden tussen de lidstaten. De bestaande financieringsinstrumenten, zoals het Europees Sociaal Fonds (ESF), het programma Een leven lang leren of de kaderprogramma's voor onderzoek en innovatie (RTD), bieden mogelijkheden voor gerichte actie, vergelijkende studies, onderzoek en ontwikkeling van nieuwe benaderingen.

Optie B: Een beleidskader biedt de lidstaten een hulpmiddel om nationaal beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten te ontwikkelen volgens een totaalaanpak. Hierin ligt de nadruk op verbetering van de kennisbasis voor het ontwikkelen van beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten en het bevat een pleidooi voor een betere monitoring, breed opgezet beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten en een betere samenwerking tussen alle beleidsgebieden die direct of indirect betrekking hebben op jongeren, en met name

jongeren die het risico op schooluitval lopen. De voorgestelde maatregelen op het gebied van preventie, interventie en compensatie van voortijdig schoolverlaten zijn gebaseerd op beproefde en geëvalueerde beleidsmaatregelen in de lidstaten en kunnen worden aangepast aan concrete situaties in andere lidstaten. De lidstaten die nog geen beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten hebben, kunnen het gebruiken om een nationaal beleidskader te ontwikkelen. Andere lidstaten kunnen het beleidskader gebruiken om hun huidige beleid te evalueren en te herzien. Het kader kan tevens als agenda voor toekomstige samenwerking tussen de lidstaten dienen, richting geven aan de toekomstige beleidsontwikkeling op EU-niveau en als leidraad fungeren voor een effectief en efficiënt gebruik van EU-financiering.

Overigens is optie B geen op zichzelf staande optie; voor de uitvoering is een instrument nodig. Bij optie B1 en B2 worden verschillende werkwijzen beschreven om het beleidskader te bevorderen en met behulp van verschillende rechtsinstrumenten uit te voeren. Ook al blijft de inhoud van het beleidskader onveranderd, het gebruik van verschillende instrumenten zal bij de uitvoering verschillende resultaten en effecten opleveren.

Optie B1 (mededeling of aanbeveling van de Commissie): De Commissie keurt een mededeling of aanbeveling goed waarin het beleidskader voor effectief en efficiënt beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten wordt beschreven. Dit kan door de lidstaten bij hun beleidsontwikkeling worden gebruikt en biedt een overzicht van de onderzoeksresultaten en Europese ervaringen.

Optie B2 (aanbeveling van de Raad): De Raad keurt een aanbeveling goed waarin het beleidskader wordt beschreven. Deze aanbeveling biedt een basis voor intensievere samenwerking tussen de lidstaten. In de aanbeveling wordt ook aangedrongen op een breder sectoroverschrijdend proces in het kader van de OCM.

Optie C (financieringsprogramma): Om gerichte initiatieven te stimuleren, kan EU-financiering worden vrijgemaakt voor specifieke maatregelen op EU-niveau om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, met name voor vergelijkend onderzoek en proefprojecten met een Europese toegevoegde waarde waarbij verschillende lidstaten betrokken zijn. Deze optie is afgewezen vanwege het risico op overlapping met bestaande financieringsregelingen, zoals het Europees Sociaal Fonds en het programma Een leven lang leren. Het zou niet goed beantwoorden aan de specifieke en operationele doelstellingen van dit initiatief: meer financiering leidt niet per se tot de ontwikkeling van beter gerichte, wetenschappelijk gebaseerde, samenhangende en alomvattende strategieën om voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Het risico is eerder dat de projectmatige aanpak van voortijdig schoolverlaten wordt voortgezet. Daarom wordt een aanvullende financieringsregeling niet wenselijk geacht.

5. BEOORDELING VAN DE EFFECTEN

Vermindering van het schooluitvalcijfer zal aanzienlijke economische en sociale gevolgen hebben. Deze kunnen als volgt worden samengevat:

- Toename van de vaardigheidsniveaus en inzetbaarheid van jongeren en verbetering van het welzijn, de gezondheidsstatus en de leefomstandigheden van jongeren;
- Minder risico op armoede en sociale uitsluiting en minder afhankelijkheid van sociale bijstand; betere sociale samenhang in de Europese samenlevingen;

- Meer aansluiting van de vaardigheden op de arbeidsmarkt, aanbod van beter gekwalificeerde werknemers en daarmee ondersteuning van de economische groei.

Er zijn slechts beperkte milieueffecten en er zijn geen effecten op de administratieve belasting of op derde landen. Er zijn geen gevolgen voor de mensenrechten.

De sociale en economische effecten stemmen overeen met de algemene doelstellingen van het initiatief. De verschillende beleidsopties zullen naar verwachting op verschillende manieren bijdragen aan de verwezenlijking van die doelstellingen, afhankelijk van het verwachte tempo en succes van het terugdringen van voortijdig schoolverlaten in Europa. Voor optie A en B1 bleek uit de effectbeoordeling dat de terugdringing van het schooluitvalcijfer te langzaam zou verlopen en te gering zou zijn om op te wegen tegen de effecten van de moeilijke economische, fiscale en sociale situatie in de lidstaten als gevolg van de economische crisis.

Bij analyse van het basisscenario (optie A) blijkt dat de huidige OCM ondersteuning kan bieden bij de beleidsontwikkeling op basis van de uitwisseling van ervaringen en goede praktijkvoorbeelden, maar belangrijke aanvullende input mist, zoals een beleidskader of richtsnoeren voor beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten. In het verleden is gebleken aan dat zonder een dergelijk kader of gemeenschappelijke agenda niet alle lidstaten ten volle konden profiteren van de lessen die zij van elkaar konden leren. Nieuwe en succesvolle benaderingen die in het verleden aandacht kregen in de OCM, konden niet gemakkelijk in het bestaande nationale beleid worden ingepast. Een mededeling of aanbeveling van de Commissie, zoals voorgesteld in optie B1, zou een dergelijke aanvullende input leveren; mogelijk zou een document van de Commissie echter niet genoeg beleidsaandacht in de lidstaten krijgen. Het geeft enkel de intentie en het oordeel van de Commissie weer en biedt de lidstaten niet de gelegenheid zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het voorgestelde beleidskader. Een mededeling of aanbeveling van de Commissie is daarom wellicht niet het aangewezen middel om wetenschappelijk gebaseerd, alomvattend en samenhangend beleid te bevorderen en de effectiviteit en efficiëntie van maatregelen ter vermindering van schooluitval te vergroten.

Wat sectoroverschrijdende samenwerking betreft, werd opgemerkt dat de huidige uitvoeringsregelingen voor het strategisch kader "ET 2020" vooralsnog beperkt blijven tot onderwijs en opleiding. Een mededeling of aanbeveling van de Commissie zou ook niet direct van invloed zijn op de reikwijdte van de huidige OCM of de sectoroverschrijdende samenwerking op Europees niveau uitbreiden, omdat deze alleen een verplichting voor de Commissie en niet voor de lidstaten inhoudt. Als de uitwisseling van ervaringen en goede praktijkvoorbeelden voor het onderwijs- en opleidingsbeleid wordt beperkt, zou dit ook beperkingen voor de latere beleidsontwikkeling met zich mee kunnen brengen.

Voortzetting van de huidige OCM en de bijbehorende werkmethoden staat haaks op de toegenomen aandacht voor de benchmark voor voortijdig schoolverlaten in de Europa 2020-strategie. Het risico bestaat dat zowel optie A als optie B1 de effectiviteit en efficiëntie van maatregelen ter bestrijding van schooluitval niet voldoende zullen vergroten.

De conclusie van de effectbeoordeling luidt dat een aanbeveling van de Raad, zoals voorgesteld in optie B2, de ontwikkeling van wetenschappelijk gebaseerd, alomvattend en samenhangend beleid ter vermindering van schooluitval in de lidstaten zou stimuleren. Dit moet ertoe leiden dat de schooluitvalcijfers sneller dalen en de gewenste economische en sociale effecten sneller worden bereikt.

De aanbeveling zou een beleidskader voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten bevatten dat gebaseerd is op eerdere ervaringen in de lidstaten en op vergelijkend onderzoek. Hierin zouden concrete maatregelen tegen schooluitval in een strategisch kader bijeen worden gebracht en de tekortkomingen in het huidige beleid ter bestrijding van schooluitval worden beschreven. Door dit beleidskader met de formele steun van de Raad te definiëren, zou de aanbeveling de lidstaten bij hun beleidsontwikkeling ondersteunen en de uitvoering van wetenschappelijk gebaseerde en doelgerichte maatregelen om voortijdig schoolverlaten terug te dringen, helpen versnellen. Het proces waarin de aanbeveling binnen de Raad wordt besproken, goedgekeurd en uitgevoerd, zou de lidstaten een instrument bieden om hun beleidsaanpak te beoordelen en een standpunt in te nemen over de toekomstige beleidsbehoeften op dit gebied.

Er kan een breder sectoroverschrijdend samenwerkingsproces in het kader van de OCM in werking worden gezet, ondersteund door een aanbeveling van de Raad aan de lidstaten als geheel, niet alleen ten aanzien van onderwijs. Dit zou de beleidsontwikkeling op EU-niveau stimuleren en feedback geven aan de lidstaten om de opzet van het beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten doeltreffender te maken. De aanbeveling zou een duidelijke agenda bevatten en een nieuw accent voor de toekomstige samenwerking kunnen vaststellen.

Optie B2 levert de meeste betrokkenheid van de lidstaten bij de ontwikkeling van het beleidskader op. Discussies binnen het Onderwijscomité en de Raad zullen relevante input opleveren om een beleidskader op te stellen dat uitvoerbaar is voor de lidstaten en in het onderwijsbeleid kan worden gebruikt. De aanbeveling van de Raad zou derhalve gebaseerd moeten zijn op meer inzet, begrip en politieke bereidheid dan alle andere scenario's, die alleen een verplichting voor de Commissie inhouden.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Optie B2, een aanbeveling van de Raad, beantwoordt het best aan de doelstellingen van het initiatief.

- De lidstaten worden ondersteund bij het ontwikkelen van consistent en samenhangend beleid ter bestrijding van schooluitval.
- Deze optie biedt aanvullende thematische input, blaast de OCM nieuw leven in en betreft de lidstaten nauw bij de ontwikkeling van het beleidskader.
- Ook mag worden aangenomen dat deze optie de beste garantie biedt voor betrokkenheid van de lidstaten, een mogelijkheid biedt om de beleidsontwikkeling in de lidstaten breed te beïnvloeden en de beste manier is om het schooluitvalcijfer in Europa terug te dringen.

In vergelijking met de andere opties is dit het sterkst mogelijke rechtsinstrument. Dit lijkt gerechtvaardigd gezien het belang van de doelstelling en de urgentie om voortijdig schoolverlaten terug te dringen.

Optie A, het basisscenario, biedt weinig aanvullende input en zal naar verwachting niet leiden tot een snellere vermindering van de schooluitval. Het opvallendste verschil tussen optie B en C is de grotere betrokkenheid van de lidstaten in optie C, waardoor het waarschijnlijker is dat zij de optie zullen uitvoeren.

Met betrekking tot een kosten-batenanalyse moet worden opgemerkt dat de uitvoering van wetenschappelijk gebaseerd, alomvattend en samenhangend beleid niet noodzakelijk tot hogere kosten leidt. Het hangt af van de concrete beleidsaanpak in de lidstaat en de huidige wijze van gegevensverzameling en -analyse. Verbetering van de beschikbaarheid van relevante gegevens en informatie over voortijdig schoolverlaten leidt niet altijd tot veel hogere kosten. Daarnaast kunnen beter gericht beleid en beter gerichte maatregelen worden uitgevoerd. Aangezien optie B2 een grotere politieke bereidheid vereist, zou deze optie tot meer beleidsactie in de lidstaten moeten leiden. De uitvoering van wetenschappelijk gebaseerd, alomvattend en samenhangend beleid zal waarschijnlijk betere resultaten opleveren en de kosten van voortijdig schoolverlaten sneller en efficiënter beperken. Dit kan opwegen tegen eventuele extra kosten. Daarom is optie B2 wellicht de beste optie, zeker in tijden van bezuinigingen, om de beperkte middelen zo efficiënt mogelijk te investeren.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

De bestrijding van voortijdig schoolverlaten zal centraal staan in de rapportageprocedure van Europa 2020. De Europese doelstellingen van Europa 2020 worden aangevuld door nationale doelstellingen; het beleid om deze doelstellingen te bereiken, valt onder de nationale hervormingsprogramma's (NHP's). De lidstaten moeten in de uitvoeringsverslagen over hun NHP gedetailleerde informatie verstrekken over de voortgang die zij hebben geboekt met het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten en de belangrijkste maatregelen beschrijven die op de agenda staan. Samen met de rapportage in het kader van het Strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020) en de jaarlijkse ET 2020-voortgangsverslagen van de Commissie, naast andere bronnen zoals Eurostat, moeten er voldoende gegevens en informatie beschikbaar zijn om de ontwikkelingen in de lidstaten en op Europees niveau te kunnen volgen.

Met betrekking tot de voorgestelde aanbeveling zal de juridische tekst voorzien in een uitvoeringsverslag van de Commissie; dit verslag zal volgens het tijdschema van de rapportage over Europa 2020 worden ingediend. In het verslag zullen niet alleen de ontwikkelingen in de lidstaten, maar ook de effectiviteit en efficiëntie van het beleidskader worden geanalyseerd; zo nodig zal dat kader worden aangepast.

Met betrekking tot de doorlopende monitoring, inventarisatie en uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden bij het terugdringen van voortijdig schoolverlaten, is het de bedoeling dat na de goedkeuring van de aanbeveling een nieuwe groep deskundigen uit de lidstaten zal worden opgericht. Deze groep zal worden gecoördineerd door de Commissie en zal bestaan uit specialisten op het gebied van onderwijs-, sociaal, gezondheids- en werkgelegenheidsbeleid.