

Advies over het ontwerp van aanbeveling van de Europese Raad over voortijdig schoolverlaten

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies over het ontwerp van aanbeveling van de Europese Raad over voortijdig schoolverlaten

1 Situering

De Vlaamse Onderwijsraad (Vlor) brengt op eigen initiatief advies uit over het voorstel van aanbeveling van de Raad van de Europese Unie over een beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten. De Vlor pleitte er immers al vaak voor dat de Vlaamse onderwijspartners actief betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding voor Europese dossiers. Het Vast Bureau besliste op 10 februari om proactief over relevante dossiers te adviseren.

Dit advies formuleert een reactie op de ontwerpaanbeveling die zal worden voorgelegd aan de Europese Raad van ministers. De Vlor kijkt in dit advies dan ook met een Europese bril.

De Vlor beseft dat de ambitieuze doelen ook voor Vlaanderen niet zomaar zullen worden bereikt. De Vlor plant dan ook in september 2011 een ander advies waarin hij krijtlijnen voorstelt voor een gerichtere aanpak op diverse onderwijsniveaus. Trouwens al in de reactie op het Vlaams Hervormingsprogramma vroeg de Vlor al om concrete en duidelijke actielijnen.¹

Dit advies werd voorbereid door een werkgroep van de Algemene Raad onder voorzitterschap van de heer Chris Smits.

Dit advies werd goedgekeurd op de Algemene Raad van 28 april 2011 met eenparigheid van stemmen.

2 De Europese context

Het Lissabonproces (2000) plaatste de beperking van ongekwalificeerde uitstroom/voortijdig schoolverlaten op de Europese agenda. Dit proces beoogt de uitbouw van een innovatieve en performante economie, gebaseerd op duurzaamheid en sociale cohesie. Onderwijs wordt daarin voor het eerst gezien als een 'investering' en als een sleutelactor voor maatschappelijke ontwikkeling.

In mei 2003 omschreven de onderwijsministers vijf 'EU-benchmarks' voor onderwijs. Een ervan was het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten tot maximum 10%. Deze doelstelling is onveranderd gehandhaafd doorheen het hele Lissabonproces en doorheen het onderwijsbeleid dat eruit voortvloeide.

Het Lissabonproces is geëvalueerd in 2009 en 2010. Ondanks alle aandacht is er nauwelijks reden tot tevredenheid over de evolutie van het aantal voortijdige schoolverlaters. Ook voor het levenslang leren is er nauwelijks vooruitgang.

Dit gaf aanleiding tot een herziening van het onderwijsprogramma enerzijds (Education and Training 2020) en het globale moderniseringsprogramma voor Europa (Europe 2020) als opvolger voor Lissabonstrategie anderzijds. In beide krijgt de reductie van het aantal voortijdige schoolverlaters een prominente plaats :

- Education and Training 2020 stelt dat uiterlijk in 2020 het aandeel van voortijdige verlaters van onderwijs en opleiding maximum 10% mag bedragen.

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Vast Bureau. [Reactie op het Vlaams hervormingsprogramma Europa 2020](#), 3 maart 2011.

- In 'Europe 2020' schoven de regeringsleiders nadrukkelijk twee van de onderwijsdoelen uit 'Education and Training 2020' mee in de globale agenda. De ongekwalificeerde uitstroom behoort bij de twee prioritaire doelen. Ook recente beleidsverklaringen zoals het pact 2020 vermelden steevast de ambitie om de ongekwalificeerde uitstroom te reduceren tot minder dan 10%.

3 Tijd voor actie op Europees niveau

De strijd tegen voortijdig schoolverlaten vormt samen met de verhoging van deelname aan het hoger onderwijs een speerpunt van de Europese samenwerking op het vlak van onderwijs en vorming.

Dit is een terechte zorg. Onderzoek toont ondubbelzinnig aan dat er een relatie bestaat tussen voortijdig schoolverlaten en problemen met maatschappelijke participatie op veel verschillende domeinen van het leven (tewerkstelling, burgerschap, gezondheid, sociale status, deelnemen aan cultuur en levenslang- en levensbreed leren), zowel op Europees als op Vlaams niveau. Bovendien zetten de negatieve gevolgen van een laag kwalificatieniveau zich ook door bij de kansen van volgende generaties.

Op Europees niveau daalde het aantal voortijdige schoolverlaters van 17,6% (2000) naar 14,4% (2009). Maar deze daling is zeker geen reden om tevreden zijn te zijn met bereikte resultaten. Het betekent dat meer dan 1 op 7 jongeren met te weinig competenties het leerplichtonderwijs verlaten.

Ook voor Vlaanderen zijn de cijfers niet geruststellend. Hier daalde het aantal (gemeten volgens de Eurostat-enquête naar de arbeidskrachten) van 13,6% (2000) naar 8,6% (2008). Andere cijfers van het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen (SSL) zijn alarmerender en geven aan dat de ongekwalificeerde uitstroom evolueert van 12,3% (1999) naar 14,7% (2007)². Vlaanderen wil, krachtens zijn eigen

² We zijn er ons van bewust dat er verschillen zitten in de omschrijving die beide data-analyses gebruiken. Ter illustratie geven we hier een overzicht van de verschillen.

	Europa : Early School Leavers (EAK-enquête NIS)	Vlaanderen : Opvolging door Steunpunt Studie en Schoolloopbanen
Definitie 'ongekwalificeerd' = Is niet in het bezit van:	<ul style="list-style-type: none"> - Diploma van het tweede jaar van de derde graad ASO, TSO of KSO - Getuigschrift van het tweede jaar van de derde graad BSO - Getuigschrift van de leertijd - Eindgetuigschrift DBSO - Eindgetuigschrift BUSO opleidingsvorm 3 of 4 	<ul style="list-style-type: none"> - Diploma van het tweede jaar van de derde graad ASO, TSO of KSO - Getuigschrift van het tweede jaar van de derde graad BSO - Getuigschrift van de leertijd - Eindgetuigschrift DBSO
Bijkomende voorwaarde	Geen onderwijs of opleiding meer volgen	Geen leerplichtonderwijs meer volgen
Definitie 'uitstroom' = Groep bij wie men het ongekwalificeerd zijn nagaat:	Totale steekproef van 18-24jarigen die in een bepaald kalenderjaar via EAK bevraagd werden	Alle 18-24jarigen in Vlaanderen die voorheen in het leerplichtonderwijs ingeschreven waren.

hervormingsprogramma mikken op een aandeel van 4,3 % vroegtijdig schoolverlaten, wat een halvering inhoudt t.o.v. de cijfers van Eurostat en een vermindering met tweederden t.o.v. de cijfers van het SSL.

Het is een verdienste van de Europese samenwerking sinds 2000 dat dit thema op de beleidsagenda is geplaatst, niet alleen bij onderwijsministers maar ook bij de regeringsleiders. Het Europese beleid vraagt aandacht voor kwalificaties van lerenden: zowel van de hoogopgeleiden uit het hoger en postsecundair onderwijs als van de laagstopgeleiden die voortijdig het (leerplicht)onderwijs verlaten. Er groeit een sterke gemeenschappelijke overtuiging om voortijdig schoolverlaten te zien als een topprioriteit voor het beleid.

De Vlor stelt vast dat onder het Belgisch voorzitterschap het thema van sociale cohesie in onderwijs en vorming bijzondere aandacht kreeg en dat hiervoor een groter Europees draagvlak groeit.

De onderwijsraad is tevreden met deze ontwikkeling en formuleert hieronder enkele suggesties om een gemeenschappelijke Europese aanpak van voortijdig schoolverlaten te versterken. Vlaanderen en België moeten onderstaande aanbeveling daarom krachtig ondersteunen op alle relevante fora.

4 Opmerkingen bij de ontwerpaanbeveling

4.1 Algemene benadering (overwegingen 2, 3 en 4)

De ontwerpaanbeveling benadert voortijdig schoolverlaten vanuit drie perspectieven :

- Het arbeidsmarktbeleid met de verwijzing naar de geïntegreerde richtsnoeren (overweging 2);
- Het armoede- en gelijke kansenbeleid (overweging 3);
- Het beleid voor onderwijs en opleiding dat zowel mikt op talentontwikkeling als op gelijke onderwijskansen (overweging 4).

De ontwerpaanbeveling vermeldt terecht deze drie doelstellingen. Een beleid om voortijdig schoolverlaten te reduceren realiseert een heel brede maatschappelijke meerwaarde. Ongekwalficeerdheid grijpt immers diep in op de hele waaier aan levensdomeinen (tewerkstelling, burgerschap, gezondheid, sociale status, deelnemen aan cultuur en levenslang en levensbreed leren).

De Vlor vindt het ook erg belangrijk dat het punt 4 (over het onderwijsbeleid) zowel talenten als gelijke onderwijskansen als centrale assen voor beleid naar voren schuift.

Bron statistieken	EAK-enquête: steekproef van ca 5000 respondenten (foutenmarge 2%)	Statistieken Vlaams Onderwijs. Berekening obv statistische gegevens over de hele leerlingenpopulatie in het Vlaams Onderwijs
Gemeenschap/Gewest	Wonen in het Vlaams Gewest	Behoren tot de Vlaamse Gemeenschap

4.2 Hoe omschrijft de aanbeveling ‘voortijdig schoolverlaten’ ? (overwegingen 5 en 9)

De ontwerpaanbeveling omschrijft voortijdige schoolverlaters als personen tussen de 18 en 24 jaar die enkel een diploma (of getuigschrift) lager voortgezet onderwijs of minder hebben en die geen onderwijs of opleiding meer volgen. De Vlor waardeert in deze benadering het feit dat zowel initieel onderwijs als tweedekansleerwegen mee de focus van het beleid bepalen. Dit zet de Europese Unie én de lidstaten ertoe aan om zowel het initieel onderwijs als het volwassenenonderwijs (en volwasseneneducatie) te bevragen.

Op de lange termijn is het wel noodzakelijk om op Europees niveau indicatoren te ontwikkelen die beter de realiteit van voortijdig schoolverlaten beschrijven. Bij voorbeeld : de tweede voorwaarde ‘geen onderwijs of opleiding meer volgen’ is zodanig geoperationaliseerd dat er heel wat vragen over rijzen. Het is ook een uitdaging om in de indicatoren te vertrekken van leerresultaten en competenties.

4.3 Subsidiariteit (overweging 6)

De ontwerpaanbeveling erkent dat schooluitval moet worden aangepakt op grond van een analyse van de context van het nationale onderwijssysteem. Deze overweging geeft aan dat er geen Europese mirakeloplossing voorhanden is maar dat maatregelen best kunnen verschillen. De erkenning van het subsidiariteitsprincipe voorkomt dat er een geharmoniseerde beleid wordt opgelegd aan alle landen.

Integendeel, de tekst stimuleert de lidstaten om zelf een gericht beleid uit te tekenen dat afgestemd is op eigen analyse en noden. Maatregelen kunnen worden ingebed in de onderwijscultuur. De Vlor vindt de dialoog op het regionaal/nationaal niveau met alle stakeholders een uitgangspunt voor een kwalitatief beleid.

4.4 Oorzaken van voortijdig schoolverlaten (overwegingen 7 en 8)

De aanbeveling onderkent dat voortijdig schoolverlaten onder meer wortelt in kansarmoede en maatschappelijke kwetsbaarheid. De tekst noemt uitdrukkelijk kinderen met een migratieachtergrond en jongeren met speciale onderwijsnoden. De Vlor onderschrijft deze maatschappelijke analyse die spoort met de Vlaamse aanpak in het gelijke onderwijskansenbeleid.

4.5 Strategieën (overwegingen 9-13)

De overwegingen 9 tot 13 gaan over de aanpak en strategische keuzes.

De Vlor vindt het jammer dat er geen eerste algemene overweging is toegevoegd die het welbevinden van de jongere belicht. Welbevinden van jongeren ligt immers aan de basis voor elke leermotivatie en ontwikkeling. Graag naar school gaan zou een van de uitgangspunten voor beleid moeten vormen.

De overwegingen die volgen, maken de samenhang duidelijk tussen de beperking van voortijdig schoolverlaten en de andere beleidslijnen van de EU.

De Vlor ondersteunt deze geïntegreerde (binnen onderwijs) en transversale (tussen verschillende beleidsdomeinen) aanpak. De overweging 9 geeft voor tweedekansleerwegen enkele focussen mee, met name basisvaardigheden, IT-vaardigheden en het leren van talen. De vraag rijst waarom hier niet eerder wordt verwezen naar het Europese kader met tien sleutelvaardigheden dat een breder vormingsperspectief weergeeft. De overweging 10 focust op het programma New Skills for New Jobs en meer specifiek op

loopbaanbegeleiding. De linken met andere beleidslijnen zoals onderwijs en opvoeding voor jonge kinderen zijn daarentegen niet vermeld. Nochtans is het duidelijk dat ook hier een rechtstreeks verband te leggen is.

De aanbeveling breekt opnieuw een lans om sterker evidence based te werken (overweging 11). Men roept de lidstaten op om meer gegevens te verzamelen over schooluitval bij risicogroepen en er een gedifferentieerd beleid aan te koppelen. Voor Vlaanderen pleiten we ervoor om voortijdig schoolverlaten te blijven opvolgen, zowel op grond van de algemene Europese omschrijving als op grond van de eigen definities. Deze laatste biedt immers een rijkere basis voor analyse.

We onderschrijven ten volle de overweging nr. 12 die erkent dat onderwijsinnovaties tijd vragen om hun effect zichtbaar te maken. Dit is een erg belangrijke overweging met het oog op de monitoring van onderwijsveranderingen door de EU. De tekst erkent tot slot dat de open coördinatiemethode de aangewezen methodiek blijft voor de samenwerkingskaders inzake onderwijs. Wel nieuw is de vraag naar nationale hervormingsprogramma's die het eigenaarschap van de regio's en de landen moeten verhogen (zie punt 4.6.).

Er zijn geen opmerkingen bij aanbeveling 13.

4.6 Aanpak (aanbevelingen)

De Vlor onderschrijft de aanpak die hier wordt voorgesteld :

Opdrachten van de lidstaten :

- Factoren analyseren;
- Tegen eind 2012 moeten de lidstaten breed opgezette strategieën uitwerken die zowel mikken op preventie, interventie als compensatie. De term 'preventie' wordt verschillend ingevuld in verschillende kaders. De Vlor verwijst daarom naar het pleidooi om uit te gaan van welbevinden en graag naar school gaan. In dit verband pleit de Vlor ook voor het gebruik van de term 'remediëring' i.p.v. compensatie omdat dit eerste begrip veel bredere aanpakwijzen veronderstelt;
- Een kansenbeleid waarin specifieke maatregelen worden voorgesteld voor verschillende doelgroepen;
- Strategieën zowel richten op het algemeen vormend als op het beroepsonderwijs. De Vlor verwondert er zich over dat het levenslang en levensbreed leren of de tweedekansfunctie hier niet opnieuw worden vermeld.
- Inbedden in het bredere kader van een kinder- en jongerenbeleid. De Vlor verwondert er zich over dat hier niet eveneens een link wordt gelegd met het tewerkstellingbeleid.
- De Vlor verwondert zich erover dat de tekst geen enkele allusie maakt op de consultatie van de onderwijs- en andere partners bij het uitwerken van de nationale strategieën. Nochtans is deze gedragenheid noodzakelijk voor een succesvolle implementatie van onderwijsinnovaties.

Opdrachten van de Europese Commissie

- Zoals al eerder gesteld, zal de Commissie initiatieven nemen in het kader van de open coördinatiemethode. Men zal rapporteren en trends opvolgen. De Commissie zal lidstaten ook instrumenten ter beschikking stellen om van elkaar te leren. De Vlor vraagt aandacht voor het feit dat er over de evolutie van de ongekwalificeerde uitstroom zal worden gerapporteerd in het kader van de 'Annual Growth Survey'.
- De Commissie zal de integratie van de verschillende beleidslijnen die impact hebben op voortijdig schoolverlaten opvolgen. Dit is zeker een positief gegeven. Hetzelfde geldt voor de samenhang

tussen de programma's, de Europese Structuurfondsen en het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie.

4.7 Bijlage. Een kader voor breed opgezet beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten

De Vlor erkent de waarde van het denkkader voor een breed beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Dit denkkader hoort als bijlage bij de aanbeveling. Het vormt een inspirerend uitgangspunt voor het uittekenen van regionale en nationale aanpakstrategieën. De Vlor wil echter helemaal niet dat de tekst ooit zou evolueren naar een dwingend kader voor beleid. Sommige voorstellen zoals die over de verlenging van de leerplicht en de brugklassen zijn erg gebonden aan de context van een bepaald land en zullen niet noodzakelijk werken in een andere onderwijscontext. Daarom onderschrijft de Vlor ook zo nadrukkelijk de overweging nr. 6 over de subsidiariteit en de autonomie van lidstaten om de krachtlijnen van het beleid vorm te geven.

De Vlor wil dit kader gebruiken als uitgangspunt voor concretere voorstellen over de aanpak van voortijdig schoolverlaten in Vlaanderen en zal hierover een advies formuleren in het jaar 2011. Sommige voorstellen zijn toepasselijk op de Vlaamse situatie; andere zijn dat minder. De Vlor pleit er wel nu al voor om de klemtoon te leggen bij 'remediëring' boven 'compensatie'. Remediëring omvat immers een breder palet aan interventies dan compensatie.

5 Conclusie

De Vlor waardeert de Europese inspanningen om de strijd tegen voortijdig schoolverlaten bovenaan de onderwijsagenda te zetten. Dit biedt, samen met deelname aan hoger onderwijs, een evenwichtig perspectief dat voldoende aansluit bij sociale doelstellingen van het onderwijs.

De Vlor vindt de aanbeveling een goede vertrekbasis voor een intensivering van Europese samenwerking rond dit thema.

De Vlor mist het perspectief van welbevinden en van graag naar school gaan als uitgangspunt bij het beleid. Bij de tweedekansleerwegen komt het levensbreed aspect te weinig aan de orde. Dit zou kunnen door de band te leggen met de Europese sleutelcompetenties.

In de aanpak worden verbanden duidelijk gemaakt tussen de reductie van voortijdig schoolverlaten en andere beleidslijnen. Er is terecht gestreefd naar coherentie met new skills for new jobs en de stimuli voor tweedekansleerwegen. In dit continuüm mist de Vlor een verwijzing naar de kwaliteit van onderwijs en opvoeding voor jonge kinderen.

In de strategische aanpak blijft de dialoog met stakeholders onderbelicht.

Ann Demeulemeester
voorzitter

Mia Douterlungne
administrateur-generaal