



Brussel, 30.5.2017
COM(2017) 248 final

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

Een goede start in het leven dankzij ontwikkeling van scholen en uitstekend onderwijs

{SWD(2017) 165 final}

1. Inleiding

Investeren in mensen, en met name in jongeren, is een topprioriteit voor Europa. In december 2016 heeft de Europese Commissie initiatieven gepresenteerd over "Investeren in de jongeren van Europa"¹, waarin wordt benadrukt hoe belangrijk het is om *nieuwe kansen voor jongeren* te creëren. Een van de kernboodschappen luidt dat de onderwijskwaliteit doorslaggevend is voor de vooruitzichten en kansen in het leven van jongeren. Dit initiatief bouwt voort op de "Nieuwe agenda voor vaardigheden voor Europa"². Het onderwijs speelt ook een cruciale rol voor de Europese pijler van sociale rechten³. Deze mededeling maakt deel uit van een pakket initiatieven gericht op scholen, het hoger onderwijs en het volgen van afgestudeerden. Zij is een antwoord op de conclusies van de Europese Raad van december 2016⁴. Zij ondersteunt VN-doelstelling voor duurzame ontwikkeling nr. 4 inzake onderwijs.⁵

Hoogwaardig onderwijs voor iedereen zal Europa helpen bij de verwezenlijking van de economische en sociale doelstellingen. Goed onderwijs vormt de basis voor inclusieve en veerkrachtige samenlevingen. Het vormt het vertrekpunt voor een succesvolle loopbaan en biedt de beste bescherming tegen werkloosheid en armoede. Het bevordert de persoonlijke ontwikkeling en legt de basis voor actief burgerschap. Goed onderwijs voedt O&O, innovatie en concurrentievermogen. Samenlevingen kunnen echter pas van deze voordelen profiteren als hoogwaardig onderwijs voor iedereen een realiteit is.

Scholen spelen een centrale rol in een leven lang leren en daarom moet actie worden ondernomen om de kwaliteit en de prestaties van het schoolonderwijs te verbeteren⁶. Uit de huidige situatie in Europa blijkt dat er geen plaats is voor zelfgenoegzaamheid. In de Europese Unie bestaat er een grote verscheidenheid van scholen en onderwijsstelsels. Tegelijkertijd worden bijna alle lidstaten geconfronteerd met een aantal belangrijke uitdagingen:

- **De ontwikkeling van competenties op het niveau van het schoolonderwijs vertoont tekortkomingen.** Volgens de meest recente resultaten van het PISA-onderzoek van de OESO ondervindt één op de vijf leerlingen ernstige moeilijkheden bij de ontwikkeling van voldoende vaardigheden op het gebied van lezen, wiskunde en wetenschap. Bijgevolg lopen deze jongeren een groter risico op belangrijke, levenslange belemmeringen voor sociale integratie en inzetbaarheid. Tegelijkertijd is het aandeel leerlingen dat zeer goede resultaten behaalt in Europa relatief laag: zelfs de best presterende EU-lidstaten worden overtroffen door de vergevorderde Aziatische landen⁷. Veel jongeren beschikken niet over de juiste digitale vaardigheden⁸. Een

¹ COM(2016) 940 final, COM(2016) 941 final.

² COM(2016) 381 final.

³ COM(2017) 250 final.

⁴ Conclusies die de Europese Raad op 15 december 2016 heeft aangenomen.

⁵ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/education/>

⁶ De in deze mededeling uiteengezette uitdagingen gelden voor het algemeen onderwijs en voor het beroepsonderwijs op school.

⁷ Europese Commissie (2016), *PISA 2015: EU performance and initial conclusions regarding education policies in Europe*. Het percentage slecht presterende leerlingen steeg tussen 2012 en 2015 voor wetenschap van 16,6 % naar 20,6 % en voor lezen van 17,8 % naar 19,7 %; voor wiskunde bleef het gelijk op ongeveer 22 %. Het percentage toppresterders voor wetenschap is 24 % in Singapore en 15 % in Japan. Deze prestaties worden door geen enkele EU-lidstaat geëvenaard.

ander belangrijk punt is het ontbreken van formele kwalificaties; ondanks het feit dat veel lidstaten goede vooruitgang hebben gemaakt in het terugbrengen van het aandeel voortijdige schoolverlaters tot het Europa 2020-kerndoel van 10 %, verlaten nog steeds te veel jongeren school voortijdig.

- **Het schoolonderwijs vervult niet altijd ten volle zijn rol bij de bevordering van sociale gelijkheid.** Uit de gegevens van PISA⁹ blijkt dat de genderkloven voor wiskunde en wetenschap versmallen. Genderstereotypen leiden echter nog steeds tot verschillen in het studeren van wetenschap en IT en verdienen meer aandacht. Uit de gegevens blijkt daarenboven dat de onderwijsprestaties in hoge mate afhankelijk zijn van de sociaaleconomische achtergrond van de leerling. Gemiddeld heeft meer dan een derde van de jongeren met een kansarme achtergrond in de EU een laag opleidingsniveau. Dat is vier keer zo veel als bij jongeren uit meer bevoorrechte milieus en wordt nog versterkt door andere specifieke uitdagingen voor leerlingen met een migratieachtergrond en Roma. Deze kloven vergroten de maatschappelijke ongelijkheid in plaats van haar in te perken¹⁰. Toegang tot onderwijs en opleiding van hoge kwaliteit is essentieel voor een veerkrachtigere maatschappij waarin meer gelijkheid bestaat. Uit de voorbeelden van Estland en Finland blijkt dat schoolonderwijsstelsels tegelijkertijd hoge onderwijsresultaten en grote kansengelijkheid kunnen opleveren.
- **De snelheid van de technologische en digitale veranderingen heeft grote gevolgen voor onze economieën en maatschappijen; scholen moeten beter op deze nieuwe realiteit inspelen.** Veel van de kinderen die nu naar school gaan, zullen later werkzaam zijn in banen die op dit moment nog niet bestaan. Al voor 90 % van de huidige banen zijn ten minste enige digitale vaardigheden vereist¹¹. Het volstaat niet meer om jongeren een vast geheel van vaardigheden of kennis mee te geven; ze moeten de veerkracht en het vermogen ontwikkelen om zich aan te passen aan veranderingen. In de "discussienota over het in goede banen leiden van de mondialisering" wordt tevens erkend dat er nieuwe leervormen nodig zijn voor een maatschappij die steeds mobieler en digitaler wordt. Zoals wordt benadrukt in de "discussienota over de sociale dimensie van Europa", moeten de onderwijsstelsels worden gemoderniseerd om creativiteit, kritisch denken en ondernemingszin te bevorderen¹².

Om deze uitdagingen aan te pakken, zijn er hervormingen nodig. Dit is een taak voor de lidstaten, aangezien het ontwerp van onderwijsstelsels in hun handen ligt en de oplossingen per lidstaat zullen verschillen afhankelijk van de nationale, regionale en lokale specifieke kenmerken. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel kan de EU een nuttige rol spelen ter ondersteuning van de lidstaten bij hun hervormingsinspanningen. Samenwerking op EU-niveau biedt de lidstaten ondersteuning bij de analyse van gegevens, de uitwisseling van bewijsmateriaal, het identificeren van goede praktijken en het bieden van kansen voor de uitwisseling van ervaring en wederzijds leren. Dit type vrijwillige samenwerking biedt de lidstaten een toegevoegde waarde doordat zij goed onderbouwde beslissingen kunnen nemen.

⁸ Europese Commissie (2015) *Being young in Europe today - digital world*.

⁹ Zie het PISA-onderzoek (programma voor de internationale beoordeling van leerlingen) van de OESO uit 2015.

¹⁰ Europese Commissie (2016), *Onderwijs- en opleidingsmonitor 2016*.

¹¹ Verslag over de digitale voortgang in Europa (EDPR) 2017, SWD (2017) 160.

¹² COM(2017) 240 final en COM(2017) 206 final.

Er zijn drie gebieden waarop actie moet worden ondernomen en waarop Europese steun kan helpen om de bovenstaande uitdagingen aan te pakken:

- 1. de ontwikkeling van betere en inclusievere scholen;**
- 2. de ondersteuning van leerkrachten en schoolhoofden voor uitstekend onderwijs en leren; en**
- 3. het beheer van de schoolonderwijsstelsels: doeltreffender, rechtvaardiger en efficiënter worden.**

Deze mededeling bevat voor elk van deze gebieden EU-acties om de lidstaten te helpen deze uitdagingen aan te pakken. Het Europees semester is een belangrijke stimulans voor hervormingen, met name via de onderwijsgerelateerde landspecifieke aanbevelingen. Daarnaast kan de EU hulp bieden aan de lidstaten die ondersteuning willen bij hun hervormingsinspanningen. Voorts biedt de EU financiële en technische steun aan de lidstaten, met name via Erasmus+, de Europese structuur- en investeringsfondsen en de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen.

Diversiteit is een kenmerk van de Europese stelsels voor schoolonderwijs en er is geen universele oplossing. Tegelijkertijd hebben de lidstaten een gemeenschappelijk belang bij betere onderwijsresultaten. Om hoogwaardig onderwijs voor iedereen mogelijk te maken, moeten alle beschikbare instrumenten, op nationaal en EU-niveau, volledig worden benut. De Commissie is bereid om nauw met de lidstaten samen te werken.

2. Ontwikkeling van betere en inclusievere scholen

Ter aanvulling van de door de lidstaten ondernomen acties zal de Commissie:

- de samenwerking tussen scholen versterken door **schoolpartnerschappen en de mobiliteit van leerlingen in het kader van Erasmus+** toegankelijker te maken, en digitaal en intercultureel leren te verrijken door de deelname aan **eTwinning** te stimuleren;
- een **zelfbeoordelingsinstrument inzake digitale capaciteit** ontwikkelen, zodat scholen in de EU op vrijwillige basis zelf kunnen beoordelen hoe ze zich verhouden tot de gemeenschappelijke criteria, en tegelijkertijd worden ondersteund bij de ontwikkeling en verbetering van het doelmatig gebruik van technologieën voor leren in het digitale tijdperk¹³. Met behulp van dit instrument kunnen scholen ervoor kiezen verslag uit te brengen over de geboekte vooruitgang inzake **de beschikbaarheid, het gebruik, de competenties en attitudes met betrekking tot informatie- en communicatietechnologieën, waardoor een gegevensbank wordt opgebouwd** in alle deelnemende lidstaten;
- de verbetering van het onderwijsniveau van **wetenschap, technologie, techniek en wiskunde** (STEM-vakken) ondersteunen door beste praktijken te bevorderen wat betreft de ontwikkeling van banden en samenwerking van het hoger onderwijs, onderzoek en bedrijven met scholen op EU-niveau, en met behulp van Erasmus+ de genderkloven en -stereotypen in STEM efficiënt aanpakken;
- beleidsexperimenten op het gebied van de ontwikkeling van **meertalige onderwijsmethoden en onderwijs in diverse klassen** bevorderen en ondersteunen als onderdeel van het Erasmus+-werkprogramma voor 2018;

¹³ <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomporg/selfie-tool>

- gevolg geven aan de opmerkingen van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap door de samenwerking tussen het **Europees Agentschap voor specifieke behoeften en inclusief onderwijs** en de lidstaten, op hun verzoek, te ondersteunen bij de uitvoering van de bepalingen inzake onderwijs van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap;
- de lidstaten blijven ondersteunen bij het verstrekken van voldoende **opvang en onderwijs van hoge kwaliteit voor jonge kinderen** en de inspanningen opvoeren om de lidstaten te helpen van elkaar te leren en na te gaan wat de beste resultaten oplevert.

2.1 Ondersteuning van alle leerlingen en de ontwikkeling van hun competenties

Alle jongeren moeten de kans krijgen om het volledige scala aan sleutelcompetenties te ontwikkelen. Hiertoe behoren lezen, vreemde talen, wiskunde, wetenschap, digitale en programmeervaardigheden, en burgerschaps- en sociale competenties, maar ook ondernemerscompetenties en transversale vaardigheden zoals creativiteit en kritisch denken. Hoewel deze competenties zeer belangrijk zijn, worden ze niet door alle jongeren volledig ontwikkeld. Het Europees kader voor sleutelcompetenties voor een leven lang leren uit 2006¹⁴ ondersteunt het verwerven van deze competenties. De herziening ervan, die is aangekondigd in de "nieuwe agenda voor vaardigheden", zal bijdragen tot de verdere versterking van de ontwikkeling van competenties op het gebied van onderwijs en opleiding. Voor scholen vereist dit tevens een verandering van de wijze waarop leren plaatsvindt.

Het koppelen van leren aan praktijkervaring leidt tot betere resultaten. Door project- en probleemgebaseerd leren, ervaring op de werkplek of leren tijdens gemeenschapsdienst raken jongeren meer gemotiveerd, wordt de inhoud van vakken in de juiste context geplaatst en worden kansen geboden voor de ontwikkeling van sociale, burgerschaps- en ondernemerscompetenties¹⁵. Het onderwijs in STEM-vakken (wetenschap, technologie, techniek en wiskunde) is effectiever wanneer het is gekoppeld aan economische, sociale en milieu-uitdagingen of aan kunst en ontwerp, waardoor de relevantie ervan voor het dagelijkse leven wordt aangetoond¹⁶.

Digitale technologieën kunnen het leerproces bevorderen en innovatie op scholen ondersteunen. Als digitale technologieën goed worden gebruikt, kunnen ze de leerervaringen verrijken en ondersteuning bieden aan een ontwikkeling die verder gaat dan digitale competentie. Momenteel krijgt slechts een kwart van de schoolkinderen in Europa les van leerkrachten die zichzelf op digitaal gebied voldoende onderlegd vinden¹⁷. Digitale technologieën kunnen de communicatie en samenwerking binnen en tussen scholen ondersteunen en de deelname van leerlingen en hun familie aan het schoolleven stimuleren.

Scholen moeten alle leerlingen ondersteunen en in hun specifieke behoeften voorzien. Scholen die aandacht besteden aan de uiteenlopende behoeften van verschillende leerlingen, behalen betere resultaten. Dat heeft ook een genderaspect. Scholen die de taalkundige en culturele verscheidenheid van hun leerlingen omarmen en integratie ondersteunen, hebben een

¹⁴ 2006/962/EG.

¹⁵ Europese Commissie/EACEA/Eurydice (2016) Entrepreneurship Education at School. Zie ook het kader voor ondernemerschapsvaardigheden: <https://ec.europa.eu/jrc/en/entreprcomp>

¹⁶ Europese Commissie (2015) *Science Education for Responsible Citizenship*.

¹⁷ Europese Commissie (2013) *Survey of Schools: ICT in Education Benchmarking Access, Use and Attitudes to Technology in Europe's schools*.

positief effect op het leervermogen van alle kinderen¹⁸. Dat is echter niet altijd het geval. Sommige EU-lidstaten ondervinden moeilijkheden om leerlingen met een handicap toegang tot inclusief kwaliteitsonderwijs te bieden¹⁹. In sommige steden en regio's spreekt een aanzienlijk deel van de leerlingen thuis niet de taal waarin ze onderwijs krijgen. Met name pas aangekomen kinderen van migranten hebben een gericht taalprogramma nodig voor een betere integratie op school.²⁰ In een aantal landen hebben Roma en andere etnische minderheden geen toegang tot hoogwaardig onderwijs.

2.2. Het leerproces bevorderen door open te staan voor nieuwe samenwerkingsvormen

Samenwerking helpt scholen om de leerervaringen en leerresultaten te verrijken en jongeren beter te ondersteunen bij het ontwikkelen van de competenties die zij nodig hebben. Dit omvat samenwerking met plaatselijke diensten, gemeenschapsorganisaties, bedrijven en universiteiten, maar ook samenwerking binnen scholen. Jongeren die het risico lopen school voortijdig te verlaten, hebben baat bij nauwe samenwerking met sociale diensten of jeugdwerkers. Vroegtijdige interactie met loopbaanbegeleiders, ondernemers en academici helpt jongeren om zich voor te bereiden op toekomstig werk en verdere studies²¹. In vakgebieden zoals wetenschap of sport plukken de leerlingen de vruchten van de samenwerking tussen andere onderwijsaanbieders, bedrijven en het maatschappelijk middenveld met hun school²². Niet alle scholen beschikken echter over voldoende externe ondersteuning of ondersteunen de noodzakelijke samenwerking tussen hun eigen leerkrachten, niet-onderwijzend personeel, leerlingen en ouders²³.

Pesten, cyberpesten en geweld hebben een negatieve invloed op de leerprestaties van een kind.²⁴ Lichamelijk en geestelijk welzijn zijn voorwaarden voor goede leerprestaties. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat strategieën waarbij leerkrachten en ouders betrokken zijn, het meest doeltreffend zijn bij het aanpakken van alle vormen van pesten²⁵. Om pesten en geweld te verminderen, moeten kinderen meer leren over tolerantie en diversiteit. Hetzelfde geldt voor onlineveiligheid en verantwoordelijk gebruik van sociale media.

Door de toepassing van een schoolbrede aanpak verbeteren de leerresultaten, inclusiviteit en kansengelijkheid²⁶. Bij deze aanpak zet de hele school zich samen met externe belanghebbenden en de plaatselijke gemeenschap in om de kwaliteit van de school te

¹⁸ Europese Commissie (2015) Language teaching and learning in multilingual classrooms. De Commissie voorziet in het werkprogramma voor 2018-2020 van Horizon 2020 in ondersteuning voor onderzoeksprojecten over de inclusie van migrantenkinderen in de onderwijsstelsels van de EU (aanneming gepland voor oktober 2017).

¹⁹ Verenigde Naties, Comité voor de rechten van personen met een handicap (2015): slotopmerkingen over het eerste verslag van de Europese Unie, CRPD/C/EU/CO/1 van 2 oktober 2015.

²⁰ In haar actieplan inzake de integratie van onderdanen van derde landen heeft de Commissie een aantal ondersteunende maatregelen voorgesteld voor het onderwijs en de opleiding van migrantenkinderen. COM(2016) 377 final.

²¹ INCLUDE-ED <http://creaub.info/included>; Europees beleidsnetwerk inzake levenslange begeleiding, www.elgpn.eu

²² Europese Commissie (2015): *Science Education for Responsible Citizenship*.

²³ RESL.eu – *Reducing early school leaving in Europe*, www.uantwerpen.be/en/projects/resl-eu/

²⁴ OESO (2017), *PISA 2015 (Volume III)*.

²⁵ Ttofi, M.M., Farrington, D.P. (2011): *Effectiveness of school-based programs to reduce bullying: a systematic and meta-analytic review*, *Journal of Experimental Criminology*, Vol. 7, N. 1, 27-56.

²⁶ Europese Commissie (2015): A whole school approach to tackling early school leaving.

verbeteren. De onlineplatforms "Europese toolkit voor scholen" en het "portaal voor schoolonderwijs" ondersteunen deze aanpak en zijn voor alle Europese scholen op vrijwillige basis beschikbaar ter ondersteuning van intercollegiale uitwisseling en om bij te dragen tot betere organisatiemethoden, onderwijspraktijken en leerervaringen²⁷. Het Erasmus+-programma ondersteunt Europese schoolpartnerschappen, zodat scholen hun netwerk kunnen verruimen en grensoverschrijdende intercollegiale uitwisseling mogelijk wordt.²⁸

eTwinning²⁹ is de grootste gemeenschap voor scholen in Europa. Meer dan 460 000 leerkrachten en vier op de tien scholen in Europa nemen al deel. eTwinning biedt een veilige onlineomgeving voor grensoverschrijdende onderwijsprojecten en reikt scholen eenvoudig toegankelijke instrumenten aan om hun aanbod van digitaal leren te vergroten en interculturele en grensoverschrijdende contacten tussen leerkrachten en leerlingen te ondersteunen. De integratie van het gebruik ervan in alle scholen in Europa kan bijdragen tot het vergroten van de digitale competenties en kan klassen toegankelijk maken.

2.3 Verbetering van de toegang tot en de kwaliteit van opvang en onderwijs voor jonge kinderen

Opvang en onderwijs van hoge kwaliteit voor jonge kinderen vormt de basis voor een doeltreffend en rechtvaardig onderwijsstelsel. Kinderen worden er voorbereid voor het basisonderwijs, de schoolprestaties op alle toekomstige niveaus worden erdoor verbeterd en het effect ervan is met name positief voor kinderen met een kansarme en migratieachtergrond. PISA laat zien dat vijftienjarigen die geen kleuteronderwijs hebben gevolgd, drie keer zo veel risico lopen om slecht te presteren als degenen die meer dan een jaar kleuteronderwijs hebben gevolgd³⁰. Door te investeren in opvang en onderwijs voor jonge kinderen zijn er minder hoge uitgaven nodig tijdens de latere onderwijsfasen, wanneer de kosten voor het verkleinen van de verschillen tussen goede en slechte prestaties van leerlingen hoger zijn³¹.

Het aanbod van en de toegang tot opvang en onderwijs van hoge kwaliteit voor jonge kinderen is een uitdaging. De deelname aan opvang en onderwijs voor jonge kinderen is toegenomen³², maar blijft problematisch voor kinderen jonger dan drie jaar en in het bijzonder voor kansarme kinderen. Deelname, betaalbaarheid en kwaliteit zijn ongelijkmatig verdeeld binnen en tussen landen. In 25 lidstaten is de vraag naar kinderopvang groter dan het aanbod; tekortkomingen in de kwaliteit worden vaak in verband gebracht met onvoldoende gekwalificeerd personeel en beperkte mogelijkheden voor professionele ontwikkeling³³. De deskundigen van de lidstaten en de Europese Commissie hebben gezamenlijk

²⁷ <http://www.schooleducationgateway.eu/en/pub/resources/toolkitsforschools.htm>

²⁸ Om de dertigste verjaardag van het Erasmus-programma in 2017 te vieren, biedt de actie "Move2Learn, Learn2Move" jongeren die actief zijn in eTwinning-projecten de kans te reizen om hun collega's te ontmoeten als onderdeel van hun leerervaring. De Commissie zal het initiatief van 2017 beoordelen en kan op basis daarvan een gelijkaardig initiatief overwegen voor de toekomst als dat geen nadelige invloed heeft op de Erasmus+-begroting.

²⁹ www.etwinning.net

³⁰ OECD (2016), *Low-performing students: why they fall behind and how to help them succeed*.

³¹ Cunha, F. et al. (2006), *Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation*, in *Handbook of the Economics of Education, Vol. 1*, Amsterdam, Noord-Holland.

³² In het kader van Onderwijs en opleiding 2020 heeft de Raad als Europese benchmark vastgesteld dat ten minste 95 % van de kinderen tussen vier jaar en de leerplichtige leeftijd moeten deelnemen aan opvang en onderwijs voor jonge kinderen. In 2014 bedroeg het deelnamepercentage voor de hele EU 94,3 %.

³³ Eurydice (2014) Beleidsnota opvang en onderwijs voor jonge kinderen.

kwaliteitsbeginselen en vijf belangrijke actiegebieden vastgesteld: toegang, arbeidskrachten, onderwijsprogramma, evaluatie en toezicht, beheer en financiering³⁴.

De toepassing van deze richtsnoeren zou in aanzienlijke mate bijdragen tot de leerprestaties van jonge kinderen, omdat daardoor alle kinderen, ook die met een kwetsbare achtergrond, een voorsprong krijgen voor succes op school.

3. Ondersteuning van leerkrachten en schoolhoofden voor uitstekend onderwijs en leren

Ter aanvulling van de door de lidstaten ondernomen acties zal de Commissie:

- **beleidsrichtsnoeren inzake de loopbaan en professionele ontwikkeling van leerkrachten en schoolhoofden** bieden door de versterking van peer learning in het kader van Onderwijs en opleiding 2020 via een reeks deskundigenseminars en de koppeling ervan aan de Europese sectorale sociale dialoog in onderwijs;
- **voor toekomstige leerkrachten de toegang vereenvoudigen en kansen bevorderen om in het buitenland praktische onderwijservaring op te doen** met steun van Erasmus+;
- **onlinegemeenschappen en –leermiddelen** ontwikkelen voor schoolpersoneel, waaronder nieuwe mogelijkheden via eTwinning voor leerkrachten in opleiding, onlinenetwerken voor leerkrachten aan het begin van hun loopbaan en hun mentoren, onlinecursussen (zoals MOOC's), de uitwisseling van beste praktijken tussen de aanbieders van de initiële lerarenopleiding en een kader voor digitale competentie ter ondersteuning van de zelfbeoordeling en ontwikkeling van leerkrachten;
- synergieën verder ontwikkelen **met de OESO om gezamenlijke vergelijkende gegevens over schoolpersoneel te produceren**, onder meer door een efficiëntere, gezamenlijke verzameling van gegevens door Eurydice³⁵ en de OESO over leerkrachten en schoolhoofden.

3.1. De loopbanen van leerkrachten aantrekkelijker maken

Goede, gemotiveerde en gewaardeerde leerkrachten vormen de kern van uitmuntend onderwijs. In veel lidstaten zorgen het verslechterende aanzien van het beroep en personeelstekorten echter voor problemen, waardoor de kwaliteit van het schoolonderwijs achterblijft³⁶. De meeste lidstaten streven ernaar om een grotere keus aan geschikte kandidaten aan te trekken voor een loopbaan in het onderwijs, en om hen te motiveren en te steunen om uit te blinken in dit veeleisende beroep.

Door de selectie en aanwerving te verbeteren, kunnen de meest geschikte kandidaten om les te geven worden geïdentificeerd en kan een breder scala aan ervaringen worden toegevoegd aan het beroep. Sommige landen beoordelen kandidaten op een breder scala aan bekwaamheden en attitudes, naast hun academische prestaties³⁷. Waar dit relevant is voor een lidstaat, kan dit samengaan met inspanningen om het grote gebrek aan evenwicht tussen vrouwen en mannen in het onderwijs aan te pakken en om nieuwe leerkrachten aan te trekken uit andere beroepen en ondervertegenwoordigde groepen.

³⁴ Europese Commissie (2014), *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*. Verslag van de werkgroep opvang en onderwijs voor jonge kinderen.

³⁵ http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php

³⁶ Europese Commissie (2013), *Onderzoek naar beleidsmaatregelen om het beroep van leerkracht in Europa aantrekkelijker te maken*.

³⁷ Europese Commissie/EACEA/Eurydice (2013), *Key Data on Teachers and School Leaders*.

Het salaris, de contractuele positie en duidelijke loopbaanperspectieven zijn belangrijk voor de aantrekkelijkheid van het beroep. In sommige lidstaten legt lesgeven het af tegen andere beroepen in de strijd om de beste kandidaten. Leraren verdienen vaak aanzienlijk minder dan het gemiddelde voor hoogopgeleide werknemers: de salarissen variëren van 74 % in het kleuteronderwijs tot 92 % in het hoger secundair onderwijs³⁸. Landen met een zeer laag salarisoniveau of geringe werkzekerheid ondervinden moeilijkheden om nieuwkomers aan te trekken en vacatures in te vullen met de best gekwalificeerde kandidaten. Leerkrachten maken zich ook zorgen over de kwaliteit van hun voorbereiding, introductie en betere loopbaankansen³⁹. Duidelijk gedefinieerde competentieniveaus en loopbaanstructuren zorgen ervoor dat leerkrachten de loopbaanperspectieven meer gaan waarderen.

3.2. Lesgeven: een beroep van samenwerkende leerkrachten die gedurende hun hele loopbaan leren

Er moet meer aandacht gaan naar de kwaliteit van de lerarenopleiding. De initiële lerarenopleiding is het meest doeltreffend wanneer de pedagogische theorie wordt gecombineerd met zowel vakinhoudelijke kennis als voldoende praktijkervaring in de klas⁴⁰. Leerkrachten in opleiding moeten worden voorbereid om samen te werken en permanent bij te scholen, om met diversiteit in de klas om te gaan en om digitale technologieën met vertrouwen te gebruiken. In een aantal lidstaten is de deelname aan permanente beroepsontwikkeling laag of weinig doelgericht. Permanente beroepsontwikkeling moet toegankelijk, betaalbaar en relevant zijn. De kwaliteit kan worden verbeterd door scholen en leerkrachten te betrekken bij de vaststelling van de behoeften en de onderwerpen⁴¹.

Leerkrachten hebben aan het begin van hun loopbaan speciale ondersteuning nodig. Wanneer zij in het beroep stappen, vinden veel leerkrachten de werkelijke schoolomgeving een uitdaging en sommige leerkrachten stoppen vroegtijdig met het beroep. Momenteel doorlopen slechts zes van de tien beginnende leerkrachten een echt introductieprogramma voor de schoolpraktijk⁴² en introductieregelingen waarin professionele, sociale en persoonlijke steun worden gecombineerd, met inbegrip van mentoring, helpen beginnende leerkrachten om competenties en veerkracht te ontwikkelen. Hierdoor wordt de kwaliteit van het onderwijs verbeterd en vinden er minder dure terugtrekkingen uit het beroep plaats⁴³.

Goed presterende leerkrachten werken samen. Lesgeven als team, andere leerkrachten observeren en bredere professionele leergemeenschappen winnen terrein als krachtige vormen van samenwerking tussen collega's, maar zijn nog niet in heel Europa de norm⁴⁴. Om de leerervaring van leerlingen te verbeteren, moeten leerkrachten in teams kunnen en willen werken en leren — met andere leerkrachten, in multiprofessionele schoolteams en met externe partners.

Collaboratieve omgevingen en digitale technologieën kunnen het leren door leerkrachten versterken. Traditionele workshops en opleidingscursussen buiten school zijn nog steeds gebruikelijk. Vernieuwingen op onderwijsgebied zoals samenwerkingsnetwerken

³⁸ OESO (2016), *Education at a Glance 2016: OECD indicators*. Gegevens voor 22 EU-lidstaten.

³⁹ Europese Commissie (2013), *ibidem*.

⁴⁰ OESO (2014), *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*.

⁴¹ *The Teaching Profession in Europe* (2015).

⁴² Europese Commissie/EACEA/Eurydice (2015), *The Teaching Profession in Europe: Practices, Perceptions, and Policies*.

⁴³ Europese Commissie (2010), *Developing coherent and system-wide induction programmes for beginning teachers: a handbook for policymakers*, SEC (2010) 538 definitief.

⁴⁴ OESO (2014) *ibidem*.

van collega's, open onlinecursussen voor een groot publiek (MOOC's) en het delen van open onderwijsmiddelen kunnen een aanvulling vormen op deze methoden en helpen de obstakels voor deelname weg te nemen⁴⁵.

Via Erasmus+ ondersteunt de EU de professionele ontwikkeling van schoolpersoneel. Er zijn subsidies beschikbaar voor leerkrachten in opleiding, leerkrachten en schoolhoofden die willen deelnemen aan opleidingscursussen, schoolstages of meeloopstages in een ander land. Via eTwinning stimuleert de EU vrijwillige samenwerking en peer learning onder leerkrachten in onlinecursussen en gezamenlijke opleidingsactiviteiten.

3.3. Ondersteuning van de schoolleiding

Doeltreffend schoolleiderschap heeft een positieve invloed op de prestaties van leerlingen, de kwaliteit van het onderwijs en de motivatie van het personeel. Uit onderzoek blijkt dat leiderschap op basis van een visie die door het personeel, de ouders en de plaatselijke gemeenschap wordt gedeeld, cruciaal is voor de ontwikkeling van en vernieuwingen op scholen⁴⁶. In sommige lidstaten worden functies in de schoolleiding echter als onaantrekkelijk beschouwd⁴⁷. Bij het leiden van een school horen doorgaans ook verschillende veeleisende management- en onderwijstaken. Schoolhoofden krijgen vaak niet de voorbereiding of blijvende ondersteuning die ze voor deze uiteenlopende taken nodig hebben.

In veel landen heeft grotere schoolautonomie tot meer verantwoordelijkheid voor schoolhoofden geleid. Hierdoor kunnen schoolhoofden lestijden en werkwijzen reorganiseren, de schoolontwikkeling stimuleren en de verantwoordelijkheid over een bredere groep medewerkers verdelen. Deze veranderingen vergen echter passende hulpmiddelen en ondersteuning⁴⁸. De aanwerving, voorbereiding en professionele ontwikkeling van schoolhoofden is van cruciaal belang om de prestaties van scholen te verbeteren.

4. Beheer van de schoolonderwijsstelsels: doeltreffender, rechtvaardiger en efficiënter worden.

Ter aanvulling van de door de lidstaten ondernomen acties zal de Commissie:

- voortbouwend op de bestaande samenwerking, onder meer op het gebied van strategieën inzake vaardigheden en onderwijsmiddelen, **in samenwerking met de OESO een vraaggestuurde** regeling voor technische ondersteuning in het leven roepen om de lidstaten die vrijwillig om bijstand vragen, te helpen bij het ontwerpen en uitvoeren van belangrijke hervormingen van het schoolonderwijs. De diensten van de Commissie, waaronder de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen, en de financieringsinstrumenten van de EU (zoals de Europese structuur- en investeringsfondsen en Erasmus+) zouden ondersteuning kunnen bieden;
- **een gezamenlijk verslag over de doeltreffendheid en efficiëntie van de uitgaven in het schoolonderwijs** voorleggen, met betrokkenheid van de desbetreffende commissies van de

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ OESO (2016), *School Leadership for Learning*.

⁴⁷ SWD(2012) 0374.

⁴⁸ VO-raad/EFEE/EVO (2015), *Professional Autonomy, Accountability and Efficient Leadership and the role of employers' organisations, trade unions and school leaders*.

Raad en diensten van de Commissie. Hierbij zal worden voortgebouwd op de lopende werkzaamheden met de OESO, wat kan leiden tot de ontwikkeling van beleidsrichtsnoeren voor investeringen in schoolonderwijs in samenwerking met de EU-lidstaten en belanghebbenden;

- samen met de EU-lidstaten en belanghebbenden gerichte beleidsrichtsnoeren ontwikkelen voor **kwaliteitsborging** door collegiale advisering⁴⁹ en peer learning.

4.1. Onderwijsmiddelen: adequaat en efficiënt investeren

Hoewel er in Europa sprake is van een rijke diversiteit aan onderwijsstelsels, culturen en omstandigheden, zijn de uitdagingen op het gebied van beheer en financiering gelijkaardig. Die omvatten het definiëren van duidelijke verantwoordelijkheden voor financiering en het aanpassen van het schoolnetwerk aan demografische veranderingen⁵⁰. De EU-lidstaten wijzen aanzienlijke middelen (gemiddeld meer dan 3 % van het bbp) toe aan schoolonderwijs⁵¹. Voor de efficiëntie van de totale overheidsuitgaven van een land is het van cruciaal belang dat deze middelen goed worden gebruikt.

Om de prestaties van alle leerlingen te verbeteren, is het van cruciaal belang dat de beperkte middelen zo goed mogelijk worden gebruikt. Uit de PISA-onderzoeken blijkt dat er geen effectieve onderwijsresultaten kunnen worden behaald onder een minimumniveau van financiering. Sommige lidstaten investeren niet voldoende om goede langetermijnresultaten te realiseren⁵². Met een vergelijkbaar uitgavenniveau behalen sommige lidstaten evenwel betere resultaten dan andere. Door de samenwerking tussen het onderwijs en economische beleidsterreinen te intensiveren, kan het onderwijs beter feitelijk onderbouwd worden en kan overeenstemming worden bereikt over "wat werkt" bij investeringen in het onderwijs. Tot de uitdagingen behoren investeringen in infrastructuur, met inbegrip van digitale infrastructuur en connectiviteit, en in menselijk kapitaal⁵³. Beleidsondersteuning op maat voor onderwijshervormingen van de lidstaten kan bijdragen tot de verbetering van het beheer van schoolstelsels en de vergroting van de doeltreffendheid en kansengelijkheid.

4.2. Autonomie in combinatie met kwaliteitsborging

De wisselwerking tussen de autonomie en de verantwoordingsplicht van scholen vereist sterke, maar flexibele kwaliteitsborgingssystemen⁵⁴. De laatste tijd is er een belangrijke tendens naar decentralisatie en meer autonomie van scholen. Door scholen meer autonomie te geven over de praktische werking en organisatie van de school of over de manier waarop financiële middelen worden aangewend, krijgen zij meer mogelijkheden om zich aan hun specifieke behoeften en de plaatselijke context aan te passen. De voordelen daarvan zijn echter afhankelijk van het vermogen van scholen om doeltreffend te plannen en hun eigen ontwikkeling te beheren, en van de mate waarin zij verantwoording afleggen aan ouders, plaatselijke gemeenschappen en onderwijsinstanties⁵⁵. Uit de PISA-resultaten blijkt dat de

⁴⁹ Bij collegiale advisering worden vakgenoten van nationale overheidsdiensten bijeengebracht om extern advies te geven aan een land dat om ondersteuning vraagt ten behoeve van een onderwijshervorming.

⁵⁰ OESO (in samenwerking met de Europese Commissie): *School Resources Review*, <http://www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm>

⁵¹ Eurostat, algemene statistieken betreffende overheidsfinanciën.

⁵² Europese Commissie (2016), *Onderwijs- en opleidingsmonitor 2016*.

⁵³ https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_en

⁵⁴ Tussentijds verslag van de ET2020-werkgroep scholen, *Quality assurance for school development*, april 2017.

⁵⁵ Hanushek, E.A., Link, S. en Woessmann, L. (2013), *Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA*, *Journal of Development Economics*, Vol. 104, blz. 212-232.

autonomie van scholen tot betere verwerving van basisvaardigheden leidt indien zij met verantwoordingsplicht wordt gecombineerd. De kwaliteitsborgingsmechanismen lopen in Europa sterk uiteen⁵⁶, maar hebben enkele gemeenschappelijke uitdagingen. Deze omvatten de wijze waarop: doelstellingen worden vastgesteld en vooruitgang wordt gemeten voor onderwijsstelsels en leerprestaties; kwaliteitsborging wordt ontworpen voor in toenemende mate gedecentraliseerde en meerlagige onderwijsstelsels; de dialoog en een klimaat van vertrouwen bij de belanghebbenden in het onderwijs worden aangemoedigd; en prioriteiten worden gesteld ten aanzien van personele en financiële middelen.

Door de ontwikkeling van geschikte instrumenten en processen voor kwantitatieve en kwalitatieve gegevens wordt de kwaliteitsborging versterkt. Bij kwaliteitsborgingsmechanismen moet rekening worden gehouden met het schoolklimaat en het welzijn van de leerlingen, en met de competentieontwikkeling van leerlingen. Voor deze evenwichtige visie zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens noodzakelijk⁵⁷. Scholen en plaatselijke belanghebbenden moeten in capaciteitsopbouw investeren om te bepalen wat de meest geschikte instrumenten en indicatoren zijn om toezicht te houden op de vooruitgang van leerlingen en de schoolontwikkeling, en om tot een gezamenlijk inzicht te komen met betrekking tot de wijze waarop gegevens moeten worden geïnterpreteerd. Dit moet worden aangevuld met externe toezichtmechanismen zoals nationale of regionale schoolevaluaties en/of grootschalige beoordelingen van leerlingen. De overgang van een "checklist"-benadering die gericht is op de formele naleving van regels en procedures naar een op schoolontwikkeling gerichte ondersteunende aanpak, leidt tot hogere normen en betere leerresultaten⁵⁸.

5. Conclusie – de volgende stap

De verbetering van het onderwijs neemt in het initiatief van de Commissie over investeren in de jongeren van Europa een centrale plaats in. Vooral de kwaliteit van scholen speelt een centrale rol bij de vorming van de vooruitzichten van jongeren. Scholen leggen de basis voor professioneel succes. Zij bieden een unieke kans voor sociale mobiliteit. Dat is echter niet altijd het geval. Door de nieuwe PISA-gegevens wordt Europa wakker geschud: het percentage slecht presterende leerlingen voor wetenschap is gestegen van 16,6 % in 2012 naar 20,6 % in 2015. 11 % van de leerlingen verlaat school zonder formele kwalificatie. Als dergelijke tekortkomingen in het schoolonderwijs niet worden aangepakt, zullen voor miljoenen jongeren de kansen in het leven afnemen.

Hoogwaardig onderwijs tot een realiteit voor alle jongeren maken is een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst van Europa. In de discussienota over de sociale dimensie van Europa van april 2017⁵⁹ wordt erop gewezen dat het onderwijs een van de factoren is die in toenemende mate de toekomst van onze maatschappijen en economieën zullen bepalen; in de verklaring van Rome van 27 maart 2017 beloven 27 lidstaten toe te werken naar "een

⁵⁶ Europese Commissie (2015), *Comparative study on quality assurance in EU school education systems: Policies, procedures and practices. Final report.*

⁵⁷ Tussentijds verslag van de ET2020-werkgroep scholen, *Continuity and transitions in learner development*, april 2017.

⁵⁸ Conclusies van de Raad over kwaliteitsborging ter ondersteuning van onderwijs en opleiding, 20 mei 2014.

⁵⁹ COM(2017) 206 final.

sociaal Europa: ... een Unie waar jongeren het best mogelijke onderwijs en de best mogelijke opleiding genieten en op het hele continent kunnen studeren en een baan kunnen vinden"⁶⁰;

Werken aan gezamenlijke betrokkenheid. De verbetering van het schoolonderwijs moet een topprioriteit worden. Dit geldt voor de lidstaten en de EU, en vergt nauwe samenwerking. De hervorming van de schoolonderwijsstelsels is een taak voor de lidstaten. De Commissie is bereid om hen te ondersteunen door EU-instrumenten en -processen toe te passen. Uit de praktijk blijkt dat vooral het Europees semester een stimulans vormt voor hervormingen. Andere werkzaamheden, zoals de vrijwillige samenwerking in het kader van ET 2020, moeten verder worden ontwikkeld zodat de toegevoegde waarde ervan voor de lidstaten zo groot mogelijk is. Vooral de Onderwijs- en opleidingsmonitor moet ten volle worden benut om de lidstaten te helpen geïnformeerde en empirisch onderbouwde beleidsbeslissingen te nemen. Een belangrijke vraag voor toekomstige samenwerking is of er een ambitieuzere benchmark moet worden vastgesteld voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Een andere belangrijke kwestie is hoe Erasmus+ ten volle kan worden benut om meer jonge Europeanen leerervaringen in het buitenland te bieden en de bestaande capaciteit te vergroten ter ondersteuning van de ontwikkeling van en vernieuwingen in het schoolonderwijs en de lerarenopleiding.

Het succes zal afhangen van een nauwe samenwerking. Tijdens een onderwijstop, die gepland is voor de tweede helft van 2018, zal worden gesproken over gelijke kansen in het onderwijs en hoe kansarme groepen in het onderwijs beter kunnen worden ondersteund. De top biedt een eerste gelegenheid om de toekomst van een Europese samenwerking op het gebied van onderwijs, en in het bijzonder het schoolonderwijs, te bespreken.

⁶⁰ Verklaring van Rome, verklaring van de leiders van 27 lidstaten en van de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie, 25 maart 2017.