HORDIJK & HORDIJK
ADVISEURS VOOR ORGANISATIE EN FINANCIËN B.V.

Rekenkamer Nieuwkoop

Memorandum

Onderzoek 'startkwalificatie voor alle jongeren'

1 februari 2021

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek 'startkwalificatie voor alle jongeren'

1 februari 2021

Inhoud

I	Ter introductie	blad 1
II	Doel en uitvoering	2
III	Bevindingen	3
V	Overzicht en aanbevelingen	11

**

Bijlagen

1a en 1b.	Overzichten leerplicht-kwalificatieplicht en voortijdig schoolverlaters
2.	Bestuurlijke reactie
3.	Nawoord Rekenkamer

HORDIJK & HORDIJK
ADVISEURS VOOR ORGANISATIE EN FINANCIËN B.V.

Memorandum

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek – 'startkwalificatie voor alle jongeren'
1 februari 2021

I Ter introductie

De Rekenkamer van de gemeente Nieuwkoop heeft in 2020, conform het opgestelde programma, aan drie onderzoeken gewerkt. Het betreft (1) een groter onderzoek naar de lokale inkomens-regelingen, (2) een klein onderzoek inzake 'inclusief personeelsbeleid' en (3) een klein onderzoek met als thema 'startkwalificatie voor alle jongeren'.

In het voorliggende memorandum zijn de bevindingen opgenomen uit het onderzoek inzake 'startkwalificatie voor alle jongeren'. Bij dat thema ligt de focus op jongeren tussen de 18 en 23 jaar die niet meer leerplichtig zijn en voor wie ook geen kwalificatieplicht meer geldt, maar die nog geen zogenoemde startkwalificatie voor het betreden van de arbeidsmarkt hebben behaald: een diploma Havo of VWO of een MBO-diploma op tenminste niveau 2.

Voor het verkrijgen van een goed beeld heeft de Rekenkamer heeft zich bij de uitvoering van het onderzoek mede gericht op de organisatie en handhaving van zowel de leerplicht (voor kinderen tussen 5 en 16 jaar) als van de kwalificatieplicht (voor jongeren tussen 16 en 18 jaar).

De Rekenkamer heeft (ook) bij dit onderzoek een heel plezierige ambtelijke medewerking ervaren. Tegelijk kon een door de Rekenkamer gevraagde informele afstemming met de voor het dossier verantwoordelijke wethouder snel worden geregeld, en volgde (ook) daaruit belangrijke informatie. Voor dit alles zeggen de onderzoekers, dat zijn Frank Hordijk en zijn collega Peter van Loon, als steeds een welgemeend 'veel dank'.

De Rekenkamer heeft een concept van dit memorandum op 29 december 2020 aangeboden voor ambtelijk wederhoor (gericht op het herstellen van mogelijke feitelijke onjuistheden). Parallel aan het verloop van dat deelproces is gevraagd om een bestuurlijke reactie, dus van het college. De op dat verzoek ontvangen brief is als bijlage 2 bij dit memorandum opgenomen. Na die reactie is (als derde bijlage) een kort nawoord van de Rekenkamer ingevoegd.

**

De rol van Rekenkamer van de gemeente Nieuwkoop wordt sinds 15 november 2018 ingevuld door Frank Hordijk, woonachtig in Culemborg en onder meer actief als directeur van advies- en onderzoeksbureau Hordijk & Hordijk B.V., volgend uit het besluit dat de gemeenteraad van Nieuwkoop op die dag heeft genomen. De benoeming van Hordijk eindigt eind 2021. Voor dat jaar staan, naast het presenteren en toelichten van de uitkomsten van de onderzoeken uit de jaartranche 2020, nog een groter en een klein onderzoek op de planning. Daarmee komt het totaal over de periode van vier jaar, zoals vooraf is overeengekomen en in een tussentijdse evaluatie is bevestigd, op acht (viermaal groter, viermaal klein).

Onafhankelijk

De Rekenkamer opereert geheel onafhankelijk, en kiest dus ook zelf onderwerpen om te onderzoeken. Om (toch) te zorgen voor een goede aansluiting bij eventuele wensen vanuit de raad heeft de Rekenkamer enkele malen per jaar een afstemmingscontact met de daarvoor ingerichte Klankbordgroep. De Rekenkamer wordt rond diverse formele en praktische zaken ondersteund vanuit de griffie.

Aandachts- of verbeterpunten

Memoranda van de Rekenkamer – dus ook het voorliggende – zijn primair bedoeld voor de raad. Hordijk heeft bij zijn Rekenkamerwerk, dat hij in eenzelfde rol ook voor enkele andere gemeenten mag doen, altijd de intentie om vanuit een kritisch-positieve insteek een zo feitelijk mogelijke analyse te maken, waaruit dan meestal enkele (kleinere of grotere) potentiële aandachts- of verbeterpunten voortkomen. De raad kan die punten vervolgens desgewenst vertalen in vragen of verzoeken aan het college.

II Doel en uitvoering

Doel van het onderzoek

De Rekenkamer wilde met het onderzoek de volgende centrale vragen beantwoord krijgen:

Wat doet de gemeente Nieuwkoop (gestructureerd en in samenhang) aan het handhaven van de leerplicht, het volgen van jongeren in het praktijkonderwijs of in een MBO-1 of -2 traject, idem van vroegtijdig schoolverlaters, in samenwerking met welke externe partijen en met welke resultaten?

De Rekenkamer heeft deze vragen willen uitwerken via deze onderzoeksvragen:

- Is het thema 'startkwalificatie voor alle jongeren' in de gemeente Nieuwkoop vertaald in beleid, uitgangspunten, kaders en/of (concrete, cijfermatige) ambities?
- Zo ja, hoe wordt dat beleid c.a. zichtbaar in de praktijk gebracht, in casu: op basis van welke werkafspraken, processen en periodieke afstemming (met scholen en ROC's, mogelijk ook met werkgevers, mogelijk ook in regionaal verband) worden 'alle jongeren' gevolgd?
- Hoe worden de resultaten van de (diverse) werkafspraken, afstemmingsmomenten en wat dies meer zij periodiek ambtelijk en bestuurlijk geëvalueerd, en wat wordt over de uitkomsten van die periodieke evaluatie met de raad gedeeld?
- Hoe moeten de resultaten op dit thema (cijfermatig) worden beoordeeld, ook in vergelijking met dat in enkele referentie gemeenten c.q. met landelijke uitgangspunten?

Uitvoering

De Rekenkamer heeft bij dit onderzoek vooral veel documentatie doorgenomen. Er zijn geen contacten geweest met 'derden', omdat (1) de stukken en (2) de vanuit Nieuwkoop verkregen antwoorden op gestelde vragen een ruim voldoende, voor het geplande kleine onderzoek inhoudelijk voldragen beeld opleverden van context, organisatie, uitvoering, prestaties en informatie.

III Bevindingen

Leerplicht – kinderen tussen 5 en 16 jaar

Voor een goed begrip van het thema 'startkwalificatie voor alle jongeren' moet worden begonnen bij de leerplicht, die geldt voor alle in Nederland wonende kinderen tussen 5 en 16 jaar. De uitvoering en (daarmee ook) handhaving van de op de leerplicht betrekking hebbende delen van de vigerende Leerplichtwet wordt voor de gemeente Nieuwkoop gedaan door het team Leerlingzaken van de gemeente Alphen aan den Rijn. In samenwerking met de scholen, die onder andere een meer dan 'regulier' verzuim van leerlingen moeten melden bij het zogenoemde Verzuimloket van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), is een sluitend systeem ingericht van signalering, opvolging, advisering en begeleiding en waar nodig handhaving (waarbij de leerplichtambtenaar proces-verbaal van verzuim kan opmaken, dat naar het Openbaar Ministerie gaat).

Kwalificatieplicht – jongeren tussen 16 en 18 jaar

Een kwalificatieplicht speelt voor alle jongeren van 16 en 17 jaar die nog geen zogenoemde startkwalificatie hebben behaald. Als vermeld betreft dat een diploma Havo of VWO of een MBO-diploma op niveau 2, 3 of 4. Ook deze plicht volgt uit de Leerplichtwet, en ook de uitvoering en handhaving van dit deel van de Wet wordt voor Nieuwkoop gedaan door het team Leerplichtzaken van de gemeente Alphen aan den Rijn.

Het team Leerlingzaken van de gemeente Alphen aan den Rijn brengt jaarlijks een goed toegankelijk verslag uit, waarmee zowel beleidsmatig-inhoudelijk als in termen van aantallen en (overige) cijfers verantwoording over de invulling van de Leerplichtwet wordt afgelegd. Het Jaarverslag 2019-2020 verscheen in november 2020 en geeft, naar de visie van de Rekenkamer, een uitstekend beeld.

Uit de jaarlijkse verslagen, die de Rekenkamer heeft doorgenomen, blijkt (steeds meer) van de brede rol die Leerlingzaken oppakt en invult. Citaat uit het Jaarverslag 2018-2019:

We investeren in het voorkomen van schoolverzuim en schooluitval door samen te werken en verbindingen te leggen tussen (passend) onderwijs, zorg, arbeid en participatie. Leerplicht is derhalve in veel gevallen de verbindende partij in een groot veld van ketenpartners. Daar waar het nodig is gaan de leerplichtconsulenten over tot handhaven, een Halt-verwijzing opleggen of een proces-verbaal opmaken.

Ter leringhe heeft de Rekenkamer de cijfers uit een aantal achtereenvolgende jaarverslagen in één overzicht opgenomen. Zie daarvoor bijlage 1a bij dit memorandum. Uit het overzicht blijkt onder meer dat:

- er niet zozeer sprake is van een daling of stijging in de totalen (zoals wel wordt gesuggereerd in het Jaarverslag 2018-2019), maar dat er door de jaren heen 'gewoon' wat fluctuaties spelen.

  Uit deze vaststelling spreekt voor de Rekenkamer het belang van een meerjarige presentatie en van een meer diepgaande analyse van de (mogelijke) doorwerking van ingezette wijzigingen in de manier van werken (anders dan wat nu in de jaarverslagen gebeurt, met uitsluitend een vergelijking met het voorafgaande jaar)

- dat de in 2017 geïntroduceerde zogenoemde Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) vruchten afwerpt. Door de primaire inzet op preventie en vrijwillige jeugd- of andere hulp zijn de aantallen 'Halt' en 'proces-verbaal' snel afgenomen

- de gemeenten Nieuwkoop en Alphen aan den Rijn relatief gezien grosso modo gelijk 'scoren'.

Startkwalificatie – jongeren tussen 18 en 23 jaar

Vanaf de leeftijd van 18 jaar speelt geen leer- of kwalificatieplicht meer. Jongeren zonder start-kwalificatie, die niet (meer) naar school gaan of een andere opleiding volgen, worden voortijdig schoolverlaters genoemd. Voortijdig schoolverlaten (afgekort VSV) wordt zoveel mogelijk tegen-gegaan door gerichte maatregelen, ook in termen van coaching, begeleiding bij een moeilijke thuissituatie of advies bij specifieke leerbehoeften. Dat gebeurt in regionaal verband, en steunt sinds medio 2018 mede op specifieke bepalingen in de Wet educatie en beroepsonderwijs, ingevoegd onder de noemer 'regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie'.

Nieuwkoop behoort voor het thema *startkwalificatie – tegengaan voortijdig schoolverlaten* tot de zogenoemde Regio 27, met als 'contactgemeente' de gemeente Gouda en als 'contactschool' het mboRijnland (met kleine letters mbo), dat vestigingen heeft in Alphen aan den Rijn, Gouda,

Leiden, Leidschendam-Voorburg, Woerden en Zoetermeer. Regio 27 staat bekend als Zuid-Holland Oost en kent als andere deelnemende gemeenten – naast uiteraard Gouda en dus Nieuwkoop – Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk, Krimpenerwaard, Waddinxveen en Zuidplas.

Citaat van een site van de Rijksoverheid:

De scholen en gemeenten werken er samen hard aan om jongeren op de best passende plek te krijgen. Het belangrijkste is dat jongeren een opleiding blijven volgen of een combinatie van leren en werken. Het kan ook gaan om het vinden van een passende plek op de arbeidsmarkt. En om jongeren de juiste hulp, zorg en ondersteuning te geven die ze nodig hebben. Om dat te kunnen doen, werken gemeenten en scholen in hun regio onder andere samen met de zorgsector en GGD, werkgevers, (jeugd)hulp, Justitie, UWV en de Dienst werk en inkomen van de gemeente.

Jongeren kunnen hulp krijgen van één of meerdere instanties. Er zijn ook trajecten die zorg/ hulpverlening en onderwijs/arbeidsmarkt combineren. Ook heeft elke RMC-regio minimaal én plusvoorziening voor overbelaste jongeren. Dat zijn jongeren die kampen met meerdere problemen (multi-problematiek). De plusvoorziening kan verschillende vormen hebben. Dit hangt af van het aantal jongeren, de problemen die zij hebben en de bestaande voorzieningen in de regio.

De afkorting RMC staat voor *Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten*. Deze functie wordt voor Regio 27 ingevuld door het bureau Leerlingzaken Midden-Holland, dat deel uitmaakt van de gemeente Gouda. Jongeren met een (nog niet ingevulde) kwalificatieplicht, die 18 jaar worden, worden op of rond die verjaardag overgedragen van een behandelaar in Alphen aan den Rijn naar een collega bij de gemeente Gouda [1].

ONDERZOEKSVRAAG – IS HET THEMA 'STARTKWALIFICATIE VOOR ALLE JONGEREN' IN DE GEMEENTE NIEUWKOOP VERTAALD IN BELEID, UITGANGSPUNTEN, KADERS EN/OF (CONCRETE, CIJFERMATIGE) AMBITIES?

Het beleid rond het voorkomen van voortijdig schoolverlaten wordt op regionaal niveau bepaald en van (cijfermatige) ambities voorzien. Dat gebeurt in een vierjaarlijks opgesteld Programma, op grond waarvan (onder meer) subsidie vanuit de Rijksoverheid wordt aangevraagd.

Vanuit het RMC is het 'Programma aanpak Voortijdig Schoolverlaten 2020-2024' opgesteld. De nieuwe periode is ingegaan per het schooljaar 2020-2021. Het programma bestaat uit een beperkt hoofddocument en een aantal lijvige bijlagen.

---

[1] De Rekenkamer heeft begrepen dat hierop voor jongeren uit de gemeente Nieuwkoop soms een uitzondering wordt gemaakt, waardoor de begeleiding vanuit Alphen aan den Rijn kan worden gecontinueerd.

De eerste drie van die bijlagen vormen een weergave van een evaluatie die is uitgevoerd door bureau KBA Nijmegen [2]. De vierde bijlage is een samenvattende subsidieaanvraag, op grond waarmee voor de contactschool voor Regio 27 voor jaren 2020 tot en met 2024 om een totale subsidie van afgerond € 3,5 miljoen wordt verzocht. De vijfde en laatste bijlage betreft een zeer uitgebreide cijfermatige weergave van VSV-cijfers van de afgelopen vier jaren: de Rekenkamer ziet een lastig te doorgronden geheel van getallen, gerelateerd aan een 'streefnorm'. Hier en daar worden de afzonderlijke gemeenten wel genoemd, maar het is puzzelen om daar bruikbare informatie aan te ontlenen.

Het programma is niet besproken in het college (dat hierover overigens ook geen besluit hoeft te nemen) en ook niet bekend bij de raad. Nieuwkoop stelt geen 'eigen' streefdoelen vast.

Overigens kan de vraag worden gesteld of tellingen of andere metingen rond de in het programma vermelde doelen altijd inherent exact kunnen zijn. Kan 'het aantal uitgevallen jongeren dat een jaar later terugkeert naar het onderwijs' – één van de doelen die in de samengevatte subsidieaanvraag zijn opgenomen, en waaraan een 'streefdoel' is verbonden – zonder enige discussie of interpretatie worden vastgesteld?

Hoe eng of ruim moet het begrip 'een jaar later' dan worden gehanteerd? Hoe telt de jongere die wel weer onderwijs is gaan volgen, maar daar na elf maanden (opnieuw) mee is gestopt? Wat is trouwens 'het onderwijs', en telt de jongere die zich (weer) op een school heeft ingeschreven maar zich daar nauwelijks of niet laat zien ook 'succesvol' in de lijstjes mee?

Is het ernstig, dat cijfers mogelijk niet altijd volledig betrouwbaar zijn? Nee, denkt de Rekenkamer, zolang (a) trends in *realisatie versus ambities* eenduidig kunnen worden waargenomen en zolang er tegelijk (b) goed zicht is op de persoonlijke werkelijkheid achter de cijfers. De Rekenkamer onderschrijft het ambtelijk en bestuurlijk gehoorde standpunt dat rond een thema als dit bij uitstek 'het individuele verhaal' van belang is, en dat per casus aan een gerichte oplossing moet worden gewerkt, uitgaande van omstandigheden waarin geregeld veel meer en andere problematiek speelt dan alleen het (vooralsnog) ontbreken van een startkwalificatie.

En uiteraard: die (zeker!) niet volledige betrouwbaarheid geldt ook voor de cijfers die de Rekenkamer in de bijlagen 1a en 1b bij dit memorandum presenteert.

---

2 Zie verderop in dit memorandum.

ONDERZOEKSVRAAG - HOE WORDT DAT BELEID C.A. ZICHTBAAR IN DE PRAKTIJK GEBRACHT, IN CASU: OP BASIS VAN WELKE WERKAFSPRAKEN, PROCESSEN EN PERIODIEKE AFSTEMMING (MET SCHOLEN EN ROC'S, MOGELIJK OOK MET WERKGEVERS, MOGELIJK OOK IN REGIONAAL VERBAND) WORDEN 'ALLE JONGEREN' GEVOLGD?

Vanuit het bureau Leerlingzaken Midden-Holland, in de praktijk dus vanuit de gemeente Gouda, is er een vaste contactpersoon per gemeente. Die contactpersoon kent de jongeren in kwestie (mede door een actieve, zogenoemd outreachende benadering), heeft contacten bij de scholen, gaat waar nodig op huisbezoek en kan snel schakelen met het sociaal team van de gemeente Nieuwkoop, met het Serviceplein in Alphen en met (onder meer) wijkcoaches van Tom in de buurt. Scholen zijn verplicht om jongeren tot 23 jaar, die zich zonder een behaalde startkwalificatie uitschrijven, aan te melden bij het RMC.

Vanuit Nieuwkoop vindt bewust geen bemoeienis met de feitelijke uitvoering plaats.
De ambtelijke inzet is primair beleidsmatig-coördinerend-afstemmend van aard.

ONDERZOEKSVRAAG – HOE WORDEN DE RESULTATEN VAN DE (DIVERSE) WERKAFSPRAKEN, AFSTEMMINGSMOMENTEN EN WAT DIES MEER ZIJ PERIODIEK AMBTELIJK EN BESTUURLIJK GEËVALUEERD, EN WAT WORDT OVER DE UITKOMSTEN VAN DIE PERIODIEKE EVALUATIE MET DE RAAD GEDEELD?

Er vindt tweemaal per jaar bestuurlijke afstemming plaats tussen de gemeenten in Regio 27, het RMC en mboRijnland, waarbij (onder meer) de prestaties versus de gestelde streefwoorden worden besproken. De gemeenten worden daarbij vertegenwoordigd door Gouda en Alphen aan den Rijn.

De raad van de gemeente Nieuwkoop is in maart 2019 over de aanpak van het voortijdig schoolverlaten bijgepraat in een bijeenkomst van de Klankbordgroep sociaal domein. Vanuit de raad zijn, voorzover bij de Rekenkamer bekend, de laatste jaren geen (aanvullende) vragen gekomen [3].

[3] Recent is vanuit de raad wel een specifieke vraag gesteld (en door het college beantwoord), in casu over het recht op speciaal onderwijs voor jongeren van 18 jaar of ouder.

Voortgangsrapportages

Het RMC stelt jaarlijks een voortgangsrapportage 'Vervolgaanpak voortijdig schoolverlaten' op. Dit betreft een tweebladig rapport volgens een vast stramien: een inleiding, een cijfermatige weergave van het aantal zogenoemde VSV-ers en een toelichting. De inhoudelijke richting van de toelichting is steeds anders, en mede door het ontbreken van een datum van opstellen heeft het in de waarneming van de Rekenkamer (die de rapportages vanaf 2015-2016 heeft doorgenomen, met dien verstande dat 2016-2017 bij de gemeente niet [meer] vindbaar was), een wat informeel karakter.

De rapportage 2018-2019 start met een inleiding die een precieze kopie van drie jaar eerder vormt. Vervolgens wordt een tabel getoond met de aantallen VSV-ers uit Nieuwkoop (met vergelijkende cijfers van het jaar daarvoor. Het betreft in 2018-2019 in totaal 32 jongeren). Ook wordt hier een nadere duiding over de lokale situatie gegeven en wat de huidige dagbesteding is van de jongeren. Daarna wordt ingegaan op de evaluatie die is uitgevoerd en wordt melding gedaan van de opbrengsten uit de gespreksronde met de gemeenten.

Afgesloten wordt met de conclusie dat er na jaren van daling van het aantal VSV-ers er nu een stabilisering uit de cijfers blijkt. Het RMC verwacht verder geen grote daling. De Rekenkamer denkt dat deze conclusie niet correct is: de cijfers laten al vanaf 2016-2017 een stijging zien.

De voortgangsrapportages worden (nog) niet met de raad gedeeld.

De Rekenkamer denkt er veel ruimte is om de jaarlijkse rapportages te verrijken, onder meer door een meer uitgebreide toelichting op te nemen over (aanpassingen in) ondernomen activiteiten c.q. gevolgde werkwijzen, door het invoegen van vertelde ervaringen van en met VSV-ers die wel of juist niet met succes zijn begeleid en/of door het maken van meerjarige (cijfermatige) vergelijkingen tussen de verschillende gemeenten in de regio. Vanuit de gemeente Nieuwkoop dient in dat verband actief te worden aangegeven welke informatie waarom in de rapportages zou moeten worden opgenomen, in verband waarmee de raad vanzelfsprekend een belangrijke positie heeft.

De voortgangsrapportages worden in Nieuwkoop in die zin opgevolgd dat er periodiek 'verbindingsoverleg' plaatsvindt, waaraan naast de gemeente partijen deelnemen als Kwadraad, Tom in de buurt, Halt, het Jeugd Preventie Team en de politie.

Externe evaluatie

Eind 2019 heeft het externe bureau KBA Nijmegen een evaluatie uitgevoerd van het 'Convenant aanpak voortijdig schoolverlaten 2016-2020'. Het daaruit voortgekomen rapport heet 'Werken aan loopbaanperspectief, RMC-regio Zuid-Holland Oost'.

De gemeente Nieuwkoop is niet actief bij de evaluatie betrokken geweest. Het rapport is niet met de wethouder of in het college besproken, en evenmin met de raad gedeeld.

In het rapport 'Werken aan loopbaanperspectief' wordt uitgebreid ingegaan op de gestelde doelen voor de periode 2016-2020, alsmede op de bereikte resultaten.

Het belangrijkste doel (regionaal) was het terugdringen van het aantal VSV-ers, om ervoor te zorgen dat jongeren gekwalificeerd uitstromen uit het onderwijs, of als dat niet mogelijk zou zijn, te bewerkstelligen dat zij een plek vinden op de arbeidsmarkt, een passende dagbesteding krijgen of een toeleidingstraject volgen.

De resultaten van alle inspanningen worden op regioniveau vergeleken met twee referentieregio's (Zuid-Holland Noord en Zuid-Holland Zuid) en de landelijke trend. De landelijke trend is dat de daling van het aantal VSV-ers die al jaren gaande was, in 2015-2016 tot stilstand is gekomen (van bijna 40.000 in 2010 naar ongeveer 23.000 in 2015). Sterker nog, daarna is een stijgende lijn ingezet (dus vanaf de nieuwe periode 2016). Die trend is in de eigen regio op hoofdlijnen vergelijkbaar waar te nemen.

De evaluatie is alleen regionaal aangevlogen: er is geen aandacht voor lokale bijzonderheden, cijfers, ontwikkelingen of aandachtspunten.

ONDERZOEKSVRAAG – HOE MOETEN DE RESULTATEN OP DIT THEMA (CIJFERMATIG) WORDEN BEOORDEELD, OOK IN VERGELIJKING MET DAT IN ENKELE REFERENTIE GEMEENTEN C.Q. MET LANDELIJKE UITGANGSPUNTEN?

Ook op dit punt heeft de Rekenkamer zelf een overzicht samengesteld, waarin de VSV-situatie in de periode 2015 tot 2019 wordt gepresenteerd – in onze opzet voor de gemeente Nieuwkoop, voor de gemeente Alphen aan den Rijn en voor de gehele Regio 27, waar mogelijk gerelateerd aan landelijke streefnormen [4]. Daarbij is vooral ingezoomd op de verschillende schooltypen, omdat daar de verschillen zichtbaar worden (of juist niet).

Zie bijlage 1b bij dit memorandum. De Rekenkamer veronderstelt dat een overzicht als dit voor de raad van Nieuwkoop beter leesbaar is, en daarmee meer waarde heeft dan het door het RMC opgeleverde programma, al is het maar om aan de hand hiervan vragen om een nadere inhoudelijke duiding van de verschillende cijfers – en vooral de ontwikkelingen daarin – te kunnen stellen.

Overigens wordt in het programma voor de inmiddels gestarte periode tot 2024 een aantal keer gesteld dat 'na jaren van daling, de aantallen VSV-ers licht stijgen'. Afgaande op de cijfers in bijlage 1b bij dit memorandum is dat wat verhullend: van 467 VSV-ers in schooljaar 2015-2016 naar 540 in 2018-2019 (voor de regio als geheel) betekent een stijging van 15,6 %.

Intussen is het plezierig, maar mag dat tegelijk geen reden zijn om ambitieus te blijven of nader te worden, dat de gemeente Nieuwkoop structureel gunstige cijfers ten opzichte van de landelijke streefwaarden laat zien. De Rekenkamer heeft zowel ambtelijk als bestuurlijk bevestigd gekregen dat de enkele tientallen VSV-ers goed in beeld zijn, en dat Nieuwkoop ook in relatie tot de VSV-problematiek content is met de recent aangestelde jongerenwerker.

---

[4] Zie veel informatie op de site www.onderwijsincijfers.nl.

Ook de brieven van minister Van Engelshoven aan de Tweede Kamer, gedateerd 22 februari 2019 en 4 maart 2020, zijn in dit verband informatief. In beide brieven moet de minister melden dat de problematiek van voortijdig schoolverlaten de laatste jaren weer toeneemt, en dat de doelstelling van maximaal 20.000 *nieuwe* VSV-ers in 2024 waarschijnlijk niet zal worden gerealiseerd. Tegelijk is de minister in algemene zin wel tevreden over de regionale aanpak. Overigens wordt in de brief van 4 maart 2020 melding gemaakt van een aanstaand (en inmiddels beschikbaar) voorstel tot wet, volgend uit een specifieke passage in het Regeerakkoord, die het voor gemeenten mogelijk moet maken te opteren voor ('experimenteren met') een verlengde kwalificatieplicht (tot 21 jaar).

IV Overzicht en aanbevelingen

Op de voorgaande bladen van dit memorandum zijn de antwoorden op de door de Rekenkamer opgestelde onderzoeksvragen opgenomen. Samenvattend kan worden vastgesteld dat:

- de uitvoering van de wettelijke verplichtingen, die de gemeente Nieuwkoop kent inzake de leer- en kwalificatieplicht voor kinderen en jongeren tussen 5 en 18 jaar, goed wordt ingevuld door het team Leerlingzaken van de gemeente Alphen aan den Rijn. Los van het gegeven dat er weinig lokale beleidsruimte is: de raad weet wat er speelt, en krijgt jaarlijks een afgewogen, 'compleet' jaarverslag ter informatie aangeboden.

  De Rekenkamer doet (wel) de aanbeveling om dat jaarverslag cijfers van meer dan twee achtereenvolgende jaren te presenteren, alsmede om daaraan een meer diepgaande analyse van de (mogelijke) doorwerking van ingezette wijzigingen in de manier van werken te verbinden

- de gemeente Nieuwkoop de uitvoering van de taken op het domein startkwalificatie – tegengaan voortijdig schoolverlaten (VSV), waaraan ook wetgeving ten grondslag ligt, al jaren zonder het stellen van eigen doelen of ambities overlaat aan het zogenoemde RMC. Dat RMC (Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten):

  * is ambtelijk verbonden aan de gemeente Gouda (bureau Leerlingzaken Midden-Holland)
  * werkt voor de gehele Regio 27 (bestaande uit zeven gemeenten in het oostelijk deel van Zuid-Holland)
  * doet dat op basis van een meerjarig Programma, waarin alleen regionale streefdoelen zijn opgenomen
  * verzorgt een jaarlijkse rapportage met slechts beperkte informatiewaarde.

- de VSV-problematiek in de gemeente Nieuwkoop relatief klein is, en qua volume – het betreft enkele tientallen individueel bekende jongeren – goed beheersbaar is, ook in termen van gewenst casus-overleg tussen partijen als Kwadraad, Tom in de buurt, Halt, het Jeugd Preventie Team en de politie.

  De Rekenkamer acht het relevant – en beveelt daarom aan dit op te volgen – dat de raad meer en actiever bij het VSV-beleid wordt betrokken. Dat begint vanzelfsprekend bij het alsnog aan de raad voorleggen van de documentatie die voor de inmiddels begonnen programmaperiode van belang is: het uitgebrachte evaluatierapport, de voorlaatste en laatste jaarlijkse voortgangs-rapportage en het Programma 2020-2024. De inhoud daarvan zal de raad zonder twijfel aanleiding geven tot het voorbereiden en stellen van diverse vragen – en dat is goed.

* Heeft de raad, al dan niet op suggestie van het college, specifieke inhoudelijke en/of cijfermatige verwachtingen of ambities, ook al (of juist omdat!) de Nieuwkoopse VSV-cijfers tot op heden relatief gunstig ogen?
* Wil de raad anders of aanvullend gerapporteerd krijgen, bijvoorbeeld ook in de vorm van zogenoemde narratieve passages *van* of *over* jongeren die tot de VSV-groep worden gerekend of daartoe hebben behoord, al dan niet na anonimisering?
* Heeft de raad al vragen, wensen of ideeën voor de situatie dat gemeenten mogen experimenteren met een verlengde kwalificatieplicht, waarvoor een wetsontwerp is voorbereid?

Et cetera: de raad weet nu weinig, en hoort ook in dit verband zowel de kaderstellende als de controlerende rol goed te kunnen invullen.

**

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek – 'startkwalificatie voor alle jongeren'
1 februari 2021
Bijlagen

Bijlage 1a

Overzicht leerplicht en kwalificatieplicht
(Nieuwkoop en Alphen aan den Rijn)

Overzicht leer- en kwalificatieplicht jongeren 5 - 18 jaar

Alphen aan den Rijn en Nieuwkoop

	Nieuwkoop					Alphen aan den Rijn				
Leerplicht 5 - 16 jaar	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Totaal aantal leerlingen	3.831	3.804	3.759	3.673	3.636	15.780	15.649	15.451	15.300	15.219
Totaal aantal incidenten	123	149	138	121	107	1.012	920	762	861	596
Verdeling incidenten naar aard:										
a. absoluut	0	0	0	5	6	2	1	13	14	13
b. luxe	14	3	12	1	10	48	40	49	28	12
c. signaal, vanaf 2019/2020 'Relatief verzuim'	55	80	46	52	46	477	392	307	420	279
d. vrijstelling laatste jaar voor leerwerktraject	0	1	0	1	0	1	0	1	2	3
e. vrijstelling psych/lich ongeschiktheid	8	3	1	3	3	30	22	14	24	30
f vrijstelling bezwaar richting onderwijs	1	0	1	3	6	3	8	5	8	10
g. vrijstelling onderwijs buitenland	2	0	1	3	1	11	10	11	12	8
h. vrijstelling gewichtige omstandigheden	4	2	0	0	0	3	0	0	0	0
i. maatwerk contacten / overig	39	62	77	53	35	431	453	362	350	238
j. gedoogstrekking	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
Totaal aantal incidenten	123	151	138	121	107	1.006	926	762	861	596
Verderling incidenten naar soort onderwijs:										
primair	43	36	41	14	28	269	259	195	148	136
voortgezet	66	94	76	67	51	536	500	392	467	320
speciaal	9	10	12	7	8	123	126	94	110	52
MBO	1	5	3	7	4	31	9	26	25	21
absoluut verzuim	0	1	0	5	6	2	0	13	14	13
vrijstellingen	4	2	3	10	10	20	21	31	46	54
Totaal aantal incidenten	123	148	135	110	107	981	915	751	810	596
Kwalificatieplicht 16 - 18										
Totaal aantal leerlingen	642	674	649	670	654	2.441	2.587	2.665	2.556	2.517
Totaal aantal incidenten	104	94	98	105	65	541	578	510	609	368
Verdeling incidenten naar soort:										
a. absoluut	2	1	1	2	1	4	12	13	12	5
b. luxe	1	2	1	0	0	3	3	2	2	6
c. signaal, vanaf 2019/2020 'Relatief verzuim'	53	53	64	60	44	340	356	313	361	229
d. vrijstelling laatste jaar voor leerwerktraject	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
e. vrijstelling psych/lich ongeschiktheid	0	5	1	0	0	3	10	2	2	5
f vrijstelling bezwaar richting onderwijs	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
g. vrijstelling onderwijs buitenland	2	0	0	0	0	1	2	4	0	2
h. vrijstelling gewichtige omstandigheden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
i. vrijstelling wegens volgen ander onderwijs	11	2	5	0	1	20	15	9	8	5
j. maatwerk contacten / overig	35	33	25	38	16	170	189	158	206	102
k. gedoogstrekking (vanaf 17/18 nieuwe cat)	0	0	1	5	3	0	0	9	18	14
Totaal aantal incidenten	104	96	98	105	65	541	587	510	609	368
Verderling incidenten naar soort onderwijs:										
voortgezet	24	27	21	34	10	163	180	124	178	81
speciaal	2	3	5	4	0	38	51	33	26	21
MBO	64	61	60	59	48	319	331	313	328	235
absoluut verzuim	2	0	1	2	1	2	4	13	12	5
vrijstellingen	7	0	7	0	6	12	8	15	10	26
Totaal aantal incidenten	99	91	94	99	65	534	574	498	554	368
Alle leeftijden										
Aantal thuiszitters (einde schooljaar)	0	2	2	0	nb	0	2	4	4	nb
Aantal processen verbaal	11	8	3	2	5	70	74	36	34	20
Aantal Halt-verwijzingen	4	6	0	1	3	34	26	16	25	11

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek – 'startkwalificatie voor alle jongeren'
1 februari 2021
Bijlagen

Bijlage 1b

Overzicht aantallen voortijdig schoolverlaters
(Nieuwkoop, Alphen aan den Rijn en Regio 27)

Overzicht aantallen Voortijdig Schoolverlaters (Vsv) in Nieuwkoop, Alphen en Regio 27

Overzicht op hoofdlijnen

	Deelnemers	Vsv'ers	Vsv %	Vsv %
Nieuwkoop				Landelijk
2018/2019	2.279	29	1,27%	
2017/2018	2.276	31	1,36%	
2016/2017	2.317	19	0,82%	
2015/2016	2.381	29	1,22%	1,70%
Alphen a/d Rijn				
2018/2019	8.822	180	2,04%	
2017/2018	8.995	176	1,96%	
2016/2017	9.127	165	1,81%	
2015/2016	9.042	135	1,49%	1,70%
Regio 27				
2018/2019	30.343	540	1,78%	
2017/2018	30.713	525	1,71%	
2016/2017	30.933	463	1,50%	
2015/2016	30.976	469	1,51%	1,70%

Overzicht per 'schoolcluster'

Nieuwkoop	Deelnemers	Vsv'ers	Vsv %
2018/2019			
VO	1.555	6	0,39%
MBO 1 + 2	111	9	8,10%
MBO 3 + 4	613	14	2,28%
2017/2018			
VO	1.564	4	0,26%
MBO 1 + 2	108	11	10,20%
MBO 3 + 4	604	16	2,65%
2016/2017			
VO	1.635	3	0,18%
MBO 1 + 2	91	3	3,30%
MBO 3 + 4	591	13	2,20%

Alphen a/d Rijn	Deelnemers	Vsv'ers	Vsv %
2018/2019			
VO	6.376	35	0,55%
MBO 1 + 2	449	59	13,14%
MBO 3 + 4	1.997	86	4,31%
2017/2018			
VO	6.570	38	0,58%
MBO 1 + 2	468	56	11,97%
MBO 3 + 4	1.957	82	4,19%
2016/2017			
VO	6.712	27	0,40%
MBO 1 + 2	446	47	10,54%
MBO 3 + 4	1.969	91	4,62%

Regio 27	Deelnemers	Vsv'ers	Vsv %
2018/2019			
VO	21.533	80	0,37%
MBO 1 + 2	1.614	190	11,77%
MBO 3 + 4	7.196	270	3,75%
2017/2018			
VO	22.013	85	0,39%
MBO 1 + 2	1.636	183	11,19%
MBO 3 + 4	7.064	257	3,64%
2016/2017			
VO	22.390	74	0,33%
MBO 1 + 2	1.570	141	8,98%
MBO 3 + 4	6.973	248	3,56%

Overzicht in details

Nieuwkoop	Deelnemers	Vsv'ers	Vsv %
2018/2019			
VO onderbouw	775	-	0,00%
Vmbo bovenbouw	340	4	1,18%
Havo/Vwo bovenbouw	440	2	0,45%
Totaal VO	1.555	6	0,39%
MBO 1	15	3	20,00%
MBO 2	96	6	6,25%
MBO 3	164	3	1,83%
MBO 4	449	11	2,45%
Totaal MBO	724	23	3,18%
Totaal 2018/2019	2.279	29	
2017/2018			
VO onderbouw	766	2	0,26%
Vmbo bovenbouw	394	2	0,51%
Havo/Vwo bovenbouw	404	-	0,00%
Totaal VO	1.564	4	0,26%
MBO 1	10	2	20,00%
MBO 2	98	9	9,18%
MBO 3	176	5	2,84%
MBO 4	428	11	2,57%
Totaal MBO	712	27	3,79%
Totaal 2017/2018	2.276	31	
2016/2017			
VO onderbouw	812	2	0,25%
Vmbo bovenbouw	388	1	0,26%
Havo/Vwo bovenbouw	435	-	0,00%
Totaal VO	1.635	3	0,18%
MBO 1	11	1	9,09%
MBO 2	80	2	2,50%
MBO 3	183	4	2,19%
MBO 4	408	9	2,21%
Totaal MBO	682	16	2,35%
Totaal 2016/2017	2.317	19	

Alphen a/d Rijn	Deelnemers	Vsv'ers	Vsv %
2018/2019			
VO onderbouw	3.130	10	0,32%
Vmbo bovenbouw	1.357	13	0,96%
Havo/Vwo bovenbouw	1.889	12	0,64%
Totaal VO	6.376	35	0,55%
MBO 1	82	13	25,61%
MBO 2	367	46	12,53%
MBO 3	527	35	6,64%
MBO 4	1.470	51	3,47%
Totaal MBO	2.446	145	6,26%
Totaal 2018/2019	8.822	180	
2017/2018			
VO onderbouw	3.290	11	0,33%
Vmbo bovenbouw	1.345	13	0,97%
Havo/Vwo bovenbouw	1.935	14	0,72%
Totaal VO	6.570	38	0,58%
MBO 1	56	9	16,07%
MBO 2	412	47	11,41%
MBO 3	534	26	4,87%
MBO 4	1.423	56	3,94%
Totaal MBO	2.425	138	5,69%
Totaal 2017/2018	8.995	176	
2016/2017			
VO onderbouw	3.374	1	0,03%
Vmbo bovenbouw	1.383	15	1,08%
Havo/Vwo bovenbouw	1.955	11	0,56%
Totaal VO	6.712	27	0,40%
MBO 1	49	13	26,53%
MBO 2	397	34	8,56%
MBO 3	537	33	6,15%
MBO 4	1.432	58	4,05%
Totaal MBO	2.415	138	5,71%
Totaal 2016/2017	9.127	165	

Regio 27	Deelnemers	Vsv'ers	Vsv %
2018/2019			
VO onderbouw	10.923	25	0,23%
Vmbo bovenbouw	4.551	32	0,70%
Havo/Vwo bovenbouw	6.059	23	0,38%
Totaal VO	21.533	80	0,37%
MBO 1	253	56	22,13%
MBO 2	1.361	134	9,85%
MBO 3	1.876	89	4,74%
MBO 4	5.320	181	3,40%
Totaal MBO	8.810	460	5,22%
Totaal 2018/2019	30.343	540	
2017/2018			
VO onderbouw	11.119	16	0,14%
Vmbo bovenbouw	4.716	41	0,87%
Havo/Vwo bovenbouw	6.178	28	0,45%
Totaal VO	22.013	85	0,39%
MBO 1	218	43	19,72%
MBO 2	1.418	140	9,87%
MBO 3	1.986	78	3,93%
MBO 4	5.078	179	3,53%
Totaal MBO	8.700	440	5,06%
Totaal 2017/2018	30.713	525	
2016/2017			
VO onderbouw	11.420	15	0,13%
Vmbo bovenbouw	4.871	37	0,76%
Havo/Vwo bovenbouw	6.099	22	0,36%
Totaal VO	22.390	74	0,33%
MBO 1	158	28	17,72%
MBO 2	1.412	113	8,00%
MBO 3	2.005	88	4,39%
MBO 4	4.968	160	3,22%
Totaal MBO	8.543	389	4,55%
Totaal 2016/2017	30.933	463	

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek – 'startkwalificatie voor alle jongeren'
1 februari 2021
Bijlagen

Bijlage 2

Bestuurlijke reactie

gemeente Nieuwkoop afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling

De Rekenkamer Nieuwkoop
Postbus 85203
3508 AE UTRECHT

21.02032

datum 27 januari 2021
uw brief/kenmerk
registratienummer 21.02032
behandeld door Renske van der Peet
betreft Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek startkwalificatie alle jongeren
bijlage(n) geen

Beste meneer Hordijk, leden van de gemeenteraad,

De Rekenkamer Nieuwkoop heeft op 29 december zijn rapport over het onderzoek 'Startkwalificatie voor alle jongeren' aan de gemeente voorgelegd. In het onderzoek van de Rekenkamer stond de volgende vraag centraal: *Wat doet de gemeente Nieuwkoop (gestructureerd en in samenhang) aan het handhaven van de leerplicht, het volgen van jongeren in het praktijkonderwijs of in een MBO-1 of -2 traject, idem van vroegtijdig schoolverlaters, in samenwerking met welke externe partijen en met welke resultaten?*

Allereerst willen wij de Rekenkamer bedanken voor het onderzoek. Het rapport geeft het proces duidelijk weer en doet suggesties voor verbeteringen. Wij zullen hieronder ingaan op de aanbevelingen die in het rapport benoemd zijn.

Aanbeveling jaarverslag leerplicht
De Rekenkamer doet de aanbeveling om in dat jaarverslag cijfers van meer dan twee achtereenvolgende jaren te presenteren, alsmede om daaraan een meer diepgaande analyse van de (mogelijke) doorwerking van ingezette wijzigingen in de manier van werken te verbinden.

Wij nemen deze aanbeveling over en zullen samen met team leerlingenzaken van de gemeente Alphen aan den Rijn dit verwerken in het jaarverslag van schooljaar 2020-2021. Elk jaar proberen we het jaarverslag weer iets te verbeteren. Deze aanbeveling gaat hier zeker aan bijdragen.

Aanbeveling VSV-beleid
De Rekenkamer acht het relevant dat de raad meer en actiever bij het VSV-beleid wordt betrokken. Dat begint vanzelfsprekend bij het alsnog aan de raad voorleggen van de documentatie die voor de inmiddels begonnen programmaperiode van belang is: het uitgebrachte evaluatierapport, de voorlaatste en laatste jaarlijkse voortgangsrapportage en het Programma 2020-2024. De inhoud daarvan zal de raad zonder twijfel aanleiding geven tot het voorbereiden en stellen van diverse vragen – en dat is goed.

Wettelijk (artikel 8.3.2 van de Wet Educatie en beroepsonderwijs) zijn de taken rond VSV neergelegd bij B&W van de gemeenten en is bepaald dat in elke regio een contactgemeente wordt aangewezen om de aanpak te coördineren. De contact gemeente dient met onderwijsinstellingen en ander betrokken partners afspraken te maken over het voorkomen

en bestrijden van vroegtijdig schoolverlaten. Hierdoor staan we als gemeente Nieuwkoop iets verder af van het beleid en de uitvoering hiervan.
Ambtelijk is er goed contact en afstemming met de gemeente Gouda die contactgemeente is voor onze regio. Ook vindt er jaarlijks overleg plaats tussen de coördinator van het RMC en de wethouder van Onderwijs. Het is de afgelopen jaren zoeken geweest naar hoe we u als gemeenteraad kunnen meenemen in dit onderwerp. Om u te informeren is het aantal VSV'ers de afgelopen jaren weergeven in de jaarrekening.

Wij willen voorstellen dat wij jaarlijks tijdens een raadsbijeenkomst het jaarverslag van leerplicht en de tussenrapportage van het RMC met u bespreken. Wel vragen we ons af of dit, gezien de vele andere ambities op het sociaal domein, past in de raadsagenda. Graag horen wij wat uw wensen hierin zijn. De stukken die betrekking hebben op het VSV-beleid van 2020-2024 zullen wij sowieso alsnog met u delen.

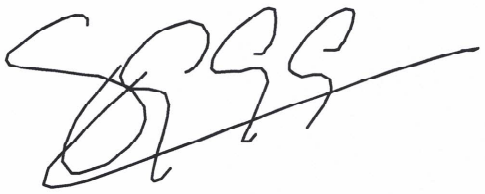
Tot slot
De VSV-maatregelen zijn bedoeld om de jongeren zo te ondersteunen dat voorkomen wordt dat ze uitvallen. Wij zijn trots op de manier waarop de VSV-aanpak binnen onze regio is georganiseerd. De outreachende aanpak is gericht op persoonlijk contact met de jongeren en waar nodig wordt maatwerk ingezet.
Het is de afgelopen jaren wel gebleken dat het lastig is om goed grip te krijgen op het aantal jongeren dat uitvalt. Het aantal VSV'ers is afhankelijk van heel veel factoren. En we hebben niet op alle factoren direct invloed.

Ook zijn wij erg tevreden over de uitvoering van de leer- en kwalificatieplicht door het team leerlingzaken Alphen aan den Rijn. We hebben binnen dat team een vaste leerplichtconsulent voor alle Nieuwkoopse scholen. Dit zorgt ervoor dat alle betrokken partijen elkaar goed kennen en elkaar makkelijk opzoeken als dat nodig is.

Door de opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer hopen we u meer zicht te geven op de uitvoering van de leerplicht en het VSV beleid en de resultaten die dat oplevert.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop





Govard Slooters
secretaris

Robbert-Jan van Duijn
burgemeester

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek – 'startkwalificatie voor alle jongeren'
1 februari 2021
Bijlagen

Bijlage 3

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer zegt het college dank voor de snelle en uitgebreide bestuurlijke reactie.

De Rekenkamer stelt vast dat het college de in het memorandum opgenomen aanbevelingen onderschrijft. Het college doet het voorstel de tweede aanbeveling op een voor de raad praktische manier in te vullen – de Rekenkamer kan dat voorstel goed plaatsen, en is verheugd met de toezegging dat de raad alsnog wordt voorzien van de stukken die betrekking hebben op de VSV-beleidsperiode 2020-2024.

**