SIGNIFICANT PUBLIC

EVALUATIE SUBSIDIEREGELING OPVANG KINDEREN VAN OUDERS MET TREKKEND/VAREND BESTAAN

ONDERZOEK NAAR DE DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID VAN DE REGELING

KLANT Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, directie Jeugd

AUTEUR(S) Maarten Batterink, Nikki Scholten, Suzanne Kluft en Margot Oomens (Oberon)

DATUM 8 maart 2021

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1 Inleiding 6
1.1 Achtergrond 6
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 6
1.3 Onderzoeksaanpak 7
1.4 Reikwijdte 7
1.5 Leeswijzer 7

2 Onderwijs en opvang voor kinderen van varende of trekkende gezinnen 9
2.1 Achtergrond van de subsidieregeling 9
2.2 Schoolcarrière van een kind van schippers, kermis of circusmedewerkers 11
2.3 Veranderingen binnen de binnenvaart, circus- en kermiswereld 14

3 Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan 17
3.1 Doeltreffendheid 17
3.2 Doelmatigheid 20

4 Mogelijke alternatieven voor onderwijs en huisvesting 26
4.1 Andere doelgroepen in Nederland 26
4.2 Internationale vergelijking 30
4.3 Mogelijke alternatief: hybride onderwijs 33

5 Manier van bekostigen 36
5.1 Financieringsmodaliteiten 36
5.2 Huidige bekostigingsvorm van de subsidieregeling 37

6 Conclusies en aanbevelingen 39
6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen 39
6.2 Aanbevelingen 42

A. Respondentenlijst 43

B. Literatuurlijst 44

Samenvatting

Significant Public en Oberon hebben in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport/directie Jeugd de *Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan* geëvalueerd. Deze regeling heeft als doel dat kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan onderwijs kunnen volgen, terwijl hun ouders in staat worden gesteld hun beroep uit te oefenen. De huidige oplossing hiervoor is het subsidiëren van internaten waar de kinderen verblijven, zodat zij regulier onderwijs kunnen volgen en daarmee aan de leer- en kwalificatieplicht kunnen voldoen.

De **hoofdvraag** van de evaluatie van deze subsidieregeling luidt: *Is de subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan doeltreffend en doelmatig om deze kinderen goed onderwijs te laten volgen en zijn er andere mogelijkheden om hetzelfde doel te bereiken?*

Onderwijs en opvang voor kinderen van varende of trekkende gezinnen

Sinds 2000 is het aantal kinderen van binnenschippers, kermisexploitanten en circusartiesten dat woont in een internaat gedaald. Op 15 september 2020 werden 510 kinderen in internaten opgevangen, waar dat er in het jaar 2000 nog 1615 waren. Dit heeft te maken met de veranderende omvang en structuur van de binnenvaartsector, kermisbranche en circuswereld in Nederland, de afnemende grootte van gezinnen, het stoppen van reizende werkzaamheden van ouders met varend of trekkend bestaan en meer bezit van woningen ‘aan de wal.’ Kinderen van binnenvaartschippers worden vanaf 7 jaar gedurende de leerplichtige en kwalificatieplichtige leeftijd voor het volgen van regulier onderwijs bij internaten ondergebracht. Kinderen van kermisexploitanten en circusmedewerkers blijven vaak meereizen met hun ouders tot het voortgezet onderwijs. De Stichting Rijdende School (SRS) verzorgt het onderwijs aan rondreizende kermis- en circuskinderen in de basisschoolleeftijd. Het merendeel van de kermis- en circusmedewerkers kiest ervoor om zodra kinderen doorstromen naar het voortgezet onderwijs, hun kinderen onder te brengen bij familie of hun kinderen op een vaste verblijfsplaats te laten verblijven (bijvoorbeeld met een van de ouders). Een klein deel van de kermisexploitanten brengt hun kinderen in de leeftijd van het voortgezet onderwijs in een ‘bakhuis’ (gezinshuis) onder. Deze bakhuizen vallen ook onder de subsidieregeling.

In dit **rapport** gaan we in op drie onderzoeksvragen, gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieregeling, alternatieve mogelijkheden voor onderwijs en de manier van bekostigen.

De subsidieregeling is doeltreffend, maar niet voor de gehele doelgroep

Op basis van deze evaluatie concluderen wij dat de subsidieregeling nog steeds, ondanks dat er sprake is van een afnemend aantal kinderen, voorziet in een belangrijke behoefte van ouders met een varend bestaan. Kinderen van ouders met een varend bestaan worden vanaf hun 7e jaar gedurende de leerplichtige of kwalificatieplichtige leeftijd bij internaten ondergebracht om van daaruit regulier onderwijs te volgen, terwijl beide ouders kunnen blijven varen. Bij kermisexploitanten en circusmedewerkers voorziet de subsidieregeling amper in een behoefte, wat blijkt uit het geringe aantal kinderen van kermisexploitanten dat op een internaat verblijft. Voor kinderen van kermisexploitanten en circusmedewerkers wordt er vanuit Stichting Rijdende School in combinatie met winterscholen onderwijs geboden voor kinderen in de basisschoolleeftijd. Er zijn momenteel geen circusartiesten die gebruikmaken van de subsidieregeling. Gedurende het voortgezet onderwijs kiest deze doelgroep voor andere oplossingen dan een internaat. Hierbij moet worden gezegd dat de subsidieregeling binnen de kermis- en circusbranche minder bekend is dan binnen de binnenvaartbranche.

De subsidieregeling is in de basis doelmatig

Internaten vinden het proces van aanvragen en verantwoorden eenvoudig en duidelijk. Daarnaast dragen de minimumnormen ten aanzien van in te zetten direct en indirect personeel en de gemaximeerde egalisatiereserve eraan bij dat de subsidiebedragen op een doelmatige manier worden besteed, namelijk aan directe uitgaven aan de huisvesting, verzorgen en opvoeden van de kinderen. De kosteneffectiviteit van de regeling is moeilijker te beoordelen, bij gebrek aan een beoordelingskader en aan een externe referentie. Wel hebben wij vastgesteld dat wanneer je uitgaat van het gemiddelde subsidiebedrag per kind en daarbij uitgaat van de bandbreedte van de normbedragen die gelden, deze bedragen binnen de bandbreedte liggen van wat gemeenten momenteel betalen voor de lichtste vormen van jeugdhulp met verblijf (exclusief pleegzorg), zonder behandeling. Daarmee zijn de normbedragen tot op zekere hoogte marktconform te noemen. Tot slot draagt ook de ouderbijdrage bij aan de doelmatigheid van de subsidieregeling. Doordat de ouders per kind gemiddeld genomen ruim twee duizend euro eigen bijdrage betalen, zullen zij kritisch zijn op de bestedingen van de internaten; het gaat immers voor een deel om hun eigen geld. Daarbij zijn ze sowieso een kritische ‘counterpart’ richting internaten, omdat zij ‘hun kostbaarste bezit’ aan hun toevertrouwen. Ontwikkelingen die ten koste gaan van de kwaliteit van het internaat of welzijn van de kinderen zullen zij kritisch beoordelen. Daarmee concluderen wij dat de subsidieregeling in de basis doelmatig is.

Er is geen alternatief voor de internaten voor schipperskinderen, wel zijn er kansen voor de inzet van hybride onderwijs

Uit een vergelijking met onderwijs voor andere bijzondere doelgroepen binnen Nederland en verschillende onderwijsvormen in België, Duitsland, Australië en Noorwegen, komen geen concrete alternatieven naar voren voor de combinatie van internaten met regulier onderwijs waar de regeling momenteel in voorziet. Een alternatieve vorm van onderwijs die mogelijk de meeste voordelen zou bieden voor de hele trekkende en varende doelgroep, zou een hybride vorm van fysiek en (online) afstandsonderwijs zijn. Volledig afstandsonderwijs wordt door de betrokkenen niet als een volwaardig alternatief gezien, waarbij vooral de context van het schippersgezinsbedrijf te veel nadelen met zich meebrengt om dit effectief vorm te geven. Een dergelijk hybride onderwijsvorm die geschikt is voor de gehele doelgroep bestaat nog niet. Er zijn wel voorbeelden van een dergelijke hybride onderwijsvorm, zoals het onderwijs dat wordt aangeboden door het LOVK aan kleuters van binnenvaartschippers en het onderwijs van de SRS gericht op basisschoolkinderen van kermisexploitanten en circusartiesten. Er is meer onderzoek nodig om te kunnen beoordelen in hoeverre een hybride onderwijsvorm ook geschikt is voor de andere doelgroepen van de subsidieregeling en specifiek ook voor het vo-onderwijs. Belangrijke voordelen hiervan zijn dat kinderen langer en meer bij hun ouders kunnen wonen en lagere kosten.

Huidige financieringsmodaliteit best passend, herijking van de normbedragen is nodig

In deze evaluatie concluderen wij, net als in de evaluatie van deze subsidieregeling uit 2016 en in het onderzoek van het ministerie van VWS in 2019, dat de huidige financieringsmodaliteit het best passend is voor deze regeling. Er zijn alternatieve financieringsmodaliteiten denkbaar, maar die zullen leiden tot een slechtere doeltreffendheid en/of doelmatigheid. Wanneer we verder inzoomen op de huidige bekostigingsvorm van de regeling, kunnen we vaststellen dat deze outputbekostiging makkelijk en voorspelbaar voor internaten werkt in de praktijk. Opvallend is wel dat, hoewel er sprake is van een jaarlijkse indexatie, de normbedragen sinds het moment dat deze zijn vastgesteld (2000), niet meer zijn herijkt. In het licht van de dalende kindaantallen en de mogelijke veranderingen in de kostenstructuur van internaten als gevolg hiervan, ligt het voor de hand om op basis van een kostenonderzoek de normbedragen te herijken. Bij het herijken van de normbedragen moet ook goed (en integraal) worden gekeken naar de post ‘bijdrage aan kwaliteit en personele gevolgen’ en hoe dit zich verhoudt tot de kosten die op dit vlak worden gemaakt. Vooralsnog lijken uitgaven en inkomsten van de internaten redelijk in balans te zijn en lukt het de internaten

om een maximale egalisatiereserve aan te houden, wat op zichtzelf een indicatie is dat de subsidiebedragen niet te hoog zijn.

Aanbevelingen

Deze evaluatie brengt ook *aanbevelingen* met zich mee:

- Wij adviseren het ministerie van VWS en de kermis- en circusbranche om met elkaar in gesprek te gaan over de behoeften op het gebied van onderwijs en ondersteuning bij het volgen van onderwijs wanneer ouders van kinderen een trekkend bestaan hebben. Het is daarbij van belang dat de subsidieregeling breder onder de aandacht wordt gebracht in de kermis- en circusbranche en dat deze branches zijn vertegenwoordigd bij de overleggen over de subsidieregeling;
- Herijk de huidige normbedragen op basis van een gedegen kostenonderzoek bij internaten;
- Een passend vervolg van deze evaluatie zou zijn dat het ministerie van VWS en stakeholders vanuit het onderwijs, de binnenvaart-, kermis- en circusbranche met elkaar de mogelijkheden verkennen voor een hybride onderwijsvorm waarbij fysiek onderwijs en afstandsonderwijs worden gecombineerd;
- Tot slot adviseren wij op basis van deze evaluatie om de huidige financieringsmodaliteit van de subsidieregeling niet aan te passen en de focus van toekomstige evaluaties hier niet (meer) op te leggen, tenzij de regeling in aard en opzet verandert.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het doel van de *Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan* is kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan te voorzien van onderwijs, terwijl hun ouders in staat worden gesteld hun beroep uit te oefenen. De huidige oplossing hiervoor is het subsidiëren van internaten[1] waar de kinderen verblijven. De doeltreffendheid en effecten van deze subsidieregeling worden minimaal eenmaal per vijf jaar in beeld gebracht. De meest recente evaluatie van de regeling dateert van juni 2016, dus een kleine vijf jaar geleden.[2] Een nieuwe evaluatie is daarom geboden. Bovendien loopt de huidige subsidieregeling eind 2021 af. Een nieuwe evaluatie biedt zodoende belangrijke input voor besluitvorming over herziening of verlenging van de regeling per 2022. In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport/directie Jeugd hebben Significant Public en Oberon deze evaluatie uitgevoerd.

Sinds 2000 is het aantal kinderen woonachtig op de schippersinternaten hard gedaald. Op 15 september 2020 werden 510 kinderen in internaten opgevangen, waar dat er in het jaar 2000 nog 1615 waren. De structuur van het binnenvaartbedrijf is veranderd en het aantal traditionele gezinsbedrijven is afgenomen. Meer gezinnen kiezen ervoor om aan de wal te blijven. Ook in de kermissector is er minder vraag om kinderen tijdens het voortgezet onderwijs onder te brengen bij internaten of gezinshuizen. Bij circusmedewerkers wordt er in mindere mate gebruikgemaakt van de internaten. Kermis en circusmedewerkers kiezen voor andere alternatieven, zoals bijvoorbeeld afstandsonderwijs.

Deze ontwikkelingen leiden tot de vraag of het in stand houden van schippersinternaten in de huidige vorm de meest doeltreffende en doelmatige manier is om kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan de mogelijkheid te bieden om onderwijs te kunnen volgen.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit evaluatieonderzoek is in de eerste plaats een evaluatie van de huidige regeling. Daarnaast dient het onderzoek om te kijken of er alternatieve manieren zijn voor de vormgeving van het onderwijs en de financiering. De centrale vraagstelling luidt:

> *Is de subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan doeltreffend en doelmatig om deze kinderen goed onderwijs te laten volgen en zijn er andere mogelijkheden om hetzelfde doel te bereiken?*

Deze hoofdvraag hebben we uitgewerkt in drie deelvragen (onderzoeksvragen), die we in dit evaluatieonderzoek beantwoorden:

1. Is de subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan doeltreffend en doelmatig gelet op de doelstelling dat de kinderen die hiervoor in aanmerking komen onderwijs kunnen volgen?
2. Wat zijn alternatieve mogelijkheden om kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan op een doeltreffende en doelmatige wijze onderwijs te laten volgen? Wat betekent dit voor rollen en verantwoordelijkheden van partijen? Wat willen ouders met een trekkend/varend bestaan met het onderwijs van hun kinderen als zij daar zelf verantwoordelijk voor zijn?

[1] En in enkele gevallen pleeggezinnen.

[2] Berenschot (2016), *Een trekkend bestaan; Evaluatie Subsidie opvangregeling kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan.*

3. Welke verschillende financieringsmodaliteiten bestaan er? Wat zijn de voor- en nadelen van iedere financieringsmodaliteit? Kan met de keuze voor een andere financieringsmodaliteit een kostenreductie gerealiseerd worden?

1.3 Onderzoeksaanpak

Om de bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we verschillende onderzoeksmethoden ingezet. We hebben gebruikgemaakt van een combinatie van:

a. Deskresearch;
b. Interviews met betrokkenen uit de onderwijssector, van de internaten, ouders die gebruikmaken van internaten en andere stakeholders;
c. Een expertsessie over financieringsmogelijkheden en;
d. Een toetsingssessie met stakeholders.

De **deskresearch** was gericht op de subsidieregeling zelf, en daarnaast op een vergelijking met de vormgeving van het onderwijs voor 'bijzondere' doelgroepen. Hierbij hebben we gekeken naar andere doelgroepen binnen Nederland, België, Duitsland, Australië en Noorwegen. Tevens hebben we gekeken naar documenten die duiding geven aan de ontwikkelingen in de binnenvaart, kermis en circussector. Zie bijlage B voor een overzicht van de geraadpleegde literatuur.

De **interviews** waren in de eerste plaats gericht op het ophalen van de ervaringen van betrokkenen met de subsidieregeling, waarbij zowel gesproken is met de internaten als ontvangende partij van de subsidie, als met de ouders die gebruikmaken van de internaten voor opvang van hun kinderen. Daarnaast hebben we gesproken met stakeholders van specifieke organisaties die onderwijs verzorgen voor kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan. Dit betreft onderwijsvormen die buiten de onderzochte subsidieregeling vallen. We hebben 25 vertegenwoordigers van verenigingen en organisaties gesproken (waarvan zeven gesprekken met ouders). Zie bijlage A voor een overzicht van de gehouden interviews.

In het kader van deelvraag 3 hebben wij een **expertsessie** gehouden met een aantal experts op het gebied van publieke financiering binnen Significant Public. Hierbij is ook gereflecteerd op het onderzoek dat eerder door het ministerie van VWS is uitgevoerd naar de financiering van de subsidieregeling.

Tot slot hebben wij onze tussentijdse bevindingen voorgelegd aan de internaten en stakeholders uit de kermis- en circussector in een **toetsingssessie**. Door de bevindingen te toetsen hebben de betrokkenen bij de regeling nuances aan kunnen brengen, onjuistheden kunnen verbeteren en aan kunnen geven welke bevindingen van/bij andere betrokkenen zij onderschrijven.

1.4 Reikwijdte

De onderzoeksperiode beslaat de periode sinds de vorige evaluatie van de subsidieregeling, in juni 2016. Het onderzoek betreft een evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan, zoals hierboven geschetst. Het betreft geen evaluatie van de internaten zelf en van het onderwijs dat de leerlingen ontvangen. Het onderzoek doet dan ook geen uitspraken over, bijvoorbeeld, de kwaliteit van de internaten.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is verder als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 geven wij een gedetailleerde beschrijving van de subsidieregeling en de uitwerking hiervan in de praktijk. We beschrijven de huisvesting in de internaten, maar ook de manier waarop het onderwijs voor kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan is vormgegeven. We

schetsen hierbij ook de achtergrond van de verschillende sectoren waar de subsidieregeling op gericht is, de binnenvaart, kermis- en circussector. Hoofdstuk 3 bevat de analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieregeling, en is daarmee gericht op de beantwoording van deelvraag 1. In hoofdstuk 4 bespreken wij de resultaten van de vergelijking met het onderwijs voor andere doelgroepen in Nederland en in het buitenland, en de eventuele bruikbare elementen daarvan voor de doelgroep van de subsidieregeling (deelvraag 2). In hoofdstuk 5 gaan wij in op de manier van bekostigen binnen de regeling en verkennen wij eventuele alternatieve financieringsmogelijkheden (deelvraag 3). In hoofdstuk 6 presenteren we onze conclusies en aanbevelingen.

2 Onderwijs en opvang voor kinderen van varende of trekkende gezinnen

In dit hoofdstuk beschrijven we de achtergrond van de *Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan.* We geven een schets van de historie van deze regeling en geven een toelichting op de grote terugloop van het aantal kinderen in internaten. Vervolgens lichten we de schoolcarrière van kinderen van schippers, kermisexploitanten en circusmedewerkers toe. Tot slot beschrijven we op hoofdlijn de veranderingen in de binnenvaart, kermisbranche en circuswereld.

2.1 Achtergrond van de subsidieregeling

In onderstaande paragraaf gaan we in op de historische ontwikkelingen van de subsidieregeling en de ontwikkeling van het aantal kinderen dat van 2000 tot 2020 gebruik heeft gemaakt van deze regeling.

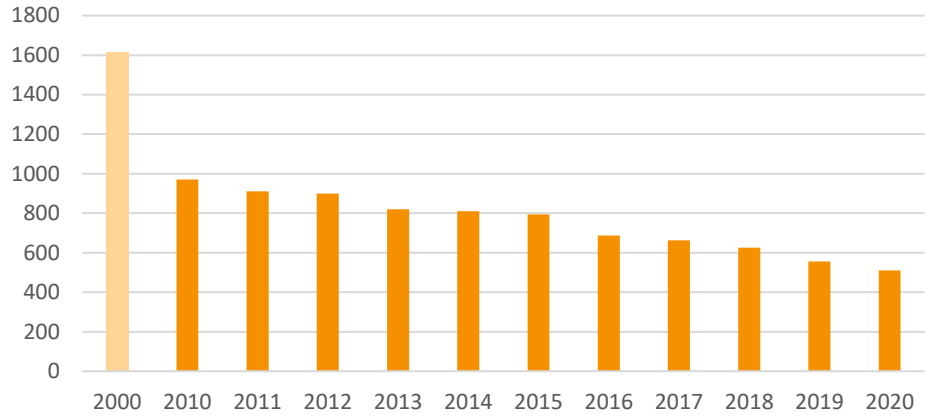
2.1.1 Historie van de subsidieregeling

In de jaren ‘60 van de vorige eeuw vond via de *Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan* de eerste financiering van internaten voor kinderen van binnenschippers, kermisexploitanten en circusartiesten door de Rijksoverheid plaats. In 1987 verschoof de verantwoordelijkheid voor de financiering van het ministerie van OCW naar het ministerie van VWS. In eerste instantie vond subsidiëring plaats op basis van werkelijke kosten. In 2000 werd, naar aanleiding van een advies van de Commissie De Jong, een vorm van outputfinanciering in de subsidieregeling ingevoerd, met vaste (norm-)bedragen per kindplaats. Dit houdt in dat de subsidiemiddelen afhankelijk zijn van het aantal geplaatste kinderen. Er wordt hierbij niet gekeken naar de werkelijke kosten van het aantal kindplaatsen in de internaten. Daarnaast betalen ouders een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Volgens de Algemene wet bestuursrecht moeten van een subsidieregeling minimaal eenmaal per vijf jaar de doeltreffendheid en de effecten ervan in beeld worden gebracht. De meest recente evaluatie van de regeling dateert van juni 2016, dus een kleine vijf jaar geleden.[2] De subsidievorm is sinds 2000 niet veranderd. Wel wordt sinds 2010 de subsidiëring direct uitgekeerd aan de uitvoerende instellingen, in plaats van dat de subsidiemiddelen via de Centrale Stichting van Internaten voor Schippers- en Kermisjeugd (CENSIS) worden uitgekeerd. CENSIS is het overlegorgaan van ouders en werkgevers binnen de sector internaten voor schippers- en kermisjeugd.

2.1.2 Grote terugloop aantal kinderen in internaten

Sinds 2000 is het aantal kinderen van binnenschippers, kermisexploitanten en circusartiesten dat woont in een internaat hard gedaald. Op 15 september 2020 werden 510 kinderen in internaten opgevangen, waar dat er in het jaar 2000 nog 1615 waren. In de afgelopen vijf jaar (de periode van deze evaluatie) is er een afname zichtbaar van 284 kinderen. Allereerst noemen internaten als reden dat het aantal kinderen in internaten is afgenomen doordat schippersouders kleinere gezinnen hebben. Terwijl deze decennia terug vaak nog een relatief groot gezin van 7 à 8 kinderen hadden, komt dit anno 2020 minder vaak voor. Ten tweede is er sprake van een schaalvergroting van schepen in de binnenvaart. Ook kan er met minder bemanning gevaren worden. Hierdoor is er minder vraag naar relatief kleine gezinsbedrijven met kleinere schepen (zie paragraaf 2.3.1.). Ten derde hangt een deel van de afname van het aantal schipperskinderen op internaten samen met het gegeven dat de afgelopen jaren relatief veel schippers ervoor hebben gekozen om ook een woning aan de wal te betrekken. Daar verblijft een van de ouders met de kinderen en de andere

ouder blijft het werk aan boord doen (in die gevallen komt er vaak een matroos in dienst). In dat geval is de regeling niet (meer) nodig, omdat de kinderen bij een van de ouders aan de wal kunnen wonen.



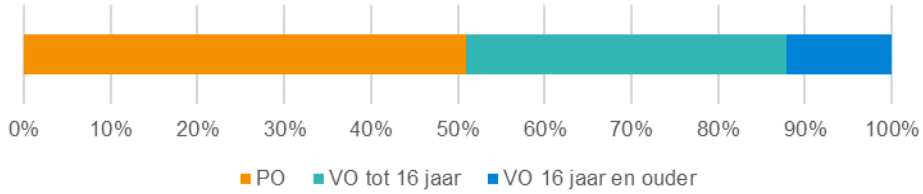
Figuur 1. Aantal kinderen in een internaat in 2000 en van 2010 tot met 2020

In 2020 verblijven de kinderen enkel in internaten die onderdeel zijn van Stichting Meander of Stichting Limena. Op 15 september 2020 waren 229 kinderen bij Stichting Meander ondergebracht en 281 kinderen bij Limena.[3] **Stichting Limena** is een instelling op reformatorische grondslag en heeft als doelstelling het huisvesten, verzorgen en opvoeden van schipperskinderen. Limena heeft drie locaties: De Driemaster in Krimpen aan den IJssel, Eben-Haëzer in Dordrecht en De Merwede in Werkendam. **Stichting Meander** biedt huisvesting, opvoeding en verzorging aan kinderen van ouders of personen met een vanwege het beroep trekkend en/of varend bestaan dan wel van ouders die langdurig afwezig zijn en om andere redenen (tijdelijk) niet voor hun kinderen kunnen zorgen. Meander heeft een evangelische grondslag en beheert 13 internaten en gezinshuizen.

In 2020 verbleven slechts zes kinderen uit de kermisomgeving in een kleinschalig gezinshuis in Apeldoorn (onderdeel van Meander). In 2015 verbleven er volgens eerder onderzoek nog 15 kinderen in een internaat van Juzt[2]. De internaten van Juzt voor deze doelgroep bestaan niet meer en het vermoeden is dat deze kinderen niet meer worden ondergebracht in internaten. Respondenten gaven aan dat er in 2020 geen kinderen uit de circuswereld in internaten verblijven. In 2015 werd dit aantal nog geschat op 15-25 kinderen.

In 2020 zit iets meer dan de helft van alle kinderen op schippersinternaten in het primair onderwijs (zie figuur 2). In de afgelopen jaren is vooral het aantal kinderen van 16 jaar en ouder afgenomen. Gemiddeld genomen is het aantal kinderen op internaten de afgelopen vijf jaar met 6% afgenomen. De verwachting op basis van de leeftijdsopbouw van de afgelopen jaren en de verwachte reguliere instroom en uitstroom bij internaten is dat deze afname de komende jaren zal afnemen en dat het aantal kinderen op schippersinternaten na enkele jaren van een kleine daling min of meer stabiel zal zijn. Deze voorzichtige prognose houdt geen rekening met eventuele andere factoren die van invloed kunnen zijn op het aantal kinderen, zoals dat schippers met kinderen op een internaat stoppen met hun bedrijf of dat schippers met kinderen op een internaat tussentijds de kinderen van het internaat afhalen.

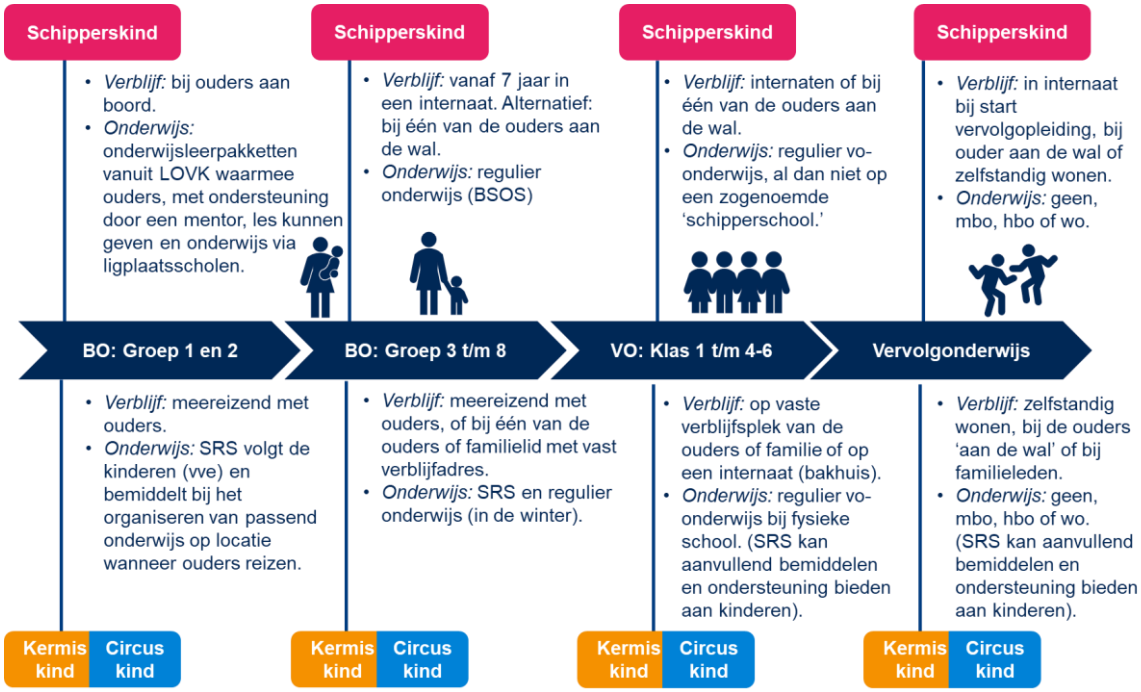
[3] Het internaat De Merwede uit Werkendam heeft zich op 1 januari 2018 bij Stichting Limena gevoegd. Het aantal kinderen dat in 2020 bij Limena is ondergebracht dient in het licht te worden gezien van deze fusie.



Figuur 2. Leeftijdsopbouw kinderen schippersinternaten

2.2 Schoolcarrière van een kind van schippers, kermis of circusmedewerkers

In deze paragraaf beschrijven we hoe de schoolcarrière van kinderen van binnenschippers, kermisexploitanten of circusartiesten (die leerplichtig of kwalificatieplichtig) zijn eruit ziet. Hun schoolcarrière wordt ook in figuur 3 toegelicht.



Figuur 3. De schoolcarrière van kinderen met ouders met een trekkend/varend bestaan[4] [5]

2.2.1 *De schoolcarrière van kinderen met ouders met een varend bestaan*

Kinderen van schippersouders die beiden meevaren op het schip krijgen in de peuterleeftijd en in de leeftijd van groep 1 en 2 van de basisschool (leeftijd van 3 tot 7 jaar) onderwijs via de **Stichting voor Landelijk Onderwijs aan Varende Kinderen (LOVK).** De LOVK biedt afstands- en ligplaatsonderwijs voor kinderen in groep 1 en 2 met varende ouders.

[4] In het figuur is gekozen voor de benaming 'schipperskind', 'kermiskind' of 'circuskind. De volledige benaming luidt kinderen van binnenschippers, kermisexploitanten of circusartiesten. Naast regulier onderwijs zijn onder de kinderen in de doelgroep ook kinderen die speciaal onderwijs aangeboden krijgen vanwege lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke beperkingen en/of psychische problemen of gedragsproblemen.

[5] VVE staat voor Vroeg- en voorschoolse educatie. VVE is een programma dat erop gericht is om onderwijs- of ontwikkelingsachterstand bij jonge kinderen van circa 2 tot 6 jaar te verminderen. Hierdoor kunnen deze kinderen een betere start maken aan het begin van de basisschool.

.

Voor het afstandsonderwijs heeft de LOVK een onderwijsleerpakket ontwikkeld. Elke leerling krijgt een persoonlijke mentor die het gezin begeleidt en ondersteunt bij het onderwijs aan boord. Ouders en de Inspectie van het Onderwijs beoordelen deze ondersteuning als zeer adequaat. Wanneer het schip aan de wal ligt, meestal vlak voor het weekend, gaan de kinderen naar een LOVK-ligplaatsschool. Deze bevinden zich in Dordrecht, Krimpen aan den IJssel, Werkendam, Zwolle en Terneuzen. In totaal biedt het LOVK begin 2021 afstands- en ligplaatsonderwijs aan ongeveer 190 peuters en kleuters.

Veruit de meeste schippers die gebruikmaken van het afstands- en ligplaatsonderwijs van het LOVK kiezen ervoor om hun kinderen vanaf groep 3 in een internaat te laten wonen. Dit maakt dat vanaf 7 jaar de meeste kinderen van ouders met een varend bestaan naar een groep of klas 'aan de wal' gaan.[6 & 7] De meeste scholen voor schipperskinderen zijn aangesloten bij de Vereniging **Bassischolen Onderwijs Schipperskinderen (BSOS).** Dit is een samenwerkingsverband van scholen waar schipperskinderen die op een internaat wonen naar school gaan. Hierbij zijn twaalf basisscholen in Nederland aangesloten. Kinderen blijven wonen op de internaten totdat zij niet meer leerplichtig of kwalificatieplichtig zijn. Na het afronden van de basisschool, volgen de kinderen regulier voortgezet onderwijs vanuit hetzelfde internaat. Voor de leerlingen geldt, net als voor andere kinderen in Nederland, een volledige leerplicht tot en met het schooljaar waarin ze 16 jaar oud worden. Voor leerlingen zonder startkwalificatie geldt een kwalificatieplicht tot de 18e verjaardag. De kinderen van schippersinternaten blijven ook tijdens het regulier voortgezet onderwijs op de internaten wonen. Kinderen gaan in de weekenden en de vakanties naar hun ouders op het schip. Doordeweeks zijn de kinderen lid van diverse hobby- en sportclubs. Kinderen die ervoor kiezen om ook tijdens het begin van een vervolgopleiding (mbo, hbo of universiteit) woonachtig te blijven op het internaat, vallen grotendeels niet onder deze subsidieregeling. Er is een uitzondering mogelijk van een verlenging van één jaar, tot en met 19 jaar en bij bijzondere omstandigheden. Dit is een zeer kleine groep.

Een deel van de ouders met een schippersbedrijf kiest ervoor om geen gebruik te maken van een internaat. Wanneer het eerste kind de leerplichtige of basisschoolleeftijd (in het geval er gebruikgemaakt is van onderwijs via het LOVK) bereikt, kiezen deze ouders die niet voor een internaat kiezen er voornamelijk voor om een woning aan de wal te betrekken waar een van de ouders met de kinderen gaat wonen en de andere ouder het gezinsbedrijf blijft runnen. Voor het betrekken van een woning moet wel financiële ruimte zijn. In jaren dat het binnenvaartschippers financieel gezien voor de wind is gegaan, maakten ouders vaker deze keuze om ook een woning aan de wal te betrekken, terwijl in economisch gezien mindere jaren ouders relatief vaker kiezen voor een internaat. Als een van de ouders aan de wal gaat wonen betekent dit dat er zowel een woning betrokken moet worden, als dat er (extra) personeel moet worden aangesteld op het schip. Het is niet bekend hoeveel schippersouders ervoor kiezen om zodra hun kinderen leerplichtig zijn of wanneer ze naar de basisschool gaan (ook) een woning aan de wal betrekken en hoeveel kinderen vanuit die situatie naar school gaan.

Schippersouders kiezen in vergelijking met kermis- en circusfamilies (zie de paragraaf hieronder) vaker internaten omdat zij ervan overtuigd zijn dat het voor de ontwikkeling van hun kinderen beter is als zij worden ondergebracht bij een professionele instelling die expertise heeft op het gebied van het huisvesten, verzorgen en opvoeden van

---

6 Nederlandse kinderen zijn leerplichtig vanaf hun 5e verjaardag. Voor kinderen van schippersouders geldt echter een uitzondering op de leerplichtwet. Zij zijn vrijgesteld van de schoolplicht tot uiterlijk 1 augustus volgend op hun 7e verjaardag, mits ze staan ingeschreven bij de LOVK (Landelijk Onderwijs aan Varende Kinderen). Jonge varende kinderen kunnen niet deelnemen aan het reguliere basisonderwijs. De LOVK is er om voor deze groep kinderen het onderwijs zo in te richten dat zij goed voorbereid worden op een probleemloze overgang naar groep 3 of groep 4 van de basisschool.

7 LOVK, Limena & Admiraal de Ruyterschool (September, 2019). Vaste Koers Beleid Onderwijs aan Schipperskinderen, https://adr.sggkrimpen.nl/ruyterschool/website/documenten/Beleid%20Onderwijs%20aan%20Schipperskinderen%20september%202019.pdf.

schipperskinderen. Het doen van een beroep op familie aan de wal voor de opvang van de kinderen gebeurt in uitzonderlijke gevallen. Schippers vinden dit een te grote belasting voor hun familie, waarbij zij het (tevens) van belang vinden dat alle kinderen uit het gezin bij elkaar kunnen blijven wonen.

2.2.2 *De schoolcarrière van kinderen van kermis- en circusmedewerkers*

Kinderen van circusartiesten en kermisexploitanten in de schoolleeftijd van het basisschoolonderwijs maken gebruik van de voorzieningen van Stichting Rijdende School (SRS). Aangezien de SRS geen verblijfscomponent kent, kan deze organisatie geen aanspraak maken op de *Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan.*

De **Stichting Rijdende School (SRS)** verzorgt het onderwijs aan rondreizende kermis- en circuskinderen in de basisschoolleeftijd. In de periode dat de ouders rondreizen, verzorgt de SRS-onderwijs in rijdende scholen (grote rijdende scholen (11), minischolen (7) en lesbussen (3). In deze rijdende scholen krijgen alle jaargroepen bij elkaar les onder begeleiding van één of twee leerkrachten. Dat betekent dat de leerkracht op alle niveaus lesgeeft en het onderwijs op een andere manier is georganiseerd dan in het regulier basisonderwijs. Het onderwijs gaat door in de zomer- en meivakantie omdat de kinderen vaak lessen moeten missen vanwege reisdagen.

Naast deze vorm van onderwijs in rijdende scholen biedt de SRS ook afstandsonderwijs aan via internet met beeld- en geluidverbinding aan kinderen op kleine kermissen/circussen en aan kinderen die in het buitenland verblijven. Dit wordt aangevuld met persoonlijk contact met een leerkracht die het kind bezoekt.

De kinderen staan ingeschreven op een reguliere basisschool. In de periode dat ouders niet voor hun beroep op reis zijn (meestal vanaf 1 november tot en met Pasen) bezoeken leerlingen deze zogenoemde ‘winterschool’. SRS heeft nauw contact met de ruim 100 winterscholen. Zowel uit de interviews als uit een oudertevredenheidsonderzoek in 2017 blijkt dat er een hoge tevredenheid is over het onderwijs van de Rijdende School en over de leerkrachten en consulenten. Ouders geven SRS een 7,85 voor het geboden onderwijs.[8] Ook ontving de SRS in 2016 door een aparte jury het predicaat ‘Excellente School.[9]

In 2019 volgden 202 leerlingen onderwijs van de SRS; 88 procent van deze leerlingen heeft kermisouders en 12 procent circusouders. Daarnaast volgt de SRS de vroegtijdige ontwikkeling (vve) van 21 3-jarige kinderen[10] en de ontwikkeling van 149 vo- en mbo-leerlingen tot aan het behalen van hun startkwalificatie.[11]

Het merendeel van de kermis- en circusmedewerkers kiest ervoor om zodra kinderen doorstromen naar het voortgezet onderwijs, hun kinderen onder te brengen bij familie. Een klein deel kiest ervoor om kinderen onder te brengen in ‘bakhuizen’ (gezinshuizen). Ook zijn er ouders die ervoor kiezen om hun reizende werkzaamheden deels te stoppen (of een van de ouders rijdt dagelijks op en neer tussen de vaste woning en de kermis), zodat minstens een ouder zich op een vaste plek vestigt zodat de kinderen naar een reguliere school voor voortgezet en vervolgonderwijs[12] kunnen. In het algemeen hebben grootouders een grote zorgtaak voor de kinderen. De oplossing voor deze kinderen moet dan worden

---

8 Stichting Rijdende School (2020), Jubileumboek, https://rijdendeschool.nl/wp-content/uploads/2020/02/Jubileumboek-65-jaar-SRS.pdf.

9 Inspectie van het Onderwijs (2016), Juryrapport Excellente scholen 2016-2018.

10 SRS voorziet de ouders van peuters en kleuters niet van lespakketten waarmee de ouders zelf onderwijs kunnen geven. Wel bemiddelt SRS bij het vinden van geschikte plekken waar de peuters en kleuters onderwijs kunnen volgen wanneer hun ouders vanwege hun werk reizen.

11 SRS geeft geen vo of mbo- onderwijs aan deze kinderen. Wel wordt er door de consulenten van SRS ondersteuning en begeleiding geboden aan de kinderen, aanvullend en in samenwerking met het onderwijs vanuit de vo of mbo-onderwijsinstelling. Zie: Groei in beeld. Bestuursverslag 2019 van de Stichting Rijdende School.

12 Leerlingen van 16 tot 18 jaar zonder startkwalificatie zijn kwalificatieplichtig: (minimaal) een diploma havo, vwo of mbo (niveau 2 of hoger).

gezien als een mix van verschillende onderdelen die dit mogelijk maken, zoals dat er sprake is van een vaste woning waar het gezin of een deel van het gezin al een aanzienlijk deel van het jaar verblijft, de mogelijkheid die er soms is om vanuit de vaste woning naar de kermis te kunnen reizen, en (vooral) dat er familie in de buurt woont die kan oppassen op de momenten dat dit echt nodig is. Dat dit alternatief georganiseerd kan worden, is een van de redenen waarom minder dan bij schipperskinderen gebruik wordt gemaakt van gezinshuizen of internaten.

Een klein deel van de kermisexploitanten kiest er bewust wel voor om hun kinderen in de leeftijd van het vo-onderwijs in een gezinshuis of internaat onder te brengen. Uit de gesprekken in het kader van deze evaluatie blijkt dat dit anno 2020 ongeveer tien kinderen zijn. Er is momenteel slechts één 'bakhuis' in Nederland, in Apeldoorn. Een groot gedeelte van de kermisberoepsbevolking is woonachtig in de omgeving van Apeldoorn. Sinds 1989 is daar het 'bakhuis' (gezinshuis) gevestigd, waar van oorsprong jongeren van kermisexploitanten wonen en begeleid worden tijdens hun schoolperiode. In 2020 zijn hier zes kermiskinderen woonachtig. In de wintermaanden verlaten de kinderen het gezinshuis en wonen zij bij hun ouders. Zij blijven gedurende het hele jaar naar dezelfde school gaan. Kermisexploitanten kiezen er niet voor om hun kinderen onder te brengen bij internaten waar de kinderen van schippers verblijven. Dit geldt andersom ook. Beide doelgroepen, schippers- en kermiskinderen, zijn binnen de internaten dus gescheiden.

Een deel van de kermisjeugd wil zo snel mogelijk en dus op jonge leeftijd het kermisbedrijf in. Het is ook gebruikelijk dat kinderen vanaf een zekere leeftijd meewerken op de kermis. Deze jongeren weten op jonge leeftijd al dat zij niet verder willen studeren, maar zij zijn natuurlijk wel gebonden aan de leer- en kwalificatieplicht. Er zijn echter geen cijfers beschikbaar over het aandeel kinderen van kermisexploitanten dat geen startkwalificatie haalt, dan wel dat al dan niet aan een vervolgopleiding begint. Ook zijn in de documentenstudie van deze evaluatie geen rapporten of onderzoeken gevonden die ingaan op de algemene schoolprestaties van kinderen van binnenschippers, kermisexploitanten of circusmedewerkers.

Op basis van het deskresearch en de respondenten waarmee gesproken is, kan worden geconcludeerd dat circusmedewerkers er anno 2020 niet voor kiezen om hun kinderen onder te brengen in gezinshuizen of internaten. In de jaren '80 werd er wel meer gebruikgemaakt van internaten omdat er geen alternatief was zoals de SRS (zie paragraaf 2.3.3). Het lage gebruik van internaten bij circusmedewerkers anno 2020 heeft er ook mee te maken dat over het algemeen internaten minder bekend zijn bij circusmedewerkers: *"De meeste mensen in de circuswereld weten waarschijnlijk niet eens dat er internaten zijn waar hun kinderen terecht kunnen" (brancheorganisatie).* Kinderen van circusmedewerkers verblijven met name bij familieleden of (beide) ouders kiezen ervoor te stoppen met werkzaamheden die maken dat zij moeten reizen. Een alternatief is dat circusmedewerkers via organisaties proberen om afstandsonderwijs voor hun kinderen te organiseren of kinderen bij familieleden onder te brengen, wanneer zij voor hun werk reizen. Vanuit de Nederlandse overheid is de voorwaarde voor afstandsonderwijs dat dit georganiseerd wordt door een reguliere school. Ouders kunnen in Nederland alleen thuisonderwijs geven, op voorwaarde dat er ontheffing is van de leerplicht. Voor leerlingen tot 12 jaar is er een ontheffing voor kinderen van circus- en kermisexploitanten voor de maanden maart tot en met oktober.

2.3 Veranderingen binnen de binnenvaart, circus- en kermiswereld

In onderstaande paragraaf gaan we in op de ontwikkelingen in en de omvang van de Nederlandse binnenvaart, circus- en kermissector.

2.3.1 Structuur van de binnenvaart is veranderd, waardoor minder ouders hun kinderen bij internaten onderbrengen

Het aantal traditionele gezinsbedrijven in de binnenvaart is over de jaren flink afgenomen. Eind 2019 waren er 4070 bedrijven actief in de binnenvaart waarvan 3125 in de vrachtvaart.[13] Ongeveer 75% hiervan zijn familiebedrijven.[14] De productiewaarde van deze bedrijfstak bedraagt 2.815 miljoen.[13] Uit cijfers van de Internationale Vereniging het Rijnschepenregister blijkt dat er in Nederland een vloot is van rond de 8000 binnenvaartschepen. In de familiebedrijven varen de partners samen, eventueel met hulp van een matroos. In ongeveer de helft van de gevallen varen de kinderen mee aan boord. Hierbij gaat het ook om kinderen die niet leerplichtig of kwalificatieplichtig zijn.

Het aantal gezinsbedrijven neemt af doordat schepen steeds groter worden waardoor zij niet langer door één familie bemand kunnen worden. De bemanning op zulke schepen werkt vaker in loondienst. Meer gezinnen kiezen er daardoor voor om (ook) een woning aan de wal te betrekken. De vaartijd neemt toe en er wordt steeds vaker 24 uur per dag gevaren. Men vaart hierdoor steeds vaker in een 'vrijetijdssysteem', in bijvoorbeeld een schema van twee weken varen en twee weken vrij. De **Koninklijke BLN-Schuttevaer (BLN)** is een brancheorganisatie die zich inzet voor zowel de belangen van binnenschippers als voor de collectieve behoeften van de binnenvaart als sector. Volgens de BLN blijft er vanuit Nederland behoefte aan kleinere schepen die plekken kunnen bereiken waar de grote schepen niet kunnen varen. De grotere schepen kunnen enkel over grotere rivieren zoals bijvoorbeeld de Rijn varen.

Tevens neemt volgens schippersouders het aantal gezinsbedrijven af doordat er steeds minder (auto)afzetplekken of ligplaatsen zijn voor schippers om aan te meren. Dit maakt dat kinderen en de ouders minder makkelijk van boord kunnen om te spelen of om boodschappen te doen. Ook is de trend te zien dat bij de meeste bedrijfsterreinen het niet meer gewenst is als kinderen daar spelen of als de partner hiervandaan wil vertrekken naar bijvoorbeeld familie of om boodschappen te doen. Hierdoor zijn er soms routes waarbij men gedurende zo'n acht uur niet van het schip kan. Dit maakt dat steeds meer schippers stoppen met de binnenvaart en ervoor kiezen om aan de wal te gaan wonen en hun kinderen daar naar een reguliere school sturen. In de interviews wordt benoemd dat schippersouders het afgelopen decennium meer financiële ruimte hebben om naast het schip ook een woning aan de wal te kopen of huren. Daarbij komt ook dat het aantal kinderen per gezin de afgelopen decennia is afgenomen. Deze redenen maken dat het aantal kinderen van schippersouders in internaten afneemt.

2.3.2 Kermisbranche neemt af in volume en vreest toekomst vanwege corona

Jaarlijks zijn er rond 1400 kermissen in Nederland. In 2020 zijn er volgens cijfers van het CBS[15] 1165 kermisondernemingen in Nederland. De kermisbranche is grotendeels seizoensgebonden. In een onderzoek van Panteia[16] uit 2020 kwam naar voren dat slechts 2 van de 486 respondenten aangeven dat hun onderneming *niet* seizoensgebonden is. In de maanden van maart tot en met oktober genereren de ondernemers de meeste omzet. Het beroep van kermisondernemer gaat vaak over van generatie op generatie, aldus **de Nationale Bond van Kermisbedrijfshouders (BOVAK)**. BOVAK heeft ten doel het bevorderen van de gelegenheid tot uitoefening van het kermisbedrijf in Nederland. Uit onderzoek van Panteia blijkt dat 37,6% van de respondenten deel uitmaakt van de 5^{e} generatie die in de familie dit beroep uitoefent. 20,8% van de kermisondernemers is 4^{e} generatie, 20,8% 3^{e} generatie en 18,8% is 1^{e} of 2^{e} generatie kermisondernemer. De meerderheid (58%) van de kermisondernemers is een onderneming gestart in de periode 1976-2005. Daarnaast is 45% van de ondernemers al meer dan 25 jaar actief in de kermisbranche. Kermisondernemers maken zich vanwege de uitbraak van het coronavirus grote zorgen over de (nabije) toekomst.

---

13 Bossche, van den, M., O. de Jong, R. Janse en R. Schellekens (2020), *De Nederlandse Maritieme Cluster; Monitor 2020*, https://www.maritiemland.nl/maritieme-sector/publicaties/maritieme-monitor-2020/.

14 Bureau Voorlichting Binnenvaart (2020). Cijfers over bedrijfstak, https://www.bureauvoorlichtingbinnenvaart.nl/over/basiskennis/bedrijfstak.

15 https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/81589NED?dl=37784.

16 http://www.bovak.nl/wp-content/uploads/2020/05/Onderzoeksrapport-Impact-Corona.pdf.

2.3.3 *Grote afname aantal circusmedewerkers in Nederland, wel start van circusopleidingen en stimulans nieuw talent*

In de jaren ‘80 waren nog meerdere circusfamilies in Nederland. Anno 2020 is er echter een grote afname te zien van het aantal circusmedewerkers in Nederland. Er zijn nog een paar traditionele familiecircussen (zoals Circus Renz) en modernere circusgezelschappen in Nederland, aldus Circuspunt. **Circuspunt** is het platform voor het (verenigde) Nederlandse circusveld. Het ondersteunt en stimuleert de algehele artistieke en zakelijke ontwikkeling van en in de sector. Voorheen was Circuspunt bekend onder naam Vereniging Nederlandse Circus Ondernemingen (VNCO).

Per jaar bezoeken ongeveer een miljoen Nederlanders een circusvoorstelling. Zestien Nederlandse circussen trekken jaarlijks door binnen- en buitenland.[17] Binnen de circusbranche is er het afgelopen decennium steeds meer aandacht voor professionalisering. Zo is de vakopleiding voor circusartiesten in Leeuwarden en Rotterdam gestart. De artiesten die hier afstuderen zijn over het algemeen vrij jong en nog niet in de leeftijd dat zij een gezin hebben met kinderen die ergens anders ondergebracht moeten worden vanwege hun werk.

[17] Immaterieel Erfgoed, zie: https://www.immaterieelerfgoed.nl/image/2018/9/19/traditie_2006_2_spread.pdf.

3 Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag centraal: *Is de subsidieregeling Opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan doeltreffend en doelmatig gelet op de doelstelling dat de kinderen die hiervoor in aanmerking komen onderwijs kunnen volgen?*

We gaan eerst in op de doeltreffendheid van de regeling. Daarna gaan we in op de doelmatigheid.

3.1 Doeltreffendheid

Doeltreffendheid betreft de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Het beleidsinstrument betreft de subsidieregeling. De doelstelling en de doelgroep beschrijven we hieronder. Vervolgens kijken we naar doeltreffendheid door achtereenvolgens in te gaan op:

a. De mate waarin de regeling voorziet in behoeften;
b. De effecten van de regeling;
c. Tevredenheid over en kwaliteit van internaten;
d. Ervaren knelpunten.

3.1.1 Doelstelling en doelgroep

De subsidie betreft een instellingssubsidie, bedoeld voor ‘het huisvesten, verzorgen en opvoeden van kinderen in een internaat of in een pleeggezin’. In dat licht kijken wij in deze evaluatie naar doeltreffendheid: het uitgangspunt hiervoor is het huisvesten, verzorgen en opvoeden van kinderen in een internaat of in een pleeggezin. De beoogde doelgroep zijn kinderen ‘van binnenschippers, kermisexploitanten of circusartiesten die in Nederland woonachtig en binnenlands belastingplichtig is voor wie op grond van de Leerplichtwet 1969 een leerplicht of kwalificatieplicht geldt en die is ingeschreven op een school of instelling als bedoeld in die wet’.

Het achterliggende doel van de subsidieregeling is dus dat kinderen conform de leerplicht en kwalificatieplicht daadwerkelijk onderwijs kunnen volgen waarvan de ouders - hoewel woonachtig in Nederland - niet voortdurend kunnen voorzien in de huisvesting, verzorging en opvoeding vanwege het verrichten van werkzaamheden waarvoor zij binnenlands belastingplichtig zijn. Dat laatste element staat niet in de subsidieregeling benoemd, maar is wel de achterliggende reden waarom deze subsidieregeling in het leven is geroepen. Nog specifieker gezegd gaat het om de doelgroep waarbij beide ouders een trekkend/varend beroep hebben.

3.1.2 Voorzien in behoeften

Als eerste kijken we wat betreft doeltreffendheid naar de mate waarin in een behoefte wordt voorzien bij de doelgroep. Hierbij maken wij onderscheid tussen twee deeldoelgroepen, namelijk schippers enerzijds en kermisexploitanten en circusartiesten anderzijds.

Uit de gesprekken met verschillende partijen blijkt dat de subsidieregeling in een duidelijke behoefte voorziet van **schippers (gezinsbedrijven)** met kinderen in de leerplichtige en kwalificatieplichtige leeftijd (hierna leerplichtige leeftijd). Ondanks afnemende aantallen maken schippersfamilies hier nog relatief vaak gebruik van. Het gaat specifiek

om de schippers met kinderen die een gezinsbedrijf hebben, waarbij zowel de vader als de moeder meewerkt aan boord. Deze groep schippers ziet momenteel geen alternatief voor een schippersinternaat waarbij zowel de vader als de moeder aan boord kan blijven. Uitzondering is het onderwijs aan schipperskinderen in de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs. Deze kinderen krijgen via de LOVK afstands- en ligplaatsonderwijs.

Dat er minder dan voorheen gebruik wordt gemaakt van schippersinternaten door schippers heeft verschillende redenen, die (ook) buiten de regeling liggen. Enerzijds is het een persoonlijke afweging van de ouders om de kinderen naar een internaat te sturen zodat beide ouders aan boord kunnen blijven, of om het varende bestaan (voor een van de ouders) op te zeggen. Anderzijds zijn er ook andere factoren die hierin meespelen, zoals ontwikkelingen in de binnenvaartbranche en de (relatief) kleine binnenvaartschepen als vervoersmodaliteit, de economische situatie van de binnenvaartschippers (en de financiële ruimte om naast het schip ook een woning aan de wal te kopen of huren), het aantal plekken met ligplaatsen en mogelijkheden om met de auto van het schip af te gaan. Ook niet onbelangrijk is dat het gemiddelde aantal kinderen per gezin het afgelopen decennium is afgenomen.

Kermisexploitanten en circusartiesten maken in beperkte mate gebruik van deze regeling waaruit een geringe behoefte vanuit deze doelgroepen blijkt. De situatie van deze doelgroepen is namelijk echt anders dan die van binnenvaartschippers. In de eerste plaats is er tijdens de basisschoolleeftijd een alternatief voor een internaat voor handen in de vorm van de Stichting Rijdende School (zie paragraaf 2.2.2). Deze kinderen kunnen dus meereizen met de ouders en toch voor een deel fysiek onderwijs volgen. Ouders hebben goede ervaringen met de rijdende school, waardoor het in de praktijk voor veel kermisexploitanten een aantrekkelijk en voor de hand liggend alternatief is voor een internaat. In de tweede plaats geldt dat veel kermisexploitanten en circusartiesten ook een vaste verblijfsplaats hebben, waar zij een deel van het jaar verblijven, zoals bij kermisexploitanten in de wintermaanden (van november tot en met maart). In die periode kunnen hun kinderen vanuit de vaste verblijfsplaats regulier onderwijs volgen. Bij binnenvaartschippers geldt dat zij alle maanden van het jaar onderweg zijn. Dit maakt dat het voor schipperskinderen niet mogelijk is om een gedeelte van het jaar onderwijs te volgen via bijvoorbeeld afstandsonderwijs en het andere deel op een reguliere school. Tot slot blijven kinderen van kermisexploitanten en circusartiesten vanaf het moment dat ze naar het voortgezet onderwijs gaan, vaak thuis wonen, of (deels) bij familie zodat ze naar een reguliere vo-school kunnen. De moeder of een oma blijft thuis bij de kinderen, dan wel verblijven de oudere kinderen op schooldagen bij familie die in de buurt woont. Slechts een kleine groep kinderen van kermisexploitanten, op moment van schrijven zes, gaat gedurende het kermisseizoen naar een internaat, wat voor deze doelgroep een ‘bakhuis’ wordt genoemd. Dit is anders bij kinderen van binnenvaartschippers. Het merendeel verblijft tijdens het basis- en voortgezet onderwijs in een internaat, een klein deel woont bij de moeder aan de wal terwijl de vader het gezinsbedrijf runt.

Bij **circusartiesten** is het reisseizoen soms onregelmatig, met nadruk op vakantieperiodes, wat niet goed aansluit bij het vaste ritme van een internaat. Circusartiesten maken ook gebruik van de rijdende school, maar zien een internaat niet als een goed alternatief voor kinderen in de leeftijd van het voortgezet onderwijs. Ook blijkt dat vooral onder circusartiesten (maar ook wel onder kermisexploitanten) onbekendheid is over de mogelijkheden die de subsidieregeling biedt. Tegelijkertijd heeft deze groep wel behoefte aan een goede oplossing voor deze leeftijdsgroep. Noodgedwongen kiest deze doelgroep voor oplossingen als tijdelijk bij familie wonen, of meereizen met de ouders en afstandsonderwijs volgen via de Wereldschool als zij ook in het buitenland reizen.

3.1.3 Effecten van de subsidieregeling

Wanneer we kijken naar de effecten van de subsidieregeling maken we onderscheid tussen directe en indirecte effecten. Het meest duidelijke en directe effect is dat de regeling het mogelijk maakt dat familiebedrijven van schippers de door hun gewenste bedrijfsvoering (beide ouders werken in het bedrijf) kunnen hanteren in de periode dat er leerplichtige kinderen zijn. Kinderen kunnen naar een reguliere school doordat zij in deze periode in een internaat verblijven, terwijl de ouders aan boord blijven zodat zij hun werk kunnen uitvoeren. In totaal ging het in 2020 om 510 kinderen. Doordat de kinderen niet de hele week aan boord zijn, maar naar het reguliere onderwijs gaan, naar een sport kunnen, is er volop ruimte voor de sociaal-emotionele en fysieke ontwikkeling. Daarbij krijgen kinderen op een internaat

(indien nodig) passende ondersteuning en zorg, wat volgens schippers(ouders) moeilijker zou zijn als zij aan boord zouden verblijven. Daarnaast zijn er (indirecte) effecten voor de binnenvaartsector. Deze effecten vallen buiten de scope van deze evaluatie, maar we kunnen hier wel iets over zeggen. Een gezinsbedrijf waarbij beide partners aan boord blijven en meewerken is een bedrijfsmodel dat veel gekozen wordt voor de kleinere binnenvaart, oftewel voor de kleinere binnenvaartschepen. Kleinere binnenvaartschepen spelen een belangrijke rol als vervoersmodaliteit op de kleinere vaarroutes. Voor grotere binnenvaartbedrijven (met meer mensen in loondienst) is deze 'tak van sport' minder interessant. Het feit dat deze subsidieregeling bestaat, is volgens (vertegenwoordigers van) de sector een belangrijk aspect in de overweging van jonge ondernemers die voor de binnenvaart kiezen. Het is moeilijk te zeggen hoeveel binnenvaartschippers zouden afhaken als de subsidieregeling niet zou bestaan en wat dit voor de binnenvaartsector zou betekenen, maar het speelt zeker een belangrijke rol. In Duitsland bestaan 'schippersinternaten' in traditionele vorm al langere tijd niet meer, en daar zijn inmiddels nog maar weinig familiebedrijven en vooral nog rederijen in de binnenvaart met grotere schepen.

Het effect voor de doelgroep kermisexploitanten en circusartiesten is op individueel niveau vergelijkbaar met het effect zoals het is beschreven voor binnenvaartschippers. Want ook hier geldt dat ouders dankzij deze regeling in staat worden gesteld hun gewenste beroep uit te oefenen en daarbij de gewenste bedrijfsvoering te hanteren, terwijl de kinderen in staat zijn om regulier onderwijs te volgen. Op totaalniveau is het bereikte effect van de regeling voor de doelgroep kermisexploitanten en circusartiesten echter beperkt, vanwege het beperkte aantal kinderen vanuit deze doelgroep dat op een internaat zit. Daarbij geldt ook dat kinderen van kermisexploitanten relatief vaak kiezen voor een beroep in de kermisbranche en vanaf jonge leeftijd meewerken op de kermis, bijvoorbeeld in het bedrijf van hun ouders. Onderwijs en een startkwalificatie spelen niet altijd een belangrijke rol voor deze doelgroep. Daarmee is ook het indirecte effect van de subsidieregeling voor de sector ook beperkter dan voor de schippers. Uit de interviews bleek dat er met name binnen de circussector weinig bekendheid is met de internaten en ook binnen de kermissector niet iedereen zich bewust is van deze mogelijkheid.

3.1.4 Tevredenheid over en kwaliteit van internaten

Uit de gesprekken met ouders van kinderen die op een internaat verblijven, blijkt dat zij over het algemeen tevreden zijn over de internaten. Er zijn soms zorgen over het afnemende aantal kinderen bij ouders en de gevolgen hiervan voor de personele capaciteit, de 'vergrijzing' van het personeelsbestand en de aanwezige voorzieningen, evenals de sfeer op een internaat. Voor enkele ouders is dat een serieus aspect in de afweging om kinderen naar een internaat te laten gaan. In de afgelopen jaren is het aantal organisaties met internaten afgenomen tot twee. Er bestaan echter nog wel meerdere internaten, op verschillende locaties, die op verschillende manieren zijn georganiseerd (zoals internaten met verticale groepen en internaten met horizontale groepen). Schippers hebben nog steeds wat te kiezen. Voor kermisexploitanten en circusartiesten is die keuze beperkt.

De internaten werken met kwaliteitssystemen waarop externe audits plaatsvinden. Volgens ouders die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken is de kwaliteit van de internaten goed. De inspectie IGZ houdt bovendien toezicht op de kwaliteit. In februari 2021 verschenen de laatste rapporten over de schippersinternaten van Limena en Meander. De inspectie oordeelt dat de beide internaten voldoen aan 24 van de 25 verwachtingen uit een voor de schippersinternaten aangepaste versie van het toetsingskader Verantwoorde Hulp voor Jeugd.[18]

3.1.5 Knelpunten van de subsidieregeling

Overkoepelend bezien, ervaren betrokkenen weinig knelpunten omtrent de subsidieregeling en uitvoering daarvan. Vooral ouders noemen in de interviews wel bepaalde zorgen. Deze zorgen hebben grotendeels betrekking op het

[18] Inspectie gezondheid en jeugd: *Toezicht Stichting Limena (2021)*, en Inspectie gezondheid en jeugd: *Toezicht Stichting Meander (2021)*.

teruglopende aantal kinderen op internaten. Doordat de kindaantallen de afgelopen jaren flink zijn afgenomen, hebben internaten hierop moeten acteren. Dit heeft verschillende gevolgen:

a. Er moet worden bezuinigd op algemene faciliteiten, zoals een wasserij of grote keuken met benodigde faciliteiten. Deze zijn soms noodgedwongen wegbezuinigd, omdat de vaste kosten hiervoor over een te kleine groep kinderen moest worden verdeeld. Ook wordt er vaker door internaten de oproep gedaan of familieleden van kinderen of kunnen inspringen bij bijvoorbeeld het jaarlijks schoonmaken van de locaties of kunnen ondersteunen bij het wekelijks brengen en ophalen van kinderen naar verschillende (sport)clubs;
b. Er is nog maar beperkt plek voor jonge/nieuwe leiding voor de groepen; deze groep medewerkers wordt als eerste ontslagen of jaarcontracten worden niet verlengd;
c. Er vindt een verschuiving van taken plaats binnen een internaat. Een voorbeeld is dat er soms geen ruimte meer is voor een kok, waardoor de leiding zelf moet gaan koken. Ook moet de leiding meer andere taken uitvoeren, zoals het doen van boodschappen of het doen van de was. Bij ouders van kinderen op het internaat ontstaat soms de perceptie dat dit ten koste gaat van directe tijd voor de kinderen (zoals begeleiding bij schooltaken en persoonlijke aandacht). Hoewel er vanuit de subsidieregeling normen gelden voor het aantal directe (zoals groepsleiding) en indirecte medewerkers, maakt het afnemende aantal kinderen dat de leiding een steeds breder takenpakket krijgt. Dit knelpunt wordt door ouders vooral ervaren voor de jongste doelgroep (basisschoolleeftijd);
d. Ouders die ervoor kiezen om hun kinderen naar een internaat te laten gaan, anticiperen steeds meer op een verdere afname van het aantal kinderen binnen individuele internaten. Hierdoor ontstaan er internaten zonder ‘nieuwe aanwas’. Dit gaat uiteindelijk mogelijk ten koste van het aantal internaatlocaties en daarmee keuzemogelijkheden voor ouders. Ouders hebben onderling ook contact over het afnemende aantal en in sommige gevallen wordt besloten de kinderen bij een ander internaat onder te brengen als men het beeld heeft dat gewenste verzorging en begeleiding door het teruglopende aantal niet meer geboden kan worden;
e. In de praktijk is te zien dat kinderen uit schippers- en kermisfamilies gescheiden leven en niet in dezelfde internaten of gezinshuizen worden opgevangen. In de interviews wordt door de schippersouders genoemd dat zij hun kinderen op het internaat plaatsen zodat zij zich ‘breder’ kunnen ontwikkelen doordat zij op school of bij (sport)clubs ook leren om te gaan met andere kinderen. Tegelijkertijd geven schippersouders ook aan dat ze het waardevol vinden als de kinderen op het internaat de heersende normen en waarden vanuit de ‘schipperswereld’ meekrijgen. Andersom geldt voor ouders uit de kermiswereld ook dat zij de voorkeur hebben om hun kinderen in een bakhuis onder te brengen bij andere kinderen uit de kermiswereld. Een van de redenen die hiervoor wordt genoemd is doordat deze kinderen pas vanaf de leeftijd van het voortgezet onderwijs naar het bakhuis gaan, het prettig voor hen kan zijn als zij samen kunnen leven met kinderen met een vergelijkbare achtergrond.

Een aspect dat niet per se door betrokkenen wordt genoemd, maar wel als knelpunt kan worden bezien, is het feit dat de regeling relatief onbekend is en weinig gebruikt wordt door de kermis- en circussector. Dit kan uiteraard komen omdat de vraag naar internaten er niet is bij deze groepen. Echter lijkt er met name in de circussector ook weinig tot geen bekendheid te zijn met de regeling en het bestaan van internaten, terwijl deze groep wel expliciet wordt benoemd als doelgroep in de subsidieregeling.

3.2 Doelmatigheid

Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en overige baten) en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement). We spreken over doelmatig beleid als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. Beleid dat niet doeltreffend is, is per definitie ook niet doelmatig. Onderzoek naar de doelmatigheid van beleid vergelijkt de verhouding tussen de effecten en kosten van verschillende beleidsalternatieven.

3.2.1 Subsidieproces wordt ervaren als efficiënt

Zowel de internaten als de ouders ervaren het subsidieproces als efficiënt. Het is voor internaten helder wat er aangeleverd moet worden voor de inschrijving van de subsidieregeling. Ieder jaar wordt vóór november de

subsidie door de internaten aangevraagd en in juni van het jaar erna volgt een definitieve afrekening met een accountantsverklaring. Men is tevreden over de termijnen van dit subsidieproces en vindt het eenvoudig om de subsidie aan te vragen. *"Er zijn moeilijkere subsidieregelingen te bedenken. Deze subsidieregeling zorgt niet voor veel belasting vanuit ons om aan te vragen. We zijn er tevreden over,"* aldus een bestuurder. Het contact en de afstemming van de internaten met het ministerie van VWS wordt als *"uitstekend en open"* omschreven. De internaten krijgen snel antwoord op vragen per telefoon of e-mail. Ondanks dat er in de huidige tijd vanwege corona nauwelijks fysiek overleg mogelijk is, is het contact goed. Het ministerie van VWS weet de internaten bij vragen ook te vinden. Onderling verloopt de afstemming tussen Meander en Limena goed. Zij hebben direct contact maar ook indirect contact via de Centrale Stichting van Internaten voor Schippers- en Kermisjeugd (CENSIS). In Censis[19] zijn zowel het Landelijk Oudercontact Van Trekkende Beroepsbevolking (LOVT)[20], Meander als Limena vertegenwoordigd. De relatie met Censis is over de jaren heen wel veranderd. Sinds 2010 wordt de subsidie niet rechtstreeks via Censis uitgekeerd, maar deze wordt rechtstreeks aan de internaten uitgekeerd. Wel is er nog steeds periodiek overleg tussen Limena, Meander en LOVT.

3.2.2 *Kosteneffectiviteit*

Het totale subsidiebedrag van de regeling bedroeg in 2019 € 16,9 miljoen, bestemd voor de huisvesting, verzorging en opvoeding van 556 kinderen. Het gaat daarmee om ongeveer € 30 duizend per kind. In z'n totaliteit en per kind gaat het dus om een forse regeling. Daarnaast betalen ouders gemiddeld nog ruim € 2.000,- per kind per jaar aan ouderbijdrage (zie 3.3.3).

In de evaluatie van de regeling in 2016 was al aangegeven dat voor de beoordeling van de hoogte van de kosten van de voorzieningen geen objectief beoordelingskader beschikbaar is, en dat dit aspect uiteindelijk onderhevig is aan een politiek bestuurlijke afweging.[2] Deze situatie is anno nu niet veranderd.

Met kosteneffectiviteit gaat het ook om of 'wat je betaalt' in verhouding staat tot 'wat je ervoor krijgt'. In Nederland bestaat tot op zekere hoogte iets vergelijkbaars voor wat betreft 'wat je ervoor krijgt'. In de jeugdzorg worden namelijk ook kinderen gehuisvest, verzorgd en opgevoed. Kinderen wonen namelijk in pleeggezinnen, gezinshuizen en in instellingen. Voor een deel gaat het in de jeugdzorg om doelgroepen met verschillende problematiek, waar de jeugdhulp met verblijf op is gericht. Voor een deel gaat het alleen om het onderdeel 'huisvesting, verzorging en opvoeding', in een 'zo thuis mogelijke setting'. Deze laatste groep is het best vergelijkbaar met de doelgroep van de regeling voor internaten, die ook streven naar een 'zo thuis mogelijke setting'. Waar schippersinternaten worden gefinancierd door middel van een subsidieregeling betaald door VWS, kopen gemeenten jeugdhulp met verblijf in bij aanbieders (al dan niet samen met andere gemeenten vanuit een van de 42 jeugdhulpregio's). Daarmee kunnen we jeugdhulp met verblijf - tot op zekere hoogte - als referentiekader gebruiken. Een vergelijking gaat echter niet helemaal op, want er zijn een aantal punten waarop de situaties verschillen die consequenties hebben voor de kostenstructuur:

a. Er gelden mogelijk andere (kwaliteits)eisen aan jeugdhulp met verblijf dan bij internaten die gebruikmaken van deze subsidieregeling, zoals de eisen aan het personeel. Deze eisen (kunnen) verschillen van gemeente tot gemeente (of regio tot regio);

---

19 Censis is het overlegorgaan van ouders en werkgevers binnen de sector internaten voor schippers- en kermisjeugd. Censis is een overlegplatform voor ouders en werkgevers in de sector, een gesprekspartner namens de sector voor het ministerie van VWS en beheert het kwaliteitssysteem van de internaten.

20 Het LOVT is het contactpunt voor ouders waarvan de kinderen naar een internaat gaan en onderwijs volgen. De ouders van kinderen op een internaat zijn automatisch lid van de LOVT. Het LOVT streeft naar goed onderwijs en goede huisvestingsmogelijkheden voor schippers-, kermis-, en circuskinderen. Waarbij voor iedere denominatie (geloofsovertuiging) er een mogelijkheid moet zijn om hieraan te voldoen. Het LOVT is door het ministerie aangewezen als contactpersoon. Het bestuur bestaat uit ouders met kinderen op verschillende internaten. Het kind staat bij de LOVT centraal.

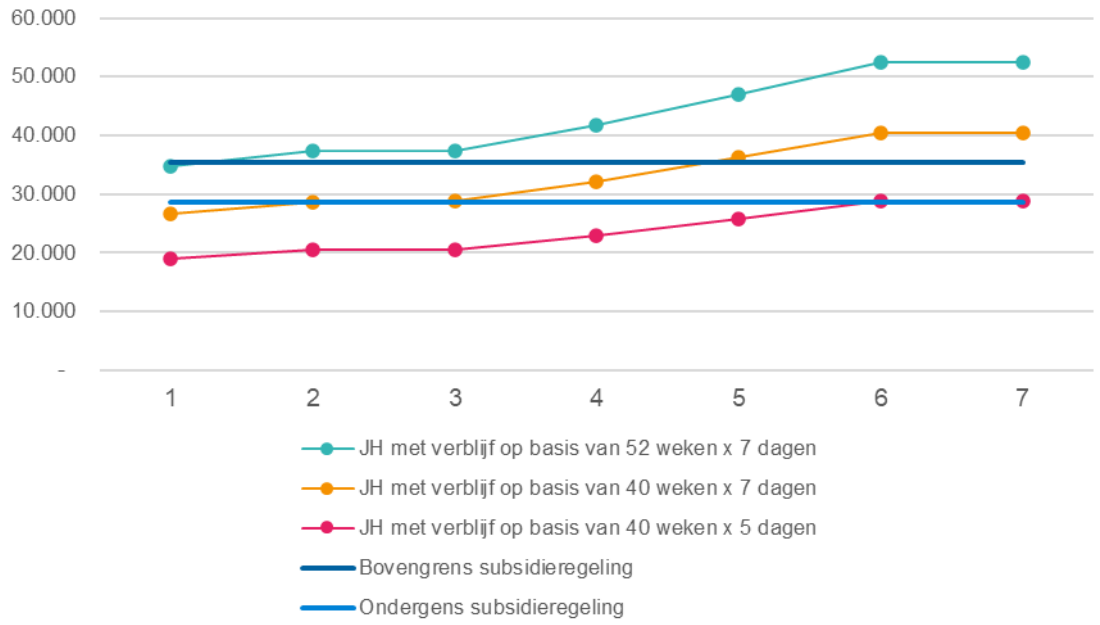
b. De setting van jeugdhulp met verblijf kan anders zijn dan de setting van een internaat (aantal kinderen, beschikbare faciliteiten, et cetera);

c. In veel gevallen gaat het bij jeugdhulp met verblijf om aaneengesloten trajecten, over een langere periode. De kinderen wonen er vaak ook in de weekenden en de vakanties. Internaten zijn (doorgaans) alleen in de schoolweken open en doordeweeks, startend vanaf zondagavond als de meeste kinderen worden gebracht tot vrijdag als ze weer worden opgehaald na schooltijd (heel soms verblijven kinderen er in het weekend). Vaste kosten van schippersinternaten lopen, net als bij aanbieders van jeugdhulp met verblijf het hele jaar door. Variabele kosten zijn er in beperkte mate in de periode dat er geen kinderen zijn. De aanstelling van medewerkers van schippersinternaten is ook afgestemd op de periode dat er kinderen aanwezig zijn.

d. Jeugdzorgaanbieders kunnen als een traject is gestopt en het kind de groep verlaat, de vrijgekomen 'plek' opnieuw aanbieden. Deze aanbieders hebben dus mogelijkheden om de bezettingsgraad te optimaliseren en op een hoog niveau te houden. Schippersinternaten hebben een vaste groep voor het hele schooljaar (er is in beperkte mate uitstroom door het jaar heen, er is minimale instroom door het jaar heen). Voor de rest van het jaar bestaat er geen mogelijkheid om (andere) kinderen te huisvesten;

e. Daarmee is de bedrijfsvoering en kostenstructuur op een aantal punten fundamenteel anders, en kan een vergelijking alleen met de nodige voorzichtigheid worden gedaan en op een algemeen niveau.

Een belangrijke notie is bovendien dat wij in het kader van deze evaluatie niet naar de huidige kostenopbouw van schippersinternaten hebben gekeken. We kunnen op z'n best een vergelijking maken tussen de gemiddelde subsidiebedragen per kind per jaar voor wat betreft de subsidieregeling en de tarieven die regio's hanteren voor de (lichtste vormen van jeugdhulp met verblijf, exclusief pleegzorg). Een vergelijking van de inkomstenkant dus. We kijken voor wat betreft schippersinternaten daarbij naar de totale inkomsten per kind per jaar, waarbij we rekening houden met de inkomsten uit eigen bijdragen van de ouders. Een laatste belangrijke notie is dat wij niet weten hoe de tarieven voor de jeugdzorg met verblijf zijn opgebouwd en onderbouwd, of er sprake is van reële prijzen dan wel in hoeverre de jeugdhulpaanbieders uitkomen met deze tarieven.[21]



[21] Tariefstelling is momenteel een discussiepunt binnen de jeugdzorg, wat ertoe heeft geleid dat er een 'AMvB reële prijzen Jeugdwet' zal komen. Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/16/kamerbrief-over-voortgangsbrief-jeugd.

Figuur 4. Benchmarkwaarden inkomsten per kind per jaar jeugdhulp met verblijf (zonder behandeling) van 7 jeugdhulpregio's, ten opzichte van de inkomsten per kind per jaar op basis van de subsidieregeling en eigen bijdrage ouders

In bovenstaande figuur hebben we deze vergelijking gevisualiseerd. We hebben de bandbreedte[22] van de subsidiebedragen per kind in deze figuur geplot (blauwe lijnen). Daarnaast hebben wij van 7 jeugdhulpregio's de tarieven voor de lichtste vormen van jeugdhulp met verblijf in de figuur opgenomen. Gemeenten/regio's hanteren doorgaans een tarief per etmaal. Per regio hebben we een tarief gebaseerd op basis van een bezetting van 52 weken (7 dagen per week, zie de groene lijn), een op basis van 40 weken (7 dagen per week, oranje lijn) en een tarief gebaseerd op 40 weken (5 dagen per week, paarse lijn).

Hierbij merken we op dat een vergelijking van de inkomsten op basis van de subsidieregeling met een jeugdhulptarief op basis van 52 weken (7 dagen per week) het minst passend is, omdat je dan een bezetting van 200 dagen per jaar vergelijkt met een bezetting van 365 dagen. Hoewel de vaste kosten mogelijk vergelijkbaar zijn, zijn de variabele kosten lager wanneer je een lagere bezetting hebt. Een vergelijking op basis van 40 weken (7 dagen per week) als uitgangspunt voor jeugdzorg komt dan meer in de richting van de situatie van een schippersinternaat. Een vergelijking op basis van 40 weken en 5 dagen per week gaat in een bepaald opzicht nog verder in de richting van de situatie van een schippersinternaat. Echter gaat deze vergelijking ook niet op, omdat jeugdhulpaanbieders hun plekken ook buiten die 200 dagen om kunnen inzetten, waarmee ze in ieder geval de vaste kosten over een groter deel kunnen verdelen.

Uit deze analyse kunnen we, ondanks de verschillende beperkingen ervan, een aantal dingen opmaken:

a. De inkomsten van schippersinternaten op basis van de subsidieregeling en eigen bijdragen van ouders liggen in z'n algemeenheid binnen de bandbreedte van de inkomsten van aanbieders van jeugdhulp met verblijf op basis van de tarieven van gemeenten. Er zijn gemeenten/regio's die lagere tarieven hanteren, maar ook gemeenten die hogere tarieven hanteren;
b. Wanneer de tarieven (per etmaal) van gemeenten zouden worden gehanteerd voor het huisvesten, verzorgen en opvoeden van kinderen die onder de regeling vallen, zouden de internaten minder inkomsten hebben ten opzichte van de huidige situatie, indien er alleen zou worden betaald voor de etmalen dat de kinderen aanwezig zijn. Een dergelijke aanname is echter niet realistisch, omdat de tarieven van gemeenten zijn gebaseerd op een situatie waarbij de plekken van aanbieders van jeugdhulp met verblijf door het hele jaar heen gevuld kunnen blijven, in ieder geval met een (veel) hogere bezetting dan de (ongeveer) 200 dagen die gelden voor schippersinternaten.

Als we weer teruggaan naar de kosteneffectiviteit van de regeling dan kunnen we uit bovenstaande exercitie concluderen dat voor wat betreft de verhouding tussen 'wat je betaalt' (input) en 'wat je ervoor krijgt' (output) dit voor de subsidieregeling tot op zekere hoogte in lijn ligt met de jeugdhulp met verblijf. Hoewel op deze exercitie het nodige valt af te dingen, constateren we dat gemeenten voor jeugdhulp met verblijf voor een kind per jaar een vergelijkbaar bedrag betalen als het bedrag dat schippersinternaten ontvangen per kind per jaar, op basis van de subsidieregeling en de inkomsten uit eigen bijdragen van ouders. Sommige gemeenten lijken minder te betalen voor jeugdhulp met verblijf,

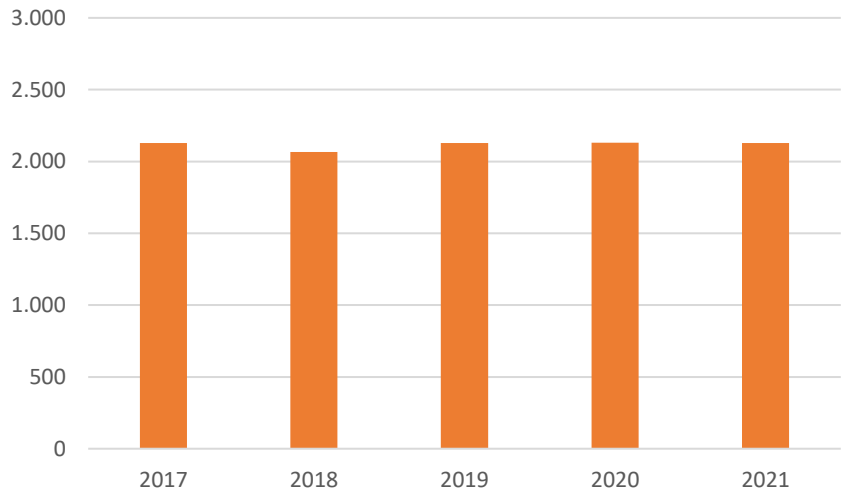
[22] Het gaat om een bandbreedte waarin zowel de normbedragen, het bedrag voor kwaliteit en personele gevolgen zijn opgenomen. De aftrek van de ouderbijdrage van de subsidiebedragen zijn buiten beschouwing gelaten, evenals de daadwerkelijke inkomsten uit ouderbijdragen (aanname is dat deze ongeveer gelijk zijn). Er is sprake van een bandbreedte omdat de normbedragen afhankelijk zijn van of bij de internaten sprake is van huur van de accommodatie, eigendom met of zonder rente en aflossing. De bovengrens van deze bandbreedte geldt indien de exploitant eigenaar is van het internaat en in verband met een op of na 1 januari 2001 op het internaat gevestigde hypotheek rente- en aflossingskosten verschuldigd is. De ondergrens van deze bandbreedte geldt indien de exploitant eigenaar is van het internaat, doch niet of niet langer rente- en aflossingskosten verschuldigd is in verband met een daarop gevestigde hypotheek.

andere gemeenten betalen een bedrag dat vergelijkbaar is met de huidige inkomsten van schippersinternaten of zelfs een hoger bedrag.

Om meer te kunnen zeggen over de kosteneffectiviteit, is een (nieuw) kostenonderzoek nodig waarin bij de internaten wordt gekeken naar de kostenstructuur, zoals verhouding tussen de vaste en variabele kosten en de directe en indirecte kosten zoals de overhead, en naar de inkomsten. De kosten- en inkomstenstructuur zal door het afnemende aantal kinderen over de tijd zijn veranderd. De kostenparameters kunnen vervolgens worden vergeleken met kostenparameters uit vergelijkbare sectoren, zoals de jeugdzorg. In een dergelijke vergelijking moet ook goed worden gekeken naar de kwaliteitseisen en eisen van de regeling en de benchmarksector en de impact daarvan op de kosten. Zo hebben eisen met betrekking tot (het opleidingsniveau van) het personeel directe gevolgen voor de kosten.

3.2.3 Ouderbijdrage staat in verhouding met wensen van ouders en internaten

De schipper, kermisexploitant of circusartiest is een ouderbijdrage verschuldigd aan de internaten. Deze ouderbijdrage is inkomensafhankelijk en wordt elk jaar aan de hand van de Consumenten Prijs Index (CPI) geïndexeerd. De ouderbijdrage is per jaar bijna gelijk. Voor de vaststelling van de ouderbijdrage is een formule vastgesteld waarvan de waarden jaarlijks door het ministerie van VWS worden aangepast. Tussen 2017 en 2021 lag de ouderbijdrage gemiddeld op € 2108,-. Ouders met een trekkend of varend bestaan die hun kinderen vanwege studieredenen elders onderbrengen hebben overigens recht op dubbele kinderbijslag. Hiermee kan de ouderbijdrage aan de internaten worden bekostigd.[23] Met die extra kinderbijslag kunnen deze ouders voor een deel de te betalen ouderbijdrage compenseren.



Figuur 5. Afgeronde te verwachten gemiddelde ouderbijdrage per kind per jaar[24]

Het betalingsrisico voor het niet betalen van de bijdrage ligt bij de internaten. Ongeveer 10% van de inkomsten van de internaten komt voort uit de eigen bijdragen van ouders. Dit bedrag is redelijk stabiel maar neemt wel af naarmate er minder kinderen naar de internaten komen. Internaten worden niet gecompenseerd als de inkomsten vanuit de ouderbijdrage lager zijn. Het ministerie van VWS brengt de verwachte ouderbijdrage in mindering op het totale subsidiebedrag aan de internaten. Uit een onderzoeksverslag van het ministerie van VWS[25] komt naar voren dat het

[23] Sociale Verzekeringsbank (2019). Recht op dubbele kinderbijslag voor uitwonende kinderen (SB1300).

[24] De ouderbijdrage in dit figuur voor 2021 is gebaseerd op een schatting. In dit figuur staan de verwachte gemiddelden zoals bekend bij het ministerie van VWS. Zoals beschreven, innen internaten de bijdragen en zijn enkel zij op de hoogte van de exacte bijdragen. Zij dragen ook het risico voor de inning van de bijdragen.

[25] Ministerie van VWS, Directoraat Generaal Langdurige Zorg Directie Jeugd (2019), *Onderzoeksverslag financieringsmodaliteiten schippersinternaten*.

ophogen van de ouderbijdrage geen reële optie is, doordat deze elk jaar wordt geïndexeerd en actueel is. Uit het onderzoek van het ministerie van VWS komt ook naar voren dat de ouderbijdrage in verhouding is als men ervan uitgaat dat kinderen ongeveer 40 weken op het internaat verblijven en dat ouders daardoor vele kosten niet zelf hoeven te maken.

Als ouders meerdere kinderen onderbrengen bij een internaat, betalen zij voor het tweede en de volgende kinderen een lagere ouderbijdrage. Het LOVT en de internaten geven aan dat de schippersouders tevreden zijn over de hoogte van de ouderbijdrage. Voor de bepaling van de hoogte van de ouderbijdrage wordt uitgegaan van de hoogte van het belastbaar inkomen van de ouders twee jaar voor het betreffende jaar. Wel gaf in de interviews één van de zes schippersouders aan dat ze meer voorstander is van vaste bedragen per ouder, in plaats van het huidige systeem dat inkomensafhankelijk is en afhankelijk van het aantal kinderen dat op een internaat woont. Ook had zij behoefte aan meer specificatie van wat er bij de internaten met de eigen bijdrage gebeurt. De leider van het bakhuis in Apeldoorn gaf aan dat enkele ouders het bedrag relatief hoog vinden in tijden dat het minder goed gaat met hun onderneming. Maar in algemene zin krijgt het gezinshuis weinig klachten over de hoogte van de eigen bijdrage.

Tot slot draagt de ouderbijdrage als instrument bij aan de doelmatigheid van de subsidieregeling. Doordat de ouders per kind gemiddeld genomen ruim twee duizend euro eigen bijdrage betalen, zijn zij kritisch zijn op de bestedingen van de internaten - het gaat immers voor een deel om hun eigen geld. Daarbij zijn ze sowieso een kritische ‘counterpart’ richting internaten, omdat zij ‘hun kostbaarste bezit’ aan hen toevertrouwen. Ontwikkelingen die ten koste gaan van de kwaliteit van het internaat of welzijn van de kinderen zullen zij kritisch beoordelen.

3.2.4 Normering subsidieregeling draagt bij aan doelmatigheid

Er zijn een aantal aspecten van de regeling die bijdragen aan de doelmatigheid, omdat zij uitgaven in bepaalde mate of in een bepaalde richting sturen. De regeling omvat de volgende normeringen:

a. **0,22 fte groepsleiding per kind**: dit betekent dat er voor ieder kind een groepsleider in dienst moet zijn voor 0,22 fte. Dit komt neer op ongeveer één fulltime groepsleider per vier kinderen, of twee per negen kinderen;
b. **0,11 fte overig personeel per kind**: dit betekent dat er aan overige diensten 0,11 fte aan medewerkers in dienst zijn per kind. Dit komt neer op één fte per negen kinderen;
c. **35 m^2 leefruimte per kind**: het internaat moet groot genoeg zijn zodat er per kind 35 m^2 leefruimte beschikbaar is (inclusief ruimte buiten de eigen kamer).

Het bovenstaande betekent dat een internaat maar tot een bepaald punt kan bezuinigen op personeel. Ook geldt er een ondergrens wat betreft de oppervlakte van het internaat waarin de kinderen gehuisvest worden. Daarnaast geldt dat de egalisatiereserve maximaal 10% van het verleende subsidiebedrag mag bedragen.[26] Zij moeten dus jaarlijks gemiddeld genomen ten minste 90% van de subsidie besteden aan hun exploitatie. De internaten geven aan dat dit, zeker in het licht van de dalende aantallen kinderen, een relatief beperkte buffer is. In 2019 voldeden beide internaten aan deze eis en konden zij een maximale egalisatiereserve aanhouden. De mogelijkheid om een grotere reserve op te bouwen zou voor de internaten wenselijk zijn met het oog op de aflopende aantallen kinderen in de internaten. Een kleine buffer vormt een groter risico wanneer de kindaantallen schoksgewijs afnemen, wat een relatief grote afname in de subsidie kan betekenen van het ene op het andere jaar. De gemaximeerde egalisatiereserve draagt eraan bij dat de subsidiebedragen op een doelmatige manier worden besteed (namelijk aan directe uitgaven aan de huisvesting, verzorgen en opvoeden van de kinderen). Tot nu toe hebben de internaten naar eigen zeggen relatief goed kunnen inschatten wat er met het aantal kinderen zal gebeuren op de middellange tot korte termijn.

[26] Op grond van de Kaderregeling VWS subsidies, en de op 1 april 2016 in werking getreden Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS.

4 Mogelijke alternatieven voor onderwijs en huisvesting

In dit hoofdstuk staat de tweede onderzoeksvraag centraal: *Wat zijn alternatieve mogelijkheden om kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan op een doeltreffende en doelmatige wijze onderwijs te laten volgen?* Om zicht te krijgen op mogelijke alternatieven kijken we in de eerste plaats naar andere doelgroepen in Nederland waarvoor onderwijs volgen op een school op een vaste locatie dichtbij huis niet altijd tot de mogelijkheden behoort. Ten tweede brengen we in beeld welke oplossingen vier andere landen hebben voor kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan. We sluiten af met een reflectie op de bevindingen, waarbij we ingaan op mogelijk bruikbare elementen voor kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan in Nederland.

4.1 Andere doelgroepen in Nederland

De vorige evaluatie van de subsidieregeling voor kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan vond plaats in 2016. Ook toen is gekeken naar andere doelgroepen in Nederland. De belangrijkste conclusie uit dat onderzoek was dat alternatieven voor het geven van onderwijs in theorie uitvoerbaar zijn, maar in de praktijk stuiten op sociaalpedagogische bezwaren of uitvoeringsproblemen[2.] Om te onderzoeken of deze bevinding nog steeds actueel is, hebben we voor vier doelgroepen in beeld gebracht hoe het onderwijs georganiseerd is:

1. Topsporttalentleerlingen;
2. Kinderen woonachtig op de Waddeneilanden;
3. Kinderen waarvoor vanwege hun geloofsovertuiging geen school in de directe nabijheid is;
4. Afstandsonderwijs voor Nederlandse kinderen in het buitenland.

In deze paragraaf beschrijven we het onderwijs voor deze vier doelgroepen. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk gaan we in op de mogelijke bruikbaarheid van (onderdelen) van dit onderwijs voor kinderen van ouders met een varend/trekkend bestaan.

4.1.1 Topsporttalentleerlingen

Om scholen in het voortgezet onderwijs te faciliteren om sporttalenten met een officiële talentstatus te ondersteunen bij de combinatie van topsport en onderwijs is de Beleidsregel verstrekking licentie Topsporttalentschool vo ingesteld. De vo-scholen die een licentie krijgen in het kader van de beleidsregel worden aangeduid als Topsporttalentscholen. Er zijn 29 topsporttalentscholen in Nederland. Zes van deze scholen werken samen met een Centrum voor Topsport en Onderwijs (CTO). Er zijn in Nederland vijf CTO's, waar topsporters op één locatie kunnen trainen, studeren en wonen[27]. Het gaat om fulltime sporters in een door sportbond en NOC*NSF erkend topsportprogramma. Dat betekent dat zij gemiddeld zeker 20 uur in de week trainen. De jongste topsporters zitten vaak nog in het voortgezet onderwijs en volgen onderwijs op een Topsporttalentschool. Naast deze CTO-leerlingen zitten op de betreffende Topsporttalentscholen ook andere topsporttalentleerlingen.[28]

De beleidsregel is gericht op scholen en niet op leerlingen. Het betreft reguliere vo-scholen, die door de overheid bekostigd worden. De inhoud van de beleidsregel is onderwijsinhoudelijk van aard en biedt scholen mogelijkheden om de studielast van topsporttalentleerlingen te verlichten. Deze mogelijkheden zijn afwijkend van de voorschriften met

[27] CTO's worden gefinancierd door onder meer subsidies van het ministerie van VWS, van NOC*NSF, van provincies en van gemeenten en door sponsorgelden. Zie bijvoorbeeld: Oberon (2012). *Evaluatie Centra voor Topsport en Onderwijs*. Utrecht: Oberon.

[28] Oomens, M., Egmond, T. van & Buynsters, M. (2019), *Topsporttalentscholen vo; Evaluatie beleidsregel verstrekking licentie Topsporttalentschool VO*. Utrecht: Oberon.

betrekking tot onderwijstijd, afwijkend van de voorschriften voor vakken en gespreid examen. De regeling heeft geen financiële component.

Een deel van de Topsporttalentscholen is bezig met het ontwikkelen van tijd- en plaats-onafhankelijk onderwijs door gebruik te maken van de digitale mogelijkheden voor online onderwijs.[28] Deze vorm van onderwijs is bedoeld voor leerlingen die voor hun sport naar het buitenland gaan voor een toernooi of een trainingsstage. Zij kunnen daar alsnog onderwijs blijven volgen. Leerlingen maken hierover afspraken met hun persoonlijke begeleider van school en vaak maakt deze ook afspraken met de trainer van de leerling over de tijd die aan school besteed moet worden. Een aandachtspunt bij de vormgeving van tijd- en plaats-onafhankelijk onderwijs is de beschikbaarheid van digitale content. In de meest optimale situatie zou elke school/leerling op een betaalbare manier kunnen beschikken over alle zelf ontwikkelde content, open/gedeelde content (als Stercollecties VO-content) en commerciële content. Bovendien zouden de 'leerdata' van leerlingen uit alle content beschikbaar moeten zijn in één dasboard voor de leerling en voor docent en mentor.[29]

4.1.2 Kinderen van de Waddeneilanden

Elk van de vijf bewoonde Nederlandse Waddeneilanden heeft een of meerdere basisscholen. Leerlingen in de basisschoolleeftijd kunnen dus in principe op hun eigen eiland naar school. In het schooljaar 2020/21 zaten op de basisscholen op de Waddeneilanden in totaal 1647 leerlingen.[30] Ook is er op elk Waddeneiland een school voor voortgezet onderwijs. Niet elke school biedt onderwijs aan in alle onderwijstypen en/of voor alle leerjaren. Mede als gevolg hiervan gaan niet alle kinderen in de leeftijd van het voortgezet onderwijs die woonachtig zijn op de Waddeneilanden ook daar naar school. De keuze om wel of niet op het eiland zelf naar een vo-school te gaan, hangt niet alleen samen met het beschikbare onderwijsaanbod maar ook met de bereikbaarheid van de scholen 'aan de wal'. Vanaf Terschelling en Vlieland is deze bereikbaarheid relatief goed; leerlingen kunnen zonder toeslag[31] gebruikmaken van de sneldienst van de veerboot en de vo-scholen zijn in de directe nabijheid van de aankomstplaats van de veerboot. Als gevolg van voorgaande verschilt het percentage leerlingen dat 'aan de wal' naar een vo-school gaat tussen de Waddeneilanden (zie figuur 6).[32] In het schooljaar 2019/20 waren in totaal 1237 leerlingen woonachtig op de Waddeneilanden die naar een vo-school gingen. In datzelfde jaar zaten in totaal 1011 leerlingen op een vo-school op de Waddeneilanden.

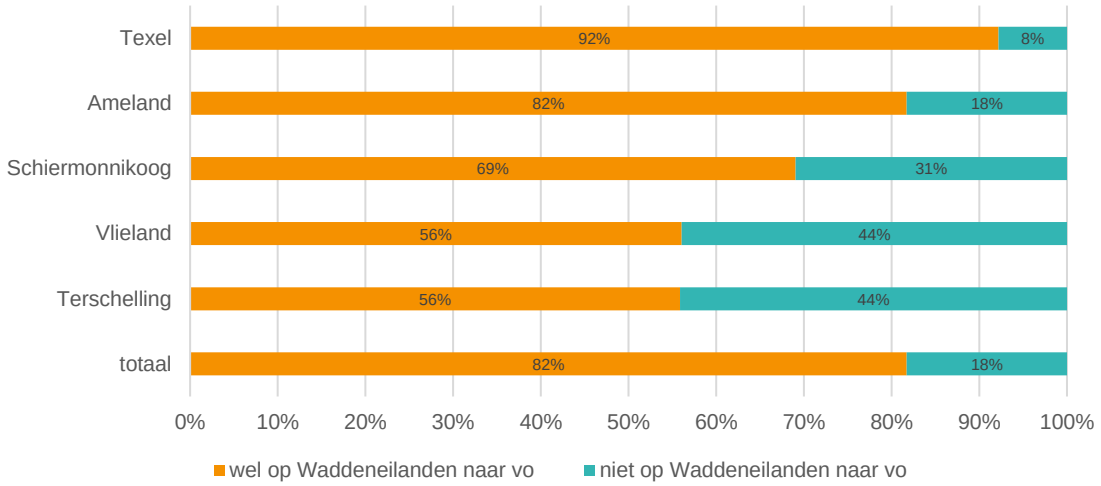
---

29 Bokdam, J. & Oomens, M. (2020), *Broedplaatsen voor kansrijke onderwijsinnovatie*. Utrecht: Oberon.

30 Bewerking van gegevens afkomstig van DUO, https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/po/leerlingen-po/bo-sbo/bo-leerjaar.jsp.

31 Bij respondent was niet bekend of de gemeente of de veerdienst dit bekostigt.

32 Bewerking van gegevens afkomstig van het CBS, https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/71450ned/table?ts=1612468037769 en van DUO, https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/leerlingen/leerlingen-vo-1.jsp.



Figuur 6. Verdeling vo-leerlingen woonachtig op de Waddeneilanden, wel en niet op de Waddeneilanden naar school

Een deel van de kinderen van de Waddeneilanden die op het vaste land naar school gaan, woont ook op het vaste land. Meestal gaat het daarbij om kinderen vanaf minimaal het derde leerjaar in voortgezet onderwijs. Deze kinderen wonen meestal met meerdere kinderen gezamenlijk in een huis/appartement/flat. Dit zelfstandig wonen vraagt veel van de kinderen. “Je gaat naar de wal, met een tas en wat weekgeld en dat is het bij wijze van spreken. Docenten gaan ook minder snel langs bij een op zichzelf wonend kind dan wanneer kinderen thuis zou wonen bij ouders”. Een andere optie is dat ouders (soms gezamenlijk met andere ouders) een huis ‘aan de wal’ kopen. Een van de ouders woont daar dan door week samen met de kinderen (waarbij ouders uit gezinnen elkaar soms afwisselen). Tot slot komt het sporadisch voor dat een kind direct na de basisschool naar een school op het vaste land gaat, bijvoorbeeld naar een categoraal gymnasium. In die gevallen komt het kind meestal in een gastgezin.

Ouders waarvan de kinderen ‘aan de wal’ wonen kunnen in aanmerking komen voor dubbele kinderbijslag[33]. Voorwaarden zijn dat de uitgaven voor onderhoud van het kind per kwartaal minimaal € 1.149,- bedragen en een ouder mag minder dan 46 dagen per kwartaal bij het kind verblijven.[34] Daarnaast kunnen ouders in het kader van de regeling Toelage Uitwonende Studerenden in aanmerking komen voor een inkomensafhankelijke gemeentelijke toelage. Dit betreft een inkomensafhankelijke vergoeding voor ouders woonachtig op de Waddeneilanden met kinderen in de leeftijd tot 18 jaar die ‘aan de wal’ naar school gaan en wonen.[35] Tot slot biedt een deel van de Waddeneilanden ouders een inkomensafhankelijke bijdrage in de vervoerkosten voor vo-leerlingen die ‘aan de wal’ naar school gaan.[36]

In 2016 is de stichting ‘Leerlingen aan de wal’ opgericht door een ervaringsdeskundige voor kinderen van de Friese Waddeneilanden. Zelfstandig wonen betekent voor de kinderen veel verantwoordelijkheid, vrijheid en uitdagingen. De stichting biedt hun ondersteuning bij wonen, welzijn en onderwijs, bijvoorbeeld door het faciliteren van ontmoetingsplekken voor de kinderen, door kinderen te koppelen aan oud-eilanders, door praktische hulp te bieden bij het zoeken van woonruimte en door het beantwoorden van allerlei vragen. Volgens de stichting wordt haar inzet door

[33] Ouders met een trekkend of varend bestaan waarbij de kinderen vanwege studieredenen uitwonend zijn, hebben ook recht op dubbele kinderbijslag.

[34] Zie: https://www.svb.nl/nl/kinderbijslag/dubbele-kinderbijslag/dubbele-kinderbijslag-uitwonend-kind.

[35] Zie onder meer: https://www.terschelling.nl/home-terschelling/producten_42489/product/toelage-uitwonende-studenten-terschelling_967.html.

[36] De Waddeneilanden die dit doen zijn: Ameland en Terschelling. Op Schiermonnikoog kunnen leerlingen die aan de wal naar school gaan in aanmerking komen voor georganiseerd vervoer. Op Texel en Vlieland komen leerlingen in het regulier voortgezet onderwijs (tenzij ze niet zelfstandig kunnen reizen vanwege een handicap) niet in aanmerking voor een vergoeding.

veel betrokkenen gewaardeerd. De financiering van de stichting is lastig, want de doelgroep van kinderen aan de wal lijkt 'overal buiten de boot te vallen'.

4.1.3 *Kinderen waarvoor vanwege hun geloofsovertuiging geen school in de directe nabijheid is*

In het Nederlandse onderwijs is er een onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. De overheid bekostigt beide vormen van onderwijs. Scholen voor bijzonder onderwijs geven les op basis van een bepaalde godsdienst of levensovertuiging (bijvoorbeeld rooms-katholiek of reformatorisch) of van een bepaalde visie op onderwijs. Ouders hebben keuzevrijheid om een school voor hun kind te kiezen. Zo kan de geloofsovertuiging een belangrijke rol spelen bij de keuze voor een school.

In het primair onderwijs is het aantal vestigingen aanzienlijk groter dan in het voortgezet onderwijs.[37] Daardoor is de kans dat een vestiging van de gewenste denominatie relatief goed bereikbaar is in het primair onderwijs groter dan in het voortgezet onderwijs. Bovendien kunnen ouders van leerlingen in het reguliere basisonderwijs van de gemeente een bijdrage in de kosten van het vervoer krijgen als de afstand naar de dichtstbijzijnde school van de gewenste denominatie meer dan zes kilometer is. Als deze afstand meer dan twintig kilometer is, wordt deze bijdrage verminderd met een van de financiële draagkracht van de ouders afhankelijk bedrag.[38] In het voortgezet onderwijs is deze gemeentelijke regeling niet van toepassing. Daar zien we bijvoorbeeld dat scholen een zogenaamde vriendenstichting hebben waar ouders een inkomensafhankelijke bijdrage in de vervoerskosten aan kunnen vragen. De vriendenstichting ontvangt haar geld van donateurs. Een bijdrage in de vervoerskosten lijkt hiermee het belangrijkste instrument om tegemoet te komen aan de in sommige gevallen lastige bereikbaarheid van scholen met een bepaalde denominatie.

4.1.4 *Afstandsonderwijs voor Nederlandse kinderen in het buitenland*

Bij de Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland (NOB) zijn acht organisaties aangesloten die afstandsonderwijs verzorgen voor Nederlandse kinderen in het buitenland. Bij zeven van deze organisaties[39] gaat het uitsluitend om onderwijs in de Nederlandse taal (en cultuur) voor onder meer kinderen in de leeftijd van het primair en het voortgezet onderwijs. Slechts een van de organisaties heeft een compleet aanbod voor het basis- en het voortgezet onderwijs: de Wereldschool.

De Wereldschool is een particuliere school voor Nederlandse kinderen die in het buitenland wonen. Het gegeven dat de Wereldschool een particuliere school is, betekent dat de ouders zelf de kosten voor het onderwijs betalen.[40] De vormgeving van het onderwijs van de Wereldschool is afhankelijk van het 'lespakket' waarvoor ouders betalen. We beperken ons hier tot volledige pakketten voor het basis- en voortgezet onderwijs (vmbo theoretische leerweg, havo en vwo). De kosten voor dit volledige pakket voor het basisonderwijs liggen tussen ongeveer € 3000,- en € 4000,- per schooljaar. In het voortgezet onderwijs zijn de kosten niet alleen afhankelijk van het aantal vakken, maar ook van het leerjaar en onderwijstype. Een indicatie van de jaarlijkse kosten in het vo volgens een respondent is ongeveer € 7000,- per schooljaar.

---

37 Het aantal vestigingen in het basisonderwijs is ruim 6.100 en het aantal vestigingen in het voortgezet onderwijs ruim 1400.

38 Zie: https://vng.nl/brieven/vng-model-verordening-bekostiging-leerlingenvervoer-nieuw.

39 Edufax, IBID Education, LanguageOne Online (werkt voor andere vakken samen met de Wereldschool), Nederlands onderwijs op afstand, Stichting INIO, Tweetalige Kids en World Wide Juf.

40 Doordat de Wereldschool in het buitenland 'is gevestigd' voldoen in Nederland woonachtige leerlingen die uitsluitend bij de Wereldschool staan ingeschreven in principe niet aan de leerplicht. Een vrijstelling van de leerplicht is mogelijk als een jongere staat ingeschreven als leerling van een school buiten Nederland en deze school regelmatig bezoekt.

In 2019 heeft de Inspectie van het Onderwijs een kwaliteitsonderzoek uitgevoerd naar de Wereldschool. In dit rapport staat kernachtig beschreven hoe het onderwijs van de Wereldschool eruit ziet:[41]
"De [...] lespakketten van de Wereldschool worden zowel fysiek (40%) als online (60%) aangeboden voor het primair en voortgezet onderwijs. De rol van de ouder is die van leraar en coach. De leraar fungeert op afstand als vraagbaak en beoordeelt de inleveropdrachten en toetsen. Afhankelijk van het leerjaar en de behoefte vinden er gedurende het jaar Skype-momenten plaats om de voortgang te bespreken en waar nodig een les of toets te laten plaatsvinden. Sinds dit jaar is het ook mogelijk om wekelijks lessen via Skype te volgen in een één-op-één relatie tussen leraar en leerling. Skypen is alleen opgenomen in de uitgebreide pakketten; anders is er contact via chat". De inspectie beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs van de Wereldschool als voldoende. In de toelichting is onder meer te lezen: 'Er wordt veel energie gestoken in verdere ontwikkeling van de leerstof en gezocht naar methodieken die het best werken voor afstandsonderwijs'. Het standaard 'onderwijsaanbod' wordt als goed beoordeeld.

De Wereldschool is onderdeel van een holding (KMM groep). Ook IVIO@School maakt onderdeel uit van deze holding. IVIO@School is bestemd voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Met deze scholen wordt samengewerkt om leerlingen met specifieke leerbehoeften onderwijs op maat te bieden. Dit kan door gebruik te maken van individuele lespakketten (lesmaterialen, toetsen, een digitale lesmap met bijbehorende jaarplanner en elektronische leeromgeving). Leerlingen kunnen hieraan zowel op hun reguliere v(s)o-school als thuis aan werken, waarbij ze begeleiding krijgen van een docent op afstand. Leerlingen die gebruikmaken van IVIO@School blijven ingeschreven staan bij hun oorspronkelijke po- of vo-school. Daarmee ligt de eindverantwoordelijkheid voor het onderwijs ook bij die school.

4.1.5 Conclusie

De organisatie van het onderwijs voor bovenstaande doelgroepen laat drie manieren zien, soms in combinatie, waarop wordt afgeweken van het 'traditionele model' waarin leerlingen thuis wonen en onderwijs volgen op een school in de buurt/regio:

1. Afstandsonderwijs: sommige topsporttalentleerlingen volgen een deel van het schooljaar afstandsonderwijs. Dit onderwijs wordt verzorgd door hun reguliere vo-school. De Wereldschool biedt afstandsonderwijs aan voor Nederlandse leerlingen po- en vo-leerlingen die in het buitenland wonen;
2. Vervoer: leerlingen woonachtig op de Waddeneilanden en leerlingen die naar een school met een specifieke denominatie willen, maken vaak dagelijks een verre reis om naar school te kunnen. Om ouders tegemoet te komen in de kosten die daarmee gepaard gaan, zijn er regelingen waardoor zij een (inkomensafhankelijke) bijdrage in de vervoerskosten kunnen krijgen;
3. Wonen: voor een deel van de vo-leerlingen afkomstig van de Waddeneilanden en voor CTO-leerlingen is dagelijks reizen naar school geen mogelijkheid. Zij wonen (door de week) dan ook niet meer bij hun ouders, maar veelal zelfstandig en soms in een gastgezin.

4.2 Internationale vergelijking

In deze paragraaf beschrijven we op hoofdlijnen de vormgeving van het onderwijs voor 'bijzondere doelgroepen' in vier andere landen. Wij hebben daarbij in de eerste plaats gekeken naar het onderwijs voor kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan in België en Duitsland, omdat deze landen op een aantal vlakken vergelijkbaar zijn met Nederland. Zo hebben zij ook een binnenvaartsector, waarbinnen gebruikgemaakt werd of wordt van internaten. Ten tweede hebben we ook Noorwegen en Australië betrokken in het onderzoek, omdat in deze landen door de grote afstanden tot scholen afstandsonderwijs relatief vaak voorkomt. Eenzelfde vergelijking is in de voorgaande evaluatie van deze subsidieregeling gemaakt[2]. Wij hebben deze in dit onderzoek geactualiseerd. In Tabel 1 geven wij op hoofdlijnen de onderzochte onderwijsvormen in de vier landen weer.

[41] Zie: https://toezichtresultaten.onderwijsinspectie.nl/detail?id=913746&pseudocode=21QS%257CC1.

	Nederland	België	Duitsland	Noorwegen	Australië
Trekkende en varende kinderen: onderwijs en huisvesting	Binnenvaart, kermis en circus: • Schippersinternaten • Bakhuis • Pleeggezinnen • Stichting Rijdende School (basisschool, kermis en circus) in combinatie met regulier onderwijs. • LOVK: afstandsonderwijs groep 1 en 2.	Binnenvaart, kermis en circus: • Internaten • Thuisonderwijs/privé onderwijs • Rijdende kleuterklas (kermis).	Trekkende kinderen: • Internaten • *Stammschulen*: Basis basisschool • *Stützpunktschulen*: scholen langs vaarroute waar kinderen naartoe kunnen • Meereizende scholen.		Ouders die regelmatig reizen voor hun werk: • Internaten • *School Of Isolated And Distance Education (SIDE)* • Thuisonderwijs.
Afstands-onderwijs voor bijzondere doelgroepen	• Stichting Rijdende school: voor kinderen van ouders met een trekkend bestaan. • LOVK: onderwijsleerpakketten voor kinderen in de eerste twee groepen van de basisschool.	• Synchroon Internet Onderwijs (SIO, medische redenen).	Afstandsonderwijs vanwege medische redenen (fysiek en/of mentaal).	Onderwijs voor kinderen in afgelegen gebieden: online onderwijs met toezicht van een lokale school. Doelgroepen: • Lange/gevaarlijke reis naar school • Kind ongelukkig op school • Ziekte/handicap • Geloofsovertuiging • Langdurig verblijf buitenland.	Onderwijs voor kinderen in afgelegen gebieden: • Internaten • *School Of Isolated And Distance Education (SIDE)* • *School of the air* Doelgroepen: • Geografische isolatie • Medische redenen • Sport/ andere disciplines • Geen lokaal aanbod van de gewenste vakken.
Gebruikte technieken afstands-onderwijs	• Rijdende School: afstandsonderwijs online gegeven door school en zelfstandig werken met begeleiding van ouders. • LOVK: online onderwijsleerpakketten met begeleiding van de ouders.	• SIO (synchroon internetonderwijs), kind volgt *realtime* de les gegeven in de klas.	• Dagboek voor de ontwikkelingen van het kind. • Afdelingsdocenten • Internet, e-mail • Meereizende scholen hebben klaslokalen in campers.	• Learning Management System (LMS) • Video-onderwijs • Online onderwijs (Skype, e-mail).	*SIDE*: • Webex voor *realtime* lessen • Moodle *School of the air*: • Radio (voor *assembly*) • *Remote Education and Conferencing Tool (REACT)* • *Interactive Distant Learning (IDL)* • Telefoon (gratis nummer).
Rolverdeling	• Internaten stemmen af met school en ouders, school stemt ook af met ouders. School is verantwoordelijk voor het onderwijs. • Afstandsonderwijs Rijdende School en LOVK: school verantwoordelijk, ouders begeleiden kind met ondersteuning van school. • Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de SRS en de LOVK.	• Ouders zijn verantwoordelijk voor (thuis)onderwijs onder toezicht van de inspectie. • Tijdelijk onderwijs aan huis, SIO en onderwijs op afstand worden in overleg met de school georganiseerd. • Bednet vzw organiseert en begeleidt het SIO.	School houdt de ontwikkelingen van het kind nauwlettend bij door middel van dagboeken.	• Ouders hebben de wettelijke verantwoordelijkheid dat kinderen het onderwijs krijgen waar ze recht op hebben. • Bij thuisonderwijs houdt de school toezicht op de voortgang.	• School/docent verantwoordelijk voor voortgang leerling. • Ouders verantwoordelijk voor het toezicht houden op het maken van huiswerk.
Financiering	• Overheid financiert publiek onderwijs. • Overheid financiert internaten en pleeggezinnen met daarnaast ouderbijdrage.	• Onderwijs wordt door de overheid (gemeenschap) gefinancierd (ministerie van Onderwijs financiert SIO). • Ouders zonder vaste verblijfplaats kunnen van de overheid een tegemoetkoming voor het kostgeld van internaten krijgen.	Overheid financiert volledig met uitzondering van privéscholen.	• Overheid financiert publieke scholen. • Geen subsidie voor (ouders met) kinderen die thuis onderwijs volgen. • Leerlingen hebben recht op gratis transport naar school, vanaf een bepaalde afstand naar school.	• Overheid financiert *School of the air*. • Ouders van kinderen op een *SIDE* kunnen een vergoeding aanvragen. • Ouders met kinderen op het internaat vanwege afstandsredenen kunnen vergoeding aanvragen.

Tabel 1. Internationale vergelijking onderwijs bijzondere doelgroepen

4.2.1 Voorzieningen voor kinderen van trekkende en varende ouders in België en Duitsland

In België zijn er net als in Nederland internaten waar schippers- en kermiskinderen gehuisvest worden. Verschil is dat de internaten in België in sommige gevallen ook zelf het basisonderwijs verzorgen, waar de kinderen in Nederland naar een reguliere basisschool gaan. Daarnaast kunnen ook uit huis geplaatste kinderen of kinderen die buitengewoon onderwijs volgen een plek krijgen op een internaat, ook al is dat vooral gericht op kinderen uit schippers- en trekkende gezinnen.[42] In een artikel uit 2018 wordt gesproken van vier steden in Vlaanderen waar nog een internaat voor deze doelgroepen gevestigd is.[43] Er wordt daarbij gesproken van een daling in het aantal schipperskinderen ten opzichte van de trekkende kinderen, vanwege strenge regelgeving en het daarop volgend krimpen van de binnenvaartsector.

[42] Zie: https://onderwijs.vlaanderen.be/op-internaat.

[43] Zie: https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20181226_04062851.

In Vlaanderen is er ook een kleuterklas die grotere kermissen achterna reist, inclusief de zomervakantie en met in plaats daarvan een lange winterstop. Het aantal kinderen in de klas verschilt van acht tot achttien, afhankelijk van de standplaats.[44] Deze kleuterklas stopt echter voor de kinderen wanneer zij zes jaar worden, waarna kinderen in voorkomende gevallen naar een internaat gaan. Respondenten uit Nederland geven aan dat een systeem als de Rijdende School in Nederland vrijwel uniek is en er bij hen geen voorbeelden bekend zijn van landen in Europa waar een beter systeem gehanteerd wordt. In Vlaanderen werd in 2018 door kermisouders nog de oproep gedaan om een soortgelijke schoolklas voor basisonderwijs in te richten voor kermiskinderen als vervolg op de rijdende kleuterklas.[44]

In Duitsland zijn er eveneens internaten waar schippers- of trekkende kinderen terecht kunnen, al is dit aantal afgenomen sinds halverwege de vorige eeuw, tot drie internaten nu.[45] Ook zijn de internaten niet meer exclusief voor trekkende of varende kinderen, maar kunnen hier verschillende doelgroepen naast elkaar wonen. Eén internaat in Würzburg heeft bijvoorbeeld naast het kindertehuis ook slaapzalen voor jongeren die stage lopen bij de vakscholen in de stad. Eén respondent stelt dat er in de Duitse binnenvaartsector minder dan in Nederland sprake is van gezinsbedrijven, waarmee ook de behoefte aan internaten af zou nemen. Reizende gezinnen maken daarnaast gebruik van een combinatie van de zogenaamde *Stammschulen* en *Stützpunktschulen*, stam- of winterscholen en scholen onderweg, waardoor kinderen regelmatig in andere scholen lessen volgen. Daarbij worden ook afdelingsleraren ingezet, die de kinderen begeleiden en contacten onderhouden met de verschillende scholen en de ouders, en die het dagboek over de voortgang en gevolgde lessen bijhouden.

Duitsland kent daarnaast een aantal meereizende scholen. Zo is er in Noordrijn-Westfalen een reizende circusschool en een algemene meereizende school voor de reizende beroepsbevolking in Hessen. Deze laatste kan nu ook gebruikt worden als stamschool voor de kinderen van reizende ouders. Net als bij de Rijdende School wordt er gebruikgemaakt van een combinatie van lokalen in campers en online lessen.

4.2.2 Afstandsonderwijs in Australië en Noorwegen

Australië kent door de grote afstanden en afgelegen gebieden verschillende vormen van afstandsonderwijs. Het land heeft wel kostscholen, maar geen traditie van opvang gericht op kinderen van varende of trekkende gezinnen in het bijzonder. Er is een tegemoetkoming voor ouders die kinderen op kostscholen plaatsen vanwege een gebrek aan onderwijs in de buurt, maar deze dekt niet het hele bedrag. Dit leidde ouders ertoe in 2016 de oproep te doen voor een verhoging van deze bijdrage.[46]

In het Westen van het land bevinden zich vijf *Schools of the air*, die over zeer grote gebieden kinderen van onderwijs voorzien. De school zet een combinatie van middelen in. Kinderen studeren ongeveer vijf uur per dag. Iedere maandag wordt de week gestart met een *assembly* met de hele school via radio, die de kinderen krijgen van de school. Per week worden zeven instructiemomenten van een half uur gegeven via internet (Interactive Distant Learning). De leraren gebruiken online whiteboards en gedeelde online documenten. Jaarlijks wordt er een kampweek georganiseerd waarin de klas met de leraar in de stad verblijft, zodat iedereen elkaar kan leren kennen. Periodiek worden lespakketten bezorgd met de post. Ook kunnen leerlingen op een gratis nummer hun docent bellen bij vragen. De overheid subsidieert de *Schools of the air*, waarbij de kosten per kind ongeveer twee keer zo hoog zijn als regulier onderwijs.[47]

In Noorwegen werd traditioneel gewerkt met correspondentiescholen.[2] Dit zijn ook scholen die een vorm van afstandsonderwijs aanbieden. Deze hebben zich ontwikkeld richting online afstandsonderwijs. Er zijn in ieder geval tien

---

44 Zie: https://radio2.be/oost-vlaanderen/woonwagenschool-voor-kermiskinderen-in-gent.

45 Zie: https://www.schulministerium.nrw.de/themen/schulsystem/schulformen/unterricht-fuer-kinder-von-beruflich-reisenden.

46 Zie: https://www.abc.net.au/news/2016-04-08/isolated-aussies-call-for-boarding-school-assistance-increase/7291628.

47 Zie: https://www.australian-children.com/school-of-the-air, geraadpleegd 11 februari 2021.

instellingen die afstandsonderwijs geven, op verschillende onderwijsniveaus. Hierbij wordt een Learning Management System gebruikt, software waarin de administratie van het onderwijs wordt gedaan, en online onderwijs via videobellen. Leerlingen worden ook voorzien van gratis vervoer wanneer zij ver van school wonen. Jongere leerlingen hebben hier eerder recht op (bij kortere afstanden) dan oudere leerlingen.

4.2.3 Conclusie

De situatie in België is enigszins vergelijkbaar met die in Nederland. Ook daar is een afname in aantallen internaten te zien en in kinderen die daar worden opgevangen. Wel lijken in Vlaanderen de kermisouders nog in grotere mate gebruik te maken van internaten dan in Nederland, waar juist de schippers nog in grotere aantallen aanwezig zijn. Het is aannemelijk dat het ontbreken van een rijdende school voor basisschoolleerlingen gericht op de kermissector hier een bijdrage aan levert. Ook in Duitsland zijn de internaten gekrompen en hebben zij tevens hun doelgroep verbreed met andere kinderen of jongeren die opvang nodig hebben. De reizende scholen die in Duitsland bestaan dekken niet het hele land, maar slechts twee deelstaten.

Het systeem van *Stützpunktschulen* is anders dan in Nederland, maar door de relatief kleine afstanden binnen Nederland is deze aanpak hier misschien minder geschikt. Schippers kunnen hun kinderen binnen Nederland nog relatief gemakkelijk ophalen bij een internaat om thuis te verblijven in het weekend. Binnen Duitsland zijn afstanden uiteraard een stuk groter en is dit misschien minder makkelijk te realiseren. Ouders hebben deze optie ook niet genoemd als een wenselijke vorm van onderwijs, al waren zij niet per se bekend met het Duitse systeem. Andere alternatieve vormen van huisvesting en onderwijs voor trekkende of varende gezinnen zijn er niet in deze twee landen.

Vergeleken met België en Duitsland kunnen de voorzieningen in Nederland voor de reizende beroepsgroep als relatief goed worden gezien. De Rijdende School biedt onderwijs voor de hele basisschoolperiode voor de kermis- en circussector, waar in Vlaanderen ook vraag naar lijkt te zijn. Ook schipperskinderen kunnen in Nederland wat later naar het internaat dankzij de onderwijsmethode van het LOVK. De internaten in Nederland zijn nog specifiek gericht op kinderen van ouders met een trekkend en varend bestaan, waar in België en Duitsland internaten zich inmiddels al (moeten) richten op een bredere doelgroep. Nederlandse schippersouders geven aan dat zij hopen dat dit niet gebeurt bij de internaten waar hun kinderen nu verblijven.

Het afstandsonderwijs is al over langere tijd ontwikkeld in Australië en Noorwegen. De langere traditie maakt dat deze vorm van onderwijs is uitgewerkt in een uitgebreide aanpak waarbij verschillende methoden worden ingezet om de samenhang binnen de school en de klassen te bewaren. Omdat de afstanden in Australië zodanig groot zijn, wordt er minder ingezet op het regelmatig afwisselen van fysiek en online onderwijs. Trekkende en varende ouders gesproken in het kader van dit onderzoek, geven aan dat zij volledig afstandsonderwijs niet als goede vervanging zouden zien van fysiek onderwijs met verblijf op een internaat.

4.3 Mogelijke alternatief: hybride onderwijs

In dit hoofdstuk hebben we beschreven hoe het onderwijs is georganiseerd voor doelgroepen waarvoor het niet altijd mogelijk is onderwijs te volgen op een school op een vaste locatie dichtbij huis. We hebben daarbij niet alleen gekeken naar Nederland, maar ook naar vier andere landen. Op basis van een combinatie van de bevindingen uit dit hoofdstuk, de vormgeving van het onderwijs voor kinderen van ouders met een trekkend of varend bestaan en de wensen van deze ouders zien wij hybride onderwijs als een mogelijk alternatief. Onder hybride onderwijs verstaan wij een combinatie van onderwijs op een fysieke school en afstandsonderwijs bezien vanuit de leerling. Leerlingen volgen dus een deel van het onderwijs op school en een ander deel vindt plaats via afstandsonderwijs. In het huidige debat rondom de fysieke sluiting van scholen in het kader van de COVID-19 maatregelen worden de termen afstandsonderwijs en thuisonderwijs vaak als synoniem gebruikt. Er is echter een essentieel verschil. Bij afstandsonderwijs is de school

verantwoordelijk voor het onderwijs en hebben ouders een ondersteunende en begeleidende rol.[48] Thuisonderwijs valt onder de verantwoordelijkheid van de ouders; de kinderen zijn niet ingeschreven op een school en deze vorm is alleen mogelijk als ouders voor hun kind een vrijstelling van de leerplicht hebben.

Afstandsonderwijs heeft volgens geïnterviewde ouders een aantal nadelen. Het belangrijkste nadeel van volledig afstandsonderwijs is volgens de ouders het gemis aan contacten met leeftijdsgenoten voor hun kinderen; dat is niet gunstig voor de sociaal-emotionele ontwikkeling. Specifiek voor schipperskinderen wordt hiernaast de fysieke ontwikkeling genoemd, omdat bewegen aan boord niet altijd gemakkelijk is en van boord gaan niet altijd mogelijk is bij laden en lossen. Bovendien vraagt de begeleiding van afstandsonderwijs door ouders om tijd en expertise. Zeker in combinatie met het werk van de ouders is dit niet altijd een haalbare optie. Hybride onderwijs kan deze nadelen (deels) ondervangen doordat afstandsonderwijs gecombineerd wordt met fysiek onderwijs op een school.

4.3.1 Reeds bestaande hybride onderwijsvormen

Zoals blijkt uit de beschrijving van de schoolcarrières van kinderen met ouders met een trekkend of varend bestaan (zie hoofdstuk 2), zijn er voor deze kinderen in Nederland al twee onderwijsvormen die te beschouwen zijn als hybride onderwijs. Deze twee onderwijsvormen voorzien in een behoefte en functioneren naar tevredenheid van betrokkenen. Het gaat het om:

a. **LOVK**: de LOVK biedt afstands- en ligplaatsonderwijs voor kinderen in groep 1 en 2 met varende ouders. Voor het afstandsonderwijs heeft de LOVK een onderwijsleerpakket ontwikkeld. Elke leerling krijgt een persoonlijke mentor die het gezin begeleidt en ondersteunt bij het onderwijs aan boord. Als het schip aan de wal ligt gaan de leerlingen naar een LOVK-ligplaatsschool. Ligplaats- en afstandsonderwijs vormen samen een integraal systeem voor het onderwijs aan de kinderen;
b. **SRS**: de SRS verzorgt primair onderwijs voor kinderen van kermisexploitanten en circusmedewerkers. Het onderwijs van de SRS is een combinatie van fysiek onderwijs en afstandsonderwijs. In de periode dat de ouders rondreizen wordt het fysiek onderwijs verzorgd in rijdende scholen. Kinderen waarvan de ouders in het buitenland reizen en/of regelmatig op plaatsen verblijven met weinig kinderen krijgen (daarnaast) afstandsonderwijs. In de winterperiode bezoeken de kinderen een zogenaamde winterschool. Dat zijn reguliere basisscholen waarmee de SRS nauw contact heeft en afstemt.

4.3.2 Verkenning van andere hybride onderwijsvormen

Een groot deel van de varende ouders kiest ervoor om hun kinderen vanaf groep 3 in een internaat te laten wonen. De kinderen kunnen dan naar een reguliere school voor basis- of voortgezet onderwijs. Deze ouders beschouwen dit als de meest gewenste keuze. Kinderen van kermisexploitanten en circusmedewerkers maken in de basisschoolleeftijd gebruik van de Rijdende School. Als de kinderen de leeftijd van het voortgezet onderwijs bereiken kiest de meerderheid van deze ouders ervoor om in de periode dat zij rondreizen voor het werk hun kinderen onder te brengen bij familie of een van de ouders op de vaste verblijfplaats te laten wonen. De kinderen bezoeken dan een reguliere school voor voortgezet onderwijs. Dit is volgens hen niet altijd ideaal. *“Het is jammer dat er niet zoiets als de Rijdende School” is voor oudere kinderen en “Ook als kinderen ouder worden moet er een mogelijkheid zijn dat kinderen een week eerder of later kunnen starten”.*

Volgens ons is daarom raadzaam om de mogelijkheden voor hybride onderwijs voor in eerste instantie kermis- en circuskinderen in het voortgezet onderwijs nader te verkennen. Hierdoor zouden deze kinderen iets meer ruimte kunnen krijgen om af en toe met hun ouders mee te reizen en/of ontstaat meer flexibiliteit om bijvoorbeeld na een weekendbezoek aan de ouders iets later terug te komen op school. Deze voordelen zijn wellicht ook interessant voor schipperskinderen die op een internaat verblijven.

---

[48] Aarts, B., Wolf, I. de, Breuer, T., & Wetten, S. van (2020*), Effectief afstandsonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Op basis van de vormgeving van het onderwijs aan andere doelgroepen hebben wij de volgende aandachtspunten voor de verkenning:

a. **Expertise voor en eisen aan afstandsonderwijs**: tijd- en plaats-onafhankelijk onderwijs door middel van online onderwijs stelt eisen aan de beschikbaarheid van digitale content en een online lesomgeving. Daarnaast maken de ervaringen tijdens de huidige coronaperiode duidelijk dat de combinatie van afstandsonderwijs en fysiek onderwijs veel vraagt van leraren. Verder laat een recente publicatie zien dat afstandsonderwijs effectief kan zijn. Om die effectiviteit te behalen zijn er niet alleen goede afstandslessen nodig, maar ook aanvullende maatregelen op schoolniveau, waaronder het betrekken van ouders en zorgen voor beschikbaarheid van *devices* en internet bij leerlingen zodat deze ook daadwerkelijkheid toegang hebben tot de online lesomgeving en digitale content.[48] De Wereldschool en IVIO@School hebben al zeer lang ervaring met het verzorgen van afstandsonderwijs. IVIO@School heeft daarnaast ook ervaring met samenwerking met reguliere scholen. Het verdient volgens ons aanbeveling om te verkennen wat de Wereldschool en IVIO@School kunnen bieden voor leerlingen van ouders met een trekkend of varend bestaan en daarbij in elk geval te kijken naar het kostenaspect en naar samenwerking met reguliere vo-scholen (waar de leerlingen ingeschreven staan);

b. **Ruimte in regelgeving**: gezien de leerplicht/kwalificatieplicht moeten leerlingen (in principe) ingeschreven zijn bij een school. Daarmee is echter niet gezegd dat hybride onderwijs, waarbij een deel van het onderwijs afstandsonderwijs is, niet tot de mogelijkheden behoort. Sinds 1 augustus 2015 biedt de regelgeving voor onderwijs in het vo ruimte voor maatwerk voor scholen. Er niet langer een urennorm per leerjaar en per leerling, maar een urennorm per onderwijstype. Voor individuele leerlingen mogen scholen, binnen grenzen, afwijken van deze norm als dat in het belang van de leerling is. Verder is onderwijstijd breder dan lestijd. Ook afstandsonderwijs kan beschouwd worden als lestijd. Belangrijke voorwaarden daarbij zijn dat de medezeggenschapsraad heeft ingestemd en dat bekwaam personeel verantwoordelijk is voor het afstandsonderwijs. Als de uitkomst van onze eerste aanbeveling positief is (gebruikmaken van/samenwerking met Wereldschool en/of IVIO@School) kunnen de brancheorganisaties wellicht een rol spelen bij het onder de aandacht brengen van de mogelijkheden bij ouders. Daarnaast moet bekeken worden hoe de reguliere vo-scholen betrokken en geïnformeerd kunnen worden. Wellicht kan de VO-raad daarbij een rol vervullen.

5 Manier van bekostigen

Dit hoofdstuk gaat in op de derde deelvraag: *Welke verschillende financieringsmodaliteiten bestaan er? Wat zijn de voor- en nadelen van iedere financieringsmodaliteit? Kan met de keuze voor een andere financieringsmodaliteit een kostenreductie gerealiseerd worden?*

Met een financieringsmodaliteit bedoelen wij een manier waarop de financiering (in dit geval van deze regeling) is geregeld. Het gaat dan om de partijen die bij de financiering betrokken zijn (en de relatie tussen hen) en de financiële instrumenten die worden gebruikt. Wij beschrijven de financieringsmodaliteit van de regeling als een relatie tussen de rijksoverheid (de minister van VWS) en (exploitanten van) internaten waarbij de overheid een instellingssubsidie toekent voor het realiseren van het beoogde doel. Hieronder gaan we eerst in op alternatieve financieringsmodaliteiten, die in de afgelopen jaren reeds zijn onderzocht in hoeverre deze passend zijn voor deze regeling. Vervolgens gaan we verder in op de systematiek binnen de huidige financieringsmodaliteit, op de manier waarop de bekostiging is vormgegeven. We kijken daarbij naar mogelijkheden voor kostenreductie binnen de huidige systematiek en of deze nog goed werkt in het kader van het doel van de regeling. We besteden relatief wat meer aandacht aan de huidige manier van bekostiging, omdat zoals gezegd de alternatieve financieringsmodaliteiten recent nog zijn onderzocht met duidelijke conclusies tot gevolg.

5.1 Financieringsmodaliteiten

In de evaluatie van deze subsidieregeling uit 2016 zijn verschillende financieringsmodaliteiten onder de loep genomen. Ook in deze evaluatie is gekeken of een andere financieringsmodaliteit kan zorgen voor een meer kosteneffectieve uitvoering van de regeling. Destijds is gekeken naar de volgende alternatieve financieringsmodaliteiten:

a. Uitvoering van de regeling door andere dienst of agentschap;
b. Overdragen subsidieregeling naar OCW;
c. Decentraliseren naar provincies;
d. Decentraliseren naar gemeenten;
e. Persoonsgebonden budget;
f. Toeslag voor ouders voor huisvesting, verzorging en opvoeding van hun kinderen op een internaat.

Uit de evaluatie uit 2016 kwam naar voren dat bovenstaande financieringsmodaliteiten niet tot een hogere doeltreffendheid en niet tot een hogere doelmatigheid leiden dan de huidige financieringsmodaliteit van de subsidieregeling. Er werden juist veel inhoudelijke en praktische bezwaren bij deze alternatieven beschreven. De voor- en (vooral) nadelen van de alternatieve financieringsmodaliteiten zijn nog steeds relevant.

In 2019 heeft het ministerie van VWS, aanvullend op de eerdere evaluatie twee alternatieve financieringsmodaliteiten nader onder de loep genomen om te bezien of de kosteneffectiviteit hiermee verder verhoogd kan worden:[25]

a. Het overdragen van de subsidieregeling en de uitvoering ervan aan OCW;
b. Het introduceren van een inkomensafhankelijke bijdrage in de kosten voor het internaat voor de doelgroep.

De conclusie van dit interne onderzoek van VWS is dat de alternatieve financieringsmodaliteiten geen of te weinig voordelen bieden ten opzichte van de huidige financieringsmodaliteit van de regeling. OCW lijkt niet het juiste departement voor de uitvoering van de regeling, omdat OCW onderwijs bekostigt en niet verblijf of opvang van kinderen. Een overheveling leidt niet tot een hogere kosteneffectiviteit. Het introduceren van een inkomensafhankelijke bijdrage in de kosten voor het internaat (toeslag) vraagt om het opzetten van een omvangrijk en kostbaar toeslagenstelsel, met daarbij enkele grote bezwaren voor de uitvoering. Zo worden ouders verantwoordelijk voor de

(rechtmatige) besteding van het geld, met allerlei mogelijke gevolgen van dien.[49] Het belangrijkste overblijvende bezwaar tegen de huidige financieringsmodaliteit van de regeling was volgens het interne onderzoek dat de regeling een ‘vreemde eend in de bijt’ is voor VWS.

Onze conclusie is dat de situatie ten aanzien van de alternatieve financieringsmodaliteiten anno nu niet is veranderd ten opzichte van eerdere onderzoeken. Zolang het acceptabel is dat de subsidieregeling een ‘vreemde eend in de bijt is’, zien wij de huidige financieringsmodaliteit - een subsidieregeling ondergebracht bij het ministerie van VWS) als beste oplossing - omdat alternatieve financieringsmodaliteiten de doeltreffendheid en doelmatigheid waarschijnlijk vooral zullen verslechteren.

5.2 Huidige bekostigingsvorm van de subsidieregeling

5.2.1 De systematiek

De huidige bekostigingsvorm (het instrument om het subsidiebedrag te bepalen) kan worden beschouwd als een vorm van outputbekostiging. Het subsidiebedrag hangt namelijk grotendeels af van het aantal kinderen dat wordt gehuisvest, verzorgd en opgevoed (de output). Het subsidiebedrag dat een internaat ontvangt wordt bepaald aan de hand van de volgende formule: p (normbedrag*) x q (aantal kinderen per internaat) + bijdrage kwaliteit en personele gevolgen** - een raming van het bedrag aan ouderbijdragen per internaat***.

* Er is een normbedrag voor het huisvesten, verzorgen en opvoeden van kinderen in een internaat en een normbedrag voor het huisvesten, verzorgen en opvoeden van kinderen in een pleeggezin. Momenteel zijn er geen kinderen die in het kader van deze regeling in een pleeggezin verblijven. Het normbedrag voor internaten is afhankelijk van of de exploitant eigenaar is van het internaat, of de exploitant rente en aflossing verschuldigd is en of de exploitant het internaat huurt. Op de normbedragen wordt jaarlijks op 80% van het normbedrag een indexatie op basis van de jaarlijkse OVA[50] toegepast.
** Het gaat hier om een bedrag dat wordt berekend door € 1.000.000,- te delen door het totaal aantal kinderen dat op 15 september van het jaar, voorafgaand aan het jaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd, in de internaten van de exploitanten werd gehuisvest, verzorgd en opgevoed. Dit wordt weer vermenigvuldigd met het aantal kinderen per internaat om tot de bijdrage voor de individuele internaten te komen. Sinds 2009 kan de minister de subsidie voor de exploitanten verhogen ten behoeve van het opvangen van personele gevolgen en verhoging van de kwaliteit. Het gaat hier om de verantwoordelijkheid voor de wachtgelden voor personeel van de internaten, wat hiermee is overgedragen aan de exploitanten zelf.
*** De ouderbijdrage is inkomensafhankelijk en wordt elk jaar aan de hand van de Consumenten Prijs Index (CPI) geïndexeerd. VWS brengt de ouderbijdrage in mindering op het totale subsidiebedrag. De internaten innen de ouderbijdragen zelf bij de ouders en zijn hiervoor ook risicodragend.

5.2.2 Normbedragen zijn lang niet herijkt

Opvallend is dat, hoewel er sprake is van een jaarlijkse indexatie, de normbedragen sinds het moment dat deze zijn vastgesteld (rond 2000), niet meer zijn herijkt. Met een jaarlijkse indexatie zoals deze in de regeling is toegepast, wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van de arbeidskosten. Een dergelijke indexatie houdt echter geen rekening met de ontwikkeling van andere kosten, zoals huur en energie, en veranderingen in de kostenstructuur van internaten, zoals een verandering in de verhouding tussen vaste en variabele kosten. In eerdere evaluaties hebben internaten aangegeven (financieel) uit te kunnen met de gehanteerde normbedragen, wat op zichzelf een rechtvaardiging is om

[49] Een negatief voorbeeld betreft de zogenaamde Toeslagenaffaire rondom de kinderopvangtoeslag.
[50] Het gaat om de indexering van de personele kosten op basis van een percentage dat de overheid vaststelt, de zogenaamde Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling (OVA). De OVA wordt berekend op basis van cijfers die het Centraal Planbureau publiceert.

normbedragen niet opnieuw te herijken. Het afnemende aantal kinderen heeft het afgelopen decennium geleid tot een aantal veranderingen, zoals een afname van het aantal exploitanten en internaten en heeft ertoe geleid dat internaten hebben moeten herstructureren om tot een sluitende exploitatie komen. Daarbij geven de exploitanten van de internaten in deze evaluatie aan dat het met de kleinere aantallen kinderen steeds moeilijker wordt om tot een sluitende exploitatie te komen. Het ligt voor de hand om de normbedragen nu wel te herijken en te kijken of deze voldoende passend zijn, gegeven de huidige situatie van de internaten, rekening houdend met de gestelde (kwaliteits)eisen en de huidige kostenstructuur.

5.2.3 Bijdrage kwaliteit en personele gevolgen

Zoals in 5.2.2 staat beschreven bevat de subsidieregeling ook een component ‘bijdrage kwaliteit en personele gevolgen’. Deze component is zo uitgewerkt, dat naarmate er minder kinderen onder de regeling vallen, het bedrag per kind van deze component toeneemt. In 2013 waren er ongeveer 820 kinderen die onder de regeling vielen, wat een bedrag van ongeveer € 1200,- per kind opleverde voor internaten, bovenop de het bedrag dat zij per kind op basis van de normbedragen ontvangen. In 2020 bedroeg het totale aantal kinderen ongeveer 510 wat neerkomt op een bedrag van ongeveer € 1950,- per kind (dat is een toename van 60%). Dit bedrag is in eerste instantie bedoeld om de personele gevolgen vanwege de afname van het aantal kinderen op te vangen en om de kwaliteit op peil te houden. Doordat het bedrag per kind toeneemt, naarmate het totale aantal kinderen dat onder de regeling valt afneemt, werkt deze component van de subsidie als een soort demper. We kunnen echter niet beoordelen of een toename van dit bedrag per kind (door de afname van het totale aantal kinderen) redelijk is, wanneer bekeken in het licht van de financiële gevolgen van de afname van de kinderen voor de internaten (onder andere voor het betalen van wachtgelden). Om dit te kunnen beoordelen is een kostenonderzoek nodig, dat - zoals hierboven ook aangegeven - als basis kan dienen voor het herijken van de normbedragen. De omvang van de bijdrage kwaliteit en personele gevolgen moet daarbij in samenhang worden bekeken met de omvang van de normbedragen. De vraag die hierbij beantwoord moet worden is of een dergelijke subsidiecomponent ook in de toekomst wenselijk blijft, of dat het beter passend en/of eenvoudiger is om dit te verdisconteren met de normbedragen.

Tot slot merken we op dat de instrumentele uitwerking van de component ‘bijdrage kwaliteit en personele gevolgen’ in theorie onbedoeld op een gekke manier kan uitpakken. Het bedrag van deze component per kind wordt bepaald aan de hand van het totale aantal kinderen dat binnen de totale subsidieregeling valt. Nu kan het zo zijn dat het aantal kinderen voor een van de internaten in een jaar daalt, terwijl het aantal kinderen van het andere internaat stijgt in datzelfde jaar. Over de totale subsidieregeling gezien kan er in dat geval sprake zijn van een stijging van het aantal kinderen. Daarmee daalt het bedrag dat beide internaten op basis van deze component per kind ontvangen. Het internaat dat te maken heeft met een daling van het aantal kinderen krijgt dat jaar dus minder geld op basis van deze component doordat het 1) minder kinderen heeft en 2) het bedrag per kind lager is geworden. De kans is groot dat juist dit internaat te maken krijgt met personele gevolgen en meer moeite ondervindt om de kwaliteit op peil te houden doordat de inkomsten dalen. Het internaat dat te maken heeft met een toename van het aantal kinderen krijgt meer geld op basis van deze component, omdat het aantal kinderen toe is genomen en omdat dit effect sterker is dan de (beperkte) afname van het bedrag per kind dat het internaat op basis van deze component ontvangt. De kans dat dit internaat te maken heeft met personele gevolgen en gevolgen voor de kwaliteit is juist kleiner. De afgelopen jaren hebben beide internaten te maken gehad met afnemende aantallen en is het totale aantal kinderen binnen de regeling jaarlijks afgenomen, dus is dit fenomeen nog niet aan de orde geweest.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.2) en geven daarmee de conclusies van deze evaluatie (paragraaf 6.2). Tot slot sommen wij de belangrijkste aanbevelingen van deze evaluatie op in paragraaf 6.3.

6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

6.1.1 De subsidieregeling is doeltreffend, maar niet voor de gehele doelgroep

De doeltreffendheid van de subsidieregeling hebben wij in deze evaluatie op de volgende punten beoordeeld:

a. Voorzien in behoeften;
b. Effecten;
c. Tevredenheid & kwaliteit;
d. Knelpunten.

Onze conclusie op basis van deze evaluatie is dat de doeltreffendheid van de subsidieregeling voor wat betreft de doelgroep schipperskinderen goed is. De subsidieregeling voorziet nog steeds, ondanks dat er de afgelopen jaren sprake was van een afnemend aantal kinderen, in een belangrijke behoefte van ouders met een varend bestaan. Het meest duidelijke effect voor deze doelgroep is dat beide ouders een varend bestaan kunnen blijven hebben waarbij tegelijkertijd de kinderen vanaf 7 jaar tot en met de leerplichtige of kwalificatieplichtige leeftijd regulier onderwijs kunnen volgen. Internaten huisvesten en verzorgen deze kinderen en voeden deze kinderen (mede) op, zoals de subsidieregeling beoogt. Over het algemeen zijn ouders die gebruikmaken van een schippersinternaat bovendien tevreden over de internaten. Een kanttekening hierbij is wel dat er ook ouders zijn die een andere afweging maken, namelijk om ook een woning aan de wal te betrekken zodra de kinderen 7 jaar zijn. Bij deze overweging spelen echter meerdere afwegingen een rol.

Binnen de doelgroepen kermisexploitanten en circusartiesten is onze conclusie anders, namelijk dat de subsidieregeling niet doeltreffend is. Bij kermisexploitanten voorziet de subsidieregeling amper in een behoefte, wat blijkt uit het geringe aantal kinderen van kermisexploitanten dat op een internaat verblijft. De situatie van deze doelgroepen is ook anders dan die van de binnenvaartschippers (zie paragrafen 2.3 en 3.1). Voor kinderen van kermisexploitanten geldt dat er met de SRS in combinatie met de winterscholen (regulier onderwijs buiten het kermisseizoen) voor de basisschoolleeftijd een alternatief bestaat dat beter aansluit bij de behoeftes van deze doelgroep, doordat de kinderen kunnen meereizen met de ouders én onderwijs kunnen ontvangen. Voor de middelbare-schoolleeftijd geldt dat de kinderen regulier onderwijs volgen en daarbij (doordeweeks) op de vaste verblijfplaats wonen van de ouders of bij familie. Daarmee is de behoefte aan en zijn de effecten van de subsidieregeling voor deze doelgroep zeer beperkt. Er zijn momenteel geen circusartiesten die gebruikmaken van de subsidieregeling. Een belangrijke oorzaak is dat de reisbewegingen van deze doelgroep onregelmatiger zijn dan voor de andere doelgroepen en bovendien ligt de nadruk ook meer op de vakantieperiodes. De behoefte van deze doelgroep sluit dan ook niet aan bij hetgeen internaten in het kader van deze regeling bieden.

Over het algemeen zijn betrokkenen tevreden over de uitvoering van de subsidieregeling door internaten. In recente toezichtsrapporten concludeert de IGZ bovendien dat beide schippersinternaten aan 24 van de 25 ‘verwachtingen’ voldoen. Desgevraagd worden door betrokkenen maar weinig knelpunten genoemd die betrekking hebben op de subsidieregeling. Ouders van kinderen die op een internaat verblijven, noemen wel bepaalde zorgen, die vooral te maken hebben met de afnemende aantallen kinderen die gebruikmaken van de subsidieregeling. Zij zien dat de internaten op deze ontwikkeling moeten acteren, door bijvoorbeeld te herstructureren (bijvoorbeeld minder internaten, groepen samenvoegen) en te bezuinigen op faciliteiten (bijvoorbeeld geen kok, maar de leiding die zelf gaat koken).

Een andersoortig knelpunt dat wij zien is de beperkte bekendheid van de subsidieregeling onder de doelgroepen kermisexploitanten en circusartiesten.

6.1.2 *De subsidieregeling is in de basis doelmatig*

Er zijn verschillende aspecten van de subsidieregeling die bijdragen aan de doelmatigheid van de regeling. In de eerste plaats gaat het om de doeltreffendheid, want als de subsidieregeling niet doeltreffend is, dan is deze ook niet doelmatig. In de vorige paragraaf concludeerden we dat de subsidieregeling doeltreffend is voor wat betreft de doelgroep schipperskinderen, maar niet doeltreffend voor de doelgroepen kinderen van kermisexploitanten en circusartiesten omdat er geen of nauwelijks gebruik van wordt gemaakt. De doelmatigheid beoordelen we hier dan ook voor de doelgroep van de schipperskinderen, waarvoor we concluderen dat de subsidieregeling doeltreffend is.

De hoge efficiency van het subsidieproces en een aantal normeringen die onderdeel zijn van de regeling dragen sterk bij aan de doelmatigheid. Internaten vinden het proces van aanvragen en verantwoorden eenvoudig en duidelijk. Daarnaast dragen de minimumnormen ten aanzien van in te zetten direct en indirect personeel en de gemaximeerde egalisatiereserve eraan bij dat de subsidiebedragen op een doelmatige manier worden besteed (namelijk aan directe uitgaven aan de huisvesting, verzorgen en opvoeden van de kinderen).

De kosteneffectiviteit van de regeling is moeilijker te beoordelen, bij gebrek aan een beoordelingskader en bij gebrek aan een externe referentie. Wel hebben wij vastgesteld dat wanneer je uitgaat van het gemiddelde subsidiebedrag per kind (totale uitgaven aan subsidieregeling door VWS gedeeld door het aantal kinderen) en daarbij ook nog uitgaat van de bandbreedte van de normbedragen die gelden, deze bedragen binnen de bandbreedte liggen van wat gemeenten betalen voor de lichtste vormen van jeugdhulp met verblijf (exclusief pleegzorg). Hoewel deze vergelijking met zeer veel voorzichtigheid moet worden geduid, is dit wel een indicatie dat hetgeen voor het huisvesten, verzorgen en opvoeden van kinderen wordt betaald tot op zekere hoogte ‘marktconform’ is. Wanneer we de ouderbijdragen meetellen in het geheel dan geldt dat in een iets mindere mate.

Vooralsnog geldt voor de internaten dat de inkomsten en uitgaven redelijk in balans zijn en dat zij (in 2019) een maximale egalisatiereserve hebben kunnen aanhouden. Om te komen tot een hardere uitspraak over kosteneffectiviteit is een kostenonderzoek nodig om tot een beter inzicht te komen in de kostenopbouw van de schippersinternaten. Er dient hierbij een referentiekader te worden vastgesteld dat kan worden gevoed met kostenparameters uit andere sectoren, zoals de jeugdzorg.

Tot slot draagt ook de ouderbijdrage bij aan de doelmatigheid van de subsidieregeling. Doordat de ouders per kind gemiddeld genomen ruim twee duizend euro eigen bijdrage betalen, zullen zij kritisch zijn op de bestedingen van de internaten; het gaat immers voor een deel om hun eigen geld. Daarbij zijn ze sowieso een kritische ‘counterpart’ richting internaten, omdat zij ‘hun kostbaarste bezit’ aan hen toevertrouwen. Ontwikkelingen die ten koste gaan van de kwaliteit van het internaat of welzijn van de kinderen zullen zij kritisch beoordelen.

Voor de doelgroep kinderen van kermisexploitanten en circusartiesten kan worden geconcludeerd dat de regeling niet doelmatig is, omdat wij de subsidieregeling voor deze doelgroep niet als doeltreffendheid beoordelen. Dat betekent echter niet dat het subsidiebedrag dat momenteel aan deze doelgroep wordt uitgegeven niet doelmatig wordt besteed. Het gaat namelijk om zeer kleine aantallen (in 2020 om 10 kinderen) en op individuele basis voorziet de regeling wel degelijk in een behoefte en draagt het bij aan het beoogde doel (huisvesting, verzorging en opvoeding van kinderen, zodat zij onderwijs kunnen (blijven) volgen en zodat beide ouders een trekkend bestaan kunnen (blijven) hebben). Daarbij geldt dat het aantal kinderen voor deze groep nog net groot genoeg is om voor een exploitant van internaten een kosteneffectieve groep te vormen.

Al met al concluderen wij dat de subsidieregeling in de basis doelmatig is, met als belangrijkste kanttekeningen dat dit alleen geldt voor de doelgroep kinderen van ouders met een varend bestaan en dat pas met een passend

beoordelingskader en kostenonderzoek onder internaten een hardere uitspraak over de kosteneffectiviteit gedaan kan worden.

6.1.3 *Een voor de hand liggend alternatief voor de internaten is er niet voor schipperskinderen, maar het uitbreiden van hybride onderwijs kan mogelijk wel een alternatief bieden voor de gehele trekkende en varende doelgroep*

Uit de vergelijking met onderwijs voor andere bijzondere doelgroepen binnen Nederland en verschillende onderwijsvormen in België, Duitsland, Australië en Noorwegen, komen geen duidelijke alternatieven naar voren voor de combinatie van internaten met regulier onderwijs waar de regeling momenteel in voorziet. Zoals ook reeds beschreven onder 6.1.1 is de regeling doeltreffend waar het de schippersinternaten betreft, maar voorziet de regeling niet duidelijk in een behoefte door onderwijs mogelijk te maken voor de hele doelgroep van trekkende en varende gezinnen. Een alternatieve vorm van onderwijs die mogelijk het meeste voordelen zou bieden voor de hele trekkende en varende doelgroep, zou een hybride vorm van fysiek en (online) afstandsonderwijs zijn. Volledig afstandsonderwijs wordt door de betrokkenen niet als een goed en volwaardig alternatief gezien, waarbij vooral de context van het schippersgezinsbedrijf te veel nadelen met zich meebrengt om dit effectief vorm te geven. De grootste bezwaren zijn het gebrek aan sociale interactie voor de kinderen en de belasting voor de (eveneens aan boord werkende) ouders. Een hybride vorm, zoals al aangeboden wordt door het LOVK en de SRS voor respectievelijk kleuters en basisschoolkinderen, zou verder onderzocht kunnen worden op haalbaarheid en effectiviteit voor bredere doelgroepen en het VO. Mogelijke voordelen die hiermee behaald kunnen worden zijn meer flexibiliteit en meer tijd voor kinderen bij hun ouders, waarbij wel wordt voorzien in genoeg aansluiting bij leeftijdsgenoten. Een vermindering van de benodigde opvang in internaten zou hiernaast kunnen leiden tot lagere kosten. Met voldoende technische en inhoudelijke ondersteuning zou de belasting van ouders verminderd kunnen worden, zoals dat ook gebeurt bij de organisaties die nu al (gedeeltelijk) afstandsonderwijs geven.

6.1.4 *Huidige financieringsmodaliteit best passend, herijking van de normbedragen is nodig*

In de afgelopen jaren zijn meerdere financieringsmodaliteiten onderzocht op in hoeverre deze een alternatief kunnen zijn voor de huidige financieringsmodaliteit van de subsidieregeling. Net als in de eerdere evaluatie van de subsidieregeling en in het nadere verdiepingsonderzoek van het ministerie van VWS zelf, concluderen ook wij in deze evaluatie dat een verandering van financieringsmodaliteit niet zal leiden tot een hogere doeltreffendheid of doelmatigheid. Een verandering zal eerder leiden tot een verslechtering. Het enige bezwaar dat overblijft van de huidige financieringsmodaliteit is dat de subsidieregeling ‘een vreemde eend in de bijt’ van het ministerie van VWS is. Zolang dit geen onoverkomelijk probleem is, lijkt het ons niet zinvol om in de toekomst opnieuw naar (alternatieve) financieringsmodaliteiten te kijken, tenzij de subsidieregeling zelf enorm gaat veranderen.

We hebben in deze evaluatie ook gekeken naar de manier waarop de schippersinternaten zijn bekostigd. In de basis gaat het om een outputfinanciering, waarbij het grootste deel van het subsidiebedrag dat een internaat ontvangt, afhangt van het aantal kinderen. Deze systematiek is eenvoudig (voor de aanvraag en verantwoording) en voorspelbaar voor de internaten. Wij concluderen echter ook dat de normbedragen die worden gehanteerd nodig aan herijking toe zijn. De normbedragen zijn in 2000 vastgesteld op basis van kostenparameters van de internaten in die tijd. Hoewel er jaarlijks is geïndexeerd, is de kans groot dat de kostenstructuur van schippersinternaten inmiddels is veranderd. De vraag is of de huidige normbedragen nog steeds passend zijn. Mede in het licht van het doelmatigheidsvraagstuk van de regeling zou het goed zijn om een nieuw kostenonderzoek uit te laten voeren bij de schippersinternaten. Hierbij moet niet alleen worden gekeken naar de huidige kostenstructuur, ook moeten kwaliteitseisen en (andere) normeringen uit de subsidieregeling worden meegenomen. Bij het herijken van de normbedragen moet ook goed (en integraal) worden gekeken naar de post ‘bijdrage aan kwaliteit en personele gevolgen’ en hoe dit zich verhoudt tot de kosten die op dit vlak worden gemaakt, mede in het licht van de afnemende kindaantallen op de internaten.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van deze evaluatie doen wij de volgende aanbevelingen, met in vet gedrukt de partij(en) waarvoor de aanbeveling bedoeld is:

a. **VWS en kermis- en circusbranche**: ga met elkaar in gesprek over de behoeften op het gebied van onderwijs en ondersteuning die het volgen van onderwijs mogelijk maakt in combinatie met een trekkend bestaan:
   i. Verken met elkaar hoe met name kinderen die naar het voortgezet onderwijs gaan op basis van deze subsidieregeling geholpen kunnen worden, dan wel wat deze doelgroepen anders nodig hebben om op een goede manier te kunnen deelnemen aan het onderwijs. Wellicht kan de regeling zo worden aangepast dat deze beter aansluit bij de behoeftes van deze doelgroepen. Doe deze verkenning in ieder geval in een breder perspectief, waarbij ook de ontwikkelingen van de betreffende branches worden meegenomen;
   ii. Borg daarbij met elkaar dat deze branches goed zijn vertegenwoordigd bij overleggen die betrekking hebben op de subsidieregeling;
   iii. Breng tevens deze subsidieregeling breder onder de aandacht van de achterban bij de kermis- en circusbranche, zodat kermisexploitanten en circusartiesten met kinderen in de leerplichtige of kwalificatieplichtige leeftijd goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden van deze regeling.

b. **VWS**: herijk de normbedragen die worden gehanteerd in de subsidieregeling op basis van een gedegen kostenonderzoek en kijk daarbij ook (en integraal) naar componenten bijdrage kwaliteit en personele gevolgen. De vraag die hierbij moet worden beantwoord, is of een dergelijke subsidiecomponent ook in de toekomst wenselijk blijft, of dat het beter passend en/of eenvoudiger is om dit te verdisconteren met de normbedragen;

c. **VWS en (onderwijs)stakeholders van de binnenvaart-, kermis- en circusbranche**: verken met elkaar wat de mogelijkheden zijn voor de doelgroepen voor een hybride onderwijsvorm waarbij fysiek onderwijs en afstandsonderwijs worden gecombineerd. Hou daarbij naast onderwijskundige afwegingen ook rekening met de specifieke situatie van de doelgroepen en kijk daarbij bijvoorbeeld ook specifiek naar de sociaal-emotionele en fysieke ontwikkelingsmogelijkheden in het geval van een hybride onderwijsvorm. Kijk daarbij ook goed naar de (goede) voorbeelden van hybride onderwijs en van afstandsonderwijs die reeds bestaan (bijvoorbeeld de Wereldschool voor afstandsonderwijs en SRS voor een hybride onderwijsvorm);

d. **VWS**: pas de huidige financieringsmodaliteit van de subsidieregeling niet aan en focus bij toekomstige evaluaties niet opnieuw op alternatieve financieringsmodaliteiten, tenzij de regeling in aard en opzet verandert.

A. Respondentenlijst

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Directie Primair Onderwijs

Internaten

Stichting Limena

Stichting Meander

Stichting Meander (bakhuis)

Stakeholders schippers-, kermis- en circussector

Basisscholen Onderwijs Schipperskinderen (BSOS)

Stichting Landelijk Onderwijs aan Varende Kinderen (LOVK)

Stichting Rijdende School (SRS)

Circuspunt

Koninklijke BLN-Schuttevaer

Landelijk Oudercontact voor trekkende beroepsbevolking (LOVT)

Nationale Bond van Kermisbedrijfhouders (BOVAK)

Onderwijsinstellingen andere bijzondere doelgroepen

Wereldschool

Leerlingen aan de Wal

Ouders met schoolgaande kinderen

Schippersouders (5)

Kermisouder (1)

Circusouder (1)

B. Literatuurlijst

Aarts, B., Wolf, I. de, Breuer, T., & Wetten, S. van (2020), *Effectief afstandsonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Berenschot (2005), *Evaluatie subsidieregeling Schippersinternaten; Eindrapport*.

Berenschot (2016), *Een trekkend bestaan; Evaluatie Subsidie opvangregeling kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan*.

Blok, H. (2002), 'De effectiviteit van thuisonderwijs: een overzicht van onderzoeksresultaten', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*: 14-4, pp. 151-163.

Bokdam, J. & Oomens, M. (2020), *Broedplaatsen voor kansrijke onderwijsinnovatie*. Utrecht: Oberon.

Bossche, M. van den, Jong, O. de, Janse, R. & Schellekens, R. (2020), *De Nederlandse Maritieme Cluster; Monitor 2020.*

Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; Schippersinternaten, Den Haag, 14 juli 2000, Kamerstukken II, 1999/2000, 27 240, nr. 1.

Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Subsidiebeleid VWS, Jeugdzorg 2005-2008, 23 oktober 2006, Kamerstukken II, 2006/1007, 29 214/29 815, nr. 18.

Bureau Voorlichting Binnenvaart (2020), *Cijfers over bedrijfstak*.

Commissie De Jong (2000), *Eindrapport van de adviescommissie Schippersinternaten; De schipper, het kind en de rekening,* Den Haag.

Inspectie van het onderwijs (2019), *IVIO-Wereldschool; Kwaliteitsonderzoek*.

Inspectie van het Onderwijs (2016), *Juryrapport Excellente scholen 2016-2018.*

Jaarverslagen 2016 tot en met 2020 van het ministerie van VWS.

LOVK, Limena & Admiraal de Ruyterschool (2019), *Vaste Koers Beleid Onderwijs aan Schipperskinderen*.

Ministerie van VWS, Directoraat Generaal Langdurige Zorg en directie Jeugd (2019), *Onderzoeksverslag financieringsmodaliteiten schippersinternaten*.

Oomens, M., Egmond, T. van & Buynsters, M. (2019), *Topsporttalentscholen vo. Evaluatie beleidsregel verstrekking licentie Topsporttalentschool VO*, Utrecht: Oberon.

Rijksbegroting 2016 tot en met 2021 van het ministerie van VWS.

Sociale Verzekeringsbank (2019), *Recht op dubbele kinderbijslag voor uitwonende kinderen (SB130).*

Stichting Rijdende School (2019), *Groei in beeld; Bestuursverslag 2019*.

Stichting Rijdende School (2020), *Jubileumboek*.

Subsidieregeling *Opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan*, 2016 tot en met 2020.