



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport



IMPROVEN
connected performance

Evaluatie subsidieregeling opvang kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling

OPDRACHTGEVER:

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, directie Jeugd

AUTEURS:

Jan Bosman, Igor Buszta, Oscar van Leeuwen, Thiarah Rosario en Jip van den Wollenberg

16 februari 2026

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	2
Doeltreffendheid	2
Doelmatigheid	2
Alternatieven en oudervoorkeuren	3
Financieringsmodaliteiten	4
Aanvullende inzichten en overwegingen	4
2. Inleiding	5
2.1 Aanleiding	5
2.2 Doelstelling en te beantwoorden vragen	5
2.3 Onderzoeksaanpak	6
2.4 Scope	6
2.5. Leeswijzer	7
3. Context van de subsidieregeling	8
3.1 Werking van de subsidieregeling	8
3.2 Betrokken partijen	9
3.3 Beschrijving van de schoollevensloop	9
3.4 Toelichting op de huidige subsidieregeling	11
3.5 Ontwikkelingen binnen de sectoren	13
4. Evaluatie subsidieregeling	16
4.1 Vergelijking met voorgaande onderzoeken	16
4.2 Bevindingen	17
5. Alternatieven voor huisvesting en onderwijs	22
5.1 Vergelijking met andere doelgroepen en 'COVID' periode	22
5.2 Mogelijk alternatief: Hybride onderwijs	25
6. Alternatieve financieringsmogelijkheden	28
6.1 Financiële analyse en knelpunten van huidige model	28
6.2 Alternatieve financieringsmogelijkheden	28

7. Bevindingen en aanbevelingen	31
7.1 Doeltreffendheid van de regeling	31
7.2 Doelmatigheid en financiële stabiliteit	31
7.3 Alternatieven en oudervoorkeuren	31
7.4 Financieringsmodaliteiten en oplossingsrichtingen	31
7.5 Overige inzichten buiten de opdracht	31
7.6 Conclusie	32
Bijlage 1. Toetsingskader	33
Bijlage 2. Overige bevindingen evaluatie	34
Bijlage 3. Beschrijving stakeholders	38
Bijlage 4. Financiële analyse	40
Bijlage 5. Respondentenlijst	45

1. Samenvatting

In dit rapport wordt de evaluatie van de subsidieregeling opvang kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan beschreven. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VWS en beoordeelt de doeltreffendheid, doelmatigheid en de geschiktheid van de huidige financieringsmodaliteiten.

De subsidieregeling opvang kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan ondersteunt internaten waar kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan verblijven om regulier onderwijs in de nabijheid van het internaat te kunnen volgen. De omstandigheden waarin internaten opereren zijn de afgelopen jaren ingrijpend veranderd. Deze veranderingen raken zowel de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling als de vraag of de huidige financieringsmodaliteiten aansluiten bij de praktijk.

Tussen 2022 en 2024 daalde het aantal kinderen dat in internaten wordt opgevangen van 514 naar 475 (-8%). In dezelfde periode stegen de totale kosten per kind van € 30.936 naar € 34.460, een toename van 11%. De totale kosten voor de opvang stegen in deze periode van € 15,9 naar € 16,4 mln. (3%). Stijgende personeelskosten per fte (+6%) en het beperkte vermogen om vaste lasten af te schalen bij krimp verklaren deze ontwikkeling. De nominale kostenstijging moet worden gezien tegen de achtergrond van hoge inflatie in dezelfde periode. De waargenomen ontwikkeling is grotendeels verklaarbaar uit loonontwikkeling en fricties bij krimp, niet uit uitbreiding van activiteiten of verminderde efficiency van de werkwijze van internaten. De totale subsidie steeg in deze jaren met ongeveer 5%, vooral door jaarlijkse indexatie.

De regeling is formeel bedoeld voor drie doelgroepen: schipperskinderen, kermiskinderen en circuskinderen. De regeling wordt in de praktijk vrijwel uitsluitend gebruikt door schipperskinderen. Internaten geven aan dat het aantal kinderen uit kermis- en circusgezinnen de afgelopen jaren minimaal of afwezig was. Dit heeft te maken met structurele verschillen in mobiliteit en onderwijsbehoefte tussen de drie doelgroepen. Schippersgezinnen kennen een continue mobiliteit waarvoor internaten een passend alternatief bieden voor wonen aan boord. Voor kermis- en circusgezinnen is de mobiliteit meer seizoensgebonden of cyclisch, waardoor zij vaker kiezen voor tijdelijke of meereizende woon- en onderwijsvormen. De doeltreffendheid van de regeling manifesteert zich daarmee feitelijk vooral in relatie tot schipperskinderen.

Doeltreffendheid

Internaten blijken doeltreffend in het realiseren van de doelstelling van de regeling. Zij bieden een veilige en stabiele leefomgeving waarin kinderen rust en structuur vinden. Ouders waarderen de nabijheid van scholen, de continuïteit in onderwijs en de sociale omgeving van internaten. De ouderbijdrage draagt bij aan betrokkenheid en toezicht.

De mobiliteit van ouders is de afgelopen jaren veranderd. Dit vraagt niet om een uitbreiding van de doelgroep, maar wel om aandacht voor de variatie in het aanbod op het gebied van huisvesten, verzorgen en opvoeden voor de bestaande doelgroep.

Doelmatigheid

Wij beoordelen het functioneren van de regeling als **doelmatig**. Uit onze financiële analyse blijkt dat de kosten van de subsidieregeling per kind onder het inflatieniveau blijven met name door reductie van

de personele inzet door de internaten. De doelmatigheid van de regeling zal als gevolg van de verwachte daling van het aantal deelnemers aan de regeling de komende jaren echter verder beproefd worden.

Het huidige bekostigingsmodel – volledig gebaseerd op het aantal kinderen – sluit echter niet volledig aan op de werkelijke kostenstructuur van internaten en de krimp waarmee de internaten geconfronteerd worden. Een deel van de lasten, zoals huisvesting, onderhoud, basisbezetting personeel en organisatorische verplichtingen kent een vast of semi-vast karakter en kan niet flexibel worden afgebouwd wanneer het aantal kinderen daalt. Hierdoor leidt krimp – indien niet wordt bijgestuurd – tot stijgende kosten per kind en toenemende financiële kwetsbaarheid. Dit geeft aan dat zonder bijsturing vanuit de internaten de doelmatigheid van de regeling af kan nemen in een context van krimp.

Prognosecijfers van het aantal deelnemers aan de regeling laten een verdere verwachte daling zien. Het is mede aan de internaten om te bezien of zij beschikbare middelen blijvend doelmatig kunnen inzetten en de dalende kinderaantallen, en daarmee subsidie, ook aan de kostenkant kunnen ondervangen. Gedurende de onderzoeksperiode zijn internaten in staat gebleken hun inzet aan te passen de daling van het aantal deelnemers. Dit onderzoek is niet ingegaan op de mogelijkheden die internaten hebben om hun lasten ook in een context van verdere krimp verder te reduceren.

Bij het onderzoek naar doelmatigheid hoort ook de analyse van het bedrag van € 1 miljoen uit artikel 3c, oorspronkelijk bedoeld voor wachtgeld. Op deze wijze wordt het afscheid nemen van medewerkers financieel ondersteund. Daarmee wordt de

doelmatigheid van de regeling bevorderd. In de praktijk wordt dit bedrag door internaten gebruikt als buffer voor tegenvallers in de exploitatie, bijvoorbeeld bij stijgende kosten of incidentele tekorten. Deze inzet draagt bij aan stabiliteit en continuïteit en daarmee aan de doelmatigheid van de toepassing van de regeling, maar sluit niet volledig aan bij de oorspronkelijke doelstelling van het artikel. Door het ontbreken van gedetailleerde informatie per locatie kan de inzet van het wachtgeldbudget niet goed worden beoordeeld. Het herpositioneren van dit budget verdient daarom aandacht bij een eventuele herziening van de regeling.

Alternatieven en oudervoorkeuren

De tweede onderzoeksvraag richt zich op alternatieven voor internaten en op de vraag wat dit betekent voor de doelgroepen. Uit de gesprekken met ouders blijkt dat alternatieven zoals wonen aan wal, gastouderopvang, pleeggezin of een combinatie van thuis wonen en weekverblijf soms passend zijn, maar voor veel schippersgezinnen niet haalbaar of geen duurzaam alternatief zijn. Financiële mogelijkheden, de aard van het werk, beschikbaarheid van ligplaatsen en onderwijscontinuïteit spelen hierbij een grote rol. Digitale of hybride onderwijsoplossingen kunnen ondersteunend zijn, maar vervangen de wooncomponent van internaten niet. Ouders van schipperskinderen geven aan dat internaten voor hun kinderen vaak de meest stabiele en praktische oplossing zijn.

Voor kermis- en circusgezinnen gelden andere patronen. Deze doelgroepen lossen huisvesting en onderwijs doorgaans op via meereizende vormen, seizoensgerichte opvang of flexibele onderwijsroutes. Dit verklaart waarom zij slechts beperkt gebruikmaken van internaten en waarom alternatieven voor deze groepen in de praktijk beter aansluiten bij hun mobiliteitspatroon.

Financieringsmodaliteiten

De analyse van de voor- en nadelen van de financieringsmodaliteiten laat zien dat het huidige model onvoldoende aansluit op de werkelijke kosten en schaalverschillen tussen locaties. Het volledig kindgebonden model maakt internaten kwetsbaar voor grote krimp en leidt tot volatiliteit in inkomsten. Locaties met relatief weinig kinderen zijn hierdoor financieel kwetsbaar. Aanbevolen wordt in de nieuwe regeling een hybride financieringsmodel te introduceren, bestaande uit een vast basisbedrag per locatie en een variabele kindgebonden bijdrage. Een dergelijk model leidt tot meer stabiliteit van de opbrengsten, doet recht aan de vaste kosten van internaten en biedt de internaten tegelijkertijd prikkels om tijdig beleid te maken bij krimp. Ook biedt het een betere basis om de huidige spreiding van internaten te waarborgen.

Aanvullende inzichten en overwegingen

Naast de aanbevelingen die direct voortkomen uit de onderzoeksvragen, zijn in het onderzoek enkele bredere vraagstukken aan de orde gekomen die relevant zijn voor de toekomst van internaten, maar die niet behoren tot de kern van deze evaluatie.

Er spelen sectorbrede vraagstukken rond **samenwerking en clustering**, vooral in relatie tot dalende kinderaantallen en verschillen in schaal tussen locaties. Intensivering van samenwerking kan bijdragen aan continuïteit, kennisdeling, professionalisering en efficiënter (doelmatiger) gebruik van personeel en voorzieningen. Dergelijke afwegingen vallen echter primair onder de verantwoordelijkheid van besturen en raken aan governance keuzes die buiten de opdracht van deze evaluatie liggen.

Ook zijn er duidelijke verschillen in **vastgoedstructuren** en onderhoudslasten tussen instellingen. Internaten die eigenaar zijn van panden dragen de volledige verantwoordelijkheid voor groot onderhoud en verduurzaming, terwijl internaten die huren andere vormen van risico en flexibiliteit kennen. De omvang van voorzieningen voor groot onderhoud weerspiegelt deze verschillen. De vraag hoe toekomstige investeringsopgaven worden vormgegeven en gefinancierd, is een sectorale en bestuurlijke afweging die het best in een breder beleidskader kan worden geplaatst.

Tenslotte

Internaten geven aan behoefte te hebben aan meer ondernemingsvrijheid. Met deze bevindingen en aanbevelingen biedt het onderzoek een onderbouwde basis voor de herziening van de subsidieregeling en voor het versterken van de positie van internaten in een context van veranderende vraag en structurele krimp.

2. Inleiding

2.1 Aanleiding

Het doel van de subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan is het bieden van huisvesting, verzorging en opvoeding aan kinderen van ouders met een rondreizend bestaan, zodat de desbetreffende ouders hun beroep kunnen uitoefenen terwijl hun kinderen op een reguliere wijze onderwijs kunnen volgen. Deze regeling vervalt per 1 januari 2027. Iedere vijf jaar wordt, in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna VWS) en in lijn met de Algemene wet bestuursrecht, de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze regeling geëvalueerd.

Het voorliggende rapport geeft een beeld van de effecten van en ervaringen met de subsidieregeling en is bedoeld om te dienen als input voor besluitvorming over een herziening of verlening van de huidige regeling.

2.2 Doelstelling en te beantwoorden vragen

Dit evaluatieonderzoek richt zich primair op het beoordelen van de bestaande regeling. Ook is onderzocht of er mogelijkheden zijn om het onderwijs en de financiering anders in te richten. Deze dubbele focus komt samen in de centrale onderzoeksvraag:

“In hoeverre is de subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan doeltreffend en doelmatig om deze kinderen te huisvesten, verzorgen en op te voeden zodat zij goed onderwijs kunnen volgen. In hoeverre zijn er alternatieve mogelijkheden voor verschillende doelgroepen en in hoeverre zijn de huidige financieringsmodaliteiten nog passend?”

De evaluatie richt zich op **drie deelvragen**, te weten:

1. Is de subsidieregeling opvang kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan doeltreffend en doelmatig gelet op de doelstelling van het bieden van huisvesting, verzorging en opvoeding voor kinderen van ouders met een trekkend bestaan, in de buurt van de school waar zij naartoe gaan?
2. Gelet op de krimp, in hoeverre zijn er alternatieve mogelijkheden om kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan op een doeltreffende en doelmatige wijze onderwijs te laten volgen? Wat betekent deze alternatieven voor de doelgroepen zoals beschreven binnen de subsidieregeling? Wat willen ouders met een trekkend/varend bestaan met huisvesting van hun kinderen in de buurt van de onderwijsinstelling zodra zij daar zelf verantwoordelijk voor zouden worden?
Voor deze deelvraag 2 is ook onderzoek gewenst naar de veranderende en krimpende doelgroepen (de doelgroepen binnen de subsidieregeling zijn nu binnenschipper, kermisexploitant en circusartiest met elk een ander behoefteprofiel).
3. Wat zijn de voor- en nadelen van de huidige financieringsmodaliteiten? Kan met de keuze voor andere financieringsmodaliteit(en) een betere doelmatigheid en/of doeltreffendheid, mede gezien de krimp in het gebruik van de regeling, gerealiseerd worden? Hierbij moet specifieke aandacht worden besteed aan de € 1 mln. uit artikel 3c, die oorspronkelijk bedoeld was voor wachtgeld, en nu wordt gebruikt voor reguliere exploitatie. Hierbij moet gekeken worden naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding hiervan gezien de doelen van de subsidieregeling met nadruk op kwaliteit.

Om de onderzoeksvragen systematisch te kunnen beantwoorden, is een toetsingskader opgesteld. Dit kader beschrijft per thema de criteria en indicatoren waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling worden beoordeeld. De thema's binnen het kader zijn afgeleid van de inhoud en doelstellingen van de regeling en hebben betrekking op onder meer: **doel en noodzaak, kwaliteit van opvang, gelijkheid en toegankelijkheid, verantwoording, aanvraagproces, ouderbijdrage en onderwijs**. Het toetsingskader is opgenomen als Bijlage 1.

2.3 Onderzoeksaanpak

Om de bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van een combinatie van onderzoeksmethoden, te weten:

- a) Deskresearch;
- b) Interviews met betrokkenen uit de onderwijssector, kermisexploitanten en circusartiesten, internaten, ouders en andere relevante stakeholders;
- c) Sessie met experts om een bepaald onderwerp verder uit te diepen;
- d) Toetsingssessies met stakeholders;
- e) Data-analyse

De **deskresearch** heeft zich gericht op het in kaart brengen van de huidige subsidieregeling, het gebruik van de regeling en het maken van een vergelijking met onderwijsvoorzieningen voor andere 'bijzondere' doelgroepen. Ook is gekeken naar de ervaringen met afstandsonderwijs tijdens de COVID periode.

De **interviews** hadden als doel inzicht te krijgen in de ervaringen van betrokkenen met de subsidieregeling. Gesproken is met de internaten als ontvangende en uitvoerende partij van de subsidie, ouders die

gebruikmaken van deze internaten voor opvang van hun kinderen en stakeholders van specifieke organisaties die onderwijs verzorgen voor kinderen van trekkend/varende gezinnen. In totaal zijn circa 35 interviews afgenomen. Zie bijlage 5 voor het overzicht.

Voor deelvraag 2 hebben we een **expertsessie** georganiseerd met onderwijsdeskundigen en professionals uit het veld, gericht op alternatieve onderwijsvormen. Voor deelvraag 3 hebben we overleg gehad met financieel experts en vond een bijeenkomst plaats over mogelijke financieringsstructuren.

Daarnaast hebben we **toetsingssessies** gehouden met internaten en betrokkenen uit de binnenvaartsector. Tijdens deze bijeenkomsten konden deelnemers onjuistheden corrigeren en hun feedback geven.

2.4 Scope

Dit onderzoek richt zich op de evaluatie van de huidige regeling voor internaten die kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan opvangen. Daarbij is de werking, uitvoering en effectiviteit van deze regeling beoordeeld, evenals mogelijke alternatieve vormen van organisatie en financiering. De onderzoeksperiode is gelijk aan de lopende subsidieregeling van vijf jaar, gestart op 1 januari 2022.

Het onderzoek omvat **geen** beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs dat de leerlingen ontvangen, noch een evaluatie van de internaten zelf. Daarnaast hebben wij **geen** evaluatie uitgevoerd van andere subsidieregelingen waar scholen of onderwijsinstellingen gebruik van maken. Ook richt het onderzoek zich **niet** op de individuele leerprestaties van leerlingen of op pedagogische kwaliteit, maar uitsluitend op de beleid en organisatorische aspecten van de regeling.

2.5. Leeswijzer

Het rapport begint met een inleiding waarin de achtergrond, doelstelling en onderzoeksvragen van de evaluatie worden toegelicht. In het derde hoofdstuk wordt de context van de subsidieregeling geschetst, waaronder de werking en historie van de regeling, de betrokken partijen, de doelgroep en de schoolcarrières van schippers-, kermis- en circuskinderen. Ook komen de belangrijkste ontwikkelingen binnen de sectoren en de financiële situatie van de internaten aan bod. Het vierde hoofdstuk bevat de evaluatie van de subsidieregeling op basis van het toetsingskader. Hierin worden de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling besproken en vindt een vergelijking met eerdere onderzoeken plaats. In het vijfde hoofdstuk worden alternatieve huisvestings- en onderwijsmogelijkheden behandeld, inclusief een vergelijking met andere doelgroepen en de ervaringen tijdens de COVID-periode. Hoofdstuk zes richt zich op de analyse van de huidige financieringssystematiek en bespreekt mogelijke alternatieven, met aandacht voor de voor- en nadelen van verschillende bekostigingsmodellen. In het zevende hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek weergegeven.

Ten slotte bieden de bijlagen aanvullende informatie, zoals additionele observaties die buiten de beantwoording van de deelvragen vallen maar wel gedurende het onderzoek naar voren zijn gekomen, een beschrijving van de stakeholders, de respondentenlijst en de financiële analyse die voor dit onderzoek is uitgevoerd.

3. Context van de subsidieregeling

3.1 Werking van de subsidieregeling

Doel van de regeling

De subsidieregeling is bedoeld om de huisvesting, verzorging en opvoeding in internaten en pleegezinnen van kinderen van binnenschippers, kermisexploitanten en circusartiesten mogelijk te maken. Deze kinderen kunnen door het mobiele karakter van het werk van hun ouders niet altijd dagelijks thuis wonen en onderwijs volgen in een vaste woonplaats. De subsidie maakt het zodoende mogelijk dat zij in een internaat of pleeggezin kunnen verblijven door financiële ondersteuning te bieden aan deze instellingen die opvang bieden.

Historie van de regeling

De subsidieregeling opvang kinderen van ouders met een trekken/varend bestaan is in de jaren '60 voor het eerst door de rijksoverheid (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) bekostigd. In 1987 heeft het ministerie van VWS de financiering van de subsidieregeling overgenomen. De subsidieregeling viel onder het Welzijnsbeleid. De Centrale Stichting van Internaten voor Schippers- en Kermisjeugd (CENSIS) was de verantwoordelijke organisatie om te bepalen aan wie de subsidiemiddelen werden uitgekeerd. Daarnaast was CENSIS ook belast met het innen van de ouderbijdragen.

De financiering van de regeling was oorspronkelijk gebaseerd op de werkelijke kosten van de internaten. In 2000 werd dit aangepast op advies van de Commissie De Jong, waardoor voortaan een vast normbedrag per kindplaats werd gehanteerd.

In 2010 werd de relatie tussen CENSIS en het ministerie van VWS beëindigd. Vanaf dat moment worden de subsidies rechtstreeks door het ministerie aan de internaten uitgekeerd, die tevens zelf verantwoordelijk zijn voor het innen van de ouderbijdragen.

Doelgroep

De regeling is van toepassing op kinderen van ouders die in Nederland woonachtig en belastingplichtig zijn en voor wie de Leerplichtwet 1969 geldt. Daarnaast kan de minister subsidie toekennen aan kinderen die nog niet leerplichtig zijn, wanneer opvang in een internaat of pleeggezin “wegens bijzondere omstandigheden ten behoeve van zijn ontwikkeling noodzakelijk is”.

Huidige vorm van de regeling

De minister van VWS verstrekt een instellingssubsidie aan de exploitanten van internaten en pleeggezinnen. De hoogte van de subsidie is afhankelijk van het aantal kinderen dat op 15 september van het voorafgaande jaar in een internaat of pleeggezin verbleef. Er wordt een vast normbedrag per kindplaats gehanteerd, dat afhankelijk is van de eigendomssituatie van het gebouw (bijvoorbeeld huur, eigendom met of zonder hypotheek).

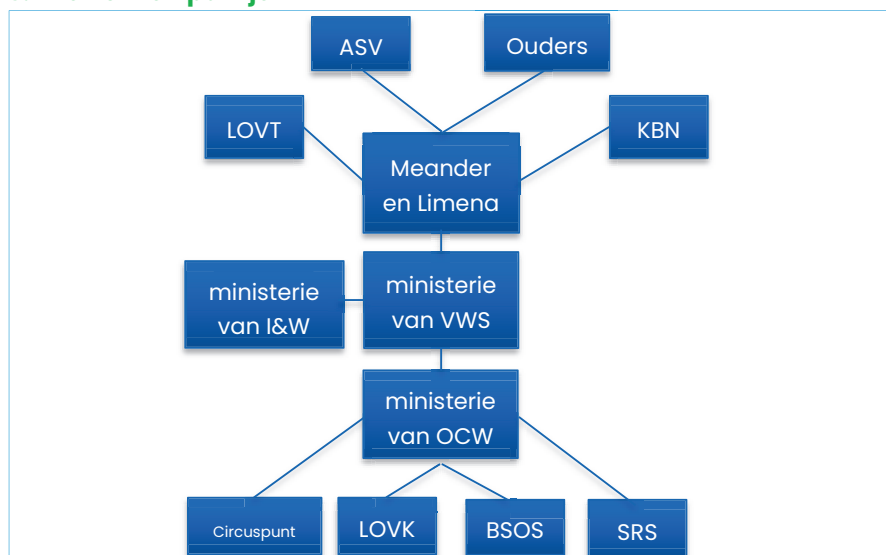
Het te verstrekken subsidiebedrag wordt op basis van een formule berekend. Dit subsidiebedrag wordt elk jaar geïndexeerd. Naast het subsidiebedrag moeten ouders ook een bijdrage betalen die inkomensafhankelijk is en jaarlijks wordt vastgesteld. Deze ouderbijdrage wordt in mindering gebracht op het totale subsidiebedrag.

Naast de normvergoeding per kindplaats bevat de subsidieregeling ook een aanvullende bijdrage die bedoeld is voor kwaliteitsverbetering en het opvangen van personele gevolgen bij verandering in de

benodigde capaciteit. Exploitanten moeten eventuele wachtgeld met deze middelen financieren. Sinds 2013 omvat de aanvullende bijdrage een jaarlijks bedrag van € 1,0 mln. Het toegekende bedrag is gebaseerd op 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.

De Algemene wet bestuursrecht stipuleert dat de subsidieregeling tenminste eens in de vijf jaar moet worden geëvalueerd, zodat de doeltreffendheid van de regeling duidelijk wordt, evenals de gevolgen daarvan in de praktijk.

3.2 Betrokken partijen



Figuur 1: Overzicht van betrokken partijen

Figuur 1 geeft de belangrijkste bij de subsidieregeling betrokken partijen weer (stakeholders). Bijlage 3 geeft hierop een nadere toelichting. Opgemerkt wordt dat er, naast de subsidiestroom vanuit VWS naar de internaatschichtingen, drie subsidies van het ministerie van OCW aan onderwijsinstellingen bestaan, te weten; naar Stichting Rijdende School (voor basisonderwijs van circus- en kermiskinderen), het BSOS (voor extra ondersteuning van speciale basisscholen die veel schipperskinderen onderwijzen) en het LOVK (voor het onderwijzen van schipperskinderen in de leeftijd van 3,5 t/m 7 jaar).

3.3 Beschrijving van de schoollevensloop

3.3.1 De levensloop van een schipperskind

Basisonderwijs: Peuters, Groep 1, 2 en 3 (3,5 t/m 7 jaar)
<u>Verblijf</u> : bij ouders aan boord
<u>Onderwijs</u> : bij het LOVK, d.m.v. een combinatie van thuis- en ligplaatsonderwijs
Basisonderwijs: Groep 3 t/m 8 (6-12 jaar)
<u>Verblijf</u> : meestal bij een schippersinternaat, soms wonend aan de wal met ouder
<u>Onderwijs</u> : bij een reguliere of aangesloten BSOS-school
Voortgezet onderwijs: Klas 1 t/m 4/5/6 (12-16/17-18 jaar)
<u>Verblijf</u> : meestal bij een schippersinternaat, soms wonend aan de wal met ouder
<u>Onderwijs</u> : op een reguliere VO-school
Vervolgonderwijs
<u>Verblijf</u> : zelfstandig wonen (op internaats afhankelijk van leeftijd) of bij ouder op de wal
<u>Onderwijs</u> : mbo, hbo of wo

Figuur 2: De schoolloopbaan van schipperskinderen

In figuur 2 wordt de schoollevensloop van schipperskinderen beschreven. Het begin van het leven van een kind van binnenvaartschippers speelt zich voor het overgrote deel af op het schip van hun ouders. Voor de eerste zeven levensjaren hoeft dit rondvarende bestaan geen grote belemmeringen op te werpen. Peuters en kinderen uit groep 1 t/m 3 kunnen namelijk onderwijs genieten van het Landelijk Onderwijs aan Varende Kinderen (LOVK), een onderwijsorganisatie (bekostigd door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) die lespakketten en (mentor)ondersteuning aanbiedt voor varende ouders. Zij kunnen hun kinderen op deze manier zelf aan boord onderwijzen en hun kinderen ontvangen vrijstelling voor de schoolplicht tot uiterlijk 1 augustus volgend op hun zevende verjaardag.

Vanaf groep 3 worden kinderen vaak ondergebracht op een schippersinternaat, op één van de internaten van Stichting Meander of Stichting Limena. Op deze locaties worden de kinderen doordeweeks gehuisvest, verzorgd en opgevoed, waar ze in de weekenden tijd doorbrengen met hun ouders. De internaten zorgen ervoor dat deze kinderen regulier basisonderwijs kunnen volgen. BSOS-scholen zijn gespecialiseerd in het onderwijzen van schipperskinderen, en deze basisscholen vestigen zich rond de internaten.

Wanneer de schipperskinderen naar het voortgezet onderwijs gaan, blijven ze bij de internaten wonen en volgen ze onderwijs bij een reguliere middelbare school. De internaten huisvesten in principe kinderen tot en met 18 jaar oud. Ook tijdens het vervolgonderwijs mogen kinderen tot en met 18 jaar op de internaten blijven wonen.

Binnenvaartschippers kunnen er uiteraard ook voor kiezen om een huis aan de wal aan te schaffen, en één ouder hier met het kind te laten

wonen. Om dit verlies aan werkkraft op te vangen huurt het gezinsbedrijf dan vaak extern personeel in. Op deze manier kan het kind op de “reguliere” wijze onderwijs volgen.

3.3.2 De levensloop van een circus- en kermiskind

Basisonderwijs: Groep 1 & 2 (4-6 jaar)
<u>Verblijf</u> : meereizend met ouders <u>Onderwijs</u> : thuisonderwijs, onderwijs verzorgd door Stichting Rijdende School (SRS)
Basisonderwijs: Groep 3 t/m 8 (6-12 jaar)
<u>Verblijf</u> : meereizend met ouder of bij familieleden op een vast plek <u>Onderwijs</u> : bij SRS of een reguliere basisschool (buiten het seizoen)
Voortgezet onderwijs: Klas 1 t/m 4/5/6 (12-16/17-18 jaar)
<u>Verblijf</u> : bij familieleden op een vaste plek (zéér zelden: gezinshuis/internaat) <u>Onderwijs</u> : op een reguliere VO-school
Vervolgonderwijs
<u>Verblijf</u> : bij familieleden (of ouders) op vaste plek <u>Onderwijs</u> : mbo, hbo of wo (vaak: géén opleiding en integratie in familiebedrijf)

Figuur 3: De schoolloopbaan van kermis- en circuskinderen

Kinderen van circusartiesten en kermisexploitanten worden grootgebracht in een reizende leefomgeving waarin onderwijs en gezinsleven voortdurend in balans moeten blijven. De Stichting Rijdende School (SRS) biedt al tientallen jaren onderwijs aan deze kinderen tijdens de reistijd van hun ouders. De SRS is een zelfstandige stichting die wordt gefinancierd door het ministerie van OCW en valt onder het *Besluit trekkende beroepsbevolking*. SRS beschikt niet over vaste schoolgebouwen, maar een reeks mobiele klaslokalen, zoals

grote trailers, minischolen en lesbussen. Alle jaargroepen ontvangen gezamenlijk les van één of twee docenten.

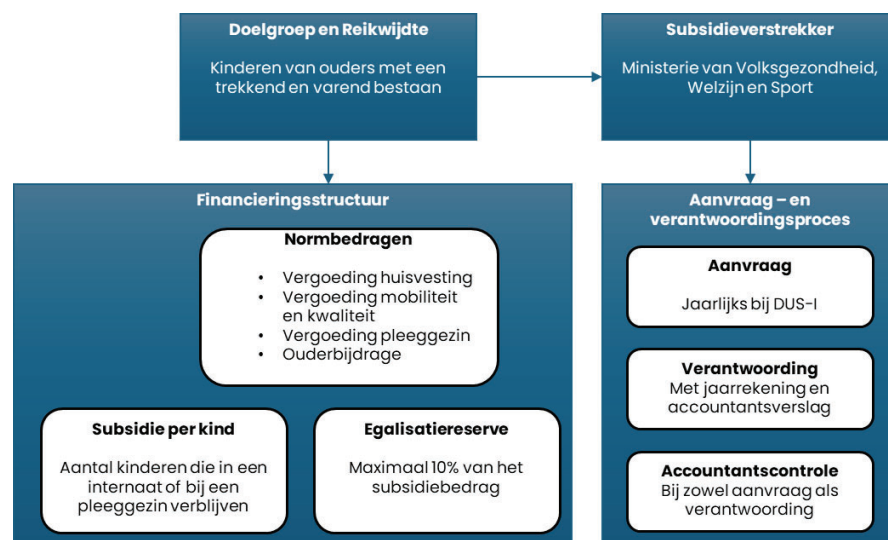
SRS verzorgt onderwijs tot en met de basisschoollleeftijd (tot ongeveer 14 jaar). De lessen die SRS aanbiedt zijn afgestemd op de methodes van de thuisbasisscholen zodat de aansluiting met het reguliere onderwijs behouden blijft. Doordat kinderen tijdens reisdagen vaak lessen missen, wordt er ook onderwijs aangeboden tijdens de gebruikelijke vakanties, zoals de mei- en zomervakanties. Als fysieke lessen niet haalbaar zijn, biedt de SRS-afstandsonderwijs aan via het internet, met behulp van beeld- en geluidsverbindingen. Op deze manier kunnen ook kinderen op kleinere kermessen of in het buitenland onderwijs blijven volgen.

Ouders van de kermis- en circusgemeenschap willen hun jonge kinderen van oudsher bij voorkeur niet langdurig uit huis laten. De rijdende school biedt de mogelijkheid om onderwijs te combineren met het rondreizende bestaan, zonder dat gezinnen uit elkaar hoeven. In de wintermaanden, meestal van november tot april, keren de meeste gezinnen terug naar hun oorspronkelijke woonplaats, waar hun kinderen (tijdelijk) regulier onderwijs volgen. Een internaat past niet bij deze seizoensgebonden levensstijl.

Zodra kinderen de leeftijd van het voortgezet onderwijs bereiken, veranderen de omstandigheden. Veel ouders geven er dan de voorkeur aan om de kinderen bij familie te laten wonen of op een andere meer vaste woonbasis. In sommige gevallen past een van de ouders het werkritme aan om de schoolgang van het kind te ondersteunen.

De gemeenschap van kermis- en circusfamilies verwacht dat de vraag naar flexibel, reizend onderwijs in de komende jaren zal blijven bestaan of zelfs zal toenemen.

3.4 Toelichting op de huidige subsidieregeling



Figuur 4: Overzicht van het huidige financieringsmodel

De subsidieregeling is bedoeld voor kinderen van ouders die vanwege hun beroep langdurig en structureel onderweg zijn, zoals binnenvaartschippers, kermisexploitanten en circusartiesten. Deze kinderen kunnen niet altijd een stabiele thuissituatie of regulier onderwijs volgen, waardoor gespecialiseerde opvang noodzakelijk is. De regeling voorziet in huisvesting, verzorging en opvoeding van deze kinderen in internaten of pleeggezinnen.

De subsidie wordt uitsluitend verstrekt voor kinderen van ouders die in Nederland woonachtig en belastingplichtig zijn, en voor wie een leerplicht of kwalificatieplicht geldt op basis van de Leerplichtwet 1969. In uitzonderlijke situaties, bijvoorbeeld wanneer ouders tijdelijk buitenlands belastingplichtig zijn of het kind vanwege bijzondere omstandigheden extra opvang nodig heeft, kan eveneens subsidie worden toegekend.

De instellingssubsidie wordt verstrekt door het ministerie van VWS aan de exploitanten van internaten en pleeggezinnen. Het gaat hierbij om privaatrechtelijke rechtspersonen die opvangvoorzieningen in stand houden.

Voor het onderwijs aan deze kinderen is het ministerie van OCW verantwoordelijk. OCW bekostigt het onderwijs via aparte regelingen zoals de LOVK-scholen (Landelijk Onderwijs aan Varende Kinderen), BSOS-scholen en de Rijdende School. VWS financiert dus de opvang en verzorging, terwijl OCW verantwoordelijk is voor het onderwijsdeel.

Bij de verlening van de instellingssubsidie wordt het bedrag van de instellingssubsidie ten behoeve van het kalenderjaar 2025 berekend met de formule:

$$\Sigma(A \times B)_n + \Sigma(A \times C)_n + (D \times E) - F$$

- De **factor A** betreft het aantal kinderen dat op 15 september van het jaar, voorafgaand aan het jaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd, in het internaat van de exploitant werd gehuisvest, verzorgd en opgevoed;

- De **factor B** betreft het normbedrag ten aanzien van huisvesting;
- De **factor C** betreft 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;
- De **factor D** betreft het aantal kinderen dat op 15 september van het jaar, voorafgaand aan het jaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd, door bemiddeling van de exploitant in pleeggezinnen werd gehuisvest, verzorgd en opgevoed. Normbedrag per kind dat in een pleeggezin verblijft;
- De **factor E** betreft een bedrag van € 7.647,00;
- De **factor F** betreft een door de minister goed te keuren raming van het totale bedrag aan ouderbijdragen;
- De **factor n** betekent het aantal internaten van de exploitant.

De formule kent 4 typen vergoedingen, die samen de normbedragen vormen:

- 1) Vergoeding huisvesting
- 2) Vergoeding pleeggezinnen
- 3) Vergoeding mobiliteit en kwaliteit
- 4) Ouderbijdrage

1) Vergoeding huisvesting

De subsidie is kindgebonden en wordt berekend op basis van het aantal kinderen dat op 15 september van het voorafgaande jaar in het internaat of pleeggezin verbleef. Voor elk kind ontvangt de instelling een vast normbedrag per kindplaats, dat afhankelijk is van de eigendomssituatie van het gebouw. De bedragen zijn gebaseerd op de verdeling huurpand, eigenpand met hypotheek, eigenpand zonder

hypotheek en eigen pand, maar niet eigenaar van grond. De normbedragen zijn sinds de evaluatie van KPMG¹ herijkt.

2) Vergoeding pleeggezinnen

Daarnaast wordt voor kinderen die in pleeggezinnen zijn ondergebracht een vast bedrag per kind toegekend.

3) Vergoeding mobiliteit en kwaliteit

De vergoeding mobiliteit en kwaliteit is bedoeld om structurele kwaliteitsverbetering en personele gevolgen bij capaciteitsveranderingen (wachtgeld) op te vangen. Sinds 2013 is hiervoor landelijk 1 miljoen per jaar beschikbaar, dat naar rato over alle kinderen wordt verdeeld.

4) Ouderbijdrage

Ouders betalen een inkomensafhankelijke bijdrage voor de opvang van hun kinderen. De bijdrage is verplicht en wordt op totaal niveau jaarlijks vastgesteld door VWS en uitgevoerd via DUS-I. de bijdrage is afhankelijk van het belastbare inkomen van het gezin, gemeten over het tweede jaar voorafgaand aan het subsidiejaar. De ouderbijdrage wordt geïnd door de exploitant en vervolgens in mindering gebracht op het totale subsidiebedrag. De bijdrage wordt evenredig berekend aan het aantal weken dat het kind in een internaat of pleeggezin verblijft.

Instellingen mogen maximaal 10% van de jaarlijkse subsidie reserveren

¹ KPMG (2023), *Onderzoek normbedragen Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan*

als egaliseringsreserve. Deze reserve dient om financiële risico's op te vangen bij onvoorziene omstandigheden.

Internaten en pleeggezinnen dienen jaarlijks vóór 1 november een subsidieaanvraag in bij DUS-I, de uitvoeringsorganisatie van VWS. Na afloop van het boekjaar moet de exploitant binnen dertien weken rapporteren over de uitvoering van de regeling. De verantwoording bevat een jaarrekening, een accountantsverklaring en een kwaliteitsverslag (gericht op de verzorging, huisvesting en opvoeding).

3.5 Ontwikkelingen binnen de sectoren

3.5.1 Binnenvaartsector

De Nederlandse binnenvaartsector is de afgelopen decennia aanzienlijk gegroeid en heeft zich aangepast aan economische, technologische en maatschappelijke veranderingen. Waar de sector in het verleden vooral bestond uit traditionele gezinsbedrijven, is er nu geleidelijk sprake van uitbreiding en professionalisering. Desondanks blijven familiebedrijven een essentieel onderdeel van de sector: naar schatting maakt ongeveer 60%² van de bedrijven in deze sector nog steeds deel uit van deze categorie. Deze familiebedrijven vormen de kern van de sector en spelen een rol in de continuïteit, flexibiliteit en vakbekwaamheid die de binnenvaart kenmerkt.

Het aantal actieve schepen is sinds het begin van de jaren 2000 afgenomen, terwijl het gemiddelde laadvermogen steeg van ongeveer 1.300 ton in 2004 tot circa 2.000 ton in 2024.³ Kleine schepen verdwijnen, terwijl grotere schepen toenemen. Dit vergroot de

² AHA DATA (2025), *Continuïteit & flexibiliteit: Eindrapport mkb-binnenvaartbedrijven*.

³ AHA DATA, *Continuïteit & Flexibiliteit*, p. 29.

efficiëntie maar verhoogt ook de financieringsdruk. Tegelijkertijd bestaat er zorg over het behoud van kleinere schepen, die onmisbaar zijn voor regionale vaarwegen maar door strenge regelgeving en hoge verduurzamingskosten dreigen te verdwijnen.⁴

Niet alleen de sociale structuur binnen de sector heeft zich doorontwikkeld, maar ook de economische situatie. In veel gezinsbedrijven werken partners nog steeds samen aan de onderneming. Maar door de groei van de omvang van de schepen is het steeds vaker nodig om personeel in loondienst te vinden, vaak ook uit het buitenland. De sector kampt echter met een tekort aan goed opgeleid personeel.⁵ Steeds meer gezinnen in de binnenvaart vestigen zich (deels) aan de wal. Het aandeel ondernemers dat volledig aan boord woont daalde van ruim 75% in 2004 tot ongeveer 60% in 2024⁶, terwijl een kwart afwisselend aan boord en aan de wal verblijft. Hoewel er positieve ontwikkelingen zijn, ondervindt de sector diverse structurele problemen. De fysieke infrastructuur tussen land en zee is daardoor onder druk gekomen. Het aantal ligplaatsen, auto-afzetpunten en veilige plekken om te parkeren daalt. Dit maakt het voor gezinnen lastiger om aan en van boord te komen. Dit beperkt de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van het beroep. De behoefte naar flexibele oplossingen, zoals hybride onderwijs- en woonvormen voor kinderen uit de binnenvaart blijft bestaan.

Duurzaamheid is een ander belangrijk thema. Veel ondernemers investeren in schonere motoren of alternatieve brandstoffen, maar hoge kosten, complexe regelgeving en beperkte marktvraag vormen obstakels. De meeste bedrijven richten zich daarom op onderhoud en efficiënt gebruik van bestaande technieken.

3.5.2 Circussector

De circussector werd tijdens de coronaperiode zwaar getroffen. Afgelaste voorstellingen veroorzaakten grote financiële verliezen⁷: in 2020 meer dan € 1,2 mln. en eind 2021 circa € 8 mln.⁸.

Sindsdien is sprake van voorzichtig herstel, maar de financiële positie blijkt kwetsbaar. Stijgende kosten, beperkte middelen en het ontbreken van structurele financiering maken investeringen in vernieuwing, talentontwikkeling en duurzame bedrijfsvoering moeilijk. Veel organisaties zijn afhankelijk van incidentele subsidies en tijdelijke steunmaatregelen.

Tegelijkertijd groeit de erkenning van het circus als volwaardig cultureel domein. Het beeld verschuift van traditioneel familievermaak naar een veelzijdige kunstvorm met ruimte voor innovatie. Circuspunt speelt hierin een sleutelrol door professionalisering, samenwerking en opleiding te stimuleren.

⁴ AHA DATA, *Continuïteit & Flexibiliteit*, p. 29

⁵ AHA DATA, *Continuïteit & Flexibiliteit*, p. 45

⁶ AHA DATA, *Continuïteit & Flexibiliteit*, p. 59

⁷ <https://www.rd.nl/artikel/953542-circusbranche-vraagt-om-steun-vanwege-geschrapte-kerstcircussen>

⁸ <https://circusweb.nl/nu-al-meer-dan-12-miljoen-gederfde-inkomsten-en-meer-dan-5-ton-schade-gemeld/>

3.5.3 Kermissector

Tot 2019 was de kermissector in Nederland een stabiele culturele en economische pijler in Nederland, met jaarlijks bijna tien miljoen bezoekers⁹. De coronaperiode bracht hierin een drastische verandering: in 2020 en 2021 werden veel kermissen geannuleerd of konden slechts in beperkte vorm doorgaan. Dit leidde tot grote omzetverliezen en financiële onzekerheid voor exploitanten. Sinds 2022 is sprake van herstel, maar het bezoekersaantal blijft structureel lager dan voor de coronaperiode, met gemiddeld tussen de 8,5 en 8,7 miljoen bezoeken per jaar¹⁰. Deze daling, gecombineerd met fors gestegen kosten voor energie, verzekeringen en personeel, heeft directe gevolgen de levensvatbaarheid van veel exploitanten.

Daarbij komen nieuwe uitdagingen op het gebied van veiligheid en vergunningverlening. Incidenten en overlast hebben geleid tot strengere beveiligingseisen, zoals poortjes, extra beveiligers en soms vervroegde sluiting, die de kosten verder verhogen¹¹.

Vergunningsprocedures zijn complexer geworden door bezwaren van bewoners en drukte in binnensteden, waardoor gemeenten strenger toetsen en aanvullende voorwaarden stellen¹². De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft inmiddels specifiek beleid opgesteld om gemeenten te ondersteunen bij het organiseren van kermissen en het handhaven van veiligheidseisen¹³.

De combinatie van lagere bezoekersaantallen, hogere kosten en strengere regelgeving bedreigt de continuïteit van veel

kermisbedrijven. Toch blijft de kermis een geliefd onderdeel van het Nederlandse cultuurleven. Exploitanten pleiten voor meer flexibiliteit in vergunningen, ondersteuning bij verduurzaming en een gezamenlijke aanpak om de kermis aantrekkelijk en veilig te houden. Zonder aanvullende maatregelen dreigt verdere krimp, terwijl de maatschappelijke en culturele waarde van kermissen groot blijft.

⁹ <https://respons.nl/tag/kermis/>

¹⁰ <https://respons.nl/tag/kermis/>

¹¹ <https://nos.nl/artikel/2519980-overlast-van-jongeren-op-kermissen-sterk-stijgende-kosten-voor-beveiliging>

¹² <https://nos.nl/artikel/2562317-beveiliging-op-kermissen-noord-holland-nodig-maar-ontiegelijk-duur>

¹³ Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2023), *Wegwijzer Gemeentelijke Kermisbeleid*

4. Evaluatie subsidieregeling

Voor het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling is het in Bijlage 1 opgenomen toetsingskader opgesteld. In dit hoofdstuk gaan wij in op de onderzoeksvraag:

“Is de subsidieregeling opvang kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan doeltreffend en doelmatig gelet op de doelstelling van het bieden van huisvesting, verzorging en opvoeding voor kinderen van ouders met een trekkend bestaan, in de buurt van de school waar zij naartoe gaan?”

4.1 Vergelijking met voorgaande onderzoeken

De ‘Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan’ heeft als doel om het verblijf, de opvoeding en de verzorging van de kinderen van binnenschippers, kermisexploitanten of circusartiesten op internaten of in gastoudergezinnen te bekostigen zodat de kinderen onderwijs kunnen volgen. De Subsidieregeling is eerder geëvalueerd in 2009, 2016¹⁴ en in 2021¹⁵. De conclusies van deze evaluaties waren dat de subsidieregeling doelmatig/doeltreffend is voor schippersinternaten, en dat voor kermisexploitanten en circusartiesten de subsidieregeling amper in een behoefte voorziet, gezien het geringe aantal kinderen van kermisexploitant- en circusartiestgezinnen op een internaat.

¹⁴ Berenschot (2016), *Een trekkend bestaan; Evaluatie Subsidie opvangregeling kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan*.

¹⁵ Significant (2021), *Evaluatie Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan: onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling*

Ten opzichte van eerder uitgevoerde evaluaties is het beeld in de kern onveranderd: de regeling blijft van groot belang voor schipperskinderen, terwijl deze door circus- en kermisfamilies beperkt wordt gebruikt. Nieuw is dat de structurele krimp in kinderaantallen en de stijgende vaste lasten de financiële houdbaarheid van internaten onder druk zetten. Tussen 2022 en 2024 daalde het aantal kinderen dat in internaten wordt opgevangen van 514 naar 475 (-8%). In dezelfde periode stegen de totale kosten per kind van € 30.936 naar € 34.460, een toename van 11%. De totale kosten voor de opvang stegen in deze periode van € 15,9 mln. naar € 16,4 mln. (+3%). Stijgende personeelskosten per fte (+6%) en het beperkte vermogen om vaste lasten af te schalen bij krimp verklaren deze ontwikkeling.

De totale subsidie steeg in deze jaren met ongeveer 5%, vooral door jaarlijkse indexatie en herijking van de normbedragen in 2023.

Hoewel het totale weerstandsvermogen (egalisatiereserve¹⁶) in absolute zin stabiel bleef (zie 6.1), neemt de feitelijke bufferfunctie daarvan af doordat zowel personeelskosten per kind (+7%) als onderhoudslasten toenemen. Bij een krimpend aantal kinderen biedt de reserve relatief minder ruimte om deze kostenstijgingen op te vangen. Dit leidt niet onmiddellijk tot acute financiële problemen, maar maakt de huidige financieringssysteem relatief minder toekomstbestendig.

¹⁶ Een kanttekening is hierbij op zijn plaats. Enkele van deze cijfers zijn nog niet definitief vastgesteld.

4.2 Bevindingen

4.2.1 De doeltreffendheid voor schipperskinderen is hoog

Wij beoordelen de **doeltreffendheid van de regeling voor schipperskinderen als hoog**. Zonder internaten is onderwijscontinuïteit niet haalbaar voor een groot deel van de doelgroep, tenzij ouders een andere invulling geven aan de inrichting van hun werkende leven en continuïteit van hun gezinsbedrijf.

Feiten

Doeltreffendheid betreft de mate waarin de regeling erin slaagt om kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan zodanig te huisvesten, verzorgen en opvoeden dat zij continu en passend onderwijs kunnen volgen terwijl hun ouders hun beroep kunnen voortzetten.

De regeling subsidieert internaten en pleeggezinnen waar deze kinderen kunnen verblijven. Zo wordt ervoor gezorgd dat:

- Kinderen continuïteit in onderwijs en opvoeding krijgen, ondanks het mobiele leven van hun ouders.
- Ouders hun beroep kunnen blijven uitoefenen zonder dat dit ten koste gaat van de schoolcarrière van hun kinderen.
- De leerplicht en kwalificatieplicht van kinderen wordt gewaarborgd.

Analyse

Binnenvaartschippers zijn het gehele jaar door mobiel en de ouders kunnen hun kinderen vaak niet dagelijks naar school brengen. Internaten bieden stabiliteit, een voorspelbaar leerrooster en een veilige sociaalpedagogische omgeving. Voor gezinnen met een varend bestaan blijft internaatsopvang de meest aangewezen voorziening.

Uit gesprekken met betrokken partijen blijkt dat de subsidieregeling voorziet in een duidelijke behoefte van schippersgezinnen met leerplichtige kinderen. Vooral gezinnen waarin beide ouders actief zijn aan boord van het schip, ervaren het schippersinternaat als essentieel. Internaten zorgen ervoor dat kinderen regulier basisonderwijs en voortgezet onderwijs kunnen volgen. Dit sluit aan bij de wettelijke leerplicht en kwalificatieplicht. De scholen rondom de internaten (BSOS-scholen) zijn bovendien ingericht op de specifieke behoefte van schipperskinderen. Voor leerplichtige kinderen van binnenvaartschippers is er momenteel geen werkbaar alternatief dat hen in staat stelt hun beroep voort te zetten zonder de opvangvoorziening, zoals bijvoorbeeld een internaat of pleeggezin. Voor peuters en kinderen van groep 1, 2 en 3 van het basisonderwijs wordt afstands- en ligplaatsonderwijs aangeboden via het LOVK. Hier maken alle varende kinderen gebruik van.

Ouders en pedagogische begeleiders geven aan dat internaten bijdragen aan zelfstandigheid, sociale vaardigheden en stabiliteit. Het internaat wordt ervaren als een "tweede thuis", met een veilige en duidelijk structuur. Dit draagt bij aan continuïteit in ontwikkeling, onderwijs en welzijn van kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan. Internaten leveren hierdoor een duidelijke maatschappelijke toegevoegde waarde.

Hoewel het aantal gebruikers van schippersinternaten afneemt, maken schippersgezinnen nog relatief vaak gebruik van de regeling. De keuze van ouders om hun kinderen al dan niet op een internaat te plaatsen is in de basis een vrijwillige keuze. Deze keuze wordt echter gemaakt binnen de omstandigheden die het varend bestaan met zich meebrengt. Zodra kinderen de leeftijd van zeven jaar leeftijd bereiken (zie 3.3.1), moeten ouders bepalen op welke wijze zij het

onderwijs en de dagelijkse begeleiding van hun kinderen organiseren. Voor veel gezinnen vormt het internaat dan de meest realistische en stabiele optie, omdat er op dit moment geen alternatief bestaat dat dezelfde mate van continuïteit, dagelijkse begeleiding en stabiliteit biedt.

De afname in gebruik van internaten is mede het gevolg van het (deels) beëindigen van het varende bestaan en/of het aan wal gaan wonen van één ouder. Hierbij spelen externe factoren een substantiële rol, zoals:

- Veranderingen in de binnenvaartsector (zie 3.5);
- Economische omstandigheden, waaronder stijgende lasten en personeelstekorten (zie 3.5);
- Beperkte ligplaatsen en vervoersmogelijkheden, waardoor de logistiek complexer wordt (zie 3.5);
- Een daling in het gemiddeld aantal kinderen per gezin (zie 3.5).

Ook de onzekerheid over het voortbestaan van internaatlocaties bij verdere krimp, speelt voor ouders mee in de keuze van opvang en huisvesting van hun kinderen. Al deze factoren maken duidelijk dat ouders in principe kunnen kiezen, maar dat die keuze wordt beïnvloed door de feitelijke omstandigheden van het varende bestaan en de beschikbaarheid van passende opvang- en onderwijsvoorzieningen. Internaten spelen hierin een essentiële rol, omdat zij continuïteit, stabiliteit en dagelijkse begeleiding waarborgen die anders moeilijk te organiseren zijn.

Aanbeveling

Op basis van de bevinding zijn geen aanbevelingen geformuleerd.

4.2.2 De doeltreffendheid voor circus- en kermiskinderen is zeer beperkt

Wij beoordelen de **doeltreffendheid van de regeling voor circus- en kermiskinderen als zeer beperkt**, gezien het minimale gebruik van internaten door deze subdoelgroep en het bestaan van beter passende onderwijsvoorzieningen.

Feiten

Uit voorgaande evaluaties kwam naar voren dat de betrokkenheid van circusartiesten en kermisexploitanten bij de subsidieregeling voor internaten zeer beperkt is. Dat beeld wordt in deze evaluatie herbevestigd. Binnen deze doelgroepen is er weinig bekendheid met de regeling en wordt er nauwelijks gebruik van gemaakt. Dit komt vooral doordat de subsidieregeling sterk is afgestemd op het model van internaten, terwijl deze opvangvorm niet aansluit bij de cultuur en levenswijze van circus- en kermisfamilies.

Analyse

De betrokkenheid van circusartiesten en kermisexploitanten bij de subsidieregeling is minimaal. De regeling sluit niet aan bij hun leefstijl, wat ertoe leidt dat slechts een beperkt aantal gezinnen gebruik maakt van huisvesting van hun kinderen op een internaat. Zij verkiezen gezinsgerichte en flexibele onderwijsopties boven internatsopties.

De Stichting Rijdende School (SRS) voorziet in mobiel, flexibel en seizoensgebonden onderwijs gedurende reisperioden. In de winterperiode gaan veel kinderen naar reguliere scholen in hun thuisgemeente. Afstandsonderwijs en mobiele leslocaties maken voor deze doelgroep een internaat niet noodzakelijk.

Aanbeveling

Heroverweeg de noodzaak om deze subdoelgroepen binnen de regeling te handhaven.

4.2.3 De regeling functioneert doelmatigheid

Wij beoordelen het functioneren van de regeling als **doelmatig**. Uit onze financiële analyse blijkt dat de kosten van de subsidieregeling per kind onder het inflatieniveau blijven met name door reductie van de personele inzet door de internaten. Wel wordt opgemerkt dat de doelmatigheid door krimp onder druk komt te staan.

Feiten

Doelmatigheid is de mate waarin de beschikbare middelen (subsidiegelden) efficiënt en verantwoord worden ingezet om het beoogde doel te bereiken.

De regeling kent een relatief eenvoudige bekostigingsstructuur waarin normbedragen per kind, eigendomssituatie van panden en aanvullende kwaliteitsmiddelen de grondslag vormen. Deze middelen worden door internaten gebruikt voor personeelskosten (grootste kostenpost), huisvesting en onderhoud van gebouwen.

Analyse

Er zijn structurele uitdagingen die de internaten ertoe nopen de kosten te verlagen. De internaten zijn in staat gebleken de dalende kinderaantallen van de afgelopen jaren grotendeels te compenseren door het aantal medewerkers te verlagen, waarbij wel opgemerkt

wordt door de internaten dat het leveren van kwaliteit hierdoor onder druk komt ontstaat.

Internaten ervaren weinig ruimte om financiële risico's op te vangen. Door de combinatie van stijgende personeelskosten, hogere onderhoudslasten en dalende kinderaantallen (zie 6.1), kunnen tekorten niet altijd worden opgevangen binnen de bestaande bezetting. Het is voor internaten moeilijk om grote investeringen te doen of onverwachte uitgaven op te vangen.

Er bestaan verschillen tussen huur- en eigendomspanden: huurcontracten kennen vaak langlopende looptijden. De kosten hiervan zijn minder gemakkelijk te beïnvloeden bij dalende instroom. Bij eigendom is de verkoopopbrengst van panden binnen de regeling beperkt inzetbaar als investeringsmiddel (zie 6.2.3).

De totale kosten per kind zijn in drie jaar met circa 11% gestegen ondanks de afname van het aantal fte's met 9%. De subsidie per kind is eveneens gestegen (+14%). Deze ontwikkelingen moet worden gezien tegen de achtergrond van hoge inflatie in dezelfde periode. De cumulatieve inflatie over 2021–2024 bedraagt circa 18–22% (CPI, CBS). De nominale kostenstijging per kind blijft onder deze inflatie. Dit betekent dat de kosten per kind in reële termen niet zijn gestegen.

De egalisatiereserve¹⁷ van internaten bedraagt circa 1 miljoen euro en blijft over de jaren heen min of meer stabiel. Door stijgende vaste lasten en hogere kosten per kind neemt de bufferfunctie hiervan relatief gezien echter af, omdat dezelfde reserve relatief minder

¹⁷ Een kanttekening is hierbij op zijn plaats. Enkele van deze cijfers zijn nog niet definitief vastgesteld.

risico's kan opvangen dan in voorgaande jaren. Dit verhoogt de kwetsbaarheid bij verdere krimp of kostenstijgingen.

Aanbeveling

Onderzoek een hybride bekostigingsmodel voor de subsidieregeling om meer stabiliteit en flexibiliteit voor de internaten te creëren (zie ook 6.2.1).

Overweeg hierbij:

- Het invoeren van een vast basisbedrag per locatie, naast de kindgebonden bekostiging, zodat vaste lasten kunnen worden gedekt en continuïteit kan worden gewaarborgd bij dalende instroom. Aanbevolen wordt om ondoelmatigheid te voorkomen hierbij voor de locaties een nader te bepalen minimumaantal kinderen te hanteren;
- Het verkennen van de ruimte binnen de bestaande regelgeving om opbrengsten uit verkoop van panden breder inzetbaar te maken voor herinvesteringen in huisvesting en daarmee bijdragen aan continuïteit van opvang.

4.2.4 Het wachtgeldbudget sluit niet aan bij de realiteit

Het wachtgeldbudget wordt niet volledig uitgegeven aan wachtgeld.

Uit de gesprekken blijkt dat internaten het wachtgeldbudget vooral gebruiken als buffer voor personele inzet en continuïteit, maar er zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar over de exacte besteding of spreiding hiervan.

Feiten

Het jaarlijkse bedrag van één miljoen euro, dat in de subsidieregeling is opgenomen als 'wachtgeld', speelt een belangrijke maar steeds veranderende rol in de financiering van schippersinternaten. Het gaat

hier om de verantwoordelijkheid voor de wachtgelden voor personeel van de internaten, wat hiermee is overgedragen aan de exploitanten zelf. Daarmee wordt de doelmatigheid van de regeling bevordert. In de praktijk blijkt echter dat de functie van het wachtgeldbudget in de loop der jaren is verschoven.

Analyse

Het wachtgeldbudget wordt in de praktijk steeds vaker ingezet als exploitatiebuffer. Internaten geven aan dat de egalisereserve en de kindgebonden subsidie in sommige situaties onvoldoende zijn om de exploitatie sluitend te krijgen, met name bij kleinere internaten, locaties met sterk wisselende kind aantallen of hogere onderhoudslasten. Daardoor wordt het wachtgeldbudget ook gebruikt voor het opvangen van exploitatietekorten, onderhoud en het borgen van kwaliteit en continuïteit. Hiermee wordt de doelmatigheid van de regeling als geheel overigens bevordert.

Tegelijkertijd wordt aangegeven door bestuurders dat de mate van de inzet van het wachtgeldbudget verschilt per instelling en mede samenhangt met schaalgrootte, financiële keuzes en de specifieke organisatievoering. In eerdere paragrafen (zoals 4.2.3) is beschreven dat krimp in kind aantallen de sector structureel voor uitdagingen stelt. Het gegeven dat het wachtgeldbudget op sommige locaties structureel zou worden benut om exploitatieproblemen te compenseren, duidt erop dat deze aanpassingen niet overal in gelijke mate zijn gerealiseerd. Door het ontbreken van gedetailleerde informatie over de besteding van het wachtgeld kan de inzet van het wachtgeldbudget niet goed worden beoordeeld.

Hierdoor heeft het wachtgeldbudget niet overal dezelfde functie en staat het oorspronkelijke doel onder druk. Het huidige gebruik wijst op de behoefte aan een herijking van de toepassing van dit budget.

Aanbeveling

Actualiseer de financieringssystematiek op het aspect van het wachtgeldbudget. Hierbij kunnen twee opties worden overwogen:

- Structurele integratie van het wachtgeldbudget in de exploitatiebekostiging: Zet het wachtgeldbudget om in een vast onderdeel van de reguliere financiering, zodat internaten voorspelbare middelen hebben om continuïteit en kwaliteit te waarborgen. Dit kan gepaard gaan met de introductie van een vast basisbedrag per locatie.
- Behoud het wachtgeldbudget als frictiebudget met duidelijke kaders. Indien het oorspronkelijke doel, het opvangen van personele gevolgen bij krimp, gehandhaafd blijft, stel dan strikte voorwaarden op voor de besteding en introduceer aanvullende eisen over transparantie van de inzet via frictiebedragen bij reorganisaties.

5. Alternatieven voor huisvesting en onderwijs

In dit hoofdstuk staat de tweede onderzoeksvraag centraal.

“Gelet op de krimp, in hoeverre zijn er alternatieve mogelijkheden om kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan op een doeltreffende en doelmatige wijze onderwijs te laten volgen? Wat betekent deze alternatieven voor de doelgroepen zoals beschreven binnen de subsidieregeling? Wat willen ouders met een trekkend/varend bestaan met huisvesting van hun kinderen in de buurt van de onderwijsinstelling zodra zij daar zelf verantwoordelijk voor zouden worden?”

Voor deze deelvraag 2 is ook onderzoek gewenst naar de veranderende en krimpende doelgroepen (de doelgroepen binnen de subsidieregeling zijn nu binnenschipper, kermisexploitant en circusartiest met elk een ander behoefteprofiel).”

De ‘Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan’ heeft als doel om het verblijf, de opvoeding en de verzorging van de kinderen van binnenschippers, kermisexploitanten of circusartiesten op internaten of in gastoudergezinnen te bekostigen zodat de kinderen onderwijs kunnen volgen. Daarom is in dit onderzoek ook gekeken naar alternatieven voor onderwijs. Daarnaast, om mogelijke alternatieven te verkennen, bekijken we ook enkele andere groepen in Nederland

voor wie het niet altijd mogelijk is om onderwijs te volgen op een reguliere school dicht bij huis.

5.1 Vergelijking met andere doelgroepen en ‘COVID’ periode

5.1.1 Topsport talent

In Nederland zijn er verschillende scholen die zich specifiek richten op het samenbrengen van onderwijs en sport voor leerlingen die in de topsport spelen. Een topsport leerling verwijst naar een sporter met een NOC*NSF-status of een KNVB-beloftestatus.¹⁸ Deze zogenaamde topsportscholen bieden een setting voor getalenteerde sporters om zowel sport als studie op het hoogste niveau te combineren. Deze scholen volgen het wettelijke curriculum, maar maken gebruik van aangepaste roosters om trainingen en wedstrijden te combineren met de lesverplichtingen. Er zijn in totaal 31 Topsport Talentscholen.¹⁹ Deze scholen zijn verenigd in het Expertisecentrum Voortgezet Onderwijs en Topsport.

Topsport talenten kunnen ook onderwijs volgen in combinatie met hun topsport op een reguliere school. Als de Topsport Talentschool niet de juiste training/opleiding aanbiedt of te ver weg is, is dit vooral handig. Naast de Topsport Talentscholen zijn er 5 landelijke opleidingscentra van NOC*NSF die topsport, onderwijs en huisvesting combineren.²⁰

Kinderen van ouders die schippers, kermis- of circusartiesten zijn, volgen net als andere leerlingen het reguliere onderwijs op een vaste school. In tegenstelling tot topsportleerlingen verblijven deze kinderen echter niet op een speciale school met aangepast rooster voor hun

¹⁸ <https://www.evot.nl/expertisecentrum>

¹⁹ <https://nocnsf.nl/topsport/voor-topsporters/regelingen-voor-topsporters/voortgezet-onderwijs-en-topsport>

²⁰ <https://teamnlcentrumzuid.brabantsport.nl/over-teamnl-centrum-zuid/>

dagelijkse activiteiten. Zij gaan naar school zoals reguliere leerlingen en keren in het weekend terug naar hun thuisomgeving, bijvoorbeeld aan boord of bij hun ouders op locatie. Het voorbeeld van topsportscholen laat zien dat onderwijs in bepaalde situaties flexibel kan worden georganiseerd om aan specifieke behoeften van leerlingen tegemoet te komen.

Deze vergelijking is uitsluitend bedoeld ter illustratie: de situatie van topsportleerlingen verschilt wezenlijk van die van kinderen van trekkende of varende ouders. De aanpak van topsportscholen biedt daarom geen direct toepasbare oplossingen voor de doelgroep kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan, maar laat vooral zien dat maatwerk in het onderwijs mogelijk is wanneer bijzondere omstandigheden daarom vragen.

5.1.2 Waddeneilanden

Op de Waddeneilanden zijn er voldoende onderwijsvoorzieningen. Zowel primair onderwijs (po) als voortgezet onderwijs is beschikbaar op de 5 eilanden, waardoor kinderen in principe regulier naar school kunnen. De keuze om onderwijs op het vasteland te volgen hangt samen met het beschikbare aanbod op de eilanden. Aangezien niet alle scholen alle onderwijstypen of leerjaren aanbieden, met name de bovenbouw van havo en vwo ontbreekt vaak, zijn sommige leerlingen genooddaakt om hun voortgezet onderwijs aan de wal te vervolgen.

Reisafstanden zijn voor sommige leerlingen wat groter dan de andere, maar dat levert in de praktijk geen structurele problemen op. Met name vanaf Terschelling en Vlieland is de bereikbaarheid

gunstig, mede doordat leerlingen gratis gebruik kunnen maken van de sneldienst van de veerboot. Leerlingen die naar een bovenbouw moeten die niet op het eiland beschikbaar is, verhuizen tijdelijk naar het vasteland.

De gemeenten op de Waddeneilanden hanteren specifieke regelingen om ouders en leerlingen financieel te ondersteunen bij het volgen van voortgezet onderwijs op het vasteland. Deze tegemoetkomingen hebben betrekking op leerlingenvervoer, of in sommige gevallen, op verblijfskosten wanneer dagelijks reizen niet mogelijk is. Binnen de gemeente Terschelling wordt expliciet voorzien in een jaarlijkse vergoeding.²¹ De hoogte van de vergoeding is inkomensafhankelijk en wordt jaarlijks vastgesteld op basis van de gemeentelijke beleidsregels. Ook de gemeenten Ameland en Texel hebben vergelijkbare regelingen.

Net als kinderen op de Waddeneilanden gaan kinderen van schippers, kermis- of circusouders in principe naar een reguliere school op het vaste land. Zij verblijven overdag op school en keren in het weekend terug naar hun thuisomgeving, bijvoorbeeld aan boord of bij het gezin onderweg. De situatie op de eilanden laat zien dat het volgen van onderwijs op afstand van het thuisadres goed georganiseerd kan worden met financiële ondersteuning of faciliteiten voor vervoer en verblijf. Dit voorbeeld biedt een illustratie van hoe kinderen met een niet-standaard woon- of leefsituatie onderwijs kunnen blijven volgen, maar levert geen concrete richtlijnen of advies voor de specifieke doelgroep van trekkende of varende kinderen.

²¹ Gemeente Terschelling. (2025) *Leerlingenvervoer en tegemoetkoming onderwijs buiten het eiland*. Beschikbaar via: www.terschelling.nl

5.1.3 Covid Periode

De COVID-pandemie bracht voor Nederland een onverwachte en ingrijpende verandering in het onderwijs. Van de ene week op de andere werden scholen gesloten en moest de leerlingen thuis hun onderwijs volgen. Onderwijsinstellingen zijn massaal overgestapt naar digitaal lesgeven, maar waren daar niet allemaal goed op voorbereid. Leerkrachten moesten binnen korte tijd nieuwe digitale vaardigheden aanleren, omdat er aanzienlijke verschillen waren in hoe scholen hun lessen organiseerden. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke afname van de kwaliteit van het onderwijs, zowel tussen scholen en tussen leerlingen.

Landelijke onderzoeken door de Inspectie van het Onderwijs²² toonden aan dat veel leerlingen leerachterstanden ondervonden, lagere cijfers behaalden en zich zorgen maakten over de toekomst, met name over examens en overgang naar het volgende leerjaar. Van leerlingen in het voortgezet onderwijs nam hun motivatie af. Ze hadden minder plezier in het leren en er was minder aandacht voor hun sociale en emotionele groei tijdens de online lessen. Docenten en schoolleiders toonden eveneens bezorgdheid: niet alleen over de leerresultaten, maar ook over het welzijn van leerlingen, hun zelfstandigheid en de vraag hoe achterstanden later konden worden opgelost.²³

De COVID-pandemie heeft een grote impact gehad op de onderwijssituatie van kinderen met een trekkend en varend bestaan. Tijdens de eerste fase van de lockdowns waren alle leerlingen thuis en

moesten ze digitaal onderwijs volgen. Voor gezinnen van schippers hield dit in dat kinderen les kregen aan boord. In de praktijk ging dit vaak traag. De internetverbinding was niet altijd stabiel. Dit leidde tot het vaak vastlopen van de digitale lessen. Bovendien was de beschikbare ruimte beperkt: het hebben van meerdere kinderen in een kleine woning, met uiteenlopende scholen, roosters en online platforms, creëerde extra druk op ouders. Zij moesten zowel werken als het digitaal onderwijs ondersteunen.

In de eerste paar weken van de pandemie waren de internaten gesloten, maar al snel daarna werd er opvang georganiseerd voor kinderen bij wie het thuis niet veilig of stabiel genoeg waren. De kinderen konden bij het internaat verblijven en daar hun digitaal les volgen. Ook voor jongeren die examens of tentamens moesten maken werden de internaten geopend. Er waren wel binnen de woongroepen strenge regels van toepassing. Bij een besmetting werd de gehele groep in quarantaine geplaatst. Hoewel er beperkingen waren, was het voor veel kinderen van groot belang om op het internaat te kunnen verblijven. Het internaat zorgde niet alleen voor een betere leeromgeving, maar ook voor een sociale sfeer. Jongeren meldden dat ze het onderlinge contact enorm misten. Het samenzijn, namelijk het spelen, ontspannen, praten en gewoonweg leeftijdsgenoten zien, werd als een essentiële behoefte beschouwd.

Tijdens de COVID-pandemie volgden kinderen van schippers, kermis- of circusouders, net als andere leerlingen, het reguliere onderwijs op afstand wanneer scholen gesloten waren. In hun situatie betekende dit dat ze digitaal onderwijs moesten volgen vanaf hun verblijf aan

²² <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/corona-onderzoeken>

²³ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/corona-onderzoeken/gevolgen-van-16-maanden-corona-voor-het-onderwijs/gevolgen-voortgezet-onderwijs/gevolgen-voor-leerlingen>

boord of onderweg. De ervaringen lieten zien dat online lessen soms traag verliepen en dat beperkte ruimte en internetverbindingen een uitdaging vormden. Deze periode biedt inzichten en inspiratie voor het nadenken over mogelijke alternatieve manieren om onderwijs te organiseren voor kinderen met een mobiele of wisselende leefomgeving, bijvoorbeeld door het combineren van flexibiliteit in tijd, locatie of begeleiding. Het levert echter geen concrete adviezen of kant-en-klare oplossingen voor deze doelgroep.

5.2 Mogelijk alternatief: Hybride onderwijs

Hybride onderwijs is in deze context een onderwijsvorm waarin fysiek onderwijs op school of internaat wordt gecombineerd met digitaal of afstandsonderwijs aan boord van een schip of thuis. Het concept is ontstaan vanuit de mogelijkheid om jonge kinderen, met name in groep 3, een geleidelijke overgang te bieden naar het internaat leven. Door deze gefaseerde instroom wordt voorkomen dat kinderen abrupt van hun ouders worden gescheiden. Dit kan stress, heimwee en emotionele belasting verminderen.

In 2023 is het Landelijk Onderwijs voor Varende Kinderen (LOVK) gestart met een pilot voor hybride onderwijs in groep 3. > Het doel is om jonge schipperskinderen te ondersteunen in de dubbele overstap: van ontwikkelingsgericht onderwijs en wonen aan boord naar methodisch onderwijs in groep 3 en wonen aan de wal. De aanpak combineert digitaal afstandsonderwijs met fysieke lesdagen op de ligplaatsschool in Dordrecht of op de toekomstige walschool. Kinderen volgen deels les op school en deels op afstand, afhankelijk van hun situatie en behoefte. Er wordt veel maatwerk toegepast, afgestemd op het individuele kind en gezin. Deze aanpak zorgt voor een geleidelijke overgang van het leven aan boord naar het leven op een internaat of reguliere basisschool.

De pilot met hybride onderwijs wordt door zowel ouders als internaten over het algemeen positief ontvangen. Kinderen die deelnemen aan het project ervaren merkbaar minder stress en heimwee bij de overgang naar het internaat. De pilotgroep is breed samengesteld en groeit gestaag. Dit wijst op een toenemende belangstelling vanuit verschillende gezinnen en instellingen.

Het project vraagt om intensieve begeleiding, extra inzet van personeel en een specifieke ICT-infrastructuur om het onderwijs op maat te kunnen aanbieden. De eerste resultaten zijn bemoedigend: kinderen laten goede leerresultaten en emotionele stabiliteit zien, terwijl ouders de flexibiliteit en het maatwerk van het systeem waarderen. Deze aanpak maakt het mogelijk om beter in te spelen op de individuele behoeften van gezinnen, waardoor het hybride onderwijs aantrekkelijk is voor uiteenlopende doelgroepen.

Toch kent de pilot ook uitdagingen. De benodigde financiering is hoog en wordt momenteel volledig gedekt uit het bestaande LOVK-budget. Voor continuïteit en uitbreiding is structurele bekostiging noodzakelijk. De samenwerking tussen LOVK, internaten en BSOS-scholen is intensief en gericht op een soepele overgang en het welzijn van het kind. Dit partnerschap draagt bij aan een stabiele leeromgeving en een goede afstemming tussen onderwijs en opvang.

Het LOVK heeft de ambitie om, binnen zorgvuldige en duidelijke kaders, de pilot voort te zetten en uit te breiden naar oudere groepen. Internaten, scholen en ouders geven aan hierin mee te willen denken en dat hiervoor goede afstemming tussen OCW en VWS essentieel is om het model toekomstbestendig te maken.

De praktijkervaringen tonen aan dat hybride onderwijs in pilots positieve resultaten oplevert. Kinderen behalen goede leerprestaties en ouders waarderen de flexibiliteit die het systeem biedt. Het maatwerk dat mogelijk is, maakt het aantrekkelijk voor gezinnen met specifieke behoeften. Bovendien draagt de pilot positief bij aan sociaal-emotionele stabiliteit, omdat kinderen stapsgewijs wennen aan een nieuwe leefomgeving. Opgemerkt dient te worden dat meerdere ouders aangeven dat hun kinderen aan boord weinig sociale prikkels kennen en pas op het internaat leren samenwerken, conflicten op te lossen en deel uitmaken van een groep. In uitzonderlijke situaties, zoals ziekte of bijzondere familieomstandigheden, biedt hybride onderwijs een waardevolle oplossing om continuïteit in het leren te waarborgen.

Tegelijkertijd zijn er duidelijke beperkingen en risico's. Volledig afstandsonderwijs wordt vooral door ouders als ongeschikt beschouwd voor kinderen in de basisschoolleeftijd. Op deze leeftijd vinden ouders juist de sociale interactie en fysieke aanwezigheid cruciaal voor de hun ontwikkeling van kinderen. Onderzoek laat zien dat langdurig afstandsonderwijs kan leiden tot verminderde sociale betrokkenheid, minder ontwikkelkansen in samenwerking en communicatie, en een groter risico op leerachterstanden²⁴.

Daarnaast blijkt begeleiding aan boord vaak problematisch: ouders hebben niet altijd de tijd of rust om een stabiele leeromgeving te creëren. Ook bestaat er een zorg dat hybride onderwijs door sommige ouders kan worden misbruikt om bedrijfsbelangen, zoals langer

varen, boven het kindbelang te stellen. Hybride onderwijs vraagt om strikte voorwaarden en duidelijke kaders.

Financieel en organisatorisch brengt hybride onderwijs extra uitdagingen met zich mee. Het vraagt om meer personele inzet, technologische voorzieningen en maatwerk. Dit leidt tot hogere kosten en complexiteit. Structurele financiering ontbreekt vaak, waardoor het model niet toekomstbestendig is als hoofdvorm van onderwijs. Beleidsmatig is er terughoudendheid: ministeries erkennen de voordelen als aanvulling, maar benadrukken dat fysiek onderwijs de norm moet blijven. Volledig afstandsonderwijs leidt tot leerachterstanden en verlies van motivatie, en mag daarom geen structureel alternatief worden.

De positieve resultaten van deze pilot door ouders en kinderen – zoals minder stress, betere emotionele stabiliteit voor de kinderen en geleidelijke hechting aan schoolritme – laten zien dat maatwerk in de jongste schooljaren daadwerkelijk meerwaarde kan hebben. Ook internaten signaleren dat de geleidelijke overgang leidt tot minder heimwee en een soepelere start in het leven op een internaat. Hierdoor ontstaat een genuanceerd beeld: hybride onderwijs biedt mogelijkheden, maar kent duidelijke grenzen. Investerings in digitale infrastructuur en ondersteuning zijn noodzakelijk om ongelijkheid tussen gezinnen te voorkomen. Daarnaast is monitoring van leerresultaten en sociaal-emotionele ontwikkeling essentieel om de effectiviteit van hybride onderwijs te beoordelen.

²⁴ Aarts, B., Wolf, I. de, Breuer, T., & Wetten, S. van (2020), *Effectief afstandsonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Wij concluderen dat hybride onderwijs voor kinderen tot en met groep 3 van het basisonderwijs een positieve aanvulling kan zijn, maar dat hybride onderwijs voor kinderen vanaf 7 à 8 t/m 12 jaar geen volledig alternatief biedt voor fysiek onderwijs.

6. Alternatieve financieringsmogelijkheden

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de huidige financieringssystematiek. Verder wordt de financiële analyse en belangrijkste financiële knelpunten en beantwoording van deelvraag 3 beschreven:

“Wat zijn de voor- en nadelen van de huidige financieringsmodaliteiten? Kan met de keuze voor andere financieringsmodaliteit(en) een betere doelmatigheid en/of doeltreffendheid, mede gezien de krimp in het gebruik van de regeling, gerealiseerd worden? Hierbij moet specifieke aandacht worden besteed aan: De € 1 mln. Uit artikel 3c, die oorspronkelijk bedoeld was voor wachtgeld, en nu wordt gebruikt voor reguliere exploitatie. Hierbij moet gekeken worden naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding hiervan gezien de doelen van de subsidieregeling met nadruk op kwaliteit.”

6.1 Financiële analyse en knelpunten van huidige model

In de afgelopen jaren hebben internaten te maken gehad met een groeiende druk op hun financiële situatie. De stijgende loonkosten en dalingen van het aantal kinderen hebben de balans tussen inkomsten en uitgaven onder druk gezet.

In de periode 2022-2024 daalt het aantal kinderen op internaten van 514 in 2022 naar 475 in 2024. Deze dalende aantallen hebben een direct impact op de inkomsten, omdat de subsidie grotendeels afhankelijk is van het aantal kinderen. Tegelijkertijd blijven de vaste

lasten (huisvesting en onderhoud) grotendeels gelijk. Zoals eerder aangegeven hebben de internaten met name door personeelsreductie de stijgende kosten en de lagere inkomsten kunnen compenseren. Zie voor een gedetailleerde analyse bijlage 4.

Hoewel de financiële analyse op totaal niveau geen grote schokken laat zien, zijn er onderliggende verschillen tussen de beide internaten.

6.2 Alternatieve financieringsmogelijkheden

6.2.1 Hybride model

Een **hybride model**, waarin een vast basisbedrag voor structurele lasten wordt gecombineerd met een variabel bedrag per kind is minder kwetsbaar. Een vast basisbedrag zou de structurele en moeilijke schaalbare lasten zoals, capaciteit gebonden personeelskosten, huisvesting en nutsvoorziening, vastgoedonderhoud e.g. kunnen bekostigen. Deze kosten veranderen nauwelijks met fluctuaties in het aantal kinderen en vormen bij sommige internaten een groot deel van de begroting. Het variabel bedrag per kind beweegt mee met het daadwerkelijke aantal kinderen. Deze combinatie van vaste en variabele component maakt het mogelijk om zowel stabiliteit als flexibiliteit in de financiering te waarborgen.

Een dergelijk hybride systeem biedt meerdere voordelen. Het vaste basisbedrag versterkt de financiële stabiliteit van internaten en maakt meerjarige planning van personeel, onderhoud en huisvesting mogelijk. Tegelijkertijd blijft het model via het variabele deel per kind gevoelig voor de daadwerkelijke instroom, waardoor er een directe relatie blijft bestaan tussen doelgroep, omvang en bekostiging en daarmee een doelmatigheidsprikkel behouden blijft. Vooral internaten met een lagere aantal kinderen zijn gebaat bij een

dergelijke systematiek, omdat zij relatief zwaar worden geraakt door dalende kindaantallen binnen de huidige volledig kindgebonden bekostiging.

Daartegenover staat dat een hybride model enige complexiteit toevoegt aan de inrichting van het bekostigingssysteem. Het vereist duidelijk criteria voor de vaststelling van het basisbedrag per locatie. Het variabele deel van de bekostiging kan bovendien nog steeds gevoelig zijn voor grote schommelingen in kind aantallen en veranderde mobiliteit van varende ouders. Daarnaast blijven prestatieafspraken en kwaliteitskaders noodzakelijk om verschillen in kwaliteit of doelmatigheid tussen internaten te beheersen.

Wij zijn alles afwegende van mening dat een hybride model meer stabiliteit biedt voor het dekken van structurele lasten en daardoor meer flexibiliteit voor fluctuaties in kindstromen biedt, waardoor betere mogelijkheden voor een doelmatige inzet van middelen mag worden verwacht (zie aanbeveling bij 4.2.3.).

6.2.2 Meerjarige subsidietoekenning

Op dit moment moeten internaten jaarlijks een nieuwe **subsidieaanvraag** indienen. Verschillende stakeholders benadrukken dat deze jaarlijkse cyclus niet aansluit bij behoefte aan voorspelbaarheid en te weinig ruimte biedt voor lange termijnplanning

Tegelijkertijd zijn er enkele aandachtspunten. Minder jaarlijkse toets momenten betekenen ook dat er minder ruimte is voor directe beleidsbijsturing wanneer het aantal kinderen significant daalt. In zulke situaties kan tijdelijk te veel subsidie worden verstrekt, waardoor tussentijdse correctiemechanismen noodzakelijk zijn. Bovendien vergt

de overstap naar meerjarige subsidieverlening een aanpassing van het juridische en administratieve subsidiekader.

6.2.3 Huur

Internaten voor schipperskinderen maken gebruik van uiteenlopende **huisvestingsvormen**: sommige zijn eigenaar van hun panden, terwijl andere gebouwen huren van particuliere eigenaren of woningcorporaties. In de oorspronkelijke subsidieregeling werd voor gehuurde locaties een hogere vergoeding toegekend om de structurele huurkosten te compenseren. Deze systematiek is recent aangepast, de normbedragen voor huur- en eigendomspanden vrijwel gelijk zijn.

Deze wijziging zou ongunstig uit kunnen pakken voor internaten die huren, omdat hun vaste lasten – zoals huur, onderhoud en servicekosten – niet volledig door de subsidie worden gedekt. Stakeholders hebben aangegeven dat deze aanpassing leidt tot financiële druk, vooral bij locaties die extra ruimte moeten huren om aan de opvangbehoefte te voldoen. Waar eigenaars bepaalde lasten gedeeltelijk kunnen verminderen, blijven huurcontracten onverminderd doorlopen.

Het kostenprofiel van huren verschilt op meerder punten van dat van eigendom. Huur is een contractuele vaste last die niet meebeweegt met het aantal kinderen en jaarlijks stijgt door indexatie. Wanneer de instroom daalt, blijven huurkosten gelijk, waardoor de kosten per kind stijgen. Bij eigendom bestaan de lasten uit onderhoud, energie, afschrijving, en soms rente of erfpacht. Hoewel deze kosten ook grotendeels vast zijn, ligt het totale kostenniveau bij eigendom doorgaans lager dan bij commerciële huurcontracten.

Daarnaast lopen internaten die huren meer risico bij leegstand. Zij blijven gebonden aan huurcontracten, ook wanneer ruimten tijdelijk niet gebruikt worden. Eigenaars hebben doorgaans iets meer flexibiliteit in de inzet van hun gebouw, al blijft leegstand ook bij eigendom een financieel risico. Huurders zijn echter afhankelijk van marktontwikkelingen, waarbij huurprijzen kunnen stijgen zonder dat de subsidieregeling daarop aansluit.

Tegelijkertijd zijn er enkele aandachtspunten. Wanneer huren niet marktconform zijn, bestaat het risico op overcompensatie. Daarnaast vraagt een gerichte huurtoeslag om enige aanvullende controle op marktconformiteit, zodat de systematiek eerlijk en uitvoerbaar blijft.

Wij bevelen aan om de huurcomponent expliciet te erkennen en (deels) te subsidiëren. Dit kan bijvoorbeeld via een aanvullende toe- of afslag of door terug te keren naar een differentiële normering, waarbij gehuurde panden mogelijk een ander normbedrag ontvangen dan eigendomspanden. Dit geeft instellingen meer zekerheid over de vergoeding van hun huurkosten, waardoor begrotingen stabiel worden en het risico op financiële tekorten afneemt. Door de financiële systematiek expliciet te laten aansluiten op het kostenprofiel van huurpanden kan worden voorkomen dat middelen die bedoeld zijn voor de verzorging en begeleiding van kinderen moeten worden ingezet om structurele huisvestingskosten te dekken. Opgemerkt wordt dat internaten zelf verantwoordelijk zijn en blijven om de huurvoorwaarden zoals opgenomen in hun huurcontracten te optimaliseren. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan flexibele opzegclausules of de mogelijkheid tot reductie van huoppervlakte.

7. Bevindingen en aanbevelingen

Dit hoofdstuk biedt een beknopt overzicht van de bevindingen en aanbevelingen die voortkomen uit de analyse in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Hieronder worden de belangrijkste inzichten geordend weergegeven, met verwijzingen naar de paragrafen waarin zij uitgebreider zijn onderbouwd.

7.1 Doeltreffendheid van de regeling

De regeling is doeltreffend voor de doelgroep die er in de praktijk gebruik van maakt: schipperskinderen. Internaten bieden stabiliteit, continuïteit van onderwijs en een veilige leefomgeving (zie 4.2.1). De regeling wordt door circus- en kermisdoelgroepen echter nauwelijks benut (zie 4.2.2). Daarmee ligt de feitelijke doeltreffendheid primair in de binnenvaartsector. Dit sluit aan bij de leef- en werksituatie van deze gezinnen.

7.2 Doelmatigheid en financiële stabiliteit

Wij beoordelen het functioneren van de regeling als **doelmatig**. Uit onze financiële analyse blijkt dat de kosten van de subsidieregeling per kind onder het inflatieniveau blijven met name door reductie van de personele inzet door de internaten. De doelmatigheid van de regeling zal als gevolg van de verwachte daling van het aantal deelnemers aan de regeling de komende jaren echter verder beproefd worden.

De analyse van het wachtgeldbudget toont dat dit onderdeel van de financiering niet langer aansluit op de oorspronkelijke doelstelling en nu vooral wordt ingezet als exploitatiebuffer.

7.3 Alternatieven en oudervoorkeuren

Alternatieven zoals wonen aan wal, gastouderopvang, pleeggezin of hybride onderwijs kunnen in individuele gevallen passend zijn, maar bieden naar de mening van veel schippersgezinnen geen volwaardig of duurzaam alternatief voor het arrangement dat internaten bieden (zie hoofdstuk 5). Ouders geven aan dat internaten een stabiele en haalbare oplossing vormen voor onderwijs en zorg wanneer zij zelf niet in staat zijn hun kinderen continu nabij school te huisvesten.

7.4 Financieringsmodaliteiten en oplossingsrichtingen

Op basis van de financiële analyse en de geschetste knelpunten bevelen wij aan de financieringssysteem te moderniseren. Een toekomstbestendige regeling vraagt om een model dat stabiliteit biedt en recht doet aan de vaste lasten van internaten.

De belangrijkste oplossingsrichtingen zijn:

- Een hybride model met een vast basisbedrag per locatie en een variabele bijdrage per kind (zie 6.2.1);
- Huurcomponent expliciet erkennen en (deels) te subsidiëren (zie 6.2.3).

Deze oplossingsrichtingen versterken de doelmatigheid van de regeling zonder afbreuk te doen aan de toegankelijkheid en kwaliteit.

7.5 Overige inzichten buiten de opdracht

Tijdens het onderzoek kwamen bredere thema's naar voren die relevant zijn voor de sector, maar niet tot de opdracht behoren. Deze onderwerpen vragen beleidsmatige afweging op langere termijn en maken geen onderdeel uit van de aanbevelingen voor de herziening van de subsidieregeling. Omdat deze onderwerpen nadrukkelijk leven onder verschillende stakeholders van deze subsidieregeling, zijn deze inzichten gedeeld in bijlage 2 van deze rapportage.

7.6 Conclusie

De regeling blijft een waardevolle voorziening voor kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan. De regeling is doeltreffend voor schipperskinderen en functioneert overwegend doelmatig.

Bijlage 1. Toetsingskader

Thema	Relevantie	Criteria	Doeltreffendheidsindicatoren	Doelmatigheidsindicatoren
Doel en noodzaak	Voorkomt dat subsidie wordt ingezet voor een probleem dat niet bestaat of al adequaat wordt aangepakt. Belastinggeld is nuttig gebruikt.	Heldere probleemdefinitie, subsidiebedragen benut voor bereiken doelstellingen.	Subsidie wordt op een zo doeltreffend (effectief) mogelijke manier ingezet; kinderen krijgen opvang, om vanuit die plaats onderwijs te kunnen volgen. De vraag naar opvang volgt het aanbod van de internaten. De doelgroep wordt bereikt (gemeten in gebruik ten opzichte van mogelijk gebruik).	Subsidie wordt op een zo doelmatig (efficiënt) mogelijke manier ingezet; kosten per kind vergelijkbaar met jeugdzorg respectievelijk jeugdupvang (vergelijkend locaties).
Kwaliteit opvang	Stabiele leefomgeving ondersteunt ontwikkeling.	Veilige, stabiele en passende opvang.	Voldoet aan normen; ouder- en kindertevredenheid; kinderen zijn ingeschreven bij een school.	Opvang volgt minimale fte- en leefruimtenormen vanuit regeling, maar overschrijdt deze niet te ruimschoots.
Gelijkheid en toegankelijkheid	Voorkomt ongelijke kansen en achterstanden in ontwikkeling en onderwijs, waarborgt inclusiviteit en beschermt m.n. binnenvaartsector.	Gelijke behandeling; toegankelijkheid voor alle doelgroepen	Kinderen worden gelijkwaardig behandeld, ondanks verschillen in achtergrond; aanwezigheid van barrières tot inschrijving	Gelijkheid wordt op een efficiënte manier bewerkstelligd, toegankelijkheid is groot en zonder grote drempels voor alle doelgroepen
Evaluatie en verantwoording	Borging van publieke middelen; zorgt ervoor dat regeling blijft aansluiten bij de behoefte.	Exploitanten leggen periodiek verantwoording af.	Verslagen en kwaliteitssystemen beschikbaar en accuraat.	Verantwoordingsproces is niet te omslachtig; duidelijk en transparant, doch snel.
Aanvraagproces	Waarborgt correcte subsidieverlening.	Aanvragen volledig, tijdig en met accountantscontrole.	Aanvragen voor 1 november; assurance rapport toegevoegd.	Aanvraagproces is eenvoudig en voorspelbaar voor de internaten; weinig verwarring
Ouderbijdrage	Garandeert eerlijke bijdragen en voorkomen misbruik van publieke middelen.	Ouderbijdragen correct, transparant en gerechtvaardigd.	Bijdragen ontvangen volgens wet, aantal klachten vanuit ouders.	Balans tussen zo hoog mogelijke bijdrage en zo veel mogelijk ingeschreven kinderen.
Onderwijs	Waarborgt gelijke kansen, voorkomt maatschappelijke achterstanden	Kinderen ontvangen op reguliere wijze onderwijs	Aantal inschrijvingen bij scholen van doelgroepen, achterstanden niet groter dan bij 'reguliere' kinderen, schooluitval, doorstroom naar vervolgonderwijs	Kosten opvang en resultaten onderwijs per kind in regeling vergelijkbaar met 'regulier' kind

Bijlage 2. Overige bevindingen evaluatie

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen naar de evaluatie subsidieregeling zijn aanvullende bevindingen naar voren gekomen. Deze bevindingen zijn niet direct herleidbaar naar de onderzoeksvragen maar dragen naar onze mening mogelijk wel bij aan de beoordeling van de subsidieregeling. Daarom geven wij deze bevindingen in deze bijlage ter kennisgeving en overweging mee.

A. Toegankelijkheid van internaten

Dalende kinderaantallen leiden tot sluiting of dreigende sluiting van locaties, waardoor reisafstanden toenemen en keuzevrijheid door mindere spreiding afneemt. De daling van het aantal kinderen op internaten heeft drie belangrijke oorzaken:

1. Demografische ontwikkeling van de binnenvaart
 - Minder kleine schepen
 - Toenemende professionalisering
 - Meer gezinnen die (deels) aan wal wonen
2. Hoge kosten en beperkte ligplaatsen
 - Schippers zijn minder afhankelijk van aan boord wonen
 - Logistieke uitdagingen verminderen mobiliteit van gezinnen
3. Veranderende gezinsvoorkeuren
 - Ouders kiezen soms voor een meer vaste woonvorm voor kinderen
 - Toenemende druk op personeelscapaciteit binnen bedrijven maakt flexibiliteit lastiger

Bovenstaande ontwikkelingen veranderen de noodzaak van de regeling niet, maar beïnvloeden wel de schaalgrootte, financiële stabiliteit en benodigde spreiding van internaten.

Subsidiegelden worden besteed aan directe kosten voor huisvesting, verzorging en opvoeding. De ouderbijdrage stimuleert betrokkenheid en kwaliteitsbewaking.

In interviews werd met name voor kleinere locaties kwetsbaarheid genoemd. Dit gold niet voor de instellingen als geheel. De twee organisaties hebben qua omvang verschillende totalen aantal kinderen, waarbij ook individuele locaties verschillen in schaal. Bij kleine locaties drukken vaste lasten en organisatorische verplichtingen relatief zwaarder op de exploitatie, zeker bij dalende kind aantallen. Hierdoor ontstaat sneller financiële kwetsbaarheid en neemt de kans toe dat locaties onder een minimale bezetting komen. Krimp en spreidingsdruk vragen om strategische keuzes binnen de sector, waaronder samenwerking, clustering of herinrichting van voorzieningen. Omdat het onderzoek geen toegang had tot gedetailleerde kosten-batengegevens op locatieniveau, kan hierover geen kwantitatieve doelmatigheidsanalyse worden gegeven.

B. Wens voor ruimere financiële buffers

In een situatie van krimp is de financiële structuur van de internaten volatiel en is het voor de internaten een uitdaging om deze afname ook aan de kostenkant te compenseren. De combinatie van een maximale egaliseringsreserve van 10% en een financieringssysteem die sterk meebeweegt met het aantal kinderen, zorgt voor structurele knelpunten. Vooral locaties waar een beperkt aantal kinderen gehuisvest zijn ervaren dat fluctuaties in instroom direct doorwerken in hun financiële positie, omdat vaste lasten zoals huisvesting en onderhoud nauwelijks meebewegen.

C. Samenwerking internaten

Uit verschillende interviews blijkt dat een mogelijke fusie of intensievere samenwerking tussen Stichting Limena en Stichting Meander regelmatig onderwerp van gesprek is binnen de sector en bij het ministerie van VWS. Beide internaten bieden opvang aan schipperskinderen, maar verschillen in identiteit (Limena is reformatorisch, Meander katholiek en protestantschrijstelijk) en organisatiecultuur. De motieven voor samenwerking of fusie zijn duidelijk. Door dalende kind aantallen en toenemende financiële druk zien bestuurders en beleidsmakers samenwerking als een kans om schaalvoordelen te realiseren, kosten te delen en de continuïteit van opvanglocaties te waarborgen. Een fusie of intensievere samenwerking biedt kansen als mogelijkheid om de sector toekomstbestendiger te maken en de samenwerking met de overheid te versterken. Daarnaast kan intensievere samenwerking leiden tot betere kennisdeling, gezamenlijke opleidingen en een sterkere lobby richting beleidsmakers.

Toch zijn er ook belemmeringen. De religieuze en pedagogische grondslagen van Limena en Meander verschillen, waardoor fusie of intensieve samenwerking complex is. Beide organisaties hechten sterk aan hun eigen identiteit en pedagogische visie. Ook op het gebied van organisatiecultuur zijn er verschillen, bijvoorbeeld in voorwaarden rond leveranciers en interne processen, wat gezamenlijke financiële trajecten bemoeilijkt. Geïnterviewden benadrukken dat samenwerking geen doel op zich is, maar een middel om continuïteit te waarborgen binnen de kaders van identiteit, pedagogische visie en lokale behoeften.

In de praktijk is er sprake van intensievere samenwerking, vooral op het gebied van kennisdeling, oudercontact en gezamenlijke

beleidsvorming. Toch blijft volledige fusie een gevoelig onderwerp en is een keuze van de besturen zelf. Regionale samenwerking en gezamenlijke projecten worden door betrokkenen als realistischer en wenselijker gezien dan volledige centralisatie.

D. Blijvende aandacht kwaliteit van opvang

De kwaliteit van internaten wordt op meerdere manieren bewaakt. Formele instrumenten zoals jaarverslagen, IGJ-rapporten en oudertevredenheidsonderzoeken vormen de basis voor structurele kwaliteitsmonitoring. Daarnaast leveren informele signalen, zoals wekelijkse contactmomenten met ouders, belangrijke aanvullende inzichten op. Internaten investeren actief in teamcoaches, pedagogisch medewerkers en gerichte trainingen om deskundigheid en continuïteit te waarborgen. Bovendien werken internaten met kwaliteitssystemen waarop periodieke externe audits plaatsvinden. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) houdt toezicht. In februari 2021 concludeerde IGJ dat Limena en Meander voldoen aan de verwachtingen uit het aangepaste toetsingskader Verantwoorde Hulp voor Jeugd. Het rapport was overwegend positief. Voor de periode van onderzoek 2022-2025 zijn er geen nieuwe IGJ-inspectierapporten beschikbaar.

Ouders geven in de gesprekken aan overwegend positief te zijn over de opvang van kinderen die op het internaat verblijven. Zij ervaren dat er veel aandacht is voor persoonlijke begeleiding, veiligheid en een huiselijke sfeer wordt gecreëerd. Ouders geven expliciet aan dat de kwaliteit van internaten goed is, wat het belang van de subsidieregeling benadrukt.

Ouders waarderen het intensieve contact tussen internaten en scholen. Ouders worden actief betrokken bij beleid, overdrachten en

evaluaties. Dit zorgt voor transparantie en een gezamenlijke focus op het welzijn van het kind. Er wordt door ouders op verschillende manieren gekeken naar hybride onderwijs. Over het algemeen wordt hybride onderwijs voor jonge kinderen gezien als een mogelijk waardevolle aanvulling bij de overgang van thuis naar internaat. Het biedt rust en voorkomt overbelasting bij jonge kinderen. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat fysiek onderwijs en sociale interactie essentieel blijven voor de ontwikkeling van het kind.

Kleinschaligheid en individuele begeleiding worden als essentieel gezien voor kwaliteit. Ouders en internaten geven aan behoefte te hebben aan meer flexibiliteit, zodat ook kleinere internaten kunnen blijven bestaan en alle kinderen passende begeleiding krijgen. Tegelijkertijd geven internaten aan dat zij binnen hun pedagogische rol soms worden geconfronteerd met situaties waarin meerdere kinderen gelijktijdig extra aandacht nodig hebben. Internaten benadrukken dat zij ondersteuning bieden binnen een onderwijs- en leefomgevingscontext, maar geen gespecialiseerde jeugdhulp uitvoeren; in gevallen waarin zwaardere zorg nodig is, wordt samengewerkt met externe jeugdhulpaanbieders die door gemeenten worden ingekocht. Voorbeelden die genoemd worden zijn kinderen met hoogbegaafdheid of autisme. Tegelijkertijd geven de internaten aan dat er soms mentoren zijn die een grote groep kinderen moeten begeleiden, waardoor het voor kan komen dat er minder persoonlijk aandacht is voor kinderen die dat soms juist nodig hebben. Dit benadrukt dat internaten binnen hun pedagogische rol ondersteuning bieden waar nodig, maar dat voor gespecialiseerde jeugdhulp wordt samengewerkt met externe partijen.

Uit de gesprekken met ouders blijkt dat zij pleeg- of gastgezinnen niet als passend alternatief zien voor een internaat in hun specifieke

situatie. Ouders benadrukken dat pleeggezinnen en gastouders een andere functie vervullen dan internaten: zij bieden een gezinsomgeving, terwijl internaten zijn ingericht op het bieden van een stabiele leef- en leeromgeving die aansluit op het weekritme en de mobiliteit van het varende bestaan. Voor ouders is vooral de continuïteit in onderwijs, dagelijkse begeleiding en voorspelbaarheid van opvang bepalend bij de keuze voor een internaat. De keuze van ouders is daarmee niet gebaseerd op een waardeoordeel over de kwaliteit van pleeg- of gastgezinnen, maar op de praktische en organisatorische passendheid van het internaat voor hun leefsituatie.

Uit de gevoerde gesprekken komt een duidelijk beeld naar voren dat de subsidieregeling het mogelijk maakt een veilige, stabiele en stimulerende omgeving te bieden aan kinderen van varende en trekkende beroepsgroepen. Ouders, internaten en scholen benadrukken dat de opvang niet alleen een praktische noodzaak is, maar ook bijdraagt aan de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Tegelijkertijd zijn er ook kanttekeningen.

Ouders ervaren soms uitdagingen in het leveren van kwaliteit in de opvang door de internaten. Ouders zien dat dat het aantal kinderen en locaties afneemt, momenteel zijn er nog zes internaatlocaties waardoor ouders ervaren dat de keuzevrijheid afneemt. Dit wordt soms als druk ervaren. Daarnaast geven ouders aan dat in sommige gevallen personeelskrapte en vergrijzing de continuïteit van zorg en begeleiding onder druk zetten. Deze uitdagingen horen wij ook terug in de gesprekken met de internaten.

Zo signaleren de internaten toenemende risico's door personeelstekorten en zwaardere ondersteuningsvragen van kinderen. Zij geven aan dat zij vaker te maken krijgen met kinderen die

extra ondersteuning nodig hebben op het gebied van gedrag, sociaal-emotionele ontwikkeling of leerachterstanden. Deze ondersteuningsbehoeften hangen deels samen met de mobiliteit van gezinnen en met de druk op ouders in het varende bestaan. Internaten kunnen deze ondersteuning bieden, maar geven aan dat grenzen worden bereikt wanneer meerdere intensieve casussen gelijktijdig spelen, wat de kwaliteit van huisvesting en opvoeding verder onder druk zet.

E. Ouderbijdrage

De ouderbijdrage vormt een belangrijk onderdeel van de subsidieregeling voor schippersinternaten. Ouders betalen deze bijdrage als medefinanciering voor de opvang, begeleiding en opvoeding van hun kinderen, wat bijdraagt aan het creëren van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, internaten en ouders. De inkomensafhankelijke systematiek wordt in de basis door veel ouders als redelijk ervaren, omdat hiermee rekening wordt gehouden met de draagkracht van gezinnen en de toegankelijkheid van opvang voor een brede doelgroep wordt geborgd.

Tegelijkertijd ervaren verschillende stakeholders knelpunten in de huidige systematiek. Ouders met sterk wisselende of dalende inkomens geven aan dat de bijdrage niet altijd aansluit bij hun actuele financiële realiteit, omdat deze wordt vastgesteld op basis van het inkomen in een voorafgaand jaar. Hierdoor kunnen gezinnen in economisch slechte jaren relatief zwaar worden belast, met name ondernemers: zij betalen eerst belasting over hun winst en moeten de ouderbijdrage vervolgens uit hun privévermogen voldoen.

Naast deze fiscale aspecten signaleren ouders ook dat de inkomensafhankelijke bijdrage soms als oneerlijk wordt ervaren.

Gezinnen met een iets hoger inkomen betalen in sommige gevallen fors meer, terwijl de aard van de opvang gelijk is. Vanuit gesprekken komt de wens naar voren voor een meer geleidelijke inkomensstaffel, zodat de bijdrage minder sprongsgewijs stijgt tussen inkomensgroepen en beter aansluit bij daadwerkelijke draagkracht. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat een verfijndere staffel kan leiden tot meer onzekerheid over de uiteindelijke bijdrage bij huishoudens met fluctuerende inkomsten, wat aandacht vraagt voor uitvoerbaarheid en voorspelbaarheid.

Hoewel oninbare bijdragen voorkomen, lijken deze in de praktijk niet significant binnen het totaal van de regeling.

Een terugkerend en nadrukkelijk levend signaal onder ouders is de wens om de ouderbijdrage fiscaal aftrekbaar te kunnen maken of deze als zakelijke kosten te kunnen verwerken. Dit zou volgens hen bijdragen aan een eerlijkere fiscale behandeling en de netto last verlagen. Daarnaast zou een fiscale verwerking ouders meer duidelijkheid bieden over de netto kosten van opvang, bijvoorbeeld via de jaarlijkse belastingaangifte. De doelgroep is relatief klein, waardoor de macro budgettaire effecten waarschijnlijk goed voorspelbaar zijn.

Een dergelijke wijziging ligt echter binnen het fiscale en beleidsmatige domein en vereist een wetswijziging of beleidsaanpassing die buiten de scope van dit onderzoek valt. Niettemin wordt dit signaal hier vermeld omdat het breed leeft onder ouders.

Bijlage 3. Beschrijving stakeholders

Landelijk Oudercontact voor de Trekkende Beroepsbevolking (LOVT)

Het LOVT is het contactpunt voor ouders waarvan de kinderen naar een internaat gaan en onderwijs volgen. Het bestuur bestaat uit ouders van kinderen op verschillende internaten. Het LOVT houdt zich bezig met subsidieregelingen voor verblijfplaatsen, het in kaart brengen van verblijfplaatsen en deze koppelen aan ouders, het voorzien van ouders met informatie rondom toeslagen en het onderhouden van contact met ministeries, instellingen en verblijfplaatsen. De ouders van kinderen op een internaat zijn automatisch lid van de LOVT.

Stichting Meander

Stichting Meander beheert, verspreid door Nederland, vijf schippersinternaten en één gezinshuis voor kinderen van kermisexploitanten (een zogenaamd 'bakhuis'). Ultimo 2023 verbleven ruim 200 kinderen op locaties van Stichting Meander. Er worden geen kinderen van circusartiesten opgevangen worden door Stichting Meander. De opvoedende taak vervult Meander vanuit de katholieke en protestants-christelijke grondslag.

Stichting Limena

Stichting Limena heeft een reformatorische grondslag en beheert drie schippersinternaten rondom de Rijndelta. In deze internaten verbleven ultimo 2023 ruim 280 kinderen. Stichting Limena heeft als doelstelling het huisvesten, verzorgen en opvoeden van schipperskinderen. Het internaat heeft ook de taak om kinderen en jongeren op geestelijk gebied bij te staan.

Landelijk Onderwijs aan Varende Kinderen (LOVK)

Het LOVK biedt afstands- en ligplaatsonderwijs aan jonge schipperskinderen door middel van een combinatie van (aan boord in te zetten) lespakketten, de inzet van een persoonlijke mentor en een drietal aan ligplaats scholen waar de kleuters en peuters in contact kunnen komen met leeftijdsgenoten. Groep 3 kan in een hybride vorm gevolgd worden. In dit overgangsjaar wisselt het kind online groep 3 onderwijs en wonen aan boord af met fysiek groep 3 onderwijs en wonen op het internaat/aan de wal af.

Stichting Rijdende School (SRS)

De SRS verzorgt basisonderwijs voor kermis- en circuskinderen op wisselende locaties, zodat zij met hun ouders kunnen blijven reizen. Dit onderwijs vindt fysiek in speciale busjes plaats, welke het kermis- en circusgezelschap volgen. Ook vóór en na het basisonderwijs is er nauw contact tussen de trekkende ouders en het SRS. Zo biedt de stichting extra (huiswerk) begeleiding aan voor kinderen die dit nodig hebben.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W)

Dit ministerie is verantwoordelijk voor o.a. de vaarwegen en de infrastructuur die van grote invloed is op de werkzaamheden van de gezinsschippers.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Dit ministerie subsidieert de Stichting Rijdende School, het LOVK en de

basisscholen van het BSOS, drie onderwijs-partijen die zijdelings betrokken zijn bij de subsidieregeling.

behoud van onafhankelijkheid en een sociaaleconomisch aanvaardbare situatie in de binnenvaart.

Basisscholen Onderwijs Schipperskinderen (BSOS)

Dit is een stichting, waarop twaalf basisscholen met expertise in het opvangen van schipperskinderen (afkomstig van het LOVK) zijn aangesloten. Deze stichting wordt gesubsidieerd door het ministerie van OCW zodat kleinere klassen gevormd kunnen worden en de kinderen meer individuele aandacht kunnen krijgen.

Centrale Stichting van Internaten voor Schippers- en Kermisjeugd (CENSIS)

Censis is het overlegorgaan van ouders en werkgevers binnen de sector internaten voor schippers- en kermisjeugd. Voor 2010 werd de subsidie via Censis uitgekeerd. Momenteel verdeelt Censis de wachtgeldten — deel van de subsidieregeling — over de internaten.

Circuspunt

Het platform voor het verenigde Nederlandse circusveld. Het ondersteunt en stimuleert de algehele artistieke en zakelijke ontwikkeling van en in de sector.

Koninklijke Binnenvaart Nederland (KBN)

Brancheorganisatie die zich inzet voor zowel de belangen van binnenschippers als voor de collectieve behoeften van de binnenvaart als sector.

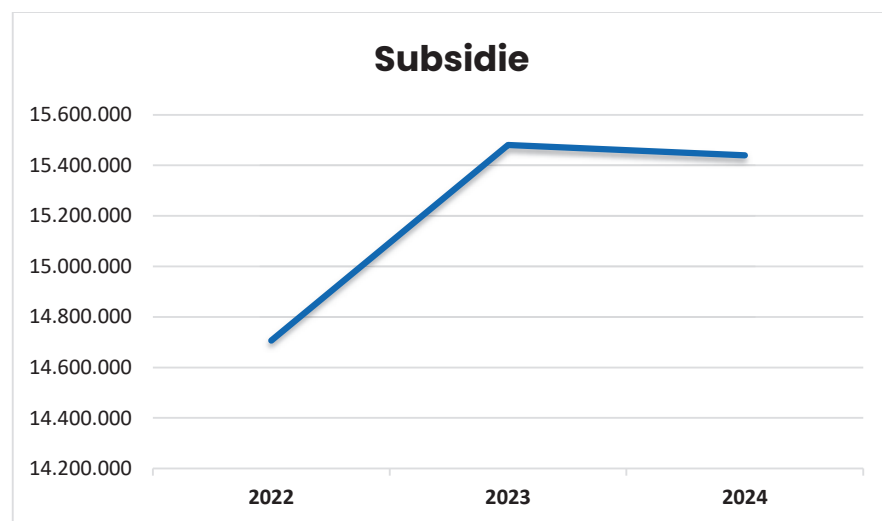
Algemeene Schippers Vereeniging (ASV)

Schippersbond voor particuliere schippers, die streeft naar het

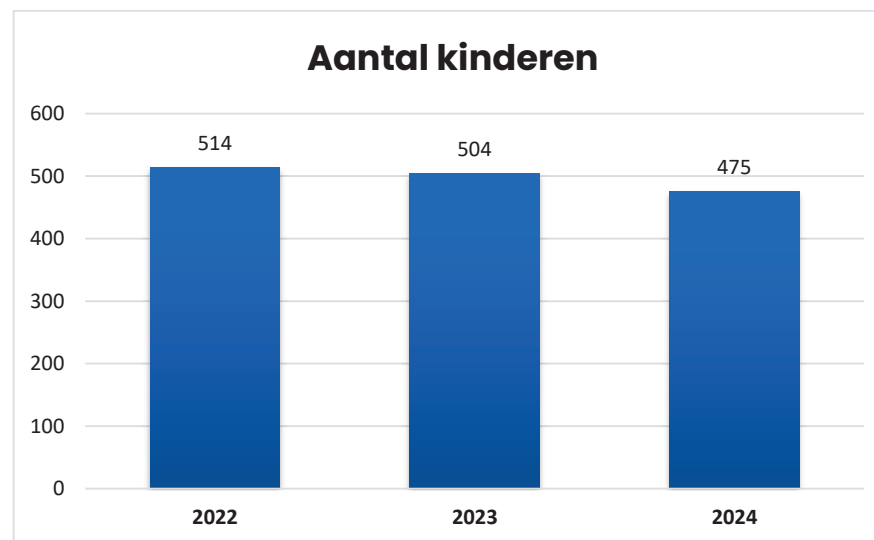
Bijlage 4. Financiële analyse

Subsidies

De totaal uitgekeerde subsidie figuur 14 stijgt licht van 2022 tot 2023 met een kleine daling in 2024. Deze toename van ongeveer €14,7 miljoen in 2022 naar €15,4 miljoen in 2024 komt neer op een stijging van 5% over 3 jaar. Deze stijging wordt veroorzaakt doordat de normbedragen elk jaar stijgen door jaarlijkse indexatie. Tussen de jaren 2022 en 2024 is het aantal kinderen dat subsidie ontvangt met 8% gedaald van 514 tot 475 kinderen, waarvan 12 kinderen in een pleeggezin verblijven. Zie hiervoor figuur 15.



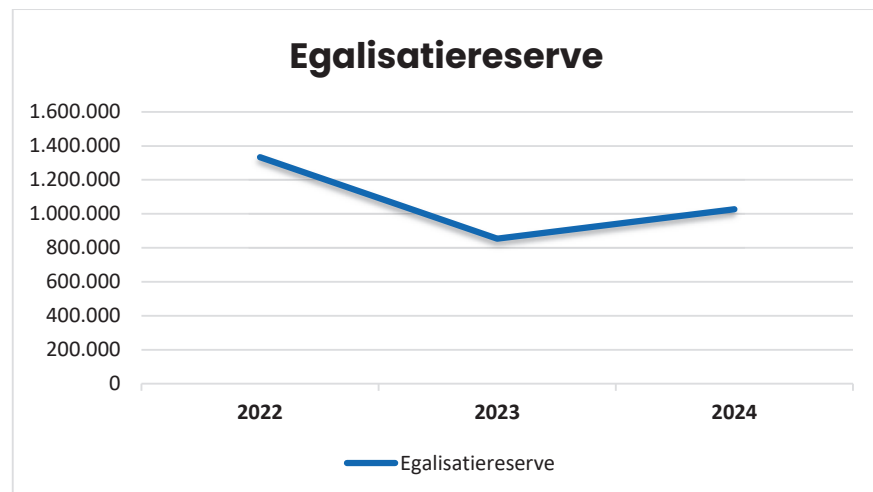
Figuur 14: Totale subsidie voor Meander en Limena samen



Figuur 15: Totaal aantal kinderen gesubsidieerd voor het nieuwe jaar bij Meander en Limena samen

Het totale voor de internaten beschikbare subsidiebudget stijgt licht van 2022 naar 2024. De subsidie per kind groeit met 14%. De kosten per kind zijn met ongeveer 11% gestegen (zie figuur 16). Om tekorten in de exploitatie op te vangen die hiervan het gevolg zijn is door de internaten een beroep gedaan op de egalisatiereserves.

De egalisatiereserves²⁵ zijn bedoeld om de schommelingen in inkomsten en uitgaven op te vangen en mogen maximaal 10% van het totale subsidiebedrag bevatten. De internaten zetten de egalisatiereserve actief in om incidentele kostenstijging of tekorten te dempen.



Figuur 16: Totale egalisatiereserve van Meander en Limena

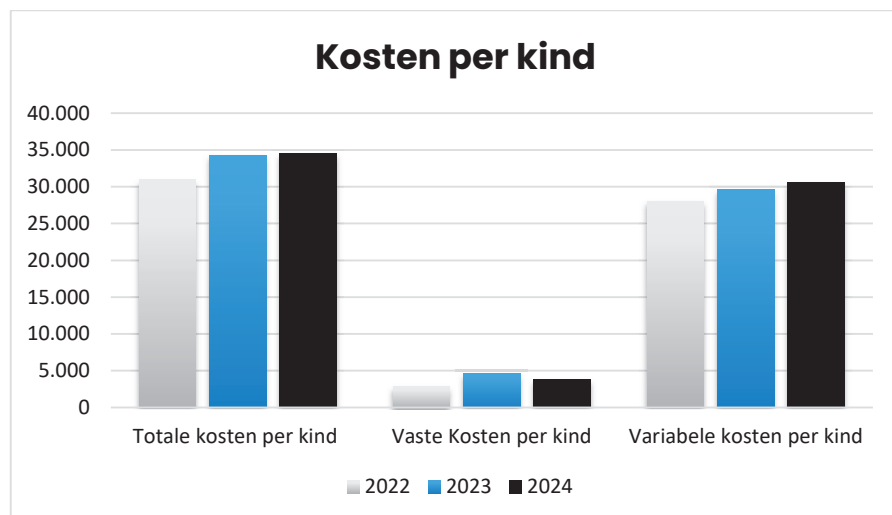
Kosten

De cijfers in figuur 17 laten zien dat de totale kosten per kind in drie jaar tijd zijn gestegen van € 30.936 in 2022 naar € 34.460 in 2024 (+11%). De stijging in 2024 is zeer beperkt.

Totaal	2022	2023	2024	2022-2024
Subsidie per kind	€ 28.612	€ 30.716	€ 32.505	+14%
Totale kosten per kind	€ 30.936	€ 34.286	€ 34.460	+11%
Vaste kosten per kind	€ 2.899	€ 4.669	€ 3.823	+32%
Variabele kosten per kind	€ 28.037	€ 29.618	€ 30.637	+9%
Personeelskosten per kind	€ 24.468	€ 25.039	€ 26.272	+7%
FTE per kind	0,34	0,34	0,33	-1%
Personeelskosten per FTE	€ 72.883	€ 73.208	€ 79.435	+9%

Figuur 17: De tabel toont de ontwikkeling van de subsidie per kind, personeelskosten per kind, totale kosten per kind, FTE-inzet per kind en personeelskosten per FTE over de jaren 2022-2024. De bedragen zijn weergegeven in euro's per kind of per FTE, en de FTE-inzet als verhouding per kind. Hiermee geeft de tabel een overzicht van zowel de financiële kengetallen als de personele inzet in deze periode

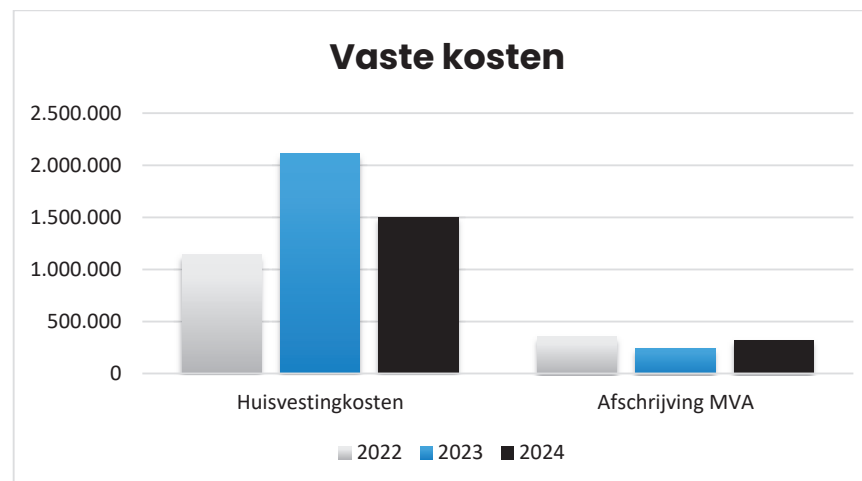
²⁵ Een kanttekening is hierbij op zijn plaats. Enkele van deze cijfers zijn nog niet definitief vastgesteld.



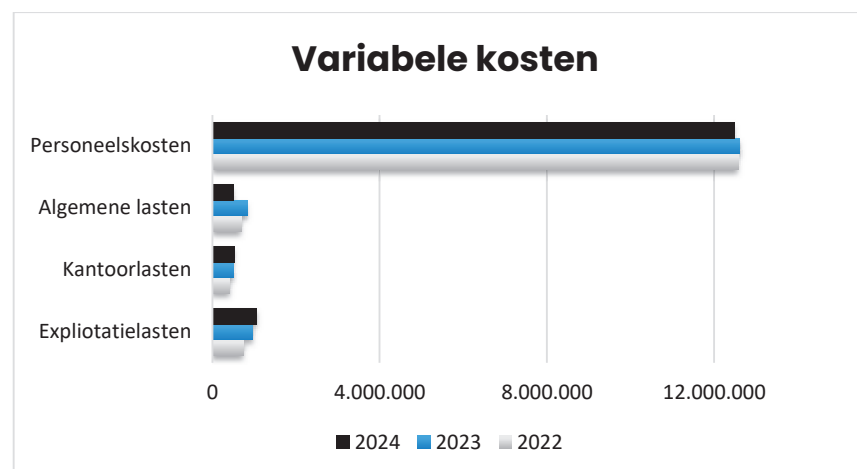
Figuur 18: kosten per kind

In de financiële analyse is onderscheid gemaakt tussen **vaste en variabele kosten**. Vaste kosten bewegen maar beperkt mee met het aantal kinderen, zoals huisvesting en afschrijvingen. Personeelskosten zijn in deze analyse als **variabel** beschouwd, omdat uit de beschikbare cijfers blijkt dat de personele inzet en loonkosten afnemen bij dalende aantallen kinderen, zij het niet 1 op 1 en met enige vertraging.

Deze benadering maakt inzichtelijk dat verschillen in kosten per kind tussen instellingen mede samenhangen met fricties bij krimp.



Figuur 19: Vaste kosten



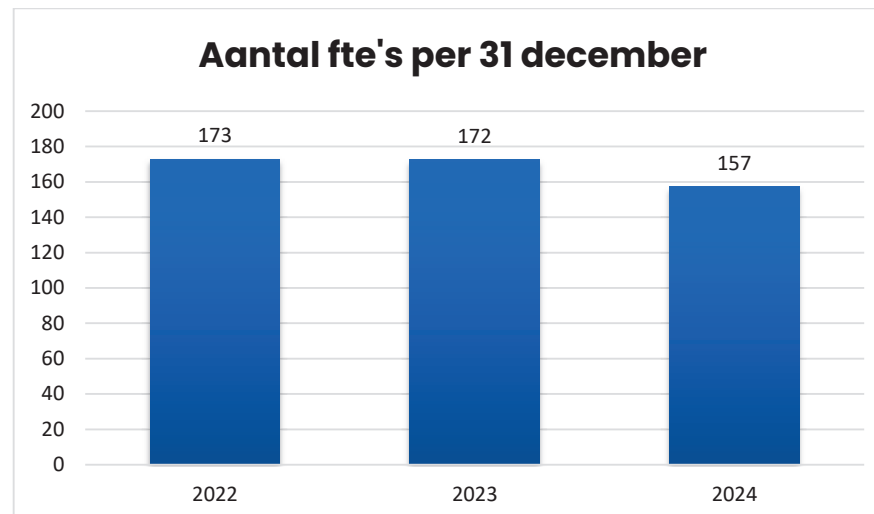
Figuur 20: Variabele kosten

Uit de financiële analyse blijkt dat het overgrote deel van de totale kosten een variabel karakter heeft, met name doordat personeelskosten het grootste aandeel vormen en zich in de tijd aanpassen aan het aantal kinderen. Vaste kosten maken slechts een beperkt deel van de totale kosten uit.

De personeelskosten per kind en personeelskosten per fte zijn in de onderzoeksperiode toegenomen. Werkgevers kregen onder meer te maken met hogere lasten door stijgende pensioenpremies, ziektekosten en de invoering van nieuwe wettelijke verplichtingen rond scholing en duurzame inzetbaarheid. Dit heeft geleid tot een toename van de gemiddelde loonkosten per fte en hogere personeelskosten per kind. De stijging van de personeelskosten per kind (+9%) wordt voornamelijk verklaard door hogere kosten per fte.

Er is sprake van een daling in aantal fte's in figuur 21 van 173 fte's naar 157 fte's in 2024 in combinatie met een daling in totaal aantal kinderen. Het aantal fte per kind is hierdoor tussen 2022-2024 min of meer constant gebleven op 0,34 fte/kind.

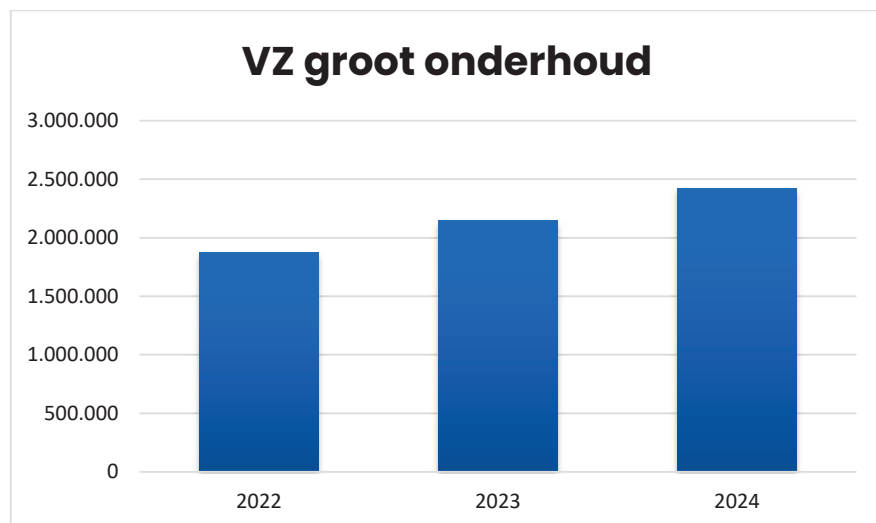
In dien deze ontwikkeling zich voortzet leidt de verwachte verdere daling van het aantal kinderen tot een relatief beperkt risico op structurele ondoelmatigheid, omdat een groot deel van de kosten in beginsel blijkt mee te bewegen met lagere aantallen. De gevolgen van krimp hangen daarom vooral samen met het tempo waarin kosten kunnen worden aangepast.



Figuur 21: Totale Fte's per 31 december

Voorziening voor groot onderhoud

De totale voorziening voor groot onderhoud in figuur 20 laat tussen 2022 en 2024 een gestage stijging zien, van ongeveer 29%. De stijging hangt samen met veroudering van gebouwen, hogere bouw- en materiaalkosten en de noodzaak tot verduurzaming van vastgoed. Internaten reserveren steeds meer middelen om toekomstig onderhoud te kunnen bekostigen en om onverwachte lasten te vermijden.



Figuur 22: Totaal voorziening groot onderhoud

Bijlage 5. Respondentenlijst

Stichting Meander

10 personen geïnterviewd

Stichting Limena

6 personen geïnterviewd

Landelijk Oudercontact voor de Trekkende Beroepsbevolking (LOVT)

4 personen geïnterviewd

Landelijke Oudercommissie van Stichting Meander

2 personen geïnterviewd

Landelijk Onderwijs aan Varende Kinderen (LOVK)

3 personen geïnterviewd

Stichting Rijdende School

1 persoon geïnterviewd

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

2 personen geïnterviewd

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

1 persoon geïnterviewd

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

1 persoon geïnterviewd

Basisscholen Onderwijs Schipperskinderen (BSOS)

1 persoon geïnterviewd

Aalmoezenier Kermis

Non response

Circuspunt

1 persoon geïnterviewd

Koninklijke Binnenvaart Nederland (KBN)

1 persoon geïnterviewd

Algemeene Schippers Vereeniging (ASV)

1 persoon geïnterviewd