

Een trekkend bestaan

Evaluatie Subsidie opvangregeling kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan

20 juni 2016

Een trekkend bestaan

Evaluatie Subsidie opvangregeling kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	4
1.1 Vraagstelling	4
1.2 Onderzoeksaanpak	4
1.3 Leeswijzer	5
2. Beschrijving van het veld	6
2.1 Ministerie van VWS en de internaten	6
2.2 Andere betrokken organisaties en verenigingen	9
3. Evaluatie subsidieregeling	13
3.1 Aard en doel van de subsidieregeling	13
3.2 Doeltreffendheid	16
3.3 Doelmatigheid van de subsidieregeling	22
3.4 Conclusie	25
4. Alternatieve onderwijsmogelijkheden	26
4.1 Internationale vergelijking	27
4.2 Financiële aspecten in België en Duitsland nader beschreven	30
4.3 Vergelijking Nederland	31
4.4 Uitkomsten gesprekken	35
4.5 (Telefonische) interviews – wensen van ouders	37
4.6 Samenvatting bevindingen	38
5. Financieringsmodaliteiten	40
5.1 Wat zijn financieringsmodaliteiten?	40
5.2 Mogelijkheden financieringsmodaliteit	41
5.3 Kwalitatieve beoordeling van de financieringsmodaliteiten	46
5.4 Kostenreductie en effectiviteit	48
5.5 Conclusie	51
6. Conclusies en aanbevelingen	52
6.1 Vraagstelling	52

6.2 Overwegingen en aanbevelingen	54
Bijlage 1 - Beschrijving andere landen	57
Bijlage 2 - Kabinetstandpunt 2000	62

1. Inleiding

De Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan is in de huidige vorm van kracht sinds 17 december 2009. Zij heeft ten doel om het verblijf van de kinderen van binnenschippers, kermisexploitanten of circusartiesten op internaten of in pleeggezinnen te bekostigen.

De Algemene Wet Bestuursrecht stelt dat minimaal eenmaal per vijf jaar een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van een subsidieregeling. Daarnaast heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aan de Tweede Kamer toegezegd afspraken te maken over spoedige evaluatie van deze subsidieregeling. Deze toezegging is gedaan naar aanleiding van de doorlichting van het beleid op het gebied van laagdrempelige ondersteuning bij het opvoeden en opgroeien in december 2014.

Op verzoek van de opdrachtgever, het ministerie van VWS/directie Jeugd, voert Berenschot deze evaluatie uit.

1.1 Vraagstelling

De centraal gestelde onderzoeksvraag luidt als volgt:

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

Deze centrale vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Is de subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan doelmatig en doeltreffend gelet op de doelstelling de kinderen die hiervoor in aanmerking komen onderwijs te laten volgen?
2. Wat zijn andere mogelijkheden om kinderen van ouders van een trekkend/varend bestaan op een doelmatige en doeltreffende wijze onderwijs te laten volgen? Wat betekent dit voor rollen en verantwoordelijkheden van partijen? Wat willen ouders met een trekkend varend bestaan met het onderwijs van hun kinderen als zij daar zelf verantwoordelijk voor zijn?
3. Welke verschillende financieringsmodaliteiten bestaan er? Wat zijn de voor- en nadelen van iedere financieringsmodaliteit? Kan met de keuze voor een andere financieringsmodaliteit een kostenreductie gerealiseerd worden?

1.2 Onderzoeksaanpak

In onze aanpak hebben wij een documentonderzoek gecombineerd met een aantal verdiepende gesprekken. De lijst met geïnterviewde personen en instellingen is als bijlage bijgevoegd.

Voor het in kaart brengen van alternatieve mogelijkheden voor onderwijs aan Nederlandse kinderen van ouders met een trekken/varend bestaan hebben wij allereerst geput uit de eigen expertise van Berenschot op dit gebied. Binnen Berenschot hebben we in dit kader een brainstorm georganiseerd

met het sectorteam Onderwijs bestaande uit ongeveer vijftien adviseurs die ruime ervaring hebben binnen de sector. Tijdens de brainstorm hebben wij de volgende doelgroepen geïdentificeerd als relevante vergelijkingsgroepen voor dit onderzoek:

- Kinderen met een (sport)talent
- Kinderen op de Waddeneilanden
- Kinderen die op medische, sociale, intellectuele of emotionele gronden niet in staat zijn om regulier onderwijs te volgen
- Kinderen die niet naar school gaan op grond van richtingbezwaar
- Nederlandse kinderen in het buitenland

De uitkomsten van de brainstorm hebben wij vervolgens aangevuld met deskstudie, informatie via onze contacten in het buitenland en door middel van interviews.

1.3 Leeswijzer

Na de inleiding beschrijven we in hoofdstuk 2 het veld en de spelers die te maken hebben met de subsidieregeling. Het onderzoek is in het verlengde van de drie deelvragen op te delen in drie sporen. In deze rapportage zullen we onze bevindingen en conclusies in de hoofdstukken 3, 4 en 5 volgens die sporen weergeven. In het laatste hoofdstuk vatten wij de conclusies samen en zullen wij een aantal overwegingen en aanbevelingen beschrijven.

Jan van Leijenhorst

Annerie Lotterman

Willemien Bakker

Daniëlle Wuite

Lonneke Broeks

2. Beschrijving van het veld

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige situatie rond de internaten voor kinderen van ouders met een trekkend en/of varend bestaan. We geven ten eerste een schets van de relatie tussen het ministerie van VWS en de internaten. Vervolgens beschrijven we de organisatievorm, de rechtsvorm, het aantal internaten en de samenhang met locatie en populatie/gemeenschap. Ook geven we een beeld van de populatie van kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan. We gaan dan in op de beleving en de kijk van ouders, van belangen- en ouderverenigingen en internaten op de huidige situatie. Tot slot beschrijven we op hoofdlijn de economische betekenis van de beroepsgroep binnenvaart.

2.1 Ministerie van VWS en de internaten

De subsidieregeling voor de financiering van de opvang van kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan kent een lange geschiedenis. Tot 1 januari 1964 werd het werk van de schippersinternaten gefinancierd uit giften van onder andere particulieren en diaconieën en door de ouders te betalen kostgelden. Daarna werden internaten voor het eerst gefinancierd door de overheid, op dat moment het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Dit was een vast bedrag van f 5,00 per kind per week, jaarlijks met enkele guldens per kind per week oplopend tot f 23,00 per kind per week op 1 juli 1971. Dit vanwege de onderwijsplicht die in 1969 ook voor kinderen van schippers en kermisexploitanten ging gelden.

In 1987 werd het ministerie van VWS verantwoordelijk voor de financiering van de internaten. Het argument hiervoor was dat er een belangrijke relatie lag met de opvang van kinderen. In 1994 werd er voor het eerst een convenant, voor de duur van vijf jaar, gesloten tussen de sector en het ministerie van VWS. De subsidie werd door VWS verstrekt aan de speciaal voor dit doel opgerichte stichting STIVOS (Stichting Financiering Voorzieningen Schippersjeugd). Daarnaast was er nog de Centrale Administratie Internaten Schipperskinderen (CAIS). Deze inde de ouderbijdrage namens de sector.

Vóór 1 juli 2006 viel de regeling onder de Subsidieregeling Welzijnsbeleid. Daarin waren specifieke bepalingen opgenomen voor de subsidiëring van CENSIS, de Centrale Stichting van Internaten voor Schippers- en Kermisjeugd. Censis fungeerde als inkoopbureau namens de internaten. VWS subsidieerde Censis op basis van het kinderaantal op de peildatum (15 september van het voorgaande jaar, t-1). Daarnaast nam Censis de taak van de CAIS over om de ouderbijdrage namens alle internaten te innen. Dit bedrag werd vervolgens aan VWS afgedragen.

Toen na de inwerkingtreding van de Subsidieregeling VWS-subsidies de Subsidieregeling Welzijnsbeleid verviel, bleef er behoefte aan een specifieke regeling. Zo is de Subsidieregeling Schippersinternaten tot stand is gekomen. Na diverse evaluaties (eindrapport van de commissie De Jong, 2000; Evaluatie subsidieregeling schippersinternaten van Berenschot, 2005;) en de daarop gebaseerde wijzigingen in de regeling, is de naam veranderd in Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan.

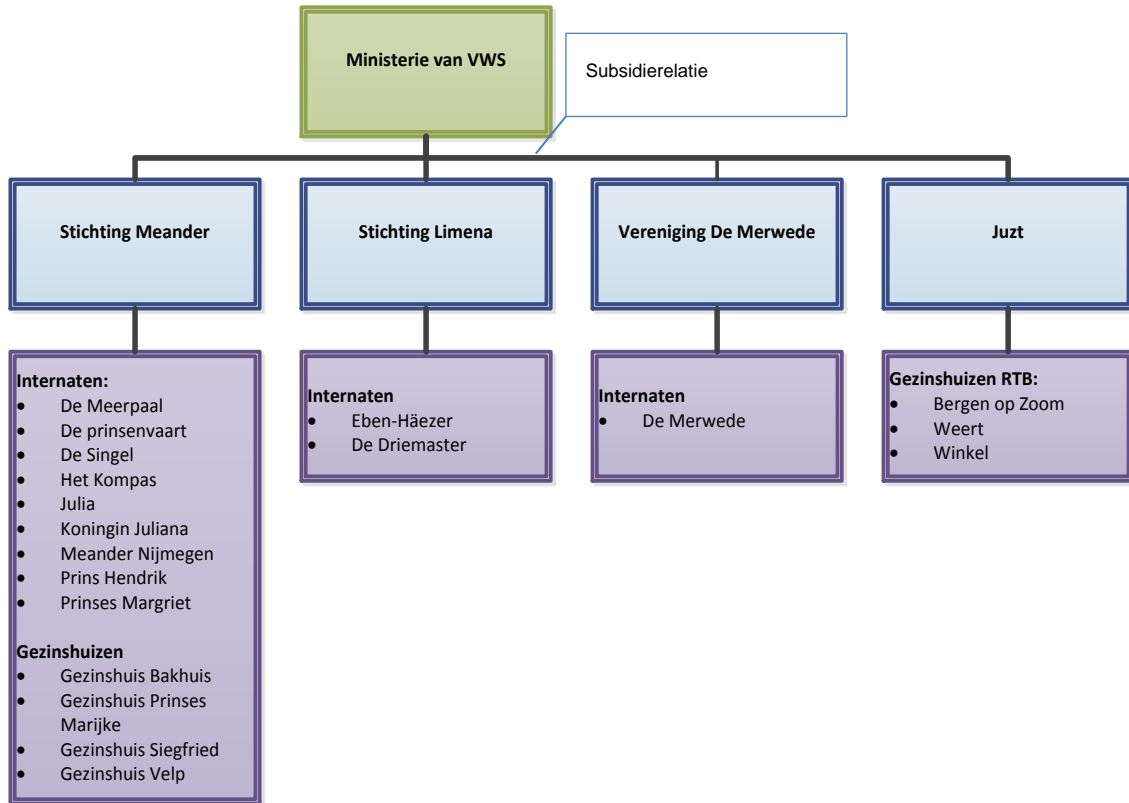
Berenschot

Naar aanleiding van het advies van de Commissie de Jong en de hierop volgende kabinetsreactie werden een aantal bepalingen in de subsidieregeling opgenomen. Censis moest conform de regeling jaarlijks bij de subsidieaanvraag inzicht geven aan VWS over het aanpassen van de kosten in verhouding tot het aantal kinderen. Dit gebeurde middels een meerjarig capaciteitsplan en het opleveren van jaarlijkse benchmarkgegevens over de kostenontwikkeling in de internaten. Daarnaast werden naar aanleiding van het advies van de Commissie de Jong de normbedragen opnieuw vastgesteld. Sindsdien worden deze elk jaar geïndexeerd.

Per 1 januari 2010 heeft VWS de subsidiërelatie met Censis beëindigd. Tot die tijd coördineerde en administreerde Censis de werkzaamheden binnen de sector. Vanaf 2010 zijn de instellingen zelf volledig verantwoordelijk voor onder meer het plaatsingsbeleid, de administratie, het personeelsbeleid en het kwaliteitsbeleid. In het verlengde daarvan wordt ook de ouderbijdrage door de instellingen op eigen titel geïnd. Censis speelt dan ook sinds 2010 geen intermediaire rol meer in de rijksbekostiging van instellingen en opvang in pleeggezinnen. De internaten worden rechtstreeks gesubsidieerd. Censis bestaat nog wel als stichting, maar heeft nog uitsluitend een rol als overlegorgaan voor de sector. In dit overlegorgaan stemmen de exploitanten met elkaar af in de voorbereiding op de subsidieaanvragen, de subsidievaststelling en bij contacten met het ministerie. De voormalig medewerkers van Censis zijn nu in dienst van Meander.

In de figuur op de volgende pagina zijn de vier instellingen en de onder hun verantwoordelijkheid vallende internaten in beeld gebracht.

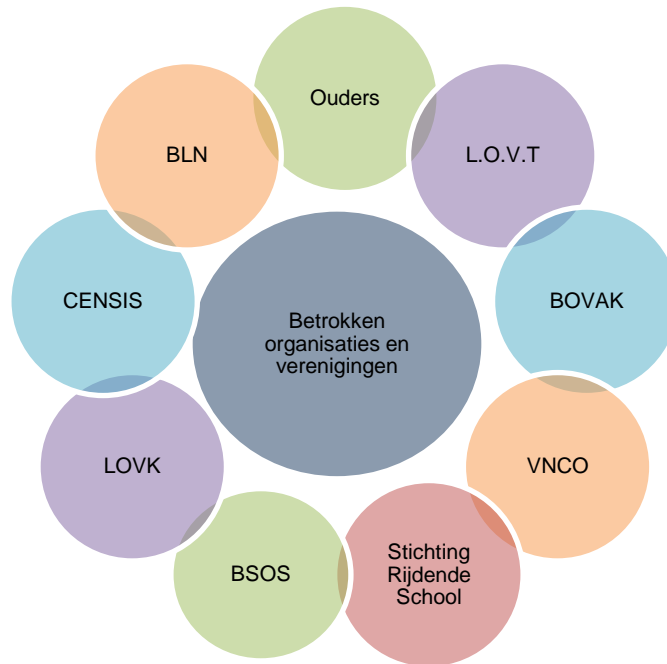
Berenschot



Figuur 1: De internaten

Naast deze instellingen zijn er nog andere organisaties die in dit veld een belangrijke rol spelen. In de navolgende paragraaf beschrijven we deze.

2.2 Andere betrokken organisaties en verenigingen



Figuur 2: betrokken organisaties (Bron LOVT)

Onderwijs

Stichting Landelijk Onderwijs aan Varende Kinderen (LOVK)

Kinderen in de leeftijd van groep 1 en 2 van de basisschool worden, wanneer het schip onderweg is, onderwezen door de ouders zelf. Hiervoor is de Stichting voor Landelijk Onderwijs aan Varende Kinderen (LOVK) verantwoordelijk. De LOVK heeft complete lespakketten ontwikkeld om ouders hun kinderen op een goede manier te kunnen onderwijzen aan boord. Daarnaast hebben de kinderen een eigen mentor, die regelmatig contact heeft met de ouders. Wanneer het schip aan de wal ligt, gaan de kinderen naar een LOVK-ligplaatschool.

Bassischolen Onderwijs Schipperskinderen (BSOS)

Zodra het kind de leeftijd (6 jaar) bereikt om naar het internaat te gaan, wordt het kind onderwezen op een reguliere basisschool. De BSOS is een vereniging voor de belangenbehartiging voor het onderwijs aan schipperskinderen op de basisschool. Hierbij zijn dertien scholen in Nederland aangesloten.

Stichting Rijdende School (SRS)

Voor de kermis- en circuskinderen wordt er gebruik gemaakt van de faciliteiten van Stichting de Rijdende School. Hierbij wordt er lesgegeven door middel van lesbussen die de reguliere basismaterialen heeft van een normale basisschool. De bussen verschillen in grootte, afhankelijk van het aantal kinderen per kermis of circus. Naast deze vorm van onderwijs biedt de SRS ook

afstandsonderwijs wanneer er maar een zeer beperkt aantal kinderen zijn op een bepaalde plek. Deze werkwijze vraagt flexibiliteit in de organisatie.

Ouderverenigingen

Landelijk Oudercontact Van Trekkende Beroepsbevolking (LOVT)

Het LOVT is het contactpunt voor ouders waarvan de kinderen naar een internaat gaan en onderwijs volgen. De ouders van kinderen op een internaat zijn automatisch lid van de LOVT. Het LOVT is door het ministerie aangewezen als contactpersoon. Het bestuur bestaat uit ouders met kinderen op verschillende internaten. Het kind staat bij de LOVT centraal. Het gaat daarbij om goede huisvesting en goed onderwijs, en dit zo goed mogelijk te waarborgen.

Brancheverenigingen

Nationale Bond van Kermisbedrijfhouders (BOVAK)

De BOVAK is de branchevereniging van de kermisbedrijfshouders. De vereniging heeft ten doel het bevorderen van de gelegenheid tot uitoefening van het kermisbedrijf in Nederland

Vereniging Nederlandse Circus Ondernemingen (VNCO)

De VNCO is de branchevereniging van de Nederlandse Circussen. Zij behartigt de belangen van deze ondernemingen.

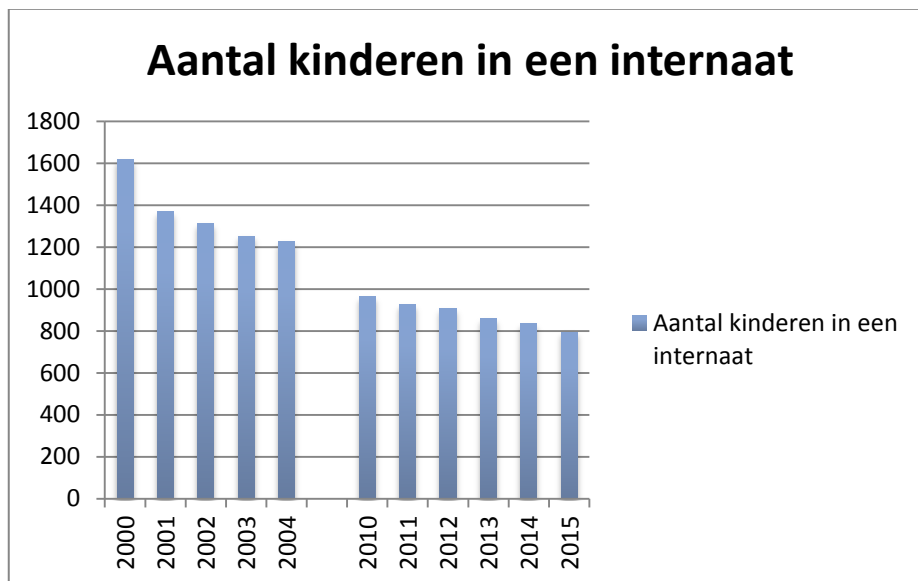
Koninklijke BLN-Schuttevaer (BLN)¹

De BLN is een ketenbrede brancheorganisatie voor de binnenvaartsector die zich inzet voor de belangen van zowel ondernemers als voor de collectieve behoeften van de sector.

¹ Er zijn nog een aantal kleinere brancheorganisaties. Naast BLN-Schuttevaer (achterban: ongeveer 1500 ondernemingen) zijn dat: CBRB (circa 100 leden), ASV (circa 80 leden) en ViBia (ledenaantal onbekend).

2.3 Populatie kinderen ouders met trekkend en varend bestaan

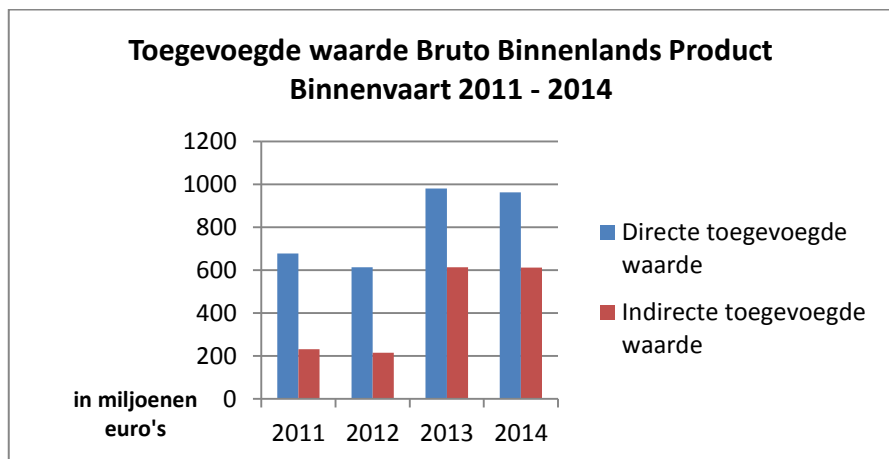
Op 15 september 2015 huisvestten de internaten samen 794 kinderen en werden er 8 kinderen opgevangen in pleeggezinnen. Voor 2016 zijn er voor 719 kinderen subsidieaanvragen ingediend. (Meander: 358; Juzt: 15; Limena: 242; Merwede: 103; Meander: 358). In de volgende figuur is te zien hoe de teruggang van het aantal kinderen in een internaat in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden.



In 2000 zaten nog 1615 kinderen in een internaat. Dit is in 15 jaar gedaald naar 794 kinderen. Er is dus sprake van een aanzienlijke teruggang van aanmeldingen op de internaten in de afgelopen jaren. Ongeveer 15 tot 25 circuskinderen vertoeven in het po (via de faciliteiten van de Rijdende School) en 15 kinderen uit de kermisomgeving verblijven in een internaat van Juzt.

2.4 Economische positie binnenvaart

De Nederlandse binnenvaartbranche in Nederland kent tussen de 3500 en 4000 ondernemingen, ondernemingen. Het overgrote deel hiervan, ongeveer 75 tot 80%, zijn familiebedrijven. De binnenvaart in Nederland biedt werk aan ongeveer 15.000 personen (inclusief schippers en eigenaren).



Bovenstaand figuur laat het verloop zien van de toegevoegde waarde van de sector binnenvaart over de periode 2011 – 2014. De binnenvaart heeft last gehad van de crisis, met een slechtere financiële positie van de binnenvaartschippers tot gevolg. Er was sprake van structurele overcapaciteit, met lage tarieven. Echter, in 2015 is er voor het eerst sinds de crisis weer sprake van een match tussen vraag en aanbod.³ Hoewel de tarieven hierdoor ook wat hoger zijn liggen, zal dit in de komende tijd weer stabiliseren op een lager niveau.

De groei van de binnenvaart is moeilijk te voorspellen, omdat dit per segment verschilt. Desondanks is er optimisme over de groei. Volgens het brancheonderzoek van de Rabobank wordt er een verdere groei verwacht in 2016. Deze zal afvlakken naar 1,5% en daarna verder stabiliseren. Ook de branchevereniging BLN-Schuttevaer is optimistisch, al is de groei van de sector minder groot dan gedacht.

Nederland vervoert van alle Europese landen relatief de meeste vracht (voor zowel binnen- als buitenland bestemd) over het water: ongeveer 35%. De Nederlandse overheid stimuleert het vervoer over water (en spoor) om het vervoer over de weg te ontmoedigen. Wanneer er wordt geïnvesteerd in de infrastructuur van voornamelijk sluizen en bruggen, is er in op de Nederlandse waterwegen voldoende capaciteit om nog verder te groeien.

² Maritieme Monitor in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu 2014, 2013, 2012 en 2011.

³ Rabobank Cijfers en Trends, een visie op branches in het Nederlandse Bedrijfsleven, 39^e jaargang, editie 2015/2016

3. Evaluatie subsidieregeling

In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste deelvraag van het onderzoek

Is de subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan doelmatig en doeltreffend gelet op de doelstelling de kinderen die hiervoor in aanmerking komen onderwijs te laten volgen?

Aan de inzet van een subsidieregeling liggen bepaalde veronderstellingen ten grondslag. Het ministerie heeft nagedacht over de doelen die met de regeling moeten worden bereikt en volgens welke lijnen dat zou moeten gebeuren. In dit hoofdstuk reconstrueren we deze gedachtegang (beleidstheorie), we gaan op de vraag in hoeverre deze beleidstheorie daadwerkelijk in de praktijk is gebracht en of de inzet van de subsidieregeling heeft geleid tot het gewenste resultaat.

In de tweede paragraaf gaan we in op de aard, het doel en het budget van de regeling. In de derde paragraaf gaan we in op de vraag of de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid worden bereikt (doeltreffendheid). In de vierde paragraaf gaan we in op de doelmatigheid van de regeling. Hierbij gaat het om de vraag op welke wijze de regeling in de praktijk vorm heeft gekregen en op welke wijze de uitvoering van de regeling plaatsvindt. In de vijfde paragraaf gaan we in op de rechtmatigheid en in de laatste paragraaf geven we tenslotte een overzicht van onze conclusies.

3.1 Aard en doel van de subsidieregeling

Doel van de regeling

De subsidieregeling is bestemd voor het huisvesten, verzorgen en opvoeden van kinderen van binnenschippers, kermisexploitanten en circusartiesten in internaten en pleeggezinnen. Het achterliggende doel daarbij is dat kinderen conform de leerplicht en kwalificatieplicht daadwerkelijk onderwijs kunnen genieten waarvan de ouders – hoewel woonachtig in Nederland - niet voortdurend kunnen voorzien in de huisvesting, verzorging en opvoeding vanwege het verrichten van werkzaamheden waarvoor zij binnenlands belastingplichtig zijn⁴. Voor kinderen van binnenvaartschippers geldt dat beide ouders aan boord moeten wonen en voor kinderen van kermisexploitanten en circusartiesten geldt dat zij tenminste vier maanden per jaar met het gezin een trekkend bestaan moeten leiden. Sinds 2012⁵ is het bij wijze van uitzondering mogelijk om subsidie aan te wenden voor kinderen die nog net niet naar school hoeven, maar zonder huisvesting, verzorging en opvoeding in een internaat of pleeggezin ernstig in hun ontwikkeling belemmerd zouden worden. Ook is het sindsdien mogelijk de subsidie aan te wenden voor oudere kinderen die niet meer naar school hoeven: (a) het kind stroomt door naar een andere opleiding waarmee ook een startkwalificatie behaald zou kunnen worden, bijvoorbeeld havo of vwo, (b) er is

⁴ Zie toelichting op artikelen 1 en 2 van de Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan (Stcrt 2009 nr. 20186).

⁵ Stcrt. 2012, nr 40, 4 januari 2012

nog één jaar nodig om de opleiding af te ronden of (c) het kind kan nergens anders terecht en ook niet zelfstandig wonen.

Doelgroep

De subsidie wordt in de vorm van een instellingssubsidie verstrekt aan internaten en pleeggezinnen. Tot 2012 bevatte de subsidieregeling een opsomming van de met naam genoemde exploitanten. Sindsdien is deze opsomming vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt vervangen door een definitie van het begrip 'exploitant', waarmee de regeling in principe ook open staat voor nieuwe toetreders. In de toelichting op deze wijziging wijst de minister er echter op dat de openstelling niet betekent dat de regeling als zodanig werd uitgebreid. Het aantal kinderen van ouders met een trekkend/ varend bestaan neemt immers af. De openstelling voor andere exploitanten kon dan ook niet inhouden dat er voor meer of nieuwe groepen kinderen opvangmogelijkheden worden geboden⁶.

Normbedrag per kind

Voor het huisvesten, verzorgen en opvoeden van kinderen in een internaat of in een pleeggezin worden exploitanten van internaten gesubsidieerd middels een normbedrag (p) per kind (q). De wijze van subsidiëring (pxq) moet de sector prikkelen om het kostenpatroon tijdig aan te passen aan het dalende kinderaantal. De normbedragen worden elk jaar geïndexeerd. Daarnaast keert VWS jaarlijks de overheidsbijdrage in de arbeidsontwikkeling (OVA) uitwaardoor de sector (deels) wordt gecompenseerd voor loonbijstelling.

Het aantal kinderen wordt bepaald op de peildatum 15 september van het jaar, voorafgaand aan het jaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Het normbedrag per kind is afhankelijk van het pand waar het kind in gehuisvest is. Voor het jaar 2016 gelden de volgende bedragen:

- Indien de exploitant het internaat huurt: een bedrag van € 26.418;
- Indien de exploitant de eigenaar is van het internaat en in verband met een op of na 1 januari 2001 op het internaat gevestigde hypotheek rente- en aflossingskosten verschuldigd is: € 31.016;
- Indien de exploitant eigenaar is van het internaat, doch niet of niet langer rente- en aflossingskosten verschuldigd is in verband met een daarop gevestigde hypotheek: € 24.753;
- Indien de exploitant eigenaar is van het internaat, doch niet van de onroerende zaak waarop het internaat is gebouwd: € 24.885;

Daarnaast ontvangen exploitanten een bijdrage indien het aantal kinderen dat op 15 september van het jaar, voorafgaand aan het jaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd, door bemiddeling van de

⁶ Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 5 december 2012, J-3144454, houdende wijziging van de Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan, artikel I en de toelichting daarop.

exploitant in pleeggezinnen werd gehuisvest, verzorgd en opgevoed. Dit normbedrag wordt elk jaar geïndexeerd aan de hand van de Consumenten Prijs Index (CPI).

De toeslag voor pleegkinderen bedraagt € 6.000.

Bijdrage kwaliteit en personele gevolgen

Sinds 2009 kan de minister de subsidie voor de exploitanten verhogen ten behoeve van het opvangen van personele gevolgen en verhoging van de kwaliteit. Het betreft sinds 2013 een jaarlijks bedrag van totaal € 1,0 mln. Dit bedrag wordt naar rato van het aantal kinderen verdeeld over de vier exploitanten en is onderdeel van de subsidie. Elke exploitant heeft dus zijn eigen budget.

Van dit bedrag moeten de exploitanten ook eventuele wachtgelden financieren. In 2008 heeft VWS de verantwoordelijkheid voor de wachtgelden voor personeel van de internaten overgedragen aan de exploitanten zelf. Op voorstel van het ministerie hebben de exploitanten de bestaande en toekomstige verplichtingen voor wachtgelden overgenomen van VWS. VWS heeft dit voorstel gedaan om meer prikkels te creëren om minder instroom en meer uitstroom te realiseren door de sector. Hoe meer uitstroom de sector kan realiseren, hoe meer middelen vrijvallen en zij tot hun beschikking hebben om bijvoorbeeld de kwaliteit te verbeteren. Het verschilt per exploitant in hoeverre het op dit moment noodzakelijk om wachtgeld te financieren. Limena heeft op dit moment bijvoorbeeld nog geen wachtgeldverplichtingen.

Ouderbijdrage

Tenslotte schrijft de subsidieregeling voor dat de binnenschipper, kermisexploitant of circusartiest een ouderbijdrage is verschuldigd aan de exploitant. Deze ouderbijdrage is inkomensafhankelijk en wordt elk jaar aan de hand van de Consumenten Prijs Index (CPI) geïndexeerd. VWS brengt de ouderbijdrage in mindering op het totale subsidiebedrag.

De ouderbijdrage bedraagt voor het jaar 2016:

- voor het eerste kind uit een gezin € 1.660,02, vermeerderd met 3% van dat deel van het belastbare inkomen van de binnenschipper, kermisexploitant of circusartiest dat het bedrag van € 17.570,00 te boven gaat, tot een maximum van € 3.010,34;
- voor het tweede en elk volgend kind uit een gezin € 1.106,50, vermeerderd met 1,5% van dat deel van het belastbare inkomen van de binnenschipper, kermisexploitant of circusartiest dat het bedrag van € 17.570,00 te boven gaat, tot een maximum van € 1.781,63.

Huidig budget en uitputting van budget

Voor de subsidieregeling zijn de volgende middelen beschikbaar op de rijksbegroting bij VWS, artikel 5 Jeugd in de periode 2012-2015:

<i>Schippersinternaten en kermisjeugd</i>	2012	2013	2014	2015
Begroting van betreffende jaar	21.900	22.300	21.613	22.512
Realisatie van betreffende jaar	22.200	21.475	20.895	-

Het jaarverslag 2015 van VWS moet nog uitkomen in mei 2016. De verwachting van VWS is dat de uitputting van het budget in 2015 op circa € 18 mln. zal uitkomen. Aan het verloop van het budget is te zien dat de realisatie gestaag afneemt, terwijl de begroting in de periode 2012-2016 iets stijgt. Het budget zal daarom in toekomst kunnen worden bijgesteld om beter aan te gaan sluiten bij de werkelijke uitgaven. Het verschil tussen begroting en realisatie wordt nu relatief groot met naar verwachting ruim € 4 mln. in 2015.

De werkelijke uitgaven dalen doordat het aantal kinderen per internaat daalt. Deze trend is nog niet tot stilstand gekomen. De internaten hebben geen andere inkomsten naast de subsidie. Het aantal kinderen is de leidende component voor financiering vanuit de rijksoverheid en dus voor de inkomsten van de internaten. Dit is mede omdat hiermee een prikkel aanwezig is voor de internaten om de kosten mee te laten bewegen met het aantal kinderen.

3.2 Doeltreffendheid

Om de vraag te beantwoorden in welke mate de regeling bijdraagt aan het bereiken van de maatschappelijke effecten van het beleid, behandelen we in deze paragraaf achtereenvolgens de volgende vragen:

- In welke mate sluit regeling aan bij de behoefte van de gebruikers?
- In hoeverre is er sprake van een verantwoorde kwaliteit van de zorg?
- In hoeverre is het aanbod in overeenstemming met de vraag?

In de volgende subparagrafen gaan we achtereenvolgens in op deze vragen.

3.2.1 Aansluiting bij behoeften gebruikers

Hierbij gaat het specifiek om de aansluiting van de regeling bij de behoeften van de gebruikers in relatie tot het bereiken van het maatschappelijke doel: zorgen dat kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan onderwijs kunnen genieten en op een goede manier gehuisvest, verzorgd en opgevoed worden wanneer de ouders daar vanwege het verrichten van hun werkzaamheden niet voortdurend in kunnen voorzien. In het kader van de behoeften van gebruikers in relatie tot het bereiken met het maatschappelijke doel zijn de volgende partijen van belang, welke wij achtereenvolgens zullen beschrijven:

- Ministerie van VWS
- Exploitanten van de internaten (op dit moment Meander, de Merwede, Limena en Juzt)
- Ouders en kinderen

Ministerie van VWS

De subsidieregeling zorgt dat kinderen van schippers, kermisexploitanten en circusartiesten huisvesting krijgen en onderwijs genieten. De subsidieregeling is voor VWS wel een 'vreemde eend in de bijt' en ook zijn er vragen over de kosteneffectiviteit. Na de decentralisatieoperatie in het sociaal domein zijn de schippersinternaten nog de enige instellingen die rechtstreeks subsidie ontvangen van het ministerie. Van alle andere instellingen is per 1 januari 2014 de subsidiërelatie gedecentraliseerd naar de gemeenten. Daarbij daalt het aantal kinderen dat wordt aangemeld voor de internaten gestaag en verandert de structuur van het binnenvaartbedrijf, waardoor bij het ministerie de vraag speelt of de huidige subsidieregeling wel het juiste beleidsinstrument is om de doelstelling te bereiken, of dat er ook andere mogelijkheden zijn. In de volgende hoofdstukken gaan we in op deze andere mogelijkheden.

Internaten

De exploitanten van de internaten ervaren dat de subsidieregeling een belangrijke bijdrage levert aan de doelstelling van de regeling. De subsidieregeling stelt hen in staat om de kinderen van ouders met een trekkend/varend bestaan te huisvesten, te verzorgen en op te voeden en te zorgen dat zij onderwijs kunnen volgen. Daarnaast geven de internaten aan dat zonder de subsidieregeling veel ouders genoodzaakt zouden zijn te stoppen met hun bedrijf omdat het financieel niet haalbaar is om één van de ouders op de wal te laten wonen en het op een andere manier moeilijk haalbaar is om de kinderen goed onderwijs te laten volgen. De exploitanten geven zonder uitzondering aan dat internaten in enige vorm noodzakelijk blijven, ook al is dat met veel minder kinderen in andersoortige en meer kleinschalige huisvesting.

In het bijzonder willen wij hierbij aandacht besteden aan een mogelijk verschil tussen kermiskinderen en schipperskinderen. Er verblijven ongeveer 15-25 kinderen met een circusachtergrond in de internaten. Juzt gaf aan dat met name bij kermiskinderen het risico groot is dat zij zonder de subsidieregeling geen onderwijs meer krijgen. Hun ervaring is dat kermisexploitanten in vergelijking met schippers vaker geneigd zijn hun kinderen thuis te houden en mee te laten werken in het familiebedrijf. Dit verschil kan worden veroorzaakt doordat voor schipperskinderen geldt wanneer zij het bedrijf over willen nemen, zij minimaal opgeleid moeten worden tot schipper. Een startkwalificatie en verdere opleiding is in dat geval noodzakelijk. Juzt gaf tevens aan dat het internaat (of in geval van Juzt het gezinshuis) zeker voor de kermiskinderen een extra motivatie kan bieden om door te leren. Van huis uit worden zij hier minder toe gestimuleerd.

Internaten ontvangen uitsluitend subsidie voor kinderen van wie beide ouders aan boord wonen (binnenvaart) of ten minste vier maanden per jaar met het gezin een trekkend bestaan leiden (kermisexploitanten en circusartiesten) en in Nederland belastingplichtig zijn. Zeker na de wijziging van de subsidieregeling in 2012 waarbij meer ruimte is gecreëerd voor uitzonderingssituaties, biedt de regeling voldoende mogelijkheden om alle kinderen en jongeren voor wie dat wenselijk is een

plek in een internaat te bieden. Sinds 2012 kunnen namelijk onder bepaalde voorwaarden ook kinderen die net buiten de leerplicht vallen in aanmerking komen voor verblijf op een internaat. Voor jonge kinderen als dit noodzakelijk is voor de ontwikkeling en voor oudere kinderen als dit noodzakelijk is voor het behalen van de startkwalificatie of wanneer er voor het kind geen andere passende oplossingen voor handen zijn.

Op grond van artikel 9, eerste lid, van de subsidieregeling komen de internaten met de binnenschipper, kermisexploitant of circusartiest schriftelijk overeen dat ten behoeve van de huisvesting, verzorging en opvoeding van diens kind in het internaat een ouderbijdrage is verschuldigd. Voor deze plaatsingsovereenkomst heeft Censis een model opgesteld, dat door de internaten wordt gehanteerd. Met ondertekening van deze plaatsingsovereenkomst verklaren de ouders tevens akkoord te gaan met de voornoemde plaatsingsvoorwaarden. De overeenkomst bevat een clause dat de plaatsingsovereenkomst van rechtswege eindigt op het moment dat het te plaatsen kind volgens de subsidieregeling niet meer voldoet aan de subsidievoorwaarden om geplaatst te blijven in het internaat. Juist heeft aangegeven niet goed uit de voeten te kunnen met deze model plaatsingsovereenkomst en heeft deze meer passend gemaakt voor de eigen organisatie (integrale jeugdzorgorganisatie in plaats van uitsluitend schippersinternaat) en de eigen doelgroep (hoofdzakelijk kermiskinderen). De plaatsingsvoorwaarden uit de subsidieregeling, en de implementatie van deze voorwaarden middels deze plaatsingsovereenkomst, vormen een waarborg dat uitsluitend die kinderen voor wie het internaat is bedoeld ook in het internaat zitten.

Hoewel de subsidieregeling voor de internaten voldoende mogelijkheden biedt en de subsidiebedragen in beginsel als voldoende worden ervaren, zorgt de afname van het aantal kinderen met name bij de kleinere internaten voor uitdagingen in de exploitatie. Met het oog hierop hebben de instellingen aangegeven dat wat meer speelruimte in de subsidieregeling wenselijk zou zijn. Hier gaan we in de paragraaf over de uitvoering van de subsidieregeling wat dieper in.

De internaten geven voorts aan dat zij geen signalen hebben dat de ouderbijdrage voor ouders te hoog is. De inning van de ouderbijdrage stuit slechts in uitzonderlijke gevallen op problemen. Er zijn in elk geval geen aanwijzingen dat kinderen niet in een internaat terecht komen omdat de ouderbijdrage drempels opwerpt. Over de vraag of de ouderbijdrage wellicht omhoog zou kunnen, gaan we in hoofdstuk 5 over financieringsmodaliteiten dieper in.

Ouders en kinderen

Ook het LOVT en de ouders die wij hebben geïnterviewd geven zonder uitzondering aan dat de subsidieregeling een belangrijke reden is dat hun kinderen normaal onderwijs kunnen volgen en dat de ouders tegelijkertijd in staat zijn om een onderneming te voeren. Zonder internaten zullen veel ouders genoodzaakt zijn de onderneming te stoppen. Of zoals één van de ouders treffend aangaf: als de subsidieregeling stopt wordt de sector in het hart geraakt. Ook ouders onderkennen dat de sector verandert. Door schaalvergroting worden de schepen steeds groter; er komt meer personeel aan boord of schippers gaan voor een rederij gaan varen. In Europa blijven er volgens hen echter rivieren bestaan waar alleen kleinere schepen kunnen komen. Dit maakt dat er vanuit hun optiek gezinsbedrijven zullen blijven bestaan en internaten nodig zullen zijn.

Wel verwachten ook de ouders dat het aantal kinderen verder zal krimpen, hoewel daar geen eindaantal over valt aan te geven.

De LOVT geeft aan de ervaring te hebben dat de Nederlandse situatie voor schipperskinderen veel beter is dan in omringende landen, zoals België en Duitsland. Daar worden schipperskinderen vaak ondergebracht bij andere doelgroepen, zoals kinderen in de jeugdzorg en kinderen van expats. Vanuit omringende landen wordt met enige 'bewondering' naar de Nederlandse situatie gekeken. De Nederlandse internaten bieden een prettige omgeving voor de kinderen, met professionele groepsleiding met een pedagogische achtergrond. Zoals de internaten het zelf zeggen: 'de beste oplossing na thuis'. Ouders geven daarnaast aan het prettig te vinden dat de subsidieregeling een ruime keuze aan internaten mogelijk maakt. Ouders kunnen een internaat kiezen dat past bij de eigen identiteit en zich bevindt in hun eigen vaak hechte gemeenschap. Kinderen kunnen daardoor in een bekende omgeving verblijven, in de buurt van familie en vrienden. Daarnaast kunnen de ouders zelf kiezen naar welke school het kind vanuit het internaat gaat.

Een enkele ouder gaf aan dat de peildatum van 15 september die wordt gehanteerd om het subsidiebedrag per kind te bepalen, soms tot onwenselijke situaties leidt. Voor kinderen die geboren zijn in september kan dit betekenen dat zij nog niet in de peiling worden meegeteld, terwijl de scholen 1 oktober en soms 1 januari als peildatum hanteren om kinderen toe te laten. Dit kan betekenen dat deze kinderen een heel jaar moeten wachten. Overigens biedt de eerder genoemde uitzondering van de subsidieregeling, dat voor kinderen die nog niet leerplichtig zijn verblijf in een internaat mogelijk is wanneer dit vanuit sociaal emotioneel oogpunt wenselijk is.

De ouders ervaren de plaatsingsvoorwaarden als streng, maar geven ook aan er in principe geen problemen mee te hebben. De plaatsingsvoorwaarden kunnen wel voor problemen zorgen wanneer de situatie voor de ouders ingrijpend verandert. Bijvoorbeeld in geval van een echtscheiding of ingrijpende veranderingen in het bedrijf, waardoor ouders niet meer voldoen aan de plaatsingsvoorwaarden omdat één van de ouders op de wal gaat wonen, moeten kinderen formeel vrijwel direct het internaat verlaten. Dit terwijl het internaat juist op dergelijke momenten een belangrijke houvast biedt aan kinderen en ouders.

3.2.2 Kwaliteit van de zorg

Met de invoering van de subsidieregeling in 2009 is het toezicht op de kwaliteit van huisvesting, verzorging en opvoeding en de verslaglegging hierover opgedragen aan de Inspectie Jeugdzorg (hierna: de Inspectie)⁷. Bij brief van 21 augustus 2010 heeft de inspectie de exploitanten ingelicht over haar werkwijze. Hierin heeft zij onder meer aangegeven dat er sprake is van gepland toezicht (toezichtbezoeken die plaatsvinden naar aanleiding van een specifiek toezichtproject) en periodieke werkbezoeken en op welke wijze de internaten calamiteiten moeten melden. Bij brief van 19 juli 2012 heeft de inspectie de internaten geïnformeerd over een nieuwe werkwijze bij calamiteiten en incidenten en deze werkwijze verder uitgewerkt in een leidraad en een toetsingskader.

⁷ Zie art. 14 en 15 van de subsidieregeling

In 2012 is op initiatief van Censis een sectorbreed uniform kwaliteitssysteem ontwikkeld. Hierbij is gekeken naar de structuur van het meest gebruikte kwaliteitssysteem voor de non-profitsector, het HKZ kwaliteitssysteem, en de kwaliteitseisen van de inspectie voor de jeugdzorg. De exploitanten waren zelf verantwoordelijk voor implementatie van het systeem. Voorts is in artikel 15 van de subsidieregeling geregeld dat de exploitant een verslag aan de minister en de Inspectie stuurt. In 2015 heeft het ministerie overleg gevoerd met de internaten en de Inspectie over de concrete invulling van dit artikel en de wijze van verslaglegging vastgelegd⁸. De exploitanten zouden uiterlijk 1 juli 2016 een maatschappelijk verslag deponeren in het CIBG-register. Hierover moet de definitieve besluitvorming nog plaatsvinden.

Uit de beschikbare rapporten van de Inspectie en de interviews met ouders en internaten komt een positief beeld naar voren van de kwaliteit van huisvesting, verzorging en opvoeding. Uit rapporten van inspectiebezoeken en correspondentie tussen internaten en inspectie komen vooral positieve bevindingen naar voren. De Inspectie is bijvoorbeeld erg positief over de huiselijke omgeving waarin de kinderen en jongeren verblijven, de privacy van de kinderen en jongeren, de kwaliteit van het personeel, de dagelijkse routine en het feit dat agressief gedrag in internaten nauwelijks voorkomt. Als aandachtspunt wordt genoemd dat de schippersinternaten te maken hebben met een daling van het aantal kinderen dat ze opvangen, hetgeen gevolgen heeft voor de capaciteit en hun personeelsbezetting. Minder inkomsten betekent bezuinigen, ook op (de inzet van) personeel. Een overschot aan ruimte dwingt sommige internaten te zoeken naar alternatieve bezettingsmogelijkheden. Voorts valt de Inspectie op dat de internaten nauwelijks calamiteiten melden. De Inspectie heeft hierover in het verleden vragen gesteld, maar dit gebrek aan meldingen lijkt vooral voort te komen uit het feit dat de internaten nu eenmaal een doelgroep heeft die zich in vergelijking tot doelgroepen van andere jeugdzorginstellingen in een lage risico-categorie bevindt. De internaten en de inspectie hebben hier inmiddels goede afspraken over gemaakt. Tenslotte geven alle internaten aan een goed contact te hebben met de Inspectie.

Het is voor alle exploitanten een uitdaging om de kwaliteit van het personeel en de huisvesting onverminderd hoog te houden met het dalende aantal kinderen. Eén van de exploitanten geeft aan dat er door de flexibilisering van het personeelsbestand steeds minder continuïteit is bij de groepen. Dit is onwenselijk voor het pedagogisch klimaat, de internaten zijn immers een vervanging van thuis voor de jongeren. Daarnaast is er duidelijk verschil in huisvesting van de internaten. Waar het ene internaat is gevestigd in nieuwbouw met voor ieder kind eigen kamer, is het andere internaat gevestigd in een wat ouder pand waar de kinderen met meerderen op één kamer slapen. Overigens blijkt nergens dat dit het welzijn van de kinderen negatief beïnvloedt.

Ook de ouders zijn positief over de kwaliteit van de internaten. De kinderen hebben het volgens de ouders goed naar hun zin en ontwikkelen zich goed. De ouders die wij hebben gesproken zijn erg tevreden over de kwaliteit van het personeel. Het personeel wordt ervaren als erg professioneel en kundig. De ouders geven wel aan dat het personeelsbestand enigszins vergrijsd raakt. Een enkele ouder wijst er ook op dat het wel zaak is dat het personeel goed moet blijven bijscholen, omdat de

⁸ Memo 'Maatschappelijk verslag voor schippersinternaten', 20 augustus 2015

ontwikkeling van kinderen en de maatschappij snel gaat. Ook ervaren de ouders dat er door bezuinigingen meer wisselingen plaatsvinden bij de groepsleiding en dat de gebouwen van de internaten te groot worden voor het aantal kinderen.

3.2.3 Vraag en aanbod

Zoals blijkt uit de cijfers zoals opgenomen in Hoofdstuk 2 is het aantal kinderen de afgelopen jaren sterk afgenomen. Dit geldt zowel voor het totale aantal kinderen dat behoort tot de doelgroep als voor het aantal kinderen per doelgroep. Deze dalende trend zal de komende jaren naar alle waarschijnlijkheid doorzetten. Hoewel geen van de exploitanten verwacht dat het aantal kinderen tot een nulpunt zal dalen (er zal altijd enige behoefte aan internaten blijven bestaan), is onduidelijk waar de bodem ligt. Wel geven de meeste exploitanten aan voor de lange termijn na te denken over internaten in een andere vorm, bijvoorbeeld gezinshuizen voor een klein aantal kinderen.

Door het afnemend aantal kinderen nemen zowel de inkomsten, de benodigde personele capaciteit en de benodigde huisvestingscapaciteit af. Het effect van deze daling kent wel een vertraging, aangezien de subsidie wordt berekend aan de hand van het aantal kinderen van het voorgaande jaar (t-1). Hierdoor hebben internaten een jaar extra tijd om de capaciteit aan te passen op het dalende aantal kinderen.

Hoewel de internaten op dit moment steeds meer werken met tijdelijke contracten en een flexibele schil, is niet ondenkbaar dat de krimp er toe leidt dat de komende jaren meer medewerkers boventallig worden verklaard. Wanneer er één kind minder in het internaat gehuisvest wordt betekent dit minder inkomsten van gemiddeld € 27.768. Dit houdt in dat wanneer er vier kinderen minder in het volgende schooljaar naar het internaat gaan, de exploitant ruim 100.000 euro subsidie minder ontvangt. Personele overcapaciteit leidt (potentieel) tot wachtgeldaanspraken. In 2008 heeft het ministerie de verantwoordelijkheid voor de wachtgeldvoorziening overgedragen aan de internaten. Uit de gesprekken met de internaten is gebleken dat dit voor sommige internaten op dit moment nog een voordeel oplevert omdat zij nog geen wachtgeldverplichtingen hebben. Wel treffen alle internaten op dit moment wachtgeld-voorzieningen om eventuele toekomstige aanspraken te kunnen dragen.

Het aantal kinderen is de afgelopen jaren zo snel gedaald dat op dit moment sprake is van overcapaciteit in de huisvesting. De exploitanten voeren zelfstandig maatregelen uit om deze huisvestingscapaciteit te verminderen, door panden af te stoten of door (delen van) panden te verhuren. Het afstoten van panden is echter niet in alle gevallen eenvoudig. De internaten geven aan dat het moeilijk en soms onmogelijk is om andere activiteiten onder te brengen in de huidige panden. Bij één internaat is een gedeelte van het pand verhuurd aan kinderdagverblijf. Maar dit is niet bij alle internaten mogelijk. Het ligt aan de opzet van het gebouw of het geschikt is om ruimtes apart te kunnen verhuren. Als panden worden afgestoten verkocht vloeit het geld terug naar VWS, omdat de panden ooit met geld van VWS zijn aangekocht. Omdat alle internaten kampen met teruglopende kinderaantallen maken zij geen gebruik van elkaars huisvestingscapaciteit. Enkele internaten hebben wel aangegeven te onderzoeken of zij tijdelijke huisvesting kunnen bieden aan kinderen met (lichte) jeugdzorgproblematiek die tijdelijk uit de thuissituatie weg moeten en bijvoorbeeld aan minderjarige vluchtelingen.

Het is voor alle ouders die daaraan behoefte hebben en voldoen aan de voorwaarden van de subsidieregeling, mogelijk hun kind in een internaat onder te brengen en een keuze te maken in geografische ligging, pedagogische invulling en denominatie. In die zin is de subsidieregeling doeltreffend. Het aanbod is op dit moment echter groter dan de vraag en vraag en aanbod zijn niet optimaal met elkaar in overeenstemming. Door de daling van het aantal kinderen neemt de vraag naar kindplaatsen op internaten af. De bekostiging van de internaten beweegt evenredig met het dalend aantal kinderen. Doordat de subsidieregeling is gebaseerd op het aantal te huisvesten kinderen, liggen het risico en de kosten voor overcapaciteit volledig bij de sector. De lasten voor de overcapaciteit moet de sector zelf dragen. In die zin is het risico voor het ministerie laag: de kosten zullen de komende jaren immers niet stijgen. Echter is niet uitgesloten dat de lasten die de sector moet dragen uiteindelijk ten koste gaan van de beschikbare middelen voor de zorg aan de kinderen van ouders met een trekkend/ varend bestaan.

3.3 Doelmatigheid van de subsidieregeling

Bij doelmatigheid gaat het om de vraag langs welke lijnen de regeling in de praktijk vorm heeft gekregen en hoe de regeling wordt uitgevoerd. Hoe verloopt het proces van aanvragen tot verantwoording? In de volgende subparagrafen gaan we achtereenvolgens in op de rolverdeling en de efficiëntie van het subsidieproces. Ook gaan we in op de kosteneffectiviteit. In hoofdstuk 5 over de huidige en potentiële financieringsmodaliteiten gaan we verder in op de financiële aspecten van de doelmatigheid, zoals de wijze waarop de budgetten zijn opgebouwd en bijvoorbeeld de mate waarin de gevraagde ouderbijdrage reëel is.

3.3.1 Rolverdeling in het subsidieproces

In hoofdstuk 2 hebben we een uitvoerige beschrijving gegeven van de wijze waarop de sector is georganiseerd. Bij het subsidieproces zijn in het bijzonder de volgende partijen van belang: het ministerie dat de subsidie verleent, de Dienst Uitvoering Subsidies (DUS-I) en de exploitanten van de internaten als subsidieontvangers. Bij binnenkomst van de aanvraag controleert DUS-I of de aanvraag volledig is en of er zaken opvallen aan de aanvraag. Opvallende bevindingen worden voorgelegd aan de beleidsafdeling van het ministerie. De beleidsafdeling kan afwijken van DUS-I. Op grond van artikel 9 van de subsidieregeling komen de exploitanten schriftelijk met de binnenschipper, kermisexploitant of circusartiest overeen dat deze een ouderbijdrage verschuldigd is aan het internaat. De berekening van de ouderbijdrage bereiden de exploitanten voor in Censis. Tenslotte is er een rol weggelegd voor de Inspectie Jeugdzorg bij het toezicht op de kwaliteit van de huisvesting, verzorging en opvoeding van de kinderen. Over de rol van de Inspectie verwijzen we u naar paragraaf 3.2.3.

De rolverdeling tussen de betrokken is in het algemeen helder en doelmatig. In het kader van de transparantie van de rolverdeling willen wij hierbij wel enkele opmerkingen maken over de rol van Censis. Hoewel sinds 2010 de formele rol van Censis in de richting van het ministerie is uitgespeeld, is ons gebleken dat er nog enige verwarring bestaat over de precieze rol van Censis. De bestuurder van Meander is tevens penningmeester van Censis. Het ministerie heeft aangegeven dat het niet altijd even duidelijk is of zij nu spreekt met Meander of Censis als vertegenwoordiger van de internaten. Dit terwijl Censis geen formele rol meer heeft en ook niet voor alle internaten

vaststaat dat Censis een dergelijke vertegenwoordigende rol speelt. Alle internaten hebben immers een rechtstreekse subsidierelatie met het ministerie. Zeker nu het aantal kinderen steeds verder daalt en het voor sommige exploitanten een steeds grotere uitdaging wordt om de exploitatie rond te krijgen, is het raadzaam om periodiek te overleggen met iedere exploitant apart en daarnaast periodiek met de exploitanten gezamenlijk te overleggen over de ontwikkelingen in de sector.

3.3.2 Uitvoering van het subsidieproces

In deze paragraaf gaan we in op de vraag in hoeverre het subsidieproces efficiënter kan worden ingericht. Zoals uit het voorgaande blijkt is het subsidieproces als volgt ingericht: de minister verleent subsidie aan de exploitanten voor het aantal kinderen op de peildatum. Dit aantal wordt vermenigvuldigd met een normbedrag. Aanvullend ontvangen de exploitanten jaarlijks de overheidsbijdrage in de arbeidsontwikkeling (OVA) uit, waardoor de sector gecompenseerd wordt voor loonbijstelling. Tenslotte ontvangen de exploitanten sinds 2013 een bedrag voor het opvangen van de personele gevolgen en de verhoging van de kwaliteit.

Tot 2010 verleende het ministerie deze subsidie aan Censis, die het vervolgens op basis van het aantal kinderen verdeelde over de exploitanten. De exploitanten verdeelden vervolgens de subsidies weer over de locaties. Aldus vond de verdeling van de subsidie plaats over meerdere lagen. Vanaf 1 januari 2010 ontvangen de exploitanten rechtstreeks subsidie en zijn zij zelf volledig verantwoordelijk voor de het plaatsingsbeleid, de administratie, het personeelsbeleid en het kwaliteitsbeleid. Vanaf die datum innen de exploitanten de ouderbijdrage ook op eigen titel, al heeft een enkele exploitant de inning van de ouderbijdrage nog belegd bij Meander, waar de voormalige medewerkers van Censis in dienst zijn. Met het stopzetten van de subsidierelatie met Censis is een belangrijke efficiëntieslag gemaakt in het subsidieproces. Er is in de huidige situatie geen sprake meer van verschillende lagen en rechtspersonen.

Wij concluderen dat de subsidieregeling goed functioneert en dat de uitvoering efficiënt en doelmatig verloopt. Wel zijn er enkele knelpunten te benoemen:

- Op grond van de Kaderregeling VWS subsidies, en de op 1 april 2016 in werking getreden Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS bedraagt de egaliseringsreserve ten hoogste 10% van het verleende subsidiebedrag. Bij de exploitanten speelt de vraag in hoeverre deze egaliseringsreserve voldoende speelruimte biedt in relatie tot het steeds verder dalende aantal kinderen. Hierbij wordt ook wel de vergelijking getrokken met de instellingen voor Jeugdzorg Plus, die in voorbereiding op de beëindiging van de subsidierelatie met het ministerie per 1 januari 2015 als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein, een hogere reserve mochten aanhouden. De vraag is of een steeds verder krimpende doelgroep een reden is om exploitanten toe te staan en hogere egaliseringsreserve aan te houden omdat sprake is van een verhoogd risicoprofiel. Het ministerie heeft aangegeven dat ter compensatie van het verhoogde risicoprofiel het Rijk € 1 miljoen structureel voor de schippersinternaten heeft toegevoegd aan de subsidie en dat het VWS-brede subsidiebeleid ophoging van de egaliseringsreserve niet toestaat. Met het oog op het steeds verder dalende aantal kinderen raden wij aan om steeds in overleg met de exploitanten te bekijken of zij voldoende speelruimte hebben om de nodige maatregelen te kunnen nemen.

- Exploitanten geven voorts aan dat zij voor het doteren aan voorzieningen en reserves toestemming moeten krijgen van het ministerie. Deze voorzieningen en reserves zijn bijvoorbeeld voor de wachtgelden en het onderhoud. Sommige internaten geven daarnaast aan dat de subsidieregeling meer ruimte zou kunnen bieden om bedragen te kunnen doteren vanwege de wisselende uitgaven per jaar mede als gevolg van de krimp van de internaten. Internaten hebben door het dalende aantal leerlingen minder constante inkomsten.
- Bij het ministerie heeft de vraag gespeeld of de regeling op onderdelen vereenvoudigd zou kunnen worden. Het ministerie wilde met name de normbedragen uit de regeling halen en deze in een reminderbrief voor de subsidieverlening vaststellen. Dit zodat de regeling niet ieder jaar opnieuw aangepast en vastgesteld zou hoeven te worden. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid bleek dit niet wenselijk te zijn.

3.3.3 Plaatsingsvoorwaarden

In deze laatste paragraaf willen wij enkele opmerkingen maken over de rechtmatigheid. Op grond van artikel 9 van de subsidieregeling komt de exploitant schriftelijk met de binnenschipper, kermisexploitant of circusartiest overeen dat ten behoeve van de huisvesting, verzorging en opvoeding van diens kind in het internaat en ouderbijdrage is verschuldigd aan de exploitant. Censis heeft de subsidieregeling vertaald in een document met plaatsingsvoorwaarden dat sectorbreed wordt gebruikt. In deze model overeenkomst spreken de ouders en de exploitant de ouderbijdrage af en verklaren de ouders dat zij voldoen aan de plaatsingsvoorwaarden van de subsidieregeling. In artikel 9 van deze plaatsingsvoorwaarden is geregeld dat “het bestuur van Censis op basis van het advies van de Censis-commissie besluit of een kind al dan niet in het internaat geplaatst kan worden of geplaatst kan blijven”. Dit artikel lijkt geschreven in de tijd dat het ministerie Censis nog direct subsidieerde. Het ministerie financiert exploitanten immers op basis van het aantal kinderen dat zij zelf hebben geplaatst. De accountant van de internaten controleert of de geplaatste kinderen voldoen aan de voorwaarden in de subsidieregeling en doet daarvan verslag in het assurantie-rapport dat bij de aanvraag tot vaststelling moet worden gevoegd. Het ministerie controleert dit assurantie-rapport. Dit artikel in de plaatsingsvoorwaarden is dan ook niet meer op zijn plaats, tenzij de exploitanten het bestuur van Censis nadrukkelijk hebben gemandateerd om te besluiten over de plaatsing. Dit hebben wij echter in ons onderzoek niet kunnen vaststellen.

3.3.4 Kosteneffectiviteit

De internaten zijn na de decentralisaties nog de enige instellingen met een rechtstreekse subsidierelatie met VWS. In de subsidieregeling ging in 2015 een bedrag om van ca. 18 miljoen Euro. Met betrekking tot de doelmatigheid is er ook de vraag van de kosteneffectiviteit. Ook vanuit het veld wordt erkend dat de regeling omvangrijk is. De vraag is dan of deze in relatie staat met het bereikte maatschappelijk effect. Een ander belangrijk aandachtspunt is in hoeverre kostenreductie mogelijk is. De subsidieregeling heeft op dat vlak slechts een aantal knoppen om aan te draaien: de normbedragen, de ouderbijdrage en het bedrag dat is bedoeld voor de kwaliteit van de huisvesting. Op bovengenoemde punten komen we uitgebreider terug in hoofdstuk 5. Uit de kostenvergelijking met vergelijkbare voorzieningen in het buitenland – zie hoofdstuk 4 - komen wel enkele verschillen

in de kostprijs naar voren. In het kader van deze evaluatie hebben wij geen onderzoek gedaan naar bedrijfsvoering aspecten hier en in het buitenland en naar de opbouw van die kosten.

3.4 Conclusie

Wij concluderen op basis van het voorafgaande dat de subsidieregeling op zich doeltreffend en doelmatig is. De beoogde maatschappelijke effecten van het beleid worden bereikt. De regeling sluit aan op de behoeften van de gebruikers. Zowel de exploitanten als de internaten geven aan dat de regeling zorgt dat kinderen van schippers, kermisexploitanten en circuskinderen huisvesting krijgen en zo onderwijs kunnen genieten.

Ouders en exploitanten geven aan dat zonder internaten veel ouders gedwongen zouden worden hun bedrijf te beëindigen, en met name als het gaat om kermiskinderen noemt men als risico dat zij eerder van school gehaald worden als er geen internaten meer bestaan. Ook bij het ministerie van VWS is geen twijfel over de doeltreffendheid op zich van de regeling, al is het voor het ministerie een 'vreemde eend in de bijt'. Na de decentralisatieoperaties in de zorg zijn de schippersinternaten immers nog de laatste instellingen die een rechtstreekse subsidierelatie met het ministerie hebben. Het betreft hier geen jeugdhulp maar huisvesting, verzorging en opvoeding opdat de betrokken kinderen onderwijs kunnen volgen. De kwaliteit van de zorg in de internaten wordt door alle partijen, inclusief de Inspectie Jeugdzorg die toezicht op de internaten houdt, als positief beoordeeld. Wel hebben alle betrokkenen zorgen geuit over het dalende kinderaantal in relatie tot het hoog houden van de kwaliteit. De vraag is lager dan het aanbod, waardoor met name de continuïteit van personeel onder druk staat. Internaten werken steeds meer met flexibele krachten, waardoor het pedagogisch klimaat onder druk kan komen te staan.

De doelmatigheid in het uitvoeringsproces van de subsidieregeling staat bij ouders en internaten niet ter discussie. De uitvoering is efficiënt, betrokkenen noemen slechts marginale verbeterpunten en de relatie tussen exploitanten en VWS is positief en constructief. Exploitanten geven wel aan dat meer speelruimte gewenst is met het oog op de daling van de leerlingenaantallen. Met name het maximum van 10% egalisatiereserve kan beperkend zijn.

Vanuit het perspectief van kosteneffectiviteit komt de relatie tussen doelmatigheid en kostprijs van de voorzieningen in beeld. Voor de beoordeling van de hoogte van de kosten van de voorzieningen is geen objectief beoordelingskader beschikbaar. Uiteindelijk is dit aspect onderhevig aan een politiek bestuurlijke afweging. De vraag komt naar voren of de voorzieningen in het buitenland daadwerkelijk goedkoper zijn dan in Nederland, zoals uit de nu beschikbare gegevens (Zie hoofdstuk 4) zou blijken. Hier zou nader onderzoek naar gedaan kunnen worden.

Aandachtspunt is de rol van Censis. Voor VWS en ook voor de betrokken internaten is niet altijd duidelijk vanuit welke positie in het overleg wordt opgetreden. Als individuele stichting of vanuit Censis als de vertegenwoordiging van alle exploitanten. Het verdient de aanbeveling om hier scherper in op te treden. Uitsluitend contact tussen de individuele subsidieontvangers en VWS als het gaat om de subsidierelatie met die exploitant, en zo nu en dan periodiek overleg met de exploitanten gezamenlijk over ontwikkelingen in de sector. Censis zou alleen nog een rol moeten hebben bij de afstemming tussen de exploitanten onderling, en niet meer in de contacten tussen de exploitanten en VWS.

4. Alternatieve onderwijsmogelijkheden

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de tweede deelvraag centraal.

Wat zijn andere mogelijkheden om kinderen van ouders van een trekkend/varend bestaan op een doelmatige en doeltreffende wijze onderwijs te laten volgen? Wat betekent dit voor rollen en verantwoordelijkheden van partijen? Wat willen ouders met een trekkend varend bestaan met het onderwijs van hun kinderen als zij daar zelf verantwoordelijk voor zijn?

Ons is gevraagd in het kader van deze evaluatie ook te kijken naar de manier waarop het onderwijs voor kinderen van ouders met een trekken/varend bestaan is georganiseerd in ons omliggende landen (België en Duitsland) en onderwijs voor kinderen die in afgelegen gebieden wonen (Scandinavië, Australië). Wat betekenen deze onderwijsvormen voor de verantwoordelijkheid van ouders? Wat bestaan daarnaast voor mogelijkheden om kinderen deze vormen van onderwijs te laten volgen? En is dit eventueel een alternatief voor het onderwijs aan de kinderen in Nederland met ouders van een trekkend/varend bestaan? Daarbij hebben we expliciet gekeken naar de toepassing van communicatie- en lesmethoden; of dat deze kinderen internaten bezoeken om onderwijs te volgen en de wijze van bekostiging. Ook gaan wij in op enkele financiële aspecten van deze voorzieningen in de ons omringende landen. Daarbij moet worden opgemerkt dat wij in het kader van deze evaluatie geen onderzoek gedaan hebben naar bedrijfsmatige aspecten en de opbouw van die kosten. Wij zullen vervolgens ingaan op de situatie in Nederland waarbij we de belangrijkste punten beschrijven die uit de gesprekken met ouders en betrokken partijen met betrekking tot dit onderwerp naar voren zijn gekomen.

Naast de online documentstudie hebben wij voor deze vergelijking gebruik gemaakt van de volgende nationale en internationale contacten:

- Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland
- Stichting LOVK, Landelijk Onderwijs voor Varende Kinderen
- Stichting LOVT, het Landelijke Oudercontact voor de Trekkende beroepsbevolking
- KSCC voor Rijn- en binnenvaart.

Internationaal hebben wij gebruik gemaakt van de volgende contacten:

- Berenschot België
- University van Melbourne
- Kunskapsskolan /SENS Leren

Op de volgende pagina's is de vergelijking met de situatie voor de te onderzoeken doelgroepen in België, Duitsland, Australië en Noorwegen schematisch weergegeven. Een uitgebreide beschrijving treft u aan in bijlage 1.

Berenschot

4.1 Internationale vergelijking

	Duitsland	België	Australië	Noorwegen
Leerplicht	6 t/m 18 jaar	6 t/m 18 jaar (of 15 jaar, mits secundair onderwijs afgerond)	6 t/m 15 (16) jaar	6 t/m 16 jaar
School systeem	<p>Kleuterschool 3 t/m 6 jaar</p> <p>Basisonderwijs 6 t/m 10 jaar</p> <p>Voortgezet onderwijs 6 t/m 16 / 18 jaar</p>	<p>Kleuterschool 4 t/m 5 / 6 jaar</p> <p>Basisschool 6 t/m 12 jaar</p> <p>Voortgezet onderwijs 12 t/m 18 jaar</p>	<p>Basisonderwijs 6 t/m 12/13 jaar</p> <p>Voortgezet onderwijs 12 t/m 18 jaar</p> <p>College 16 t/m 20 jaar</p>	<p>Basisonderwijs 6 t/m 13 jaar</p> <p>Voortgezet onderwijs Lage middelbare school: 13 t/m 16 jaar Hoge middelbare school: 16 t/m 19 jaar</p>
Doelgroep en aanbod op het gebied van onderwijs en huisvesting	<p>Reizende kinderen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Internaten 2. Stammscholen – Basis basisschool en 3. Stützpunktschulen – school die alles in de gaten houdt 4. Meereizende scholen 	<p>Reizende kinderen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Internaten 2. Huisonderwijs/privé onderwijs 3. Tijdelijk onderwijs aan huis (ook medische redenen) 4. Synchroon Internet Onderwijs (ook medische redenen) 	<p>Onderwijs voor kinderen in afgelegen gebieden :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Internaten 2. 'Distance education' scholen 3. 'School of the air' 4. Thuisonderwijs 	<p>Onderwijs voor kinderen in afgelegen gebieden :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Online onderwijs met toezicht van een lokale school <p>Andere doelgroepen voor</p>

Berenschot

	Ook afstandsonderwijs voor:	Andere doelgroepen:	Andere doelgroepen voor afstandsonderwijs:	Afstandsonderwijs/thuis onderwijs:
	1. Medische redenen (fysiek/mentaal)	<ul style="list-style-type: none"> - Langdurig afwezig door bijvoorbeeld ziekte - Redenen van ouders voor geven huisonderwijs 	<ul style="list-style-type: none"> - Medische redenen - Reizen (van ouders) - Sport/presentatie-uitingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Kind ongelukkig op school - (langdurige) ziekte/handicap - Lange/gevaarlijke reis naar school - Geloofsovertuiging - Langdurig verblijf buitenland
Gebruikte technieken en middelen voor afstandsonderwijs	<ul style="list-style-type: none"> - Dagboek voor de ontwikkelingen van het kind - Internet: mail - Meereizende scholen hebben klaslokalen in campers. 	<ul style="list-style-type: none"> - Internet - Docent aan huis 	<ul style="list-style-type: none"> - Radio - Internet Remote Education and Conferencing Tool (REACT) - Skype - Mail 	<ul style="list-style-type: none"> - Vroeger correspondentie-scholen - LMS (Learning Management System) - Video-onderwijs - Online onderwijs (Skype, Mail)
Rol van de verantwoordelijken	<ul style="list-style-type: none"> - School houdt de ontwikkelingen van het kind nauwlettend bij d.m.v. dagboeken. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tijdelijk onderwijs aan huis, Synchron internet onderwijs en onderwijs op afstand worden in overleg met de school georganiseerd. 	<ul style="list-style-type: none"> - School/docent verantwoordelijk voor voortgang leerling - Ouders verantwoordelijk voor het toezicht houden op het maken van huiswerk 	Ouders hebben de wettelijke verantwoordelijkheid dat kinderen het onderwijs krijgen waar ze recht op hebben.

Berenschot

Financiering	<ul style="list-style-type: none">- De staat financiert volledig m.u.v. privéscholen.	<ul style="list-style-type: none">- Onderwijs wordt door de overheid (gemeenschap) gefinancierd.- Ouders zonder vaste verblijfplaats kunnen van de overheid een tegemoetkoming voor het kostgeld van internaten krijgen	<ul style="list-style-type: none">- Kinderen in de outback: overheid financiert 'school of the air'- Ouders van kinderen op een 'Distance Education' scholen kunnen een vergoeding aanvragen.- Ouders met kinderen op het internaat vanwege afstandsredenen kunnen vergoeding aanvragen	<ul style="list-style-type: none">- Overheid financiert publieke scholen.- Geen subsidie voor (ouders met) kinderen die thuis onderwijs volgen.
---------------------	---	--	---	--

4.2 Financiële aspecten in België en Duitsland nader beschreven

België (Vlaanderen)

In Vlaanderen wordt de volgende definitie gehanteerd voor trekkende bevolking: binnenschippers, kermis- en circusexploitanten – en artiesten en woonwagenbewoners. Onder deze laatste categorie valt bijvoorbeeld ook de Roma-bevolking. Deze definitie voor trekkende bevolking is ruimer dan in Nederland.

In het schooljaar 2014-2015 waren de leerlingaantallen binnen de doelgroep 'trekkende bevolking' als volgt verdeeld:

Soort onderwijs	Aantal leerlingen
Kleuteronderwijs	993
Primair Onderwijs	1.558
Secundair Onderwijs	1.763
Deeltijd beroepssecundair onderwijs	349
Totaal	4.663

Het is niet bekend hoe dit aantal leerlingen verder uitgesplitst is naar de verschillende categorieën binnen de doelgroep. Ook hebben wij geen gegevens kunnen verkrijgen over hoeveel kinderen hiervan op een internaat zitten, in een pleeggezin zitten of afstandsonderwijs volgen.

Alleen leerplichte leerlingen (geen kleuters) van wie de ouders geen vaste verblijfplaats hebben, komen in aanmerking voor een gemeenschapsbijdrage in het kostgeld. Om deze gemeenschapsbijdrage te kunnen ontvangen, moeten beide ouders hun beroep ambulantly uitvoeren: er wordt geen gemeenschapsbijdrage toegekend wanneer één van de ouders de ander niet vergezelt bij diens rondreizend beroep. Ouders dienen hiervoor een aanvraag in bij de school waar de kinderen zijn ingeschreven. De schoolbesturen/inrichtende machten van erkende tehuizen en van andere internaten waar leerplichtige kinderen van wie de ouders geen vaste verblijfplaats verblijven, ontvangen deze gemeenschapsbijdrage. Dit wordt ingehouden op het kostgeld dat ouders moeten betalen. De gemeenschapsbijdrage bedroeg voor het schooljaar 2014-2015 voor een leerling in het primair onderwijs €807,85. Voor een leerling in het secundair onderwijs was dit €99,46. Scholen van GO! (onderwijs van de Vlaamse gemeenschap) krijgen een dotatie, de aanvragen hoeven niet ingediend te worden. De totale dotatie over het schooljaar 2014-2015 bedroeg bij deze scholen €234.000,-

Voor de scholen van het gesubsidieerde onderwijs kregen 102 leerlingen lager onderwijs en 35 leerlingen secundair onderwijs een gemeenschapsbijdrage voor het schooljaar 2014-2015. Het totaal bedrag voor het gesubsidieerd onderwijs bedroeg dus €117.381,80 euro.

In vergelijking met Nederland is de doelgroep leerlingen met ouders met een trekkend bestaan in België groter aangezien er een bredere definitie wordt gehanteerd. Hierdoor is er in verhouding een grotere doelgroep die subsidie ontvangt voor het kostgeld. De aanvraag voor tegemoetkoming in het kostgeld verloopt via de scholen, de internaten/tehuizen ontvangen de tegoeden via de scholen.

Duitsland

Het onderwijs aan kinderen met ouders met een trekkend bestaan via de genoemde opties van Stammschulen, Stützpunktschulen en de meereizende scholen in Duitsland zorgen niet voor extra kosten voor het onderwijs ten opzichte van 'gewone' leerlingen op een basis- of middelbare school.

De kosten voor het verblijf van kinderen op een internaat in Duitsland lopen uiteen van €400 tot €1200 per maand. Daarnaast betalen ouders schoolgeld, gemiddeld 100 euro per maand. Wanneer ouders dit laatste bedrag niet kunnen betalen, is er soms de mogelijkheid om in plaats daarvan vrijwilligerswerk te doen ten bate van het internaat. Volgens de huidige regelgeving kunnen ouders tot €5000,- schoolgeld per jaar terugvragen bij de belastingdienst. Als het kind vanwege pedagogische of psychologische redenen niet thuis kan wonen, zijn er ook opties voor een financiële tegemoetkoming. Dit bovenstaande geldt niet specifiek voor kinderen van ouders met een trekkend of varend bestaan. In Duitsland bestaan er geen internaten specifiek voor deze doelgroep en zitten ze vaak bij andere doelgroepen op hetzelfde internaat. Dit maakt onderzoek naar deze specifieke doelgroep complex.

Belangrijkste resultaten

Uit deze vergelijking komt naar voren dat er 3 opties zijn voor kinderen van ouders met een trekkend/varend beroep, namelijk:

- Doordeweeks naar een internaat en het volgen van regulier onderwijs op een vaste school;
- Aan boord verblijven en het volgen van afstandsonderwijs, met gebruik van moderne hulpmiddelen, onder begeleiding van de ouders;
- Aan boord verblijven en het volgen van regulier onderwijs op verschillende scholen langs de vaarroute of op een ambulante (rijdende) school.

Deze opties hebben wij in de interviews met ouders en andere betrokken instanties besproken.

4.3 Vergelijking Nederland

Zoals eerder aangegeven hebben wij tijdens de brainstorm met ons sectorteam Onderwijs een aantal doelgroepen geïdentificeerd als interessant om verder in kaart te brengen voor dit onderzoek. Gedurende het onderzoek hebben wij daaraan toegevoegd: Stichting Rijdende School en Wereldonderwijs. Wij hebben per doelgroep in kaart gebracht of er voor een intramurale oplossing (internaat) gekozen wordt of niet, welke alternatieve onderwijsvorm gehanteerd wordt en wat de betekenis van de verschillende alternatieven is voor de rollen en verantwoordelijkheden van partijen (overheden, ouders, scholen en internaten).

Op de volgende pagina's zijn de resultaten van deze inventarisatie schematisch in kaart gebracht.

Berenschot

	Kinderen met (sport)talent	Kinderen op de Waddeneilanden	Kinderen die op medische, sociale, intellectuele of emotionele gronden voor het niet volgen van onderwijs	Kinderen die niet naar school gaan op grond van richtingbezwaaar	Nederlandse kinderen in het buitenland	Stichting Rijdende School (kermis- en circuskinderen)	Wereldonderwijs
Intramurale oplossing	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Gebruikte technieken en middelen	Regulier onderwijs met een aangepast lesrooster	Regulier basis- en voorgezet onderwijs	Thuisonderwijs door ouders en verschillende andere initiatieven	Thuisonderwijs door ouders of door externe docenten	Nederlandstalige scholen en Nederlandse Taal- en Cultuur naast onderwijs op internationale of plaatselijke school	Digitale leeromgeving school@home, videoconferencing , gastscholen en NaviLeren	Leerboeken en werkboeken aangevuld met een handleiding voor de lesgevende ouder en enkele digitale materialen. Daarnaast wordt ondersteunend materiaal zoals rekenblokjes, schriften en techniekmateriaal meegestuurd.

Berenschot

							Begeleiding van een Wereldschool docent op afstand via een webbased leerlingvolgsysteem.
Rol van de verantwoordelijken	School is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en monitoren van de ontwikkeling van de leerlingen	School is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en monitoren van de ontwikkeling van de leerlingen	Ouders verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en monitoren van de ontwikkeling van de leerlingen	Ouders verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en monitoren van de ontwikkeling van de leerlingen	School is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en monitoren van de ontwikkeling van de leerlingen	School is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en monitoren van de ontwikkeling van de leerlingen	Ouders zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, de school voor het monitoren van de ontwikkeling van de leerlingen
Financiering	Reguliere lumpsum Evt. dubbele kinderbijslag als leerlingen niet thuis kunnen wonen vanwege afstand woon-schoolafstand Ouderbijdrage (wisselend per school)	Reguliere lumpsum Evt. dubbele kinderbijslag als leerlingen niet thuis kunnen wonen vanwege afstand woon-schoolafstand	Ouders bekostigen zelf Reguliere lumpsum in overleg met school Zorggelden	Ouders bekostigen zelf Evt. dubbele kinderbijslag als leerlingen niet thuis kunnen wonen vanwege afstand woon-schoolafstand	Subsidie Rijksoverheid Ouderbijdrage	Reguliere lumpsum	Ouders bekostigen zelf

Waddeneilanden

Wij hebben nog meer specifiek gekeken naar de situatie van kinderen op de Waddeneilanden die niet thuis kunnen wonen vanwege hun opleiding. Voor deze groep zijn er drie opties: kind reist heen en weer, kind woont bij kostgezin, meerdere kinderen zoeken gezamenlijk een huis. Dit zijn allemaal particuliere initiatieven en er zijn geen instellingen of (gemeentelijke) overheden bij betrokken.

Er is een groot verschil in de bereikbaarheid van de Nederlandse Waddeneilanden. De frequentie van de veerbootdiensten heeft invloed op de mogelijkheden voor forensisme (werk of school) op de verschillende eilanden⁹. Op de meeste eilanden kan men 's ochtends vroeg naar het vaste land reizen om 's avonds weer terug te keren naar het eiland. Vanaf Vlieland is er echter geen vroege sneldienst, zodat men pas 's ochtends na 09.00 uur aankomt op de vaste wal. Zodoende is het met de reguliere dienstregeling niet mogelijk dagelijks te forenzen vanaf dit eiland.

Voorheen was de frequentie van de veerbootdiensten veel lager en hadden ouders geen andere keuze dan hun kinderen onder te brengen in gastgezinnen e.d. Tegenwoordig kunnen ouders ervoor kiezen om hun kinderen aan de wal naar school te laten gaan, terwijl zij thuis kunnen blijven wonen, behalve dan op Vlieland. Op Vlieland zaten op 1-10-2015 in totaal 34 leerlingen op het voortgezet onderwijs.

Indien het niet mogelijk is om aan de wal naar school te gaan en thuis te wonen, kunnen ouders (of verzorgers) van uitwonende studenten kunnen in aanmerking komen voor een gemeentelijke toelage (Toelage Uitwonende Studerenden) van maximaal € 148,84 per maand. Het betreft de leerlingen tot en met 17 jaar die aan de vaste wal studeren en wonen. Ook studenten van 18 jaar en ouder die een opleiding volgen in het voortgezet onderwijs (HAVO, VWO) komen hiervoor in aanmerking. Bij een inkomen lager dan € 33.329,43 ontvangen de ouders of de studenten de maximale toelage. Is het inkomen hoger dan dit bedrag, dan neemt de tegemoetkoming met elke meerverdiende euro langzaam af.

Slechts een beperkt percentage van de ouders maakt gebruik van de TUS regeling aangezien deze inkomensafhankelijk is. Alle ouders waarvan het kind aan de wal onderwijs volgt en die uitwonend is krijgen dubbele kinderbijslag (t/m 18 jaar, daarna uitwonende studiefinanciering via DUO).

Het grootste deel van de 12-16 jarigen volgt VMBO op de eilanden. Daarna stromen ze door naar onderwijs aan de wal.

⁹ Texel heeft een vaartijd van twintig minuten en de veerboten gaan ieder uur. Ameland en Schiermonnikoog zijn ook in relatief korte tijd te bereiken. De vaartijd naar deze eilanden is 45 minuten. Naar Ameland gaat de boot zeven tot elf maal per dag en naar Schiermonnikoog vijf keer per dag. De vaartijd naar Terschelling is twee uur met de reguliere veerdienst. Met de snelboot is het eiland in 45 minuten te bereiken. In het zomerseizoen gaan de veerboten zo'n vijftien keer per dag. Vergeleken met de andere eilanden gaat er minder vaak een boot naar Vlieland. In het hoogseizoen gaat er maximaal drie keer een veerdienst en twee keer een snelboot. Op minder drukke dagen gaat alleen de reguliere veerdienst.

In het schooljaar 2015-2016 waren er op de waddeneilanden (met uitzondering van Texel) 1518 kinderen in de leeftijd van 5 tot 17 jaar. Daarnaast waren er 179 kinderen met een qualificatieplicht (18-22 jaar). In 27 gevallen wordt gebruik gemaakt van de TUS regeling.

4.4 Uitkomsten gesprekken

Zoals eerder aangegeven komen vanuit de vergelijking de volgende drie opties voor het volgen van onderwijs naar voren:

1. Doordeweeks naar een internaat en het volgen van regulier onderwijs op een vaste school;
2. Aan boord verblijven en het volgen van afstandsonderwijs, met gebruik van moderne hulpmiddelen onder begeleiding van de ouders;
3. Aan boord verblijven en het volgen van regulier onderwijs op een ambulante (rijdende) school.

Deze opties zijn met ouders en andere betrokken instanties besproken. We hebben gesproken met de volgende partijen:

- BOVAK: Nationale Bond van Kermisbedrijfshouders.
- VNCO: Vereniging Nederlandse Circus Ondernemingen
- LOVT: Landelijke Oudercontact Voor de Trekkende beroepsbevolking. Ook hebben wij gesproken met een aantal individuele ouders.
- LOVK: Stichting voor Landelijk Onderwijs aan Varende Kinderen.
- KSCC: De heer B. van Welzenes

Uit de gesprekken die zijn gevoerd met de LOVT, de BOVAK en de VNCO, blijkt dat vooral schipperskinderen gebruik maken van de internaten en dus van de subsidieregeling. Voor deze doelgroep is het op dit moment nagenoeg de enige vorm waarop er van onderwijs wordt genoten. Bij de kermis- en circuskinderen wordt er in het basisonderwijs gebruik gemaakt van Stichting de Rijdende School. Deze verzorgt onderwijs op de locatie van de kermis of het circus. Zodra kinderen naar het voorgezet onderwijs gaan, verblijven de kermis- en circuskinderen bij familie of op een internaat of in een gezinshuis (door de kermisbranche 'bakhuis' genoemd). Dit laatste wordt in het geval van de kermisbranche bekostigd door de ouders zelf.

4.4.1 Alternatieve onderwijsvormen voor schipperskinderen

In het gesprek met het LOVT is er gesproken over alternatieve onderwijsvormen of andere manieren van opvang om kinderen van onderwijs te kunnen voorzien. De eerste optie waarover gesproken is, is onderwijs aan boord. Dit gebeurt al voor de groepen 1 en 2. Ouders hebben daar een actieve rol in en worden ondersteund en begeleid door middel van materialen en mentorschap vanuit het LOVK. Kinderen kunnen vanaf hun zesde jaar terecht op het internaat.

Met betrekking tot het onderwijzen van kinderen aan boord uit de midden- en bovenbouw komen de volgende bezwaren naar voren:

- Het is een grote belasting voor de ouder. Er zijn richtlijnen hoeveel uur het kind per dag onderwijs moet krijgen. Gezien het feit dat beide ouders werkzaam zijn op het schip is daar weinig tijd en gelegenheid toe. Er zou een personeelslid aangetrokken moeten worden zodat één van de ouders kan onderwijzen. Dit is in het overgrote deel van de gevallen financieel gezien niet mogelijk.
- Het niveau van het onderwijs. Het is lastig voor ouders om het niveau van het onderwijs aan te kunnen zodra de kinderen in hogere klassen komen.
- Afstandsonderwijs, waarbij er meer contact is met een docent op school via skype/andere methoden via internet is lastig; het internet is op de meeste plekken langs de route problematisch. De LOVT geeft aan dat dit probleem op te lossen is met satellieten, maar dit brengt extra kosten met zich mee.
- Het grootste bezwaar van het LOVT bij het onderwijzen van kinderen aan boord, is het sociaal/emotionele aspect: om dit goed te ontwikkelen zijn er andere kinderen en volwassenen nodig. Dit kan aan boord niet geboden worden.

Vanuit de onderwijswereld (het LOVK) wordt aangegeven dat de wijze waarop zij het onderwijs verzorgt voor kinderen in groep 1 en 2, door ouders en inspectie als zeer adequaat wordt beoordeeld. Men ondersteunt de ouders met door hen ontwikkeld materiaal en via mentorschap. Zij geven ook duidelijk aan dat het vanaf groep 3 belangrijk is dat kinderen vanuit hun sociaal-emotionele ontwikkeling deel uit gaan maken van een groep of klas. Zij zijn geen voorstander van het continueren van de door hen ontwikkelde methode voor midden en bovenbouw leerlingen in het PO.

Daarnaast is er ook gesproken over een andere vorm van opvang: het gezinshuis. Volgens het LOVT kleven hier ook weer nadelen aan: er zijn weinig gastouders, zij vinden het soms lastig om te gaan met de achtergrond van deze kinderen en soms kunnen broertjes en zusjes niet samen terecht omdat het gastgezin niet meer kinderen op kan vangen.

4.4.2 Alternatieve onderwijsvormen voor kermis- en circuskinderen

Na gesprekken met de branchevereniging van de kermisbedrijfshouders en de circusondernemingen blijken er naar hun weten op dit moment geen circuskinderen en weinig tot geen kermiskinderen te verblijven op internaten. (Het internaat van Juzt geeft aan dat er op dit moment 15 kermiskinderen op hun internaat zitten). Het Bovak geeft aan dat de meeste mensen in de branche tot twee jaar geleden niet van het bestaan wisten van de subsidieregeling. Voor zowel kermis- als circuskinderen wordt gebruikt gemaakt van de faciliteiten van Stichting de Rijdende School. Deze verzorgt het basisonderwijs ter plekke. Zodra kinderen naar het voortgezet onderwijs gaan zijn er een paar opties. De kinderen kunnen verblijven bij familie (opa's en oma's, ooms en

tantes etc.). Kermiskinderen gaan daarnaast vaak naar een gezinshuis, dat door hen een 'bakhuis' wordt genoemd. Dit zijn woongelegenheden waar tot maximaal 6 kinderen bij elkaar wonen en verzorgd worden door een gastouder. De circuskinderen gaan op de VO leeftijd wel naar internaten.

Qua alternatieve onderwijsvormen wordt er door beide partijen gesproken over Stichting de Rijdende School die wellicht ook onderwijs aan zou kunnen bieden voor het voortgezet onderwijs. Beide partijen geven aan dat dit praktisch moeilijk uitvoerbaar is vanwege de diversiteit van het onderwijs, het niveau van het onderwijs en de logistieke problemen. Daarnaast wordt ook hier aangegeven dat het vanuit het oogpunt van sociale en emotionele ontwikkeling niet wenselijk is dat kinderen wanneer zij zowel primair als voortgezet onderwijs volgen op de rijdende school ze niet in aanraking komen met een andere wereld dan de kermis- of circuswereld. Hierdoor worden kinderen beperkt in hun ontwikkeling.

4.5 (Telefonische) interviews – wensen van ouders

Naast het gesprek met de LOVT hebben wij ook 5 telefonische interviews met individuele ouders afgenomen. Voor deze gesprekken hebben wij vooraf een semigestructureerde gespreksleidraad opgesteld en hebben deze voorafgaand aan de gesprekken toegestuurd zodat de gesprekspartners zich zo goed mogelijk op het gesprek konden voorbereiden en wij daarmee zoveel mogelijk informatie konden ophalen.

Belangrijkste resultaten

De meest duidelijke conclusie uit de gesprekken met de ouders is dat zij ervaren dat de subsidieregeling voor de bekostiging van het internaat van hun kinderen de enige manier is om hun bedrijf in stand te houden. Zodra deze subsidie zou wegvallen, is het voortbestaan van veel bedrijven onmogelijk volgens de ouders. De branchevereniging van de Binnenvaart beaamt dit; de sector is sterk geraakt door de financiële crisis. De inschatting is dat ongeveer 20% van de binnenvaartschippers (en dus niet de rederijen) de rente en aflossing kan betalen, 70% kan dit net aan betalen en de laatste 10% lukt het niet om de aflossing te betalen. Daarnaast wordt er aangegeven dat schippers altijd rekening moeten houden met onvoorziene kosten voor mankementen, deze kunnen hoog oplopen voor schepen (nieuwe onderdelen zijn duur, het schip komt tijdelijk stil te liggen terwijl het eventuele personeel wel doorbetaald moet worden. Ook is er gesproken over het verkopen van het schip wanneer het voortbestaan van het bedrijf niet meer mogelijk zou zijn. Overigens geeft de brancheunie aan dat verkoop in de praktijk lastig is. Wanneer mensen een nieuwe onderneming starten zijn ze eerder geneigd een nieuw schip te kopen. Qua alternatieve onderwijsvormen is er gesproken over onderwijs aan boord. Bij alle ouders kwam duidelijk naar voren dat dit voor hen niet haalbaar en zeker ook niet wenselijk is. Het is financieel niet haalbaar om extra personeel aan te trekken om zelf les te gaan geven of om als ouder aan de wal te gaan wonen (en dus gescheiden te leven van de partner). Ook is het verre van wenselijk gezien de sociale en emotionele ontwikkeling van het kind. '*Anders zouden onze kinderen worden beperkt in het functioneren en hun ontwikkeling*', geeft één van de ouders aan. Daarnaast geven enkele ouders aan dat het kind ook echt toe is om van het schip af te gaan en in contact te komen met leeftijdsgenoten, het leven op een schip is erg geïsoleerd.

Een andere optie die wordt genoemd is de wereldschool of afstandsonderwijs via moderne technieken, maar ook daar mist men het sociale aspect van een 'echte' school. Daarnaast wordt dit bemoeilijkt door zaken als slechte bereikbaarheid en de slechte kwaliteit van het internet. Ook is er met de ouders gesproken over een Rijdende School, zoals kermis- en circuskinderen deze bezoeken. Wat er verschilt aan de situatie van de kermis- en circuskinderen, is dat de schepen continu varen. Waar kermis- en circuskinderen een aantal dagen/weken op dezelfde plek zijn, is dit niet het geval met de schepen. Eén van de ouders zou dan elke dag weer terug moeten rijden om hun kinderen op te halen op de locatie waar ze in de ochtend gestart zijn. Daarnaast varen de binnenvaartschippers tot ver in de Duitsland/België, het is geen realistische optie om ook daar de Rijdende School te laten komen.

De ouders geven aan dat er op dit moment in hun ogen geen andere initiatieven zijn om onderwijs en/of opvang anders te organiseren. Er zijn wel enkele gezinnen die kinderen uit de leeftijd van groep 3 nog aan boord hebben onderwezen, maar daar werd al snel duidelijk dat dit veel tijd kost en niet wenselijk is voor kinderen uit hogere klassen van het primair onderwijs en zeker niet voor het voortgezet onderwijs.

4.6 Samenvatting bevindingen

Vanuit ons onderzoek naar mogelijke alternatieven voor onderwijs aan kinderen met ouders met een varende of trekkende beroep komende de volgende mogelijkheden naar voren:

1. Les door ouders aan boord laten verzorgen met ondersteuning van internet/video conferencing (bijv. met behulp van Wereldonderwijs).
 - Consequentie: extra kosten om personeel aan te nemen en lesmethode te kopen
 - Risico: sociaal-emotionele ontwikkeling van de kinderen aan boord gaat achter lopen op die van leeftijdsgenoten 'aan de wal'.
2. Huisvesting aan de wal (middels kopen of huren) en de kinderen regulier onderwijs laten volgen.
 - Consequentie 1: kosten voor de huur/hypotheek en woonverzekeringen, extra personeel aantrekken voor taken op het schip.
 - Consequentie 2: gezinssituatie veranderd. Man zal grotendeels aan boord zijn, terwijl de vrouw met de kinderen aan de wal woont. Zij zal daarom grotendeels alleen verantwoordelijke zijn voor de zorg en de opvoeding van de kinderen naast het hebben van een baan.
3. Stoppen met het binnenvaartbedrijf, huisvesting aan de wal en de kinderen regulier onderwijs laten volgen.
 - Consequentie 1: binnenvaartsector in Nederland loopt terug.
 - Consequentie 2: kosten voor de huur/hypotheek en woonverzekeringen.
 - Risico: alternatief werk vinden lukt niet, schip verkopen is vaak ook lastig.

Op basis van de bovenstaande onderzoeksresultaten kan worden vastgesteld dat dat de huidige situatie voor opvang en onderwijs aan kinderen van ouders met een varend of trekkend bestaan als de meest wenselijke situatie wordt ervaren vanuit het perspectief van de ouders en onderwijsorganisaties.

Alternatieven voor het geven van onderwijs zijn in theorie uitvoerbaar maar stuiten in de praktijk op sociaal-pedagogische bezwaren of uitvoeringsproblemen.

Hierbij moet worden gesteld dat hier geredeneerd wordt vanuit de Nederlandse situatie. In de ons omringende landen is de situatie rondom de binnenvaart anders. Met name de relatieve verhouding tussen rederijen en familiebedrijven verschilt met die in Nederland waardoor er meer mogelijkheden zijn voor verblijf aan vaste wal in die landen en het onderwijs anders kan worden georganiseerd. Dat leidt dan ook tot minder kosten voor verblijf in een internaat.

Een alternatief voor het verblijf in internaten zouden kleinere gezinshuizen of opvang van de kinderen in gastgezinnen zijn.

5. Financieringsmodaliteiten

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende deelvraag van het onderzoek:

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

Er is een aantal financieringsmodaliteiten denkbaar die wel allemaal zijn gebaseerd op een subsidierelatie met een overheid, al dan niet met voortzetting van de huidige subsidieregeling. In de volgende paragraaf geven we kort aan wat wij verstaan onder financieringsmodaliteiten. Daarna beschrijven we een zestal opties voor andere financieringsmodaliteiten met daarbij de voor- en nadelen. Tot slot van dit hoofdstuk zullen we ingaan op de mogelijkheden voor kostenreductie.

5.1 Wat zijn financieringsmodaliteiten?

Financieringsmodaliteiten moeten onderscheiden worden van financiële instrumenten. Een financieel instrument volgt de modaliteit waarin de uitgaven worden gedaan. Bij het indelen van de uitgaven naar een financieel instrument wordt daarom aansluiting gezocht bij de rol en verantwoordelijkheid van de minister. Hierdoor wordt de wijze waarop de uitgaven het ministerie verlaten leidend voor de indeling naar financiële instrumenten. De rijksbegroting kent een aantal financiële instrumenten, waaronder een subsidieregeling zoals die in de huidige financieringsmodaliteit wordt gebruikt.

De doeltreffendheid van de regeling wordt als adequaat beoordeeld, zo blijkt uit de evaluatie van de subsidieregeling. Dit geldt ook voor de doelmatigheid, maar hier is mogelijk nog winst te behalen door een andere financieringsmodaliteit. Met name is van belang of een andere financieringsmodaliteit zorgt voor een meer kosten effectieve uitvoering van de regeling.

Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de huidige subsidieregeling die aan de internaten wordt verstrekt. De uitvoering van de regeling is bij de Dienst Uitvoering Subsidies in oprichting (DUS-I) geplaatst. De DUS-I doet gezamenlijk de uitvoering van subsidies van SZW, VWS en OCW aan instellingen.

5.2 Mogelijkheden financieringsmodaliteit

Wij zetten de theoretische mogelijkheden voor andere financieringsmodaliteiten hieronder op een rij.

1. Uitvoering van de regeling naar andere dienst of agentschap

Financieringsmodaliteit: VWS blijft verantwoordelijk voor de subsidieregeling kinderen met een varend/trekkend bestaan, maar de uitvoering wordt ondergebracht bij een andere uitvoerende dienst of agentschap dan DUS-I.

Financieringsinstrument: subsidieregeling

Toelichting: De uitvoering van de subsidieregeling kan bijvoorbeeld aan DUO worden overgedragen. DUO voert als agentschap in opdracht van de minister van OCW onderwijswetten en -regelingen uit. DUO is in deze hoedanigheid ook verantwoordelijk voor de bekostiging van onderwijsinstellingen.

Afweging: Bij de subsidieregeling kinderen met een varend/trekkend bestaan zijn een aantal raakvlakken met onderwijs. De regeling stelt deze kinderen in staat regulier onderwijs te kunnen volgen aan wal. Het is een middel om het doel van goed onderwijs te behalen en te voldoen aan de leerplichtwet. Daarnaast kan door de subsidieregeling door DUO te laten uitvoeren mogelijk meer aansluiting worden gezocht bij de bekostiging van het onderwijs. Ook in het onderwijs vindt financiering plaats door een normbedrag per leerling.

In deze optie blijft VWS verantwoordelijk voor de inhoud van de regeling net als in huidige situatie. Daarbij verloopt de uitvoering van de regeling bij DUS-I, zover wij hebben kunnen onderzoeken, naar tevredenheid.

2. Overdragen subsidieregeling naar OCW

Financieringsmodaliteit: VWS draagt zowel de subsidieregeling kinderen met een varend/trekkend bestaan als de uitvoering van deze subsidieregeling over aan OCW.

Financieringsinstrument: subsidieregeling

Toelichting: De subsidieregeling wordt bij het ministerie van OCW ondergebracht. Dit betekent dat de regeling weer terugkeert bij OCW. In 1987 werd de subsidie aan de internaten overgeheveld van OCW naar VWS vanwege de relatie met de opvang van kinderen. De uitvoering van de subsidieregeling zou door het agentschap DUO kunnen worden uitgevoerd.

Afweging: Zoals uit de beleidsdoorlichting van december 2014 blijkt is het artikel 5 Jeugd, waar de regeling onderdeel van uitmaakt, een artikel waar de omvang van budgetten per beleidsmaatregel zeer uiteenlopen. Ook de aard en doelgroepen van het beleid varieerden sterk, van schipperskinderen, tot probleemjongeren, vrijwilligerswerk, de Nationale Jeugdraad, leerlingen, professionals en overheden. De regeling is 'een vreemde eend in de bijt' bij VWS geworden, zeker nu de jeugdzorg is gedecentraliseerd naar gemeenten sinds 1 januari 2015. Kinderopvang valt weer onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

De subsidieregeling zou aansluiting kunnen vinden bij OCW gezien de raakvlakken met onderwijsbeleid en vanwege het gegeven dat de leerplichtwet hoofdzakelijk de reden is om de subsidie te verlenen.

3. Decentraliseren naar provincies

Financieringsmodaliteit: Het decentraliseren van de taak en het budget van de subsidieregeling naar provincies.

Financieringsinstrument: als algemene- of decentralisatieuitkering in het provinciefonds of via een bijdrage aan mede-overheden (specifieke uitkering) op de VWS begroting. Het is in deze modaliteit aan provincies of zij dit in de vorm van een subsidie blijven uitkeren.

Toelichting: De provincies worden verantwoordelijk voor het financieren van internaten waar kinderen uit hun provincie staan ingeschreven.

Afweging: Jeugdzorg is sinds 1 januari 2015 gedecentraliseerd van Rijk en provincies naar gemeenten. Het zou dus een tegengestelde beweging zijn om de financiering van internaten onder te brengen bij provincies. Jeugdzorg valt niet onder de kerntaken van de provincies. Deze optie ligt daarom niet voor de hand.

Een andere belangrijke overweging is dat het aantal locaties van internaten afneemt. In de toekomst is het gewenst maatregelen vanwege de terugloop van het aantal kinderen over provinciegrenzen heen aan te pakken. Bijvoorbeeld bij schaalvergroting van internaten door eventuele fusies. Internaten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor hun toekomstvisie, maar subsidie vanuit meerdere overheidsorganisaties zal het speelveld niet overzichtelijker maken.

4. Decentraliseren naar gemeenten

Financieringsmodaliteit: Het decentraliseren van de taak en het budget van de subsidieregeling naar gemeenten.

Financieringsinstrument: Als algemene- of decentralisatieuitkering in het gemeentefonds of via een bijdrage aan mede-overheden (specifieke uitkering) op de VWS begroting. Het is aan gemeenten of zij dit in de vorm van een subsidie blijven uitkeren.

Toelichting: De gemeenten worden verantwoordelijk voor het financieren van internaten waar kinderen uit hun gemeente staan ingeschreven. Decentraliseren naar gemeenten zou volgen in het spoor van de decentralisatie van jeugdzorg naar de provincies.

Afweging: Bij deze optie moet per kind worden bepaald bij welke gemeente de (financiële) verantwoordelijkheid ligt. Uitgangspunt hiervoor bij de jeugdzorg is het zogenaamde woonplaatsbeginsel. Bij woonplaatsbeginsel wordt eerst bekeken waar het gezag ligt. De verantwoordelijke gemeente is de gemeente waar de ouder met gezag woont. Daarna wordt vastgesteld wat het adres is. Zo wordt duidelijk welke gemeente verantwoordelijk is voor de desbetreffende jeugdige.

De internaten zitten niet in elke regio van het land. De instellingen hebben een bovenregionale en landelijke functie. Dit geldt ook voor jeugdzorg-instellingen met een landelijke functie. Maar bij

internaten voor kinderen met een varend/trekkend bestaan gaat het wel om een hele andere groep kinderen waar de gemeentelijke infrastructuur niet op is ingericht. Het zijn andersoortige kosten, andersoortige internaten en een andere doelgroep. Ook bij gemeenten wordt de regeling een vreemde eend in de bijt. Uitvoering door gemeenten zal tot veel administratieve last leiden.

Qua omvang valt de doelgroep en het budget in het niet bij de doelgroep van jeugdzorg. Versnippering van de financiering met als gevolg verminderde doelmatigheid van de uitvoering vormt een reëel risico. Bij landelijk werkende jeugdzorginstellingen is het volume veel groter.

Tenslotte speelt, net als bij de optie om te decentraliseren naar provincies, een belangrijke rol dat het aantal locaties van internaten afneemt. In de toekomst is het gewenst om maatregelen vanwege de terugloop van het aantal kinderen over gemeente- en provinciegrenzen heen aan te pakken.

5. Persoonsgebonden budget

Financieringsmodaliteit: Ouders van kinderen die tot de doelgroep behoren zoals nu omschreven in de huidige subsidieregeling, ontvangen een inkomensafhankelijke bijdrage in de kosten van het internaat in de vorm van een persoonsgebonden budget. Andere vormen van toeslag zijn de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget. De huidige subsidieregeling kan worden beperkt tot een subsidie gericht op de bevordering van de kwaliteit van de internaten en op toezicht en handhaving.

Financieringsinstrument: Inkomensoverdracht

Toelichting: In plaats van dat internaten subsidie ontvangen, ontvangen de ouders van de kinderen die in aanmerking komen voor de huidige subsidieregeling een bijdrage in de tegemoetkoming van de kosten voor het huisvesten, verzorgen en opvoeden van hun kind wanneer deze aan wal blijft. Dit kan middels een persoonsgebonden budget. Ouders kunnen zelf kunnen kiezen hoe zij dit invullen, zolang dit aan de leerplichtwet voldoet. Zij hebben hierdoor meer keuzevrijheid. De ouders zijn dan zelf verantwoordelijk voor de betaling van de kosten aan het internaat indien zij kiezen voor een internaat. Dit betekent ook dat er meer verantwoordelijkheid bij de ouders komt te liggen en zij zelf de benodigde hulp moeten inkopen.

Afweging: De commissie de Jong geeft in 2001 over deze constructie aan dat de controle op de juiste besteding veel doeltreffender (beter toetsing op fraude) en doelmatiger (minder administratieve belasting) is wanneer de subsidie rechtstreeks aan de internaten wordt verstrekt dan wanneer de ouders deze subsidie ontvangen. Ook de beheersing van de totale subsidie is eenvoudiger te regelen bij een rechtstreekse subsidiëring van de internaten. De introductie van een persoonsgebonden budget kan een aanzuigende werking hebben op personen die op grond van allerlei overwegingen en omstandigheden tot op heden geen of weinig gebruik maken van de voorzieningen.

Deze argumenten staan nog steeds overeind. De subsidieregeling werkt doeltreffend en met deze optie zal waarschijnlijk weinig winst in doelmatigheid te behalen zijn, gezien de administratieve lasten die hierbij gebaat zijn en de extra controle op besteding van de middelen. Dit systeem is namelijk fraudegevoelig.

Daarbij is er een eenduidige vraag naar huisvesting, verzorging en opvoeding van het kind wanneer de ouders niet aan wal zijn. Kinderen hebben niet zodanig zorg op maat nodig dat een persoonsgebonden budget nodig is. Het is geen doelgroep die specifieke zorg nodig heeft, zoals in jeugdzorg het geval is.

6. Toeslag voor huisvesting, verzorging en opvoeding internaat

Financieringsmodaliteit: Ouders van kinderen die tot de doelgroep behoren zoals nu omschreven in de huidige subsidieregeling, ontvangen een inkomensafhankelijke bijdrage in de kosten van het internaat, oftewel een toeslag. Andere voorbeelden van vormen van toeslag zijn de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget. De huidige subsidieregeling kan of worden afgeschaft of worden beperkt tot een subsidie gericht op de bevordering van de kwaliteit van de internaten en op toezicht en handhaving,

Financieringsinstrument: Inkomensoverdracht

Toelichting: Bij deze financieringsmodaliteit wordt aangesloten bij het systeem van de kinderopvang toeslag. De internaten worden gefinancierd door de ouderbijdrage en indirect door een tegemoetkoming van het Rijk in de vorm van een opslag. De overheid betaalt een bepaald percentage van de opvangkosten die de ouders maken. Dat percentage is afhankelijk van het inkomen. Hoe lager het inkomen, hoe meer de overheid bijbetaalt.

Ook het aantal kinderen in een gezin dat gebruik maakt van kinderopvang is van invloed op de hoogte van de toeslag. De bijdrage van de ouders wordt lager bij het tweede en derde kind, net als nu in de subsidieregeling het geval is.

Ouders vragen toeslag aan bij de belastingdienst en maken een inschatting van hun inkomen. Daarnaast leveren zij informatie uit contract aan met het internaat, zoals de overeengekomen prijs. VWS stelt de maximale tarieven per kind vast. De belastingdienst stuurt een voorlopige beschikking aan de ouders. Ouders zijn gedurende het jaar verantwoordelijk om veranderingen in inkomen of persoonlijke situatie door te geven aan de Belastingdienst. Aan het einde van het jaar ontvangen zij van het internaat de jaarrekening en leveren zij definitieve gegevens aan bij de Belastingdienst. Deze stelt de definitieve beschikking vast.

Afweging: De huidige financieringssytematiek rondom de kinderopvangtoeslag wordt nu onder de loep genomen door het ministerie van SZW. Er wordt gekeken naar directe financiering, waarbij de kinderopvanginstellingen de taken van de ouders overnemen en de informatie gaan aanleveren bij het Rijk. In plaats van de Belastingdienst zou het agentschap DUO van OCW mogelijk de financiering uitvoeren. In het kader van directe financiering wordt in 2016 verder gewerkt aan de voorbereiding van een nieuwe financieringssytematiek in de kinderopvangsector. In 2016 wordt hiervoor een wetsvoorstel aangeboden aan de Tweede Kamer.

De systematiek wordt gewijzigd omdat SZW en Financiën aangeven dat de toeslagsytematiek nu veel verantwoordelijkheid legt bij ouders en foutgevoelig is door de complexiteit van de regelgeving en het grote aantal mogelijke mutaties op basis van verschillende criteria. Zo is de hoogte van de kinderopvangtoeslag afhankelijk van de vorm van de opvang, het aantal uren opvang, het inkomen van de ouders, de prijs van de opvang per uur en het aantal kinderen. De huidige systematiek van

bevoorschotting via ouders kan tot schrijnende situaties leiden: het ministerie ziet omvangrijke terugbetalingen bij het definitief vaststellen van de toeslag.¹⁰ De argumenten van de commissie de Jong, zoals weergegeven in paragraaf 5.2.5., sluiten hier ook bij aan.

Gelet op het feit dat de huidige financieringssystematiek onder de loep wordt genomen, is het opportuun om op het definitieve voorstel te wachten voordat deze optie wordt onderzocht.

Daarnaast lijkt deze systematiek in het bijzonder ook niet goed aan te sluiten bij deze sector met ouders met een varend/trekkend bestaan. Deze optie betekent veel (meer) administratieve lasten voor de ouders.

Tenslotte zal er ook bijzondere aandacht moeten zijn voor de gevolgen van deze financieringsmodaliteit, zoals voor de hoogte van de bijdrage van de ouders. Internaten hebben ook geen bijdrage per uur waardoor een vergelijking tussen kinderopvang en internaten voor kinderen met een varend/trekkend bestaan moeilijk is op te stellen. Dit wordt ook gemotiveerd in het onderzoek van Berenschot uit 2005.¹¹ Kinderen worden in internaten gedurende hele werkweek opgevangen van maandag tot en met vrijdag. Ook in het weekend kunnen kinderen verblijven op het internaat, al gebeurt dit in de regel weinig.

Er is wel aansluiting bij de kinderopvang sector doordat sommige internaten al samenwerken met de kinderopvang. Boventallige medewerkers van een internaat kunnen in de kinderopvang aan de slag en ruimtes in de gebouwen van de internaten kunnen voor kinderopvang worden gebruikt.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 322, nr. 261

¹¹ Berenschot, Evaluatie subsidieregeling schippersinternaten, Utrecht, 9 december 2005

5.3 Kwalitatieve beoordeling van de financieringsmodaliteiten

In onderstaande tabel wordt een kwalitatieve beoordeling gegeven van elke financieringsmodaliteit op doeltreffendheid en doelmatigheid ten opzichte van de huidige financieringsmodaliteit.

Financieringsmodaliteit	Kwalitatieve beoordeling doeltreffendheid	Kwalitatieve beoordeling doelmatigheid
<i>Uitvoeren subsidieregeling door een andere uitvoerende dienst of agentschap, zoals DUO</i>	+/- Doeltreffendheid blijft intact. Het instrument en doel van het instrument wijzigt niet.	- De doelmatigheid van de uitvoering wordt in de evaluatie positief beoordeeld. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid geen directe aanleiding om de uitvoering aan te passen en elders te plaatsten.
<i>Beleidsverantwoordelijkheid én uitvoering subsidieregeling door ander departement</i>	+/- Doeltreffendheid blijft intact. Het instrument en doel van het instrument wijzigt niet. De subsidieregeling wordt namelijk ook niet in directe relatie met ander beleid bij VWS uitgevoerd.	- Vanuit het oogpunt van doelmatigheid geen directe aanleiding om de uitvoering aan te passen en elders te plaatsten
<i>Decentraliseren naar provincies</i>	-- Een decentralisatie sluit niet aan bij de kerntaken van provincies. Per 1 januari 2015 is bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg overgeheveld van de provincies naar de gemeenten. Daarnaast zullen in de toekomst maatregelen vanwege de terugloop van het aantal kinderen over provinciegrenzen heen moeten worden opgepakt.	--
<i>Decentraliseren naar gemeenten</i>	-- Jeugdzorg is een taak van gemeenten. Bij internaten voor kinderen met een varend/trekkend bestaan gaat het om een hele andere doelgroep. De gemeentelijke infrastructuur is daar	-- Qua omvang valt de doelgroep en het budget in het niet bij de doelgroep van jeugdzorg. Versnippering van de financiering met als gevolg verminderde doelmatigheid van de uitvoering

Financieringsmodaliteit	Kwalitatieve beoordeling doeltreffendheid	Kwalitatieve beoordeling doelmatigheid
	niet op ingericht.	vormt een reëel risico. Daarnaast zullen in de toekomst maatregelen vanwege de terugloop van het aantal kinderen over provincie- en gemeentegrenzen heen moeten worden opgepakt.
<i>Inkomensoverdracht naar ouders</i>	<p>--</p> <p>Er is een eenduidige vraag naar huisvesting, verzorging en opvoeding van het kind wanneer de ouders niet aan wal zijn. Kinderen hebben niet zodanig zorg op maat nodig dat een persoonsgebonden budget nodig is. Het is geen doelgroep die specifieke zorg nodig heeft, zoals in jeugdzorg het geval is. Ook moeten ouders zelf de huisvesting, verzorging en opvoeding gaan inkopen, wat een risico kan vormen voor doeltreffendheid van de regeling.</p>	<p>--</p> <p>De administratieve lasten die bij deze modaliteit gebaat zijn en de extra controle op besteding van de middelen zorgen voor meer complexiteit in de uitvoering van de regeling. Deze modaliteit is fraudegevoelig. Ook de beheersing van de totale subsidie is eenvoudiger te regelen bij een rechtstreekse subsidiëring van de internaten.</p>
<i>Toeslag</i>	<p>--</p> <p>Deze systematiek lijkt in het bijzonder niet goed aan te sluiten bij deze sector met ouders met een varend/trekkend bestaan. Deze optie betekent veel (meer) administratieve lasten voor de ouders. Simpelere en goedkopere alternatieven worden aantrekkelijker, zoals van school gaan of thuisonderwijs. Dit komt niet ten goede aan de pedagogische ontwikkeling van het kind zo blijkt uit de evaluatie van de subsidieregeling.</p>	<p>-</p> <p>SZW is bezig om de uitvoering van de kindertoeslag te vereenvoudigen middels directe financiering. In afwachting hiervan kan de doelmatigheid worden beoordeeld. Het huidige systeem kent veel administratieve lasten en is fraudegevoelig. De beheersing van de totale subsidie is eenvoudiger te regelen bij een rechtstreekse subsidiëring van de internaten.</p>

5.4 Kostenreductie en effectiviteit

De subsidieregeling kent maar een aantal knoppen om aan te draaien als het gaat om de reductie van de kosten: de normbedragen, de ouderbijdrage en het bedrag dat voor de kwaliteit van de huisvesting, verzorging en opvoeding van de kinderen is bestemd.

Wij kunnen op basis van het voorafgaande constateren dat, zolang de strekking van de regeling overeind blijft met het internaat als verblijfsmogelijkheid, er met een andere financieringsmodaliteit geen kostenbesparing is te realiseren. De hoogte van de kosten wordt immers grotendeels bepaald door de kosten die verbonden zijn aan het verblijf in het internaat.

Kostenreductie voor het Rijk kan op de volgende manieren wel worden gerealiseerd:

- Door het verblijf in een internaat niet meer te subsidiëren;
- Het verlagen van de hoogte van de rijksbijdrage door verhoging ouderbijdrage;
- Middels kostenbesparingen in de huisvestingskosten van het internaat.

Wij gaan hieronder kort in op deze scenario's.

Alternatieven

In ons onderzoek komt duidelijk naar voren dat vanuit de doelgroep en betrokkenen (o.a. vanuit het LOVK) wordt aangegeven dat in de Nederlandse situatie het van belang is dat kinderen met name vanuit het oogpunt van hun sociaalemotionele ontwikkeling, in staat worden gesteld op een school samen met andere kinderen onderwijs te genieten. Dat kan, als alternatief voor de thuissituatie, middels verblijf in een gastgezin of in een internaat.

Voor de kosten van verblijf bij een gastgezin kan gekeken worden naar de normen die nu worden gebruikt in de jeugdzorg voor verblijf bij een pleeggezin. Voor de leeftijdsgroep van 9 tot 18 jaar geldt daarvoor een bijdrage van € 6.588 tot € 8.004 per jaar (Bron: VWS).

Los van de kostprijs is hierbij de afweging aan de orde in hoeverre het in de praktijk realiseerbaar is om kinderen uit deze doelgroep op een passende wijze bij een gastgezin te plaatsen.

Kosten internaat

Kostenreductie voor de internaten valt voornamelijk te behalen in personele en materiele kosten. Deze kosten moeten gelijke tred houden met het aantal kinderen met een varend/trekkend bestaan in de internaten. Door een gezamenlijke visie en aanpak hiervoor te formuleren moeten de kosten terug gebracht kunnen worden wanneer het aantal kinderen blijft dalen. Uit gesprekken blijkt dat alle betrokken partijen de hoogte van de normbedragen als voldoende ervaren om de kosten te dekken.

Het kabinet heeft in 2000 ingestemd met de huidige systematiek van de bepaling van de normkosten op voorstel van commissie de Jong. Het kabinet stelt in haar brief aan de Tweede kamer terzake¹² o.a. het volgende:

¹² Uit het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Schippersinternaten (commissie G.de Jong) (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 240, nr. 1)

“De te hanteren subsidiesystematiek dient mede een doeltreffende en doelmatige besteding van overheidsgelden te bevorderen. Hierbij passen het leggen van de verantwoordelijkheid voor de besteding van gelden zoveel mogelijk bij de sector zelf, en een overheid-op-afstand. Het risico van meerkosten en het voordeel van geringere kosten ligt bij deze systematiek bij de sector zelf.....Er is sprake van een concrete prestatie van een instelling, waarbij de hoeveelheid kan worden «gemeten» door vast te stellen hoeveel kinderen van welke leeftijd gedurende welke tijd zijn opgevangen. Door het introduceren van normatieve elementen ontstaat een kostprijs, die weergeeft wat een product mag kosten. Bij een normstelsel wordt vooraf vastgesteld welke kosten moeten c.q. mogen worden gemaakt voor de levering van de afgesproken hoeveelheid producten. Dit zijn de bekostigingsnormen, waarop de subsidie wordt gebaseerd. De werkelijke kosten zijn dan niet meer het uitgangspunt bij de subsidieafrekening. Bij afrekening hoeft alleen te worden vastgesteld in hoeverre de afgesproken output ook daadwerkelijk is gerealiseerd. De commissie heeft aanbevolen het subsidiebedrag per kind op te bouwen uit een aantal normcomponenten, t.w. die voor personeelskosten, voor kosten van verzorging, voor accommodatiekosten en tenslotte voor organisatie- en administratiekosten. De norm voor de verzorgingskosten is gebaseerd op de feitelijke praktijk in de sector van de schippersinternaten. Het voorgestelde bedrag voor verzorgingskosten is het gemiddelde bedrag dat de internaten in 1998 daarvoor uitgaven”

De relevante teksten uit de kabinetsbrief hebben wij in bijlage 2 opgenomen. Het kabinet geeft in haar brief aan geen aanleiding te zien om van de voorstellen van de commissie de Jong af te wijken en neemt deze integraal over. De sector stemde eveneens hiermee in.

Uit ons onderzoek blijkt dat de kosten die in het buitenland verbonden zijn aan het verblijf in een internaat lager liggen zijn dan in Nederland. Wij hebben binnen het kader van deze evaluatie geen onderzoek gedaan naar de opbouw van deze kosten. Dat lag buiten onze opdracht.

Ouderbijdrage

Uit dezelfde brief van het kabinet blijkt dat er een discussie is geweest over de ouderbijdrage. De ouderbijdrage wordt als een reëel bedrag gezien door het management van de internaten. De bijdrage wordt als betaalbaar ervaren en zou geen obstakel vormen voor de ouders om het vak niet meer uit te kunnen oefenen. De bijdrage is ook inkomensafhankelijk en er zijn zeker inkomensverschillen in de sector. Met betrekking tot dit aspect bestaat er bij internaten een verschillende visie op de vraag of de ouderbijdrage kan worden verhoogd. Enerzijds wordt aangegeven dat dit beperkt zou kunnen gebeuren, anderzijds zou het mogelijk een risico zijn. Andere opties worden dan mogelijk interessant voor ouders als dit wordt afgewogen ten opzichte van de kosten van een internaat. In de kermis sector is het bijvoorbeeld geen vetpot, wordt aangegeven. Mogelijk worden kinderen dan van het internaat gehaald. Dat wordt ook vanuit het LOVT aangegeven.

Er worden weinig klachten ontvangen van ouders over de ouderbijdrage. Uit gesprekken komt naar voren dat ouders de bijdrage acceptabel vinden.

Voor enige objectivering van de hoogte van de ouder bijdrage hebben wij ons gebaseerd op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Nibud. Het CBS heeft vastgesteld dat één kind 17% van het totaal besteedbaar inkomen kost, twee kinderen 26%, drie kinderen 33% en vier kinderen 40%.

Dat leidt in een situatie waarin het netto-inkomen zich bevindt tussen de € 24.000 en € 30.000 per jaar de kosten voor één kind kunnen variëren tussen € 4.080 en € 5.100 per jaar.

De ouderbijdrage bedraagt voor het jaar 2016 voor het eerste kind uit een gezin € 1.660,02, Dit bedrag wordt vermeerderd met 3% van dat deel van het belastbare inkomen van de binnenschipper, kermisexploitant of circusartiest dat het bedrag van € 17.570,00 te boven gaat, tot een maximum van € 3.010,34;

In tabel¹³:

Netto jaarinkomen	Kosten 1 kind per jaar	Ouderbijdrage per jaar	Kosten internaat per jaar
24.000-30.000	4.080 – 5.100	2.603 – 2.933	22.512

De vraag die gesteld kan worden is in hoeverre het verblijf in het internaat leidt tot minder kosten voor het kind in de thuissituatie aan boord. De ouderbijdrage die het gezin in dit rekenvoorbeeld moet betalen bedraagt ongeveer 50% van de totale kosten van het kind. Wordt dit gecompenseerd door eenzelfde bedrag aan vermindering van de kosten aan boord? Dat is zonder nader onderzoek niet eenduidig vast te stellen maar uitgaande van de omvang van de vaste kosten zal dat niet gauw leiden tot een omvangrijke vermindering van de totale kosten.

De vraag blijft wat als een verantwoorde eigen bijdrage gezien kan worden. Het gaat hierbij om de vraagstelling rondom de kosteneffectiviteit. Daar zijn geen standaard modellen voor en het antwoord vraagt om een politiek bestuurlijke afweging. Daarbij spelen overwegingen mee die in ons rapport zijn benoemd zoals de waarde voor de Nederlandse economie, de duurzaamheid en het belang van de doelgroep. Zoals een woordvoerder uit de gemeenschap het verwoordde: "Rationeel kun je vaststellen dat er hoge kosten aan verbonden zijn. Maar dat dient een bepaald belang en het heeft ook wat opgeleverd, ook voor de emancipatie van mensen uit de doelgroep. Maar het heeft ook een emotionele connotatie en dat speelt in deze sector ook een belangrijke rol".

Er zijn daarnaast nog geen structurele oplossingen gevonden om de frictie kosten rondom leegstand aan te pakken door middel van bijvoorbeeld verbreding van de activiteiten van de internaten, ondanks de toekomstvisie die Censis op verzoek van VWS in 2008 heeft neergelegd. De verbreding van de opvang en opvoeding van kinderen voor wie een zorg- en/of opvangaanbod gewenst is lijken, zover ons onderzoek reikt, maar in beperkte mate te zijn opgepakt door de internaten.

¹³Deze berekening geldt als indicatief en er kunnen geen rechten aan worden ontleend.

5.5 Conclusie

Zolang er gezinnen zijn waarvan beide ouders werkzaam zijn in de binnenscheepvaart (of in een circus of kermis) zal er een vraag om een voorziening blijven. Het aantal kinderen zal (volgens de ouders en de branche) nog wat kunnen dalen maar zal mogelijk dan voor een langere periode stabiliseren.

Zoals wij hebben beschreven zijn er andere financieringsmodaliteiten mogelijk. De vraag of deze andere modaliteiten en betalingswijzen administratieve verlichting dan wel anderszins qua doelmatigheid en doeltreffendheid een verbetering betekenen moeten wij negatief beantwoorden.

In de situatie dat het wenselijk geacht wordt een vorm van ondersteuning van gezinnen met ouders met een trekkend dan wel varend bestaan in stand te houden dan is de huidige subsidieregeling een passend instrument. Mogelijk komen de financieringsmodaliteiten als het overdragen van de subsidieregeling naar ander ministerie (OC&W) en een toeslagsysteem voor nader onderzoek in aanmerking.

Er zijn een aantal scenario's die leiden tot minder uitgaven van de kant van het rijk, zoals het afzien van de subsidiering van verblijf in internaten. Ook kan onderzocht worden of kostenbesparingen bij het verblijf in internaten mogelijk zijn. In een eerste vergelijking met de kosten in het buitenland komen verschillen naar boven. Daarbij moet overigens wel gerealiseerd worden dat de situatie rondom de binnenvaart daar anders is. Met name de werkwijze van de binnenvaart daar en een andere relatieve verhouding tussen rederijen en familiebedrijven maken de mogelijkheden voor verblijf aan vaste wal in die landen anders en groter.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk komen we tot een samenvattend antwoord op de onderzoeksvragen. Tevens doen wij enkele aanbevelingen.

6.1 Vraagstelling

De centrale vraag is als volgt geformuleerd:

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

Deze centrale vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Is de subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan doelmatig en doeltreffend gelet op de doelstelling de kinderen die hiervoor in aanmerking komen onderwijs te laten volgen?
2. Wat zijn andere mogelijkheden om kinderen van ouders van een trekkend/varend bestaan op een doelmatige en doeltreffende wijze onderwijs te laten volgen? Wat betekent dit voor rollen en verantwoordelijkheden van partijen? Wat willen ouders met een trekkend varend bestaan met het onderwijs van hun kinderen als zij daar zelf verantwoordelijk voor zijn?
3. Welke verschillende financieringsmodaliteiten bestaan er? Wat zijn de voor- en nadelen van iedere financieringsmodaliteit? Kan met de keuze voor een andere financieringsmodaliteit een kostenreductie gerealiseerd worden?

De conclusies zoals deze per deelvraag in de vorige hoofdstukken zijn geformuleerd, kunnen als volgt worden samengevat:

1. De subsidieregeling wordt in de uitvoering als doelmatig en doeltreffend ervaren.

Op basis van onze bevindingen kan vastgesteld worden dat de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid worden bereikt. De regeling sluit aan op de behoeften van de gebruikers. Zowel de exploitanten als de internaten geven aan dat de regeling zorgt dat kinderen van schippers, kermisexploitanten en circuskinderen huisvesting krijgen en onderwijs genieten. Ouders en exploitanten geven aan dat zonder internaten veel ouders gedwongen zouden worden hun bedrijf te beëindigen, en met name als het gaat om kermiskinderen noemt men als risico dat zij eerder van school gehaald worden als er geen internaten meer bestaan. Ook het ministerie van VWS ziet dat kinderen die gebruik maken van regeling regulier onderwijs kunnen volgen, al wordt het wel als een 'vreemde eend in de bijt' ervaren en zijn er vragen over de kosteneffectiviteit. Na de decentralisatieoperatie in het sociaal domein zijn de schippersinternaten nog de laatste instellingen die een rechtstreekse subsidierelatie met het ministerie hebben. Daarnaast bestaat er bij het ministerie de vraag of deze kinderen op een meer kosteneffectieve manier in de gelegenheid kunnen worden gesteld onderwijs te volgen, gezien de kostenstructuren in het buitenland. Opvang

in schippersinternaten betreft geen jeugdhulp, maar huisvesting, verzorging en opvoeding opdat de betrokken kinderen onderwijs kunnen volgen.

De doelmatigheid van de subsidieregeling staat bij ouders en internaten niet ter discussie voor wat betreft de uitvoering van het subsidieproces. De uitvoering door de beleidsdirectie en DUS-I is efficiënt. Betrokkenen noemen slechts marginale verbeterpunten en de relatie tussen exploitanten en VWS wordt als positief en constructief ervaren.

2. Er zijn andere mogelijkheden voor het volgen van onderwijs mogelijk maar lijken niet één op één toepasbaar in de Nederlandse situatie.

Op basis van het onderzoek naar andere mogelijkheden kan worden vastgesteld dat de huidige situatie voor opvang en onderwijs aan kinderen van ouders met een varend of trekkend bestaan als de meest wenselijke situatie wordt ervaren vanuit het perspectief van de ouders en het onderwijs.

Andere mogelijkheden voor het geven van onderwijs zijn in theorie uitvoerbaar maar van de kant van de ouders, het onderwijs en de internaten worden in de praktijk uitvoeringsproblemen en inhoudelijke en pedagogische bezwaren gezien.

Een alternatief voor verblijf aan de wal voor de huidige internaten zouden kleinere gezinshuizen of opvang van de kinderen in pleeggezinnen kunnen zijn. Los van de vraag van realiseerbaarheid blijft hierbij de behoefte bestaan aan een financiële ondersteuning (die overigens minder is dan bij verblijf in internaten).

Onderzoek naar systemen in buitenland leert dat andere modellen mogelijk zijn maar dat deze zeer verbonden zijn met de situatie in die landen die voor wat betreft de context van de binnenvaartbedrijven, verschilt met die in Nederland.

3. Andere financieringsmodaliteiten of betaalsystemen zijn mogelijk maar zij brengen een grotere last in de uitvoering van de subsidieregeling met zich mee. Kostenreductie vindt plaats bij daling aantal kinderen. Verdere substantiële kostenreductie is mogelijk door af te zien van subsidiëring van verblijf in internaten of door verhoging van de ouderbijdrage.

De verscheidene mogelijke financieringsmodaliteiten met voor- en nadelen zijn in hoofdstuk 5 geschetst. Niet alle modaliteiten achten wij geschikt om nader te onderzoeken zoals uit de beoordeling op doeltreffendheid en doelmatigheid van de modaliteiten naar voren komt. We kunnen concluderen dat een nieuwe financieringsmodaliteit op de korte termijn niet opportuun is gezien dat uit de evaluatie van de subsidieregeling naar voren komt dat de regeling adequaat werkt. Wel kunnen een tweetal financieringsmodaliteiten (2 en 6) met het oog op de toekomst nader onderzocht worden.

Als het gaat om substantiële reductie van de kosten zijn de scenario's met de meeste opbrengst het afzien van subsidiëring van verblijfskosten in een internaat of de verhoging van de ouderbijdrage. Daarnaast zijn er binnen de huidige subsidieregeling slechts een aantal knoppen om aan te draaien: Naast de ouderbijdrage zijn dat de normbedragen en het bedrag dat is bedoeld voor de kwaliteit van de internaten en de gevolgen van overcapaciteit. De normbedragen zijn na uitgebreid onderzoek

door de commissie de Jong vastgesteld. Nader onderzoek zou kunnen uitwijzen of deze normbedragen nog actueel zijn, ook gelet op de bedragen die uit eerste onderzoek in het buitenland aan de orde lijken te zijn. De bijdrage in de subsidie voor de kwaliteit van internaten en de gevolgen van leegstand is gezien het dalende aantal kinderen niet opportuun om terug te brengen.

Kostenreductie voor de internaten valt voornamelijk te behalen in personele en materiele kosten. Deze kosten moeten gelijke tred houden met het aantal kinderen met een varend/trekkend bestaan in de internaten. Door een gezamenlijke visie en aanpak hiervoor te formuleren moeten de kosten terug gebracht kunnen worden wanneer het aantal kinderen blijft dalen.

Kostenreductie in aanpassingen van de voorzieningen in Nederland wordt overigens door gebruikers als niet wenselijk beschouwd gelet op de negatieve gevolgen voor de kwaliteit.

Bij de vergelijking met andere landen moet worden gesteld dat geredeneerd wordt vanuit de Nederlandse situatie. In de ons omringende landen zijn andere instrumenten van toepassing. Deze zijn mogelijk omdat daar de situatie rondom de binnenvaart anders is. Met name de relatieve verhouding tussen rederijen en familiebedrijven verschilt met de situatie in Nederland waardoor er meer mogelijkheid voor verblijf aan vaste wal in die landen is en anders kan worden georganiseerd. Dat leidt dan ook tot minder dagen en minder kosten van het verblijf in een internaat.

Om de achtergrond van bestaande verschillen in beeld te brengen en een goede vergelijking mogelijk te maken kan er nader onderzoek verricht worden. naar o.a. de kostenstructuur van internaten in het buitenland.

6.2 Overwegingen en aanbevelingen

In het onderzoek zijn we gestuit op een aantal aspecten die aandacht behoeven. Wij gaan daar hieronder op in door het benoemen van een aantal overwegingen en aanbevelingen.

Overweging: Regeling komt onder druk te staan bij dalend aantal kinderen.

De doelmatigheid van de regeling zal de komende jaren onder druk komen te staan wanneer het aantal kinderen in de gesubsidieerde internaten verder daalt. Dit komt door de manier van financieren waarbij een normbedrag per kind een onevenredige daling van de inkomsten betekent ten opzichte van de kosten. Een afname van de kosten loopt niet gelijk op met de afname van het aantal kinderen. Het vertrek van één kind uit een groep leidt bij voorbeeld niet gelijk tot een afname in het aantal groepsbegeleiders. Deze trend betekent dat er geen sprake is van een continue bedrijfsvoering. Internaten moeten zich constant aanpassen aan de dalende inkomsten. In het kader van de daling van het aantal kinderen geven exploitanten aan dat meer speelruimte gewenst is. Met name het maximum van 10% egaliseringsreserve kan beperkend zijn bij het opvangen van deze dalingen. De prikkel bij internaten leggen zoals nu het geval is, is op zich goed. Zij zijn verantwoordelijk maar de aanpak moet meer in samenhang worden gezien gelet op de bijzondere omstandigheden. Er is immers geen sprake van een continuering van de bedrijfsvoering. Internaten moeten eigenlijk constant bezuinigen.

Ook kan hierdoor op kwaliteit van zorg worden ingeboet. De vraag is lager dan het aanbod, waardoor met name de continuïteit van personeel onder druk staat. Internaten werken steeds meer met flexibele krachten, waardoor het pedagogisch klimaat onder druk kan komen te staan.

Aanbeveling: Onderzoek in overleg met de exploitanten of er voldoende ruimte is om de nodige maatregelen te kunnen nemen en deze te implementeren. Dit vraagt om een aanpak op maat. De sector en VWS kunnen gezamenlijk werken aan een plan voor de zorglastenverdeling.

Overweging: De relatie tussen VWS en de internaten is positief maar er is onduidelijkheid in de rollen en de vertegenwoordiging vanuit de branche.

Voor het ministerie van VWS en ook voor de betrokken internaten en personen is niet altijd duidelijk vanuit welke positie in het overleg wordt opgetreden. Als individuele stichting of vanuit Censis als de vertegenwoordiging van alle exploitanten. De rol van Censis is de afgelopen jaren veranderd. Zij had in het verleden drie functies: inkoop, administratieve ondersteuning en overlegorgaan. Wat resteert is de functie van overlegorgaan. Uitvoeringszaken worden daar besproken. Zij vervult dus niet de rol van gezamenlijke belangenbehartiger van de branche. Zeker gezien de ontwikkelingen de komende jaren waarbij de verwachting is dat het aantal kinderen blijft dalen, lijkt individueel overleg tussen subsidiegever en de afzonderlijke instellingen het meest adequaat. De relatie met VWS wordt door ouders en instellingen als goed beschouwd. De besproken onderwerpen zijn vooral technisch en juridisch van aard.

Aanbevelingen

- Breng meer duidelijkheid aan in de rollen op basis van direct contact tussen de individuele subsidieontvangers en het ministerie van VWS als het gaat om de subsidierelatie met die exploitant. Daarmee heeft Censis een rol bij de afstemming tussen de exploitanten onderling, en niet in de contacten namens de individuele exploitanten en VWS.
- Plan regulier overleg in tussen VWS en de individuele subsidieontvangers
- Neem de rol van Censis bij de plaatsingsvoorwaarden onder de loep. In artikel 9 van de modelovereenkomst met betrekking tot de plaatsingsvoorwaarden, is geregeld dat “het bestuur van Censis op basis van het advies van de Censis-commissie besluit of een kind al dan niet in het internaat geplaatst kan worden of geplaatst kan blijven”. Dit artikel is gezien de huidige rol van Censis niet meer op zijn plaats.

Overweging: Er is meer gezamenlijke aandacht nodig voor de discrepantie tussen vraag en aanbod en de gevolgen voor de instellingen.

Er zijn nog geen structurele oplossingen gevonden om de leegstandsproblematiek (frictie in vraag en aanbod, afstoten gebouwen e.d.) Er is nog geen samenhangende aanpak van VWS met de internaten voor de toekomst. Deze evaluatie kan hier toe de aanleiding geven en het startpunt zijn voor het maken van een plan van aanpak.

Aanbeveling: Kom tot een samenhangende visie en een plan van aanpak vanuit de subsidiegever en de instellingen.

Overweging: Er ontbreekt een langere termijn visie voor de verdere positionering en ondersteuning van beroepsgroepen als de binnenvaart en de kermis en circusomgeving waarbij met name

Berenschot

gekeken wordt naar de wijze waarop kinderen in gezinnen met een trekkend of varend bestaan worden gefaciliteerd voor het volgen van adequaat onderwijs. Er is voldoende aanleiding om deze visie op te stellen. Deze ligt in het afnemende kinderaantal, de vraag hoe de krimp in de voorzieningen te accommoderen en de noodzaak van een bezinning op de rol van de overheid bij toekomstige ontwikkelingen van de binnenscheepvaart.

Aanbeveling: Benut het komende jaar voor een in gezamenlijkheid met de beroepsgroepen op te stellen meerjarenperspectief. Daartoe dient de regeling met minimaal 1 jaar verlengd te worden.

Bijlage 1

Beschrijving andere landen

Duitsland

Het Duits onderwijssysteem kent veel overeenkomsten met het Nederlandse. Echter begint de leerplicht later, tijdens het zesde levensjaar en loopt tot en met het zestiende levensjaar. Net zoals in Nederland wordt er pas onderscheid gemaakt met onderwijsniveaus op de middelbare school. Ten opzichte van Nederland gaan kinderen eerder naar de middelbare school, vanaf hun elfde levensjaar. De middelbare kent drie niveaus: Hauptschule (VMBO), Realschule (VMBO-TL/HAVO) en Gymnasium (VWO). Het Gymnasium duurt twee jaar langer in vergelijking met de eerste twee niveaus. Net als in Nederland wordt publiek onderwijs door de staat gefinancierd.

Kinderen waarbij de ouders een reizend bestaan hebben, hebben de mogelijkheid tot vier onderwijsmogelijkheden:

- *Stammschulen*

Deze scholen houden de kinderen in de gaten en dienen als basis (basis)scholen. De ontwikkeling van het kind wordt in een dagboek bijgehouden. Het grootste deel van de tijd verblijft het kind in de residentie van ouders en bezoekt deze school.

- *Stützpunktschulen*

Het kind is het grootste gedeelte van het jaar op reis samen met de ouders. Ook deze school dient als basis (basis)school en wordt de ontwikkeling van het kind door middel van een dagboek bijgehouden. Daarnaast gaan de kinderen gedurende de reis naar verschillende andere scholen langs de vaarroute.

- *Mitreisende schulen*

Voor bijvoorbeeld circuskinderen bestaan er meereizende scholen. Hier wordt in een camper lesgegeven aan de kinderen. Het overgrote deel van de tijd zijn deze kinderen weg van 'thuis'.

- *Internaat*

Daarnaast zijn er schippers- kermis en circuskinderen die op een internaat zitten. Dit is dan geen speciaal internaat voor de doelgroep, maar vaak een gemengd internaat waar ook jeugdzorg kinderen verblijven.

België

Onderwijs is in België een gemeenschapsbevoegdheid, wat inhoudt dat de Vlaamse, Franstalige en Duitstalige gemeenschap verantwoordelijk zijn voor het inrichten van het onderwijs.

In België wordt in het Basis Onderwijs (BO) onderscheid gemaakt in het kleuteronderwijs en het lager onderwijs. Op het BO volgt het Secundair Onderwijs (SO), dat over het algemeen van het twaalfde tot achttiende levensjaar wordt gevolgd. In het SO zijn vier richtingen: algemeen secundair onderwijs (vergelijkbaar met het vwo in Nederland), kunstsecundair onderwijs, technisch secundair onderwijs (eveneens vergelijkbaar met het vwo in Nederland), beroepssecundair onderwijs (enigszins vergelijkbaar met het vmbo en mbo in Nederland).

In België geldt voor alle kinderen van 6 tot 18 jaar de leerplicht. Een jongere die al op zijn 15^e of 16^e een diploma secundair onderwijs behaald heeft, is niet langer leerplichtig.

In België geldt geen schoolplicht. Dat betekent dat leerlingen ook kunnen kiezen voor huisonderwijs. In dat geval staat de leerling niet ingeschreven bij een school, maar wordt het onderwijs thuis gevolgd. Dit dient gemeld te worden bij de onderwijsinspectie, die ook controleert of er daadwerkelijk in huisonderwijs wordt voorzien. Privéscholen vallen ook binnen deze regeling. Ouders dragen zelf de kosten voor huisonderwijs aan hun kinderen, en kunnen daarvoor geen schooltoelage ontvangen.

Kinderen van ouders zonder vaste verblijfplaats dienen eveneens te voldoen aan de leerplicht. Dat houdt dus in dat ze ofwel onderwijs moeten volgen aan een reguliere school, ofwel met een school een regeling treffen voor afstandsonderwijs (dit kan enkel in het lager onderwijs), ofwel huisonderwijs volgen. Wanneer kinderen naar een reguliere school gaan, is 'op internaat gaan' één van de meest gekozen opties.

Er is in Vlaanderen een aantal speciale erkende internaten voor kinderen van ouders zonder vaste verblijfplaats. Daarnaast zijn er ook veel algemene internaten. In het schooljaar 2014-2015 verbleven er in de vier officiële internaten in Vlaanderen voor deze doelgroep 427 kinderen (BO en SO). Echter, deze internaten zijn ook toegankelijk voor kinderen die niet tot deze specifieke doelgroep behoren. In totaal zijn er 137 internaten in Vlaanderen die in aanmerking komen voor subsidie/financiering door de overheid.

Indien een kind in een internaat verblijft zijn de ouders verantwoordelijk voor het betalen van het kostgeld. Ouders zonder vaste verblijfplaats kunnen hiervoor een gemeenschapsbijdrage ontvangen. Deze bijdrage wordt uitgekeerd aan het internaat waar de kinderen verblijven, en als korting doorberekend op het kostgeld.

Australië

Kinderen in Australië hebben leerplicht vanaf hun zesde tot aan hun 15^e of 16^e levensjaar. Het onderwijssysteem kent drie niveaus: basisonderwijs (6 t/m 12 jaar), het voortgezet onderwijs (12 t/m 15 of 16 jaar) en daarna college of universitair onderwijs. Kinderen in Australië kunnen gratis onderwijs volgen of ervoor kiezen om naar een privé school te gaan.

In Australië zijn er een aantal manieren van onderwijs voor kinderen die in afgelegen gebieden wonen. Allereerst kunnen ouders ervoor kiezen om hun kinderen naar een internaat te laten gaan. Voor ouders van kinderen in afgelegen gebieden zijn er vergoeding aan te vragen bij de overheid.

Daarnaast kunnen ouders ervoor kiezen om thuisonderwijs te geven. Dit is in Australië legaal en de eisen die hieraan gesteld worden, wisselen per staat. Soms gebeurt dit thuisonderwijs met ondersteuning van 'correspondence schools', maar meestal doen de ouders dit zelf. Bij thuisonderwijs is het de verantwoordelijkheid van de ouders dat hun kinderen goed onderwijs krijgen. In 2014 waren er 12.784 kinderen die geregistreerd waren als kinderen die thuisonderwijs kregen.

Naast deze optie zijn er 'Distance Education Schools', verspreid door het gehele land. Hierbij staat een kind ingeschreven bij deze school en volgt het onderwijs door middel van internet : een virtuele leeromgeving met web conferencing software, virtuele klaslokalen, mail en webcam. De school is op deze manier verantwoordelijk voor het onderwijs van de leerlingen en er wordt gebruik gemaakt

van docenten die het leerproces begeleiden. Echter, ouders blijven verantwoordelijk dat hun kinderen buiten de lessen om huiswerk maken. Deze Distance Education Schools zijn er voor verschillende redenen en vaak maken leerlingen hier ook tijdelijk gebruik van: wanneer zij met hun ouders voor korte tijd op reis zijn, er medische omstandigheden zijn of als gezinnen tijdens overzees zitten. Ouders kunnen een subsidie aanvragen voor deze scholen.

Voor de hele afgelegen gebieden is er de 'School of the Air'. Dit zijn correspondentie scholen voor primair en secundair onderwijs, speciaal voor kinderen die in afgelegen en verre binnenlanden van Australië wonen. Deze vorm van onderwijs wordt compleet gefinancierd door de overheid. Kinderen volgen lessen via internet: voornamelijk via webcam contact met hun leraar. Kinderen krijgen een half uur tot een uur per dag les, individueel of in een groep. Hierbij wordt gebruik gemaakt van REACT, Remote Education and conferencing Tool. Dit is een leerplatform en verzorgt de video conferenties voor alle studenten. 1 keer per jaar ontmoeten de leerlingen hun klasgenoten, gedurende een week. Daarnaast komt de leraar minimaal één keer per jaar langs bij de leerlingen.

Noorwegen

Het Noorse parlement en de regering definiëren gezamenlijk doelen en beslissen over budgetkaders voor onderwijs. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het runnen van basis en lagere middelbare scholen, de regio's zijn verantwoordelijk voor de hoge middelbare scholen. De Noorse overheid heeft de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsontwikkeling, het management en de financiering van de scholen en stelt fondsen beschikbaar voor bijvoorbeeld het runnen van kleuterscholen.

De *Private Onderwijswet* staat toe dat middelbare scholen aangepast onderwijs combineren met bijvoorbeeld topsportregelingen of scholen die aangepast onderwijs voor gehandicapten bieden. Uitgangspunt is echter dat alle kinderen naar dezelfde school moeten kunnen gaan. Speciaal- en buitengewoon onderwijs bestaat slechts op kleine schaal. Kinderen die minder goed of slecht kunnen leren en kinderen met een handicap gaan naar dezelfde school als hun vriendjes en vriendinnetjes. Als het nodig is, wordt de school aangepast, zodat gehandicapte kinderen zo goed mogelijk mee kunnen doen aan het lesprogramma. Alles wat ze met de andere leerlingen kunnen doen, doen ze gezamenlijk. Activiteiten die buiten hun mogelijkheden liggen, worden vervangen door eigen (les)programmaonderdelen.

Lange- afstandsonderwijs is gebruikelijk in Noorwegen. Traditioneel bestond dit uit correspondentiescholen. Correspondentiescholen zijn voorloper op het gebied van bijvoorbeeld LMS (Learning Management System) en video-onderwijs. Tegenwoordig wordt het onderwijs via internet verzorgd en wordt de term 'online onderwijs' gebruikt. Elk jaar volgen ongeveer 20.000 kinderen vakken door meer dan 10 geautoriseerde lange afstandsonderwijs instellingen. Hiervoor zijn verschillende organisaties, zoals *Fleksibel utdanning Norge* (FuN, Flexibel onderwijs Noorwegen) en NADE (Norwegian Association for Distance Education and Flexible Education)

In Noorwegen is het onderwijs, niet de school, verplicht als het kind de leerplichtleeftijd heeft. Ouders hebben de wettelijke verantwoordelijkheid dat kinderen het onderwijs krijgen waar ze recht op hebben. Kinderen mogen onderwijs volgen op private scholen of thuis. Families mogen beginnen met thuis-onderwijs nadat ze dit hebben aangekondigd bij de een school in de buurt. Vanuit de wet

zijn deze scholen namelijk verplicht om toezicht te houden op het thuis-onderwijs. De meest gebruikelijke vorm hiervoor is door halfjaarlijkse evaluaties die plaats vinden bij de school zelf. Lokale scholen mogen resultaten van relevante testen vastleggen, maar zijn hier niet tot verplicht.

Er zijn verschillende redenen waarom ouders voor thuis-onderwijs mogen kiezen:

- Het kind is ongelukkig op school, ontevreden over docenten, pesten, etc.
- (Langdurige) ziekte of handicap.
- Lange of gevaarlijke reis naar school. Ook de sluiting van een kleine landelijke school is een legitieme reden tot andere opties ontstaan.
- Religieuze geloofsovertuiging.
- Een voorkeur voor bepaalde onderwijsmethoden.
- Langdurig verblijf in het buitenland.
- Op het individu aangepast onderwijs in het algemeen.

Bijlage 2

Kabinetstandpunt 2000

Uit het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Schippersinternaten (commissie G.de Jong) (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 240, nr. 1)

Outputbenadering en normering

De te hanteren subsidiesystematiek dient mede een doeltreffende en doelmatige besteding van overheidsmiddelen te bevorderen. Hierbij passen het leggen van de verantwoordelijkheid voor de besteding van gelden zoveel mogelijk bij de sector zelf, en een overheid-op-afstand. Het voorstel van de commissie De Jong, waarbij de output wordt gesubsidieerd op basis van een benadering van normkosten, voldoet aan deze kenmerken. Het risico van meerkosten en het voordeel van geringere kosten ligt bijeen dergelijke systematiek bij de sector zelf. Het kabinet en de sector van de schippersinternaten stemmen in met de voorgestelde subsidiesystematiek. Uitgangspunt is outputbekostiging waarbij de subsidie is gekoppeld aan producten. Er wordt een subsidie toegekend per eenheid product. Als product van de internaten is gedefinieerd het daadwerkelijk huisvesten en verzorgen van een kind (uit de doelgroep) in een internaat (inclusief aanvullende opvoeding). Er is sprake van een concrete prestatie van een instelling, waarbij de hoeveelheid kan worden «gemeten» door vast te stellen hoeveel kinderen van welke leeftijd gedurende welke tijd zijn opgevangen. Vervolgens moet worden bepaald wat de hoogte van de kosten per eenheid product is. Bij het beoordelen van een systeem om deze kosten te berekenen is het van belang na te gaan in hoeverre normatieve elementen een rol kunnen spelen. Door het introduceren van normatieve elementen ontstaat een kostprijs, die weergeeft wat een product mag kosten. Outputsubsidiëring leent zich er goed voor om de kosten, die nodig zijn om bepaalde producten te leveren, te normeren. Bij een normsysteem wordt vooraf vastgesteld welke kosten moeten c.q. mogen worden gemaakt voor de levering van de afgesproken hoeveelheid producten. Dit zijn de bekostigingsnormen, waarop de subsidie wordt gebaseerd. De werkelijke kosten zijn dan niet meer het uitgangspunt bij de subsidieafrekening. Bij afrekening hoeft alleen te worden vastgesteld in hoeverre de afgesproken output ook daadwerkelijk is gerealiseerd. De commissie heeft aanbevolen het subsidiebedrag per kind op te bouwen uit een aantal normcomponenten, t.w. die voor personeelskosten, voor kosten van verzorging, voor accommodatiekosten en tenslotte voor organisatie- en administratiekosten. De norm voor accommodatiekosten en voor organisatie- en administratiekosten heeft de commissie bepaald op basis van algemene gegevens uit aanpalende sectoren, respectievelijk de jeugdhulpverlening en de kinderopvang. De norm voor de verzorgingskosten is gebaseerd op de feitelijke praktijk in de sector van de schippersinternaten. Het voorgestelde bedrag voor verzorgingskosten is het gemiddelde bedrag dat de internaten in 1998 daarvoor uitgaven. De norm voor personeelskosten bestaat uit een norm voor groepsleidingen een norm voor overig personeel. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de hoeveelheidscomponent (q in aantal fte's) en de prijscomponent (p in gemiddelde loonkosten). Bij de bepaling van het aantal fte's voorgroepsleiding per kind is uitgegaan van een normatieve benadering op basis van een zodanige inrichting van de werkprocessen dat het werk in de internaten goed mogelijk is. Het komt bovendien overeen met het feitelijk gemiddelde van de internaten in 1998. Het aantal fte's voor overig personeel per kindplaats is normatief bepaald en afgeleid van de jeugdhulpverlening.

Als prijscomponent is het feitelijk gemiddelde salarisniveau genomen.

Advies over normen wordt integraal gevolgd

De uitwerking van de vraagstelling door de commissie De Jong is diepgravend geweest en vond plaats met gebruikmaking van recente bronnen en materiaal. Bovendien vertoont het geheel van de voorstellen een duidelijk onderlinge samenhang en voorts ook met andere aspecten uit het rapport (bijv. het vereiste kwaliteitsniveau). Het kabinet heeft geenaanleiding van deze voorstellen af te wijken en neemt deze integraal over. De sector stemt eveneens hiermee in. Daarmee wordt een belangrijke stap gezet in de richting van een moderne bekostiging op basis van normstelling in de sector, waar die tot dusverre (nagenoeg) ontbrak. Een en ander betekent dat conform het voorstel van de commissie De Jong een normbedrag wordt aangehouden van f 30 273,- per kind (eigendomspannen, geen kapitaallasten, prijspeil 1998).

Vergoeding pleeggezinnen

Een alternatief voor internaatsplaatsing is het pleeggezin. Pleeggezinnen die kinderen van schippers en kermisexploitanten opnemen ontvangen op dit moment van het CAIS hiervoor een toelage. Tot op heden werd deze toelage gefinancierd door de overheid en de ouders. De overheid doet haar bijdrage toekomen aan het CAIS, die het vervolgens doorgeeft aan de pleeggezinnen. Het bedrag aan overheidstoelage voor pleeggezinnen wordt door de ouders aangevuld tot in totaal f 3 000,00 voor een kind van 6 tot 12 jaar en f 4 000,00 voor een kind ouder dan 12 jaar. Het bedrag dat door de ouders wordt aangevuld wordt rechtstreeks door de ouders betaald aan het pleeggezin. Deze aanvulling door de ouders is historisch bepaald en is tot dusverre niet terug te vinden in een aparte regeling. In het schooljaar 1999/2000 gaat het om 40 kinderen voor wie een pleeggezin-toelage is uitgekeerd. De commissie De Jong adviseert uit te gaan van de prijs voor pleegoudervergoeding zoals die in de jeugdhulpverlening geldt. Daarbij gaat de commissie uit van de IPO-richtprijs voor de pleegoudervergoeding. Het kabinet is van mening dat er een nauwe aansluiting moet bestaan met vergelijkbare regelingen die de rijksoverheid al kent. Het gaat daarom niet uit van de IPO-richtprijs, maar zoekt het uitgangspunt voor de pleeggezintoelage bij de Regeling vergoeding pleeggezinnen. Deze regeling kent bedragen per dag per leeftijdscategorie. Een dergelijke regeling lijkt voor de beperkte groep waar hier sprake van is, te gecompliceerd. Daarom

kiest het kabinet voor één bedrag op jaarbasis, dat aansluit bij het gemiddelde van de bedragen voor de relevante leeftijdscategorieën uit de Regeling vergoeding pleeggezinnen en waarbij rekening is gehouden met verblijf van kinderen van schippers en kermisexploitanten in het pleeggezin gedurende een beperkt deel van het jaar en waarbij rekening is gehouden met het deel van de kosten dat voor rekening van de ouders blijft. Langs deze lijn redenerend zal de vergoeding (prijspeil 2000) f 3 809 per jaar per kind bedragen.

Reden voor ouderbijdrage

Het kabinet heeft aangegeven dat het subsidiëren van internaten voor kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten tot de overheidstaak wordt gerekend. Met andere woorden: er is aanleiding voor de overheid om de kosten van de gebruikers geheel of gedeeltelijk op zich te

nemen. Vervolgens is de vraag aan de orde of het reëel is om van de gebruikers ook een eigen bijdrage te vragen, die in mindering komt op de financiering door de overheid. De overheid heeft in het algemeen redenen om eigen bijdragen te vragen die stoelen op het huidige kabinetsbeleid. Zij doen recht aan het beginsel dat niet alle inkomsten, die nodig zijn om de overheidsuitgaven te dekken, zonder onderscheid volgens het draagkrachtbeginsel over de belastingplichtigen verdeeld moeten worden. Daar waar overheidsdiensten en -goederen aan individuele afnemers worden afgezet, kunnen deze worden bekostigd uit de algemene middelen of uit betalingen die voor de diensten en goederen worden gevorderd van degene aan wie de dienst wordt verleend. Uitgangspunt van kabinetsbeleid is om daar, waar dat mogelijk en redelijk is, ten minste een deel van de kosten te laten dragen door degene aan wie de diensten specifiek worden geleverd. Het kabinet is van mening dat het specifieke belang van schippers en kermisexploitanten, die gebruik maken van internaten of pleeggezinnen voor het plaatsen van hun kinderen, het vragen van een eigen bijdrage nog steeds rechtvaardigt.

Uitgangspunten voor de ouderbijdrageregeling

De commissie De Jong heeft geadviseerd te komen tot een gedifferentieerde inkomensafhankelijke ouderbijdrage. De bodem van de bijdrage wordt gevormd door het besparingsmotief (ouders dragen de kosten bij die zij anders thuis voor hun kinderen zouden maken). Vervolgens wordt de ouderbijdrage gebaseerd op het financieringsmotief (de eigen bijdrage wordt afgeleid van de kosten van de voorziening, daarbij rekening houdend met het draagkrachtbeginsel, netto na belastingheffing). Tevens wordt rekening gehouden met het aantal kinderen per gezin. Voor het tweede en volgende kind zou een bijdrage van 50% van die voor het eerste kind moeten gelden (blz. 68 van het rapport). Het kabinet is van mening dat de relatie die de commissie De Jong legt tussen de motieven voor overheidsbemoedienis met de schippersinternaten (Leerplichtwet in combinatie met het sociaal-economisch belang) en de motieven voor de systematiek van de ouderbijdrage (besparingsmotief in combinatie met het financieringsmotief), een goede basis legt voor de inrichting van een ouderbijdrageregeling. Hierdoor ligt er een duidelijk verband tussen de verschillende elementen van de inrichting van de relatie tussen de overheid en de sector. Het kabinet wil dit verband in stand houden en neemt de voorstellen van de commissie De Jong met betrekking tot de systematiek voor de ouderbijdrage over. Als belangrijke randvoorwaarde bij de verdere uitwerking van de regeling geldt, dat de toegankelijkheid van de voorzieningen door de hoogte van de ouderbijdrage niet in gevaar mag komen. Bij de uitwerking die de commissie De Jong aan de bovengenoemde uitgangspunten geeft, plaatst het kabinet wel enkele kanttekeningen.

Uitwerking

Het kabinet heeft in het commissie-advies geen onderbouwing aangetroffen voor het bespaarde bedrag dat als bodem wordt gehanteerd in de voorgestelde regeling. Verder is de inkomensafhankelijke toeslag gerelateerd aan het inkomen (6% bij plaatsing in een internaat en 2% bij plaatsing in een pleeggezin) en niet aan de kosten van de voorziening. De uit hoofde van het financieringsmotief te leggen koppeling tussen eigen bijdrage en de kosten van de voorziening is daardoor niet aanwezig. Met de sector is overleg gevoerd over de hoogte van de bedragen, met

name over het bedrag dat ouders besparen. In dit overleg kon geen overeenstemming worden bereikt over de systematiek, die moet worden gehanteerd bij een berekening van de bespaarde kosten. De conclusie is derhalve dat het op korte termijn niet goed mogelijk is om een wederzijds aanvaardbare systematiek te hanteren die leiden tot een objectieve onderbouwing van het bedrag aan bespaarde kosten. Wel bestaat overeenstemming over het feit dat de door de ouders ontvangen (dubbele of driedubbele) kinderbijslag buiten deze discussie moet worden gehouden. Tegenover deze extra kinderbijslag staan immers extra kosten, die ook bij de Sociale Verzekeringsbank moeten kunnen worden aangetoond. In het overleg werd ook duidelijk dat het voorstel van de commissie De Jong voor de ouderbijdrageregeling door de vereniging van ouders (het LOV) is ingebracht. Dit voorstel wordt gekwalificeerd als het uiterste waartoe de sector wil gaan. Het heeft al tot veel weerstand in de achterban geleid.

Kabinetskeuze

Het kabinet neemt de uitgangspunten van het voorstel van de commissie de Jong over. De uitwerking, die de commissie aan zijn uitgangspunten geeft, is z.i. discutabel. De hoogte van de bedragen is onvoldoende onderbouwd. Duidelijk is echter dat de sector de ook door het kabinet onderschreven stelling, dat de ouderbijdrageregeling de toegankelijkheid van de voorzieningen niet in gevaar mag brengen, zeer zwaar laat wegen en dat men vindt dat daarin met het voorstel, dat in het advies van de commissie de Jong is verwerkt, de grens is bereikt. Alles afwegende is het kabinet van mening dat er onvoldoende aanleiding is met een andere regeling te komen dan de commissie De Jong heeft voorgesteld en dat bijgevolg dit voorstel moet worden gevolgd (met uitzondering van de fiscalisering van de inkomensafhankelijke toeslag). Dit geldt ook voor de ouderbijdrage bij plaatsing in pleeggezinnen. De inning van de ouderbijdrage zal overgaan van de Caïs (thans) naar de nieuwe centrale stichting, die verantwoordelijk is voor volledigheid van de inning.