

Passende naschoolse opvang voor alle kinderen in Groningen



Samenvatting

Een onderzoek naar behoeften en kansen - vertaald naar uitwerkingen, aanbevelingen en advies

Simone den Hollander & Esther Hoonhoud

Juni 2023

Doel van het onderzoek

De gemeente Groningen wil dat kinderopvang als basisvoorziening voor alle kinderen toegankelijk is, ook voor kinderen met extra ondersteuningsbehoeften. De gemeente signaleert dat een toenemend aantal kinderen met zwaardere ondersteuningsbehoeften niet (meer) op de reguliere kinderopvang en buitenschoolse opvang terecht kan. Specifiek gaat het daarbij om naschoolse opvang voor kinderen vanuit het speciaal onderwijs cluster 3. Dit zijn kinderen met een verstandelijke en lichamelijke handicap of langdurige ziekte.

Het regulier basis onderwijs is wettelijk verplicht om aansluiting met de buitenschoolse opvang te regelen als ouders daarom vragen. Voor de scholen van het speciaal (basis)onderwijs geldt die verplichting niet. De reguliere opvang heeft momenteel niet de capaciteit en expertise om opvang te bieden voor de kinderen met zwaardere ondersteuningsbehoeften. Er is voor hen geen andere vorm van opvang beschikbaar. Een naschools aanbod waarin kinderen zich kunnen ontwikkelen en samen kunnen spelen met leeftijdsgenootjes, heeft ook voor deze kinderen meerwaarde. Daarbij stelt het de ouders in de gelegenheid om te werken.

De gemeente wil vanaf schooljaar 2023-2024 dan ook een gespecialiseerd naschools aanbod voor deze leerlingen toegankelijk maken, dat past binnen de juiste wettelijke en financiële kaders. De focus ligt met name op de kinderen die een cluster 3-school bezoeken, waarbij sprake is van een lichamelijke of verstandelijke handicap of langdurige ziekte (somatisch), van 4 tot 12 (12-) en kinderen ouder dan 12 jaar (12+). Deze kinderen hebben vanwege hun mentale en/of fysieke beperking meer dan gemiddeld hulp, aandacht en ondersteuning nodig en kunnen daarom geen gebruik maken van het reguliere opvangaanbod. Op dit moment wordt er binnen de gemeente Groningen op de cluster-3 scholen een naschools opvangaanbod uitgevoerd vanuit een Jeugdwet-product dat daar niet voor bedoeld is. De gemeente zoekt naar een aanbod waarbij de inzet vanuit reguliere kinderopvang voorliggend is en normaliseren het uitgangspunt is. Er is behoefte aan een oplossing op de lange termijn, die structureel ingezet kan worden binnen de gemeente. Omdat ca. 50% van de kinderen op deze scholen afkomstig is uit de regiogemeenten wil de gemeente Groningen ook afspraken met die gemeenten maken.

Sardes heeft onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een passend naschools aanbod en deze uitgewerkt met mogelijke scenario's. Het onderzoek vond plaats in de periode maart tot en met juni 2023 en bestond uit een aantal stappen:

1. Bestuderen van relevante beleidsdocumenten van de gemeente Groningen en landelijk, evenals bestuderen van beschikbaar landelijk onderzoek;
2. Onderzoek naar en beschrijving van voorbeelden in het land;
3. Interviews met Groningse sleutelfiguren en ouders die momenteel gebruik maken van de naschoolse opvang op de cluster 3 scholen.

Hoe kan naschools aanbod in de gemeente Groningen eruit zien?

Ouders en professionals die zijn gesproken geven aan dat: 'normaal waar het kan, speciaal waar het moet' van toepassing is bij het naschools aanbod voor kinderen die naar het speciaal onderwijs cluster 3 gaan. Als de kinderen naar een aangepaste reguliere opvang kunnen en dit hun welbevinden en ontwikkeling ten goede komt, dan zien alle betrokkenen dit graag gebeuren. Er wordt echter wel aangegeven dat aangepaste reguliere opvang voor deze kinderen vaak niet voldoet óf dat het hun welbevinden/ontwikkeling niet ten goede komt. Voor een groot deel van de cluster 3 kinderen is daarom 'speciaal waar het moet' van toepassing.

Voor de invulling van het aanbod zijn de volgende behoeften in het onderzoek naar voren gekomen:

- **Het doel van het aanbod.** De doelen van het NSO+ aanbod voor deze doelgroep die de geïnterviewden noemen zijn tweeledig: enerzijds het bieden van gelijke ontwikkelkansen voor de kinderen en anderzijds het ontlasten van ouders zodat zij óf kunnen werken óf de thuissituatie wordt ontlast.

- **Is er sprake van opvang of zorg?** De meeste betrokkenen die zijn gesproken hebben een voorkeur voor een vorm waarbij kinderopvang geboden wordt met gespecialiseerde ondersteuning. Het gaat er uiteindelijk om dat het aanbod recht doet aan de ondersteuningsbehoeften van de doelgroep. Door de expertises van kinderopvang en gespecialiseerde ondersteuning met elkaar te verbinden, kan een groepsaanbod gerealiseerd worden, zo regulier mogelijk, dat passend is voor deze kinderen.
- **Werken met 'exclusieve' groepen.** Het werken met 'exclusieve' groepen, met kinderen met een gelijkwaardig ontwikkelingsniveau en vergelijkbare ondersteuningsbehoeften, heeft voor ouders en de scholen de voorkeur. Opvang in een gemengde groep, samen met kinderen die naar het reguliere onderwijs gaan, is geen optie voor het grootste deel van deze kinderen. De voornaamste reden is dat de verschillen qua ontwikkelingsniveau te groot zijn en er daardoor weinig aansluiting is. Een gemengde groep geeft deze kinderen veel prikkels en onrust, terwijl de meeste kinderen van deze doelgroep behoefte hebben aan structuur en rust.
- **Locatie:** Om onnodige prikkels door reistijd met daaraan gerelateerde stress te voorkomen, wordt gesteld dat de opvanglocatie op locatie van de school voor speciaal onderwijs of zo dichtbij mogelijk gehuisvest moet worden. Op activiteitsniveau samenvoegen met kinderen uit de reguliere opvang is mogelijk, maar alleen als dat alle kinderen ten goed komt: samen als het kan, apart als het moet.
- **Grootte van de groepen en personeel (Beroeps Kind Ratio (BKR)):** De groepen moeten kleiner zijn dan de reguliere opvang biedt. Gedacht wordt aan een Beroepskracht-kind-ratio (BKR) gelijk aan het so-onderwijs (2 professionals op ongeveer 10 kinderen). Het personeel moet vooral deskundigheid en expertise hebben in het omgaan met deze doelgroep. Te denken is aan minimaal één professional met een opleiding, kennis en ervaring vanuit de jeugdhulp. De andere professional kan een ervaren kinderopvangmedewerker zijn, die affiniteit en eventueel ervaring heeft met deze doelgroep. Bij voorkeur zijn de begeleiders bekende gezichten voor de kinderen. Het inzetten van onderwijsassistenten (die ook werkzaam zijn op de school) als pedagogisch of zorgmedewerker is dan ook een optie die meerdere keren door ouders en scholen werd genoemd.

Mogelijkheden in aanbod in de gemeente Groningen

Binnen de gemeente Groningen zijn er verschillende partijen die een rol kunnen spelen bij het realiseren van een gespecialiseerd naschoolse aanbod. Dat kan zijn als uitvoerende partij, als adviserende partij of anderszins. Het gaat om het onderwijs, jeugdhulpaanbieders (o.a. Cosis), kinderopvangorganisaties, WIJ Groningen.

Deze partijen kunnen een rol pakken in het te ontwikkelen aanbod. Dit kan vanuit de eigen expertise, maar ook juist in verbinding met elkaar, met inzet en uitwisseling van expertise en kunde.

Keuzes en uitwerkingen

De vraag die aanleiding was voor dit onderzoek, richt zich specifiek op de doelgroep kinderen uit het speciaal onderwijs cluster 3. Maar de vraag naar passend NSO+ aanbod voor deze kinderen raakt het brede spectrum van naschools aanbod voor de kinderen in de gemeente Groningen en de regio. Er is overlap en verbinding met zowel het reguliere aanbod als het gespecialiseerde jeugdhulpaanbod. Ook is er overlap tussen de doelgroepen kinderen die van de verschillende vormen van aanbod gebruik kunnen en willen maken.

Om te bepalen welk aanbod passend is in Groningen, zijn een aantal keuzes te maken door de gemeente rondom het doel van dit aanbod, de doelgroep kinderen en de zwaarte van hun ondersteuningsbehoeften, doelgroep ouders en de financiering. De gemaakte keuzes leiden naar een (combinatie van) uitwerking(en), welke door de gemeente uitgewerkt kunnen worden in een passend naschools aanbod voor de kinderen uit Groningen en omliggende gemeenten.

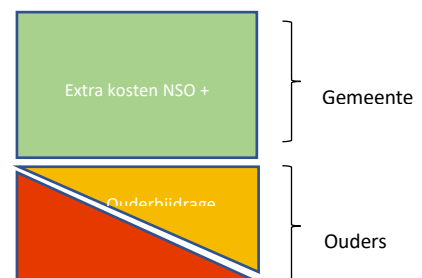
Om inzichtelijk te maken welke keuzes tot welke uitwerkingen leiden, heeft Sardes een kort stroomschema gemaakt waarbinnen elke keuze doorlopen kan worden.

De verschillende uitwerkingen (A t/m H) worden in het rapport beschreven en zijn geclusterd in vier verschillende vormen van naschools aanbod:

- **Regulier aanbod:** Dit betreft het reguliere naschools aanbod voor kinderen van 4 tot ongeveer 13 jaar (zolang het kind van het basisonderwijs gebruik maakt).
- **NSO+:** Naschools aanbod op een reguliere opvanglocatie, met aanvullend aanpassingen en extra inzet in het aanbod en de omstandigheden. Hierdoor kunnen kinderen met extra ondersteuningsbehoefte mee blijven doen binnen de reguliere opvang. De doelgroep is kinderen met lichtere ondersteuningsbehoeften tot en met 12 jaar (vooral kinderen die naar het speciaal basisonderwijs). Afhankelijk van de vorm die gekozen wordt, is de groepssamenstelling heterogeen wanneer mogelijk, dus samen met kinderen van de reguliere opvang en homogeen, in een aparte groep, wanneer nodig.
- **NSO-speciaal:** Naschools aanbod voor kinderen die geen gebruik kunnen maken van de reguliere opvang/NSO+ omdat er sprake is van zwaardere ondersteuningsbehoeften. Deze kinderen vragen intensievere ondersteuning, maar niet zo intensief en gespecialiseerd dat een plek op een (dag)behandelsetting nodig is. De kinderen gaan naar een speciaal onderwijs school (TLV SO). Met uitzondering kan door kinderen van het SBO gebruik gemaakt worden van dit aanbod. Er is sprake van een aanbod in een aparte setting, waarbij de structuur van de groep en het aanbod passend is bij de behoeftes en ondersteuning van het individuele kind. Het aanbod voldoet aan de eisen van de Wet Kinderopvang. De locatie is opgenomen in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK).
- Wanneer de gemeente ervoor kiest dit aanbod ook voor kinderen van 12 t/m 18 beschikbaar te stellen kan dit niet onder kinderopvang vallen, waardoor financiering vanuit kinderopvangtoeslag niet mogelijk is.
- **Naschools jeugdhulpaanbod:** Dit naschoolse aanbod is een aanbod in aparte setting, waarbij behandeling, aan de hand van een persoonlijk en opbrengstgericht ontwikkelingsplan, voorliggend is. Dit kan plaats vinden in klein groepsverband of individueel. Er is sprake van duidelijk te behalen doelen, gericht op groei en ontwikkelingsstimulering van het kind. De begeleiding vindt plaats door jeugdhulpprofessionals. Het gaat om een geïndiceerd aanbod, dat valt onder de Jeugdwet en volledig wordt gefinancierd vanuit Jeugdwetmiddelen.

De wijze van financiering van het aanbod hangt af van de keuzes die door de gemeente Groningen zijn gemaakt:

- **Regulier:**
 - De kosten worden door ouders gedekt (KOT en ouderbijdrage). Wanneer ouders de ouderbijdrage niet kunnen betalen kan gebruik worden gemaakt van financiering vanuit artikel 1.13.
 - Voor de bekostiging van dit aanbod voor niet-werkende ouders kan een sociaal-medische indicatie worden aangevraagd. Daarnaast betaalt de ouder een ouderbijdrage.
- **NSO+ en NSO speciaal:**
 - De basis van dit aanbod is altijd de kinderopvangtoeslag, die ouders aanvragen indien beiden werken en/of studeren. Ouders betalen aanvullend een inkomensafhankelijke ouderbijdrage, welke gelijk is aan de bijdrage die ouders betalen bij de reguliere NSO. Wanneer ouders de ouderbijdrage niet kunnen betalen kan gebruik worden gemaakt van financiering vanuit artikel 1.13.
 - Voor de bekostiging van dit aanbod voor niet-werkende ouders kan een sociaal-medische indicatie worden aangevraagd. Daarnaast betaalt de ouder een ouderbijdrage.
 - NSO+ is een duurder vormen van opvang dan de reguliere opvang, door extra of gespecialiseerd personeel en coaching/scholing. Voor NSO-speciaal zijn nog meer aanpassingen nodig in het aanbod, waardoor de kosten van deze 'plus' hoger liggen dan die van de reguliere opvang én NSO+.



Wanneer de gemeente het aanbod ook beschikbaar wil stellen voor kinderen van 12 t/m 18 moet er rekening mee worden gehouden dat hier geen kinderopvangtoeslag voor kan worden aangevraagd.

Hierin stellen wij voor dat de gemeente een bedrag betaalt vergelijkbaar met de KOT-bijdrage. De ouder betaalt dan wel een eigen ouderbijdrage.

- **Naschools jeugdhulpaanbod:** De kosten worden volledig vanuit Jeugdwet betaald en dit wordt aangevraagd door de jeugdhulpaanbieder. Kinderen hebben een indicatie Jeugdwet/WIZ nodig om gebruik te kunnen maken van dit aanbod.

Omdat ook kinderen uit andere gemeenten gebruik maken van het naschools aanbod vanwege de regionale functie van het speciaal onderwijs, is het nodig om regionaal afspraken te maken of en hoe iedere gemeente bijdraagt aan de bekostiging van de voorziening. Sommige keuzes moeten dan ook gezamenlijk gemaakt worden.

Advies en aanbevelingen

- **Creëer een breed palet aan mogelijkheden**
Een passend aanbod voor alle kinderen vraagt een divers en breed aanbod, zodat er altijd aanbod beschikbaar is dat past bij de individuele ondersteuningsbehoefte van het kind. Kinderen zijn in ontwikkeling en behoeftes en omstandigheden kunnen wijzigen. Met een breed palet aan mogelijkheden is er altijd “voor elk wat wils”. Een breed palet aan mogelijkheden biedt ook de meeste kansen om te normaliseren: op deze manier kan ‘speciaal waar het moet en regulier waar het kan’ het beste worden nageleefd.
- **Werk het aanbod samen met de Groninger gemeenten uit**
Trek samen met de Groninger gemeenten op in het uitwerken van het best passende aanbod voor de kinderen in Groningen. Door dit aanbod samen verder uit te werken kan rekening worden gehouden met de verschillen in regelingen tussen deze gemeenten, bijvoorbeeld rondom vervoer of indicering.
- **Kies voor een gefaseerde implementatie**
Het realiseren van een passend en duurzaam aanbod vraagt een proces waarbij niet alles morgen geregeld kan zijn. Wij adviseren te starten met een pilot van een (school)jaar, waarin experimenteren mogelijk is. Er is dan tijd voor het maken van beleid en regels voor de toekomst.
- **Financiering: collectieve bekostiging en gezamenlijk met de gemeenten uit de regio**
Het heeft voordelen de financiering van de extra kosten (de “plus”) van het NSO-speciaal aanbod in te zetten ten behoeve van de collectieve voorziening en niet gekoppeld aan individuele bekostiging. Door middel van een subsidieregeling kunnen structurele prestatieafspraken gemaakt worden over de vorm van het aanbod, deelname, toegang, volume en kwaliteit. Hierdoor kan een betrouwbaar en duurzaam aanbod voor langere periode neergezet worden, met duidelijke afspraken en voorwaarden. Ook is van belang dat een naschools aanbod gekoppeld aan speciaal onderwijs, ook regionaal beschikbaar is. Dit vraagt om regionale samenwerking, afstemming en afspraken over regie en financiën. De gemeente Groningen kan als centrumgemeente de regie pakken op uitvoering van dit aanbod.
- **Een gemengd toegangsteam**
Onafhankelijk van welke keuze de gemeente maakt adviseren wij gebruik te maken van een gemengd toegangsteam, die toegangs- en uitsluitingscriteria opstelt en gezamenlijk bepaalt welk aanbod het beste past bij een kind. We denken aan vertegenwoordigers vanuit onderwijs, zorg,, de WIJ Groningen of sociale teams en kinderopvang. Het opstellen van een duidelijke werkinstructie is, vooral bij het werken met een gemengd toegangsteam, van belang.
- **Ondersteun ouders**
Maak de toegang naar het NSO+-aanbod niet onnodig ingewikkeld en bureaucratisch. Voorkom onnodige drempels. Zorg voor ondersteuning van ouders die hier gebruik van willen maken.
- **Juiste inzet van ervaringen en bestaand aanbod**
De kennis en ervaring van Cosis met het huidige naschools aanbod is relevant voor de uitwerking van het toekomstige aanbod. Ook de ervaring van SKSG met het bieden van een BSO+-aanbod zoals ze dat al enkele jaren in de gemeente Groningen bieden én de ervaringen met de pilot combigroep voor peuters en kleuters zijn relevante ervaringen met passende opvang. Maak bij de uitwerking van het toekomstige aanbod dan ook gebruik van deze kennis en ervaring.

Colofon

Titel	Samenvatting rapportage onderzoek Groningen NSO+
Auteur	Simone den Hollander & Esther Hoonhoud
Versie	
Datum	13-6-2023
Project	NSO+ aanbod gemeente Groningen

Sardes

Postbus 2357
3500 GJ Utrecht

Lange Viestraat 371
3511 BK Utrecht

(030) 232 62 00
secretariaat@sardes.nl
www.sardes.nl