

Advies van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling over 2004

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling
Den Haag, december 2004

Inhoud

Inhoud	3
1. Inleiding	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Bouwstenen voor dit advies	8
1.3 Opbouw en leeswijzer	9
2. Inrichting indicatiestelling	10
2.1 Procedures in de wet en in de praktijk	10
2.2 Oplossingsrichting en advies	15
3. De criteria	19
3.1 Algemeen beeld van het functioneren van de criteria	19
3.2 Gebruik van de beredeneerde afwijking	19
4. Het functioneren van criteria voor cluster twee	21
4.1 Ervaringen met het gebruik van de criteria	21
4.2 Oplossingsrichting en advies	23
5. Het functioneren van de criteria voor cluster drie	25
5.1 Ervaringen met het gebruik van de criteria, oplossingsrichting en advies	25
5.2 Reacties uit het veld ten aanzien van criteria voor cluster drie	26
6. Het functioneren van de criteria voor cluster vier	28
7. De beperkingen om aan onderwijs deel te nemen, ervaringen en advies	29
7.1 Ervaringen met het gebruik van de criteria	29
7.2 Advies	29
8. Bevindingen ten aanzien van procedures	30
9. Samenvatting van het advies	32
Samenstelling Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling	35
Lijst gebruikte afkortingen	37
Samenvattingen	
Indicatiestelling speciaal onderwijs 2003/2004:	
- de indicatiecommissies van cluster twee	39
- de indicatiecommissies van cluster drie	42
- de indicatiecommissies van cluster vier	45
- beperking van de onderwijsparticipatie en de ontoereikende zorg vanuit de reguliere zorgstructuur	48
- gebruik van de beredeneerde afwijking	52
- indicatiecriteria LGF en verschuivingen in leerlingenpopulatie van het (voortgezet) speciaal onderwijs.	56

1. Inleiding

1.1 Inleiding

De Regeling leerlinggebonden financiering (LGF) heeft geleid tot belangrijke veranderingen in de onderwijsmogelijkheden voor kinderen met ernstige beperkingen. Er is keuzevrijheid voor ouders voor regulier onderwijs met een leerlinggebonden budget of speciaal onderwijs. De indicatiestelling wordt objectief en onafhankelijke uitgevoerd aan de hand van landelijk vastgestelde criteria. Daarmee hebben kinderen met beperkingen gelijke rechten gekregen op extra middelen en expertise van speciale scholen. De speciale scholen werken samen binnen een Regionaal Expertise Centrum (REC) en nemen de verantwoordelijkheid op zich dat kinderen met een indicatie speciale zorg krijgen. De Regeling introduceert in het speciaal onderwijs de omslag van aanbodgericht werken naar vraagsturing voor (ouders van) gehandicapten en trekt daarmee de lijn door die ook in de zorgsector is ingezet. De onafhankelijke Commissies voor de Indicatiestelling (CvI's) zijn een spil en een motor in deze omslag. Het leerlinggebonden budget, de REC's en de CvI's zijn de drie pijlers onder de weg naar de integratie van kinderen met beperkingen in het regulier onderwijs.

De Regeling leidt tot andere onderlinge verhoudingen. Het REC geeft invulling aan de REC-taken, waaronder de inrichting van de indicatiestelling, de onafhankelijke CvI en de begeleiding van ouders die daarom vragen. De autonome status van de scholen wordt gerelativeerd ten gunste van de samenwerking binnen het REC. In tal van regio's zijn REC's ook bezig samenwerking te stimuleren buiten REC-verband, zoals tussen de CvI, de indicatieorganen voor onderwijs en zorgvoorzieningen en de zorginstellingen die ouders adviseren met betrekking tot het aanmelden van kinderen voor speciaal onderwijs. Nu professionele indicatieorganen in een regio de toegang tot verschillende vormen van hulp voor kinderen met beperkingen verzorgen, groeit de samenwerking.

De omslag naar vraaggestuurd werken leidt ook tot nieuwe verhoudingen tussen professionals en ouders. Professionals vragen zich af of ouders zonder het advies van professionals wel in staat zijn de juiste keuze te maken wat betreft een speciale school of een leerlinggebonden budget. De wet legt niettemin die keuze bij de ouders. Veel ouders voelen zich competent om die keuze te maken en vragen erkenning als ervaringsdeskundige. De wet schept ruimte voor deze ervaringsdeskundigheid en de afstemming daarvan met deskundigheid van professionals bij het kiezen van passend onderwijs en het opstellen van het handelingsplan.

De indicatiestelling door onafhankelijke CvI's is steeds weer een belangrijk onderwerp in de discussie. De indicatiestelling door onafhankelijke CvI's is een verworvenheid voor ouders, maar zou soms te bewerkelijk zijn en te lang duren. De LCTI bespreekt in dit advies de indicatiestelling in brede zin met de winstpunten en de problemen. Dit hoofdstuk eindigt met het opmaken van een balans. Ten aanzien van de problemen geeft de LCTI adviezen en oplossingsrichtingen in de volgende hoofdstukken. De LCTI heeft immers de opdracht van de minister om toe te zien op de uitvoering van de bepalingen van de wet met betrekking tot de indicatiestelling en daarover te adviseren.

De winstpunten van de indicatiestelling: ervaringen uit schooljaar 2003/2004

Onafhankelijke indicatiestelling geeft ouders recht op speciale zorg wanneer hun kind met ernstige beperkingen aan de vastgestelde criteria voldoet. Het recht op speciale zorg wordt niet meer beïnvloed door capaciteitsproblemen op een bepaalde speciale school of opvattingen van zo'n school over welke kinderen op die school passen.

De onafhankelijke CvI's hebben binnen en buiten het onderwijsveld een indrukwekkende kwaliteitsslag tot stand gebracht als het gaat om het zorgvuldig en betrouwbaar vaststellen wat er met een kind aan de hand is. Professionals binnen en buiten het REC blijken in toenemende mate bereid en in staat te zijn om zich te richten naar de kwaliteitseisen die voor indicatiestelling nodig zijn. Deze zijn overigens ontleend aan richtlijnen van de beroepsgroepen zelf.

De indicatiestelling doet ook een appèl op de speciale scholen als het gaat om het werken met een individueel handelingsplan voor leerlingen met ernstige beperkingen. Van de scholen wordt gevraagd voor de herindicatie te documenteren wat er voor een kind gedaan is en wat het resultaat daarvan is. Dit vraagt van scholen om te reflecteren op het eigen handelen en dat te legitimeren.

De organisatie van de indicatiestelling door CvI's en het toezicht door de LCTI bieden voor het eerst inzicht in de instroom in het speciaal onderwijs en de ontwikkelingen daarin. Problemen kunnen geanalyseerd worden zodat er op het probleem toegesneden oplossingen kunnen worden aangereikt. De CvI's leggen verantwoording af aan de LCTI, hetgeen ook daadwerkelijk nodig blijkt. De aanvraagdruk is hoog, zoals verwacht. Er doen zich verschuivingen voor ten opzichte van de traditionele instroompatronen voor clusters en schoolsoorten. Het beroep dat op cluster vier scholen gedaan wordt is toegenomen. De instroom in cluster twee lijkt afgenomen. De LCTI is door de beschikbaar gekomen gegevens in staat om inzicht te geven in de beoordeling van de CvI's, de verschuivingen te registreren en te evalueren en daarover ook een eigen oordeel te vormen. In de bijgevoegde rapporten wordt een onderbouwde verantwoording gegeven van de wijze waarop en de mate waarin speciale zorg voor kinderen met ernstige beperkingen wordt toegekend, waarvoor de overheid, gezien de kwetsbaarheid van deze groep, gekozen heeft voor een 'open einde' financiering.

De centrale indicatiestelling per cluster door één CvI per regio biedt unieke mogelijkheden voor afstemming en samenwerking met andere indicatieorganen voor onderwijs en zorg. Deze samenwerking komt in verschillende regio's op gang door inspanningen van CvI's en REC's.

Hoewel er klachten zijn over langdurende procedures is dit niet de regel. CvI's hebben zich zeer ingespannen om aanmeldingen binnen de wettelijk gestelde termijn van 8 weken af te handelen en zijn daar bij 85% van de volledige aanmeldingen in geslaagd.

Gesignaleerde problemen

Naast de zonder meer positieve effecten en winsten zijn er zeker ook nog problemen te melden. Nu de regeling een jaar van kracht is ziet de LCTI dat sommige doelstellingen van de nieuwe Regeling nog niet in die mate tot hun recht komen als was beoogd.

De positie en zeggenschap van ouders vragen aandacht. In sommige regio's en clusters worden ouders met wachtlijsten geconfronteerd. Ouders ervaren soms dat ze onvoldoende geïnformeerd zijn over de stappen in de indicatiestelling, de criteria en het besluitvormingstraject.

De functionele onafhankelijkheid van de CvI is kwetsbaar. REC's zijn bestuurlijk en organisatorisch verantwoordelijk voor de CvI. De CvI heeft wel voldoende deskundigheid en vrijheid van handelen nodig om zijn werk goed te kunnen doen. Door delegatie van werkzaamheden, krappe bekostiging en ge- en verboden vanuit het REC is de bewegingsvrijheid van de CvI soms wel erg beperkt en ook het gebruik van haar deskundigheid. De mogelijkheden die een centraal gepositioneerde CvI biedt kunnen dan niet optimaal benut worden.

De procedures, documentatie en verantwoording voor de indicatiestelling en het toezicht worden soms als belastend en bureaucratisch ervaren. Ouders, scholen, en betrokken zorginstellingen zijn niet altijd voldoende op de hoogte van de nieuwe criteria en procedures, zij worden bovendien geconfronteerd met kwaliteitseisen die voorheen wel gesteld maar niet geëist werden. Dat wordt ervaren als belasting en brengt soms onbegrip en irritatie met zich mee.

Binnen de criteria voor scholen voor kinderen met ernstige spraaktaal moeilijkheden zijn er aspecten die niet goed functioneren. Daarvoor zijn aanpassingen nodig.

De LCTI analyseert knelpunten en stelt oplossingen cq. deregulering voor op het gebied van:

- de positie van ouders, het functioneren van CvI's en de procedures inclusief het toezicht;
- de criteria en hun toepassing, in het bijzonder de criteria voor cluster twee

Wat echt overbodige en dus hinderlijke bureaucratie is moet krachtig worden bestreden. Ook daarvoor doet de LCTI voorstellen in dit advies.

De vraag die bij een evaluatiemoment als dit zich natuurlijk opdringt is: "is dit nieuwe systeem een duidelijke verbetering?" De LCTI heeft uit haar onderzoeken de volgende antwoorden op deze vraag.

1. De problematiek van de kinderen wordt met dit systeem veel zorgvuldiger in kaart gebracht, daarover zijn voorstanders en critici het eens.
2. De vergelijking tussen open eind financiering (speciaal onderwijs, rugzakje) en gesloten budgetten (op=op) levert op dat de discussie over de toelating tot de voorziening in een vroeg stadium plaatskan vinden en dat bezwaar mogelijk is. Is de indicatie eenmaal gesteld dan hebben kind en ouders ook recht op de voorziening. De wachttijden ontstaan bij de toelating op het moment van de plaatsing. De wachttijden voor indicatiestelling zijn wettelijk gelimiteerd en dus voor toezicht vatbaar.
3. Er is een proces ingezet van versterking van de positie van de ouders van gehandicapte leerlingen. Dat de vraag naar verdere versterking wordt gesteld onderstreept alleen al deze conclusie. Hoewel er nog geen evenwicht is bereikt tussen de vraag naar en het aanbod van speciaal onderwijsvoorzieningen en de daarbij behorende zorg is er duidelijk meer oriëntatie op de vraag ontstaan.
4. De bewegingen in de instroom in de verschillende clusters duiden op de werking van de regeling, die op controleerbare criteria steunt.

5. De invoering van het indicatiesysteem en het toezicht op de kwaliteit daarvan heeft reeds een opmerkelijke maatschappelijke uitstraling gehad. Het debat over interne kwaliteitsbewaking (professionals en instrumenten) is niet alleen begonnen, maar heeft ook merkbare effecten. Er wordt een grote kwaliteitsslag geleverd. Met medewerking van uitgevers komt ook bij instrument ontwikkeling zogenaamde P.P.S tot stand: publiek private samenwerking.

De LCTI komt op basis van het onderzoek en de bevindingen over de periode 2003/2004 tot een positieve conclusie. In de volgende paragraaf worden de bronnen vermeld die de bouwstenen voor dit advies vormen.

1.2 Bouwstenen voor dit advies

Er zijn zes evaluatie rapporten opgesteld over het functioneren van de indicatiestelling in het eerste jaar dat de Regeling LGF van kracht is, het schooljaar 2003/2004. Het betreft rapporten over de indicatiestelling speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering 2003/2004:

- een drietal rapporten over de ervaringen met de indicatiecommissies van cluster twee, cluster drie en cluster vier;
- het rapport over het gebruik van de beredeneerde afwijking;
- het rapport over de beperking van de onderwijsparticipatie en ontoereikende hulp vanuit de reguliere zorgstructuur en
- het rapport Indicatiecriteria en verschuivingen in leerlingenpopulatie van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

De rapporten geven de bevindingen weer. De LCTI baseert hierop dit advies.

Tevens zijn bij dit advies betrokken de informatie uit brieven van en gesprekken met CvI's en REC's, stuurgroepen van speciale scholen, vertegenwoordigers van beroepsgroepen, werkgroepen met professionals uit het scholenveld.

Ook zijn betrokken de brieven en geschriften van uiteenlopende organisaties met opvattingen over de indicatiestelling en voorstellen voor aanpassing van de criteria. Ondermeer:

- het onderzoeksrapport 'Ouders over de rugzak', opgesteld in opdracht van de ouderverenigingen VIM en FvO.
- De brief van de WEC Raad aan de minister van OCW en de Tweede Kamer.
- De brief van de Stichting Ombudsman.
- Het jaarverslag van de Bezwaar Advies Commissie.
- De brief van de Nederlandse Federatie van Ouders van Dove Kinderen (FODOK).
- De voorstellen van de kring klinisch audiologen.
- De brief van Siméa met voorstellen voor cluster twee criteria.
- De brief van de Prof. Burgerschool voor kinderen met verminderd gehoor.
- De artikelen in 'Van Horen Zeggen', tijdschrift van Siméa en Fenac (Federatie Audiologische Centra).
- Notities over Autisme.
- Harmonisatie Indicatiestellingen: Plan van Aanpak, opgesteld in het kader van Operatie Jong.

1.3 Opbouw en leeswijzer

Dit advies behandelt in hoofdstuk 2 de inrichting van de indicatiestelling. Er wordt ingegaan op de uitvoering van de wet in de praktijk, signalen uit het veld omtrent de indicatiestelling, in het bijzonder over de positie van de ouders en van de CvI's. Ook wordt ingegaan op signalen over de documentatie en procedures bij indicatiestelling. Er wordt een analyse gemaakt van de problematiek die verschillende partijen naar voren brengen. Het hoofdstuk besluit met oplossingsrichtingen en adviezen over de inrichting van de indicatiestelling. In de hoofdstukken 3, 4, 5, 6 en 7 wordt achtereenvolgens ingegaan op algemene bevindingen ten aanzien van de criteria en het gebruik van de beredeneerde afwijking, de criteria voor cluster twee, cluster drie en cluster vier, en de criteria voor de beperking om aan onderwijs deel te nemen en het ontoereikend zijn van hulp binnen de reguliere zorgstructuur. Hoofdstuk 8 gaat in op de procedures bij indicatiestelling. Waar dat aan de orde is wordt een hoofdstuk afgesloten met een advies.

In de samenvatting zijn de adviezen van de LCTI op rij gezet. De LCTI zal de adviezen ten aanzien van de criteria voor 1 april 2005 uitwerken tot tekstvoorstellen.

2. Inrichting indicatiestelling

2.1 Procedures in de wet en in de praktijk

De Regeling LGF beoogt vraagsturing te introduceren en meer zeggenschap bij ouders te leggen. Die omslag blijkt in de praktijk niet van vandaag op morgen gemaakt te kunnen worden. In dit hoofdstuk worden eerst signalen uit de praktijk weergegeven, vervolgens worden problemen geanalyseerd en tenslotte adviseert de LCTI naar aanleiding daarvan.

2.1.1 Signalen uit de praktijk ten aanzien van de positie van de ouders

- In sommige regio's zijn wachtlijsten voor het aanmelden voor de indicatiestelling. Ouders zijn voor de begeleiding bij de aanmelding en dossiervorming voor indicatiestelling afhankelijk van het REC in wiens gebied het kind woont. Speciale scholen zijn voor herindicatie van leerlingen die in het gebied van een aanpalend REC wonen afhankelijk van de tijdige indicatie door de CvI van dat REC. Wanneer wachttijden in het voortraject te hoog oplopen is er geen mogelijkheid om in te grijpen.
- De ouders missen duidelijkheid bij de procedures voor indicatiestelling en vragen een stappenplan. De wet gaat ervan uit dat ouders bij de CvI aanmelden en dat de CvI aangeeft of er nog onderzoek ontbreekt in het dossier. In de praktijk melden ouders aan bij de speciale scholen of bij daartoe binnen het REC ingerichte aanmeldpunten waar ook beoordeeld wordt of een dossier compleet is voordat het naar de CvI gezonden wordt. Wanneer er veel verschillende aanmeldpunten (speciale scholen) zijn vraagt dat een strakke regie en zeer goede instructie en afspraken over het af te leggen traject. Ouders ervaren soms dat die regie ontbreekt.
- Ouders blijken soms nauwelijks informatie te krijgen over de indicatieprocedure en de criteria. De Bezwaar adviescommissie (BAC) signaleert dat ouders in een bezwaar procedure vaak voor het eerst uitleg krijgen over de gang van zaken en de beoordeling van hun aanmelding. Die uitleg wordt zeer gewaardeerd. Ook de Federatie voor Ouderverenigingen (FvO) en Vereniging voor geïntegreerde opvoeding voor kinderen met een syndroom van Down (VIM) signaleren dat ouders soms nog onvoldoende geïnformeerd zijn.

2.1.2 De praktijk ten aanzien van de positie van CvI's.

- Het onafhankelijk functioneren van de CvI's blijkt kwetsbaar. CvI's hebben bewegingsruimte en deskundigheid nodig om zorgvuldig te kunnen werken, de noodzakelijke externe kwaliteitsslag te maken, interne kwaliteitszorg op te zetten en procedures met andere indicatie organen en zorginstellingen af te stemmen. REC's dragen bestuurlijke en organisatorische verantwoordelijkheid voor de inrichting van de indicatiestelling. De CvI wordt door het REC betaald, de middelen die het REC voor indicatiestelling krijgt zijn niet gelabeld. De CvI's hebben geen eigen stem en vertegenwoordiging. Enkele REC's gaven CvI's instructie om niet langer de afspraken over verantwoording naar de LCTI na te komen.

- De LCTI heeft REC's en CvI's aangesproken, waar de herindicatie dossiers zo door de Commissie voor de Begeleiding (CvB) afgehandeld werden dat de CvI daar naar de mening van de LCTI niet in voldoende mate verantwoordelijkheid voor kon nemen. Overigens zijn de REC's bereid geweest hun werkwijze daarop aan te passen.
- Er vindt op grote schaal overheveling van taken plaats van de onafhankelijke CvI naar andere functionarissen in het REC. De CvI krijgt alleen complete dossiers die door functionarissen in het REC zijn samengesteld, soms met préadvies. Functionarissen die taken van de CvI overnemen moeten goed geïnstrueerd worden door de CvI om te voorkomen dat zij ouders te veel of te weinig informatie vragen. De LCTI ziet dat vereenvoudigingen die in maart 2004 zijn doorgevoerd vaak nog niet benut worden. Er zitten nog al eens te veel onderzoeksgegevens in het dossier.
- Krappe bekostiging van CvI's en een groot aantal aanmeldingen kunnen tot een rigide toepassing van de criteria leiden. Vanuit professionals binnen de speciale scholen komen daarover klachten. De LCTI sprak reeds met vertegenwoordigers van de beroepsgroepen. Zij ervaren dat 'de CvI', cq de ambtelijk secretaris die gemandateerd is, hun onderzoek niet zorgvuldig bekijkt. Het kind wordt 'op een IQ cijfer' beoordeeld, in plaats van op het gehele bijgevoegde psychodiagnostisch onderzoek waarin argumenten voor indicatie worden aangevoerd.
- Wanneer ouders bezwaar wensen aan te tekenen geeft de Bezwaar adviescommissie (BAC), die door de REC's wordt ingericht en betaald, de CvI advies ten aanzien van zo'n bezwaar. De BAC richt zich op de vraag of de CvI zorgvuldig gehandeld heeft. De BAC blijkt echter ook openbaar aanbevelingen over de criteria aan de LCTI te doen en wijkt in incidentele gevallen van de criteria af, waaraan de CvI zich heeft geconformeerd. De LCTI denkt dat dit laatste niet de bedoeling is van de wetgever.

2.1.3 Signalen uit het veld over documentatie en procedures bij de indicatiestelling

Het verzamelen van onderzoek voor de indicatiestelling wordt als belastend ervaren. Voor de indicatiestelling van een kind voor speciaal onderwijs wordt betrouwbaar onderzoek gevraagd. Er worden daarbij eisen gesteld die aan richtlijnen van de beroepsgroepen zijn ontleend. Niet eerder is men aangesproken op het naleven van deze richtlijnen. Dat gebeurt nu wel in het kader van de indicatiestelling.

- (School)psychologen en pedagogen en andere beroepsgroepen binnen en buiten het scholenveld ervaren een verzwaring nu zij zich voor de indicatiestelling moeten documenteren volgens de richtlijnen van de criteria.
- Scholen ervaren het documenteren van de beperkingen van een leerling, hun handelen en het resultaat daarvan in het Onderwijskundig rapport als werkverzwarend. Ook in het rapport Indicatiecriteria en verschuivingen in leerlingpopulaties van het (voortgezet) speciaal onderwijs geven respondenten aan dat scholen ondersteuning nodig hebben om de zorg die zij hun leerling geboden hebben goed te documenteren.
- Speciale scholen geven vaak aan dat zij met groepsgewijze handelingsplannen werken en nog niet met geïndividualiseerde plannen. Voor de indicatiestelling wordt per leerling gevraagd aan te geven wat de beperkingen zijn om aan onderwijs deel te nemen en om de voortgang van de leerling ook met didactische toetsen in kaart te brengen. De wenselijkheid van individuele handelingsplannen wordt wel onderschreven, maar de beschikbare tijd wordt als probleem aangegeven.

- Het invullen van het gedigitaliseerde protocol wordt als belastend ervaren. De CvI's leggen de besluitvorming over een aanmelding systematisch vast in het protocol. Een deel van de Commissies voor de Indicatiestelling gebruikt het digitale protocol voor verantwoording van hun beslissing gedurende de indicatieprocedure en gebruikt ook de faciliteiten ervan (geautomatiseerde brieven en beschikking). Enkele CvI's gebruiken een eigen protocol en vullen het CvI-Net protocol pas achteraf in. Sommige van deze CvI's hebben daarbij grote achterstanden opgelopen. De LCTI heeft daar soms afspraken over moeten maken. De LCTI is met de CvI's bezig met een eenvoudiger, compacter en flexibeler protocol, waarop later in dit advies wordt teruggekomen (zie par. 2.3.3).

2.1.4 Nadere analyse van de problematiek

In de onderstaande paragrafen wordt ingegaan op achtergronden en mogelijke verklaringen van de probleempunten, die de LCTI van belang achtte voor haar advies.

2.1.4.1 Voorlichting en communicatie

- Er is tijdens de lange voorbereiding van de Regeling LGF veel voorlichting gegeven. Echter, bij aanmelding worden ouders lang niet altijd goed geïnformeerd over de bedoeling, de procedures en de criteria. Wanneer de verwachting niet spoort met de werkelijkheid kunnen betrokkenen teleurgesteld raken.
- Het begeleiden van ouders bij het samenstellen van het dossier wordt in veel REC's bij alle speciale scholen gelegd. Het vraagt een zeer goede voorlichting en regie om zoveel aanmeldpunten goed gecoördineerd mee te laten werken in het indicatietraject.
- Reguliere scholen adviseren soms ouders van leerlingen om een leerlinggebonden budget aan te vragen, zonder dat de zorg in de reguliere setting voldoende ingezet is. Daar komt soms overbodig werk voor REC's en hun trajectbegeleiders uit voort. Goede voorlichting naar en communicatie met de reguliere scholen kan de aanvraagdruk verminderen.
- Ook uit het rapport Indicatiecriteria en verschuivingen in leerlingpopulaties van het (voortgezet) speciaal onderwijs blijkt dat respondenten, die goed ingevoerd zijn in het Leerlinggebonden financieringstraject, problemen zien waar de Regeling LGF een oplossing voor biedt. Deze respondenten wijzen op de noodzaak van informatie voor speciale scholen en CvI's over indicatieorganen en - procedures in het onderwijs en de zorg.

2.1.4.2 De instroom

- De nieuwe regelgeving heeft invloed gehad op het gedrag van de ouders. Het zijn met name de mogelijkheden van het rugzakje, de toegenomen wens tot integratie in het regulier onderwijs, het toegenomen gebruik van aangereikte mogelijkheden ondanks nog te kort schietende informatie, en de toegenomen mondigheid die druk uitoefenen op de instroom. De rapporten, en vooral het verslag 'Indicatiecriteria LGF en verschuivingen in leerlingenpopulatie van het (voortgezet) speciaal onderwijs' getuigen hiervan.
- De Regeling LGF biedt een uitweg voor lang gehoorde signalen uit het regulier onderwijs dat de scholen worstelen met veel ernstige gedragsproblematiek waar geen goede hulp voor te vinden was. Het gaat ondermeer om kinderen met autisme.

De cluster vier scholen constateren dat er nu een groep leerlingen een indicatie vraagt, die vroeger vaak geen appèl op hen deed. (Zie ook 'Indicatiecriteria LGF en verschuivingen in leerlingpopulatie (voortgezet) speciaal onderwijs'). Veel cluster vier scholen hebben een onderwijsaanbod voor extroverte ernstige gedragsproblematiek, waarin bijvoorbeeld kinderen met autisme niet altijd goed opgevangen kunnen worden. De hulpvraag van deze kinderen wordt nu zichtbaar in de aanmeldingen voor een leerlinggebonden budget.

- De toegenomen sturing van de vraag heeft ook invloed op gedrag van scholen. Er komt protest als de instroomdruk te groot wordt vanwege gebrek aan capaciteit, maar ook protest als het aanbod te klein dreigt te worden. Dat alles behoort tot het normale markt gedrag en de bevordering van deze dynamiek is ook de bedoeling van de wet. Uiteindelijk bevordert vraagsturing de kwaliteit door het introduceren van competitie.

2.1.4.3 Invoeringsproblematiek

- Bij cluster vier is in bepaalde regio's een niet geheel onverwacht groot aantal aanmeldingen binnengekomen. REC's en CvI's waren daar toch onvoldoende op voorbereid. In sommige cluster vier regio's worden ouders met lange wachtlijsten voor aanmelding geconfronteerd.
- Er worden soms meer leerlingen aangemeld dan waarover uiteindelijk een besluit genomen wordt. De LCTI hoort dat het aantal aanmeldingen dat wel begeleid wordt maar niet tot een besluit of tot een negatief besluit komt soms de 15% overschrijdt waarvoor het REC bekostigd wordt. De kinderen worden naar een andere schoolsoort of hulpverlening verwezen. Dat brengt nog eens extra werk voor het REC mee.
- De voorbereiding van sommige speciale scholen op de invoering van de Regeling LGF was nog onvoldoende. In het 'proefjaar' 2002/2003 is ook maar een klein deel van de aanmeldingen via de CvI gelopen.
- De herindicatie wordt als belastend ervaren. De scholen hebben de wettelijk voorgeschreven evaluatie van het handelingsplan van hun leerlingen voor wat betreft de organisatie en vormgeving nog niet afgestemd op de herindicatie. Als veel nieuwe zaken nog opgezet moeten worden en de aanvraagdruk is groter dan berekend, haperen procedures.
- In die situatie is toezicht voor overuren draaiende CvI's en REC's ook te belastend. Dit is ten dele ook invoeringsproblematiek, maar er zijn ook vereenvoudigingen en verbeteringen mogelijk.
- Invoeringsproblematiek is ook ervaren bij het gebruik van ondersteunende materialen zoals het model aanmeldformulier dat voor herindicatie te uitgebreid leek, het onderwijskundig rapport dat onvoldoende afgestemd was op de criteria voor verschillende soorten speciaal onderwijs, het geautomatiseerde systeem met protocollen en het CvI-Net waar nog haperingen in plaatsvonden en dat zijn beperkingen bleek te hebben.

Deze problematiek zal van tijdelijke aard zijn, zoals aangeduid met het woord 'invoering'.

2.1.4.4 Nieuwe verhoudingen en partijen

- De Regeling LGF leidt tot nieuwe verhoudingen, zoals in de inleiding uiteen is gezet. Het REC krijgt een regierol in de samenwerking tussen speciale scholen, de onafhankelijke CvI bewaakt voor de indicatiestelling de kwaliteit van onderzoek en leerlingrapportages binnen en buiten het REC en bovenal, er ontstaat vraagsturing door ouders. Dat de nieuwe verhoudingen nog niet overal geaccepteerd zijn blijkt wel uit de geschriften en aanbevelingen van de verschillende partijen.

Enige voorbeelden zijn:

- De WEC-Raad die namens de speciale scholen en REC's spreekt is van mening dat de CvI's geen meerwaarde leveren in het proces voor onafhankelijke indicatiestelling. De onafhankelijkheid is naar het oordeel van de WEC-Raad voldoende gewaarborgd door de criteria. Het percentage negatieve indicaties is gering. Voor het samenstellen van dossiers wordt gebruik gemaakt van de diensten van de Commissies voor de Begeleiding (CvB's) die daarvoor geen extra financiering ontvangen. Bovendien komen de CvB's niet toe aan hun eigenlijke werk. De bekostiging van de CvI's kan naar de CvB's, aan wie ook het werk van de CvI's gedelegeerd kan worden. Aldus de opvattingen van de WEC-Raad.
- De twee ouderorganisaties, VIM (Vereniging voor een geïntegreerde opvoeding van kinderen met het syndroom van Down) en de FvO (Federatie van Ouderverenigingen) hechten aan voortzetting van de onafhankelijkheid van de indicatiestelling, waarbij kinderen met het syndroom van Down zonder indicatie toegang zouden moeten krijgen tot speciaal onderwijs.
- Deze ouderorganisaties pleiten ervoor om de positie van de ouders in het indicatietraject verder te versterken: hun ervaringsdeskundigheid zou meer gebruikt moeten worden. De ouderondersteuning voor en na indicatie is naar hun mening voor verbetering vatbaar. Ouders moeten ook buiten het REC ondersteuning kunnen inkopen. Ouders hebben behoefte aan meer duidelijkheid over het proces van indicatiestelling en een stappenplan op maat.
- De Stichting Ombudsman signaleert dat ouders soms worden afgewezen door de CvI van één cluster en dan de procedure opnieuw moeten starten bij de CvI van een ander cluster. Deze stichting beveelt aan: 'Maak één toegang voor alle kinderen. Breng de verschillende Commissies voor de Indicatiestelling onder in één overkoepelend orgaan.'

2.1.4.5 Interne kwaliteitsbewaking en toezicht

In de Regeling LGF is het toezicht op de indicatiestelling door de CvI's bij de LCTI gelegd. De LCTI heeft daar veel in geïnvesteerd. Zij is echter van mening dat extern toezicht deels moet worden vervangen door vormen van interne kwaliteitsbewaking. In sommige regio's of clusters komen CvI's reeds periodiek bijeen om uit te wisselen over ervaringen.

2.2 Oplossingsrichting en advies

De ouderorganisaties VIM en FvO hechten aan voortzetting van de onafhankelijke indicatiestelling. De WEC Raad adviseert om de onafhankelijke CvI's op te heffen.

De oplossingsrichtingen die de LCTI adviseert zijn de volgende.

2.2.1 Positie van de ouders

- Er is (voortzetting van) deskundige voorlichting voor ouders nodig om de ouders de positie te geven die de wet beoogt.
- Voor de ouders moeten alternatieven geboden worden, wanneer er wachtlijsten voor de indicatiestelling zijn. Wanneer zij bij een aanmelding langer moeten wachten dan een nader te bepalen termijn moeten zij de gelegenheid krijgen om de hulp in te roepen van bijvoorbeeld een centraal meldpunt. De LCTI adviseert de minister te zorgen dat er dan passende maatregelen genomen kunnen worden. De mogelijkheden van de wet en het toezicht lijken hier tekort te schieten om in geval van lange wachtlijsten in te grijpen. De LCTI zal op een meer structurele wijze met (een vertegenwoordiging van) de ouderorganisaties overleggen over het goede verloop van de indicatiestelling om beter gebruik te maken van hun klankbordfunctie.

2.2.2 Positie van de CvI's

- Binnen ieder REC moet een heldere procedure zijn waarlangs ouders zich rechtstreeks bij de CvI kunnen aanmelden en in staat gesteld worden directe aanmeldingen te behandelen. Ouders moeten daarover bij aanmelding geïnformeerd worden. Tussen CvI en REC moeten openbare afspraken zijn over het onderzoek dat het REC ten behoeve van de indicatiestelling verricht.
- CvI's moeten meer ruimte krijgen om als onafhankelijke, professionele organisaties te functioneren. Het budget dat het REC voor de CvI ontvangt moet voor de indicatiestelling gelabeld zijn en afgestemd zijn op een efficiënte en zorgvuldige indicatiestelling waarin de professionaliteit van de CvI tot zijn recht kan komen. De CvI is in de positie om af te stemmen met indicatieorganen in de regio voor onderwijs en zorg om procedures vlot te laten lopen en moet daartoe in de gelegenheid gesteld worden.
- Afstemming tussen CvI's, Regionale verwijzingscommissies (RVC's), Permanente commissies leerlingenzorg, bureau's jeugdzorg en indicatie organen voor AWBZ zorg voor gehandicapte kinderen moet systematisch ondersteund worden. In het kader van de operatie Jong wordt daarvoor een projectaanpak ontwikkeld. Het is aan te bevelen voortvarend met dat project aan de slag te gaan.
- De CvI's moeten in de gelegenheid gesteld worden een eigen systeem van interne kwaliteitszorg in te richten. De kwaliteit die nu door de indicatiestelling en het toezicht wordt geëist moet voor professionals een vanzelfsprekende kwaliteitsnorm voor eigen handelen worden. De LCTI wil met de CvI's een kwaliteitszorgtraject inzetten waarbij de gezamenlijke CvI's richtlijnen voor eigen handelen ontwikkelen (vergelijk certificering). De output van het vernieuwde CvI-Net biedt daarvoor een belangrijk hulpmiddel. Via zo'n kwaliteitszorg traject kan toegewerkt worden naar een eenvoudiger extern toezicht.

De LCTI denkt aan een situatie waarin regionale CvI- samenwerkingsverbanden op gestructureerde wijze kwaliteit bewaken bijvoorbeeld via intervisie en intercollegiale toetsing. Deze aanpak is in lijn met het recente advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- CvI's hebben daarvoor een eigen vertegenwoordiging nodig. De LCTI stelt voor een CvI-Beraad in te richten. Het CvI-Beraad zal voor de LCTI gesprekspartner zijn bij het inrichten van het bovengenoemde systeem voor interne kwaliteitszorg de afstemming op het toezicht en de evaluatie door de LCTI. Via het CvI-Beraad zou de LCTI tot een meer gestructureerde uitwisseling willen komen over het gebruik van criteria, de procedures, het beheer van CvI-Net en de protocollen, scholing, regionale en landelijke afstemmingsvraagstukken. Op dit niveau zou een regelmatig overleg met een vertegenwoordiging van de ouders plaats kunnen vinden om de hen regarderende problemen ten aanzien van het verloop van de indicatiestelling te horen en op te lossen.

Ook voor Commissies voor de Begeleiding zou een kwaliteitstraject gewenst zijn: de LCTI geeft aan koepelorganisaties (Nederlands Instituut van Psychologen (NIP), Nederlandse Verenigingen van Pedagogogen en Onderwijskundigen (NVO)) in overweging om een mogelijkheid voor school psychologen en pedagogogen te creëren om een op hun werkzaamheden toegesneden nascholingstraject te volgen waarvoor ook een registratie als schoolpedagoog of schoolpsycholoog mogelijk is vergelijkbaar met bijvoorbeeld de BIG registratie. De LCTI zal mogelijkheden daartoe verkennen met het NIP en de NVO. De op scholen werkzame pedagogogen en psychologen zouden in staat gesteld moeten worden zo'n nascholing te volgen cq. een ervaringserkenning te krijgen.

De LCTI bepleit derhalve een versterking van de functioneel onafhankelijke positie van de CvI's om een zorgvuldige, onafhankelijke en efficiënte indicatiestelling te realiseren. De bijdrage van de CvI aan een efficiënte indicatiestelling wordt in hoofdstuk 8 nog nader belicht.

2.2.3 De ervaren belasting van het veld

Tijdsruimte. Een te grote tijdsdruk vormt een bedreiging voor de zorgvuldigheid bij de indicatiestelling. De LCTI adviseert om meer tijdsruimte te creëren tijdens de periode van invoeren van de Regeling LGF door de herindicatie termijn voor schoolsoorten, waarbij deze termijn op 2 jaar ligt, te verlengen naar 3 jaar. De LCTI adviseert ook voor die kinderen waarvoor de beschikking reeds is afgegeven de termijn te verlengen naar 3 jaar. Zij hecht daar zeer aan in verband met een gelijke berechtiging van deze kinderen en omdat zij REC's die wel goed gepland hebben en reeds met herindicaties begonnen zijn geen nadelige effecten wil laten ondervinden van hun goede en tijdige planning.

Efficiënter protocol en toezicht. Op dit punt zijn reeds activiteiten in ver gevorderd stadium. Het protocol, dat nu met CvI vertegenwoordigers is ontwikkeld, wordt veel compacter en in het gebruik verregaand vereenvoudigd. De nieuwe gedigitaliseerde protocollen in het CvI-Net II bieden een flexibele ondersteuning voor een efficiënte indicatieprocedure. Het toezicht wordt met gebruik van de protocollen vereenvoudigd: de CvI's krijgen terugkoppelingen waarin informatie uit het CvI-Net een belangrijk onderdeel is. Voor verdere vereenvoudiging op wat langere termijn wil de LCTI de CvI's een systeem van interne kwaliteitszorg laten ontwikkelen waarbij zij onder andere gebruik maken van de output uit het CvI-Net.

Onderwijskundig rapport. Het Onderwijskundig rapport voor speciaal onderwijs is met vertegenwoordigers uit het veld recent voor de gebruiker ingekort en beter toegesneden op de indicatiestelling. Voor het regulier onderwijs kan een belangrijke verdere vereenvoudiging bereikt worden als de onderwijskundige rapporten voor verschillende doeleinden goed op elkaar aansluiten.

De LCTI bepleit:

- een werkgroep Onderwijskundig rapport in het leven te roepen die in de gelegenheid gesteld wordt de landelijke (voorbeeld)modellen verder te ontwikkelen en te onderhouden en die zorgdraagt voor de voortdurende digitale beschikbaarheid van de meest recente versie en
- deskundigheidsbevordering d.m.v. scholing te doen ontwikkelen zodat scholen binnen hun eigen onderwijspraktijk hun handelen systematisch en efficiënt kunnen documenteren waardoor de informatie overdraagbaar is via het onderwijskundig rapport.

Deze aanpak maakt ook praktische digitale ondersteuning via leerlingvolgsystemen mogelijk en aansluiting bij initiatieven zoals het Digitaal Overdrachtdossier (DOD) en een praktische aansluiting bij het indicatieprotocol.

De LCTI zal voorlichting (doen) verzorgen en scholing stimuleren voor professionals binnen en buiten het scholen veld, voorlichtingsmateriaal verzorgen, CvI's scholing bieden en als vraagbaak fungeren voor CvI's en het scholen veld.

Afstemming met de toelating tot leerwegondersteuning en praktijkonderwijs.

De overgang van speciaal (voortgezet) onderwijs naar voortgezet onderwijs met leerwegondersteuning (LWOO) of praktijkonderwijs (PrO) is op veel punten reeds gewaarborgd. Leerlingen met een beschikking voor (voortgezet) speciaal onderwijs kunnen een beroep doen op praktijkonderwijs of op Leerwegondersteuning en daar ook in het passende leerjaar worden opgenomen. Leerlingen die 'geacht worden te zijn geïndiceerd' ingevolge de overgangsregeling hebben dezelfde rechten als geïndiceerde leerlingen. Eén aanvulling in de regeling voor LWOO en PrO lijkt belangrijk om grensverkeer tussen (voortgezet) speciaal onderwijs, waar nodig, te waarborgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om leerlingen die tijdelijk in het LGF circuit onderwijs kregen en zonder CvI beschikking praktijkonderwijs en/of leerwegondersteunend onderwijs zoeken, zoals leerlingen die gebruik maakten van een residentiële plaats.

- De LCTI ondersteunt de aanbeveling van de RVC's om de regeling voor toelating tot het praktijkonderwijs uit te breiden met de mogelijkheid om leerlingen die onderwijs vanuit een expertise centrum ontvingen zonder dat zij een beschikking hebben in de gelegenheid te stellen alsnog een beschikking aan te vragen voor LWOO of PrO.

De landelijk verenigde RVC's-VO en de LCTI hebben afspraken gemaakt om de overstap van leerlingen, waar nodig, soepel te laten verlopen zonder onnodige extra onderzoeksrapporten of tijdverlies. Zij zullen gezamenlijk de te zetten stappen in kaart brengen bij overstap van (V)SO naar LWOO/PrO en andersom, eventueel benodigd onderzoek afstemmen, RVC's-VO en CvI's informeren over wat nodig is bij overstap en richtlijnen geven hoe zij kunnen bijdragen aan een vlotte procedure voor de betrokken leerlingen. De RVC's-VO en de LCTI zullen zorgen dat er modellen voor het Onderwijskundig rapport komen voor verwijzing naar beide sectoren die op elkaar aansluiten. Er zal waar mogelijk toegewerkt worden naar de zelfde instrumenten voor onderzoek.

De LCTI bepleit een evaluatie van het effect van de maatregelen op zowel het voortraject - in samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs - als op de werkzaamheden van de Cvi's, een jaar nadat de maatregelen in werking zijn getreden.

De Regeling LGF initieert dat de speciale scholen gaan samenwerken, de kwaliteit van hun handelen bespreken en daar eisen aan stellen. Veel REC-coördinatoren hebben zich daar zeer voor ingespannen. Er is verantwoording van de kwaliteit van handelen van speciaal onderwijs op gang gebracht via de indicatiestelling. De Cvi's hebben zich zeer ingezet om die veranderingen tot stand te brengen en zijn daar door hun centrale positie in geslaagd. De Regeling LGF biedt de randvoorwaarden om afzonderlijke speciale scholen zich te laten ontwikkelen tot een Centrum met Expertise op het gebied van onderwijs aan kinderen met ernstige beperkingen, een Centrum dat kwaliteit kan bieden in een vraaggestuurde setting.

Tenslotte

- De LCTI ziet als oplossingsrichting voor capaciteitsproblemen het vinden van ruimte voor meer zelfregulering.
- De LCTI is bij voortduring bereid tot overleg met en uitleg aan het veld.
- De LCTI is zeer alert op overmatige regulering als mogelijk gevolg van de wet of als mogelijk gevolg van uitleg van de wet, of als mogelijk gevolg van de eigen regelgeving door de LCTI. Ook dit advies getuigt daarvan.

3. De criteria

3.1 Algemeen beeld van het functioneren van de criteria

In de periode van 1 augustus 2003 tot 1 augustus 2004 zijn er door CvI's 22.712 besluiten aan de LCTI overgedragen (stand van zaken medio november). De kwaliteit van het onderzoek in de dossiers is duidelijk verbeterd ten opzichte van schooljaar 2002/2003. CvI's oordelen vaker dat onderzoek in dossiers bruikbaar is. Vooral het Onderwijskundig rapport wordt vaker aangeleverd en de bruikbaarheid van de informatie daarin is toegenomen. In het Onderwijskundig rapport documenteert de school van herkomst van de leerling welke problemen de leerling ervaart, wat de school gedaan heeft om het kind goed onderwijs te kunnen laten volgen en wat de resultaten daarvan zijn.

De criteria zijn voor de meeste schoolsoorten redelijk tot goed bruikbaar gebleken, met één belangrijke uitzondering: de criteria voor kinderen met ernstige spraaktaalmoeilijkheden. Die problemen uiteten zich zowel bij indicaties voor ESM-onderwijs als bij indicaties voor SH-onderwijs, omdat oudere kinderen met ESM-achtergrond die voortgezet speciaal onderwijs aanvragen aangewezen zijn op SH-scholen en daar via de beredeneerde afwijking voor geïndiceerd worden. Naast deze grootste groep zijn er nog enkele kleinere groepen die aandacht vragen zoals de criteria voor ZMLK waarbij het IQ van de leerling tussen 60-70 ligt.

De LCTI kreeg van organisaties brieven over de criteria, vaak met voorstellen. Deze zijn betrokken bij de overwegingen van de LCTI.

3.2 Gebruik van de beredeneerde afwijking

Het veelvuldig gebruik van de beredeneerde afwijking signaleert dat CvI's kinderen niet volgens de criteria kunnen indiceren terwijl zij toch van mening zijn dat bepaalde aangemelde kinderen op speciaal onderwijs aangewezen zijn. De LCTI wijdt daar een apart rapport aan: *Indicatiestelling speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering 2003/2004: het gebruik van de beredeneerde afwijking*. Er zijn drie belangrijke groepen waarvoor nog veelvuldig van de beredeneerde afwijking gebruik gemaakt wordt:

- leerlingen met spraaktaalproblematiek voor zowel ESM-onderwijs als voor het voortgezet SH-onderwijs;
- een deel van de aanmeldingen voor ZMLK-onderwijs, nl die waarbij het IQ tussen 60 en 70 ligt;
- leerlingen die voor cluster vier aangemeld worden.

Analyse van de protocollen en de dossiers die door de CvI's zijn ingezonden heeft kwalitatief en kwantitatief materiaal opgeleverd op grond waarvan oplossingen voorgesteld worden in dit advies (zie paragraaf 4.2 en 5.1). De LCTI laat daarbij meewegen of de LCTI-onderzoekers bij het dossieronderzoek veelvuldig van mening zijn dat er sprake is van ernstige problematiek 'van gelijke zwaarte', dan wel beoordelen dat er door de CvI's vaak gebruik gemaakt wordt van de beredeneerde afwijking op een manier die niet bedoeld is. De uitkomsten uit het onderzoek blijken ook een goede onderbouwing te bieden om in te gaan op voorstellen vanuit het veld.

Analyse van de protocollen van cluster twee heeft ondermeer duidelijk gemaakt dat de spectaculaire stijging van het gebruik van de beredeneerde afwijking voor SH (van 7% in 2002/2003 naar 52% in 2003/2004) in belangrijke mate veroorzaakt is door kinderen met een ESM-achtergrond die zich voor speciaal voortgezet onderwijs aanmelden. Ook hiervoor wordt een oplossingsrichting voorgesteld in paragraaf 4.2.

Ongeveer een zevende deel van de ZMLK-aanmeldingen betreft aanmeldingen waarbij het IQ tussen 60 en 70 ligt. Kinderen met cognitieve mogelijkheden in deze range kunnen doorgaans (speciaal) basisonderwijs volgen en doorstromen naar praktijkonderwijs. Wanneer er echter bijkomende problematiek is die hun mogelijkheden om van het onderwijs te profiteren negatief beïnvloedt zijn zij meer gebaat bij ZMLK-onderwijs. Het komt veelvuldig voor dat CvI's geen bijkomende stoornis aantonen en toch oordelen dat het kind op ZMLK-onderwijs is aangewezen: er wordt voor deze groep in 45% van de gevallen van de beredeneerde afwijking gebruik gemaakt. Hier komen de LCTI-onderzoekers in een belangrijk deel van de nader onderzochte dossiers tot de conclusie dat er sprake is van 'problematiek van gelijke zwaarte', gezien de beperkingen van deze kinderen om aan onderwijs deel te nemen.

Bij cluster vier wordt in 25% van de dossiers gebruik gemaakt van de beredeneerde afwijking. Hoewel dit percentage ten opzichte van 2002/2003 gedaald is van 33% naar de bovengenoemde 25% is het nog te hoog. Tijdens het schooljaar 2003/2004 zijn de criteria voor cluster vier aangevuld en bleek ook het gebruik van de beredeneerde afwijking af te nemen, van 29% in de eerste periode van 2003/2004 naar 19% in de tweede periode. De LCTI verwacht nog een verdere afname komend jaar, zo dat ook in cluster vier het gebruik van de beredeneerde afwijking binnen acceptabele grenzen valt.

Er is ook nagegaan hoe groot het gebruik van de beredeneerde afwijking per CvI is. Daar blijken belangrijke verschillen te zijn binnen een cluster. Het aantal CvI's dat veel gebruik maakt van de beredeneerde afwijking (in meer dan 20% van de aanmeldingen) is in 2003/2004 afgenomen ten opzichte van 2002/2003, en binnen het schooljaar 2003/2004 in de tweede periode afgenomen ten opzichte van de eerste periode. De ervaring van de CvI's met het werken met criteria, de meer complete dossiers en de uitwisseling tussen CvI's en LCTI via terugkoppelingen dragen daartoe bij. De LCTI verwacht daarom dat het gebruik van de beredeneerde afwijking over alle schoolsoorten verder zal dalen.

4. Het functioneren van criteria voor cluster twee

4.1 Ervaringen met het gebruik van de criteria

Het gebruik van de criteria door CvI's van cluster twee in schooljaar 2003/2004 is beschreven in het rapport: Indiciestelling speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering 2003/2004: de ervaringen met de indicatiecommissies van cluster twee.

4.1.1 Ervaringen met criteria voor speciaal onderwijs aan kinderen met ernstige spraaktaal moeilijkheden (ESM)

Sommige criteria voor kinderen met ernstige spraaktaalproblemen hebben niet goed gefunctioneerd. Er zijn met name problemen met het stoorniscriterium. Dit betreft: *een achterstand op het probleem van de spraakproductie van meer dan 2 SD in combinatie met een achterstand van meer dan 1.5 SD op twee of meer van de terreinen van de spraakperceptie, de grammaticale kennisontwikkeling of de lexicaal semantische kennisontwikkeling. Tevens is aangegeven dat de spraaktaal stoornis niet toe te schrijven mag zijn aan de cognitieve ontwikkeling van het kind.*

Meer dan 60% van de kinderen tot 8 jaar toont geen ernstige uitval op het criterium spraakproductie. Daar lijken twee oorzaken voor te zijn: bij een kwart van de aanmeldingen geeft de CvI aan dat er geen ernstige spraakproductie problematiek is en bij ruim een derde wordt de mate van uitval bij spraakproductie opgegeven als 'onbekend'. Bij de andere spraaktaalgebieden blijken dezelfde problemen te spelen. Op de andere spraaktaalgebieden blijkt minder dan de helft van de kinderen uit te vallen. In de overige gevallen zijn er geen gegevens of is aangetoond dat er geen ernstige uitval is. Op het gebied spraakperceptie valt zelfs maar 15% van de aangemelde leerlingen uit. De CvI's oordelen in ongeveer 60% van de gevallen dat er aan de spraaktaalcriteria voldaan wordt, de LCTI onderzoekers komen bij de onderzochte dossiers uit de steekproef slechts tot 40%.

Bij kinderen van 8 jaar en ouder komen spraakproductieproblemen nog maar weinig voor: het is in 8% van die aanmeldingen aangegeven (> 1.5 SD). Voor hen geldt dat er sprake moet zijn *van uitval van meer dan 1.5 SD op twee of meer van de terreinen van de spraakperceptie, de grammaticale kennisontwikkeling of de lexicaal- semantische kennisontwikkeling.*

Ook daar wordt volgens de CvI's in zo'n 60% aan de spraaktaalcriteria voldaan en komt de LCTI bij de dossiers in de steekproef tot 40%.

Waarom wordt er zo vaak niet aan de spraaktaalcriteria voldaan?

Allereerst blijkt de uitval op de verschillende spraaktaalgebieden vaak niet te worden vastgesteld, met name de uitval op spraakperceptie wordt vaak niet in kaart gebracht.

Voorts blijkt uit database analyses dat er een behoorlijk aantal kinderen jonger dan 8 jaar niet voldoet aan het criterium voor uitval op spraakproductie en wel op grammaticale kennisontwikkeling en lexicaal- semantische kennisontwikkeling uitvalt. Voor deze groep wordt vaak gebruik gemaakt van de beredeneerde afwijking.

Tenslotte blijkt dat uitval op het ene gebied wel vaak samengaat met uitval op een bepaald ander gebied. Er blijkt een hoge correlatie te zijn tussen uitval op de gebieden grammaticale kennisontwikkeling en lexicaal- semantische kennisontwikkeling; er is ook een positief verband tussen uitval op spraakproductie en uitval op de andere spraaktaalgebieden. Als kinderen op één spraaktaalgebied uitvallen, vallen ze vaak ook op een ander gebied uit.

De hoge correlatie van de uitval op met name grammaticale kennisontwikkeling en lexicaal- semantische kennisontwikkeling vraagt wel om bezinning op de vraag of het criterium ‘*uitval van meer dan 1.5 SD op twee of meer van de terreinen van de spraakperceptie, de grammaticale kennisontwikkeling of de lexicaal- semantische kennisontwikkeling*’ een voldoende onderscheidend criterium is voor kinderen met ernstige spraaktaal stoornissen. Doorgaans wordt er pas van een ernstige stoornis gesproken als er uitval is van meer dan 2 SD.

De respondenten in het rapport Indicatiecriteria en verschuivingen in leerlingpopulaties van het (voortgezet) speciaal onderwijs signaleren dat kinderen toelaatbaar zijn voor ESM scholen die vroeger door veel van de ESM scholen niet opgenomen werden. Ook in brieven en gesprekken wordt daar aandacht voor gevraagd. Het gaat om kinderen met een IQ tussen de 70 en 85, die volgens de criteria uitvallen op grammaticale kennisontwikkeling en lexicaal- semantische kennisontwikkeling. Het is de vraag of er bij deze kinderen een spraaktaal stoornis is. De uitval op deze beide taalaspecten kan een gevolg zijn van de beneden gemiddelde verstandelijke mogelijkheden. De criteria schrijven voor dat de uitval op spraaktaal gebieden niet toe te schrijven mag zijn aan de cognitieve ontwikkeling van het kind. De CvI's hebben daar niet altijd rekening mee gehouden als bedoeld.

Bij SH-aanmeldingen is veel gebruik gemaakt van de beredeneerde afwijking. Het gaat daar voor een groot deel om kinderen met een ESM- achtergrond die een beroep doen op voortgezet speciaal onderwijs. De LCTI heeft geadviseerd gebruik te maken van een SH-aanmelding en, wanneer er sprake is van een zeer geringe communicatieve redzaamheid, hen via de beredeneerde afwijking voor SH te indiceren. Daar is in ruime mate gebruik van gemaakt. De LCTI overweegt voor deze groep criteria op te stellen. Gezien bovenbeschreven problematiek vraagt het formuleren van duidelijke, onderscheidende criteria nog enig onderzoek.

4.1.2 Overige aspecten van de cluster twee criteria

Ervaringen met het criterium communicatieve redzaamheid

Uit brieven en gesprekken blijkt dat in het veld behoefte is aan meer uitleg van het begrip ‘zeer geringe communicatieve redzaamheid’ en aan verruiming van het begrip.

Autisme

Kinderen kunnen voor ESM-onderwijs geïndiceerd worden wanneer autisme is vastgesteld door een bevoegd deskundige met behulp van het DSM IV classificatiesysteem en de communicatieve problematiek dominant is blijkens uitval van meer dan 1.5 SD op lexicaal semantisch gebied. Kinderen met autisme hebben problemen met sociaal adequaat taalgebruik. Uit brieven en gesprekken met het veld blijkt dat de uitval op lexicaal semantisch gebied met de beschikbare tests niet altijd in voldoende mate tot uiting komt.

Ook de respondenten in het rapport Indicatiecriteria en verschuivingen in leerlingpopulaties van het (voortgezet) speciaal onderwijs signaleren problemen bij de indicatie van kinderen met autisme voor cluster twee.

Kinderen met een cochleair implantaat (CI)

In de dossiers komt de LCTI voorbeelden tegen van kinderen met een CI die verschillende onderwijsbehoeften hebben, variërend van onderwijs aan doven tot begeleiding in het regulier onderwijs. Vanuit de Kring klinisch audiologen wordt voorgesteld de kinderen met CI altijd een indicatie voor slechthorend te geven, ongeacht hun onderwijsbeperking, tenzij zij dooffunctionerend zijn. Recent onderzoek heeft uitgewezen dat er twee jaar nodig is voordat een kind goed gebruik kan maken van een CI.

4.2 Oplossingsrichting en advies

Bij de huidige ESM-criteria wordt vaak niet aan het stoornis criterium voldaan. Het ligt echter grotendeels buiten de mogelijkheid van de CvI's om hier verbetering in aan te brengen. Daartoe doet de LCTI hieronder voorstellen. Bovendien komt er een groep de ESM- scholen binnen waarvan de spraaktaalachterstand mogelijk niet zozeer aan een spraaktaalstoornis te wijten is maar voortkomt uit een benedengemiddeld cognitief functioneren. Dat is niet de doelgroep waarvoor de ESM-scholen expertise in huis hebben.

De LCTI heeft de volgende aanpassingen met het veld besproken en adviseert:

- *ESM criteria aanpassen*
 - de leeftijdsgrens van 8 jaar laten vervallen in de criteria voor ESM;
 - verduidelijken hoe een onderscheid gemaakt moet worden tussen een spraaktaalstoornis en een spraaktaalachterstand die met benedengemiddelde cognitieve mogelijkheden geassocieerd is.
- *Criteria voor voortgezet speciaal onderwijs voor autistische kinderen en kinderen met ernstige spraaktaalstoornissen*
 - criteria opstellen voor kinderen met autisme zodat zij in de VSO-leeftijd voor SH geïndiceerd kunnen worden;
 - criteria ontwikkelen voor kinderen met een ernstige spraaktaalstoornis (die niet geassocieerd is met beperkte cognitieve mogelijkheden) en met deze criteria een indicatie voor (voorlopig) voortgezet SH-onderwijs mogelijk maken.
- *Communicatieve redzaamheid*

De LCTI zal een notitie opstellen en bespreken met het veld om het begrip zeer geringe communicatieve redzaamheid nader uit te werken. De omschrijving die in de criteria en de toelichting gegeven wordt geeft in kort bestek aan wat de LCTI bedoelt.
- *Voor kinderen met autisme de mogelijkheid voor het aantonen van uitval op lexicaal semantisch gebied verruimen*

Uitval op lexicaal semantisch gebied bij kinderen met autisme kan worden aangetoond met een observatieverslag, bijvoorbeeld in het psychodiagnostisch onderzoek, ondersteund met gegevens van (sub)tests om uitval in het taalprofiel te onderbouwen.

- *Cochleair implantaat*
De criteria moeten naar de mening van de LCTI ruimte bieden voor kinderen met een CI om de meest passende soort onderwijs binnen cluster twee te kunnen indiceren als het kind de specifieke expertise van die schoolsoort nodig heeft. De LCTI adviseert de tijdsduur na het inbrengen van een CI in de criteria te verlengen tot 2 jaar en zal de criteria voor kinderen met een CI verduidelijken.
- *Overige punten*
De LCTI zal komend jaar nagaan of het logopedisch onderzoek bij aanmeldingen voor meervoudig gehandicapte dove en slechthorende kinderen en dooffunctionerende kinderen gebruikt wordt bij de besluitvorming. De audiologen geven aan dat een audiologisch onderzoek voldoende zou moeten zijn voor het vaststellen van de gehoorstoornis. De LCTI zal met vertegenwoordigers van cluster twee, Cvi's en logopedisten bevorderen dat spraaktaalstoornissen kwalitatief en kwantitatief in kaart gebracht worden en dat ook vorderingen van logopedische therapie kwantitatief worden vastgesteld.

De LCTI verwacht dat deze voorstellen, met name het laten vallen van de leeftijdsgrens van 8 jaar, de criteria vereenvoudigen en tevens een belangrijke oplossing bieden voor een doelgroep die met de huidige criteria alleen te indiceren is door van de beredeneerde afwijking gebruik te maken. De LCTI houdt contact met vertegenwoordigers van het cluster twee veld en zal punten waarover nog onvoldoende informatie beschikbaar is komend schooljaar onderzoeken.

5 Het functioneren van de criteria voor cluster drie

5.1 Ervaringen met het gebruik van de criteria, oplossingsrichting en advies

De criteria voor cluster drie functioneren over het algemeen goed. Bijna de helft van de aanmeldingen in cluster drie betreft ZMLK aanmeldingen waarbij het IQ lager is dan 60. Voor de indicatie is alleen de IQ test voldoende. Er zijn nog verbeteringen nodig bij de ZMLK-aanmeldingen waarbij het IQ 60-70 is en bij de LG-aanmeldingen. Bij de eerste groep wordt vaak een indicatie gegeven als er niet aan de criteria voldaan wordt, met name als er geen bijkomende stoornis is vastgesteld. De LCTI oordeelt nog al eens dat het gebruik van de beredeneerde afwijking hier terecht is. Er wordt verkend of er een alternatief is voor de 'bijkomende stoornis'.

De LCTI realiseert zich dat de criteria voor ZMLK nog een beperkte overlap hebben met de criteria voor praktijkonderwijs waar kinderen met een IQ hoger dan 55 voor in aanmerking komen terwijl kinderen met een IQ < 60 zonder meer toelaatbaar zijn voor ZMLK onderwijs. Het praktijkonderwijs is beter ingericht op beneden gemiddeld cognitief ontwikkelde kinderen dan het basis onderwijs en biedt deze kinderen goede kansen. De LCTI zal komend jaar door overleg en dossieronderzoek verkennen of de criteria voor ZMLK kinderen ouder dan 12 jaar met een IQ in de range van 55 tot 60 aangepast moeten worden, dan wel of anderszins afstemming met de criteria voor praktijkonderwijs nodig en mogelijk is.

De criteria voor LG-MG kennen drie alternatieven voor het aantonen van de onderwijsbeperking, waarvan één betrekking heeft op leerachterstand. Er kan naar de mening van de LCTI vanuit gegaan worden dat er sprake is van een ernstige leerachterstand bij kinderen die verstandelijk en ernstig lichamelijk beperkt zijn.

De LCTI heeft in december 2001 geadviseerd om voor ZMLK leerlingen met een IQ lager dan 60 de herindicatietermijn op 4 jaar te stellen. Zij hechtte eraan dat kinderen met een IQ tussen 60 en 70 vaker geherindiceerd werden. Nu de omvang en de ernst van de problematiek van deze kinderen beter in beeld is heeft de LCTI geen bezwaar tegen een herindicatietermijn van 4 jaar voor alle ZMLK leerlingen.

Oplossingsrichting en advies:

- De LCTI adviseert in de criteria voor LG-MG het criterium voor de leerachterstand te laten vervallen.
- De LCTI adviseert de herindicatietermijn voor ZMLK te verlengen naar 4 jaar voor nieuwe aanmeldingen en voor reeds afgegeven beschikkingen.

De LCTI verkent of er alternatieven mogelijk zijn voor het criterium 'bijkomende stoornis' bij IQ 60 – 70 en zal daar voor 1 april 2005 een voorstel voor doen.

Bij de LG-besluiten waarbij gebruik is gemaakt van de beredeneerde afwijking wordt nog al eens niet aan de criteria voor de onderwijsbeperking voldaan. Hier wordt door de LCTI-onderzoekers in bijna de helft van de gevallen een ander oordeel dan de CvI gegeven, waaronder ook negatieve oordelen. Voor deze groep heeft terugkoppeling aan CvI's over het juiste gebruik van de beredeneerde afwijking als eerste prioriteit.

5.2 Reacties uit het veld ten aanzien van criteria voor cluster drie

- De WEC-Raad wil een hogere bekostiging voor leerlingen met autisme en leerlingen met ernstige gedragsproblemen en beperkte verstandelijke mogelijkheden (de zgn. ZMOLKERS) in VSO-leeftijd. De WEC-Raad stelt verder voor de criteria voor LG-MG te versoepelen omdat de LG-scholen in formatieve problemen komen doordat LG-leerlingen op MLK niveau niet in aanmerking voor een MG-beschikking komen.

De LCTI heeft als opdracht meegekregen om na te gaan of verdergaande 'functionele indicatiestelling mogelijk is bijvoorbeeld voor kinderen met een combinatie van handicaps zoals bij 'ZMOLKERS' aan de orde kan zijn. Mogelijkheden voor eventuele budgettaire differentiatie voor kinderen met een verstandelijke beperking met autisme en kinderen met een verstandelijke beperking met ernstige gedragsproblematiek zou de LCTI langs die weg willen verkennen. De WEC-Raad heeft aangegeven zich eerst zelf te willen beraden op de wenselijkheid van budgettaire differentiatie bij de indicatiestelling. De REC's heeft geen medewerking aan dit onderzoek gegeven en ook hun CvI's geadviseerd om niet mee te werken. De LCTI hoopt haar onderzoek op dit onderwerp spoedig voort te kunnen zetten. De LCTI ziet in de formatieve problemen van LG scholen geen aanleiding om criteria voor LG-MG te versoepelen.

- De ouderverenigingen VIM en FvO brachten het volgende naar voren. Driekwart van de ouders vindt de IQ test ongeschikt als indicator. Het merendeel van de enquêtes (67%) is ingevuld door ouders van een kind met het syndroom van Down. Uit voorbeelden komt naar voren dat sommige ouders vrezen dat hun kind 'een te hoog IQ heeft' om een indicatie te krijgen. Anderen maken vooral bezwaar tegen de herindicatie: een kind met het syndroom van Down heeft een duidelijke en blijvende beperking, het geraakt meestal steeds meer achter op leeftijdgenoten. De ouderverenigingen bevelen aan:
 - de onderwijsbeperking en de behoefte aan onderwijsondersteuning van het kind zou meer centraal moeten staan, deze zou maatgevend moeten zijn voor de financiële middelen in de rugzak;
 - kinderen met Down zouden zonder indicatie toegelaten moeten worden.

Voor wat betreft de eerste aanbeveling verwijst de LCTI naar hetgeen gezegd is over het niet kunnen uitvoeren van onderzoek naar budgettaire differentiatie door de aanbevelingen van de WEC-Raad.

De LCTI heeft principiële en praktische bezwaren tegen het voorstel om kinderen op basis van een verklaring dat er sprake is van Down syndroom toelaatbaar te verklaren tot ZMLK-onderwijs. Bij de criteria wordt ervan uitgegaan dat alle kinderen met dezelfde maat gemeten worden. Dat past bij de gedachte van gelijke behandeling. Ook kinderen met Down syndroom kunnen aanzienlijk verschillen en het is van belang hun mogelijkheden te onderzoeken. Er zijn Down syndroom kinderen die meer cognitieve mogelijkheden hebben en anderen die mogelijk aangewezen zijn op een ZMLK-MG-beschikking. Ook is denkbaar dat er zoveel gehoorproblemen zijn dat een indicatie voor cluster twee nodig is.

Ouders, waaronder ouders van een kind met het syndroom van Down, herkennen hun kind niet in alleen een IQ test.

Een IQ test geeft een breed beeld van de sterker en zwakker ontwikkelde cognitieve gebieden. Echter, veel IQ tests hebben een meetbereik tot een IQ van ca 55. Daaronder zal een test gebruikt moeten worden die meer gericht is op het in kaart brengen van de algemene ontwikkeling van het kind en het inschatten van de ontwikkelingsmogelijkheden. (Indicatiestelling: Conditie en instrumentarium in het kader van leerlinggebonden financiering, W.C.M. Resing et al). Daarmee wordt een kind zeker nog niet volledig in beeld gebracht, dat gebeurt wanneer het handelingsplan voor de leerling wordt opgesteld door de school die de leerling gaat opvangen. De LCTI streeft naar een zo beperkt mogelijke onderzoekslast voor de toelating tot speciaal onderwijs. Wanneer bij aanmelding voor ZMLK-onderwijs uit een (volledige) IQ test of algemene ontwikkelingstest blijkt dat het kind een ernstig verstandelijke beperking heeft, volstaat deze test. Voor de beslissing toelaatbaar voor ZMLK-onderwijs is deze informatie de beste indicator. Wanneer de cognitieve mogelijkheden goed in kaart gebracht zijn en - ook gezien de leeftijd van het kind - verwacht mag worden dat daarin geen belangrijke veranderingen meer op kunnen treden hoeft er ook geen nieuwe IQ-test gedaan te worden. Met de ouders vindt ook de LCTI dat ontwikkelingsmogelijkheden van een kind zorgvuldig en betrouwbaar in kaart gebracht moeten worden.

- Vanuit het veld wordt ook het probleem aangekaart dat de criteria voor meervoudig gehandicapte ZMLK-MG kinderen moeilijk te toetsen zijn omdat er geen IQ tests zijn die bij deze beperkt ontwikkelde kinderen bruikbaar zijn. De LCTI erkent dit probleem. De LCTI verwacht ook dat de CvI aan de hand van de ontwikkeling van het kind op verschillende gebieden en aan de hand van de leeftijd een inschatting maakt of het functioneren van het kind een ZMLK-MG onderwijsaanbod noodzakelijk maakt. De criteria en de toelichting daarbij bevatten daarvoor handvatten, evenals het bovengenoemde boek met aanbevolen instrumenten voor indicatiestelling. De LCTI zal in samenspraak met de WAI en het veld de beschrijving en mogelijkheden tot vaststelling van dit criterium verder uitwerken.

6 Het functioneren van de criteria voor cluster vier

Cluster vier is verrast door een hoge aanvraagdruk voor kinderen met gedragsstoornissen. Er is vooral veel vraag naar leerlinggebonden financiering in het regulier onderwijs. Zo'n 35% van de aanvragen betreft kinderen met een stoornis uit het autismespectrum. De vraag dringt zich op of voor al deze kinderen, die voorheen waarschijnlijk in het regulier onderwijs werden opgevangen, nu terecht een indicatie gegeven is. De CvI's kennen positieve beschikkingen toe, al dan niet via de beredeneerde afwijkingen. De LCTI-onderzoekers zijn het in hoge mate eens met positieve besluiten van de CvI. De LCTI onderzoekers oordelen bij cluster vier vaak (70%) dat een beroep op de beredeneerde afwijking terecht is. De LCTI is dan ook van mening dat er terecht een toenemend beroep gedaan wordt op hulp uit het speciaal onderwijs voor kinderen met gedragsproblematiek.

In het schooljaar 2002/2003 was het gebruik van de beredeneerde afwijking bij cluster vier het hoogst, namelijk 33%. Het grootste deel van de beredeneerde afwijkingen had te maken met het ontbreken van onderzoek waaruit blijkt dat er sprake is van een stoornis die met gebruik van de DSM IV of de ICD 10 is vastgesteld. Het gebruik van de beredeneerde afwijking in dit cluster is in de loop van schooljaar 2003/2004 gedaald, vooral nadat in maart 2004 alternatieven geboden zijn voor het stoornis criterium in cluster vier. De daling zet nog steeds door, de LCTI ziet bovendien in de dossiers dat er nog beter van de nieuwe alternatieven gebruik gemaakt kan worden.

De LCTI ziet geen aanleiding om de criteria voor cluster vier verder aan te vullen dan hetgeen reeds in maart 2004 is gebeurd.

- De LCTI adviseert de minister voor de doelgroep die nu een beroep doet op cluster vier, zoals de kinderen met autisme, een inhoudelijk programma te laten ontwikkelen.

7 De beperkingen om aan onderwijs deel te nemen, ervaringen en advies

7.1 Ervaringen met het gebruik van de criteria

De LCTI heeft in een uitgebreid rapport aandacht gegeven aan het gebruik van criteria om te beoordelen of er een ernstige beperking is om aan onderwijs deel te nemen bij kinderen met een stoornis. Ook is onderzocht hoe de CvI's beoordelen of de mogelijkheden van de reguliere zorgstructuur al dan niet toereikend zijn. De LCTI hecht veel waarde aan deze criteria. De informatie die de school van herkomst daarover levert in het Onderwijskundig rapport moet het startpunt zijn voor het opstellen van het handelingsplan voor de leerling. De evaluatie daarvan kan voor de herindicatie gebruikt worden. De school van herkomst beschrijft welke beperkingen de leerling ervaart op school, wat de school daaraan gedaan heeft en wat de resultaten daarvan zijn. Bij herindicatie wordt beschreven welke expertise de leerling nog nodig heeft, en met welke intensiteit, om aan onderwijs te kunnen deelnemen. Uit het onderzoek blijkt dat er ten opzichte van schooljaar 2002/2003 vaker onderwijskundige rapporten zijn aangeleverd en dat deze ook betere informatie geven.

In de herindicatie-dossiers die LCTI-onderzoekers gezien hebben bleek de informatie vanuit het speciaal onderwijs en de ambulante begeleiding nog maar in beperkte mate tegemoet te komen aan hetgeen gevraagd wordt. De LCTI verwacht dat daarin verbetering komt, ook door terugkoppeling en uitleg aan de CvI's en aan het veld te geven. De LCTI hoopt en verwacht dat deze systematiek het speciaal onderwijsveld handvatten biedt en stimuleert om de expertise die zij te bieden hebben te expliciteren en verder te ontwikkelen.

Voor het in kaart brengen van de beperkingen om aan onderwijs deel te nemen, namelijk leervoorwaarden, leerachterstand, redzaamheid en verzuim, worden met name voor de redzaamheid nog betrouwbare instrumenten gemist. Met de Regeling Leerlinggebonden financiering is er een belangrijke impuls uitgegaan op het ontwikkelen van adequate instrumenten. Er komen weliswaar steeds meer instrumenten beschikbaar, maar er moet nog het nodige gedaan worden. De LCTI bevordert instrumentontwikkeling met auteurs en uitgevers.

7.2 Advies

Op één punt adviseert de LCTI de criteria voor de leerachterstand aan te passen. In de criteria worden nog twee mogelijkheden geboden om leerachterstand uit te drukken: in decielscores, wat de voorkeur verdient, en in DL/DLE scores. De LCTI heeft aangegeven dat de tweede mogelijkheid zal komen te vervallen en adviseert daaraan nu uitvoering te geven. De criteria worden daardoor eenvoudiger. Uit dossieronderzoek blijkt dat de decielscores in het merendeel van de dossiers gebruikt worden. De meeste didactische toetsen zijn nu voorzien van mogelijkheden om leerresultaten in decielscores uit te drukken.

8 Bevindingen ten aanzien van procedures

De CvI's leggen de besluitvorming vast in het gedigitaliseerde protocol en stellen dat ter beschikking aan de LCTI, die dat gebruikt voor het houden van toezicht en het evalueren van de werking van de criteria. De CvI's hebben blijkens de data uit CvI-Net in 85% van de aanmeldingen die zij in behandeling namen binnen 8 weken besloten over de aanmelding, bij 10% heeft dat langer geduurd. In 5% zijn geen gegevens over data ingevuld. Ruim 80% van de CvI's draagt de protocollen regelmatig over aan de LCTI. Enkele CvI's hebben daar in de tweede helft van het jaar achterstand mee opgelopen, soms hebben zij vooraf afspraken gemaakt wegens bijzondere omstandigheden. Bij enkele CvI's in cluster vier heeft de LCTI afspraken moeten maken om de achterstand versneld in te kunnen halen.

De periode die verstrijkt tussen de eerste aanmelding en het indienen van een complete aanvraag bij de CvI kan tijd vragen. Dat is begrijpelijk: er moet soms onderzoek opgevraagd worden bij zorginstellingen en de school van de aangemelde leerling wordt om een Onderwijskundig rapport gevraagd. Het kan zijn dat er nog onderzoek gedaan moet worden bijvoorbeeld door de Commissie voor de Begeleiding (CvB) van een speciale school in het REC. De LCTI heeft vooralsnog te weinig gegevens over het zogenaamde voortraject om daar betrouwbare uitspraken over te kunnen doen. Zij krijgt daarover wel veel signalen uit het veld, die hier weergegeven worden en waarover enkele opmerkingen gemaakt worden.

Enkele voorbeelden van problemen blijkens brieven en berichten die de LCTI ontving zijn:

- de capaciteit van de aanmeldpunten in het REC schiet te kort. Het duurt steeds langer voordat de ouders voor een afspraak daar terecht kunnen.
- Een instelling reageert niet op het verzoek om een onderzoek op te sturen.
- De afspraken om aanvullend onderzoek te doen bij een speciale school nemen veel tijd of de speciale school waar de ouder naar verwezen is weet niet goed wat de bedoeling is.
- De ouder is niet goed geïnformeerd over welk onderzoek nog ontbreekt. Wanneer dat wel duidelijk is blijkt de ouder daar soms op korte termijn voor te kunnen zorgen.
- Het onderzoek dat de speciale school gedaan heeft moet nog naar de CvI gestuurd worden waar de rest van het dossier ligt.
- Het dossier dat aan de CvI toe gezonden is blijkt toch incompleet te zijn: er moet nog een onderzoek of rapport opgevraagd worden.
- Wanneer de CvI meent dat een leerling bij een ander cluster aangemeld moet worden blijken de ouders de procedure soms opnieuw te moeten beginnen.

De Inspectie van het onderwijs heeft REC's bezocht en rapporteert over de werkwijzen en eventuele knelpunten bij het traject van aanmelding. Ten aanzien van situaties waarin een aangemelde leerling naar een ander cluster verwezen moet worden is de LCTI van mening dat de verwijzende CvI de ouders zal moeten ondersteunen. De LCTI zal voorstellen doen hoe de procedure in zo'n geval vlot kan verlopen. Het CvI-Net biedt daarbij mogelijkheden.

De wijze waarop gebruik gemaakt wordt van de criteria door de CvI's gaat vooruit. De resultaten over de tweede helft van dit jaar zijn al weer beter dan over de eerste helft van het jaar. De LCTI heeft afgelopen jaar voorrang gegeven aan het uitoefenen van toezicht en daartoe CvI's terugkoppelingen gezonden over de wijze waarop zij de criteria hanteerden en over de besluitvormingstermijnen. CvI's doen hun voordeel met de suggesties uit de terugkoppeling. Een aantal CvI's hebben een gesprek aangevraagd om de terugkoppeling door te spreken. Bij enkele CvI's was intensiever overleg nodig.

De LCTI ziet in de dossiers nog onderzoek dat niet voor indicatiestelling nodig is. Ook uit brieven en vragen uit het veld blijkt dat er soms nog onderzoek gevraagd wordt dat voor de indicatiestelling niet nodig is. CvI's worden daar door de LCTI op gewezen. De traject-begeleiders in de REC's die ouders informeren over wat er nodig is voor een indicatieaanvraag zullen goed geïnformeerd moeten zijn. Bij het bijstellen van de criteria in maart 2004 heeft de LCTI de CvI's en de REC coördinatoren geïnformeerd over de aanpassingen, en een brochure over de bijgestelde criteria opgesteld. Er is nog niet altijd optimaal gebruik gemaakt van de bijgestelde criteria in de dossiers. De LCTI zal de voorlichtingsactiviteiten uitbreiden en scholing stimuleren.

Voorstellen van de WEC Raad

In dit verband wil de LCTI kort ingaan op procedurele aspecten van het voorstel van de WEC Raad om CvI's af te schaffen en de speciale scholen deze taak over te laten nemen. De LCTI adviseert hier met klem vast te houden aan de kern van het nieuwe systeem, nl. de onafhankelijke indicatiestelling door de CvI's.

De indicatiestelling moet

- voor ouders een transparant proces zijn qua bedoeling, benodigd onderzoek en tijdpad en de motivering van de beslissing;
- een zorgvuldige beoordeling van de toelaatbaarheid en de schoolsoort waarop de leerling is aangewezen waarborgen;
- de besteding van overheidsmiddelen verantwoorden;
- elke eventuele belangenverstrengeling vermijden.

Het merendeel van de CvI's functioneert goed. Dat lijkt de vrij algemene stelregel te ondersteunen dat een bundeling van veel kleinschalige processen de efficiency bevordert. De ervaring met de CvI's geeft aan dat deze regel ook voor de indicatiestelling geldt. Even vanzelfsprekend lijkt het dat het kwaliteitstoezicht op de ongeveer 300 Commissies voor de Begeleiding, zoals de WEC-Raad voorstelt, uitgebreider zal moeten zijn en minder succesvol kan zijn.

Zoals eerder aangegeven ziet de LCTI in het bestaan van de CvI's ook bij uitstek een kans om tot afstemming met andere indicatieorganen binnen en buiten het onderwijsveld te komen. Overigens waardeert de LCTI de kritische inbreng van de WEC-Raad en hecht zij belang aan deze Raad.

9. Samenvatting van het advies

In dit advies wordt besproken hoe de Regeling Leerlinggebonden financiering het eerste jaar gefunctioneerd heeft. De LCTI ziet veel positieve ontwikkelingen maar hoort ook kritische geluiden.

- Met deze regeling is een belangrijke stap gezet van aanbod gericht werken naar vraagsturing door ouders van gehandicapte kinderen. Kinderen met beperkingen hebben gelijke rechten gekregen op extra zorg. REC's nemen de verantwoordelijkheid op zich om kinderen met een indicatie speciale zorg te bieden. Ouders tonen zich steeds meer ervaringsdeskundig en mondige burgers! De Commissies voor de Indicatiestelling (CvI's) vervullen een sleutelrol in het tot stand brengen van de nieuwe verhoudingen die deze vraagsturing met zich mee brengt.
- De CvI's hebben hun taak goed opgepakt en zij hebben binnen en buiten het onderwijsveld een indrukwekkende kwaliteitsslag tot stand gebracht bij de beschrijving van de aard en ernst van leer- en ontwikkelingsproblemen van kinderen die een beroep doen op speciaal onderwijs.
- Er zijn meer betrouwbare testinstrumenten beschikbaar gekomen en er wordt aan testontwikkeling gewerkt op terreinen waar nog te weinig voor handen is.
- Nu er ook voor het speciaal onderwijs centraal gepositioneerde Commissies voor de Indicatiestelling zijn, worden in diverse regio's initiatieven genomen om samen te werken met zorginstellingen en andere indicatieorganen voor onderwijs en zorg. Sommige REC's hebben daarin al belangrijke stappen gezet.
- Er is een forse aanvraagdruk, zoals ook verwacht werd. Er tekenen zich verschuivingen af in de instroom in clusters: de instroom in cluster twee lijkt beperkter dan vorig jaar en de instroom in cluster vier is duidelijk toegenomen.

Naast verworvenheden zijn er na dit eerste jaar ook nog problemen:

- de vraagsturing door ouders en de begeleiding door het REC komt niet overal zo tot zijn recht als bedoeld. Er ontstaan in enkele REC's wachtlijsten.
- De functionele onafhankelijkheid van de CvI blijkt kwetsbaar.
- De procedures, documentatie en verantwoording voor de indicatiestelling worden door sommige betrokkenen als arbeidsintensief ervaren.
- De criteria voor de spraaktaalstoornis in cluster twee vragen om een heroverweging.

De LCTI adviseert ten aanzien hiervan het volgende.

Positie van de ouders

- Er is (voortzetting van) goede voorlichting voor ouders nodig om de ouders de positie te geven die de wet beoogt.
- Voor de ouders moeten alternatieven geboden worden, wanneer er wachtlijsten voor de indicatiestelling zijn. Zij moeten de hulp in kunnen roepen van bijvoorbeeld een centraal meldpunt. De LCTI adviseert de minister te zorgen dat er passende maatregelen genomen kunnen worden.

De LCTI zal meer structureel met ouders overleggen via hun verenigingen of vertegenwoordiging om hun klankbord functie beter te kunnen benutten.

Positie van de CvI's

- Binnen ieder REC moet een heldere procedure zijn waarlangs ouders zich rechtstreeks bij de CvI kunnen aanmelden en in staat gesteld worden directe aanmeldingen te behandelen. Ouders moeten daarover bij aanmelding geïnformeerd worden. Tussen CvI en REC moeten openbare afspraken zijn over het onderzoek dat het REC voor de indicatiestelling verricht.
- CvI's moeten ruimte krijgen om onafhankelijk en professioneel te functioneren. Het budget dat het REC voor de CvI ontvangt moet daarop ook afgestemd zijn en voor de indicatiestelling gelabeld zijn. De CvI is in de positie om af te stemmen met indicatieorganen in de regio voor onderwijs en zorg en moet daartoe in de gelegenheid gesteld worden. Vanaf 1 januari 2005 zijn de Regionale Indicatieorganen Zorg (AWBZ) opgenomen in het CIZ (Centrum Indicatiestelling Zorg), dat wel regionale vestigingen kent.
- Afstemming tussen CvI's, Regionale verwijzingscommissies (RVC's), Permanente commissies leerlingenzorg, bureau's jeugdzorg en indicatie organen voor AWBZ zorg voor gehandicapte kinderen moet systematisch ondersteund worden, bijvoorbeeld via de Operatie Jong.
- De CvI's moeten in de gelegenheid gesteld worden een eigen systeem van interne kwaliteitszorg in te richten. Via zo'n kwaliteitszorg traject kan de LCTI toewerken naar een eenvoudiger extern toezicht. De LCTI denkt aan een situatie waarin regionale CvI-samenwerkingsverbanden op gestructureerde wijze kwaliteit bewaken door intervisie en intercollegiale toetsing.
- CvI's hebben daarvoor een eigen vertegenwoordiging nodig. De LCTI stelt voor een CvI-Beraad in te richten, dat gesprekspartner is van de LCTI voor inhoudelijke en procedurele zaken en voor het inrichten en afstemmen van het bovengenoemde kwaliteitszorgsysteem. Op dit niveau zou ook overleg met een oudervertegenwoordiging kunnen plaatsvinden om eventuele problemen te horen en op te lossen.

De ervaren belasting van het veld

- *Tijdsruimte.* Een te grote tijdsdruk vormt een bedreiging voor de zorgvuldigheid bij de indicatiestelling. De LCTI adviseert om meer tijdsruimte te creëren tijdens de periode van invoeren van de Regeling LGF door de herindicatie termijn voor schoolsoorten, waarbij deze termijn op 2 jaar ligt, te verlengen naar 3 jaar. De LCTI adviseert de termijn ook te verlengen voor die kinderen die reeds een beschikking kregen.
- De LCTI bepleit:
 - * een werkgroep Onderwijskundig rapport in het leven te roepen die in de gelegenheid gesteld wordt een landelijk model verder te ontwikkelen en te onderhouden en zorgdraagt voor de voortdurende digitale beschikbaarheid van de meest recente versie en
 - * scholing te doen ontwikkelen om scholen binnen hun eigen onderwijspraktijk te leren om hun handelen systematisch en efficiënt te documenteren zodat de informatie overdraagbaar is via het onderwijskundig rapport.

Deze aanpak maakt ook praktische digitale ondersteuning via leerlingvolgsystemen mogelijk en aansluiting bij initiatieven zoals het Digitaal Overdrachtsdossier (DOD) en een praktische aansluiting bij het indicatieprotocol.

Afstemming met de toelating tot leerwegondersteuning en praktijkonderwijs.

- De LCTI ondersteunt de aanbeveling van de RVC's om de regeling voor toelating tot het praktijkonderwijs uit te breiden met de mogelijkheid om leerlingen die onderwijs vanuit een expertise centrum ontvingen zonder dat zij een beschikking hebben in de gelegenheid te stellen alsnog een beschikking aan te vragen voor LWOO of PrO.

De LCTI bepleit een evaluatie van het effect van de maatregelen op zowel het voortraject – in samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs - als op de werkzaamheden van de Cvl's, een jaar nadat de nieuwe maatregelen in werking zijn getreden.

Ten aanzien van de criteria adviseert de LCTI:

- vereenvoudigingen aan te brengen in de criteria voor leerlingen met ernstige spraaktaal problemen zonder afbreuk te doen aan de zorgvuldigheid;
- (voorlopig) binnen het SH-domein criteria te formuleren voor kinderen met autisme met vooral communicatieve problemen en voor kinderen met ernstige spraaktaal stoornissen die voortgezet speciaal onderwijs nodig hebben.

Deze voorstellen zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 3 van dit advies.

Ten aanzien van de criteria voor cluster drie adviseert de LCTI:

- de LCTI adviseert in de criteria voor LG-MG het criterium voor de leerachterstand te laten vervallen.
- De herindicatietermijn voor ZMLK te verlengen naar 4 jaar voor nieuwe aanmeldingen en voor reeds afgegeven beschikkingen.

De LCTI verkent of er alternatieven mogelijk zijn voor het criterium 'bijkomende stoornis' bij IQ 60 – 70 en zal daar voor 1 april 2005 een voorstel voor doen.

De LCTI ziet geen aanleiding om de criteria voor cluster vier verder aan te passen dan hetgeen reeds in maart 2004 is gebeurd.

- De LCTI adviseert de minister voor de doelgroep die nu een beroep doet op cluster vier, zoals de kinderen met autisme, een inhoudelijk programma te laten ontwikkelen.
- Ten aanzien van de criteria met betrekking tot de leerachterstand adviseert de LCTI de mogelijkheid om leerachterstand uit te drukken in DL/DLE te laten vervallen.

De LCTI verwacht dat de gesignaleerde problematiek langs deze wegen kan worden aangepakt en opgelost, met name kan de ongewenste bureaucratie die aan het systeem kleeft worden bestreden. Zo de Minister overweegt de Kamermotie op te volgen houdt de LCTI zich gereed de verschillende in dit advies aangeduide voorstellen tot vereenvoudiging uit te werken.

De knelpunten afwegend tegen de positieve effecten komt de LCTI tot de conclusie dat met de Regeling Leerlinggebonden financiering Nederland met het speciaal onderwijs een veelbelovende weg heeft ingeslagen, waarbij het aanbod van onderwijs beter op de vraag zal worden afgestemd.

Samenstelling Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling

Prof. drs. J. van Londen (voorzitter)

Mw. prof. dr. I.A. van Berckelaer-Onnes

Prof. dr. N. Bleichrodt

Prof. dr. W.O. Renier

Prof. dr. L.M. Stevens

Mw. dr. R. Gonggrijp (secretaris, tevens directeur van het bureau van de LCTI)

Lijst gebruikte afkortingen

AB	ambulante begeleiding
ADD	attention deficit disorder
ADHD	attention deficit hyperactive disorder
ASS	autistisch spectrum stoornis
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BA	beredeneerde afwijking
BAC	Bezwaar Advies Commissie
CI	cochleair implantaat
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CvB	commissie voor begeleiding
CvI	commissie voor de indicatiestelling
DL/DLE	didactische leeftijd/ didactische leeftijd equivalent
DOD	digitaal overdrachtdossier
DOV	doof
DSM-IV	Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (4e versie)
ESM	ernstige spraaktaalmoelijkheden
FODOK	Federatie van Ouders van Dove Kinderen
FvO	Federatie van Ouderverenigingen
ICD	International Classification of Diseases
IQ	intelligentiequotiënt
KDC	kinderdagcentrum
LCTI	Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling
LG	lichamelijk gehandicapt
LG/MG	lichamelijk meervoudig gehandicapt
LGF	leerlinggebonden financiering
LWOO	leerwegerondersteunend onderwijs
LZK	langdurig zieke kinderen
MG	meervoudig gehandicapt
MLK	moeilijk lerende kinderen
NIP	Nederlands Instituut van Psychologen
NVO	Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen
OCW	onderwijs, cultuur en wetenschap
OKR	onderwijskundig rapport
PCL	permanente commissie leerling-zorg
PDD-NOS	pervasive developmental disorder – not otherwise specified
PGB	persoonsgebonden budget
P.P.S.	Publiek Private Samenwerking
PrO	praktijkonderwijs
REC	Regionaal Expertisecentrum
RIO	Regionaal Indicatie Orgaan
ROC	regionaal opleidingscentrum
RVC	regionale verwijzingscommissie
SBO	speciaal basisonderwijs
SD	standaard deviatie
SH	slechthorend
SO	speciaal onderwijs
VIM	Vereniging voor een geïntegreerde opvoeding van kinderen met het syndroom van Down
VO	voortgezet onderwijs
VSO	voortgezet speciaal onderwijs
WAI	Werkgroep Advisering Instrumentarium Indicatiestelling
WEC	Wet op de Expertisecentra
WSNS	Weer Samen Naar School
ZMLK	zeer moeilijk lerende kinderen
ZMOLKERS	leerlingen met ZMOK- en ZMLK-gerelateerde problematiek

Samenvatting

Indicatiestelling speciaal onderwijs 2003/2004: de indicatiecommissies van cluster twee

Dit rapport doet verslag van de wijze waarop de criteria en procedures bij de aanvraag tot toelating tot het speciaal onderwijs in cluster twee in het cursusjaar 2003/2004 hebben gefunctioneerd. Dat doet het op basis van een analyse van de 4.375 protocollen die tussen begin augustus 2003 en medio september 2004 door de Commissies voor Indicatiestelling (CvI's) van cluster twee naar het bureau van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) zijn gezonden. Van 131 van deze protocollen is het bijbehorend dossier opgevraagd. Deze 131 dossiers zijn uitvoerig geanalyseerd.

De CvI's hebben bij hun oordeelsvorming over de toelaatbaarheid van de aangemelde leerlingen de keuze uit vier alternatieven:

- alle criteria van toepassing: toelaatbaar tot de gewenste schoolsoort;
- niet alle criteria van toepassing maar wel toelaatbaar via de z.g. beredeneerde afwijking (BA);
- CvI kan zich nog geen oordeel vormen: observatieplaatsing;
- niet toelaatbaar.

Kader A toont (per schoolsoort) de verdeling van de 4.375 door de CvI's van cluster twee genomen besluiten over deze vier alternatieven.

Kader A				
Verdeling van de oordelen van de CvI's over vier alternatieven (N = 4.375)				
Oordeel	DOV (414)	SH (1466)	ESM (2215)	Totaal (4375)
Toelaatbaar	92%	41%	54%	54%
Toelaatbaar via BA	5%	52%	29%	33%
Observatie	0%	0%	1%	1%
Niet toelaatbaar	1%	6%	15%	11%
Onbekend	2%	1%	1%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Het meest opvallend in dit kader is het hoge percentage leerlingen dat via de z.g. beredeneerde afwijking (BA) wordt toegelaten: 33%. Bij de slechthorende leerlingen (SH) ligt dit percentage zelfs boven de 50%. De oorzaak van dit veelvuldig gebruik van de beredeneerde afwijking blijkt samen te hangen met het stoorniscriterium en wordt hieronder verder besproken.

De *aanmeldingsgegevens* bevatten in 2003/2004 doorgaans meer en adequatere informatie dan in het proefjaar 2002/2003. Hetzelfde geldt voor de *beschikbare diagnostische informatie*. De CvI's beschikten in 2003/2004 vaker over bruikbare informatie dan in 2002/2003.

In cluster twee gelden voor de vijf schoolsoorten aparte *stoorniscriteria*. De aard en de ernst van de stoornissen van de voor het onderwijs voor dove kinderen (DOV) aangemelde leerlingen voldeden bij het overgrote deel van de aanmeldingen aan de voor deze vorm van speciaal onderwijs geldende criteria. Bij de SH-aanmeldingen voldeed slechts driekwart aan de eis van een gehoorverlies van minstens 35 dB. Bij de voor het onderwijs voor kinderen met ernstige spraaktaalmoeilijkheden (ESM) aangemelde leerlingen bleek bij ruim een derde van de aangemelde leerlingen de ernst van de spraaktaalproblematiek niet conform het voor toelating geldende criterium (een achterstand van minimaal 1,5 standaardafwijking bij minstens twee van de vier taalontwikkelingsgebieden). Een tweede criterium om tot het ESM-onderwijs te kunnen worden toegelaten is aantoonbaar onvoldoende effect van minimaal zes maanden spraaktaaltherapie. Aan dit criterium bleek ruim een derde van de aangemelde leerlingen niet te voldoen.

Uit analyses van de database bleek allereerst dat de uitval op de spraaktaalgebieden bij een derde van de aanmeldingen niet kwantitatief werd vastgesteld. Ook bleek dat de beredeneerde afwijking nogal eens gebuikt werd voor kinderen jonger dan acht jaar die voldoen aan de criteria voor kinderen van acht jaar en ouder. Uit het dossieronderzoek kwam naar voren dat de beredeneerde afwijking in ruim een derde niet zo gebruikt werd als bedoeld.

Het criterium van de *ernst van de beperking van de onderwijsparticipatie* hoeft bij dove leerlingen en bij SH-kinderen met een IQ lager dan 70 niet te worden aangetoond. Bij SH-leerlingen met een IQ hoger dan 70 en bij ESM-leerlingen moet dat wel. Dat gebeurt in een groot aantal gevallen door middel een onderwijskundig rapport, dat wordt opgesteld door de school die de leerling op het moment van aanmelding bezoekt. Bij het samenstellen van dit onderwijskundig rapport wordt helaas nog frequent (bij meer dan 50% van de aanmeldingen) gebruik gemaakt van didactische toetsen die niet aan redelijke kwaliteitseisen voldoen. Er zijn nogal wat CvI's die moeite te hebben met het adequaat invullen van dit deel van het protocol. Het is opvallend dat bij ongeveer de helft van de voor het SH- of ESM-onderwijs aangemelde leerlingen de leerachterstand kleiner is dan in de criteria aangegeven wordt (doorgaans een score in het laagste deciel bij twee van de drie voor de leeftijdsgroep belangrijkste schoolvakken).

Het laatste criterium betreft de vraag of de *zorg van het regulier onderwijs* (inclusief die van het speciaal basisonderwijs, het praktijkonderwijs of het leerwegondersteunend onderwijs) en/of die van de zorgstructuur buiten het onderwijs ontoereikend is om de aangemelde leerling adequaat te kunnen helpen. Als richtlijn bij de beoordeling geldt dat de school van herkomst op basis van een goed handelingsplan tenminste een half jaar hulp geboden heeft en bij de evaluatie blijkt dat de leerlingen weinig of geen vooruitgang boekt. De CvI is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de rapportage van de huidige school van de aangemelde leerling. De CvI's oordelen in 70% van de aangemelde leerlingen dat de ontoereikendheid van de zorg is aangetoond.

Wanneer de CvI beoordeeld heeft of er sprake is van een stoornis die qua aard en ernst aan de criteria voldoet, of de leerling ernstige beperkingen ondervindt om aan onderwijs deel te nemen en of de zorg in de reguliere setting niet toereikend is of zal kunnen zijn, neemt de CvI het besluit over de aanmelding. Daarbij gaf in 2003/2004 een aantal criteria aanleiding tot problemen. Deze criteria vindt men in kader B. Dit kader biedt een overzicht van de criteria waaraan minder dan 80% van de aangemelde leerlingen voldeed.

De eerste kolom van dit kader vermeldt de gewenste schoolsoort, de tweede kolom het betreffende criterium, de derde het percentage leerlingen dat aan het criterium voldeed.

Kader B		
Criteria waaraan door minder dan 80% van de aangemelde leerlingen werd voldaan		
Schoolsoort	Criterium	% leerlingen dat aan het criterium voldeed
SH	gehoorstoornis tussen 35 en 80 dB	49%
ESM	spraaktaalstoornis	63%

Het zal duidelijk zijn dat het wenselijk is dat de in kader B vermelde criteria in 2004/2005 extra aandacht behoeven.

Landelijk gezien hebben de CvI's in 2003/2004 minder gebruik gemaakt van de BA dan in 2002/2003. Dat geldt echter niet voor de CvI's van cluster twee. Daar is het gebruik van de BA gestegen van 20% in 2002/2003 naar 33% in 2003/2004. Deze stijging wordt vooral veroorzaakt door het grote aantal BA's bij SH (52%). De plaatsing van ESM-leerlingen binnen het VSO-SH lijkt een zwaarwegende factor. De mate waarin de BA gebruikt wordt verschilt per CvI. Uit analyses van de database zijn verklaringen gevonden voor het gebruik van de BA bij de ESM aanmeldingen.

Bovenstaande samenvatting besteedt meer aandacht aan de problematische aspecten van het door de CvI's in 2003/2004 uitgevoerde werk dan aan de zaken die vlot en probleemloos zijn verlopen. Dit zou de indruk kunnen wekken dat er in 2003/2004 in vergelijking met 2002/2003 nauwelijks vooruitgang is geboekt. Dat is zeer zeker niet het geval. De gesignaleerde problemen met de stoorniscriteria van ESM en de vraag naar voortgezet speciaal onderwijs voor deze groep vragen echter wel om een oplossing. De LCTI zal in het eindadvies aanbevelingen formuleren om de gesignaleerde knelpunten aan te pakken en de criteria opnieuw kritisch bekijken.

Samenvatting

Indicatiestelling speciaal onderwijs 2003/2004: de indicatiecommissies van cluster drie

Dit rapport doet verslag van de wijze waarop de criteria voor de cluster drie scholen in het cursusjaar 2003/2004 hebben gefunctioneerd. Dat doet het op basis van een analyse van de 9.459 protocollen die tussen begin augustus 2003 en medio september 2004 door de Commissies voor Indicatiestelling (CvI's) van cluster drie naar het bureau van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) zijn gezonden. Van 448 van deze protocollen is het bijbehorend dossier opgevraagd. Deze 448 dossiers zijn uitvoerig geanalyseerd.

De CvI's hebben bij hun oordeelsvorming over de toelaatbaarheid van de aangemelde leerlingen de keuze uit vier alternatieven:

- a. alle criteria van toepassing: toelaatbaar tot de gewenste schoolsoort;
- b. niet alle criteria van toepassing maar wel toelaatbaar via de z.g. beredeneerde afwijking (BA);
- c. CvI kan zich nog geen oordeel vormen: observatieplaatsing;
- d. niet toelaatbaar.

Kader A toont (per schoolsoort) de verdeling van de 9.459 door de CvI's van cluster drie genomen besluiten over deze vier alternatieven.

Kader A							
Verdeling van de oordelen van de CvI's over vier alternatieven (N=9 459)							
Oordeel	ZMLK IQ 60-70	ZMLK IQ < 60	ZMLK- MG	LZK	LG	LG-MG	Totaal
Toelaatbaar	49%	98%	97%	84%	76%	95%	87%
Toelaatbaar via BA	45%	1%	3%	11%	16%	5%	10%
Observatie	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Niet toelaatbaar	5%	0%	0%	4%	7%	0%	2%
Onbekend	0%	1%	0%	1%	1%	0%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Het meest opvallend in dit kader is het hoge percentage ZMLK-leerlingen met een IQ in de bandbreedte 60-70 dat via de z.g. beredeneerde afwijking (BA) wordt toegelaten: 45%.

Wanneer naar alle bij cluster drie aangemelde leerlingen wordt gekeken blijkt slechts 10% via de BA te worden toegelaten: een alleszins bevredigend percentage.

De aanmeldingsgegevens bevatten in 2003/2004 doorgaans meer en adequatere informatie dan in het proefjaar 2002/2003. Hetzelfde geldt voor de *beschikbare diagnostische informatie*. De CvI's beschikten in 2003/2004 vaker over bruikbare informatie dan in 2002/2003. Daarbij gold één uitzondering: bij de voor het onderwijs voor zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK) aangemelde leerlingen met een IQ in de bandbreedte 60-70 ontbrak bij bijna de helft van de aanmeldingen de voorgeschreven informatie over 'bijkomende stoornissen'.

In cluster drie gelden per schoolsoort verschillende criteria als het gaat om de *stoornissen* van de aangemelde leerlingen. De ernst van de verstandelijke handicap van de leerlingen die aangemeld werden voor ZMLK en een beroep deden op het criterium $IQ < 60$ voldeden hier vrijwel allemaal aan. Het gaat hier om bijna de helft van de aanmeldingen in cluster drie. Dat gold niet voor de aanmeldingen met een IQ in de bandbreedte 60-70. Bij deze leerlingen was het vaak onduidelijk in hoeverre er sprake was van een (door de regelgeving voorgeschreven) bijkomende stoornis. Bij de aanmeldingen voor het onderwijs voor langdurig (somatisch) zieke kinderen (LZK) voldeden vrijwel alle aangemelde leerlingen aan het voor dit onderwijs geldende 'stoorniscriterium': een chronische somatische, neurologische of psychosomatische stoornis. Dat was bij het onderwijs voor lichamelijke gehandicapte leerlingen (LG) wat minder het geval: hier voldeed ongeveer 10% van de aangemelde leerlingen niet aan het stoorniscriterium: één of meer stoornissen in structuur of functie die gepaard gaan met stoornissen/beperkingen in de motorische functies.

Voor het aantonen van de *ernst van de beperking van de onderwijsparticipatie* van de betrokken leerlingen is ook in de criteria onderscheid gemaakt per schoolsoort. Bij ZMLK-aanmeldingen met een $IQ < 60$ en bij ZMLK-MG-aanmeldingen hoeft de beperking in de onderwijsdeelname niet te worden aangetoond. Bij ZMLK-aanmeldingen met een IQ in de bandbreedte 60-70, bij LZK-aanmeldingen, LG-aanmeldingen en LG-MG-aanmeldingen moet dit wel. Bij ZMLK (IQ 60-70) gaat het om zeer geringe sociale redzaamheid, ontbrekende leervoorwaarden en/of een substantiële leerachterstand. Bij LZK- en LG-leerlingen gaat het om ontbrekende leervoorwaarden of een substantiële leerachterstand, of structureel verzuim of afhankelijkheid van derden. Bij het aantonen van deze beperking van de onderwijsparticipatie kan van diverse bronnen gebruik worden gemaakt. Het is opvallend dat bij een vrij groot aantal van de bij cluster drie aangemelde LG-leerlingen niet aan het criterium van de beperking van de onderwijsparticipatie wordt voldaan, namelijk bij 23%. Bij de ZMLK-aanmeldingen (IQ 60-70) geldt dit voor 9% van de leerlingen en bij de LZK-aanmeldingen voor 13%.

Het laatste criterium verlangt van de CvI dat zij duidelijk maakt dat de *zorg van het regulier onderwijs* (inclusief die van het speciaal basisonderwijs, het praktijkonderwijs of het leerwegondersteunend onderwijs) en/of die van de zorgstructuur buiten het onderwijs ontoereikend is om de aangemelde leerling adequaat te kunnen helpen. Als richtlijn bij de beoordeling geldt dat de school van herkomst op basis van een goed handelingsplan tenminste een half jaar hulp geboden heeft en bij evaluatie blijkt dat de leerling weinig of geen vooruitgang boekt. De CvI is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de rapportage van de huidige school van de aangemelde leerling. CvI's beargumenteren bij het merendeel van de LG- en LZK-leerlingen dat de reguliere zorg ontoereikend is, respectievelijk in 90 en 94% van de aanmeldingen. In hun uiteindelijk oordeel komen de CvI's bij 94% van de voor ZMLK-onderwijs aangemelde leerlingen (met IQ 60-70) tot de conclusie dat de zorg van het reguliere onderwijs niet toereikend is. In hun tussenoordeel over deze leerlingen missen de CvI's dit criterium vaker (in bijna een derde van de dossiers).

Wanneer de CvI beoordeeld heeft of er sprake is van een stoornis die qua aard en ernst aan de criteria voldoet, of de leerling ernstige beperkingen ondervindt om aan onderwijs deel te nemen en of de zorg in de reguliere setting niet toereikend is of zal kunnen zijn, neemt de CvI het besluit over de aanmelding. Daarbij gaven in 2003/2004 enkele criteria aanleiding tot problemen. Deze criteria vindt men in kader B. Dit kader biedt een overzicht van de criteria waaraan minder dan 80% van de aangemelde leerlingen voldeed. De eerste kolom van dit kader vermeldt de gewenste schoolsoort, de tweede kolom het betreffende criterium, de derde het percentage leerlingen dat aan het criterium voldeed.

Kader B		
Criteria waaraan door minder dan 80% van de aangemelde leerlingen werd voldaan		
Schoolsoort	Criterium	% leerlingen dat aan het criterium voldeed
ZMLK (IQ 60-70)	bijkomende stoornis	58%
LG	beperking van de onderwijsparticipatie	77%

Het merendeel van de criteria in cluster drie voldoet. De twee in kader B vermelde criteria vragen in 2004/2005 nog aandacht.

Landelijk gezien heeft het merendeel van de CvI's in 2003/2004 minder gebruik gemaakt van de BA dan in 2002/2003. Dat is bij de CvI's van cluster drie nauwelijks het geval: van 11% in 2002/2003 naar 10% in 2003/2004. Deze geringe verschuiving wordt vooral veroorzaakt door het feit dat door de CvI's in 2002/2003 ook al relatief weinig gebruik werd gemaakt van de BA. Er viel nauwelijks meer winst te boeken. Een uitzondering is het gebruik van de BA bij de aanmelding van ZMLK-leerlingen met een IQ in de bandbreedte 60-70, waar bij 45% van de aanmeldingen de BA wordt toegepast.

In het cursusjaar 2003/2004 zijn in vergelijking met dat van 2002/2003 een aantal zaken beter uitgewerkt. Zo zijn in de dossiers duidelijk beter bruikbare en betrouwbare onderzoeksgegevens terug te vinden. De stoornissen worden bij de verschillende schoolsoorten op één na (LG) beter gedocumenteerd, evenals de beperking in de onderwijsparticipatie bij de verschillende schoolsoorten. In de komende periode zal de aandacht vooral gericht worden op de aspecten die hierboven werden genoemd: hoe gaan de CvI's om met de verschillende deelcriteria voor de ZMLK-leerlingen met een IQ van 60-70 en met die voor de LG-leerlingen.

Samenvatting

Indicatiestelling speciaal onderwijs 2003/2004: de indicatiecommissies van cluster vier

Dit rapport doet verslag van de wijze waarop de criteria en procedures bij de aanvraag tot toelating tot het speciaal onderwijs in cluster vier in het cursusjaar 2003/2004 hebben gefunctioneerd. Dat doet het op basis van een analyse van de 5.696 protocollen die tussen begin augustus 2003 en medio september 2004 door de Commissies voor Indicatiestelling (CvI's) van cluster vier naar het bureau van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) zijn gezonden. Van 383 van deze protocollen is het bijbehorend dossier opgevraagd. Deze 383 dossiers zijn uitvoerig geanalyseerd.

De CvI's hebben bij hun oordeelsvorming over de toelaatbaarheid van de aangemelde leerlingen de keuze uit vier alternatieven:

- alle criteria van toepassing: toelaatbaar tot de gewenste schoolsoort;
- niet alle criteria van toepassing maar wel toelaatbaar via de z.g. beredeneerde afwijking (BA);
- CvI kan zich nog geen oordeel vormen: observatieplaatsing;
- niet toelaatbaar.

Kader A toont de verdeling van de 5.696 door de CvI's van cluster vier genomen besluiten over deze vier alternatieven.

Kader A	
Verdeling van de oordelen van de CvI's over vier alternatieven (N = 5.696)	
Oordeel	Aantal
Toelaatbaar	3.960 (69%)
Toelaatbaar via BA	1.411 (25%)
Observatie	69 (1%)
Niet toelaatbaar	161 (3%)
Onbekend	95 (2%)
Totaal	5.696 (100%)

Het meest opvallend in dit kader is het percentage leerlingen dat via de z.g. beredeneerde afwijking (BA) wordt toegelaten: 25%. Dat percentage is nog steeds hoog. Het is echter al wel duidelijk lager dan in 2002/2003 het geval was: 33%.

Het rapportage-model dat de CvI's bij hun oordeelsvorming gebruiken telt de volgende rubrieken:

- persoonsgegevens;
- aanmeldingsgegevens;
- beschikbare diagnostische informatie;
- stoornissen en beperkingen;
- beperking van de onderwijsparticipatie;
- mogelijkheden van de reguliere zorg en
- oordeels- en besluitvorming.

De inhoud van de rubrieken *persoonsgegevens* en *aanmeldingsgegevens* omvatten over het algemeen weinig opvallendheden. Het is wel zo dat deze rubrieken in 2003/2004 doorgaans meer en adequatere informatie bevatten dan in het proefjaar 2002/2003. Hetzelfde geldt voor de derde rubriek, die is gewijd aan de *beschikbare diagnostische informatie*. De CvI's beschikten in 2003/2004 vaker over bruikbare informatie dan in 2002/2003.

De vierde rubriek bestrijkt de *stoornissen* van de aangemelde leerlingen. Daarbij spelen bij cluster vier drie aspecten een rol:

- de ernst en de aard van de ontwikkelingspathologie en/of de gedragsproblemen van de aangemelde leerlingen;
- het integrale karakter van de daarmee gepaard gaande problematiek en
- de bemoeienis van de jeugdhulpverlening en/of kinderpsychiatrische voorzieningen.

Ten aanzien van het eerste van deze drie aspecten bestond aanvankelijk de eis dat de betreffende problemen in termen van de DSM-IV of ICD-10 werden geformuleerd. Deze eis is met de bijstelling van de regelgeving in maart 2004 versoepeld. Sedertdien mogen ernstige gedragsstoornissen ook omschreven worden zonder gebruik van de officiële DSM-IV-terminologie. Ondanks deze versoepeling wordt de ernst van de ontwikkelingspathologie of gedragsproblematiek bij ongeveer een kwart van de aangemelde leerlingen nog onvoldoende aangetoond. Het tweede aspect (dat van het integrale karakter van de problematiek) levert minder problemen op. Dit aspect blijkt bij ongeveer 90% van de aangemelde leerlingen van toepassing. Hetzelfde geldt voor het derde aspect (bemoeienis vanuit de jeugdzorg en/of een kinderpsychiatrische voorziening).

De vijfde rubriek richt zich op de *ernst van de beperking van de onderwijsparticipatie* van de betrokken leerlingen. Daarbij gaat het bij aanmeldingen voor cluster vier om twee criteria:

- het ontbreken van algemene voorwaarden met betrekking tot het gedrag die nodig zijn om te kunnen profiteren van het onderwijs in een reguliere setting en/of
- het feit dat de leerling een gevaar is voor zichzelf of voor anderen.

Uit de analyse van de ingezonden dossiers blijkt dat bij ongeveer 90% van de voor cluster vier aangemelde leerlingen minstens één van deze criteria van toepassing is.

De zesde rubriek verlangt van de CvI dat zij duidelijk maakt dat de *zorg van het regulier onderwijs* (inclusief die van het speciaal basisonderwijs, het praktijkonderwijs of het leerwagondersteunend onderwijs) en/of die van de zorgstructuur buiten het onderwijs ontoereikend is om de aangemelde leerling adequaat te kunnen helpen. Daarbij geldt als richtlijn dat duidelijk moet zijn dat de huidige school op basis van een goed handelingsplan tenminste een half jaar hulp heeft geboden en dat de leerling desondanks weinig of geen vooruitgang heeft geboekt. De CvI is bij de toepassing van deze richtlijn uiteraard sterk afhankelijk van de kwaliteit van de rapportage van de school van de aangemelde leerling.

De CvI's slagen er bij bijna 90% van de aangemelde leerlingen in de ontoereikendheid van de reguliere zorg aannemelijk te maken.

In de zevende en laatste rubriek vindt de oordeels- en besluitvorming plaats. Daarbij staat het toetsen van de aanwezigheid van de voor de toelaatbaarheid tot de gewenste schoolsoort geldende criteria centraal. Daarbij bleek in 2003/2004 één criterium het lastigst: dat van de aanwezigheid van ontwikkelingspsychopathologie en/of ernstige gedragsproblemen. Ongeveer een kwart van de aanmeldingen bleek niet aan dit criterium te voldoen. Dat neemt niet weg dat er sprake is van een duidelijke vooruitgang in vergelijking met 2002/2003, toen dit bij ongeveer de helft van de aanmeldingen het geval was. De andere criteria gaven aanzienlijk minder problemen. Dit wordt geïllustreerd door kader B.

Kader B	
Aanwezigheid toelaatbaarheidscriteria in % (N = 5.696)	
Ontwikkelingspsychopathologie op basis van DSM-IV of ICD-10 of toegestaan alternatief	75%
Sociaal-emotionele problematiek met integraal karakter	96%
Bemoeienis van jeugdzorg en/of kinderpsychiatrische voorziening	91%
Ontbrekende leervoorwaarden of gevaar voor zichzelf en/of anderen	97%
Ontoereikende mogelijkheden regulier onderwijs	96%
Niet alle criteria zijn van toepassing	31%

Kader B laat zien dat ongeveer 30% van de aanmeldingen niet aan alle criteria voldoet. Desalniettemin krijgt ongeveer 95% van de aangemelde leerlingen een positieve beschikking. Dat kan doordat de CvI's bij ongeveer 25% van de aanmeldingen (in vele gevallen terecht) gebruik maken van de beredeneerde afwijking (BA): de mogelijkheid om leerlingen die niet aan alle criteria voldoen op basis van het principe van 'gelijke zwaarte' toch toe te laten. Deze 25% is hoger dan enige jaren geleden bij de ontwikkeling van criteria en procedures werd verwacht. Het is echter wel zo dat er in 2003/2004 al duidelijk minder van deze BA gebruik werd gemaakt dan in 2002/2003. Toen ging het om 33% van de bij cluster vier aangemelde leerlingen.

Samenvatting

Indicatiestelling speciaal onderwijs 2003/2004: beperking van de onderwijsparticipatie en de ontoereikende zorg vanuit de reguliere zorgstructuur

Dit rapport doet verslag van de wijze waarop in het cursusjaar 2003/2004 gebruik is gemaakt van de criteria betreffende de beperking van de onderwijsparticipatie en de ontoereikendheid van de reguliere zorgstructuur. Dat doet het op basis van een analyse van de 19.530 protocollen die tussen begin augustus 2003 en medio september 2004 door de Commissies voor Indicatiestelling (CvI's) naar het bureau van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) zijn gezonden. Van 962 van deze protocollen is het bijbehorende dossier opgevraagd en geanalyseerd.

Niet alle kinderen die met een stoornis of beperking kampen komen in aanmerking voor speciaal onderwijs of leerlinggebonden financiering. Speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering zijn alleen bedoeld voor kinderen bij wie in het verlengde van hun stoornis sprake is van een beperking van de onderwijsparticipatie die dusdanig ernstig is dat de zorgstructuur van het regulier onderwijs ontoereikend is om deze beperking te kunnen compenseren.

Op het terrein van de beperking van de onderwijsparticipatie gelden voor de verschillende doelgroepen van het speciaal onderwijs verschillende criteria. Voor een beperkt aantal doelgroepen geldt geen enkel criterium omdat de beperking van de onderwijsparticipatie zo vanzelfsprekend is dat het niet nodig is deze vast te stellen. Dit betreft dove leerlingen, slechthorende leerlingen met een IQ < 70, zeer moeilijk lerende kinderen met een IQ < 60 en zeer ernstig meervoudig gehandicapte kinderen. De beperking van de onderwijsparticipatie wordt aangetoond bij de volgende groepen leerlingen:

- slechthorende kinderen (SH);
- kinderen met ernstige spraaktaalmoelijkheden (ESM);
- zeer moeilijk lerende kinderen met een IQ in de bandbreedte 60-70 (ZMLK);
- langdurig zieke kinderen (LZK);
- lichamelijk gehandicapte kinderen LG en LG-MG en
- kinderen die zijn aangewezen op de zorg van cluster vier.

Voor deze zes doelgroepen kan op een of meerdere criteria een beroep worden gedaan. Onderstaand kader laat zien welke criteria voor welke doelgroepen gelden.

Kader A						
Criteria voor het toetsen van de beperking van de onderwijsparticipatie; overzicht per doelgroep						
Soort criterium	SH	ESM	ZMLK	LZK	LG en LG-MG	VIER
Substantiële leerachterstand	✓	✓	✓	✓	✓	
Ontbrekende leervoorwaarden in didactische zin	✓	✓	✓	✓	✓	
Ontbrekende leervoorwaarden in gedragsmatige zin						✓
Zeer geringe communicatieve redzaamheid	✓	✓				
Zeer geringe sociale redzaamheid			✓			
Zeer geringe zelfredzaamheid				✓	✓	
Structureel schoolverzuim				✓	✓	
Extreem gedrag						✓

Er is sprake van een *substantiële leerachterstand* als het kind behoort tot de 10% zwakst presterenden van de leeftijdsgroep. Om leerachterstand aan te tonen wordt gebruik gemaakt van objectieve en betrouwbare didactische toetsen.

Het criterium *ontbrekende leervoorwaarden in didactische zin* is bedoeld voor jonge kinderen die nog geen onderwijs volgen. Het heeft betrekking op ernstige tekortkomingen op het gebied van de werkhouding, zelfstandigheid, taakgerichtheid, instructiegevoeligheid. De aanwezigheid van dit criterium kan nog niet met objectieve toetsen worden aangetoond. Daarom kan ook met een adequate beschrijving worden volstaan.

Bij *ontbrekende leervoorwaarden in gedragsmatige zin* is sprake van ernstige tekortkomingen op het gebied van het gedrag of ernstige problemen in de interactie met het onderwijsgevend personeel of ernstig storend gedrag ten aanzien van het onderwijsleerproces van medeleerlingen. Hier is het de bedoeling dat van objectieve en betrouwbare toetsen gebruik wordt gemaakt.

Bij *zeer geringe communicatieve redzaamheid* gaat het om een zeer beperkt vermogen tot wederkerig communiceren in woord en gebaar. Dit criterium wordt doorgaans beoordeeld op grond van een observatieverslag.

Bij *zeer geringe sociale redzaamheid* gaat het om een ernstige ontwikkelingsachterstand op het gebied van de zelfredzaamheid, sociale omgang en verbale communicatie. Dit criterium wordt vastgesteld op basis van psychodiagnostisch onderzoek of observatie ondersteunt met een instrument.

Bij *zeer geringe zelfredzaamheid* gaat het om leerlingen die voor de algemene dagelijkse levensverrichtingen ook met gebruikmaking van technische hulpmiddelen afhankelijk zijn van een ander. Dit criterium wordt op basis van medisch of psychodiagnostisch onderzoek vastgesteld.

Er is sprake van *structureel schoolverzuim* wanneer een leerling als gevolg van een stoornis of in verband met de aan deze stoornis gerelateerde zorg 25% van de onderwijstijd moet verzuimen. Dit blijkt uit het onderwijskundig rapport met een verzuimregistratie van het afgelopen jaar of een behandelingschema van zorgverleners.

Bij *extreem gedrag* gaat het om leerlingen die een gevaar voor zichzelf of voor anderen vormen of extreem fysiek of verbaal agressief gedrag vertonen. Op basis van psychodiagnostisch onderzoek en de informatie uit het onderwijskundig rapport kan extreem gedrag worden vastgesteld.

In het verslag van 2002/2003 over de ervaringen met de criteria op het terrein van de beperking van de onderwijsparticipatie is een groot aantal knelpunten in kaart gebracht. In aansluiting daarop is de regelgeving in maart 2004 aangepast. De daarbij aangebrachte veranderingen hebben in 2003/2004 slechts enkele maanden kunnen functioneren. Er zijn na dit eerste jaar ook nog een aantal punten waar verbetering nodig is. De belangrijkste daarvan worden hieronder per cluster weergegeven.

Bij cluster twee komt het, hoewel minder dan in 2002/2003, nog steeds te vaak voor dat de CvI's leerlingen toelaatbaar verklaren zonder dat duidelijk wordt gemaakt dat er sprake is van een beperking van de onderwijsparticipatie. Dat is bij ongeveer 15% van de SH- en ESM-aanmeldingen het geval. Het is ook opvallend dat bij ongeveer 10% van de ESM-aanmeldingen het niet duidelijk is dat de zorgstructuur van het regulier onderwijs ontoereikend zou zijn. CvI's blijken nog te vaak dossiers in behandeling te nemen die onvoldoende informatie over de beperking van de onderwijsparticipatie en/of de (on)toereikendheid van de zorgstructuur van het regulier onderwijs bevatten. Het is tevens opvallend dat de dossiers van leerlingen die al een school voor speciaal onderwijs bezoeken (de leerlingen die bij de CvI worden aangemeld met het oog op een z.g. herindicatie) vaak weinig specifieke informatie over de verleende hulp (en het effect daarvan) bevatten.

Bij cluster drie is het bij ongeveer 20% van de leerlingen onduidelijk in hoeverre sprake is van een beperking van de onderwijsparticipatie. Dit doet zich vooral voor bij de LG en LZK-aanmeldingen. Bij ongeveer 10% van de cluster drie leerlingen is het onduidelijk in hoeverre de zorgstructuur van het regulier onderwijs ontoereikend is. Ook hier bevatten de handelingsplannen van de voor herindicatie aangemelde leerlingen vaak (d.w.z. bij ongeveer tweederde van de meldingen) onvoldoende informatie over de expertise die de betrokken leerling behoeft.

De protocollen en de dossiers van de voor cluster vier aangemelde leerlingen vertonen een iets gunstiger beeld: de beperking van de onderwijsparticipatie is bij slechts ongeveer 10% onduidelijk, de ontoereikendheid van de zorgstructuur slechts bij ongeveer 5%. Het is wel zo dat ook hier de handelingsplannen van de voor herindicatie aangemelde leerlingen vaak onvoldoende specifieke informatie over de in te zetten expertise bevatten.

Ondanks de hierboven gesignaleerde problemen is er een duidelijke vooruitgang ten opzichte van 2002/2003 te constateren. Veel CvI's lijken nog moeite te hebben met de toepassing van de regelgeving. Gerichte scholing en voorlichting moeten hen hierbij een flink eind in de goede richting kunnen helpen. Door uitleg en scholing zal de informatie over de beperking van de onderwijsparticipatie en ontoereikende hulp van de reguliere zorgstructuur duidelijker

worden en zullen de criteria ook beter toepasbaar zijn. Het is dan ook zeer gewenst aan de scholing de komende periode de nodige aandacht te besteden.

De LCTI verwacht een grote positieve invloed van het op maat gesneden onderwijskundig rapport dat sinds augustus 2004 aan de CvI's ter beschikking is gesteld. De vragen van dit onderwijskundig rapport zijn expliciet toegesneden op de informatie die de CvI's nodig hebben.

Samenvatting

Indicatiestelling speciaal onderwijs 2003/2004: gebruik van de beredeneerde afwijking

Dit rapport doet verslag van de wijze waarop de criteria en procedures bij de aanvraag tot toelating tot het speciaal onderwijs in het cursusjaar 2003/2004 hebben gefunctioneerd met betrekking tot de z.g. beredeneerde afwijking (BA): de mogelijkheid om leerlingen die niet aan alle voorgeschreven criteria voldoen toch toegang tot het speciaal onderwijs te verschaffen. Dat doet het op basis van een analyse van de 19.530 protocollen die tussen begin augustus 2003 en medio september 2004 door de Commissies voor Indicatiestelling (CvI's) naar het bureau van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) zijn gezonden. Van 962 van deze protocollen is het bijbehorend dossier opgevraagd. Deze 962 dossiers zijn uitvoerig geanalyseerd.

De CvI's hebben bij hun oordeelsvorming over de toelaatbaarheid van de aangemelde leerlingen de keuze uit vier alternatieven:

- alle criteria van toepassing: toelaatbaar tot de gewenste schoolsoort;
- niet alle criteria van toepassing maar wel toelaatbaar via de z.g. beredeneerde afwijking (BA);
- CvI kan zich nog geen oordeel vormen: observatieplaatsing;
- niet toelaatbaar.

Kader A toont de verdeling van de 19.530 door de CvI's genomen besluiten over deze vier alternatieven.

Kader A				
Verdeling van de oordelen van de CvI's over vier alternatieven (N = 19.530)				
Oordeel	Cluster twee	Cluster drie	Cluster vier	Totaal
Toelaatbaar	53%	87%	69%	74%
Toelaatbaar via BA	33%	10%	25%	19%
Observatie	1%	-	1%	1%
Niet toelaatbaar	12%	2%	3%	5%
Onbekend	1%	1%	2%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%

In dit kader springen twee zaken eruit:

- 19% van de aangemelde leerlingen wordt via de BA toelaatbaar verklaard (dat is exact hetzelfde percentage als in 2002/2003);
- de frequentie van het gebruik van de BA verschilt per cluster (nu is cluster twee met 33% de aanvoerder van de ranglijst van grootgebruikers; in 2002/2003 was dat cluster vier die nu gedaald is naar 25%).

Het gebruik van de BA verschilt niet alleen per cluster. Het verschilt ook per schoolsoort. Dit wordt geïllustreerd door kader B.

Kader B		
Gebruik van de BA per schoolsoort (N=19.530)		
Schoolsoort	Aantal dossiers	% BA
DOV (incl. MG)	414	5%
SH (incl. MG)	1146	52%
ESM	2815	29%
ZMLK	5259	8%
LZK (SOM)	1016	11%
LG (incl. MG)	3184	12%
Cluster vier	5696	25%
Totaal	19.530	19%

Kader B laat zien dat er drie schoolsoorten waarbij opvallend vaak van de BA gebruik wordt gemaakt:

- a. de SH-scholen (52% versus 7% in 2002/2003);
- b. de ESM-scholen (29% versus 23% in 2002/2003) en
- c. de scholen die behoren tot cluster vier (25% versus 33% in 2002/2003).

De spectaculaire stijging van het gebruik van de BA bij de indicatiestelling voor het *SH-onderwijs* lijkt vooral verband te houden met het grote aantal leerlingen dat in de tweede helft van het cursusjaar vanuit het ESM-onderwijs naar het voortgezet speciaal onderwijs voor SH is verwezen. Het ESM-onderwijs heeft, zoals bekend, nooit voortgezet speciaal onderwijs gekend. Dat probleem werd in de praktijk opgelost door ESM-leerlingen ouder dan twaalf jaar naar het voortgezet speciaal onderwijs voor SH te verwijzen. De LCTI heeft deze mogelijkheid ook geadviseerd voor kinderen met ernstige spraaktaalproblematiek die nog voortgezet onderwijs nodig hebben. Daarbij stuit men dan wel op het probleem dat de betrokken ESM-leerlingen niet aan de criteria van het SH-onderwijs voldoen. In die gevallen wordt gebruik gemaakt van de BA om de leerlingen toch tot het VSO-SH te kunnen toelaten. De betrokken ESM-leerlingen voldoen met name niet aan het stoorniscriterium gehoorverlies. Dit wordt bevestigd in onderstaand kader waaruit blijkt dat 87% van de leerlingen die met een BA zijn toegelaten tot SH niet voldoen aan het stoorniscriterium.

Kader C		
Criteria waar niet aan wordt voldaan bij het gebruik van de beredeneerde afwijking SH (excl. MG) en ESM in % (N = 1.411)		
criterium	SH	ESM
Stoornis	87%	74%
Beperking onderwijsparticipatie	13%	10%
Ontoereikendheid zorgstructuur	11%	4%

Het relatief hoge aantal leerlingen dat via het gebruik van de BA tot het *ESM-onderwijs* wordt toegelaten houdt vooral verband met het verschijnsel dat bij een groot aantal voor het ESM-onderwijs aangemelde leerlingen de achterstand op het gebied van de spraaktaalontwikkeling minder groot is dan de criteria vereisen. Dit blijkt ook uit bovenstaand kader. Kinderen jonger dan 8 jaar waarvoor volgens de criteria sprake moet zijn van spraakproductieproblemen blijken nogal eens te voldoen aan de criteria voor kinderen ouder dan 8 jaar. Het gaat hier om een kwart van de 74% ESM-leerlingen die niet voldoen aan het stoorniscriterium en met een BA toch zijn toegelaten. Bij deze leerlingen zijn de CvI's vaak van mening dat speciaal onderwijs of leerlinggebonden financiering toch nodig is.

Het percentage leerlingen dat in 2003/2004 op basis van het principe van de BA tot de voorzieningen van cluster vier is toegelaten is kleiner dan in het vorige cursusjaar. Hierbij lijkt de in maart 2004 van kracht geworden veranderingen in de regelgeving een rol te spelen. Tot deze datum vereisten de criteria dat de aanwezigheid van ontwikkelingspsychopathologie en/of ernstige gedragsproblemen in termen van de DSM-IV of ICD-10 werd geformuleerd. Deze eis is met de bijstelling van de regelgeving in maart 2004 versoepeld. Sedertdien mogen ernstige gedragsstoornissen ook omschreven worden zonder gebruik van de officiële DSM-IV-terminologie. Ook kunnen kinderen geïndiceerd worden die een half jaar geïndiceerde jeugdhulpverlening kregen en waarbij weinig of geen vooruitgang is geboekt. Deze versoepeling lijkt een duidelijke vermindering van het gebruik van de BA te hebben bewerkstelligd. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat in de eerste helft van 2003/2004 door de CvI's van cluster vier veel vaker een beroep op de BA werd gedaan (29%) dan in de tweede helft. In de tweede helft is het gebruik van de BA gedaald tot 19%.

Bij het gebruik van de BA kan onderscheid worden gemaakt tussen beoogd gebruik en niet door de wetgever bedoeld gebruik.

Voorbeelden van beoogd gebruik zijn:

- het toelaten van leerlingen die niet formeel aan de criteria voldoen maar die met problemen van gelijke zwaarte kampen als de leerlingen die wel aan de criteria voldoen en
- het toelaten van leerlingen met z.g. progressieve stoornissen: stoornissen waarvan verwacht mag worden dat zij binnen een jaar na aanmelding tot dusdanige beperkingen leiden dat de betrokken leerling wel aan de criteria voldoet.

Voorbeelden van niet bedoeld gebruik zijn:

- de toelating van leerlingen die in aanmerking komen voor een z.g. observatieplaatsing;
- de toelating van leerlingen over wie onvoldoende diagnostische informatie beschikbaar is en
- de toelating van leerlingen op grond van een redenering waarbij de voorgeschreven criteria ter discussie worden gesteld.

Analyse van de ingezonden dossiers leert dat bij ongeveer een derde van de leerlingen die op basis van het principe van de BA worden toegelaten sprake is van onbedoeld gebruik.

Eliminatie van dit onbedoelde gebruik in combinatie met (nog meer) gerichte voorlichting kan er toe leiden dat de frequentie van het gebruik van de BA tot 10 à 15% kan worden teruggebracht. Binnen cluster twee wordt een heroverweging van de criteria aanbevolen

Samenvatting

Indicatiestelling speciaal onderwijs 2003/2004: indicatiecriteria LGF en verschuivingen in leerlingenpopulatie van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

1. Samenvatting en aandachtspunten

De opvattingen van de geïnterviewde velddeskundigen over verschuivingen in de populatie van het (voortgezet) speciaal onderwijs worden weergegeven per cluster en bij de clusters twee en drie per schoolsoort. Het gaat om opvattingen over krimp, groei, knelpunten en oplossingsrichtingen. De respondenten hebben diverse, soms ook uiteenlopende, opvattingen te berde gebracht. Dit valt mede te verklaren uit de (grote) onderlinge verschillen qua invalshoek en referentiekader. In dit hoofdstuk worden opvattingen van de respondenten samengevat en worden op basis van de knelpunten en belangrijkste oplossingsrichtingen die de respondenten hebben aangegeven, aandachtspunten voor de LCTI geformuleerd.

1.1 Opvattingen over verschuivingen

De respondenten hebben aangegeven dat het nog te vroeg is om uitspraken te doen over de omvang van verschuivingen in de leerlingenpopulatie. Die wordt pas inzichtelijk na de herindicaties van alle zittende leerlingen in het (V)SO. Desondanks hebben de respondenten in de interviews op open wijze gesproken over hun verwachtingen ten aanzien van zowel krimp als groei en over knelpunten en oplossingsrichtingen. De respondenten hebben niet alleen over mogelijke verschuivingen gesproken. Ook het achterwege blijven daarvan is door enkelen aan de orde gesteld. Sommige scholen voor voortgezet onderwijs bieden bijvoorbeeld liever zelf de benodigde zorg met behulp van intern begeleiders en hun zorgbudget om de ambulante begeleiders (AB-ers) vanuit het (V)SO niet in te hoeven werken. Soms wordt volgens respondenten ook geen indicatie aangevraagd omdat het REC nog geen AB kan bieden.

Cluster twee

Een algemene verwachting van de respondenten is dat er wat minder instroom zal zijn in cluster twee. Dit heeft volgens verschillende respondenten wellicht te maken met een verminderde instroom van jongere kinderen in het SH- en ESM-onderwijs. Zij brengen dat in verband met de criteria voor de onderwijsbeperking en toereikende zorg, waar jonge kinderen niet aan zouden voldoen. Zij voorzien voor deze leerlingen later onnodige problemen. Verschillende respondenten verwachten dat leerlingen met relatief lichtere SH- en ESM-problematiek, waaronder allochtone leerlingen met een taalachterstand, niet aan de criteria zullen voldoen en naar het regulier onderwijs zullen verschuiven of daar zullen blijven.

Een andere algemene verwachting is dat er verdichting van de problematiek zal optreden. De respondenten verwachten voor een aantal leerlingen van cluster twee na herindicatie bijvoorbeeld geen MG-indicatie meer. De verdichting van problematiek verwachten de respondenten ook voor het regulier onderwijs, omdat leerlingen met relatief lichtere SH- en ESM-problematiek niet meer naar het SO kunnen. Dit kan volgens hen een knelpunt worden omdat er zonder indicatie weinig AB uit cluster twee kan worden verwacht. De respondenten verwachten een groter beroep op de zorg van de WSNS-samenwerkingsverbanden en zorginstellingen, terwijl die daar wellicht nog niet klaar voor zijn.

Verschillende respondenten gaan in op de veranderende onderwijsbehoefte van leerlingen met CI en van ESM-leerlingen. Dit kan voor de leerlingen met CI leiden tot verschuivingen tussen DOV- en SH-indicaties. Met name ASS-leerlingen worden volgens verschillende respondenten soms niet voor ESM geïndiceerd, terwijl dat volgens hen wel zou moeten. Verschillende respondenten verwachten dat een groter deel van de ESM-populatie gaat bestaan uit leerlingen met (zeer) lage performale IQ's of met een grote discrepantie tussen verbaal en perfoormaal IQ. Voor sommige ESM-scholen is dit een nieuwe doelgroep. Deze scholen richtten zich voorheen meer op cognitief hoger functionerende leerlingen. Verschillende respondenten hebben erop gewezen dat er geen ESM-VSO is voor ESM-leerlingen. In de praktijk worden deze leerlingen veelal met een berekeneerde afwijking SH geïndiceerd voor het VSO. VSO-SH-leerlingen kunnen volgens de respondenten zodoende ook leerlingen zijn met ESM-problematiek.

Cluster drie

De respondenten verwachten voor de ZMLK-leerlingen diverse verschuivingen. Zij voorzien dat met name jonge kinderen meer met een rugzak naar het regulier onderwijs zullen gaan in plaats van naar het SO. Voor kinderen met het Downsyndroom worden volgens een respondent meer indicaties aangevraagd. Voorheen was er voor hen een aparte formatieregeling. Nu komen zij, als zij een positieve indicatie hebben, in aanmerking voor een rugzak. Bij de ZMLK-scholen die van oudsher een specifiek onderwijsaanbod hebben voor bijvoorbeeld ASS-leerlingen en leerlingen met epilepsie, en die voor deze leerlingen ook een achtervangfunctie hadden, worden volgens verschillende respondenten minder leerlingen aangemeld. Leerlingen van deze scholen die andere problemen hebben en relatief op een hoger niveau dan ZMLK functioneren zullen naar verwachting bij herindicatie geen positieve beschikking meer krijgen voor ZMLK-onderwijs. Er wordt voor hen een uitstroom voorzien naar het SBO, het PrO en cluster vier (V)SO scholen. Voor individuele leerlingen kunnen volgens een respondent problemen ontstaan, bijvoorbeeld als een leerling na herindicatie formeel naar een (SO-) school zou moeten waar hij eerder al is vastgelopen.

Er wordt door respondenten een extra instroom verwacht voor (VSO-) ZMLK-scholen, met name van leerlingen met een IQ tussen de 35 en de 60 en bijkomende (voornamelijk gedrags-) problemen. Dit vraagt van sommige (VSO-)ZMLK-scholen een omschakeling. Met name voor (VSO-)ZMLK-scholen die voorheen vooral gericht waren op de zogenaamde 'hogere' ZMLK-ers is die omslag soms moeilijk te maken. Omdat de dominante problematiek bepalend is voor de indicatie die een leerling krijgt en de indicatie bepaalt op welke AB een kind recht heeft, kunnen volgens verschillende respondenten leerlingen formeel niet het onderwijsaanbod krijgen waar ze het meeste baat bij hebben. ZMLK-leerlingen bijvoorbeeld met ernstige gedragsproblemen kunnen formeel geen AB-aanbod krijgen uit cluster vier en ZMLK-leerlingen met een autistische stoornis die begeleiding nodig hebben vanuit cluster twee of vier kunnen deze formeel niet krijgen. In de praktijk wordt hier volgens een respondent wel een mouw aangepast met behulp van pragmatische ad-hoc oplossingen.

Een andere extra instroom van leerlingen komt vanuit de kinderdagcentra (KDC's). De leerlingen uit de KDC's kunnen naar school doordat er geen IQ-ondergrens is in de indicatiecriteria. Ze kunnen met een ZMLK-MG-indicatie (verbreed) worden toegelaten tot cluster drie. Volgens een respondent zijn het vooral leerlingen met een IQ tussen de 20 en 35 voor wie een SO-indicatie wordt gevraagd en blijft de groep met een IQ <20 meer bij de KDC's. Sommige kinderen houden hun zorgplek in het KDC en gaan als gast, zonder rugzak, met AWBZ-zorg enkele dagdelen naar een school van regulier onderwijs.

Verschillende respondenten verwachten dat het aantal leerlingen dat LG-AB of LZK-AB krijgt krimpt. Het gaat volgens hen om LG-leerlingen met lichtere motorische problemen, LG-leerlingen die op een ROC beroepsonderwijs volgen en om LZK-leerlingen met epilepsie. Veel leerlingen voldoen volgens verschillende respondenten niet aan de LG- of LZK- criteria van de onderwijsbeperking. Om dat te kunnen beoordelen, hebben CvI's een goed ingevuld onderwijskundig rapport (OKR) nodig. Dat is volgens verschillende respondenten nog moeilijk voor leerkrachten.

Cluster vier

Verschillende respondenten verwachten dat het aantal aanvragen voor een indicatie cluster vier in de (nabije) toekomst zal toenemen. Dit kan volgens hen verband houden met het daadwerkelijk beschikbaar komen van de AB en tot augustus 2005 met de herindicatie van de zittende leerlingen. Er komen tevens volgens verschillende respondenten meer leerlingen met autistisch spectrum stoornis (ASS), PDD/NOS en ADHD/ADD uit andere clusters en uit het regulier (voortgezet) onderwijs naar cluster vier. Zij hebben nu soms een PGB.

Volgens verschillende respondenten worden leerlingen met (urgent) agressief gedrag soms niet meer naar het ZMOK-onderwijs verwezen. Dit wordt in verband gebracht met de inhoud van de criteria, die naar zeggen van de respondenten vooral gebaseerd zouden zijn op een medisch model van ziektebeelden en geïnterviewde stoornissen van een leerling en minder op een problematische opvoedingssituatie. Er worden volgens de geïnterviewde velddeskundigen sinds de nieuwe werkwijze bij de indicatiestelling (veel) minder leerlingen aangemeld met externaliserende gedragsproblematiek, waaronder de zogenaamde VO-spijbelaars. Dit komt volgens een respondent met name omdat de drempel hoog is geworden voor ouders, vooral voor allochtone ouders, en voor verwijzers.

1.2 Oplossingsrichtingen

Cluster twee

Een respondent heeft voorgesteld de barrières tussen DOV- en SH-onderwijs weg te nemen. Vooral voor leerlingen met een cochleair implantaat (CI) die van DOV-onderwijs met gebarentaal overgaan naar onderwijs in gesproken taal vormt een strikt onderscheid tussen de schoolsoorten een obstakel. Op verscheidene plekken in het land, zoals in Rotterdam en Amsterdam, wordt al geëxperimenteerd met projecten waarbij onderwijs voor doven en slechthorenden geïntegreerd wordt.

Voor de begeleiding van leerlingen met relatief lichtere SH- en ESM-problematiek is volgens verschillende respondenten een vorm van AB nodig, los van de SO-indicatiestelling, waarop een beroep gedaan kan worden bijvoorbeeld bij een schoolwisseling. Daarvoor denken respondenten aan een budget voor REC's en aan afstemming en expertiseoverdracht tussen REC's, zorginstellingen en WSNS-verbanden.

De aangegeven oplossingsrichtingen voor de verwachte kleinere instroom van jonge kinderen met een SH- of ESM-indicatie zijn divers. Overdracht van expertise naar WSNS-verbanden wordt genoemd. Daarnaast is ook aanpassing van de criteria speciaal voor jonge kinderen voor een respondent een optie. In plaats van het vereiste half jaar spraaktaal therapie kan voor een jong kind, mede gezien wachtlijsten voor logopedie, volgens een respondent beter naar een ander criterium worden gezocht. Er wordt ook voorlichting aan zorginstellingen en logopedisten voorgesteld.

Verschillende respondenten wensen voor met name ASS-leerlingen dat de ESM-criteria en het bestaande testinstrumentarium tegen het licht worden gehouden. Verder is aangegeven dat er aandacht nodig is voor het goed invullen van het OKR, zodat de onderwijsbeperking van kinderen helder wordt bij de indicatiestelling. Verschillende respondenten hopen dat de mogelijkheid van een VSO-ESM-voorziening er kan komen.

Cluster drie

In de praktijk wordt creatief naar oplossingen gezocht voor individuele leerlingen die na herindicatie naar een ander cluster moeten 'verhuizen'. Verbrede toelating, nevenvestigingen en samenwerking tussen REC's zijn als voorbeelden genoemd. Respondenten geven ook verschillende mogelijkheden aan voor leerlingen die ZMLK worden geïndiceerd, maar die een ZMLK-overstijgende zorgbehoefte hebben. Dit zijn: handelingsgericht indiceren, aanvullende AWBZ-zorg, een cluster drie indicatie in plaats van een schoolsoortindicatie en een functie- of expertisebudget voor REC's. Een respondent legt de nadruk op het belang van een dekkend voorzieningennetwerk binnen zijn regio.

Ook in cluster drie wordt de noodzaak van een goed ingevuld OKR als belangrijk punt genoemd, om te zorgen dat de onderwijsbeperking van kinderen helder wordt aangegeven voor een CvI. Een respondent denkt aan een clusterindicatie om in geval van een overlap tussen LG- en LZK-problematiek niet meer bij voorbaat te hoeven kiezen tussen één van beide.

Cluster vier

Een respondent raadt aan in de indicatiecriteria meer omgevingsfactoren en maatschappelijke componenten te betrekken. Hij stelt voor met een checklist van risicofactoren te gaan werken. Een aantal van die factoren zou net zo zwaar kunnen wegen als het stoornis-criterium en het criterium voor de geboden hulp. Een voorstel van een respondent om de indicatiestelling te bespoedigen heeft betrekking op een alternatief voor het OKR. De school zou in een verslag kunnen aangeven waarom zij cluster vier nodig vindt voor een leerling. Daarvoor kan volgens deze respondent ook een verslag van een leerlingbespreking dienen. Tenslotte geven respondenten aan dat door bekostiging van observatie- en crisisplaatsen, aan meer leerlingen in cluster vier een onderwijsplek kan worden geboden, ook als zij daar (nog) niet voor zijn geïndiceerd.

Door de afwezigheid van een traditie in ambulante begeleiding door cluster vier wordt in verschillende REC's nog geen AB geboden. Soms valt daardoor een gat. In sommige gevallen worden er creatieve oplossingen bedacht, waarbij op scholen met zorgteams gewerkt wordt en er vaste begeleiders en hulpverleners op de reguliere 'onderwijsvloer' aanwezig zijn.

1.3 Aandachtspunten

In dit onderzoek zijn verwachtingen verkend ten aanzien van verschuivingen in de leerlingenpopulatie van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Uit de interviews met de velddeskundigen is duidelijk geworden dat de mogelijke verschuivingen die de respondenten verwachten niet alleen met de indicatiecriteria te maken hebben. Verschillende respondenten hebben bijvoorbeeld gewezen op factoren zoals bekostiging en huisvesting of op veranderingen in het regulier (voortgezet) onderwijs. In de samenleving zijn diverse (interacterende) factoren, zowel landelijk als regionaal, van invloed op de leerlingenpopulatie van het (V)SO.

De nieuwe werkwijze bij de indicatiestelling heeft tijd nodig om te 'aarden' bij verwijzers, indicatiestellers en scholen. Met name het DSM-IV-criterium en de aanpassingen in de criteria die in maart 2004 zijn doorgevoerd, behoeven nog verduidelijking en gewenning. Zo lijkt de opvatting dat leerlingen met sterk agressief gedrag niet naar cluster vier onderwijs verwezen kunnen worden, gedeeltelijk verband te houden met misvattingen over de hantering van het DSM-IV-criterium. Binnen het onderwijsveld wordt ook verschillend met de indicatiecriteria omgegaan. Soms wordt de ruimte benut die er binnen de bestaande regelgeving bestaat om praktische oplossingen te vinden voor knelpunten. Soms ook wordt er voor dezelfde knelpunten aan een andere oplossing gedacht, zoals aanpassing van de criteria.

Uit het onderzoek komen drie algemene punten naar voren die onder de aandacht van de LCTI worden gebracht:

1. Er is behoefte aan voorlichting. Het gaat hierbij om verschillende soorten voorlichting. Het betreft algemene voorlichting over de regelgeving en het gebruik van de indicatiecriteria aan beroepsgroepen die met de SO-leerlingenpopulatie te maken hebben, zoals logopedisten, psychologen, pedagogen, psychiaters, kinderartsen en medewerkers van bureaus jeugdzorg en regionale indicatieorganen (RIO's). Het gaat ook om gerichte voorlichting die de LCTI aan de CvI's kan geven over het gebruik van de criteria en het benutten van mogelijkheden om praktische oplossingen te vinden voor knelpunten.
2. Voor de indicatiestelling is een goed ingevuld onderwijskundig rapport nodig dat helder maakt of een leerling aan de criteria voor de onderwijsbelemmering voldoet en waarom de zorg in de reguliere setting ontoereikend is. Volgens de respondenten hebben leerkrachten daar ondersteuning bij nodig. Er is ook een vraaggerichte werkwijze nodig op scholen. Wellicht kan dit worden bevorderd met voorlichtingsbijeenkomsten en/of cursussen voor leerkrachten, IB'ers en coördinatoren.
3. Het is belangrijk dat nauwgezet wordt gevolgd of de verwachte verschuivingen ook daadwerkelijk plaatsvinden. De LCTI kan daar met haar dossieronderzoek een bijdrage aan leveren.

Hieronder volgen aandachtspunten per cluster. Deze grijpen in op de uitspraken van de respondenten en houden verband met de indicatiestelling SO.

Cluster twee

1. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat leerlingen met een CI gebaat zijn bij een vloeiende overgang tussen het DOV-onderwijs met gebarentaal en het SH-onderwijs met gesproken taal. In (experimentele) projecten worden momenteel stappen in deze richting gezet, met behulp van verbrede toelating en het scheppen van nevenvestigingen. Enerzijds doen deze leerlingen een appèl op een flexibel onderwijsaanbod en anderzijds zullen de indicatiecriteria en -procedures voor de CI-leerlingen passende ondersteuning moeten bieden tijdens hun ontwikkeling.
2. Een ander aandachtspunt is de verwachting van respondenten dat de cluster twee-populatie gaat verschuiven.
 - a. Respondenten verwachten een afname van jonge SH- en ESM-leerlingen en vermoeden dat deze leerlingen op een later moment alsnog, met meer problemen, zullen instromen. Respondenten hebben er op gewezen dat oudere leerlingen met ESM-problematiek met een SH-BA indicatie speciaal onderwijs kunnen krijgen, maar dat er geen VSO-ESM is.
 - b. ASS-leerlingen met ernstige en dominante taal- en communicatieve beperkingen krijgen volgens respondenten soms geen positief ESM-(her)indicatiebesluit, waardoor zij niet de benodigde AB kunnen krijgen. Er is volgens respondenten niet voorzien in de mogelijkheid om expertise uit te wisselen tussen clusters in de vorm van AB.
 - c. Bij ESM-scholen worden meer leerlingen verwacht die (performaal) verstandelijk laag functioneren (totaal IQ rond de 70), met specifieke onderwijsbelemmeringen en een grote zorgbehoefte.
 - d. Respondenten verwachten dat er in cluster twee en in cluster drie en in het regulier onderwijs verdichting van problematiek gaat optreden, waardoor de behoefte aan begeleiding groter wordt.

In nader onderzoek naar deze mogelijke ontwikkelingen kan worden gezien of de verwachte verschuivingen zich daadwerkelijk gaan voordoen. De LCTI kan in haar jaarlijkse rapportages extra aandacht besteden aan ontwikkelingen en aan de hand van haar dossieronderzoek kan zij bezien of de criteria toereikend zijn.

Cluster drie

1. In cluster drie wordt door de respondenten aandacht gevraagd voor leerlingen die na herindicatie zullen verschuiven van een cluster drie school die achtervang bood naar een andere schoolsoort. Het betreft bijvoorbeeld leerlingen met autisme. Op verschillende schoollocaties is in de afgelopen periode geprobeerd praktische oplossingen te vinden die ongemak voor de leerlingen zo veel mogelijk beperken. Er is bijvoorbeeld door middel van nevenvestigingen aan gewerkt om leerlingen onder te brengen in een bij het indicatiebesluit aansluitende schoolsoort, met behoud van de opgebouwde expertise in de 'oude' schoolsetting. Voor individuele leerlingen die mogelijk wel aangewezen blijven op speciaal onderwijs, kan met de hulp van onderwijsconsulenten naar praktische oplossingen worden gezocht.

2. Enkele respondenten hebben aandacht gevraagd voor het onderscheid tussen de LG- en LZK-indicatie. Dat onderscheid blijkt in de praktijk niet altijd functioneel te zijn. Afgezien van het stoorniscriterium zijn de criteria nagenoeg hetzelfde. Wellicht kan -naast de praktische oplossingen van verbrede toelating en nevenvestiging- worden onderzocht of het onderwijsaanbod op LG- en LZK-scholen het noodzakelijk maakt om deze schoolsoorten te onderscheiden en daarvoor aparte criteria te hanteren.
3. Voor het (VSO-)ZMLK-onderwijs wordt een uitstroom verwacht van leerlingen die relatief op een hoger niveau functioneren en niet meer voor ZMLK-onderwijs geïndiceerd worden. Het verdient aandacht dat er voor (V)SO-scholen goede informatie beschikbaar is over de indicatieprocedures bij PCL, RVC, RIO en bureau jeugdzorg, zodat ouders en leerlingen ondersteund kunnen worden bij een eventuele overstap. Het is wenselijk dat in het kader van het Onderzoeksprogramma LGF wordt nagegaan of deze 'overstappers' uit het ZMLK-onderwijs, goed worden opgevangen in de reguliere setting. Bij initiatieven die gericht zijn op harmonisering van indicatiestellingen, bijvoorbeeld in het kader van Operatie Jong, kan dit voor OCW een aandachtspunt zijn.

Cluster vier

1. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat er behoefte bestaat aan een extra opvangmogelijkheid voor leerlingen met urgente gedragsproblemen. Doordat de indicatiestellingen in jeugdzorg en speciaal onderwijs soms geruime tijd in beslag nemen, ontstaan er volgens hen knelpunten. Er zijn stappen gezet om die weg te nemen. De minister van OCW zal in het kader van het Plan van Aanpak Veiligheid in het Onderwijs en de Opvang van Risicoleerlingen (april 2004), 1000 extra plaatsen in het ZMOK-onderwijs realiseren. De LCTI heeft de minister geadviseerd over de beschikbaarstelling daarvan met een minimum aan procedures (september 2004). Voor leerlingen met urgente gedragsproblemen die nog niet zijn gediagnosticeerd, kunnen deze plaatsen uitkomst bieden.

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling

Postbus 19521
2500 CM Den Haag
Tel 070 3122860
Fax 070 3122870
E-mail post@lcti.nl
URL www.lcti.nl

Colofon

Ontwerp en druk JB&A Raster grafisch ontwerp, Delft
Uitgave December 2004
ISBN 90-8522-017-3

© Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling