Toezicht door de LCTI

Procedure en werkwijze 2004

1. Inleiding

De Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) heeft in de regeling leerlinggebonden financiering twee taken meegekregen:
- toezicht op de wijze waarop de Commissies voor de Indicatiestelling gebruik maken van hun bevoegdheid om kinderen te indiceren voor speciaal onderwijs of een leerlinggebonden budget aan de hand van de criteria;
- adviseren aan de minister van OCenW over de bruikbaarheid van de criteria en eventuele wijzigingen daarin.

De LCTI is bevoegd om een Commissie voor de Indicatiestelling (CvI) aanwijzingen te geven omtrent het gebruik van de criteria. De LCTI stelt de minister van OCenW op de hoogte van zo'n aanwijzing.

De LCTI wil met het toezicht bereiken dat Commissies voor de Indicatiestelling (CvI's) op gelijke wijze de criteria hanteren. Zij wil er vanuit de toezichtstaak ook voor waken dat er een juiste scheidslijn getrokken wordt tussen kinderen die wel voor speciaal onderwijs of leerlinggebonden financiering in aanmerking komen en leerlingen die daar niet voor in aanmerking komen.

De LCTI richt zich in haar toezichtstaak de komende jaren vooral op het hanteren van de criteria. De LCTI zal tevens toezien op de werkwijzen binnen de CvI voor zover dat noodzakelijk is voor een zorgvuldige indicatiestelling en er geen andere instanties belast zijn met het toezicht op die aspecten daarop. Het gaat daarbij om administratieve procedures, besluitvormingsprocedures en het naleven van besluitvormingstermijnen. De LCTI rekent het zorgvuldig en expliciet onderbouwen van besluiten door de CvI's uitdrukkelijk wel tot haar toezichtstaak. Zij ziet ook toe op het zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens in het verkeer tussen de CvI's en de LCTI.
Het proces dat vooraf gaat aan de indicatiestelling in het Regionaal expertisecentrum, zoals de begeleiding van ouders bij het completeren van het dossier, en de activiteiten na de indicatiestelling zoals de begeleiding van ouders bij het vinden van een passende school na de uitspraak van de CvI rekent de LCTI niet tot haar toezichtstaak.

De LCTI voert haar taken uit aan de hand van de dossiers die haar door de CvI's toegezonden worden. In het kader van het bewerkstelligen van een uniforme en verantwoorde wijze van omgaan met de criteria, zal de LCTI ook aan de CvI's rapporteren hoe zij oordeelt over de wijze waarop de CvI's de criteria gebruikt hebben en met de CvI's daarover in gesprek treden. De LCTI wil daarmee bereiken dat de criteria op gelijke wijze gehanteerd worden. Tegelijkertijd wil de LCTI geïnformeerd blijven over de problemen die CvI's ervaren bij het toepassen van de criteria.

Voor de beoordeling van de wijze waarop de CvI's hun indicatietaak verrichten, wordt een Kader voor Toezicht opgesteld. Hierin wordt aangegeven welke aspecten op welke wijze worden beoordeeld van het functioneren van de CvI's en de wijze waarop zij omgaan met de criteria en op welke wijze deze aspecten worden beoordeeld. Het Kader voor Toezicht wordt aan de CvI's bekend gemaakt.

In de navolgende paragrafen wordt de werkwijze van de LCTI beschreven. Daarbij gaat het om:
- De wijze waarop dossiers onderzocht worden.
- De wijze waarop over de bevindingen wordt gerapporteerd aan de CvI's.
- De procedure waarlangs de LCTI tot een aanwijzing komt.
- De wijze waarop de LCTI met eventuele klachten of bezwaren tegen haar oordeel omgaat.

- De evaluatie van deze procedure en werkwijze voor toezicht en rapportering aan de minister.

2. Dossieronderzoek

2.1 Doel van het dossieronderzoek

De LCTI heeft tot taak erop toe te zien dat de CvI's zorgvuldig gebruik maken van hun bevoegdheid tot indiceren voor toelaatbaarheid tot speciaal onderwijs of leerlinggebonden financiering.

De LCTI acht een volledig dossier een eerste vereiste voor een zorgvuldige indicatie. Het dossier moet de wettelijk vereiste informatie bevatten: het aanmeldformulier, de gegevens die voorgeschreven zijn in de Regeling indicatiecriteria leerlinggebonden financiering (LGF) en het besluit van de CvI. Als dat noodzakelijk is om een zorgvuldige beslissing te kunnen nemen moet het dossier aanvullende informatie bevatten. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen als de aangeleverde onderzoeken tegenstrijdige informatie bevatten. De LCTI rekent ook het protocol tot de vereiste informatie. In het protocol onderbouwt en verantwoordt de CvI het besluit. De protocollen worden digitaal ingevuld door de CvI's en aan de LCTI gezonden.

De tweede doelstelling betreft de beoordeling of er zorgvuldig is omgegaan met de criteria. De criteria vragen om een aantal deelbesluiten die samen leiden tot een besluit over de toelaatbaarheid van de leerling. De deelbesluiten en het uiteindelijke besluit worden vastgelegd in het protocol. Aan de hand van het protocol en het onderliggende onderzoek wordt door de LCTI beoordeeld of de CvI de criteria zorgvuldig heeft gehanteerd.

De LCTI is aangewezen op de onderbouwing van de deelbesluiten van de CvI in het protocol om de besluitvorming door de CvI te kunnen begrijpen. De onderbouwing door de CvI is ook van belang voor de ouders. De LCTI zal de kwaliteit van de onderbouwing beoordelen.

Het dossier onderzoek kent dan ook drie stappen:
- onderzoek naar de volledigheid van het dossier;
- onderzoek naar de wijze waarop de CvI gebruik maakte van de criteria;
- onderzoek naar de onderbouwing van de besluitvorming.

De werkwijze bij deze drie stappen wordt hieronder toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op het aantal dossiers dat nodig is om toezicht uit te kunnen oefenen en de wijze waarop die dossiers worden geselecteerd.

2.2 Onderzoek naar de volledigheid van het dossier

Het onderzoek naar de volledigheid van het dossier wordt aangeduid als 'de administratieve check'. Bij dit onderzoek wordt nagegaan:
- zijn de verplichte stukken in het dossier aanwezig;
- zijn de administratieve gegevens in het dossier in overeenstemming met de administratieve gegevens in het protocol;
- is het dossier zorgvuldig samengesteld.

De wijze waarop dit onderzoek vorm krijgt kan van jaar tot jaar enigszins verschillen. Bij wijze van voorbeeld wordt hieronder aangegeven welke aspecten bij de administratieve check in 2004 in ieder geval bekeken worden.

- is het aanmeldformulier aanwezig en is het ondertekend;
- zijn de onderzoeken aanwezig die voor de indicatiestelling voor een bepaalde schoolsoort voorgeschreven zijn volgens de Regeling indicatiecriteria leerlinggebonden financiering;
- is er een afschrift van het besluit van de CvI;
- is het digitale protocol overgedragen waarin de CvI onderbouwt hoe zij tot de beslissing gekomen is;
- stemmen de administratieve gegevens in het aanmeldformulier, het protocol en de onderzoeken overeen.

De werkwijze van de LCTI is - op hoofdlijnen - als volgt. Ieder dossier dat het LCTI bureau ontvangt, wordt opgenomen in het Dossierregister. De CvI krijgt een ontvangstbevestiging. De administratieve check wordt zo spoedig mogelijk uitgevoerd na binnenkomst. Wanneer het dossier incompleet is voor wat betreft het ondertekende aanmeldformulier, het besluit, of een onderzoek, of wanneer een besluit van een CvI niet overeenstemt met het besluit zoals aangegeven in het protocol, wordt de CvI gebeld en tevens schriftelijk verzocht om de ontbrekende gegevens alsnog beschikbaar te stellen of het verschil tussen besluit en protocol recht te zetten. De CvI's worden ook schriftelijk geïnformeerd over eventuele andere onvolkomenheden. De administratieve check wordt vastgelegd in een database, die geraadpleegd wordt bij terugkoppelingen aan CvI's. Deze database wordt ook gebruikt bij de eindrapportage van de LCTI.

2.3 Onderzoek naar de wijze waarop de CvI gebruik maakte van de criteria.

Op basis van de toegezonden protocollen wordt een steekproef getrokken uit de dossiers van iedere CvI. De steekproef wordt op een vooraf vastgestelde wijze geselecteerd. Deze dossiers worden onderzocht om te beoordelen hoe de criteria gebruikt zijn door de CvI. Deze dossiers worden onderzocht door onderzoekers (psychologen en pedagogen) van het bureau van de LCTI. Het onderzoek gebeurt aan de hand van het Kader voor Toezicht.

In het Kader voor Toezicht wordt uiteengezet naar welke kwaliteitsaspecten gekeken wordt en hoe deze worden beoordeeld aan de hand van indicatoren en aandachtspunten. Er worden voor de onderzoekers van de LCTI waar nodig richtlijnen geformuleerd voor de wijze waarop beoordeeld wordt. Een onderzoeker beoordeelt een aantal dossiers van een CvI en legt de beoordeling op systematische wijze vast in een database. Een aantal belangrijke aspecten wordt door een tweede onderzoeker beoordeeld. Bij eventuele verschillen wordt overlegd. Wanneer daarmee het verschil niet wordt opgelost wordt een senior onderzoeker gevraagd als arbiter op te treden.

De vragen in het Kader van Toezicht kunnen aangevuld worden met vragen in het kader van de evaluatie. Deze worden ontleend aan het onderzoeksprogramma dat de LCTI jaarlijks opstelt.

De onderzoeker stelt een rapportage op voor de CvI over een te voren vastgesteld aantal dossiers op basis van de beoordelingen in de database. De rapportage wordt door een senior-onderzoeker geaccordeerd en door de voorzitter van de LCTI ondertekend. Er zal

periodiek een wisseling plaatsvinden tussen de onderzoeker van de LCTI en de CvI's die onder haar hoede vallen.

De databases worden ook gebruikt voor rapportages over het gebruik en de bruikbaarheid van de criteria in het kader van de evaluatietaak van de LCTI.

2.4 Onderzoek naar de onderbouwing van de besluitvorming

De onderzoekers van de LCTI zullen de kwaliteit beoordelen van de onderbouwing van de CvI voor het al dan niet voldoen aan de verschillende criteria die voor de indicatie voor een schoolsoort gesteld worden. Die onderbouwing weerspiegelt de wijze waarop de CvI gebruik maakt van de criteria bij het indiceren. Ook voor deze beoordeling worden voor de onderzoekers richtlijnen opgesteld en voorbeelden gegeven. De LCTI acht het van belang dat er een onderbouwing gegeven wordt en dat daarin de conclusie van de CvI gerelateerd wordt aan het criterium.

2.5 Het aantal benodigde dossiers en de wijze waarop die dossiers worden geselecteerd.

De CvI's verwachten samen in totaal zo'n 25.000 tot 30.000 dossiers te behandelen in schooljaar 2003 - 2004. Deze dossiers staan ter beschikking van de LCTI.

Het eerste doel van de LCTI is ervoor te zorgen dat de dossiers compleet zijn. Daartoe beoordeelt de LCTI alle dossiers die ingezonden worden aan de hand van de administratieve check. Wanneer de CvI tenminste zo'n 50 dossiers heeft ingezonden die administratief compleet zijn en waarvan de bijbehorende protocollen juist zijn ingevuld, acht de LCTI een administratieve check op steekproeven uit de dossiers voldoende om op betrouwbare wijze toezicht uit te kunnen oefenen. Deze administratieve check wordt uitgevoerd op 10 tot 20% van de dossiers van de CvI's die als regel complete dossiers inzenden. Daartoe vraagt de LCTI aan de CvI regelmatig een aantal dossiers op. De selectie daarvan vindt plaats op basis van de toegezonden digitale protocollen, zodat de selectie van dossiers een evenredige afspiegeling benadert van de verschillende schoolsoorten en leeftijdgroepen van alle dossiers.

De LCTI spreekt van 'als regel complete dossiers' wanneer in niet meer dan 2% van de dossiers een aanmeldformulier, besluit of in het protocol toegezegd onderzoek ontbreekt, en in niet meer dan 6% van de dossiers een onderzoek ontbreekt dat volgens de regeling indicatiecriteria LGF aanwezig moet zijn, zonder dat er een voldoende onderbouwing is waarom een CvI zonder dat onderzoek toch kan besluiten. In de loop van de komende jaren zal de compleetheid van de dossiers verder moeten toenemen en zullen deze percentages lager gesteld worden.

Het tweede doel is te beoordelen of de CvI's goed gebruik maken van hun indicatiebevoegdheid. Daartoe wordt een steekproef getrokken uit de dossiers van iedere CvI. Deze steekproef bevat de dossiers die nodig zijn voor het onderzoek naar het gebruik van de criteria en dossiers die nodig zijn voor het evaluatie-onderzoek.

De steekproef zal per jaar 30 tot 50 dossiers van een CvI omvatten. Wanneer er problemen zijn gesignaleerd met de wijze waarop de CvI de criteria hanteert worden er meer dossiers onderzocht. De samenstelling van deze steekproef wordt aan het begin van het schooljaar vastgesteld. De samenstelling en wijze van steekproef trekken wordt niet bekend gemaakt. De steekproef wordt gericht op de prioriteiten voor het toezicht en

op de onderzoeksvragen voor het betreffende jaar. Als regel worden dossiers opgenomen van iedere schoolsoort waarbij volgens vooraf gestelde regels geselecteerd wordt op aspecten als de aard van de beslissing (bijvoorbeeld beredeneerde afwijking, observatieplaatsing) of een doelgroep binnen een schoolsoort. De steekproef zal dus geen 'afspiegeling' zijn van alle dossiers van een CvI.

De LCTI gebruikt de digitale protocollen om de uitkomsten van de administratieve check en het onderzoek naar het gebruik van de criteria steeds te relateren aan het totale aantal indicaties. Met de digitale protocollen kan de LCTI de ontwikkeling van de indicatiestelling als totaal volgen, zoals toe- of afname in het aantal indicaties voor een bepaalde schoolsoort, het vóórkomen van bepaalde beperkingen, de mate waarin gebruik gemaakt wordt van de beredeneerde afwijking of de observatieplaatsing. De gegevens uit de protocollen kunnen ook gebruikt worden voor evaluatieonderzoek, bijvoorbeeld om relaties te zoeken tussen verschillende leerlingkenmerken zoals stoornissen en de aard van de onderwijsbeperking. De LCTI kan dan ook alleen overgaan tot steekproefsgewijs dossieronderzoek wanneer alle protocollen digitaal ingezonden worden en deze protocollen ook zorgvuldig worden ingevuld.

3. De wijze waarop over de bevindingen wordt gerapporteerd

3.1 Doel en werkwijze bij rapportages

De LCTI rapporteert aan de CvI's over de uitkomst van de administratieve check en het onderzoek naar het gebruik van de criteria. Tijdens het proefjaar is gebleken dat dergelijke terugkoppelingen een krachtig instrument kunnen zijn om tot overeenstemming te komen over de wijze waarop de criteria gehanteerd worden.

Naar aanleiding van de administratieve check wordt onmiddellijk teruggekoppeld als een dossier incompleet is. Wanneer het dossier niet gecompleteerd wordt, krijgt de CvI bericht dat het dossier als incompleet wordt geregistreerd. In de rapportage over het gebruik van de criteria wordt hier nogmaals melding van gemaakt.

Over het onderzoek naar het gebruik van de criteria wordt tenminste éénmaal per jaar, maar zo mogelijk tweemaal per jaar aan de CvI gerapporteerd. De steekproef wordt in dat laatste geval in twee gedeelten beoordeeld. Rapportages expliciteren de wijze waarop de LCTI beoordelaars de besluitvorming van de CvI aan de hand van de criteria beoordelen en illustreren deze zienswijze aan de hand van voorbeelden uit de dossiers van de CvI.

Er wordt naar gestreefd dat de LCTI met iedere CvI ten minste eens per twee jaar een gesprek voert aan de hand van een rapportage. Op deze wijze houdt de LCTI voeling met de praktijk.

Een afschrift van een rapportage wordt aan de coördinator van het REC toegestuurd. Het bestuur van het REC heeft de taak de CvI in stand te houden en ouders te begeleiden bij het completeren van dossiers. Het niet functioneren van de CvI vraagt ook van het bestuur van het REC overleg of de samenstelling, toerusting en afspraken met de CvI adequaat zijn. Ook kan de toeleiding van de dossiers, waar het REC een taak in heeft, niet adequaat zijn.

De minister van OCenW ontvangt jaarlijks een uitgebreid verslag over de bevindingen van de LCTI ten aanzien van de wijze waarop de CvI's gebruik maken van hun

bevoegdheid. Met het ministerie kunnen afspraken gemaakt worden over tussentijdse rapportages.

3.2 Bijeenkomsten met CvI's

Er vindt jaarlijks per cluster overleg plaats met de CvI's. Daarbij worden bevindingen van de LCTI besproken die het gehele cluster betreffen en er kunnen richtlijnen gegeven worden voor het omgaan met criteria in problematische gevallen.

Jaarlijks zal aan het begin van het schooljaar een bijeenkomst belegd worden met alle CvI's om over de onderzoeksresultaten van het afgelopen jaar te rapporteren en eventuele voornemens ten aanzien van adviezen van de LCTI te bespreken.

Eveneens jaarlijks zullen de REC-coördinatoren geïnformeerd worden over de uitkomsten van het onderzoek van de LCTI en de voorgenomen advisering. Zij kunnen daarmee de terugkoppelingen aan hun CvI in de context plaatsen van het functioneren van de indicatiestelling in het gehele cluster. Ook kunnen zij de LCTI informeren over de eventuele problemen die de criteria met zich mee brengen bij het organiseren van het toeleidingstraject waarbij de dossiers met de ouders worden samengesteld.

3.3 Inhoud van de rapportage – Kader voor Toezicht

De inhoud van de rapportage over het onderzoek naar het omgaan met de criteria wordt geënt op het Kader voor Toezicht. Alle kwaliteitsaspecten, indicatoren en aandachtspunten komen in de terugkoppeling aan de orde. De rapportage eindigt met een waarderingsprofiel van de wijze waarop de CvI in de onderzochte dossiers de criteria gebruikte. De LCTI geeft tot slot een oordeel over de wijze waarop de CvI gebruik maakt van de criteria in termen van voldoende tot goed of onvoldoende tot zeer zorgelijk. Dit oordeel wordt gebruikt door de LCTI bij haar beslissing om over te gaan tot het geven van een aanwijzing. De LCTI zal daarvoor tevoren richtlijnen opstellen, die ook bekend gemaakt worden aan de CvI's. In het eerste jaar van de wet zullen die richtlijnen opgesteld worden nadat de eerste serie rapportages aan de CvI's is gezonden. De richtlijnen voor een voldoende of onvoldoende gebruik van de criteria worden in bijeenkomsten met de CvI's per cluster besproken.

4. De procedure waarlangs de LCTI tot een aanwijzing komt

4.1 De procedure naar een aanwijzing

De rapportage aan de CvI naar aanleiding van een dossieronderzoek gericht op het gebruik van de criteria kan een eerste stap zijn op de route naar een aanwijzing.

Wanneer de rapportage aan een CvI onvoldoende of zeer zorgelijk uitvalt zal in ieder geval binnen 4 maanden een nieuwe rapportage plaatsvinden. Wanneer deze eveneens onvoldoende of zeer zorgelijk beoordeeld wordt, gaat een procedure van intensief toezicht in.

Er vindt een gesprek plaats van de LCTI met de CvI waarbij besproken wordt waarom de LCTI oordeelt dat er onvoldoende zorgvuldig gebruik gemaakt wordt van de criteria. De problemen die de CvI ervaart met het hanteren van de criteria worden ook besproken. Er

worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de CvI zorgvuldiger gebruik gaat maken van de criteria.

4.2 Na de eerste aanwijzing

Van de CvI worden nu eens per maand, of in tijden waarin weinig indicaties worden uitgevoerd eens per twee maanden, 15 tot 20 dossiers opgevraagd. Deze dossiers worden beoordeeld via een verkorte procedure, waarbij de meest relevante onderdelen van de kwaliteitsaspecten beoordeeld worden. Daartoe behoort in ieder geval het onderdeel 'Oordeel en besluitvorming'. De CvI krijgt van de beoordelingen een rapportage. Deze rapportages worden besproken met de CvI waarbij wordt vastgesteld in welke mate de CvI erin geslaagd is de afspraken na te komen.

Wanneer binnen de afgesproken periode, doch uiterlijk binnen 4 maanden geen verbetering optreedt, zal de LCTI een aanwijzing aan de CvI sturen. De LCTI bespreekt de redenen die tot de aanwijzing geleid hebben met de CvI. Een afschrift daarvan wordt naar de minister van OCenW gezonden. Ook het bestuur van het REC ontvangt een afschrift. Bij de aanwijzing wordt aangegeven waarom de LCTI oordeelt dat de betrokken CvI niet zorgvuldig met de criteria omgaat, welke problemen de CvI ervaart bij het gebruik van de criteria, welke afspraken gemaakt zijn met de betrokken CvI en waarom de LCTI van mening is dat de afspraken niet geleid hebben tot het voldoende zorgvuldig omgaan met de criteria. Tevens meldt de LCTI welke aanvullende afspraken met de CvI gemaakt zijn om tot voldoende zorgvuldig gebruik van de criteria te komen.

De CvI wordt bij het geven van een aanwijzing gevraagd om van alle dossiers een afschrift naar de LCTI te zenden. De LCTI beoordeelt in de navolgende periode alle dossiers op het onderdeel 'Oordeel en besluitvorming' en op die andere onderdelen die in verband met de gemaakte afspraken het meest relevant zijn. Wanneer binnen de afgesproken periode doch uiterlijk binnen drie maanden het oordeel van de LCTI over het omgaan met de criteria nog steeds onvoldoende is, volgt een tweede aanwijzing aan de CvI, waarbij de minister van OCenW wordt geadviseerd de bevoegdheid van de CvI te ontnemen. De minister van OCenW stelt daarop een vervangende, ministeriële Commissie voor de Indicatiestelling in. De LCTI beoordeelt op gelijke wijze alle dossiers van deze ministeriële commissie en rapporteert de minister over het zorgvuldig gebruik van de criteria door deze commissie. De minister van OCenW treedt in overleg met het bestuur van het REC om de gerezen problemen op te lossen. Wanneer de minister van OCenW van mening is dat er geen aanleiding meer is om de ministeriële commissie in stand te houden krijgt het bestuur van het REC weer de gelegenheid zelf een CvI in stand te houden.

5. De wijze waarop de LCTI omgaat met eventuele bezwaren tegen haar oordeel

Wanneer een CvI bezwaren heeft tegen een beoordeling van de LCTI, die voortkomt uit een rapportage, kan de CvI haar bezwaar met opgave van redenen aan de LCTI zenden. Bezwaren tegen een beoordeling van de LCTI worden alleen in behandeling genomen wanneer de CvI van mening is en onderbouwt dat zij zorgvuldig met de criteria omgaat, terwijl de LCTI oordeelt dat dit niet het geval is.

De LCTI bespreekt met de CvI de beoordeling en het bezwaar van de CvI. Van dat gesprek wordt een verslag gemaakt. Wanneer de LCTI en de CvI niet tot overeenstemming kunnen komen, terwijl beide partijen van mening zijn dat zij de criteria

zorgvuldig hanteren, wordt de beoordeling van de dossiers waarover partijen van mening verschillen aan de hand van het Kader voor Toezicht door onderzoekers van het LCTI-bureau en de CvI per dossier doorgenomen. Van dat overleg wordt een verslag gemaakt waarbij de eventuele verschillen van mening worden vastgelegd. Wanneer daarmee het verschil van mening niet wordt opgelost terwijl beide partijen van mening zijn dat zij de criteria zorgvuldig hanteren, wordt de CvI uitgenodigd voor een openbare hoorzitting met de LCTI. De CvI kan daarbij externe deskundigen meenemen. De LCTI besluit na deze zitting over de beoordeling en deelt het besluit met de argumentatie schriftelijk mee aan de CvI. De LCTI zendt een afschrift aan de minister van OCenW.

6. Evaluatie van deze werkwijze

De LCTI zal in het najaar van 2004 deze procedure en werkwijze voor het toezicht door de LCTI evalueren aan de hand van de ervaringen die hiermee zijn opgedaan. Deze procedure en werkwijze wordt dan waar nodig bijgesteld. De bijgestelde procedure en werkwijze voor toezicht voor het jaar 2005 wordt aan de CvI's bekend gemaakt. Een afschrift wordt gezonden aan de minister van OCenW.