Indicatiestelling speciaal onderwijs 2002/2003
Negatieve indicaties

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling
Den Haag, december 2003

Inhoud

Voorwoord 5

1. Inleiding en leeswijzer 7
   1.1 Vijfde Faciliteringsregeling 7
   1.2 Negatieve indicaties 8
   1.3 Onderzoeksvragen en opbouw van dit rapport 8

2. Gebruikte dossiers 10
   2.1 Drie bestanden 10
   2.2 De ingezonden dossiers 10
   2.3 Samenstelling van de steekproef 12

3. Verborgen negatieve indicaties 14
   3.1 Rol van het voortraject 14
   3.2 Eerste drie stappen van het protocol 16
   3.3 Berekend percentage en feitelijk percentage 16

4. Kenmerken van negatieve indicaties 17
   4.1 Verdeling over clusters en schoolsoorten 17
   4.2 Reden van afwijzing 18
   4.3 Toelichting bij de afwijzing 21

5. Samenvatting van de bevindingen 24

Bijlagen
1 Samenstelling LCTI en meewerkenden aan rapport 27
2 Literatuur 29

Voorwoord

De minister van OCW heeft het mogelijk gemaakt om in schooljaar 2002/2003 ervaring op te doen met de indicatiestelling, vooruitlopend op de wet Regeling leerlinggebonden financiering. De Regionale expertisecentra (REC's) hebben een Commissie voor de Indicatiestelling (CvI) ingericht. Deze CvI's kregen dossiers van kinderen waarvoor speciaal onderwijs werd gevraagd of ambulante begeleiding in het regulier onderwijs. De CvI's gaven op basis van deze informatie een oordeel over de toelaatbaarheid van de leerling tot een bepaalde schoolsoort aan de hand van landelijke criteria. Het besluit van de CvI had de status van advies aan de Commissie voor Onderzoek van de speciale school. De CvI's zonden een afschrift van het dossier met hun besluit aan de Tijdelijke Commissie Advisering Indicatiestelling (TCAI).

De TCAI kreeg de taak om de indicatiestelling te evalueren. Dit rapport is één van zeven rapporten die gelijktijdig worden uitgebracht. Het betreft:

- Indicatiestelling speciaal onderwijs 2002/2003. De indicatiecommissies van cluster twee.
- Indicatiestelling speciaal onderwijs 2002/2003. De indicatiecommissies van cluster drie.
- Indicatiestelling speciaal onderwijs 2002/2003. De indicatiecommissies van cluster vier.
- Indicatiestelling speciaal onderwijs 2002/2003. Gebruik van de beredeneerde afwijking.
- Indicatiestelling speciaal onderwijs 2002/2003. Negatieve indicaties.
- Indicatiestelling speciaal onderwijs 2002/2003. Beperking van de onderwijsparticipatie.
- De ervaringen van de CvI's met de indicatiestelling speciaal onderwijs en ambulante begeleiding in het schooljaar 2002/2003 (Evers & Van Rijswijk).

Met deze rapporten geeft de TCAI uitvoering aan haar evaluatietaak.

Inmiddels is de wet Regeling leerlinggebonden financiering in werking getreden. De TCAI is benoemd als Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI). De LCTI zal naar aanleiding van deze rapportages een advies uitbrengen met aanbevelingen ten aanzien van de indicatiestelling en de criteria. Zij stelt zich daarbij tot doel een zorgvuldige indicatiestelling te bevorderen en een eenduidig gebruik van de criteria. Daarbij wordt gestreefd naar vereenvoudiging en verduidelijking van criteria en procedures waar dat mogelijk is.

De TCAI heeft slechts van een deel van alle aanmeldingen in 2002/2003 een dossier ontvangen. Wel hebben alle CvI's dossiers ingezonden en alle CvI's op één na ook digitale protocollen ingezonden waarin het besluit werd vastgelegd en onderbouwd.

De dossierinzending aan de TCAI kwam later op gang dan gepland. Ook is het bureau van de TCAI intensief bezig geweest om richtlijnen voor de dossierbeoordeling op te stellen.
Het onderzoek naar de dossiers ten behoeve van de evaluatie is daardoor pas in de zomer gestart. De LCTI had graag meer tijd willen besteden aan het uitwerken van dit onderzoek. Gezien de planning in het werkplan 2002/2003 heeft de LCTI echter al het mogelijke gedaan om de rapporten over dit onderzoek begin december 2003 uit te brengen.

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd met behulp van de digitaal ingevulde protocollen die de CvI's aan de TCAI gezonden hebben en met behulp van de uitkomsten van de beoordeling van een steekproef uit de dossiers door medewerkers van het bureau van de TCAI. Het bureau van de TCAI heeft voor die beoordeling interne richtlijnen opgesteld. Een aantal belangrijke onderdelen zijn door twee onderzoekers beoordeeld. Waar onderzoekers van mening verschilden heeft een arbiter een eindoordeel gegeven. Op deze wijze is getracht zo consistent mogelijk de dossiers te beoordelen.

Aangezien maar van een gedeelte van alle aanmeldingen dossiers aan de TCAI zijn gezonden, kunnen de resultaten in kwantitatieve zin niet representatief geacht worden voor de gehele populatie aangemelde leerlingen. Er zijn echter wel duidelijke trends en signalen die aanleiding zijn voor een advies van de LCTI. De LCTI laat zich daarbij ook leiden door haar gesprekken met CvI's en andere vertegenwoordigers uit het veld.

De hoofdlijnen uit de bovengenoemde rapporten zijn met de CvI's besproken tijdens een werkconferentie op 10 november 2003. De uitkomsten uit deze rapporten bleken goed overeen te stemmen met uitkomsten uit andere rapportages en ervaringen van de CvI's zoals verwoord op deze conferentie. Er is nog een aantal punten aan de indicatiestelling en de criteria te verbeteren. Deze punten zullen behandeld worden in het advies van de LCTI aan de minister van OCW naar aanleiding van deze rapporten.

Veel CvI's, Regionale expertisecentra, aanmeldpunten voor ouders, speciale scholen en andere instanties die bij de aanmelding voor speciaal onderwijs betrokken zijn hebben afgelopen jaar een goede basis gelegd om na 1 augustus 2003 in het kader van de wet Regeling leerlinggebonden financiering te kunnen indiceren. Er is door velen intensief gewerkt aan voorlichting en scholing, logistieke voorbereiding en er is ervaring opgedaan met het gebruik van de criteria en procedures voor indicatiestelling. Sinds 1 augustus 2003 zijn veel CvI's snel van start gegaan om leerlingen te indiceren volgens de nieuwe wet. De LCTI verwacht dat deze rapporten zullen bijdragen aan een goed verloop van de indicatiestelling en een zorgvuldig en eenduidig gebruik van de criteria.

Prof. drs. J. van Londen
Voorzitter van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling

1. Inleiding en leeswijzer

1.1 Vijfde Faciliteringsregeling

Tot april 2002 lag het in de verwachting dat het wetsvoorstel 'leerlinggebonden financiering' en het daaraan gekoppelde systeem van indicatiestelling in augustus 2002 van kracht zouden worden. Deze verwachting moest in april 2002 onverwacht worden bijgesteld toen de Eerste Kamer het wetsvoorstel 'controversieel' verklaarde. Daardoor kon het, door de demissionaire status van het kabinet, niet worden behandeld. Dit leidde er toe dat de invoering van de in het wetsvoorstel vervatte regelingen tot een nader te bepalen datum werd opgeschort. In aansluiting op dit besluit van de Eerste Kamer publiceerde het Ministerie van OCW in mei 2002 de *Vijfde Faciliteringsregeling regionale expertisecentra i.o.* (2002). Deze regeling maakte het mogelijk om de voorbereiding van de invoering van de leerlinggebonden financiering in het schooljaar 2002/2003 voort te zetten en uit te breiden. Daarbij gold als uitgangspunt dat de regionale expertisecentra (REC's) in het schooljaar 2002/2003, voor zover dit binnen de vigerende wetgeving mogelijk was, alvast het werk gingen doen dat in de toekomst (na het van kracht worden van de wet 'leerlinggebonden financiering') van hen verwacht gaat worden. Dit impliceerde onder meer:

- het inrichten van een Commissie voor de Indicatiestelling (CvI) die haar werkzaamheden verricht op basis van door het Ministerie van OCW vastgestelde criteria en procedures;
- het adviseren door de CvI aan de Commissie van Onderzoek (CvO) en het bestuur van de betrokken school voor speciaal onderwijs, die het advies van de CvI betrekken in hun toelatingsbesluit;
- het zenden van de dossiers en protocollen van de besproken leerlingen naar de Tijdelijke Commissie Advisering Indicatiestelling (TCAI);
- het begeleiden van ouders bij de aanmelding en plaatsing van een leerling en
- het coördineren van het voor de indicatiestelling noodzakelijke diagnostisch onderzoek.

Deze *Vijfde Faciliteringsregeling regionale expertisecentra i.o.* legde de basis voor een grootschalig experiment, dat de mogelijkheid bood de met het oog op het wetsvoorstel 'leerlinggebonden financiering' ontwikkelde regelgeving in het schooljaar 2002/2003 op landelijke niveau te beproeven. Van de tijdens dit grootschalig experiment opgedane ervaringen wordt vanuit het LCTI-bureau in een aantal deelrapporten verslag gedaan. Sommige van deze deelrapporten zijn 'clusterspecifiek', andere zijn 'clusteroverstijgend'. Bij de 'clusteroverstijgende' deelrapporten gaat het om de volgende thema's:

- de beperking van de onderwijsparticipatie;
- het gebruik van de beredeneerde afwijking en
- negatieve indicaties.

Het onderhavige rapport heeft betrekking op het laatste thema.

1.2 Negatieve indicaties

De CvI's hebben bij hun besluitvorming de keuze uit vier alternatieven (Van Rijswijk e.a., 2002):
a. alle criteria zijn van toepassing: toelaatbaar tot de gewenste schoolsoort;
b. hoewel niet alle criteria van toepassing zijn is de leerling via de zgn. beredeneerde afwijking toch toelaatbaar;
c. de CvI kan zich nog geen oordeel vormen: daarom wordt één van de scholen van het cluster om een zgn. observatieplaatsing gevraagd;
d. de leerling is niet toelaatbaar.

Het laatste van deze vier alternatieven wordt een *negatieve indicatie* genoemd. Daarbij gaat het om een *negatieve indicatie in strikte zin*: de formele beslissing van een CvI betreffende de toelaatbaarheid van een leerling tot de voorziening waarvoor door de ouders een 'toelaatbaarheidsverklaring' is gevraagd. In de praktijk is niet alleen sprake van negatieve indicaties in formele zin: er is ook regelmatig sprake van *informele negatieve indicaties*: adviezen waarin de ouders wordt verteld dat het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring geen zin heeft, omdat hun kind op grond van de geldende criteria toch niet voor de gewenste voorziening in aanmerking komt. Deze informele negatieve indicatie is uiteraard veel minder grijpbaar dan een formele negatieve indicatie. Het uiteindelijk effect is wel gelijk: de leerling kan geen gebruik maken van de gewenste voorziening.

1.3 Onderzoeksvragen en opbouw van dit rapport

Dit rapport beoogt informatie te verschaffen over de wijze waarop de negatieve indicatie in het schooljaar 2002/2003 gestalte heeft gekregen. Daarbij komen de volgende vragen aan de orde:
a. Hoe vaak is sprake van een formele negatieve indicatie?
b. In hoeverre zijn er op het terrein van negatieve indicaties verschillen tussen de clusters?
c. Op welke gronden besluiten de CvI's tot een negatieve indicatie?
d. Wat is de kwaliteit van de toelichting bij de keuze voor een negatieve indicatie?

Dit verslag wordt na dit inleidende hoofdstuk voortgezet met een hoofdstuk met kwantitatieve informatie over de bij de samenstelling van dit rapport gebruikte gegevens. In dit hoofdstuk gaat het o.a. om het aantal door de CvI's ingezonden dossiers, de verdeling van deze dossiers over de clusters, de besluiten van de CvI's, het aantal negatieve indicaties en de samenstelling van de bij dit rapport gebruikte steekproef.

Hoofdstuk 3 is gewijd aan 'verborgen negatieve indicaties'. Dit hoofdstuk heeft vooral een beschouwend karakter. Dit aspect van het verschijnsel negatieve indicatie kan niet door middel van analyse van de door de CvI's naar het TCAI-bureau toegezonden protocollen worden geanalyseerd. Hoofdstuk 4 bespreekt het percentage formele negatieve indicaties en de verdeling van deze negatieve indicaties over de clusters: de hierboven achter a en b vermelde vragen. In hetzelfde hoofdstuk wordt ook aandacht besteed aan de beweegredenen die tot een negatieve indicatie leiden en de kwaliteit van de toelichting bij de keuze voor een negatieve indicatie: de achter c en d geformuleerde vragen.

Het rapport wordt in hoofdstuk 5 afgerond met een samenvattend overzicht van het besprokene.

2. Gebruikte dossiers

2.1 Drie bestanden

In het schooljaar 2002/2003 had de indicatiestelling door middel van schoolonafhankelijke indicatiecommissies (CvI's) nog geen wettelijke basis (zie par. 1.1). De CvI kon daardoor alleen worden ingeschakeld wanneer de ouders van een voor speciaal onderwijs of ambulante begeleiding aangemelde leerling daartoe expliciet toestemming gaven. Dat is één van de redenen waarom het TCAI-bureau niet van alle van de voor speciaal onderwijs of ambulante begeleiding aangemelde leerlingen een dossier heeft ontvangen. Het percentage leerlingen waarvan wel een dossier is ingezonden is niet bekend. Een ruwe schatting op basis van door de CvI's verstrekte informatie wijst in de richting van een landelijk gemiddelde van ongeveer 50% (Evers & Van Rijswijk, 2003). Het is echter goed mogelijk dat dit percentage nog lager ligt dan de CvI's schatten. Tot 1 augustus 2003 had het TCAI-bureau 2937 dossiers van in 2002/2003 besproken leerlingen ontvangen. De inhoud van deze 2937 dossiers is op hoofdlijnen in kaart gebracht. Een steekproef van 75 tussen 1 januari en 1 augustus 2003 ontvangen dossiers is, met het oog op de samenstelling van dit rapport over negatieve indicaties, uitvoeriger geanalyseerd.

In het verlengde van het bovenstaande kan van drie *bestanden* worden gesproken:

a. een bestand met een onbekende omvang dat alle dossiers van de in 2002/2003 aangemelde leerlingen omvat (dit bestand is verspreid over de dossierkasten van de afzonderlijke scholen);
b. een bestand met alle 2937 in 2002/2003 naar het TCAI-bureau gezonden digitale protocollen en
c. een steekproef van 75 dossiers met een negatieve indicatie uit de in de periode tussen 1 januari en 1 augustus 2003 naar het TCAI-bureau gezonden dossiers.

Dit rapport is gebaseerd op de laatste twee bestanden. Over het algemeen zal duidelijk zijn op welk van deze twee bestanden de tekst betrekking heeft. Wanneer dat niet het geval is zal het betrokken bestand expliciet worden genoemd.

2.2 De ingezonden dossiers

Kader 2.1 biedt een overzicht van de verdeling van de in 2002/2003 door het TCAI-bureau ontvangen dossiers over de clusters twee, drie en vier.

Kader 2.1 **Verdeling van de 2937 in 2002/2003 ontvangen dossiers over de clusters twee, drie en vier**	
Cluster twee	326 (11%)
Cluster drie	1597 (54%)
Cluster vier	1014 (35%)
Totaal	2937 (100%)

De CvI's hadden bij hun besluitvorming over deze dossiers de keuze uit vier alternatieven: toelaten op basis van de in de Vijfde Faciliteringsregeling geformuleerde criteria, toelaten via de zgn. beredeneerde afwijking, observatieplaatsing en 'niet toelaten' (zie par. 1.2). Kader 2.2 toont de verdeling van de 2937 in 2002/2003 genomen besluiten over deze vier alternatieven.

Kader 2.2 **Verdeling van de in 2002/2003 genomen besluiten (N = 2937)**[1]	
Toelaatbaar	1897 (65%)
Toelaatbaar via beredeneerde afwijking	570 (19%)
Observatieplaatsing	100 (3%)
Niet toelaatbaar	347 (12%)
Besluit onbekend	23 (1%)
Totaal	2937 (100%)

Bovenstaand kader laat zien dat bij 12% van de (bij het TCAI-bureau bekende) aanmeldingen sprake was van een negatieve indicatie: de CvI achtte de betrokken leerling niet toelaatbaar tot het speciaal onderwijs.

2.3 Samenstelling van de steekproef

Met het oog op een nadere analyse van deze 347 negatieve indicaties is een steekproef van 75 dossiers relatief uitvoerig onderzocht. Bij de samenstelling van deze steekproef is er naar gestreefd van alle drie de clusters voldoende dossiers te selecteren. Aan dit aspect werd, gezien de aard van de in par. 1.3 geformuleerde onderzoeksvragen, meer waarde gehecht dan aan kwantitatieve representativiteit. Dat leidde tot een simpele steekproef van 75 dossiers: van elk cluster 25 dossiers. Bij de selectie van deze 75 dossiers is zorgvuldig aandacht besteed aan een evenwichtige spreiding over de verschillende CvI's. Dit om te voorkomen dat de uitkomsten van de te verrichten verkenningen al te zeer door de werkwijze of opvattingen van een beperkt aantal CvI's zou worden gekleurd. Kader 2.3 geeft een beeld van de verdeling van de geselecteerde 75 dossiers over de schoolsoorten.

[1] Het is mogelijk dat de inhoud van dit kader niet volledig overeenkomt met soortgelijke kaders in andere clusterspecifieke of clusteroverstijgende rapportages van de TCAI. Dit heeft te maken met de keuze van de onderzoekers om uit te gaan van het in deel 7 van het digitale protocol gegeven 'oordeel' of 'besluit' van de CvI. Het 'oordeel' van de CvI komt niet altijd overeen met het uiteindelijke 'besluit'. De aantallen in dit rapport zijn gebaseerd op het 'besluit', omdat het *besluit* 'niet toelaatbaar' daadwerkelijk uitsluit dat een kind geplaatst wordt. Als het *oordeel* 'niet toelaatbaar' is, blijkt er soms toch besloten te worden het kind te plaatsen.

Kader 2.3
Verdeling van de bij de samenstelling van dit rapport gebruikte steekproef (n=75) over de schoolsoorten

Cluster	Schoolsoort	Aantal	Percentage
Cluster 2	DOV (incl. MG)	0	0%
	SH (incl. MG)	6	8%
	ESM	19	26%
Cluster 3	ZMLK	10	13%
	LZK	12	16%
	LG	2	3%
	MG	1	1%
Cluster 4	ZMOK, PI en L(P)ZK	25	33%
Totaal		75	100%

De verdeling van de negatieve indicaties over de schoolsoorten benadert de feitelijke verdeling van de ingezonden dossiers over de schoolsoorten. Uit kader 2.3 blijkt dat er geen dossiers van dove kinderen betrokken zijn bij de analyse van negatieve indicaties. De reden hiervoor is dat er nauwelijks negatieve indicaties worden gegeven aan kinderen die worden aangemeld voor onderwijs aan dove kinderen. Ook leerlingen met een lichamelijke handicap en leerlingen met een meervoudige handicap vormen in de analyse een kleine groep.
Eenderde van de bestudeerde negatieve indicaties betreft aanmeldingen voor scholen van cluster vier. Er is geen nader onderscheid gemaakt tussen de schoolsoorten binnen cluster vier, omdat de criteria voor de verschillende schoolsoorten identiek zijn en er met een identiek protocol gewerkt wordt.

3. Verborgen negatieve indicaties

3.1 Rol van het voortraject

Binnen het proces dat leidt van onderkenning van problemen op het terrein van de schoolgang tot feitelijke besluitvorming door de CvI kan een groot aantal fasen worden onderscheiden. Zie kader 3.1.

Kader 3.1
Enkele belangrijke fasen in het proces van onderkenning naar indicatiestelling

a. onderkenning van de problematiek door ouders, school en/of anderen;
b. aanvullend onderzoek met daarop aansluitend advisering door één of meer deskundigen;
c. eerste contact(en) met een school voor speciaal onderwijs en/of een aanmeldpunt van een REC;
d. formele aanmelding bij de CvI;
e. inventarisatie van de beschikbare diagnostische informatie door de CvI;
f. (zonodig) aanvullend onderzoek/ opvragen van gegevens
g. oordeels - en besluitvorming door de CvI.

Een deel van deze fasen valt, vanuit het perspectief van de CvI, binnen het zgn. voortraject. Dat zijn de fasen die in kader 3.1 met de letters a tot en met d zijn aangeduid. In dit voortraject vinden (regelmatig) gebeurtenissen plaats die het vaststellen van het percentage negatieve indicaties tot een hachelijke onderneming maken. Een deel van deze gebeurtenissen wordt hieronder kort besproken. Daarbij gaat het achtereenvolgens om:

- de rol van raadgevers in het voortraject;
- de relatie tussen het percentage negatieve indicaties en het bieden van goede voorlichting;
- het mogelijk effect dat het facultatieve karakter van de bemoeienis van de CvI met de plaatsing van leerlingen heeft op het percentage negatieve indicaties in het schooljaar 2002/2003;
- het (onbekende) effect van de werkwijze van intake-medewerkers op het percentage negatieve indicaties.

Ouders van kinderen die met problemen kampen hebben in veel gevallen met een breed spectrum van raadgevers van doen. Een deel van deze raadgevers zal zich (al dan niet terecht) op het terrein van de indicatiestelling begeven: *'uw kind is het meest gebaat met een school voor (…)*of *'uw kind zal niet in aanmerking komen voor (…)'*. In het verlengde van dit soort adviezen wordt een kind terecht of ten onrechte wel of niet bij de CvI aangemeld: zie kader 3.2.

Kader 3.2
Adviezen over al of niet bij CvI aanmelden

	Juist advies	Onjuist advies

Wel aanmelden	1	3
Niet aanmelden	2	4

Onjuiste adviezen kunnen verschillend uitvallen. Sommige kinderen worden ten onrechte bij de CvI aangemeld (cel drie van kader 3.2). In dat geval volgt een negatieve indicatie. Er zijn echter ook kinderen die ten onrechte buiten het gezichtsveld van de CvI blijven (cel vier van kader 3.2). Over het aantal kinderen in de laatste categorie (kinderen met een 'verborgen negatieve indicatie') is weinig bekend.

Het schooljaar 2002/2003 had voor veel van de bij de indicatiestelling betrokkenen het karakter van een overgangsjaar. Dat gold ook voor de omgang met de toelaatbaarheidscriteria. Een aantal verwijzende instanties was nog slechts matig vertrouwd met de nieuwe, in de Vijfde Faciliteringsregeling vastgelegde, toelaatbaarheidscriteria. Dat kan er toe hebben geleid dat een aantal kinderen ten onrechte bij de CvI is aangemeld. Dit zal minder voorkomen naarmate de betrokkenen beter met de nieuwe regelgeving vertrouwd raken. Dit illustreert dat het (officiële) percentage negatieve indicaties sterk afhankelijk is van de mate waarin ouders, scholen en verwijzende instanties op de hoogte zijn van de geldende criteria: hoe beter de informatie waarover zij beschikken, hoe kleiner het aantal negatieve indicaties. Dit kan bevorderd worden door een goed voorlichtingsbeleid. Daarbij moet men zich echter wel realiseren dat adequate voorlichting niet alle problemen kan oplossen: er zullen altijd ouders, scholen en verwijzers blijven die niet in staat (of bereid) zijn van de geboden voorlichting te profiteren. Desalniettemin mag verwacht worden dat goede verlichting op landelijk en regionaal niveau tot een vermindering van het aantal negatieve indicaties zal leiden.

In 2002/2003 was de bemoeienis van de CvI nog niet verplicht. Dat kan enkele CvO's er toe hebben verleid de aanmelding van zgn. twijfelgevallen niet aan de CvI voor te leggen. Het kan er ook toe hebben geleid dat sommige scholen bij twijfelgevallen de ouders wat minder enthousiast om toestemming tot inschakeling van de CvI hebben gevraagd. Bovenstaand (tijdelijk) verschijnsel kan er toe hebben bijgedragen dat het in 2002/2003 door het TCAI-bureau vastgestelde percentage negatieve indicaties wat te klein is uitgevallen.

Een factor waarvan het effect niet of nauwelijks te kwantificeren valt betreft de opstelling van de medewerkers van de scholen voor speciaal onderwijs of van de REC-medewerkers die in 2002/2003 met de 'intake' waren belast. Deze kunnen twee soorten 'beleid' hebben gevoerd: een 'laissez-faire-beleid' (waarbij de ouders niet of nauwelijks over de criteria voor toelating worden geïnformeerd) of een 'restrictief beleid' (waarbij de ouders duidelijk wordt gemaakt dat een aanmelding alleen zin heeft wanneer hun kind aan de 'strikte' criteria van de CvI voldoet). De eerstgenoemde opstelling zal tot een groter aantal negatieve indicaties leiden dan de laatstgenoemde. Ook over dit aspect zijn geen empirische gegevens beschikbaar.

Dit alles maakt het noodzakelijk het empirische materiaal dat wel beschikbaar is met de nodige voorzichtigheid te hanteren. De cijfers zijn juist, maar de werkelijkheid achter de cijfers is voor een niet onbelangrijk deel onbekend.

3.2 Eerste drie stappen van het protocol

De eerste drie stappen van het digitale protocol dat de CvI's hanteren betreffen:
a. de inventarisatie van een aantal persoonsgegevens;
b. het in kaart brengen van de reden van aanmelding en
c. het in kaart brengen van de al dan niet beschikbare diagnostische informatie.

Het ligt voor de hand dat het tijdens het zetten van deze drie stappen wel eens duidelijk wordt dat een bepaalde leerling voor een verkeerde schoolsoort of (wat lastiger is) bij een verkeerd REC is aangemeld. Wanneer dat het geval is wordt met de ouders overlegd hoe hiermee moeten worden omgegaan. Dit zal er doorgaans toe leiden dat de ouders instemmen met verwijzing naar een andere schoolsoort of een ander REC. In zo'n geval wordt het besluitvormingsproces van de CvI voortijdig afgebroken. Dit wordt niet als een negatieve indicatie beschouwd. Men zou wel van een 'verborgen negatieve indicatie' kunnen spreken. Ook dit verschijnsel bewerkstelligt dat het door het TCAI-bureau geregistreerde percentage negatieve indicaties geen recht doet aan het feitelijke percentage.

3.3 Berekend percentage en feitelijk percentage

Het door het TCAI-bureau berekend percentage negatieve indicaties is gebaseerd op het aantal negatieve indicaties binnen de digitale protocollen die naar het TCAI-bureau zijn gezonden. Er is geen rekening gehouden met de volgende (verborgen) negatieve indicaties:
a. negatieve indicaties die door andere instanties dan de CvI's zijn uitgesproken;
b. negatieve indicaties die (al dan niet terecht) door intake-medewerkers zijn geformuleerd;
c. negatieve indicaties die het gevolg zijn van het voortijdig afbreken van de indicatie-procedure door de CvI;
d. negatieve indicaties waarbij het protocol (ten onrechte) niet naar het TCAI-bureau is gezonden.

Dat betekent dat het zeer waarschijnlijk is dat het officiële percentage negatieve indicaties lager is dan het feitelijk percentage. Hiermee moet rekening worden gehouden bij de interpretatie van de cijfers die in het volgend hoofdstuk worden gepresenteerd.

4. Kenmerken van negatieve indicaties

4.1 Verdeling over clusters en schoolsoorten

Van de 2937 digitale protocollen die in het schooljaar 2002/2003 naar het TCAI-bureau zijn gezonden bevatten er 347 een negatieve indicatie[2]. Kader 4.1 biedt een beeld van de verdeling van deze negatieve indicaties over de clusters twee, drie en vier.

Kader 4.1
Verdeling van de negatieve indicaties over de clusters (N = 2937)

	Aantal digitale protocollen	Aantal negatieve indicaties	Percentage
Cluster twee	326	66	20%
Cluster drie	1597	175	11%
Cluster vier	1014	106	10%
Totaal	2937	347	12%

Bij 12% van de digitale protocollen is de CvI van mening dat het kind niet toelaatbaar is tot het (voortgezet) speciaal onderwijs. Uit kader 4.1 blijkt dat men in cluster twee relatief vaker (twee keer zo vaak) dan in cluster drie of vier van mening is dat de aangemelde leerling niet toelaatbaar is. Er worden in dat cluster meer kinderen aangemeld die niet voldoen aan de criteria. Kader 4.2 vermeldt de verdeling van deze negatieve indicaties over de schoolsoorten.

[2] Het hier vermelde aantal negatieve indicaties kan enigszins afwijken van aantallen in andere rapportages van de TCAI in dezelfde periode. Dit heeft te maken met de keuze van de onderzoekers om uit te gaan van het in deel zeven van het protocol gegeven *oordeel* of *besluit* van de CvI. Oordeel en besluit komen niet altijd overeen.

Kader 4.2
Verdeling van de negatieve indicaties over de schoolsoorten (N = 2937)

Schoolsoort	Aantal dossiers	Aantal negatieve indicaties	Percentage
DOV/MG	16	0	0%
SH/MG	41	5	12%
ESM	270	61	23%
ZMLK	960	66	7%
LZK (SOM)	139	20	14%
LG/MG	498	89	18%
Cluster vier	1014	106	10%
Totaal	2937	347	12%

Het hoge percentage negatieve indicaties binnen cluster twee heeft vooral betrekking op leerlingen die zijn aangemeld voor het onderwijs aan kinderen met ernstige spraak-taalmoeilijkheden. Bij veel leerlingen die geen indicatie kregen voldeed de ernst van de spraaktaalachterstand niet aan de vastgestelde criteria. De leerlingen die worden afgewezen hadden wel een achterstand, maar scoorden boven de ondergrens die in de criteria gehanteerd wordt.

In cluster drie is het grootste deel van de negatieve indicaties te vinden in de groep leerlingen die is aangemeld voor onderwijs aan lichamelijk gehandicapte kinderen (inclusief MG). In het clusteroverstijgende rapport over de structurele belemmering in de onderwijsparticipatie (LCTI, 2003) komt naar voren dat het aantonen hiervan (regelmatig) problemen oplevert.

4.2 Reden van afwijzing

Binnen de in de Vijfde Faciliteringsregeling opgenomen toelaatbaarheidscriteria kunnen drie hoofdcategorieën worden onderscheiden:
- criteria op het terrein van stoornissen en/of beperkingen;
- criteria op het terrein van de belemmering van de onderwijsparticipatie en
- criteria op het terrein van de ontoereikendheid van de reguliere zorg.

Kader 4.3 biedt een overzicht per cluster van de soorten criteria waaraan bij een negatieve indicatie niet werd voldaan

Kader 4.3
Overzicht in % per cluster van de (combinatie van) soorten criteria waaraan bij een negatieve indicatie niet werd voldaan; toelichting in tekst (N=347)

Soort criteria	Cluster twee[3]	Cluster drie	Cluster vier	Totaal
alleen stoornissen / beperkingen	15%	13%	6%	12%
alleen belemmering onderwijsparticipatie	2%	5%	1%	3%
alleen ontoereikendheid reguliere zorg	2%	1%	2%	1%
twee of meer categorieën criteria	78%	78%	85%	80%
alle criteria van toepassing	3%	3%	6%	4%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Opvallend is dat leerlingen die een negatief advies kregen meestal aan meer dan één criterium niet voldoen. Dit geldt voor 80% van alle aangemelde kinderen. Van het totale aantal leerlingen wordt 16% niet toelaatbaar geacht omdat slechts één criterium niet werd aangetoond. De verschillen tussen de clusters zijn klein.
Het komt weinig voor dat leerlingen op basis van één criterium worden afgewezen. Desalniettemin is er een trend zichtbaar. Het ontbrekende stoorniscriterium lijkt (vooral in de clusters twee en drie) vaker reden te zijn om een leerling niet toe te laten dan als alleen de belemmering in de onderwijsparticipatie of alleen de toereikendheid van de reguliere zorgstructuur niet is aangetoond. Deze laatste twee waren zelden als enige (dus de rest van de criteria werden wel aangetoond) reden voor een negatief advies. Hierbij dient opgemerkt te worden dat onder het stoorniscriterium voor kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden zowel de spraak- of taalstoornis als de gerichte spraak- of taaltherapie vallen. Indien één van beide onvoldoende is onderbouwd, wordt niet aan het stoorniscriterium voldaan. Nader onderzoek wijst uit dat het zeer zelden voorkomt dat er wordt afgewezen omdat uitsluitend gerichte spraak- of taaltherapie ontbreekt. Vrijwel altijd is er dan tevens geen aangetoonde spraak- of taalstoornis. Het stoorniscriterium voor cluster vier bestaat uit drie onderdelen: de geclassificeerde psychische stoornis, de

[3] De percentages voor cluster twee in dit kader zijn uitsluitend gebaseerd op gegevens van aanmeldingen voor onderwijs aan kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden en slechthorende kinderen, omdat er van dove kinderen geen negatieve indicaties zijn ingezonden.

integraliteit van de problematiek en de bemoeienis van Jeugdzorg. Aan het stoorniscriterium wordt voldaan indien de drie onderdelen voldoende worden aangetoond in de onderliggende rapportage. Ook hier geldt dat bij negatieve indicaties meestal minstens twee van de drie delen niet voldoende werden aangetoond.
In cluster vier is het percentage leerlingen dat werd afgewezen omdat aan minder dan twee criteria niet werd voldaan iets lager in vergelijking met de clusters twee en drie. Uit de clusterspecifieke rapportage van cluster vier (LCTI, 2003) blijkt dat het aantonen van het stoorniscriterium vaak problemen oplevert. Ongeveer de helft van de kinderen voldoet niet aan de eis dat de stoornis geclassificeerd is met behulp van een classificatiesysteem zoals de DSM-IV of ICD-10. Dit zou het lagere percentage kunnen verklaren van leerlingen dat wordt afgewezen voor cluster vier indien alleen het stoorniscriterium niet is aangetoond. De CvI's maken veel gebruik van de beredeneerde afwijking als er geen DSM-IV classificatie is gebruikt.
CvI's van cluster vier wezen vergeleken met de andere twee clusters, minder vaak leerlingen af waarbij aan een enkel criterium niet werd voldaan. Daarentegen is het percentage leerlingen dat geen indicatie kreeg terwijl wel aan alle criteria werd voldaan iets hoger binnen dit cluster ten opzichte van het gemiddelde. Om te illustreren welke leerlingen een negatieve indicatie krijgen ondanks het feit dat alle criteria duidelijk zijn aangetoond volgt een voorbeeld:
Een zesjarige jongen is aangemeld voor cluster vier. Een kinderpsychiater heeft ADHD (DSM-IV) vastgesteld. Het probleem manifesteert zich behalve thuis en op school, ook in zijn vrije tijd. Zijn problemen belemmeren hem aantoonbaar bij het participeren in de onderwijsleersituatie. Er is gedurende geruime tijd bemoeienis geweest van Jeugdhulpverlening. Uit recent psychodiagnostisch onderzoek blijkt de jongen te beschikken over een IQ van 56. Er wordt aan alle criteria voor cluster vier voldaan, toch wordt het kind afgewezen. Het IQ is te laag voor cluster vier onderwijs dat een grens van 70 hanteert. In dit geval wordt verwezen naar cluster drie.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, ontbreekt bij het merendeel van de afgewezen leerlingen meer dan één criterium. Per cluster is tevens bekeken aan welke criteria niet voldaan werd. Voor cluster drie en vier geldt dat tweederde van de leerlingen geen aantoonbare belemmering in de onderwijsparticipatie ondervindt. Ruim de helft voldoet volgens de CvI's niet aan het stoorniscriterium. Binnen cluster twee is het beeld anders. Daar is het stoorniscriterium vaker onvoldoende aangetoond dan de belemmering in de onderwijsparticipatie.

4.3 Toelichting bij de afwijzing

Wanneer de CvI een leerling niet toelaatbaar acht, wordt van haar verwacht dat zij (dit mede met het oog op klachten van ouders en eventuele beroepsprocedures) door middel van een schriftelijke toelichting duidelijk maakt waarom de leerling niet voor toelating in aanmerking komt. De kwaliteit van deze toelichtingen is steekproefsgewijs door medewerkers van het TCAI-bureau beoordeeld. De TCAI heeft bij de beoordeling van de toelichting gebruik gemaakt van intern opgestelde richtlijnen. Deze worden gepresenteerd in kader 4.4.

Kader 4.4
Richtlijnen met betrekking tot beoordelen van de kwaliteit van de toelichting bij negatieve indicaties

Kwaliteit van de toelichting	Richtlijn	Voorbeeld
Onvoldoende	Uit het digitale protocol is niet duidelijk op te maken waarom de CvI van mening is dat de leerling niet toelaatbaar is.	*'De leerling komt niet in aanmerking voor ZMOK-onderwijs.' Er blijkt verder nergens waar men dat uit opmaakt.*
Twijfelachtig	De toelichting in het digitale protocol zelf maakt niet duidelijk waarom de leerling niet toelaatbaar wordt geacht, maar dit kan wel uit andere delen van het protocol worden afgeleid. Wanneer het oordeel van de CvI, naar de mening van de TCAI, op plausibele overwegingen berust, is in dat geval voor *twijfelachtig* gekozen.	*'Onderwijs vanuit cluster vier lijkt niet geïndiceerd.' Dit blijkt zowel uit rapportage van jeugdzorg als uit het rapport van maatschappelijk werk.*
Voldoende	De CvI vermeldt (op basis van plausibele) overwegingen waarom de leerling niet toelaatbaar wordt geacht.	*'Er zijn geen spraakproblemen. De onderwijsbeperking vloeit vooral voort uit een algehele ontwikkelingsachterstand.'*
Ruim voldoende	De CvI relateert de keuze voor een negatieve indicatie aan de criteria waaraan de problemen van de betrokken leerling niet voldoet.	*'De leerling voldoet niet aan de criteria betreffende de ernst van de stoornis. Hij voldoet ook niet aan het criterium betreffende de beperking in de onderwijsparticipatie. Er is vooral sprake van problemen op het gebied van de verwerving van het Nederlands als tweede taal.'*

Om de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid te bevorderen is gekozen voor een procedure waarbij elk dossier tweemaal werd beoordeeld. Indien er onderlinge verschillen aan het licht traden is met behulp van een arbiter tot een eindoordeel gekomen. De resultaten van de analyse staan in kader 4.5.

Kader 4.5
Kwaliteit toelichting negatieve indicaties in % (n = 75)

Kwaliteit van de toelichting is onvoldoende	6 %
Kwaliteit van de toelichting is twijfelachtig	23 %
Kwaliteit van de toelichting is voldoende	31 %
Kwaliteit van de toelichting is ruim voldoende	40 %
Totaal	100 %

Nadere analyse wijst uit dat de toelichting driemaal ‘onvoldoende’ is, omdat er geen digitaal protocol was ingezonden. In de overige twee gevallen was ondanks de aanwezigheid van een ingevuld protocol niet duidelijk waarom de CvI de leerling niet toelaatbaar achtte. Bijvoorbeeld: 'Leerling met ernstige ontwikkelingsachterstand en beperkte verstandelijke mogelijkheden en redzaamheid. Negatief advies ZMLK.’
Een kwart van deze steekproef heeft een toelichting van twijfelachtige kwaliteit. De toelichting maakt niet duidelijk waarom een leerling wordt afgewezen, maar dit kan wel elders uit het protocol worden afgeleid. Bijna tweederde van de dossiers bevat een toelichting die op z’n minst voldoende is. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat het niet gaat om de kwantiteit, maar uitdrukkelijk om de kwaliteit van de toelichting. Een korte toelichting kan ook zeer informatief zijn.

5. Samenvatting van de bevindingen

In het schooljaar 2002/2003 vond een grootschalig experiment plaats waarbij op landelijk niveau de regelgeving zoals aangereikt in de Vijfde Faciliteringsregeling expertisecentra in oprichting werd beproefd. Dit rapport beoogt informatie te verschaffen over de wijze waarop de negatieve indicatie in het proefjaar gestalte heeft gekregen.
Het rapport geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

a. Hoe vaak is sprake van een formele negatieve indicatie?
b. In hoeverre zijn er op het terrein van negatieve indicaties verschillen tussen de clusters?
c. Op welke gronden besluiten de CvI's tot een negatieve indicatie?
d. Wat is de kwaliteit van de toelichting bij de keuze voor een negatieve indicatie?

Tot 1 augustus 2003 heeft de TCAI 2937 digitale protocollen ontvangen. Hiervan bleken er 347 een negatieve indicatie te betreffen. Dat komt neer op 12%. Voor cluster twee was het percentage hoger (20%) dan voor cluster drie en vier. Daarbij was het percentage respectievelijk 11% en 10%. De negatieve indicaties van cluster twee betroffen bijna uitsluitend leerlingen die zijn aangemeld voor onderwijs aan leerlingen met ernstige spraaktaalproblemen.

Een steekproef van 75 dossiers met een negatieve indicatie (digitaal en papier) is inhoudelijk nader onderzocht. Bij de samenstelling van de steekproef is rekening gehouden met een evenwichtige spreiding over de schoolsoorten en over de verschillende Commissies voor de Indicatiestelling (CvI's).

De TCAI is het in bijna alle gevallen eens met het negatieve advies van de CvI's. De leerlingen die niet toelaatbaar werden geacht, voldeden in meerderheid aan meer dan één criterium niet. Het was bij deze gevallen evident dat de leerling niet in aanmerking kwam voor speciaal onderwijs of ambulante begeleiding.

De toelaatbaarheidscriteria kunnen in drie categorieën verdeeld worden: criteria op het terrein van stoornissen/beperkingen, belemmering van de onderwijsparticipatie en ontoereikendheid van de reguliere zorg. Opvallend is dat 80% van de leerlingen die een negatieve indicatie krijgen aan meer dan één criterium niet voldoet. Het is daardoor evident dat leerlingen met een negatieve indicatie daadwerkelijk niet zijn aangewezen op speciaal onderwijs. Een klein percentage van de leerlingen met negatieve indicaties kunnen verwezen worden naar onderwijs van een ander cluster.

Voor wat betreft de leerlingen die de CvI via de beredeneerde afwijking toelaat, is de TCAI nog wel eens van mening dat er geen sprake is van gelijke zwaarte. Het betreft ongeveer één derde van het totaal aantal beredeneerde afwijkingen.

In het protocol kan de CvI schriftelijk toelichten welke overwegingen een rol gespeeld hebben bij de besluitvorming. De kwaliteit van deze toelichting bleek in een kwart van de protocollen van leerlingen met een negatief advies niet voldoende om de oordeelsvorming van de CvI goed te kunnen volgen. Met het oog op klachten van ouders en eventuele beroepsprocedures is dit een aandachtspunt voor de toekomst. Een transparante oordeelsvorming en een heldere toelichting van de CvI zijn daarom van evident belang.

In dit rapport is getracht het gebruik van de negatieve indicatie in kaart te brengen. De samensteller van dit rapport hoopt hiermee een bijdrage te hebben geleverd aan de verdere verbetering van het indicatiestellingproces.

Bijlage 1

Samenstelling Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling

Prof. drs. J. van Londen (voorzitter)
Mevrouw prof. dr. I.A. van Berckelaer-Onnes
Prof. dr. N. Bleichrodt
Prof. dr. W.O. Renier
Prof. dr. L.M. Stevens
Mevrouw dr. R. Gonggrijp (secretaris, tevens directeur van het bureau van de LCTI)

Aan de totstandkoming van dit rapport hebben meegewerkt

Auteur
Mevrouw drs. K.J. Eendhuizen

Adviseur
Dr. C.M. van Rijswijk

Informatie uit de databases
Drs. M. Steverink

Bijlage 2

Literatuur

Evers, S. & Rijswijk, C.M. van (2003). Ervaringen van de CvI's in het schooljaar 2002/2003. Den Haag: LCTI.

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling. *Indicatiestelling speciaal onderwijs 2002/2003: De indicatiecommissies van cluster drie.* Den Haag: LCTI, 2003.

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling. *Indicatiestelling speciaal onderwijs 2002/2003: De indicatiecommissies van cluster vier.* Den Haag: LCTI, 2003.

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling. *Indicatiestelling speciaal onderwijs 2002/2003: Gebruik van de beredeneerde afwijking.* Den Haag: LCTI, 2003.

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling. *Indicatiestelling speciaal onderwijs 2002/2003: Negatieve indicaties.* Den Haag: LCTI, 2003.

Rijswijk, C.M. van, As, M.L.J. van, Bruins, M., Greef, E.E.M. de & Sikkema, A. (2002). *Indicatiestelling speciaal onderwijs en ambulante begeleiding 2002/2003. Model-protocol voor de indicatiecommissies van cluster vier*. Zoetermeer: TCAI.

Rijswijk, C.M. van & Greef, E.E.M. de (2001). *Criteria en procedures beproefd. Ervaringen van het Bureau Proeftoetsing Indicatiestelling en de Commissie Proeftoetsing Indicatiestelling met het Tweede Proeftraject Indicatiestelling speciaal onderwijs.* Zoetermeer: BUPRIN.

Tijdelijke Commissie Advisering Indicatiestelling (2001a). *Voorlopig Advies Criteria voor Indicatiestelling in het kader van het wetsvoorstel Regeling Leerlinggebonden Financiering.* Zoetermeer: TCAI.

Tijdelijke Commissie Advisering Indicatiestelling (2001b). *Advies Criteria voor Indicatiestelling in het kader van het wetsvoorstel Regeling Leerlinggebonden Financiering.* Zoetermeer: TCAI.

Vijfde Faciliteringsregeling regionale expertisecentra i.o. schooljaar 2002–2003 (2002). *Uitleg. Gele katern, Jaargang 2002, nr. 14,* p. 6–17.

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

Auteur	K.J. Eendhuizen
Ontwerp en druk	raster grafischontwerpers, Delft
Uitgave:	2003
ISBN:	90-8522-003-3

© Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling