

Advies van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling over 2005

Indicatiestelling speciaal onderwijs/leerlinggebonden financiering

**Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling
Den Haag maart 2006**

Inhoud

1	Overzicht indicatiestelling 2004/2005	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Indicaties en herindicaties	4
1.3	Groei en stabilisatie	5
1.4	Mogelijkheden om de groei van het speciaal onderwijs cluster 4 te beheersen	6
1.5	Ervaringen van CvI's met de indicatiestelling	9
1.6	Uitwisseling met professionals uit het speciaal onderwijs	10
1.7	Gebruik van de criteria	10
2	Advies	13
2.1	Onderzoek naar de indicatiestelling in 2004/2005	13
2.2	Variatie in de geldigheidsduur van de indicatie	15
2.3	De bekostiging per indicatie	16
2.4	Aanpassing van de criteria	17
-	kinderen met een verstandelijke beperking en ernstige gedragsproblematiek	17
-	criterium voor leerachterstand in het VO	19
-	criteria voor LZK en LG samen laten vallen	19
-	criteria voor spraak-taalstoornissen in relatie tot de cognitieve mogelijkheden	20
2.5	Indicatie voor pupillen die een Justitiële Jeugd Inrichting verlaten	20
3	Indicatiestelling in het kader van de Herijking zorgstructuren PO en VO	23
3.1	Wensen voor de indicatiestelling in het kader van de Herijking	23
3.2	Aandachtspunten en aanbevelingen voor de indicatiestelling in het van de Herijking	24
4	Aandachtspunten voor de toekomst	29

Bijlage 1: Management samenvatting Indicatiestelling speciaal onderwijs 2004/2005 analyse van protocollen en dossiers. LCTI 2006

Bijlage 2: Bekostiging Indicatiestelling (V)SO /LGF, Verkenning. Januari 2006

Bijlage 3: Automatische Indicatie voor pupillen die een JJI verlaten. LCTI 2006

1 Overzicht indicatiestelling 2004/2005

1.1 Inleiding

De Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) heeft tot taak te adviseren over de indicatiestelling voor speciaal onderwijs en de criteria die daarbij gebruikt worden. Daarvoor is onderzocht hoe de CvI's de criteria gebruikt hebben. De resultaten zijn per schoolsoort beschreven in 'Indicatiestelling speciaal onderwijs 2004/2005: analyse van protocollen en dossiers'. De LCTI spreekt met de CvI's over de wijze waarop zij de criteria gebruiken en over de bevindingen van de LCTI bij het onderzoek naar hun dossiers. In die gesprekken brengen de CvI's en REC coördinatoren naar voren welke problemen zij ervaren bij de indicatiestelling. De LCTI spreekt ook met andere betrokkenen: het ministerie van OCW en VWS, politici, de WEC-Raad, ouderorganisaties, vertegenwoordigers van verenigingen van professionals, wetenschappers en ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigers van indicatieorganen in de zorg en op het gebied van de werkgelegenheid. De LCTI heeft met al deze informatie als het ware een overzichtsfoto gemaakt van het tweede jaar indicatiestelling speciaal onderwijs. Deze 'foto' toont ons enkele bijzonderheden, die in hoofdstuk 1 aan de orde komen. Hoofdstuk 2 gaat in op de aanbevelingen uit het dossieronderzoek. In hoofdstuk 2 worden adviezen gegeven over de indicatiestelling en de criteria. Hoofdstuk 3 geeft enkele aandachtspunten voor de discussie over de Herijking zorgstructuren PO en VO, in het bijzonder de inrichting van de indicatiestelling daarin. Tenslotte blikte de LCTI in hoofdstuk 4 vooruit: welke vragen moeten nog beantwoord worden om de huidige indicatiestelling nog beter te laten verlopen en verder tegemoet te komen aan de – soms uiteenlopende – wensen van de vele betrokken partijen.

Toezicht en Advies

De LCTI heeft naast haar onderzoek- en adviestaak het afgelopen jaar ook tot taak gehad om toezicht uit te oefenen op de indicatiestelling met betrekking tot de toelaatbaarheid van leerlingen tot het speciaal onderwijs. De toelatingsdiagnostiek wordt ook wel met een minder fraai woord 'slagboomdiagnostiek' genoemd. Die term maakt in elk geval duidelijk waar het over gaat:

- komen de juiste kinderen op de voor hen juiste school, en
- worden de indicaties alleen afgegeven als dat echt noodzakelijk is.

Dat laatste aspect wordt vaak afgemeten aan de groei van het speciaal onderwijs. Grote groei doet dan vermoeden dat er mogelijk meer kinderen geïndiceerd worden dan strikt noodzakelijk is. De afgelopen twee jaar lieten een sterke instroom van leerlingen zien in cluster 4, waardoor de capaciteit van het speciaal onderwijs uit balans raakte. Daar zijn de nodige problemen uit voortgekomen.

De indicatie werkt naar twee kanten: optimale plaatsing van de leerling en beheersing van de relatief schaarse middelen bij een overigens open eind financieringssysteem. Bij een sterke groei van het speciaal onderwijs komt de vraag naar beheersing scherper in beeld. Dit advies belicht beide kanten. De LCTI gaat er niet a-priori vanuit dat groei van het speciaal onderwijs – of van een bepaald cluster daarbinnen – betekent dat er kinderen een indicatie krijgen terwijl dat niet echt noodzakelijk is. Verschuivingen in het speciaal onderwijs moeten mogelijk zijn. Maar de focus van het speciaal onderwijs moet wel worden bewaakt. In dit advies wordt, mede op basis van uitkomsten van onderzoek, aandacht besteed aan de groei van met name cluster 4.

Werkwijzen

De LCTI onderzoekt in het kader van haar toezichttaak een steekproef van de dossiers waarop de CvI's indicatiebesluiten hebben gebaseerd en rapporteert over de uitkomsten van dit onderzoek aan de CvI's. Op die wijze wordt gewerkt aan een juist en eenduidig gebruik van de criteria, om een vergelijkbare rechtspositie van leerlingen en ouders te waarborgen. De centrale vraag daarbij blijft of het kind is aangewezen op speciaal onderwijs. De criteria zijn daarbij maatgevend, er is kennis en ervaring van professionals nodig om ze zorgvuldig toe te passen bij kinderen waarvan de problematiek zich steeds anders manifesteert. Tegelijkertijd bieden de criteria de mogelijkheid aan die professionals om een afweging te maken in situaties waarin de criteria niet precies passen op de problematiek van een kind, terwijl de problematiek wel van gelijke zwaarte is. Zij kunnen in zo'n geval de 'beredeneerde afwijking' gebruiken.

De LCTI heeft zich in de schooljaren 2003/2004 en 2004/2005 met haar toezicht op alle CvI's gericht. Er is in deze jaren uitleg nodig geweest en er zijn afspraken gemaakt om te zorgen dat CvI's op dezelfde wijze met de criteria omgaan. De maatstaven voor beoordeling zijn in 2004/2005 strenger geweest dan in het eerste jaar, 2003/2004. Ondanks de precaire positie van de LCTI als toezichthouder in 2004/2005 hebben de meeste CvI's te kennen gegeven dat zij gebruik gemaakt hebben van de terugkoppeling om hun werkwijze te verbeteren. CvI's waarmee de LCTI te vaak van mening verschilde over het indicatiebesluit werden door de LCTI uitgenodigd om over de terugkoppeling te spreken. Ook de REC coördinator is daarbij uitgenodigd. De verschillen in de besluitvorming tussen CvI en LCTI zijn geanalyseerd en er zijn afspraken gemaakt over het juiste gebruik van de criteria. De dossiers van deze CvI's worden nu met voorrang opgevraagd en beoordeeld. Mocht het gebruik van de criteria door de CvI niet verbeterd zijn, dan zal de LCTI ook haar aanwijzingsbevoegdheid gebruiken.

In dit rapport wordt gebruik gemaakt van het onderzoek dat de LCTI als toezichthouder uitvoert. Dit advies is geen rapportage van de uitvoering van de toezichttaken. Daarvoor is het jaarverslag aangewezen.

1.2 Indicaties en herindicaties

In 2004/2005 zijn bijna 35.000 kinderen door de Commissies voor de Indicatiestelling (CvI's) geïndiceerd. De helft daarvan betreft herindicaties van kinderen die al op het basis- of voortgezet (speciaal) onderwijs zitten. De Regionale Expertise Centra (REC's) hadden een planning gemaakt om alle leerlingen op de speciale scholen tijdig voor 1 augustus 2005 een herindicatie te geven. Ondanks de verlenging van de herindicatie termijnen heeft een deel van de REC's zich aan deze planning gehouden.

Wanneer leerlingen voor het eerst werden aangemeld was er meestal goede en betrouwbare informatie beschikbaar voor de besluitvorming door de Commissie voor de Indicatiestelling (CvI). Echter, de kwaliteit van de herindicatie dossiers was zeer wisselend. Bij een herindicatie zou de CvI zich vooral moeten baseren op de evaluatie van het handelingsplan. Er is binnen de REC's door Commissies voor de Begeleiding in samenspraak met de CvI's gewerkt aan het inzenden en verbeteren van de handelingsplannen. De CvI's meldden dat zij steeds vaker handelingsplannen in de

dossiers vinden. Evaluaties van handelingsplannen worden echter nog maar weinig aangetroffen. De LCTI heeft de CvI's daarop aangesproken.

De indicatiestelling heeft een impuls gegeven aan meer betrouwbare diagnostiek en heeft geleid tot het meer consequent opstellen van handelingsplannen in het speciaal onderwijs. Op dat laatste punt is nog verdere verbetering nodig.

1.3 Groei en stabilisatie

De instroom van leerlingen die uit het regulier onderwijs naar het speciaal onderwijs gaan, groeit. Deze groei komt vrijwel geheel voor rekening van cluster 4. De instroom vanuit de reguliere setting in cluster 2 en 3 is niet of nauwelijks gestegen in vergelijking met de instroom uit het regulier onderwijs of de voorschoolse situatie in 2003/2004.

Het aantal leerlingen met een leerlinggebonden budget (rugzakleerlingen) zal tot augustus 2007 toenemen. Dit komt doordat de indicaties van de leerlingen die in 2003/2004 een leerlinggebonden budget kregen die geldig zijn tot 1 augustus 2007; tot deze datum komen er dus steeds rugzakleerlingen bij terwijl er weinig 'uitstromen'. In schooljaar 2006/2007 kunnen de eerste rugzakleerlingen een herindicatie aanvragen of 'uitstromen'. Daarna zou er meer stabiliteit in het aantal rugzakleerlingen kunnen ontstaan.

De LCTI stelt in dit advies voor om CvI's de mogelijkheid te bieden ook kortere indicatietermijnen toe te kennen.

In het rapport 'Kanttekeningen bij de groei van cluster 4' (De Greef en Van Rijswijk, november 2005) zijn de uitkomsten gegeven van een eerste analyse van de oorzaken van de groei van cluster 4, dat door de LCTI is uitgevoerd.

In anderhalf jaar tijd is het aantal leerlingen met psychiatrische en gedragsstoornissen dat gebruik maakt van speciaal onderwijs cluster 4 toegenomen met 23%. Het aantal voor cluster 4 geïndiceerde leerlingen met een leerlinggebonden budget (rugzak) in het regulier onderwijs groeit het sterkst: in oktober 2005 zijn er vijf maal zoveel rugzakleerlingen met een cluster 4 indicatie dan in oktober 2003. Bij 60% van deze rugzakleerlingen is een aan autisme verwante stoornis vastgesteld, in veel gevallen PDD-NOS. Bij onderzoek van een steekproef uit deze dossiers kunnen de LCTI onderzoekers voor het grootste deel de positieve indicatiebesluiten van de CvI's onderschrijven.

De LCTI pleit naar aanleiding van het rapport voor nader kwalitatief onderzoek naar de stijging van het aantal leerlingen en naar de verschillen die zich tussen regio's voordoen. Het Ministerie van OCW heeft eind januari 2006 dan ook om nader onderzoek gevraagd naar de groeibevorderende factoren binnen cluster 4 in de verschillende regio's.

1.4 Mogelijkheden om de groei van het speciaal onderwijs cluster 4 te beheersen

De groei van het speciaal onderwijs in cluster 4 en vooral de groei van leerlinggebonden financiering roept vragen op: is voor al die geïndiceerde kinderen nu echt een leerlinggebonden budget nodig? Zijn de criteria wel onderscheidend genoeg? Waar komen al die gedragsstoornissen vandaan? Zijn er mogelijkheden om dat groeiend aantal aanmeldingen in te perken?

De LCTI ziet de groei van de leerlinggebonden financiering vanuit cluster 4 als het resultaat van een complex van condities in de samenleving, de onderwijsorganisatie en de hulpverlening. Dit complex vraagt aandacht omdat niet alle condities zo onherroepelijk zijn als mocht lijken.

De groei van het beroep op speciaal onderwijs vanuit cluster 4 staat niet op zichzelf. Ook in de jeugdzorg groeit het beroep op hulp op een aantal fronten (Kerntabellen jeugdzorg 1998 – 2002, NIZW Jeugd, Expertisecentrum jeugdzorg; Zorg behoefte & vraag in de geestelijke gezondheidszorg, regio Midden-Westelijk Utrecht. Julius Centrum, Utrecht. 2005. V.J.A. Raijmakers e.a.).

Is voor al die geïndiceerde kinderen nu echt een leerlinggebonden budget nodig?

Uit analyse van de dossiers van aanmeldingen voor cluster 4 komt de LCTI in schooljaar 2004/2005 bij het overgrote deel van de gevallen tot de conclusie dat zij het oordeel van de CvI deelt: voor het aangemelde kind is hulp nodig. De CvI heeft dan slechts één keuze: een positieve beschikking toekennen voor ruim 3 jaar. Dit dilemma wordt ook in de andere clusters naar voren gebracht. Formeel is er ook de keuze voor observatieplaatsing, echter deze keuze wordt veelal niet uitvoerbaar geacht. Een plaats voor observatie wordt niet bekostigd en komt dan ook niet licht beschikbaar als de scholen al overvol zijn.

In het veld wordt wel geopperd dat een indicatie niet altijd voor 3 jaar nodig is. Bij een klein deel van de aanmeldingen zou korter durende hulp mogelijk voldoende kunnen zijn om kinderen weer 'op de rails te zetten'. Het is denkbaar dat er ook een differentiatie mogelijk is naar de omvang van de rugzak. Daarvoor is onderzoek nodig naar hoe de rugzak middelen bij verschillende doelgroepen ingezet worden. De LCTI adviseert in paragraaf 2.2 om ruimte te maken voor kortere indicatietermijnen in wet- en regelgeving.

Door de minister van OCW is aan de LCTI in overweging gegeven of een stoornis als PDD-NOS wel onder de criteria moet vallen. Er wordt dan voorgesteld om de zorg voor kinderen met PDD-NOS in het regulier onderwijs te verankeren. Zo'n aanpak is denkbaar wanneer de opvang van kinderen met PDD-NOS ook adequaat is naar de beleving van kind, ouders en leerkrachten. Wanneer de opvang onvoldoende is kunnen de problemen een andere uitweg zoeken. De problematiek van het kind lijkt bijvoorbeeld onder een andere stoornis te kunnen vallen, of de beredeneerde afwijking wordt weer vaker toegepast. Zo ontstaan er echter ongewenste 'oplossingen'.

Zijn de criteria wel onderscheidend genoeg?

Een belangrijk criterium betreft het ontoereikend zijn van de zorg in de reguliere setting. De CvI beoordeelt of het kind gedurende tenminste een half jaar hulp heeft gekregen aan de hand van een goed handelingsplan, terwijl die hulp niet of nauwelijks tot

verbetering heeft geleid. Het criterium is lastig te beoordelen omdat de kwaliteit en de reikwijdte van zorg in de reguliere setting zo verschillend zijn per school. Bovendien is de informatie over de reeds geboden zorg vaak beperkt, vooral bij herindicaties (zie par. 1.1). REC's, scholen en CvI's werken eraan om betere, geëvalueerde handelingsplannen in de dossiers te krijgen. Als de kwaliteit van het materiaal verder verbeterd is kan ook het onderscheidend vermogen van dit criterium beter gewaardeerd worden.

Soms komt de CvI voor het blok te staan als de reguliere setting al aangeeft dat de problematiek te zwaar is bevonden voordat de CvI heeft besloten dat de problematiek zwaar genoeg is voor het speciaal onderwijs. Zo worden in sommige regio's ouders eerst naar de permanente commissie leerlingenzorg gestuurd om een beschikking aan te vragen. De permanente commissie leerlingenzorg geeft in sommige gevallen het advies om de leerling voor speciaal onderwijs aan te melden omdat de problematiek van de leerling te zwaar is voor de zorg van het samenwerkingsverband. De CvI heeft bij zo'n aanmelding weinig ruimte om af te wegen of de zorg in de reguliere setting, waarbinnen ook de speciale basisschool valt, toereikend zou kunnen zijn. De LCTI vraagt zich af of dit wel een juiste gang van zaken is. Een reguliere school of permanente commissie leerlingenzorg kan ouders adviseren om een kind aan te melden bij de Commissie voor de Indicatiestelling, maar niet bij voorbaat de deur van het samenwerkingsverband dicht doen door te stellen dat deze problematiek te zwaar is.

Waar komen al die gedragsstoornissen vandaan?

Er is een aantal onderbouwde suggesties over mogelijke oorzaken van het groeiend beroep op hulp voor gedragsstoornissen. In het rapport 'Kanttekeningen bij de groei van cluster 4' is een aantal gegeven. In kort bestek en in samenhang formuleren we opnieuw.

Eén van de maatschappelijke ontwikkelingen die van groot belang is voor de groei van de vraag naar speciale (onderwijs)zorg is zonder twijfel de doorgaande individualisering. Recht op aandacht voor het individuele geval wordt meer en meer vanzelfsprekend en de overheid antwoordt daarop positief, zoals met een open eind financiering van speciaal onderwijs en met bijvoorbeeld de komende zorgplicht van scholen. In de gehele samenleving wordt de vraag meer sturend.

De klinische en wetenschappelijke aandacht voor gedragsproblemen en gedragsstoornissen leidt tot een in toenemende mate gedifferentieerde diagnostiek. De stijgende publieke aandacht voor kinderen met gedragsproblemen thuis en/of in school leidt tot een sneller beroep op deze diagnostiek met een opwaartse druk op het aantal indicaties. Dit mechanisme wordt versterkt door (extra) hulpaanbod.

De context van de gediagnosticeerde gedragsproblemen is de school. Deze wordt gekenmerkt door standaardisatie van tijd, ruimte, inhouden, opbrengsten en relaties. Daarenboven wordt door de, in elk geval in de perceptie van de scholen, toenemende toetsdruk de nadruk op productie van resultaten verhoogd. Deze standardschool heeft nauwelijks mogelijkheden zich aan te passen aan individuele verschillen tussen leerlingen of aan zich wijzigende omstandigheden, daarvoor moeten de standaardisaties (deels) worden verlaten. Leerlingeninterviews leren dat leerlingen zich niet uitgedaagd voelen (vooral te wijten aan het standaardonderricht en de standaardverwachtingen), er gaat veel tijd in school verloren. Lerareninterviews leren dat leraren vooral 'in control' willen blijven. Zij moeten de verwachte resultaten halen. Een dergelijke organisatie

genereert bijna noodzakelijkerwijs spanning, omdat zij zich niet kan aanpassen aan de kenmerken en de wensen van haar deelnemers. Een dergelijke organisatie heeft geen preventief vermogen.

Deze propositie wordt onderstreept door scholen in basis- en voortgezet onderwijs (VMBO vooral) in Nederland die 'kantelen' van aanbod naar vraag en laten zien hoe de meest voorkomende gedragsproblemen verdwijnen. In de motivatieliteratuur over onderwijs was hierover reeds lang veel bekend. In de praktijk blijkt dit ook mogelijk te zijn: gemotiveerde leerlingen, zonder de bekende begeleidende gedragsproblemen.

Tenslotte moet worden gewezen op de toenemende opvoedingsverlegenheid van ouders en de corresponderende opvoedingsverlegenheid in scholen. De vraag naar zogenaamd harde gegevens in deze is minder relevant wanneer een heel scholenveld al jaren zich in deze zin uitlaat (zie onder meer *Groei van het speciaal onderwijs* van Doornbos en Stevens, 1987,1988)

Herijking van de zorgstructuur

In deze context is een debat over de Herijking van de zorg in het PO en VO welkom. De LCTI bepleit om dat debat dan ook te laten beginnen bij de breedte van de zorg die voor een kind nodig is in het reguliere onderwijs. Daar zijn de eerste, belangrijke keuzes te maken:

- Hoever moet de zorg op een school reiken gezien de opdracht van de school en rekening houdend met individueel verschillende behoeften van het kind?
- Voor welke aspecten van ontwikkeling van kinderen is de school verantwoordelijk, welke aspecten vallen onder verantwoordelijkheid van de ouders, of van de naschoolse opvang?
- Hoe ligt de verantwoordelijkheidsverdeling wanneer één van de partijen zijn verantwoordelijkheid niet waar kan maken? Wie besluit daarover? We willen immers de leerling niet het kind van de rekening laten zijn.
- Welke toerusting is nodig van betrokken partijen om hun verantwoordelijkheid waar te maken?
- Tot slot is de toekenning van bevoegdheden en middelen aan de orde, rekening houdend met de verantwoordelijkheden.

Zijn er mogelijkheden om de groei van aanmeldingen voor cluster 4 in te perken?

De meest gewenste aanpak is vanzelfsprekend het voorkómen van (de meest voorkomende) gedragsproblemen. Dat reguliere scholen en scholen voor SBO hiertoe in staat zijn moge uit de literatuur reeds duidelijk zijn en is bij de inspectie bekend. Er zijn de nodige ervaringen die als voorbeeld kunnen dienen: schoolse settings waar gedragsproblemen beduidend minder voorkomen of waar kinderen ondanks hun gedragsstoornis zich behoorlijk ontwikkelen (Boekaerts, M. (2003). Towards a model that integrates motivation, affect, and learning in L. Smith, C. Rogers, G.P. Tomlinson (Eds.) Development and motivation: joint perspectives. (pp. 173-189) Leicester British Psychology Society; Pintrich, P.R. & De Groot, E.V. (1990) Motivational and self-regulated learning components of classroom academic performance. Journal of Educational Psychology). Een begeleidende strategie betreft de pedagogische toerusting van de scholen, te beginnen bij nadere reflectie op hun schoolconcept.

Meer duidelijkheid over de zorg die het reguliere onderwijs en de speciale basisscholen moeten bieden kan ook een bijdrage leveren om de instroom in het speciaal onderwijs/

de leerlinggebonden financiering te reguleren. Wanneer er geen kinderen tussen wal en schip mogen vallen moet duidelijk zijn waar de wal eindigt om het schip daar naadloos op aan te laten sluiten.

Een beter gestructureerde samenwerking met de jeugdzorg, die ook problemen in de thuissituatie aan kan pakken, kan de effectiviteit van de aanpak op school versterken. Aan samenwerkingsmogelijkheden tussen onderwijs en jeugdzorg wordt gewerkt in het kader van de operatie Jong.

Naast preventieve maatregelen kunnen ook ingrepen in de indicatiestelling en de bekostiging overwogen worden. Een grotere variatie in de duur en de hoogte van het leerlinggebonden budget/ de duur van plaatsing op het speciaal onderwijs als middel om de kosten te beperken moet onderzocht worden.

Het beroep dat kinderen uit het speciaal basisonderwijs doen op de leerlinggebonden financiering vraagt aandacht. Onderzocht moet worden of de ernst van de problematiek van kinderen met een leerlinggebonden budget op een speciale basisschool rechtvaardigt dat zij veel hoger bekostigd worden dan kinderen op speciale scholen of kinderen met een leerlinggebonden budget op een reguliere school.

Ingrepen in de criteria zonder een alternatief kunnen mogelijk (tijdelijk) de groei van de aanmeldingen enigszins beperken. Zo'n ingreep zal uiteraard de problematiek van kinderen met gedragsstoornissen niet oplossen, maar wel de druk op de scholen verminderen. De LCTI zal op grond van het vervolgonderzoek naar de groei van cluster 4, waarbij regio's met verschillende deelname percentages worden vergeleken, opnieuw nagaan of een aanscherping van de criteria mogelijk is zonder dat kinderen met gedragsstoornissen van noodzakelijke hulp verstoken blijven.

Tenslotte kan toezicht bijdragen aan het terugdringen van de instroom. Hoewel de LCTI het eens is met het merendeel van de indicatiebesluiten van de CvI's, zou zij in ruim 10% van de positieve CvI besluiten voor cluster 4 tot een ander besluit komen.

1.5 Ervaringen van CvI's met de indicatiestelling

In 2005 is een onderzoek gedaan bij de Commissies voor de Indicatiestelling (CvI's) naar het functioneren van de indicatiestelling (De ervaringen van de CvI's met de indicatiestelling speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering in het schooljaar 2004/2005). Veel CvI's spelen een actieve rol in het REC bij overleg met de speciale scholen, voorlichting en discussies over het voortraject. Zo'n driekwart van de CvI's is (redelijk) tevreden over de vormgeving van het voortraject.

Ten aanzien van de werkwijze blijkt dat bijna driekwart van de CvI's de dossiers compleet krijgt aangeleverd en derhalve geen rol speelt bij het completeren van de dossiers. Bij de meeste aanmeldingen werken de CvI's vrijwel allemaal met preadviezen van de secretaris en/of de voorzitter en/of een preadvies van de Commissie voor de Begeleiding bij herindicaties.

De CvI's behandelen gemiddeld ruim duizend dossiers per jaar. Per CvI is gemiddeld minder dan 1 fte beschikbaar voor de voorzitter en de leden samen en vrijwel 2 fte voor de (ambtelijk) secretaris en de administratieve ondersteuning.

De LCTI moet wel concluderen dat de beschikbare tijd van de CvI voor de indicaties te beperkt is. De waarborgen voor een professionele beslissing komen op deze wijze onder druk te staan.

1.6 Uitwisseling met professionals uit het speciaal onderwijs

Vanuit het Nederlands Instituut voor Psychologen (NIP) en de Nederlandse Vereniging voor Pedagogogen en Onderwijskundigen (NvO) is de 'LGF werkgroep' opgericht. De werkgroep verwoordt de zorg die leeft bij psychologen en pedagogogen uit het onderwijsveld. In het overleg van de LCTI en de LGF werkgroep zijn die zorgen geanalyseerd. Deze zijn de volgende:

- de uitvoering van de indicatiestelling op de werkvloer;
- de rol die daarbij aan professionals wordt toebedeeld;
- het principe dat onafhankelijke professionals van de CvI's de toelaatbaarheidsbeslissing nemen;
- het brokkelige karakter van het voortraject voor de indicatiestelling waar nauwelijks inbreng van psychologen en pedagogogen plaatsvindt;
- en de geringe betrokkenheid van de professionals bij beleidsontwikkeling met betrekking tot de inhoud van de zorg.

De inzet van dit overleg is ondermeer een betere aansluiting van toelaatbaarheidsdiagnostiek en handelingsgerichte diagnostiek, een scholingsaanbod voor professionals op scholen, en een verbeterd voortraject voor de indicatiestelling.

De LCTI werkt in samenspraak met professionals aan mogelijkheden om de diagnostiek in het kader van de indicatiestelling en het handelingsplan zo veel mogelijk ten dienste van elkaar te doen zijn en de kwaliteit ervan te verhogen.

1.7 Gebruik van de criteria

Het evaluatie rapport over schooljaar 2004/2005 betreft het functioneren van de criteria die in april 2004 in werking zijn getreden. In december 2004 en maart 2005 heeft de LCTI aanpassingen van de criteria geadviseerd. Deze aanpassingen zijn grotendeels door de Minister van OCW overgenomen en op 29 juli 2005 in werking getreden. Het resultaat van deze aanpassingen zal in schooljaar 2005/2006 zichtbaar worden. In recente gesprekken met de CvI's en het onderzoek naar de ervaringen van de CvI's worden steeds aandachtspunten aangedragen ten aanzien van de criteria. Het betreft bijvoorbeeld het in kaart brengen van stoornissen die nog volop wetenschappelijk onderzocht worden (bijvoorbeeld spraak-taalstoornissen) of waarvoor de beroepsgroep zelf ook alternatieven zoekt (DSM-IV).

De LCTI onderschrijft de mening van de CvI's: de criteria zijn bruikbaar maar er zijn nog aspecten die verbetering behoeven. Aandachtspunten zijn ondermeer de criteria voor de spraak-taalstoornissen bij cluster 2, de onderwijsbeperking bij cluster 3, de

stoornis volgens DSM-IV classificatie voor cluster 4 en het criterium dat de zorg in de reguliere setting niet toereikend moet zijn gebleken.

De LCTI werkt op verschillende manieren aan verbeteringen. Het onderzoek van universitaire centra wordt gevolgd om nieuwe ontwikkelingen in de criteria te kunnen verwerken. Er wordt met beroepsverenigingen overlegd hoe de rapportages beter kunnen aansluiten bij de indicatiestelling. Met de Werkgroep Advisering Instrumentarium Indicatiestelling wordt gewerkt aan het uitbreiden en verbeteren van het beschikbare instrumentarium. De jaarlijkse evaluatie van de indicatiestelling levert niet alleen zicht op de problemen maar ook aanknopingspunten voor oplossingen waarover de LCTI advies uitbrengt. De LCTI brengt naar aanleiding van het onderzoek richtlijnen uit om eenduidig gebruik van criteria te bevorderen en bespreekt verschillen in het gebruik van de criteria met betrokken CvI's.

2 Advies

2.1 Onderzoek naar de indicatiestelling in 2004/2005

Op grond van het onderzoek naar de wijze waarop CvI's de criteria gebruikt hebben bij de indicatiestelling in schooljaar 2004/2005 is door de LCTI onderzoekers een aantal aandachtspunten geformuleerd (Indicatiestelling speciaal onderwijs 2004/2005: analyse van protocollen en dossiers, LCTI 2006). Hieronder wordt ingegaan op deze aandachtspunten. De cursief gedrukte aandachtspunten zijn terug te vinden in de managementsamenvatting van het genoemde rapport (zie bijlage 1).

Allereerst wordt geconcludeerd dat de kwaliteit van het werk van de CvI's op vele fronten vooruit is gegaan, met name als het gaat om indicaties van nieuwe aanmeldingen betreft. In sommige regio's zijn wel problemen geconstateerd bij herindicaties. In die gevallen was de kwaliteit van de (evaluatie van de) handelingsplannen nogal eens onvoldoende om een indicatiebeslissing te kunnen nemen.

Aandachtspunten b en d: nagaan of het gebruik van de beredeneerde afwijking bij SH en ESM daalt in verband met aanpassingen van de criteria.

In schooljaar 2004/2005 ligt het gebruik van de beredeneerde afwijking in cluster 2 op hetzelfde hoge niveau als in 2003/2004 voor de schoolsoorten SH en ESM. Bij aanmeldingen voor SH wordt in meer dan de helft van de gevallen gebruik gemaakt van de beredeneerde afwijking. De LCTI heeft in het voorjaar van 2005 een aanpassing van de criteria voorgesteld waardoor leerlingen met ernstige spraak-taalstoornissen geïndiceerd kunnen worden voor SH-VSO onderwijs zonder de beredeneerde afwijking te moeten gebruiken. De eerste cijfers over 2005/2006 laten zien dat de aanpassing van de criteria het gebruik van de beredeneerde afwijking heeft verminderd.

Het gebruik van de beredeneerde afwijking bij ESM aanmeldingen houdt mogelijk verband met het grote aantal subcriteria met betrekking tot de stoornis. Bij ruim een derde van de ESM aanmeldingen is het gebruik van de beredeneerde afwijking naar de mening van de LCTI onderzoekers niet zoals bedoeld. Bij gebruik van de beredeneerde afwijking wordt meestal niet aan alle criteria voor het vaststellen van de stoornis voldaan. De bevindingen zijn met de CvI's besproken en er zijn met de CvI's van cluster 2 afspraken gemaakt over het gebruik van de criteria. De LCTI zal een richtlijn uitbrengen voor het vaststellen van een spraak-taalstoornis bij een benedengemiddeld IQ (zie ook paragraaf 2.4). Ook de criteria voor jongere kinderen met spraak-taalstoornissen zijn aangepast omdat er overigens vaak terecht van de beredeneerde afwijking gebruik werd gemaakt. In het evaluatie onderzoek van 2005/2006 zal hier opnieuw aandacht aan gegeven worden om na te gaan of het gebruik van de ESM criteria verbeterd is.

Aandachtspunten a en c: overleggen met CvI's over het verstrekken van DOV/MG indicaties aan niet dove kinderen en over het grote aantal verkeerd ingevulde SH/MG protocollen.

Er zijn aspecten van de criteria waar de CvI's naar de mening van de LCTI niet zo mee omgaan als bedoeld is. Er worden indicaties voor onderwijs aan meervoudig dove leerlingen afgegeven voor kinderen die niet doof zijn. Dit houdt verband met de behandeling van deze kinderen door zorginstellingen waar een observatieafdeling voor kinderen met complexe communicatieve en auditieve problematiek aan verbonden is.

Deze instellingen werken samen met een school voor dove kinderen. De LCTI heeft de betrokken CvI benaderd. Ook bij SH/MG indicaties blijken de criteria niet altijd goed toegepast te worden, onder andere bij kinderen die van een ESM school komen en voor SH/MG geïndiceerd worden.

Aandachtspunten e en f: dit schooljaar nagaan of het gebruik van de beredeneerde afwijking afneemt bij aanmeldingen voor ZMLK waar het IQ tussen 60 en 70 ligt; nadere analyse van het gebruik van het criterium voor de beperking om aan onderwijs deel te nemen bij aanmeldingen voor LG en LZ en overleg met CvI's daarover.

Bij cluster 3 valt op dat de beredeneerde afwijking bij de aanmeldingen voor ZMLK relatief vaak gebruikt wordt bij aanmeldingen waarbij het IQ van de leerling tussen 60 en 70 ligt in vergelijking met aanmeldingen waarbij het IQ lager dan 60 is. Ook hier is een aanpassing van de criteria tot stand gekomen. De CvI's komen bij aanmeldingen voor LZK en LG onderwijs nogal eens tot een positief besluit, al dan niet via de beredeneerde afwijking, terwijl de LCTI onderzoekers tot een negatief besluit zouden komen. Bij die twee schoolsoorten gaat het over de vraag of er sprake is van een ernstige beperking om aan onderwijs deel te nemen. Ook hier zijn de bevindingen van de LCTI met de CvI's besproken en wordt in 2005/2006 nagegaan of het gebruik van de onderwijsbeperking verbeterd is.

De Landelijke Vereniging Cluster 3 heeft gepleit voor een extra criterium voor kinderen in de VO leeftijd op het gebied van leerachterstand. In de paragrafen 7.5 en 8.5 van het bovengenoemde rapport wordt aangegeven wat de uitkomst van het dossieronderzoek op dit punt is. In de onderstaande paragraaf 2.4 wordt ingegaan op het advies van de LCTI om (nog) geen extra criterium voor leerachterstand in de VO leeftijd op te nemen in de criteria.

Aandachtspunt g: mogelijkheden onderzoeken voor een alternatief in aanvulling op het vaststellen van een stoornis volgens de DSM-IV.

Na de aanpassingen van de criteria voor cluster 4 in april 2004 zijn geen nieuwe aanpassingen voorgesteld. Het gebruik van de beredeneerde afwijking ligt bij cluster 4 op 18% in schooljaar 2004/2005. Bij de aanmeldingen voor cluster 4 wordt steeds vaker een psychodiagnostisch rapport aangetroffen waarmee de gedragsstoornis wordt aangetoond zoals bedoeld in de criteria. Niettemin zijn er nog regelmatig rapporten waaruit niet duidelijk blijkt dat er van een stoornis sprake is, terwijl CvI en LCTI onderzoekers beide van mening zijn dat de gedragsproblematiek ernstig is. De beschrijving van een gedragsstoornis volgens de DSM-IV blijft een punt waar de CvI's van cluster 4 graag meer alternatieven voor aangereikt krijgen. In paragraaf 3.4 van dit advies wordt ingegaan op de voornemens van de LCTI ten aanzien van het gebruik van de DSM-IV.

Aandachtspunt h: analyse van het lastig te beoordelen criterium met betrekking tot het ontoereikend zijn van de zorg in de reguliere setting

Tot slot blijkt uit het onderzoek dat de CvI's het lastig vinden om te gaan met de vraag of de zorg in de reguliere setting ontoereikend is. Bij dit criterium wordt er van uitgegaan dat de school of zorgverlener tenminste een half jaar op de problemen gerichte hulp verleend heeft. Uit de dossiers blijkt dat scholen nogal verschillen in de aard, kwaliteit en intensiteit van de zorg die zij verlenen. Een enkele keer vindt de LCTI goede beschrijvingen van de geboden hulp en de hardnekkige problemen die tot aanmelding hebben geleid. Vaak is daarover in het dossier weinig relevante informatie

te vinden. Meer duidelijkheid over welke zorg van een school verwacht mag worden is zeer gewenst. Dit zal in het kader van de Herijking zorgstructuren PO en VO aandacht krijgen (zie paragraaf 3.2).

De leden van de CvI's ontwikkelen hun kennis en ervaring met betrekking tot de indicatiestelling. Zij zoeken mogelijkheden om zich bij te scholen, bijvoorbeeld door intervisie en zij maken gebruik van een terugkoppeling die zij één keer per jaar van de LCTI krijgen om hun werkwijze te evalueren. Daarbij betrekken zij vaak de trajectbegeleiders, de regionale diagnostische centra, of speciale scholen die met de ouders het dossier samenstellen. Naar aanleiding van de terugkoppelingen spreekt de LCTI met de CvI's en met REC coördinatoren. CvI's geven aan deze feedback niet graag te willen missen. De terugkoppeling heeft daarmee een rol gekregen in het verbeteren van de kwaliteit van de indicatiestelling.

Het dossieronderzoek, het rapport over de indicatiestelling in 2004/2005 en deze gesprekken hebben de LCTI doen besluiten tot de volgende adviezen.

2.2 Variatie in de geldigheidsduur van de indicatie

De LCTI adviseert de CvI's ruimte te bieden om de geldigheidsduur van de beschikkingen te variëren. CvI's kunnen nu slechts een 'alles of niets' beslissing nemen: of het kind krijgt voor tenminste drie jaar speciaal onderwijs of een leerlinggebonden budget, of het kind krijgt niets vanuit het speciaal onderwijs. De problematiek van de kinderen is niet zo zwart-wit. CvI's en LCTI worden regelmatig geconfronteerd met aanmeldingen van jongere kinderen met ernstige problematiek waarbij de ontwikkelingsmogelijkheden nog maar beperkt ingeschat kunnen worden. Een kortere indicatietermijn is dan gewenst. Dat doet zich ook voor bij kinderen die de overstap van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs moeten maken. De CvI oordeelt nogal eens dat speciale begeleiding nodig is. Een langere indicatietermijn is gewenst voor jongeren van 14 à 15 jaar waarvoor voorzien kan worden dat zij aangewezen blijven op speciaal onderwijs. Een herindicatie vlak voor het behalen van hun diploma voortgezet onderwijs is dan onnodig belastend.

De wet biedt de mogelijkheid aan CvI's om voor een observatieplaatsing van maximaal een jaar te indiceren. Daarvan wordt slechts sporadisch gebruik gemaakt (0.2% van alle aanmeldingen) omdat de speciale scholen voor die plaatsen niet bekostigd worden. De LCTI kiest bij het beoordelen van dossiers in de steekproef vaker voor observatieplaatsing, namelijk in ruim 2% van de aanmeldingen bij cluster 3 en 4. Observatie is ook een beheersinstrument: niet altijd zal speciaal onderwijs nodig zijn na een observatie periode.

De LCTI adviseert observatieplaatsen te bekostigen. Deze stap is nu mogelijk binnen de wettelijke kaders (art 117, 6^e lid). Bij voorkeur zou de bekostiging gerelateerd moeten zijn aan het aantal observatieplaatsen waarvoor de CvI een beschikking heeft afgegeven.

Wanneer de minister van OCW bekostigde observatieplaatsen beschikbaar stelt zal de LCTI adviseren over richtlijnen hoe deze plaatsen te gebruiken. Die richtlijnen zullen ook duidelijk maken dat een indicatie voor observatie alleen is voor kinderen waarbij de

problematiek nu zo ernstig is dat speciaal onderwijs geboden is. De observatie in samenhang met een hulpaanbod moet duidelijk maken of speciaal onderwijs langdurig nodig is en/of welk speciaal onderwijs aangewezen is.

Een tweede stap in deze richting kan gezet worden wanneer de Wet op de Expertisecentra zo aangepast is dat er verschillende indicatietermijnen per schoolsoort mogelijk zijn. Een dergelijke aanpassing van de wet wordt nu aangebracht om de kinderen met het syndroom van Down een beschikking voor onbeperkte tijd te kunnen geven voor onderwijs voor zeer moeilijk lerende kinderen. Die ruimte in de wet zal de LCTI graag benutten om te adviseren over verschillende indicatietermijnen per schoolsoort die in de criteria vastgelegd kunnen worden.

Een derde stap kan zijn dat de CvI's zelf ruimte krijgen om binnen grenzen en aan de hand van richtlijnen de geldigheidsduur van een beschikking te variëren. Mogelijk zal daar verdergaande wetswijziging voor nodig zijn.

De LCTI adviseert de wet zo aan te passen, dat CvI's verschillende termijnen kunnen afgeven als geldigheidsduur voor beschikkingen aan de hand van aanwijzingen die in de criteria worden vastgelegd.

Dit opent de mogelijkheid om beter gebruik te maken van de bestaande, beperkte capaciteit.

De LCTI zou het verruimen van preventieve ambulante begeleiding toejuichen. Zij heeft daarbij wel de volgende condities:

- dat deze preventieve ambulante begeleiding op REC niveau ingezet kan worden;
- er een verantwoording van de inzet geregeld wordt en
- de CvI aangemelde kinderen die niet voor indicatie in aanmerking komen zo nodig kan voordragen voor preventieve ambulante begeleiding.

2.3 De bekostiging per indicatie

Nog steeds hoort de LCTI dat er te weinig middelen beschikbaar zijn voor CvI's om een zorgvuldige beoordeling van de aanmeldingen uit te kunnen voeren.

De LCTI heeft een verkennend onderzoek uit laten voeren naar de kosten van de indicatiestelling voor speciaal onderwijs in vergelijking met de indicatiestelling voor RVC's en voor AWBZ-zorg. Dit rapport concludeert dat een beperkte verhoging voor de indicatiestelling voor speciaal onderwijs in de rede ligt. Het rapport 'Bekostiging indicatiestelling (V)SO/LGF, verkenning' is bijgevoegd.

Uit het rapport 'De ervaringen van de CvI's met de indicatiestelling speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering in het schooljaar 2004/2005' blijkt dat gemiddeld minder dan 1 fte voor CvI voorzitter en CvI leden beschikbaar is om gemiddeld ruim 1000 dossiers per jaar te beoordelen. Daarnaast is 2 fte beschikbaar voor de ambtelijk secretaris en de administratieve ondersteuning. Deze gegevens nopen de LCTI aandacht te vragen voor de bekostiging van de indicatiestelling.

De tijdsbelasting voor een indicatie is afhankelijk van het aantal gegevens dat nodig is om een goed afgewogen oordeel te geven, de kwaliteit van die gegevens, de mate waarin de problematiek meer of minder duidelijk binnen de criteria valt en de eventuele aanwezigheid van relatief eenvoudige aanmeldingen. Bij cluster 2 en 4 zijn bij het merendeel van de aanmeldingen extra gegevens nodig over de verleende zorg (logopedisch verslag of verslag bureau jeugdzorg). Dat vraagt meer beoordelingstijd. In cluster 3 wordt als regel een verkorte procedure gebruikt voor kinderen die een ZMLK indicatie aanvragen waarbij het IQ lager is dan 60. Een psychodiagnostisch onderzoek volstaat. Het afgelopen schooljaar betrof het de helft van de aanmeldingen voor cluster 3, waarbij veel herindicaties. Het aandeel zal wel terug lopen nu de herindicatietermijn voor ZMLK verlengd is naar 4 jaar. Niettemin biedt dit aandeel relatief eenvoudige aanmeldingen aan de CvI's van cluster 3 wat meer tijd om aandacht te geven aan de complexere aanmeldingen.

De LCTI adviseert de bekostiging per indicatie te verhogen, met name voor cluster 2 en 4.

De LCTI adviseert ervoor te zorgen dat de CvI's adequaat bekostigd worden voor de onafhankelijke en professionele beoordeling van de aanmeldingen.

In het bijgevoegde onderzoeksrapport (bijlage 2) wordt een indicatie voor verhoging gegeven aan de hand van onderzoek naar de kosten van indicatiestelling in andere sectoren.

2.4 Aanpassing van de criteria

De LCTI adviseert bijstelling van de criteria op de volgende punten.

- kinderen met een verstandelijke beperking en ernstige gedragsproblematiek

Zeer moeilijk lerende kinderen met ernstige gedragsproblematiek zijn wel aangewezen op een ZMLK onderwijsaanbod maar kunnen niet zonder extra zorg worden opgevangen temidden van een groep zeer moeilijk lerende kinderen. Het gaat dus met name om de groep ZMLK kinderen met gedragsproblematiek die bedreigend is voor de medeleerlingen of voor henzelf. Er komen nog steeds signalen dat deze kinderen tussen cluster 3 en 4 heen en weer geschoven worden.

Er wordt door CvI's in dergelijke gevallen soms gebruik gemaakt van de beredeneerde afwijking om een indicatie voor MG cluster 3 af te geven. Gezien de problematiek die uit deze dossiers spreekt acht de LCTI het nodig dat voor deze kinderen meer capaciteit ingezet kan worden. Naast het onderwijsaanbod van ZMLK scholen is extra zorg en expertise in het omgaan met ernstige gedragsproblematiek nodig zoals aanwezig is in cluster 4.

De LCTI heeft ruim 250 dossiers voor aanmeldingen voor ZMLK onderwijs onderzocht om te zien hoe vaak een combinatie van een verstandelijke beperking en gedragsproblematiek voorkomt. Aanmeldingen voor ZMLK onderwijs zijn in twee categorieën verdeeld: bij 16% van de aanmeldingen voor een ZMLK indicatie ligt het IQ tussen 60 en 70 en bij de overigen ligt het IQ onder de 60. Bij 30% van de

aanmeldingen waarbij het IQ tussen 60 en 70 ligt was sprake van bijkomende ernstige gedragsproblematiek. Bij meldingen waar het IQ onder de 60 ligt gaat het om ca. 6%. In die dossiers is niet altijd informatie over het gedrag toegevoegd, omdat dat voor de indicatiestelling niet noodzakelijk is. Bij tweederde van de kinderen waarbij een combinatie van een verstandelijke beperking en ernstige gedragsproblematiek werd aangetroffen ging het om leerlingen in de basisschoolleeftijd.

De opvang van kinderen die een verstandelijke beperking hebben en tevens een ernstige gedragsproblematiek kan niet goed plaats vinden binnen de scholen voor de kwetsbare MG cluster 3 leerlingen. Voor zeer moeilijk lerende kinderen met een gedragsstoornis die bedreigend is voor henzelf of voor anderen zal een aparte opvang gerealiseerd moeten worden. De LCTI adviseert om REC's de gelegenheid te bieden om voor deze groep een aparte onderwijsfaciliteit te creëren. Samenwerking tussen cluster 3 en 4 bij de opvang van deze groep leerlingen is gewenst. Dat zal ook het ontwikkelen van expertise om deze groep onderwijs te bieden bevorderen. Ook de samenwerking met instellingen uit de zorg die zich op deze groep richten wordt dan beter mogelijk.

De LCTI verwacht dat deze kinderen hulp vanuit de jeugdzorg krijgen. Er kan dan ook een recent verslag van de jeugdzorg beschikbaar zijn, waarin het verloop van de behandeling is opgenomen en de aard en de ernst van de problematiek is onderbouwd.

De LCTI adviseert aan de criteria toe te voegen dat een leerling toelaatbaar is tot het (voortgezet) speciaal onderwijs aan meervoudig gehandicapte kinderen binnen cluster 3 wanneer de leerling aan de criteria voor zeer moeilijk lerende kinderen voldoet en er tevens een gedragsstoornis is vastgesteld volgens het classificatiesysteem van DSM-IV, die blijkt het verslag van geïndiceerde jeugdhulpverlening gepaard gaat met extreem gedrag dat een bedreiging is voor de leerling zelf of voor anderen.

De LCTI adviseert de REC's in de gelegenheid te stellen daarvoor een aparte onderwijsfaciliteit in te richten, zoals op enkele plaatsen al in ontwikkeling is.

De LCTI realiseert zich dat dit advies van de Minister van OCW vraagt om middelen vrij te spelen. Een aanpak waarbij extra bekostiging voor deze groep geleidelijk ingevoerd wordt zou een projectmatige kunnen zijn vergelijkbaar met de KDC-ZMLK projecten. Met een beperkt budget per REC wordt expertise opgebouwd om binnen het REC extra begeleiding te bieden. Ook kan daarmee samenwerking met de jeugdzorg en cluster 4 opgebouwd worden. Het is wenselijk om de CvI te laten indiceren welke kinderen in aanmerking komen voor deze extra aandacht en zo de criteria te beproeven en de omvang van de groep te peilen.

Een voorstel om middelen beschikbaar te stellen vraagt om ook suggesties te doen waar mogelijk kosten beperkt kunnen worden.

Enige beperking van de instroom in cluster 3 moet mogelijk zijn, vooral bij LG en LZ meldingen. Bij zo'n 30% van de dossiers in de steekproef waar de CvI een positief besluit neemt zou de LCTI tot een negatief besluit komen of geen besluit kunnen nemen wegens onvoldoende informatie. De CvI's zijn daarop aangesproken.

Een punt van aandacht is ook het opvallend hoge aantal meldingen voor ZMLK en cluster 4 vanuit het speciaal basisonderwijs (Indicatiestelling speciaal onderwijs

2004/2005: analyse van protocollen en dossiers. LCTI 2006, hoofdstuk 6, par. 6.1 resp. hoofdstuk 10, par. 10.1). Voor zover deze leerlingen met een leerlinggebonden budget in het speciaal basisonderwijs blijven benadert de bekostiging van deze kinderen het niveau van een MG bekostiging. Het is de vraag of dat voor deze kinderen noodzakelijk is, gezien de aard en ernst van de problematiek.

De LCTI kan, indien dat gewenst is, onderzoeken in hoeverre voor deze groep zo'n hoge bekostiging redelijk is gezien de zwaarte van de problematiek ten opzichte van kinderen die van het speciaal onderwijs gebruik maken.

- **criterium voor leerachterstand in het VO**

Bij de aanmeldingen voor LG en LZK onderwijs zijn er leerlingen in de VO leeftijd die gerelateerd aan hun ziekte of beperking hun oorspronkelijke onderwijsniveau moeten loslaten en terugvallen op eenvoudigere opleidingen. De Cvi's en de Landelijke Vereniging cluster 3 hebben gepleit om aan de criteria voor onderwijsbeperking de leerachterstand toe te voegen voor leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs, naast de beschikbare criteria voor geringe zelfredzaamheid en verzuim.

De LCTI heeft uit de steekproef 60 dossiers van VO leerlingen onderzocht die aangemeld zijn voor LZK of LG onderwijs en een positief indicatiebesluit kregen. Bij tweederde van deze groep wordt niet voldaan aan de huidige criteria voor de onderwijsbeperking. De LCTI onderzoekers zouden voor een beredeneerde afwijking kiezen of zien geen aanleiding om een positief besluit af te geven. Er is dan sprake van herstel en de zorgstructuur lijkt toereikend te zijn.

Er is nagegaan of het invoeren van een criterium voor leerachterstand tot een positieve indicatie zou leiden, daar waar de LCTI bij afwezigheid van een onderwijsbeperking volgens de criteria gebruik zou maken van een beredeneerde afwijking. Slechts bij enkele dossiers zouden de aanwezige gegevens over de leervorderingen bij zo'n extra criterium mogelijk tot een positieve indicatie kunnen leiden in plaats van een positief besluit via de beredeneerde afwijking.

De LCTI adviseert (nog) geen criterium voor stoornis gerelateerde leerachterstand in het VO toe te voegen aan de criteria voor LG en LZK.

In schooljaar 2005/2006 zal de LCTI deze problematiek opnieuw in het onderzoek betrekken.

- **criteria voor LZK en LG samen laten vallen**

Oorspronkelijk waren er niet binnen alle REC's cluster 3 LZK scholen. In een dergelijk geval hebben LG scholen verbrede toelating gevraagd om LZK leerlingen in de regio een speciale school te bieden. De criteria voor LG en LZK onderwijs lijken sterk op elkaar. Uit het dossieronderzoek blijkt dat kinderen met bepaalde aandoeningen soms voor LG en soms voor LZK onderwijs geïndiceerd worden (bijvoorbeeld kinderen met reuma, tumoren, of myopathie).

De LCTI heeft zich afgevraagd of voor beide schoolsoorten dezelfde criteria zouden kunnen gelden waardoor feitelijk het verschil tussen beide schoolsoorten verdwijnt. Deze vraag is aan de betrokken LZK scholen en aan de cluster 3 vereniging voorgelegd.

De cluster 3 vereniging heeft inmiddels aan de Minister laten weten een voorstander te zijn van gelijkshakeling van LG en LZK scholen, met dien verstande dat men de LZK scholen voor de hogere LG bekostiging in aanmerking wil laten komen. Het samenvoegen van de criteria voor LZK en LG onderwijs biedt ook een oplossing voor schaarse maar reële problematiek van chronisch zieke verstandelijk beperkte kinderen, waar nu geen MG opvang voor mogelijk is. Zij zouden voor een LG/MG indicatie in aanmerking kunnen komen wanneer LZK scholen onder de LG criteria vallen.

Vanuit het oogpunt van de criteria staat de LCTI positief tegenover een samenvoeging van de criteria voor LZK en LG onderwijs.

- criteria voor spraak-taalstoornissen in relatie tot de cognitieve mogelijkheden

De CvI's van cluster 2 hebben behoefte aan richtlijnen of hulpmiddelen om te beoordelen of het bij spraak-taalproblemen om een stoornis gaat of om een ontwikkelingsachterstand die samenhangt met de benedengemiddelde cognitieve mogelijkheden van de leerling. In dat laatste geval is een indicatie voor ESM onderwijs volgens de criteria niet aan de orde. De LCTI stelt hiervoor met de CvI's en vertegenwoordigers van cluster 2 (Siméa) een richtlijn op.

2.5 Indicatie voor pupillen die een Justitiële Jeugd Inrichting verlaten

De scholen die het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen verzorgen ervaren regelmatig problemen bij het terugplaatsen van leerlingen na de detentieperiode. Reguliere scholen, in sommige gevallen ook de scholen waar de leerlingen vandaan komen, willen deze leerlingen vaak niet toelaten. De verwachting bestaat dat deze scholen eerder tot toelating bereid zouden zijn wanneer de betrokken leerlingen over een indicatie voor de zorg van cluster 4 zouden beschikken. Er zijn dan meer mogelijkheden voor de begeleiding van deze leerlingen. Daarbij gaat het zowel om ondersteuning vanuit de REC's cluster 4 als om meer middelen voor de reguliere school.

De Minister van OCW heeft de LCTI gevraagd of het haar, gelet op de problematiek van de betrokken jongeren, terecht lijkt dat deze na een verblijf van twee maanden of langer in een Justitiële Jeugd Inrichting (JJI) een indicatie voor cluster 4 krijgen. Daarbij wil de Minister ook weten of de op deze wijze toegekende indicatie, net als andere indicaties voor cluster 4, drie jaar geldig moet zijn of dat het wenselijk is de geldigheidsduur van deze indicatie tot één jaar te beperken.

De LCTI heeft onderzocht wat de redenen kunnen zijn voor plaatsing van jongeren in een JJI en welke factoren de duur van het verblijf bepalen. De bevindingen zijn neergelegd in het rapport 'Automatische indicatie voor pupillen die een JJI verlaten', dat bij dit advies is gevoegd (bijlage 3). De recente voorstellen van Justitie en VWS voor een herindeling van inrichtingen voor strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste kinderen hebben voor dit advies geen consequenties.

De LCTI adviseert naar aanleiding van deze bevindingen om:

- *op strafrechtelijke basis in een opvanginrichting geplaatste jongeren*
- *bij het verlaten van de inrichting na een verblijf van meer dan tien dagen*
- *zonder toetsing door een Commissie voor de Indicatiestelling*
- *voor een periode van twaalf maanden het recht op extra onderwijszorg vanuit cluster 4 toe te kennen.*

3 Indicatiestelling in het kader van de Herijking zorgstructuren PO en VO

Vanuit haar ervaring met de landelijke indicatiestelling voor speciaal onderwijs geeft de LCTI enkele aandachtspunten aan voor de indicatiestelling in het kader van de Herijking zorgstructuren PO en VO. Eerst worden de wensen voor de nieuwe indicatiestelling geformuleerd zoals naar voren gebracht tijdens het debat over de Herijking van de minister met de Tweede Kamer. Vervolgens geeft de LCTI enkele eerste gedachten weer over de indicatiestelling in het kader van de Herijking. Een grondigere analyse, die verder zou kunnen gaan dan de geformuleerde wensen, is noodzakelijk.

3.1 Wensen voor de indicatiestelling in het kader van de Herijking

In het debat over de notitie Herijking zorgstructuren PO en VO zijn de volgende wensen voor de indicatiestelling in de nieuwe situatie naar voren gekomen.

Doelstellingen

De bekostiging van speciaal onderwijs aan kinderen met beperkingen is een zogenaamd 'open einde' financieringssysteem. De regering en het parlement willen dit systeem behouden. De onafhankelijke indicatiestelling moet ervoor zorgen dat speciale onderwijszorg op een verantwoorde manier wordt toegekend. Dat betekent: indicatiestelling moet zorgen voor een rechtvaardige, objectieve, efficiënte en transparante toedeling van expertise en middelen zo, dat kinderen met ernstige beperkingen die zorg krijgen die zij nodig hebben.

Eén indicatietraject voor extra, te indiceren onderwijszorg

Er zou één indicatiestellingstraject moeten zijn voor alle vormen van speciale zorg in het onderwijs. Bij voorkeur zou ook hulp vanuit de zorgsector in samenhang met de indicatie voor extra onderwijszorg toegewezen moeten worden.

De indicatiestelling moet in de nabijheid van de scholen georganiseerd worden. Indicatiestellers moeten zo nodig een aangemeld kind ook kunnen zien.

De indicatiestelling moet kort duren en zo min mogelijk apart (voor de indicatiestelling uit te voeren) onderzoek vragen.

Een beter 'voortraject'

Er wordt meer aandacht voor de hulpverlening voorafgaand aan de indicatiestelling bepleit. Wanneer er geruime tijd professionele hulp geboden is aan een kind in de reguliere setting en er is geen of weinig vooruitgang geboekt, is indicatiestelling aan de orde. De indicatiestellers moeten zich dan als regel een oordeel kunnen vormen met de informatie die verzameld is tijdens het in kaart brengen van de problematiek, de hulpverlening en de evaluatie van het resultaat daarvan.

3.2 Aandachtspunten en aanbevelingen voor de indicatiestelling in het kader van de Herijking

Doelstellingen voor indicatiestelling

De indicatiestelling beoogt twee doelen te verenigen die niet zo gemakkelijk samen gaan.

Het eerste doel, het beoordelen welke zorg een kind nodig heeft, is een doel dat vanuit hulpverlenersperspectief past in het traject van signaleren en diagnosticeren, hulp verlenen, evalueren en beoordelen welke zorg in de komende periode nodig zal zijn.

Het tweede doel is het bewaken dat de extra zorg alleen toegekend wordt aan die kinderen die dat echt nodig hebben. Dat vraagt een voortdurende bewaking of de criteria goed gebruikt worden en of bijstelling van criteria nodig is.

Omdat er bewaakt moeten worden dat zorg alleen wordt toegekend als dat echt nodig is, is een onafhankelijk oordeel aan de hand van objectieve criteria nodig.

In het huidige systeem voor indicatiestelling speciaal onderwijs ontbreken prikkels voor de reguliere setting om zelf het mogelijke te doen om een kind te helpen voordat een leerlinggebonden budget aangevraagd wordt. Ook bij ouders ontbreekt een stimulans om eerst de mogelijkheden in de reguliere setting optimaal te benutten en soms zijn de verwachtingen over de mogelijkheden van hun kind te hoog gesteld

Een benadering zou bijvoorbeeld zijn dat een afwijzing door een commissie voor de indicatiestelling gepaard kan gaan met een advies dat de school waar het kind vandaan komt zelf een extra zorgaanbod aan het kind biedt in het kader van de zorgplicht.

Het is gewenst om in het systeem een prikkel in te bouwen om te zorgen dat reguliere scholen zich optimaal inspannen om kinderen met beperkingen zelf op te vangen.

Doelgroep

De voorstellen voor de Herijking kunnen met zich meebrengen dat de huidige indeling van speciale schoolsoorten, LWOO, PRO en speciaal basisonderwijs gaat veranderen. Zo is denkbaar dat er scholen met bepaalde expertise ontstaan die nu niet in het stelsel ingebouwd zijn (bijvoorbeeld scholen voor kinderen met autismespectrum stoornissen) terwijl andere schoolsoorten in bepaalde regio's fuseren (bijvoorbeeld onderwijs voor dove en slechthorende kinderen). Dat vraagt om een heroverweging van criteria voor speciaal onderwijs, leerwegondersteuning en praktijkonderwijs en mogelijk (een deel van) de populatie voor speciaal basisonderwijs. De huidige indeling in schoolsoorten kan niet langer het ordeningsprincipe in de criteria zijn.

De invulling van de zorgplicht is een tweede belangrijke aanleiding om de huidige criteria te herzien. De invulling van de zorgplicht vraagt een heroverweging van de zorgbreedte binnen het regulier onderwijs: welke zorg kan uit efficiency en kwaliteitsoverwegingen bij iedere reguliere school ondergebracht worden en welke zorg vraagt een leerlinggebonden toewijzing van speciale expertise.

In het kader van de Herijking worden keuzes gemaakt omtrent de zorgplicht: welke zorgbreedte valt er onder. Bovenal wordt besloten welke vrijheid geboden wordt bij het

invullen van de zorgplicht. Deze keuzes en het toezicht op het naleven van gemaakte afspraken bepalen in hoge mate de doelgroepen waarvoor extra speciale zorg nodig is.

De invulling van de zorgplicht bepaalt welke doelgroep voor extra, te indiceren zorg in aanmerking komt. Wanneer de verantwoordelijkheid voor de zorgplicht bij schoolbesturen gelegd is en de inspectie toeziet op de naleving daarvan, zijn afspraken nodig in hoeverre de commissies voor de indicatiestelling moeten beoordelen of de zorg in de reguliere setting niet voldoende zou kunnen zijn

Deze afspraken zijn van belang voor de beheersing van het aantal aanmeldingen.

Criteria

Er zijn verschillende benaderingen in de huidige criteria voor te indiceren speciale zorg.

1. Kindkenmerken: aard en ernst van de stoornis. Kinderen die voor wat betreft hun zintuiglijke mogelijkheden, cognitie of fysieke mogelijkheden (voor zover relevant voor het schoolprogramma) ernstig beperkt zijn krijgen via indicatie speciale onderwijszorg toegewezen. Er zijn veelal goede instrumenten om de ernst van deze beperkingen in kaart te brengen. De problematiek van langdurig zieke kinderen en van kinderen met gedragsproblemen laat zich wel beschrijven, echter, de ernst ervan laat zich niet zo eenvoudig in maat en getal uitdrukken. Daarvoor zijn de criteria voor de stoornis aangevuld. Deze benadering is in de praktijk een belangrijke bouwsteen gebleken. Echter, wanneer kinderen geleerd hebben ondanks hun beperkingen zich te redden en het onderwijs te volgen zal beoordeeld moeten worden of speciale zorg nog langer nodig is.
2. Beperkingen om aan onderwijs deel te nemen. Zowel de criteria voor LWOO en PRO als de criteria voor speciaal onderwijs bevatten elementen hiervan: faalangst, prestatie motivatie, emotionele instabiliteit, verschillende vormen van redzaamheid, verzuim, ontbrekende leervoorwaarden in verband met het gedrag en extreem gedrag. De ernst van deze beperkingen is minder eenvoudig in maat en getal uit te drukken. Er wordt wel gewerkt aan instrumentarium. Dit criterium raakt wel de kern van de problematiek van de leerling.
3. Schoolresultaten. Kinderen die behoren tot de zwakst presterenden op het gebied lezen, schrijven, rekenen (percentage nader vast te stellen) kunnen in aanmerking komen voor extra onderwijszorg. Deze benadering speelt een belangrijke rol bij het toekennen van leerwegondersteuning en praktijkonderwijs. Wanneer deze benadering uitsluitend wordt toegepast komen kinderen met goede cognitieve mogelijkheden en ernstige beperkingen lang niet altijd aan bod voor hulp.

Het is van belang dat er geen overspannen verwachtingen zijn van wat met een leerlinggebonden budget mogelijk is. Een benadering die zich op het individuele kind richt gaat uit van een verwachte ontwikkeling van een kind gezien de vorderingen wanneer hulp geboden wordt, het IQ en mogelijk andere kenmerken. Wanneer een kind beduidend zwakker presteert dan te verwachten was, is extra zorg via indicatie aan de orde. Uiteraard hoeven alleen kinderen onderzocht te worden die beduidend achterblijven of waar problemen vermoed worden.

4. Handelingsverlegenheid van de reguliere school. De reguliere school biedt kinderen die naar de mening van de school en/of de ouders zwak of beneden hun mogelijkheden presteren een zorgaanbod in het kader van de zorgplicht.

Wanneer kinderen niet of nauwelijks voortgang boeken worden ouders geadviseerd een indicatie aan te vragen. De handelingsverlegenheid van de school is dan het centrale criterium. Dit criterium zal als enig criterium niet voldoende zijn. Er zijn grote verschillen in de zorg die door scholen geboden wordt en scholen hebben belang bij meer middelen voor meer zorg voor hun leerlingen. Informatie over de hulp die reeds geboden is en de resultaten daarvan is van groot belang voor de indicatiestelling. Voor ernstig gehandicapte kinderen zoals dove of blinde kinderen zal deze benadering ook geen uitkomst bieden: zij hebben meteen een specialistisch aanbod nodig.

5. Draaglast en draagkracht. Professionals geven wel aan dat in de criteria de draaglast en de draagkracht van het kind ontbreken. Tot nog toe is dit aspect niet in de criteria meegenomen. Wanneer de criteria herzien worden zullen de voor en nadelen hiervan opnieuw moeten worden afgewogen.

De criteria voor het toekennen van speciale onderwijszorg in het kader van de Herijking zullen gebaseerd moeten worden op een combinatie van kindkenmerken, daarmee samenhangende onderwijsbeperkingen, schoolresultaten, en handelingsverlegenheid. Het eventueel opnemen van criteria met betrekking tot de draaglast en draagkracht van een kind moet bediscussieerd en afgewogen worden. De huidige schoolsoortindeling als leidende ordening moet daarbij losgelaten worden.

Omvang van te indiceren hulp

In het huidige indicatiestelsel wordt geïndiceerd voor schoolsoorten die een speciaal onderwijs aanbod hebben of voor een ondersteuningsprogramma (leerweg-ondersteuning). In het kader van de Herijking wordt het aanbod gespecialiseerde onderwijszorg anders geordend. Schoolsoorten kunnen verder differentiëren of juist fuseren. Bij de indicatiestelling zal de huidige indeling van schoolsoorten niet meer het ordeningsprincipe kunnen zijn. Toch zal via indicatiestelling het type en de omvang van de hulp vastgesteld moeten worden.

Er is een inschatting nodig van de aard en de kosten van de extra onderwijszorg die nu op de verschillende schoolsoorten geboden wordt. Denkbaar is dat er onderwijszorg modules beschreven worden die een speciaal zorg aanbod inhouden. De indicatiestelling kan dan één of zo nodig meer modules toewijzen op een indicatie aanvraag.

Het onderwijsaanbod in speciale scholen, leerwegondersteuning en praktijkonderwijs onderscheidt zich ruwweg door de kleinere klassendeler en een gespecialiseerd onderwijsaanbod dat afgestemd is op een doelgroep binnen die schoolsoort. Een module zou zo'n gespecialiseerd onderwijsaanbod met middelen voor een kleinere klassendeler kunnen bevatten.

Organisatie indicatiestelling

- Eén loket

Alle speciale onderwijszorg zal bij één indicatiestellend orgaan aangevraagd kunnen worden. Daarmee wil de Minister voor ouders een belangrijke vereenvoudiging tot stand brengen en voorkomen dat kinderen tussen de verschillende schoolsoorten heen en weer geschoven worden.

De toekenning van alle soorten onderwijszorg via één loket heeft belangrijke voordelen. Er zijn ook wel risico's van zo'n benadering, onder meer ten aanzien van de beheersbaarheid van het aantal toekenningen van speciale onderwijszorg. Zo'n loket heeft een groter scala hulpmogelijkheden toe te kennen. Bij aanmeldingen van kinderen die problemen ervaren zullen indicatiestellers wellicht geneigd zijn (bijna) altijd enige vorm van hulp toe te kennen.

- Regionale indeling

Een indicatiestellend orgaan moet contact houden met de aanmeldende ouders, scholen en voorzieningen in de regio om bij het stellen van indicaties steeds de praktijk voor ogen te kunnen houden. De regio waarvoor de indicatie organen werken moet de indicatiestellers goed kunnen benaderen. Ouders moeten een (intake) gesprek kunnen voeren met zo'n indicatie orgaan en scholen moeten overleg kunnen voeren over vragen en eventuele problemen. Bekendheid en begrip over en weer is de afgelopen jaren van groot belang gebleken voor het goed functioneren van de indicatiestelling.

Tegelijkertijd zal het aantal indicatiestellende organen niet te groot moeten zijn. Deze organen gaan speciale onderwijszorg toekennen waarmee overheidsmiddelen gemoeid zijn. Het gebruik van de criteria zal kennis en ervaring van professionals vragen. Uitwisseling tussen deze organen en toezicht zal nodig zijn om verschillen in het omgaan met de criteria te beperken en daarmee verschillen in de middelen die een regio spendeert. Regioverschillen kunnen er overigens zijn als er ook verschillen in aantallen kinderen met beperkingen zijn.

Aansluiting bij de regio's die door de bureau's jeugdzorg bediend worden zou overwogen moeten worden. Voor een deel van de doelgroep voor speciale onderwijszorg is ook jeugdzorg nodig. Het op elkaar aan laten sluiten van de regio's kan bijdragen aan die afstemming. Eén loket per gemeente lijkt een te kleine schaal: het bewaken van de kwaliteit van de indicatiestelling zal daar zeer door bemoeilijkt worden.

- Contact tussen indicatieorgaan, de aangemelde leerling en het onderwijsveld in de regio

Indicatiestellers geven aan dat zij in bijzondere gevallen er behoefte aan hebben om een aangemeld kind en diens ouders te kunnen spreken en/of observeren. Er is begeleiding van ouders nodig om gegevens voor de indicatiestelling te verzamelen. Overwogen moet worden om het indicatieorgaan een beperkte maar deskundige 'outreaching' capaciteit te geven. Een psycholoog of pedagoog die met ouders, kind en school kan spreken in geval het bijvoorbeeld moeilijk is een goed beeld van de aard en ernst van de stoornissen te krijgen en te bepalen wat de best passende hulp is. Ook zullen er medewerkers van de indicatie organen nodig zijn die ouders informeren over het doen van een aanmelding en hun vragen kunnen beantwoorden.

- Professionele hulp in het voortraject

Wanneer voor een kind hulp wordt ingezet in het kader van de zorgplicht van het regulier onderwijs en de problemen blijken na het eerste hulpaanbod hardnekkig, dan is professionele begeleiding in het kader van de zorgplicht in de reguliere setting gewenst om verwijzing naar speciale zorg te voorkómen als de problemen ook in de reguliere setting aangepakt kunnen worden.

- Onderzoek voor indicatiestelling

In het huidige systeem is onvoldoende duidelijkheid wie er verantwoordelijk is voor het uitvoeren van diagnostisch onderzoek dat in het kader van de indicatiestelling nodig is en wie de kosten daarvan draagt. Het is van belang dat in het kader van de Herijking wel goed te regelen.

Bij voorkeur zou een onafhankelijk diagnostisch team beschikbaar moeten zijn om onderzoek te doen wanneer een kind ernstige en hardnekkige problemen ervaart. In dat kader wordt dan onderzoek gedaan dat ook voor indicatiestelling gebruikt zou kunnen worden. Dat kan de betrouwbaarheid en doelmatigheid van de diagnostiek verhogen.

Indicatiestelling voor speciale onderwijszorg via één loket heeft belangrijke voordelen. Voor wat betreft het aantal regio's zou aansluiting bij de indeling van de bureau's jeugdzorg een geschikte maatvoering kunnen zijn. De indicatie organen moeten enerzijds voldoende bereikbaar zijn, anderzijds in aantal beperkt blijven om de kwaliteit van de indicatiestelling en eenduidigheid van het gebruik van criteria te kunnen bewaken. De indicatie organen hebben een 'outreaching' capaciteit nodig om communicatie in de regio te verzorgen, in bijzondere gevallen direct contact met de te indiceren leerling te hebben en vragen van ouders te beantwoorden. Een professionele begeleiding in de reguliere setting is zeer gewenst, ook om de speciale zorg die via indicatie toegewezen wordt beperkt van omvang te houden. Er zijn duidelijke afspraken nodig over wie voor welk onderzoek zorgdraagt in een indicatietraject om de indicatiestelling voor ouders en hun kind goed te laten verlopen.

4 Aandachtspunten voor de toekomst

De LCTI gaat, zodra de wet is aangepast, verder zonder de ‘T’ van toezicht. Er zijn gesprekken gaande over de overdracht van het toezicht naar de Inspectie voor het Onderwijs.

De onafhankelijke Landelijke Commissie Indicatiestelling (LCIn) zal zich richten op onderzoek naar en advies over de criteria en de indicatiestelling en op de deskundigheidsbevordering. De Minister, het Parlement, de Inspectie en het veld kunnen vragen voor advies aan de LCIn voorleggen met betrekking tot criteria en procedures voor indicatiestelling, de afbakening van doelgroepen daarmee, en de werkzaamheid van het instrumentarium voor indicatiestelling.

Vanuit de politiek en het beleid wordt wel de vraag gesteld of de criteria nu niet ‘af’ zijn. De LCTI voorziet het tegendeel: de criteria moeten nog de nodige ontwikkeling doormaken. Zij ontleent dat inzicht aan de vragen vanuit het veld, het zicht op de wetenschappelijke en maatschappelijke ontwikkelingen en aan de ambities van de Minister en het Parlement. Deze aanleidingen worden hieronder toegelicht.

a. Bijna driekwart van het aantal CvI’s is van mening dat de criteria wel werkbaar zijn maar nog verbetering behoeven (zie par. 1.7). De vragen van het veld betreffen verduidelijking of toevoeging van criteria, beter instrumentarium of richtlijnen bij het vaststellen van complexe stoornissen. De vragen betreffen ook het omgaan met stoornissen waar de aard en impact nog onderwerp van wetenschappelijk onderzoek (bijvoorbeeld spraak-taalstoornissen) zijn. Er zijn vragen over het gebruik van de DSM-IV omdat professionals niet voldoende uit de voeten kunnen met dit internationaal gebruikte systeem om gedragsstoornissen betrouwbaar vast te stellen.

b. Er zijn wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen waardoor de mogelijkheden van kinderen met beperkingen verregaand beïnvloed worden. Een voorbeeld is de ontwikkeling van het cochleair implantaat voor dove kinderen. Het is van groot belang dat het onderwijs het onderwijsaanbod afstemt op deze nieuwe mogelijkheden en dat de indicatiestelling tijdig daarop ingericht is.

c. Professionals die in het scholenveld werken pleiten om de toelaatbaarheidsdiagnostiek meer in lijn te brengen met de handelingsgerichte diagnostiek. Dat kan bijvoorbeeld bereikt worden wanneer een kind ter voorbereiding van een eventuele indicatie hulp ontvangt van een professional. Daarbij wordt diagnostiek uitgevoerd en informatie verzameld die tevens geschikt is voor indicatiestelling, mocht dat nodig zijn (zie ook par. 1.6).

d. De wens van mensen met beperkingen om in de samenleving te participeren blijft terecht doorklinken. Dat vraagt om betere voorzieningen in alle domeinen van het publieke leven. Naarmate de reguliere setting beter toegankelijk is voor kinderen met beperkingen zullen de criteria voor aanvullende zorg uit het speciaal onderwijs daarop aangepast moeten worden.

e. De Minister en het Parlement hebben de ambitie om scholen een zorgplicht te geven voor kinderen zonder een speciale hulpvraag en kinderen met een speciale hulpvraag. Deze laatste kinderen kunnen via indicatie een budget meekrijgen. In deze opzet is de reikwijdte van de zorgplicht van belang om criteria op te kunnen stellen voor

aanvullende zorg. De LCTI zou graag zien dat de zorg die scholen aan kinderen verplicht zijn aan professionele standaards voldoet.

f. De Minister en het Parlement willen het voor kinderen met beperkingen gemakkelijker maken om de nodige hulp te verkrijgen, ook als deze zowel uit het onderwijs als uit de zorgsector moet komen. Het aanvragen van hulp in het onderwijs en vanuit de zorgsector zou op een vergelijkbare wijze en zonder doublures moeten verlopen, zo mogelijk via één loket. Professionals uit de verschillende sectoren moeten de taal en werkwijze van elkaar begrijpen en onderzoek van elkaar kunnen gebruiken. De criteria voor het bieden van hulp moeten op elkaar afgestemd worden en zorg moet in samenhang geboden worden. De LCTI zal verkennend onderzoek (laten) doen om de afstemming tussen sectoren verder te verbeteren en te voorkomen dat afwenteling van problemen tussen de sectoren plaats vindt.

De onafhankelijke Landelijke Commissie Indicatiestelling (LCIn) kan vanuit haar deskundigheid en ervaring bijdragen aan het vinden van oplossingen voor bovengenoemde vraagstukken. De LCIn kan door onderzoek de ontwikkelingen in de indicatiestelling zichtbaar maken en verklaringen zoeken voor onverwachte instroom effecten. De LCIn zal bijdragen aan de uitvoerbaarheid van de indicatiestelling met advies, instrumentontwikkeling en deskundigheidsbevordering.

De problematiek van kinderen met een ernstige handicap is niet eenvoudig in beeld te brengen. De wijze van indicatiestelling zoals nu vorm gegeven is doet recht aan de uiteenlopende problematiek van deze kinderen. Het is een manier om schaarse expertise toe te delen aan kinderen die dat echt nodig hebben. Het is een aanpak die ouders van kinderen met beperkingen een recht geeft waar zij lang voor gepleit hebben.

Na twee jaren komt er ook meer inzicht in situaties waarin het groeiend beroep op sommige sectoren van het speciaal onderwijs interventies nodig maakt. Daarvoor is onderzoek nodig en overleg met alle betrokkenen. Er zijn nu meer mogelijkheden dan tevoren om oorzaken in hun context zichtbaar te maken die aangrijpingspunten bieden voor beleidskeuzes.

Bijlage 1

Indicatiestelling speciaal onderwijs 2004/2005: analyse van protocollen en dossiers

Managementsamenvatting

I. Ingezonden protocollen en gebruikte dossiers

Bij de samenstelling van dit verslag over het functioneren van de CvI's in het schooljaar 2004/2005 is gebruik gemaakt van 31.783 protocollen van door de CvI's in 2004/2005 besproken leerlingen. Deze protocollen zijn door de LCTI op hoofdlijnen in kaart gebracht. Van 1.217 van deze protocollen (4 %) is het bijbehorend dossier opgevraagd. Deze 1.217 dossiers zijn uitvoerig geanalyseerd. De resultaten daarvan zijn opgenomen in de zgn. onderzoekersdatabase van de LCTI.

Kader 1 biedt een overzicht van de protocollen die tussen 1 augustus 2004 en 1 oktober 2005 naar de LCTI zijn gezonden. Dit overzicht maakt onderscheid tussen 'nieuwe aanmeldingen' en 'herindicaties' (protocollen die betrekking hebben op leerlingen die al extra onderwijszorg ontvangen).

Kader 1 Verdeling van de 31.783 ontvangen protocollen over de clusters (in %)			
Cluster	Nieuwe aanmeldingen	Herindicaties	Totaal
Cluster 2	19 %	18 %	18 %
Cluster 3	32 %	54 %	44 %
Cluster 4	49 %	28 %	38 %
Totaal	100 %	100 %	100 %

Ongeveer de helft van de nieuwe aanmeldingen betreft cluster 4. Bij de herindicaties is dit niet het geval. Daar gaat het slechts bij iets meer dan een kwart om cluster 4. Deze cijfers wijzen duidelijk in de richting van een toename van het aantal nieuwe aanmeldingen voor cluster 4.

De CvI's hebben bij hun oordeelsvorming de keuze uit vier alternatieven:

- alle criteria van toepassing: toelaatbaar;
- hoewel niet alle criteria van toepassing zijn is de leerling via de zgn. beredeneerde afwijking toch toelaatbaar;
- de CvI kan zich nog geen oordeel vormen: observatieplaatsing;
- de leerling is niet toelaatbaar.

Kader 2 vermeldt per cluster de verdeling van de 31.783 in 2004/2005 genomen besluiten over bovenstaande vier alternatieven.

Kader 2 Verdeling (in %) van de oordelen van de CvI's over de clusters (N=31.783)					
Cluster	Toelaten	Beredeneerde afwijking	Observatie	Niet toelaatbaar	Totaal
Cluster 2	61 %	32 %	0 %	7 %	100 %
Cluster 3	87 %	11 %	0 %	2 %	100 %
Cluster 4	80 %	18 %	0 %	2 %	100 %
Totaal	79 %	18 %	0 %	3 %	100 %

Opvallend is het frequente gebruik van de beredeneerde afwijking bij cluster 2. De achtergronden van dit verschijnsel worden in par. II nader belicht. Over de gehele linie werd bij 18 % van de aanmeldingen gebruik gemaakt van de beredeneerde afwijking. Dat verschilt nauwelijks van 2003/2004, toen was dit bij 19 % het geval.

Bij de selectie van de dossiers voor de onderzoekersdatabase speelden drie doelstellingen een rol:

- a. het streven naar een representatieve steekproef;
- b. de samenstelling van relevante selecties van dossiers voor de zgn. terugkoppelingen (het CvI-specifieke overzicht van de bevindingen van de LCTI dat jaarlijks naar elke CvI wordt gezonden) en
- c. de wens om (op grond van efficiency-overwegingen) bij de samenstelling van het onderhavig rapport en de zgn. terugkoppelingen dezelfde steekproef te gebruiken.

In de praktijk bleek de combinatie van deze drie doelstellingen op enkele praktische problemen te stuiten (zie par. 2.4). Dit had gevolgen voor de representativiteit van de onderzoekersdatabase. Deze consequenties zijn niet ernstig, maar er moet bij de interpretatie van de resultaten wel rekening mee worden gehouden. Kader 3 geeft een overzicht van de samenstelling van de onderzoekersdatabase.

Kader 3 Samenstelling van de onderzoekersdatabase: verdeling (in %) van de gegeven oordelen (n=1.217)					
Cluster	Toelaten	Beredeneerde afwijking	Observatie	Niet toelaatbaar	Totaal
Cluster 2	58 %	38 %	0 %	4 %	100 %
Cluster 3	76 %	24 %	0 %	0 %	100 %
Cluster 4	78 %	19 %	0 %	3 %	100 %
Totaal	73 %	25 %	0 %	2 %	100 %

De in dit kader vermelde percentages illustreren dat de in de database verwerkte dossiers niet volledig representatief zijn. Dit blijkt o.a. uit het percentage leerlingen dat op basis van de zgn. beredeneerde afwijking wordt toegelaten. Dat is in de onderzoekersdatabase bij alle clusters hoger dan bij het feitelijk aantal ingezonden protocollen. Dit kan de analyse van de in de onderzoekersdatabase verwerkte gegevens soms een wat te sombere kleur geven.

II. Cluster 2

Dove leerlingen. In 2004/2005 hebben de CvI's van cluster 2 234 (her)aanmeldingen van dove leerlingen met een IQ > 70 besproken. Vrijwel alle aanmeldingen voldeden aan de voor dove leerlingen geldende criteria.

Meervoudig gehandicapte dove leerlingen. Van de 53 leerlingen voor wie in 2004/2005 een indicatie voor het onderwijs voor meervoudig gehandicapte dove leerlingen (een zgn. DOV/MG-indicatie) werd gevraagd bleek ongeveer 40 % niet aan het criterium van een gehoorverlies > 70 dB te voldoen. Daarnaast had 10 % van de aangemelde leerlingen een IQ > 70. Desalniettemin kregen al deze leerlingen een positieve indicatie. Dit ging gepaard met een frequent gebruik van de beredeneerde afwijking. Een en ander lijkt vooral verband te houden met het plaatsingsbeleid van twee observatieklinieken met een school voor meervoudig gehandicapte dove leerlingen. Deze klinieken plaatsen niet alleen dove leerlingen maar ook leerlingen met complexe spraaktaalproblematiek. Dat gebeurt echter alleen wanneer deze leerlingen over een DOV/MG-indicatie beschikken. De betrokken CvI's lijken hier bij hun besluitvorming rekening mee te hebben gehouden.

Slechthorende leerlingen. Van de 1.356 (her)aanmeldingen voor het onderwijs voor slechthorende leerlingen (SH-onderwijs) was bij meer dan 50 % niet of nauwelijks sprake van slechthorendheid (in termen van een gehoorstoornis tussen 35 en 80 dB). Desalniettemin kreeg het overgrote deel van deze leerlingen via de beredeneerde afwijking toch een SH-indicatie. Dit was gerelateerd aan het feit dat er binnen de

vigerende onderwijswetgeving geen voortgezet speciaal onderwijs (VSO) voor kinderen met ernstige spraaktaalmoeilijkheden (ESM) bestaat. Dit heeft er toe geleid dat elk jaar een groep ESM-leerlingen tussen het 12^e en 14^e jaar overstapt van het SO-ESM naar het VSO-SH. Deze overstap is sedert de invoering van de WEC alleen mogelijk via de zgn. beredeneerde afwijking. Dit verklaart het hoge aantal niet-slechthorende leerlingen op de scholen voor VSO-SH. Door een recente aanpassing van de Regeling Leerlinggebonden Financiering kunnen deze leerlingen vanaf augustus 2005 ook zonder gebruik van de beredeneerde afwijking een positieve SH-indicatie krijgen. Dit zal ongetwijfeld een forse daling van het gebruik van de beredeneerde afwijking door de CvI's van cluster 2 bewerkstelligen.

Meervoudig gehandicapte slechthorende leerlingen. De eerste analyses van de protocollen van de 44 leerlingen voor wie in 2004/2005 een indicatie voor het speciaal onderwijs voor meervoudig gehandicapte slechthorende leerlingen (SH/MG) werd gevraagd brachten aan het licht dat bij ongeveer 80 % van de leerlingen die een positieve indicatie ontvingen de ernst van de problematiek niet leek te voldoen aan de voor SH/MG-indicatie geldende criteria. Nadere analyse maakte duidelijk dat bij ongeveer de helft van deze leerlingen het protocol onjuist was ingevuld en dat er feitelijk wel aan de criteria werd voldaan. Bij de andere helft ging het om niet gehoorgestoorde VSO-SH/MG-leerlingen met ernstige spraaktaalproblemen.

Leerlingen met ernstige spraaktaalproblemen. De CvI's van cluster 2 ontvingen het afgelopen schooljaar 4.148 (her)aanmeldingen van leerlingen met ernstige spraaktaalproblemen (ESM). Deze leerlingen komen voor een positieve indicatie in aanmerking wanneer zij aan de volgende criteria voldoen:

- kinderen tot en met zeven jaar: een achterstand op het terrein van de spraakproductie van meer dan 2 SD in combinatie met een achterstand van minstens 1,5 SD bij één van de andere taalontwikkelingsdomeinen;
- kinderen van acht jaar en ouder: een achterstand van minstens 1,5 SD op twee van de vier belangrijkste taalontwikkelingsgebieden;
- kinderen met een stoornis uit het autismespectrum: communicatieve problemen die zich uiteten in een achterstand van minstens 1,5 SD op het gebied van de lexicaal-semanticke ontwikkeling op basis van een stoornis uit het autismespectrum.

Daarbij geldt voor de eerste twee categorieën als bijkomende voorwaarde dat duidelijk moet zijn dat logopedische therapie van minstens zes maanden onvoldoende vooruitgang heeft bewerkstelligd. Uit analyses van de protocollen blijkt dat minstens 35 % van de aangemelde leerlingen op basis van bovenstaande criteria niet voor ESM-onderwijs in aanmerking komt. Desalniettemin hebben de CvI's bij 90 % van de aanmeldingen een positieve indicatie verstrekt. Dit kon door bij 30 % van de aanmeldingen een beroep te doen op het principe van de beredeneerde afwijking. Dat beroep was, naar het oordeel van de LCTI, in 40 % van de gevallen niet terecht (met name herindicaties).

Overeenstemming tussen oordeel CvI en LCTI. Van 212 van de 5.835 door de CvI's van cluster 2 naar de LCTI gezonden protocollen zijn de daarbij behorende dossiers opgevraagd. Deze dossiers zijn uitvoerig geanalyseerd. Daarbij is o.a. gekeken naar de overeenstemming tussen het oordeel van de CvI en dat van de medewerkers van de LCTI. Daarbij was de mate van overeenstemming tussen CvI en LCTI bij de aanmeldingen voor het DOV- en DOV/MG-onderwijs 75 %. De dossiers waarbij sprake

was van een verschillend oordeel hadden vrijwel altijd betrekking op leerlingen aan wie door de CvI een DOV/MG-indicatie werd toegekend. Bij de SH- en SH/MG-aanmeldingen was de mate van overeenstemming tussen CvI en LCTI eveneens 75 %. Ook hier betrof het verschil van opvattingen vooral het toekennen van de MG-indicatie. Bij de ESM-dossiers was de mate van overeenstemming tussen CvI en LCTI kleiner: 64 %. De CvI's waren eerder geneigd te concluderen dat aan alle criteria werd voldaan. De LCTI-medewerkers achten een positieve indicatie vaak wel gewenst, maar vonden dan wel dat een beroep op het beginsel van de beredeneerde afwijking moest worden gedaan.

Bij de berekening van de mate van overeenstemming tussen CvI en LCTI is uitgegaan van de in par. 12.1 vermelde vierdeling (alle criteria van toepassing, gebruik van de beredeneerde afwijking, observatieplaatsing en niet toelaten). Het is mogelijk deze vierdeling te vervangen door een driedeling: positieve beschikking, observatieplaatsing en negatieve beschikking. De alternatieven 'alle criteria van toepassing' en 'gebruik van de beredeneerde afwijking' leiden immers beide tot een positieve beschikking. In dat geval stijgen de hierboven vermelde percentages: bij SH en SH/MG van 75 % naar 88 % en bij ESM van 64 % naar 81 %. Bij DOV en DOV/MG blijft het percentage 75 %.

III. Cluster 3

Zeer moeilijk lerende kinderen. In 2004/2005 hadden de CvI's van cluster 3 met 8.990 (her)aanmeldingen van zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK) van doen. Daarbij zijn de zgn. meervoudig gehandicapte zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK/MG) niet inbegrepen. Van deze 8.990 leerlingen waren er 7.515 met een IQ < 60. Van deze groep voldeden bijna alle leerlingen aan het vereiste criterium. Dat gold niet voor de groep van 1.475 leerlingen met een IQ in de bandbreedte 60-70. De leerlingen van deze groep kwamen in 2004/2005 pas voor een positieve indicatie in aanmerking wanneer sprake was van een IQ in de range 60-70 in combinatie met:

- een bijkomende stoornis (in termen van de DSM-IV of ICD-10);
- zeer geringe sociale redzaamheid;
- ontbrekende leervoorwaarden of een substantiële leerachterstand en
- ontoereikende mogelijkheden van de reguliere zorgstructuur.

Aan deze voorwaarden werd vaak niet voldaan. Bij bijna 50 % was niet duidelijk of er sprake was van een bijkomende stoornis, ruim 10 % voldeed niet aan het criterium van de zeer geringe sociale redzaamheid en bij 15 % was de leerachterstand kleiner dan vereist. Desalniettemin achtten de CvI's 99 % van de voor een ZMLK-indicatie aangemelde leerlingen toelaatbaar. Daarbij maakten zij bij ruim 60 % van de aanmeldingen met een IQ in de bandbreedte 60-70 gebruik van de beredeneerde afwijking. Dit percentage zal volgend cursusjaar fors lager zijn omdat het criterium van de bijkomende stoornis per augustus 2005 is vervallen voor kinderen van 8 jaar en ouder.

Langdurig (somatisch) zieke kinderen. De CvI's van cluster 3 ontvingen in 2004/2005 1.488 (her)aanmeldingen van langdurig (somatisch) zieke kinderen (LZK). Bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van deze leerlingen leverde het criterium van de beperking van de onderwijsparticipatie de meeste problemen op. Deze beperking van de

onderwijsparticipatie kan zich bij LZK-aanmeldingen op drie verschillende manieren manifesteren:

- in de vorm van ontbrekende leervoorwaarden of een substantiële leerachterstand en/of
- door vermindering van de onderwijstijd met minstens 25 % door aan de ziekte gerelateerd verzuim en/of
- door afhankelijkheid van derden bij de dagelijkse levensverrichtingen.

Analyse van de protocollen van de aangemelde leerlingen leert dat bij 15 % van de LZK-aanmeldingen niet aan dit criterium wordt voldaan. Dat neemt niet weg dat 97 % van de aangemelde leerlingen een positieve indicatie ontvangt. Dit is mogelijk doordat de CvI's bij 15 % van de aanmeldingen van de beredeneerde afwijking gebruik maken.

Lichamelijk gehandicapte kinderen. In 2004/2005 waren er 2.106 (her)aanmeldingen van lichamelijk gehandicapte kinderen (LG). Dat getal is exclusief de aanmeldingen van meervoudig lichamelijk gehandicapte kinderen (LG/MG). Van de aangemelde leerlingen was de ernst van de motorische stoornis in ongeveer 5 % onvoldoende om voor een positieve indicatie in aanmerking te komen. Bij 5 % plaatsten de CvI's vraagtekens bij de ontoereikendheid van de mogelijkheden van de reguliere zorgstructuur. Het grootste probleem was echter, net zoals bij de LZK-leerlingen, de beoordeling van de beperking van de onderwijsparticipatie. Deze was, naar het oordeel van de CvI's, bij 18 % van de aanmeldingen niet van dien aard dat zij binnen de criteria voor een positieve indicatie viel. Desalniettemin ontving slechts 6 % van de aanmeldingen geen positieve indicatie. Bij de leerlingen die wel een positieve indicatie kregen werd in 16 % van de gevallen gebruik gemaakt van de beredeneerde afwijking.

Meervoudig gehandicapte leerlingen. Cluster 3 omvat drie groepen meervoudig gehandicapte (MG) leerlingen:

- kinderen met een diepe stoornis in de intellectuele ontwikkeling;
- kinderen met een ernstige stoornis in de intellectuele ontwikkeling in combinatie met bijkomende medische en/of gedragsproblemen en
- kinderen met een lichamelijke handicap in combinatie met een verstandelijke handicap (IQ < 70).

Analyse van de 1.397 in 2004/2005 naar de LCTI gezonden protocollen leert dat deze drie groepen ongeveer even groot zijn: elke groep vertegenwoordigt ongeveer een derde van de ingediende aanvragen voor een MG-(her)indicatie. Het overgrote deel van de betrokken leerlingen voldoet aan de voor een MG-indicatie geldende criteria. Van de beredeneerde afwijking werd dan ook relatief weinig (bij minder dan 10 % van de aanmeldingen) gebruik gemaakt.

Overeenstemming tussen CvI en LCTI. De LCTI heeft dit schooljaar van 620 van de 13.981 protocollen van cluster 3 het daarbij behorend dossier opgevraagd. Deze dossiers zijn uitvoerig geanalyseerd. Daarbij is o.a. aandacht besteed aan de mate van overeenstemming tussen het oordeel van de CvI en dat van de medewerkers van de LCTI. Daarbij was de mate van overeenstemming tussen CvI en LCTI bij de aanmeldingen voor het ZMLK-onderwijs 85 %. Dit relatief hoge percentage komt vooral voor rekening van het grote aantal ZMLK-leerlingen met een IQ < 60. Over deze groep bestond vrijwel geen verschil van opvatting tussen CvI en LCTI. De verschillen van mening hadden uitsluitend betrekking op de leerlingen met een IQ in de bandbreedte 60-70. Bij de LZK-aanmeldingen was de mate van overeenstemming

tussen CvI en LCTI slechts 45 %. Dit percentage wordt hoger wanneer de alternatieven 'voldoet aan alle criteria' en 'toelaten op basis van het principe van de beredeneerde afwijking' als eenzelfde besluit (positieve beschikking) worden beschouwd. In dat geval wordt de mate van overeenstemming 65 %. Ook dit percentage is echter nog weinig bevredigend. Het verschil van opvattingen tussen CvI en LCTI houdt vooral verband met het verschillend beoordelen van de beperking van de onderwijsparticipatie en de ontoereikendheid van de reguliere zorg. Daarbij is de LCTI vaak van mening dat de CvI de criteria al te soepel hanteert. Bij de LG-dossiers was de mate van overeenstemming tussen CvI en LCTI 48 %. Dit wordt 68 % wanneer de alternatieven 'voldoet aan alle criteria' en 'toelaten via de beredeneerde afwijking' als één categorie worden beschouwd. Deze 68 % is nog steeds een teleurstellend laag percentage. Ook hier ligt de oorzaak in het verschillend interpreteren van de regelgeving betreffende het vaststellen van de beperking van de onderwijsparticipatie en de ontoereikendheid van de reguliere zorg. Bij de MG-dossiers is de mate van overeenstemming 53 %. Hier leidt het samenvoegen van de oordelen 'voldoet aan alle criteria' en 'toelaten op basis van de beredeneerde afwijking' wel tot een bevredigend percentage: 86 %.

IV. Cluster 4

Eén set criteria. De CvI's van cluster 4 zonden dit schooljaar 11.967 protocollen naar de LCTI. Daarvan had ongeveer 60 % betrekking op nieuwe aanmeldingen en ongeveer 40 % op aanvragen voor een zgn. herindicatie. Cluster 4 omvat, zoals bekend, drie schoolsoorten: scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen, scholen verbonden aan pedologische instituten en scholen voor langdurig (psychiatrisch) zieke kinderen. Bij de bepaling van de toelaatbaarheid tot deze schoolsoorten geldt één set criteria. Deze bestaat uit:

- de aanwezigheid van ontwikkelingspsychopathologie of een daarmee qua ernst vergelijkbaar alternatief;
- de aanwezigheid van sociaal-emotionele problematiek met een integraal karakter;
- bemoeienis van de jeugdzorg of een kinderpsychiatrische voorziening;
- ontbrekende leervoorwaarden en/of het bestaan van een gevaar voor zichzelf of voor anderen;
- de ontoereikendheid van de mogelijkheden van de reguliere zorgstructuur.

Deze vijf criteria dienen alle vijf van toepassing te zijn. Het meest problematische criterium bleek dat van de aanwezigheid van ontwikkelingspsychopathologie te zijn. Dit criterium was bij 15 % van de (her)aanmeldingen niet van toepassing. De andere vier criteria bleken bij resp. 4 %, 8 %, 2 % en 3 % niet van toepassing. Van de aangemelde leerlingen ontving 98 % een positieve beschikking. Daarbij werd bij 18 % gebruik gemaakt van de beredeneerde afwijking. Dat is duidelijk minder dan in 2003/2004 toen bij 25 % van de aanmeldingen een beroep op de beredeneerde afwijking werd gedaan. Dit verschil zal ongetwijfeld verband houden met de in maart 2004 van kracht geworden aanpassing van de criteria.

Overeenstemming tussen CvI en LCTI. De LCTI heeft dit schooljaar van 385 van de 11.967 protocollen van cluster 4 het bijbehorend dossier opgevraagd. Ook hier is bij de analyse van deze dossiers aandacht besteed aan de mate van overeenstemming tussen het oordeel van de CvI en dat van de LCTI. Deze bleek 73 %. Dit percentage stijgt tot 88 % wanneer de alternatieven 'voldoet aan alle criteria' en 'toelaten op basis van de

beredeneerde afwijking' worden samengevoegd. Met deze percentages is cluster 4 het cluster waarbinnen de mate van overeenstemming tussen LCTI en CvI het hoogst is.

V. Aandachtspunten voor de toekomst

In aansluiting op de in deze samenvatting gerapporteerde bevindingen verdient het aanbeveling om in het schooljaar 2005/2006 extra aandacht te besteden aan de volgende onderwerpen:

- a. *Het verstrekken van DOV/MG-indicaties.* Het is een merkwaardig verschijnsel dat een deel van de leerlingen voor wie in 2004/2005 een DOV/MG-indicatie is verstrekt niet doof is. Het betreft weliswaar slechts een klein aantal, maar desalniettemin lijkt nader overleg met de betrokken CvI's zeer gewenst.
- b. *Het gebruik van de beredeneerde afwijking bij het verstrekken van SH-indicaties.* De in augustus 2005 van kracht geworden aanpassing van de regelgeving betreffende de toelaatbaarheid van ESM-leerlingen tot het VSO-SH moet er toe leiden dat het gebruik van de beredeneerde afwijking bij de toelating tot het SH-onderwijs drastisch daalt. Het verdient aanbeveling deze ontwikkeling zorgvuldig in het oog te houden.
- c. *Het verstrekken van SH/MG-indicaties.* De constatering dat ongeveer de helft van de protocollen van de leerlingen aan wie een SH/MG-indicatie is verstrekt verkeerd is ingevuld dient op korte termijn met de betrokken CvI's besproken te worden. Tijdens dat overleg zal ook aandacht moeten worden besteed aan de ESM-leerlingen (voor wie de MG-status niet geldt) die bij de overgang van het SO-ESM naar het VSO-SH alsnog de MG-status krijgen.
- d. *Het gebruik van de beredeneerde afwijking bij het verstrekken van ESM-indicaties.* Het forse gebruik van de beredeneerde afwijking bij het verstrekken van ESM-indicaties houdt voor een niet onbelangrijk deel verband met onbeoogd gebruik van dit alternatief. Nader overleg met de betrokken CvI's moet er toe leiden dat dit onbeoogd gebruik het komend schooljaar wordt teruggedrongen. Het vervallen van het leeftijdsverschil en de toevoeging van een criterium voor leerlingen met een stoornis uit het autismespectrum sinds augustus 2005 zullen wellicht eveneens bijdragen aan een daling van het gebruik van de beredeneerde afwijking.
- e. *Het gebruik van de beredeneerde afwijking bij het verstrekken van een positieve indicatie aan ZMLK-leerlingen met een IQ in de range 60-70.* De in augustus 2005 van kracht geworden veranderingen in de regelgeving moeten er toe leiden dat het gebruik van de beredeneerde afwijking bij de toelating van leerlingen met een IQ binnen de bandbreedte 60-70 tot het ZMLK-onderwijs fors vermindert. Het verdient aanbeveling deze ontwikkeling gedurende het schooljaar scherp in het oog te houden.
- f. *De vaststelling van de beperking van de onderwijsparticipatie bij LZK- en LG-leerlingen.* Het percentage leerlingen bij wie de LCTI van mening is dat ten onrechte een LZK- of LG-indicatie is toegekend is opvallend hoog. CvI's en LCTI blijken nogal eens van mening te verschillen over de vraag of er wel of niet sprake is van een beperking van de onderwijsparticipatie. Nadere analyse van deze knelpunten lijkt zeer gewenst. In aansluiting op deze analyse dient overleg met de betrokken CvI's plaats te vinden.

- g. *De vaststelling van de aanwezigheid van ontwikkelingspsychopathologie bij aanmeldingen voor cluster 4.* Het aantonen van de aanwezigheid van ontwikkelingspsychopathologie bij leerlingen voor wie een cluster 4-indicatie wordt gevraagd levert minder problemen op dan in voorafgaande jaren. Desalniettemin blijft dit onderwerp de aandacht nodig hebben. Daarbij gaat het vooral om de vraag op welke wijze een alternatief in aanvulling op het gebruik van de DSM-IV ontwikkeld zou kunnen worden.
- h. *Ontoereikendheid van de mogelijkheden van het reguliere zorgsysteem.* In deze samenvatting is geen aandacht besteed aan het vaststellen van de ontoereikendheid van de mogelijkheden van het reguliere zorgsysteem. Dat laat onverlet dat het uiterst lastig blijft dit aspect van het huidige systeem van indicatiestelling objectief te toetsen. Dat houdt uiteraard ook verband met het subjectieve karakter van dit criterium. Dit criterium behoeft dan ook nog steeds nadere analyse.

Bij een rapport als het onderhavige valt het accent doorgaans op zaken die (nog verdere) verbetering behoeven. Dat impliceert het risico dat de gedurende de afgelopen periode gemaakte vorderingen onbelicht blijven. Dat is uiteraard niet de bedoeling. Daarom lijkt het zinvol om aan het slot van dit verslag nog eens expliciet te vermelden dat de kwaliteit van het werk van de Cvi's op tal van fronten een stijgende lijn vertoont. Met het formuleren van de hierboven genoemde aandachtspunten willen de samenstellers van dit rapport er toe bijdragen dat deze stijgende lijn zich in de huidige richting blijft voortzetten.

**BEKOSTIGING INDICATIESTELING
(V)SO/LGF**

+

+

Verkenning

Januari 2006

s m e t s +
h o v e r +

+

+

Den Haag, januari 2006

Auteurs: drs. C. Hover en drs. R. Baarda

Deze verkenning is uitgevoerd door smets+ hover+ in opdracht van het LCTI te Den Haag.

smets+ hover+ *adviseurs voor professionele organisaties*

Bezuidenhoutseweg 415

2594 AS DEN HAAG

T: 070 3 450 520

E: bureau@smetshover.nl

W: www.smetshover.nl

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	4
1.1 UITGANGSSITUATIE.....	4
1.2 WERKWIJZE.....	4
1.3 LEESWIJZER.....	4
2. BELEIDSRECONSTRUCTIE	5
2.1 UITWERKING ONAFHANKELIJKE INDICATIESTELLING	5
2.2 BEKOSTIGING	6
3. EMPIRISCHE GEGEVENS OVER TAAKBELASTING CVI	8
4. BENCHMARKING VAN DE CvI	10
4.1 INDICATIESTELLING DOOR DE RVC.....	10
4.2 INDICATIESTELLING DOOR CIZ	11
4.3 BEVINDINGEN.....	11
5. BEVINDINGEN	12
5.1 GEEN ‘DEFINITIEF’ ANTWOORD OP DE VRAAG	12
5.2 ER IS MEER BESCHIKBAAR DAN €160.....	12
5.3 BEHEERSLAST IS AL AFGENOMEN	12
5.4 OMGEKEERDE PRIKKELSTRUCTUUR	12
5.5 BEVINDINGEN UIT DE BENCHMARK	13
6. BIJLAGEN	15
6.1 WETTEKSTEN	15
6.2 TAKEN CVI OP BASIS ARTIKEL 28C.....	17
6.3 INVOERINGSSYSTEMATIEK BEKOSTIGING INDICATIESTELLING	18

1. INLEIDING

1.1 *Uitgangssituatie*

Geregeld wordt vanuit de Regionale Expertisecentra (REC's) en door de daaraan verbonden Commissies voor de Indicatiestelling (CvI) gesteld dat de bekostiging voor de indicatiestelling (à €158 per dossier¹) te gering zou zijn in vergelijking met de daadwerkelijke kosten. Dat wordt door CvI's ook regelmatig gemeld aan de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI). Hoewel de LCTI in dit verband geen eigen verantwoordelijkheid heeft, is er wel behoefte om – gelet op de dialoog met de CvI's – meer geïnformeerd te zijn over de (adequaatheid van de) bekostiging van de CvI. De LCTI stelt overigens op p. 7 van haar meest recente advies dat sprake is van een 'krappe bekostiging.'²

1.2 *Werkwijze*

Als additioneel onderdeel in het verlengde van een belendende verkenningvraag is aandacht geschonken aan dit vraagstuk. Het gaat nadrukkelijk om een *verkenning* op basis van beschikbare schriftelijke informatie. Er heeft geen primaire dataverzameling plaatsgevonden. Met nadruk wordt er op gewezen dat de bevindingen en conclusies indicatief zijn, en 'voor de discussie.'

1.3 *Leeswijzer*

Paragraaf 2 geeft een beknopte beleidsreconstructie langs twee lijnen:

- Hoe heeft het denken over onafhankelijke indicatiestelling zich ontwikkeld?
- Hoe zit de bekostiging van de indicatiestelling in elkaar?

Paragraaf 3 gaat in op (zeer beperkt aanwezige) empirische gegevens over de kosten van de indicatiestelling door de CvI. Onderzoeksgegevens van de LCTI voorzien overigens gaandeweg in deze lacune.³

In paragraaf 4 wordt een vergelijking gemaakt met we andere vormen van onafhankelijke indicatiestelling:

- De indicatiestelling voor het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs door de Regionale Verwijzingscommissie voor het voortgezet onderwijs (RVC).⁴
- De AWBZ-indicatiestelling door het Centrum voor Indicatiestelling Zorg (CIZ).

In paragraaf 5 volgen enkele voorlopige en tentatieve bevindingen.

Paragraaf 6 bevat tenslotte enkele bijlagen.

¹ Voorheen ging het om een bedrag van € 155; inmiddels is het bedrag al tweemaal aangepast (€ 158 in 2004-2005 en € 160 in 2005-2006). In de tekst worden telkens de bedragen genoemd gegeven de context (c.q. het tijdstip daarvan) die van toepassing is.

² *Advies van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling over 2004*. Den Haag: LCTI. Den Haag, december 2004. Zie ook p. 11: "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."

³ Zie in dit verband: C.M. van Rijswijk en F. v.d. Zwan. *De ervaringen van de CvI's met de indicatiestelling speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering in het schooljaar 2004/2005*. Den Haag: LCTI. November 2005.

⁴ Het gaat dus om een andere RVC dan die in het basisonderwijs betrokken is bij indicatiestelling voor het speciaal basisonderwijs.

2. BELEIDSRECONSTRUCTIE

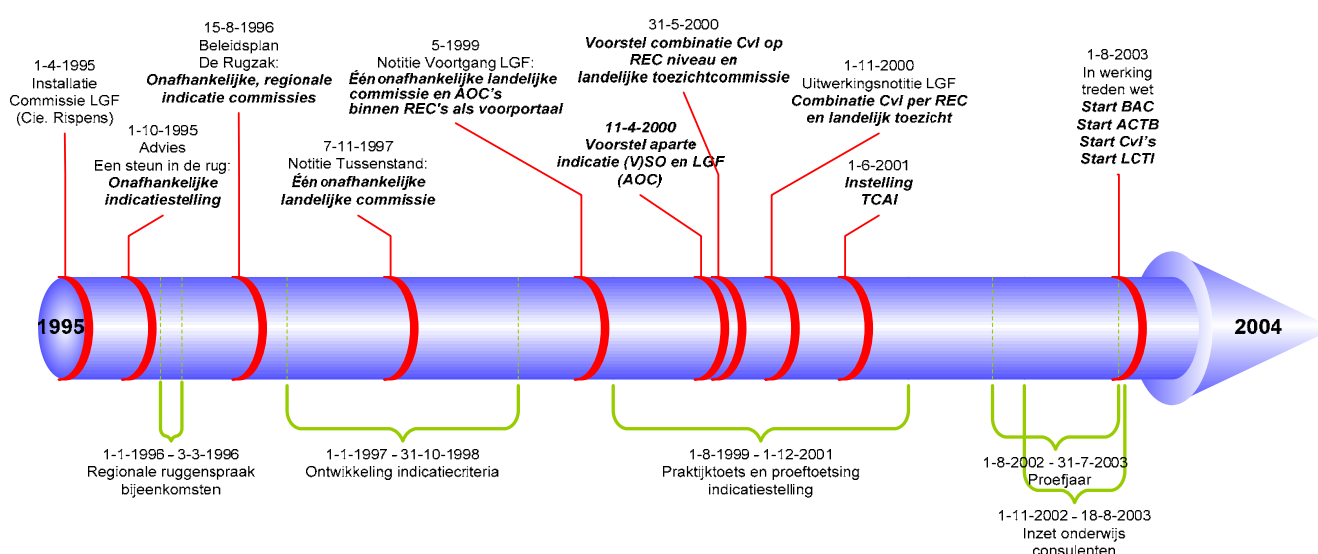
2.1 Uitwerking onafhankelijke indicatiestelling

Van meet af aan heeft in het denken over de indicatiestelling het accent gelegen op de onafhankelijkheid ervan. Dat uitgangspunt was al opgenomen in het advies van de commissie Rispens⁵ en is vervolgens overgenomen door de minister.⁶

In de periode tussen 1997 – augustus 2003 is een, soms heftige, discussie gevoerd over de organisatie en inrichting van de indicatiestelling. Vanuit het speciaal onderwijs is in die periode ook wel verzet gevoerd tegen de figuur van onafhankelijk indicatiestelling.

Figuur 1 brengt het hele ontwikkeltraject tot en met het moment van invoering van de wet (augustus 2003) in beeld.

Figuur 1. Tijdlijn ontwikkelproces indicatiestelling speciaal onderwijs



De ontwikkeling in het denken verliep als volgt:

- De oorspronkelijke inzet van het ministerie was één landelijke, onafhankelijke indicatiecommissie met de status van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).⁷ Daarbij werd overigens wel uitgegaan van regionale 'kamers' om de afstand (zowel geografisch als qua beleving) niet te groot te maken.
- Mede op grond van aandrang vanuit het speciaal onderwijs is vervolgens voorgesteld om uit te gaan van een opzet waarbij op REC-niveau sprake zou zijn van een Onderzoek en Advies Commissie (OAC) die formeel zou adviseren, en waarbij vervolgens een Landelijke Indicatiecommissie (LIC) *achteraf* zou toetsen. Deze LIC zou op basis van haar

⁵ *Een steun in de rug. Naar leerlinggebonden financiering in het primair onderwijs.* Advies van de commissie leerlinggebonden financiering in het speciaal onderwijs. Zoetermeer: Ministerie van OCenW. Oktober 1995, zie vooral paragraaf 7.1 (pagina 53-55).

⁶ *Beleidsplan De Rugzak.* Zoetermeer: Ministerie van OCenW. Augustus 1996. Zie m.n. p. 20; voorgesteld wordt het instellen van een tiental onafhankelijke 'commissies van onderzoek'.

⁷ "Voor de onafhankelijke indicatiestelling wordt een landelijke onderzoekscommissie bij wet geregeld. Regionale kamers voeren de taken van die commissie uit: beoordeling van de toelaatbaarheid van leerlingen tot een vorm van 2/3-onderwijs en beoordeling van de leerbaarheid van leerlingen met een verstandelijke handicap in verband met de uitvoering van de leerplichtwet. Een centrale kamer kan door ouders in het kader van de bezwaarprocedure voor een second opinion worden benaderd." *Tussenstand uitwerking leerlinggebonden financiering periode april – augustus 1997.* Ministerie van OCenW, 7 november 1997.

toetsende taak periodiek kunnen adviseren over de indicatiecriteria. In dit voorstel was ook sprake van aparte indicatietrajecten voor plaatsing in het (V)SO en plaatsing in het regulier onderwijs met een rugzak.

- Uiteindelijk is gekozen voor de figuur van een Commissie voor de Indicatie (CvI) op REC-niveau (maar wel onafhankelijk daarvan geïntegreerd). Het element van *toetsing achteraf* is vervallen; in plaats daarvan is nu sprake van *toezicht*, dat wordt uitgevoerd door de LCTI.

In de discussie hebben, naast meer inhoudelijke aspecten, ook een rol gespeeld de wens om bureaucratiesering te voorkomen (dat is ook wel een argument tegen de figuur van de landelijke indicatiecommissie geweest) en de wens om ruimte te laten voor een verdere ontwikkeling van de criteria.

2.2 Bekostiging

In de periode 2001-2003 zijn verschillende LGF-bekostigingsnotities verschenen, die altijd ook ingingen op de bekostiging van de indicatiestelling. Hier baseren wij ons op de laatst verschenen (en ook geëffectueerde) notitie voor invoering van de wet op 1-8-2003. De letterlijke tekst van de volledige paragraaf over de indicatiestelling daaruit is opgenomen als bijlage 6.3.

De bekostigingsnotitie van OCenW betreft bij de bekostiging van de indicatiestelling drie onderdelen:

- Een bedrag per te indiceren leerling opgehoogd met 15% (voor 'afwijzingen'); hiervoor is een bedrag van (destijds) €155 (inmiddels €160) bepaald. Er is (ook in voorgaande versies van de bekostigingsnotitie) geen onderbouwing voor dit bedrag gegeven.
- Een bedrag voor de scholen voor uitvoering van de REC-taken: €9.100 per school.
- Een bedrag voor het REC voor uitvoering van de REC-taken: €27.000 per REC.

Genoemde REC-taken worden geregeld in artikel 28b WEC.⁸ Het betreft:

- Het instandhouden van een CvI.
- De coördinatie (N.B. *niet* de uitvoering) van ambulante begeleiding.
- Ouderondersteuning bij de aanmelding voor indicatiestelling, bij het completeren van het dossier en bij het zoeken van een reguliere school.

In de paragraaf *Invoeringssystematiek bekostiging indicatiestelling*⁹ worden de zojuist genoemde drie rubrieken ook (verticaal) getotaliseerd. Wat in de oorspronkelijke tabel niet is opgenomen, is een (horizontale) totalisering naar een bedrag per indicatiestelling.

Tabel 1 gaat uit van de genoemde tabel, maar maakt wel (in het gearceerde deel) de omrekening naar een bedrag per indicatie.¹⁰

⁸ De letterlijke tekst is opgenomen in bijlage 6.1.

⁹ Zie bijlage 6.3 voor de letterlijke tekst van die paragraaf.

¹⁰ Voor alle duidelijkheid: de laatste kolom ontbreekt in de originele bekostigingsnotitie. De bedragen in die kolom zijn berekend door de bedragen in de kolom 'Totaal bedrag' te delen door de aantallen onder kolom 'Aantal indicaties (geschat)'.

Tabel 1. Berekeningen bedrag per indicatie

Cluster	REC's	scholen	Aantal indicaties (geschat)	Indicaties maal €155 plus 15%	Scholen maal €9.100	REC's maal €27.000	Totaal bedrag	Bedrag per indicatie
2	4	51	6.702	€ 1.194.542	€ 464.100	€ 108.800	€ 1.767.442	€ 264
3	17	178	13.840	€ 2.466.891	€ 1.556.100	€ 462.400	€ 4.485.391	€ 324
4	13	98	9.788	€ 1.744.711	€ 937.300	€ 353.600	€ 3.035.611	€ 310
Totalen	34	325	30.329	€ 5.406.144	€ 2.957.500	€ 924.800	€ 9.288.444	€ 306

Toelichting: de tabel dateert van medio 2003 en gaat (in de vijfde kolom) uit van een bedrag per indicatie van € 155. Nadien is dat bepaald op € 158; inmiddels bedraagt het 'tarief' € 160.¹¹ **N.B.** Het gesommeerde totaal per indicatie in de laatste kolom is een theoretisch maximum; zie ook paragraaf 5.2.

De tabel laat zien dat, als ook de andere bedragen bij de berekening worden betrokken, de bedragen per indicatiestelling substantieel hoger blijken te zijn (dan €158). Gemiddeld (per cluster loopt het wat uiteen) blijkt het dan om een bedrag te gaan van €306 te gaan (bijna het dubbele van €158).

In de discussie over de vraag of de bekostiging van de CvI adequaat is, is het gerechtvaardigd om de bekostiging van de verschillende REC-taken in elk geval *gedeeltelijk* mee te nemen. In die discussie wordt namelijk (ook vanuit REC's en CvI's) vaak ook gewezen op de kosten die gemoeid zijn met de intake, de ouderbegeleiding, de completering van de dossiers. Alleen de coördinatie van de ambulante begeleiding past hier wat minder in.

Strikt genomen kan ook een deel van de bekostiging van de Commissie van Onderzoek (CvO) nog in de berekening worden meegenomen. De CvI verricht immers een taak die voorheen door de CvO werd verricht (overigens niet als enige taak van de CvO). Hoewel in eerste aanleg de middelen voor de CvO door OCenW wel betrokken zijn in de discussie over de bekostiging van de CvI, is daar later van afgezien. Met de invoering van de LGF-wet is de volledige bekostiging van de CvO in stand gebleven (harmonisatie van minutenwalsen buiten beschouwing gelaten). In de nieuwe situatie is wel een taakverschuiving opgetreden, mede leidend tot een nieuwe naam: Commissie van Begeleiding (CvB). De taakbreedte van deze CvB is smaller dan die van de CvO,¹² zij het dat het verwachtingspatroon ten aanzien van het handelingsplan wel is toegenomen.

Daarmee zou kunnen worden gesteld dat een zekere inzet van (deskundigheid uit) de CvB ten behoeve van onderzoek voor de indicatiestelling verdedigbaar zou kunnen zijn (een formele verplichting is er overigens niet). In de praktijk voeren de CvB's ook onderzoek ten behoeve van indicatiestelling uit.¹³

¹¹ *Regeling aanvullende formatie preventieve ambulante begeleiding (PAB), bijstelling bedragen leerlinggebonden budget in het basis- en voortgezet onderwijs en bijstelling bedragen bekostiging REC's voor het schooljaar 2005 - 2006.* Regeling van 19 mei 2005, kenmerk PO/ZO-2005/19480.

¹² De letterlijke tekst van het wetsartikel over de CvB is opgenomen in bijlage 6.1.

¹³ Op basis van artikel 8a, lid 1 WEC; zie bijlage 6.1 voor de tekst daarvan.

3. EMPIRISCHE GEGEVENS OVER TAAKBELASTING CVI

Er zijn relatief weinig betrouwbare gegevens over de hoeveelheid tijd en materiele middelen die gemoeid zijn met de indicatiestelling. Er is onderzoek verricht tijdens het proefdraaien met de nieuwe indicatiesystematiek, maar de bevindingen daaruit zijn niet goed bruikbaar.¹⁴ CvI's en REC's melden overigens wel geregeld dat de bekostiging niet in verhouding staat tot de werkelijke kosten.

In cluster 4 is een onderzoek uitgevoerd waarvan de eerste resultaten beschikbaar zijn.¹⁵ Voor dat onderzoek is uitgegaan van een onderverdeling van de indicatiestelling in de volgende vier hoofdprocessen:

- Intake en toeleiding naar CvI.
- Indicatiestelling.
- Plaatsingsbegeleiding.
- Voorlichting LGF-proces (ad hoc).

Vervolgens wordt aangegeven dat deze 'in alle gevallen' niet voor een bedrag van €155 kunnen worden uitgevoerd. Hieruit blijkt het misverstand over wat er nu bij welke bekostiging hoort. Formeel is dat bedrag €155 enkel bedoeld voor het als tweede genoemde hoofdproces; voor de drie andere hoofdprocessen zijn ook bedoeld het bedrag van €9.100 per school en het bedrag van €27.000 per REC (zie paragraaf 2.2).

Het cluster 4 onderzoek komt niet tot een duidelijk bedrag per indicatie. Op basis van de vermelde gegevens, kan wel een schatting gemaakt worden. Daarvoor is voor elk van de hoofdprocessen uitgegaan van het gemiddelde van de bandbreedte die in de samenvatting gegeven wordt. De kosten voor het hoofdproces voorlichting zijn versleuteld over het aantal indicaties. Zie Tabel 2 voor de berekening.

Tabel 2. Schatting kosten per indicatie in cluster 4 op basis van aannames uit het cluster

hoofdproces	bedrag
toeleiding	€ 199
indicatie	€ 220
plaatsingsbegeleiding	€ 10
voorlichting	€ 7
materiële kosten ¹⁶	€ 110
totaal	€ 545

Toelichting: uitgegaan is van de bevindingen/aannames in de samenvatting genoemd in de in voetnoot 15 vermelde bron.

Het bedrag van €545 per indicatie moet afgezet worden tegen het bedrag van €310 zoals dat in

¹⁴ De bevindingen zijn niet gebaseerd op systematisch tijdgeschreven, maar op schattingen achteraf en verder was destijds sprake van een niet geprofessionaliseerde structuur en werkwijze waardoor de resultaten maar een beperkte voorspellende waarde hadden voor de 'normale' situatie in de toekomst. Zie H. Veneman. *Het gewicht van de rugzak. Evaluatie van het beleid voor leerlinggebonden financiering*. Groningen: Gion. 2004 (pagina 120 – 123).

¹⁵ 'Van aanmelding tot plaatsing' Een inventarisatie van processen, taken en kosten (eerste resultaat). Notitie cluster 4 organisatie, 21 januari 2004. Bij het opstellen van de voorliggende verkenning kon niet beschikt worden over meer gegevens uit dat onderzoek.

¹⁶ Het betreft hier de kosten voor de gehele bedrijfsvoering inclusief kosten voor kopiëren, porto, huisvesting, verzekeringen, afschrijvingen, etc.

Tabel 1 voor cluster 4 is berekend, en niet tegen het bedrag van €155.

Recent is een onderzoek van de LCTI beschikbaar waarin gegevens staan over de hoeveelheid tijd die CvI's steken in de indicatiestelling.¹⁷

De samenvattende conclusie luidt als volgt: "Volgens de schattingen van de betrokkenen vergde de behandeling van een aanmelding ruwweg een uur van de werktijd van de secretaris en ongeveer twintig minuten van die van de overige functionarissen. Daarnaast was ongeveer een

uur administratieve ondersteuning nodig." (p 55; het gaat om vier 'overige' functionarissen, zodat de totale 'staftijd' 2 uur en 10 minuten zou bedragen). Overigens wordt opgemerkt dat er een groot verschil zit tussen de tijd benodigd voor 'eenvoudige' en 'complexe' indicatiestellingen. Voorts wijst het onderzoek op het bestaan van (zeer) grote verschillen in tijdsbesteding. Dat kan er op wijzen dat nog geen standaardwerkwijzen zijn uitgekristalliseerd.

De vraag welk bedrag 'redelijk' zou zijn, is niet eenvoudig te beantwoorden.

Daarvoor zijn drie benaderingen mogelijk:

- Zo kan men op basis van de feitelijk bestede tijd de daarvoor noodzakelijke bekostiging bepalen. Een dergelijke benadering levert echter bepaald geen prikkel op om efficiënt(er) te werken.
- Het is ook mogelijk om op basis van een functioneel ontwerp van indicatiestelling binnen de gegeven kaders modelmatig en normatief een tarief gaan berekenen. Die benadering is bij het ontwikkelen van de oorspronkelijke bekostigingsnormen (overigens begrijpelijkerwijs) namelijk niet gevolgd. De aanbeveling uit het zojuist besproken LCTI-onderzoek om de verschillen te onderzoeken tussen CvI's met een relatief lage en een relatief hoge tijdsbesteding, sluit hierbij aan.
- Een laatste manier om de redelijkheid van een tarief te bezien is via vergelijking met andere, min of meer vergelijkbare indicatiesystemen. Die weg wordt in de volgende paragraaf verkend.

¹⁷ C.M. van Rijswijk en F. van der Zwan. De ervaringen met de indicatiestelling speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering in het schooljaar 2004/2005. Den Haag: LCTI, november 2005 (p. 40 e.v.). De tijdsbestedinggegevens zijn in dit onderzoek gebaseerd op schattingen en niet op tijdschrijven.

4. BENCHMARKING VAN DE CvI

De vraag of de bekostiging van de CvI adequaat is, is zonder onderzoek niet eenvoudig te beantwoorden. Een alternatieve manier om tot een uitspraak te komen is benchmarking met andere vormen van indicatiestelling. Deze weg wordt hier bewandeld.

Als referentiesystemen worden gebruikt:

- De indicatiestelling voor leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs: RVC.
- De indicatiestelling voor de AWBZ: CIZ.

Er wordt primair naar de kostenkant gekeken. Verschillen in werkwijze en mate van complexiteit komen wel aan de orde, maar konden binnen het kader van deze verkenning niet op een zodanige wijze worden beschreven dat daar mee gerekend zou kunnen worden.

4.1 Indicatiestelling door de RVC

De Regionale Verwijzingscommissies Voortgezet Onderwijs (RVC¹⁸) zijn belast met de indicatiestelling voor leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs. Een en ander is geregeld in de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO)¹⁹ en de *Regeling RVC*.²⁰

De RVC's worden als volgt bekostigd. Er zijn 16 RVC's. Elke RVC krijgt eenzelfde basisbekostiging (€150.000) en verder een bedrag van €22 (2005) per leerling in leerjaar 3 en 4 VMBO.²¹

In totaal is sprake van ongeveer 33.500 indicaties (peildatum 2003).²² Het *all-in* bedrag per indicatie zou daarmee ongeveer €210 bedragen.²³

De RVC voert ook voorlichtende taken uit, maar er is niet sprake van ouderbegeleiding (het zijn namelijk niet de ouders die aanmelden, maar de scholen) of begeleiding bij plaatsing. Relevant is dat sprake is van eenduidige en goed hanteerbare criteria en van een (in vergelijking met de beredeneerde afwijking die de CvI's kennen) zeer kleine discretionaire ruimte voor de RVC.

Zowel de criteria als de procedure zijn in het geval van de RVC als relatief eenvoudig in vergelijking met de situatie van de CvI te typeren. Op grond daarvan zou men kunnen verwachten dat het CvI-tarief hoger zou zijn dan het RVC-tarief.

¹⁸ Gemakshalve en met het oog op leesbaarheid wordt de afkorting RVC (in plaats van RVC-vo) gehanteerd.

¹⁹ Zie artikelen 10e, 10f en 10g.

²⁰ *Besluit van 27 mei 2003, houdende regels inzake regionale verwijzingscommissies, een regionaal zorgbudget en praktijkscholen met declaratiebekostiging in het voortgezet onderwijs en houdende wijzigingen van besluiten in verband met onder meer de bekostiging van leerwegondersteunend en praktijkonderwijs (Besluit RVCs, regionaal zorgbudget en praktijkscholen met declaratiebekostiging)*, Staatsblad 2003, 262. Voorts zijn van belang de *Regeling indicatiecriteria en aanmeldingsformulier leerlinggebonden financiering* (gepubliceerd in Gele Katern d.d. 5 maart 2004; kenmerk: PO/LGF-2004/10453), de *Regeling lijst van te gebruiken instrumenten bij indicatiestelling voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) voor instroom schooljaar 2005 – 2006* (gepubliceerd in Gele katern, 28 juli 2004, kenmerk: VO/OK-2004/31300) en de *Regeling lijst toelating tot praktijkonderwijs voor leerlingen van leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en leerlingen met een indicatie voor (voortgezet) speciaal onderwijs (v)so in bijzondere gevallen* (gepubliceerd in Gele katern, 17 maart 2004, kenmerk VO/OK-2004/1321).

²¹ *Regeling regionaal zorgbudget, subsidie regionale verwijzingscommissies voortgezet onderwijs en reboundvoorzieningen 2005*, hoofdstuk 1, artikel 2.

²² P. Koopman en E. Voncken. *RVC monitor 2003. Aanvullende technische analyse naar aanleiding van de zorgmonitor 2002*. Amsterdam: SCO, april 2004, p. 5, tabel 1.

²³ Berekening: $\{(16 \text{ [RVC's]} * € 15.000 \text{ [basissubsidie]}) + (211.000 \text{ [leerlingen in leerjaar 3-4 VMBO]} * € 22 \text{ [bedrag per leerling]})\} / 33.500 \text{ [indicatiestellingen]}$.

4.2 Indicatiestelling door CIZ

Doelstelling van het CIZ is te zorgen voor een objectieve, onafhankelijke en integrale indicatiestelling, gekenmerkt door een cliëntvriendelijke, geprotocolleerde en waar mogelijk gestandaardiseerde werkwijze en een registratie die bijdraagt aan de vereiste transparantie in de zorgketen. Per 1 januari 2005 verzorgt het CIZ de indicaties voor de AWBZ-zorg en waar gemeenten dat willen voor de WVG-voorzieningen. Het CIZ vervangt per die datum de indicatiestelling voor de AWBZ door de RIO's.²⁴ Bij het CIZ werken – verspreid over 16 regiobureaus – 3.300 mensen.

De begroting voor 2005 van het (landelijke) Centrum Indicatiestelling Zorg biedt veel informatie over de kostprijs van indicaties. Er is sprake van verschillende 'zwaartecategorieën' die een spreiding in integrale kostprijs laten zien van €50 tot €335. De gemiddelde kostprijs is ongeveer €170. In totaal gaat het om ruim 875.000 indicaties. Een deel van de CIZ-indicaties is procedureel te eenvoudig om hier mee te rekenen. Overigens kent de CVI sinds kort ook een sterk verkorte figuur waar het bijvoorbeeld gaat om kinderen met het syndroom van Down. Ook veel herindicaties (in het geval van 'evidente' handicaps) kunnen in de praktijk zeer eenvoudig zijn.

Gaan we bij de CIZ alleen uit van de verkorte, standaard en complexe procedure dan bedraagt het tarief €185 per indicatie. Betrekken we alleen de standaard en complexe indicaties bij de berekening, dan gaat de prijs omhoog naar €240.

De indruk, ook op basis van uitspraken van bij de AWBZ-indicatiestelling betrokkenen die zicht hebben op het speciaal onderwijs, is dat de complexiteit en 'bewerkelijkheid' van de AWBZ-indicatie over het algemeen geringer is dan de CvI-indicatie.

4.3 Bevindingen

Tabel 3 zet de belangrijkste kengetallen naast elkaar.

Tabel 3. Tariefvergelijking CvI, CIZ en RVC

Systeem	Aantal commissies	Volume	Tarief
CvI	34	34.000	€ 160,00
CIZ integraal	16	875.000	€ 170,00
<i>CIZ direct</i>		89.000	€ 50,00
<i>CIZ verkort</i>		305.000	€ 100,00
<i>CIZ standaard</i>		350.000	€ 200,00
<i>CIZ complex</i>		127.000	€ 335,00
RVC	16	33.500	€ 210,00

Bronnen: OCenW, 2003, LCTI, 2005, CIZ, 2005, SCO, 2004.

De kostprijzen bij CIZ en RVC zijn integraal; voor de CvI geldt dat niet. In de tabel is uitgegaan van het bedrag van €160; daarmee is mogelijk van een onderschatting sprake. Als de complexiteit van de indicatiestelling bij de afweging betrokken wordt, zou een relatief hoger tarief voor de CvI-indicatiestelling verdedigbaar zijn.

²⁴ Van toepassing is het *Besluit van 2 oktober 1997, houdende regels met betrekking tot het werkterrein, de samenstelling en werkwijze van indicatieorganen (Zorgindicatiebesluit)*.

5. BEVINDINGEN

5.1 *Geen 'definitief' antwoord op de vraag*

De vraag of de bekostiging van de CvI, gegeven een bekostiging van €160 per indicatie, adequaat is, kan op basis van deze beperkte verkenning niet definitief beantwoord worden. De beantwoording van deze vraag vereist een onderzoek naar het primaire proces. Er zijn wel enige gegevens beschikbaar, maar die zijn niet goed bruikbaar. Tijdens de proeftoetsingen is tijdschrijfonderzoek uitgevoerd, maar het aantal gegevens is beperkt, de spreiding is groot en er was nog niet sprake van een uitgekristalliseerde werkwijze. Van recenter datum is een onderzoek binnen cluster 4, maar daarvan zijn slechts globale bevindingen beschikbaar. Zowel uit het inspectieonderzoek naar indicatiestelling en plaatsing²⁵ als uit overige evaluatieonderzoeken kan afgeleid worden dat nog niet sprake is van een efficiënte organisatie van de indicatiestelling en van in de procesgang verwante activiteiten als ouderbegeleiding.

Indien betrouwbare bevindingen uit tijdschrijfonderzoek beschikbaar zouden zijn, zouden zij dus altijd nog afgezet moeten worden tegen een normatief model van indicatiestelling. Ook zo'n model ontbreekt.

Het voorgaande neemt niet weg dat toch wel een aantal bevindingen te formuleren is.

5.2 *Er is meer beschikbaar dan € 160*

Om te beginnen kan geconcludeerd worden dat het 'tarief' per indicatie hoger ligt dan het bedrag van €158. Dat blijkt uit de bekostigingssystematiek van de indicatiestelling. Het echte tarief ligt tussen de €160 en de €325. Daarvoor moet overigens meer gebeuren dan de eigenlijke indicatiestelling, maar in de discussie over het bedrag van €160 wordt dat meerdere vaak ook meegenomen.

5.3 *Beheerslast is al afgenomen*

Inmiddels hebben aanpassingen plaatsgevonden in de criteria, de procedure en het protocol die de beheerslast voor de CvI verminderen.²⁶ In het bijzonder kan hier genoemd worden de vereenvoudiging voor kinderen met een IQ < 60 in cluster 3; daarnaast zal de verlenging van de (her)indicatietermijnen de beheerslast eveneens doen afnemen.

Verder ontstaan er allerlei opvangvoorzieningen voor leerlingen met gedragsproblemen in het reguliere VO waardoor de druk van een min of meer 'oneigenlijke' en lastig te indiceren instroom naar cluster 4 (in elk geval deels) zal wegvallen.

Dat doet de mate van toereikendheid van de bekostiging in elk geval toenemen.

5.4 *Omgekeerde prikkelstructuur*

Noch vanuit de ontstaansgeschiedenis van de CvI, noch vanuit de aanpak van de implementatie is een prikkelstructuur tot stand gekomen die efficiencybevorderend werkt.

- Er is – in de aanloop naar de invoering van de LGF-wet – sprake geweest van een beweging naar meer differentiatie: van een oorspronkelijk voorstel voor één landelijke indicatiecommissie voor alle leerlingen naar een uitwerking en organisatie langs lijnen van clusters en REC's.
- Het speciaal onderwijs heeft getracht om de figuur van onafhankelijke indicatiestelling buiten de REC's om tegen te houden en is daar grotendeels in geslaagd. Vervolgens is er

²⁵ *Indicatie- en plaatsingstrajecten bij 12 regionale expertisecentra*. Rapport van de Inspectie van het Onderwijs, Utrecht. December 2004.

²⁶ *Regeling indicatiecriteria en aanmeldingsformulier leerlinggebonden financiering*, 8 april 2005 (kenmerk PO/ZO-2005/13437).

toch een ambivalentie blijven bestaan (de CvI is van het REC, maar staat er ook weer buiten). Dat bevordert niet dat er een duidelijke 'drager' of houder van de CvI is.

In het politieke debat leidt dat onder meer tot enerzijds de stelling dat er geld bij zou moeten en anderzijds de stelling dat de CvI's niets toevoegen en afgeschaft zouden moeten worden. Daarmee wordt geen duidelijke casuspositie gecreëerd.

- De keuze voor een CvI als onderdeel van een REC vergroot in de praktijk de kans dat taken en bekostigingsstromen door elkaar kunnen gaan lopen (Waar zit de ouderbegeleiding?, wie doet extra onderzoek? Welke deel van de bekostiging voor REC-taken kan ook voor de CvI gelden?). De twee andere organisaties die in deze verkenning besproken zijn (CIZ en RVC-vo) hebben een eenduidige en ongedeelde taakstelling en een 'eigen' bekostiging.
- In het verlengde van het voorgaande hebben de CvI's zelf – immers verbonden aan REC's – eigenlijk geen duidelijke eigen positie in het geheel.

De positie van de CvI is eigenlijk die van een lichte uitvoeringsorganisatie binnen een sterk gepolitiseerde context. Dat is altijd problematisch. In die zin is het al zonder meer een prima resultaat dat het systeem zonder al te veel gepiep en geknars draait. Het beschikbaar stellen van meer geld in zo'n situatie kan echter mogelijk contraproductief zijn omdat dan de prikkel tot verdere differentiatie toeneemt en die tot efficiencyverhoging afneemt.

Terzijde wordt nog gewezen op het volgende. Als de CvI's zich ontwikkelen tot een professionele uitvoeringsorganisatie, zijn er in principe kansen op uitbreiding van de taken. Zo wordt overwogen om de verstrekking van onderwijsvoorzieningen en –hulpmiddelen vanuit de Wet REA over te hevelen naar OCW. In zo'n eventuele overdracht moet ook de indicatiestelling voor dergelijke voorzieningen een plek krijgen. Ook binnen de onderwijsskolom spelen relevante ontwikkelingen. De minister heeft zich in haar voorstellen voor Herijking van de zorgstructuur uitgesproken voor harmonisatie van de indicatiestelling daarbinnen.²⁷

5.5 Bevindingen uit de benchmark

Een benchmark met twee belendende sectoren is verkend en beschreven in paragraaf 4. Voorzichtig geredeneerd, zou men als volgt kunnen betogen:

- Op grond van de OCW-bekostiging voor de indicatiestelling wordt uitgegaan van een beschikbaar bedrag van €160. Uitgaan van hoger bedrag op basis van de bekostiging van de verschillende REC-taken is mogelijk, maar lastig te kwantificeren; een efficiencykorting is in dit verband eventueel wel te overwegen (zie het derde aandachtsbolletje).
- Als norm zou aangesloten kunnen worden bij een gemiddelde kostprijs van CIZ-standaard en CIZ-complex.²⁸ In een rond bedrag: €245.²⁹
- Gelet op het gegeven van (door het veld stekt bepleite) organisatorische inbedding binnen REC's zou een efficiencykorting verdedigbaar zijn. Er is immers niet sprake van

²⁷ Notitie *Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs en Uitwerkingsagenda Vernieuwing speciale leerlingenzorg po/vo*, 30 september 2005.

²⁸ Dit zou eigenlijk eerst nog nader getoetst moeten worden.

²⁹ Het gaat niet om het gemiddelde tarief (€265), maar het gemiddelde per indicatie rekening houdend met de relatieve aantallen standaard en complex. Aangehouden is de verhouding 2 : 1 waar de LCTI van uit gaat (Rijswijk en Van der Zwaan, o.c., p. 55; ook dat is eventueel nog nader te bezien gegeven de recente aanpassingen in de criteria). Dan zou het gaan om €245 (uitgaande van de verhoudingsgetallen van de CIZ, is sprake van een gemiddeld tarief van €235)

bestuurlijk-institutioneel zelfstandige CvI's. Ook de instandhouding door OCW van de volledige (voorheen CvO, nu) CvB kan hierbij een rol spelen.

- De bekostiging moet een balans laten zien tussen redelijkheid enerzijds en een prikkel anderzijds om het primaire proces te rationaliseren.
Bij de CIZ is het streven om dankzij standaardisering en vereenvoudiging van de procedures een productiviteitsstijging van 30% (meer indicaties) te kunnen realiseren
- Verdisconteerd moet daarbij eigenlijk nog worden de ontwikkeling van het aantal indicatiestellingen waar bij de berekeningen destijds van is uitgegaan en de reële ontwikkeling van de aantallen, rekening houdend met de vermindering van het aantal herindicaties en de procedureel-inhoudelijke vereenvoudiging van de (her)indicaties. Die analyse is niet gemaakt.
- Het voorgaande overziend is zowel een inhoudelijke als een politiek-bestuurlijke discussie mogelijk over de bandbreedte tussen €160 en €225.

6. BIJLAGEN

6.1 Wetteksten

Artikel 8a. Onderzoek en ondersteuning t.b.v. leerlingen in basisonderwijs en voortgezet onderwijs

1. Een school, niet zijnde een instelling, heeft, naast het geven van onderwijs, tot taak op verzoek van het regionaal expertisecentrum waaraan de school deelneemt onderzoek te verrichten in het kader van artikel 28c, vierde lid, laatste volzin en het ondersteunen van een school als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs, waarbij een leerling is ingeschreven voor wie op basis van de beoordeling door een commissie voor de indicatiestelling een leerlinggebonden budget beschikbaar is en die toelaatbaar is verklaard tot een onderwijssoort als bedoeld in artikel 2, tweede lid, die door de eerstbedoelde school wordt verzorgd dan wel toelaatbaar is verklaard tot het cluster als bedoeld in artikel 2, vierde lid onder d, waartoe de eerstbedoelde school behoort.
(...)

Artikel 28b. Regionaal expertisecentrum

(...) 6. Het regionaal expertisecentrum heeft in elk geval tot taak:

- het instandhouden van een commissie voor de indicatiestelling;
- het coördineren van de ondersteuning, bedoeld in artikel 8a, eerste en tweede lid,³⁰ die door de scholen waarvoor het regionaal expertisecentrum werkzaam is, wordt verleend aan scholen als bedoeld in laatstgenoemd artikel en met inachtneming van de wensen van die scholen;
- het ondersteunen van de ouders bij het indienen van een verzoek als bedoeld in artikel 28c, eerste lid;
- het coördineren van de in het kader van de laatste volzin van het vierde lid van artikel 28c noodzakelijke onderzoeksactiviteiten;
- het ondersteunen van de ouders van een leerling bij het zoeken naar een school en het ondersteunen van ouders van een leerling voor wie een leerlinggebonden budget beschikbaar is bij het zoeken naar een school als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs of de Wet op het voortgezet onderwijs en
(...)

Artikel 28c. Taken commissie voor de indicatiestelling

- De commissie voor de indicatiestelling beoordeelt op verzoek van de ouders van een leerling, die zijn woonplaats heeft in het gebied van het regionaal expertisecentrum, of een leerling op basis van de in het achtste lid bedoelde criteria:
 - in aanmerking komt voor een leerlinggebonden budget indien de leerling wordt ingeschreven bij een school als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs of de Wet op het voortgezet onderwijs alsmede
 - toelaatbaar is tot een van de onderwijssoorten in een cluster als bedoeld in artikel 2, vierde lid onder b of c, waarvoor de commissie voor de indicatiestelling werkzaam is en zo ja, tot welke onderwijssoort, dan wel toelaatbaar is tot het cluster, bedoeld in artikel 2, vierde lid onder d, waarvoor de commissie voor de indicatiestelling werkzaam is.
- Het oordeel van de commissie voor de indicatiestelling, bedoeld in het eerste lid onder a en b, heeft betrekking op een bij algemene maatregel van bestuur per onderwijssoort bepaald aantal schooljaren. Indien het oordeel in de loop van een schooljaar wordt gegeven, wordt de periode tot de eerste dag

³⁰ De letterlijke tekst luidt: Artikel 8a. Onderzoek en ondersteuning t.b.v. leerlingen in basisonderwijs en voortgezet onderwijs

1. Een school, niet zijnde een instelling, heeft, naast het geven van onderwijs, tot taak op verzoek van het regionaal expertisecentrum waaraan de school deelneemt onderzoek te verrichten in het kader van artikel 28c, vierde lid, laatste volzin en het ondersteunen van een school als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs, waarbij een leerling is ingeschreven voor wie op basis van de beoordeling door een commissie voor de indicatiestelling een leerlinggebonden budget beschikbaar is en die toelaatbaar is verklaard tot een onderwijssoort als bedoeld in artikel 2, tweede lid, die door de eerstbedoelde school wordt verzorgd dan wel toelaatbaar is verklaard tot het cluster als bedoeld in artikel 2, vierde lid onder d, waartoe de eerstbedoelde school behoort.

2. Onder het ondersteunen van een school, bedoeld in het eerste lid, wordt in elk geval begrepen het doen van aanbevelingen over de begeleiding van de individuele leerling tijdens zijn verblijf op de school die wordt ondersteund, teneinde een optimale ontwikkeling van de in de leerling aanwezige mogelijkheden te bewerkstelligen.
(...)

van het eerstvolgende schooljaar toegevoegd aan de in de eerste volzin bedoelde periode. Voor het verstrijken van de periode, bedoeld in de eerste volzin, in voorkomende gevallen verlengd overeenkomstig de tweede volzin, beoordeelt de commissie voor de indicatiestelling op verzoek van de ouders of de leerling nog voldoet aan de criteria, bedoeld in het achtste lid.

3. Indien de commissie voor de indicatiestelling op basis van de beschikbare informatie nog niet tot een oordeel over de toelaatbaarheid kan komen, kan de commissie het bevoegd gezag van een school verzoeken te adviseren over de toelaatbaarheid van een leerling tot een van de onderwijssoorten in een cluster als bedoeld in artikel 2, vierde lid onder b of c, dan wel tot het cluster als bedoeld in artikel 2, vierde lid onder d, waarvoor de commissie voor de indicatiestelling werkzaam is. Teneinde dit advies mogelijk te maken wordt de leerling gedurende een periode van korter dan een schooljaar toegelaten tot een school waarvan het bevoegd gezag zich tot advisering bereid heeft verklaard in voorkomend geval onder handhaving van zijn inschrijving bij de school, bedoeld in de Wet op het primair onderwijs dan wel de Wet op het voortgezet onderwijs. Voor de afloop van de in de vorige volzin bedoelde periode zendt het bevoegd gezag het advies, vergezeld van een verslag van de bevindingen aan de commissie voor de indicatiestelling. Indien de commissie voor de indicatiestelling niet binnen de in de tweede volzin genoemde periode, een beslissing heeft genomen, wordt de termijn, genoemd in de tweede volzin met 6 weken verlengd.

4. Het verzoek, bedoeld in het eerste en het tweede lid, wordt bij de commissie voor de indicatiestelling ingediend onder overlegging van een volledig ingevuld aanmeldingsformulier waarvan het model bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Bij die ministeriële regeling wordt tevens bepaald welke gegevens en verklaringen bij het aanmeldingsformulier dienen te worden gevoegd en de wijze waarop zij dienen te worden aangeleverd. In voorkomend geval informeert de commissie voor de indicatiestelling de ouders welke gegevens en verklaringen ontbreken en op welke wijze zij zijn te verkrijgen.

5. De commissie voor de indicatiestelling zendt een afschrift van het aanmeldingsformulier en de gegevens en verklaringen, bedoeld in het vierde lid, tezamen met een afschrift van het oordeel aan de landelijke commissie toezicht indicatiestelling, bedoeld in artikel 28e.

6. Het regionaal expertisecentrum ziet erop toe dat de in het vijfde lid bedoelde gegevens en verklaringen slechts worden gebruikt ten behoeve van de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, en het toezicht daarop door de landelijke commissie toezicht indicatiestelling.

7. De gegevens en verklaringen worden bij het regionaal expertisecentrum bewaard tot drie jaar na afloop van de periode waarvoor de leerling toelaatbaar is verklaard tot een van de onderwijssoorten binnen het cluster of tot het cluster waartoe het regionaal expertisecentrum behoort dan wel tot drie jaar na de beoordeling door de commissie voor de indicatiestelling indien de leerling niet toelaatbaar is verklaard tot een van de onderwijssoorten binnen het cluster of tot het cluster waartoe het regionaal expertisecentrum behoort. Het regionaal expertisecentrum draagt er zorg voor dat de gegevens en verklaringen worden bewaard op een plaats die uitsluitend toegankelijk is voor het regionaal expertisecentrum en de met het onderzoek belaste functionarissen.

8. Bij algemene maatregel van bestuur worden voorschriften gegeven met betrekking tot de door de commissie voor de indicatiestelling in acht te nemen criteria voor het in aanmerking komen voor een leerlinggebonden budget alsmede het toelaatbaar verklaren tot een onderwijssoort in een cluster als bedoeld in artikel 2, vierde lid onder b of c, en tot het cluster, bedoeld in artikel 2, vierde lid onder d, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen toelaatbaarheid tot het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.

9. Met betrekking tot een leerling die toelaatbaar is verklaard tot het cluster, bedoeld in artikel 2, vierde lid onder d, geeft de commissie voor de indicatiestelling de ouders tevens een advies over de te kiezen school binnen het gebied van het regionaal expertisecentrum.

10. Een beslissing van de commissie voor de indicatiestelling als bedoeld in het eerste en het tweede lid en een beslissing van bedoelde commissie die samenhangt met de toepassing van het derde lid, wordt aangemerkt als een beschikking van een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Deze beschikking is geen besluit als bedoeld in artikel 8:4 onder e, van de Algemene wet bestuursrecht.

11. Indien de commissie voor de indicatiestelling zich bij haar beoordeling niet houdt aan de voorschriften, bedoeld in het achtste lid, en de aanwijzingen van de landelijke commissie toezicht indicatiestelling, bedoeld in artikel 28e, tweede lid, kan Onze minister bepalen dat de commissie voor de indicatiestelling niet langer bevoegd is tot het geven van beoordelingen op grond van dit artikel.

12. Indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat de grond voor ontneming van de bevoegdheid, bedoeld in het elfde lid, niet langer aanwezig is, kan Onze minister besluiten de bevoegdheid opnieuw aan de commissie voor de indicatiestelling toe te kennen.

Artikel 40b. Commissie voor de begeleiding

1. Het bevoegd gezag van een school, niet zijnde een instelling, of de bevoegde gezagsorganen van twee of meer scholen, niet zijnde instellingen, die hetzelfde regionaal expertisecentrum in stand houden, stelt onderscheidenlijk stellen een commissie voor de begeleiding in, die zodanig is samengesteld dat zij adequaat kan adviseren vanuit zowel onderwijskundig als pedagogisch, psychologisch en medisch oogpunt, rekening houdend met de handicap van de leerling.

2. De commissie voor de begeleiding heeft tot taak een voorstel te doen voor het handelingsplan, bedoeld in artikel 41a, en de uitvoering van het handelingsplan te evalueren alsmede te adviseren over terugplaatsing of overplaatsing van de leerling naar het basisonderwijs of het voortgezet onderwijs.

6.2 Taken Cvl op basis artikel 28c

Hieronder staat samengevat wat de Cvl op basis van artikel 28c voor taken verricht. Uiteraard zitten hier allerlei andere werkzaamheden aan vast.

De Cvl:

- beoordeelt op verzoek van de ouders van een leerling:
 - of een leerling in aanmerking komt voor een leerlinggebonden budget indien de leerling wordt ingeschreven bij een school als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs of de Wet op het voortgezet onderwijs;
 - alsmede toelaatbaar is tot een van de onderwijssoorten in een cluster;
- kan het bevoegd gezag van een school verzoeken te adviseren over de toelaatbaarheid van een leerling tot een van de onderwijssoorten in een cluster en stelt vervolgens mede op basis van het advies van het bevoegd gezag van de school de indicatie;
- informeert in voorkomend geval de ouders welke gegevens en verklaringen ontbreken en op welke wijze zij zijn te verkrijgen;
- zendt een afschrift van het aanmeldingsformulier en de gegevens en verklaringen, bedoeld in het vierde lid, tezamen met een afschrift van het oordeel aan de landelijke commissie toezicht indicatiestelling;
- geeft, in het geval van een indicatiestelling voor cluster 4 tevens een advies aan de ouders over de te kiezen school.

6.3 Invoeringssystematiek bekostiging indicatiestelling

Onderstaand is opgenomen de letterlijke tekst van de paragraaf Invoeringssystematiek bekostiging indicatiestelling uit de laatste Notitie invoering bekostiging LGF (t.b.v. invoering LGF per 01-08-2003)

Invoeringssystematiek bekostiging indicatiestelling

Voor de eerste twee jaar wordt een schatting gemaakt van het aantal indicaties. De Cvl's hebben immers op 01-08-2003 nog geen leerlingen geïndiceerd. De schatting van het aantal indicaties wordt gebaseerd op de leerlingtelling van 01-10-2002. De helft van de som van het aantal ingeschreven leerlingen plus de ambulant begeleide leerlingen, plus 15% vormt de basis voor de bekostiging van het REC voor wat betreft het aantal indicaties.

In het schooljaar 2005/ 2006 wordt de bekostiging gebaseerd op het aantal geïndiceerde leerlingen tussen 01-10-2003 en 01-10-2004. De opgave van het aantal geïndiceerde leerlingen wordt gedaan door de REC's die hiervoor een telformulier ontvangen.

Cluster	REC's	scholen	LIn*	Indic.**	A	B	C	D totalen
2	4	51	13.403	6.702	1.194.542	464.100	108.800	1.767.442
3	17	178	27.679	13.840	2.466.891	1.556.100	462.400	4.485.391
4	13	98	19.576	9.788	1.744.711	937.300	353.600	3.035.611
Totalen	34	325	60.658	30.329	5.406.144	2.957.500	924.800	9.288.444

Toelichting op schema:

Er is één gecombineerd REC cluster 3/ 4. Dit REC is in het schema meegerekend bij cluster 3.

* het betreft hier het aantal ingeschreven leerlingen plus ambulant begeleide leerlingen op 1-10- 2002.

** het gaat hier om het aantal indicaties op jaarbasis gebaseerd op een herindicatietermijn van 2 jaar. Dit betekent dat het aantal leerlingen in de vorige kolom is gedeeld door twee.

A: in deze kolom staat de som van het aantal leerlingen uit de vorige kolom vermeerderd met 15% voor de afgewezen leerlingen maal 155 euro (bedrag per indicatie). B: in deze kolom is het aantal scholen vermenigvuldigd met 9.100 euro.

C: in deze kolom wordt de som van het aantal REC's maal 27.200 euro weergegeven.

D: in deze kolom worden de totalen per cluster vermeld.

Bijlage 3

ADVIES VAN DE LCTI OVER DE TOEKENNING VAN EEN INDICATIE VOOR DE ZORG VAN CLUSTER VIER AAN EX-PUPILLEN VAN JUSTITIELE JEUGDINRICHTINGEN

20-02-2006
LCTI

1. Aanleiding tot het advies

De scholen die het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen verzorgen ervaren regelmatig problemen bij het terugplaatsen van leerlingen na de detentieperiode. Reguliere scholen, in sommige gevallen ook de scholen waar de leerlingen vandaan komen, willen deze leerlingen vaak niet toelaten. De verwachting bestaat dat deze scholen eerder tot toelating bereid zouden zijn wanneer de betrokken leerlingen over een indicatie voor de zorg van cluster vier zouden beschikken. Er zijn dan meer mogelijkheden voor de begeleiding van deze leerlingen. Daarbij gaat het zowel om ondersteuning vanuit de REC's cluster 4 als om meer middelen voor de reguliere school.

De Minister van OCW heeft de LCTI gevraagd of het haar, gelet op de problematiek van de betrokken jongeren, terecht lijkt dat deze na een verblijf van twee maanden of langer in een justitionele jeugdinrichting (JJI) een indicatie voor cluster vier krijgen. Daarbij wil de Minister ook weten of de op deze wijze toegekende indicatie, net als de andere indicaties voor cluster 4, drie jaar geldig moet zijn of dat het wenselijk is de geldigheidsduur van deze indicatie tot één jaar te beperken.

2. Opbouw van het advies

Bij de totstandkoming van dit advies hebben vijf thema's een rol gespeeld:

- het onderscheid tussen strafrechterlijk en civielrechtelijk geplaatste pupillen;
- het onderscheid tussen zgn. opvanginrichtingen en zgn. behandelinrichtingen;
- de ernst van de problematiek;
- de in de adviesaanvraag vermelde termijn van twee maanden en
- de geldigheidsduur van de indicatie.

Deze vijf thema's worden hierna één voor één besproken. Daarna volgt het uiteindelijke advies.

3. Het onderscheid tussen strafrechterlijk en civielrechtelijk geplaatste pupillen.

Het vigerend jeugdstrafrecht omvat een breed, in zwaarte oplopend, continuüm van *strafrechterlijke* sancties en maatregelen :

- *Zgn. HALT-sancties*. De zgn. HALT-sanctie betreft een door de politie voorgestelde straf van maximaal 20 uur. Over het algemeen bestaat de Halt-straf uit het verrichten van werkzaamheden en het terugbetalen van de aangerichte schade. Bij aanvaarding van de voorgestelde straf wordt het proces-verbaal niet doorgestuurd naar de Officier van Justitie.
- *Werk- en leerstraffen*. Werk- en leerstraffen, ook wel taakstraffen genoemd, kunnen in plaats van een (on-)voorwaardelijke vrijheidsstraf of geldboete worden opgelegd. Daarbij gaat het om (combinaties van) werk- en leerstraffen met een maximum van 240 uur. Te denken valt aan het verrichten van arbeid 'ten algemene nutte', het verrichten van arbeid tot herstel van de aangerichte schade, het volgen van de cursus 'slachtoffer in beeld' (vooral voor plegers van geweldsmisdrijven), het volgen van de cursus 'sociale vaardigheden', het volgen van de cursus 'sociale seksuele vorming' (vooral voor plegers van 'lichte' zedenmisdrijven als schennis der eerbaarheid) e.d.

- *Geldboete*. Een geldboete kan een zelfstandige sanctie zijn, maar ook in combinatie met een andere sanctie (bijvoorbeeld voorwaardelijke vrijheidsstraf) worden opgelegd. De hoogte van de geldboete is afhankelijk van de overtreding.
- *Voorwaardelijke vrijheidsstraf*. De voorwaardelijke vrijheidsstraf dient vooral gezien te worden als een justitiële ‘stok achter de deur’. Deze sanctie wordt veelal in combinatie met een andere sanctie (hulp en steun) opgelegd.
- *Jeugddetentie*. Jeugddetentie kan worden opgelegd in geval van een misdrijf. De lengte van de jeugddetentie varieert van maximaal één dag tot maximaal twee jaar (detentie in jeugdgevangenis).
- *Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (de zgn. PIJ-maatregel)*. De PIJ-maatregel is bedoeld voor minderjarigen die wegens het plegen van een ernstig feit niet alleen moeten worden bestraft omdat ze een ernstig feit hebben gepleegd, maar ook dienen te worden behandeld (denk in dit kader aan de psychopathologische jeugddelinquent). De maximale duur van de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is zes jaar. De PIJ-maatregel heeft de zgn. jeugd-TBR vervangen.

De positie van de jeugddetentie en de PIJ-maatregel aan het eind van het continuüm maakt duidelijk dat deze strafrechterlijke maatregelen alleen worden opgelegd wanneer sprake is van ernstige ontsporing.

Een *civielrechtelijke maatregel* is een maatregel waarbij de jongere (op verzoek van een ouder of verzorger, de Raad voor de Kinderbescherming of de Officier van Justitie) onder toezicht wordt gesteld. Zo’n maatregel is mogelijk wanneer de jongere zodanig opgroeit dat zijn of haar zedelijke c.q. geestelijke belangen of gezondheid ernstig worden bedreigd en andere middelen om deze bedreiging af te wenden, hebben gefaald. De maatregel, doorgaans ondertoezichtstelling (OTS) genoemd, wordt voor ten hoogste een jaar opgelegd, maar kan door de kinderrechter telkens met een jaar worden verlengd tot de jongere achttien jaar is. In noodgevallen kan de kinderrechter een voorlopige ondertoezichtstelling (VOTS) voor drie maanden uitspreken. Bij een civielrechtelijke maatregel kan sprake zijn van ernstige ontsporing. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Het kan ook om een preventieve maatregel gaan.

Het is de bedoeling dat de verantwoordelijkheid voor de opvang van jongeren die in het verlengde van een civielrechtelijke maatregel 24-uurs-opvang behoeven vanaf januari 2007 volledig bij het Ministerie van VWS komt te liggen. Vanaf dat moment zullen deze jongeren uitsluitend in onder de Wet op de Jeugdzorg vallende instellingen worden geplaatst. Wanneer dat het geval is vallen zij voor zover het de zorg voor hun onderwijs betreft onder de regelgeving inzake de zgn. plaatsbekostiging. Tot die datum kunnen deze jongeren, in afwachting van aanpassing van de Wet op de Jeugdzorg, nog in een justitiële jeugdinrichting worden geplaatst. Daarbij worden op civielrechtelijke basis geplaatste jongeren desgevraagd niet in dezelfde groep opgenomen als op strafrechterlijke basis geplaatste jongeren.

Dit advies heeft uitsluitend betrekking op ex-pupillen van jeugdinrichtingen die op basis van een strafrechterlijke maatregel in een JJI zijn geplaatst. Daarbij spelen twee overwegingen een rol:

- de problematiek van jeugdigen die op civielrechtelijke basis in een JJI zijn geplaatst hoeft niet altijd gepaard te gaan met de noodzakelijkheid van extra onderwijszorg vanuit cluster vier;
- het aflopend karakter van de mogelijkheid jongeren op basis van een civielrechtelijke maatregel in een JJI te plaatsen.

4. Het onderscheid tussen opvanginrichtingen en behandelinrichtingen

Binnen de JJI's kunnen twee soorten worden onderscheiden:

- opvanginrichtingen en
- behandelinrichtingen.

De *opvanginrichtingen* zijn bedoeld voor:

- (nog niet definitief veroordeelde) jongeren die voorlopige hechtenis moeten ondergaan;
- jongeren die tot jeugd detentie zijn veroordeeld;
- jongeren die op een plaats in een behandelinrichting wachten en
- (op civielrechtelijke basis geplaatste) jongeren die crisisopvang behoeven.

De *behandelinrichtingen* zijn niet alleen gericht op beveiliging van de samenleving, maar ook op opvoeding en behandeling. Zij zijn bedoeld voor:

- jongeren die er op basis van een strafrechtelijke maatregel (een zgn. PIJ-maatregel) worden geplaatst en
- jongeren die er in het kader van een OTS-maatregel met machtiging van de kinderrechter zijn geplaatst (de verantwoordelijkheid voor deze groep wordt per 1 januari 2007 overgeheveld naar het Ministerie van VWS).

In 2004 bestond de populatie van de opvanginrichtingen voor ongeveer tweederde uit pupillen die daar op basis van een strafrechtelijke maatregel waren geplaatst en voor ongeveer een derde uit jongeren die daar op basis van een civielrechtelijke maatregel verbleven. Binnen de behandelinrichtingen waren de verhouding net andersom: ongeveer een derde van de populatie verbleef daar op strafrechtelijke basis en ongeveer tweederde op civielrechtelijke basis. Deze verhoudingen zullen in 2007 door de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de opvang en behandeling van op civielrechtelijke basis geplaatste jongeren van het Ministerie van Justitie naar het Ministerie van VWS drastische wijziging ondergaan.

Dit advies heeft uitsluitend betrekking op jongeren die in een opvanginrichting zijn geplaatst. Voor deze groep geldt dat er vaak onvoldoende (diagnostische) gegevens beschikbaar zijn om op korte termijn over het al of niet toekennen van een indicatie voor de zorg van cluster 4 te kunnen beslissen. Dat geldt niet voor jongeren die in een behandelinrichting zijn geplaatst. Men mag verwachten dat er over deze jongeren wel voldoende relevante gegevens beschikbaar zijn om over het al of niet toekennen van een indicatie te kunnen beslissen.

5. De ernst van de problematiek

Bij door een jongere gepleegd strafbaar feit wordt onderscheid gemaakt tussen 'strafbare feiten' en 'ernstige strafbare feiten'. Alleen de laatste worden door de politie aan de officier van justitie voorgelegd. Deze vervult een sleutelpositie. Hij besluit of een zaak geseponneerd of vervolgd wordt. Hij kan ook zelf (zonder tussenkomst van de rechter) sancties opleggen. In de praktijk worden alleen de meest ernstige feiten (ongeveer 20 %) aan de rechter voorgelegd. Bij het merendeel van deze 20 % wacht de betrokken jeugdige de rechtszaak thuis af. Voorlopige hechtenis vindt alleen plaats bij 'zware delicten'.

De voorlopige hechtenis bestaat uit twee delen:

- voor het eerste deel (inbewaringstelling) is geen toestemming van de rechter nodig; dit deel omvat maximaal 10 dagen;

- voor het tweede deel (verlenging van de gevangenhouding) is toestemming van de rechter nodig; dit deel omvat in beginsel maximaal 30 dagen, maar kan twee keer met 30 dagen worden verlengd.

Bij veroordeling geldt voor pupillen die de leeftijd van 16 jaar nog niet hebben bereikt een maximale vrijheidsstraf van 12 maanden en voor pupillen van 16 jaar en ouder een maximale vrijheidsstraf van 24 maanden. Een zgn. PIJ-maatregel geldt voor ten hoogste twee jaar. Deze maatregel kan wel meer dan één keer worden verlengd.

Het bovenstaande laat zien dat bij de jongeren die in justitiële jeugdinrichtingen verblijven in vrijwel alle gevallen sprake is van (zeer) ernstige problemen. De ernst van deze problemen is zeker van gelijke zwaarte als die van de kinderen en jeugdigen die op grond van de criteria van OCW extra onderwijszorg vanuit cluster 4 ontvangen.

6. De termijn van twee maanden

De adviesaanvraag van de Minister van OCW richt zich op ex-pupillen van JJI's die minimaal twee maanden in een JJI hebben verbleven. Bij deze termijn van minimaal twee maanden passen twee kritische kanttekeningen:

- het feit dat sprake is van een strafrechterlijk verblijf in een opvanginrichting verwijst naar de aanwezigheid van (zeer) ernstige problematiek; er is weinig grond voor de veronderstelling dat de ernst van de problematiek bij pupillen die korter dan twee maanden in een JJI verblijven beduidend minder is dan bij pupillen die er langer dan twee maanden verblijven;
- het komt regelmatig voor dat jongeren tijdens hun (voorlopige) hechtenis naar een andere opvanginrichting worden overgeplaatst en/of dat de voorlopige hechtenis tijdelijk wordt onderbroken; dit maakt het 'tellen' van de totale duur van het verblijf soms tot een lastige opgave.

In het verlengde van deze kanttekeningen wordt gepleit voor een (aan de periode van in bewaringstelling gekoppelde) termijn van minimaal 10 dagen. Deze termijn biedt drie voordelen:

- zij bewerkstelligt dat met een voor alle betrokkenen overzichtelijke (en op uiterst eenvoudig vast te stellen) termijn wordt gewerkt ;
- zij draagt er zorg voor dat de regeling niet van toepassing is op jongeren die zonder tussenkomst van de rechter ten onrechte in bewaring zijn gesteld en
- zij garandeert dat de regeling alleen van toepassing is op jongeren over wie de rechter van oordeel is dat (voorlopige) hechtenis noodzakelijk is.

7. De geldigheidsduur van de indicatie

Een 'reguliere' indicatie voor extra onderwijszorg vanuit cluster 4 heeft in beginsel een geldigheidsduur van drie jaar. Het is de vraag in hoeverre deze geldigheidsduur ook van toepassing moet zijn op strafrechterlijk geplaatste ex-pupillen van opvanginrichtingen die zonder beoordeling door een CvI een beschikking voor de zorg van cluster 4 krijgen.

De LCTI is van oordeel dat voor deze bijzondere situatie een geldigheidsduur van een jaar de voorkeur verdient boven die van drie jaar. De geldigheidsduur van een jaar biedt voldoende

mogelijkheden voor de beantwoording van de vraag of continuering van de extra zorg vanuit cluster 4 noodzakelijk is. Wanneer dit het geval is biedt dit jaar ook de mogelijkheid de (diagnostische) informatie te verzamelen die de CvI nodig heeft om langs de reguliere weg tot een beschikking te komen. Dat biedt de volgende voordelen:

- de zorg vanuit cluster 4 wordt geen automatisme;
- scholen, ouders en leerlingen worden gestimuleerd medewerking te verlenen aan het verzamelen van de (diagnostische) informatie die nodig is voor indicatiestelling en adequate hulpverlening en
- de uitzonderingspositie van de ex-pupillen van opvanginrichtingen wordt niet groter dan strikt noodzakelijk.

8. Advies

In het verlengde van de op de voorafgaande pagina's weergegeven overwegingen komt de LCTI tot onderstaand standpunt:

Het verdient aanbeveling om

- *op strafrechterlijke basis in een opvanginrichting geplaatste jongeren*
- *bij het verlaten van de inrichting na een verblijf van meer dan 10 dagen*
- *zonder toetsing door een Commissie voor Indiciestelling*
- *voor een periode van 12 maanden het recht op extra onderwijszorg vanuit cluster 4 toe te kennen.*

Deze maatregelen kan er toe bijdragen dat scholen voor regulier onderwijs eerder geneigd zijn deze jongeren te plaatsen dan thans het geval is.

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 Maart 2006

ISBN 90-8522-021-1

© Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling

