

Integraal toezicht regionale expertisecentra 2008

Utrecht, mei 2009

Voorwoord

Regionale expertisecentra (rec's) zijn samenwerkingsverbanden van besturen van scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Deze samenwerkingsverbanden hebben een (wettelijke) taak op het gebied van het in stand houden van een Commissie voor de Indicatiestelling (Cvl), het ondersteunen van ouders in het proces van indicatiestelling en het zoeken naar passend onderwijs en het coördineren van de inzet van de ambulante begeleiding ten behoeve van leerlingen met een 'rugzak' in het reguliere onderwijs.

De inspectie heeft in 2008 in het kader van het integraal toezicht van 32 rec's zowel de kwaliteit van uitvoering van deze wettelijke taken als het toezicht op de indicatiestelling door de Cvl's vastgesteld.

Hoewel bij twee derde van de rec's sprake is van een voldoende kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken, staat de borging van de kwaliteit van uitvoering van zowel de ondersteuning van ouders als de coördinatie van de ambulante begeleiding bij het merendeel van de rec's onder druk. De inspectie acht deze situatie zorgelijk, omdat vrijwel alle rec's te kennen geven beleidsmatig te (willen) anticiperen op het voorgenomen beleid van de rijksoverheid in het kader van 'Passend onderwijs'.

Bij het toezicht op de indicatiestelling beoordeelt de inspectie op basis van dossieranalyse of de Cvl op juiste grondslag tot haar oordeel is gekomen en of de Cvl vervolgens ook het juiste besluit heeft genomen. Geen enkele Cvl handelt volledig overeenkomstig alle wettelijke voorschriften. Het gaat hierbij om de naleving van wettelijke voorschriften in het kader van de indicatiestelling, waaronder de toepassing van de indicatiecriteria en het gebruik van het digitale protocol en/of het aanhouden van wettelijke termijnen in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Tekortkomingen bij de toepassing van de wettelijke voorschriften leiden bij elk van de geconstateerde tekortkomingen rechtstreeks tot een nalevingsopdracht aan het bevoegd gezag van het rec.

De Inspectie van het Onderwijs hoopt met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van beleid door de overheid en de regionale expertisecentra om de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken en de indicatiestelling te verbeteren.

Met de voorzetting van het integraal toezicht op de wijze waarmee in 2008 een start is gemaakt, beoogt de Inspectie van het Onderwijs een krachtige impuls te geven tot een verdere toename in de mate van overeenstemming in oordeel. De inspectie zal daartoe ook in 2009 op basis van een analyse van vooraf geselecteerde dossiers de gesprekken met de Cvl's over de (strikte) toepassing van de indicatiecriteria en de naleving van de wettelijke voorschriften voortzetten.

De hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra

Dr. L.S.J.M. Henkens
mei 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting

1 Inleiding 10

- 1.1 Het toezichtkader integraal toezicht rec's 2008 11
- 1.2 Het toezichtarrangement 12
- 1.3 De opzet van het onderzoek 13

2 Resultaten 15

- 2.1 Kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken 15
- 2.2 Coördinatie van de ambulante begeleiding 18
- 2.3 Begeleiding van ouders 21
- 2.4 Onafhankelijkheid indicatiestelling 24
- 2.5 Het toezicht op de indicatiestelling 27
- 2.6 Organisatorische en administratieve aspecten Cvl 29
- 2.7 Aard en ernst van de stoornis 32
- 2.8 Ernst van de onderwijsbeperking 36
- 2.9 Ontoereikendheid van de zorg 39
- 2.10 Oordeels- en besluitvorming van de Cvl 41

3 Conclusies 46

- 3.1 Wat is de kwaliteit van uitvoering van de rec-taken? 46
- 3.2 Is de indicatiestelling conform de wettelijke eisen? 49
- 3.3 Vervolg van het toezicht 53

Literatuur 56

Bijlage(n)

- I Logistiek en organisatie van het dossieronderzoek 58
- II Het toezichtkader integraal toezicht rec's 2008 62
- III Overzicht 'zeer zwakke' rec's 66
- IV Geografische spreiding rec's 68
- V Achtergrondinformatie overdracht digitale protocollen 74

Samenvatting

Het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op de uitvoering van de wettelijke taken van de regionale expertisecentra (rec's) is met ingang van 1 januari 2008 uitgebreid met het toezicht op de indicatiestelling door de aan het rec verbonden onafhankelijke Commissie voor de Indicatiestelling (CvI). De inspectie spreekt het bevoegd gezag van het rec aan op de uitvoering van deze wettelijke taken.

Het integraal toezicht rec's omvat in totaal 33 rec's met 35 objecten van toezicht. Drie objecten van toezicht (twee rec's) zijn in 2008 buiten beschouwing gebleven¹, want deze waren in 2007 al door de inspectie bezocht, ter voorbereiding op dit onderzoek. Als gevolg daarvan heeft de inspectie in 2008 in totaal 32 objecten van toezicht onderzocht.

Het onderzoek richt zich op twee onderwerpen:

1. de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken;
2. de toepassing van wet- en regelgeving bij de indicatiestelling.

De kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken

Bij twee derde van de rec's is sprake van een voldoende kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken. Elf rec's hebben van de inspectie het oordeel 'zeer zwak' gekregen en zijn onder verscherpt toezicht geplaatst.

Van deze elf rec's behoren er twee tot cluster 2, dat is de helft van alle rec's in dit cluster. Vier zeer zwakke rec's behoren tot cluster 3, dit is bijna een kwart van alle rec's in dit cluster. Vijf zeer zwakke rec's behoren tot cluster 4, dit is ruim 35 procent van alle rec's in dit cluster.

Bij de elf zeer zwakke rec's heeft de inspectie ernstige tekortkomingen vastgesteld op het gebied van:

- de ondersteuning van ouders bij de aanmelding voor indicatiestelling;
- het systematisch bewaken van de (kwaliteit) van de ambulante begeleiding;
- het nemen van maatregelen om de kwaliteit te behouden/te verbeteren;
- het waarborgen dat de indicatiestelling niet wordt beïnvloed door de belangen van de bij de uitkomst van de indicatiestelling betrokken partijen.

Management en organisatie

De inspectie is van oordeel dat het goed functioneren van een rec in belangrijke mate afhankelijk is van de wijze waarop de aansturing plaatsvindt. Daarom heeft zij bij de beoordeling van de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken van het rec een aspect toegevoegd, namelijk 'management en organisatie'.

Bij het merendeel van de 32 rec's doen zich op het gebied van het management en de organisatie tekortkomingen voor. Meestal is de beleidsvoering onvoldoende doeltreffend en is er sprake van onvoldoende samenhang tussen de organisatiestructuur, het strategisch beleid en het financieel beheer. Bij een groot aantal rec's bleek de positionering van de rec-coördinator in formeel opzicht onvoldoende geregeld. Met name de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet of onvoldoende transparant en/of onvoldoende doelmatig belegd.

¹ Dit betreft rec 4-10 'Meander', 'kamer Zeeland' en 'kamer West-Brabant' en rec 4-18 'Chiron'.

Aantal geïndiceerde leerlingen

De inspectie heeft ook de wijze onderzocht waarop het rec inzicht heeft in de kwantitatieve ontwikkeling van het aantal geïndiceerde leerlingen². Dit is een nieuwe opdracht voor de rec's. Zij hebben op dit vlak in vrijwel alle gevallen nog geen beleid ontwikkeld, maar het onderzoek van de inspectie heeft hier een positieve impuls aan gegeven.

Intern toezicht en kwaliteitszorgbeleid

De inspectie constateert dat vrijwel geen enkel rec-bestuur beschikt over een (functioneel) systeem van intern toezicht. Ook valt op dat het merendeel van de rec's (nog) geen actief kwaliteitszorgbeleid voert. Dat wil niet zeggen dat ze op dit vlak geen activiteiten ontwikkelen, maar deze zijn nog niet zodanig dat van een systematisch en planmatig handelen sprake is, gericht op behoud en verbetering van kwaliteit.

Verschillen in uitvoering wettelijke taken

Rec's verschillen onderling in de manier waarop zij ouders ondersteunen bij het aanvragen van een indicatie en het vinden van een school nadat zij een indicatie hebben verkregen. Ook geven ze op verschillende manieren uitvoering aan de coördinatie van de ambulante begeleiding van leerlingen. Soms kiezen de deelnemende schoolbesturen ervoor zelf uitvoering te geven aan de wettelijke taken, soms zijn de taken ondergebracht bij een centrale dienst.

Rechten van ouders

Het merendeel van de rec's heeft onvoldoende waarborgen ingericht voor de bescherming van de rechten van ouders. Zo hebben ouders het recht om, ondanks een negatief advies, het indicatiedossier toch aan te bieden aan de Commissie voor de Indicatiestelling (CvI). Ook hebben ze recht op effectuering van een positieve indicatie met plaatsing op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. De (actieve) voorlichting aan ouders over hun rechten en plichten schiet bij het merendeel van de rec's tekort.

Onafhankelijkheid CvI

Rec's hebben tot taak een onafhankelijke Commissie voor de Indicatiestelling in stand te houden. Zij dienen te waarborgen dat de indicatiestelling niet wordt beïnvloed door de belangen van de betrokken partijen. De inspectie heeft vastgesteld dat bij het merendeel van de rec's de organisatie en uitvoering van de werkzaamheden van de CvI zodanig zijn vormgegeven dat in principe sprake kan zijn van een onafhankelijke indicatiestelling.

De toepassing van wet- en regelgeving bij de indicatiestelling

Voorwaarde voor het verkrijgen van een 'rugzak' in het reguliere onderwijs is de toekenning van een positieve beschikking door de onafhankelijke Commissie voor de Indicatiestelling van het rec. Een positieve beschikking geeft vervolgens recht op aanvullende voorzieningen en ondersteuning vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs of toegang tot het (voortgezet) speciaal onderwijs. De inspectie houdt toezicht op de manier waarop de CvI's gebruik maken van hun bevoegdheid indicaties voor het (voortgezet) speciaal onderwijs of leerlinggebonden financiering te verstrekken.

² Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten Generaal van 4 september 2007; KST 109.838, tkkst 30.956-14.

Termijnen

Naast de aard en ernst van de stoornis, de ernst van de onderwijsbeperking en de toereikendheid van de reguliere zorg dient de Cvl bij haar oordeels- en besluitvorming een aantal organisatorische en administratieve aspecten te betrekken. Een van deze aspecten betreft het correct toepassen van de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) genoemde termijnen. Bij geen enkel rec is sprake van een correcte toepassing van deze termijnen. Deze situatie ontstaat volgens de inspectie doordat er verschillende opvattingen bestaan over bij wie (rec of Cvl) een aanvraag wordt ingediend en op welk moment de genoemde termijnen vervolgens in werking treden. De inspectie heeft daarom met alle Cvl's uitvoerig gesproken over de termijnen die in het kader van de Awb een rol spelen bij de indicatiestelling en het moment waarop deze termijnen ingaan.

Overeenstemming in oordeel en besluit

Bij het toezicht op de indicatiestelling beoordeelt de inspectie of de Cvl op juiste grondslag tot haar oordeel is gekomen en vervolgens of de Cvl het juiste besluit heeft genomen. Op basis van dossieranalyse stelt de inspectie bij vrijwel alle rec's een toename in overeenstemming in oordeel vast (ten opzichte van het schooljaar 2006/2007). Ook de mate van overeenstemming in besluit tussen de inspectie en de Cvl is in 2007/2008 bij vrijwel alle Cvl's (sterk) toegenomen ten opzichte van het voorgaande jaar.

Hoewel de mate van overeenstemming in oordeel bij alle Cvl's lager is dan de overeenkomst in besluit, is de inspectie positief gestemd over de toename op zich, aangezien de mate van overeenkomst in oordeel een (betere) indicatie is voor de kwaliteit van de indicatiestelling. Reden hiervoor is dat bij de beoordeling van de mate van overeenkomst in oordeel ook alle tussenliggende oordelen van de Cvl worden betrokken, los van het uiteindelijke besluit.

Ondanks dat stelt de inspectie vast dat vrijwel alle Cvl's het criterium voor het vaststellen van de stoornis, het criterium voor de onderwijsbeperking en het criterium voor het aantonen van een ontoereikende reguliere zorgstructuur inhoudelijk onvoldoende strikt hanteren.

Toezichtarrangement

Alle bezoeken hebben ten slotte geleid tot een toezichtarrangement. Deze is gebaseerd op het oordeel over de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken. Als de inspectie heeft vastgesteld dat een Cvl de wet- en regelgeving onjuist toepast, heeft dit geleid tot een toezichtarrangement gericht op naleving van de wettelijke voorschriften.

De inspectie zal in 2009 het integrale toezicht op de kwaliteit en de uitvoering van de wettelijke taken van het rec en de indicatiestelling vanuit een projectmatige opzet voortzetten.

1 INLEIDING

Regionale expertisecentra (rec's) zijn samenwerkingsverbanden van besturen van scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Afhankelijk van de handicap van hun leerlingen behoren deze scholen (en daarmee ook de rec's) tot een cluster: cluster 2 (auditieve en communicatieve beperkingen), cluster 3 (lichamelijke en verstandelijke beperkingen) of cluster 4 (gedragsproblemen door psychiatrische of ontwikkelingsstoornissen). Ongeacht het cluster waartoe de rec's behoren, hebben zij dezelfde wettelijke taken:

- het in stand houden van een Commissie voor de Indicatiestelling;
- het ondersteunen van de ouders bij het aanvragen van een indicatie voor het (voortgezet) speciaal onderwijs of een leerlinggebonden budget;
- het coördineren van de noodzakelijke onderzoeksactiviteiten ten behoeve van de indicatiestelling;
- het ondersteunen van de ouders van een geïndiceerde leerling bij het zoeken naar een school voor hun kind;
- het coördineren van de ambulante begeleiding voor de geïndiceerde leerlingen;
- het coördineren van de inzet van de bekostiging ten behoeve van de preventieve ambulante begeleiding of van de bekostiging voor de ambulante begeleiding na terugplaatsing van de leerlingen.

De inspectie houdt vanaf 2003 toezicht op de uitvoering van deze wettelijke taken van de rec's. Op 3 juli 2007 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel aanvaard dat onder andere regelt dat het toezicht op de indicatiestelling voor leerlinggebonden financiering en toelating tot het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs overgaat van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI), die dit toezicht vanaf 2003 uitvoerde, naar de Inspectie van het Onderwijs. Deze wetwijziging vloeit voort uit een eerdere motie van de Kamer hierover.

Het toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken van het rec is als gevolg hiervan met ingang van 1 januari 2008 uitgebreid met het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving bij de indicatiestelling door de aan het rec verbonden onafhankelijke Cvl. Deze uitbreiding van het toezicht is aanleiding geweest de mogelijkheid te onderzoeken van een integrale toezichtbenadering. Daartoe is in november 2007 een proefonderzoek uitgevoerd bij twee rec's (zie hiervoor kamerstuk 2007-2008 27 728 nr.101, Tweede Kamer p.11).

Dit heeft een uitwerking van de integrale toezichtbenadering opgeleverd in een toezichtkader en waarderingkader en daarop aansluitende instrumenten ter ondersteuning van de uitvoering van het toezicht, zodat de indicatiestelling in samenhang met andere kwaliteitsgegevens van het rec kan worden gezien. De integrale toezichtbenadering heeft tevens geleid tot een aanscherping van het waarderingkader ten opzichte van het waarderingkader dat ten grondslag lag aan het toezicht op de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken van het rec tot 2008.

De inspectie heeft de gegevens verzameld bij 32 objecten van toezicht. Het aantal rec's met een BRIN-nummer is 33, maar twee rec's bestaan uit twee, zelfstandig optredende werkeenheden of kamers, waarvoor de inspectie afzonderlijke kwaliteitsprofielen heeft vastgesteld³. Het totaal aantal objecten van toezicht komt

³ Het betreft 27TY rec 4-10 Meander ('Kamer Zeeland' en 'Kamer West-Brabant') en 27UL rec 3-2 ('werkeenheden Fryslân' en 'werkeenheden de 4 Provinciën').

daarmee op 35. Drie objecten van toezicht (twee rec's) zijn echter in 2008 buiten beschouwing gebleven⁴. Deze rec's zijn in november 2007 door de inspectie bezocht in het kader van een proefonderzoek ter voorbereiding op de integrale toezichtbenadering dat ten grondslag lag aan de bezoeken in 2008. Een vergelijking van de resultaten van deze benadering ten opzichte van het proefonderzoek in 2007 is niet goed mogelijk, doordat het waarderingskader dat ten grondslag lag aan het toezicht op de beide rec's in november 2007, met ingang van 2008 is gewijzigd in een integraal waarderingskader.

Het experiment 'Gewoon Anders' in Almere maakte in 2008 geen deel uit van de doelgroep van het project integraal toezicht rec's. Dit experiment en de daarin samenwerkende Commissies voor de Indicatiestelling is door de inspectie in 2008 – gelet op de bijzondere status van het experiment – bezocht in het kader van een onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs en de uitvoering van de wettelijke taken (Inspectie van het Onderwijs, 2008).

1.1 Het toezichtkader integraal toezicht rec's 2008

Het integraal toezicht rec's richt zich op de uitvoering van de taken van het rec en de Cvl door een integrale benadering van het toezicht. De inspectie heeft daarbij twee centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de kwaliteit van uitvoering van de rec-taken?
2. Is de indicatiestelling conform de wettelijke eisen?

De inspectie betreft bij haar toezicht op het regionaal expertisecentrum ten minste die taken die via de WEC, artikel 28b, lid 6, aan het rec zijn opgedragen. Daaruit heeft de inspectie drie kwaliteitsaspecten afgeleid die de kerntaken zijn van het rec: 'coördinatie van de ambulante begeleiding', 'ondersteuning van ouders' en 'het in stand houden van een Commissie voor de Indicatiestelling' (Cvl).

Verder is de inspectie van oordeel dat het goed functioneren van een rec in belangrijke mate afhankelijk is van de wijze waarop de aansturing plaatsvindt. Daarom voegt de inspectie bij de kwaliteitsaspecten van het rec een aspect toe: 'management en organisatie'. Daarnaast betreft de inspectie de wijze waarop het rec inzicht heeft in de kwantitatieve ontwikkeling van het aantal geïndiceerde leerlingen bij het toezicht.

Bij de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag hanteert de inspectie de volgende vier kwaliteitsaspecten:

- MO: management en organisatie van het rec;
- AB: de coördinatie van de ambulante begeleiding;
- BO: begeleiding van ouders;
- COI: onafhankelijkheid indicatiestelling.

Bij de beoordeling van de kwaliteit van de indicatiestelling moet onderscheid worden gemaakt tussen het aspect dat toeziet op naleving van wet- en regelgeving en aspecten die te maken hebben met de wijze waarop de Cvl de criteria toepast op een dossier. Indien de kwaliteit van de indicatiestelling te wensen overlaat, betreft dit de beslissingen die op onjuiste grondslag worden genomen of beslissingen genomen op grond van onvolledige of niet valide informatie.

⁴ Dit betreft rec 4-10 'Meander', 'kamer Zeeland' en 'kamer West-Brabant' en rec 4-18 'Chiron'.

Het toezicht op de Cvl's en de indicatiestelling richt zich op de wijze waarop de Cvl's gebruik maken van hun bevoegdheid indicaties voor het (voortgezet) speciaal onderwijs of leerlinggebonden financiering te verstrekken. Het toezicht gaat bovendien na of de Cvl's de indicatiecriteria op correcte en gelijke wijze hanteren.

Belangrijk aanknopingspunt voor het toezicht op de indicatiestelling zijn de gegevens uit het zogenoemde CVI-Net. Dit is de internetapplicatie waarin de Cvl's op grond van art. 28c, lid 5 WEC hun beslissingen motiveren en hierover rapporteren. Het beheer van het CVI-Net ligt bij Cfi.

Bij de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag hanteert de inspectie de volgende kwaliteitsaspecten:

- COA: organisatorische en administratieve aspecten Cvl;
- CAE: aard en ernst van de stoornis;
- CEO: ernst van de onderwijsbeperking;
- COZ: ontoereikendheid van de zorg;
- COB: oordeels- en besluitvorming Cvl.

Bij elk kwaliteitsaspect onderscheidt de inspectie een aantal indicatoren. De inspectie beoordeelt de kwaliteit van het rec hierop. Analoog aan de toezichtkaders in de andere sectoren van het onderwijs geeft de inspectie geen oordelen op het niveau van een kwaliteitsaspect. De waardering beperkt zich tot de onderscheiden indicatoren.

1.2 Het toezichtarrangement

Aan de hand van het toezichtkader stelt de inspectie bij elk rec een kwaliteitsprofiel vast. Op basis van dit kwaliteitsprofiel wordt bepaald hoe intensief en met welke frequentie het vervolgtoezicht vorm krijgt. Dit wordt het toezichtarrangement genoemd. De meest intensieve vorm van vervolgtoezicht vindt plaats bij een toezichtarrangement 'zeer zwak rec'.

Beslisregel

Het oordeel 'zeer zwak rec' is gebaseerd op ernstige tekortkomingen op drie indicatoren⁵, namelijk:

- het rec-bestuur waarborgt dat de indicatiestelling niet beïnvloed wordt door de belangen van de bij de uitkomst van de indicatiestelling betrokken partijen (indicator CO1);
- het rec ondersteunt ouders bij de aanmelding (indicator BO2);
- het rec bewaakt systematisch de coördinatie van de ambulante begeleiding en neemt maatregelen om de kwaliteit te behouden en zonodig te verbeteren (indicator AB1).

Een rec krijgt het oordeel 'zeer zwak' rec bij een tekortkoming op één of meerdere van deze indicatoren.

⁵ Een overzicht van indicatoren die deel uit maken van het waarderingskader is opgenomen in bijlage II: het toezichtkader integraal toezicht rec's 2008.

1.3 De opzet van het onderzoek

Om de kwaliteit van de indicatoren te kunnen vaststellen heeft de inspectie kennisgenomen van relevante documenten van het rec die reeds bij de inspectie bekend waren en documenten die door het rec ter voorbereiding op het bezoek aan de inspectie zijn gestuurd. Indien het rec in het kader van zelfevaluatie over een bepaalde indicator of over een bepaald kwaliteitsaspect voldoende betrouwbare en valide gegevens heeft verzameld, kan na overleg tussen het rec en de inspectie besloten worden om de oordelen uit de zelfevaluatie alleen te verifiëren en deze niet zelf opnieuw te onderzoeken. Zo sluit de inspectie niet alleen aan bij de specifieke situatie van het rec, maar wordt het rec bovendien niet onnodig belast. Op deze manier geeft de inspectie invulling aan een proportionele werkwijze.

Een belangrijk onderdeel van het integraal toezicht op de rec's is het onderzoek en de analyse van dossiers van leerlingen die zijn aangemeld bij de Cvl's en die daarop aansluitend door de Cvl zijn beoordeeld ten behoeve van de indicatiestelling. Informatie over de logistiek, beslisregels voor de selectie van dossiers en de uitvoering van de dossieranalyse door de inspectie is opgenomen in bijlage I.

Tijdens de bezoeken zijn gesprekken gevoerd met de voorzitter en de ambtelijk secretaris van de Cvl, met de coördinator van het rec, met (coördinerend) trajectbegeleiders en met (coördinerend) ambulante begeleiders.

Aan het eind van de bezoeken heeft de inspectie de resultaten en conclusies van het bezoek op hoofdlijnen besproken met de coördinator of manager van het rec en – op één uitzondering na – ook steeds in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van het bevoegd gezag van het rec.

Bij elf rec's heeft de inspectie het bezoek niet op dezelfde dag met een nagesprek over de bevindingen en conclusies kunnen afronden. Deze bezoeken zijn opgeschort. Het opschorten van een bezoek vond plaats als aanvullende informatie, die naar het oordeel van het rec betrokken zou kunnen en moeten worden bij de bevindingen en conclusies van de inspectie, op de dag van het bezoek niet beschikbaar was. De inspectie heeft in een dergelijke situatie het bevoegd gezag van het rec in de gelegenheid gesteld deze informatie alsnog aan te leveren vóór een door de inspectie vastgestelde datum. Verder deden zich situaties voor waarbij het rec met relatief eenvoudige maatregelen de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken zodanig kon verbeteren dat werd voldaan aan de beslisregel. Ook in deze situatie heeft de inspectie bepaald dat deze eenvoudige herstelmaatregelen – veelal van formeel, administratieve aard – moeten zijn uitgevoerd vóór een bepaalde datum. Hiermee werd voorkomen dat een traject van geïntensiveerd toezicht moest worden ingezet. In de regel betreft het hier maatregelen die betrekking hebben op de onafhankelijkheid van de Cvl, veelal gericht op het documenteren van bestaand beleid in de vorm van het opstellen van een huishoudelijk reglement en het formaliseren van het toezicht van het rec-bestuur op de onafhankelijkheid van de Cvl.

Als afronding ontvingen de rec's een inspectierapport over de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken en de indicatiestelling door de Cvl.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. De bevindingen met betrekking tot de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken van het rec worden beschreven in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk zijn ook de bevindingen met betrekking tot het toezicht op de indicatiestelling opgenomen. In hoofdstuk 3 geeft de inspectie haar conclusies weer.

2 RESULTATEN

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de kwaliteitsoordelen van de inspectie over de regionale expertisecentra die in 2008 in het kader van het integraal toezicht rec's bezocht zijn.

De inspectie heeft in 2008 op basis van een integraal toezichtkader bij alle rec's de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken en de uitvoering van de indicatiestelling door de onafhankelijke Commissies voor de Indicatiestelling (Cvi) beoordeeld. Deze kwaliteitsbeoordelingen worden op basis van negen kwaliteitsaspecten uiteengezet.

Eén kwaliteitsaspect betreft het management en de organisatie van het rec. Drie kwaliteitsaspecten hebben betrekking op de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken van het rec. Vijf kwaliteitsaspecten betreffen de uitvoering van de indicatiestelling door de Commissie voor de Indicatiestelling van het rec.

Verdeeld over de twee onderdelen van het integraal toezicht ('uitvoering wettelijke taken van het rec' en 'uitvoering van de indicatiestelling') volgt per kwaliteitsaspect een beschrijving op hoofdlijnen van de gewenste situatie, de bevindingen in de vorm van tabellen met daarna een toelichting op de bevindingen.

De inspectie heeft waarderings toegekend aan de indicatoren bij elk van de kwaliteitsaspecten. De nummering voor de indicatoren in de tabellen verwijst naar de indicatoren uit het volledige toezichtkader integraal toezicht rec's 2008 (bijlage II).

De beoordeling van de inspectie is in de tabellen tot uitdrukking gebracht met het aantal rec's waar de indicatoren in voldoende mate bijdragen aan de kwaliteit van uitvoering. Deze aantallen zijn ook in een percentage uitgedrukt. Wanneer er aanzienlijke verschillen bestaan tussen rec's behorend tot verschillende clusters dan is dat in de toelichting vermeld.

2.1 Kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken

De regionale expertisecentra hebben drie wettelijke taken: de instandhouding van een onafhankelijke Commissie voor de Indicatiestelling, de begeleiding van ouders bij het aanvragen van een indicatie en het vinden van een school voor hun geïndiceerde kind en de coördinatie van de ambulante begeleiding van leerlingen in het reguliere onderwijs. De inspectie is van oordeel dat het goed functioneren van een rec in belangrijke mate afhankelijk is van de wijze waarop de aansturing plaatsvindt. Daarom heeft de inspectie bij de beoordeling van de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken van het rec een aspect toegevoegd, namelijk het kwaliteitsaspect 'management en organisatie'.

Management en organisatie

Gewenste situatie:

Het rec-bestuur zorgt voor een adequate aansturing van het rec.

Rec's zijn organisaties met een unieke wettelijke taakstelling. Een goede organisatiestructuur en een daarmee samenhangend management vormen belangrijke condities om de (wettelijke) taken van de rec's naar behoren te kunnen

vervullen. Een belangrijke conditie bij een doeltreffende beleidsvoering is tevens een actief kwaliteitszorgbeleid.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn transparant en doelmatig belegd en de overlegstructuur is gericht op samenhang tussen de verschillende geledingen binnen het rec. Het rec zet de beschikbare financiën zo in dat alle rec-taken naar behoren uitgevoerd worden.

Van het rec-management wordt verwacht dat het op basis van kengetallen inzicht ontwikkelt in de kwantitatieve ontwikkeling van het aantal aangemelde leerlingen, het aantal geïndiceerde leerlingen en het aantal rugzakleerlingen en dat het beleid voert op het gebied van thuiszittende leerlingen. Tevens wordt verwacht dat het rec extern overleg voert over de toereikendheid van de zorg en de scholen in het samenwerkingsverband betreft bij de ontwikkelingen binnen het rec.

Bevindingen

Tabel 2.1a Management en organisatie

nr		N=32	%
mo1	De beleidsvoering van het rec is doeltreffend	5	16
mo2	Er is samenhang tussen de organisatiestructuur en het strategisch beleid	16	50
mo3	Het rec zet de bekostiging zodanig in dat de rec-taken naar behoren uitgevoerd kunnen worden	10	31
mo4	De inzet van het personeel is gericht op het realiseren van de rec-taken	31	96
mo5	De aansturing op de doorlooptijden van het indiceringstraject is effectief	10	31

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

De inspectie constateert dat er verschillen zijn in de wijze waarop rec's de uitvoering van de wettelijke taken hebben georganiseerd. Daarbij doen zich op hoofdlijnen beschouwd twee organisatievormen voor. De ene vorm betreft het rec dat als een formeel-juridische constructie is ingericht, waarbij de aan het rec deelnemende schoolbesturen overwegend zelf de wettelijke taken uitvoeren. Bij deze rec's profileren de schoolbesturen zich in de regel autonoom in het bepalen van de eigen beleidskaders voor zowel de coördinatie van de ambulante begeleiding als voor de ondersteuning van de ouders bij de aanmelding voor indicatiestelling en het zoeken naar een passende school. Waarborgen dat daadwerkelijk sprake is van inhoudelijke samenhang, zijn in de regel nauwelijks uitgewerkt en vastgelegd.

Daar staan ook rec's tegenover waarbij de in het rec samenwerkende schoolbesturen de ambitie hebben om aan de uitvoering van de wettelijke taken gestalte te geven vanuit een gezamenlijk kader en daarbij de coördinatie en de uitvoering van de ambulante begeleiding hebben belegd bij een 'dienstencentrum' of een 'centrale dienst'. Bij deze rec's wordt sterker dan bij de andere organisatievorm (het rec als formeel-juridische constructie) zichtbaar welke synergie op basis van samenwerking mogelijk is en welke gemeenschappelijke kwaliteiten benoemd kunnen worden.

Doeltreffende beleidsvoering

Hoewel bij meer dan twee derde van de rec's sprake is van sturing gericht op het voldoen aan de wettelijke eisen, is slechts bij vijf rec's de bedrijfsvoering voldoende doeltreffend. Meer dan driekwart van de rec's slaagt hier niet in voldoende mate in. Hier zijn twee oorzaken voor aan te wijzen.

De eerste oorzaak is dat de desbetreffende rec's nog onvoldoende actief extern overleg voeren over de kwantitatieve ontwikkeling van aangemelde leerlingen, geïndiceerde leerlingen en rugzakleerlingen. Daarnaast slagen deze rec's er nog onvoldoende in gestalte te geven aan een actief kwaliteitszorgbeleid.

De verantwoordelijkheid van het bestuur van het rec voor de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken brengt met zich mee dat het bestuur over

instrumenten beschikt om aan deze verantwoordelijkheid adequaat uitvoering te geven. De inspectie constateert dat slechts enkele besturen inmiddels over een functioneel systeem van intern toezicht beschikken. Het intern toezicht is veelal gebaseerd op beeldvorming in de informatie-uitwisseling tussen bestuur en management van het rec en niet op basis van doelgerichte evaluaties. In het verlengde hiervan valt op dat het management in het merendeel van de rec's (nog) geen actief kwaliteitszorgbeleid voert.

Hoewel het merendeel van de rec's een missie heeft geformuleerd en een strategisch beleid heeft beschreven waaruit de visie van het rec blijkt, beschikt slechts een beperkt aantal rec's over vastgestelde beleidsdoelen op de onderscheiden wettelijke taken als aanzet voor een actief kwaliteitszorgbeleid. Dat wil niet zeggen dat de rec's op dit vlak geen activiteiten ontwikkelen, maar deze zijn nog niet zodanig dat al van een systematisch en planmatig handelen gesproken kan worden, gericht op het behoud en de verbetering van de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken.

Het voeren van extern overleg voor het verkrijgen van inzicht in de kwantitatieve ontwikkeling van het aantal aangemelde leerlingen, geïndiceerde leerlingen en rugzakleerlingen is voor de rec's een nieuwe 'opdracht'⁶. Enkele rec's hebben op dit punt al beleidsinitiatieven genomen. Bij het merendeel van de rec's is dit nog niet het geval. Het inspectiebezoek is voor deze rec's aanleiding beleid ter zake te gaan ontwikkelen. Bemoedigend is dat ruim twee derde van de rec's wel extern overleg voert over de toereikendheid van de zorg en scholen actief betreft bij de ontwikkelingen binnen het rec. Enkele rec's hebben hierbij initiatieven ontwikkeld die erop gericht zijn om samen met ketenpartners in de (jeugd)zorg en de scholen die tot het rec behoren, op basis van de meerwaarde die de samenwerking kan bieden, het zorgaanbod te optimaliseren.

Ruim twee derde van de rec's voert actief beleid op het gebied van thuiszittende leerlingen.

Samenhang tussen organisatiestructuur en strategisch beleid

De helft van de rec's kent een heldere organisatiestructuur, vastgelegd in een organisatieschema, waarin zichtbaar wordt op welke wijze de uitvoering van de wettelijke taken waar mogelijk en zinvol in onderlinge samenhang zijn gebracht. Tot deze groep behoort één rec in cluster 2 (25 procent), tien rec's in cluster 3 (59 procent) en vijf rec's in cluster 4 (46 procent). De rec's in cluster 3 doen het op dit vlak relatief beter dan de rec's in cluster 4. Cluster 2 neemt hier een achterhoede positie in.

In ruim twee derde van de rec's vindt in voldoende mate overleg plaats tussen de verschillende onderdelen van het rec die de taken plannen en uitvoeren. Echter bij slechts een kwart van de rec's zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de personeelsleden, waaronder ten minste die van de rec-coördinator of -manager, transparant en doelmatig belegd. Bij de overige driekwart van de rec's is de aansturing van de wettelijke taken overwegend gebaseerd op het persoonlijk gezag, het engagement en de goede persoonlijke verhoudingen van de rec-coördinator met betrokkenen, belast met de uitvoering van de wettelijke taken. Om de continuïteit in de organisatie te waarborgen is heroriëntatie door het bestuur op de formele bevoegdheden van de rec-coördinator bij de aansturing van het rec, bij deze rec's een belangrijk aandachtspunt.

⁶ Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten Generaal van 4 september 2007; KST 109.838, tkkst 30.956-14.

Financiële prioriteiten en strategisch beleid

Alle rec's beschikken over een begroting. Bij een derde van de rec's is sprake van een inzichtelijke allocatie van middelen gericht op het verwezenlijken van de organisatiedoelstellingen. Uit de begroting is bij deze rec's voldoende af te leiden dat sprake is van mogelijke financiële prioriteiten aan de hand van het strategisch beleid. Daar staat tegenover dat bij twee derde van de rec's de begroting dit inzicht niet of onvoldoende biedt. De inspectie acht dit zorgelijk omdat onvoldoende zichtbaar is op welke wijze de allocatie van de ontvangen middelen bijdraagt aan de uitvoering van de wettelijke taken.

Inzet van personeel

Ongeveer twee derde van de rec's heeft geen eigen personeel in dienst. De personeelsleden die belast zijn met de uitvoering van de wettelijke taken zijn dan in dienst van één of meer in het rec samenwerkende schoolbesturen. Eénderde van de rec's heeft zelf wel personeel in dienst. Hieronder vallen zes rec's die behoren tot cluster 3 (35 procent) en zes rec's uit cluster 4 (55 procent). Op één uitzondering na hebben deze rec's beleid ontwikkeld gericht op het bevorderen van de bekwaamheid van de werknemers, voldoen deze rec's aan de eisen van benoembaarheid van het personeel en zijn er voldoende gegevens beschikbaar over de personeelssamenstelling.

Aansturing op de doorlooptijden

De aansturing op de doorlooptijden van het indiceringsproces is bij een derde van de rec's effectief. Deze rec's verzamelen systematisch kengetallen over de doorlooptijden in de voorfase, de indicatiefase en de plaatsingsfase van aangemelde leerlingen.

De voorfase is de tijdspanne die nodig is om na de ontvangst van de aanvraag een onvolledig dossier aan te vullen met ontbrekende gegevens. In deze fase wordt de behandeling van de aanvraag opgeschort en heeft het rec tot taak de ouders te ondersteunen. De indicatiefase is de tijdspanne die de Cvl nodig heeft om op grond van een volledig dossier tot een besluit te komen. De plaatsingsfase is de tijdspanne die het rec nodig heeft om na het verkrijgen van de beschikking de ouders te ondersteunen bij het zoeken naar een school.

Deze rec's hanteren bij de kengetallen ook normen voor de termijnen. Zij beschikken veelal over een (vaak zelfontwikkeld) systeem, waarmee zij scherp zicht houden op alle processen met betrekking tot de indicatiestelling. Aansturing op de doorlooptijden kan daardoor efficiënt worden uitgevoerd.

Op twee rec's na verzamelen alle rec's systematisch kengetallen over de indicatiefase.

Bij twee derde van de rec's is de dataverzameling over doorlooptijden in *alle* fasen van het traject op dit moment niet zodanig van aard dat van een systematische analyse van kengetallen sprake kan zijn met daarop aansluitende beleidsactiviteiten. Ook de effectieve sturing met behulp van de normen op de concrete doorlooptijden, behoeft bij deze rec's de nodige aandacht. Het inspectiebezoek is voor deze rec's aanleiding beleid ter zake te gaan ontwikkelen.

2.2 Coördinatie van de ambulante begeleiding

Gewenste situatie:

Het rec zorgt voor de coördinatie van de ambulante begeleiding.

Het rec coördineert de inzet van de ambulante begeleiding ten behoeve van

scholen voor regulier onderwijs, al dan niet via een centrale dienst. Aan deze coördinerende taak zijn een aantal aspecten te onderscheiden. Voor een effectieve coördinatie heeft het rec de coördinatie uitgewerkt in een organisatiemodel, taken en verantwoordelijkheden. Het rec heeft ook (streef)doelen geformuleerd voor het begeleidingsproces en de resultaten. Het rec bewaakt daarnaast systematisch de ambulante begeleiding en neemt maatregelen om de kwaliteit te behouden en zonodig te verbeteren. De uitvoering van de ambulante begeleiding zelf is geen taak van het rec. Deze taak is voorbehouden aan de in het rec samenwerkende schoolbesturen.

Er is periodiek, gestructureerd en functioneel overleg binnen de coördinatie van de ambulante begeleiding over de inhoud en organisatie van de ambulante begeleiding. Dit overleg is gericht op het bewaken en borgen van samenhang van de ambulante begeleiding vanuit het rec (centrale dienst of scholen).

Het rec onderhoudt functionele contacten met de ouders van de leerlingen met een leerlinggebonden budget in het reguliere onderwijs. Daarnaast onderhoudt het rec functionele contacten met de regionale netwerken (samenwerkingsverbanden) van het regulier onderwijs en met de instellingen en instanties voor jeugdhulpverlening en gezondheidszorg in het verzorgingsgebied van het rec. Dit overleg is gericht op het onderhouden van de contacten in het kader van de ketenbenadering en de optimalisering van de kwaliteit van de ambulante begeleiding.

Bevindingen

Tabel 2.2a Coördinatie van de ambulante begeleiding

nr		N=32	%
ab1	Het rec bewaakt systematisch de ambulante begeleiding en neemt maatregelen om de kwaliteit te behouden of zonodig te verbeteren	22	68
ab2	Het rec coördineert de deskundigheidsbevordering van de ab-ers	22	68
ab3	Het rec heeft functionele interne overlegstructuren	21	65
ab4	Het rec heeft functionele externe overlegstructuren	29	90
ab5	De coördinatie van de ambulante begeleiding levert concrete resultaten op	14	43

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

De inspectie heeft bij het kwaliteitsaspect 'management en organisatie' reeds gewezen op verschillen in de wijze waarop rec's zijn georganiseerd en de effecten daarvan op de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken. Een aantal van de in de rec's samenwerkende schoolbesturen gebruikt hierbij het uitgangspunt voor zichzelf maximale ruimte te willen realiseren om in te kunnen spelen op regionale ontwikkelingen in het kader van het voorgenomen beleid van de rijksoverheid bij 'Passend onderwijs'. Deze schoolbesturen voeren overwegend zelf de wettelijke taken uit. Het wettelijk kader verzet zich hier niet tegen. Een risico dat in een dergelijke situatie optreedt is echter dat de samenwerkende schoolbesturen nalaten gezamenlijke afspraken te maken over de uitvoering van de wettelijke taken. De rec's waar deze situatie zich voordoet, kenmerken zich over het algemeen door het feit dat op centraal niveau in de regel geen afspraken zijn gemaakt op het gebied van kwaliteitszorgbeleid, deskundigheidsbevordering van ambulante begeleiders, gezamenlijke uitgangspunten en werkwijzen en inzet van middelen.

Kwaliteitszorg

Twee derde van de rec's heeft de coördinatie van de ambulante begeleiding uitgewerkt in een organisatiemodel, taken en verantwoordelijkheden. Zij hebben ook concrete maatregelen getroffen om de sterke punten in de coördinatie van de ambulante begeleiding te behouden en verbeteringen te realiseren. Tot deze rec's behoren dertien rec's uit cluster 3 (77 procent) en zeven rec's uit cluster 4 (64 procent). Een verklaring voor de relatief goede positie van de rec's in cluster 3 is dat cluster 3 in tegenstelling tot cluster 4 een lange traditie heeft in het verzorgen

van ambulante begeleiding. Dit geldt ook voor cluster 2, hoewel hier slechts de helft van de rec's concrete maatregelen getroffen heeft om de sterke punten in de coördinatie van de ambulante begeleiding te behouden en verbeteringen te realiseren.

Rec's erkennen het belang van een systematisch en planmatige kwaliteitszorg en het ontwikkelen van beleid ter zake, maar richten zich daarbij in de regel op de kwaliteit van de ambulante begeleiding door de uitvoerende ambulant begeleiders.

Illustratief is dat veel rec's een tevredenheidsonderzoek onder ouders en scholen uitvoeren. Een aantal rec's doet dit met enige regelmaat, soms zelfs jaarlijks. Daarop aansluitend nemen rec's maatregelen waarmee zij beogen de kwaliteit van de ambulante begeleiding te verbeteren.

De maatregelen op het gebied van kwaliteitszorg zijn landelijk gezien echter nog amper gebaseerd op een systematisch en planmatig systeem van kwaliteitszorg. Een kwart van de rec's heeft streefdoelen geformuleerd voor het begeleidingsproces en de opbrengsten of resultaten daarvan. Minder dan een kwart van de rec's bepaalt vervolgens systematisch en regelmatig de kwaliteit van de ambulante begeleiding of coördineert deze activiteit, en heeft op basis van (integrale) kwaliteitsmeting een verbetertraject gepland. Vrijwel alle rec's oriënteren zich op de invoering van een landelijk ontwikkeld kwaliteitszorgsysteem (ZEK/ABAB). Deze activiteiten zijn echter nog niet voldoende van betekenis voor een daadwerkelijk functioneel cyclisch proces van kwaliteitszorg voor de ambulante begeleiding op rec-niveau.

Coördinatie deskundigheidsbevordering

Twee derde van de rec's heeft beleid ontwikkeld op het gebied van de opvang en het coachen van (beginnende) ambulant begeleiders en op het vlak van deskundigheidsbevordering door nascholing. Bij de helft van de rec's is tevens een situatie in het leven geroepen waarin de ambulant begeleiders handelen vanuit een gemeenschappelijke visie over het doel en de inhoud van de ambulante begeleiding.

Intern en extern overleg

Bij het merendeel van de rec's vindt regelmatig overleg plaats tussen (vertegenwoordigers van) de uitvoerders van de ambulante begeleiding, gericht op informatie-uitwisseling, onderlinge afstemming en deskundigheidsbevordering. Ook extern, met regionale netwerken van regulier onderwijs en partners in bijvoorbeeld de jeugdzorg, onderhouden rec's in de regel contacten gericht op de optimalisering van de kwaliteit van de ambulante begeleiding. Veelal zijn er jaarverslagen beschikbaar van de dienst(en) ambulante begeleiding, waarin kort verslag wordt gedaan van activiteiten en tevredenheidsonderzoeken.

Concrete resultaten

De coördinatie van de ambulante begeleiding levert bij de helft van de rec's goede resultaten op voor de ambulant begeleiders die de uitvoering verzorgen. Dit geldt zowel voor de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering, de deskundigheidsbevordering van de ambulant begeleiders, de instandhouding van de interne overlegstructuren als de externe contacten. Bij één rec uit de ambulant begeleiders waarmee de inspectie gesproken heeft, zich in negatieve zin over de effecten van de coördinatie van de ambulante begeleiding voor hun werk. Zij ervaren in de uitvoering van hun werkzaamheden geen meerwaarde van coördinerende activiteiten vanuit het rec.

Bij de andere helft van de rec's heeft de inspectie geen waardering uitgesproken over de mate waarin de coördinatie van de ambulante begeleiding concrete resultaten oplevert. De reden hiervoor is dat, ondanks de uitnodiging daartoe van de zijde van de inspectie, het rec om uiteenlopende redenen geen (afvaardiging van) ambulant begeleiders heeft toegevoegd aan het gesprek met de inspectie over dit onderwerp.

2.3 Begeleiding van ouders

Gewenste situatie:

Het rec zorgt voor de ondersteuning van ouders.

Het rec ondersteunt ouders bij het indienen van een verzoek tot indicatiestelling door de Commissie voor de Indicatiestelling (CvI). Het rec geeft invulling aan deze taak door het voeren van een actief voorlichtingsbeleid over de taken en functies van het rec en de procedures voor aanmelding bij de CvI. Het uitgangspunt hierbij is dat de ondersteuning van de ouders actief van aard is. Het rec ondersteunt ouders ook bij het zoeken naar een school nadat ouders een positieve beschikking hebben verkregen. Dit geldt zowel voor scholen die deel uitmaken van het rec, als voor scholen voor regulier primair onderwijs of voortgezet onderwijs. Daarbij is sprake van een gestandaardiseerde werkwijze. Ook hier is de ondersteuning desgevraagd actief van aard. Verder gaat het rec regelmatig bij de ouders na in welke mate de activiteiten in het kader van de ondersteuning van hen ook daadwerkelijk succesvol worden uitgevoerd.

Bevindingen

Tabel 2.3a Begeleiding van ouders

nr		N=32	%
bo1	Het rec ondersteunt de ouders bij het indienen van een verzoek tot indicatiestelling	28	87
bo2	Het rec ondersteunt de ouders bij de aanmelding	23	71
bo3	Het rec ondersteunt de ouders bij het zoeken naar een school	12	37
bo4	De ondersteuning die het rec biedt is succesvol en komt overeen met de verwachtingen van ouders	4	12

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Zoals het geval is bij de coördinatie van de ambulante begeleiding is ook bij deze wettelijke taak van het rec sprake van verschillen in de wijze waarop de ondersteuning van ouders in het rec is georganiseerd. Ook hierbij zijn op hoofdlijnen gezien twee organisatievormen zichtbaar: de aanmelding is georganiseerd in een centrale dienst of decentraal belegd bij één of meerdere scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs in het rec. Ook bij de ondersteuning van ouders blijkt de gekozen organisatievorm van invloed op de kwaliteit van uitvoering van deze wettelijke taak. Rec's die de ondersteuning van ouders hebben belegd bij een centrale dienst of gezamenlijk aanmeldpunt, slagen er in de regel beter in zichtbaar te maken welke synergie op basis van samenwerking mogelijk is en welke gemeenschappelijke kwaliteiten benoemd kunnen worden.

Het indienen van een verzoek tot indicatiestelling

Op één rec na hebben alle rec's vastgelegd waar de ouders een verzoek tot indicatiestelling kunnen indienen en stellen zij deze informatie op een transparante wijze beschikbaar. Vrijwel alle rec's hanteren een actief voorlichtingsbeleid over de taken en functies van het rec en hebben informatie daarover vastgelegd in brochures en/of opgenomen op de website van het rec. Dit geldt ook voor

informatie over de wijze waarop de procedure voor aanmelding bij de Commissie voor de Indicatiestelling verloopt en welke ondersteuning de ouders bij het traject van de indicatiestelling van het rec mogen verwachten.

Ondersteuning bij de aanmelding

Voor ouders is het van belang dat zij een contactpersoon hebben bij het rec die hen behulpzaam kan zijn bij de aanmelding. Nagenoeg alle rec's hebben vastgelegd tot welke casemanager, contactpersoon of ouderbegeleider ouders zich kunnen wenden. Deze functionaris is indien gewenst op verzoek van de ouders beschikbaar voor nadere informatie over procedures en termijnen, het invullen van formulieren en het ondersteunen bij een verzoek tot nadere informatie. Ruim twee derde van de rec's (71 procent) heeft daarbij tevens beleid ontwikkeld voor de bewaking van procedures en termijnen. De rec's die onvoldoende hebben vastgelegd tot welke intakefunctionaris ouders zich kunnen wenden en/of tekortkomingen vertonen bij het bewaken van procedures en termijnen, zijn door de inspectie onder verscherpt toezicht geplaatst.

Ondersteuning bij het zoeken naar een school

Ook het helpen van ouders bij het zoeken naar een school nadat zij een beschikking hebben ontvangen, is een belangrijk aspect van de ouderondersteuning. De inspectie stelt vast dat vrijwel alle rec's (96 procent) functionele contacten onderhouden met scholen en instellingen in het werkgebied van het rec, met inbegrip van de eigen scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. De rec's beschikken in de regel over uitgebreide kennis omtrent de scholen voor regulier onderwijs in hun gebied en de zorgmogelijkheden die deze scholen tot hun beschikking hebben, mochten ouders kiezen voor plaatsing van hun kind(eren) met een rugzakje op de desbetreffende school. Met name de contacten van de ambulante begeleiders dragen daar in belangrijke mate toe bij.

Slechts iets minder dan een derde van de rec's slaagt er in voldoende mate in de ouderondersteuning bij het zoeken naar een passende school uit te voeren volgens gestandaardiseerde werkwijze(n). Dit is in het bijzonder het geval bij het merendeel van de rec's waarbij de ouderondersteuning is belegd bij de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zelf. De inspectie wijst hier nogmaals op het belang dat rec's het recht van ouders op effectuering van een positieve indicatie met de bedoeling plaatsing op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs waarborgen, juist in die situaties waarin de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs een plaatsingswachtlister aanhouden. Als ouders al geïnformeerd zijn over hun recht op plaatsing, zullen zij vermoedelijk minder snel geneigd zijn van dit recht gebruik te maken omdat zij in de regel de samenwerkingsrelatie met de nieuwe school voor hun kind bij aanvang niet onder druk willen zetten. Zij moeten vaak nog jaren verder met de school. Juist in dat licht bezien is het van belang dat het rec hen op adequate wijze informeert en ondersteunt.

Ondersteuning overeenkomstig de verwachting van ouders

Een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle ondersteuning van ouders is dat het rec met regelmaat nagaat of de geboden ondersteuning bij de aanmelding, de toeleiding naar de Cvl en het zoeken naar een school in het natraject, ook daadwerkelijk overeenkomt met de verwachtingen van ouders. Een belangrijk instrument daarbij kan een zelfevaluatie-instrument zijn, gericht op het meten van oudertevredenheid over de ondersteuning door het rec. 84 procent van de rec's kan de vraag of de ondersteuning die zij bieden overeenkomt met de verwachtingen van de ouders, niet beantwoorden, omdat zij daartoe geen beleid hebben ontwikkeld. Het inspectiebezoek is voor deze rec's aanleiding beleid ter

zake te gaan ontwikkelen. Vijf rec's, waarvan één rec in cluster 2, twee in cluster 3 en twee in cluster 4, hebben wel beleid ontwikkeld op dit vlak en voeren oudertevredenheidsonderzoek uit. Zonder afbreuk te willen doen aan hetgeen deze rec's op dit vlak inmiddels hebben gerealiseerd, plaatst de inspectie een kanttekening bij het gebruik van deze instrumenten. Door het ontbreken van de door het rec-bestuur vastgestelde, concrete (beleids)doelen en een duidelijke norm bij ieder van de vragen verantwoordt het rec onvoldoende in hoeverre in kwalitatief opzicht sprake is van een voldoende ondersteuning van ouders. De onderzoeken geven, voor zover zij representatief zijn voor alle ouders in het rec, wel een goed beeld van de tevredenheid van ouders of het ontbreken daarvan, zoals het geval is bij één rec.

Rechten van ouders

De organisatie van de ondersteuning bij aanmeldingen dient voldoende waarborgen te omvatten dat de toegang tot de aanmelding voor aanvragers niet kan worden belemmerd of de behandeling van de aanvraag onnodig wordt vertraagd. Opvallend is dat het merendeel van de rec's bij de uitvoering van hun taak ouders te begeleiden bij het aanvragen van een indicatie en het vinden van een school voor hun geïndiceerde kind, onvoldoende waarborgen hebben ingericht voor de bescherming van de rechten van ouders. Slechts zes rec's (19 procent) in cluster 3 en 4 slagen hier in voldoende mate in.

In de werkwijze die de rec's en CvI's vaak volgen, is een aantal momenten aan te wijzen waarop dit recht in het geding kan komen, met verschillende gevolgen. Wanneer door de ouder informatie wordt opgevraagd bij het rec of bij de ouderondersteuner, wordt veelal de problematiek van de leerling kort besproken. De ouderondersteuner maakt daarbij in de regel een inschatting van de ernst van de problematiek en de toereikendheid van de zorg in het reguliere onderwijs. Hij zal hierbij dezelfde criteria hanteren als de CvI, maar de inschatting is nu slechts gebaseerd op het eigen referentiekader van de ouderondersteuner en op een beeld dat mogelijk onjuist is. Slechts indien evident door de ouderondersteuner kan worden vastgesteld dat de leerling niet in aanmerking zal komen voor een positieve indicatie, is het terecht dat de ouder wordt geadviseerd niet tot een aanvraag over te gaan en eventueel te verwijzen naar andere hulpverlening. In alle gevallen dient erop gewezen te worden dat de aanvrager te allen tijde vrij is tot het doen van een aanvraag.

Wanneer een aanmeldingsformulier is ontvangen dat niet is vergezeld van de benodigde gegevens, heeft het rec de plicht de ouder te ondersteunen in het doen van de aanvraag. In het geval dat gegevens en verklaringen ontbreken, kan het rec de school voor (voortgezet) speciaal onderwijs verzoeken onderzoek te verrichten in het kader van de aanvraag (art. 8a WEC jo 28c lid 4). Ouders moeten hiervan op de hoogte worden gesteld, zodat zij zich met een verzoek tot ondersteuning tot het rec kunnen richten.

De inspectie weet dat rec's – en soms ook scholen – weigeren een dergelijk onderzoek te (laten) uitvoeren. Dit omdat zij – abusievelijk – menen daarvoor geen vergoeding te ontvangen. De financiële middelen die schoolbesturen indertijd ontvingen voor het in stand houden van een commissie voor onderzoek en begeleiding zijn na de wetwijziging die heeft geleid tot instelling van de CvI's, voor een deel behouden gebleven voor de schoolbesturen, mede met het oog op facilitering voor deze onderzoekstaak.

De (actieve) voorlichting aan ouders over hun rechten en plichten op deze punten schiet bij het merendeel van de rec's tekort. Wel wijzen vrijwel alle rec's ouders op het recht van bezwaar tegen een besluit van de Commissie voor de

Indicatiestelling. Zij hebben in het kader van informatievoorziening over de bezwaarprocedure in de regel op hun website een verwijzing opgenomen naar de landelijke Bezwaar Advies Commissie (BAC).

2.4 Onafhankelijkheid indicatiestelling

Gewenste situatie:

Het rec-bestuur waarborgt dat de indicatiestelling niet beïnvloed wordt door de belangen van de bij de uitkomst van de indicatiestelling betrokken partijen.

Het rec heeft tot taak een CvI in stand te houden. Uitgangspunt is dat de indicatiestelling in termen van informatieverzameling, oordeelsvorming en besluitvorming niet beïnvloed wordt door de belangen van de betrokken partijen bij de uitkomst van de indicatiestelling. Het rec heeft bij het inrichten van waarborgen voor de onafhankelijke positie van de CvI nadrukkelijk ook de bestuurlijke positionering, de organisatorische inbedding, de personele invulling en de bevoegdheidsverdeling betrokken.

Bevindingen

Tabel 2.4a Onafhankelijkheid indicatiestelling

nr		N=32	%
coi	Het rec-bestuur waarborgt dat de indicatiestelling niet wordt beïnvloed door de belangen van de bij de uitkomst van de indicatiestelling betrokken partijen	25	78

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Alle rec-besturen geven te kennen de onafhankelijke positie van de Commissie voor de Indicatiestelling (CvI) te erkennen en ook waarborgen voor een onafhankelijke indicatiestelling te hebben gesteld. De inspectie heeft geen aanleiding aan dit standpunt te twifelen.

Desondanks heeft de inspectie bij zeven rec's zodanig ernstige tekortkomingen vastgesteld dat de onafhankelijke indicatiestelling onvoldoende is gewaarborgd. Van deze rec's behoren twee rec's tot cluster 2 (50 procent), één rec tot cluster 3 (6 procent) en vier rec's tot cluster 4 (36 procent). Al deze rec's zijn door de inspectie onder verscherpt toezicht gesteld.

Het onderzoek naar de onafhankelijkheid van de Commissies voor de Indicatiestelling en de waarborgen die het rec-bestuur daartoe heeft ingericht, levert een sterk wisselend beeld op van de mate waarin de waarborgen van het bestuur al in eerste instantie als toereikend kunnen worden beoordeeld. Bij een aantal rec's heeft de inspectie één of meerdere tekortkomingen van lichte aard vastgesteld. In die gevallen bleek het rec-bestuur desgevraagd bereid en in staat deze tekortkomingen op zeer korte termijn te herstellen. Gedacht moet worden aan het ontbreken van een handtekening onder een onafhankelijkheidsverklaring of onvoldoende documentatie en borging van een op zich goede wijze van werken door de CvI. In dergelijke gevallen heeft de inspectie het rec-bestuur in de gelegenheid gesteld deze tekorten op zeer korte termijn te herstellen, waarmee voorkomen kon worden dat op meer formalistische gronden het rec onder verscherpt toezicht moest worden geplaatst.

De zeven eerder genoemde rec's hebben met elkaar gemeen dat zich één of meerdere ernstige tekortkomingen voordoen op de volgende punten:

- het rec-bestuur heeft de onafhankelijkheid van de leden van de Cvl vastgelegd;
- het rec-bestuur heeft de onafhankelijke wijze van oordeelsvorming van de Cvl vastgelegd;
- het rec-bestuur heeft een benoemingsprocedure vastgelegd voor nieuwe leden van de Cvl;
- het rec-bestuur gaat regelmatig na of zich wijzigingen hebben voorgedaan in de situatie van de afzonderlijke leden die inbreuk kunnen maken op de onafhankelijke positie binnen de Cvl;
- het rec-bestuur stelt ten behoeve van de Cvl een afzonderlijke begroting op;
- de materiële voorwaarden waaronder de Cvl functioneert zijn vastgelegd in een contract tussen het rec-bestuur en de Cvl;
- de functie van voorzitter van de Cvl wordt bekleed door een volledig onafhankelijke persoon;
- er zijn voldoende waarborgen dat de ambtelijk secretaris van de Cvl (niet tegelijkertijd lid) geen invloed heeft op de informatieverzameling, de oordeelsvorming en de besluitvorming;
- de onafhankelijkheid van alle afzonderlijke leden van de Cvl is gewaarborgd, dat wil zeggen dat geen van de leden een rechtstreekse relatie heeft met bij het rec aangesloten scholen dan wel op een andere manier in een positie kan komen te verkeren waarin een belangenconflict kan ontstaan die de oordeelsvorming binnen de commissie kan beïnvloeden;
- er is een vastgelegde gezagsverhouding van de voorzitter c.q. de secretaris van de Cvl naar de medewerkers van het bureau.

In de gesprekken met de rec's en de Cvl's zijn twee aandachtspunten veelvuldig onderwerp van gesprek geweest: het huishoudelijk reglement van de Cvl en de werkwijze van de Cvl rond de zogenoemde 'hamerstukken'. Daarnaast heeft de inspectie met Cvl's gesproken over de samenstelling van de commissie en over de evaluatie van de tevredenheid van ouders over de onafhankelijkheid van de Cvl.

Een beperkt aantal rec's heeft, voorafgaand aan de inspectiebezoeken, de verhoudingen tussen de voorzitter, de ambtelijk secretaris en tussen de leden en de voorzitter vastgelegd in een huishoudelijk reglement. Het opstellen van een huishoudelijk reglement is overigens geen wettelijke verplichting, maar kan als verantwoordingsdocument wel een belangrijke functie vervullen. In een dergelijk reglement kan bovendien worden bepaald op welke wijze wordt gewaarborgd dat sprake is van een juiste toepassing van de voorgeschreven criteria bij voorgeselecteerde dossiers ('hamerstukken'). Inmiddels hebben vrijwel alle rec's de beschikking over een dergelijk reglement. De inspectie ziet hierin een indicatie voor de ambities van de Cvl's ook zelf het eigen functioneren te reglementeren in het kader van de borging van een onafhankelijke besluitvorming en de verantwoording daarover aan derden.

Het tweede aandachtspunt betreft het niet systematisch uitvoeren van controle op als 'hamerstuk' aangeboden dossiers.

Om de grote hoeveelheid aanvragen op een efficiënte wijze te behandelen beoordelen de Cvl's niet alle aanvragen volgens een gelijke procedure. De aanvragen over de meer complexe dossiers worden gescheiden van de aanvragen waarvan de beslissing op grond van de geleverde informatie lijkt te kunnen worden genomen zonder uitgebreide inhoudelijke beoordeling door de deskundigen. Deze laatste dossiers worden 'hamerstukken' genoemd. Het kwalificeren van een dossier als hamerstuk en de daaropvolgende beoordeling door een ambtelijk secretaris

voorkomt dat de commissieleden zich over een groot aantal dossiers moeten buigen waarvan op grond van eenvoudige beoordeling – waarbij geen verregaande deskundigheid is vereist – kan worden vastgesteld welke beslissing moet worden genomen. Deze werkwijze heeft als voordeel dat de behandeling kan worden verkort en dat lagere kosten worden gemaakt voor de indicatiestelling. De Cvl's hanteren verschillende definities van het begrip 'hamerstukken'. Soms is het begrip omschreven in procestermen (dossiers waarbij een besluit wordt genomen zonder dat sprake is van een bespreking), soms in termen van de beoordeling van de criteria (aan alle criteria is voldaan) en als derde element wordt de kwaliteit van het dossier als criterium genoemd (de gegevens zijn helder; hiermee bedoelt men dat het dossier zelfs door een niet-deskundige kan worden beoordeeld).

In enkele gevallen heeft de Cvl de ambtelijk secretaris gemandateerd namens haar besluiten te nemen. De specifieke beschrijving van de samenstelling van de commissie impliceert echter dat de wetgever uitdrukkelijk niet heeft gewild dat anderen – niet behorend tot de genoemde groep deskundigen – een besluit in de zin van art. 28c WEC nemen. Dat houdt in dat mandatering van een ambtelijk secretaris, waarbij de ambtelijk secretaris ook het besluit neemt, niet is toegestaan. Dit laat onverlet dat een ambtelijk secretaris de beoordeling door de Cvl voorbereidt door een onderscheid te maken tussen de hamerdossiers en de meer complexe dossiers en alle dossiers voorziet van een preadvies. Het is aan de Cvl om vervolgens per dossier een besluit te nemen, waarbij het voor de hand ligt dat bij de complexere dossiers een meer uitgebreide inhoudelijke beoordeling plaatsvindt.

Deze werkwijze kent tenminste twee risico's. Een eerste risico is dat op aanvragen positief wordt beschikt, terwijl niet (volledig) aan de criteria is voldaan. Een gevolg hiervan is dat leerlingen tot het (voortgezet) speciaal onderwijs worden toegelaten of een leerlinggebonden budget ('rugzak') ontvangen, terwijl zij hierop volgens de criteria geen recht hebben. Indien scholen een wachtlijst hanteren voor plaatsing of voor ambulante begeleiding is het niet ondenkbaar dat leerlingen die extra zorg nodig hebben op deze wachtlijst staan, terwijl leerlingen die niet aan de criteria voldoen een plaats 'bezet' houden.

Een tweede risico is dat de onafhankelijkheid van de besluitvorming in het geding kan komen als deze voor de ambtelijk secretaris op onvoldoende wijze is gewaarborgd. De inspectie gaat daarom slechts akkoord met deze werkwijze indien het rec en de Cvl door een regelmatige controle van de hamerstukken voldoende waarborgen dat de kwaliteit van de preadvisering optimaal is. Verder wijst de inspectie op het inrichten van waarborgen, waaronder het houden van een steekproef, dat alle dossiers door de trajectbegeleider worden doorgeleid naar de Cvl, zonder dat de trajectbegeleider op basis van een eigen afweging over de kans van slagen bij indicatiestelling dossiers niet voor besluitvorming aan de Cvl voorlegt. Het al eerder genoemde punt van de rechten en plichten van ouders is hier aan de orde.

Tot een Commissie voor de Indicatiestelling behoren de volgende deskundigen:

- een onderwijsdeskundige;
- een als diagnosticus gekwalificeerd gedragswetenschapper;
- een jeugdarts of andere arts;
- een maatschappelijk werker of, voor zover het cluster 2 betreft, een logopedist.

De inspectie heeft vastgesteld dat enkele Cvl's besluiten nemen zonder dat alle deskundigen zijn uitgenodigd een oordeel op het dossier te geven. Met name de

jeugdarts of andere arts is in sommige gevallen slechts op afroep beschikbaar. Dit houdt in dat medisch niet-deskundigen adviseren over het wel of niet voldoen aan medische criteria. De inspectie keurt deze werkwijze af.

Tot slot wijst de inspectie erop dat een systematische en planmatige evaluatie van de tevredenheid van ouders over de onafhankelijkheid van de indicatiestelling nog in de kinderschoenen staat. Een kwart van de rec's heeft inmiddels op dit punt beleid ontwikkeld.

2.5 Het toezicht op de indicatiestelling

Voorwaarde voor het verkrijgen van een 'rugzak' in het reguliere onderwijs, dat recht geeft op aanvullende voorzieningen en ondersteuning vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs, of plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs, is de toekenning van een positieve beschikking door de onafhankelijke Commissie voor de Indicatiestelling (Cvl) van het rec. Het toezicht gaat na of de Cvl's de indicatiecriteria op correcte en gelijke wijze hanteren. Naast een aantal organisatorische en administratieve aspecten dient de Cvl bij haar oordeels- en besluitvorming de aard en ernst van de stoornis, de ernst van de onderwijsbeperking en de toereikendheid van de reguliere zorg te betrekken. Bij het toezicht op de indicatiestelling beoordeelt de inspectie op basis van dossieranalyse of zij op grond van de indicatiecriteria en de toegestane afwijkingen daarop, de oordelen en de besluiten van de Commissies voor de Indicatiestelling kan onderschrijven.

De vraag of de indicatiestelling volgens wettelijke eisen verloopt, beantwoordt de inspectie aan de hand van de volgende kwaliteitsaspecten:

- COA: organisatorische en administratieve aspecten Cvl;
- CAE: aard en ernst van de stoornis;
- CEO: ernst van de onderwijsbeperking;
- COZ: ontoereikendheid van de zorg;
- COB: oordeels- en besluitvorming Cvl.

De wettelijke grondslag voor deze kwaliteitsaspecten is het Besluit leerlinggebonden financiering (Blf), alsmede de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Bij de beoordeling van de indicatiestelling staat de vraag centraal of de Cvl handelt conform de wettelijke voorschriften. Deze wettelijke voorschriften vallen grotendeels uiteen in voorschriften die betrekking hebben op een inhoudelijke afweging van de mate waarin de indicatiecriteria van toepassing zijn en in voorschriften die formeel, administratief van aard zijn, bijvoorbeeld het gebruik van voorgeschreven onderzoeksinstrumenten, de ondertekening van onderzoeksverslagen en het aanhouden van termijnen op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De bevindingen van de inspectie zijn in tabellen tot uitdrukking gebracht. De inspectie geeft daarin het aantal rec's weer, waarvan de Cvl op de onderscheiden indicatoren handelt overeenkomstig wettelijk voorschrift. Deze aantallen zijn ook in een percentage uitgedrukt. Wanneer er aanzienlijke verschillen bestaan tussen rec's behorend tot verschillende clusters, dan wordt dat in de toelichting vermeld. De Cvl handelt in belangrijke mate conform wettelijk voorschrift als bij het bepalen van de indicatie vrijwel geheel (ten minste bij 90 procent van de dossiers) of volledig (100 procent van de dossiers) aan de wettelijke voorschriften is voldaan.

Deze percentages worden gebaseerd op de onderzochte dossiers (ongeveer 25 per Cvl, zie bijlage I). De inspectie tekent hierbij aan dat veel Cvl's die op één of meerdere indicatoren niet overeenkomstig wettelijk voorschrift scoren, de scheidslijn tussen het al dan niet handelen conform voorschrift dicht tot zeer dicht naderen.

Indicatie-druk

Rec's verschillen van elkaar in het aantal aanvragen tot indicatiestelling dat aan de Cvl voor besluitvorming wordt voorgelegd door ouders van leerlingen in het basisonderwijs (bao) en het voortgezet onderwijs (vo). Het aantal aanvragen bij de Cvl tot en met het schooljaar 2007/2008 ten opzichte van het aantal leerlingen in het voedingsgebied van het rec geeft een maat voor deze 'indicatie-druk'. Tabel 2.2a geeft een overzicht per rec van het aantal leerlingen jonger dan twintig jaar in het voedingsgebied van het rec, het aantal (eerste) indicaties en herindicaties in 2007/2008, het totale aantal indicaties, gevolgd door de indicatie-druk.

Tabel 2.2a Indicatie-druk

REC	Aantal leerlingen jonger dan twintig jaar in voedingsgebied rec	Aantal indicatie	Aantal herindicatie	Totaal indicaties	Indicatie druk
REC 2-1	771.067	400	494	894	0,12
REC 2-2/2-4	998.148	758	868	1.625	0,16
REC 2-6	1.166.094	779	1.238	2.017	0,17
REC 2-8	1.021.794	882	1.284	2.166	0,21
REC 3-1	267.443	286	342	628	0,23
REC 3-2/3-3	362.307	463	748	1.211	0,12
REC 3-4	143.350	175	244	419	0,29
REC 3-5	310.088	420	561	981	0,32
REC 3-6	426.358	319	853	1.172	0,27
REC 3-7	560.227	538	917	1.455	0,26
REC 3-9	129.270	146	285	431	0,33
REC 3-10	295.594	345	627	972	0,33
REC 3-12	421.259	438	746	1.184	0,28
REC 3-13	82.964	69	182	251	0,30
REC 3-16	161.537	202	355	557	0,34
REC 3-17	148.521	115	374	489	0,33
REC 3-18	169.707	206	520	726	0,43
REC 3-19	91.361	165	254	419	0,46
REC 3-22	148.458	209	446	655	0,44
REC 3-23	238.659	263	472	735	0,31
REC 4-1	393.295	887	923	1.810	0,46
REC 4-3	495.869	2168	1.333	3.501	0,71
REC 4-4	385.642	995	805	1.800	0,47
REC 4-5	248.029	703	373	1.076	0,43
REC 4-6	301.933	798	343	1.141	0,38
REC 4-9	466.182	1237	928	2.165	0,46
REC 4-11	94.975	312	278	590	0,62
REC 4-13	313.066	705	947	1.652	0,53
REC 4-16	127.401	474	359	833	0,65
REC 4-17	117.652	411	361	772	0,66

REC 4-19	378.042	647	467	1.114	0,29
REC 4-20	110.528	318	239	557	0,50

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

De indicatiedruk in cluster 2 is gemiddeld 0,17. Het rec met de laagste druk is rec 2-1 'Noord Nederland' (Haren; 0,12). Het rec met de grootste indicatiedruk is rec 2-8 'Midden-Zuidwest Nederland' (Gouda; 0,21). De indicatiedruk van dit rec is bijna twee keer zo hoog als van het rec met de laagste indicatiedruk.

De indicatiedruk in cluster 3 is gemiddeld 0,32. Drie rec's hebben een indicatiedruk die (aanmerkelijk) hoger ligt dan dit gemiddelde, namelijk rec 3-18 'Zuidoost Brabant' (Eindhoven; 0,43), rec 3-19 'Midden-Brabant' (Tilburg; 0,46) en rec 3-22 'West-Brabant' (Breda; 0,44). Het rec met de laagste indicatiedruk is rec 3-2/3, met de beide werkeenheden 'Fryslân' en 'De 4 Provinciën' (Drachten/Meppel; 0,12).

Bij vier rec's in cluster 4 is de indicatiedruk (aanmerkelijk) hoger dan gemiddeld, namelijk 0,50. Dit betreft rec 4-3 'Oost Nederland' (Zwolle; 0,71), rec 4-11 'Midden-Brabant' (Tilburg; 0,62), rec 4-16 'Zuid-Limburg' (Stein; 0,65) en rec 4-17 'diRECt' (Venlo; 0,66). Drie van deze rec's liggen in Zuidoost Nederland.

Het rec met de laagste indicatiedruk in cluster 4 is rec 4-19 'West' (Den Haag; 0,29). Ook voor de grootstedelijke regio's Rotterdam (rec 4-9 'Rijndrecht'), Amsterdam (4-6 'Boven Amstel') en Utrecht (rec 4-4 't Gooi, Utrecht en West-Veluwe) ligt de indicatiedruk beneden het gemiddelde voor cluster 4 als geheel, respectievelijk 0,29, 0,38 en 0,47.

Een overzicht van de geografische spreiding van de rec's is opgenomen in bijlage IV.

2.6 Organisatorische en administratieve aspecten Cvl

Gewenste situatie:

De Commissie voor de Indiciestelling waarborgt dat de indicatiestelling niet negatief wordt beïnvloed door organisatorische en administratieve aspecten.

De Cvl baseert het indicatiebesluit op de in het Besluit leerlinggebonden financiering voorgeschreven informatie per schoolsoort naast een door de aanvragers ondertekend aanmeldingsformulier. De Cvl legt in het digitale protocol naast de gegevens van de aanvrager en de leerling de oordeelsvorming over alle aanvragen op uniforme wijze vast.

De Cvl vermeldt in het protocol expliciet welke van de voor de toelaatbaarheid tot de betrokken schoolsoort geldende criteria van toepassing zijn.

De Cvl handelt de indicatiestelling af binnen de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) genoemde termijnen en handelt conform de voorschriften omtrent zorgvuldigheid en motivering. Ook informeert de Cvl de aanvrager over de wijze waarop hij bij een beschikking bezwaar kan maken tegen het besluit van de Cvl waarbij de Cvl er tevens voor zorgt dat de Bezwaar en Advies Commissie (BAC) haar taak naar behoren kan vervullen.

Bevindingen

Tabel 2.5a Organisatorische en administratieve aspecten Cvl

nr		N=32	%
coa1	De Cvl zorgt voor volledigheid van de dossiers	6	19
coa2	De Cvl gebruikt het digitale protocol	15	48
coa3	De Cvl leeft de voorschriften in het kader van de Awb na	0	0

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

De Cvl's hebben moeite te voldoen aan alle wettelijke voorschriften op het gebied van de organisatorische en administratieve aspecten van de indicatiestelling. Deze aspecten hebben met name betrekking op de volledigheid van de dossiers, het gebruik van het digitale protocol en het naleven van de voorschriften in het kader van de Algemene wet bestuursrecht.

Volledigheid dossiers

Illustratief is dat slechts zes Cvl's, waarvan twee in cluster 3 en vier in cluster 4, voldoende waarborgen dat de voorgeschreven informatie in de dossiers aanwezig is. Dit is iets minder dan een vijfde van alle rec's.

Een voorbeeld van voorgeschreven informatie is het door de ouders ondertekende aanmeldingsformulier. De inspectie beoordeelt hier niet de kwaliteit van de informatie, maar slechts de aanwezigheid ervan. De inspectie hanteert hierbij een norm van 100 procent, dat wil zeggen dat in alle geanalyseerde dossiers de voorgeschreven informatie aanwezig moet zijn. Zoals uit tabel 2.5a blijkt, slaagt het merendeel van de Cvl's er niet in deze norm van 100 procent te halen. Ter relativering: in 88 procent van alle geanalyseerde dossiers is de voorgeschreven informatie aanwezig.

Hoewel in cluster 2 geen van de Cvl's aan de norm voldeed, zijn procentueel gezien dossiers in cluster 3 het minst vaak volledig. Dat wordt vooral veroorzaakt door het ontbreken van gegevens over de geboden zorg, zoals missende handelingsplannen.

Gebruik digitale protocol

Een belangrijk registratie en verantwoordingsinstrument voor de Cvl's is het digitale protocol, opgenomen in CVI-Net. Hier voeren de Cvl's de aanvragen tot indicatiestelling in. Zij leggen in het digitale protocol, naast gegevens van de aanvrager en de leerling, ook de oordeelsvorming over de aanvraag op uniforme wijze vast. De inspectie gaat vervolgens na of de Cvl de protocollen volledig en correct invult.

Uit het digitale protocol moet blijken door wie, met welke deskundigheid en wanneer de door de Cvl gebruikte rapportage is opgesteld. De Cvl dient in het protocol tevens expliciet te vermelden welke van de voor de toelaatbaarheid geldende criteria van toepassing zijn. Het digitale protocol is bij uitstek een instrument waaraan de werkwijze en de besluitvorming van de Cvl kan worden getoetst. Aan de ontwikkeling van dit digitale protocol en tussentijdse bijstellingen op het vlak van data- en termijnregistratie, hebben betrokkenen uit het veld een belangrijke bijdrage geleverd.

De inspectie legt bij het toezicht op het gebruik van het digitale protocol twee accenten. Dat betreft in de eerste plaats de mate waarin de Cvl bij de verslaglegging van haar oordeels- en besluitvorming daadwerkelijk gebruik maakt van het digitale protocol en in de tweede plaats of de Cvl het digitale protocol uiterlijk zes weken na het nemen van het indicatiebesluit 'overdraagt'. In bijlage V heeft de inspectie per cluster enige achtergrondinformatie over de overdracht van digitale protocollen opgenomen.

Hoewel een flink aantal rec's wordt geconfronteerd met een grote indicatiedruk (tabel 2.2a), is de inspectie van oordeel dat het gebruik van het digitale protocol en dan met name de overdracht van de protocollen uit oogpunt van verantwoording door de Cvl's sneller kan en moet. De inspectie houdt voor de overdracht van de digitale protocollen een termijn van zes weken aan. Dat wil zeggen dat uiterlijk zes

weken nadat de Cvl het indicatiebesluit heeft genomen, het digitale protocol is gecompleteerd en extern beschikbaar is gemaakt (overgedragen) in CVI-Net. De helft van alle rec's slaagt erin om het tempo van behandelen van alle aanvragen gelijk te laten lopen met het completeren van de gegevens in het protocol en dat in technische zin over te dragen aan de inspectie. Tabel 2.2.1b geeft een clustergebonden overzicht van het aantal en het percentage dossiers dat is overgedragen. Op clusterniveau bezien voldoet 41 procent van alle rec's in cluster 3 en 82 procent van de rec's in cluster 4 aan deze opdracht. In cluster 2 voldoet geen enkel rec aan een overdracht binnen zes weken na besluitvorming.

Tabel 2.5b Overdracht digitale protocol

Overdracht in weken	Cluster			Totaal
	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	
Minder dan zes weken	6.305 (93,2%)	10.660 (86,3%)	12.997 (67,4%)	29.962 (78,0%)
Zes t/m twaalf weken	160 (2,4%)	561 (4,5%)	3.190 (16,5%)	3.911 (10,2%)
Meer dan twaalf weken	294 (4,3%)	1.117 (9,0%)	3.074 (15,9%)	4.485 (11,7%)
Geen data of verkeerde data	4 (0,1%)	21 (0,2%)	31 (0,2%)	56 (0,1%)
Totaal	6.763 (100%)	12.359 (100%)	19.292 (100%)	38.414 (100%)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Wanneer in CVI-Net de aanmelding van de leerling wordt afgesloten met het aangeven van het besluit, kunnen de gegevens uit dat protocol automatisch worden overgenomen in een standaard beschikkingsbrief. Het spreekt voor zich dat wanneer er fouten zijn gemaakt bij de invulling van het protocol ook de beschikkingsbrief verkeerde informatie kan bevatten. In een enkel geval heeft foute of inconsistente invulling van het protocol geleid tot een onterechte positieve beschikkingsbrief naar de ouders. Zorgvuldigheid in de correspondentie met de ouders is een opdracht aan de rec's. De inspectie heeft tijdens de bezoeken bij elke Cvl aangedrongen op accurate verwerking van haar oordelen en besluiten in het protocol.

Termijnen in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Het besluit dat de Cvl neemt is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De aanvraag tot het geven van een beschikking dient schriftelijk te worden ingediend bij een Commissie voor de Indiciestelling, die bevoegd is op de aanvraag te beslissen (art 28c, lid 10 WEC jo. art 4:1 Awb). Het Besluit leerlinggebonden financiering, (art. 28 lid C WEC jo art. 4a, Blf) verplicht ouders gegevens en verklaringen bij het aanmeldingsformulier te voegen die noodzakelijk zijn voor het nemen van het besluit door de Cvl.

Volgens de inspectie is bij geen enkel rec sprake van een correcte toepassing van de in de Awb genoemde termijnen. Dit is opvallend, omdat alle Cvl's de intentie uitspreken te handelen conform de voorgeschreven termijnen. De inspectie is overtuigd van de 'goede bedoelingen' van de Cvl's en verklaart de situatie door het feit dat in het veld verschillende opvattingen leven over bij wie (rec of Cvl) een aanvraag wordt ingediend en op welk moment de genoemde termijnen vervolgens in werking treden. De inspectie heeft derhalve met alle Cvl's gesproken over de termijnen die in het kader van de Awb een rol spelen bij de indicatiestelling en het moment waarop deze termijnen ingaan. De inspectie heeft hierbij het volgende standpunt ingenomen.

De termijn waarbinnen de beschikking moet worden genomen, vangt aan op de datum van ontvangst van het aanmeldingsformulier. Het aanmeldingsformulier wordt, vaak op aanwijzing van het rec zelf, in vrijwel alle gevallen aan het rec of aan een 'aanmeldpunt' gezonden en daar in behandeling genomen. De aanvrager mag ervan uitgaan dat de datum van ontvangst bij het rec of een aanmeldpunt ook

de datum is waarop de termijn voor behandeling aanvangt en dat de Cvl zijn aanvraag voortvarend in behandeling neemt. Bovendien mag deze ervan uitgaan dat de datum van ontvangst van het aanmeldformulier bepalend is voor de beoordeling van de geldigheid van de geleverde onderzoeksgegevens. Degene die namens de Cvl de aanvraagformulieren in ontvangst neemt, beoordeelt de aanvraag op het voldoen aan wettelijke voorschriften, volledigheid en/of toereikendheid voor het nemen van een beslissing. Op dat moment starten dan ook de feitelijke werkzaamheden van de beoordeling van de aanvraag. Deze functionaris kan besluiten dat de aanvraag nog niet in behandeling kan worden genomen en kan namens de Cvl de beslistermijn opschorten – met gelijktijdig stellen van een termijn – en daarvan de aanvrager in kennis stellen. Formeel dient de voorzitter van de Cvl deze bevoegdheid in een mandaatbesluit vast te leggen (afd. 10.1.1 Awb).

Belemmeringen voor het nemen van een besluit (zoals een onvolledig dossier) kunnen dus een reden zijn voor opschorting, waardoor de wettelijk verplichte termijn van acht weken niet overschreden hoeft te worden. De termijn van opschorting kan door de aanvrager benut worden om – ondersteund door het rec in het zogenoemde 'voortraject', waarbij de Cvl geen formele rol heeft – het dossier aan te vullen. Feitelijk is er dus geen sprake van een voortraject, maar van een termijn van opschorting. Hierbij dient de Cvl een redelijke termijn te noemen waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

Ook kan het zijn dat de Cvl besluit de aanvraag nog niet te behandelen en de behandeling op te schorten. Dit kan indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift, zoals het niet bijvoegen van de benodigde gegevens en verklaringen of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor het beoordelen van de aanvraag of voor het voorbereiden van de beschikking (art 4a Blf jo art 4:5 Awb lid 1 onder a en c jo 4:15 Awb). De Cvl dient hierbij de aanvrager de gelegenheid te geven de aanvraag binnen een door de Cvl gestelde termijn aan te vullen. Ook nu wordt de termijn voor het geven van een beschikking (acht weken) opgeschort voor een door de Cvl bepaalde duur.

Bovenstaande werkwijze biedt de Cvl voldoende mogelijkheden om te komen tot een transparante uitvoering van het traject. De aanvrager weet immers waar hij aan toe is als hij van de Cvl te horen krijgt dat het dossier (nog) niet in behandeling genomen wordt door de Cvl en er gelijktijdig een redelijke termijn gesteld wordt om de aanvraag aan te vullen. De wetgever biedt de Cvl uitgebreide mogelijkheden om, ondanks de vele onvolledige aanvragen, het traject, zoals dat nu in veel gevallen wordt uitgevoerd, binnen de termijn van acht weken af te ronden. Dit omdat er meerdere grondslagen zijn voor opschorting. De Cvl is moet de aanvragers over deze opschortingen informeren, waardoor geen verkeerde verwachtingen kunnen ontstaan over het verdere verloop van de procedure. Deze transparantie komt tegemoet aan de veelgehoorde klacht van ouders dat het indicatietraject voor wat betreft de wachttijden niet duidelijk is en dat de Cvl's niet voortvarend te werk gaan (zie in dit verband ook het jaarverslag van 2007 van het Meld- en adviespunt Indicietelling LGF).

2.7 Aard en ernst van de stoornis

Gewenste situatie:

De Cvl betreft bij de besluitvorming over de indicatiestelling gegevens over de aard en de ernst van de stoornis.

De Cvl beoordeelt een aanmelding slechts op grond van recente, wettelijk voorgeschreven rapportages betreffende de aard en ernst van de stoornis. De Cvl maakt bij de beoordeling – waar mogelijk – gebruik van diagnostische informatie die is verzameld door middel van instrumenten die door de beroepsgroep als geschikt aangemerkt zijn. De Cvl baseert haar oordeel zoveel mogelijk op informatie die is verzameld met instrumenten die zijn afgestemd op de leeftijd, het niveau van functioneren en de aard en de ernst van de stoornis van de aangemelde leerling en maakt daarbij uitsluitend gebruik van informatie die afkomstig is van ter zake bevoegde deskundigen. Om de ernst van de stoornissen en beperkingen te beoordelen zijn betrouwbare onderzoeksgegevens nodig, die zo mogelijk gebaseerd zijn op de classificatiesystemen uit de psychiatrie of de gezondheidszorg (DSM-IV of ICD-10). Wanneer het een diagnose betreft die een aantal symptomen samenvat, dan is voor de indicatiestelling een heldere omschrijving nodig van de aard van de problemen en de mate waarin de leerling of deelnemer beperkt wordt bij het volgen van onderwijs.

Bevindingen

Tabel 2.6a Aard en ernst van de stoornis

nr		N=32	%
cae1	De rapportages ten behoeve van de besluitvorming over de aard en ernst van de stoornis zijn toereikend	23	72
cae2	De Cvl betreft bij de besluitvorming valide instrumenten	31	97
cae3	De Cvl betreft bij de besluitvorming valide informatie	2	6
cae4	De Cvl beslist op juiste grondslag	11	34

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Toereikendheid rapportages

Over het algemeen zijn de rapportages over de aard en ernst van de stoornis in de door de inspectie geanalyseerde dossiers vrij volledig. 23 Cvl's (72 procent) behalen een score van 90 procent of meer bij de beoordeling van de volledigheid van de dossiers. De inspectie is desondanks van oordeel dat het aantal Cvl's dat een dergelijke score behaalt hoger kan en moet.

Gegevens mogen bij indiening van het verzoek tot indicatiestelling niet ouder zijn dan een jaar of, in geval van psychiatrisch of psychodiagnostisch onderzoek, twee jaar, tenzij het gegevens betreft over zogenoemde 'evident stabiele kindkenmerken'. Onder evident stabiele kindkenmerken worden in dit verband verstaan: kenmerken waarvan uit medische en/of wetenschappelijke literatuur bekend is dat de leerling deze kenmerken voor het leven of tenminste tot in de volwassenheid met zich mee zal dragen.

Om te beoordelen of een leerling voldoet aan het stoorniscriterium, mogen onderzoeksgegevens over evident stabiele kindkenmerken wel ouder zijn dan een jaar (of bij een psychiatrisch of psychodiagnostisch onderzoek ouder dan twee jaar). Het is aan de Cvl om te besluiten of oudere gegevens over evident stabiele kindkenmerken betrouwbaar genoeg zijn om een besluit daarop te baseren. De Cvl moet motiveren waarom oudere gegevens gebruikt zijn bij de indicatiestelling. Bij een herindicatie kan de aard en de ernst van de *stabiele stoornis* of beperking aangetoond worden met het onderzoek dat voor de eerste indicatie is gebruikt, plus een korte beschrijving door de Commissie van Begeleiding van de school waar de leerling staat ingeschreven of die de ambulante begeleiding verzorgt. Hieruit moet blijken dat de aard en de ernst van de stoornis/beperking nog onverminderd aanwezig zijn en het gaat om een evident stabiel kindkenmerk.

Valide instrumenten

Op een enkele Cvl na, betrekken alle Cvl's bij de besluitvorming over de indicatiestelling valide instrumenten. De onderzoeksgegevens zijn betrouwbaar als het onderzoek is uitgevoerd met een door de beroepsgroep als geschikt aangemerkt onderzoeksinstrumentarium.

De voormalige LCTI kende een Werkgroep Advisering Instrumentarium Indicatiestelling. Bij het kwalificeren van de diagnostische instrumenten beschouwde de LCTI instrumenten die door deze werkgroep van een A- of B-kwalificatie zijn voorzien als valide.

Het boek 'Indicatiestelling speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering: Conditie en Instrumentarium' (Resing e.a., 2005) geeft inzicht in de wijze waarop indicatiestelling zorgvuldig uitgevoerd kan worden. Daarin staat tevens overzicht van instrumenten die daarvoor al dan niet gebruikt kunnen worden. Indien voor bepaalde kenmerken geen instrumenten voorhanden zijn met een A- of B-kwalificatie, dan wordt met een instrument met C-kwalificatie of een experimentele status genoegen genomen.

Vanwege de verschillen in de stoornis of beperking is het gebruik van het instrumentarium om deze vast te stellen per schoolsoort verschillend. Er zijn in het gebruik enkele knelpunten. Soms zijn er voor bepaalde leeftijdsgroepen (bijvoorbeeld in cluster 2) niet voldoende geschikte instrumenten beschikbaar om de ernst van de belemmering aan te tonen. In dergelijke gevallen maken enkele Cvl's nog onvoldoende gebruik van de in de voorschriften genoemde mogelijkheid om de beperkte testgegevens aan te vullen met recente observatiegegevens door een bevoegd deskundige. Bij bevindingen die elkaar tegenspreken of die niet onderscheidend zijn voor de keuze tussen de schoolsoorten bij cluster 2 en 3, zijn extra recente testgegevens nodig, aangevuld met de interpretatie van de diagnosticus. Wanneer er geen diagnose volgens de DSM-IV classificatie is vastgesteld, zijn er voor cluster 4 enkele uitzonderingen geformuleerd om de problematiek aan te tonen. Veel Cvl's interpreteren de richtlijnen voor de omstandigheden waaronder deze uitzonderingen mogelijk zijn te royaal of verkeerd. Er zijn slechts twee DSM-IV diagnoses die, zonder dat ze expliciet zijn gesteld, mogen worden geaccepteerd onder vermelding van 'in termen van'. Dat kan echter alleen wanneer een gekwalificeerd gedragskundige kan onderbouwen dat er sprake is van ernstige gedragsproblemen met het voorgeschreven aantal kenmerken dat is genoemd bij deze stoornissen in het DSM-IV classificatiesysteem.

Valide informatie

Slechts twee Cvl's maken bij de oordeelsvorming over de aard en de ernst van de stoornis uitsluitend gebruik van informatie die afkomstig is van ter zake bevoegde deskundigen. Hier ligt voor vrijwel alle Cvl's dus nog een grote uitdaging. Uitgangspunt is dat voor het afnemen van psychodiagnostisch onderzoek alleen diagnostisch gekwalificeerde psychologen en (ortho)pedagogen met een diagnostische basisopleiding (die erkend is door het Nederlands Instituut voor Psychologen (NIP) of door de Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen (NVO) bevoegd zijn.

Ook bij het gebruik van valide informatie op hoofdlijnen doen zich een aantal knelpunten voor. Zo nemen sommige Cvl's ten onrechte genoegen met scoreoverzichten van test- of onderzoeksuitslagen, zonder een interpretatie van die gegevens door de daarvoor verantwoordelijke diagnosticus. Ook summierere verklaringen met alleen een diagnose, zonder beschrijving van de mogelijke gevolgen van de stoornis voor de betreffende leerling, zijn niet voldoende om de aard en ernst ervan te kunnen vaststellen. Aan het dossier (of het nu om een eerste indicatie of een herindicatie gaat) moet altijd een door een bevoegd

deskundige gegeven recente beschrijving van de gevolgen van de stoornis voor de leerling worden toegevoegd. Zonder deze recente beschrijving is het dossier onvolledig. Het is niet de bedoeling dat de Cvl zelf een dergelijke interpretatie geeft, mocht die ontbreken.

Beslissing op juiste grondslag

Verbetering is noodzakelijk wat betreft het baseren van het oordeel over de aard en de ernst van de stoornis op voorgeschreven criteria. Ruim een derde van de Cvl's (34 procent) voldoet in voldoende mate aan deze opdracht, waarbij ten minste 90 procent van de door de inspectie geanalyseerde dossiers aan de wettelijke voorschriften voldoet.

Voor indicering is een zorgvuldige inschatting nodig van het totaal aan capaciteiten van een leerling of deelnemer. Daarbij spelen zaken als intelligentie, motivatie, redzaamheid en schoolse en praktische leerbaarheid een belangrijke rol. Bij de interpretatie van de uitkomsten van intelligentieonderzoek moet bovendien rekening worden gehouden met de aangegeven betrouwbaarheidsintervallen. Als het intelligentiequotiënt in het grensgebied ligt van de criteria en van doorslaggevend belang is bij het besluit over de indicatiestelling, kan het nodig zijn opnieuw te testen. Het gemiddelde van de twee gevonden waarden is dan bepalend voor het besluit. Als het mogelijk is, worden bij de indicatiestelling al bestaande onderzoeksgegevens van de leerling gebruikt. Dat kunnen gegevens zijn van de gezondheidszorg, de jeugdzorg, justitie, het zorgcircuit van het onderwijs of de schoolbegeleiding. De deelnemer of de ouders zorgen voor deze gegevens of geven toestemming om ze op te vragen.

Om de ernst van de stoornissen en beperkingen te beoordelen, zijn betrouwbare onderzoeksgegevens nodig. Die moeten waar nodig gebaseerd zijn op de classificatiesystemen uit de psychiatrie of de gezondheidszorg (DSM-IV of ICD-10). Wanneer het een diagnose betreft die een aantal symptomen samenvat, is voor de indicatiestelling een heldere omschrijving nodig van de *aard* van de problemen en de *mate* waarin de leerling of deelnemer beperkt wordt bij het volgen van onderwijs.

Het zogenoemde stoorniscriterium wordt bij zevenhonderd van de ruim 817 geanalyseerde dossiers correct toegepast (86 procent). Bij de dossiers die niet aan de voorschriften voldoen, is in de regel sprake van verouderde informatie, ontbrekende informatie of een te ruime interpretatie van het stoorniscriterium. Het stoorniscriterium wordt in cluster 2 het minst vaak correct toegepast bij aanmeldingen van leerlingen met ernstige spraak/taalproblemen (esm), inclusief de esm-groep op het voortgezet onderwijs voor slechthorende leerlingen. In veruit de meeste dossiers wordt niet door twee testen op minimaal twee onderzoeksgebieden een achterstand aangetoond die groter is dan anderhalve standaarddeviatie. Voor oudere leerlingen is onvoldoende valide testmateriaal beschikbaar om deze achterstand vast te stellen. Dit is echter geen reden om het criterium soepeler te hanteren. Bij deze dossiers kunnen aanvullende observatiegegevens van een bevoegd onderzoeker een beeld schetsen van de problemen met spraakproductie, auditieve verwerking, grammaticale kennisontwikkeling en/of lexicaal-semanticke kennisontwikkeling. Ook wordt het stoorniscriterium niet altijd goed toegepast bij aanmeldingen van kinderen met een autisme spectrum stoornis. In deze dossiers ontbreken testgegevens over de ernstige achterstand in lexicaal-semanticke kennisontwikkeling en/of pragmatiek om aan te tonen dat de verbale communicatieve beperking op de voorgrond staat. Opvallend is dat bij de aanmeldingen voor meervoudig gehandicapte kinderen binnen cluster 2 relatief vaak het verplichte psychodiagnostische onderzoeksverslag ontbreekt, terwijl

aangetoond moet worden dat de leerling een intelligentiequotiënt heeft dat lager is dan zeventig.

Het stoorniscriterium wordt in cluster 3 het beste toegepast bij de volgende schoolsoorten: zeer moeilijk lerende kinderen met het syndroom van Down, zeer moeilijk lerende kinderen met een intelligentiequotiënt van lager dan zestig en langdurig zieke leerlingen met een lichamelijke handicap. Het onvoldoende strikt toepassen van het stoorniscriterium gebeurt voornamelijk bij aanmeldingen voor lichamenlijk gehandicapte kinderen en meervoudig gehandicapte kinderen cluster 3. Bij de meervoudig gehandicapte kinderen zit meestal verouderde informatie in het dossier over de intelligentie of het zeer beperkte gedragsrepertoire en de bijkomende medische of gedragsproblemen. Hierdoor wordt niet aan het stoorniscriterium voldaan. In de regelgeving staat dat er sprake moet zijn van een of meer stoornissen in structuur of in functie die gepaard gaan met stoornissen in de motorische functies. De ernst van deze stoornis wordt afgeleid uit de ernst van de belemmering om aan onderwijs deel te nemen ten gevolge van die stoornis. In de meeste dossiers is er volgens de inspectie wel sprake van een diagnose, maar kan er niet gesproken worden van een stoornis in de motorische functies die leidt tot een ernstige belemmering om onderwijs te volgen.

Het DSM-IV stoorniscriterium wordt binnen cluster 4 het minst goed toegepast. Enerzijds treft de inspectie regelmatig verouderde informatie over de DSM-IV classificatie aan zonder een recente beschrijving van het probleemgedrag door een bevoegd deskundige. Anderzijds is onderzoek waarin een DSM-IV classificatie wordt gesteld nog vaak afwezig.

Wanneer een bevoegd deskundige stelt dat een leerling veel kenmerken vertoont van een DSM-IV stoornis, dan is dit niet toereikend voor het aantonen van een cluster 4-stoornis.

In die dossiers waar een goede diagnose ontbreekt, kan aan het stoorniscriterium worden voldaan door een beroep te doen op gerichte geïndiceerde hulpverlening of een stoornis 'in termen van DSM-IV'. Het stoorniscriterium 'in termen van DSM-IV' wordt in een aantal dossiers ook niet op de juiste wijze gebruikt. De Cvl's passen dit toe bij meerdere DSM-IV classificaties, terwijl het alleen gebruikt kan worden bij conduct disorder (CD) of oppositioneel-opstandige gedragsstoornis (ODD).

Zonder een DSM-IV classificatie kan de ernst van de gedragsproblemen ook worden afgeleid uit een indicatie voor gerichte jeugdhulpverlening, door een daartoe erkende voorziening, waarbij uit schriftelijke rapportage blijkt dat er na een half jaar nog geen vooruitgang is geboekt. Regelmatig ontbreekt in de dossiers een verslag van minimaal zes maanden gerichte geïndiceerde hulpverlening. Dit moet echter wel verleend zijn of worden door een voorziening als (jeugd-)hulpverlening, (jeugd-)GGZ of hulp door een (kinder-) psychiatrische voorziening of jeugdbescherming. Onderzoek door jeugdbescherming vanwege een ondertoezichtstelling of het onder behandeling zijn van een arts in verband met de te gebruiken medicatie is geen bemoeienis jeugdhulpverlening zoals beschreven in de criteria.

2.8 Ernst van de onderwijsbeperking

Gewenste situatie:

De Cvl betreft bij de besluitvorming over de indicatiestelling informatie over de ernst van de onderwijsbeperking.

De Cvl maakt bij de besluitvorming over de ernst van de onderwijsbeperking

gebruik van een onderwijskundig rapport en/of van andere verslagen. De Cvl baseert het oordeel met betrekking tot de onderwijsbeperking op voorgeschreven informatie. Daarbij is de beschrijving van de ernst van de onderwijsbeperking zoveel mogelijk toegesneden op de aard van de stoornis van de aangemelde leerling.

Bevindingen

Tabel 2.7a Ernst van de onderwijsbeperking

nr		N=32	%
coe1	De rapportages over de ernst van de onderwijsbeperking zijn toereikend	27	84
coe2	De Cvl beslist op juiste grondslag	9	28

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Toereikende informatie

Een belemmering in de onderwijsparticipatie is geen criterium bij aanmelding voor de volgende schoolsoorten: doof, doof-meervoudig gehandicapt, slechthorend-meervoudig gehandicapt, zeer moeilijk lerend met het syndroom van Down, zeer moeilijk lerend met een intelligentiequotiënt lager dan zestig en zeer moeilijk lerend-meervoudig gehandicapt.

Bij aanmeldingen voor de overige schoolsoorten maakt 84 procent van de Cvl's bij de besluitvorming over de ernst van de onderwijsbeperking in voldoende mate gebruik van een onderwijskundig rapport en/of van andere verslagen over de ernst van de onderwijsbeperking. Bij drie Cvl's is dit onvoldoende het geval. De inspectie heeft deze Cvl's hierop een opdracht tot verbetering gegeven.

De inspectie hanteert bij het oordeel over het correct toepassen van het criterium van de ernst van de onderwijsbeperking een norm van 90 procent. Dat wil zeggen dat bij ten minste 90 procent van de geanalyseerde dossiers sprake moet zijn van een correct gebruik van het criterium over de ernst van de onderwijsbeperking. Zo mag een onderwijskundig rapport niet ouder zijn dan zes maanden. Gegevens uit psychodiagnostische rapportages die noodzakelijk zijn voor het aantonen van de beperking in de onderwijsparticipatie, mogen niet ouder zijn dan een jaar. Wanneer de leerling of deelnemer geen enkele school bezoekt en daardoor geen (recent) onderwijskundig rapport aanwezig is, kan met behulp van andere rapportages (zoals bijvoorbeeld gegevens uit de zorgsector) de onderwijsbeperking en ontoereikende reguliere zorgverlening worden aangetoond. Bij thuiszitters kan dit een probleem zijn. De Cvl moet bij een dergelijke situatie kunnen aantonen dat zij in redelijkheid gedaan heeft wat van haar verwacht mag worden om informatie te verkrijgen.

Naast het onderwijskundig rapport speelt ook het handelingsplan een belangrijke rol bij het vaststellen van de onderwijsbeperking. In het handelingsplan hoort te staan wat de aanleiding van het handelingsplan is, voor welke beperkingen in de onderwijsparticipatie het geldt, welk doel en welke aanpak is gekozen gedurende een vastgestelde periode, welke 'opbrengst' is gerealiseerd en op welke wijze deze is vastgesteld. Een dergelijke evaluatie bij het handelingsplan zelf kan beschouwd worden als een onderwijskundig rapport voor de herindicatie.

Juiste grondslag

Bepalend bij het oordeel van de inspectie of de Cvl het oordeel over de ernst van de onderwijsbeperking op juiste grondslag baseert, is de mate waarin de Cvl haar oordeel met betrekking tot de onderwijsbeperking baseert op de voorgeschreven criteria. De inspectie neemt daarbij in ogenschouw of de beschrijving van de ernst van de onderwijsbeperking zoveel mogelijk is toegesneden op de aard van de stoornis van de aangemelde leerling.

Het correct toepassen van de voorgeschreven criteria over de onderwijsbeperking betreft in alle clusters een complex afwegingsproces. Dat blijkt ook wel uit het feit dat 28 procent van de rec's erin slaagt het oordeel over de onderwijsbeperking in voldoende mate te baseren op de voorgeschreven criteria. De Cvl's in cluster 4 slagen hier beter in dan de Cvl's in cluster 2 en cluster 3: in cluster 2 en 3 betreft het één Cvl (respectievelijk 25 procent en 6 procent) en in cluster 4 scoren zeven Cvl's op dit criterium conform wettelijk voorschrift (64 procent).

Artikel 13 van het Besluit leerlinggebonden financiering noemt de voorschriften voor het toepassen van dit criterium in de verschillende clusters. In de toelichting op dit artikel worden die voorschriften nog eens breder uitgewerkt. Hoewel de inhoud van de voorschriften per cluster verschillend is, constateert de inspectie dat de Cvl's regelmatig een te globale of te brede interpretatie hanteren en zo te gemakkelijk en onterecht een onderwijsbelemmering vaststellen.

Bij cluster 2 gaat het om de leerachterstand of om de zeer geringe communicatieve redzaamheid die volgens de Cvl in ernst voldoende zwaar wordt geacht om tot een positief besluit te kunnen leiden, maar die naar het oordeel van de inspectie in strikte zin te licht is. Het oordeel van de inspectie als toezichthouder is hierbij leidend. Belangrijk is dat de informatie over de communicatieve redzaamheid in een psychodiagnostisch of logopedisch onderzoeksverslag staat. Gegevens hierover in het onderwijskundig rapport zijn als aanvulling bruikbaar, maar alleen niet voldoende om het oordeel op te baseren. Deze noodzakelijke informatie van bevoegde deskundigen ontbreekt regelmatig in de nader geanalyseerde dossiers.

Ook bij de cluster 3-dossiers schatten de Cvl's de leerachterstand veelal ernstiger in dan de inspectie dat doet op basis van de informatie in het dossier. Daarnaast speelt de inschatting van de zeer geringe zelfredzaamheid een grote rol in het verschil in oordeel van Cvl en inspectie. Onvoldoende strikte toepassing van dit deelcriterium wordt vooral bij de schoolsoorten lichamenlijk gehandicapt en lichamenlijk gehandicapt-meervoudig gehandicapt aangetroffen. Voor een juiste interpretatie van dit criterium wordt verwezen naar de handreiking 'De zeer geringe zelfredzaamheid bij lichamenlijk gehandicapte leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs' (LCTI, 2007). Bij de aanmeldingen van zeer moeilijk lerende leerlingen met een intelligentiequotiënt tussen de zestig en zeventig wordt regelmatig niet voldaan aan het deelcriterium leerachterstand. Dit speelt vooral bij aanmeldingen van kinderen in de leeftijd van acht tot en met elf jaar, waarbij een zeer geringe vooruitgang gedurende een jaar aangetoond moet worden. Hierbij is het van belang dat de achterstand op twee gebieden wordt vastgesteld. Vaak wordt slechts één toetsmoment in de dossiers aangetroffen waardoor de geringe vooruitgang moeilijk is vast te stellen.

Bij cluster 4 wordt het deelcriterium 'ontbrekende algemene leervoorwaarden' het meest gebruikt om de onderwijsbeperking aan te tonen. Het wordt echter het minst goed toegepast. Hoewel meestal wel een omschrijving wordt gegeven van het belemmerende probleemgedrag binnen het onderwijs van de leerling, gaat het echter niet om gedrag dat valt onder het deelcriterium zoals omschreven in het Besluit leerlinggebonden financiering. Er moet sprake zijn van ernstige tekortkomingen in verband met het gedrag op het gebied van het leer-/taakgedrag zoals werkhouding, taakgerichtheid, aandacht en motivatie of ernstige problemen in de interactie met het onderwijsgevend personeel of ernstig storend gedrag ten aanzien van het onderwijsleerproces van medeleerlingen. Moeilijk aansluiting vinden met leeftijdsgenoten, problemen met plannen of structuur nodig hebben is onvoldoende om aan het deelcriterium ontbrekende algemene leervoorwaarden in cluster 4 te voldoen. Ook niet luisteren of behoefte hebben aan orde en regelmaat

zijn voorbeelden van problemen die in ernst niet vergelijkbaar zijn met die van een leerling die niet zonder de deskundige begeleiding kan van het speciaal (voortgezet) onderwijs.

In de overtuiging dat een leerling ernstig beperkt is in de onderwijssituatie, speelt voor een enkele Cvl soms mee dat zij haar oordeel baseert op een summiere verklaring van een professional uit de medische of onderwijswereld dat de leerling ernstige belemmeringen ondervindt, zonder dat deze belemmeringen zijn toegelicht of gespecificeerd voor de betreffende leerling. De inspectie oordeelt in een dergelijk geval dat er sprake is van onvolledige of ontoereikende gegevens en verwacht van de Cvl dat meer specifieke informatie wordt gebruikt om de aard en ernst van de onderwijsbelemmering die door de stoornis wordt veroorzaakt, te beoordelen.

2.9 Ontoereikendheid van de zorg

Gewenste situatie:

De Cvl betreft bij de besluitvorming over de indicatiestelling informatie over de toereikendheid van de zorg.

De Cvl beoordeelt de aanmelding slechts wanneer er afschriften van het onderwijskundig rapport en/of andere verslagen beschikbaar zijn over de toereikendheid van de zorg. Bij de oordeelsvorming over de mogelijkheden van de zorgstructuur van het regulier onderwijs en/of de zorgsector maakt de Cvl uitsluitend gebruik van informatie die afkomstig is van ter zake bevoegde deskundigen. Uit het digitale protocol blijkt door wie, met welke deskundigheid en wanneer de door de Cvl gebruikte rapportage is samengesteld.

Pas wanneer de zorg, geboden door de reguliere school, en de aanvullende zorg vanuit het samenwerkingsverband niet toereikend blijken te zijn, is er sprake van ontoereikende zorg die kan leiden tot een indicatie voor (v)so en lgf. De geboden zorg door de reguliere school en het samenwerkingsverband moet zijn beschreven in het onderwijskundig rapport dat bij de indicatieaanvraag moet worden gevoegd.

Bevindingen

Tabel 2.8a Ontoereikendheid van de zorg

nr		N=32	%
coz1	De rapportages zijn toereikend	13	41
coz2	De Cvl betreft bij de besluitvorming valide informatie	7	22
coz3	De Cvl komt tot een deugdelijk oordeel	3	9

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Toereikendheid rapportages

Twee vijfde van alle Cvl's handelt bij het beoordelen van de toereikendheid van de zorg overeenkomstig wettelijk voorschrift en beoordeelt de aanvraag tot indicatiestelling slechts wanneer er afschriften van het onderwijskundig rapport en/of andere verslagen over de toereikendheid van de zorg beschikbaar zijn. Van deze Cvl's behoren twee Cvl's tot cluster 2 (50 procent), vier tot cluster 3 (24 procent) en zeven Cvl's tot cluster 4 (74 procent).

Valide informatie

Bij de oordeelsvorming over de mogelijkheden van de zorgstructuur van het regulier onderwijs en/of de zorgsector kan uitsluitend gebruik gemaakt worden van informatie die afkomstig is van bevoegde deskundigen (trajectbegeleiders,

ambulante begeleiders, ib'ers, rt'ers, zorgmedewerkers van een onderwijsbegeleidingsdienst). Slechts zeven Cvl's (22 procent) voldoen aan de norm dat in 90 procent van de geanalyseerde dossiers het handelt om ter zake bevoegde deskundigen.

Voor het ondertekenen van een onderwijskundige rapportage ten behoeve van een indicatieaanvraag is de directeur namens het bevoegd gezag verantwoordelijk. Deze verantwoordelijkheid kan wat betreft de handelingsplannen overgedragen worden aan een functionaris die speciaal belast is met de schoolzorg aan de leerlingen, zoals een intern begeleider of zorgcoördinator. Het is niet voldoende als alleen de leerkracht de documenten ondertekent. Gelet op het meer formalistische karakter van dit aandachtspunt verwacht de inspectie dat de Cvl's op dit punt snel in staat zijn verbetering te realiseren.

Deugdelijk oordeel

Het overgrote deel van de Cvl's komt onvoldoende tot een deugdelijk oordeel over de toereikendheid van de zorg. Slechts drie Cvl's slagen hier wel in.

Om aan dit criterium te kunnen voldoen, moet worden aangetoond dat de extra zorg ontoereikend is. Het gaat hierbij om de zorg om het onderwijs aan te passen aan de onderwijsbeperking van de leerling die is geboden of kan worden geboden door de reguliere school en door het samenwerkingsverband waarvan deze school deel uitmaakt. Hierdoor is het noodzakelijk dat de effecten van de activiteiten of inspanningen van de samenwerkingsverbanden voor regulier onderwijs in het voedingsgebied van het rec nadrukkelijk bij de oordeelsvorming worden betrokken. Voor de Cvl heeft dit tot gevolg dat naast gegevens over de extra ondersteuning vanuit de school van de leerling ook gegevens over de extra inzet vanuit het samenwerkingsverband aanwezig moeten zijn in het (her-)indicatiedossier. Uit het onderwijskundig rapport of het handelingsplan moet blijken dat er sprake is van ten minste zes maanden op de leerling gerichte ondersteuning, waarbij uit de evaluatie blijkt dat de geboden zorg ontoereikend is. Uiteraard is het niet 'onjuist' wanneer deze zorggegevens uit een andere rapportage afkomstig zijn, maar dit is niet noodzakelijk.

Bij cluster 2 valt op dat een ontbrekend handelingsplan zich in de regel beperkt tot aanmeldingen voor het voortgezet onderwijs aan slechthorende leerlingen (esmgroep). In de dossiers waarin volgens de inspectie niet voldaan wordt aan het criterium ontoereikende zorg, wordt dit veroorzaakt door het te kort aanbieden van extra ondersteuning, is de ondersteuning niet in die mate aangeboden dat dit de reguliere zorgmogelijkheden te boven gaat of vraagt de benodigde hulp voor de problematiek van de leerling niet de expertise vanuit cluster 2.

Bij cluster 3 ontbreekt vaker een handelingsplan dan in de andere clusters, namelijk in 10 procent van de dossiers. Dit is voor de inspectie regelmatig aanleiding om te concluderen dat niet aan het criterium ontoereikende zorg wordt voldaan. Wanneer er wel gegevens over de geboden zorg aanwezig zijn, wordt toch relatief vaak het zorgcriterium niet goed toegepast. De geboden ondersteuning heeft dan nog geen zes maanden plaatsgevonden, er wordt extra zorg geboden op problematiek van de leerling waarvoor niet wordt aangemeld of de ondersteuning is niet in die mate aangeboden dat dit de reguliere zorgmogelijkheden te boven gaat.

In de nader geanalyseerde dossiers van de Cvl's in cluster 4 wordt vrijwel altijd een handelingsplan aangetroffen. Wanneer er desondanks niet aan het criterium ontoereikende reguliere zorg wordt voldaan, wordt dit veroorzaakt door het te kort aanbieden van extra ondersteuning, is de ondersteuning niet in die mate aangeboden dat dit de reguliere zorgmogelijkheden te boven gaat of vraagt de

benodigde hulp voor de problematiek van de leerling niet de expertise vanuit cluster 4.

2.10 Oordeels- en besluitvorming van de Cvl

<p>Gewenste situatie:</p> <p><i>De oordeels- en besluitvorming van de Cvl bij indicatiestelling, beredeneerde afwijking en observatieplaatsing verloopt volgens wettelijk voorschrift.</i></p> <p>Een leerling is uitsluitend toelaatbaar wanneer de informatie in het dossier aantoonbaar aan alle toepasselijke criteria is voldaan. De Cvl maakt op correcte wijze gebruik van de mogelijkheid tot beredeneerd afwijken.</p> <p>Indien de Cvl 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 één van de onderwijssoorten waarvoor de Cvl werkzaam is. De Cvl vermeldt daarbij expliciet waarover zij door het bevoegd gezag van de school waar de leerling geplaatst wordt wil worden geadviseerd en binnen welke termijn zij het advies verwacht. Het besluit tot observatieplaatsing wordt vergezeld van een deugdelijke onderbouwing.</p>

Bevindingen

Tabel 2.10 Oordeels- en besluitvorming Cvl

nr		N=32	%
cob1	Het gebruik van de criteria bij het toetsen van de toelaatbaarheid verloopt volgens wettelijk voorschrift	0	0
cob2	Het gebruik van de beredeneerde afwijking is volgens wettelijk voorschrift	6	19
cob3	De onderbouwing van de keuze voor observatieplaatsing is deugdelijk	14	100*

*: in alle 14 gevallen waarin tot observatieplaatsing is besloten, bleek de onderbouwing deugdelijk
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Bij het toezicht op de indicatiestelling beoordeelt de inspectie op basis van dossieranalyse of zij het oordeel van de Cvl kan onderschrijven. Tevens beoordeelt de inspectie of zij het uiteindelijke besluit van de Cvl kan onderschrijven. Anders gezegd: is de Cvl op juiste grondslag tot een oordeel gekomen en heeft de Cvl daarop aansluitend het juiste besluit genomen of hebben leerlingen mogelijk ten onrechte een positieve beschikking gekregen.

Tabel 2.10b geeft een overzicht van de overeenkomst in besluit en in oordeel tussen de Cvl en de inspectie als toezichthouder op de indicatiestelling. De tabel geeft de ontwikkeling weer bij zowel de mate van overeenstemming in besluit als de mate van overeenstemming in oordeel over de afgelopen twee jaren. In het overzicht zijn uitsluitend de 32 rec's opgenomen die in het kader van het integraal toezicht rec's in 2008 door de inspectie zijn onderzocht.

Tabel 2.10b Overzicht mate van overeenstemming in oordeel en besluit (in percentages)

Overeenkomst in		Besluit		Oordeel	
BRIN	Naam rec	2006/2007	2007/2008	2006/2007	2007/2008
27RY	REC 2-1 Noord Nederland	58	72	54	48
27UT	REC 2-2/2-4 Holland/Flevoland	63	80	59	68
27RZ	REC 2-6 ZeON	62	88	62	84
27TA	REC 2-8 Midden-Zuidwest Ned	68	68	64	52
27UK	REC 3-1 Noordoost Nederland	45	84	41	64
27UL	REC 3-2 Fryslân	36	96	25	76

27UL	REC 3-3 De 4 Provinciën	36	64	25	56
27RX	REC 3-4 Oostmarke	45	92	30	88
27UV	REC 3-5 Groot Gelre	29	54	21	50
27UN	REC 3-6 REaCtys	54	92	50	84
27UF	REC 3-7/3-8 Noord Holland	29	41	25	41
27UH	REC 3-9 Zuid-Holland Noord	35	66	25	63
27UG	REC 3-10 Zuid-Holland Midden	20	84	15	68
27UJ	REC 3-12 Nachtegaal	47	92	43	84
27TB	REC 3-13 Zeeland	59	93	53	89
27TC	REC 3-16 Rivierenland	55	80	50	68
27UP	REC 3-17 Balein	50	80	44	68
27TD	REC 3-18 Zuidoost Brabant	40	84	35	76
27TE	REC 3-19/4-11 Midden-Brabant	70	89	60	70
27TF	REC 3-22 West-Brabant	58	92	42	76
27TG	REC 3-23 3 Limburg	55	88	50	76
27TH	REC 4-1 RENN4	40	96	30	60
27TJ	REC 4-3 Oost Nederland	64	100	56	84
27TK	REC 4-4 Gooi, Utrecht, West- Veluwe	60	100	60	80
27TL	REC 4-5 Noord Holland	45	76	45	72
27TM	REC 4-6 Boven Amstel	55	79	40	64
27TN	REC 4-9 Rijndrecht	60	96	60	92
27TR	REC 4-13 Vierland	70	96	60	76
27TU	REC 4-16 Zuid Limburg	55	84	55	68
27TV	REC 4-17 diREct	55	96	45	76
27TX	REC 4-19 West	60	92	40	80
27UU	REC 4-20 Flevoland	70	88	55	56

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Gebruik van de criteria

Geen van de Cvl's blijkt te voldoen aan het wettelijk voorschrift dat een leerling uitsluitend in aanmerking komt voor een positieve beschikking als de informatie in het dossier aantoont dat aan alle criteria is voldaan. Anders gezegd: er is geen enkele Cvl die de norm van 100 procent correcte positieve beschikkingen (zonder beredeneerde afwijking) haalt. Deze uitkomst baart de inspectie grote zorgen. De inspectie stelt ter verklaring hiervan vast dat Cvl's de afzonderlijke criteria veelal onvoldoende strikt hanteren en te gemakkelijk oordelen dat beredeneerd mag worden afgeweken van een criterium. Daarnaast oordelen Cvl's regelmatig dat aan alle criteria wordt voldaan, terwijl de stoornis of de onderwijsbelemmering strikt genomen niet voldoet aan de criteria en alleen op basis van een beredeneerde afwijking een (positieve) beschikking had kunnen worden afgegeven.

Cvl's constateren in de regel wel dat in strikte zin niet wordt voldaan aan één of meer criteria, maar zijn vervolgens veelal van oordeel dat het integrale beeld of de totale problematiek van de leerling een indicatie rechtvaardigt. De inspectie stelt vast dat in die gevallen vrijwel steeds een onderbouwing ontbreekt, die laat zien van welke stoornis, ernstige beperking of beperkingen in de onderwijsparticipatie sprake is en waarom deze in ernst vergelijkbaar is met de stoornissen en beperkingen genoemd in de criteria. De hulpverleningsattitude van de leden van de Cvl wint het hierbij vaak van het kritisch toepassen van de voorschriften. Wettelijk bestaat de mogelijkheid wel om op grond van een combinatie van lichte handicaps die gezamenlijk een zodanig ernstige belemmering in de onderwijsparticipatie tot gevolg hebben, een indicatie af te geven. Dit kan echter alleen op basis van een deugdelijke onderbouwing.

De inspectie heeft in het kader van het toezicht op de indicatiestelling bij de 32 bezochte Cvl's in totaal 817 dossiers opgevraagd en nader geanalyseerd. Bij driekwart van deze dossiers geeft de Cvl een positieve beschikking af, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van de beredeneerde afwijking. In deze dossiers

wordt volgens de Cvl middels de informatie in het dossier aangetoond dat aan alle van toepassing zijnde criteria is voldaan. De inspectie oordeelt echter in 186 van deze dossiers (31 procent) anders. In 98 dossiers is een indicatie door middel van een beredeneerde afwijking op zijn plaats omdat niet alle criteria van toepassing zijn, maar er wel gronden zijn waarop desondanks toch een positieve beschikking gegeven kan worden. Dit speelt met name bij dossiers in cluster 4. In 88 dossiers dient een negatieve beschikking te worden afgegeven, omdat aan meerdere criteria niet wordt voldaan. Verhoudingsgewijs betreft dit meestal dossiers in cluster 3.

In 67 procent van de geanalyseerde dossiers in cluster 2 besluiten Cvl's tot een positieve indicatie, zonder gebruik te maken van de beredeneerde afwijking. In 42 procent van deze dossiers is het oordeel van de Cvl echter niet op de juiste gronden gebaseerd. Dit speelt vooral bij de aanmeldingen voor kinderen met ernstige spraak/taalproblemen, slechthorende kinderen en de esm-groep slechthorende kinderen op het voortgezet onderwijs. Vooral het stoorniscriterium wordt niet op correcte wijze toegepast door de Cvl.

In cluster 3 besluiten Cvl's in 74 procent van de geanalyseerde dossiers tot een positieve indicatie, zonder gebruik te maken van de beredeneerde afwijking. Het oordeel van de Cvl is in 28 procent van deze dossiers niet op de juiste gronden gebaseerd. Dit speelt vooral bij aanmeldingen van langdurig zieke kinderen, lichamelijk gehandicapte kinderen en lichamelijk-meervoudig gehandicapte kinderen. Vooral de criteria van de beperking in de onderwijsparticipatie en van de ontoereikende zorg worden door de Cvl niet op correcte wijze toegepast.

In cluster 4 vervolgens besluiten de Cvl's in 76 procent van de dossiers tot een positieve indicatie, zonder gebruik te maken van de beredeneerde afwijking. Hiervan is 32 procent van de dossiers naar het oordeel van de inspectie niet op de juiste gronden gebaseerd. Vooral het stoorniscriterium wordt niet op correcte wijze toegepast door de Cvl.

Beredeneerde afwijking

Het Besluit leerlinggebonden financiering voorziet ook in de mogelijkheid voor de Cvl om in specifieke situaties op basis van een 'beredeneerde afwijking' tot een positief besluit te komen, hoewel de leerling niet aan alle criteria voldoet. Dit kan echter alleen wanneer de stoornis en de belemmering in de onderwijsparticipatie tezamen net zo ernstig zijn als de stoornis en belemmering die wel voldoen aan de criteria. Ook kan er sprake zijn van een combinatie lichte handicaps, die gezamenlijk een zodanige ernstige belemmering in de onderwijsparticipatie tot gevolg hebben dat een indicatie op zijn plaats is. Een andere afwijking van de regel is een progressieve stoornis. Deze leerlingen voldoen dan nog niet aan de criteria, maar een arts kan vaststellen dat dit binnen zes tot twaalf maanden wel het geval is. Een beredeneerde afwijking van de geldende criteria is ook mogelijk wanneer bij een leerling een niet meer te behandelen aandoening is geconstateerd. Voor een positieve beschikking moet worden aangetoond dat de reguliere zorgmogelijkheden ontoereikend zijn gebleken. Een beredeneerde afwijking van dit zogenoemde 'zorgcriterium' is niet toegestaan.

De Cvl geeft bij de nader geanalyseerde dossiers 174 keer een positieve beschikking af, gebruikmakend van een beredeneerde afwijking. In 53 van deze 174 dossiers (30 procent) wordt niet correct gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. In tien dossiers wordt volgens de inspectie wel aan alle criteria voldaan en is een positieve indicatie meer op zijn plaats. Dit speelt met name bij

cluster 4-dossiers. In 43 dossiers ligt een negatieve indicatie meer voor de hand. Verhoudingsgewijs komt dit het meest voor bij cluster 3-dossiers.

In 31 procent van de geanalyseerde dossiers besluiten de Cvl's in cluster 2 volgens een beredeneerde afwijking tot een positieve indicatie. In 35 procent van deze dossiers is dit niet op de juiste gronden. Dit speelt vooral bij de aanmeldingen voor kinderen met ernstige spraak/taal-problemen. Met name het stoorniscriterium en het criterium ontoereikende reguliere zorg worden niet op de juiste wijze toegepast door de Cvl.

Het percentage geanalyseerde dossiers waarbij de Cvl's in cluster 3 tot een positieve beschikking komen langs de lijn van de beredeneerde afwijking, is 20 procent. In 40 procent van deze dossiers is dit niet op de juiste grond gebaseerd. Dit speelt vooral bij de aanmeldingen voor langdurig zieke en lichamelijke gehandicapte kinderen. Vooral het criterium ontoereikende reguliere zorg wordt niet op de juiste wijze toegepast door de Cvl.

In cluster 4 maken de Cvl's in 20 procent van de geanalyseerde dossiers gebruik van de mogelijkheid tot beredeneerde afwijking, waarvan in 14 procent niet op de juiste gronden. Bij cluster 4 springt met name de onjuiste toepassing van het stoorniscriterium en het criterium ontoereikende zorgstructuur in het oog.

Observatieplaatsing

Indien de Cvl nog niet tot een oordeel kan komen op basis van de beschikbare informatie, kan besloten worden tot een observatieplaatsing. De leerling wordt dan gedurende een periode korter dan een schooljaar geplaatst op een school. Deze school moet de Cvl adviseren over toelaatbaarheid. Dit advies wordt voordat deze periode is afgelopen, samen met een verslag van de bevindingen, naar de Cvl gezonden. Een observatieplaatsing wordt bijvoorbeeld gekozen, wanneer nog niet duidelijk is welk cluster de ondersteuning kan bieden waar de leerling de meeste baat bij heeft.

In 14 van de 817 nader geanalyseerde dossiers (2 procent) wordt een observatieplaatsing afgegeven door de Cvl's. De Cvl's passen de criteria in bijna al deze dossiers correct toe. Alleen in een enkel dossier in cluster 3 wordt op basis van de aanwezige gegevens en de onderbouwing van de Cvl onvoldoende duidelijk waarom gekozen is voor een observatieplaatsing.

3 CONCLUSIES

Het integraal toezicht rec's richt zich op de uitvoering van de taken van het rec en de Cvl door een integrale benadering van het toezicht. De inspectie heeft daarbij twee centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de kwaliteit van uitvoering van de rec-taken?
2. Is de indicatiestelling conform de wettelijke eisen?

In dit hoofdstuk beschrijft de inspectie haar conclusies op beide onderzoeksvragen op basis van de resultaten uit hoofdstuk 2.

3.1 Wat is de kwaliteit van uitvoering van de rec-taken?

In 2008 heeft de inspectie 32 objecten van toezicht (rec's) bezocht in het kader van het integraal toezicht rec's. Drie objecten van toezicht zijn door de inspectie in november 2007 bezocht in verband met een proefonderzoek ter voorbereiding op het integraal toezicht in 2008.

Op basis van beide onderzoekstrajecten hebben elf onderzoeken geleid tot een oordeel 'zeer zwak' rec. Dit is bijna een derde van alle rec's. Deze rec's zijn door de inspectie onder verscherpt toezicht geplaatst. Een overzicht van deze rec's is opgenomen in bijlage III.

Op het vlak van de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken hebben alle elf zeer zwakke rec's hebben met elkaar gemeen dat zich ernstige tekortkomingen voordoen op het gebied van:

- de ondersteuning van ouders bij de aanmelding voor indicatiestelling;
- het systematisch bewaken van de (kwaliteit) van de ambulante begeleiding;
- het nemen van maatregelen om de kwaliteit te behouden en zonodig te verbeteren en;
- het waarborgen dat de indicatiestelling niet wordt beïnvloed door de belangen van de bij de uitkomst van de indicatiestelling betrokken partijen.

Bij twee derde van de rec's is dus sprake van een voldoende kwaliteit van uitvoering van ten minste de wettelijke taken van het rec. Van de elf rec's onder verscherpt toezicht behoren twee rec's tot cluster 2 (totaal vier rec's; 50 procent), vier rec's tot cluster 3 (totaal zeventien rec's; ruim 23 procent) en vijf rec's tot cluster 4 (totaal veertien rec's; ruim 35 procent).

Management en organisatie van het rec

De inspectie is van oordeel dat het goed functioneren van een rec in belangrijke mate afhankelijk is van de wijze waarop de aansturing plaatsvindt. Bij het merendeel van de 32 rec's (84 procent) doen zich op het gebied van het management en de organisatie tekortkomingen voor. Bij deze rec's is de beleidsvoering meestal onvoldoende doeltreffend en is sprake van onvoldoende samenhang tussen de organisatiestructuur, het strategisch beleid van het rec en het financieel beheer.

Bij een groot aantal rec's bleek de positionering van de rec-coördinator in formeel opzicht onvoldoende geregeld. Met name de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet of onvoldoende transparant en/of onvoldoende doelmatig belegd.

Deze tekortkomingen hangen in belangrijke mate samen met de wijze waarop rec's zijn georganiseerd. Bij vrijwel alle rec's geeft het rec-bestuur desgevraagd te kennen beleidsmatig te (willen) anticiperen op voorgenomen beleid van de rijksoverheid bij 'Passend onderwijs'. Een aantal van de in de rec's samenwerkende schoolbesturen gebruikt hierbij het uitgangspunt voor zichzelf maximale ruimte te willen realiseren om in te kunnen spelen op regionale ontwikkelingen binnen Passend onderwijs. Het resultaat is in een aantal gevallen dat een rec als een formeel-juridische constructie is ingericht, waarbij de aan het rec deelnemende schoolbesturen overwegend zelf de wettelijke taken uitvoeren en daarbij in enkele gevallen de eigen belangen niet ontstijgen.

Daar staan ook rec's tegenover waarbij één of meer schoolbesturen de ambitie hebben om naast de uitvoering van de wettelijke taken ook het verzorgen van het (voortgezet) speciaal onderwijs als een opdracht voor het rec te zien. Veelal hebben deze rec's de uitvoering van de begeleiding van ouders en de coördinatie van de ambulante begeleiding ondergebracht bij een centrale dienst, wat in belangrijke mate bijdraagt aan een goede uitvoering van beide wettelijke taken van het rec. Het management van het rec vervult in de aansturing van het rec op de uitvoering van de wettelijke taken dan in de regel een centrale rol, op basis van helder en doelmatig belegde taken en bevoegdheden.

De inspectie betreft bij het integraal toezicht op de rec's ook de wijze waarop het rec inzicht heeft in de kwantitatieve ontwikkeling van het aantal geïndiceerde leerlingen⁷. In dat kader is voor rec's het voeren van extern overleg voor het verkrijgen van inzicht over de kwantitatieve ontwikkeling van het aantal aangemelde leerlingen, geïndiceerde leerlingen en rugzakleerlingen een nieuwe 'opdracht'. Zij hebben op dit vlak in vrijwel alle gevallen nog geen beleid ontwikkeld. Het bezoek aan het rec is voor het merendeel van de rec's aanleiding beleid ter zake te gaan ontwikkelen. Bij enkele rec's waren op dit punt al beleidsrijke initiatieven genomen.

De verantwoordelijkheid van het bestuur van het rec voor de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken brengt met zich mee dat het rec-bestuur op de onderscheiden wettelijke taken concrete (beleids)doelen heeft geformuleerd. Daarop aansluitend beschikt het bestuur over instrumenten om vast te kunnen stellen of aan deze beleidsdoelen succesvol uitvoering is (en wordt) gegeven op ieder van de wettelijke taken. De inspectie constateert dat vrijwel geen enkel rec-bestuur dergelijke beleidsdoelen heeft vastgelegd. Wel treft de inspectie in een groot aantal bedrijfsplannen in min of meer algemene termen geformuleerde beleidsintenties aan. Een uitwerking hiervan in concrete opbrengsten of prestatie-indicatoren ontbreekt vaak. Het management ontbeert daarmee echter een belangrijk kader voor een adequate aansturing van het rec.

Het ontbreken van concreet geformuleerde beleidsdoelen of prestatie-indicatoren belemmert ook de inrichting van een functioneel systeem van intern toezicht. In het verlengde hiervan stelt de inspectie vast dat het management in het merendeel van de rec's (nog) geen actief kwaliteitszorgbeleid voert. Dat wil niet zeggen dat de rec's op dit vlak geen activiteiten ontwikkelen, maar deze zijn nog niet zodanig dat

⁷ Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten Generaal van 4 september 2007; KST 109.838, tkkst 30.956-14.

al van een systematisch en planmatig handelen gesproken kan worden, gericht op behoud en verbetering van kwaliteit. Het ontbreken van concreet geformuleerde beleidsdoelen draagt hier naar het oordeel van de inspectie in belangrijke mate in belemmerend opzicht toe bij.

Ondersteuning ouders

Het rec heeft tot taak ouders te ondersteunen bij het aanvragen van een indicatie voor het (voortgezet) speciaal onderwijs of een leerlinggebonden budget en bij het zoeken naar een school voor hun kind. Het rec dient in dit verband ten minste te hebben vastgelegd tot welke intakefunctionaris ouders zich kunnen wenden. Vrijwel alle rec's doen dit naar behoren. Ook dient het rec, in casu de trajectbegeleider of case-manager, procedures en termijnen (actief) te bewaken. Hierin slaagt twee derde van de rec's in voldoende mate. De rec's die hier niet in voldoende mate in slagen, zijn door de inspectie onder verscherpt toezicht geplaatst.

Opvallend is dat het merendeel van de rec's (81 procent), bij de uitvoering van hun taak ouders te begeleiden bij het aanvragen van een indicatie en het vinden van een school voor hun geïndiceerde kind, onvoldoende waarborgen heeft ingericht voor de bescherming van de rechten van ouders. Dit betreft zowel het recht van ouders om ondanks een negatief advies van een trajectbegeleider, ouderondersteuner of case-manager het dossier toch aan te bieden aan de Cvl, alsmede het recht van ouders op effectuering van een positieve indicatie met de bedoeling plaatsing op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. De (actieve) voorlichting aan ouders over hun rechten en plichten op deze punten schiet bij het merendeel van de rec's tekort. Wel wijzen vrijwel alle rec's ouders op het recht van bezwaar tegen een besluit van de Cvl. Zij hebben daartoe op hun website veelal een verwijzing opgenomen naar de landelijke Bezwaar Advies Commissie (BAC).

Coördinatie ambulante begeleiding

Het rec heeft ook tot taak de ambulante begeleiding voor de geïndiceerde leerlingen te coördineren. De uitvoering van de ambulante begeleiding zelf is geen taak van het rec. Deze taak is voorbehouden aan de in het rec samenwerkende schoolbesturen.

De coördinerende taak behelst ten minste dat het rec de inzet van de ambulante begeleiding ten behoeve van scholen voor regulier onderwijs coördineert, al dan niet via een centrale dienst. Aan deze coördinerende taak zijn een aantal aspecten te onderscheiden. Voor een effectieve coördinatie heeft het rec de coördinatie uitgewerkt in een organisatiemodel, taken en verantwoordelijkheden. Het rec heeft ook (streef)doelen geformuleerd voor het begeleidingsproces en de resultaten. Het rec bewaakt daarnaast systematisch de ambulante begeleiding en neemt maatregelen om de kwaliteit te behouden en zonodig te verbeteren. Bij twee derde van de rec's voldoet de coördinatie van de ambulante begeleiding aan deze kenmerken. Bij een derde van de rec's is dit niet het geval.

Onafhankelijkheid Cvl

De derde wettelijke taak van het rec behelst het in stand houden van een (onafhankelijke) Commissie voor de Indicatiestelling (Cvl). Het rec-bestuur dient te waarborgen dat de indicatiestelling niet beïnvloed wordt door de belangen van de bij de uitkomst van de indicatiestelling betrokken partijen. Drie aspecten zijn daarbij van doorslaggevend belang:

1. het rec-bestuur waarborgt dat de door het mee in stand gehouden Cvl op onafhankelijke wijze in de indicatiestelling kan voorzien;
2. de samenstelling van de Cvl voldoet aan de wettelijke eisen;
3. de Cvl is voor de voortgang van het eigen primaire proces niet afhankelijk van andere organisaties of functionarissen.

Bij ruim twee derde van de rec's zijn op deze drie aspecten voldoende waarborgen aanwezig. De rec's waar deze waarborgen onvoldoende zijn ingericht, zijn door de inspectie onder verscherpt toezicht gesteld.

De inspectie is positief over de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken bij het merendeel van de rec's, maar wijst daarnaast op het belang van een doelmatige organisatie van het rec. Dat schoolbesturen maximale ruimte willen realiseren om in te kunnen spelen op regionale ontwikkelingen in het kader van 'Passend onderwijs' laat onverlet dat zij, voor een kwalitatief goede uitvoering van de wettelijke taken van het rec op niveau van het rec, uitwerken en borgen welke synergie op basis van samenwerking mogelijk is en welke gemeenschappelijke kwaliteiten benoemd kunnen worden. Het risico dat schoolbesturen bij strategische positionering in het kader van Passend onderwijs de eigen belangen niet overstijgen, wordt hiermee in belangrijke mate beperkt.

3.2 Is de indicatiestelling conform de wettelijke eisen?

Voorwaarde voor het verkrijgen van een 'rugzak' in het reguliere onderwijs, dat recht geeft op aanvullende voorzieningen en ondersteuning vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs of plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs, is de toekenning van een positieve beschikking door de onafhankelijke Commissie voor de Indicatiestelling (Cvl) van het rec.

Het toezicht gaat na of de Cvl's de indicatiecriteria op correcte en gelijke wijze hanteren. Naast een aantal organisatorische en administratieve aspecten dient de Cvl bij haar oordeels- en besluitvorming de aard en ernst van de stoornis, de ernst van de onderwijsbeperking en de toereikendheid van de reguliere zorg te betrekken.

Bij het toezicht op de indicatiestelling beoordeelt de inspectie op basis van dossieranalyse de organisatorische en administratieve aspecten van de Cvl. Ook beoordeelt de inspectie of zij op grond van de indicatiecriteria en de toegestane afwijkingen daarop, de oordelen en de besluiten van de Commissies voor de Indicatiestelling (Cvl) kan onderschrijven.

Organisatorische en administratieve aspecten Cvl

De Cvl's hebben moeite te voldoen aan alle wettelijke voorschriften op het gebied van de organisatorische en administratieve aspecten van de indicatiestelling. Deze aspecten hebben met name betrekking op de volledigheid van de dossiers, het gebruik van het digitale protocol en het naleven van de voorschriften in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Iets minder dan een vijfde van alle rec's waarborgt ten volle dat alle voorgeschreven informatie in de dossiers aanwezig is. De inspectie hanteert hierbij een norm van 100 procent. Dat wil zeggen dat in alle geanalyseerde dossiers de voorgeschreven informatie aanwezig moet zijn. Een voorbeeld van voorgeschreven informatie is het door de ouders ondertekend aanmeldingsformulier. Ter relativering: in 88 procent van alle geanalyseerde dossiers is de voorgeschreven informatie aanwezig.

Een belangrijk registratie en verantwoordingsinstrument voor de Cvl's is het digitale protocol, opgenomen in een internetapplicatie: CVI-Net. Zij dienen in het digitale protocol, naast gegevens van de aanvrager en de leerling, ook de oordeelsvorming over alle aanvragen op uniforme wijze vast te leggen. Slechts de helft van alle rec's slaagt er in om het tempo van behandelen van alle aanvragen gelijk te laten lopen met het completeren van de gegevens in het protocol en dat in technische zin binnen een termijn van zes weken over te dragen aan de inspectie. Hoewel een flink aantal rec's wordt geconfronteerd met een grote indicatiedruk is de inspectie van oordeel dat het gebruik van het digitale protocol sneller kan en moet. Dit geldt met name de overdracht van de protocollen uit oogpunt van verantwoording door de Cvl's en het beschikbaar zijn van kengetallen over de indicatiestelling, waaronder het aantal positieve en negatieve beschikkingen.

Het besluit dat de Cvl neemt, is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bij geen enkel rec is naar het oordeel van de inspectie sprake van een correcte toepassing van de in de Awb genoemde termijnen. De inspectie acht dit ernstig.

De inspectie verklaart deze situatie uit het feit dat in het veld verschillen in opvatting leven over bij wie (rec of Cvl) een aanvraag wordt ingediend en op welk moment de genoemde termijnen vervolgens in werking treden. De inspectie heeft daarom met alle Cvl's uitvoerig gesproken over de termijnen die in het kader van de Awb een rol spelen bij de indicatiestelling en het moment waarop deze termijnen ingaan.

Aard en ernst van de stoornis

De Cvl dient bij de besluitvorming over de indicatiestelling gegevens over de aard en de ernst van de stoornis te betrekken. Ongeveer een derde van de Cvl's (34 procent) voldoet in voldoende mate aan deze opdracht, waarbij ten minste 90 procent van de door de inspectie geanalyseerde dossiers aan de wettelijke voorschriften voldoet. Bij de dossiers die niet aan de voorschriften voldoen, is in de regel sprake van verouderde informatie, ontbrekende informatie of een te ruime interpretatie van het stoorniscriterium. De inspectie is van oordeel dat de oordeels- en besluitvorming door de Cvl's over de aard en ernst van de stoornis beter kan en moet.

Ernst van de onderwijsbeperking

Een tweede (inhoudelijke) indicatiecriterium betreft de ernst van de onderwijsbeperking. De Cvl dient bij de besluitvorming over de ernst van de onderwijsbeperking gebruik te maken van een onderwijskundig rapport en/of van andere verslagen en het oordeel te baseren op voorgeschreven informatie. Daarbij moet de beschrijving van de ernst van de onderwijsbeperking zoveel mogelijk toegesneden zijn op de aard van de stoornis van de aangemelde leerling. Hoewel het correct toepassen van de voorgeschreven criteria over de onderwijsbeperking voor alle clusters een complex afwegingsproces behelst en de inhoud van de voorschriften per cluster verschillend is, constateert de inspectie dat de Cvl's regelmatig een te globale of te brede interpretatie hanteren en zodoende te gemakkelijk en ten onrechte een onderwijsbelemmering vaststellen. Slechts iets meer dan een kwart van de Cvl's slaagt erin het oordeel over de onderwijsbeperking in voldoende mate te baseren op de voorgeschreven criteria. Zonder afbreuk te willen doen aan de complexiteit van het afwegingsproces waarvoor de Cvl's zich gesteld zien, is de inspectie van oordeel dat ook bij dit indicatiecriterium de oordeels- en besluitvorming door de Cvl's moet verbeteren.

Toereikendheid van de zorg

Naast informatie over de aard en ernst van de stoornis en de aard van de onderwijsbeperking, dient de Cvl bij de besluitvorming over de indicatiestelling ook informatie over de toereikendheid van de zorg te betrekken.

Bij het beoordelen van de (on)toereikendheid van de zorg moeten de Cvl's met name kunnen beschikken over onderwijskundige rapporten en handelingsplannen van voldoende kwaliteit. Daarnaast is van belang dat de informatie afkomstig is van ter zake bevoegde deskundigen. De Cvl staat vervolgens voor de opdracht tot een oordeel te komen over de (on)toereikendheid van het gangbare zorgaanbod. De Cvl is, evenals bij het criterium van de onderwijsbeperking, ook bij de beoordeling van de (on)toereikendheid van de zorg in belangrijke mate afhankelijk van informatie die haar wordt aangereikt. De inspectie is van oordeel dat het ontbreken van een goede evaluatie van de handelingsplanning de Cvl in belangrijke mate belemmert bij het verkrijgen van een helder beeld van de toereikendheid van de geboden zorg. Zo ontbreekt veelal informatie op het gebied van:

- 'SMART' geformuleerde leerdoelen;
- de organisatie, frequentie en duur van specifieke hulp;
- de wijze waarop de vorderingen worden gevolgd.

Dat maakt de beoordeling door de Cvl van de (on)toereikendheid van de zorg kwetsbaar. Veel Cvl's geven te kennen een spanningsveld te ervaren tussen enerzijds een strikte toepassing van de criteria en anderzijds het belang van het kind in die gevallen waarin door de school van herkomst onvoldoende of onvolledige informatie wordt aangedragen bij de beoordeling van de aard en ernst van de stoornis en/of de (on)toereikendheid van de zorg. In een dergelijke situatie kiezen de Cvl's er in de regel voor als uitgangspunt bij de besluitvorming het belang van het kind te laten prevaleren.

Naast het feit dat de Cvl's ook bij dit criterium regelmatig een te globale of te brede interpretatie hanteren en zodoende te gemakkelijk en ten onrechte een onderwijsbelemmering vaststellen, ziet de inspectie in de eerder genoemde afhankelijkheid van informatie van derden een belangrijke verklaring van het gegeven dat slechts drie Cvl's erin slagen tot een deugdelijk oordeel te komen over de toereikendheid van de zorg. Dit is slechts 10 procent van het totaal aantal rec's.

Ook hier verwijst de inspectie naar de complexiteit van het afwegingsproces maar beklemtoont daarnaast dat verbetering van de oordeels- en besluitvorming sterk dient te verbeteren. Zij is zich bewust van het feit dat de Cvl in formeel opzicht niet verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de informatie die ze ontvangt. Deze formele verantwoordelijkheid berust bij de schoolbesturen; zowel bij de besturen van de scholen voor basisonderwijs, voortgezet onderwijs en de regionale opleidingscentra, als bij de in het rec samenwerkende besturen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze bestuurlijke verantwoordelijkheid biedt het rec en de Cvl naar het oordeel van de inspectie het aangrijpingspunt voor de beïnvloeding van de eerder geschetste afhankelijkheidsrelatie. De kwaliteit van de handelingsplannen en de onderwijskundige rapporten kan en moet dan ook een onderwerp van gesprek zijn bij het extern overleg van het rec over de kwantitatieve ontwikkeling van het aantal aangemelde leerlingen, geïndiceerde leerlingen en rugzakleerlingen.⁸

⁸ Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten Generaal van 4 september 2007; KST 109.838, tkkst 30.956-14.

Hoewel 90 procent van de rec's inmiddels extern overleg voert over de toereikendheid van de zorg, dragen de effecten van dit overleg nog onvoldoende bij aan een correcte toepassing van het zorgcriterium. Een belangrijke impuls tot verbetering van de oordeelsvorming over de toereikendheid van de zorg wordt bereikt door in het extern overleg van het rec nadrukkelijk de knelpunten bij de oordeelsvorming over de toereikendheid van de zorg te betrekken en alle (keten)partners daarbij aan te spreken op de eigen verantwoordelijkheid. Dit overleg kan verder een belangrijke bijdrage leveren bij het realiseren van de ambities van schoolbesturen bij veel rec's om waar mogelijk maximaal aan te kunnen sluiten bij regionale ontwikkelingen, in het kader van beleidsvoornemens van de landelijke overheid gericht op onder andere 'Passend onderwijs'.

Oordeels- en besluitvorming van de Cvl

De inspectie stelt, op basis van de door haar geanalyseerde dossiers, bij vrijwel alle rec's ten opzichte van 2006/2007 een toename in overeenstemming in oordeel vast. Ook de mate van overeenstemming in besluit tussen de inspectie en de Cvl is in 2007/2008 bij vrijwel alle Cvl's (sterk) toegenomen ten opzichte van het voorgaande jaar (2006/2007).

Hoewel de mate van overeenstemming in oordeel bij vrijwel alle Cvl's lager is dan de overeenkomst in besluit, is de inspectie desondanks ook over de toename in overeenstemming in oordeel positief gestemd. De reden hiervoor is dat bij de beoordeling van de mate van overeenkomst in oordeel de vraag centraal staat of de Cvl op basis van het inhoudelijke afwegingsproces tot een correct oordeel op de drie onderscheiden indicatiecriteria is gekomen en de regels goed heeft toegepast, los van het uiteindelijk genomen besluit. De overeenkomst in besluit geeft vervolgens aan in welke mate sprake is van uiteindelijk correct afgegeven positieve beschikkingen.

Als mogelijke verklaring voor de toename op beide aspecten wijst de inspectie op het feit dat de Cvl's over het algemeen een stabiele samenstelling kennen (weinig wisseling in personele bezetting) en daarmee in toenemende mate ook een kennisbestand over de interpretatie van de criteria en de bandbreedte in de interpretatieruimte die daarbij mogelijk is, hebben opgebouwd. De inspectie treft in de gesprekken met de Cvl steeds betrokken professionals met een grote materiedeskundigheid aan tafel.

Opvallend bij de reacties van de Cvl's op de bevindingen en conclusies van de inspectie is dat veel Cvl's veel vragen en opmerkingen over de interpretatie van de criteria ter discussie aan de inspectie voorleggen. Dit ondanks de in de afgelopen jaren opgebouwde kennis en ervaring bij de indicatiestelling. De inspectie ziet hierin een indicatie voor de complexiteit van de problematiek die in de indicatiecriteria besloten ligt.

Ook ziet de inspectie in de vele vragen en opmerkingen een indicatie voor de handelwijze van de Cvl's om de grenzen van de bandbreedte bij de interpretatie van de indicatiecriteria te verkennen. De inspectie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat door het eerder genoemde spanningsveld dat veel Cvl's ervaren tussen een strikte toepassing van de criteria en het belang van het kind, ze zich moreel gedwongen voelen af te wijken van de regelgeving. Daarnaast speelt mogelijk ook de bij de aanvang van de integrale toezicht (2007/2008) aangekondigde verscherping van het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften bij de indicatiestelling een rol.

De inspectie verbindt aan de (positieve) bevindingen en conclusies over de toegenomen overeenkomst in oordeel en besluit de conclusie dat de kwaliteit van

de indicatiestelling beter kan en moet, gelet op het grote maatschappelijke belang dat met een correcte toepassing van de indicatiestelling gemoeid is. Ter ondersteuning van deze opdracht aan de Cvl's wijst de inspectie op het volgende.

Op basis van een selectie van ruim achthonderd dossiers blijkt dat de Cvl's in het schooljaar 2006/2007 bij 48 procent van de geanalyseerde dossiers een positieve beschikking hebben afgegeven, terwijl daar op basis van een strikte toepassing van de indicatiecriteria geen grond voor aanwezig is.

In het schooljaar 2007/2008 is sprake van een sterke daling tot 16 procent.

Ondanks deze positieve ontwikkeling blijft sprake van een zorgelijke situatie, met name wanneer in ogenschouw wordt genomen dat in 2007/2008 landelijk 35.902 positieve beschikkingen (93,5 procent) zijn afgegeven.

De inspectie heeft geen aanleiding te twijfelen aan de integriteit van handelen van de Cvl's. Wel heeft de inspectie bij enkele van de onder verscherpt toezicht geplaatste 'zeer zwakke' rec's tekortkomingen vastgesteld die betrekking hebben op onvoldoende waarborgen van formele aard voor de onafhankelijke indicatiestelling. Verder stelt de inspectie vast dat vrijwel alle Cvl's het criterium voor het vaststellen van de stoornis, het criterium voor de onderwijsbeperking alsook het criterium voor het aantonen van een ontoereikende reguliere zorgstructuur onvoldoende strikt hanteren.

Het Besluit leerlinggebonden financiering voorziet in de mogelijkheid voor de Cvl om in specifieke situaties op basis van een 'beredeneerde afwijking' tot een positief besluit te komen, hoewel de leerling niet aan alle criteria voldoet. Dit kan echter alleen wanneer voor de leerling sprake is van een belemmering in de onderwijssituatie waarvan de ernst gelijk is aan die van een handicap, ziekte of stoornis die wel aan de indicatiecriteria voldoet. Voor een positieve beschikking moet worden aangetoond dat de reguliere zorgmogelijkheden ontoereikend zijn gebleken. Een beredeneerde afwijking van dit zogenoemde 'zorgcriterium' is niet toegestaan. De inspectie plaatst in dit verband de kanttekening dat de Cvl's de afzonderlijke criteria veelal onvoldoende strikt hanteren en te gemakkelijk oordelen dat beredeneerd mag worden afgeweken van een criterium. Daarnaast oordelen de Cvl's regelmatig dat aan alle criteria wordt voldaan, terwijl de stoornis of de onderwijsbelemmering strikt genomen niet voldoet aan de criteria en alleen op basis van een beredeneerde afwijking een (positieve) beschikking kan worden afgegeven.

3.3 Vervolg van het toezicht

Hoewel de inspectie al vanaf 2003 toezicht houdt op de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken van het rec en vanaf 1 januari 2008 ook op het toezicht op de indicatiestelling, heeft ze in 2008 het toezicht voor de eerste maal gestalte gegeven vanuit een integrale benadering. Daarmee is van iedere rec een scherp beeld ontstaan van de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken en de kwaliteit van de indicatiestelling, vastgelegd in een kwaliteitsprofiel met een toelichting en achtergrondinformatie. Het landelijk beeld is beschreven in dit rapport.

Hoewel de inspectie op basis van het landelijk beeld gematigd optimistisch is over de ontwikkeling die de rec's doormaken, heeft de inspectie ook een aantal aandachtspunten en risico's vastgesteld. Dit leidt ertoe dat de inspectie in 2009 het integraal toezicht op de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken van het rec en de indicatiestelling vanuit een projectmatige opzet voortzet.

Het integraal toezicht op de rec's is in 2008 uitgevoerd door drie inspecteurs in twee vaste teams. Deze werkwijze is, gelet op het specialistisch karakter van het integraal toezicht op de rec's, succesvol gebleken.

Er is in het veld een breed draagvlak ontstaan voor de werkwijze van de inspectie bij het integraal toezicht op de rec's. Rec's geven aan tevreden te zijn over de wijze waarop het bezoek is verlopen en de wijze waarop de bevindingen en conclusies tot stand zijn gekomen. Er is bij vrijwel alle rec's sprake van herkenning en erkenning van de bevindingen en conclusies door het rec-bestuur.

De inspectie zet deze werkwijze voort bij het integraal toezicht op de rec's in 2009, met dien verstande dat het toezicht wordt uitgevoerd door een vast team van twee inspecteurs, aangevuld met de contactinspecteur voor het desbetreffende rec-bestuur. Met deze werkwijze wil de inspectie niet alleen specialistische kennis borgen, maar deze ook breder spreiden. Daarmee kan de projectmatige uitvoering van het integraal toezicht na 2009 worden verlaten en kan het toezicht op de rec's deel uit gaan maken van de 'reguliere' toezichtactiviteiten.

Een goede communicatie met het veld over de uitgangspunten van het toezicht en de wettelijke grondslag daarvan is belangrijk voor het handhavingstraject dat aan het toezicht is verbonden. Open communicatie is tevens van belang met het oog op het draagvlak dat in het afgelopen jaar tot stand is gebracht. In dat kader heeft de inspectie op 19 maart 2009 een landelijke bijeenkomst georganiseerd, gericht op uitwisseling van ervaringen over het afgelopen jaar en de presentatie op hoofdlijnen van de bevindingen en conclusies op basis van het integraal toezicht in 2008.

Met het opheffen van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) is ook de voorlichtingsfunctie ten behoeve van de CvI's weggevallen. De CvI's vinden dit een (sterk) gemis. Aangezien de inspectie als toezichthouder geen taak heeft in begeleidende of adviserende zin is het momenteel de vraag op welke manier vragen uit het veld moeten worden beantwoord. Over het inrichten van een centraal loket vindt momenteel overleg plaats met de WEC-Raad en het ministerie van OCW.

De integrale toezichtbenadering, zoals vastgelegd in het 'Toezichtkader Integraal Toezicht Rec's 2008', is uitgewerkt in een waarderingskader en daarop aansluitende instrumenten ter ondersteuning van de uitvoering van het toezicht. De uitvoering van het toezicht in het afgelopen projectjaar heeft geleid tot het inzicht dat herziening van het waarderingskader op onderdelen wenselijk is. Deze herziening richt zich zowel op enkele indicatoren die betrekking hebben op de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken van het rec als op de indicatiestelling.

De herziening heeft tot doel de inspectie in staat te stellen in het toezicht scherper aan te sluiten bij tekortkomingen op het gebied van de rechten en plichten van ouders en het extern overleg van het rec over het zorgaanbod. Daarnaast zijn een beperkt aantal indicatoren die onvoldoende bijdragen aan het oordeel over de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken vervallen.

Op het gebied van de indicatiestelling bleek in het oorspronkelijk (door de LCTI ontwikkelde) waarderingskader sprake van een enigszins onevenwichtige opbouw van indicatoren die betrekking hebben op formeel organisatorische en administratieve aspecten bij de indicatiestelling en indicatoren die betrekking hebben op de inhoudelijke beoordeling van de indicatiecriteria. De inspectie heeft deze onevenwichtige opbouw herzien. Met het gewijzigde onderscheid tussen enerzijds indicatoren die betrekking hebben op de organisatorische en administratieve aspecten en anderzijds de inhoudelijke oordeelsvorming wil de

inspectie de kwaliteit van de indicatiestelling door de Cvl's scherper zichtbaar te maken. De inspectie sluit hiermee ook beter aan bij ervaringen van de Cvl's zelf.

LITERATUUR

Arts, M. (2005). *Indicatiestelling en criteria voor het speciaal onderwijs of een rugzak. Brochure voor ouders*. Den Haag: LCTI.

Arts, M. (2006). *Indicatiestelling en criteria voor de rugzak in het middelbaar beroepsonderwijs. Brochure voor jongeren en ouders*. Den Haag: LCTI.

Dijk, B. van & Slabbèrtje, A. (2007). *Groeistuipe in het speciaal onderwijs*. Den Haag: Operatie Jong.

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (2006). *Advies over de groei van de deelname aan cluster 4*. Den Haag: LCTI.

Greef, E.E.M. de, Stoutjesdijk, R. & Selanno, V. (2006). *Het gebruik van de beredeneerde afwijking in de schooljaren 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006*. Den Haag, LCTI.

Greef, E.E.M. de (2006). *Advies van de LCTI over de toekenning van een indicatie voor zorg van cluster 4 aan ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen*. Den Haag: LCTI.

Greef, E.E.M. de & Rijswijk, C. van (2006). *De groei van de deelname aan cluster 4: opvattingen over oorzaken en groeibeperkende maatregelen*. Den Haag: LCTI.

Greef, E.E.M. de (2007). *Afstemming indicatiecriteria VSO-ZMLK en Praktijkonderwijs*. Den Haag: LCTI.

Haes, S. de & Arts, M. (2007). *Het indiceren van leerlingen met epilepsie voor leerlinggebonden financiering. Een handreiking*. Den Haag: LCTI.

Inspectie van het Onderwijs (2007). *Wachlijsten speciaal en voortgezet speciaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008). *Gewoon anders in Almere. De kwaliteit van het onderwijs voor rugzakleerlingen in een experimentele setting*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kraan, B. van der & Lomwel, G. van (2006). *Notitie Ontwikkelingen deelname Speciaal Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (2006). *Brochure voor deskundigen: een toegankelijke versie van de officiële regeling*. Den Haag, LCTI.

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (2007). *Advies van de LCTI over het criterium van de beperking in de onderwijsparticipatie bij aanmelding voor cluster 4*. Den Haag: LCTI.

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (2007). *Advies van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling over 2005/2006*. Den Haag: LCTI.

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (2007). *Advies wijziging indicatiecriteria Besluit Leerlinggebonden Financiering*. Den Haag: LCTI.

Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (2007). *Omkijken en vooruitzien: afsluitend rapport*. Den Haag: LCTI.

Lulofs, D. & Arts, M. (2007). *De zeer geringe zelfredzaamheid bij lichamelijk gehandicapte leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Handreiking voor de indicatiestelling cluster 3*. Den Haag: LCTI.

Overmaat, M. & Greef, E. de (2006). *De bekostiging van rugzakken in het speciaal basisonderwijs*. Den Haag: LCTI.

Resing e.a. (2005). *Indicatiestelling speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering*. Amsterdam: Boom test uitgevers.

Resing e.a. (2007). *Indicatiestelling leerlinggebonden financiering MBO. Instrumentarium*. Amsterdam: Boom test uitgevers.

Resing e.a. (2008). *Conditie en instrumentarium. Indicatiestelling speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering*. Amsterdam: Boom test uitgevers.

Ruizeveld de Winter e.a. (2007). *De relatie tussen intelligentie en taalontwikkelingsstoornissen. Keuzes in de indicatiestelling van leerlingen met DSM-problematiek*. Den Haag: LCTI.

Ruizeveld de Winter, E. & Hoenderkamp, E. (2007). *De Indicatiestelling van leerlingen met een Cochleair Implantaat, een verkenning*. Den Haag: LCTI.

Rijswijk, C. van (2006). *Van schoolgebonden indicatiestelling naar indicatie op basis van benodigde zorg*. Den Haag: LCTI.

Stoutjesdijk e.a. (2007). *Evident stabiele kindkenmerken en onveranderde problematiek. Een handreiking*. Den Haag: LCTI.

Bijlage I

Logistiek en organisatie van het dossieronderzoek

Vorbereiding van het dossieronderzoek

Voor het toezicht op de kwaliteit van indiceren door de Cvl's worden in eerste instantie de gegevens geanalyseerd die bij Cfi bekend zijn via het CVI-Net. In deze internetapplicatie wordt elke indicatie-aanvraag geregistreerd en de besluitvorming daarover geprotocolleerd. Het bestand biedt veel kwantitatieve gegevens over de indicatiestelling voor het speciaal onderwijs, maar het bevat echter geen documentatie of voldoende inzicht in de kwaliteit en de juistheid van de genomen besluiten.

Daarom is naast een kwantitatieve analyse van de protocollen voor het toezicht op de indicatiestelling ook gekozen voor een kwalitatieve analyse van de onderliggende leerlingdossiers. Deze (her-)indicatiedossiers moeten door de rec's worden opgeslagen en worden bewaard tot drie jaar na afloop van de gegeven beschikking. De inspectie vraagt per rec een afschrift op van een aantal van deze dossiers om de kwalitatieve analyse te kunnen uitvoeren. Aan de Cvl's wordt gevraagd om uit elk geselecteerd dossier de relevante stukken voor het indicatiebesluit te kopiëren. Dat zijn onder meer alle (para-)medische en psychodiagnostische rapportages, evenals de verslagen uit de jeugdhulpverlening en over de schoolzorg. Samen met het protocol en de correspondentie met de ouders moet deze informatie, die zeer privacy gevoelig is, zorgvuldig worden verpakt en per koerier worden verzonden naar de inspectie. Wanneer de zending bij de inspectie aankomt volgt een speciale postregistratie en wordt het pakket zo spoedig mogelijk opgeborgen in een speciale (brand-)kast, die alleen toegankelijk is voor de dossieronderzoekers, die een geheimhoudingsverklaring hebben getekend.

Beslisregels

Voor het dossieronderzoek wordt gebruik gemaakt van een bestand van reeds overgedragen protocollen in het CVI-Net op een zo actueel mogelijke peildatum. In principe komen de op te vragen dossiers uit de meest recente Cvl-vergadering (besluitdatum). Wanneer dat niet mogelijk is wordt verder terug in de tijd gezocht, tot maximaal een jaar voor de peildatum.

Tijdens het selecteren wordt niet naar de inhoud van de protocollen in het Cvl-Net gekeken maar wordt alleen gewerkt met de nummers van de protocollen, dus volledig anoniem. Daarbij wordt wel rekening gehouden met het feit of het een eerste indicatie of een herindicatie betreft. Ook bijvoorbeeld de aard van de besluiten en de school van herkomst spelen een rol. Zodoende gelden er een aantal principes waarlangs de selectie plaats vindt. Gezien de omvang van de caseload van de Cvl's is een selectie van 25 dossiers per rec een minimum. Daarbij worden de volgende beslisregels gehanteerd:

Soort dossier	Aantal	Bijzonderheden
totaal	25	waarvan
In elk geval:		
met positief besluit	19	indien geen observatieplan, dan 20 keer positief besluit opvragen
met beredeneerde afwijking	4	bij 'lastige' schoolsoorten
verdeling schoolsoorten	naar verhouding	wordt bepaald per Cvl (afhankelijk van wat er is!)
Zo mogelijk:		
observatieplaatsing	1	als er een is
(besluit neg+) BAC-procedure*	1	geheel afgerond (besluit na bezwaar) BAC-dossier inclusief alle correspondentie met ouders en de BAC
opschorting procedure	1	opgeschort wegens onvolledige dossier (gestopt en herstart). Correspondentie met ouders!
'gat' in procedure	1	dossier met grote periode tussen eerste contact en ondertekenen van aanmeld. formulier
goede verdeling	naar verhouding.	rugzakleerlingen en so-geplaatsten
goede verdeling	naar verhouding.	indicatie / herindicatie
goede verdeling	naar verhouding.	(s)bao / vo / praktijkonderwijs/ lwoo / mbo
Zo nodig:		
extra dossiers	5	als overige dossiers daartoe aanleiding geven

*) BAC procedure: ouders kunnen bezwaar aantekenen bij de bezwaaradviescommissie (BAC)

Bij cluster 2 wordt voor het opvragen van de dossiers met een beredeneerde afwijking (BA) vooral gekozen uit dossiers van de schoolsoort sh (slecht horend) en esm (ernstige spraak/taalmoeilijkheden). Bij cluster 3 worden van alle schoolsoorten naar verhouding een paar BA-dossiers opgevraagd als ze er zijn. Bij cluster 4 wordt bij de dossieropvraag zo mogelijk gelet op het soort stoorniscriterium waarop een beroep wordt gedaan:

- diagnose DSM-IV, waarvan de helft met een stoornis uit het autismespectrum (ASS);
- conduct disorder / oppositioneel opstandige gedragsstoornis in termen van DSM IV;
- gerichte geïndiceerde hulpverlening zonder resultaat.

Overige voorbereidingswerkzaamheden

Evenals in de andere sectoren van de onderwijsinspectie is ook bij het integraal toezicht op de rec's een toezichtkader leidend voor de wijze van beoordelen door de inspectie. Voor het toezicht op de indicatiestelling gaat het om de centrale vraag:

'Is de indicatiestelling conform de wettelijke eisen?'

Voor de beantwoording van deze vraag heeft de inspectie een aantal kwaliteitsaspecten en indicatoren geformuleerd.

De inspectie onderscheidt de volgende kwaliteitsaspecten:

- COA: organisatorische en administratieve aspecten Cvl;
- CAE: aard en ernst van de stoornis;
- CEO: ernst van de onderwijsbeperking;
- COZ: ontoereikendheid van de zorg;
- COB: oordeels en besluitvorming Cvl;

De wettelijke grondslag voor deze kwaliteitsaspecten is de Regeling indicatiecriteria en aanmeldingsformulier leerlinggebonden financiering, het Besluit leerlinggebonden financiering, alsmede de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De kwaliteitsaspecten en indicatoren daarbinnen zijn uitgewerkt in een groot aantal vragen in een database, die per dossier door de onderzoekers moeten worden beantwoord. Voor elke nieuwe 'ronde' van dossieronderzoek moet een nieuwe versie van de database worden ingericht, zodat de gegevens van de verschillende analyses per kalenderjaar kunnen worden opgeroepen en vergeleken met elkaar. Naast het voorbereiden van de database moeten ook de minder ervaren onderzoekers goed worden voorbereid. De wettelijke voorschriften omtrent de indicatiestelling en de leerlinggebonden financiering zijn behoorlijk complex en vragen om een specifieke deskundigheid van de dossieronderzoekers. De inspectie investeert daarom extra in een zorgvuldig en intensief inwerk- en scholingstraject van de medewerkers die met deze taak zijn belast, waarbij gestreefd wordt naar een doorlopende lijn vanuit de ervaring die is opgebouwd bij de voormalige toezichthouder.

Het uitvoeren van het dossieronderzoek

Bij het analyseren van het besluitvormingsproces voor een indicatie werkt een onderzoeker het indicatiedossier door aan de hand van de vragen uit de onderzoekersdatabase. Zodoende beoordeelt de onderzoeker het totale dossier in principe op dezelfde manier als de Cvl en controleert daarmee ook het besluit van de Cvl. Elk dossier wordt daarna door een andere onderzoeker beoordeeld. Deze dossieronderzoekers werken onafhankelijk van elkaar hun oordeel uit in de database, waarbij zij zich houden aan helder geformuleerde richtlijnen om de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid te maximaliseren. Een definitief oordeel wordt vastgelegd nadat de beide beoordelingen met elkaar zijn vergeleken en nadat zonodig met behulp van een derde dossieronderzoeker in de rol als arbiter is vastgesteld wat het uiteindelijke inspectiestandpunt over dit dossier is. Wanneer over alle dossiers uit de selectie van een rec een definitief inspectieoordeel is vastgelegd volgt de voorbereiding van de rapportage. Daarbij worden de gegevens gekwantificeerd en kan een totaal analyse per rec plaatsvinden. Het resultaat van de analyse wordt vastgelegd in een deelrapportage in de vorm van een terugkoppeling aan de Cvl. Daarnaast wordt op basis van de historische gegevens van de Cvl een algemeen beeld geschetst, dat samen met het oordeel over de overige kwaliteitsaspecten van een rec een rol speelt in de gesprekken die tijdens een inspectiebezoek in het kader van het integraal toezicht op de rec's worden gevoerd.

Bijlage II

Het toezichtkader integraal toezicht rec's 2008

Het 'Toezichtkader integraal toezicht rec's 2008' bevat achtergrondinformatie over de kwaliteitsaspecten en indicatoren die de inspectie bij haar toezicht in ogenschouw heeft genomen. Het betreft de onderstaande kwaliteitsaspecten en indicatoren. De inspectie heeft alle indicatoren in haar toezicht betrokken.

Kwaliteitsaspect MO: Management en organisatie

Het rec-bestuur zorgt voor een adequate aansturing van het rec. De beoordeling van dit kwaliteitsaspect vindt plaats aan de hand van vijf indicatoren:

- MO1 De beleidsvoering van het rec is doeltreffend.
- MO2 Er is samenhang tussen de organisatiestructuur en het strategisch beleid.
- MO3 Het rec zet de bekostiging zodanig in dat de rec-taken naar behoren uitgevoerd kunnen worden.
- MO4 De inzet van het personeel is gericht op het realiseren van de rec-taken.
- MO5 De aansturing op de doorlooptijden van het indiceringsproces is efficiënt.

Kwaliteitsaspect AB: De coördinatie van de ambulante begeleiding

Het rec zorgt voor de coördinatie van de ambulante begeleiding.

- De beoordeling van dit kwaliteitsaspect vindt plaats aan de hand van vijf indicatoren.
- AB1 Het rec bewaakt systematisch de ambulante begeleiding en neemt maatregelen om de kwaliteit te behouden en zonodig te verbeteren.
- AB2 Het rec coördineert de deskundigheidsbevordering van de ambulante begeleiders.
- AB3 Het rec heeft functionele interne overlegstructuren.
- AB4 Het rec heeft functionele externe overlegstructuren.
- AB5 De coördinatie van de ambulante begeleiding levert concrete resultaten op.

Kwaliteitsaspect BO: Begeleiding ouders

Het rec zorgt voor de ondersteuning van ouders. De beoordeling van dit kwaliteitsaspect vindt plaats aan de hand van vier indicatoren.

- BO1 Het rec ondersteunt ouders bij het indienen van een verzoek tot indicatiestelling door de Commissie voor de Indicatiestelling.
- BO2 Het rec ondersteunt ouders bij de aanmelding.
- BO3 Het rec ondersteunt ouders bij het zoeken naar een school.
- BO4 De ondersteuning die het rec biedt is succesvol en komt overeen met de verwachtingen van ouders.

Kwaliteitsaspect Cvl: Onafhankelijkheid indicatiestelling

Het rec-bestuur waarborgt dat de indicatiestelling niet wordt beïnvloed door de belangen van de bij de uitkomst van de indicatiestelling betrokken partijen.

De beoordeling van dit kwaliteitsaspect vindt plaats aan de hand van één indicator:

- CO1 Het rec-bestuur waarborgt dat de indicatiestelling niet wordt beïnvloed door de belangen van de bij de uitkomst van de indicatiestelling betrokken partijen.

Kwaliteitsaspect COA: Organisatorische en administratieve aspecten Cvl

De Cvl waarborgt dat de indicatiestelling niet negatief wordt beïnvloed door organisatorische en administratieve aspecten. De beoordeling van dit kwaliteitsaspect vindt plaats aan de hand van drie indicatoren:

- COA1 De Cvl zorgt voor volledigheid van de dossiers.
- COA2 De Cvl gebruikt het digitale protocol.
- COA3 De Cvl leeft de voorschriften in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) na.

Kwaliteitsaspect CAE: Aard en ernst van de stoornis

De Cvl betreft bij de besluitvorming over de indicatiestelling gegevens over de aard en ernst van de stoornis. De beoordeling van dit kwaliteitsaspect vindt plaats aan de hand van vier indicatoren:

- CAE1 De rapportages ten behoeve van de besluitvorming over de aard en ernst van de stoornis zijn toereikend.
- CAE2 De Cvl betreft bij de besluitvorming over de indicatiestelling valide instrumenten.
- CAE3 De Cvl betreft bij de besluitvorming over de indicatiestelling valide informatie.
- CAE4 De Cvl beslist met betrekking tot de aard en de ernst van de stoornis op juiste grondslag.

Kwaliteitsaspect COE: Ernst van de onderwijsbeperking

De Cvl betreft bij de besluitvorming over de indicatiestelling informatie over de ernst van de onderwijsbeperking. De beoordeling van dit kwaliteitsaspect vindt plaats aan de hand van twee indicatoren:

- COE1 De rapportages ten behoeve van de besluitvorming over de ernst van de onderwijsbeperking zijn toereikend.
- COE2 De Cvl beslist met betrekking tot de ernst van de onderwijsbeperking op juiste grondslag.

Kwaliteitsaspect COZ: Ontoereikendheid van de zorg

De Cvl betreft bij de besluitvorming over de indicatiestelling informatie over de toereikendheid van de zorg. De beoordeling van dit kwaliteitsaspect vindt plaats aan de hand van drie indicatoren:

- COZ1 De rapportages ten behoeve van de besluitvorming over de toereikendheid van de zorg zijn toereikend.

- COZ2 De Cvl betreft bij de besluitvorming over de toereikendheid van de zorg valide informatie.
- COZ3 De Cvl komt tot een deugdelijk oordeel over de toereikendheid van de zorg.

Kwaliteitsaspect COB: De oordeels- en besluitvorming van de Cvl

De oordeels- en besluitvorming van de Cvl bij indicatiestelling, beredeneerde afwijking en observatieplaatsing verloopt volgens wettelijk voorschrift. De beoordeling van dit kwaliteitsaspect vindt plaats aan de hand van drie indicatoren:

- COB1 Het gebruik van de criteria bij het toetsen van de toelaatbaarheid verloopt volgens wettelijk voorschrift.
- COB2 Het gebruik van de beredeneerde afwijking is volgens wettelijk voorschrift.
- COB3 De onderbouwing van de keuze voor observatieplaatsing is deugdelijk.

Het oordeel 'zeer zwak' (beslisregel) is gebaseerd op ernstige tekortkomingen op drie indicatoren, namelijk:

- COI1: het rec-bestuur waarborgt dat de indicatiestelling niet beïnvloed wordt door de belangen van de bij de uitkomst van de indicatiestelling betrokken partijen en/of,
- BO2: het rec ondersteunt ouders bij de aanmelding en/of,
- AB1: het rec bewaakt systematisch de coördinatie van de ambulante begeleiding en neemt maatregelen om de kwaliteit te behouden en zonodig te verbeteren.

Een rec krijgt het oordeel 'zeer zwak' rec bij een tekortkoming op één of meerdere van deze indicatoren.

Bijlage III

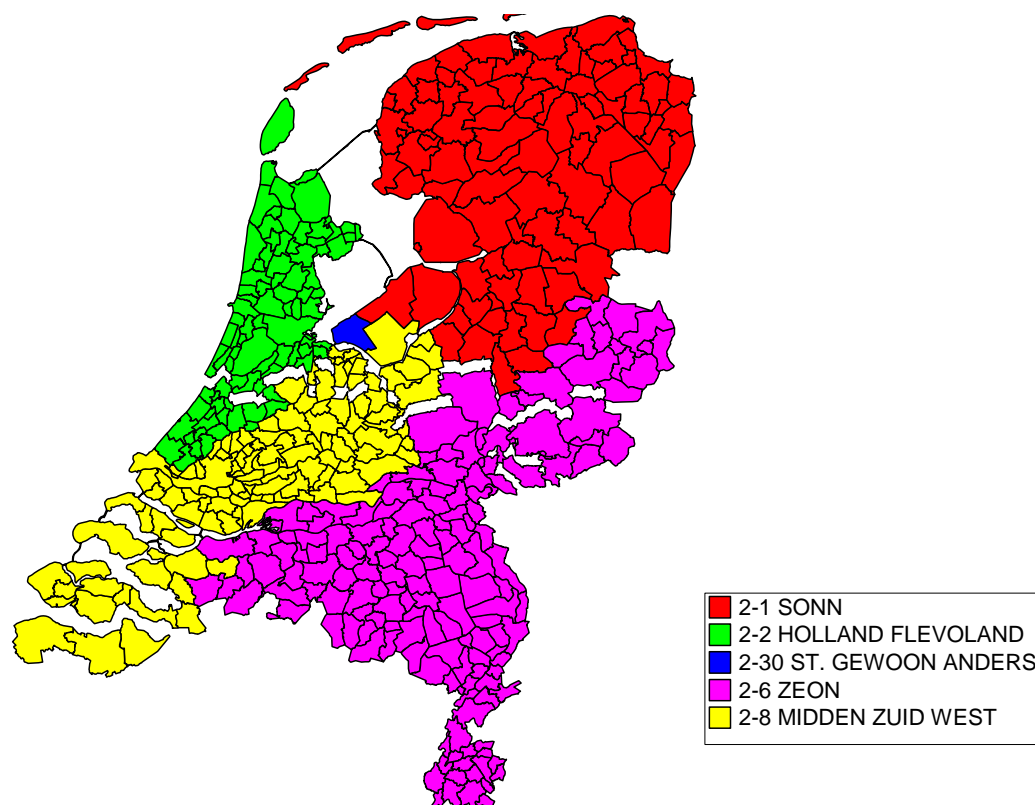
Overzicht zeer zwakke rec's

BRIN	Naam rec	Plaats
27UT	REC 2-2/2-4 Holland/Flevoland	Amsterdam
27RZ	REC 2-6 ZeON	St. Michielsgestel
27UL	REC 3-3 De 4 Provinciën	Meppel
27UF	REC 3-7/3-8 Noord Holland	Amsterdam
27UJ	REC 3-12 Nachtegaal	Rotterdam
27TD	REC 3-18 Zuidoost Brabant	Eindhoven
27TR	REC 4-13 Vierland	Nijmegen
27TU	REC 4-16 Zuid Limburg	Stein
27TV	REC 4-17 diRECT	Venlo
27TW	REC 4-18 Oost Noord-Brabant Chiron	Boxtel
27TX	REC 4-19 West	Den Haag

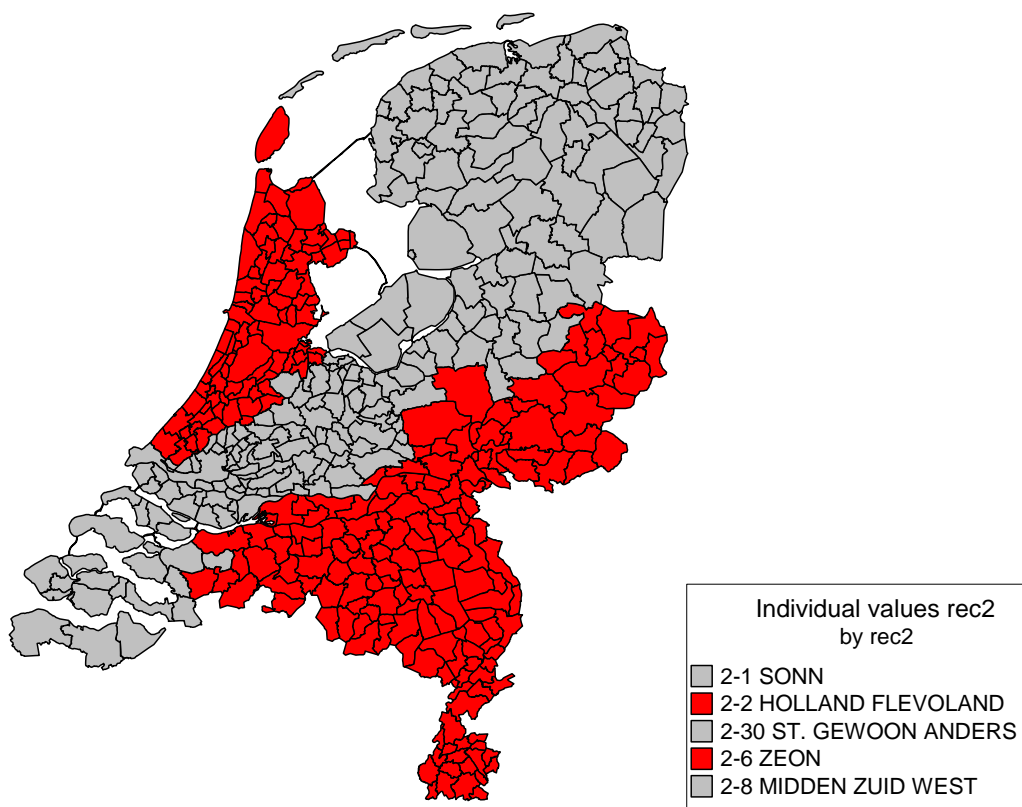
Bijlage IV

Geografische spreiding rec's

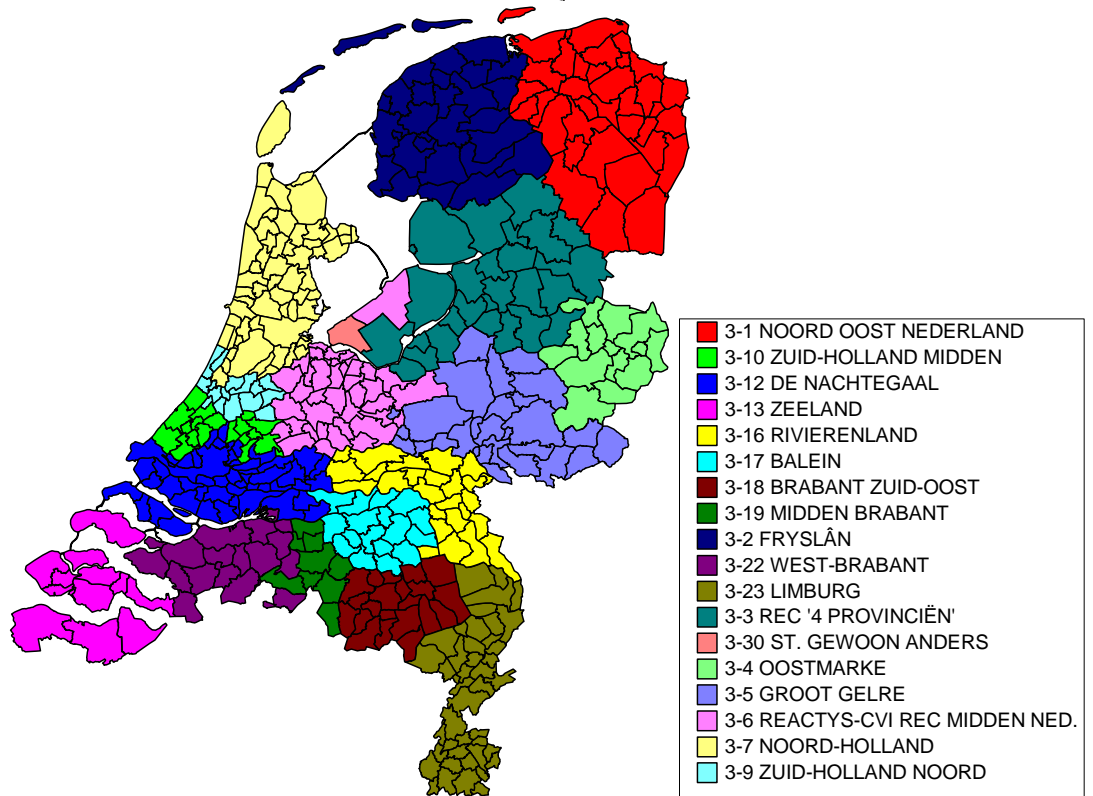
Voedingsgebieden rec's cluster2



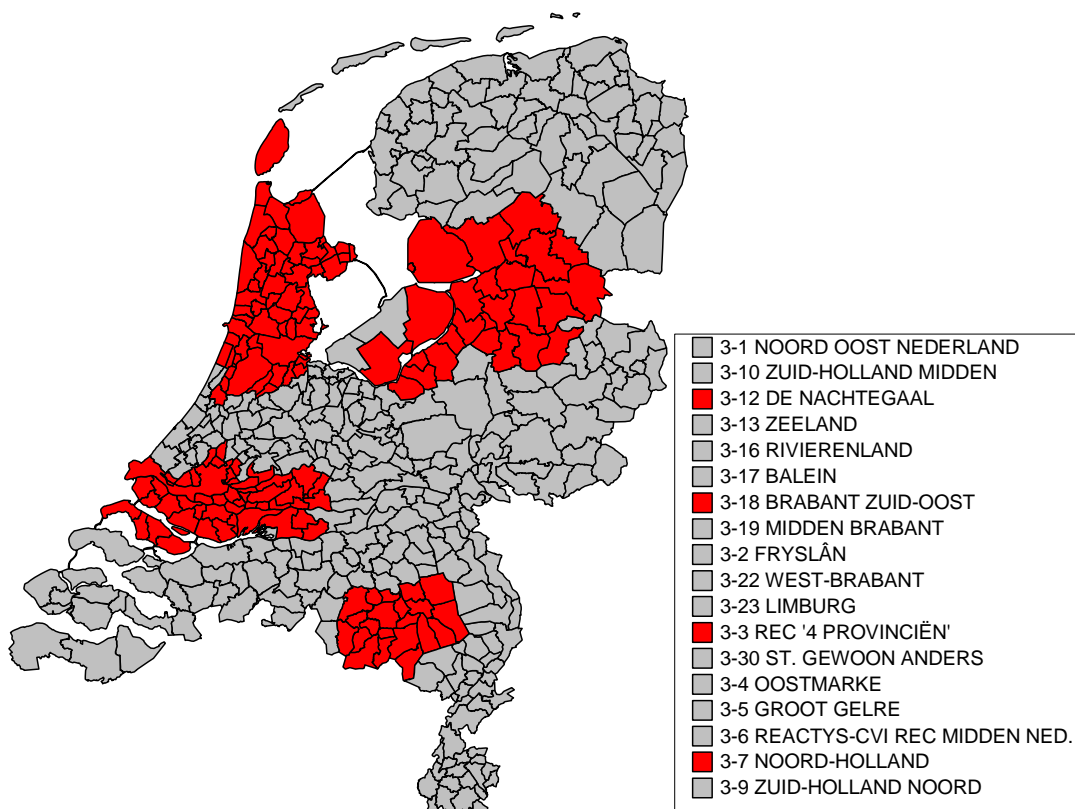
Zeer zwakke rec's cluster 2



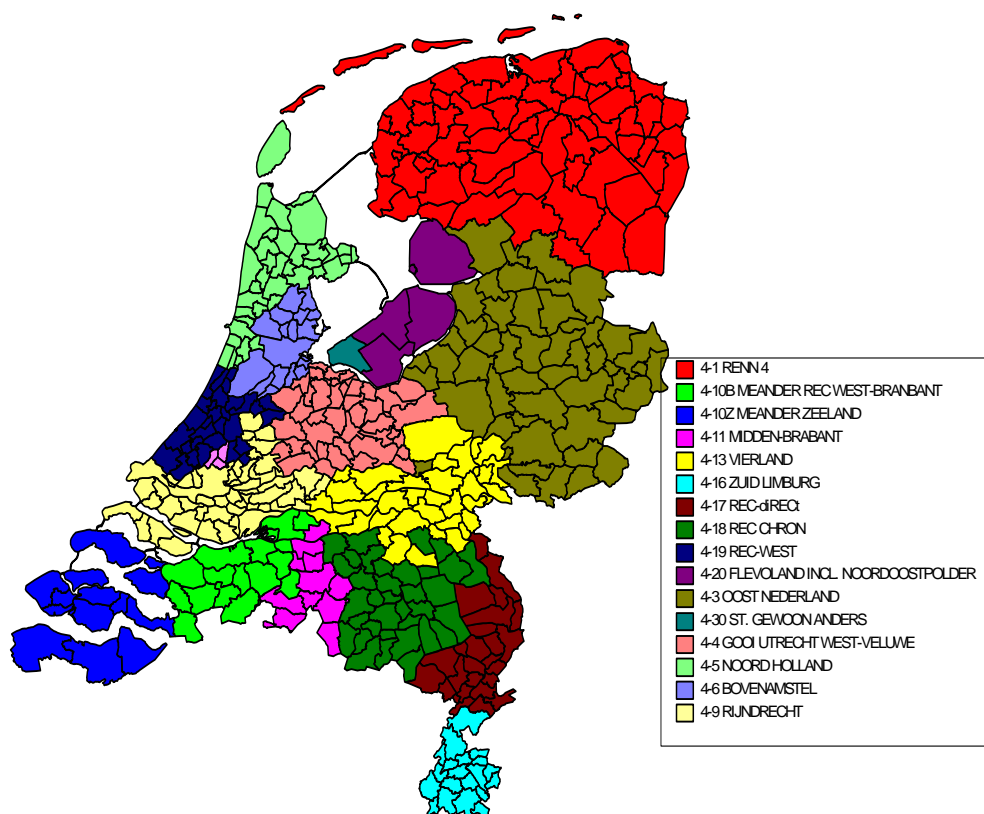
Voedingsgebieden rec's cluster3



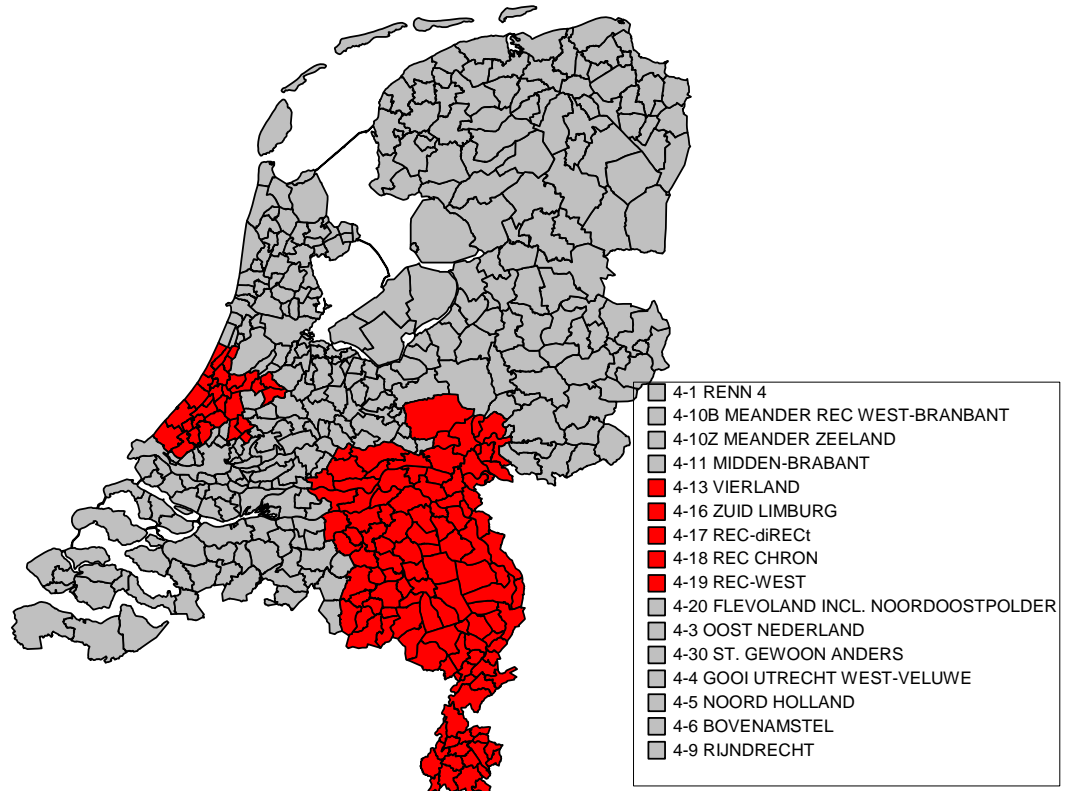
Zeer zwakke rec's cluster 3



Voedingsgebieden rec's cluster 4



Zeer zwakke rec's cluster 4



Bijlage V

Achtergrondinformatie overdracht digitale protocollen

Cluster 2

Tabel I geeft een overzicht van de overdracht van de digitale protocollen in cluster 2 (auditieve en communicatieve beperkingen).

Sinds begin november 2008 worden nieuwe protocolmodellen in CVI-Net aangemaakt. Deze nieuwe protocolmodellen zijn ontwikkeld aan de hand van een aantal nieuwe criteria die op 1-8-2008 in werking zijn getreden en eisen die de inspectie stelt ten behoeve van het in kaart brengen van bijvoorbeeld de Awb-termijnen. In onderstaande tabel gaat het over de 'oude' protocolmodellen.

In Cvl-Net wordt de status van de aanmeldingen bijgehouden (kolom 1). De status 'nieuw' wordt gegeven wanneer een protocolnummer voor een leerling wordt aangemaakt. Wanneer de Cvl het dossier bestudeert, krijgt het de status 'in behandeling'. Mochten er onvoldoende gegevens zijn om een besluit te nemen dan wordt de status 'opgeschort' etc.

Tabel I Overdracht van de digitale protocollen in cluster 2

Aantal	Rec					
	2-01	2-02	2-06	2-08	2-30	Eindtotaal
Status						
Totaal besluit genomen na bezwaar	7	7	4	2		20
Totaal bezwaar	9	9	2	1		21
Totaal besluit genomen	25	55	18	16		114
Totaal in behandeling	5	30	25			60
Totaal opgeschort	16	14	33	8		71
Totaal aangehouden			25		1	26
Totaal nieuw	17	41	110	35	2	205
Eindtotaal	79	156	217	62	3	517

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Tabel I geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen of kanttekeningen:

- Bij 114 dossiers hebben de Cvl's een besluit genomen zonder dat het protocol is overgedragen. Een enkel dossier is kennelijk recent besloten maar de dossiers uit 2005 en 2007 hadden overgedragen moeten zijn.
- Sommige dossiers zijn al meer dan een jaar 'in behandeling', andere dossiers worden al sinds 2005 of 2006 opgeschort. Als aanvullende informatie niet wordt verkregen en de procedure van aanmelding wordt gestopt, kan het dossier verwijderd worden uit CVI-Net. Dit geldt ook voor de dossiers die al sinds 2004 de status 'nieuw' dragen.
- Aanmeldingsdata uit 1999 en 2000 zijn verkeerd ingevulde data, aangezien CVI-Net op dat tijdstip nog niet bestond.
- Bij twintig dossiers heeft de Cvl na een bezwaarschrift een besluit genomen. Deze dossiers zijn niet overgedragen aan de inspectie, terwijl sommige besluiten reeds in 2006 of 2007 genomen zijn. Het vermoeden bestaat dat bij de Bezwaar en Advies Commissie (BAC) vanuit cluster 2 nog 21 bezwaarprocedures te lopen. De inspectie gaat er van uit dat de dossiers uit 2005, 2006 en 2007 inmiddels zijn afgerond maar dat de Cvl het besluit na de bezwaarprocedure nog niet heeft ingevuld in CVI-Net, noch het protocol heeft overgedragen.

- Sommige Cvl's gebruiken CVI-Net bovendien als 'nummegerenerator' zonder ook maar enige administratie bij te werken. Mogelijk zijn op deze nummers inmiddels indicaties afgegeven. De aantallen protocollen die hiermee gemoeid zijn staan in het overzicht 'Aangemelde protocollen'.

Tabel II Aangemelde protocollen in cluster 2

Jaar en kwartaal	Rec				Eindtotaal
	2-01	2-02	2-06	2-08	
2005-II	15				15
2005-III	1				1
2005-IV	11				11
2006-I	4				4
2006-II	4				4
2006-III	4			19	23
2006-IV	27			6	33
2007-I	14			3	17
2007-II	10		3	33	46
2007-III	50		1	2	53
2007-IV	36		1	6	43
2008-I	8	11	6	7	32
2008-II	6	6	15	15	42
2008-III	8	14	42	9	73
2008-IV	5	57	13	7	82
Eindtotaal	203	88	81	107	479

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Cluster 3

Tabel III geeft een overzicht van de overdracht van de digitale protocollen in cluster 3 (lichamelijke en verstandelijke beperkingen).

Tabel III Overdracht van de digitale protocollen in cluster 3

Status	Rec																	Eindtotaal
	3-01	3-03	3-04	3-05	3-07	3-08	3-09	3-10	3-12	3-13	3-16	3-17	3-18	3-19	3-22	3-23	3-30	
Totaal besluit genomen na bezwaar																	1	1
Totaal bezwaar				2					1			2					3	8
Totaal besluit genomen	4			36	20		4	5	16			8	2	1	1	1		98
Totaal in behandeling	11		2	5	2		2	8	8	3		1		2		2		46
Totaal opgeschort	19	1	1	12	5		4	1	13	1	1	8	1	1	3	12		83
Totaal aangehouden		1		17						18	1			4				41
Totaal nieuw	1			56	4	3	10	36	1	26	4	18	1	5	19	5	1	190
Eindtotaal	35	2	3	128	31	3	20	50	39	48	6	37	4	13	23	24	1	467

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

- Bij 98 dossiers is de Cvl tot een besluit gekomen zonder dat overdracht heeft plaatsgevonden; een aantal niet overgedragen dossiers dateert uit 2004 en 2006. 46 dossiers zijn in behandeling: sommige dossiers al sinds het vierde kwartaal in 2006.
- 83 dossiers zijn opgeschort: sommige dossiers al sinds 2005. Een enkel dossier wordt sinds het derde kwartaal in 2006 aangehouden.
- Van 190 dossiers met de status 'nieuw' zijn negen dossiers in 2005 of 2006 aangemaakt.
- Bij één dossier heeft de Cvl na een bezwaarschrift een besluit genomen. Dit dossier is niet overgedragen in CVI-Net, terwijl het besluit in november 2008 lijkt te zijn genomen. Het vermoeden bestaat dat de Bezwaar en Advies Commissie (BAC) vanuit cluster 3 nog bij acht bezwaarprocedures

betrokken is. Mogelijk zijn deze dossiers inmiddels afgerond maar heeft de Cvl het protocol nog niet overgedragen.

De cluster 3-protocollen waarvoor alleen de datum van ondertekening in CVI-Net is geadministreerd, staan in tabel IV.

Tabel IV Aangemelde protocollen in cluster 3

Jaar en kwartaal	Rec												Eindtotaal
	3-05	3-07	3-09	3-10	3-12	3-13	3-16	3-17	3-19	3-22	3-23		
2007-I	1									4			5
2007-II				2		2				1			5
2007-III			1	1				1					3
2007-IV	2		1	1						1	2		7
2008-I				2		1	1		1	1	15		21
2008-II	1			3		6			1		5		16
2008-III	4	3		1	8	2	9				1		28
2008-IV	1	1		1		6					6		15
Eindtotaal	9	4	2	11	8	17	10	1	2	7	29		100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Cluster 4

Tabel V geeft een overzicht van de overdracht van de digitale protocollen in cluster 4 (gedragsproblemen door psychiatrische of ontwikkelingsstoornissen).

Tabel V Overdracht van de digitale protocollen in cluster 4

Status	Rec															Eindtotaal
	4-01	4-03	4-04	4-05	4-06	4-09	4-10	4-11	4-13	4-16	4-17	4-18	4-19	4-20	4-30	
Totaal besluit genomen na bezwaar											6	1				7
Totaal bezwaar			1	1					5		5	21				33
Totaal besluit genomen	3	3		66	7	15	4	3	5	2	3	8	7	2	1	129
Totaal in behandeling	1	4	2	25	8	11	4	5			1	107	23			191
Totaal opgeschort				128	10	46	3	4	3	9	4	686			1	894
Totaal aangehouden	26	3	7	7	2	1	8	5				52			12	123
Totaal nieuw	48	134	4	93	11	137	7	17	39		10	3	15	2	53	573
Eindtotaal	78	144	14	320	38	210	26	34	52	11	29	878	45	4	67	1.950

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Uit bovenstaande tabel blijkt dat een aantal rec's in cluster 4 een grote achterstand heeft opgelopen in het overdragen van protocollen, waarbij reeds lang geleden een besluit is genomen. Bij rec 4-17 bijvoorbeeld zijn in het verleden zes besluiten genomen na een bezwaarprocedure. Deze protocollen zijn niet aan de inspectie overgedragen. Volgens onderstaand overzicht zijn 33 dossiers in behandeling bij de BAC. Het vermoeden bestaat dat een aantal van deze dossiers inmiddels een advies van de BAC heeft ontvangen, terwijl de desbetreffende Cvl dit nog niet heeft verwerkt in CVI-Net. Bij 129 dossiers is een besluit genomen, maar deze dossiers zijn niet overgedragen aan de inspectie. Twee dossiers dateren al uit het derde kwartaal van 2005! 191 'oude protocolmodellen' zijn op dit moment nog in behandeling bij de Cvl's. Protocollen die eind 2008 in behandeling zijn genomen, hadden volgens de Awb-termijn van acht weken inmiddels besloten moeten zijn (10 maart 2009).

894 protocollen zijn op 10 maart 2009 'opgeschort' d.w.z. dat de Cvl op aanvullende informatie wacht. 686 van deze opgeschorte protocollen zijn door één en hetzelfde rec opgeschort. Opmerkelijk in dit verband is dat hier ook nog opgeschorte protocollen uit 2005 en 2006 bij zijn. Het is de vraag of voor deze

leerlingen nog aanvullende informatie aangeleverd zal gaan worden. 123 protocollen worden nog aangehouden.

Van de 573 protocollen met de status 'nieuw' dateren er een aantal uit 2005 en 2006 en zijn dus nooit in behandeling genomen.

De cluster 4-protocollen waarvoor alleen de datum van ondertekening in CVI-Net is geadmineistreerd, staan in tabel VI. REC 4-1 heeft 309 protocollen ingevoerd, waarbij alleen het protocolnummer bekend is en waarbij niet bekend is of deze protocollen afgesloten zijn met een beschikking.

Tabel VI Aangemelde protocollen in cluster 4

Jaar en kwartaal	Rec														Eindtot aal
	4-01	4-03	4-05	4-06	4-09	4-10	4-11	4-13	4-16	4-17	4-18	4-19	4-20	4-30	
2005-II	14	8			2			1							25
2005-III	15	10	5		2	1		1							34
2006-I	1	8	1			10									20
2006-II	17	7	2		1			1					1		29
2006-III	28	8	4		3			2							45
2007-I	34	40	3		1			1							79
2007-II	47	20	1			4		4		3					79
2007-III	25	16	8	2		1		3		1	1				57
2008-I	39	16	5	1		4	5	1		1	1			1	74
2008-II	69	12	1	2			1	7		2	19		1	6	120
2008-III	20	12	5	9	2	26	3	5	1	2	2	5	1	4	97
Eindtotaal	309	157	35	14	11	46	9	26	1	9	23	5	3	11	659

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008