Van *Structuur* naar *Cultuur*

organisatie en functioneren van de Regionale ExpertiseCentra



Frank Studulski
Mhiera den Blanken
Karin Hoogeveen
Anne Luc van der Vegt

sardes

© 2005 Sardes

Postbus 2357

3500 GJ Utrecht

www.sardes.nl

Van *Structuur* naar *Cultuur*

organisatie en functioneren van de Regionale ExpertiseCentra

Frank Studulski
Mhiera den Blanken
Karin Hoogeveen
Anne Luc van der Vegt

Colofon

Tekst:
Frank Studulski
Mhiera den Blanken
Karin Hoogeveen
Anne Luc van der Vegt

Vormgeving en drukwerk:
Buro Extern, Alkmaar

ISBN:
© 2005 Sardes
Postbus 2357
3500 GJ Utrecht
www.sardes.nl

Niets van deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

VOORWOORD 7

MANAGEMENTSAMENVATTING - DE EFFECTIVITEIT VAN DE REGIONALE EXPERTISECENTRA 9

DEEL I: ONDERZOEKSOPZET, BELEID EN THEORIE 13

1. AANLEIDING EN ONDERZOEKSVRAGEN 14

1.1. Aanleiding 14

1.2. Onderzoeksvragen 16

1.3. Methode van onderzoek 17

1.4. Leeswijzer 18

2. DE BELEIDSCONTEXT VAN DE REC-VORMING 19

2.1. De aanleiding voor veranderingen in het speciaal onderwijs 19

2.2. De commissie Rispens en de beleidsnota De Rugzak 19

2.3. Implementatie 20

2.4. De wettelijke taken 21

2.5. Stand van zaken in het speciaal onderwijs volgens de inspectie 23

2.6. Flankerend beleid 24

2.7. Samenvatting 26

3. EFFECTIVITEIT IN INTERORGANISATIONELE STRUCTUREN 27

3.1. Het begrip effectiviteit 27

3.2. Aanvullingen op het model 30

3.3. Effectiviteit in interorganisatorische structuren 35

DEEL II: SCHETS VAN DE ORGANISATIE VAN HET REC 37

4. BESTUUR EN MANAGEMENT 38

4.1 Bestuurlijke vorm....38
4.2 Management, verdelen van verantwoordelijkheden....38
4.3 Samenvatting....41
5. DE TAKEN VAN HET REC....43
5.1 Algemeen beeld van de uitvoering van de wettelijke taken....43
5.2 Instandhouden CvI....45
5.3 Ondersteuning ouders....46
5.4 Ambulante begeleiding....48
5.5 Optionele taken....50
5.6 Samenvatting....50

DEEL III: EFFECTIVITEIT VAN HET REC ALS ORGANISATIE....53
6. COÖRDINATIE EN AFSTEMMING (INTERNAL PROCESS)....54
6.1. Uniformering van werkwijzen (procedureel, inhoudelijk)....54
6.2. Interne communicatie....55
6.3. Externe communicatie....55
7. EENHEID OF VERSCHEIDENHEID (HUMAN RELATIONS)....57
7.1. Cultuur van het REC....57
7.2. Deskundigheidsbevordering, uitwisseling tussen scholen....59
8. HET REC IN DE REGIO (OPEN SYSTEM)....61
8.1. Relaties met andere scholen (regulier onderwijs, WSNS, andere clusters)....61
8.2. Relaties met andere sectoren (zorg, jeugdhulpverlening)....63
8.3. Relaties landelijk (LCTI, vereniging van het cluster, WEC-raad)....63
8.4. Innovatie binnen het REC....64
9. DOELEN STELLEN EN DOELEN BEHALEN (RATIONAL GOAL)....67
9.1. Visie formuleren, doelen stellen en evalueren....67

9.2. Slagvaardig 68

9.3. Kwaliteitszorg 70

10. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 73

10.1. De uitvoering van de wettelijke taken 73

10.2. Effectiviteit versus tevredenheid 75

10.3. Het REC als effectieve organisatie 77

10.4. Aanbevelingen 81

Literatuur 85

Lijst van afkortingen 87

Bijlage 1: Leerlingenaantallen speciaal onderwijs 89

Bijlage 2: Vragenlijst survey 91

Voorwoord

De afgelopen jaren is het speciaal onderwijs sterk in beweging geweest. In de periode van 1998 tot en met 2003 zijn de Regionale ExpertiseCentra (REC's) tot stand gekomen. Vervolgens is de LeerlingGebonden Financiering (LGF) ingevoerd. Voor de scholen voor speciaal onderwijs is dit een ingrijpende operatie geweest die veel van de betrokken scholen heeft gevraagd.

In opdracht van de Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) heeft Sardes onderzoek gedaan naar het functioneren van de REC's. Momenteel worden verschillende onderzoeken uitgevoerd, door verschillende onderzoeksbureaus, de inspectie en de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI). Allerlei facetten van het speciaal onderwijs worden onderzocht. Dat is begrijpelijk, juist omdat het speciaal onderwijs in beweging is, verdient het aanbeveling om goed te onderzoeken hoe de ontwikkelingen verlopen en wat de resultaten zijn. Voor de REC's en de afzonderlijke scholen betekent dit onderzoek natuurlijk wel een belasting, in een periode die toch al druk is. We zijn de REC's daarom zeer erkentelijk dat ze vrijwel allemaal bereid waren om aan dit onderzoek hun medewerking te verlenen. Zowel bij het survey als bij de case studies hebben we volop medewerking gekregen. Ongetwijfeld is dit ook te danken aan de opstelling van de WEC-raad, die medewerking aan het onderzoek bij de REC's heeft aanbevolen.

Behalve de vertegenwoordigers van de REC's bedanken we de commissie die het onderzoek op constructieve wijze heeft begeleid. De commissie bestond uit de volgende leden: dhr. N. Nieuwboer van REC4.4, dhr. P. van de Pol, coördinerend inspecteur speciaal onderwijs, dhr. K. Kuijs, ('wegbereider' LGF) en mw. D. van der Elst van het ministerie van OCW. De leden van de begeleidingscommissie hebben op persoonlijke titel hun medewerking verleend. Hun adviezen hebben o.i. bijgedragen aan de aansluiting van het onderzoek op de praktijk van de REC's. Vanzelfsprekend blijven de onderzoekers verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderzoek en voor deze rapportage.

Verder bedanken we dr. V. Homburg van de Erasmus Universiteit te Rotterdam, voor zijn kritische commentaar op het theoretisch kader voor het onderzoek vanuit bestuurskundige optiek.

Managementsamenvatting - De effectiviteit van de Regionale ExpertiseCentra

Beleidscontext

Het speciaal onderwijs is tussen 1998 tot 2003 georganiseerd in Regionale ExpertiseCentra (REC's), op basis van het advies van de commissie Rispens (1995). REC's zijn samenwerkingsverbanden van scholen. De ontwikkeling van de REC's is onderdeel van de invoering van de LeerlingGebonden Financiering (LGF, of Rugzak). De implementatie is ondersteund door landelijke Wegbereiders. Er zijn nu 33 REC's (328 scholen), in vier clusters: visueel gehandicapten, auditief gehandicapten, lichamelijke en/of verstandelijke handicaps en gedragsgestoorde kinderen. Het speciaal onderwijs is onderverdeeld in vier clusters. Met de invoering van de LGF zijn de clusters II, III en IV gaan samenwerken in REC's. Conform de Wet op de Expertisecentra (WEC) hebben de REC's zes merendeels coördinerende taken: het in stand houden van een Commissie voor de Indicatiestelling (CvI), het coördineren van de formatie van de ambulante begeleiding, onderzoekstaken en drie taken voor het begeleiden van ouders. Vanaf 2003 werken de REC's binnen dit wettelijke kader. De scholen in cluster I (blinde en slechtziende kinderen) hebben met het Ministerie van OCW aparte afspraken gemaakt over toelating en financiering. Zij vallen niet onder de WEC en hoeven ook niet te voldoen aan de wettelijke taken die middels de WEC aan de REC's zijn opgelegd. Zij vallen om die reden ook buiten dit onderzoek.

Onderzoeksvraag

In opdracht van de Programmacommissie Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) heeft Sardes onderzoek verricht naar de effectiviteit van de REC's. De centrale vraag in dit onderzoek was: *Welke organisatorische kenmerken van het REC ondersteunen dan wel belemmeren de effectieve uitvoering van de taken van het REC*. Aansluitende vragen hadden betrekking op de werkwijzen, de structuur en de cultuur in de REC's.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit drie delen. Ten eerste een literatuuronderzoek naar de beleidsontwikkeling en implementatie van de REC's, het functioneren van de REC's (inspectierappporten) en relevante theoretische inzichten. Het model van Quinn en Rohrbaugh (1983) is gekozen als analysemodel, aangevuld met inzichten over effectiviteit van organisaties en netwerken.
Het tweede deel was een vragenlijst voor alle REC's. De respons was vrij hoog, namelijk 91%.[1]
Het derde deel bestond uit case studies bij tien REC's. De selectiecriteria waren: spreiding over de clusters II, III, en IV, grote en kleine REC's, verschillende management/bestuurmodellen (fusie/federatie) en REC's die een bijzondere positie innemen, zoals de combinatie van cluster III en IV. De uitkomsten van het survey zijn gebruikt bij de selectie. Per REC zijn vier interviews gehouden: met de REC-manager of coördinator, met de directeur van één van de bij het REC aangesloten scholen, met de coördinator van de ambulante begeleiding en met een vertegenwoordiger van de CvI. Eén van de geselecteerde REC's is afgevallen vanwege tijdgebrek. Binnen hetzelfde cluster is een vervangend REC gevonden, dat recent was gefuseerd met een ander REC dat al was geselecteerd, zodat het totaal aantal cases negen bedraagt.

Literatuuronderzoek

Het model van Quinn en Rohrbaugh biedt verschillende opvattingen van het begrip effectiviteit naast elkaar. In het onderstaande schema zijn de criteria opgenomen.

1 Cluster I is buiten beschouwing gelaten, omdat de instellingen van cluster I (Visio, Barthiméus en Sensis) eigen wetgeving hebben en ook niet onder de WEC vallen.

Schema 1
De kenmerken van het Quinn & Rohrbaugh model per kwadrant

Human relations model • Samenwerking en eensgezindheid onder personeel • Verantwoordelijkheid nemen • Benutten van kwaliteiten van personeel • Scholing en ontwikkeling	**Open system model** • Flexibiliteit, inspelen op vragen en behoeften • Openstaan voor externe evaluaties • Samenwerken met andere sectoren • Vernieuwingsgezindheid
Internal process model • Procedures voor communicatie en informatie-uitwisseling • Rust in de organisatie • Controle op afspraken en regels	**Rational goal model** • Stellen van doelen • Planning hanteren voor het behalen van doelen • Halen van doelen • Slagvaardige organisatie

In de case studies zijn vier criteria voor effectiviteit gehanteerd, gebaseerd op het model:
1. Het REC werkt door uitwisseling van informatie en functioneel overleg aan eenduidige procedures en efficiëntie (internal process).
2. Het REC werkt door onder andere deskundigheidsbevordering aan een gemeenschappelijk denk- en handelingskader (human relations).
3. Het REC kan adequaat inspelen op veranderingen (open system).
4. Het REC stelt zichzelf doelen en beziet of deze worden gehaald (rational goal).

Hieraan is nog een vijfde, meer algemeen criterium toegevoegd:
5. Het REC heeft een slagvaardige beleids- en besluitvorming, die ook wordt nagekomen.

Uitkomsten van empirisch onderzoek

De onafhankelijke CvI's functioneren volgens de meeste REC's goed, hoewel dit een ijzeren (administratieve) discipline vraagt. Het lukt de meeste CvI's om de indicaties binnen de termijn van 8 weken af te handelen. Het aantal dossiers (400-1400) en de vergaderfrequentie (eens per week tot eens per vijf weken) verschillen behoorlijk. De secretaris is gemandateerd om eenvoudige dossiers te voorzien van een preadvies (50-90% is een hamerstuk). Vertraging doet zich niet zo zeer voor in de afhandeling van de dossiers, maar meer in de voorbereiding, want er moet veel informatie worden verzameld voor de dossiers.

Als de kinderen zijn geïndiceerd en geplaatst in het regulier onderwijs, biedt het REC ambulante begeleiding. Een toenemend aantal REC's kiest ervoor om een centrale dienst te vormen voor de ambulante begeleiding of is dit binnen afzienbare tijd van plan. Er is in toenemende mate tevredenheid over een centrale dienst ambulante begeleiding, omdat dit meer mogelijkheden biedt voor een efficiëntere aansturing, planning en werkwijze, voor deskundigheidsbevordering en kwaliteitsontwikkeling. Toch is de organisatie van de ambulante begeleiding nog sterk in ontwikkeling. Over de preventieve ambulante begeleiding zijn de REC's niet tevreden. Men heeft er te weinig tijd en middelen voor. In sommige gevallen leveren de afspraken met de samenwerkingsverbanden op dit gebied problemen op.

De ondersteuning van ouders door het REC bij het indienen van een verzoek tot indicatiestelling, het doen van onderzoek en het vinden van een school voor regulier of speciaal onderwijs na de indicatiestelling, is niet altijd glashelder geregeld. Dit zijn voor veel ouders ingewikkelde trajecten. Begeleiding en advies helpen bij het maken van de juiste keuzes en het volgen van de procedure. Steeds meer REC's kiezen voor centrale aanmelding met één loket voor het REC. Ouders die zich melden bij één van de scholen, worden doorverwezen naar de centrale aanmelding. Het is goed dat de CvI-procedure transparant en onafhankelijk is geworden, maar dit gaat naar de mening van de REC's soms wel ten koste van het menselijk aspect. Bij de reformatorische school

zijn binnen het REC afspraken gemaakt om de eigen identiteit en band met de ouders te behouden.
Na een indicatie valt het niet altijd mee om voor een leerling een plek op een school te vinden. Naast plaatsingsproblemen (huisvesting) kunnen en willen scholen voor regulier onderwijs een 'rugzak' kind soms niet opnemen, omdat dit hun mogelijkheden te boven gaat. Scholen gaan daarom op zoek naar nieuwe vormen voor extra ondersteuning van leerlingen die zorg nodig hebben. In sommige regio's zijn in het reguliere onderwijs aanleunklassen opgezet waar leerlingen voor het speciaal onderwijs gezamenlijk in een klas zitten. Ook worden speerpuntscholen opgericht, scholen voor regulier onderwijs die een speciale samenwerking met een school voor speciaal onderwijs aangaan.

Effectiviteit

Op basis van de vragenlijst konden voor de 30 REC's scores op de vier modellen van Quinn en Rohrbaugh worden bepaald.

	Score (1-10)	*Belang (1-10)*	*Verschil belang - score*
Internal process model	6,2	7,7	1,5
Human relations model	4,8	6,8	2,0
Open system model	6,4	7,9	1,5
Rational goal model	6,0	8,0	2,0

De lage score op het Human relations model is opvallend. Vooral de factoren 'samenwerking en eensgezindheid onder het personeel' en 'verantwoordelijkheid nemen' drukken de score. Binnen het Rational goal model scoren met name 'het halen van doelen' en 'een slagvaardige organisatie' laag. Uit het verschil tussen score en belang kunnen we afleiden dat de REC's nog niet tevreden zijn over de effectiviteit.
Uit het survey bleek dat REC-managers zelf redelijk tevreden zijn over de uitvoering van de wettelijke taken. Er is een discrepantie tussen deze tevredenheid en hun eigen waardering van de effectiviteit van het REC.

Succes en risicofactoren

Het onderzoek geeft aan dat er drie succesfactoren zijn voor de ontwikkeling van effectieve REC's, namelijk een duidelijk beeld van de organisatie, goed leiderschap en participatieve werkvormen (projecten). De risicofactoren zijn onder meer de verscheidenheid in samenstelling van REC's (grootte, spreiding, denominaties, professionaliteit, etc.) en de autonomiewens van scholen en besturen.

Beperkt en uitgebreid organisatieperspectief

De beoordeling van de effectiviteit van de REC's had betrekking op de uitvoering van de wettelijke taken. Dit kan een beperkt organisatieperspectief worden genoemd. Als REC's de maatschappelijke en beleidsmatige verwachtingen willen waarmaken om uit te groeien tot volwaardige *regionale expertisecentra*, dan zullen REC's een uitgebreid organisatieperspectief moeten kiezen. Voor de uitvoering van de wettelijke taken volstaat een federatief verband. Als REC's een volwaardige effectieve organisatie willen worden, zal men een uitgebreid organisatieperspectief moeten kiezen en de lat hoger moeten leggen.
Na de structuurwijzigingen is nu tijd nodig om een effectieve cultuur vorm te geven. REC's kunnen daarbij veel van elkaar leren.
De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Aan OCW: geef het speciaal onderwijs een redelijke termijn om een goede en professionele praktijk te ontwikkelen (reculturing)
- Aan OCW: splits ineffectieve samenwerkingsverbanden (REC's) alsnog op
- Aan OCW: faciliteer de WEC-raad voor een goede sectorvorming
- Aan de WEC-raad: zorg voor een begeleidingsstructuur voor de zwakkere REC's
- Voor de REC's: kies voor een uitgebreid organisatieperspectief
- Voor de REC's: concentreer je op professionalisering en samenwerking in plaats van bestuurlijke keuzes

DEEL I: ONDERZOEKSOPZET, BELEID EN THEORIE

In dit eerste deel gaan we in het eerste hoofdstuk in op de onderzoeksvraag en vervolgens wordt de onderzoeksopzet behandeld. Hoofdstuk 2 richt zich op de beleidsmatige context. In hoofdstuk 3 wordt het onderzoeksmodel toegelicht en wordt aan de hand van literatuur gekeken naar een theoretische context van het REC als organisatie.

1. Aanleiding en onderzoeksvragen

Scholen voor speciaal onderwijs hebben zich in de periode van 1998 tot 2003 georganiseerd in een landelijk dekkend netwerk van REC's. De totstandkoming van de REC's is een belangrijke stap op weg naar de invoering van de LGF, ofwel de Rugzak, voor kinderen met een handicap of gedragsstoornis.
Conform de WEC hebben de REC's zes merendeels coördinerende taken. In opdracht van de Programmacommissie BOPO van NWO heeft Sardes onderzoek verricht naar de effectiviteit van de uitvoering van de wettelijke taken van de REC's voor het speciaal onderwijs. De centrale vraag in dit onderzoek was: Welke organisatorische kenmerken van het REC ondersteunen dan wel belemmeren de effectieve uitvoering van de taken van het REC.

In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek en antwoord gegeven op deze vraag. Ter inleiding op de resultaten staan we in dit eerste hoofdstuk stil bij de aanleiding tot het onderzoek en bespreken we de opzet van het onderzoek.

1.1. Aanleiding

Het advies van de commissie Rispens (1995) was de aanleiding voor een reorganisatie van het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, die vanaf 1998 werd ingezet, door de invoering van de WEC. Onder speciaal onderwijs wordt verstaan: onderwijs aan leerlingen die zintuiglijk, lichamelijk en/of verstandelijk gehandicapt zijn of gedragsstoornissen hebben in het primair en voortgezet onderwijs. Vanaf 1998 is begonnen met het regionaal clusteren van de scholen voor het speciaal onderwijs in REC's. Doelstelling bij het vormen van de REC's was het behouden en bundelen van de expertise van het speciaal onderwijs in een organisatievorm die ook verspreiding van de expertise naar het regulier onderwijs mogelijk maakt. De LGF-regeling is op 1 augustus 2003 in werking getreden. De LGF is een systematiek waarbij de individuele leerling een eigen begeleidingsbudget krijgt en waarmee vervolgens door de ouders kan worden bezien waar deze leerling het beste onderwijs op maat kan krijgen. Deze regeling verbetert de mogelijkheden voor integratie van leerlingen met een beperking in het primair- en voortgezet onderwijs. Ouders krijgen een grotere vrijheid bij het kiezen van een school voor hun kind. Zij kunnen kiezen voor een van de scholen voor speciaal onderwijs of voor een reguliere school. Kiezen zij voor een reguliere school, dan wordt het leerlinggebonden budget ingezet voor extra facilitering voor de reguliere school en het bekostigen van de ambulante begeleiding van het kind. De toekenning van het leerlinggebonden budget verloopt via de onafhankelijke CvI's. De inwerkingtreding van de LGF-regeling vormde de afsluiting van het proces van REC-vorming.
Met de vorming van de REC's zijn de scholen voor speciaal onderwijs ingedeeld in vier clusters. Hieronder volgt een typering van deze clusters.

Schema 2: Een overzicht van de vier clusters

Cluster I: Visueel gehandicapten (onderwijs aan visueel gehandicapte kinderen dan wel meervoudig gehandicapte kinderen met deze handicap) • Scholen voor kinderen die blind of slechtziend zijn • Scholen voor meervoudig gehandicapte blinde of slechtziende kinderen
Cluster II: Auditief en communicatief gehandicapten (onderwijs aan dove kinderen, slechthorende kinderen en kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden dan wel meervoudig gehandicapte kinderen met een van deze handicaps) • Scholen voor kinderen die doof zijn • Scholen voor kinderen die slechthorend zijn • Scholen voor meervoudig gehandicapte dove of slechthorende kinderen • Scholen voor kinderen met ernstige spraak- en/of taalmoeilijkheden
Cluster III: Lichamelijke of verstandelijke handicap of combinatie daarvan (onderwijs aan langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap, lichamelijk gehandicapte kinderen en zeer moeilijk lerende kinderen dan wel meervoudig gehandicapte kinderen met een van deze handicaps) • Scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen • Scholen voor meervoudig gehandicapte zeer moeilijk lerende kinderen (laag functionerend) • Scholen voor langdurig zieke kinderen met somatische problematiek • Scholen voor kinderen met een lichamelijke handicap (mytylscholen) • Scholen voor meervoudig gehandicapte kinderen met een lichamelijke handicap (tyltylscholen)
Cluster IV: Gedragsgestoorde kinderen (onderwijs aan langdurig zieke kinderen anders dan met een lichamelijke handicap, zeer moeilijk opvoedbare kinderen en kinderen in scholen verbonden aan pedologische instituten) • Scholen voor kinderen met ernstige problemen in het gedrag, met ontwikkelingsproblemen en/of psychiatrische problemen (ZMOK, Pedologische instituten, langdurig zieke kinderen met psychiatrische problematiek)

In 2003 waren alle scholen in cluster II, III en IV ondergebracht in 33 REC's. Er zijn vier REC's in cluster II, zestien in cluster III en dertien in cluster IV. De scholen in cluster I (blinde en slechtziende kinderen) hebben met het Ministerie van OCW aparte afspraken gemaakt over toelating en financiering. Zij vallen niet onder de WEC en hoeven ook niet te voldoen aan de wettelijke taken die middels de WEC aan de REC's zijn opgelegd. Zij vallen om die reden ook buiten dit onderzoek.

In de WEC is beschreven wat de taken van de REC's zijn. REC's hebben zes wettelijke taken, waarvan de goede uitvoering door de REC's als doelstelling dient te worden beschouwd.2 Deze zes taken zijn:

1. het in stand houden van een onafhankelijke commissie voor de indicatiestelling;
2. het coördineren van ondersteuning aan scholen;
3. het ondersteunen van ouders bij het indienen van een verzoek tot indicatiestelling;
4. het coördineren van onderzoeksactiviteiten;
5. het ondersteunen van ouders van een leerling bij het zoeken van een school;
6. het coördineren van de inzet van de formatie voor de begeleiding van leerlingen (ambulante ondersteuning).

Naast de wettelijke taken zijn REC's vrij om de coördinatie en/of uitvoering van optionele taken op te nemen in hun doelstellingen. Met deze optionele taken kan de meerwaarde van het REC tot uiting worden gebracht. De optionele taken kunnen te maken hebben met het voorzien in activiteiten voor speciale doelgroepen, bijvoorbeeld een Steunpunt Autisme, professionalisering van de organisatie, onderwijskundige aspecten, etc.

2 Wet Expertise Centra, artikel 28b, lid 6

1.2. Onderzoeksvragen

Anno 2005 zijn het wetgevingstraject en de REC-vorming feitelijk voltooid. De ontwikkeling van het REC als organisatie is echter nog lang niet overal afgerond. Tijdens het proces van REC-vorming in de periode van 1998-2003 is de instellingen de vrijheid gelaten zelf een organisatievorm te kiezen die past bij de specifieke situatie van het REC. Dit heeft geleid tot verschillende organisatievormen en kenmerken. De REC's variëren in samenstelling, schaalgrootte en regionale spreiding. Gegeven de gedachtegang achter de WEC en de LGF is het van belang na te gaan in hoeverre de organisatie van de REC's zich leent voor het behalen van de doelstellingen zoals geoperationaliseerd in de zes wettelijke taken. De veranderende rol van de ouder in het speciaal onderwijs en de rol die een REC als professionele, deskundige organisatie in een regio kan spelen, stelt eisen aan de bedrijfsvoering en kan aanleiding zijn voor een herontwerp van werkprocessen. Het is interessant om te kijken in hoeverre de organisatorische keuzes van de REC's randvoorwaarden vormen voor het functioneren van de REC's en voor het uitvoeren van de taken die in de WEC zijn genoemd.
De onderzoeksvraag voor dit onderzoek – we vermeldden hem al bij het begin van dit hoofdstuk – luidt dan ook?

Welke organisatorische kenmerken van het REC ondersteunen dan wel belemmeren de effectieve uitvoering van de taken van het REC?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, wordt hij uitgesplitst in een aantal deelvragen.
In de eerste plaats worden vragen gesteld over de feitelijke situatie van de REC's. Op deze vragen geven we antwoord in deel 2 van dit rapport (hoofdstuk 4 en 5).

- Hoe is de samenstelling van de REC's?
- Wat zijn de kenmerken van de organisatiestructuur?
- Wat zijn de kenmerken van de organisatiecultuur?
- Wat zijn de verschillen in organisatie tussen de REC's?
- Welke taken en functies worden door de REC's uitgevoerd (onderscheid tussen reguliere taken en optionele taken)?
- Welke organisatieontwikkeling is waar te nemen?

Vervolgens zijn er vragen over de relatie tussen verschillende organisatievormen en de doelstellingen van de REC's (d.w.z. het uitvoeren van de wettelijke taken). Deze vragen worden beantwoord in het derde deel van dit rapport (hoofdstuk 6 tot en met 9).

- Welke organisatorische criteria zijn van invloed op het bereiken van de doelstellingen?
- Welke organisatorische randvoorwaarden zijn nodig voor het bieden van administratieve capaciteit, deskundigheid, coördinatie en regelcapaciteit?
- Welke organisatorische kenmerken geven capaciteit voor organisatieverandering en ontwikkeling?
- In hoeverre oefenen de REC's invloed uit op hun organisatiecapaciteit (administratieve capaciteit, deskundigheid, coördinatie en regelcapaciteit)?

Voor het kunnen bepalen van de effectiviteit van de REC's staat het 'organisational effectiveness-model' van Quinn en Rorhbaugh (1983) centraal. In hoofdstuk 3, over het theoretisch kader van het onderzoek, wordt dit model uitvoerig beschreven, samen met relevante theorieën over interorganisatorische samenwerking en netwerkvorming.

1.3. Methode van onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen: literatuurverkenning, survey en case studies.

Literatuurverkenning
Het eerste deel van het onderzoek bestaat uit een literatuurverkenning. Er is een inventarisatie gemaakt van publicaties die het proces van de totstandkoming van de REC's beschrijven (zoals de etappeverslagen van de Wegbereiders) en onderzoek naar het functioneren van de REC's (bij voorbeeld rapporten van de Inspectie van het Onderwijs). Het tweede onderdeel van de literatuurverkenning is een search naar relevante theoretische inzichten op basis waarvan de resultaten van het onderzoek geduid kunnen worden. Hierbij zijn we uitgegaan van het model van Quinn en Rohrbaugh en hebben we vervolgens gezocht naar aanvullende wetenschappelijk publicaties over criteria voor de effectiviteit van organisaties. Een tweede belangrijk thema waarop is gezocht is interorganisa-torische samenwerking en netwerkvorming, aangezien REC's bestaan uit verscheidene (school)organisaties, die met elkaar samenwerken. Als vertrekpunt bij de literatuurverkenning hebben we enkele handboeken over organisatiekunde genomen (bijvoorbeeld Lammers, 1991; Mintzberg, 1979, 1983; Pröpper, 1998; Van Wieringen et al., 2000). Van daaruit is verder gezocht naar literatuur. Het literatuuroverzicht is voorgelegd aan een organisatiekundige, die het beoordeeld heeft op relevantie, volledigheid en juistheid. Naar aanleiding van zijn commentaar zijn nog enkele aanvullende publicaties in de verkenning meegenomen.

Survey
Onder alle REC's is een survey gehouden met vragen over de feitelijke situatie van de REC's en de organisatorische effectiviteit. Het doel van het survey was het verkrijgen van een representatief beeld van de organisatiekenmerken van de REC's. De onderzoeksvragen (zie 1.2) zijn geoperationaliseerd aan de hand van de bevindingen uit de literatuurverkenning. Om ervoor te zorgen dat de vragenlijst goed aansluit bij de praktijk van de REC's is de conceptversie uitvoerig besproken met de begeleidingscommissie van het onderzoek.
De vragenlijst bevatte vragen over de samenstelling van de REC's, de verschillen in organisatie tussen de clusters, de kenmerken van de organisatiestructuur- en cultuur, en de taken die feitelijk door de REC's worden uitgevoerd.
De vragenlijst is toegestuurd aan twee sleutelpersonen van elk van de REC's (niveau directeur/coördinator). Welke sleutelpersonen het meest geschikt zouden zijn om de vragenlijst in te vullen, is van tevoren met een telefonische ronde geïnventariseerd. Uit enkele reacties op deze inventarisatie bleek dat er binnen de WEC-raad is afgesproken dat REC's alleen meedoen aan onderzoeken als de WEC-raad daartoe een positief advies geeft. Vervolgens is de vragenlijst aan de WEC-raad voorgelegd, die een positief advies gaf. De WEC-raad heeft een aanbevelingbrief opgesteld, die samen met de vragenlijst aan alle sleutelpersonen van de REC's is toegezonden. Uiteindelijk hebben we 41 ingevulde vragenlijsten terug ontvangen. Deze zijn afkomstig van 30 verschillende REC's, waarbij 11 REC's twee vragenlijsten terugstuurden en 18 REC's één vragenlijst retourneerden. De reden die door de REC's werd opgegeven om slechts één vragenlijst terug te sturen was meestal dat er intern geen verschil van mening is over het functioneren van het REC. In totaal zijn er 33 REC's binnen de clusters II, III en IV, de respons bedraagt dus 91%.

Case studies
In de case studies is met behulp van interviews dieper ingegaan op de ontwikkeling van een tiental REC's. Op basis van de uitkomsten van het survey zijn tien REC's geselecteerd. De selectiecriteria waren:
- een goede spreiding onder de clusters II, III en IV,
- een verdeling naar grote en kleine REC's,
- een verdeling in managementmodellen.

Tevens werd bij de selectie rekening gehouden met REC's die een bijzondere positie innemen (reformatorische scholen).
De coördinator van de REC's is telefonisch benaderd met het verzoek om medewerking aan de case studies. Bij één van de REC's was het niet mogelijk binnen de looptijd van het onderzoek alle interviews te houden. Voor dit REC is daarom een vergelijkbaar vervangend REC benaderd uit hetzelfde cluster. Twee andere geselecteerde

REC's waren recentelijk gefuseerd, deze hebben we als twee afzonderlijke cases gerekend.
Per REC zijn vier interviews gehouden, één met de REC-manager of coördinator, één met de directeur van één van de bij het REC aangesloten scholen, één met de coördinator van de ambulante begeleiding en één met een vertegenwoordiger van de CvI. In enkele gevallen waren twee van deze functies in één persoon verenigd. Bij die REC's zijn dus drie interviews gehouden. Ter voorbereiding op het bezoek aan het REC zijn de voorlopige verslagen van de inspectierapporten van 2003 bestudeerd. Daarnaast zijn plannen van de REC's opgevraagd en meegenomen in de analyse. Alle case studies zijn uitgevoerd door twee onderzoekers per case. Van alle interviews is een conceptverslag gemaakt, dat is voorgelegd aan de geïnterviewde, om de tekst op feitelijke juistheid te controleren.
Voor de uitvoering van de case studies is een checklist opgesteld, waarin dezelfde onderwerpen aan de orde kwamen als in het survey. De case studies boden de gelegenheid dieper op deze onderwerpen in te gaan en een beeld te krijgen van de achtergronden van de ontwikkelingen in het REC.

1.4. Leeswijzer

De volgende hoofdstukken bevatten de resultaten uit de literatuurverkenning. Eerst zal de beleidscontext geschetst worden.Vervolgens zal er ingegaan worden op een aantal theoretische achtergronden. In hoofdstuk 4 en 5 wordt de status quo van de organisatie van de REC's geschetst. Met name de uitkomsten van de vragenlijst en de case studies vormen de basis voor dit hoofdstuk. In hoofdstuk 6 tot en met 9 vindt de analyse met betrekking tot de effectiviteit van de REC's plaats. In hoofdstuk 10 worden tenslotte conclusies getrokken met betrekking tot de centrale onderzoeksvraag van deze studie en worden enkele aanbevelingen gedaan.

2. De beleidscontext van de REC-vorming

De periode 1997–2003 was een belangrijke beleidsoriënterende en beleidsvormende periode voor de REC's. Uiteindelijk resulteerde dit in de WEC, een wettelijk kader voor het speciaal onderwijs. In dit hoofdstuk geven we een kort overzicht van de ontwikkelingen in het speciaal onderwijs en de REC-vorming en besteden we aandacht aan de bevindingen van de Inspectie voor het Onderwijs en het flankerend beleid in Weer Samen Naar School (WSNS), Leerwegondersteunend onderwijs (LWOO), Praktijkonderwijs (PRO) en het project Kwaliteit van Zorg.

2.1. De aanleiding voor veranderingen in het speciaal onderwijs

In 1987 schrijven Doornbos en Stevens een omvangrijk rapport over de groei van het speciaal onderwijs. In 1986 telt het speciaal onderwijs 1001 scholen en 100.000 leerlingen. In het rapport wordt geconstateerd dat er een groei is van het speciaal onderwijs (gecorrigeerd voor demografische ontwikkeling), maar dat de groei een resultante is van een uitermate gecompliceerd proces. Wel wordt duidelijk dat we in Nederland instemmen met een separaat onderwijssysteem voor kinderen met een handicap. Doorverwijzing wordt zowel in het belang van het kind als in het belang van de overige kinderen in het reguliere onderwijs gezien. Door de gestage groei rezen er echter twijfels. Die twijfel heeft in eerste instantie geleid tot een verbreding van de zorg in het reguliere onderwijs (vooral voor kinderen van LOM en MLK).
Doornbos en Stevens signaleren al dat de verwijzingssystematiek van het regulier naar het speciaal onderwijs een zwakke plek is, waar verschillende mechanismen onder schuil gaan (onder andere selectie, afglijden en uitstoting). Tegelijkertijd bestrijden zij de negatieve couleur die deze redenering heeft. Veel ouders vinden voor hun kind een betere plek in het speciaal onderwijs, en dat wordt soms te weinig erkend.
Het rapport brengt in beeld dat het speciaal onderwijs relatief een te grote omvang krijgt en dat er een noodzaak is om het onderwijs voor kinderen die extra aandacht nodig hebben, anders te organiseren.

2.2. De commissie Rispens en de beleidsnota De Rugzak

Het rapport van de commissie Rispens (1995) is de basis voor de veranderingen in het speciaal onderwijs. In dit rapport wordt voor het eerst gesproken over LGF. Op basis van dit rapport verschijnt het jaar daarop de beleidsnotitie 'De Rugzak, beleidsplan voor het onderwijs aan leerlingen met een handicap' (OCW, 1996).
De commissie Rispens komt in het advies tot de conclusie dat LGF wenselijk en mogelijk is. De commissie acht het wenselijk dat ouders meer zeggenschap krijgen over de inhoud en de aanpak van het additionele onderwijs- en zorgaanbod voor hun kind. Vraagsturing stimuleert volgens de commissie een ontwikkeling van onderwijs op maat in het regulier en speciaal onderwijs en verbetert de allocatie van middelen. Door een systeem van LGF zou bovendien de efficiëntie in het onderwijs kunnen toenemen (OCW, 1996, p. 10). Het uitgangspunt van de commissie is het verruimen van keuzemogelijkheden voor ouders. Het uiteindelijke doel is het aantal verwijzingen van kinderen naar het speciaal onderwijs te verminderen. De commissie heeft een globale schets gegeven van een LGF:

- 'Een leerlinggebonden budget is voorbehouden aan leerlingen die als gevolg van een duidelijk constateerbare handicap ernstig beperkt zijn in het volgen van onderwijs.
- De hoogte van het toe te kennen budget varieert al naar gelang de mate van die beperking.
- De budgettoekenning gebeurt op regionaal niveau door een onafhankelijke instantie, aan de hand van een protocol en bij voorkeur op basis van internationale classificaties. Deze 'indicatiestelling' bevat geen aanwijzingen voor de te volgen aanpak.
- De ouders kiezen voor regulier of speciaal onderwijs en voor een bepaalde school.
- In overleg tussen school en ouders wordt nagegaan of de school een passend aanbod kan doen.
- De school stelt – eventueel met inschakeling van anderen – een handelingsplan in de vorm van een offerte aan de ouders op. De akkoordverklaring van de ouders met dat plan is bekostigingsvoorwaarde vanuit de

overheid. Het budget wordt beschikbaar gesteld aan de school.
- Het leerlinggebonden budget wordt in principe per jaar verstrekt. Ook het handelingsplan geldt in principe voor één jaar.
- Om de in het speciaal onderwijs beschikbare expertise te kunnen behouden wordt zij gebundeld in een aantal regionale expertisecentra die adequaat gespreid zijn over het land. Deze bundeling wordt (door het ministerie van OCW) overigens ook los van de invoering van leerlinggebonden financiering noodzakelijk geacht.
- De centra vervullen de volgende functies: ambulante begeleiding, diagnostiek, ondersteuning bij het opstellen van handelingsplannen, ontwikkeling en onderzoek.' (OCW, 1996, p. 10-11).

Om kinderen en ouders op maat te bedienen worden de scholen van het speciaal onderwijs ingedeeld in clusters en gebundeld in REC's en wordt aan de leerling, op basis van een onafhankelijke CvI een leerlinggebonden budget gekoppeld. Een belangrijk uitgangspunt van het beleid is om mensen met een functiebeperking of een handicap meer mogelijkheden te bieden voor integratie en participatie binnen de maatschappij. 'Met de invoering van het persoonsgebonden budget hebben mensen met een handicap een instrument in handen gekregen dat hun de beslissingsbevoegdheid geeft over de aard en de inrichting van de zorg en de besteding van de zorgmiddelen' (OCW, 1996, p. 4).

Het uitgangspunt voor een nieuwe organisatie van het speciaal onderwijs is dat ouders, 'als vertegenwoordigers van hun gehandicapte kind' meer zeggenschap krijgen over de aard van de speciale zorg en over de besteding van de beschikbare zorgmiddelen. Wezenlijk is dat ouders zelf kunnen kiezen of zij een reguliere of een gespecialiseerde school voor hun kind wensen. 'Een vraaggestuurde bekostiging van het speciaal onderwijs is een belangrijk instrument om emancipatie, integratie en normalisatie in het en door het onderwijs te bevorderen' (OCW, 1996, p. 5). 'Inclusief onderwijs' wordt een richtinggevend streven voor de vormgeving van het speciaal onderwijs.
In navolging van de adviezen van de commissie Rispens wordt in de beleidsnotitie daarom voorgesteld om een herstructurering en een reorganisatie van het speciaal onderwijs te laten plaatsvinden. Eigenlijk bestond dat gehele traject uit twee hoofdonderdelen:
- Een clustering (en herindeling) van scholen in vier clusters en de vorming van samenwerkingsverbanden in de vorm van REC's die de taken zoals inmiddels wettelijk geformuleerd in de WEC moeten uitvoeren.
- De invoering van de leerlinggebonden financiering.

2.3. Implementatie

Het traject van REC-vorming is ondersteund door enkele zogenoemde Wegbereiders. Dit zijn landelijke procesmanagers die een schakel vormden tussen het departement en de scholen en REC's i.o. Het vertrekpunt voor de Wegbereiders is het beleidsplan De Rugzak. Van het gehele proces wordt in (acht) 'etappeverslagen' frequent verslag gedaan aan de Tweede Kamer. Het eerste etappeverslag verschijnt in november 1998. Het gehele implementatieproces doorloopt een aantal fases. De Wegbereiders hebben dit in beeld gebracht in de vorm van zogenaamde 'mijlpalen' (oriëntatie – koers bepaald, overleg – verklaring getekend, convenant – afspraken rond, uitwerking – integraal plan, en invoering – van start in augustus 2000). Het eerste deel van het proces is gericht op het vinden van partners in de regio. Daarna worden afspraken gemaakt over de structuur en vervolgens verlegt de aandacht zich naar inrichtingsvraagstukken. Aan de REC's i.o is op verschillende manieren ondersteuning geboden: algemene voorlichting, coachende gesprekken, een handboek, etc. Het laatste etappeverslag verschijnt in december 2003.
Voor de ontwikkeling van de REC's was het belangrijk dat er ruimte was voor de ontwikkeling van onderop. De REC's dienden in elk geval aan de volgende eisen te voldoen (afkomstig uit het derde etappeverslag, december 1999):

- Een REC i.o. bestaat ten minste uit alle bij een cluster behorende schoolsoorten.
- Het REC i.o. is in staat alle beoogde taken voor de hele doelgroep van het desbetreffende cluster te vervullen (daaronder te verstaan zowel speciaal als voortgezet speciaal onderwijs).
- De REC's i.o. vormen samen een landelijk dekkend netwerk. Een REC i.o moet passen in dat netwerk en er is sprake van aaneensluitende regio's.
- De REC's i.o. krijgen vorm vanuit werkrelaties en verzorgingsgebieden.
- Een school kan slechts in één REC i.o. participeren.

Scholen binnen cluster I geven ook onderwijs, leveren ook ambulante begeleiding en bieden ondersteuning aan ouders, maar nemen toch een afwijkende positie in. Er zijn drie grote organisaties (en regio's) die zorg dragen voor het cluster: Barthiméus, Visio en Sensis. Zij handelen niet onder de WEC, maar onder een eigen Wet visueel gehandicapten (1995), die in 2000 verlengd is tot 2005. Waarschijnlijk wordt de wet nog een keer verlengd. De scholen van het cluster staan onder toezicht van de inspectie. Daarnaast is cluster I ook vertegenwoordigd in de WEC-raad. Cluster I is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten omdat voor hen strikt genomen niet de wettelijke taken gelden van de WEC.

In 2003 is het traject van REC-vorming compleet. Het traject heeft geleid tot 33 REC's met 328 scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. De omvang van de REC's is verschillend: de grootste bestaat op dat moment uit 22 scholen, de kleinste uit 3 scholen.
In totaal volgen ongeveer 34 duizend leerlingen speciaal onderwijs en ruim 21 duizend leerlingen het voortgezet speciaal onderwijs. In bijlage 1 zijn overzichten opgenomen van de leerlingenaantallen per schoolsoort en per cluster.

Kuijs, Meijer en Van der Pluijm presenteren in 2004 een plan van aanpak voor de kwaliteitsverbetering van de REC's. In het plan van aanpak worden zes (eigenlijk acht) onderwerpen voor het kwaliteitsproject benoemd, namelijk:
1. invoeren kwaliteitszorg (V)SO
2. vertalen van kerndoelen door middel van tussendoelen en leerlijnen, didactische aanpak en klassenmanagement, methoden en materialen en vormen om opbrengsten te meten
3. kwaliteitsverbetering VSO
4. verdere implementatie (handelingsgerichte) diagnostiek
5. verdere implementatie ambulante begeleiding
6. verdere ontwikkeling van (sector) specifieke expertise

Daarnaast worden nog genoemd:
7. inzet van ICT
8. de relatie tussen het REC c.q. de (V)SO-school en de omgeving

Omdat dit nogal veel onderwerpen tegelijk zijn, wordt prioriteit gegeven aan de eerste drie onderwerpen. De uitvoering van de kwaliteitsverbetering is momenteel nog gaande.

2.4. De wettelijke taken

Voorafgaand aan de ingangsdatum van de WEC (in 2003) hebben forse beraadslagingen plaatsgevonden over de uiteindelijke taken van het REC. Die beraadslagingen geven weer dat er verschillende beelden en ambitieniveaus waren over het REC als organisatie. In de WEC zijn de taken van het REC beschreven. Uiteindelijk kregen de REC's zes wettelijke taken, waarvan de goede uitvoering door de REC's als doelstelling dient te worden beschouwd. Deze zes taken zijn:
1. het in stand houden van een onafhankelijke commissie voor de indicatiestelling;
2. het coördineren van ondersteuning aan scholen;
3. het ondersteunen van ouders bij het indienen van een verzoek tot indicatiestelling;
4. het coördineren van onderzoeksactiviteiten;

5. het ondersteunen van ouders van een leerling bij het zoeken van een school;
6. het coördineren van de inzet van de formatie voor de begeleiding van leerlingen (ambulante ondersteuning).

Het merendeel van de REC's heeft zich niet beperkt tot de wettelijk voorgeschreven taken. De meeste REC's hebben een hoger ambitieniveau dan het wettelijk minimum en stellen zich ook optionele taken tot doel. De taken worden hieronder kort toegelicht.

De Commissie voor de Indicatiestelling
Ieder REC werkt met een Commissie voor de Indicatiestelling (CvI), die onafhankelijk van het REC functioneert. De commissie bepaalt, op basis van landelijk geldende criteria, of een kind kan worden toegelaten tot het speciaal onderwijs of in aanmerking komt voor een leerlinggebonden budget. De CvI is een REC-voorziening en wordt samengesteld uit leden die onafhankelijk zijn. Scholen hebben daarop geen invloed.
De CvI bestaat uit:
- de voorzitter, die tevens lid is;
- een jeugdarts;
- een als diagnosticus gekwalificeerde gedragswetenschapper;
- een onderwijskundige of orthopedagoog;
- een maatschappelijk werker.

In de praktijk worden de CvI's ondersteund door een (ambtelijk) secretaris. Aan de onafhankelijkheid van de CvI wordt veel waarde gehecht. De commissie doet uitspraak op basis van dossiers. Het is de bedoeling dat de ouders voor deze dossiers zorgen. In de praktijk zullen het de scholen zijn die met instemming van de ouders de gevraagde gegevens verzamelen en beschikbaar stellen. Als er onvolledige en/of onvoldoende gegevens zijn, kan een beroep worden gedaan op de Commissie van Begeleiding (CvB) van de aangesloten scholen. Voor de CvI bestaat de mogelijkheid om van de indicatiecriteria af te wijken door middel van een zogenaamde beredeneerde afwijking.

De CvI's werken op basis van landelijk geldende indicatiecriteria. De Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) houdt toezicht op de indicatiestelling en adviseert de minister van OCW daarover. Naast de voorzitter en de leden van de commissie heeft de minister ook de secretaris van de LCTI benoemd. De LCTI stelt jaarlijks een jaarwerkplan vast dat gericht is op:
- een efficiënt toezicht op de indicatiestelling,
- optimalisering van de criteria,
- optimaliseren van het proces van indicatiestelling.

Ouders kunnen tegen een uitspraak van de CvI bezwaar aantekenen bij een Bezwaar Advies Commissie (BAC), die per cluster een aparte 'kamer' heeft. De BAC deed verslag over haar werkzaamheden over de periode 1-8-2003 tot en met 30-6-2004. In deze periode werden 87 bezwaarschriften voorgelegd: 42 in cluster II, 31 in cluster III en 14 in cluster IV. De meeste van de uitspraken (44) mondden uit in een ongegrondverklaring. Het totaal aantal beschikkingen van CvI's was in deze periode 12.500.

Het coördineren van de ondersteuning aan scholen
Het betreft hier reguliere scholen waarvoor het REC werkzaam is. Het REC kan ondersteuning bieden aan scholen met die leerlingen waarvoor de ontwikkeling zodanig verloopt dat zonder ondersteuning een indicatie verwacht zou kunnen worden. Dit wordt preventieve ambulante begeleiding genoemd. Het gaat om het geven van aanbevelingen over de begeleiding van de individuele leerling tijdens zijn verblijf op de school die wordt ondersteund, teneinde een optimale ontwikkeling van de in de leerling aanwezige mogelijkheden te bewerkstelligen.

Het ondersteunen van ouders bij het indienen van een verzoek
Het betreft hier het begeleiden van ouders die zich aanmelden bij een school van het REC of een centraal aanmeldingspunt. Samen met de ouders wordt een dossier samengesteld dat benodigd is voor het indienen van een onderbouwd verzoek tot indicatiestelling. De REC's geven duidelijk aan welke onderdelen een dossier voor een indicatiestelling moet bevatten. De CvI beoordeelt het verzoek. Verschillende REC's laten de ouders bege-

leiden door trajectbegeleiders, een Commissie van Begeleiding en Onderzoek of gewoon door de school. Soms zijn er ook begeleiders van buiten het REC, zoals de organisatie MEE of de onderwijsconsulenten.

Het coördineren van de noodzakelijke onderzoeksactiviteiten
Ter voorbereiding op het verzoek tot indicatiestelling bij de CvI, dienen ouders, ondersteund door de scholen van het REC een dossier samen te stellen. Het dossier bevat een aantal verplichte onderdelen, waarvoor soms onderzoeken moeten worden gedaan (bijvoorbeeld een IQ-test). Vanuit het REC worden deze onderzoeksactiviteiten gecoördineerd.

Het ondersteunen van de ouders van een leerling bij het zoeken naar een school
Het ondersteunen van de ouders van een leerling bij het zoeken naar een school en het ondersteunen van ouders van een leerling voor wie een leerlinggebonden budget beschikbaar is bij het zoeken naar een school zoals bedoeld in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs.
Als de CvI een positieve indicatie voor het kind heeft afgegeven, kunnen de ouders beslissen of zij het kind naar een school van het REC willen laten gaan, of naar een reguliere school, ondersteund met een 'Rugzak'. Het REC kan de ouders adviseren bij de schoolkeuze, door hen scholen te laten bezoeken, of te adviseren over de beste onderwijs- en zorgcondities voor hun kind.

Het coördineren van de inzet van de formatie ten behoeve van de begeleiding van de leerlingen
Het coördineren van de inzet van de formatie ten behoeve van de begeleiding van de leerlingen, na overleg met de samenwerkingsverbanden, voor scholen voor regulier onderwijs, in het werkgebied van het REC.
Voor leerlingen waarbij de ouders de voorkeur hebben aangegeven voor een plaats in het regulier onderwijs, biedt het REC ambulante begeleiding. Dit is meestal begeleiding van de leerkrachten van de reguliere scholen. De ambulante begeleiders kunnen verbonden zijn aan een school van het REC maar ook zijn ondergebracht in een centrale dienst. De wet spreekt zich slechts uit over de coördinatie van de formatie van de ambulante begeleiding.

Optionele taken
De REC's is ook de mogelijkheid geboden om optionele taken te benoemen, die zij van belang achten voor het functioneren van het eigen REC. De optionele taken kunnen verschillen van REC tot REC. Meestal worden genoemd: deskundigheidsbevordering, depotfunctie, steunpunt autisme of samenwerking onderwijs en zorginstellingen.

2.5. Stand van zaken in het speciaal onderwijs volgens de inspectie

In december 2002 verscheen het Toezichtkader (voortgezet) speciaal onderwijs en expertisecentra (Inspectie, 2002). Naast de reguliere onderwerpen van het toezicht (drie domeinen, acht aspecten) hanteert de inspectie een aantal criteria die zijn afgeleid van de taken die de REC's in de WEC zijn gegeven. Het gaat dan om:
- de Commissie voor de Indicatiestelling
- de coördinatie van de ambulante begeleiding
- de begeleiding van ouders

Over de inhoud van het Toezichtkader is men het wel eens, maar de ordening verdient nog nadere aandacht. Er wordt gewerkt aan een aangepast toetsingskader.
In het Onderwijsverslag over het jaar 2001 (Inspectie, 2002, p. 137, e.v.) doet de inspectie verslag van de situatie in het onderwijs voor leerlingen op doveninstellingen. Daaruit blijkt dat het pedagogisch handelen en de organisatie van de lessen goed is. Het leerstofaanbod, de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg zijn aanmerkelijk zwakker. De leerlingen ontvangen te weinig leertijd. In het verslag over het jaar 2002 (Inspectie, 2003), wordt verslag gedaan van bezoeken aan andere clusters. Hieruit blijkt dat het pedagogische klimaat veilig en ondersteunend is, maar minder uitdagend en gericht op stimulering van de zelfstandigheid van de leerlingen. Tekortkomingen zijn er op het gebied van leerstofaanbod, de leerlingenzorg en de opbrengsten. Er is echter

wel veel ervaringsdeskundigheid aanwezig in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Over het jaar 2003 (Inspectie, 2004, p. 124-126), doet de inspectie verslag van onderzoek naar naleving van de taken van de WEC door de REC's en de situatie van de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's).
Tussen augustus en november 2003 zijn alle REC's bezocht. In deze nulmeting spreekt de inspectie van bemoedigende resultaten (zo kort na de invoering van de wet).
Eenderde van de REC's voert de ambulante begeleiding op een kwalitatief voldoende manier uit. Tweevijfde van de REC's voert de begeleiding van de ouders op een verantwoorde manier uit. Veel REC's hebben de indicatiestelling uitbesteed. Op het onderdeel 'management en organisatie' scoort ruim 60% van de REC's voldoende (herkenbare organisatiestructuur).
In 90% van de REC's zijn ouderbegeleiders aangesteld. Er is meer aandacht voor het 'voortraject' met de ouders dan voor het 'natraject'. De beleidsvoering is bij de meeste REC's in orde; er is een samenhang tussen strategisch beleid en de organisatiestructuur. Financieel en personeelsbeleid acht de inspectie nog onvoldoende. Ten aanzien van de optionele taken is de inspectie in 2003 zeer coulant. Die zijn vaak niet meegenomen in de beoordeling.
Later (Inspectie, 2004, p.136) lezen we echter: Een groot deel van de REC's slaagt er nog niet in de wettelijke taken naar behoren uit te voeren. Alles bij elkaar ontstaat zo een somber beeld, maar er kan ook voor een ander perspectief worden gekozen. Er wordt namelijk wel vooruitgang geboekt. In 2004 heeft een vervolgonderzoek plaatsgevonden. Hierbij is voornamelijk naar de verbeterpunten gekeken.
In 2003 en 2004 rapporteert de inspectie over de wachtlijsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het aantal leerlingen in het (V)SO is in 2003 gestegen (vooral cluster III en IV). Het aantal leerlingen op de plaatsingslijst is in het SO en VSO licht gestegen. Het aantal leerlingen op de aanmeldings- en onderzoekslijst is daarentegen licht gedaald. De oorzaken zijn de huisvestingsproblematiek, het lerarentekort en de verdichtingproblematiek. In 2003 zijn 177 thuiszitters gesignaleerd.
In 2004 (Inspectie, 2004) is het aantal leerlingen op een plaatsingslijst fors gedaald (28%). Het aantal leerlingen op een aanmeldings- en onderzoekslijst is met 3% licht gedaald. Het aantal thuiszitters is licht gestegen naar 186. Nog steeds worden de huisvestingsproblemen als de belangrijkste verklaringen genoemd. Ook de verdichtingproblematiek geldt nog steeds, het lerarentekort is iets afgenomen. Wel nemen scholen maatregelen om de plaatsingsproblematiek te bestrijden, bijvoorbeeld door veranderen van de groepsgrootte, het plaatsen van leerlingen door het hele jaar, creëren van drie instroommomenten. Voor de rapportage over 2004 hebben niet alle scholen informatie aangeleverd. In het Onderwijsverslag 2003/2004 (Inspectie, 2005) wordt aangegeven dat de REC's het indicatieproces op een meer bedrijfsmatige wijze zouden kunnen aanpakken, waardoor het indicatietraject voor alle betrokkenen overzichtelijker zou worden.

In het onderwijsverslag 2003/2004 (Inspectie, 2005) wordt verslag gedaan van de bezoeken aan 120 scholen uit de clusters II, III en IV. Op slechts een kwart van de scholen voor speciaal onderwijs voldoet de kwaliteitszorg aan de eisen. Op de meeste scholen wordt niet planmatig en systematisch aan kwaliteit gewerkt. Het leerstofaanbod is op iets minder dan de helft van de scholen van voldoende kwaliteit (veel tekort aan passende onderwijsmaterialen). Op 80% van de scholen is een uitdagende en functionele leeromgeving met gestructureerde en doelmatige onderwijsactiviteiten. Echter, op 80% van de scholen is de kwaliteit van zorg en begeleiding onvoldoende. Maar het schoolklimaat is op 90% van de scholen in orde.
De inspectie concludeert dat het onderwijs, gemeten aan de nieuwe eisen van de nieuwe wetgeving, op veel scholen onvoldoende is, waarbij tegelijkertijd veel en grote verschillen tussen scholen worden geconstateerd.

2.6. Flankerend beleid

De invoering van het LGF en de vorming van de REC's kan niet los worden gezien van verschillende andere beleidstrajecten zoals het traject WSNS en Kwaliteit van zorg (leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs).

Weer samen naar school
De doelstelling van WSNS is om zo veel mogelijk kinderen zorg op maat te bieden en hen in de gelegenheid te stellen hun schoolloopbaan in het basisonderwijs af te ronden. Volgens Vermaas en Van der Pluijm (2004, p. 5) heeft WSNS drie doelstellingen:
1. het bevorderen van de integratie in het basisonderwijs van leerlingen die speciale zorg nodig hebben;
2. het bevorderen van een ononderbroken ontwikkelingslijn;
3. het beheersen van de groei van de kosten van het speciaal onderwijs.

In 1998 heeft WSNS een wettelijk kader gekregen (onderdeel Wet op het primair onderwijs; tevens expiratie ISOVSO). Er werden SBO-scholen gevormd (voormalige scholen voor leer- en opvoedingsmoeilijkheden (LOM) en moeilijk lerende kinderen (MLK) en in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (IOBK)) en samenwerkingsverbanden, waar gemiddeld 30 reguliere basisscholen aan deelnemen. Dit hele proces is met veel reorganisaties gepaard gegaan. Een Permanente Commissie Leerlingzorg bepaalt de toelating van de leerling tot een speciale school voor basisonderwijs. Er zijn 247 samenwerkingsverbanden tot stand gekomen. In de periode 1994-2003 is het aantal leerlingen in SBAO afgenomen van 57.098 naar 51.499. Het totaal aantal leerlingen in basisonderwijs is in deze periode toegenomen met 95.944 leerlingen (groei 6.6%). Scholen voor speciaal basisonderwijs (SBO-scholen) worden in 1998 opgenomen in de wet op het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs komen deze leerlingen terecht in het LWOO en PRO.

Het WSNS-beleid stelt basisscholen (beter) in staat om met specifieke zorgbehoeften van leerlingen om te gaan. Dat gebeurt enerzijds door basisscholen daarvoor extra geld en hulpmiddelen te geven. Anderzijds werken basisscholen intensief samen met speciale scholen voor basisonderwijs om de zorg op een zo hoog mogelijk peil te brengen. De uitkomst van alle inspanningen is dat kinderen met speciale zorgbehoeften optimaal presteren op de basisschool. Een logisch gevolg is dat minder kinderen naar een speciale basisschool hoeven (Website OCW).

De achterliggende redenen zijn sociaal: het is beter om de leerlingen te integreren in het reguliere onderwijs, maar ook financieel: speciaal onderwijs is duurder en de groei van het speciaal onderwijs moest worden bijgebogen en gericht op het verhogen van de kwaliteit in scholen. Binnen de brede doelgroep van WSNS - alle leerlingen die extra zorg nodig hebben – zijn vier opvallende groepen: leerlingen met een aandoening in het autistisch spectrum, leerlingen met ADHD, dyslectische en hoogbegaafde leerlingen.

Tussen 1992 en 1997 evalueerde de Stuurgroep evaluatie WSNS het beleidstraject (Peschar & Meijer, 1997), waarin gewezen wordt op verbanden van WSNS met het OVB beleid. Na het rapport 'Halverwege' (1995), werden twee belangrijke beslissingen genomen. Ten eerste werden de kosten van het speciaal onderwijs gekoppeld aan een vast percentage van 3,8%, het toen gehanteerde gemiddelde deelnamecijfer. Ten tweede werd besloten dat een deel van dat geld (2%) rechtstreeks naar het speciaal onderwijs zou gaan en de rest (1,8%) in de vorm van trekkingsrechten bij het regulier basisonderwijs terecht zou komen, om zelf expertise in te kopen bij het speciaal onderwijs (Peschar & Meijer, 1997, p. 26). Door het financieren van het samenwerkingsverband, waarin circa 30 reguliere basisscholen en één speciale school voor basisonderwijs samenwerken, wordt een gezamenlijke verantwoordelijkheid gecreëerd.

Meijer (2004) geeft een overzicht van de ontwikkeling van WSNS van de laatste zeven jaar, sinds de eerste rapportage WSNS op weg (Peschar en Meijer, 1997). Meijer stelt dat afstemming van de verschillende beleidslijnen (WSNS, LGF en OAB), verkokering en de positie van de samenwerkingsverbanden belangrijke knelpunten zijn in WSNS. Wat betreft aantallen leerlingen lijken SBO en SO (REC) communicerende vaten. Het scheiden van WSNS en LGF-beleid is volgens Meijer geen goed plan (p. 18). Bij scholen wordt strategisch gedrag gesignaleerd wat betreft de verwijzingen. SBO mag dan dalen, de deelname aan REC neemt toe.
Veel samenwerkingsverbanden hebben de bestuurlijke vorm van een federatie. De bestuurlijke kracht van de samenwerkingsverbanden wordt beperkt door de autonomie van de scholen. Volgens Meijer zijn de voorwaarden voor adaptief onderwijs (ook een doelstelling van WSNS) zowel op school- als klasniveau niet vervuld (zie ook Blok en Breetveld, 2002). Er wordt wel getoetst en gesignaleerd, maar de gegevens worden niet

gebruikt om het onderwijs anders in te richten. Meijer doet de aanbeveling om het WSNS-beleid grondig te herzien en alle zorgmiddelen te bundelen en deze toe te kennen aan decentrale eenheden (een dekkend netwerk, waarbij verschillen worden geaccepteerd). Er worden vier opties aangeboden (onderwijs-zorg autoriteit, SWV+, samenwerkende gemeenten en samenwerkende schoolbesturen). Vermaas en Van der Pluijm (2004, p.11) geven aan dat WSNS op schoolniveau tot redelijke verbeteringen heeft geleid, maar dat de verbeteringen op het niveau van de klas nog achterblijven. De kwantitatieve doelstellingen van het WSNS beleid zijn gerealiseerd: de groei van het speciaal basisonderwijs wordt teruggedrongen. Het deelname percentage is in tien jaar tijd gedaald van 3,79% in 1992 naar 3,22% in 2003. De samenwerkingsverbanden zijn de spil van het WSNS-beleid en de interne begeleiders spelen een belangrijke verbindende rol. De bestuurskracht van de samenwerkingsverbanden is gering, vanwege de autonomie van de scholen.

In 2005 verscheen een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer over WSNS. De kern van de kritiek is dat het de scholen niet is gelukt om alle leerlingen die dit nodig hebben zorg op maat te geven. Ook ontbreekt een heldere definitie van het begrip zorgleerling en is het onderscheid tussen zorg en onderwijsachterstandenbeleid onduidelijk. Veelverwijzende scholen worden niet gecorrigeerd en scholen zonder verwijzing niet beloond.

Leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs
Onderdeel van de hervorming van het voortgezet onderwijs (introductie van de leerwegen en vmbo per 1 augustus 1999) is ook de ontwikkeling van het leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en het Praktijkonderwijs (PRO). In het schooljaar 2002-2003 is een gemengd bekostigingsmodel ingevoerd voor het LWOO. Dit model bestaat uit twee delen: autonome bekostiging door de Regionale Verwijzings Commissie (RVC) geïndiceerde leerling en een regionaal budget voor niet geïndiceerde leerlingen die wel extra zorg behoeven. Het samenwerkingsverband VO is verantwoordelijk voor de besteding van dit regionale budget en richt een eigen zorgstructuur in.
Voor de kwaliteit van de zorg in de samenwerkingsverbanden is per 2000 een landelijk project gestart 'Kwaliteit van leerlingenzorg'. De samenwerkingsverbanden wordt gevraagd een zelfevaluatie van hun zorgaanbod te maken en op grond daarvan verbeteringen aan te brengen. Dit project is onderdeel van het grotere project 'Scholen in vmbo'. Belangrijk onderdeel van Kwaliteit van leerlingenzorg is ook de relatie die samenwerkingsverbanden hebben met instellingen voor o.a. jeugdzorg. Het Landelijk Centrum voor Onderwijs en Jeugdzorg (LCOJ) stimuleert deze samenwerking.
Per 2002/2003 krijgen de samenwerkingsverbanden een regionaal zorgbudget, dat besteed wordt op basis van een zorgplan. Toewijzing van leerlingen voor het LWOO en het PRO gaat op basis van een indicatie die wordt afgegeven door de regionale verwijzingscommissie. LWOO is géén aparte leerweg. PRO is grotendeels bedoeld voor VSO-MLK leerlingen die rechtstreeks voor de arbeidsmarkt worden opgeleid.

2.7. Samenvatting

Scholen in het speciaal onderwijs hebben in een intensief traject tussen 1998 en 2003 gewerkt aan de ontwikkeling van REC's. Zij werden daarbij ondersteund en aangemoedigd door landelijke Wegbereiders. Vanaf 2003 zijn de REC's operationeel. De REC's hebben een zestal wettelijke taken die zijn omschreven in de WEC. Daarnaast hebben REC's een aantal optionele taken, zoals deskundigheidsbevordering. Er zijn veel raakvlakken met flankerend beleid zoals WSNS, LWOO en PRO. De inspectie was tevreden over de snelle opstart van de REC's.

3. Effectiviteit in interorganisationele structuren

In dit hoofdstuk schetsen we het theoretische kader van waaruit we de onderzoeksvraag zullen beantwoorden. Voor het kunnen opstellen van het theoretisch kader is een literatuurverkenning uitgevoerd. Voor de literatuurverkenning is in eerste instantie gebruik gemaakt van een aantal overzichtswerken uit de organisatiesociologie, de organisatieleer en de organisatie van scholen (Lammers, 1991; Pröpper, 1998; Van Wieringen, 2000). Deze literatuur geeft een breed overzicht en verschillende invalshoeken op de materie. Daarnaast is gezocht naar een bruikbaar model waarmee we de effectiviteit van het REC kunnen bepalen. In dit onderzoek gaat het immers om de vraag welke organisatorische kenmerken van invloed zijn op de effectiviteit van het REC. Effectiviteit is een ingewikkeld begrip waar verschillende deskundigen een verschillende invulling aan geven. Uiteindelijk is gekozen voor het competing values model van de organisatiekundigen Quinn en Rohrbaugh (1983). Dit model achten wij bruikbaar omdat in dit model verschillende opvattingen over effectiviteit naast elkaar worden geplaatst in één model. Het hele model is eigenlijk gebaseerd op het idee dat er variëteit is in het begrip effectiviteit. Dit model stelt ons in staat de REC's te waarderen op basis van verschillende criteria van effectiviteit. REC's zijn echter bijzondere (onderwijskundige) organisaties die niet volledig beschreven en beoordeeld kunnen worden met behulp van het (algemene) model. Ze hebben een bijzondere organisatorische constellatie en wordingsgeschiedenis (losse scholen die (verplicht) geclusterd zijn in samenwerkingsverbanden, met een overkoepelende instantie die zich richt op een aantal gemeenschappelijke taken). Daarom vullen we het model aan met relevante aspecten uit theorieën over coördinatiemechanismen binnen organisaties, interorganisatorische samenwerking en netwerkvorming.

3.1. Het begrip effectiviteit

Quinn en Rohrbaugh (1983) presenteren het 'organizational effectiveness-model' als een kader voor organisatieanalyse. Het model is verkregen via het ordenen van 17 criteria die gebruikt worden in de organisatietheorie en bij het evalueren van het functioneren van organisaties. De ordening in de criteria is aangebracht door gerenommeerde organisatiedeskundigen. Tussen de criteria werden paarsgewijze vergelijkingen gemaakt. Met behulp van het INDSCAL-computerprogramma werd het resultaat op onderliggende dimensies geanalyseerd. De resultaten leverden een driedimensionaal model op. De dimensies konden worden geïnterpreteerd als:

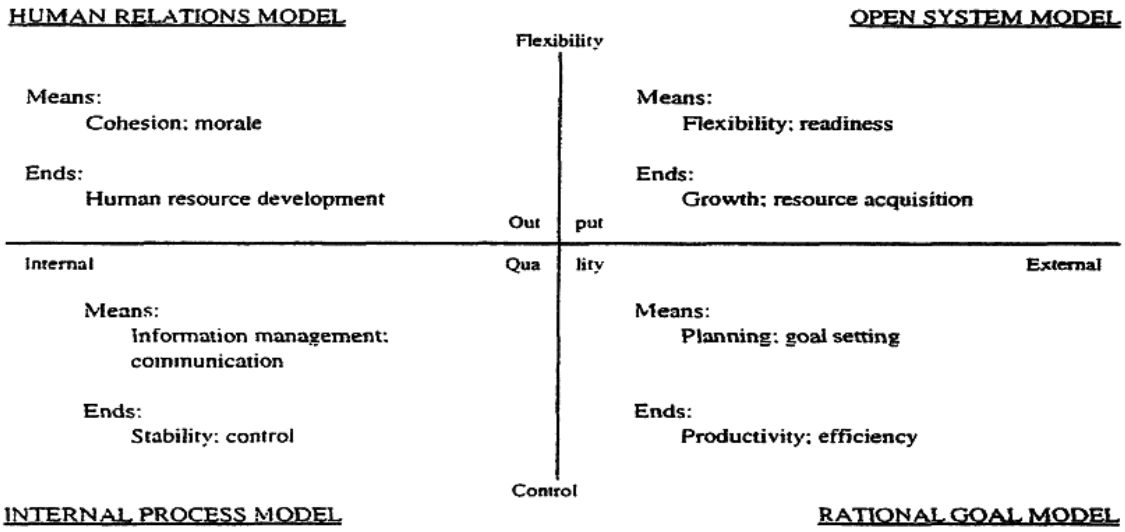
- beheersing en flexibiliteit (y-as)
- intern - extern / individu – organisatie (x-as)
- doel-middel (z-as, in het onderstaande vereenvoudigde plaatje niet weergegeven)

Het centrale thema van het model is het begrip effectiviteit. Het is een belangrijk begrip in veel organisatietheorieën, maar er is eigenlijk geen heldere definitie van het begrip. Omdat vergelijkingen van definities eigenlijk weinig opleveren, zien Quinn en Rohrbaugh effectiviteit van organisaties meer als een construct, samengesteld op basis van concepten op een hoger abstractieniveau. Quinn en Rohrbaugh beschrijven dat verschillende auteurs hebben geprobeerd om modellen te ontwikkelen waarmee de effectiviteit van organisatorisch handelen op een zo juist mogelijke wijze wordt beschreven. De verschillende auteurs hebben daarvoor verschillende criteria aangedragen. In een vervolgonderzoek zijn de criteria opnieuw door experts geordend en gescoord. Dit leverde een bijna identiek model op.

De drie assen van het model zijn bekende thema's in de organisatieliteratuur.
De x-as geeft de spanning tussen de interne en de externe focus. De y-as staat voor de spanning tussen beheersing en controle aan de ene kant en flexibiliteit en verandering aan de andere kant. De laatste dimensie reflecteert de spanning tussen middelen en doelen. De x en de y-as delen de modellen in vieren. Binnen ieder van deze modellen is aangegeven dat er een onderscheid is tussen middelen en doelen. Wat het model eigenlijk doet is de begrippen die onderdeel uitmaken van het construct organisatie efficiëntie benoemen en weergeven in een ruimtelijk model (op drie assen). Door scores toe te kennen aan de begrippen kunnen we bepalen wat de respondenten van een bepaalde organisatie belangrijker of minder belangrijke waarden vinden.

Op basis van de dimensies doemen vier basismodellen voor organisatie-effectiviteit op die tezamen de kwadranten van het competing values model vormen.

Figuur 1: Competing values model van Quinn en Rohrbaugh (1983)



Bron: Quinn & Rohrbaugh, 1983, p. 369

Veel organisaties zullen aspecten hebben van twee of meer kwadranten.
Hieronder beschrijven we elk kwadrant (model).

Human relations model
Organisaties die bij dit model passen, zijn intern gericht op een flexibele manier. Er is veel aandacht voor de onderlinge verhoudingen tussen personeelsleden en onderdelen van de organisatie. Het streven is om het potentieel binnen de organisatie zo goed mogelijk te benutten. Van de 17 effectiviteitscriteria van Quinn & Rohrbaugh passen de volgende het best binnen dit model: *conflict/cohesion, morale, value of human resources, training and development emphasis*. De middelen zijn cohesie en moraal, het doel is *human resource development*. De achtergrond van het human relations model vinden we bij Mayo (The human problems of an industrial organization, 1933)[3]. Volgens Mayo moest de mens meer centraal staan in de organisatie van productieprocessen. Belangrijke beïnvloeders van het werkklimaat zijn de fysieke maatregelen, goed leiderschap, de arbeidsmoraal en de inspanning van de werknemers. Het gaat hier om de vraag hoe met behulp van het verbeteren van het werkklimaat een hogere productiviteit van de werknemers kan worden gerealiseerd. Mayo werd onder andere bekend van de Hawthorne-experimenten (Mayo leidde hieruit af dat (iedere) verandering van de arbeidscondities tot een hogere productie leidde).

Open system model
De organisaties die binnen dit model passen, zijn gericht op hun omgeving en proberen flexibel in te spelen op actuele ontwikkelingen. Ze zijn innovatiegericht en zijn alert op kansen om zich als organisatie te ontwikkelen. De effectiviteitscriteria die binnen dit model passen zijn: *flexibility/adaptation, growth, evaluation by external entities, utilization of environment, readiness*. De middelen in dit onderdeel zijn flexibiliteit en alertheid, de doelen zijn groei en verwerving van bronnen.

3 zoals beschreven in Pröpper, 1998, p.103-110

De achtergrond van het open systeem model vinden we bij Katz en Kahn (The social psychology of organizations, 1966). Zij zien organisaties zoals andere sociale systemen als open systemen die invoer omzetten in uitvoer. Kenmerkend voor hun benadering is

- de nauwe relatie tussen structuren van de organisatie en de omgeving;
- de doorvoer (throughput): productieprocessen die invoer omzetten in uitvoer;
- het contingente karakter van sociale systemen;
- verschillende systeemniveaus en de onderlinge relaties daartussen.

De afbakening van de organisatie wordt bepaald door alle activiteiten die niet bijdragen aan de cyclus van invoer, doorvoer en uitvoer. Sociale systemen hebben een gekunstelde structuur. Doordat ze mensenwerk zijn, worden fouten gemaakt en is er imperfectie. De sociale structuur wordt gemaakt en behouden door psychologische factoren (i.p.v. biologische). Relaties tussen personen zijn belangrijk en niet zozeer de personen zelf. Uiteindelijk stellen ze dat sociale systemen tenderen naar maximalisatie. Hiervoor geven zij de volgende oorzaken: efficiëntie voordelen, compromissen, manipulatie van de omgeving, creëren van nieuwe rollen en procedures en een positieve waarde voor 'groot en groei' (dit lijkt met name een Amerikaanse waarde).
De belangrijkste bijdrage van Katz en Kahn is dat zij hebben gewezen op het verschil tussen biologische en sociale systemen en de stelling dat structuur wordt bepaald door handelen van mensen en zich ook afspeelt in de hoofden van mensen.

Internal process model
Bij dit model passen intern gerichte organisaties, waar regels en procedures vastliggen. De nadruk ligt op beheersing in plaats van flexibiliteit. Dit model wordt gekenmerkt door de volgende effectiviteitscriteria: information management and communication, stability, control. De middelen in dit modelonderdeel zijn informatiemanagement en communicatie, de doelen zijn stabiliteit en controle.

De achtergrond van het internal process model lijken we te moeten zoeken bij de grondlegger van het idee van de bureaucratie, Max Weber (1947). De karakteristieken van de bureaucratische bestuursvorm zijn volgens Weber (zie Lammers, 1991, p. 63):

1. het principe van vaste, door regels geordende *bevoegdheden*;
2. het principe van de ambtelijke *hiërarchie*;
3. ambtsuitoefening vindt plaats op een *bureau* aan de hand van schriftelijke stukken en met behulp van een staf van allerlei subalterne beambten en schrijvers;
4. *gespecialiseerde opleiding* is doorgaans vereist voor de vervulling van bepaalde ambten;
5. de ambten houden een *volledige dagtaak* in;
6. de taakuitoefening vindt plaats aan de hand van algemene, min of meer vaststaande, zoveel mogelijk in alle eventualiteiten voorziende overdraagbare *regels*.

Leidend idee voor de bureaucratie is de rechtsorde, waarin op rationele wijze regels zijn ter vervulling van de taken. Dit alles in een rationeel-legale gezagsverhouding (dit in tegenstelling tot traditionele verhoudingen). De bureaucratische bestuursvorm stoelt op een functionalistisch theorema, 'de gedachte dat een bepaald deelsysteem (in dit geval het bureaucratisch apparaat) tot stand komt, functioneert en floreert ten gevolge van de functionele betekenis die het heeft voor het overkoepelende systeem waar het deel van uitmaakt (bijvoorbeeld een vakbond, een overheidsdienst)' (Lammers, 1991, p. 65).

Rational goal model
Dit is een extern gericht model, waarbij men gericht is op beheersing. Het (bedrijfs)resultaat van de organisatie staat centraal. Kenmerkende effectiviteitcriteria zijn: *profit, productivity, planning goals, efficiency*. De middelen in dit modelonderdeel zijn planning en doelbepaling, de doelen zijn productiviteit en efficiëntie.

Het rational goal model heeft bedrijfseconomische achtergronden. Bedrijven en organisaties zijn gericht op continuering van de organisatie en maximalisering van de winsten door een zo efficiënt mogelijk productieproces, waarbij voortdurend wordt gekeken hoe door het op een goede manier plannen en het bepalen van de doelen een bepaalde productie bereikt kan worden en een bepaalde mate van efficiëntie bereikt kan worden. De

instrumentele achtergrond berust bij het kwaliteitsbeleid. In de jaren vijftig introduceerde de organisatiedeskundige W. Edwards Deming ideeën en modellen voor kwaliteitszorg die waren afgekeken uit Japan (de cyclus Plan-Do-Check-Act, PDCA). In het kwaliteitsbeleid geldt ook een duidelijke structurering van plannen, doelen stellen, handelen en vervolgens weer meten of de doelen zijn gehaald. Kwaliteitszorgmodellen worden ingericht om de onderdelen van productieprocessen zo duidelijk mogelijk in beeld te brengen (zie bijvoorbeeld het TQM, INK model of Balanced Scorecard), zodat invloed uitgeoefend kan worden op dat proces.

De criteria van Quinn en Rohrbaugh worden geoperationaliseerd met gebruikmaking van eerder Nederlands onderzoek waarin dat is gedaan (Houtveen et al, 1995). In dit onderzoek zijn de kenmerken van de modellen van Quinn en Rohrbaugh vertaald naar het Nederlands en toegepast op het onderwijs. De vertalingen van Houtveen et al. gebruiken we als basis voor vragen over organisatiekenmerken in het survey dat in de volgende fase van het onderzoek wordt uitgevoerd onder de REC's.

3.2. Aanvullingen op het model

Het model van Quinn en Rorhbaugh is een algemeen model voor het beschrijven en beoordelen van de effectiviteit van organisaties. Hieronder vullen we het model aan met inzichten uit andere invalshoeken. Hiermee scherpen we het model aan en maken het bruikbaar voor het kunnen beschrijven en beoordelen van de typerende kenmerken van de REC-organisatie in hun specifieke setting, namelijk het onderwijsdomein.

Coördinatiemechanismen en onderwijskundige hervormingen
Binnen het internal process kwadrant van Quinn en Rohrbaugh worden information management and communication, stability, en control als criteria benoemd.
Mintzberg (1979; 1989) geeft een goede aanvulling op deze door Quinn en Rohrbaugh benoemde criteria als het gaat om coördinatiemechanismen in organisaties. Het functioneren van (vrijwel iedere vorm van) organisatie wordt voor een belangrijk deel bepaald door coördinatiemechanismen en taakverdeling. Mintzberg geeft aanvankelijk vijf en later zes coördinatiemechanismen om afstemming binnen organisaties tot stand te brengen. Vertaald voor de situatie van het REC gaat het om afstemming door:

1. 'mutual adjustment': een adequate (geledingsgerichte) communicatie en besluitvormingsstructuur. Toegepast op het REC gaat het bij dit integratiemechanisme vooral om de invloedsstructuur die er binnen het REC aanwezig is en de wederzijdse aanpassing en invloed van verschillende onderdelen van het REC (geledingen en actoren) op ontwikkeling, implementatie en evaluatie van beleid dat het REC maakt.
2. 'direct supervision': sturing door de REC-leiding met het oog op het realiseren van de beleidsdoelen. Bij dit integratieinstrument gaat het om het beleidssturende gedrag van de leiding en andere personen die behoren tot het management. Hierbij speelt leiderschap en de motiverende en stimulerende rol van niet alleen de REC-manager/coördinator, maar ook anderen in het REC een rol.
3. 'standardization of work processes': afstemming door protocollering en uniformering van werkwijzen. Mintzberg bedoelt hier de specificatie van eenduidige werkprocedures. In de REC's kunnen we hierbij met name denken aan de standaardisering van de werkwijze van de CvI (bijvoorbeeld centrale aanmelding) en de werkwijzen van de ambulante begeleiders.
4. 'standardization of output': het REC heeft een idee over het bereiken van minimumdoelen en een bepaald prestatieniveau. In het geval van het REC gaat het om het afhandelen van alle indicaties binnen een bepaalde termijn of het voorkomen van wachtlijsten. Hierbij gaat het om standaarden voor de output, in ons geval het bereiken van gestelde doelen en het hebben van een ambitieniveau voor het functioneren van het REC, af te meten in prestaties.
5. 'standardization of skills': een passend professionaliseringsbeleid. Het REC heeft de mogelijkheid om vanuit haar positie deskundigheidsbevordering en professionalisering van alle betrokkenen bij het REC te bevorderen. Het kan gaan om verschillende manieren van scholing, kenniskringen, studiedagen etc.
6. 'standardization of norms': homogeniteit in opvattingen. Bij dit zesde en daarmee laatste integratiemechanisme gaat het om een overeenkomst tussen de betrokkenen (inclusief de leerkrachten) in normen en

waarden (te beginnen bij beeldvorming) of wel de homogeniteit van opvattingen in het REC als geheel, liefst zo breed mogelijk dus zo mogelijk ook de ouders. Mintzberg zelf acht dit laatste integratiemechanisme van groot belang voor het creëren van een effectieve organisatie en hij gaat zelfs nog een stap verder door te stellen dat dit principe pas aan de orde komt bij een organisatie die al een eind op weg is naar de geïntegreerde effectieve organisatie. Dit laatste coördinatie / integratiemechanisme van Mintzberg, heeft ook weer betrekking op het human relations kwadrant van Quinn en Rohrbaugh.

Op basis van Mintzberg zou verwacht kunnen worden dat goede coördinatiemechanismen (zoals een goede beleidscyclus, afstemming over procedures en protocollen en vooral het ontwikkelen van een gemeenschappelijk idee over het beeld en de ambitie van het REC) van groot belang zijn voor het functioneren en uiteindelijk ook voor de effectiviteit van het REC.

De bovenstaande passage heeft vooral betrekking op coördinatiemechanismen van de REC's. Dat is bij uitstek van toepassing op de REC's omdat de taken van de wet vooral coördinatietaken zijn. De optionele taken van het REC hebben vooral betrekking op een organisatie die meer is dan deze zes wettelijke taken. De effectieve uitvoering van de optionele taken is niet uitsluitend een kwestie van coördinatie, maar meer nog om ontwikkeling van een professionele, deskundige organisatie, waarbij meer organisatiegeledingen zijn betrokken. Wanneer de ambities van een REC verder gaan dan de uitvoering van de wettelijke taken alleen, vraagt dat om de ontwikkeling van een gemeenschappelijke cultuur waarbinnen ook de optionele taken een plek hebben. Gezien dit aspect van organisatie ontwikkeling gaan we in onderstaande passage in op het begrip *reculturing*.

Hargreaves en Fink (2000, p. 30) merken op dat er drie cruciale kenmerken van een hervorming in het onderwijs zijn. Het gaat om de vraag of een hervorming diepte, lengte en breedte heeft.
Bij diepte van een verandering gaat het eerder om een *'reculturing'* dan om herstructurering. Bij reculturing is ook een emotioneel aspect betrokken. Reculturing betreft het ontwikkelen van een lerende gemeenschap in de school (Fullan, 2000). Reculturing zal op den duur leiden naar wat ook wel 'gedeelde betekenis' wordt genoemd (Weick, 1979). Volgens Doyle (2002) heeft reculturing betrekking op het veranderen van de dynamiek in de groep van de vermogens van de deelnemers om zichzelf te beoordelen en heroordelen. Reculturing bouwt de capaciteit op om kritisch te reflecteren en 'waarom' te vragen in plaats van 'hoe'. Doyle geeft aan dat reculturing belangrijker is dan structurering en dat structuurveranderingen idealiter moeten volgen uit herstructureringen, zeker voor het inclusief onderwijs, waar het artikel van Doyle betrekking op heeft. Herstructureringen leiden vaak tot meer bureaucratie en (school)leiders die zich niet verantwoordelijk voelen voor de gewijzigde situatie (dit betreft ook inclusief onderwijs). 'Reculturing means a link or connection of culture to structures' (Doyle, 2002, p. 40).
Bij lengte gaat het om de vraag hoe men de verandering over een langere periode kan volhouden.
Bij breedte gaat het tenslotte om de vraag hoe de verandering op de ene school ook kan leiden tot veranderingen op andere scholen. Schaalvergrotende strategieën hebben weinig succes (zie Fullan, 1999). Overdracht van schoolhervormingsplannen van de ene naar de andere school werkt niet goed. Wat op de ene school werkt, kan mislukken op de andere, omdat iedere school een unieke combinatie van traditie, personeel, leerlingpopulatie, en interactie met de omgeving heeft. Eigenlijk betekent dit dat iedere school een eigen leerproces van schoolontwikkeling door moet maken. Iedere school moet zichzelf 'heruitvinden', en het schoolontwikkelingsproces ingaan.

Samenwerking in interorganisatorische structuren en netwerken
Netwerkorganisaties komen nog het meeste overeen met de manier waarop de REC's zijn georganiseerd. Verondersteld mag worden dat de specifieke constellatie van een netwerk (een REC) een invloed heeft op de effectiviteit van het REC. Netwerken worden door Wassenberg (1980, p. 19) omschreven als: *'het 'geraamte' van op afhankelijkheid gebaseerde betrekkingen en normatieve verhoudingen tussen organisaties'*. Netwerken vallen binnen de organisatietheorie onder de interorganisatorische benadering. Interorganisatorische netwerken kunnen worden gezien als een verweer tegen risico's. De risico's in het speciaal onderwijs zijn dat er leerlingen tussen de wal en het schip belanden, geen goede zorg krijgen of thuiszitten.
Risicobeheersing was echter niet de belangrijkste drijfveer achter de REC-vorming. De scholen van de REC's

hebben niet vrijwillig gekozen om als netwerkorganisatie voort te gaan. De rijksoverheid heeft de REC's een organisatievorm opgelegd, op basis van eigen motieven, ingegeven door een behoefte aan centrale beheersing. Kastelein (in: Pröpper, 1998, p. 358-9) geeft aan dat er verschillende motieven zijn om tot centrale beheersing over te gaan:

- hoger belangenmotief
- machtscoördinatiemotief
- schaalvoordeelmotief
- rechtsgelijkheidsmotief
- standaardisatiemotief

Binnen het REC-vormingsproces zijn deze motieven duidelijk van toepassing. Het hoger belangenmotief was wellicht de emancipatie van de ouders, die met de onafhankelijke indicatie en de Rugzak beter in staat zijn eigen keuzes te maken voor hun kind, de financiële afwegingen en het streven naar inclusief onderwijs. Het machtscoördinatiemotief schuilt in het streven naar een transparant en beheersbaar indicatiesysteem. Het schaalvoordeel motief is het idee om scholen te bundelen in REC's en hen daarmee te wijzen op de mogelijkheid om op basis van deze schaal gezamenlijk activiteiten te ondernemen. Het rechtsgelijkheidsmotief heeft betrekking op een eenduidige indicatiesystematiek, met indicaties die hetzelfde zijn voor het gehele land. Het standaardisatiemotief heeft ook betrekking op de indicatie, maar ook op het creëren van REC's, met een duidelijk wettelijk kader en taken.

Nu de REC's eenmaal georganiseerd zijn als netwerken of samenwerkingsverbanden is het de vraag hoe en of ze daar verder effectief mee om kunnen gaan. Warren (1967) ontwikkelde een typologie voor netwerken op basis van autonomie van de afzonderlijke eenheden. Warren wijst op de *community decision organisation*: overkoepelende of coördinerende verbanden waarin het bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van de in zo'n verband participerende organisaties. Op basis van zes criteria (de betrokkenheid van de eenheden op een overkoepelend doel, de plaats waar besluiten worden genomen, de plaats van het gezag, de mate waarin de arbeidsdeling tussen de eenheden formeel geregeld is, de wijze waarop de eenheden gebonden zijn aan een leiderschapssysteem, de mate waarin een collectiviteitoriëntatie is voorgeschreven) (uit: Godfroij, 1981, p. 137/8) komt hij tot de volgende typologie van structuurtypen:

I. unitary context (eenheidsstructuur)
II. federative context (federatieve structuur)
III. coalitional context (coalitiestructuur)
IV. social choice context (sociale keuze structuur)

In een eenheidsstructuur waarbij sprake kan zijn van een fusie is veel centralisering van macht en gezag, eenduidige regels en kan strategievorming op een meer eenduidige wijze worden uitgeoefend. De beslissingen worden ook op één plaats genomen. Lammers (1991, p. 371) maakt onderscheid naar een systeem- en een partijenmodel in de analyse van de organisatiesociologie. De eenheidsstructuur heeft meer het karakter van een systeemmodel.

In een federatieve structuur doemt veel meer het beeld van een partijenmodel op. De aanleiding voor het ontstaan van een federatief samenwerkingsmodel is een verdeling van de macht, en een verdeling of tegenstrijdigheid van belangen. Ook in een federatieve structuur zijn regels van belang voor het effectief functioneren van het samenwerkingsverband. De regels zullen echter meer onderwerp van discussie zijn dan in het eerste model, waar meer systeem- of collectiviteitsbewustzijn is, met eenduidige normen.

In een coalitiestructuur hebben bepaalde partijen binnen een netwerk of samenwerkingsverband zich verenigd omdat er gemeenschappelijke belangen zijn en ideeën over vorming van macht, ten opzichte van andere partijen (mogelijk ook coalities). Coalitievorming berust op reductie van onzekerheden in de vorm van afhankelijkheden (bronnen of macht). Coalitiegenoten zijn gezamenlijk beter in staat om een eigen strategie te vormen op basis van vormen van macht (kennis, aantal, ...), waardoor ook fragmentatie van grotere samenwerkingsverbanden kan ontstaan. Binnen coalities kunnen zich eigen, coalitiegebonden regels ontwikkelen.

De sociale keuze structuur heeft een andere achtergrond dan de coalitiestructuur, het gaat minder om macht en meer om de vraag of de verschillende partijen elkaar zien zitten. Hierbij kunnen samenwerkingsmotieven die berusten op functionaliteit (nabijheid) en historische verbanden een rol spelen. Sociale verbanden binnen een groter samenwerkingsverband leiden wel tot fragmentarisering van een groter geheel, maar zijn minder bedreigend voor een centraal gezag dan een coalitie.

Als organisaties gaan samenwerken, verplicht of niet, kunnen verschillende samenwerkingsvormen of structuren worden overwogen. De variëteit in de typologie van structuurtypen kan waarschijnlijk ook worden waargenomen in het veld van de REC's. De scholen zijn onderdeel van een netwerk en zijn bezig met de vraag waar het gezag ligt in het netwerk (men kiest verschillende bestuurlijke vormen en kent verschillend mandaat toe aan de REC-manager, als een weerspiegeling van de autonomie van de individuele scholen). Hoewel een aantal REC's heeft gekozen of zal kiezen voor eenheidsstructuren (fusie), zijn er anderen die voor een federatief verband kiezen. Daarnaast kan er sprake zijn van coalities en structuren die op basis van sociale voorkeuren tot stand kunnen komen (bijvoorbeeld historie, functionaliteit, gemeenschappelijkheid, collegialiteit, nabijheid of denominatie). Ook is het de vraag op welke wijze de scholen samen gebonden zijn aan een leiderschapssysteem en een collectiviteitoriëntatie hebben. Dit speelt een belangrijke rol voor het accepteren en ontwikkelen van gemeenschappelijke regels (werkwijzen en protocollen) binnen een organisatie (zie ook standardization of norms van Mintzberg).

Een goede aanvulling op de structuurtypen geeft Bultsma (2004). Bultsma beschrijft fusievormen en processen in de non-profit sector. Volgens Bultsma moet aan de organisatorische component altijd een bestuurlijke component worden toegevoegd. Hij onderscheidt de volgende samenwerkingsvormen.

Schema 3: Integratievormen

		Bestuur		
		Samenwerken	Gezamenlijke rechtspersoon	Integreren
Organisatie	Samenwerken	PROJECTEN	FEDERATIE OF JOINT VENTURE (met uitbesteding van werk aan de zelfstandige werkorganisaties)	BESTURENFUSIE (zelfstandige werkorganisaties)
	Partieel integreren	CONTRACTUELE BUNDELING (bijvoorbeeld facilitaire ondersteuning)	FEDERATIE OF JOINT VENTURE (met eigen capaciteit (bijvoorbeeld federatiebureau))	BESTUREN FUSIE (met deels gescheiden werkorganisaties)
	Integreren	ORGANISATIEFUSIE (met behoud van zelfstandige rechtspersonen)	ORGANISATIEFUSIE (één werkorganisatie onder federatief bestuur)	VOLLEDIGE FUSIE

Bultsma, 2004, p. 31

Aanvullend op de vier structuren die Warren benoemt, zijn twee vormen van samenwerking voor de REC-vorming van toepassing, namelijk de besturenfusie en contracting. Bij een samenwerkingsvorm in de non-profitsector is de verhouding tussen de besturen van de verschillende instellingen ook van betekenis. Een besturenfusie (twee varianten) is een samenwerkingsverband van verschillende instellingen waar op bestuurlijk niveau een nieuwe rechtspersoon ontstaat, terwijl in de uitvoering verschillende organisatorische eenheden operationeel zelfstandig blijven. Verschillende REC's hebben ook voor een dergelijke samenwerkingsvorm

gekozen. Een bestuurlijke fusie biedt meer mogelijkheden voor het bundelen van financiële middelen voor beheer en personeel, waardoor efficiënter en effectiever met middelen kan worden gehandeld en gestuurd. Volgens Bultsma is een federatie eigenlijk maar een gedeeltelijke bestuurlijke integratie. De afzonderlijke rechtspersonen richten met elkaar een nieuwe rechtspersoon op, die zeggenschap krijgt over de gezamenlijk overeengekomen punten. Daarnaast behouden de partijen zeggenschap en autonomie over de niet-overgedragen onderwerpen. 'Het beperken van organisatorische integratie vermindert eveneens risico's. Zo kan een federatie dienen als opmaat voor verdere integratie op een later tijdstip. Het biedt een gewenningsperiode om te bezien of de partnerkeuze een goede is geweest. Kiezen voor een federatie in plaats van een fusie haalt veel reorganisatieproblemen weg. Het is echter de vraag of men er strategisch ook wat mee opschiet. Als een federatie niets toevoegt aan de strategische positie en geen bestaande bedreigingen wegneemt, dan is het een stap achteruit in plaats van vooruit.' (Bultsma, 2004, p. 91).

Contracting is ook een vorm van samenwerking die een rol speelt. Het is een meer zakelijke vorm van samenwerken. Bepaalde onderdelen van het samenwerkingsverband worden uitbesteed aan een andere organisatie. Door de zakelijke overeenkomst zal de prestatie/resultaatgerichtheid waarschijnlijk toenemen en zullen er ook duidelijke regels ontstaan, vanwege de aansprakelijkheid. Bij contracting is minder sprake van een collectiviteitsoriëntatie of een belang in het samenwerkingsverband.

De complexiteit van fusies in de non-profit sector heeft vooral betrekking op de complexiteit van de besluitvorming, het organiseren van voldoende overeenstemming om een fusiebesluit te kunnen realiseren. Van groot belang voor de inspanningen is de veranderkundige opgave. Hoe ingewikkelder de veranderkundige opgave, hoe moeilijker de fusie. In het onderstaande schema zijn de gradaties van complexiteit aangegeven. Het gaat hier om het onderscheid tussen integratie en vernieuwing. Het is duidelijk dat als REC's aangeven dat het om een 'minimale ambitie' gaat, de inzet voor een verandering niet groot is. Niet iedere vernieuwing gaat overigens gepaard met een vernieuwing (van werkwijzen of praktijken). Hoe ingewikkelder de veranderkundige doelen, hoe meer risico's er ook aan zijn verbonden.

Schema 4: verandering ten opzichte van vernieuwing

Veranderdoelen			Vernieuwing	
		Status quo (groter)	'leren'(groter en beter)	Transformeren (groter en anders)
Integratie	Minimaal	X (koude fusie)	X	
	Gedeeltelijk	X	X	
	Volledig	X	X	X

(aangepast schema van Bultsma, 2004, p. 78)

Autonomie en besluitvorming in netwerken
Centraal bij netwerkvorming staat de inleverproblematiek: autonomie is een relatief begrip.
Edelman Bos (1980) stelt het volgende: 'het structureren van netwerken is het organisationeel vorm geven aan de gemeenschappelijkheid, het doel van de samenwerking, in relatie tot het niet-gemeenschappelijke. (...) De structuur ordent de relatie tussen collectieve en individuele besluitvorming. (...) Daarom zullen netwerkstructuren pluralistische structuren moeten zijn, waarbinnen het spel van de besluitvorming kan worden gespeeld. (...) Netwerkstructuren hebben daarom steeds betrekking op onvolledige institutionalisering' (Edelman Bos, 1980, p. 124).
Edelman Bos geeft een vijftal grondvormen voor de structurering van interorganisationele samenwerking aan:
a) Samenwerkingsstructuur met explicitering van besluitvorming maar zonder concentratie van uitvoering.
b) Samenwerkingsstructuur met explicitering van besluitvorming en met concentratie van uitvoering bij een der partners of bij een gemeenschappelijk orgaan.
c) Samenwerkingsstructuur als B, doch met verzelfstandiging van de gemeenschappelijke besluitvorming.

d) Als C, doch met verzelfstandiging van de gemeenschappelijke besluitvoorbereiding.
e) Als D, doch met participanten op het besluitvormende niveau mede afkomstig uit de omgeving.

3.3. Effectiviteit in interorganisatorische structuren

Een REC is een samenwerkingsverband van scholen dat een aantal gemeenschappelijke taken heeft. Het samenwerkingsverband kan, op basis van de verhoudingen (afhankelijkheid, bronnen, macht) kiezen voor verschillende structuren, waarbij verschillende verhoudingen tussen uitvoering en besluitvorming ontstaan. De verschillende structuren weerspiegelen de onderlinge verhoudingen, bijvoorbeeld de keuze tussen een fusie en een federatie, maar ook een centrale dienst voor de ambulante begeleiding of decentrale uitvoering. Wetgeving, regels, beleid en de inspectie (kwaliteitszorg) oefenen invloed uit op de vormgeving van de structuur en ontwikkeling van het REC. Iedere organisatie, en dus ook het REC, heeft van doen met coördinatiemechanismen, die gericht zijn op het (op een effectieve wijze) realiseren van de organisatiedoelstellingen en taken. De effectiviteit van het handelen in organisaties heeft verschillende aspecten en kan dan ook op verschillende manieren worden beoordeeld.

Toepassing van het model
De meerwaarde van het model van Quinn en Rohrbaugh is het uitgangspunt dat er verschillende aspecten van effectiviteit naast elkaar worden gehanteerd. Dit geeft een meer compleet beeld van het functioneren van de REC's. Het survey bestaat uit een vragenlijst waarin de REC's op een schaal van 10 de zeventien criteria een waardering kunnen geven. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt naar huidige waardering en wenselijke waardering (het belang dat men er aan hecht). Zo is een kwalitatief effectiviteitsbeeld te bepalen dat de REC's van zichzelf hebben.

In de case studies functioneren de criteria ook als richtinggevend kader voor de waardering van de verschillende REC's. Per model (internal process, human relations etc.) wordt één samengevoegd criterium gehanteerd voor het bepalen van het functioneren van het REC (daar is nog één overkoepelend criterium aan toegevoegd, zie verder deel III) per kwadrant. De REC's van de case studies worden op kwalitatieve wijze onderling vergeleken waardoor van buitenaf een beeld ontstaat van de mate van effectiviteit van de REC's als organisatie.

Overige kenmerken voor beoordeling
Organisaties die samenwerken in interorganisatorische structuren en netwerken zijn gevangen in een web van afhankelijkheden. Organisaties in een netwerk spelen een spel, met eigen regels en strategieën, binnen een beleidsarena. Er is een afweging tussen een gemeenschappelijk belang en individuele belangen van de spelers. De afwegingen worden ingegeven door streven naar macht, het streven naar autonomie, afhankelijkheid van bronnen, en de mogelijkheden van samenwerking. Afhankelijk van de verhoudingen in dit spel kan een netwerk een eigen structuur krijgen, zoals door Warren onderscheiden (unitary, federative, coalition en social choice structure). Ingegeven door het karakter van de non-profit omgeving voegt Bultsma daar twee verfijningen aan toe, namelijk contracting en bestuurlijke fusie. Meer praktisch onderscheidt Edelman Bos een aantal grondvormen voor structurering van interorganisatorische relaties, waarbij vooral de verhouding tussen besluitvorming en uitvoering van betekenis is voor de structuur.

Omdat interorganisatorische structuren ook doelstellingen of taken hebben, ontstaat (vanuit financiële schaarste of maatschappelijke normen of zoals in het geval van de REC's vanuit de wetgever) ook het streven deze doelstellingen op een zo effectief mogelijke manier uit te voeren. Voor het op een effectieve wijze uitvoeren van de taken zijn coördinatiemechanismen en taakverdelingsmechanismen van belang (zie Mintzberg). De standardization of norms (of de collectiviteitoriëntatie) geldt daarbij als een van de belangrijkste mechanismen. Meer collectiviteitoriëntatie kan leiden tot een minder complexe besluitvorming en meer effectiviteit.

DEEL II: SCHETS VAN DE ORGANISATIE VAN HET REC

In dit deel van de rapportage beschrijven we de wijze waarop REC's georganiseerd zijn en de wettelijke taken uitvoeren. Het is gebaseerd op de resultaten van een survey onder alle REC's en op casebeschrijvingen van een negental REC's.
In het survey is gevraagd naar een aantal feitelijk gegevens, daarnaast hebben de REC's de gelegenheid gekregen om hun eigen tevredenheid aan te geven over het functioneren van het REC ten aanzien van de wettelijke taken. Het perspectief van andere partijen (ouders, leerlingen, belangenorganisaties) zijn daarbij niet betrokken. De resultaten van het survey geven daarom een subjectief beeld vanuit het REC-management.
Zie hoofdstuk 1 voor een uitgebreide beschrijving van de werkwijze.

4. Bestuur en management

In dit hoofdstuk bespreken we de manier waarop de REC's bestuurlijk zijn vormgegeven en de wijze waarop verantwoordelijkheden zijn verdeeld. De onderwerpen die in dit hoofdstuk aan de orde komen, zijn: de bestuursvorm waarvoor gekozen is en de motieven die hieraan ten grondslag lagen; de voor- en nadelen van een federatie en een fusie; de mate waarin de uitvoering van de wettelijke taken is gecentraliseerd en het oordeel van betrokkenen daarover.

4.1. Bestuurlijke vorm

Federatief verband of fusie
Verreweg de meeste REC's hebben – vooralsnog - gekozen voor een federatief verband. Daarvoor worden zowel pragmatische als meer principiële redenen aangevoerd. Een pragmatische reden die we het meest horen, is dat een federatie de meest eenvoudige vorm van samenwerking is en tevens het 'maximaal haalbare'. Ook verscheidene respondenten van het survey schrijven dat in hun toelichting. De oorzaak daarvan kan liggen in de verschillen tussen scholen en besturen in denominatie, cultuur en ambities, in het aantal besturen of in het ontbreken van de wil om hecht samen te werken. Sommige woordvoerders van de REC's, met name de REC-managers, zien het vormen van een federatie als eerste stap op weg naar meer intensieve samenwerking. Op termijn willen zij een bestuurlijke fusie aangaan. Soms maken bij het REC betrokken scholen al deel uit van andere netwerken of samenwerkingsverbanden, zoals bijvoorbeeld een zorginstelling, revalidatiecentrum of psychiatrische kliniek. Voor deze schoolbesturen ligt het niet direct voor de hand om een fusie met andere schoolbesturen aan te gaan. Anderen denken dat een bestuurlijke fusie niet echt nodig is om de wettelijke taken te kunnen vervullen. Eén respondent geeft in de vragenlijst aan dat de regelgeving te onduidelijk is om de sprong naar een fusie te durven wagen.
Meer principiële redenen om te kiezen voor een federatie en niet voor een fusie, zo geven respondenten in het survey aan, zijn behoud van autonomie en flexibiliteit. Dat komt ook in de case studies naar voren: behoud van identiteit is een belangrijke reden om niet tot een fusie over te gaan. Veel geïnterviewden geven aan dat te grote cultuurverschillen een belemmering vormen.
De REC-vorming is voor een deel van de schoolbesturen binnen eenzelfde REC wel aanleiding geweest om over te gaan tot een onderlinge fusie of de mogelijkheden daartoe te verkennen. Er is daardoor binnen een REC samenwerking tussen enkele grote schoolbesturen of tussen een groot schoolbestuur met enkele kleine besturen. Voor éénpitters heeft een onderlinge fusie als voordeel dat er aan risicospreiding gedaan wordt, zowel in personeel als in financieel opzicht. Dit wordt straks nog belangrijker als de lumpsum is ingevoerd. De geïnterviewden geven aan dat de vorming van het REC hieraan heeft bijgedragen. Zonder dat zou men niet zo snel tot een fusie zijn overgegaan. Voor één van de weinige REC's waar wel een totale fusie tot stand is gekomen en er nu dus sprake is van één bestuur, waren de belangrijkste redenen: vergroting van aansturingsmogelijkheden, inrichten van een efficiënte organisatie en bundeling van expertise. Ten tijde van het interview was dit echter (nog) niet gerealiseerd. Het kost tijd en een cultuuromslag. Met name de voormalige besturen van de scholen in dit REC willen meer inspraak, maar ook waren de deelnemende scholen niet gewend om te werken met aan hen toegekende budgetten en om zich aan limieten te houden. Een ander REC beslaat een dusdanig grote regio dat zinvolle samenwerkingsrelaties niet tot stand kunnen komen en scholen apart van elkaar blijven functioneren. Sommigen zien in de toekomst wel een fusie van alle schoolbesturen binnen het REC plaatsvinden, maar daar zal nog lange tijd overheen gaan, zo geven zij aan.

4.2. Management, verdelen van verantwoordelijkheden

Leiderschap en wijze van besluitvorming
Van de 30 REC's die een vragenlijst hebben ingevuld, hebben 13 REC's een coördinator zonder directiebevoegdheden, zes REC's hebben een algemeen directeur. Dat is in alle gevallen een bovenschoolse directeur, dus niet één van de schooldirecteuren. Bij twee REC's berust de leiding bij een beraad van directeuren. De overige

negen REC's hebben een andere leidinggevende vorm gekozen, bijvoorbeeld een combinatie van een beraad van directeuren en een coördinator of een koppel van twee directeuren. Bij sommige REC's fungeert de directeur onder een College van Bestuur.
Onder de geïnterviewden van de case studies bevinden zich REC-managers, een REC-projectleider, een REC-coördinator en een manager projecten. Deze worden ondersteund en bestuurd door een directieberaad, een stuurgroep, het dagelijks bestuur of het REC-bestuur. Er zijn stichtingen en verenigingen. De wijze van aansturing waarvoor binnen het REC gekozen is en de benamingen die gebruikt worden, verschillen sterk van elkaar. Hieronder de voorbeelden uit de case studies:

1. Directeur REC - schoolbestuur REC - centrale directie REC – regiodirectie
2. Centraal management (2 schooldirecteuren) – 2 schoolbesturen
3. Stuurgroep REC (voorzitter, projectleider, per regio een schooldirecteur) – Dagelijks bestuur (voorzitter en projectleider REC) - directieberaad – algemene ledenvergadering (13 schoolbesturen)
4. Voorzitter REC-bestuur – dagelijks bestuur (twee schooldirecteuren) – bestuursleden REC (schooldirecteuren, manager projecten, manager ambulante begeleiding)
5. Directieberaad - REC-manager (adviseur) en directeur ambulante begeleiding – scholen - REC-bestuur (op afstand)
6. Twee afzonderlijke werkeenheden met elk een eigen REC-manager – scholen
7. REC-manager (gemandateerd) – REC-bestuur – autonome schoolbesturen – projectgroep (alle schooldirecteuren)
8. REC-management (directieberaad + REC-manager) – agendacommissie (REC-manager, vertegenwoordiger cluster III, vertegenwoordiger cluster IV) - REC-bestuur (op afstand)
9. REC managementteam (directeuren van de drie samenwerkende instellingen) - REC- coördinator (directeur van één van de instellingen) – afdelingscoördinatoren

Verantwoordelijkheden centraal - decentraal
Binnen een REC kan er voor gekozen worden om de verantwoordelijkheden op centraal niveau dan wel decentraal niveau - schoolniveau – te leggen. Aan de respondenten in het survey is gevraagd hoe de verschillende taken binnen het REC zijn belegd. Dit kon worden aangegeven op een schaal van 1 (volledig centraal) tot 4 (volledig decentraal). Hieronder geven we de gemiddelde scores weer.

*Tabel 1: Verantwoordelijkheden op centraal of decentraal niveau **

Onderwerp	*1 centraal*	*2* ←	*3* →	*4 decentraal*	*Gemiddelde*
a) De uitvoering van ondersteuning aan scholen	7	6	5	9	2,6
b) De ondersteuning van ouders bij het indienen van een verzoek	8	6	4	10	2,6
c) De uitvoering van onderzoekstaken	4	3	5	15	3,2
d) De ondersteuning van ouders van een leerling bij het zoeken van een school	8	7	3	10	2,5
e) De uitvoering van de ambulante begeleiding/ondersteuning van leerlingen	10	7	4	7	2,3

* Het totaal is niet altijd gelijk aan het aantal REC's dat aan het survey heeft meegewerkt, doordat niet alle respondenten de vraag hebben beantwoord.

Van al deze taken wordt de ambulante begeleiding het meeste centraal geregeld, de uitvoering van onderzoekstaken het meest decentraal. De spreiding in scores is tamelijk groot: het ene REC regelt veel zaken decentraal, het andere REC kiest voor een centrale werkwijze.
Aan de respondenten is tevens gevraagd of het REC, rekening houdend met de bovenstaande organisatorische keuzes, volgens hen de organisatie 'op orde' heeft.

Tabel 2: Stand van zaken organisatie REC's

	aantal REC's
Goed op orde	5
Redelijk op orde	18
Nog wel wat te regelen	3
Nog veel te regelen	4
Totaal	30

De meeste REC's zijn tamelijk tevreden: bij 18 REC's zijn de zaken redelijk op orde, bij 5 goed op orde. Dat betekent dat de leiding van driekwart van de REC's tamelijk tevreden is. De andere 7 REC's geven aan dat er in de nabije toekomst nog wel het één en ander valt te verbeteren.
In de vragenlijst is gevraagd naar de belangrijkste succeskenmerken, de grootste knelpunten en de prioriteiten voor de komende tijd van de REC's. Respondenten konden een top 3 geven van succeskenmerken en knelpunten. Daaruit hebben we vervolgens een top 3 voor de hele sector samengesteld.

Tabel 3: Succeskenmerken, knelpunten en prioriteiten voor de toekomst (top 3)

	aantal malen genoemd (N = 30)
Succeskenmerken	
Samenwerken met andere sectoren	11
Stellen van doelen	10
Vernieuwingsgezindheid	8
Knelpunten	
Slagvaardig werken	11
Procedures voor communicatie en informatie-uitwisseling	8
Samenwerking en eensgezindheid onder personeel	6
Prioriteiten	
Samenwerken met andere sectoren	9
Planning hanteren voor het behalen van doelen	9
Stellen van doelen	8

Het is niet zo dat het oplossen van de grootste knelpunten bovenaan de agenda voor de toekomst staat. Op de korte termijn geven de REC's prioriteit aan het versterken van de succeskenmerken, zoals samenwerking met andere sectoren en het hanteren van een planning voor het behalen van de doelen. De derde prioriteit is het stellen van doelen.

De mate van centralisatie wisselt sterk per REC dat in de cases is opgenomen. De CvI's zijn alle centraal geregeld. In toenemende mate ontstaan ook centrale diensten voor de (uitvoering van de) ambulante begeleiding. De uitvoering van de overige taken varieert van sterk centraal, via regionale teams binnen een REC tot volledig

door scholen uitgevoerd. Eén REC van de case studies bevindt zich momenteel in een crisis. Bij een andere REC werd een patstelling geconstateerd die de ontwikkeling van het REC ernstig belemmert. Het ontbreekt aan eensgezindheid en de scholen en/of schoolbesturen geven er de voorkeur aan om (voorlopig) alles binnen het REC zo decentraal mogelijk te houden.

4.3. Samenvatting

Er zijn verschillende bestuursvormen voor een REC. Het meest komt een federatieve vorm voor, het minst een volledige fusie. Wel is in veel gevallen sprake van deelfusies tussen schoolbesturen binnen REC's, iets wat anders niet gebeurd zou zijn, zo geven de geïnterviewden desgevraagd aan. Het is de vraag of een fusie de meest wenselijke bestuursvorm is voor een REC. De organisatie van het REC en de aansturing ervan zijn op diverse manieren geregeld. Soms maakt een directeurenberaad de dienst uit, een andere keer de REC-manager, maar ook de voorzitter van het REC-bestuur of een speciaal ingestelde stuurgroep kan de touwtjes in handen hebben.
De mate waarin de zaken centraal dan wel decentraal zijn geregeld, hangt af van de gekozen vorm waarin wordt samengewerkt. Ook is er variëteit die samenhangt met de aard van de wettelijke taak. Zo zijn de CvI's alle op centraal niveau ingesteld, maar wisselt dit voor de ambulante begeleiding. We zien daarbij wel een tendens tot centralisering. De ondersteuning aan ouders en scholen voor regulier onderwijs is nog dikwijls op decentraal niveau geregeld.

5. De taken van het REC

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de wijze waarop de wettelijke taken worden uitgevoerd, de mate van centralisatie, de voor- en nadelen van verschillende gekozen werkwijzen en de tevredenheid van de REC's over de manier waarop de organisatie vorm heeft gekregen.

Volgens de WEC (artikel 28B, lid 6) hebben de REC's zes taken:
1. in stand houden van een commissie voor indicatiestelling (CvI);
2. coördineren van ondersteuning aan scholen;
3. ondersteunen van ouders bij het indienen van een verzoek;
4. coördineren van onderzoeksactiviteiten;
5. ondersteunen van ouders van een leerling bij het zoeken van een school;
6. coördineren van de inzet van de formatie voor de begeleiding van leerlingen (ambulante ondersteuning).

Over de zes wettelijke taken zijn in de enquête zowel feitelijke vragen gesteld (wat gebeurt wel/niet) als vragen naar de waardering (hoe tevreden is het REC) over de uitvoering van deze taken. Ook is gevraagd naar de uitvoering van taken die aanvullend zijn op de wettelijke taken.

5.1. Algemeen beeld van de uitvoering van de wettelijke taken

Om alvast een beeld te krijgen van de organisatie van de wettelijke taken en de tevredenheid hierover, geven we de resultaten van het survey hieronder in tabelvorm weer. In de volgende paragrafen beschrijven we de uitkomsten in samenhang met de resultaten van de case studies.

Tabel 4: Organisatie wettelijke taken

Wettelijke taken	*herkenbaar belegd in het REC (N = 30)*
Coördineren van ondersteuning aan scholen	21
Ondersteunen van ouders bij het indienen van een verzoek	26
Coördineren van onderzoeksactiviteiten	21
Ondersteunen van ouders van een leerling bij het zoeken van een school	23
Coördineren van de inzet van de formatie voor de begeleiding van leerlingen (ambulante ondersteuning)	29

Of de indicatiestelling herkenbaar belegd is in de REC's is in het survey niet gevraagd, aangezien het een wettelijke eis is dat de REC's een CvI in stand houden. De meeste respondenten vinden dat alle wettelijke taken herkenbaar belegd zijn in het REC. Alle REC's, op één na, zijn van mening dat de coördinatie van de ambulante begeleiding een duidelijke plek in de organisatie heeft.
Er zijn negen REC's waarbij respondenten hebben aangegeven dat de coördinatie van de ondersteuning aan scholen en van de onderzoeksactiviteiten beter ingebed zouden kunnen worden in de organisatie.

*Tabel 5: Tevredenheid uitoefening wettelijke taken**

Wettelijke taken	*1 zeer ontevreden*	*2 ontevreden*	*3 tevreden*	*4 zeer tevreden*	*Gemidd.*
In stand houden van een commissie voor indicatiestelling (CvI)	0	4	9	16	3,4
Coördineren van ondersteuning aan scholen	1	4	17	6	3,0
Ondersteunen van ouders bij het indienen van een verzoek	1	5	7	17	3,3
Coördineren van onderzoeksactiviteiten	1	4	13	5	3,0
Ondersteunen van ouders van een leerling bij het zoeken van een school	0	1	16	8	3,3
Coördineren van de inzet van de formatie voor de begeleiding van leerlingen (ambulante ondersteuning)	0	5	12	11	3,2

* Het totaal is niet altijd gelijk aan het aantal REC's dat aan het survey heeft meegewerkt, doordat niet alle respondenten de vraag hebben beantwoord.

Over het algemeen heerst er tevredenheid over de uitoefening van de wettelijke taken. Het minst tevreden zijn de geënquêteerden over coördinatie van de ondersteuning aan scholen en coördineren van onderzoeksactiviteiten. De CvI's roepen de meeste tevredenheid op. Bij de inleiding op deel II van dit rapport wezen we er al op dat deze hoofdstukken alleen het oordeel van management van de REC's weergeven. Andere partijen (zoals ouders, leerlingen, vertegen-woordigers van scholen) zijn hierover in het kader van dit onderzoek niet geraadpleegd.

Tabel 6: Organisatorisch toegerust voor uitoefening wettelijke taken

Wettelijke taken	*Voldoende toegerust (N = 30)*
In stand houden van een commissie voor indicatiestelling (CvI)	25
Coördineren van ondersteuning aan scholen	15
Ondersteunen van ouders bij het indienen van een verzoek	18
Coördineren van onderzoeksactiviteiten	16
Ondersteunen van ouders van een leerling bij het zoeken van een school	20
Coördineren van de inzet van de formatie voor de begeleiding van leerlingen (ambulante ondersteuning)	20

Bij de antwoorden op de vraag naar de organisatorische toerusting zien we grote verschillen per wettelijke taak. Het in stand houden van een CvI is bijna nergens een probleem. Maar voor de andere taken acht een aanzienlijk deel van de respondenten het REC organisatorisch niet voldoende toegerust. Dit geldt met name voor de coördinatietaken: coördinatie van ondersteuning aan scholen en coördinatie van onderzoeksactiviteiten. Slechts de helft van de REC's is hiervoor voldoende toegerust, naar de mening van de respondenten.

In de interviews is uiteraard eveneens ingegaan op de uitvoering van de wettelijke taken. Bij de beantwoording bleek de indeling die in de WEC gehanteerd wordt, niet de meest pragmatische. Bij de beschrijving van de resultaten hanteren we daarom een vierdeling, die we hebben overgenomen van de inspectie:

- in stand houden CvI
- begeleiding ouders
- ambulante begeleiding
- optionele taken (deskundigheidsbevordering, steunpunt autisme, depot, etc.).

5.2. Instandhouden CvI

In de enquête is gevraagd of de CvI intern of extern is georganiseerd. Beide mogelijkheden komen even vaak voor: 14 van de REC's hebben de CvI zelf samengesteld, 14 REC's hebben het uitbesteed aan een extern bureau. Van 2 REC's is de organisatie van de CvI niet bekend. Het in stand houden van een CvI is bijna nergens een probleem. De REC's zijn tevreden over de uitoefening van deze wettelijke taak. Op een schaal van 1 tot 4 geven zij een gemiddelde van 3,4. Deze taak heeft daarmee de hoogste score op de tevredenheidsschaal in vergelijking met de andere vijf wettelijke taken. Ook zijn 25 van de 30 REC's van mening dat het REC voldoende is toegerust voor deze taak. Dat is hoog in vergelijking met de andere taken.
Aan de respondenten is gevraagd aan te geven waarover ze wel tevreden zijn en waarover niet.

Tabel 7: Tevredenheid over wettelijke taak

Wettelijke taak	*wel tevreden over:*	*niet tevreden over:*
In stand houden van een commissie voor indicatiestelling (CvI)	werktempo, zorgvuldigheid, flexibiliteit en inhoudelijke kennis CvI's, open communicatie	indicatiestelling tijdrovend, veel administratie, bureaucratie, verschillende/onduidelijke interpretatiecriteria

In de interviews is nader ingegaan op de CvI's. Er is gevraagd naar de organisatie van de CvI's en het oordeel daarover, naar de werkdruk en de indicatiestelling voor moeilijk te indiceren kinderen.

Organisatie van de CvI's
Over het algemeen zijn de geïnterviewden positief over de organisatie van de CvI's. Dat geldt zowel voor de REC's die de inrichting van de CvI hebben uitbesteed als voor de REC's die zelf een CvI hebben ingesteld. Er is één uitzondering, een uitbestede CvI die volgens het betreffende REC niet naar behoren functioneert.
De WEC schrijft voor welke functionarissen er in een CvI behoren te zitten: de voorzitter (tevens lid van de commissie), een jeugdarts, een als diagnosticus gekwalificeerde gedragswetenschapper, een onderwijskundige of orthopedagoog, een maatschappelijk werker.
De CvI's die bij de interviews betrokken waren, voldoen hieraan. De voorzitter van de commissie is vaak iemand met een ruime ervaring in het speciaal onderwijs, die niet meer aan een school verbonden is.

Wijze van indicatiestelling
Uit de interviews krijgen we de indruk dat de werkdruk weliswaar hoog is, maar dat er door een efficiënte werkwijze, waarbij er al veel voorwerk is verricht door anderen, toch veel dossiers behandeld kunnen worden. Het lukt de CvI's om binnen de termijn van 8 weken een aanvraag voor indicatiestelling te behandelen, sommige lukt het om de termijn – aanzienlijk –
te bekorten. De vergaderfrequentie van de CvI's varieert van wekelijks tot vijfwekelijks. Veelal zorgen de Commissies van Begeleiding die aan de scholen verbonden zijn dat de benodigde gegevens verzameld worden en in het dossier zitten. Sommige REC's kennen trajectbegeleiders, al dan niet verbonden aan een school, die ervoor zorgdragen dat een dossier compleet naar de CvI gaat en die bovendien de ouders begeleiden in het hele proces. De (ambtelijk) secretaris beoordeelt alle dossiers en maakt een onderscheid tussen hamerstukken en bespreekstukken. De verhouding daartussen wisselt per CvI. Sommige geven aan dat 70 tot 80% van de dos-

siers uit hamerstukken bestaat, andere noemen een percentage van 50%. Er is een REC waar zelfs 90% van de aanvragen als hamerstuk wordt beoordeeld door de secretaris, maar vervolgens wel alle dossiers worden behandeld door de commissie.
De bespreekgevallen zijn kinderen die niet aan de criteria voldoen en voor wie een 'beredeneerde afwijking' moet worden opgesteld, maar ook kan het gaan om kinderen die zowel ernstige leer- als gedragsmoeilijkheden hebben, aangeduid als 'ZMOLK-ers', en die eigenlijk noch in cluster III noch in cluster IV thuishoren. Ook kan het gaan om kinderen met een meervoudige handicap. Velen betreuren het dat de psycholoog of orthopedagoog nu in tegenstelling tot vroeger alleen 'papieren' kinderen zien. Er zijn veel minder mogelijkheden voor een gesprek met ouders en kinderen of voor observatie, met name omdat de bekostiging dat niet toelaat. Veel geïnterviewden van de CvI's geven aan last te hebben van de regelgeving van de LCTI. Het is niet altijd duidelijk hoe de regels geïnterpreteerd moeten worden, de regels veranderen te vaak en evenmin is duidelijk wanneer de nieuwe regels ingaan. Soms zijn implementatietermijnen erg kort.

Bekostiging
Men is het erover eens dat de bekostiging van € 155 per indicatie te weinig is. De commissie komt er wel mee uit, maar de werkzaamheden die in het voortraject dan al gedaan zijn, kunnen niet bekostigd worden.

Onafhankelijkheid CvI's
Een ander gespreksonderwerp vormde de mate waarin de CvI onafhankelijk kan opereren en de positie die de CvI inneemt binnen het REC. Met name de inspectie is kritisch over de mate van onafhankelijkheid van de CvI's. Hoewel het niet het doel van het onderzoek is hier een oordeel over te vellen, is ons in de interviews gebleken dat er zorgvuldigheid wordt betracht bij de indicatiestelling. Er zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de onafhankelijkheid bewaakt wordt. Zo werkt het REC dat een cluster III-IV combinatie is standaard met een dubbele bezetting. Wordt er een kind behandeld waarbij iemand te nauw bij betrokken is, dan komt de andere persoon in beeld, het CvI-lid van cluster III beoordeelt de aanvragen voor cluster IV en omgekeerd.

Positie binnen REC
Over de relatie tussen REC en CvI is vrijwel iedereen tevreden. Er vindt regelmatig overleg plaats tussen de secretaris en/of voorzitter van de CvI en de REC-manager of –coördinator.

Meerwaarde CvI's
Tenslotte is gevraagd naar de meerwaarde van de CvI's. Veel geïnterviewden zijn van mening dat, ondanks dat de CvI goed functioneert, het wel een zwaar opgetuigd middel is om indicaties te stellen. Er is maar een klein aantal dossiers dat lastig is en waarvoor het prettig is dat er een onafhankelijke CvI is, maar in de meeste gevallen valt de uitslag niet anders uit dan wanneer de voormalige Commissies van Onderzoek en Begeleiding de indicatiestelling voor hun rekening hadden genomen.
De knelpunten die de geïnterviewden noemen, betreffen voornamelijk de toegenomen bureaucratisering, onder andere door strakkere procedures, maar ook door een grotere dossierlast. Er moeten meer gegevens verzameld worden en mede daardoor is het hele traject van indicatiestelling voor ouders ingewikkelder geworden. Er worden meer administratieve handelingen verricht die zich aan het zicht van de ouders onttrekken en er is weinig tot geen persoonlijk contact tussen degenen die de indicatiestelling uitvoeren en de ouders.
Daar staat tegenover dat de wijze waarop de indicatiestelling verloopt, dus ook de motieven die leiden tot de uiteindelijke beslissing, transparanter zijn geworden. Daarnaast zijn de dossiers die aangeleverd (moeten) worden sterk verbeterd. Er zijn goede rapportages, waardoor betere handelingsplannen gemaakt kunnen worden.

5.3. Ondersteuning ouders

De ondersteuning van ouders bij het indienen van een verzoek en bij het zoeken naar een school is bij verreweg de meeste REC's herkenbaar belegd in de organisatie. Dat geldt ook voor het coördineren van de onderzoeksactiviteiten. De REC's zijn behoorlijk positief over de wijze waarop de ondersteuning van ouders wordt

uitgeoefend en geven hiervoor gemiddeld een 3,3 (op een schaal van 0 – 4). Hierbij moet worden aangetekend dat dit een subjectieve waarneming is van de REC-managers. Walraven en Andriessen (2004) onderzochten voor de Federatie van Ouderverengingen (FvO) en de Vereniging voor de geïntegreerde opvoeding voor kinderen met het syndroom van Down (VIM), wat de eerste ervaringen zijn met de LGF en de toegankelijkheid van het reguliere onderwijs. Duidelijk wordt dat het proces van indicatiestelling voor veel ouders nog verre van optimaal verloopt. Ouders ondervinden knelpunten met het voortraject (samenstellen dossiers), de informatievoorziening en ondersteuning tijdens het traject, de inhoud van de indicatiecriteria en het vinden van een school die hun kind wil plaatsen. Deze ervaringen stroken met de waarnemingen van de inspectie (2004).

Over de coördinatie van onderzoeksactiviteiten zijn de geënquêteerden naar verhouding iets minder tevreden, de gemiddelde score is een 3. Op de vraag of de organisatie voldoende is toegerust voor de uitvoering van deze wettelijke taken zijn niet alle antwoorden positief. Slechts 16 van de 30 REC's die een vragenlijst terugstuurden, geven aan dat het REC voldoende is toegerust voor het coördineren van onderzoeksactiviteiten. Voor de ondersteuning van ouders bij het indienen van een verzoek vinden 18 van de 30 REC's zich voldoende toegerust en dat geldt voor tweederde van de REC's wanneer het gaat om de ondersteuning van ouders bij het zoeken van een school.
De ondersteuning van ouders en het coördineren van onderzoeksactiviteiten kennen goede en minder goede uitvoeringskanten. De respondenten hebben aangegeven waar zij wel en niet tevreden over zijn.

Tabel 8: Tevredenheid over wettelijke taken

Wettelijke taken	wel tevreden over:	niet tevreden over:
Ondersteunen van ouders bij het indienen van een verzoek	inzet en deskundigheid trajectbegeleiders, klantgerichtheid, centrale aanmelding (duidelijk) decentrale aanmelding (laagdrempelig)	tijdgebrek, veel ondersteuningsvragen, ouders kennen de route nog niet, gebeurt nog te veel decentraal, bureaucratie
Coördineren van onderzoeksactiviteiten	duidelijk geregeld, goede coördinatie en afstemming, decentraal: elke school eigen onderzoek	wachtlijsten voor onderzoek, kan effectiever, liever meer centraal regelen, onduidelijke regelgeving
Ondersteunen van ouders van een leerling bij het zoeken van een school	kwaliteit werk trajectbegeleiders, heldere taakverdeling, ouders zijn tevreden	wachtlijsten, bekostiging

Centraal - decentraal
De ondersteuning aan ouders is in de meeste REC's waar interviews zijn gehouden, op een (deels) centrale wijze geregeld. Als ouders zich bij een school aanmelden, worden zij doorverwezen naar een centraal aanmeldpunt dat de intake verricht. Volgens de wet zijn ouders verantwoordelijk voor het aanleveren van een compleet dossier, maar in de praktijk blijkt dit zonder hulp erg lastig te zijn, al kan dat weleens wisselen per cluster. Dat hangt samen met de mondigheid van de ouders. In een enkel REC zorgt het centrale aanmeldpunt dat de intake verricht tevens voor de begeleiding van de ouders, maar meestal krijgen ouders een trajectbegeleider toegewezen die aan een school verbonden is. Dit is soms afhankelijk van de voorkeur van de ouders: willen zij ambulante begeleiding of prefereren ze de plaatsing van hun kind op een school voor speciaal onderwijs. In een enkel REC vindt de begeleiding van ouders geheel op schoolniveau plaats en is er vanuit centraal niveau geen zicht op. Eén REC werkt met een tussenvorm, namelijk regionale onderzoeks- en adviesgroepen die de ouders begeleiden. In de REC's zorgen de Commissies van Begeleiding ervoor dat het dossier compleet wordt en naar de juiste instantie wordt gestuurd.

De voordelen van centrale aanmelding die de geïnterviewden noemen, zijn: uniformiteit, duidelijke procedure voor ouders, neutraliteit, door standaardisering worden ouders beter begeleid, uitwisseling van professionaliteit en gezamenlijke deskundigheidsbevordering. De woordvoerder van een reformatorische school is zeer tevreden met de deels centrale en deels decentrale werkwijze waarvoor het REC gekozen heeft. De school en de ouders krijgen of houden een hechte band, terwijl geprofiteerd kan worden van de verschillende deskundigheden binnen het REC.
De geïnterviewden zien ook nadelen voor ouders aan de wijze waarop de begeleiding op REC-niveau geregeld is: de begeleiding is minder persoonlijk geworden, er is bijvoorbeeld geen tijd voor huisbezoek of een uitgebreide kennismaking met de school, het gebonden zijn aan procedures is niet altijd een voordeel, want het maakt maatwerk soms niet mogelijk en er is minder directe communicatie met de ouders dan vroeger. De REC's waar de begeleiding van ouders voor het grootste deel decentraal is geregeld, zien geen enkel voordeel voor ouders aan de vorming van REC's, sterker nog: de procedure is ingewikkelder en onoverzichtelijker geworden voor ouders.

Voorlichting aan ouders
Voor veel geïnterviewde REC's is de voorlichting aan ouders een aandachtspunt. Deze zou beter kunnen, bijvoorbeeld door middel van een website, een zorgloket, bij voorkeur op clusteroverstijgend niveau, een laagdrempelige zorgwinkel en betere informatie over de verschillende mogelijkheden die scholen bieden.

Keuzevrijheid van ouders
De case studies maken duidelijk dat men het wel goed vindt dat ouders nu meer te kiezen hebben dan vroeger, maar ook hier wijst een aantal geïnterviewden op de keerzijde ervan: veel ouders hebben een voorkeur voor ambulante begeleiding voor hun kind, terwijl plaatsing op een school voor speciaal onderwijs eigenlijk beter zou zijn. Een enkel REC maakt melding van 'spijtoptanten': ouders die in eerste instantie voor ambulante begeleiding kozen, maar nu toch hun kind aanmelden op de school voor speciaal onderwijs. Ook constateert men dat sommige ouders meer ondersteuning zouden kunnen gebruiken, bijvoorbeeld ouders met een kind voor cluster III of allochtone ouders. Aan de andere kant ziet men toenemend calculerend gedrag bij ouders: men komt voor een kind een rugzak 'halen'. Ouders worden mondiger en ontdekken hoe het werkt. Sommige ouders zijn veeleisend en hebben onrealistische verwachtingen. Dit is enigszins clusterafhankelijk.
Uit de rapportage van de Bezwaar Advies Commissie bleek dat ouders het soms een verademing vinden om aan de leden van de commissie nu eindelijk eens hun verhaal te kunnen doen en gehoord te worden.

5.4. Ambulante begeleiding

Bij vrijwel alle REC's is de coördinatie van ambulante begeleiding herkenbaar belegd in de organisatie (29 van de 30). De respondenten zijn hierover tevreden en geven hier op een schaal van 0 tot 4 een 3,2 voor. Over het coördineren van ondersteuning aan scholen is men minder tevreden, hiervoor is de gemiddelde score een 3. Ook voor deze wettelijke taken van het REC zijn we nagegaan waarover wel en waarover geen tevredenheid bestaat.

Tabel 9: Tevredenheid over wettelijke taken

Wettelijke taken	wel tevreden over:	niet tevreden over:
Coördineren van de inzet van de formatie voor de begeleiding van leerlingen (ambulante ondersteuning)	kwaliteit dienst AB, duidelijke plaats in organisatie, één centrale dienst, uitwisseling van expertise	onduidelijke organisatie, te decentraal (verhindert specialisatie, weinig overzicht), onduidelijke financiering en regelgeving
Coördineren van ondersteuning aan scholen	duidelijk wie verantwoordelijk is, klantgericht, snel reageren, centraal of juist decentraal georganiseerd	organisatie nog niet helder, niet efficiënt, tijdgebrek, onduidelijkheid over regelgeving

Hieruit komt naar voren dat er vooral ontevredenheid is die samenhangt met onduidelijkheid van de regelgeving en een organisatie die er nog niet voor is ingericht, met name omdat zaken nog te decentraal zijn geregeld. De respondenten is in de schriftelijke vragenlijst gevraagd of het REC voldoende is toegerust voor de uitoefening van de wettelijke taken. Er zijn 20 (van de 30) REC's die aangeven dat zij voldoende zijn toegerust voor het coördineren van de ambulante ondersteuning, dus tweederde van de REC's lukt het om de ambulante begeleiding organisatorisch op een goede manier vorm te geven. Het coördineren van ondersteuning aan scholen wordt slechts door de helft van de REC's als een taak gezien waarvoor de organisatie voldoende is toegerust. Dat is de laagste score in vergelijking met de andere taken.

Centraal - decentraal
De REC's die geselecteerd zijn als casus, hebben alle uiteraard de coördinatie van de ambulante begeleiding ter hand genomen, dit is immers een wettelijke taak. In veel gevallen is er een aparte functionaris aangesteld om dit uit te voeren, maar soms valt het onder de taken van de REC-manager.
De mate waarin de ambulante begeleiding is gecentraliseerd, wisselt sterk per geïnterviewd REC. Er zijn binnen de case studies twee REC's die een centrum externe dienstverlening hebben met centrale aansturing, gezamenlijke huisvesting en waarbij de formatie is samengevoegd. Deze vormen de ene kant van het continuüm. Aan de andere kant vinden we twee REC's die alles nog op schoolniveau hebben geregeld en waar de autonomie van de scholen groot is. Daartussen bevinden zich REC's die bijvoorbeeld de huisvesting al wel gemeenschappelijk hebben, waar de ambulante begeleiders ook in personeel opzicht onder één noemer zijn gebracht en/of waarbij een gemeenschappelijke werkwijze vorm begint te krijgen. Of het omgekeerde, inhoudelijk is er al eenheid, maar de ambulante begeleiders zitten nog niet bij elkaar en vallen in personeel opzicht onder de verschillende 'moederscholen'. Bij een REC, dat de ambulante begeleiding volledig had gecentraliseerd, is men hier alweer enigszins van teruggekomen. Vanwege de herkenbaarheid voor scholen, de samenwerkingsverbanden en de jeugdzorg, wordt er gewerkt in regioteams. Uiteraard heeft dit te maken met de grootte van het gebied dat door het REC wordt bestreken en dat sterk kan verschillen per REC. Kortom, er is hierin een grote variëteit te zien.
De REC's met een wat verdergaande vorm van centralisering zijn hierover zeer tevreden. Het maakt een efficiënte planning mogelijk met een heldere intake-procedure en werkwijze. De professionaliteit is hoog, evenals de arbeidssatisfactie van de ambulante begeleiders. Ook de reguliere scholen zijn tevreden.
Bij een aantal REC's is er een duidelijke verschuiving zichtbaar. Vanaf de start richtte het REC-management zich vooral op het ontwikkelen van een heldere organisatiestructuur, maar sinds enige tijd is er ook meer oog voor de inhoudelijke kant en gaat de aandacht uit naar de ontwikkeling van een gemeenschappelijke werkwijze. Men vindt dit belangrijk vanuit het oogpunt van duidelijkheid en helderheid voor alle betrokkenen, met name voor ouders en voor de reguliere scholen.

Werkdruk
Uit de interviews werd duidelijk dat er sprake is van een enorme groei in de vraag naar ambulante begeleiding sinds de invoering van de leerlinggebonden financiering. Het zijn vooral scholen voor regulier onderwijs die ouders stimuleren een aanvraag in te dienen, maar ook nemen ouders vaak zelf het initiatief. Dit heeft tot gevolg dat in veel van de REC's de werkdruk voor ambulante begeleiders hoog is en soms te hoog. Men wil namelijk de wachttijden zoveel mogelijk beperken. Een wachtlijst blijkt echter niet altijd te vermijden en sommige REC's moeten hier noodgedwongen mee werken. De gemiddelde caseload bij vrijwel alle geïnterviewde REC's bedraagt 20 kinderen per ambulante begeleider, één REC maakt melding van 25 kinderen per ambulante begeleider, een ander REC lukt het met 15 leerlingen per ambulante begeleider. Voor het voortgezet speciaal onderwijs ligt dit aantal wat hoger, voor kinderen die geïndiceerd zijn voor het onderwijs aan kinderen met een functiebeperking wat lager.

Meerwaarde van REC
Als groot voordeel van een gezamenlijke ambulante begeleidingsdienst noemen de geïnterviewden: deskundigheidsbevordering, het delen van expertise, gemeenschappelijke scholing en coaching. Over de deskundigheid van de ambulante begeleiders heerst grote tevredenheid. Zeker nu veel REC's gekozen hebben voor een centra-

le aansturing, zijn de mogelijkheden tot professionalisering, specialisatie en het delen van expertise toegenomen. Ook verloopt de aanmelding en afhandeling nu beter. Dit zien de gesprekspartners als een positief effect van de REC-vorming.

Knelpunten
Knelpunten zijn er ook. Deze hangen uiteraard samen met de ontwikkelfase waarin de ambulante begeleiding zich in het REC bevindt. Genoemd zijn onder andere: de onduidelijke regelgeving, vooral met het oog op de toekomst, voorlichting aan ouders en scholen, sterke groei waardoor wachtlijsten ontstaan, het contact met de 'moederscholen' verwatert, onduidelijke invulling van de functie van AB-coördinator, de positie binnen het REC, weerstanden tegen samenwerking, frustraties bij ambulante begeleiders, ontbreken van uniforme werkwijze en de wijze waarop de ambulante begeleiders over de scholen verdeeld worden. Verschillende keren wordt het probleem van de bekostiging naar voren gebracht. De formatie wordt uiteraard gefinancierd, maar er is vanuit het REC geen geld voor huisvesting, een eigen administratie of deskundigheidsbevordering. Dit levert problemen op voor veel REC's.

Positie van ambulante begeleiding binnen het REC
Over de positie van de ambulante begeleidingsdienst binnen het REC zijn veel informanten positief. Er vindt regelmatig overleg plaats tussen de REC-manager of REC-coördinator en de coördinator van de ambulante begeleiding. In sommige REC's behoort de coördinatie van de ambulante begeleiding tot de taken van de REC-manager.

Extern overleg
Het overleg met samenwerkingsverbanden en bureaus jeugdzorg blijkt erg afhankelijk van personen. In sommige regio's zijn er structurele contacten, andere weten elkaar in voorkomende gevallen te vinden en in weer andere REC's vindt nauwelijks overleg plaats. De globale indruk die we uit de interviews hebben gekregen is dat er (nog) geen sprake is van een ketenbenadering. Met name de samenwerkingsverbanden en de REC's opereren als gescheiden circuits. Dat heeft veel te maken met de verschillende regio-indelingen. Sommige REC's hebben te maken met meer dan 20 samenwerkingsverbanden in hun regio.
Sinds kort is er een landelijk overleg ambulante begeleiding. Voor zover men er ervaring mee heeft, laat men zich hier positief over uit.

5.5. Optionele taken

Naast de wettelijke taken kan een REC zichzelf ook andere, zogenaamde optionele taken stellen. De diversiteit aan dergelijke taken is groot. Voor een deel worden zaken genoemd die niet specifiek gelden voor het speciaal onderwijs, maar algemeen geldende aspecten zijn van een goed functionerende schoolorganisatie, zoals bijvoorbeeld samenwerking, kwaliteitsbeleid, integraal personeelsbeleid en deskundigheidsbevordering.
Verschillende REC's noemen daarnaast: afstemming met zorg en samenwerkingsverbanden, afstemming met jeugdzorg, krachtenbundeling met VSO, depotfunctie, maar ook het ontwikkelen van specialismen, zoals steunpunt autisme, steunpunt epilepsie, een schrijftherapeutisch centrum en een zwemschool met een eigen methodiek. Sinds het najaar van 2003 kent elke REC een steunpunt autisme. In sommige gevallen bestond dit al voor de samenwerking binnen een REC. De school waaraan een dergelijk steunpunt verbonden is, blijft deze taak dan uitvoeren, maar doet het voortaan binnen het verband van het REC. Men is hier nog niet altijd tevreden over en vindt dat de toegankelijkheid, met name voor ouders, verbeterd kan worden.

5.6. Samenvatting

Over het algemeen zijn de respondenten van de REC's tamelijk tevreden over de uitvoering van de wettelijke taken. Op een schaal van 1 tot 4 is de gemiddelde waardering 3 of hoger, bij elk van de wettelijke taken. Over de

taken die minder duidelijk in de organisatie belegd zijn (coördineren van ondersteuning aan scholen en van onderzoeksactiviteiten) is de tevredenheid het minst hoog.
Als we nagaan waarover de respondenten wel en niet tevreden zijn, vallen enkele overeenkomsten op. Respondenten zijn over het algemeen tevreden over de deskundigheid, verdeling van verantwoordelijkheden en communicatie. Vaak wordt ook genoemd dat een taak goed herkenbaar is in de organisatie. Dat kan centraal of decentraal zijn. Bij het ene REC wordt een centrale uitvoering van taken als een pluspunt gezien, bij het andere REC een decentrale uitvoering.
Ontevreden zijn de respondenten over de hoeveelheid tijd die het uitvoeren van de taken vergt. Hierdoor ontstaan wachtlijsten. Soms vindt men de interne organisatie onduidelijk, vooral wanneer zaken decentraal geregeld zijn. Ook externe factoren worden regelmatig genoemd bij de zaken waarover ontevredenheid heerst, met name onduidelijke regelgeving en financiering.

De interviews laten een veelkleurig beeld zien. Sommige REC's zijn al een aardig eind op weg om één organisatie te worden, in ieder geval voor de uitvoering van de wettelijke taken. Andere daarentegen hebben te kampen met moeizame onderlinge verhoudingen en wantrouwen wat het lastig maakt om van het REC een slagvaardige en efficiënte organisatie te maken.
De CvI's hanteren inmiddels in de meeste REC's een efficiënte werkwijze en kunnen goed omgaan met procedures en termijnen. Als zich problemen voordoen is dat meestal in het traject voorafgaand aan de indicatiestelling. De wijze waarop ouders ondersteund worden, wisselt per REC. In sommige REC's vindt dit (nog) volledig door de scholen plaats en heeft het REC-management er nauwelijks zicht op, bij andere REC's worden de ouders begeleid door personen die verbonden zijn aan het centrale aanmeldpunt, dus op REC-niveau.
De REC's doen hun naam de meeste eer aan als het gaat om de ambulante begeleiding. Dit is een taak die bij uitstek onderlinge uitwisseling, gezamenlijke deskundigheidsbevordering en expertiseontwikkeling in gang zet. Met name de REC's die al een centrale dienst hebben voor de ambulante begeleiding of hier hard naar op weg zijn, zijn positief over de bundeling van expertise.
De begeleiding van scholen voor regulier onderwijs, een andere wettelijke taak van de REC's, krijgt voornamelijk vorm door middel van de ambulante begeleiding.
Er zijn meerdere REC's die kiezen voor een uitgebreidere invulling dan alleen de wettelijke taken. De optionele taken die zij hebben gekozen, variëren van het professionaliseren van het personeelsbeleid en de financiële administratie tot meer specialistische taken, zoals het opzetten en instandhouden van een steunpunt autisme (inmiddels alweer enige tijd bij alle REC's operationeel), een steunpunt epilepsie of het ontwikkelen van een eigen zwemmethodiek.

DEEL III: EFFECTIVITEIT VAN HET REC ALS ORGANISATIE

In deel II van dit rapport (hoofdstuk 4 en 5) is beschreven hoe de REC's anno 2005 zijn georganiseerd en hoe de wettelijke taken worden uitgevoerd. Daarbij is gebruik gemaakt van het survey en de case studies. Waar deel II voornamelijk een beschrijvend karakter heeft, wordt in het derde deel een analyse gemaakt van de bevindingen, aan de hand van het model van Quinn & Rohrbaugh. In dit deel gaan we in op de vier onderdelen van het model, toegepast op het REC. Het gaat dan om coördinatie en afstemming (internal process), eenheid of verscheidenheid (human relations), het REC in de regio (open system), doelen stellen en doelen behalen (rational goal).

Schema 5 De kenmerken van het Quinn & Rohrbaugh model per kwadrant

Human relations model • Samenwerking en eensgezindheid onder personeel • Verantwoordelijkheid nemen • Benutten van kwaliteiten van personeel • Scholing en ontwikkeling	**Open system model** • Flexibiliteit, inspelen op vragen en behoeften • Openstaan voor externe evaluaties • Samenwerken met andere sectoren • Vernieuwingsgezindheid
Internal process model • Procedures voor communicatie en informatie-uitwisseling • Rust in de organisatie • Controle op afspraken en regels	**Rational goal model** • Stellen van doelen • Planning hanteren voor het behalen van doelen • Halen van doelen • Slagvaardige organisatie

Ook in dit hoofdstuk maken we gebruik van het survey en de case studies. Dat levert een beeld op zowel in de breedte als in de diepte.
In het survey zijn voor elk van de vier modellen enkele organisatorische kenmerken voorgelegd aan de vertegenwoordiger van het REC. Bij elk kenmerk is de respondenten gevraagd welke score ze hun eigen REC zouden geven (cijfer van 1 tot 10) en hoeveel belang ze zelf aan dit kenmerk hechten (ook een cijfer van 1 tot 10). Op basis van de antwoorden kunnen we nagaan wat de discrepantie is tussen werkelijkheid (score) en ideaal (belang).

Bij de bezoeken aan de REC's in de case studies hebben we vier criteria voor effectiviteit centraal gesteld, gebaseerd op het model van Quinn & Rohrbaugh. De criteria zijn:
1. Het REC werkt door uitwisseling van informatie en functioneel overleg aan eenduidige procedures en efficiëntie (internal process).
2. Het REC werkt door onder andere deskundigheidsbevordering aan een gemeenschappelijk denk- en handelingskader (human relations).
3. Het REC kan adequaat inspelen op veranderingen (open system).
4. Het REC stelt zichzelf doelen en beziet of deze worden gehaald (rational goal).

Aan de vier criteria uit de vier kwadranten van Quinn & Rohrbaugh is nog een vijfde, meer algemeen criterium toegevoegd:
5. Het REC heeft een slagvaardige beleids- en besluitvorming, die ook wordt nagekomen.

De case studies geven een goed zicht op de diversiteit van de huidige praktijk, maar we moeten voorzichtig zijn met het doen van generaliserende uitspraken. De REC's die zijn bezocht als case studies zijn heel verschillend. Dit komt enerzijds door de gehanteerde selectiecriteria voor de te bezoeken REC's, maar anderzijds moet worden geconstateerd dat de verschillende REC's verschillende vertrekpunten, verschillende samenstellingen en allerlei specifieke kenmerken hebben.
In de hoofdstukken 6 tot en met 9 kijken we naar de scores in het survey op de kenmerken van Quinn en Rohrbaugh. Daarnaast worden per onderdeel thema's beschreven die tijdens het bezoeken van de REC's in de case studies zijn opgevallen.

6. Coördinatie en afstemming (internal process)

Bij coördinatie en afstemming gaat het om de vraag of binnen het REC structurele informatiestromen tot stand zijn gebracht, bijvoorbeeld in de vorm van uitwisseling van informatie of functioneel overleg, waardoor eenduidige procedures en efficiëntie tot stand kunnen komen. Bij het bezoeken van de REC's is dit ook als een criterium gehanteerd.

Tabel 10: Scores Internal process model (Quinn en Rohrbaugh)

	Score (1-10)	*Belang (1-10)*	*Verschil belang – score*
Internal process model			
Procedures voor communicatie en informatie-uitwisseling	5,8	7,5	1,7
Rust in de organisatie	6,0	7,9	1,9
Controle op afspraken en regels	6,8	7,8	1,0
Totaal	6,2	7,7	1,5

Op basis van deze scores zou je kunnen zeggen dat de meeste REC's redelijk tevreden zijn, maar zich ervan bewust zijn dat het altijd beter kan. Er is een duidelijke discrepantie tussen belang en score (1,5), maar in vergelijking met de andere drie organisatorische modellen van Quinn & Rohrbaugh is het verschil beperkt. 'Procedures voor communicatie en informatie-uitwisseling' wordt het laagst gewaardeerd door de REC's.

Er zijn drie opvallende thema's die relevant zijn vor het Internal process model: uniformering van werkwijzen, interne en externe communicatie.

6.1. Uniformering van werkwijzen (procedureel, inhoudelijk)

Uniformering van werkwijzen speelt vooral bij de CvI en de ambulante begeleiding. De CvI lijkt alleen goed te kunnen functioneren als er een ijzeren discipline is, waardoor de CvI op tijd een indicatie kan afgeven. De werkwijze van de CvI's wordt in toenemende mate geprotocolleerd. Vooral bij centrale intake neemt dit een hoge vlucht. Er ontwikkelt zich een standaard intakeprocedure, de te bespreken dossiers worden door trajectbegeleiders voorbereid en samengevat voor de CvI en ook worden aanwijzingen opgesteld voor het onderwijskundig rapport, dat voor veel ambtelijk secretarissen van de CvI's nog een zorg is, omdat de informatie die wordt aangeleverd niet altijd bruikbaar of volledig is. De indruk is dat die CvI's die erin slagen de verwerkingstijden terug te dringen, in hoge mate een gestandaardiseerde werkwijze ontwikkelen. Ondanks de discipline is er toch een verschil in verwerkingstijd variërend van 3 tot 8 weken, dit hangt samen met de vergaderfrequentie.
Ook bij de ambulante begeleiding wordt in toenemende mate gewerkt met protocollen. Die protocollen worden nu opgesteld. Gezamenlijk opstellen kost tijd, maar is tegelijkertijd duurzamer dan een *top-down* of elders ontwikkeld protocol. Vooral als de ambulante begeleiding in een centrale dienst wordt ondergebracht kunnen ambulante begeleiders elkaar benutten (collegiale consultatie). Ambulante begeleiders beginnen daarover enthousiast te raken.
Ambulante begeleiders die gaan samenwerken in een nieuwe centrale dienst hebben tijd nodig om aan elkaar te wennen en een nieuwe gezamenlijke cultuur te ontwikkelen. In een aantal gevallen is dat door de groei van de leerlingen (met name cluster IV) niet makkelijk. Een andere complicatie vormt het al bestaan van een ambulante begeleidingsdienst, waar anderen zich bij moeten aansluiten.
In de case studies sprong één REC er wat betreft werkwijze duidelijk uit. Dit REC heeft er bewust voor gekozen om de samenwerking tussen de ambulante begeleiders aan te grijpen voor de ontwikkeling van expertise in het REC. De ambulante begeleiders zelf hebben een belangrijk aandeel in dit ontwikkelingsproces. Zo bepalen zij zelf hoe de agenda van overleg is en zijn er verschillende ontwikkelgroepen (werkgroepen, kenniskringen).

De verschillen tussen de REC's zijn echter groot. Er is ook een REC waar de ontwikkeling van gemeenschappelijke procedures tot nu toe onvruchtbaar bleek. Daar heeft men nu alle protocollen en brieven (voor ouders) die worden gehanteerd op één CD-ROM gezet, in de hoop dat de scholen zich in ieder geval daar aan zullen houden. De controle op de uniforme aanpak gebeurt nog minder systematisch dan wenselijk is. Een aantal REC's heeft binnen de beleidscyclus wel een moment van reflectie op de plannen. Daarnaast heeft de persoon van de REC-manager een controlerende functie. In een enkel REC zijn de opbrengstverantwoordelijkheden duidelijk bij personen belegd en is er controle op processen en resultaten.

Uniformering van werkwijzen en protocollering is duidelijk in ontwikkeling in de meeste REC's.

6.2. Interne communicatie

In de case studies is aan de REC's ook gevraagd hoe de interne communicatie verloopt.
Interne communicatie gaat over overleg, uitwisseling van stukken, maar heeft ook betrekking op huisstijlen en logo's. Door deskundigheidsbevordering (bijvoorbeeld kenniskringen en collegiale consultatie) wordt de interne communicatie eveneens bevorderd, dit bespreken we bij het Human relations model (hoofdstuk 7).
De meeste REC's hebben een structuur van functioneel overleg opgebouwd. De organisatie-structuur kan verschillen, maar er is overleg tussen REC-bestuur en REC-management en het directeurenoverleg. Uit de case studies blijkt dat de verschillende onderdelen (CvI, ambulante begeleiding) regulier, functioneel overleg hebben. De frequentie van overleg werd in de loop der tijd bijgesteld (bij het starten van het REC was er meestal meer overleg dan nu).
In de case studies is ook gevraagd naar de ontwikkeling van een gemeenschappelijke nieuwsbrief. Een gemeenschappelijke nieuwsbrief kan van invloed zijn op de vorming van een gemeenschappelijke cultuur en identiteit van het REC.
De reacties van de REC's waren heel verschillend. Een aantal REC's heeft wel gepoogd een nieuwsbrief op te zetten, maar die pogingen zijn bijvoorbeeld door financiële afwegingen weer gestaakt. Dit werd verschillende keren waargenomen. Soms werd duidelijk dat de medewerkers van de scholen de nieuwsbrief niet lazen. In andere REC's blijken de individuele nieuwsbrieven van de scholen nog steeds belangrijker dan een gemeenschappelijke nieuwsbrief van het REC.
Dan zijn er ook nog REC's die er voor kiezen om alle informatie via de website te verspreiden. Dat blijkt naar hun zeggen te werken, vooral als alle functionele informatie op de website wordt geplaatst en up-to-date is. Dit lijkt de meest perspectiefvolle benadering. Een enkel REC was echter nog bezig met het opzetten van een website.
De communicatie tussen leidinggevenden in het REC en de werkvloer is nog niet optimaal. De betekenis van het REC als organisatie lijkt nog niet te leven voor de meeste personeelsleden op scholen van de REC's.
Andere voorbeelden die de interne (maar ook externe communicatie) kunnen verhelderen en ook een eenduidig beeld kunnen uitdragen zijn een gemeenschappelijke huisstijl, zoals een logo. De meeste REC's hebben inmiddels wel een logo en een huisstijl.

Functioneel en geregeld overleg is goed geregeld bij de REC's, informatie uitwisseling via een nieuwsbrief wordt verdrongen door een adequate inzet en het gebruik van een website.

6.3. Externe communicatie

Communicatie van het REC naar de buitenwereld is een belangrijk aandachtspunt. Het kan gaan om een nieuwsbrief, de website, een REC-dag voor ouders, informatie of gerichte folders die aan ouders en instellingen duidelijk maken waar het REC voor staat en wat men kan verwachten van het REC. Communicatie met netwerken zoals WSNS wordt behandeld in hoofdstuk 8.
Binnen de case studies waren hiervan zeer verschillende beelden te zien. Aan de ene kant waren er REC's die geen folders of schriftelijk materiaal konden overleggen en nog bezig waren met de website, aan de andere

kant waren er REC's die een duidelijke folder over de tafel schoven, verwezen naar de website en ook voor de producten die men aanbood een duidelijke folder kon tonen.
De REC-dagen die in verschillende REC's worden georganiseerd blijken wel succesvol (drukbezocht).
De case studies overziend is de indruk dat steeds meer REC's hun externe informatiebeleid op orde krijgen. Het ontwikkelen van externe communicatie kost tijd.

Ook bij de fysieke presentatie waren er grote verschillen zichtbaar. Bij het ene REC stond een groot uitnodigend bord voor de deur, met de naam van het REC. Bij een ander REC moest worden gezocht naar een plakkertje onder een bel. Misschien lijkt dit een oppervlakkige waarneming, of gezeur, maar een groot en duidelijk bord presenteert het REC op een geheel andere manier dan een plakkertje onder een bel. Bij dit voorbeeld zegt de wijze van presentatie ook iets over de positie van het REC. Het 'onzichtbare' REC heeft ook in werkelijkheid geen sterke positie, bij het REC met het grote bord voor de deur is dat juist wel zo.

De presentatie naar de buitenwereld vertoont bij de REC's grote verschillen.
Wat betreft de kenmerken van interne processen hebben we gezien dat uniformering van werkwijzen zich goed ontwikkelt, dat het interne overleg goed op orde is, maar dat men voor andere vormen van communicatie – zowel intern als extern – soms nog zoekende is naar de juiste manier.

7. Eenheid of verscheidenheid (human relations)

In dit onderdeel gaat het om de vraag in hoeverre de REC's een eenheid vormen. In het model van Quinn & Rohrbaugh worden kenmerken van het Human relations model genoemd.
Bij het bezoeken van de REC's is gekeken in hoeverre het REC door onder andere deskundigheidsbevordering werkt aan een gemeenschappelijk denk- en handelingskader.

Tabel 11: Scores Human relations model (Quinn en Rohrbaugh).

	Score (1-10)	*Belang (1-10)*	*Verschil belang - score*
Human relations model			
Samenwerking en eensgezindheid onder personeel	4,0	6,2	2,2
Verantwoordelijkheid nemen	3,5	5,5	2,0
Benutten van kwaliteiten van personeel	5,2	7,2	2,0
Scholing en ontwikkeling	6,5	8,0	1,5
Totaal	4,8	6,8	2,0

Opvallend in de bovenstaande tabel zijn de lage scores die worden toegekend aan de huidige situatie. Zowel 'samenwerking en eensgezindheid onder personeel' als 'verantwoordelijkheid nemen' scoren bijzonder laag, vooral in vergelijking met de andere kenmerken uit de andere drie kwadranten van het model. Het kan zijn dat de oorzaak hiervan is dat de REC's zich tot nu toe nog niet veel met de docenten hebben beziggehouden, maar de aandacht meer op de eigen organisatie hebben gericht. Wat betreft de totaalscore is het belang dat gehecht wordt aan Human relations (6,8) lager dan de andere kwadranten van het model van Quinn en Rohrbaugh (vergelijk tabel 10, 12 en 13).
Tegelijkertijd zijn ook de verschillen tussen score en belang tamelijk groot. Dat betekent dat men wel waarde hecht aan verbetering: 'het zou eigenlijk anders moeten'. Opvallend is dat scholing en ontwikkeling de hoogste score heeft, zowel bij score als bij belang.

De opvallende thema's die relevant zijn voor het Human relations model zijn: de cultuur van het REC, en deskundigheidsbevordering en uitwisseling tussen scholen.

7.1. Cultuur van het REC

De case studies bieden een interessante blik op zeer gevarieerde culturen. Er zijn REC's die de sprong naar voren hebben gewaagd en die zich vooral op basis van een gedisciplineerd management tot een professionele organisatie aan het ontwikkelen zijn. Dat wil niet zeggen dat alles vlekkeloos verloopt. Het is namelijk de vraag of 'het REC' op de werkvloer van de school ook betekenis heeft. Daar lijkt het meer een gebeurtenis die zich boven het hoofd van de medewerkers afspeelt.
Daarnaast zijn er ook REC's die een slechte start hebben gemaakt, ook omdat de condities voor een goed functionerend REC in een aantal gevallen niet optimaal waren. Zo heeft de verplichte samenstelling van schoolsoorten in twee REC's geleid tot 'gedwongen fusies' (omdat een VSO-afdeling ontbrak), soms in een laat moment van de REC-ontwikkeling. Dit heeft vervolgens weer geleid tot een relatief groot geografisch werkgebied (twee of drie provincies), omdat die REC's eigenlijk uit twee voormalige REC's bestaan. Het nieuwe REC krijgt daarmee een a-functionele samenstelling en logistiek onhandige geografische spreiding. Dat leidt tot spanningen en belemmert de vorming van een eenduidige en effectieve cultuur. In een enkel geval werd dan ook de vraag gesteld 'wat het REC is', daarmee aangevend dat men eigenlijk nog op zoek is naar het wezen van de organisatie. De betreffende REC's denken nu na over de ontwikkeling van sub-regio's. In die situaties zou je ook kunnen stellen dat de REC-vorming eigenlijk nog niet is uitontwikkeld, dat men nog op zoek is naar de meest

functionele omvang. De eis om elke schoolsoort in een REC te hebben is te klemmend geweest voor het vormen van optimaal functionele werkverbanden. Uit de case studies bleek in ieder geval dat kleinere REC's meer functionaliteit en effectiviteit tonen; ze zijn overzichtelijk en de afstanden zijn redelijk. Er zijn ook nog andere ongunstige condities voor het ontstaan van een gezamenlijke REC-cultuur.

- Soms doen zich spanningen voor tussen het REC en scholen en schoolbesturen vanwege verschillen in denominaties en het bewaken van de eigen identiteit.
- Sommige schoolbesturen zijn erg groot en regelen de zaken liever zelf voor hun scholen.
- Het kan zijn dat de nieuwe REC-indeling niet strookt met (informele) samenwerkingsverbanden die al langere tijd bestonden en vaak een functionele grondslag hadden (nabijheid en complementariteit).
- De uitgestrektheid en de grillige geografische vormgeving van sommige REC's blijkt niet bevorderlijk voor de samenwerking.
- De verschillen in populatie tussen stad en platteland kunnen groot zijn binnen een REC.
- Soms zijn binnen een REC heel grote partners aan heel kleine gekoppeld: grote scholen / instellingen aan kleine scholen. Dat geeft spanningen.
- Daarnaast zijn ook instellingen aangetroffen die al vóór de REC-ontwikkeling zich zelf hadden ontwikkeld tot professionele organisaties, met modern management en een eigen bedrijfsfilosofie. Deze scholen / instellingen waren op weg om een betekenisvolle instelling voor de regio te worden. Die zelfstandige plannen worden doorkruist door de REC-vorming en de samenwerking verloopt dan ook stroef.

Dit zijn allemaal aspecten die meespelen of opspelen in het ontwikkelen van een gemeenschappelijke cultuur binnen een REC. De meeste respondenten in de case studies gaven echter aan dat het ontwikkelen van een REC en alles wat daar bij hoort, tijd kost. Het is niets te veel gezegd om te stellen dat het REC-ontwikkelingsproces nog steeds gaande is.

Een groot aantal geïnterviewden plaatst vraagtekens bij de huidige indeling van de REC's, waar het cluster als belangrijkste indelingscriterium geldt. Beter is het, zo vinden zij, om de regio als basis te nemen, waarbij enkelen de provincie voor ogen hebben, zodat de indeling samenvalt met de indeling die voor de bureaus jeugdzorg gelden. Anderen prefereren een kleinere schaal. Met een dergelijke indeling kunnen ouders en kinderen beter geholpen worden, want er kan dan voor een sluitend aanbod gezorgd worden en er kan beter ingespeeld worden op de behoeften in de regio. In een REC waar de samenwerking goed van de grond begint te komen, is men onlangs overgegaan tot het werken met regioteams. Dit bevalt goed, omdat kleinschaligheid en daardoor herkenbaarheid voor ouders en reguliere scholen gecombineerd worden met de voordelen van samenwerking in groter verband.

De vraag of de cultuur van de REC's nu moet worden gezien als een uniformerende cultuur of een eilandencultuur is moeilijk te beantwoorden. Het hele proces van REC-ontwikkeling is aangekomen in het proces van *'reculturing'*. Door toenadering en samenwerking wordt nu gewerkt aan nieuwe routines, protocollen en gemeenschappelijke werkwijzen. Langzamerhand wordt een nieuwe cultuur geschapen, maar dat kost tijd. Sommige REC's hebben inderdaad (nog) de kenmerken van een eilandenorganisatie. Binnen de REC's staan de scholen over het algemeen nog niet te popelen om initiatieven te nemen en verantwoordelijkheid voor projecten op zich te nemen. De initiatieven die er zijn, komen vanuit de planning van het REC, de REC-manager, of een actieve ambulante begeleidingsdienst. De scholen willen de verantwoordelijkheid vooral in de eigen school houden. Het verzet van de individuele scholen / besturen is soms voelbaar, er is veel meer sprake van 'moeizame bereidwilligheid', soms met 'minimale ambities'. Soms lijkt het ook of de betrokkenen een houding hebben die te typeren is als 'eerst zien, dan geloven'. Die hang naar de autonomie van de school is begrijpelijk, want het heeft ook voordelen. Een gemeenschappelijk beleidsplan brengt de scholen niet altijd dichter bij elkaar, want dat wordt niet altijd als een levend document gezien. Een gemeenschappelijke basis, met behoud van autonomie werkt wel in het REC met een reformatorische school, waar wel een aantal zaken centraal worden uitgevoerd, maar op een manier waarin toch de identiteit van afzonderlijke scholen herkenbaar blijft. Soms verandert die cultuur ook doordat er andere schooldirecteuren komen, die geen last hebben van verhoudingen uit het verleden.

Die gevallen waar een nieuwe cultuur van gemeenschappelijkheid ontstaat, zijn vooral die REC's waar men er voor heeft gekozen de nieuwe routines en protocollen samen te ontwikkelen (vooral in de ambulante begeleiding), met een participatieve werkwijze, ook leunend op een beleidscyclus. Het gaat voor mensen leven en werken als er door concrete projectresultaten duidelijk gemaakt kan worden dat er voor de werkvloer meerwaarde is. Eén REC sprong er wat betreft de ambulante begeleiding uit, omdat de medewerkers er een eigen cyclus van vergaderen hebben ontworpen (plenair, werkgroepvergadering, themavergadering en vrije ruimte) en er allerlei gerichte projecten zijn (de ambulante begeleider als ondernemer, de ambulante begeleider en PR, projectgroep kwaliteit, projectgroep taak en functie...). Het is interessant om te zien dat men in die REC's ook ontdekt dat het REC met de nieuwe werkwijzen meerwaarde heeft.

De culturen binnen de REC's die zijn bezocht liepen uiteen van positief stimulerend tot 'moeizame bereidwilligheid' en wantrouwen. Door samen te werken aan projecten kan een nieuwe cultuur ontstaan.

7.2. Deskundigheidsbevordering, uitwisseling tussen scholen

Deskundigheidsbevordering is benoemd als een optionele taak. In de meeste REC's die bezocht zijn als case study wordt de deskundigheidsbevordering op verschillende manieren ter hand genomen. Uit de score in het survey blijkt dat REC's deskundigheid wel belangrijk vinden (score 6,5, belang 8,0).
De meeste activiteiten op het gebied van de deskundigheidsbevordering, zoals intervisie, studiedagen, kennis-kringen, kwaliteitscirkels en dergelijke, worden ondernomen binnen de ambulante begeleiding. Tegelijkertijd meldde een schooldirecteur dat in de eigen school voor € 45.000,- aan nascholing wordt besteed. Vooral bij REC's waar gekozen is voor een centrale dienst is het samenwerken aan onderwerpen, protocollen en projecten een vaak toegepaste vorm van deskundigheidsbevordering. Deskundigheidsbevordering buiten de ambulante begeleiding is nog minder geprononceerd, maar wellicht is dit ook meer een zaak van de scholen.
De kwaliteiten van de verschillende personeelsleden worden nog niet voldoende benut. Er is wel een enkel REC dat aangeeft dat binnen het REC veel geleerd kan worden van elkaar, maar de scholen zijn vooral naar binnen gericht: tussen scholen is weinig kennisuitwisseling. Sommige scholen zijn zelfs meer gericht op behoud van eigen expertise. Er wordt wel gezocht naar de beste manier, bijvoorbeeld door het maken van handboeken, studiedagen, het gezamenlijk doen van projecten, of door gezamenlijke inkoop van scholing aan de hand van de functioneringsgesprekken.

In principe biedt het REC als organisatie voor deskundigheidsbevordering meer mogelijkheden dan er voorheen waren. Uitwisseling en gezamenlijk (in company) scholing volgen is op REC-niveau makkelijker en goedkoper te organiseren dan per school.
De REC's zien de deskundigheidsbevordering wel als een belangrijke taak van het REC.
Een enkele keer werd waargenomen dat de REC's aan de hand van bijvoorbeeld functioneringsgesprekken de schaal van het REC benutten door gemeenschappelijk scholing of trainingen voor hun medewerkers in te kopen. Er zijn wel goede voorbeelden: een enkel REC heeft er zelfs voor gekozen om met het personeel alle scholen van het REC te bezoeken, zodat alle scholen bekend zijn onder het personeel. Daarnaast heeft men in dit REC in de beginperiode gewerkt met werkplekuitwisseling. Dit zijn goede voorbeelden die een gemeenschappelijke cultuur kunnen bevorderen en ook aangeven dat het REC meer kan zijn dan een administratief verband.
Eén van de REC's wil in 2006 starten met een unit dienstverlening, met deskundigheids-bevordering en innovatie als belangrijke taken. Het gaat hier dus om een optionele taak. Met het oprichten van deze unit maakt het REC duidelijk welk belang aan deskundigheidsbevordering wordt gehecht. Een enkel REC brengt zelfstandig brochures uit voor de scholen die zijn aangesloten bij het REC.
Zoals altijd is er ook verschil van mening over de juiste manier van deskundigheids- bevordering. Dat werd vooral duidelijk bij het REC dat zelf brochures uitbracht vanuit een centrale afdeling expertise. Hoewel de leiding hier positief tegenover staat, ziet men deze brochures vanaf de werkvloer met argwaan tegemoet. Op de werkvloer vindt men de brochures te algemeen en opgesteld door 'kamergeleerden'. Op basis van hun ervaring

denkt de werkvloer zelf meer kennis in huis te hebben. Men heeft liever ondersteuning van een echte expert als dat nodig is.
Hier wordt ook een spanningsveld zichtbaar tussen REC-leiding en werkvloer. De REC-leiding vond dat het kennisniveau *over het algemeen* in de REC-sector voor verbetering vatbaar was en was dan ook enthousiast over de brochures. Al met al is dit een voorbeeld van een ineffectieve *topdown*-aanpak, die illustratief is voor de kloof tussen management en werkvloer. Zeker in de beginperiode, als het REC zijn meerwaarde nog moet bewijzen, is het van belang dat de deskundigheidsbevordering aansluit bij de behoeften van het personeel.
Wat waarschijnlijk beter werkt, is om de medewerkers te betrekken bij het ontwikkelen van deskundigheid, in project- of werkgroepen.

Functionele deskundigheidsbevordering is in de ambulante begeleiding het meest zichtbaar uitgewerkt. Buiten de ambulante begeleiding is deskundigheidsbevordering nog minder duidelijk gepronconceerd.

8. Het REC in de regio (open system)

In dit onderdeel gaat het om de vraag in hoeverre het REC een rol speelt in de infrastructuur voor onderwijs en zorg in de regio. Het gaat er daarbij om in hoeverre het REC contacten heeft met andere instellingen en netwerken, maar ook bekijken we in hoeverre het REC adequaat kan inspelen op veranderingen en vernieuwingen kan adopteren.

Tabel 12: Scores Open system model (Quinn en Rohrbaugh)

	Score (1-10)	*Belang (1-10)*	*Verschil belang - score*
Open System model			
Flexibiliteit, inspelen op vragen en behoeften	5,7	8,1	2,4
Openstaan voor externe evaluaties	7,2	7,9	0,7
Samenwerken met andere sectoren	6,7	7,9	1,2
Vernieuwingsgezindheid	6,1	7,6	1,5
Totaal	6,4	7,9	1,5

De kenmerken van het Open system model worden over het algemeen wel herkend door de respondenten. De gemiddelde score ligt bij de meeste kenmerken boven de 6. De REC's staan vooral open voor andere organisaties en zijn bereid tot samenwerking. Anderzijds is er aandacht voor interne processen. De flexibiliteit zou bijvoorbeeld kunnen verbeteren. Daarop scoren de REC's nu 5,7, terwijl het belang gemiddeld gewaardeerd wordt met 8,1.

Tijdens de case studies is in het bijzonder gekeken naar enkele aspecten van het Open system model: de relatie die het REC heeft met andere scholen, de relatie met andere instellingen, de relatie met landelijke instellingen en de innovaties in het REC.

8.1. Relaties met andere scholen (regulier onderwijs, WSNS, andere clusters)

De samenwerking van REC's met het regulier onderwijs verloopt nog niet optimaal. Veel van de bezochte REC's houden zich niet intensief bezig met de scholen voor regulier onderwijs, afgezien van de ambulante begeleiding. Andersom wordt de belangstelling van de reguliere scholen voor het speciaal onderwijs ook niet 'hartverwarmend' gevonden. Het regulier onderwijs heeft 'warme en koude' voorlichting gehad, maar daar zijn de REC's eigenlijk niet enthousiast over. Over het algemeen vindt men de voorbereiding van het regulier onderwijs op de komst van het Rugzakje en de samenwerking met het speciaal onderwijs onvoldoende. De ambulante begeleiding zorgt er over het algemeen wel voor dat de relatie met het regulier onderwijs hechter wordt. De ambulante begeleiders richten zich meestal niet direct op de leerlingen, maar op de leerkrachten. Door het trainen van deze leerkrachten vindt overdracht van expertise plaats. Natuurlijk zijn er ook voorbeelden van REC's die investeren in een goede relatie met het reguliere onderwijs. Zo houdt één van de REC's jaarlijks een goedbezochte voorlichtingsdag voor de reguliere scholen in de regio.
Enkele REC's zijn zeer te spreken over de recente ontwikkelingen in het regulier onderwijs, waaronder het adaptief onderwijs, leerlingvolgsystemen en de introductie van de interne begeleider (IB). De IB-ers van een reguliere school zijn goede aanspreekpunten voor de REC's. Zij hebben expertise opgebouwd als het gaat om de zorgstructuur in en rond de school. De informatiebehoefte van een reguliere school neemt natuurlijk toe als zich een ouder met een leerling (en een Rugzak) meldt bij de school. Soms worden leerlingen ook geweigerd. Overigens hebben de REC's vaak wel begrip voor de argumenten die de school daarvoor aanvoert. Een school kan aangeven dat zij naar hun inschatting een kind onvoldoende kunnen ondersteunen, dat is een legitiem argument. Door het weigeren van kinderen neemt het 'shoppen' met kinderen wel toe.

In één REC zijn er zogenaamde 'aanleunklassen', aparte klassen op scholen voor regulier onderwijs voor kinderen met een indicatie. Een vergelijkbare voorziening is de 'trajectklas' in een ander REC. Verder wordt in enkele regio's nu gespeeld met de gedachte om speerpuntscholen te ontwikkelen, die gespecialiseerd zijn in de opvang van (een bepaald type) kinderen met een handicap of gedragsstoornis.

De samenwerking met de samenwerkingsverbanden WSNS is concreter. In veel gevallen heeft het REC ook een plaats in het overleg van de PCL van samenwerkingsverbanden. Dat is overigens een bewerkelijke samenwerking. Er zijn 33 REC's en er zijn ongeveer 250 WSNS-samenwerkingsverbanden. Dat betekent dat ieder REC *gemiddeld* de relatie met 7,5 samenwerkingverband in het oog moet houden, en dat betekent veel vergaderen. Sommige REC's hebben te maken met meer dan twintig samenwerkingsverbanden. In die gevallen zijn de contacten meer incidenteel. Het REC is dan bijvoorbeeld op afroep vertegenwoordigd in de PCL.
De contacten met de SBO-scholen zijn vaak niet zo warm. De plaatsing van kinderen met een Rugzak richt zich ook meer op het regulier onderwijs dan het SBO. Soms zijn er wel REC's die in het voortraject contact hebben met het SBO, zodat men een beter beeld heeft van het kind. Het speciaal onderwijs en de SBO's worden als heel verschillende soorten onderwijs gezien. Men is er niet van overtuigd dat ze veel van elkaar zouden kunnen leren.

Verscheidene coördinatoren van REC's en schooldirecteuren vinden de scheiding tussen clusters kunstmatig; men wil liever meer op elkaar betrokken zijn. Samenwerking tussen REC's van verschillende clusters lijkt in een aantal gevallen spontaan tot stand te komen. De meeste geïnterviewden zijn van mening dat samenwerking met andere clusters heel functioneel zou zijn. In een enkel REC hecht men meer waarde aan kennisontwikkeling *tussen* de clusters dan *binnen* de clusters. Schoolbesturen die meerdere clusters 'in huis' hebben zijn bereid om de samenwerking te faciliteren.
Het REC dat cluster III en IV heeft gecombineerd is zeer tevreden over die keuze. Vooral tussen cluster III en IV doen zich soms 'twijfelgevallen' voor als het gaat om indicatie en plaatsing. De zogenaamde 'ZMOLK-ers' hebben een laag IQ én gedragsproblemen. Ook andere REC's van deze twee clusters zien het belang van samenwerking. Soms wordt tussen CvI's en REC's van cluster III en IV informeel afgetast wat de beste plaats voor het kind zou zijn. In het belang van het kind en de ouders lijkt een dergelijke afstemming zeer functioneel. Deze afstemming vindt ook plaats om te voorkomen dat ouders en kind na afwijzing in de ene CvI nog eens een indicatieprocedure in een ander CvI moeten doorlopen.
Samenwerking tussen cluster II en de andere clusters komt minder vaak voor, omdat er geen vergelijkbare problemen zijn met de indicatiestelling.

De wens om samen te werken met andere clusters gaat verder dan informele afstemming. In de case studies is ook gevraagd naar een mogelijk toekomstbeeld. Het is opvallend dat verschillende respondenten hierbij aangeven dat REC's eigenlijk (op termijn) beter kunnen worden vormgegeven op provinciaal niveau, clusteroverstijgend (in ieder geval cluster II, III en IV) met een soort centrale intake en indicatie (vergelijkbaar met de functie van Bureau Jeugdzorg). In de huidige situatie kan de samenwerking tussen clusters ook bedreigend zijn voor de REC-vorming. Dat geldt voor enkele REC's met grote schoolbesturen die scholen in verschillende clusters onder hun hoede hebben. Deze schoolbesturen zien mogelijkheden voor een clusteroverstijgende centrale dienst ambulante begeleiding voor hun eigen bestuur. Een dergelijke centrale dienst belemmert de coördinatie van ambulante begeleiding binnen het REC.

De contacten met het regulier onderwijs nemen de laatste tijd toe. Samenwerking vraagt echter meer. Naast de contacten over 'rugzak-leerlingen' worden op REC-niveau voorlichtingsactiviteiten georganiseerd. Met samenwerkingsverbanden WSNS zijn er geregelde contacten, zij het niet overal op structurele basis. De contacten die REC's hebben met samenwerkingsverbanden zijn zeer divers. REC's verwachten veel van samenwerking tussen clusters, met name tussen de clusters III en IV.

8.2. Relaties met andere sectoren (zorg, jeugdhulpverlening)

De zichtbaarheid van de REC's voor de instellingen in de regio is bij de verschillende REC's wel een punt van aandacht. De medewerkers van de REC's hebben vaak op functionele basis contact met de instellingen in de regio, zoals het Bureau Jeugdzorg. Daarnaast zijn er contacten met kindercentra, revalidatiecentra en psychiatrische klinieken. De diverse regionale indelingen van de verschillende instellingen vergemakkelijken de samenwerking niet. Toch werd duidelijk dat bij de verschillende instellingen en de verschillende sectoren 'het REC' meer en meer een begrip wordt in de regio. Dit betekent ook dat de andere instellingen het REC in toenemende mate weten te vinden.

Daarnaast zijn er instellingen waarmee men meer gericht contact heeft, zoals MEE (voorheen de SPD). Deze helpt vooral ouders in het toeleidingstraject. Volgens de geïnterviewden gaat MEE echt naast de ouders staan. Minder positief vinden sommigen dat zowel in het onderwijs als in de zorg wordt gewerkt met een persoons gebonden budget (PGB). De trajecten LGF en PGB zouden volgens hen eigenlijk niet naast elkaar moeten bestaan. Voor ouders met een gehandicapt kind is het een hele toer om de weg te vinden naar indicaties en administraties. Men moet er rekening mee houden dat ouders van kinderen met een beperking het daar niet makkelijk mee hebben en extra bureaucratie vergemakkelijkt die situatie niet.
Sommige REC's hebben nog andere contacten buiten de sector, bijvoorbeeld met de universiteit in de regio.

Het REC begint een begrip in de regio te worden. De samenwerking neemt toe, ondanks de belemmering van verschillende regionale indelingen. Vanuit de REC's is er behoefte aan afstemming van de regelgeving op het gebied van onderwijs en zorg (LGF en PGB).

8.3. Relaties landelijk (LCTI, vereniging van het cluster, WEC-raad)

Bij de bezoeken aan de REC's is ook de regelgeving aan de orde geweest. Hierbij is de vraag gesteld hoe men tegen de regelgeving aankijkt. Is deze adequaat, biedt deze voldoende ruimte, is deze ingewikkeld, tegenstrijdig, of onduidelijk? Ook hier wordt verschillend op gereageerd, maar een aantal zaken vallen op.
De wetgeving (WEC) biedt voldoende ruimte vooral voor hen die daar behoefte aan hebben. In een aantal gevallen is de wetgeving ook zo ruim geformuleerd dat het kan leiden tot interpretatieverschillen, bijvoorbeeld bij ambulante begeleiding.
In sommige opzichten valt de toepassing van wet- en regelgeving de REC's in de praktijk tegen. Enkele REC's klagen over de procedure voor het aanvragen van toestemming voor 'verbrede toelating'. In theorie moet dit leiden tot een verbreding van het onderwijsaanbod binnen het REC, maar het gevolg voor de praktijk is – vinden scholen – dat ze een aanvraag moeten indienen om onderwijs te mogen geven aan alle leerlingen aan wie ze voorheen ook al les gaven. De WEC komt met nieuwe regels, en komt tegelijk ook wel met procedures om aan de beperkingen daarvan iets te doen, maar per saldo levert het een hoop werk op voor de scholen.

Daarnaast hebben de REC's, en vooral de CvI's, te maken met de manier waarop de regelgeving wordt uitgevoerd door de LCTI.
Ten eerste werd tijdens de bezoeken duidelijk dat er voor de REC's niet altijd een glashelder onderscheid is tussen de wet- en regelgeving (OCW) en de uitvoering van de regelgeving (LCTI). De regelgeving wordt soms ronduit als storend ervaren. De redenen zijn: het detailniveau, de voortdurende bijstellingen en de procedurele voorschriften (lange rapportages). Vooral de verplichte rapportages worden beschouwd als bureaucratisering. Hier wordt het nut ook niet altijd van gezien. Bij enkele CvI's vindt men dat de LCTI weinig open staat voor kritiek en dat er defensief wordt gereageerd op klachten. Anderzijds zijn er CvI's die vinden dat er bij problematische indicaties in onderling overleg doorgaans wel een oplossing wordt gevonden.
De toezichthoudende functie van de LCTI zal wijzigen in 2006. Waarschijnlijk gaat de inspectie toezicht houden. Voor onderzoek naar dossiers zouden steekproeven kunnen worden gehouden door de LCTI.

Een voorbeeld van de worsteling met de indicatiecriteria is de 'beredeneerde afwijking'. Als de indicatiecriteria niet glashelder van toepassing zijn op een kind, kan een CvI ook kiezen voor de formulering 'beredeneerde afwijking'. Het feit dat de mogelijkheid bestaat is al een teken aan de wand dat de indicatiecriteria niet dekkend zijn voor de werkelijkheid, en tegelijkertijd blijkt ook dat het ruime gebruik van de indicatiemogelijkheid recht doet aan de diversiteit onder de kinderen.
Wel wordt toegegeven dat de LCTI de afgelopen twee jaar heeft gewerkt aan vereenvoudiging en inkorting van de procedures, bijvoorbeeld door de elektronische rapportage (CVI-net2) en de inkorting van het onderwijskundig rapport. De landelijke studiedagen van de LCTI worden wel positief beoordeeld.
Verschillende REC's vinden het ook storend dat het beleid en de regelgeving op min of meer oneigenlijke wijze tot stand komt. Zij vinden dat de belangen van bepaalde oudervereniging te sterk worden meegenomen in de beleidsvorming en regelgeving en dat andere, minder goed georganiseerde groepen minder aan bod komen.
Over het algemeen werd duidelijk dat de voortdurende bijstelling van de regels tot veel onrust leidt. Wellicht wil men vanuit OCW en de LCTI het veld zo snel mogelijk bedienen met een wijziging, maar het effect is dat er voortdurende onrust is over de wijzigingen van de regelgeving, die ook weer effecten hebben op de bedrijfsvoering van de REC's.
Bijstelling van regels zou wellicht per schooljaar (bijvoorbeeld per 1 augustus) kunnen plaatsvinden, dat zou meer rust geven. De indruk is dat de REC's binnen de regelgeving meer ruimte gegeven zou moeten worden om zichzelf te ontwikkelen.

De REC-vorming als geheel heeft voor de sector veel betekend. De verschillende vertegenwoordigers in de case studies geven aan dat het veld meer is gaan samenwerken en dat de sector is opengebroken. Het speciaal onderwijs van acht jaar geleden bestond te veel uit vrij solistisch opererende scholen. Vóór de komst van de REC's waren er veel losse verenigingen en kleine organisaties die zich richtten op deelonderwerpen en belangen. De REC-ontwikkeling heeft veel mensen bij elkaar gebracht. Overigens moet hierbij worden bedacht dat de sector maar een klein wereldje is: iedereen lijkt elkaar te kennen. De verschillende gesprekspartners waren vaak ook vertegenwoordigd in landelijke overleggen voor clusters of deelonderwerpen (bijvoorbeeld voor CvI of ambulante begeleiding). Deze landelijke verenigingen per cluster worden ook positief gewaardeerd.
De oprichting van een WEC-raad wordt als een positieve ontwikkeling gezien. Hoewel de WEC-raad nog maar sinds augustus 2004 bestaat (daarvoor was er het WEC-beraad), kan worden aangenomen dat de raad zich zal ontwikkelen als een serieuze gesprekspartner voor het departement. Tegelijkertijd is het van belang dat zich een sterke sector ontwikkelt om de wensen en belangen van de ouderorganisaties af te wegen en te kanaliseren. Ook is het van belang dat de WEC-raad blijft inzetten op een volledige vertegenwoordiging (cluster I moet erbij blijven).
De wet- en regelgeving (van rijksoverheid en LCTI) wordt vaak een belemmering genoemd voor een efficiënte uitvoering van de REC-taken. Recente vereenvoudigingen van procedures worden zeer op prijs gesteld.

8.4. Innovatie binnen het REC

Innovatie is een containerbegrip. We onderscheiden: verbeteren van bestaande praktijken, vernieuwen door het overnemen van werkwijzen van anderen en innoveren: het implementeren van werkwijzen die geheel nieuw zijn en eigenlijk een onbegaan pad zijn.
Coördinatoren en managers van de REC's geven over het algemeen niet hoog op over de innovatieve kracht van de REC's. Het vernieuwen gaat tot nu toe vaak niet veel verder dan het uniformeren van werkwijzen. Overigens is dat in dit stadium begrijpelijk: eensgezindheid binnen het REC over protocollen kan een basis zijn om echt te gaan vernieuwen.
Waar het wel lukt, zien we dat het REC een tamelijk hecht samenwerkingsverband is. Dit zijn REC's met een sterke manager, waar veel taken zijn gecentraliseerd en/of een beperkt aantal scholen.

Een voorbeeld van innovatie is het starten van een unit dienstverlening op REC-niveau, waar nieuwe initiatieven worden ontplooid, zoals een speciale zwemschool voor kinderen die langs de 'gewone' weg niet aan een

diploma kunnen komen, en een schrijftherapeutisch centrum. Iets vergelijkbaars is het onderzoeks- en adviescentrum van een ander REC. Dit centrum geeft gevraagd en ongevraagd adviezen, over individuele leerlingen maar ook over de ontwikkeling van het onderwijs binnen het REC. Het heeft bijvoorbeeld geadviseerd over de ruimte voor specialisatie van scholen binnen het REC. Wat kunnen ouders verwachten van *alle* scholen en waarop kunnen scholen zich profileren?
In weer een ander REC wil men de werkwijze bij het opstellen van handelingsplannen veranderen. Er zouden in de eerste plaats groepsgerichte plannen gemaakt moeten worden en eventueel aanvullend kindgerichte handelingsplannen.
Een vierde REC werkt aan nieuwe vormen van speciaal onderwijs, binnen het spectrum van regulier onderwijs met ambulante begeleiding tot een residentieel verblijf van leerlingen in justitiële inrichtingen. Een voorbeeld daarvan is een trajectklas binnen het regulier onderwijs, voor leerlingen die ambulant worden begeleid. Deze leerlingen kunnen moeilijk binnen een reguliere groep functioneren, maar het wordt ook niet nodig geacht om ze volledig op een speciale school te plaatsen. Of dit een wenselijke of onwenselijke ontwikkeling is, valt moeilijk te beoordelen. Enerzijds wordt met oplossingen als deze niet het ideaal van inclusief onderwijs bereikt, anderzijds geven ze een antwoord op pragmatische inzichten over wat wel en wat niet mogelijk is met bepaalde leerlingen. De positieve kant is dat trajectklassen een aanpak 'op maat' bieden.

Innovatie in het speciaal onderwijs heeft nog niet bij alle REC's een duidelijke plaats. Toch zijn alle REC's druk bezig met het aanscherpen en implementeren van procedures en samenwerking. De beweging in het REC-veld moet eerder in een ander perspectief worden bezien. Door OCW is met de REC-vorming een ingrijpende structuurwijziging opgelegd. Het speelveld is opnieuw in beeld gebracht. Het veld is nu bezig een nieuwe cultuur van samenwerking te ontwikkelen.

De REC-vorming heeft in bijna alle REC's bijgedragen aan de uniformering van werkwijzen. Enkele REC's zijn bezig centrale voorzieningen te creëren, waarmee het onderwijsaanbod wordt verbeterd of uitgebreid.

8. Het REC in de regio (open system)

9. Doelen stellen en doelen behalen (rational goal)

Een aantal criteria van effectiviteit van Quinn & Rohrbaugh gaat over het stellen en behalen van doelen. Het gaat hier over de vraag of een organisatie een beleidsvoerend vermogen kan ontwikkelen, met een beleidscyclus, ondersteund door kwaliteitszorg.
Het effectiviteitscriterium wat hiervoor gehanteerd is, luidt: het REC stelt zichzelf doelen en het REC beziet of deze worden gehaald. Hieraan hebben wij nog toegevoegd: het REC heeft een slagvaardige beleids- en besluitvorming, die ook wordt nagekomen.

Tabel 13: Scores Rational goal model(Quinn en Rohrbaugh)

	Score (1-10)	*Belang (1-10)*	*Verschil belang - score*
Rational Goal model			
Stellen van doelen	6,8	8,4	1,6
Planning hanteren voor het behalen van doelen	6,1	8,0	1,9
Halen van doelen	5,9	7,7	1,8
Slagvaardige organisatie	5,2	7,9	2,7
Totaal	6,0	8,0	2,0

Het Rational goal model scoort iets minder hoog dan het Internal process en Open system model. Doelen stellen gaat over het algemeen tamelijk goed, maar voor het behalen van die doelen geven de respondenten een minder hoge score. De REC's worden niet beschouwd als slagvaardige organisaties (gemiddeld 5,2). Dit hangt mogelijk samen met enkele kenmerken uit het Human relations model. De samenwerking en eensgezindheid onder het personeel laat te wensen over en kwaliteiten van personeel worden niet optimaal benut (zie hoofdstuk 7).

Enkele onderwerpen die relevant zijn voor het Rational goal model zijn tijdens de case studies meer uitvoerig aan bod gekomen: het formuleren van een visie en het stellen van doelen, het volgen van ontwikkelingen en evalueren, doelen bepalen, slagvaardig zijn en kwaliteitszorg.

9.1. Visie formuleren, doelen stellen en evalueren

Alle REC's hebben een bedrijfsplan, dat is opgesteld aan de hand van een format door de Wegbereiders. Dat eerste bedrijfsplan is inmiddels verouderd. Verschillende REC's zijn dan ook aan de slag gegaan om nieuwe plannen te maken. Sommige van die plannen zijn nog 'onder constructie', andere REC's werken inmiddels met jaarlijkse plannen van aanpak, die ieder jaar worden geëvalueerd. De REC's die in staat zijn jaarplannen op te stellen, beschouwen we als de meer professionele REC's als het gaat om doelgericht werken.
Over het algemeen bestaat een positieve indruk van de REC's als het gaat om het ontwikkelen van visie en het maken van plannen. Ten aanzien van de plannen heerst over het algemeen een zakelijke houding. Het merendeel van de REC's die bij de cases studies zijn bezocht, hebben hun ontwikkeling opgehangen aan een beleidscyclus, met doelstellingen, die na een jaar ook worden geëvalueerd. Er zijn wel uitzonderingen: enkele REC's vinden 'plannenmakerij' een tamelijk bureaucratische onderneming. Men gaat liever meteen aan de slag, zonder alles precies zwart op wit vast te leggen.
Bij enkele REC's zagen we wat dit betreft een verschil tussen de coördinatie van het REC als geheel en de coördinatie van de CvI en de ambulante begeleiding. Zo produceert de leiding van één van de REC's duidelijke plannen en visiestukken, waaraan concrete doelen en evaluaties worden gekoppeld, terwijl de CvI niet werkt met streefcijfers en ook de coördinatie van de ambulante begeleiding weinig op papier zet. In een ander REC werken CvI en ambulante begeleiding juist zeer planmatig, met een onderbouwde prognose, doelen en evaluatie, terwijl de REC-coördinator niet erg hecht aan planning en evaluatie op schrift. Bij deze REC's zien we dus

dat verschillende culturen ten aanzien van het planmatig werken naast elkaar bestaan.
Enkele REC's hebben zeer duidelijke afspraken over het afleggen van verantwoording over de behaalde resultaten, waarbij precies is vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is. Maar niet bij alle REC's is duidelijk of de plannen daadwerkelijk werken, of sprake is van een 'levend' plan. Soms wordt een plan geschreven omdat de inspectie er nu eenmaal om vraagt. Soms heeft een plan geen draagvlak en moet er meer geïnvesteerd worden in het betrekken van de partners bij het vormen van het beleid.

De Inspectie van het Onderwijs is kritisch over de opstelling van de behandelplannen van de scholen. Dit is geen REC-taak, maar voor kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, is het wel een wezenlijk onderdeel van de zorg en gericht onderwijs. Over de behandelplannen bestaan verschillen van mening. In feite hoeft een behandelplan geen uitgebreid document te zijn. Het bevat aanwijzingen voor de omgang met het kind, specifieke behoeften van het kind en wat men wil bereiken met het kind. Sommigen achten het ook mogelijk om te werken met groepsbehandelplannen. Dat zou aanzienlijk in tijd schelen, maar is ook weer niet mogelijk voor alle leerlingen van het speciaal onderwijs. Een derde benadering die werd gehoord is dat men alle behandelplannen wilde digitaliseren en voor de school goed toegankelijk wilde maken. Deze laatste opvatting lijkt de meest professionele en sluit gemakkelijk aan bij een leerling-volgsysteem. Met een computer in de klas kan de docent het handelingsplan van iedere leerling snel vinden en eventueel bijwerken. De digitalisering was echter nog een plan.
De behandelplannen zijn geen taak van het REC, maar zeggen wel iets over de planmatige en systematische aanpak in de sector.

Worden de gestelde doelen ook gehaald? De CvI en de ambulante begeleiding krijgen het werk wel verzet, ook al kost dat soms meer tijd dan voorzien. Om de *kwaliteit* van het werk te verbeteren doen REC's tevredenheidsonderzoeken onder ouders en scholen. Soms gebeurt dit als onderdeel van de begeleidingscyclus, soms wordt een apart onderzoek verricht. Over het algemeen kan de systematiek van de evaluatie en het maken van beleid op grond van de resultaten nog worden verbeterd.

De REC's zijn vrij ver in het ontwikkelen van een gezamenlijke visie en het formuleren van doelen. Sommige REC's zijn al bezig met de tweede plancyclus. Of het hierbij om een 'levend' document gaat, dat richtinggevend is voor het REC, is niet altijd duidelijk. De systematiek van het evalueren van beleid laat in veel REC's nog wat te wensen over.

9.2. Slagvaardig

Zowel uit het survey als uit de case studies bleek dat het REC lang niet altijd een slagvaardige organisatie is. Verschillende aspecten spelen een rol.
De bestuurlijke en managementstructuren die tot stand zijn gekomen, zijn niet altijd de meest transparante constructies. De organogrammen die in beeld zijn gebracht, leveren vaak de meest onnavolgbare en ingewikkelde bouwwerken op. De oorzaak hiervan is waarschijnlijk dat de organogrammen eerder een weerspiegeling van de bestaande belangen zijn dan van een functionele en doelgerichte organisatie. Overigens moet hierbij worden aangetekend dat men inmiddels wel streeft naar vereenvoudiging van de organisaties (bestuurslagen in het REC verdwijnen). Ook dit geeft aan dat de REC-ontwikkeling nog steeds gaande is. Omdat de REC's zelf, als organisatie vaak geen personeel aanstellen, zijn veel mensen gedetacheerd vanuit de scholen. Dat levert voor de betrokkenen soms ingewikkelde situaties op.
Twee voorbeelden zijn illustratief. Ten eerste de REC's die op het laatste moment zijn samengevoegd en een 'gedwongen huwelijk' vormen. Niemand is hier eigenlijk tevreden over, maar vanwege de regelgeving moesten die REC's samengaan. De organisatiestructuren van de separate REC's zijn als werkeenheden blijven bestaan. Deze constructie hinkt op twee gedachten en is niet erg bevorderlijk voor de slagvaardige besluitvorming.
Een tweede voorbeeld geeft aan in welke bestuurlijke worstelpartij sommige REC's nog zijn verwikkeld. Omdat de besturen van de scholen zich onvoldoende voelden vertegenwoordigd, werd vorig jaar in een ander REC een

bestuurlijke tussenlaag in de directie geplaatst, die de belangen van de besturen beter zou moeten behartigen. De toename van hiërarchie en bureaucratie leidde tot vertraging van de besluitvorming en verminderde transparantie, hetgeen uiteindelijk tot een crisis heeft geleid.
Naast de organisatorische constructies zijn ook de mandaten die een REC-manager heeft van groot belang. Er zijn REC's waar het bestuur bijna naast de REC-manager gaat zitten en de REC-manager weinig bewegingsvrijheid heeft. In andere REC's wordt gesproken van een bestuur op afstand, hetgeen de managers de ruimte geeft om veel zelf te regelen. De positie van de REC-manager wordt op heel verschillende manieren ingevuld. Zo zijn er REC's waar de feitelijke REC-manager maar één of twee dagen in de week aanwezig is. Veel uitvoerend werk wordt door een staf uitgevoerd. De REC-manager zelf heeft ofwel veel landelijk werk (WEC-raad en ander overleg), of is ook nog REC-manager bij een ander REC.
Of een REC slagvaardig is of niet wordt in belangrijke mate verklaard door de persoon van de REC-manager of door het team dat deze om zich heen heeft weten te formeren. De meest ondernemende mensen, die het REC zelf willen vormgeven, springen er het meest in positieve zin uit. De kwaliteit van de mensen uit zich in de keuze van de werkwijze, de manier van met elkaar omgaan en de besluitvaardigheid. De eerder genoemde condities (grootte, samenstelling, historie) van het REC zijn overigens niet minder belangrijk voor de slagvaardigheid van het REC.

Nog een ander voorbeeld dat de ondernemingslust en de slagvaardigheid van de REC's kan illustreren. Vanuit ouderorganisaties wordt ervoor gepleit om de zogenaamde 'gedwongen winkelnering' bij de ambulante begeleiding op te heffen. Momenteel wordt ambulante begeleiding geleverd door het REC. Er zijn plannen om de mogelijkheid te bieden om de ambulante begeleiding bij andere marktpartijen in te kopen, bijvoorbeeld schoolbegeleidingsdiensten. De vertegenwoordigers van de REC's in de case studies reageren hier heel verschillend op. Sommigen zien het als een kans en zijn niet bevreesd voor extra concurrentie. Zij zijn ervan overtuigd dat het REC voldoende expertise heeft om de concurrentie aan te gaan. Anderen zien het echter somber in. Zij vinden dat het REC onvoldoende voorbereidingstijd heeft gehad voor het veroveren van een plaats op de markt. Het voorbeeld geeft aan dat sommige REC's slagvaardiger aankijken tegen ontwikkelingen in het onderwijs. Slagvaardig betekent niet alleen of de zaken op een navolgbare wijze binnen een bepaalde termijn kunnen worden besloten en afgehandeld, maar het zegt ook iets over de manier waarop men tegen bedreigingen en kansen aankijkt.

De verwachting bestond dat een gefuseerd REC slagvaardiger zou kunnen zijn dan een federatief verband. In de case studies is die verwachting echter niet bevestigd. De slagvaardigheid wordt momenteel veel meer bepaald door effectieve overlegstructuren, het management, de professionaliteit van de mensen en de mogelijkheden die men binnen de kaders weet te benutten. Wat vooral van belang blijkt is of men in staat is door gemeenschappelijke projecten een nieuwe cultuur te creëren. Daarbij is het creëren van draagvlak minstens zo belangrijk als het op een goede manier regelen van de bevoegdheden. Dit stelt bepaalde eisen aan een REC-manager. Als hij of zij doelgericht wil werken (rational goal), moet er ook aandacht worden gegeven aan de interne cohesie binnen het REC (human relations) en duidelijke afspraken worden gemaakt over afstemming van werkwijzen (internal process).

Toch zijn er REC's die op termijn nog steeds denken aan fusie. Voor deze REC's was een fusie in eerste instantie een te grote stap. Nu men meer tot elkaar is gekomen, wordt de gedachte aan fusie niet uit de weg gegaan. Uiteindelijk kan een fusie voor de efficiëntie van het beheer en personeel wel meerwaarde opleveren, maar een organisatorische fusie lijkt momenteel voor veel REC's te veel van het goede. Bovendien is men zich wel bewust van het feit dat een fusieproces ook veel energie en geld kost.

Slagvaardigheid van het REC is afhankelijk van de samenstelling van het REC en de managementstructuur. REC-managers die gemandateerd zijn voor sommige taken, kunnen die slagvaardiger uitvoeren dan wanneer alle besluiten door de besturen moeten worden goedgekeurd. Het is niet zo dat een (bestuurlijke) fusie altijd leidt tot een meer slagvaardig REC.

9.3. Kwaliteitszorg

Verbetering kan tot stand komen door een goed functionerend kwaliteitsbeleid. Het doorlopen van de *plan-do-check-adapt* cyclus, leidt als het goed is op een gestructureerde wijze tot verbeteringen.
Kwaliteitszorg is niet bij alle REC's een vanzelfsprekende zaak. In de gesprekken werd een duidelijk antwoord ontweken of geeft men aan 'dat men er nog mee bezig is'; men werkt dan mee aan het project *Kwaliteit Speciaal*, of met WMK-EC (Werken Met Kwaliteitskaarten - Expertise Centra). De indruk bestaat dat de REC's nog sterk zoekende zijn als het gaat om kwaliteitszorg. Enerzijds is er afkeer van kwaliteitszorg in een sector waar 'de zorg voor het kind' moeilijk kan worden gekwantificeerd, anderzijds is er verlegenheid over de juiste manier. Er zijn REC's die zelfverzekerd een kwaliteitsplan van de plank konden trekken. De kwaliteit van de plannen is hiermee niet altijd gegarandeerd. Bij nalezing bleek het namelijk een door een extern bureau opgesteld plan, waarvan onduidelijk is of het ook leeft binnen het REC. Eén REC had de inspectie bereid gevonden het REC te visiteren (omdat de scholen elkaar niet vertrouwden).
De randvoorwaarden voor een goede kwaliteitszorg zijn nog niet aanwezig en daarom is het waarschijnlijk ook nog moeilijk om op basis daarvan te gaan werken aan verbeteringen.
Toch is dat niet het gehele verhaal.
Een aantal van de bezochte REC's bleek toch in staat om een professionele en effectieve organisatie in te richten, waar werken aan verbeteringen een vanzelfsprekend onderdeel van handelen is. Deze REC's baseren hun handelen op een heldere beleidscyclus en hebben wat betreft kwaliteitszorg meer een pragmatische, praktische houding en werken niet met ingewikkelde kwaliteitszorgmodellen.

Vernieuwing door uitwisseling van voorbeelden en ervaringen komt ook voor. Zo wordt in het project *Kwaliteit Speciaal* gewerkt aan kwaliteitsmodellen (voor CvI of ambulante begeleiding) die bij verschillende REC's worden uitgeprobeerd. Gezien de grote diversiteit van aanpakken die werd aangetroffen onder de REC's mag worden verondersteld dat de onderlinge uitwisseling van werkwijzen en aanpakken niet erg groot is.

Van de REC's kan verwacht worden dat ze aandacht hebben voor de kwaliteitszorg. Een belangrijke informatiebron daarbij zijn de rapporten van de Inspectie van het Onderwijs. Deze bieden achtergrondinformatie bij het onderzoek naar de uitvoering van de wettelijke taken van de REC's.
In december 2002 verscheen het Toezichtkader (voortgezet) speciaal onderwijs en expertisecentra (Inspectie, 2002). Naast algemene kwaliteitscriteria hanteert de inspectie een aantal criteria die zijn afgeleid van de taken die de REC's in de WEC zijn gegeven. Het gaat dan om:
- de Commissie voor de Indicatiestelling
- coördinatie van de ambulante begeleiding
- begeleiding van ouders

In de periode augustus-november 2003 zijn alle REC's bezocht door de inspectie. In het survey is gevraagd of het bezoek van de inspectie van invloed is op hun ideeën over het functioneren van het REC als organisatie. In 2004 heeft een vervolgonderzoek plaatsgevonden (het jaarlijks onderzoek). Hierover zijn rapportbrieven uitgebracht.
In het survey zijn de respondenten tamelijk positief over de bezoeken van de inspectie. Bij op één na alle 30 REC's heeft de inspectie gewezen op sterke en zwakke punten van het REC als organisatie. Voor 17 REC's heeft het inspectiebezoek nieuwe inzichten opgeleverd over het functioneren van het REC als organisatie; 23 REC's hebben naar aanleiding van het inspectiebezoek verbeteracties in gang gezet.

De meeste respondenten (van 20 REC's) zijn ook positief over de bruikbaarheid van het toetsingskader dat de inspectie hanteert voor het speciaal onderwijs. Zij vinden dat dit toetsingskader, met de aanvullende drie criteria, voldoende is toegesneden op de situatie in de REC's. Respondenten die het hiermee niet eens zijn, is gevraagd naar suggesties voor verbetering van het toetsingskader. Sommige respondenten vinden dat het toetsingskader (nog) niet goed aansluit bij de wettelijke kaders voor de REC's. Over de reikwijdte van het toetsingskader verschillen de meningen. De een vindt dat de inspectie zich moet beperken tot de wettelijke eisen, de

ander dat er meer op de werkvloer gekeken moet worden en dat gelet moet worden op de regionale context waarbinnen een REC functioneert.

Een uitgangspunt van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is het 'proportionele toezicht'. Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor hun kwaliteitszorg. Als zij deze goed op orde hebben, wordt de taak van de inspectie kleiner. Een belangrijk instrument bij kwaliteitszorg is een zelfevaluatie. Slechts 4 van de 30 REC's hebben inmiddels een zelfevaluatie opgesteld. Veel respondenten geven aan dat een zelfevaluatie wel in de planning staat, maar dat men er nog niet aan is toegekomen. Andere zaken hebben een hogere prioriteit. Er is inmiddels een instrument voor zelfevaluatie (zelfevaluatiekwaliteitszorg). Met dit instrument werken nu 25 scholen en drie REC's.
Bij de REC's die al wel een zelfevaluatie hebben opgesteld, heeft dit een aantal verbeterpunten opgeleverd, zoals: vaststellen prestatie-indicatoren, samenhang tussen deelnemende scholen en besturen, verbetering communicatie, aanpassen verantwoordelijkheden, implementatie ingezet beleid.

Naast het toetsingskader van de inspectie zijn er ook andere instrumenten voor kwaliteitszorg. Twaalf REC's hebben één of meer van deze instrumenten gebruikt. Het INK-model, de Balanced scorecard (algemeen) en WMK-EC(SO) (speciaal voor de sector) worden het meest genoemd. De kwaliteitszorg is niet altijd op REC-niveau georganiseerd. Een aantal respondenten geeft aan dat dit op het niveau van de afzonderlijke scholen wordt gedaan.

In hoofdstuk 8 staat het criterium 'openstaan voor externe evaluaties'. Voor dit criterium blijkt heel weinig verschil te zijn tussen score en belang, namelijk score: 7,2 en belang: 7,9. Dit is zelfs het laagste verschil van alle criteria.
De REC's staan dus wel open voor evaluaties van buitenaf, maar of zij ook aandacht hebben voor eigen kwaliteitszorg, dat is een andere vraag.
Er lijkt sprake van een soort informele kwaliteitszorg (op basis van intuïtie). Men heeft een aantal verbeteringen in het hoofd, en daar wordt ook uitwerking aan gegeven, maar het gaat niet zo planmatig en systematisch als misschien wel verwacht wordt. Kwaliteitszorg vindt daarmee eigenlijk plaats op basis van ervaring en betrokkenheid. Het is wel duidelijk dat de REC's in de afgelopen drie jaar de werkwijzen op basis van de ervaringen die zijn opgedaan voortdurend hebben bijgesteld en aangescherpt.
Het is voorstelbaar dat het speciaal onderwijs, waar de zorg voor het kind een begrip is, moeite heeft om een meer kwantitatief georiënteerde kwaliteitszorg een plaats te geven.
In dat licht werd in de gesprekken ook wel eens onomwonden wrevel en agitatie gesignaleerd over kwaliteitszorg. Respondenten zien het nut niet in van kwaliteitszorg, omdat alles 'in hun hoofd zit' en men 'voortdurend aan kwaliteitszorg doet'. Waarom zou de inspectie dan nog een keer moeten controleren of dat allemaal op papier staat?
Tegelijkertijd troffen we in de case studies ook REC's aan die tevredenheidsonderzoeken hielden onder de ouders, of een tevredenheidsonderzoek onder de scholen over de ambulante begeleiders, maar het is de vraag of dit systematisch gebeurd.
Daarnaast zijn er ook REC's die kwaliteitszorg positief en ondernemend oppakken, door deel te nemen aan de projecten die hiervoor voor de sector worden georganiseerd (*Kwaliteit Speciaal*).
Over het algemeen ontstaat de indruk dat de REC's de kengetallen en een meer systematische kwaliteitszorg nog aan het verkennen zijn. Het is waarschijnlijk (volgens de case studies) dat REC's in de komende tijd meer systematische kwaliteitszorg zullen toepassen op onderwerpen van de organisatie. Separate onderdelen die hiervoor in aanmerking komen zijn bijvoorbeeld de CvI en de ambulante begeleiding. Langzamerhand zal het systeem van kwaliteitszorg dan kunnen worden uitgebouwd.

Enkele REC's werken systematisch aan kwaliteitszorg en werken met een heldere beleidscyclus. Bij de meeste REC's is de kwaliteitszorg nog in ontwikkeling. Over het toetsingskader van de inspectie is men tamelijk positief, enkele REC's zijn bezig met eigen metingen in het kader van zelfevaluatie.

9. Doelen stellen en doelen behalen (rational goal)

10. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In deel II van dit rapport is beschreven hoe de REC's de wettelijke taken uitvoeren, in deel III is een analyse gemaakt van de effectiviteit van het REC als organisatie aan de hand van het model van Quinn en Rohrbaugh. Op basis van die analyse zullen we in dit hoofdstuk antwoord geven op de centrale onderzoeksvraag:

Welke organisatorische kenmerken van het REC ondersteunen dan wel belemmeren de effectieve uitvoering van de taken van het REC?

In de eerste paragrafen van dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten samengevat. In 10.1. bespreken we de uitvoering van de wettelijke taken (samenvatting deel II van het rapport); in 10.2. de effectiviteit van het REC als organisatie (samenvatting van deel III). In paragraaf 10.3. trekken we conclusies met betrekking tot de succesfactoren en de belemmerende factoren voor de effectieve uitvoering van de taken van het REC. Het hoofdstuk eindigt met enkele aanbevelingen (10.4.) op verschillende niveaus.

10.1. De uitvoering van de wettelijke taken

Bij het bespreken van de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoering van de wettelijke taken nemen we, evenals in hoofdstuk 5, de taken die betrekking hebben op de ondersteuning van ouders samen, omdat dit aansluit bij de praktijk in de REC's. Eerst gaan we in op het in stand houden van de CvI, vervolgens op de ondersteuning van ouders bij het voortraject van de indicatiestelling en bij het zoeken van een school en tenslotte op de ambulante begeleiding.

In stand houden Commissie voor de Indicatiestelling
Over het algemeen lukt het de CvI's goed om binnen acht weken een indicatiestelling te behandelen, onder voorwaarde dat de ambtelijk secretaris, de voorzitter, maar ook de andere leden van de commissie, een ijzeren (administratieve) discipline hanteren. De secretaris heeft een mandaat om over eenvoudige dossiers, waarbij heel duidelijk is wat de indicatie moet zijn, een pre-advies te geven of deze dossiers zelfstandig af te handelen. In de vergadering van de CvI wordt een groot deel (50-90%) van de aanvragen vervolgens als hamerstuk behandeld, waarbij er altijd een mogelijkheid bestaat om het dossier alsnog te bespreken. Er is veel variatie in vergaderfrequentie van de CvI's (wekelijks tot eens per vijf weken) en in het aantal indicaties dat wordt afgegeven (in de case studies liep dit uiteen van 400 tot 1400).
Als we uitgaan van een termijn voor de indicatiestelling van acht weken, kunnen we concluderen dat de CvI's voldoende effectief werken.
Vertraging en inefficiëntie treedt vooral op in het traject dat voorafgaat aan de indicatiestelling. Veel vertegenwoordigers van CvI's klagen dat dossiers onvolledig of kwalitatief onvoldoende worden aangeleverd. Dikwijls gaat het om formele kwesties als ontbrekende handtekeningen. Dat zijn problemen die betrekkelijk eenvoudig intern kunnen worden opgelost door het REC. Het kan in aanzienlijke mate de efficiëntie van de indicatiestelling vergroten.

Ambulante begeleiding
Het coördineren van de formatie van de ambulante begeleiding is een wettelijke taak van het REC. Het coördineren van ondersteuning van scholen is een taak die volgens de wetgever de preventieve ambulante begeleiding betreft, maar dit kwam tijdens de uitvoering van het onderzoek niet altijd duidelijk naar voren. Het begeleiden van scholen is zowel door de onderzoekers als door de ondervraagden ruimer geïnterpreteerd. Het ligt voor de hand dat de coördinatie centraal gebeurt en dat is dan ook vrijwel overal het geval. In de uitvoering zijn verschillen in de mate van centralisatie. Sommige REC's hebben de formatie voor ambulante begeleiding samengevoegd en de ambulante begeleiders vanuit de scholen gedetacheerd bij de centrale dienst, andere niet. Er zijn

REC's waar de ambulante begeleiders gezamenlijk gehuisvest zijn, maar ook REC's waar de huisvesting nog geregeld moet worden. Tenslotte zijn er verschillen in de mate waarin een uniforme werkwijze wordt gehanteerd. Toch zien we dat een toenemend aantal REC's ervoor kiest om de ambulante begeleiding onder te brengen in een centrale dienst.
Een centrale dienst heeft voordelen en betrokkenen ontdekken dit ook al doende.
Er zijn meer mogelijkheden voor een efficiëntere aansturing, planning en werkwijze, voor deskundigheidsbevordering en kwaliteitsontwikkeling. Door kortere lijnen kan men gemakkelijker profiteren van elkaars ervaringen en expertise. Er zijn meer mogelijkheden voor specialisatie. Niet elke ambulante begeleider hoeft breed inzetbaar te zijn, want het werkgebied is de volledige REC-regio in plaats van het voedingsgebied van de school. Het is duidelijk dat een REC met een centrale dienst een nieuwe organisatorische eenheid ontwikkelt, die niet gekoppeld is aan één van de scholen, maar aan het REC als geheel en het maakt een efficiënte en doelmatige werkwijze mogelijk.

Over het feit dat de ambulante begeleiding door het REC wordt gecoördineerd is men positief. In het survey geven REC's zelf aan dat zij van alle taken het minst tevreden zijn over het coördineren van ondersteuning aan scholen (preventieve ambulante begeleiding). De uitvoering van de ambulante begeleiding is echter divers en ook de waardering daarvan loopt uiteen. De indruk is dat de organisatie van de uitvoering van de ambulante begeleiding nog in ontwikkeling is. Er wordt namelijk in een aantal gevallen geen overtuigende keuze gemaakt voor een centrale dienst, het is meer een non-keuze. Dit belemmert ook de ontwikkeling van afspraken over protocollen en gemeenschappelijke werkwijzen. Er wordt nog volop gewerkt aan uniformering van werkwijzen. Op de achtergrond spelen veel twijfels over een centrale dienst (bijvoorbeeld 'moederschooldiscussie', herplaatsbaarheid ambulante begeleiders), maar ambulante begeleiders in een centrale dienst zijn enthousiast.

Ondersteuning van de ouders
Ondersteuning van de ouders betreft het ondersteunen van het indienen van een verzoek tot indicatiestelling, het doen van onderzoek en het vinden van een school voor regulier of speciaal onderwijs na de indicatiestelling. Is de wijze waarop de ondersteuning van ouders is georganiseerd doelmatig en efficiënt? Met andere woorden: is het duidelijk voor ouders, zijn zij tevreden, zijn scholen tevreden, komen de kinderen op de juiste plek terecht en lukt dat binnen afzienbare tijd?
De indruk is dat de procedure voor aanmelding en het compleet krijgen van het dossier voor ouders kan worden verbeterd, inclusief de voorlichting.
Net als bij de ambulante begeleiding heeft een centrale aanmelding (met één loket) voordelen. Dat schept duidelijkheid. Veel REC's hebben een centraal aanmeldpunt. De begeleidingstrajecten vertonen echter grote verschillen. Er zijn commissies van begeleiding, regionale Onderzoeks- en Adviesgroepen en begeleiders, die aan het centrale aanmeldpunt verbonden kunnen zijn, maar het komt ook voor dat ouders naar scholen worden doorverwezen. Er zijn REC's waar dit hele traject zich aan de aandacht van het centrale niveau onttrekt.

Centrale aanmelding geeft weliswaar helderheid, maar bij aanmelding van ouders gaat het ook om goede begeleiding en aandacht. REC's geven aan dat dit door werkdruk niet altijd mogelijk is. Het is echter wel het overwegen waard om hierin te investeren. Uit de rapportage van de BAC blijkt bijvoorbeeld dat ouders het bijzonder op prijs stellen om bij de zitting eindelijk eens hun verhaal te kunnen vertellen en gehoord te worden. Het is goed dat de CvI-procedure transparant en onafhankelijk is geworden, maar het menselijk aspect mag niet uit het oog worden verloren. Ook bij begeleiding van ouders bij het doorlopen van de procedures speelt op de achtergrond een verschil in opvattingen over centrale of decentrale aanpak, hetgeen de ontwikkeling van een effectieve werkwijze belemmert.

Ook plaatsing van leerlingen na een indicatie op een school verloopt niet altijd even makkelijk. In sommige clusters zijn plaatsingsproblemen en scholen voor regulier onderwijs kunnen en willen niet altijd een 'rugzak' kind opnemen. Om de plaatsing van leerlingen in het regulier onderwijs te vergemakkelijken zoekt men naar integratievormen, zoals aanleunklassen, een aparte groep 'rugzak' kinderen met een leerkracht van het speciaal

onderwijs, gehuisvest in een school voor regulier basisonderwijs. Verschillende REC's hebben plannen om zogenaamde speerpuntscholen in te stellen, scholen voor regulier basisonderwijs die een intensieve samenwerking met een school voor speciaal onderwijs aangaan, zodat zij gemakkelijker kinderen met een rugzak op kunnen nemen.

Bij één van de onderzochte REC's is een reformatorische school aangesloten, die zeer hecht aan de eigen identiteit en aan een goede band met de ouders uit de eigen 'achterban'. Binnen het REC zijn afspraken gemaakt om de bijzondere positie van deze school te behouden. Als ouders zich bij de reformatorische school aanmelden, worden ze doorverwezen naar het REC, maar daar begeleid door een trajectbegeleider van de reformatorische school.

10.2. Effectiviteit versus tevredenheid

In het survey is enerzijds gevraagd naar de tevredenheid over de uitoefening van de wettelijke taken, zoals die door de respondenten (de meeste zijn REC-managers) zelf wordt beleefd. De uitkomsten daarvan staan in tabel 5. Deze tabel halen we hier nog een keer terug.

Tabel 5 (herhaald): Tevredenheid uitoefening wettelijke taken

Wettelijke taken	*tevredenheid over uitoefening (1 = zeer ontevreden, 4 = zeer tevreden)*
In stand houden van een commissie voor indicatiestelling (CvI)	3,4
Coördineren van ondersteuning aan scholen	3,0
Ondersteunen van ouders bij het indienen van een verzoek	3,3
Coördineren van onderzoeksactiviteiten	3,0
Ondersteunen van ouders van een leerling bij het zoeken van een school	3,3
Coördineren van de inzet van de formatie voor de begeleiding van leerlingen (ambulante ondersteuning)	3,2

De REC's zijn naar verhouding het meest tevreden over de CvI. Het minst tevreden is men over de coördinatie van ondersteuning aan scholen en het coördineren van onderzoeksactiviteiten. De REC-managers tonen zich in het algemeen tamelijk content over de uitvoering van de wettelijke taken. De gemiddelden laten zien dat men tevreden tot zeer tevreden is.

Daarnaast is in het survey aan de respondenten (REC-managers) gevraagd om voor 17 verschillende effectiviteitscriteria (van het model van Quinn en Rohrbaugh) aan te geven hoe zij het REC zouden scoren en aan te geven welk belang zij aan dat specifieke criterium hechten. De scores hiervan worden samengevat in de vier modellen, in tabel 14.

Tabel 14: Scores op de vier modellen van Quinn en Rohrbaugh

	Score (1-10)	*Belang (1-10)*	*Verschil belang – score*
Internal process model	6,2	7,7	1,5
Human relations model	4,8	6,8	2,0
Open system model	6,4	7,9	1,5
Rational goal model	6,0	8,0	2,0

Als we naar deze scores kijken, zijn de respondenten een stuk minder tevreden over de effectiviteit (binnen de verschillende modellen). Met andere woorden: men is tevreden over de uitvoering van de wettelijke taken, maar de effectiviteit van het REC als geheel kan beter. In de scores tussen de verschillende modellen zijn behoorlijke verschillen. Om te beginnen is er bij elk model een verschil tussen score en belang: dit kan betekenen dat de REC's een hoger ambitieniveau hebben. Men denkt dat het beter kan. Het tweede dat opvalt, is dat de score op het Human relations model relatief laag is. Vooral de beoordeling van de criteria 'samenwerking en eensgezindheid onder het personeel' en 'verantwoordelijkheid nemen' drukken de score. Het verschil tussen score en belang is bij het Human relations model en het Rational goal model naar verhouding het hoogst. Opvallend is dat het belang dat men hecht aan het Rational goal model hoog is in vergelijking met alle andere modellen. Dat is niet zo verwonderlijk, immers het REC is opgericht om wettelijke doelen te behalen. Dat kan het best binnen een Rational goal model. De REC-managers zijn van mening dat met name 'het halen van doelen' en 'een slagvaardige organisatie' verbeterd kunnen worden.

De indrukken die zijn opgedaan in de case studies leveren een zeer divers beeld op. We beoordelen de waarnemingen van de case studies aan de hand van vijf effectiviteitscriteria, die zijn ontleend aan het model van Quinn en Rohrbaugh.

1) *Het REC werkt door uitwisseling van informatie en functioneel overleg aan eenduidige procedures en efficiëntie (internal process)*

Uniformering van werkwijzen en protocollering is duidelijk in ontwikkeling in de meeste REC's. In de meeste REC's is er functioneel overleg. Via dat overleg vindt ook uitwisseling van informatie plaats.
Informatiebulletins komen minder makkelijk van de grond. Meer perspectiefrijk lijkt het gebruik van een website. Door functioneel samen te werken, vooral in het kader van deskundigheidsbevordering, komen eenduidige procedures tot stand. Maar veel is nog in ontwikkeling. Uit de case studies blijkt dat de opzet en organisatie van de interne processen van groot belang is voor het ontwikkelen van een REC en vervolgens ook voor het functioneren van dat REC. Veel REC's zijn dan ook in eerste instantie begonnen met het inrichten van een organisatie en hebben daar de meeste tijd en energie aan besteed. Sommige van deze REC's komen nu toe aan de inhoud en het afspreken van gemeenschappelijke werkwijzen. Bij een enkel REC is dit proces juist omgekeerd gegaan.

2) *Het REC werkt door onder andere deskundigheidsbevordering aan een gemeenschappelijk denk- en handelingskader en kwaliteit (human relations)*

Deskundigheidsbevordering wordt heel belangrijk gevonden in de REC's en hier wordt op verschillende manieren uitwerking aan gegeven (studiedagen, werkgroepen, kwaliteitskringen, gezamenlijk ontwikkelen van protocollen, etc). Functionele deskundigheidsbevordering is in de ambulante begeleiding het meest zichtbaar uitgewerkt. Vooral door het gezamenlijk werken aan projecten en verbeteringen ontstaat langzamerhand een gemeenschappelijk denk- en handelingskader en kwaliteit. Een participatieve benadering is hiervoor nodig, want dat geeft draagvlak en betrokkenheid, maar dat kost ook tijd. Die participatieve benadering wordt slechts spaarzaam waargenomen. Binnen diensten ambulante begeleiding is de samenwerking op het gebied van deskundigheidsbevordering duidelijker dan daarbuiten (maar dat is een optionele taak). De culturen binnen de REC's die zijn bezocht, liepen uiteen van positief stimulerend tot 'moeizame bereidwilligheid' en wantrouwen. Door samen te werken aan projecten kan een nieuwe cultuur ontstaan. Scholen en medewerkers raken overtuigd van de meerwaarde van het REC als zij deelnemen aan resultaatgerichte projecten.

3) *Het REC kan adequaat inspelen op veranderingen (open system)*

Er is bij de REC's een vrij grote bereidheid tot samenwerking binnen de regio. De contacten met het regulier onderwijs nemen de laatste tijd toe, maar samenwerking is nog niet altijd aan de orde. Naast de contacten over 'rugzak-leerlingen' worden op REC-niveau voorlichtingsactiviteiten georganiseerd. Er zijn geregelde contacten met samenwerkings- verbanden WSNS, zij het dat deze contacten nog niet overal structureel zijn, omdat er binnen een REC verscheidene WSNS-verbanden zijn. REC's verwachten veel van samenwerking tussen clusters, met name tussen de clusters III en IV. Ook de samenwerking met de zorgsector neemt toe.
De meeste aandacht is tot nu gegaan naar het op poten zetten van de organisatie. Innovatie is in de meeste

gevallen nog niet aan de orde. Door het creëren van centrale voorzieningen kan het onderwijsaanbod worden verbeterd of uitgebreid. In andere REC's komen de vernieuwingen nog niet verder dan het uniformeren van werkwijzen. De flexibiliteit van de REC's wordt beperkt door (strijdige) belangen van de deelnemende scholen.

4) Het REC stelt zichzelf doelen en beziet of deze worden gehaald (rational goal), inclusief het vijfde criterium
5) een slagvaardige beleids- en besluitvorming, die ook wordt nagekomen.
De REC's zijn vrij ver in het ontwikkelen van een gezamenlijke visie en het formuleren van doelen. Halfjaarlijks of jaarlijks kijkt men of de plannen zijn gehaald en hoe deze moeten worden bijgesteld. Of het hierbij om een 'levend' document gaat, dat richtinggevend is voor het REC, is niet altijd duidelijk. De systematiek van het evalueren van beleid laat in veel REC's nog wat te wensen over. Enkele REC's werken systematisch aan kwaliteitszorg, en werken met een heldere beleidscyclus. Bij de meeste REC's is de kwaliteitszorg nog in ontwikkeling. Enkele REC's zijn bezig met eigen metingen in het kader van zelfevaluatie.
Slagvaardigheid scoort behoorlijk laag in het survey. De verklaring hiervoor moet gezocht worden in de benoemde risicofactoren. REC's die qua organisatie te veel een afspiegeling van de belangen zijn (een partijenmodel) zijn minder effectief dan REC's die hiervan zijn losgekomen en een functionele organisatie hebben weten te vormen. Deze verandering is moeizaam en tijdrovend. REC-managers die gemandateerd zijn voor sommige taken, kunnen die slagvaardiger uitvoeren dan wanneer alle besluiten door de besturen moeten worden goedgekeurd.

10.3. Het REC als effectieve organisatie

In deze paragraaf benoemen we de kenmerken van een effectieve REC-organisatie en succes- en risicofactoren op basis van het survey en de case studies.

Kenmerken effectieve REC-organisatie
Kijkend naar de uitkomsten van het survey en de case studies en daarbij gebruik makend van het model van Quinn en Rohrbaugh, kunnen we op basis van dit onderzoek maar een beperkt aantal factoren noemen die een REC ondersteunen bij de uitvoering van de wettelijke taken. Deze succesfactoren zijn:

1. Een gemeenschappelijk beeld van het REC: bij de betrokkenen is een helder beeld van het REC als organisatie, wat men met elkaar wil bereiken en waar men voor staat; dit beeld staat niet meer ter discussie.
2. Duidelijk leiderschap, met een leider die een duidelijk beeld heeft van het REC als organisatie, prioriteiten kan stellen, duidelijk verantwoordelijkheden kan verdelen, conflicten kan oplossen, en anderen de gelegenheid geeft te groeien in professionaliteit en deskundigheid. REC-managers moeten voldoende mandaat hebben van hun bestuur/besturen om binnen een bepaalde speelruimte zelfstandig te opereren. Dit betekent dat scholen en schoolbesturen enige autonomie inleveren.
3. Aansturen op betrokkenheid: door het betrekken van relevante medewerkers bij werkvormen en projecten, ontwikkelt zich meer draagvlak en uiteindelijk een eigen cultuur.

Het ontbreken van de bovengenoemde kenmerken kan leiden tot het ontstaan van een of meerdere risicofactor(en) voor een REC.

Risicofactoren
Voor de REC's is echter een aantal specifieke risicofactoren. Risicofactoren kunnen een belemmering vormen voor de ontwikkeling van een effectieve organisatie. Het is niet zo dat elk van deze factoren een voldoende verklaring biedt waarom het in het ene REC beter gaat dan in het andere. De indruk bestaat eerder dat een stapeling van risicofactoren kan leiden tot een groter afbreukrisico. Risicofactoren zijn:
- Denominatieve spanningen tussen het REC en scholen en schoolbesturen
- Een sterke autonomiewens van de scholen
- Verschillen in grootte tussen schoolbesturen (meer eigen mogelijkheden)

- Uitgestrektheid of grillige geografische spreiding van het REC
- Verschillen in populatie tussen stad en platteland binnen een REC
- Koppeling van hele grote en kleine partners (scholen) binnen één REC
- Het doorbreken van bestaande organisatorische verbanden door de REC-vorming (vergelijk de social choice context, Warren, 1967) en aansluitend: informele samenwerkingsverbanden binnen het REC (coalities)
- Een stressvolle ontstaansgeschiedenis van het REC
- Ongelijke professionele ontwikkeling van instellingen en scholen
- Dwingende inrichtingseisen die 'gedwongen huwelijken' hebben laten ontstaan
- De aparte bekostiging van de scholen, waardoor er weinig incentive is voor scholen om samen te werken

Risicofactoren kunnen wel van aard veranderen, meestal door verloop van personeel en/of tijd.

Belemmeringen voor de ontwikkeling van effectieve REC's schuilen in de combinatie van risicofactoren en het ontbreken van de succesfactoren.
Een voorbeeld kan dit wellicht verduidelijken: een REC waar de autonomiewens van de individuele schoolbesturen nog sterk is, zal ook minder overeenstemming kunnen bereiken binnen het bestuur over een gemeenschappelijke visie, waardoor de REC-manager een onduidelijke opdracht heeft en het gezamenlijk werken aan projecten ook niet enthousiast wordt ontvangen.

Gezien de diversiteit van risicofactoren die bij de verschillende REC's werd aangetroffen, in combinatie met succesfactoren, is het lastig om in algemene zin aan te geven op welke punten de REC's verbeterd zouden moeten worden, als het gaat om het bereiken van meer effectiviteit of een hoger professioneel niveau.
Blauwdrukdenken voor de REC's is ook niet wenselijk, en het is veel beter om per REC te bezien waar verbeteringen aangebracht zouden kunnen worden (vergelijkbaar met de Onderwijskansenaanpak, met verbeterplannen per school).

De kenmerken en risicofactoren toegepast op de afweging tussen fusie en federatie
Wat betreft bestuurlijke vorm kiezen de meeste REC's voor een federatie. Een enkel REC kiest voor een fusie, en uit de case studies blijkt dat een aantal REC's op termijn ook aan een fusie denkt. De structuurtypen uit de typologie van Warren (1967), de eenheidsstructuur, de federatieve structuur, de coalitiestructuur en de sociale keuze structuur, zijn duidelijk herkenbaar. De vier structuren verschillen van elkaar in de mate waarin macht en gezag worden gecentraliseerd en regels zijn geüniformeerd. Een aanvulling hierop geeft Bultsma (2004), die onderscheid maakt tussen integratie van organisaties en van besturen. Dit laatste is van toepassing op de onderwijssector, waar onderscheid wordt gemaakt tussen fusies van scholen en fusies van schoolbesturen. In de terminologie van Bultsma vindt gedeeltelijke integratie plaats op bestuurlijk niveau. Wat betekent dit voor het functioneren van het REC? Is een verdergaande vorm van integratie gewenst of is een federatie een adequate structuur voor de samenwerking? Enerzijds lijkt een besturenfusie evidente voordelen te bieden voor de slagvaardigheid van de REC's. Als een REC één organisatie vormt is de besluitvorming niet meer volledig afhankelijk van het bereiken van consensus. REC-coördinatoren lopen nu regelmatig op tegen de beperkingen van hun mandaat. Ze hebben meestal weinig zeggenschap, want scholen behouden hun autonomie. Het REC is daarbij zo sterk als de zwakste schakel. Bovendien levert een fusie natuurlijk schaalvoordelen op.
Anderzijds is niet gebleken dat de REC's met een federatief verband over het algemeen minder effectief zijn dan REC's waar scholen of schoolbesturen zijn gefuseerd. Veeleer lijken de kenmerken van een effectieve REC-organisatie bepalend voor de effectiviteit van het REC. Er zijn effectieve REC's met een federatieve structuur.

De kenmerken en risicofactoren toegepast op de afweging tussen centraal en decentraal
REC's kunnen ook worden gezien als een netwerkorganisatie. Het verschil met de netwerken die in de literatuur zijn beschreven (Edelman Bos, 1980; Wassenberg, 1980), is dat REC's niet vrijwillig tot stand zijn gekomen. Zoals in andere netwerken ontwikkelt zich een beleidsarena waar een afweging tussen het collectieve en het individuele plaatsvindt. Belangen van het REC en de individuele scholen worden afgewogen.
Een resultaat van die afweging is de mate van *centralisatie*, zowel wat betreft besluitvorming als uitvoering. Dit is een belangrijke dimensie waarop netwerkorganisaties van elkaar verschillen. Het is duidelijk dat verschillen-

de REC's nog niet overal evenveel centralisme toestaan. De vraag is: leidt centralisatie tot grotere effectiviteit? Volgens de WEC hoeft eigenlijk alleen de coördinatie van een aantal taken gecentraliseerd te worden. Dan voldoet het REC aan de wettelijke eisen, maar of een REC dat zich hiertoe beperkt net zo effectief is als een REC dat ook uitvoering centraliseert, valt te betwijfelen. Bij ambulante begeleiding is centralisatie van de uitvoering bevorderlijk voor de uniformering van werkwijzen en kwaliteitsverbetering. Ook voor de ouders biedt centralisering van de uitvoering duidelijke voordelen: ze hoeven minder te 'shoppen' om adequate hulp te krijgen tijdens het indicatietraject en het geplaatst krijgen van hun kinderen op een school voor speciaal onderwijs.
Centralisering van de uitvoering van bepaalde taken hoeft niet te leiden tot het verlies van identiteit van scholen. Die identiteit zit niet in de protocollen, maar in de manier waarop onderwijs wordt gegeven. Centraliseren van de onderwijsgevende taken lijkt dan ook een stap te ver. Dat is het domein van de scholen en niet van het REC.

Zijn REC's effectief?
Er zijn succes- en risicofactoren te benoemen voor een REC, die van invloed zijn op de ontwikkeling van een REC tot een effectieve organisatie. De REC's die zijn bezocht in de case studies tonen echter een zeer uiteenlopend beeld. Daar komt bij dat, hoewel de REC's in september 2003 van start gingen onder de nieuwe WEC, de REC-vorming nog niet lijkt voltooid. Er zijn allerhande onderdelen die nog nadere uitwerking behoeven.
De onderzoeksvraag is of de REC's de wettelijke taken op een effectieve wijze uitvoeren. We hebben gezien dat de CvI's op orde zijn, dat de ambulante begeleiding in ontwikkeling is, en dat aan de begeleiding en ondersteuning van ouders nog het nodige valt te verbeteren. Wettelijke taken kunnen op een minimale wijze worden ingevuld en dan nog is het mogelijk om te spreken over een effectieve organisatie.

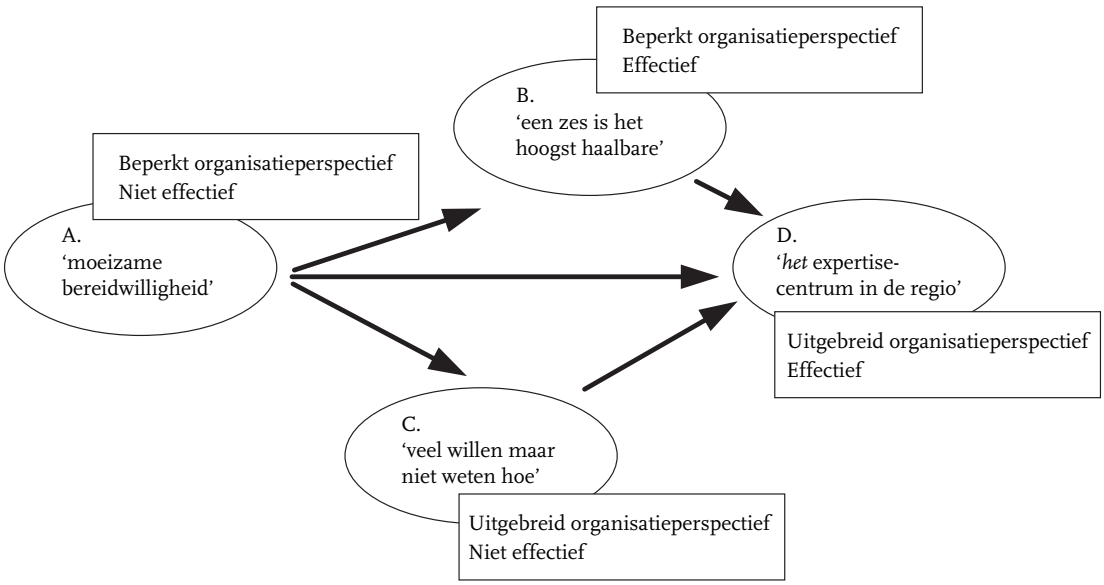
We willen een verschil maken tussen 'een REC dat zes wettelijke taken verricht' en 'een REC als organisatie'. Je zou ook kunnen spreken over een verschil tussen een beperkt en een uitgebreid organisatieperspectief. REC's met een beperkt organisatieperspectief handelen voornamelijk binnen het Rational goal model en het Internal process model. De wettelijke taken hebben voornamelijk betrekking op deze effectiviteitscriteria. REC's met een uitgebreid organisatieperspectief handelen binnen alle vier de modellen.
Bij een uitgebreid organisatieperspectief vervult het REC ook andere functies binnen een bepaalde regio, bijvoorbeeld de organisatie van deskundigheidsbevordering onder alle personeel dat aangesloten is bij het REC, een centrum van deskundigheid voor de regio en samenwerking met andere sectoren. De optionele taken worden dan niet gezien als 'optioneel' maar als een vanzelfsprekende zaak. Een *regionaal expertisecentrum* (zoals de naam al suggereert) kan veel meer zijn dan 'het voldoen aan zes wettelijke taken'. Als het gaat over het bestuurlijke model dan is een federatief verband wellicht voldoende voor het uitvoeren van de wettelijke taken. Bij een uitgebreid organisatieperspectief zou een bestuurlijke fusie meer mogelijkheden bieden.
Als we het over een uitgebreid organisatieperspectief hebben worden de REC's wel tegen een andere maatlat gehouden.
Waarschijnlijk heeft in het beleidsvormingsproces (de commissie Rispens, 1995, en de nota De Rugzak, OCW, 1996) ook een uitgebreid organisatieperspectief bestaan. Door de implementatie en alle weerstand die daaromtrent is ontstaan, is het organisatieperspectief in een aantal REC's uitgekleed tot een beperkt beeld. De wet heeft de REC's daar ook de ruimte voor gegeven. Men kon een REC inrichten op een minimale wijze, en ook op een geheel eigen wijze, waardoor nu veel verschillen zijn ontstaan tussen de REC's.

Een intrigerende vraag is nu: hoe nu verder?
De maatschappelijke (ouders) en ook beleidsmatige wens is om organisaties te laten ontstaan die de zorg en het onderwijs voor de kinderen op een professionele en effectieve wijze kunnen leveren. De hamvraag daarbij is of het REC zijn doelen ook behaald. Kan het REC ouders opvangen, het kind indiceren, een goede plaats geven, zorgen dat het kind op een goede manier zorg en onderwijs ontvangt en ook nog zorgen dat het kind wordt voorbereid op een goede plaats in de samenleving? Als het REC zich verantwoordelijk acht voor de gehele keten van handelingen die er toe leiden dat ieder kind op een goede plek komt, kun je niet blijven handelen vanuit een 'minimale ambitie'.
Het veld van REC's dat nu ontstaan is, is zeer divers. REC's die blijven hangen op een beperkt organisatieperspectief kunnen wat betreft het uitvoeren van de wettelijke taken misschien wel effectief zijn, maar zijn maat-

schappelijk gezien onvoldoende. Voor de komende tijd zal daarom gewerkt moeten worden aan het uitgebreide organisatieperspectief, waarbij de optionele taken volop worden betrokken in de organisatie en de REC's hun naam *regionaal expertisecentrum* ook kunnen waarmaken. Daarmee bedoelen we dat het REC binnen de regio het aanspreekpunt en het gezicht is van het speciaal onderwijs, herkenbaar voor ouders en samenwerkingspartners in de regio (regulier onderwijs, speciaal basisonderwijs, jeugdzorg). Daarvoor is nodig dat REC's meer zijn dan een verzameling scholen met een gezamenlijk bureau; het REC moet een eenheid vormen. Om dat te bereiken moet werk gemaakt worden van deskundigheidsbevordering en standaardisering van werkwijzen. Kwaliteitszorg op REC-niveau kan daarbij een belangrijke rol spelen.
Voor het ontwikkelingspad naar een REC met een uitgebreid organisatieperspectief zijn de succesfactoren voor een effectieve organisatie van toepassing, maar daarnaast wordt bijzondere aandacht gevraagd voor het begrip 'reculturing' (Doyle, 2002; Fullan, 2000). De REC's zullen zowel voor de uitvoering van hun wettelijke taken, alsook voor het uitgebreide organisatieperspectief samen aan de slag moeten om een meer professionele organisatie te laten ontstaan. Verwacht wordt dat het gezamenlijk werken aan projecten, zoals het ontwikkelen van protocollen, deskundigheidsbevordering of kwaliteitszorg, de organisatieontwikkeling van de REC's het beste kan versterken.

Als we de mate van effectiviteit en het organisatieperspectief tegen elkaar afzetten, ontstaan vier beelden van REC's. We zien die vier beelden van REC's als onderdeel van een ontwikkelingspad voor de REC's.

Figuur 2: Ontwikkelingsmodel REC's



Het bovenstaande model biedt vier typen van REC's. Het zou een groeimodel genoemd kunnen worden. Het type A zou een op minimaal niveau functionerend REC genoemd kunnen worden: er is een beperkt organisatieperspectief en het REC is ook nog niet effectief. Type B is wel effectief, maar heeft een beperkt organisatieperspectief. Type C heeft juist een uitgebreid organisatieperspectief, maar kan niet effectief worden genoemd. Hier is men nog sterk zoekend naar goede managementinstrumenten. In het laatste type (D), is zowel sprake van een uitgebreid organisatieperspectief, als ook een effectieve bedrijfsvoering.
We hebben de REC's niet zelf ingedeeld in de typologie. Het is meer van belang dat REC's zichzelf kunnen vinden in de typologie. Interessant is natuurlijk om te zien hoe REC's zouden kunnen veranderen van positie.
Van A naar B heeft vooral betrekking op de kenmerken van een effectieve organisatie.
Van A naar C heeft vooral betrekking op het ontwikkelen van een nieuwe ambitie en meer verantwoordelijkheid nemen.

Tussen B en C staat geen pijl, omdat dit net als C naar B niet als een wenselijke en logische ontwikkeling wordt gezien.
Van A naar D zou voor een REC een grote sprong zijn in de organisatieontwikkeling. Dan zou zowel de effectiviteit toenemen alsook het organisatieperspectief worden uitgebreid.

Het moet duidelijk zijn dat dit maar een model is. Het kan wellicht een hulpmiddel zijn voor REC's om zich wat betreft organisatie te positioneren.

De REC-vorming is nog niet voltooid. Het survey en de case studies laten zien dat de organisatie van de REC's nog volop in beweging is en dat veel belangen nog nadere afweging behoeven. De structuur is veranderd. Het proces van cultuurvorming (met alles wat daarbij hoort) is in volle gang en zal ook nog tijd kosten. Van Structuur naar Cultuur lijkt een goede typering van dit moment van REC-vorming; een goede ontwikkeling van de Cultuur is ook van belang voor de effectiviteit van de REC's.

10.4. Aanbevelingen

Aan het einde van dit onderzoek doen we een aantal aanbevelingen, op basis van de waarnemingen die zijn gedaan. Er zijn aanbevelingen aan OCW, aanbevelingen aan de sector (de WEC-raad) en aan de REC's.

Aanbevelingen voor OCW

1. Een onderwijsvernieuwing kost tijd. In de literatuur spreekt men van 6 tot 10 jaar. In de REC-ontwikkeling is er voor gekozen om eerst de structuur te veranderen. Nu is tijd nodig voor *'reculturing'*. Dat geldt zowel voor het beperkte als het uitgebreide organisatieperspectief. Medewerkers hebben tijd nodig om te wennen aan de nieuwe structuur en werkwijzen te vinden die tot meerwaarde leiden. Na het proefjaar zijn de REC's eigenlijk pas vanaf september 2003 operationeel. De weerstanden die er zijn binnen de nieuwe samenwerkingsrelaties moeten slijten en een nieuwe cultuur en praktijk moet als een kasplantje ontkiemen en groeien. Een aanbeveling is om het speciaal onderwijs een redelijke termijn te gunnen om een goede en professionele praktijk te ontwikkelen.

2. Door de criteria die zijn verbonden aan de samenstelling van het REC zijn op een paar plaatsen samenwerkingsverbanden ('gedwongen huwelijken') ontstaan waar niemand blij mee is. De situatie waarin deze REC's verkeren, belemmert de totstandkoming van een effectieve en professionele cultuur. Een aanbeveling is daarom om de indeling van deze REC's te heroverwegen, in overleg met de betreffende REC's.

3. Door de REC-ontwikkeling heeft de sector meer een gezicht gekregen. De WEC-raad heeft op zich genomen om de sector speciaal onderwijs te vertegenwoordigen en de ontwikkeling in de sector te ondersteunen. Het verleden van het speciaal onderwijs werd te veel getekend door verdeelde belangen. Het ontstaan van de WEC-raad wordt door de geïnterviewden als een positieve ontwikkeling gezien. Het is van belang dat OCW de WEC-raad als een serieuze gesprekspartner gaat beschouwen en de raad voorts de ruimte geeft om zich als volwaardige partner te ontwikkelen.

Aanbevelingen aan de sector (WEC-raad)

4. Met name uit de case studies bleek dat de CvI en de ambulante begeleiding redelijk op orde zijn, maar dat de drie taken die samenhangen met het begeleiden van ouders niet altijd waterdicht zijn geregeld en ook aan kwaliteit zouden kunnen winnen. Persoonlijke aandacht is voor ouders met een kind in het speciaal onderwijs heel belangrijk. De aanbeveling is om het begeleiden van ouders tot een punt van aandacht te maken bij de REC's, bijvoorbeeld in een kwaliteitszorgtraject.

5. De REC's verschillen onderling in aanpak en kwaliteit. De Wegbereiders zijn tot 2003 actief geweest. Bij sommige REC's lijkt enige begeleiding wel op zijn plaats, al is het maar in coachende vorm. Gezien de weerstand die de inzet van de Wegbereiders op basis van voorgeschreven 'harde' samenstellingseisen voor REC's bij sommigen opriep, lijkt het een aanbeveling om ondersteuning in eigen kring te organiseren. De inspectie zou kunnen aangeven welke REC's ondersteuning zouden kunnen gebruiken. Die ondersteuning zou voornamelijk uit eigen kring moeten worden geput (bijvoorbeeld collegiale consultatie, collegiale visitatie en coaching). Binnen de sector kunnen zogenaamde 'kennis-gemeenschappen' worden gevormd, die door ervaringen uit te wisselen bijdragen aan kennisontwikkeling. De WEC-raad zou hiervoor een plan kunnen opstellen en de coördinatie kunnen voeren. Een waarschuwing daarbij is wel dat de sector speciaal onderwijs open zou moeten blijven staan voor buitenstaanders en niet alles in eigen kring moet willen regelen. Kennisgemeenschappen kunnen aan waarde winnen door een interdisciplinaire samenstelling. Samenwerkingspartners zouden hierbij ook een actieve rol kunnen vervullen.

6. We zien het als een taak van de WEC-raad om ook vooruit te denken. Het beleidsvoerend vermogen van de REC's begint op orde te geraken, aan de kwaliteitszorg wordt nog gewerkt. Aan het innovatieve vermogen van het REC moet nog vorm worden gegeven. Dat zou kunnen conform de wijze waarop in het voortgezet onderwijs onlangs (8 juni 2005) een innovatieplan tot stand is gekomen. Wij zien het als een taak van de WEC-raad om naast het verder ontwikkelen van de REC's conform de wettelijke taken, in de nabije toekomst ook oog te hebben voor innovaties in de sector. Een aanbeveling zou zijn dat de WEC-raad hierover reflecteert en een plan opstelt.

7. Bij verschillende respondenten leeft een alternatief informeel toekomstbeeld van de REC's. De clusterindelingen worden door sommigen gezien als belemmeringen. Zij pleiten op termijn voor een indeling van de REC's op de schaal van een provincie, waarbij clusteroverstijgend wordt samengewerkt. De ondersteuning van de ouders, de indicering en de toeleiding naar een school zou dan op een centraal niveau kunnen gebeuren, bijvoorbeeld door een bureau, vergelijkbaar met het Bureau Jeugdzorg. Dit strookt ook met de ideeën over een effectieve geografische schaal en omvang van een REC. *Op termijn* zou het een aanbeveling voor de WEC-raad kunnen zijn om hiervoor een eigen plan te maken.

Voor de REC's

8. Het wellicht onuitgesproken idee dat een fusie beter zou zijn dan een federatie als model voor een REC wordt in dit onderzoek niet bevestigd. Een helder en breed gedragen beeld van het REC, goed leiderschap en projecten waarbij zoveel mogelijk mensen zijn betrokken, kunnen een nieuwe en effectieve cultuur laten ontstaan. Fusies kunnen uiteindelijk meerwaarde hebben op het gebied van beheer en financiën, maar daar staan ook veel kosten tegenover. De aanbeveling is daarom: investeer in professionaliteit en gemeenschappelijke cultuur en niet in bestuurlijke constructies.

9. Voor een aantal REC's zou het verstandig zijn om het beperkte organisatieperspectief te verlaten en hiervoor in de plaats een uitgebreid organisatieperspectief te kiezen. Als REC's zich werkelijk kunnen ontwikkelen tot *regionale expertisecentra*, met kennis en ervaring op het gebied van onderwijs en zorg voor kinderen die extra aandacht nodig hebben, kan werkelijk van een geslaagde operatie worden gesproken.

10. Na de structuurwijzigingen die van overheidswege zijn doorgevoerd, is het aan de REC's zelf om vorm te geven aan een effectieve cultuur en werkvormen. Ieder REC kiest daarin de eigen ambities en prioriteiten. Zowel uit de literatuur, maar ook uit de waarnemingen in de REC's blijkt dat het gemeenschappelijk (op participatieve basis) werken aan projecten, verbeteringen en vernieuwing het meeste draagvlak geeft en ook de beste basis voor een nieuwe op praktijkervaring gebaseerde cultuur.

Over nader onderzoek
Dit onderzoek richtte zich maar op een beperkt vraagstuk, namelijk de effectiviteit van REC's waar het de zes wettelijke taken betreft. Bovendien wordt het onderzoek in belangrijke mate bepaald door de opvattingen van de REC (managers) zelf. Het is natuurlijk zeer interessant om deze gegevens te vergelijken met de waarnemingen van ouders en van scholen voor regulier onderwijs, of te bezien in hoeverre de doelstellingen van het REC ook werkelijk worden gehaald. Dan zouden de prestaties van de REC's echter meer op een kwantitatieve wijze moeten worden gemeten. Dat zijn wellicht vragen voor een volgend onderzoek.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2005). *Weer Samen naar School. Zorgleerlingen in het basisonderwijs*. Den Haag: SDU

BAC (2004). Verslag werkzaamheden Bezwaar advies Commissie over de periode 01-08-2003 t/m 30-06-2004

Blok, H. & Breetvelt, I. (2002). *Adaptief onderwijs: betekenis en effectiviteit*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut

Bultsma, J. (2004). *Focus op fusie in de non-profit sector; de chronische onderschatting van het fusieproces*. Assen: Van Gorcum

Commissie leerlinggebonden financiering in het speciaal onderwijs (commissie Rispens) (1995). *Een steun in de rug. Naar leerlinggebonden financiering in het primair onderwijs*. Zoetermeer: OCenW

Doornbos, K. & Stevens, L.M. (1987). *De groei van het speciaal onderwijs. Analyse van historie en onderzoek*. Den Haag: Staatsuitgeverij

Doornbos, K. & Stevens, L.M. (1987). *De groei van het speciaal onderwijs. Beeldvorming over beleid en praktijk*. Den Haag: Staatsuitgeverij

Doyle, L.H. (2002). Leadership and inclusion: reculturing for reform. In: *International journal of educational reform*, vol. 11, nr. 1, p. 38-62

Edelman Bos, J.B.M. (1980). Netwerken: functie en functioneren in strategisch perspectief. In: A. Wassenberg. *Netwerken: organisatie en strategie*. Meppel: Boom

Fullan, M. (1999). *Change forces, the sequel*. London: The Falmer press

Fullan, M. (2000). The three stories of educational reform. In: *Phi Delta Kappan*, vol. 81, nr. 8, p. 581-84

Gezamenlijke Regionale Expertisecentra (2003). *REC-wegwijzer*. Den Haag: Wegbereiders

Godfroij, A.J.A. (1981). *Netwerken van organisaties, strategieën, spelen, structuren*. Den Haag: VUGA (proefschrift)

Hargreaves, A. & Fink, D. (2000). The three dimensions of reform. In: *Educational leadership*, vol. 57, nr. 7, p. 30-33

Houtveen, A.A.M., Voogt, J.C., Vegt, A.L. van der & Grift, W.J.C.M. van de (1995). *Zo zijn onze manieren. Onderzoek naar de organisatiecultuur van scholen*. Utrecht: ISOR.

Inspectie van het Onderwijs (2002). *De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs. Nulmeting bij een nieuw schooltype*. Utrecht

Inspectie van het Onderwijs (2001). *Van WEB tot werkelijkheid, een rapportage over de evaluatie van de WEB*. Utrecht

Inspectie van het Onderwijs (2002). *Onderwijsverslag over het jaar 2001*. Utrecht

Inspectie van het Onderwijs (2003). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht

Inspectie van het Onderwijs (2004). *Onderwijsverslag over het jaar 2003*. Utrecht

Inspectie van het Onderwijs (2003). *Wachtlijsten speciaal en voortgezet onderwijs, per 16 januari 2003*. Utrecht

Inspectie van het Onderwijs (2004). *Wachtlijsten speciaal en voortgezet onderwijs, per 16 januari 2004*. Utrecht

Inspectie van het Onderwijs (2005). *Onderwijsverslag 2003/2004*. Utrecht

Kuijs, K., Meijer, F. & Pluijm, J. van der (2004). *Kwaliteit in specialiteit, plan van aanpak* (website OCW)

Lammers, C.J. (1991, 5e dr). *Organisaties vergelijkenderwijs, Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*. Utrecht: Het Spectrum / Aula

Meijer, C.J.W. (red) (2004). *WSNS welbeschouwd*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant

Ministerie van OCenW (1996). *De rugzak, beleidsplan voor het onderwijs aan leerlingen met een handicap*. Zoetermeer

Ministerie van OCW (2002). *Vierde voortgangsrapportage Weer Samen Naar School (31 oktober 2002)*. Zoetermeer

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

Mintzberg, H. (1983). *Structures in fives: designing effective organisations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

Hofman, R.H. & Hofman, W.H.A. (2003). *Ontwerp van een beoordelingskader voor zelf-evaluatie-instrumenten voor scholen, eindrapport*. Groningen: GION

Peschar, J.L. & Meijer, C.J.W. (1997). *WSNS op weg. De evaluatie van het 'Weer Samen Naar School'-beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff

Pröpper, I.M.A.M. (1998, derde herz. druk). *Inleiding in de organisatietheorie*. Den Haag: Elsevier

Quinn, R.E. & Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: towards a competing values approach to organizational analysis. In: *Management Science*, 29, 3, pp. 363-377

Vermaas, J. & Pluijm, J. van der (2004). *Brede evaluatie WSNS, LGF en OAB. Samenvattend overzicht van de onderzoeksrapporten en reviews*. Den Haag: IVA/OO

Walraven, M. & Andriessen, I. (2004). *Ouders over de rugzak. Onderzoek naar ervaringen van ouders met leerling-gebonden financiering en de toegankelijkheid van het reguliere onderwijs,* Utrecht: Oberon

Warren, R.L. (1967). The interorganizational field as a focus for investigation. In: *ASQ,* vol. 12, p. 420-439

Wassenberg, A. (red.) (1980). *Netwerken: organisatie en strategie*. Meppel: Boom

Wegbereiders (1999). *Handboek REC-vorming*. Den Haag

Weick, K. (1979). *The social psychology of organizing*. Reading, MA: Addison-Wesley

Wieringen, A.M.L. van, Ax, J., Karstanje, P.N. & Voogt, J. (2000). *Organisatie van scholen*. Leuven/Apeldoorn: Garant

Lijst van afkortingen

ADHD	–	Attention Defecit Hyperactivity Disorder
BAC	–	Bezwaar Advies Commissie
CvB	–	Commissie van begeleiding
CvI	–	Commissie voor de indicatiestelling
IB	–	Intern begeleider
IOBK	–	In hun ontwikkeling bedreigde kleuters
ISOVSO	–	Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs
JJI	–	Justitiële jeugd inrichting
LCOJ	–	Landelijk Centrum Onderwijs Jeugdzorg
LCTI	–	Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling
LG	–	Lichamelijk gehandicapt
LGF	–	Leerlinggebonden financiering
LOM	–	Leer en opvoedingsmoeilijkheden
LWOO	–	Leerweg ondersteunend onderwijs
MLK	–	Moeilijk lerende kinderen
OVB	–	Onderwijs voorrangsbeleid
PCL	–	Permanente Commissie Leerlingenzorg
PGB	–	Patiënt gebonden budget
PRO	–	Praktijk onderwijs
RVC	–	Regionale verwijzingscommissie
SBO	–	Speciale school voor basisonderwijs
WEC	–	Wet op de expertisecentra
WMK-EC	–	Werken met Kwaliteitskaarten – Expertise Centra
WOT	–	Wet op het onderwijstoezicht
WSNS	–	Weer Samen Naar School
ZML	–	Zeer moeilijk lerende kinderen
ZMOK	–	Zeer moeilijk opvoedbare kinderen

Bijlage 1

Bijlage 1: Leerlingenaantallen speciaal onderwijs

Leerlingenaantallen in het speciaal onderwijs 1999-2004

SO	Aantal leerlingen						Groeipercentages (%)				
Onderwijssoort	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1999/ 2000	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004
DOBLN	31	34	32	28	33	32	9,7	-5,9	-12,5	17,9	-3,0
DOVN	371	344	318	308	397	437	-7,3	-7,6	-3,1	28,9	10,1
ESM	3544	3747	3906	4322	4840	4841	5,7	4,2	10,6	12,0	0,0
LG	1351	1318	1284	1259	1251	1333	-2,4	-2,6	-1,9	-0,6	6,5
LZ/P	3178	3575	3823	4164	4288	4552	12,5	6,9	8,9	3,0	6,2
LZ/S	1506	1516	1424	1358	1364	1328	0,7	-6,1	-4,6	0,4	-2,6
MGA	376	369	390	389	382	327	-1,9	5,7	-0,3	-1,8	-14,4
MGB	728	771	753	646	251	173	5,9	-2,3	-14,2	-61,1	-31,1
MGF	2651	2767	3005	3244	3451	3839	4,4	8,6	7,9	6,4	11,2
PI	1465	1522	1577	1600	1718	1813	3,9	3,6	1,5	7,4	5,5
SH	1172	1192	1179	1180	1052	960	1,7	-1,1	0,1	-10,8	-8,7
VGK	540	516	512	514	497	506	-4,4	-0,8	0,4	-3,3	1,8
ZMLK	8489	9021	9553	10122	10027	9921	6,3	5,9	6,0	-0,9	-1,1
ZMOK	3441	3593	3808	3926	4008	4030	4,4	6,0	3,1	2,1	0,5
Sub totaal SO WEC	28.843	30.285	31.564	33.060	33.559	34.092	5,0	4,2	4,7	1,5	1,6

Leerlingenaantallen in het speciaal onderwijs 1999-2004 (vervolg)

VSO											
DOBLN	28	22	27	37	32	30	-21,4	22,7	37,0	-13,5	-6,2
DOVN	220	195	178	163	203	211	-11,4	-8,7	-8,4	24,5	3,9
LG	1272	1316	1366	1439	1550	1405	3,5	3,8	5,3	7,7	-9,3
LZ/P	742	749	829	881	1080	1229	0,9	10,7	6,3	22,6	13,8
LZ/S	274	282	297	312	344	368	2,9	5,3	5,0	10,3	7,0
MGA	82	96	88	87	86	82	17,1	-8,3	-1,1	-1,1	-4,6
MGB	77	82	80	84	92	92	6,5	-2,4	5,0	9,5	0,0
MGF	117	167	181	210	320	499	42,7	8,4	16,0	52,4	55,9
PI	98	108	114	115	119	133	10,2	5,6	0,9	3,5	11,8
SH	1089	1159	1203	1321	1353	1440	6,4	3,8	9,8	2,4	6,4
VGK	172	194	202	186	197	206	12,8	4,1	-7,9	5,9	4,6
ZMLK	4494	4855	5235	5720	6204	6515	8,0	7,8	9,3	8,5	5,0
ZMOK	5953	6270	6804	8068	8876	9441	5,3	8,5	18,6	10,0	6,4
Sub totaal VSO WEC	14.618	15.495	16.604	18.623	20.456	21.651	6,0	7,2	12,2	9,8	5,8
WEC totaal	**43.461**	**45.780**	**48.168**	**51.683**	**54.015**	**55.743**	**5,3**	**5,2**	**7,3**	**4,5**	**3,2**

Bron: beleidsbrief d.d. 18 januari 2005/ Minister OCW

Leerlingenaantallen in het speciaal onderwijs, per cluster 1999-2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Cluster I	712	710	714	700	694	712
Cluster II	7431	6637	6784	7294	7845	7889
Cluster III	25396	26940	28367	29980	30755	31725
Cluster IV	10957	11493	12303	12623	14721	15417
Totaal clusters	43461	45780	48168	51683	54015	55743

Bron: beleidsbrief d.d. 18 januari 2005/ Minister OCW; bewerking gegevens door Sardes

Bijlage 2: Vragenlijst survey

Vragenlijst ingevuld door: .....

Functie: .....

Hieronder ziet u een overzicht van de scholen die volgens onze informatie bij uw REC zijn aangesloten. Wilt u controleren of het overzicht juist is en zonodig correcties aangeven?

	samenstelling	soort

Aanvullingen: .....
.....
.....

A. Organisatievorm

1. Hoe wordt het REC geleid?
   - ❏ door een algemeen/gemeenschappelijk directeur
   - ❏ door een coördinator (geen directiebevoegdheden)
   - ❏ door een beraad van directeuren
   - ❏ anders, namelijk .....
     .....

1b. Indien het REC wordt geleid door een algemeen/gemeenschappelijk directeur, is dat dan
   - ❏ een (aparte) bovenschools directeur
   - ❏ één van de schooldirecteuren (een soort primus inter pares)

2. Welke bestuurlijke vorm heeft het REC gekozen?
   - ❏ bestuurlijke fusie
   - ❏ scholen zijn bezig met een bestuurlijke fusie
   - ❏ federatief verband
   - ❏ anders, namelijk .....
     .....

2b. Waarom is gekozen voor deze bestuurlijke vorm?
.....
.....
.....

3 Binnen een REC kan er voor worden gekozen om de verantwoordelijkheden te leggen op centraal dan wel decentraal niveau (bij de scholen). We willen graag van u weten hoe dat op de volgende terreinen is geregeld/vastgelegd. U kunt aangeven of het 1) zeer centraal, 2) een beetje centraal, 3) een beetje decentraal, of 4) zeer decentraal georganiseerd is.

Onderwerp	← centraal		decentraal →	
	1	2	3	4
a) De uitvoering van ondersteuning aan scholen				
b) De ondersteuning van ouders bij het indienen van een verzoek				
c) De uitvoering van onderzoekstaken				
d) De ondersteuning van ouders van een leerling bij het zoeken van een school				
e) De uitvoering van de ambulante begeleiding/ondersteuning van leerlingen				

Het REC is ook wel een veranderorganisatie genoemd. We vragen u naar een aantal kenmerken van een veranderorganisatie.

4. Is er (in de laatste twee jaar) een sterkte-en-zwakte analyse opgesteld (SWOT-analyse)?
   - ❏ ja
   - ❏ nee => ga naar vraag 6

5. Zijn er verbeterpunten benoemd?
   - ❏ ja
   - ❏ nee

6. Zijn er momenteel projectgroepen of werkgroepen actief die werken aan verbeterpunten?
   - ❏ ja
   - ❏ nee

7. Heeft u het idee dat deze initiatieven leiden tot verandering?
   - ❏ ja
   - ❏ nee

8. Kunt u aangeven of het REC, rekening houdend met de bovenstaande organisatorische keuzes, volgens u de organisatie 'op orde' heeft, of nog veel 'te regelen' heeft?
   - ❏ goed op orde
   - ❏ redelijk op orde
   - ❏ nog wel wat te regelen
   - ❏ nog veel te regelen

B. Organisatorische kenmerken

We noemen een aantal kenmerken van organisaties en vragen u om bij elk kenmerk twee waarderingen te geven:

- een *score* voor dit kenmerk bij uw eigen REC (feitelijke situatie): Als u vindt dat een kenmerk volledig van toepassing is op uw eigen REC, kruist u het hokje uiterst rechts aan (en vice versa)
- het *belang* dat dit kenmerk volgens u zou moeten hebben (wenselijke situatie): Als u vindt dat een kenmerk van groot belang is voor een REC, kruist u het hokje uiterst rechts aan (en vice versa)

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
a. De personeelsleden van de scholen binnen het REC werken hecht samen	score:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
	belang:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
b. Docenten voelen zich verantwoordelijk voor al het onderwijs binnen het REC	score:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
	belang:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
c. Binnen dit REC worden de kwaliteiten van het personeel optimaal benut	score:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
	belang:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
d. Binnen ons REC is voldoende aandacht voor scholing en ontwikkeling	score:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
	belang:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
e. Het REC is flexibel genoeg om in te spelen op nieuwe vragen en behoeften	score:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
	belang:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
f. Het REC staat open voor evaluaties door externen	score:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
	belang:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
g. Het REC werkt actief aan samenwerking met andere sectoren	score:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
	belang:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
h. Het REC is vernieuwingsgezindheid	score:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
	belang:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
i. Communicatie en informatieuitwisseling is in dit REC vastgelegd in procedures	score:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
	belang:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
j. Er is rust in de organisatie van het REC	score:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
	belang:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
k. In dit REC hechten we aan afspraken en regels	score:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
	belang:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
l. Er zijn duidelijke en concrete doelen geformuleerd voor het REC als geheel	score:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
	belang:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
m. Het REC hanteert een strakke planning voor het behalen van de doelen	score:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
	belang:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
n. De doelen van het REC worden volledig gehaald	score:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
	belang:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
o. Het REC is een slagvaardige organisatie	score:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
	belang:	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑

We noemen nog een keer de organisatorische kenmerken uit de vorige vraag:
a) samenwerking en eensgezindheid onder personeel
b) verantwoordelijkheid nemen
c) benutten van kwaliteiten van personeel
d) scholing en ontwikkeling
e) flexibiliteit, inspelen op vragen en behoeften
f) openstaan voor evaluaties
g) samenwerken met andere sectoren
h) vernieuwingsgezindheid
i) procedures voor communicatie en informatie-uitwisseling
j) rust in de organisatie
k) controle op afspraken en regels
l) stellen van doelen
m) plannen
n) behalen van doelen
o) slagvaardig werken

Kunt u voor uw eigen REC aangeven:

1. Welke drie van de genoemde kenmerken (a t/m o) dragen op dit moment het meest bij aan de *successen* van het REC?

1	
2	
3	

2. Welke drie kenmerken vormen een *knelpunt* bij het streven naar een effectieve organisatie?

1	
2	
3	

3. Welke drie kenmerken hebben prioriteit bij de organisatieontwikkeling in de nabije *toekomst*?

1	
2	
3	

C. Uitvoering wettelijke taken van de REC's

Volgens de Wet op de Expertisecentra hebben de REC's zes taken (WEC, artikel 28B, lid 6):
1. in stand houden van een commissie voor indicatiestelling (CvI)
2. coördineren van ondersteuning aan scholen
3. ondersteunen van ouders bij het indienen van een verzoek
4. coördineren van onderzoeksactiviteiten
5. ondersteunen van ouders van een leerling bij het zoeken van een school
6. coördineren van de inzet van de formatie voor de begeleiding van leerlingen (ambulante ondersteuning)

Over de zes wettelijke taken worden zowel feitelijke vragen gesteld (wat gebeurt wel/niet) als vragen naar de waardering (hoe tevreden is het REC) over de uitvoering van deze taken.
Ook wordt gevraagd naar de uitvoering van taken die aanvullend zijn op de wettelijke taken.

Ad 1. in stand houden van een commissie voor indicatiestelling (CvI)

a) Hoe is binnen uw REC het CvI georganiseerd?
   - ❑ Uitbesteed aan een extern bureau
   - ❑ CvI is door het REC zelf samengesteld

b) Bent u tevreden over de uitoefening van de taak?
   - ❑ zeer tevreden
   - ❑ tamelijk tevreden
   - ❑ niet zo tevreden
   - ❑ zeer ontevreden

c) Waarover bent u *wel* tevreden?

.....
.....

d) Waarover bent u *niet* tevreden?

.....
.....

e) Is het REC organisatorisch voldoende toegerust voor het functioneren van het CvI?
   - ❑ ja
   - ❑ nee

   waarom niet? .....

Ad 2. coördineren van ondersteuning aan scholen

a) Is de taak 'coördineren van ondersteuning van scholen' herkenbaar belegd in het REC (bijvoorbeeld een taakgroep, een coördinator, een plan)
   - ❑ ja
   - ❑ nee

b) Bent u tevreden over de uitoefening van de taak?
   - ❑ zeer tevreden
   - ❑ tamelijk tevreden
   - ❑ niet zo tevreden
   - ❑ zeer ontevreden

c) Waarover bent u *wel* tevreden?

.....
.....

d) Waarover bent u *niet* tevreden?

.....
.....

e) Is het REC organisatorisch voldoende toegerust voor het coördineren van ondersteuning aan scholen?
❑ ja
❑ nee
waarom niet? .....

Ad 3. ondersteunen van ouders bij het indienen van een verzoek
a) Is de taak 'ondersteunen van ouders bij het indienen van een verzoek' herkenbaar belegd bij het REC?
❑ ja
❑ nee
b) Bent u tevreden over de uitoefening van die taak?
❑ ja
❑ het gaat wel
❑ het kan beter
❑ nee
c) Waarover bent u *wel* tevreden?
.....
.....
d) Waarover bent u *niet* tevreden?
.....
.....
e) Is het REC organisatorisch voldoende toegerust voor het bieden van ondersteuning van ouders bij het indienen van een verzoek?
❑ ja
❑ nee
waarom niet? .....

Ad. 4. coördineren van onderzoeksactiviteiten
a) Is de 'coördinatie van onderzoeksactiviteiten' herkenbaar belegd bij het REC?
❑ ja
❑ nee
b) Bent u tevreden over de uitoefening van de taak?
❑ zeer tevreden
❑ tamelijk tevreden
❑ niet zo tevreden
❑ zeer ontevreden
c) Waarover bent u *wel* tevreden?
.....
.....
d) Waarover bent u *niet* tevreden?
.....
.....
e) Is het REC organisatorisch voldoende toegerust voor het coördineren van onderzoekstaken?
❑ ja
❑ nee
waarom niet? .....

Ad. 5. ondersteunen van ouders van een leerling bij het zoeken van een school
a) Is de taak 'ondersteunen van ouders van een leerling bij het zoeken van een school' herkenbaar belegd in het REC (bijvoorbeeld een oudercoördinator)
❑ ja
❑ nee

b) Bent u tevreden over de uitoefening van de taak?
- ❑ zeer tevreden
- ❑ tamelijk tevreden
- ❑ niet zo tevreden
- ❑ zeer ontevreden

c) Waarover bent u *wel* tevreden?

.....

.....

d) Waarover bent u *niet* tevreden?

.....

.....

e) Is het REC organisatorisch voldoende toegerust voor het ondersteunen van ouders van een leerling bij het zoeken van een school?
- ❑ ja
- ❑ nee

waarom niet? .....

Ad. 6. coördineren van de inzet van de formatie voor de begeleiding van leerlingen (ambulante ondersteuning)

a) Is de taak 'coördineren van de inzet van de formatie voor de begeleiding van leerlingen (ambulante ondersteuning)' herkenbaar belegd in het REC (bijvoorbeeld een afstemmingsgroep, een coördinator, een plan)
- ❑ ja
- ❑ nee

b) Bent u tevreden over de uitoefening van de taak?
- ❑ zeer tevreden
- ❑ tamelijk tevreden
- ❑ niet zo tevreden
- ❑ zeer ontevreden

c) Waarover bent u *wel* tevreden?

.....

.....

d) Waarover bent u *niet* tevreden?

.....

.....

e) Is het REC organisatorisch voldoende toegerust voor het coördineren van de inzet van de formatie voor de begeleiding van leerlingen (ambulante ondersteuning)
- ❑ ja
- ❑ nee

waarom niet? .....

De bovenstaande zes taken zijn de wettelijke taken. Zijn dit de taken waar u zich als REC op concentreert, of zijn er nog andere, duidelijk benoemde en beschreven taken, die het REC zelf op zich heeft genomen (zogenaamde additionele taken),
- ❑ geen aanvullende taken
- ❑ wel aanvullende taken, namelijk

1. .....
2. .....
3. .....

D. Kwaliteitszorg

Van de REC's kan verwacht worden dat ze aandacht hebben voor de kwaliteitszorg. Een belangrijke informatiebron daarbij zijn de rapporten van de Inspectie van het Onderwijs. Deze bieden achtergrondinformatie bij het onderzoek naar de uitvoering van de wettelijke taken van de REC's.
In december 2002 verscheen het Toezichtkader (voortgezet) speciaal onderwijs en expertisecentra (Inspectie, 2002). Naast algemene kwaliteitscriteria hanteert de inspectie een aantal criteria die zijn afgeleid van de taken die de REC's in de WEC zijn gegeven. Het gaat dan om:

- de commissie voor indicatiestelling
- coördinatie van de ambulante begeleiding
- begeleiding van ouders

In de periode augustus-november 2003 zijn alle REC's bezocht door de Inspectie. Wij willen graag weten of het bezoek van de inspectie van invloed is op uw ideeën over het functioneren van het REC als organisatie.

1. Heeft het bezoek en de rapportage van de inspectie u gewezen op de sterke en zwakke punten van het REC als organisatie?
   ❑ ja
   ❑ nee

2. Heeft het inspectiebezoek u nieuwe inzichten gegeven over het functioneren van het REC als organisatie?
   ❑ ja
   ❑ nee

3. Heeft de rapportage van de inspectie geleid tot verbeteracties vanuit het REC?
   ❑ ja
   ❑ nee

Wij vragen u naar de waardering en de bruikbaarheid van het toetsingskader van de inspectie

4. Vindt u het toetsingskader, met de aanvullende drie criteria, voldoende toegesneden voor de situatie van de REC's?
   ❑ ja
   ❑ nee

5. Indien nee, wat zou volgens u het toetsingskader kunnen verbeteren?

.....
.....

Binnen de nieuwe systematiek van de Wet op het onderwijstoezicht, is het de bedoeling dat het REC een zelfevaluatie maakt, op basis waarvan de inspectie mede haar oordeel baseert.

6. Heeft uw REC een zelfevaluatie opgesteld?
   ❑ ja
   ❑ nee

7. Zo nee, waarom nog niet? .....

8. Zo ja, wat zijn de belangrijkste verbeterpunten?
   a) .....
   b) .....
   c) .....

9. Worden er binnen het REC andere instrumenten voor kwaliteitszorg gebruikt, naast het toetsingskader van de inspectie?
   ❑ nee
   ❑ ja, namelijk

.....

.....

Dit was onze laatste vraag. Zeer bedankt voor uw medewerking!

Bijlage 2