

Zelforganisatie als speurtocht

Een onderzoek naar de knelpunten in het proces van zelforganisatie in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen



Radboud Universiteit

Student: Hessel Maris

Studentnummer: s4621174

Opleiding: Bestuurskunde

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Mei 2020

Begeleidend docent: prof. dr. E. Mastenbroek

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de masterthesis 'Zelforganisatie als speurtocht: een onderzoek naar de knelpunten in het proces van zelforganisatie in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen'. Voor het uitvoeren van dit onderzoek heb ik stage mogen lopen bij VBS. Daarvoor wil ik VBS hartelijk bedanken. Ik heb mij daar altijd zeer welkom gevoeld. Verder wil ik mijn scriptiebegeleidster prof. dr. E. Mastenbroek bedanken voor haar feedback gedurende het scriptieproces. Tevens wil ik alle respondenten bedanken voor hun tijd en moeite. Zonder deze medewerking had ik dit onderzoek nooit kunnen uitvoeren.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Hessel Maris

Nijmegen, mei 2020

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	5
1.1: Aanleiding	5
1.2: Probleemschets.....	6
1.3: Probleemstelling	8
1.4: Relevantie	8
1.5: Voorbeschouwing theorie	9
1.6: Voorbeschouwing methoden	10
1.7: Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2: Beleidskader	12
2.1: Huidige wet- en regelgeving.....	12
2.2: Stichtingsprocedure	14
2.2.1: Oprichten rechtspersoon.....	14
2.2.2.: Aanvraag plan van scholen gemeente.....	14
2.2.3.: Besluit gemeenteraad.....	16
2.2.4.: Besluit minister.....	16
2.3: Zelforganisatie	17
2.4: Samenvatting	19
Hoofdstuk 3: Theorie	20
3.1: Definitie zelforganisatie.....	20
3.2: Voorwaarden voor succesvolle zelforganisatie	22
3.2: Samenvatting	32
Hoofdstuk 4: Methodologie	34
4.1: Onderzoeksmethode.....	34
4.2: Dataverzameling	35
4.3: Selectie van respondenten en documenten.....	37
4.4: Operationalisatie.....	39
4.5: Methode van data-analyse	42
4.6: Betrouwbaarheid	43
4.7: Validiteit	44
4.8: Samenvatting	44
Hoofdstuk 5: Resultaten.....	46
5.1: Aanwezigheid onderling vertrouwen	46
5.1.1: Kwetsbaarheid	46

5.1.2: Risico.....	48
5.1.3: Verwachtingen	50
5.2: Aanwezigheid boundary spanners	51
5.2.1: Bezit van specifieke vaardigheden	51
5.3: Aanwezigheid zwakke verbindingen	53
5.3.1: Intensiteit contact	53
5.3.2: Intimiteit contact.....	55
5.3.3: Vorm netwerkstructuur	55
5.4: Burgergerichte houding overheid.....	56
5.4.1: Doelen van burgers staan centraal.....	56
5.4.2: Burgers worden daar waar nodig is ondersteund.....	58
5.5: Samenvatting	59
Hoofdstuk 6: Conclusie	60
6.1: Terugblik.....	60
6.2: Beantwoording hoofdvraag	61
6.3: Aanbevelingen	62
6.4: Reflectie.....	63
6.5: Slotsom	64
Literatuurlijst	65
Bijlage 1: Interviewgide.....	71

Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgend de aanleiding, de probleemschets, de probleemstelling, de relevantie, de voorbeschouwing op de theorie en de methode en tot slot de leeswijzer aan bod.

1.1: Aanleiding

“De diversiteit in onze samenleving en het gegeven dat ieder kind anders is, vragen om scholen met een eigen karakter en visie. Het eigen karakter komt tot stand wanneer ouders en anderen zelf het initiatief nemen om een school te stichten” (VBS, z.j.a). In Nederland kunnen burgers het initiatief tot het stichten van een school nemen vanwege de vrijheid van onderwijs. Dit is geregeld in artikel 23 van de Grondwet. Onderwijsvrijheid is het recht van ouders om hun kinderen te laten onderwijzen op een wijze die past bij hun eigen overtuigingen (VBS, z.j.b). De staat mag hierbij geen denkbeelden opleggen (Ibid). Dit recht is internationaal vastgelegd, onder meer in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (Ibid). In Nederland is er sinds 1917 sprake van vrijheid van onderwijs. Ondanks de lange historie staat deze vrijheid momenteel ter discussie. Klaas Dijkhoff, fractievoorzitter van de VVD, stelt dat hij niet uitsluit dat de vrijheid van onderwijs beperkt wordt (NOS, 2019). Volgens Dijkhoff mag deze vrijheid niet leiden tot scholen die de segregatie in de samenleving in de hand helpen (Ibid). Hij vindt dat we voorbij moeten aan de angst om artikel 23 aan te passen, want volgens hem gelden er geen taboes bij de zoektocht naar een oplossing voor de segregerende samenleving (Ibid).

In tegenstelling tot Dijkhoff is de Vereniging van algemeen Bijzondere Scholen (VBS) groot voorstander van de vrijheid van onderwijs (VBS, z.j.b). VBS is een vereniging van algemeen bijzondere scholen (VBS, z.j.a). Het betreft zowel scholen uit het primair, als het voorgezet als het speciaal onderwijs (Ibid). In totaal zijn ruim tweehonderd schoolbesturen en vierhonderd scholen lid van deze vereniging (Ibid). VBS treedt hierbij op als verbinder, helpdesk en belangenbehartiger (Ibid). Deskundigheid en betrokkenheid staan hierbij centraal (Ibid). Volgens VBS is de vrijheid van onderwijs een groot goed. Zij pleit bij de overheid en de politiek dan ook voor het behoud van deze vrijheid, want ouders verdienen alle mogelijke ruimte bij het kiezen van de juiste school (Ibid). Indien die juiste school niet bestaat, behoren ouders volgens VBS de ruimte te hebben om een nieuwe school te stichten (Ibid). VBS helpt ouders graag bij dit soort initiatieven indien de school valt onder de richting ‘algemeen bijzonder’ (Ibid). Dit betreft scholen die geen onderwijs geven vanuit een bepaalde godsdienst of levensbeschouwing, maar wel vanuit een bepaalde onderwijskundige of pedagogische visie (Rijksoverheid, z.j.).

Momenteel is het stichten van een school echter geen eenvoudig proces (Rijksoverheid, z.j.). Hieraan liggen een drietal oorzaken ten grondslag die in de probleemschets aan bod komen. Om deze oorzaken weg te nemen is het wetsvoorstel ‘Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen’ opgesteld (Ministerie

van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018, p. 3). Dit wetsvoorstel dient de procedure van schoolstichting te herstructureren om zo de vrijheid van onderwijs te versterken (Ibid). Hiermee moet dit wetsvoorstel leiden tot een kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod in de regio, dat aansluit bij de wensen van ouders en leerlingen (p. 4).

Om het onderwijsaanbod goed te laten aansluiten bij de wensen van ouders en leerlingen blijven burgers het recht behouden om een school te stichten. Hiermee is de stichting van een nieuwe school een vorm van zelforganisatie. Zelforganisatie is volgens Van der Velden (2011, p. 7) *“een duurzaam maatschappelijk initiatief van burgers, dat is ontstaan los van instituties, waarbij verantwoordelijkheid en zelforganiserend vermogen voor een belangrijk deel in handen blijft van de initiatiefnemers”*. Het proces van zelforganisatie is echter geen eenvoudig proces om te doorlopen waardoor ook na invoering van het wetsvoorstel ‘Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen’ problemen zullen optreden bij de stichting van nieuwe scholen, omdat dit wetsvoorstel geen maatregelen neemt om dit proces te vereenvoudigen.

1.2: Probleemschets

Het wetsvoorstel ‘Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen’ is opgesteld om de stichtingsprocedure te moderniseren en daarmee de vrijheid van onderwijs te versterken (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018, p. 3). De stichtingsprocedure is aan vernieuwing toe, omdat het op basis van de bestaande procedure amper mogelijk is om een nieuwe school te stichten (p. 11). Hierdoor staat de pluriformiteit van het scholenaanbod op het spel. Hoewel de samenleving aan verandering onderhevig is, verandert het aanbod aan scholen niet mee (p. 14). Ouders en leerlingen hebben daardoor steeds meer moeite om een school te vinden die past bij hun eigen overtuigingen en wensen (Ibid). Dit wetsvoorstel dient dit op te lossen, door de stichtingsprocedure aan te passen. Dit gebeurt op een drietal hoofdpunten die als de voornaamste problemen van de huidige procedure worden beschouwd.

Ten eerste biedt de huidige prognosesystematiek geen goede graadmeter voor de daadwerkelijke interesse in een specifieke school (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018, p. 11). De interesse in een school wordt bepaald aan de hand van de richting van die school (Ibid). Hiermee wordt niet de interesse in de specifieke school gemeten, maar alleen de interesse in de richting van de school. Deze methode blijkt in de praktijk niet goed te werken. Bovendien is deze methode alleen werkbaar als de interesse in een richting niet aan verandering onderhevig is. Dit verandert echter over tijd. Hier wordt in het huidige systeem geen rekening mee gehouden. Dit zorgt ervoor dat er amper tot geen ruimte is voor initiatieven van een richting die nog niet bestaat binnen een bepaalde gemeente (p. 13). Het aanbod aan scholen, van een bepaalde richting, blijft hiermee hetzelfde binnen een gemeente. Daarnaast neemt de huidige wetgeving aan dat alle scholen binnen

dezelfde richting hetzelfde zijn (p. 12). Deze aanname is onterecht. De huidige wetgeving negeert hiermee de diversiteit die er binnen een richting kan bestaan.

Ten tweede kan een school momenteel alleen rekenen op Rijksbekostiging als die behoort tot een erkende richting (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018, p. 13). Hoewel de religieuze of levensbeschouwelijke richting van een school nog steeds een relevante factor is in de schoolkeuze van ouders en leerlingen, spelen andere factoren (zoals kwaliteit, nabijheid en het onderwijsconcept) een steeds grotere rol. Dit komt doordat de samenleving meer veelvormig is geworden. Doordat de huidige wetgeving echter zorgt voor behoud van het huidige scholenaanbod, verandert het scholenaanbod niet mee met de samenleving. Hierdoor wordt het voor ouders en leerlingen steeds lastiger om een school te vinden die bij hun past, terwijl zij hier recht op hebben op basis van artikel 23 van de Grondwet.

Ten derde speelt de kwaliteit van een school momenteel geen rol in de stichtingsprocedure (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018, p. 15). Het enige dat het bevoegd gezag van een school vooraf moet aantonen is dat de school voldoet aan de verplichtingen met betrekking tot deskundigheid van het personeel en de onderwijstijd. Het is in de huidige situatie dus goed mogelijk dat een school van slechte kwaliteit gesticht wordt. Een ander hierop volgend probleem is dat een school van slechte kwaliteit niet zomaar gesloten kan worden. Hiervoor moet er eerst duidelijk sprake zijn van slechte leerresultaten. De Inspectie van Onderwijs beoordeelt de leerresultaten op basis van drie achtereenvolgende schooljaren. Dit leidt ertoe dat een school van slechte kwaliteit meerdere jaren geopend kan blijven, terwijl ouders en leerlingen recht hebben op kwalitatief goed onderwijs.

Het wetsvoorstel 'Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen' dient bovengenoemde problemen weg te nemen. Het oplossen hiervan draagt echter niet bij aan het optimaliseren van het proces van zelforganisatie bij het stichten van een school, want bovenstaande problemen liggen niet op het vlak van zelforganisatie. VBS ondervindt in de praktijk echter dat initiatiefnemers knelpunten ervaren op het vlak van zelforganisatie gedurende de stichtingsprocedure. Hieruit blijkt dat het proces van zelforganisatie niet eenvoudig is. Om de vrijheid van onderwijs in Nederland te versterken is het echter wel noodzakelijk dat het onderwijsaanbod aansluit op de vraag naar onderwijs onder ouders en leerlingen. Hiervoor dienen er soms nieuwe gescholen gesticht te worden. Dit onderzoek richt zich derhalve op de voorwaarden voor succesvolle zelforganisatie bij het stichten van nieuwe scholen. Door middel van een diagnostische aanpak worden de knelpunten rondom zelforganisatie binnen de stichtingsprocedure van nieuwe scholen onderzocht aan de hand van een kwalitatief onderzoek naar de succesvoorwaarden voor zelforganisatie. Dit heeft geleid tot de volgende probleemstelling.

1.3: Probleemstelling

De probleemstelling bestaat uit de volgende doel- en vraagstelling.

Doelstelling

Inzicht verkrijgen in de knelpunten in het proces van zelforganisatie in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen ten einde aanbevelingen op te stellen om het proces van zelforganisatie bij het stichten van nieuwe scholen te optimaliseren.

Vraagstelling

Wat zijn de knelpunten in het proces van zelforganisatie in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen?

Om bovenstaande vraagstelling te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Wat is de huidige wet- en regelgeving voor het stichten van een school?
2. Wat is de huidige procedure om een school te stichten?
3. Wat is zelforganisatie?
4. Wat zijn de voorwaarden voor succesvolle zelforganisatie?
5. Zijn de voorwaarden voor succesvolle zelforganisatie aanwezig in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen?

1.4: Relevantie

Dit onderzoek is zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant.

Maatschappelijke relevantie

Het wetsvoorstel 'Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen' dient te leiden tot een versterking van de vrijheid van onderwijs. Het aanbod aan scholen behoort zich door dit wetsvoorstel eenvoudiger te kunnen aanpassen aan de vraag naar een bepaald type school. Binnen de huidige wet- en regelgeving is dat niet mogelijk. Hierdoor verandert het aanbod aan scholen niet of nauwelijks. Dit beperkt de schoolkeuze van ouders en hun kinderen. Dit wetsvoorstel dient deze keuze te verruimen en vormt daarmee een instrument voor vernieuwing. Door de verruiming van keuze kunnen kinderen het onderwijs volgen dat zij graag willen volgen.

Tevens stimuleert de vrijheid van onderwijs de kwaliteit van scholen. Indien ouders en/of leerlingen niet tevreden zijn over een school met een bepaald type onderwijs, kunnen ze overstappen naar een school met een ander type onderwijs. In een stelsel zonder vrijheid van onderwijs is deze

overstap niet mogelijk. Hiermee leidt de vrijheid van onderwijs tot innovatie en daarmee tot meer kwaliteit, omdat scholen niet achter kunnen blijven in verband met de concurrentie.

Tot slot leidt de versterking van de vrijheid van onderwijs tot een sterkere positie voor burgers. Het is een grondrecht van burgers om een school te kunnen stichten. Dit is momenteel echter lastig, maar goed onderwijs is van te groot belang om volledig aan de overheid toe te laten. De burgers dienen hier controle over te kunnen uitoefenen. Het is daarom van belang dat de vrijheid van onderwijs versterkt wordt om daarmee de positie van burgers te versterken. Hierbij is het van belang dat er goed zicht is op de knelpunten in het proces van zelforganisatie in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen om vervolgens deze knelpunten te kunnen wegnemen.

Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek geeft een overzicht van de voorwaarden voor succesvolle zelforganisatie. Er is al veel wetenschappelijke literatuur over zelforganisatie, maar in dit onderzoek wordt deze theorie gekoppeld aan het wettelijk geregelde proces van het stichten van scholen. Op basis hiervan ontstaat een nieuw theoretisch kader met een nieuw conceptueel model dat het succes of het falen van het stichten van een nieuwe school kan verklaren. Dit onderzoek richt zich zowel op de maatschappelijke kant van zelforganisatie, als op de rol die de overheid in de procedure dient te spelen. Hiermee genereert dit onderzoek kennis over de persoonlijke kenmerken van initiatiefnemers, aan welke voorwaarden zij moeten voldoen en welke positie de overheid dient in te nemen om de initiatiefnemers succesvol te laten zijn. Hiermee levert dit onderzoek specifieke kennis op over het proces van zelforganisatie in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen die toegevoegd kan worden aan de literatuur met meer algemene kennis over zelforganisatie.

1.5: Voorbeschouwing theorie

Hoofdstuk drie van dit onderzoek vormt het theoretisch kader. In dit theoretisch kader staat het begrip zelforganisatie centraal. Zelforganisatie is volgens Van der Velden (2011, p. 7) *“een duurzaam maatschappelijk initiatief van burgers, dat is ontstaan los van instituties, waarbij verantwoordelijkheid en zelforganiserend vermogen voor een belangrijk deel in handen blijft van de initiatiefnemers”*. Zelforganisatie kan succesvol vorm worden gegeven als een viertal voorwaarden goed wordt ingevuld: de aanwezigheid van onderling vertrouwen, de aanwezigheid van boundary spanners, de aanwezigheid van zwakke verbindingen en de aanwezigheid van een burgergerichte houding van de overheid.

Ten eerste is de aanwezigheid van onderling vertrouwen tussen alle betrokken actoren van belang voor succesvolle zelforganisatie. Hoe hoger het onderlinge vertrouwen, hoe effectiever de

samenwerking zal verlopen. Door vertrouwen durven mensen onzekerheid te accepteren en onzekere beslissingen te nemen, wat juist bij horizontale samenwerking, zoals bij zelforganisatie het geval is, noodzakelijk is. Zulke samenwerking wordt gekenmerkt door onzekerheid over de rollen van de verschillende actoren. Om met deze onzekerheid om te kunnen gaan, is het noodzakelijk dat alle betrokken actoren vertrouwen hebben in elkaars intenties en kwaliteiten.

Ten tweede is er een belangrijke rol weggelegd voor *boundary spanners*. Zij worden gekenmerkt door sterke communicatieve vaardigheden en verbinden daarmee de betrokken actoren uit de verschillende domeinen, zoals de overheid en het maatschappelijk middenveld. Boundary spanners kunnen richting geven aan het proces van zelforganisatie door het bouwen aan een verhaal dat verleidt tot actie en weerstand tegen verandering tegengaat. Door deze verleiding tot actie zullen steeds meer mensen het initiatief (onder)steunen. Boundary spanners zijn in staat om een duurzame relatie op te bouwen door verschillende werelden samen te brengen en hiermee actoren te verbinden. Dit doen ze met behulp van zwakke verbindingen.

Ten derde zijn zwakke verbindingen tussen de betrokken actoren onmisbaar voor succesvolle zelforganisatie. Dit zijn verbindingen die als brug fungeren tussen verschillende netwerken en hiermee het initiatief van burgers minder afhankelijk maken van een of enkele actoren, wat positief is voor de bestendigheid van het initiatief. Dit vergroot bovendien het kapitaal waaruit het netwerk kan putten. Dit alles leidt tot een hogere mate van bestendigheid van een burgerinitiatief waarmee de kans op succesvolle zelforganisatie groeit.

Naast deze voorwaarden aan de kant van de maatschappelijke actoren, speelt de overheid een rol bij zelforganisatie. Zij dient een burgergerichte houding aan te nemen. Hierbij vervult de overheid een dienende rol, waarmee ze initiatiefnemers vertrouwen en ruimte geeft om te werk te gaan. Dit vergt een andere onderlinge relatie tussen overheid en burger dan de oorspronkelijke top-down relatie. Bij zelforganisatie dient de relatie te bestaan uit samenwerking en partnerschap. Bij de burgergerichte houding is het van belang dat de doelen van burgers centraal staan, dat hun belangen op elkaar worden afgestemd en dat ze daar waar dat nodig is worden ondersteund.

1.6: Voorbeschouwing methoden

Dit onderzoek maakt gebruik van een kwalitatieve onderzoeksmethode. De keuze voor deze methode is gemaakt, omdat een kwalitatieve analyse meer recht doet aan de complexiteit van de werkelijkheid dan een kwantitatieve analyse. Daarnaast is de talige informatie uit een kwalitatief onderzoek rijk aan informatie, omdat een open interview veel informatie en kennis oplevert. Bovendien is het een goede methode om iets te kunnen zeggen over processen die zich in de loop der tijd afspelen.

De data in dit onderzoek wordt verzameld middels interviews. Bij deze methode is er gekozen voor de variant halfgestructureerd, waarbij de vragen vooraf zijn geformuleerd, maar de respondent

vrij is in zijn/haar antwoorden. Hierdoor kan de onderzoeker zelf sturen welke informatie gedurende het interview wordt besproken. Tevens worden hierdoor aan alle respondenten dezelfde vragen gesteld. Deze selectie van respondenten bestaat uit initiatiefnemers van nieuwe scholen, gemeenteambtenaren met betrekking tot onderwijs en profielorganisaties.

De interviewvragen komen tot stand op basis van de operationalisatie, terwijl deze operationalisatie weer is gebaseerd op de theorie. De verzamelde data wordt verdeeld in categorieën per onderwerp. Aan iedere categorie wordt vervolgens een begrip toegekend. Deze begrippen staan bekend als codes. Deze codes kunnen zowel heel vaag als heel concreet zijn. Ze zorgen ervoor dat de onderzoeker dat wat hij/zij concreet empirisch heeft waargenomen kan verbinden met abstracte theorieën. Bij coderen wordt er gekeken in welke patronen de codes zich voordoen en hoe deze codes onderling correleren. De kwaliteit van dit onderzoek wordt gegarandeerd door de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek zo goed mogelijk te waarborgen middels de methode van halfgestructureerde interviews. Deze methode versterkt de betrouwbaarheid, omdat de gespreksonderwerpen vaststaan, waardoor de kans op toevallige meetfouten wordt verkleind. Tevens versterkt deze methode de validiteit, omdat er ruimte is om door te vragen en naar toelichting te vragen.

1.7: Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit meerdere hoofdstukken. Het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 2, betreft het beleidskader. In dit hoofdstuk komt de huidige wet- en regelgeving omtrent het stichten van scholen aan bod. Tevens wordt de procedure om een school te stichten beschreven. Hoofdstuk 3 betreft de theorie. De theorie bestaat uit literatuur over zelforganisatie. Hierbij wordt met name gekeken naar de voorwaarden voor succesvolle zelforganisatie. In hoofdstuk 4 komt de methodologie van dit onderzoek aan bod. Hierin worden de onderzoeksmethode, de dataverzameling, de selectiecriteria van respondenten, de operationalisatie, de data-analyse, de betrouwbaarheid en de validiteit besproken. In het daaropvolgende hoofdstuk, hoofdstuk 5, staan de resultaten, verkregen door middel van interviews, van dit onderzoek centraal. In het zesde en laatste hoofdstuk wordt de conclusie van dit onderzoek beschreven.

Hoofdstuk 2: Beleidskader

In dit hoofdstuk komen de huidige wet- en regelgeving en de stichtingsprocedure aan bod. Het hoofdstuk wordt afgesloten met figuur 1 (deze figuur geeft een overzicht van de stichtingsprocedure) en een samenvatting.

2.1: Huidige wet- en regelgeving

De vrijheid van onderwijs is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Een grondwet beschermt de elementaire rechten van personen en groepen (Onderwijsraad, 2012, p. 17). Dit kunnen zowel sociale als klassieke grondrechten zijn (Ibid). Artikel 23 waarborgt zowel sociale als klassieke grondrechten en is hiermee een speciale wet (Ibid).

Dit artikel is niet zomaar tot stand gekomen. Het is het resultaat van een langdurige politieke twist: de schoolstrijd. Deze strijd ging over de inhoud van het onderwijs: dient godsdienst een vak te zijn op een openbare school? Daarnaast ging de strijd ook over de organisatie van het onderwijs: dient de overheid of een particulier initiatief onderwijs te geven? Deze twee vragen stonden centraal in de strijd tussen de christelijke politieke partijen en de liberale politieke partijen (Hordijk, 2001, p. 79). De christenen wilden onderwijs gebaseerd op christelijke tradities en gewoonten, terwijl de liberalen pleitten voor onderwijs op basis van rationaliteit en de onttovering van de wereld (Ibid). Ze stonden hiermee lijnrecht tegenover elkaar. Uiteindelijk is er een oplossing gevonden door de kwestie van het algemeen mannenkiesrecht erbij te betrekken. De liberalen wilden graag algemeen mannenkiesrecht invoeren. De christelijke partijen zijn hier uiteindelijk mee akkoord gegaan op voorwaarde dat het bijzonder onderwijs (financieel) gelijk werd gesteld aan het openbaar onderwijs (p. 105). Deze deal staat bekend als de Pacificatie (Ibid).

De vrijheid van onderwijs valt te splitsen in drie deelvrijheden (Onderwijsraad, 2012, p. 18). De eerste deelvrijheid is de vrijheid van stichting. Dit betreft een klassiek grondrecht en geeft iedereen de kans om een school te stichten (Ibid). De tweede deelvrijheid is de vrijheid van richting. Dit houdt in dat de school verbonden dient te zijn aan een godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging die in de samenleving aanwezig is (p. 19). De derde en laatste deelvrijheid is de vrijheid van inrichting. Dit betreft het hoe van het onderwijs (Ibid). Het schoolbestuur is vrij om hier haar eigen keuzes in te maken (Ibid).

De vrijheid van inrichting is in de loop der tijd steeds meer beperkt, omdat de overheid meer aandacht is gaan wijden aan de kwaliteitseisen van scholen (Onderwijsraad, 2012, p. 29). Dit is nodig omdat (goed) onderwijs van fundamenteel belang is voor de samenleving (Ibid). Nederland heeft er baat bij als leerlingen goed en breed worden opgeleid (Ibid). Dit versterkt de economische groei, de concurrentiepositie en de productiviteitsontwikkeling (Ibid). Bovendien wordt de samenleving steeds

complexer, dynamischer en individualistischer (Ibid). Burgers dienen hierom een hogere weerbaarheid te hebben dan voorheen (Ibid). Tevens draagt onderwijs ook bij aan de sociale cohesie in de samenleving, doordat het onderwijs kan bijdragen aan het samen leren leven (Ibid). Dit maakt goed onderwijs van vitaal belang, waardoor de overheid zich genoodzaakt voelt om hoge kwaliteitseisen te stellen.

Artikel 23 van de Grondwet vormt de kern van het Nederlandse onderwijsbestel (Onderwijsraad, 2002, p. 17). Het artikel stelt dat de overheid verantwoordelijkheid behoudt over (de kwaliteit van) het onderwijs (p. 9). Binnen het toezicht van de overheid heeft iedereen het recht om een school op te richten (Ibid). Artikel 23 heeft hiermee geleid tot een duaal onderwijssysteem (Zoontjes, 2003). Enerzijds bestaat er het openbaar onderwijs dat bij de wet geregeld wordt (Onderwijsraad, 2012, p. 9). Anderzijds is er het bijzonder onderwijs. Het bijzonder onderwijs kent de vrijheid van richting (Zoontjes, 2013). Dit houdt in dat deze scholen onderwijs kunnen geven vanuit een bepaalde religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging (Ibid). Dit geldt niet voor het openbaar onderwijs, want dit onderwijs dient juist neutraal te zijn (Ibid). Openbare en bijzondere scholen dienen aan dezelfde kwaliteitseisen te voldoen (Onderwijsraad, 2012, p. 9). Tevens worden ze beide op dezelfde wijze bekostigd door de overheid (Ibid). De regering legt ieder jaar verantwoording af aan de overheid middels de staat van het onderwijs (Ibid). De staat van het onderwijs is een rapport van de Inspectie van het Onderwijs over de trends en ontwikkelingen in het onderwijsstelsel en binnen de onderwijssectoren (Inspectie van het Onderwijs, 2019).

De eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op een school ligt bij het bestuur (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Inspectie van het Onderwijs, 2017, p. 8). De overheid bepaalt aan welke eisen een school dient te voldoen, maar het bestuur bepaalt op welke wijze de school hieraan voldoet (Ibid). Hierdoor kan de school maatwerk leveren. De eisen vanuit de overheid zijn tweeledig. Ten eerste zijn er deugdelijkheidseisen en ten tweede zijn er kwaliteitskenmerken (Inspectie van het Onderwijs, 2018, p. 8). Deugdelijkheidseisen zijn bij de wet vastgelegde, objectief meetbare criteria waar elke school aan moet voldoen (Ibid). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het aantal uur onderwijs per jaar. Indien een school niet aan een of meerdere deugdelijkheidseisen voldoet, kan de minister sancties opleggen (Ibid). De minister is hiertoe niet bevoegd als een school niet voldoet aan een kwaliteitskenmerk (Ibid). Het niet voldoen aan een of meerdere kwaliteitskenmerken leidt alleen tot een negatiever oordeel van de Inspectie van het Onderwijs (Ibid). Een voorbeeld van een kwaliteitskenmerk is de mate van didactisch handelen van leraren.

Voor een school aan deze wettelijke taken en eisen kan voldoen, dient de school wel eerst gesticht te worden. In de volgende paragraaf komt de procedure voor het stichten van een school aan bod.

2.2: Stichtingsprocedure

De stichtingsprocedure bestaat uit een viertal stappen: het oprichten van een rechtspersoon, de aanvraag om op het plan van scholen van een gemeente te komen, het besluit van de gemeenteraad en tot slot het besluit van de minister. Deze stappen worden in deze paragraaf chronologisch beschreven en vervolgens overzichtelijk weergegeven in figuur 1.

2.2.1: Oprichten rechtspersoon

De stichtingsprocedure start met het oprichten van een rechtspersoon (VBS & Schoolstrijd, z.j.a). Dit gebeurt bij de notaris (Van Terwel, 2015). De rechtspersoon moet aan een drietal eisen voldoen (VBS & Schoolstrijd, z.j.a). Ten eerste mag de rechtspersoon niet gericht zijn op winst (Ibid). Ten tweede moet de rechtspersoon kiezen voor een erkende richting (Ibid). Ten derde moet de rechtspersoon zich houden aan de wet wat betreft de scheiding tussen het bestuur en het intern toezicht (Ibid).

Een school kan twee verschillende typen rechtspersoon zijn: een stichting en een vereniging (VBS & Schoolstrijd, z.j.a). Een stichting kent altijd een bepaald doel (Van Terwel, 2015). Om dit doel te behalen moet de rechtspersoon een vermogen hebben opgebouwd (Ibid). Doordat winst maken niet het doel kan zijn, is een stichting een non-profit organisatie. Een ander kenmerk van een stichting is dat deze niet bestaat uit leden (Ibid). Tevens kent een stichting maar één orgaan: het bestuur (Ibid). Dit bestuur is niet verplicht verantwoording af te leggen (Ibid).

In tegenstelling tot een stichting bestaat een vereniging wel uit leden (Van Terwel, 2015). Deze leden dienen de vereniging te betalen (Ibid). Een vereniging is echter eveneens een non-profit organisatie. Hierdoor is een vereniging ook niet gericht op winst (Ibid). Waar een stichting alleen bestaat uit het bestuur, kent een vereniging naast het bestuur een algemene ledenvergadering (Ibid). Het bestuur is verantwoording verschuldigd aan deze ledenvergadering (Ibid).

2.2.2.: Aanvraag plan van scholen gemeente

Na het oprichten van een rechtspersoon is het aan de rechtspersoon om een aanvraag te doen om op het zogenaamde plan van scholen van de gemeente terecht te komen. Het plan van scholen bestrijkt drie achtereenvolgende schooljaren (Wet Primair Onderwijs, artikel 74, lid 2). In dit plan staat vermeld welke scholen bij de start van het eerstvolgende schooljaar in aanmerking komen voor bekostiging (Ibid). Indien bepaalde scholen hier niet voor in aanmerking komen, staat in het plan uitgelegd waarom dit het geval is (Ibid). Ook staat vermeld waar de nieuwe school gevestigd dient te worden en wat de geschatte omvang van deze school is (Ibid).

De aanvraag om op het plan van scholen vermeld te worden, moet aan een achttal voorwaarden voldoen. Ten eerste dient de rechtspersoon de aanvraag voor 1 februari bij de

gemeenteraad in te leveren (Wet Primair Onderwijs, artikel 76, lid 1). Het betreft hier 1 februari van het jaar waarin het plan van scholen wordt vastgesteld (Ibid). Ten tweede dient de rechtspersoon zijn/haar naam en adres toe te voegen (Lid 2). Ten derde dient hij/zij de richting van de school aan te geven (Ibid). Ten vierde dient de rechtspersoon de startdatum van de bekostiging te noemen (Ibid). Ten vijfde dient hij/zij te vermelden op welke plaats het onderwijs wordt gegeven en wat het voedingsgebied van de school betreft (Ibid). De gemeente hoeft niet per se akkoord te gaan met de gekozen locatie en kan daarom binnen het voedingsgebied een andere locatie uitkiezen (Ibid).

Ten zesde dient de rechtspersoon te vermelden wat de geschatte in- en uitstroom is bij de inwoners (Wet Primair Onderwijs, artikel 76, lid 2). Ten zevende dient hij/zij aan te geven hoeveel kinderen er zijn in de categorie van 0 tot en met 14 jaar (Ibid). Zij moeten verdeeld worden in leeftijdsgroepen van één levensjaar (Ibid). Ten achtste dient de rechtspersoon een prognose te geven van het aantal leerlingen dat de school denkt te hebben (Ibid). Dit initiatiefnemers meten dit door middel van een indirecte meting (Ibid). Hoe dit belangstellingspercentage precies wordt gemeten hangt af van of er al een school met dezelfde richting in de gemeente bestaat (Ibid). Indien dit wel het geval is dan kunnen de initiatiefnemers het belangstellingspercentage hiervan afleiden (Ibid). Indien dit niet het geval is, dan dienen zij te kijken naar een vergelijkbare gemeente (Ibid). Deze vergelijkbare gemeente dient vergelijkbaar te zijn op zaken als het aantal inwoners, de regionale ligging, de samenstelling van de bevolking en tot slot de leerlingdichtheid (VBS & Schoolstrijd, z.j.a). Bij deze meting draait het om het percentage leerlingen dat naar een school gaat met dezelfde richting als de op te richten school (Ibid). De kosten van zo'n onderzoek zijn rond de paar honderd euro (Ibid). De bevolkingsprognose dient gegrond te zijn op hedendaagse statistische gegevens over een periode van vijf jaar (Ibid). Hierbij dienen de initiatiefnemers niet alleen de uitkomsten te vermelden, maar ook de bijbehorende berekeningen (Ibid).

Ter aanvulling op de indirecte meting kunnen de initiatiefnemers gebruik maken van een directe meting (Regeling modelprognose primair onderwijs, 2013). Dit kan nodig zijn als de indirecte meting onvoldoende data tot stand brengt (Ibid). De directe meting betreft een schriftelijke enquête waarin de belangstelling voor een bepaalde richting centraal staat (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018, p. 11). De directe meting dient aan een viertal voorwaarden te voldoen. Ten eerste wordt de meting berekend door te kijken naar het voedingsgebied en dus niet naar de gehele gemeente zoals bij de indirecte meting het geval was (Regeling modelprognose primair onderwijs, 2013). Ten tweede dient er sprake te zijn van een representatieve aselecte steekproef bestaande uit ouders en/of verzorgers van kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 11 jaar oud (Ibid). Zij dienen allemaal in het voedingsgebied van de nieuwe school te wonen (Ibid). Ten derde is anonimiteit vereist (Ibid). Ten vierde wordt de directe meting uitgevoerd door een wetenschappelijk bureau dat onafhankelijk opereert (VBS & Schoolstrijd, z.j.a). In totaal kost dit onderzoek zo'n 15.000 euro (Ibid).

Het schoolbestuur van de op te richten school mag niet voor deze kosten opdraaien (Ibid). Dit schoolbestuur mag namelijk alleen de kosten dragen voor het primaire proces (Ibid). De directe meting is daar geen onderdeel van. Het primaire proces bestaat uit zaken die nodig zijn om onderwijs te geven, zoals een schoolgebouw, personeel en lesmateriaal. Het toekomstige schoolbestuur kan wel extern geld verwerven, bijvoorbeeld via ouderbijdragen, om daarmee de kosten van de directe meting te betalen. Verder is het aan de rechtspersoon zelf om de kosten voor het onderzoek te betalen.

Kortom, een aanvraag dient veel gegevens te bevatten. Als er gegevens ontbreken, dient het college van burgemeester en wethouders dit voor 1 maart aan te geven (Wet Primair Onderwijs, artikel 76, lid 2). De rechtspersoon heeft dan tot 1 april om de aanvullende gegevens in te leveren (Ibid). Wanneer dit niet lukt, beschouwt de gemeente de aanvraag als niet-ontvankelijk (Ibid).

2.2.3.: Besluit gemeenteraad

Nadat de rechtspersoon de aanvraag heeft ingediend is het aan de gemeenteraad om een besluit te nemen of de school wel of niet in het plan van scholen wordt opgenomen. De gemeenteraad dient deze keuze voor 1 augustus te maken (Wet Primair Onderwijs, artikel 77, lid 1). Bij deze afweging is vooral de leerlingenprognose van belang. Als het aannemelijk is dat de school aan de stichtingsnorm gaat voldoen, dient de gemeenteraad de aanvraag goed te keuren (Ibid). Is dit niet aannemelijk, dan kan de gemeenteraad de aanvraag afkeuren op grond van gebrek aan bestendigheid. De stichtingsnorm verschilt per gemeente. In geen enkele gemeente is de stichtingsnorm lager dan 200 (Regeling aanpassing van de stichtings- en opheffingsnormen voor het basisonderwijs 2018). De gemeente 's Gravenhage kent met een stichtingsnorm van 333 de hoogste stichtingsnorm (Ibid). Een school voldoet aan de stichtingsnorm als de norm binnen vijf jaar wordt gehaald en dit vervolgens minimaal 15 jaar standhoudt (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018, p. 27).

2.2.4.: Besluit minister

Nadat de gemeente een plan van scholen heeft opgesteld, is het aan de minister om dit plan goed te keuren (VBS & Schoolstrijd, z.j.a). Indien er gegevens missen, dient de minister dit voor 15 september aan te geven aan het college van burgermeester en wethouders (Wet Primair Onderwijs). Zij hebben dan tot 15 oktober om de overige gegevens te verstrekken (Ibid). Indien dit niet lukt, beschouwt de minister de aanvraag als niet-ontvankelijk (Ibid). Als de gegevens compleet zijn, heeft de minister tot 1 januari om het plan te beoordelen (Ibid).

De minister neemt zijn/haar besluit op basis van een aantal factoren. De minister kan het plan afkeuren als het niet aannemelijk is dat de school aan de stichtingsnorm gaat voldoen (Wet Primair Onderwijs, artikel 79, lid 4). Een andere reden om het plan af te keuren, is als de leerlingenprognose

niet voldoet aan de wettelijke voorwaarden (Ibid). Daarnaast kan de minister de prognose als ondeugdelijk verklaren (Ibid). De minister gaat echter vaak mee in het oordeel van de gemeente en keurt een aanvraag dan ook zelden af (VBS & Schoolstrijd, z.j.a).

Wanneer de minister een plan goedkeurt, laat hij/zij dit weten aan het bevoegd gezag van de nieuwe school (Wet Primair Onderwijs, artikel 79, lid 8). Een school kan op z'n vroegst starten in augustus van het jaar nadat de rechtspersoon een aanvraag voor het plan van scholen heeft ingediend (VBS & Schoolstrijd, z.j.a). Doordat dit plan van scholen drie achtereenvolgende jaren betreft, is het ook mogelijk om één of twee jaar later te starten (Ibid). Als de minister besluit een aanvraag af te keuren is hij/zij verplicht dit besluit te beargumenteren (Ibid). Het is op basis van artikel 80 van de Wet Primair Onderwijs mogelijk om tegen de afwijzing in beroep te gaan bij de minister (Ibid). Als de minister ook het beroep afwijst, is er nog de mogelijkheid om in beroep te gaan bij de Raad van State (Ibid). Dit neemt vaak (iets langer dan) een jaar in beslag (Ibid). In deze periode is het mogelijk om een nieuwe aanvraag te doen (Ibid). Hierdoor duurt het gehele proces bij winst minder lang (Ibid).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal gestichte scholen in de afgelopen schooljaren. In de afgelopen acht jaar zijn er gemiddeld 11,25 scholen per jaar opgericht (Dienst Uitvoering Onderwijs, 2018). Van deze negentig gestichte scholen zijn er slechts zo'n twintig gesticht op basis van een burgerinitiatief (VBS, persoonlijke communicatie, 25 juni 2019). Het merendeel van de nieuwe scholen zijn gesticht door bestaande schoolbesturen die bijvoorbeeld een nevenvestiging zijn gestart.

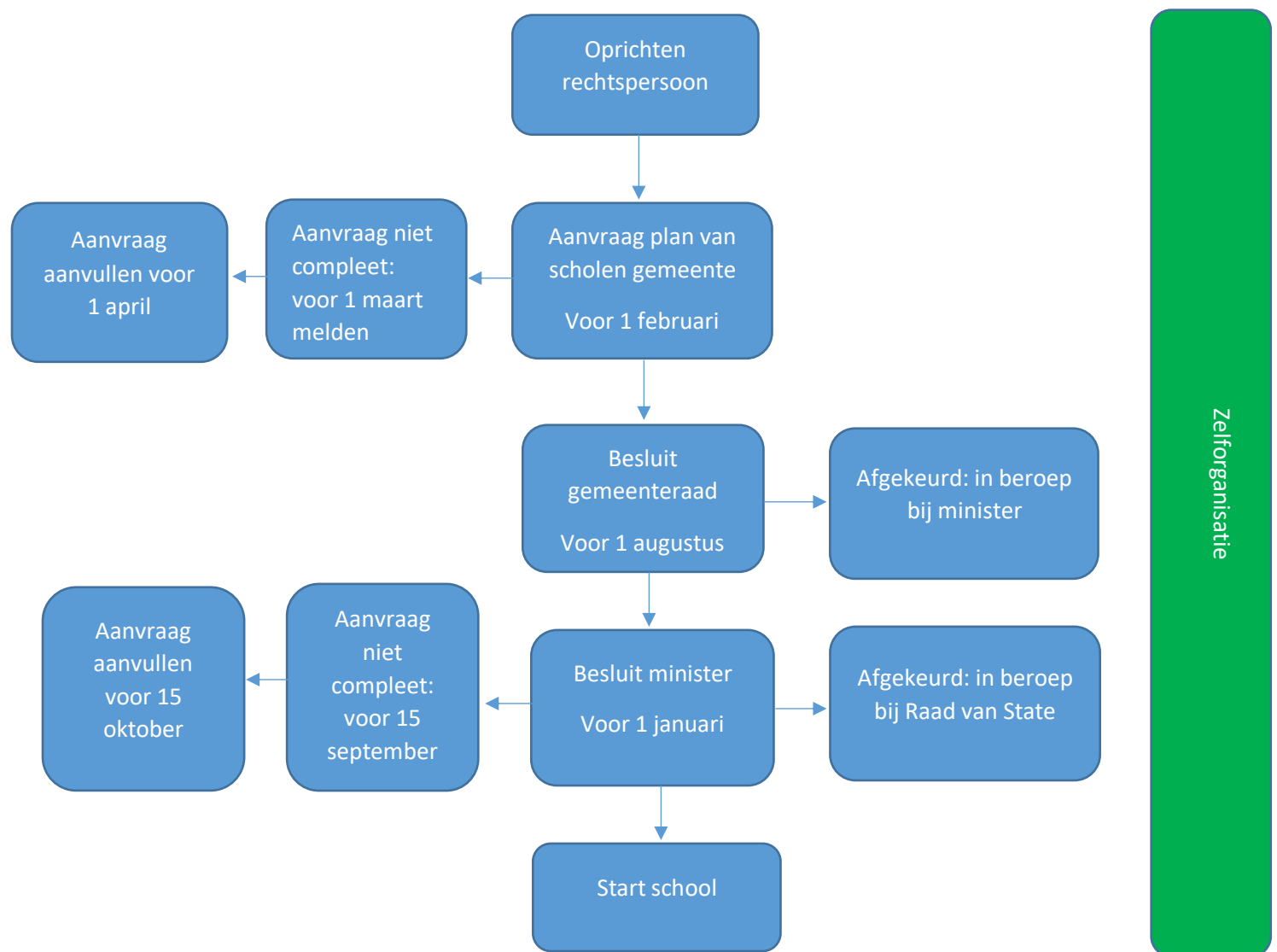
Tabel 1: Kwantitatieve gegevens

Schooljaar	Aantal gestichte scholen
2011/2012	11
2012/2013	11
2013/2014	15
2014/2015	12
2015/2016	9
2016/2017	10
2017/2018	7
2018/2019	15

2.3: Zelforganisatie

Al met al bestaat de stichtingsprocedure uit vier stappen: het oprichten van een rechtspersoon, de aanvraag tot opname op het plan van scholen, het besluit van de gemeenteraad en tot slot het besluit

van de minister. In figuur 1 is dit proces weergegeven. Het doorlopen van deze stichtingsprocedure door burgers is een vorm van zelforganisatie, want het initiatief tot het stichten van een nieuwe school ligt niet bij de overheid, maar bij een of meerdere burgers. Om de stichtingsprocedure succesvol te doorlopen, is het van belang om zelforganisatie goed vorm te geven. De initiatiefnemers dienen zelf een rechtspersoon op te richten en een aanvraag te doen om op het plan van scholen te komen met alles wat daarbij komt kijken. Dit is geen eenvoudig proces. Om op het plan van scholen terecht te komen, dient de aanvraag aan allerlei voorwaarden te voldoen. Alle verzamelde gegevens dienen tevens juist te zijn. Het is daarmee belangrijk om een goed team samen te stellen en daarmee de zelforganisatie goed op poten te zetten om zo een reële kans te hebben op een succesvolle procedure. Hoe zelforganisatie goed vorm krijgt, staat mede centraal in het volgende hoofdstuk, dat zich richt op de voorwaarden van succesvolle zelforganisatie vanuit de literatuur.



Figuur 1. Procedure schoolstichting.

2.4: Samenvatting

In dit hoofdstuk is in eerste instantie de bestaande wet- en regelgeving beschreven door in te gaan op artikel 23 van de Grondwet, de kern van het Nederlandse onderwijsbestel, en de wettelijke taken en eisen van scholen. Artikel 23 herbergt de vrijheid van onderwijs. Deze vrijheid valt uit te splitsen in drie deelvrijheden: vrijheid van stichting, richting en inrichting. Vervolgens kwam de procedure voor het stichten van een school aan bod. Deze procedure bestaat uit een aantal stappen: het oprichten van een rechtspersoon, de aanvraag om op het plan van scholen van de gemeente te komen, het besluit van de gemeenteraad, het besluit van de minister en tot slot de start van de school (eventuele beroepszaken nagelaten). Deze procedure is een vorm van zelforganisatie, omdat het initiatief tot het stichten van een nieuwe school niet bij de overheid, maar bij een of meerdere burgers ligt. In het volgende hoofdstuk staat het begrip zelforganisatie centraal.

Hoofdstuk 3: Theorie

Omdat bij de procedure voor het stichten van een school het initiatief bij burgers ligt, is er sprake van zelforganisatie. In dit hoofdstuk staat het begrip zelforganisatie centraal. Eerst wordt ingegaan op wat zelforganisatie precies is en wat de individuele kenmerken zijn van initiatiefnemers. Vervolgens staan de voorwaarden voor succesvolle zelforganisatie centraal. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting. Dit alles is tot stand gekomen op basis van diverse wetenschappelijke literatuur. Er is geen literatuur beschikbaar die specifiek ingaat op zelforganisatie omtrent de stichtingsprocedure van nieuwe scholen. Derhalve wordt de theorie over zelforganisatie in dit hoofdstuk toegepast op deze stichtingsprocedure. Het betreft literatuur vanuit meerdere disciplines, zoals de bestuurskunde, de politieke wetenschappen, de sociologie en de planologie.

3.1: Definitie zelforganisatie

Het begrip zelforganisatie vindt haar oorsprong in de natuurwetenschap (Huygen, Van Marissing & Boutellier, 2012, p. 9). Het meest bekende voorbeeld van zelforganisatie uit de natuur is een zwerm spreeuwen die geen duidelijke leider kent, maar toch met vele tegelijk als groep vliegt zonder in aanraking te komen met elkaar (Ibid). Tegenwoordig wordt het begrip zelforganisatie echter meer gerekend tot de managementwetenschappen, bijvoorbeeld in de vorm van zelforganiserende teams (Ibid). Tjepkema (2003) stelt dat *“zelforganiserende teams worden gekenmerkt door een permanente groep medewerkers die een gedeelde verantwoordelijkheid hebben met hun manager en werkzaam zijn voor de interne of externe klant”*.

Zelforganisatie vindt niet alleen plaats in de vorm van zelforganiserende teams. Het wordt ook gekoppeld aan burgerparticipatie. Onder meer binnen de bestuurskunde is burgerparticipatie een bekend begrip. Van Helden, Dekker, Van Dorst en Govers-Vreeburg (2009 p. 5) definiëren burgerparticipatie als *“het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij gemeentelijk beleid”*. Arnstein (1969) stelt dat burgerparticipatie uit meerdere treden bestaat. De laagste trede houdt in dat burgers helemaal geen mogelijkheid hebben om te participeren, terwijl de hoogste trede inhoudt dat burgers juist veel mogelijkheden hebben om te participeren en zelfs de controle hebben (Ibid). Meerdere auteurs zien zelforganisatie daarmee als de hoogste trede op de participatieladder (Huygen, Van Marissing & Boutellier, 2012, p. 11). Van der Velden is een van die auteurs. Volgens hem (2011, p. 7) is *“zelforganisatie een duurzaam maatschappelijk initiatief van burgers, dat is ontstaan los van instituties, waarbij verantwoordelijkheid en zelforganiserend vermogen voor een belangrijk deel in handen blijft van de initiatiefnemers”*.

Burgerparticipatie wordt vaak opgedeeld in drie generaties die naast elkaar (kunnen) bestaan. De eerste generatie burgerparticipatie betreft volgens Peters, Schalk, Meijneken, Mensinga en Voutz

(2012, p. 3) *“de wettelijk vastgelegde inspraak door middel van het recht op bezwaar en beroep, die de burger een positie geeft om invloed uit te oefenen op besluiten van de overheid”*. De tweede generatie burgerparticipatie is volgens hen een vorm van interactie beleidsvorming waarbij er in een vroeg stadium sprake is van interactie tussen de overheid en burgers. Hierbij is het besluit, in tegenstelling tot bij de eerste generatie, nog niet genomen. De derde generatie burgerparticipatie onderscheidt zich van de andere twee doordat de burger hier het initiatief van de overheid overneemt (p. 4). Hiermee is er sprake van een burgerinitiatief dat de overheid eventueel kan ondersteunen.

Volgens Van Meerkerk (2014) is er sprake van een burgerinitiatief wanneer het initiatieven betreft *“die door de lokale gemeenschap of individuen binnen de lokale gemeenschap worden geïnitieerd, gericht zijn op een specifieke set van publieke vraagstukken of gemeenschappelijke behoeftes en die middels langdurige samenwerking tussen burgers, productie en lokaal eigenaarschap van diensten of goederen ten behoeve van de sociale en fysieke omgeving nastreven”*. Deze definitie spreekt van een langdurige samenwerking. Niet alle burgerinitiatieven kennen echter een lange levensloop. Igalla en Van Meerkerk (2015, p. 26) hebben onderzoek gedaan naar de bestendigheid van burgerinitiatieven. Ze (p. 26-27) onderzochten welke elementen invloed hebben op de bestendigheid van een burgerinitiatief en wat de samenhang is tussen de persoonlijke kenmerken van de initiatiefnemers en de bestendigheid van een burgerinitiatief. Hiermee zijn we beland bij het gedeelte over de persoonlijke kenmerken van initiatiefnemers van zelforganisatie.

Wie precies het initiatief nemen tot een burgerinitiatief en wat hun kenmerken zijn, is nog niet helemaal duidelijk in de literatuur (Igalla & Van Meerkerk, 2015, p. 30). Toch zijn er wel enkele zaken bekend over de kenmerken van initiatiefnemers in relatie tot de bestendigheid van een burgerinitiatief. Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak (2006, p. 46) en Uitermark (2012, p. 6) stellen dat het opleidingsniveau van de initiatiefnemers van belang is voor de bestendigheid. Hoe hoger het opleidingsniveau van de initiatiefnemers, hoe bestendiger het initiatief (Ibid). De bestendigheid is namelijk afhankelijk van de bureaucratische vaardigheden van de initiatiefnemers, omdat deze vaardigheden nodig zijn om officiële steun te ontvangen (Ibid). Bureaucratische vaardigheden zijn vaak beter aanwezig bij mensen met een hoog opleidingsniveau dan bij mensen met een laag opleidingsniveau, waardoor een hoog opleidingsniveau bijdraagt aan de bestendigheid van een burgerinitiatief (Ibid). Bovendien hebben hoogopgeleiden vaak een sterkere binding met de publieke sector (Ibid). Hierdoor weten ze beter waar ze voor bepaalde dingen terecht kunnen en hoe de overheid werkt (Ibid). Dit leidt ertoe dat ze eenvoudiger hun weg vinden binnen publieke sector om zo officiële steun te vergaren (Ibid). Tevens hebben hoogopgeleiden meestal meer eigen middelen en een groter netwerk (Ibid). Dit netwerk kunnen ze gebruiken om de steun voor het initiatief te vergroten (Ibid).

Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak (2006, p. 46) zien een verschil in werkwijze tussen initiatiefnemers met een hoog opleidingsniveau en initiatiefnemers met een middelbaar opleidingsniveau. De eerste groep gaat democratischer te werk, terwijl de tweede groep autocratischer werkt en derhalve meer steunt op een centrale actor (Ibid). Dit laatste is negatief voor de bestendigheid van het initiatief, vanwege de afhankelijkheid van een enkele actor (Igalla & Van Meerkerk, 2015, p. 29). Wanneer die actor wegvalt, is de kans aanwezig dat het initiatief instort (Ibid). De democratische werkwijze van de hoogopgeleiden leunt meer op de groep als geheel en is daarmee minder broos (Hurenkamp et al, 2006, p. 46; Igalla & Van Meerkerk, 2015, p. 29) . Dit soort initiatieven hebben betere connecties met andere netwerken en beschikken daarmee over een groter kapitaal waardoor bestendige burgerinitiatieven vaak geïnitieerd zijn door mensen met een hoog opleidingsniveau (Uitermark, 2012, p. 7). Uit het onderzoek van Igalla en Van Meerkerk (2015, p. 51) blijkt echter dat persoonlijke kenmerken van initiatiefnemers, waaronder het opleidingsniveau, niet van invloed zijn op de bestendigheid van een burgerinitiatief. Hetzelfde geldt voor Van der Zwaard en Specht (2013). Zij (p. 28) baseren op basis van Kullberg (2009) en Bakker (2011) dat mensen met een hoog en middelbaar opleidingsniveau niet significant meer gebruikmaken van burgerinitiatieven dan mensen met een laag opleidingsniveau. Door deze tegenstrijdigheid blijft er onduidelijkheid bestaan. Vanwege deze onduidelijkheid wordt in dit onderzoek een hoog opleidingsniveau niet als voorwaarde gezien voor succesvolle zelforganisatie. In tegenstelling tot een hoog opleidingsniveau zijn een viertal andere zaken wel een voorwaarde voor succesvolle zelforganisatie.

3.2: Voorwaarden voor succesvolle zelforganisatie

Uit de literatuur zijn vier voorwaarden voor succesvolle zelforganisatie afgeleid: de aanwezigheid van onderling vertrouwen, de aanwezigheid van boundary spanners, de aanwezigheid van zwakke verbindingen en de aanwezigheid van een burgergerichte houding van de overheid. Deze vier voorwaarden staan nu centraal. Eerst komen de drie voorwaarden met betrekking tot de maatschappelijke kant van zelforganisatie aan bod. Vervolgens staat de voorwaarde met betrekking tot de rol van de overheid centraal.

Aanwezigheid onderling vertrouwen

Volgens Van Meerkerk, Boonstra en Edelenbos (2013, p.3) is het vooral van belang dat er sprake is van een goede onderlinge relatie tussen initiatiefnemers en de andere betrokken actoren bij zelforganisatie. Op deze manier kan gezamenlijk gewerkt worden aan een succesverhaal, want een goede onderlinge relatie verhoogt de effectiviteit van de samenwerking (p. 3-4). Een goede relatie wordt gekenmerkt door vertrouwen dat zich ontwikkelt door herhaalde onderlinge interactie (Ibid). Netwerkmanagementactiviteiten kunnen een belangrijk middel zijn om actoren bijeen te brengen om

zo het onderlinge vertrouwen te ontwikkelen. Hierdoor kan er onderling begrip ontstaan voor problemen (p. 5). Op deze manier ontstaan er weinig conflicten en is er sprake van wederzijds begrip (p. 6).

Maar wat houdt vertrouwen precies in? Edelenbos en Klijn (2007, p. 29) stellen dat vertrouwen bestaat uit drie elementen: kwetsbaarheid, risico en verwachtingen. Vertrouwen bestaat ten eerste uit kwetsbaarheid, omdat wanneer een actor een andere actor vertrouwt, hij/zij bereid is een open houding aan te nemen en derhalve een kwetsbare houding aanneemt (Ibid). Hij/zij verwacht dat de ander geen opportunistisch gedrag vertoont en dat de ander zijn/haar belangen in overweging neemt (Ibid). Vertrouwen bestaat ten tweede uit risico, omdat een bewust risico wordt genomen op basis van het geloof dat de ander te vertrouwen is (Ibid). Hiermee is onderling vertrouwen een noodzakelijk element voor het nemen van een risicovolle actie (Ibid). Ten derde bestaat vertrouwen uit verwachtingen, omdat vertrouwen uitgaat van een stabiele positieve verwachting van andermans intenties en motieven (Ibid). Op deze manier vermindert vertrouwen onvoorspelbaarheid, complexiteit en ambiguïteit, omdat de ene actor kan anticiperen op het (verwachte) gedrag van de andere actor (Ibid). Op basis van bovenstaande elementen komen Edelenbos en Klijn (2007, p. 30) tot de volgende definitie van vertrouwen: *“een stabiele perceptie van actoren over de intenties van andere actoren dat zij niet overgaan tot opportunistisch gedrag”*.

Van de Wijdeven, De Graaf en Hendriks (2013) benadrukken eveneens het belang van vertrouwen om zelforganisatie tot een succes te maken. Vertrouwen dient echter van twee kanten te komen. Burgers horen ook de beleidsmaker te vertrouwen (Ibid). Dit onderlinge vertrouwen is geen vanzelfsprekendheid, maar iets wat opgebouwd dient te worden (Ibid). Van Marissing en Boutellier (2012) sluiten zich hier bij aan. Volgens hen (p. 35) dienen de initiatiefnemers en de andere actoren vertrouwen te hebben in elkaar om zelforganisatie optimaal te laten renderen. Ze moeten weten wat ze aan elkaar hebben op het moment dat er belemmeringen optreden, zodat ze deze belemmeringen kunnen overwinnen (Ibid). Huygen, Van Marissing en Boutellier voegen daar nog een andere vorm van vertrouwen aan toe: de overtuiging dat hun initiatief van belang is. Er kunnen momenten optreden van twijfel, maar op die momenten dienen de initiatiefnemers vertrouwen te hebben in het belang van hun initiatief (Ibid). Hierbij hebben ze ook het vertrouwen van de andere actoren nodig dat hun initiatief ertoe doet (Ibid).

Troost (2016, p. 108) noemt vertrouwen in de gemeente noodzakelijk om zelforganisatie te kunnen doen slagen. Om zelforganisatie tot een succes te maken, dient er voor de burgers perspectief te zijn om het initiatief voor te zetten (Ibid). Hiervoor moeten de initiatiefnemers vertrouwen voelen vanuit de gemeente dat hun initiatief omarmd wordt (Ibid). Initiatiefnemers die al ervaring hebben met gemeentelijke processen hebben minder behoefte aan het voelen van vertrouwen (Ibid). Zij hebben realistischere verwachtingen van de gemeente, waardoor ze minder snel teleurgesteld raken

en hun vertrouwen minder snel beschaamd wordt (Ibid). Troost stelt dat het voldoende is als de initiatiefnemers vertrouwen hebben in een beleidsmaker. Het is dus niet per se noodzakelijk dat ze vertrouwen hebben in de gemeente in haar algemeenheid (Ibid). Als er één beleidsmaker is die het initiatief omarmt en tot een succes wil maken, kan dit genoeg zijn voor initiatiefnemers om hun initiatief voort te zetten (Ibid).

Kortom, vertrouwen is van groot belang voor het succes van zelforganisatie. Hoe hoger het onderlinge vertrouwen, hoe effectiever de samenwerking tussen de betrokken actoren zal verlopen. Ze dienen te weten wat ze aan elkaar hebben, indien er belemmeringen optreden in het proces. Vertrouwen zorgt ervoor dat mensen onzekerheid accepteren en onzekere beslissingen durven te nemen (Van Meerkerk, 2014, p. 106). Juist bij horizontale en opkomende samenwerking, zoals bij zelforganisatie het geval is, is vertrouwen tussen de initiatiefnemers en andere betrokken actoren noodzakelijk (Ibid). Zulke samenwerking wordt gekenmerkt door onzekerheid over de rollen van de verschillende actoren. Om met deze onzekerheid om te kunnen gaan, is het noodzakelijk dat de iedereen vertrouwen heeft in elkaars intenties en kwaliteiten. Bij het stichten van een nieuwe school is het daarmee van belang dat de initiatiefnemers vertrouwen hebben in de (beleidsmaker van de) gemeente, maar tegelijkertijd ook dat de (beleidsmaker van de) gemeente vertrouwen heeft in de initiatiefnemers. Dit verkleint de kans op conflicten en leidt tot wederzijds begrip, waardoor de problemen die gedurende de stichtingsprocedure op kunnen treden overwonnen kunnen worden.

Aanwezigheid boundary spanners

Voor het opbouwen van vertrouwen is een belangrijke rol weggelegd voor de sleutelpersonen (Van Meerkerk et al., 2013, p. 5). Zij worden gekenmerkt door sterke communicatieve vaardigheden, waardoor ze goed kunnen netwerken en ze verschillende (geïstitutionaliseerde) groepen samen kunnen brengen op zoek naar gezamenlijke belangen en doelen (Ibid).

Ook Van de Wijdeven, De Graaf en Hendriks (2013) benoemen de rol van sleutelpersonen. Zij (p. 24) hebben het over kartrekkers. Zij nemen het voortouw en houden het initiatief op gang (Ibid). De kartrekkers zijn in staat om kansen en mogelijkheden te herkennen en benutten (Ibid). Ze bezitten tevens de gave om een initiatief op touw te zetten (Ibid). De kartrekkers kunnen het echter niet alleen (Ibid). Ze hebben hulp nodig van de zogenoemde verbinders: zij die manoeuvreren tussen de verschillende werelden (systeem- en leefwereld) en netwerken (Ibid). Gezamenlijk moeten zij een gedeeld verhaal opstellen (p. 25). Dit verhaal geeft aan wat er speelt in de buurt, wat het toekomstbeeld is van de buurt en waarom het initiatief van belang is (Ibid). Hiermee wint het initiatief aan betekenis en identiteit, waardoor meerdere mensen betrokken raken bij het initiatief (Ibid). Van den Brink, Van Hulst, De Graaf en Van der Pennen (2012) sluiten zich hier bij aan. Zij stellen dat, zoals zij het noemen, best persons een geloofwaardig verhaal dienen te hebben. Hiermee nemen zij het

informele leiderschap op hun schouders (Ibid). Dit vereist het onderhouden van contact met de klanten, identificeren van wat zij willen, het enthousiasmeren van mensen, het samenwerken met mensen, het bestuderen van de mogelijkheden, het opstellen van een strategie en het bouwen aan een netwerk (Ibid).

Van Meerkerk (2014) heeft het niet over kartrekkers of best persons, maar over boundary spanners. Boundary spanners zijn volgens Van Meerkerk (2015, p. 225) *“personen die actief werken op de grens van hun organisatie”*. Boundary spanners zorgen voor inter-organisatorische relaties (Ibid). Ze staan bekend om hun inlevingsvermogen, omdat ze begrijpen wat de andere actoren wensen (Ibid). Boundary spanners gaan op zoek naar de overeenkomsten en vormen de individuele belangen om tot gezamenlijke belangen om zo een duurzame relatie op te bouwen (Ibid). Van Meerkerk (p. 226) omschrijft boundary-spanning als *“een combinatie van samenhangende activiteiten die gericht zijn op het verbinden van verschillende actoren uit het domein van de overheid, het maatschappelijk veld en het bedrijfsleven, het opbouwen van duurzame relaties tussen deze actoren, en evoluerende netwerkprocessen te verbinden met intra-organisatorische processen”*. Boundary-spanning herbergt hiermee drie activiteiten. Ten eerste worden mensen en processen over de grenzen van organisaties verbonden (Ibid). Ten tweede wordt alle relevante informatie geselecteerd en ten derde wordt deze informatie over de grens heen vertaald (Ibid).

In tegenstelling tot Van Meerkerk (2014) heeft Specht (2012) het niet over boundary spanners, maar over professionals. Specht (p. 186) stelt dat professionals een rol hebben bij zelforganisatie. Professionals beschikken in tegenstelling tot burgers vaak wel over bepaalde competenties in (niet-)materiële zin en hebben meestal toegang tot relevante netwerken (Ibid). Bovendien beschikken professionals over de benodigde doorzettingsmacht om iets tot stand te brengen, waardoor het dus niet alleen maar bij praten blijft. Tot slot stelt Specht (p. 187) dat de overheid vaak niet in staat is om op een goede manier om te gaan met zelforganisatie. In dat geval kan de professional een verbindende factor zijn tussen de burgers en de overheid om op die manier alsnog tot succesvolle zelforganisatie te komen (Ibid).

Waar Van Meerkerk het had over drie activiteiten van boundary-spanning, komt Specht met twee rollen van een professional. De eerste rol is het ondersteunen van plannen en ideeën van burgers (Specht, 2012, p. 196). Dit kan op een aantal manieren. Zo kan de professional volgens Specht (p. 197) contacten leggen met andere instanties en/of actoren, de professional kan informatie opvragen, (beleid)stukken lezen of als woordvoerder dienen. De tweede rol is het in beweging krijgen van burgers (p. 196). Hierbij is het volgens Specht (p. 197) van belang dat de professional de juiste balans vindt tussen het ondersteunen van de burgers en zelf aan de slag te gaan. Dit vereist ervaring en deskundigheid (Ibid).

Van der Stoep (2014) en Hillier (2011) gaan een stap verder dan Van Meerkerk en Specht. Van Meerkerk en Specht benadrukken voornamelijk het inlevingsvermogen van een boundary spanner /professional en de capaciteit om verschillende werelden te verbinden. Hierbij geven de boundary spanners/professionals geen richting aan het proces. Van der Stoep en Hillier stellen beide wel dat er richting gegeven kan worden aan het proces. Van der Stoep (p. 192) stelt net als Van de Wijdeven, De Graaf en Hendriks (2013) dat verbinders een verhaal moeten bouwen. Zulke verhalen kunnen verleiden tot actie en kunnen weerstand tegen verandering tegengaan, doordat de verhalen aandacht genereren en ideeën verkopen (Van der Stoep, 2014, p. 192). Hillier (2011, p. 518) noemt dit strategic navigation. Dit is *“a conversation that weaves between specific episodes or events and local or micro stories, the networks and coalitions, assemblages and agencements of governance processes and the macro of governance cultures”*. Bij strategic navigation horen risico's, omdat de initiatiefnemers niet de volledige controle hebben (Boonstra, 2015, p. 348). Het is een route waarin er verbindingen worden gezocht met gelijkgezinden en waarin het pad wordt gekozen van de minste weerstand om uiteindelijk het doel te bereiken (Ibid).

Boonstra (2015, p. 349) stelt dat 'navigators', ook wel planners genoemd, altijd een middenpositie vervullen. Ze behoren tot de buitenposten van een organisatie (Ibid). Hiermee behoren ze zowel niet tot de officiële organisatie die ze vertegenwoordigen als niet tot de omgeving van die organisatie (Ibid). Planners kunnen vanuit de samenleving, de overheid en het bedrijfsleven komen (p. 361). Dit leidt tot een verschil in focus. Zij die vanuit de samenleving komen, focussen met name op specifieke belangen (Ibid). Zij die vanuit de overheid komen, focussen vooral op representativiteit en bij hen die vanuit het bedrijfsleven komen, ligt de focus meestal op het maken van winst (Ibid). Planners kunnen volgens Boonstra (Ibid) professionals zijn, maar dit hoeft niet per se.

Boonstra heeft samen met Vogel en Slob (2014, p.1) onderzoek gedaan naar de interactie tussen burgerinitiatieven en de institutionele wereld van de gemeente Almere. Hierbij hebben zij ook gekeken naar de rol van, zoals zij het noemen, navigators. Zij (p. 4) stellen dat de navigator verantwoordelijk is voor de continue bepaling van plek en situatie. Het burgerinitiatief moet langs verschillende afdelingen binnen de gemeente om uiteindelijk te bloeien te komen (Ibid). Het is aan de navigator om deze weg te plaveien (Ibid). Hij/zij moet dingen, die nog niet evident zijn, mogelijk maken (Ibid). Deze rol kan door meerdere personen worden ingevuld en hoeft dus niet per se één persoon te zijn (p. 5). De navigator is bekend met de belangen van het initiatief als met de belangen van de gemeente (p. 6). Het is aan hem/haar om hier de juiste route in te vinden (Ibid). Hiervoor is het noodzakelijk dat de navigator is staat is om snel te schakelen, omdat de route onbekend is en er derhalve onverwachte zaken kunnen optreden (Ibid).

Een andere naamgeving voor boundary spanners die in de literatuur voorkomt is best persons. Van den Brink, Van Hulst, De Graaf en Van der Pennen (2012) stellen dat zulke personen een essentiële

rol spelen in het succes van zelforganisatie. Ze zijn verantwoordelijk voor het informele leiderschap (Ibid).

Burt (2004) heeft het vervolgens over 'between-group brokers'. Dit zijn mensen die vaak goede ideeën hebben omdat ze aan de rand van een sociale groep staan met een brugfunctie naar andere sociale groepen (p. 349). Volgens Burt kunnen zij optreden als verbinding tussen verschillende netwerken (Ibid). Between-group brokers zijn bekend met verschillende manieren van denken en doen doordat meningen en gedragingen binnen groepen meer gelijk zijn dan tussen groepen (Ibid). Door hun verbindende rol zijn zij bekend met het denken en doen van meerdere netwerken en dat geeft hen meer opties om uit te kiezen (Ibid). Tevens zien zij informatie eerder en breder en zijn vervolgens in staat om dit te vertalen dwars door de structurele gaten in de informatiestroom tussen de verschillende groepen heen (p. 353-354). Deze structurele gaten bestaan omdat mensen zich focussen op activiteiten binnen hun eigen groep (p. 353). De between-group brokers zijn hier de uitzondering op, omdat zij wel in staat zijn om informatie vanuit meerdere groepen mee te krijgen (Ibid). Zij vormen hiermee een brug over de structurele gaten tussen groepen (p. 354). Zij hebben toegang tot een bredere diversiteit aan informatie en ze hebben ervaring in het vertalen van informatie langs meerdere groepen (Ibid). Hiermee hebben zij een voordeel in het ontdekken en ontwikkelen van belonende mogelijkheden, waardoor zij beter in staat zijn om tot goede ideeën te komen en daarmee om zelforganisatie tot een succes te maken (Ibid).

Samenvattend, boundary spanners spelen een belangrijke rol in het proces van zelforganisatie. Ze zijn vooral van belang vanaf het moment dat de initiatiefnemers in aanraking komen met de gemeente. De boundary spanner vervult met zijn/haar communicatieve vaardigheden namelijk de verbindingsrol tussen de betrokken actoren uit de verschillende domeinen, zoals de overheid en het maatschappelijk middenveld. Bij de stichtingsprocedure vervullen ze een verbindingsfunctie tussen zij die de school willen stichten en de betreffende gemeente. De boundary spanner kan een van de initiatiefnemers zijn, iemand uit de gemeente of beide. Daarnaast is er in het stichtingsproces een rol weggelegd voor de professional: de profielorganisatie. Deze organisatie kan de initiatiefnemers aanvullen qua competenties en toegang tot een groter netwerk. Tevens kan de professional een verbindende factor zijn tussen de boundary spanner vanuit het initiatief en de boundary spanner vanuit de gemeente, indien de gemeente niet in staat is om op een goede manier met zelforganisatie om te gaan. De belangrijkste rol is echter niet weggelegd voor de professional maar voor de boundary spanners. Zij kunnen richting geven aan het proces van zelforganisatie door het opbouwen van een verhaal dat verleidt tot actie en weerstand tegen verandering tegengaat. Door deze verleiding tot actie zullen steeds meer mensen het initiatief steunen en mee helpen. Boundary spanners zijn in staat om een duurzame relatie op te bouwen door alle betrokken actoren te verbinden door de verschillende werelden samen te brengen. Dit doen ze met behulp van zwakke verbindingen.

Aanwezigheid zwakke verbindingen

Granovetter (1973, p. 1361) stelt dat de verbindingen tussen mensen sterk, zwak en afwezig kunnen zijn. Of een verbinding sterk, zwak of afwezig is hangt af van de mate van intensiteit en intimiteit van het contact (Ibid). Sterke verbindingen worden derhalve gekenmerkt door een hoge mate van intensiteit en intimiteit, terwijl zwakke verbindingen worden gekenmerkt door een lage mate van intensiteit en intimiteit. Deze zwakke verbindingen zijn volgens Granovetter onmisbaar voor succesvolle zelforganisatie. De structuur van een netwerk kan zelforganisatie namelijk zowel faciliteren als blokkeren (p. 1373). Indien de structuur van een netwerk bestaat uit allemaal sterke verbindingen is er sprake van een gemeenschap die bestaat uit diverse in zichzelf gekeerde groepen (Ibid). De verbindingen binnen een groep zijn hier heel sterk, maar de verbindingen richting andere groepen zijn afwezig (Ibid). Verbindingen richting andere groepen zijn namelijk zwakke verbindingen (p. 1369). Deze zwakke verbindingen faciliteren volgens Granovetter zelforganisatie. Zij fungeren als brug tussen de verschillende netwerken, wat ervoor zorgt dat een initiatief zich kan uitbreiden naar andere netwerken en hiermee kan groeien (p. 1373). Om meerdere mensen mee te krijgen met het initiatief zijn er derhalve zwakke verbindingen nodig.

Evenals Granovetter (1973) stellen Igalla en Van Meerkerk (2015) dat een netwerk meerdere vormen van structuur kan aannemen. Zij koppelen dit aan een burgerinitiatief. Het netwerk van een burgerinitiatief kan een gecentreerde vorm aannemen en daarmee afhankelijk zijn van één of enkele actoren, maar het kan ook bestaan uit meerdere groepen waardoor het netwerk minder gecentreerd is (p. 28-29). Hoe meer gecentreerd het netwerk is, hoe minder bestendig het burgerinitiatief is volgens Igalla en Van Meerkerk. Dit komt omdat het initiatief dan van weinig actoren afhankelijk is (p. 29). Indien één van deze actoren wegvalt, is dit sterk merkbaar bij het initiatief, omdat het lastig is op te vangen (Ibid). Tevens kan op basis van de structuur van het netwerk worden nagegaan of het mogelijk is om een connectie aan te gaan met een ander netwerk (Ibid). Hoe meer connecties een netwerk kan aangaan met andere netwerken, hoe groter het kapitaal wordt waaruit het netwerk kan putten (Ibid). Dit versterkt eveneens de bestendigheid van een burgerinitiatief (Uitermark, 2012, p. 7).

Een vorm van een netwerkstructuur dat sterk gecentreerd is, is de sternetwerkstructuur (Baldassari & Diani, 2007, p. 740-741; Igalla & Van Meerkerk, 2015, p. 29). Hierbij is er sprake van één centrale actor (Ibid). Indien deze actor wegvalt, is er een kleine kans dat het burgerinitiatief blijft bestaan (Ibid). Een initiatief met zo'n netwerkstructuur is derhalve erg broos (Ibid). Dit heeft een negatief effect op de bestendigheid van het burgerinitiatief (Ibid). De fully connected netwerkstructuur is minder gecentreerd, omdat het niet bestaat uit één centrale actor (Ibid). Alle actoren staan onderling met elkaar in contact en dragen allen verantwoordelijkheid (Ibid). Deze actoren kunnen zijn allemaal in staat om connecties aan te gaan met andere netwerken, waardoor

zo'n netwerk niet afhankelijk is van één centrale actor en daarmee is de fully connected netwerkstructuur minder broos (Ibid). Dit betekent echter niet dat het vertrek van één of meerdere actoren geen gevolgen heeft voor het burgerinitiatief, maar de bestendigheid is sterker dan bij de sternetwerkstructuur (Ibid). Tot slot is er het polycentrische netwerk (Ibid). De structuur van dit netwerk is het minst gecentreerd (Ibid). Dit netwerk bestaat uit een aantal groepen van actoren die met elkaar in connectie staan (Ibid). Deze netwerkstructuur kent derhalve zwakke verbindingen. Indien er een actor wegvalt, wordt de betreffende groep meer broos, maar voor het gehele netwerk heeft dit amper tot geen gevolgen (Ibid). Dit komt omdat de verantwoordelijkheden verdeeld zijn over de verschillende groepen, waardoor geen enkele groep veel macht bezit (Ibid). Dit leidt ertoe dat het burgerinitiatief zeer bestendig is (Ibid).

Al met al zijn zwakke verbindingen onmisbaar voor succesvolle zelforganisatie. Deze verbindingen faciliteren zelforganisatie doordat ze als brug fungeren tussen verschillende netwerken. Tevens is een burgerinitiatief minder fragiel wanneer er zwakke verbindingen bestaan, omdat het initiatief dan niet afhankelijk is van een of enkele actoren. Dit vergroot bovendien het kapitaal waaruit het netwerk kan putten. Dit alles leidt tot een hogere mate van bestendigheid van een burgerinitiatief waarmee de kans op succesvolle zelforganisatie groeit. Dit maakt dat de sternetwerkstructuur de minst ideale vorm voor zelforganisatie is, terwijl het polycentrische netwerk de meest ideale vorm is voor zelforganisatie. Het polycentrische netwerk bestaat uit een aantal groepen van actoren die met elkaar in verbinding staan en kent daarmee zwakke verbindingen. De verantwoordelijkheden zijn over de groepen verdeeld, waardoor het wegvallen van één of enkele actoren nauwelijks invloed heeft op het verloop van het proces van zelforganisatie. Indien de initiatiefnemers van het stichten van een nieuwe school erin slagen om ook meerdere groepen te vormen en de verantwoordelijkheden te verdelen, zal dit leiden tot een grotere kans op succes.

Tot zover de maatschappelijke kant van zelforganisatie. Hoewel het initiatief bij maatschappelijke actoren ligt, betekent dit niet dat de overheid geheel buitenspel staat. Zij speelt wel degelijk een rol in het proces.

Indien de overheid ervoor kiest om de burger meer ruimte te geven en zelforganisatie centraal te zetten, dan verschuift de focus van de overheid van government naar governance (De Bruijn & Gerrits, 2015, p. 32). Government is volgens Lievens (2015, p. 2) een term die refereert naar een model voor het uitoefenen van macht binnen een staat gebaseerd op principes als soevereiniteit, territorialiteit en burgerschap. Governance daarentegen refereert naar nieuwe methoden om de samenleving te sturen en reguleren (Ibid). Meestal wordt governance geïdentificeerd met de opkomst van netwerken en publieke en private actoren bij het oplossen van concrete problemen zonder dat zij over dwingende macht beschikken (Ibid). Dit vergt een andere rol

van de overheid. In hoofdstuk twee is de stichtingsprocedure voor nieuwe scholen beschreven. Deze procedure bestaat uit vier stappen: het oprichten van een rechtspersoon, de aanvraag om op het plan van scholen van een gemeente terecht te komen, het besluit van de gemeenteraad en tot slot het besluit van de minister. De overheid komt in deze procedure derhalve formeel aan bod bij de laatste twee stappen. Dit betekent echter niet dat de overheid helemaal geen rol speelt in de stappen daarvoor. De overheid kan de initiatiefnemers ondersteunen gedurende het proces van zelforganisatie. De laatste voorwaarde voor succesvolle zelforganisatie betreft derhalve de houding die de overheid hiervoor dient aan te nemen.

Aanwezigheid burgergerichte houding van de overheid

Beleid wordt meestal gesteund door uitgebreide systemen van controle en verantwoordelijkheid, waarbij geen ruimte is voor creativiteit (Boonstra & Boelens, 2011, p. 117). Boonstra en Boelens stellen echter dat de overheid minder randvoorwaarden moet opstellen als ze echt goed wil samenwerken met andere actoren. Volgens hen dienen er institutionele afspraken gemaakt te worden die het mogelijk maken om relaties en samenwerking met andere actoren onafhankelijk te laten ontwikkelen (Ibid). Zhang, De Roo en Van Dijk (2015, p. 173) sluiten zich hier bij aan. Volgens hen raken sommige beleidsmakers in de war van zelforganisatie. Dit kan leiden tot een reactie van meer regulering om zo meer macht terug te nemen (Ibid). Zij raden dit echter af. Zhang, De Roo en Van Dijk stellen voor om juist minder te reguleren en op die manier meer ruimte te geven aan zelforganisatie om zich te ontwikkelen. De onafhankelijkheid van initiatiefnemers van zelforganisatie moet gewaardeerd worden (p. 174). De actoren dienen op elkaar en op elkaars kwaliteiten te vertrouwen (Ibid). Vermeij en Steenbekkers (2011, p. 121) stellen dat burgers pas de verantwoordelijkheid pakken als ze het vertrouwen en daarmee ook de ruimte krijgen van de overheid om hun eigen standpunten te ontplooien en hun eigen capaciteiten en vaardigheden in te zetten. Dit houdt echter niet in dat de overheid een passieve houding kan aannemen. Ze dient wel kritisch te blijven meedenken om op die manier gezonde tegenspraak te bieden (Van de Wijdeven, 2012, p. 255).

Van Meerkerk, Boonstra en Edelenbos (2013) gaan eveneens in op de rol van de overheid bij zelforganisatie. Zij (p. 21) stellen dat het van belang is dat de (geïstitutionaliseerde) groepen van rol kunnen verwisselen. De overheid dient te accepteren dat ze niet langer de centrale actor is, maar dat ze slechts één van de actoren is, waardoor er een andere rol is weggelegd voor de overheid (Ibid). Van Meerkerk, Boonstra en Edelenbos (p. 21-22) benadrukken de faciliterende rol van de overheid. De overheid is niet de actor die het proces initieert, maar wel de actor die het proces kan faciliteren (Ibid). Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak (2006, p. 58) hebben het daarentegen juist niet over een faciliterende overheid, maar over een uitnodigende en betrouwbare. De overheid hoort zich volgens hen niet terug te trekken, maar juist zelfbewust op te stellen (Ibid). Zij stellen dat de overheid een

initiërende rol kan spelen, indien ze daar baat bij heeft (Ibid). Het probleem hierbij is echter dat er dan geen sprake meer is van pure zelforganisatie. Zelforganisatie dient altijd te beginnen vanuit de samenleving. In de loop van het proces komt de overheid hierbij om de hoek kijken, maar de overheid vormt nooit het startpunt. De overheid kan wel open staan voor zelforganisatie en betrokken zijn bij het proces, maar ze kan in het geval van zelforganisatie niet uitnodigend zijn.

De overheid behoort de burger derhalve ruimte te geven zonder zich volledig afzijdig te houden (Van de Wijdeven, De Graaf & Hendriks, 2013, p. 30; Van der Zwaard & Specht, 2013, p. 56). Het bieden van maatwerk is het belangrijkste (Van de Wijdeven, De Graaf & Hendriks, 2013, p. 30). Dit is echter lastig te concretiseren. Het vereist volgens Van de Wijdeven, De Graaf en Hendriks een overheid die flexibel met haar rol kan omgaan, om zo ieder initiatief optimaal te kunnen ondersteunen. Initiatiefnemers hebben zowel behoefte aan bewegingsruimte als aan rugdekking (p. 33). Dit houdt in dat de hoeveelheid bureaucratie beperkt dient te worden, omdat uitgebreide procedures en overleggen een initiatief lam kunnen leggen (Ibid). Maar het volledig afzijdig houden van de overheid werkt ook niet, want de overheid kan heel belangrijk zijn als aanvullende rol voor de initiatiefnemers (Ibid). Wanneer een initiatief onder vuur ligt, kan de steun van een beleidsmedewerker bijvoorbeeld bijdragen aan de voortgang van het initiatief (p. 34). Bovendien kan het al helpen als de beleidsmedewerker betrokkenheid toont door aandacht en waardering te geven aan het initiatief (Ibid; Van der Zwaard & Specht, 2013, p. 39-40). Dit kan de initiatiefnemers een goed gevoel geven en daarmee een steuntje in de rug zijn (Van de Wijdeven et al., 2013, p. 34). Oude Vrielink en Van de Wijdeven (2006, p. 28) stellen dat initiatiefnemers het vooral belangrijk vinden dat er naar hen geluisterd wordt. De overheid dient daarnaast niet alleen maar te overleggen, maar ook echt in actie te komen (Ibid).

Oude Vrielink en Verhoeven zien net als Van de Wijdeven, De Graaf en Hendriks een aanvullende rol voor de overheid. Oude Vrielink en Verhoeven (2011, p. 380) hebben het over aanvullen in plaats van invullen. De overheid dient derhalve een dienende rol te vervullen, waarmee ze initiatiefnemers vertrouwen en ruimte geeft om te werk te gaan (p. 380-381). Dit vergt een andere onderlinge relatie tussen overheid en burger (p. 381). Bij zelforganisatie dient de relatie te bestaan uit samenwerking en partnerschap (Ibid). Oude Vrielink en Verhoeven (p. 383) noemen dit een burgergerichte houding van de overheid. Hierbij is het van belang dat de doelen van burgers centraal staan en dat ze daar waar dat nodig is worden ondersteund (Ibid).

Al met al is het dus van belang dat de overheid de ruimte geeft aan zelforganisatie. De overheid dient te accepteren dat ze niet langer de centrale actor is, maar slechts een van de actoren. Dit houdt in dat de overheid zich derhalve niet volledig afzijdig dient te houden. De overheid is nog steeds een belangrijke actor in het proces, maar vervult een meer aanvullende rol in plaats van een centrale rol. Van de Wijdeven, De Graaf en Hendriks (2013) verwoorden het mooi: de overheid moet

initiatiefnemers zowel bewegingsruimte als rugdekking geven. Dit houdt in dat de overheid initiatiefnemers dient durven los te laten om het initiatief zo niet lam te leggen, maar tegelijkertijd dient de overheid hen wel aan te vullen daar waar dat nodig is. Bij de procedure van het stichten van een school kan de overheid initiatiefnemers met name aanvullen bij de zoektocht naar een geschikte locatie voor de huisvesting indien de school van start mag gaan. Zonder locatie kan de school niet starten. Een onwelwillende gemeente kan hierdoor de start van een nieuwe school uitstellen. Uiteindelijk is het de verantwoordelijkheid van gemeentes om basisscholen te voorzien van huisvesting, waardoor de betreffende gemeente de start van een nieuwe school niet definitief kan tegenhouden door geen locatie te regelen.

3.2: Samenvatting

Op basis van bovenstaande theorie bestaan er een viertal voorwaarden voor succesvolle zelforganisatie: de aanwezigheid van onderling vertrouwen tussen de betrokken actoren bij het stichten van nieuwe scholen, de aanwezigheid van boundary spanners, de aanwezigheid van zwakke verbindingen tussen de betrokken actoren bij het stichten van nieuwe scholen en de aanwezigheid van een burgergerichte houding van de overheid.

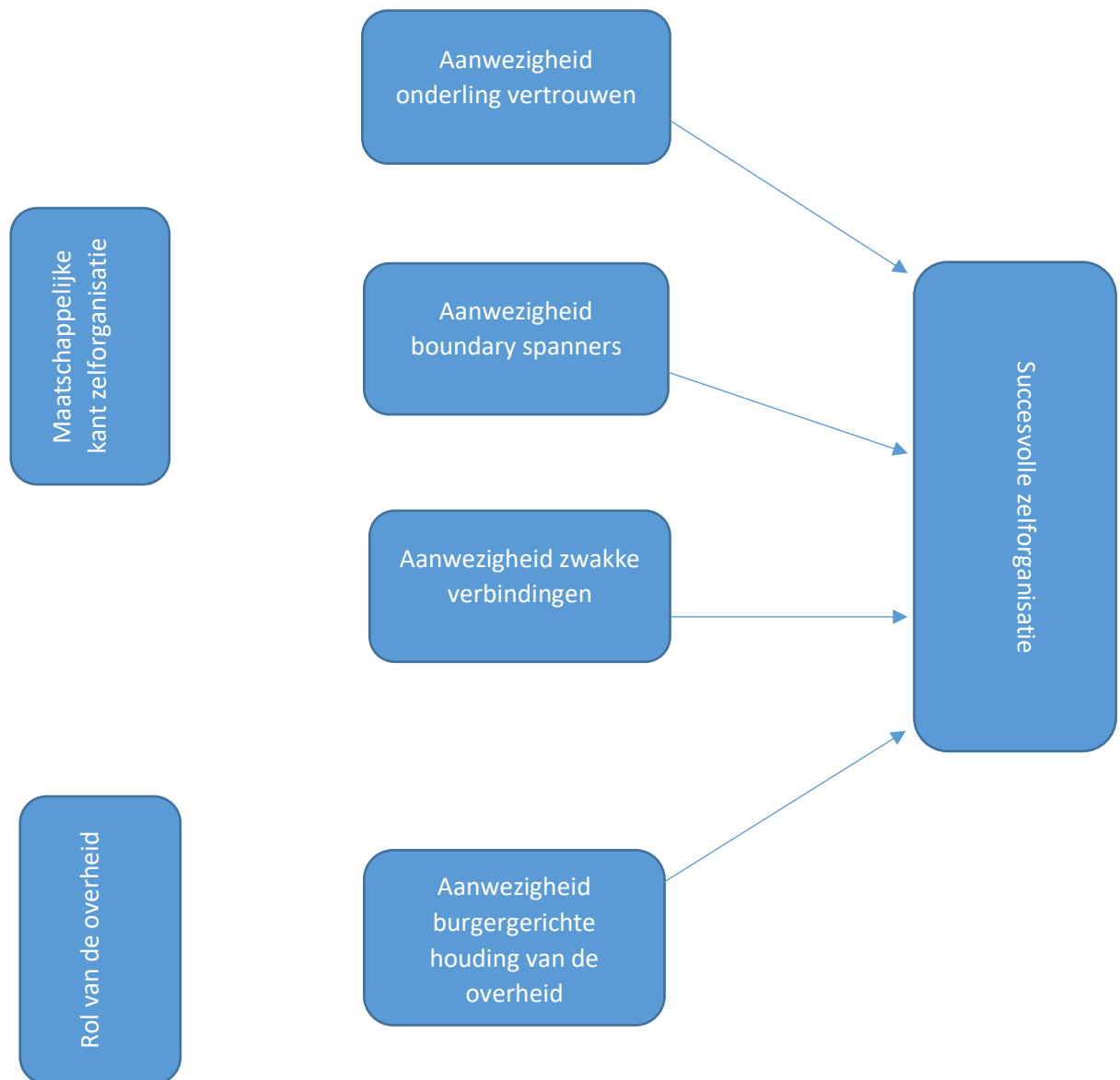
Zonder onderling vertrouwen tussen alle betrokken actoren wordt het lastig om zelforganisatie succesvol vorm te geven. Hoe hoger het onderlinge vertrouwen, hoe effectiever de samenwerking zal verlopen. Door vertrouwen durven mensen onzekerheid te accepteren en onzekere beslissingen te nemen, wat juist bij horizontale samenwerking, zoals bij zelforganisatie het geval is, noodzakelijk is. Bij het stichten van een nieuwe school is het daarmee van belang dat de initiatiefnemers vertrouwen hebben in de (beleidsmaker van de) gemeente, maar tegelijkertijd ook dat de (beleidsmaker van de) gemeente vertrouwen heeft in de initiatiefnemers. Dit verkleint de kans op conflicten en leidt tot wederzijds begrip, waardoor de problemen die gedurende de stichtingsprocedure op kunnen treden overwonnen kunnen worden.

Voor het bouwen van een goede onderlinge relatie is een belangrijke rol weggelegd voor de boundary spanners. De boundary spanner vervult met zijn/haar communicatieve vaardigheden namelijk de verbindingsrol tussen de betrokken actoren uit de verschillende domeinen, zoals de overheid en het maatschappelijk middenveld. Bij de stichtingsprocedure vervullen ze een verbindingsfunctie tussen zij die de school willen stichten en de betreffende gemeente. De boundary spanner kan een van de initiatiefnemers zijn, iemand uit de gemeente of beide. Zij trekken de kar gedurende het proces en nemen anderen mee met hun initiatief.

Om anderen mee te krijgen zijn er zwakke verbindingen nodig. Deze verbindingen zijn onmisbaar voor succesvolle zelforganisatie, omdat ze als brug fungeren tussen verschillende netwerken en hiermee het initiatief minder afhankelijk maken van één of enkele actoren, wat positief

is voor de bestendigheid van het initiatief. Indien de initiatiefnemers van het stichten van een nieuwe school erin slagen om ook meerdere groepen te vormen en de verantwoordelijkheden te verdelen, zal dit leiden tot een grotere kans op succes.

Naast deze voorwaarden aan de kant van de maatschappelijke actoren, speelt ook de overheid een rol bij zelforganisatie. De overheid is echter niet meer de centrale actor. Haar rol is dus meer op afstand. De overheid dient het proces te faciliteren, ruimte te geven en daar waar het nodig is aan te vullen. Bij de procedure van het stichten van een nieuwe school kan de overheid initiatiefnemers met name aanvullen bij de zoektocht naar een geschikte locatie voor de huisvesting indien de school van start mag gaan. Zonder locatie kan de school niet starten. Een onwelwillende gemeente kan hierdoor de start van een nieuwe school uitstellen. Uiteindelijk is het de verantwoordelijkheid van gemeentes om basisscholen te voorzien van huisvesting, waardoor de betreffende gemeente de start van een nieuwe school niet definitief kan tegenhouden door geen locatie te regelen.



Figuur 2: Conceptueel model

Hoofdstuk 4: Methodologie

Nadat in het vorige hoofdstuk de theorie van dit onderzoek centraal stond, gaat dit hoofdstuk in op de methodologie. Eerst wordt er aandacht besteed aan de onderzoeksmethode. Daarna komt de dataverzameling ter sprake. Vervolgens worden de selectiecriteria voor respondenten besproken. Ook komt in dit hoofdstuk de operationalisatie aan bod. Vervolgens volgt de data-analyse om het hoofdstuk daarna af te sluiten met de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

4.1: Onderzoeksmethode

Dit onderzoek maakt gebruik van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Dit was echter niet de enige optie. De onderzoeksmethode had ook kwantitatief kunnen zijn. Bij een kwantitatieve onderzoeksmethode ligt de focus op cijfermatige informatie, zoals cijfers over personen, organisaties en objecten (Verhoeven, 2018, p. 25). Hierbij worden aan alle gegevens een getal toegekend om vervolgens aan de hand van de getallen een objectieve meting te doen (Ibid). Het doel is om kenmerken te verwerken en verwachtingen over resultaten te toetsen (Ibid). Dit kan door gebruik te maken van statistische technieken, ook wel instrumenten van de kwantitatieve methode genoemd (Ibid.).

Kwalitatief onderzoek is dé methode om de aard en context van verschijnselen te bestuderen (Philipsen & Vernooy-Dassen, 2004, p. 288). Het is een geschikte methode om te onderzoeken hoe mensen zaken ervaren en vanuit welke invalshoek ze deze zaken beoordelen (p. 289). Hiermee levert deze methode kennis op over de invalshoeken van waaruit respondenten naar de wereld kijken, over de correlatie tussen zaken en de context waarin het zich voordoet (Ibid). Deze kennis wordt op een open en flexibele wijze verzameld en vervolgens niet in cijfers, maar in alledaagse taal verwerkt (Verhoeven, 2018, p. 25). De keuze voor de kwalitatieve onderzoeksmethode is gebaseerd op een drietal argumenten.

Ten eerste doet een kwalitatieve analyse meer recht aan complexiteit van de werkelijkheid dan een kwantitatieve analyse (Van Thiel, 2010, p. 136). Bij dit onderzoek is de kwalitatieve methode daarmee geschikter, omdat de respondenten derhalve niet per se een eenduidig antwoord dienen te geven maar in eigen woorden hun ervaringen kunnen overbrengen. Op deze manier komen de ervaringen van de initiatiefnemers van een nieuwe school en andere betrokken actoren centraal te staan en ontstaat er een duidelijk beeld van hoe hun proces van zelforganisatie verloopt en welke knelpunten zij daarbij tegenkomen. Dit sluit aan bij het deels inductieve karakter van dit onderzoek. In de interviews met de respondenten kunnen ook ervaringen naar voren komen die buiten het theoretisch kader van dit onderzoek vallen. Derhalve is het survey geen geschikte methode, omdat deze ervaringen via een schriftelijke enquête niet grondig naar voren kunnen treden.

Ten tweede is de talige informatie uit een kwalitatief onderzoek rijk aan informatie (Bleijenbergh, 2015, p. 12). Dit zorgt ervoor dat de onderzoeker, ondanks het kleine aantal waarnemingseenheden toch uitspraken kan doen over een verschijnsel dat zich afspeelt in de sociale werkelijkheid (Ibid). Hierdoor is het niet nodig om met de stichters van alle scholen te spreken, maar is het voldoende om met een gerichte selectie van initiatiefnemers en andere betrokken actoren te spreken. Een nadeel aan deze methode is dat het verzamelen van talige informatie meer tijd kost dan het verzamelen van cijfermatige informatie (Ibid). Hierdoor bestaat een kwalitatief onderzoek uit minder waarnemingseenheden dan een kwantitatief onderzoek, om het onderzoek behapbaar te houden (Ibid). Dit is een nadeel van kwalitatief onderzoek ten opzichte van kwantitatief onderzoek, maar door de rijkheid aan informatie vormt dit nadeel geen probleem.

Ten derde is kwalitatief onderzoek een goede methode om iets te zeggen over processen die zich in de loop der tijd afspelen (Bleijenbergh, 2015, p. 13). Kwalitatief onderzoek bestaat uit algemene uitspraken die wat globaler zijn vanwege het beperkte aantal onderzoekseenheden (p. 14). Dit beperkte aantal onderzoekseenheden is een nadeel van de kwalitatieve methode, omdat hiermee geen goed beeld ontstaat van hoe krachtig de samenhang precies is, maar daarentegen ontstaat er wel een goed beeld van hoe de variabelen correleren en hoe daaruit patronen ontstaan (Ibid).

Al met al kleven er enkele nadelen aan de kwalitatieve onderzoeksmethode, maar deze nadelen wegen voor dit onderzoek minder zwaar dan de voordelen van de kwalitatieve methode. De volgende paragraaf zet uiteen op welke manier de data voor dit kwalitatieve onderzoek wordt verzameld.

4.2: Dataverzameling

De data worden in dit onderzoek verzameld door houden van meerdere interviews met verschillende respondenten. De keuze had ook kunnen vallen op een observatie of een kwalitatieve inhoudsanalyse (Vennix, 2011, p. 253). De methode van observatie is een wijze van opdoen van kennis zonder dat de onderzoeker intervenueert (p. 258). Op deze manier wordt de sociale werkelijkheid zo echt mogelijk in kaart gebracht (Ibid). Dit maakt de observatie een geschikte methode om menselijk gedrag te observeren (Bleijenbergh, 2015, p. 73; Van Thiel, 2007, p. 68). Daarentegen is deze methode ongeschikt voor dit onderzoek, omdat de procedure van het stichten van nieuwe scholen geen sociale situatie is die van binnenuit een organisatie kan worden onderzocht. De kwalitatieve inhoudsanalyse heeft betrekking op bestaande communicatieproducten, zoals teksten, audiovisueel materiaal en archiefmateriaal die tot stand zijn gekomen zonder toedoen van de onderzoeker (Vennix, 2011, p. 262). Het is aan de onderzoeker om de interpretatie van dit bestaande materiaal te achterhalen (p. 263). Er is echter weinig bestaand materiaal met betrekking tot de procedure van het stichten van

nieuwe scholen ter beschikking. Derhalve is de keuze gevallen op de methode van interviews, omdat door middel van interviews er in de diepte gevraagd kan worden aan de betrokken actoren bij de procedure van het stichten van een school hoe zij dit proces van zelforganisatie ervaren.

Het afnemen van een goed interview is volgens Vennix (2011, p. 254) niet eenvoudig. Een interview is volgens hem (p. 255) *“een interactieproces tussen ten minste twee personen”*. In dit interactieproces vindt communicatie plaats en de kwaliteit van de communicatie wordt grotendeels bepaald door de houding van de onderzoeker (Ibid). Dit is voornamelijk het geval als er gevoelige informatie besproken wordt (Ibid). Een juiste houding van de onderzoeker is dan heel belangrijk om goede gegevens te kunnen verzamelen (Ibid). Dit betreft zowel verbaal als non-verbaal (p. 256). Verbaal gaat het om zaken als tempo, intonatie en toonhoogte (Ibid). Non-verbaal gaat het om zaken als gezichtsuitdrukkingen en gebaren (Ibid).

Het interview is geen perfecte methode. Bleijenbergh (2015, p. 73) stelt dat de sociale interactie die plaatsvindt tijdens een interview zowel een kracht als een zwakte is. Enerzijds kan het de respondent uitdagen om dingen te zeggen die hij/zij niet snel zegt (Ibid). Anderzijds kan het ertoe leiden dat de respondent sociaal wenselijk gaat antwoorden in plaats van de waarheid te vertellen (Ibid). Een ander nadeel van interviews is dat deze vertrouwen op het geheugen van de respondenten, maar mensen vergeten zaken, halen dingen door elkaar en hebben een gekleurd geheugen (Ibid). Hierdoor kan er onjuiste data verzameld worden.

De methode van het interview kent echter niet alleen nadelen. Het is volgens Bleijenbergh (2015) een goede manier om informatie te krijgen over de gedeelde betekenis die respondenten aan een sociaal verschijnsel toekennen (p. 73) en het leidt tot meer diverse en rijke informatie (p. 74). Bovendien biedt deze methode de kans om door te vragen indien de antwoorden onduidelijk zijn (Van Thiel, 2007, p. 106). In welke mate deze sterke punten worden benut, hangt af van de keuze van een bepaalde interviewvariant.

De interviewvarianten verschillen in de mate waarin ze vooraf zijn gestructureerd. De ene uiterste variant is zeer gestructureerd terwijl de andere uiterste variant zeer open is. De meest gestructureerde variant bestaat uit vragen die vooraf zijn geformuleerd, waarvan de volgorde vaststaat en waarbij er antwoordcategorieën zijn opgesteld waaruit de respondent dient te kiezen (Vennix, 2011, p. 253). Bij de meest open variant zijn de vragen vooraf niet vastgelegd en bepaalt de onderzoeker pas tijdens het interview welke vragen hij/zij gaat stellen (Vennix, 2011, p. 253). Bleijenbergh (2015, p. 76) noemt dit een ongestructureerd interview. Tussen deze twee uitersten zitten twee varianten van een halfgestructureerd interview. Bij de ene variant zijn de vragen vooraf geformuleerd, maar is de respondent vrij in zijn/haar antwoorden (Bleijenbergh, 2015, p. 74). Vooraf is een volgorde in vragen aangebracht, maar hier kan gedurende het interview van worden afgeweken

(Ibid). Bij de andere variant kiest de onderzoeker vooraf een aantal onderwerpen uit die gedurende het interview aan bod dienen te komen (Vennix, 2011, p. 253).

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het halfgestructureerde interview, waarbij de vragen vooraf zijn geformuleerd, maar de respondent vrij is in zijn/haar antwoorden. Hiervoor is gekozen omdat deze variant enerzijds sturing geeft aan het interview doordat de vragen vooraf zijn geformuleerd, maar anderzijds ook ruimte geeft aan de respondent om in alle vrijheid zijn/haar eigen antwoord te formuleren. De vragen worden afgeleid uit de theorie en vastgelegd in een interviewgids. Er is vooraf nagedacht over de volgorde, maar de onderzoeker kan door het verloop van het gesprek beslissen om de volgorde aan te passen.

Het halfgestructureerde interview heeft daarentegen een aantal voordelen. Zo kan de onderzoeker zelf sturen welke informatie gedurende het interview wordt besproken (Bleijenbergh, 2015, p. 74). Tevens wordt hierdoor aan alle respondenten dezelfde vragen gesteld, wat positief is voor de betrouwbaarheid van het onderzoek (Ibid). Daarnaast past deze variant goed bij een deductief onderzoek, waarin vanuit de theorie naar de praktijk wordt gewerkt en derhalve de interviewvragen uit de theorie dienen te zijn afgeleid. Dat is lastig wanneer de vragen niet vooraf zijn geformuleerd. Er kleeft echter ook een nadeel aan deze variant. Er is minder ruimte om uitgebreid in te gaan op onverwachte zaken dan bij de ongestructureerde variant, wat een nadelig effect heeft op de validiteit van het onderzoek (p. 74-75). De halfgestructureerde interviews worden met een diverse respondenten gehouden. Hoe deze selectie van respondenten tot stand is gekomen, is het onderwerp van de volgende paragraaf.

4.3: Selectie van respondenten en documenten

Bij de selectie van respondenten is relevantie het belangrijkste criteria (Bleijenbergh, 2015, p. 76). In dit onderzoek zijn drie groepen actoren relevant: initiatiefnemers, gemeentes en profielorganisaties.

De eerste relevante groep betreft de initiatiefnemers van het stichten van een nieuwe school. Het betreft zowel initiatiefnemers van scholen die geslaagd zijn in hun missie, als initiatiefnemers van scholen die het niet is gelukt om een nieuwe school te stichten. Daarnaast worden er interviews afgenomen met initiatiefnemers die via een beroepszaak een school hebben gesticht zodat ook dit gedeelte van de procedure meegenomen wordt in het onderzoek. Het contact met deze initiatiefnemers is ontstaan via mijn stageorganisatie VBS. De initiatiefnemers hebben ervaring met de stichtingsprocedure en zijn daarmee relevant om de maatschappelijke kant van de procedure te belichten. Burgers die wel het idee en de wil hadden om een school te stichten, maar nooit zo ver zijn gekomen om het initiatief daadwerkelijk te starten, vallen buiten het domein van dit onderzoek. Dit onderzoek richt zich op de knelpunten die burgers en andere betrokken actoren ervaren gedurende

het proces van zelforganisatie in de praktijk van het stichten van een school en niet op burgers die niet in staat zijn om over te gaan tot zelforganisatie.

De tweede relevante groep respondenten betreft gemeenteambtenaren die betrokken zijn geweest bij het stichten van een school in hun gemeente. Het betreft onder meer gemeentes waarin initiatieven zijn genomen door initiatiefnemers waarmee tevens een interview wordt gehouden. Hiermee wordt ook het perspectief van de gemeente belicht. Helaas wordt er geen interview gehouden met iemand van de gemeente Almere (een stad waar de laatste jaren meerdere scholen zijn gesticht). De gemeente Almere heeft echter wel aangeraden om een interview te plannen met Sandra Bley van het Onderwijsbureau Meppel. Zij is als adviseur huisvesting betrokken bij de stichting van scholen. Om de kant van de overheid in het stichtingsproces van nieuwe scholen te belichten is er niet alleen met gemeentes gesproken. Ook wordt er een interview gehouden met de coördinerend beleidsmedewerker bij het beleidsdirectie primair onderwijs van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De derde relevante groep betreft de profielorganisaties. Zij behartigen de belangen van scholen met een lidmaatschap bij de betreffende profielorganisatie. Tevens helpen ze initiatiefnemers bij het stichten van een nieuwe school. Derhalve bezitten zij veel kennis over dit proces en kunnen ze bijdragen aan creëren van een algemeen beeld. Er wordt slechts met vier van de zes profielorganisaties een interview gehouden: VBS, Verus, VGS en VOS/ABB. Er wordt geen interview gehouden met het Landelijk Verband van Gereformeerde Schoolverenigingen (LVGS), omdat zij initiatiefnemers niet ondersteunen bij het stichten van een nieuwe school. Zij werken op dit gebied, en op andere gebieden, nauw samen met Verus. Tevens wordt er helaas geen interview gehouden met de Islamitische Schoolbesturen Organisatie (ISBO). Om dit op te vangen wordt er wel een interview gehouden met Arzu Yandere. Zij heeft jaren bij ISBO gewerkt en ze ondersteunt nog altijd initiatiefnemers bij het stichten van een nieuwe school.

Tot slot wordt er een interview gehouden met Marjolein Ploegman. Zij is door zowel een initiatiefnemer als door de coördinerend beleidsmedewerker bij OCW aangeraden. Ze heeft in het verleden zelf een school opgericht en wordt door anderen nog steeds gezien als een kenner als het gaat om scholenstichting. Al met al geven deze respondenten een compleet beeld van het proces van het stichten van een nieuwe school, omdat de drie relevante groepen actoren in de praktijk van het stichten van een nieuwe school allen aan bod komen.

Overzicht:

Initiatiefnemers

- De Nieuwe School
- IKC Hei en Bos

- De Omniumschool
- SIPOR
- De Schoolwerkplaats
- De Maashorstschool
- Marjolein Ploegman

Gemeentes

- Amsterdam
- Berg en Dal
- Uden
- Velsen
- Onderwijsbureau Meppel
- Ministerie van OCW

Profielorganisaties

- Vereniging voor algemeen Bijzondere Scholen (VBS)
- Vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs (Verus)
- Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS)
- Vereniging voor openbare en algemeen toegankelijke scholen (VOS/ABB)
- Arzu Yandere

4.4: Operationalisatie

Om te achterhalen of de voorwaarden voor succesvolle zelforganisatie in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen knelpunten vormen, is het van belang dat de onderzoeker de onafhankelijke variabelen meetbaar maakt. Op deze manier kunnen de theoretische concepten in de praktijk waargenomen worden. Hiervoor dienen de definities uit het theorie hoofdstuk omgezet te worden in operationele definities (Vennix, 2011, p. 171). Hiermee wordt de stap gezet van abstracte theoretische definities naar empirisch waarneembare zaken (p. 172). De operationele definitie geeft uitsluitel over wie/wat wel of niet tot het domein van de definitie behoren (p. 171). Dit proces van operationaliseren bestaat volgens Vennix (p. 174) uit vier stappen. De eerste stap is de theoretische definitie, stap twee is de operationele definitie, stap drie het opstellen van indicatoren en tot slot stap vier: het opzetten van een waarnemingsinstrument (Ibid). In dit onderzoek is het waarnemingsinstrument een interviewgide die de basis vormt voor de interviews met de diverse respondenten.

Het centrale begrip in dit onderzoek is zelforganisatie. Zelforganisatie is door Van der Velden (2011, p. 7) gedefinieerd als: *“een duurzaam maatschappelijk initiatief van burgers, dat is ontstaan los van instituties, waarbij verantwoordelijkheid en zelforganiserend vermogen voor een belangrijk deel in handen blijft van de initiatiefnemers”*. Zelforganisatie dient succesvol ingevuld te worden. De afhankelijke variabele van dit onderzoek is daarmee: succesvolle zelforganisatie. Om tot succesvolle zelforganisatie te komen, dient aan de volgende vier voorwaarden te worden voldaan: aanwezigheid van onderling vertrouwen, aanwezigheid van boundary spanners, aanwezigheid van zwakke verbindingen en tot slot aanwezigheid van een burgergerichte houding van de overheid. Tabel 2 geeft een overzicht van de operationalisatie van deze vier voorwaarden.

De succesvoorwaarde aanwezigheid van onderling vertrouwen valt uiteen in drie dimensies: kwetsbaarheid, risico en verwachtingen (Edelenbos & Klijn, 2007, p. 29). Er is sprake van kwetsbaarheid wanneer respondenten een open houding aannemen, ze geen opportunistisch gedrag van anderen verwachten en ze de verwachting hebben dat anderen zijn/haar belangen in overweging nemen (Ibid). Er is sprake van risico als de respondenten bewuste risico's durven te nemen (Ibid). Er is sprake van verwachtingen als de respondenten stabiele positieve verwachtingen hebben van andermans intenties en motieven (Ibid).

De succesvoorwaarde aanwezigheid van boundary spanners bestaat uit de dimensie bezit van specifieke vaardigheden. Het betreft de vaardigheden netwerken en het verbinden van verschillende actoren/leefwerelden/domeinen. Tenminste één betrokken actor in het stichtingsproces dient deze vaardigheden te bezitten.

De succesvoorwaarde aanwezigheid van zwakke verbindingen valt uiteen in de dimensies intensiteit en intimiteit van het contact (Granovetter, 1973, p. 1361). Er is sprake van de aanwezigheid van zwakke verbindingen, indien er contacten aanwezig zijn met een lage intensiteit en intimiteit (Ibid). Tevens valt deze succesvoorwaarde uiteen in de dimensie vorm van de structuur van het netwerk (Igalla & Van Meerkerk, 2015, p. 28-29). De vorm kan variëren van gecentreerd tot niet gecentreerd (Ibid). Hoe meer gecentreerd de vorm is, hoe minder zwakke verbindingen er aanwezig zijn (Ibid).

De succesvoorwaarde aanwezigheid van een burgergerichte houding van de overheid bestaat uit de dimensies 'doelen van burgers staan centraal' en 'burgers worden daar waar dat nodig is ondersteund' (Oude Vrielink & Verhoeven, 2011, p. 380). Deze dimensies zijn aanwezig indien de doelen van burgers centraal staan en zij daar waar dat nodig is worden ondersteund (Ibid).

Bij de voorwaarden aanwezigheid van onderling vertrouwen, aanwezigheid van zwakke verbindingen en aanwezigheid van een burgergerichte houding van de overheid zijn de dimensies en indicatoren tot stand gekomen op basis van de theorie. Bij de voorwaarde aanwezigheid van boundary spanners zijn de dimensies en indicatoren zelf opgesteld.

Tabel 2: Operationalisatie

Voorwaarde	Dimensie	Indicator	Score
Aanwezigheid van onderling vertrouwen	Kwetsbaarheid	Respondenten nemen een open houding aan	Wel of geen knelpunt
		Respondenten verwachten geen opportunistisch gedrag van de ander	Wel of geen knelpunt
		Respondenten verwachten dat de ander zijn/haar belangen in overweging neemt	Wel of geen knelpunt
	Risico	Respondenten durven bewuste risico's te nemen	Wel of geen knelpunt
	Verwachtingen	Respondenten hebben stabiele positieve verwachtingen van andermans intenties en motieven	Wel of geen knelpunt
Aanwezigheid van boundary spanners	Bezit van specifieke vaardigheden	Aanwezigheid van één of meerdere personen die goed kunnen netwerken	Wel of geen knelpunt
		Aanwezigheid van één of meerdere personen die verschillende actoren/leefwerelden/domeinen met elkaar kunnen verbinden	Wel of geen knelpunt
Aanwezigheid van zwakke verbindingen	Intensiteit contact	Mate van intensiteit van het contact	Wel of geen knelpunt
	Intimiteit contact	Mate van intimiteit van het contact	Wel of geen knelpunt
Aanwezigheid van een burgergerichte houding van de overheid	Doelen van burgers staan centraal	Mate waarin de doelen van burgers centraal staan	Wel of geen knelpunt

	Burgers daar waar nodig ondersteunen	Mate waarin de burgers, daar waar dat nodig is, worden ondersteund	Wel of geen knelpunt
--	--------------------------------------	--------------------------------------------------------------------	----------------------

4.5: Methode van data-analyse

Via een kwalitatieve inhoudsanalyse kunnen teksten, verkregen door interviews, geanalyseerd worden (Bleijenbergh, 2015, p. 101). Boeije (2005, p. 63) definieert de kwalitatieve inhoudsanalyse als volgt: *“Analyseren is de uiteenrafeling van de gegevens over een bepaald onderwerp in categorieën, het benoemen van deze categorieën met begrippen, en het aanbrengen en toetsen van relaties tussen de begrippen in het licht van de probleemstelling”*. Bij deze methode worden derhalve de verzamelde gegevens verdeeld in categorieën per onderwerp. Aan iedere categorie wordt vervolgens een begrip toegerekend. Deze begrippen staan bekend als codes (Bleijenbergh, 2015, p. 101). Deze codes kunnen zowel heel vaag als heel concreet zijn (Ibid). Ze zorgen ervoor dat de onderzoeker dat wat hij/zij concreet empirisch heeft waargenomen kan verbinden met abstracte theorieën (Ibid). Bij coderen wordt er gekeken in welke patronen de codes zich voordoen en hoe deze codes onderling correleren (p. 101-102).

Coderen kan zowel inductief als deductief (Bleijenbergh, 2015, p. 102). Bij inductief coderen komen theoretische uitspraken tot stand op basis van empirisch materiaal (Ibid). Dit is een open benadering, omdat de onderzoeker nog geen theoretische verwachtingen in zijn/haar hoofd heeft (Ibid). Dit is wel het geval bij deductief coderen. De analyse is dan juist op basis van de theorie, doordat op basis van wetenschappelijke literatuur een codeerschema tot stand komt (Ibid). Dit schema kan eventueel worden aangepast gedurende het onderzoek (p. 102-103). Binnen deductief coderen ligt de nadruk op centrale concepten, dimensies en indicatoren (p. 103). Hierbij is een centraal concept het meest abstract en een indicator het meest concreet. Dit onderzoek kent een deductieve codeerbenadering, omdat de interviews worden gehouden met behulp van een interviewgide die op basis van de theorie tot stand is gekomen.

Naast het onderscheid tussen inductief en deductief coderen, bestaat een onderscheid tussen handmatig en computerondersteunend coderen (Bleijenbergh, 2015, p. 103). Bij handmatig coderen schrijft de onderzoeker zelf de codes, terwijl de onderzoeker bij computerondersteunend coderen gebruikt maakt van ATLAS.ti, NVivo of Kwalitan (p. 103-104). Handmatig coderen is tijdsintensief, maar geeft wel een goed overzicht van de verzamelde gegevens (p. 103). Computerondersteunend coderen is echter systematischer dan handmatig coderen (p. 104). Vandaar dat in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van computerondersteunend coderen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het programma Atlas.ti.

Dit alles is mogelijk, omdat de interviews worden opgenomen. Hierdoor kan het interview worden teruggeluisterd om het gesprek vervolgens nauwkeurig uit te werken. De opname maakt het maken van aantekeningen gedurende het interview overbodig, waardoor er beter geluisterd kan worden, er meer non-verbaal contact is en er hiermee een sterkere sociale interactie ontstaat (Vennix, 2011, p. 258). Het interview wordt niet tot op de letter precies uitgeschreven, maar de uitwerking is dermate uitgebreid dat er een duidelijk en compleet beeld van het gesprek ontstaat.

4.6: Betrouwbaarheid

Het is voor de kwaliteit van het onderzoek van belang dat een onderzoek betrouwbaar is. Dit betreft volgens Verhoeven (2018, p. 32) *“de mate waarin het onderzoek vrij is van toevallige fouten”*. Toevallige fouten zijn die zaken in een onderzoek die niet gecontroleerd kunnen worden, omdat de oorzaak onbekend is (Ibid). Dit verlaagt de herhaalbaarheid van het onderzoek, omdat een andere onderzoeker deze toevallig fouten niet kan herhalen waardoor het onderzoek niet volledig op dezelfde manier kan worden uitgevoerd (p. 33). Een goed onderzoek dient derhalve zowel onafhankelijk te zijn van het meetinstrument als van de onderzoeker (Vennix, 2011, p. 186). Dit leidt tot gelijke resultaten bij herhaling, wat een onderzoek betrouwbaar maakt. Het herhalen van een onderzoek is bij kwalitatief onderzoek echter niet eenvoudig (Ibid). Indien respondenten een vragenlijst voor de tweede keer dienen in te vullen, kan hun bereidheid om mee te werken aan het onderzoek zijn afgenomen (Ibid). Bovendien kunnen de respondenten eventueel nog een aantal antwoorden herinneren waarmee de herhaling beïnvloed wordt door de eerste keer (p. 187). Dit maakt het bij kwalitatief onderzoek lastig om de betrouwbaarheid te meten.

De betrouwbaarheid wordt in dit onderzoek gewaarborgd door het gebruik van halfgestructureerde interviews. Doordat de gespreksonderwerpen vooraf vaststaan is de kans op toevallige meetfouten klein. Een andere wijze waarop de betrouwbaarheid wordt versterkt is de opname van de gesprekken. Hierdoor hoeft de onderzoeker geen aantekeningen te maken en kan hij/zij zich volledig op het interview zelf richten. Tevens is het door de opname mogelijk om het interview meerdere malen terug te luisteren, waardoor er geen twijfel ontstaat over het transcript van het interview. De betrouwbaarheid wordt eveneens versterkt doordat de gestelde vragen tot stand komen op basis van de operationalisatie, terwijl de operationalisatie weer gebaseerd is op de theorie. Dit versterkt de systematiek van het onderzoek en draagt bij aan de onafhankelijkheid van het onderzoek ten opzichte van de onderzoeker. Al met al is hiermee de betrouwbaarheid van dit onderzoek gewaarborgd. Naast de betrouwbaarheid is ook de validiteit van belang voor de kwaliteit van het onderzoek.

4.7: Validiteit

Naast het begrip betrouwbaarheid speelt het begrip validiteit een centrale rol bij de kwaliteit van een onderzoek. Volgens Vennix (2011, p. 70) is er sprake van een valide onderzoek als dit empirisch meet wat het theoretisch veronderstelt. Indien dit het geval is, worden systematische fouten voorkomen (p. 186). Verhoeven (2018) maakt een onderscheid tussen interne en externe validiteit. Hierbij is de interne validiteit gelijk aan de validiteit van Vennix: een onderzoek is valide als het onderzoek meet wat het theoretisch veronderstelt. Externe validiteit is volgens Verhoeven (2018, p. 34) de generaliseerbaarheid van een onderzoek. Dit houdt in dat een in eerste instantie specifieke uitspraak algemeen geldig is (Ibid). Volgens Bleijenbergh (2015, p. 120) is het meten van de externe validiteit bij een kwalitatief onderzoek lastiger dan bij een kwantitatief onderzoek, omdat bijvoorbeeld de letterlijke uitkomsten niet altijd generaliseerbaar zijn (Ibid). In deze gevallen kunnen de patronen eventueel gegeneraliseerd worden (Ibid). Binnen kwalitatief onderzoek is interne validiteit volgens Bleijenbergh echter van groter belang dan externe validiteit.

Binnen dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het interview als methode van dataverzameling. Het gebruik van interviews als methode is positief voor de interne validiteit, omdat deze methode geschikt is om gericht naar specifieke informatie te vragen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 219). Door het gebruik van halfgestructureerde interviews is er ruimte om door te vragen en om naar toelichting te vragen. Dit draagt bij aan het beter meten van de variabelen. De methode van het interview heeft echter niet alleen voordelen. De respondenten kunnen sociaal wenselijke antwoorden geven. Deze antwoorden stroken derhalve niet altijd met de werkelijkheid, wat een negatieve impact heeft op de interne validiteit van het onderzoek.

Doordat er geen drie methoden van dataverzameling worden gebruikt, is er geen sprake van triangulatie van methoden. Dit kan de validiteit van het onderzoek verminderen. Om dit op te vangen worden er interviews afgelegd met verschillende soorten actoren om zo meerdere perspectieven op de procedure van het stichten van nieuwe scholen te belichten. Derhalve wordt een compleet beeld verkregen.

4.8: Samenvatting

Dit onderzoek maakt gebruik van een kwalitatieve onderzoeksmethode. De keuze voor deze methode is gemaakt, omdat een kwalitatieve analyse meer recht doet aan de complexiteit van de werkelijkheid dan een kwantitatieve analyse. Daarnaast is de talige informatie uit een kwalitatief onderzoek rijk aan informatie. Bovendien is het een goede methode om iets te kunnen zeggen over processen die zich in de loop der tijd afspelen. De data in dit onderzoek wordt verzameld middels interviews. Bij deze methode is gekozen voor de variant halfgestructureerd. Hierdoor kan de onderzoeker zelf sturen welke

informatie gedurende het interview wordt besproken. Tevens wordt hierdoor aan alle respondenten dezelfde vragen gesteld. Deze selectie van respondenten bestaat uit initiatiefnemers van nieuwe scholen, gemeenteambtenaren en/of wethouders met de portefeuille onderwijs en profielorganisatie. De interviewvragen komen tot stand op basis van de operationalisatie, terwijl deze operationalisatie weer is gebaseerd op de theorie. De verzamelde data wordt verdeeld in categorieën per onderwerp. Aan iedere categorie wordt vervolgens een begrip toegekend. Deze begrippen staan bekend als codes. Deze codes kunnen zowel heel vaag als heel concreet zijn. Ze zorgen ervoor dat de onderzoeker dat wat hij/zij concreet empirisch heeft waargenomen kan verbinden met abstracte theorieën. Bij coderen wordt er gekeken in welke patronen de codes zich voordoen en hoe deze codes onderling correleren. De kwaliteit van dit onderzoek wordt gegarandeerd door de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek zo goed mogelijk te waarborgen.

Hoofdstuk 5: Resultaten

In dit hoofdstuk staan de resultaten van dit onderzoek centraal. In eerste instantie staan de resultaten met betrekking tot de voorwaarde aanwezigheid van onderling vertrouwen centraal. Vervolgens komt de voorwaarde aanwezigheid van boundary spanners aan bod gevolgd door de voorwaarde aanwezigheid zwakke verbindingen. Tot slot staat de voorwaarde aanwezigheid burgergerichte houding van de overheid centraal.

5.1: Aanwezigheid onderling vertrouwen

Vertrouwen is van groot belang voor het succes van zelforganisatie. Edelenbos en Klijn (2007, p. 29) stellen dat vertrouwen bestaat uit drie elementen: kwetsbaarheid, risico en verwachtingen.

5.1.1: Kwetsbaarheid

Vertrouwen bestaat ten eerste uit het element kwetsbaarheid, omdat wanneer een actor een andere actor vertrouwt, hij/zij bereid is een open houding aan te nemen (Ibid). Hij/zij verwacht dat de ander geen opportunistisch gedrag vertoont en dat de ander zijn/haar belangen in overweging neemt (Ibid).

Vanuit het perspectief van de initiatiefnemers zijn de ervaringen wisselend. In eerste instantie ervoeren ze een afwijzende houding van de gemeente. 'We hebben al genoeg goede scholen' is een reactie die meerdere initiatiefnemers te horen kregen. Een van de initiatiefnemers denkt dat deze afwijzende houding ten grondslag ligt aan de kosten die een nieuwe school voor een gemeente met zich meebrengen en de onervarenheid bij gemeentes met de stichtingsprocedure voor een school (Respondent A). Dit laatste geldt met name bij kleine gemeentes (Ibid). Een grote gemeente als Amsterdam heeft juist veel ervaring met het stichten van nieuwe scholen (Ibid). Binnen een grote gemeente vormt de komst van een nieuwe school een minder grote bedreiging voor de bestaande schoolbesturen dan in een kleine gemeente (Ibid). Dit is voor kleinere gemeentes een extra motivatie om een meer gesloten houding aan te nemen (Ibid). Een andere initiatiefnemer voegt naast het kostenargument toe dat de electorale achterban van gemeentelijke partijen een rol speelt. Raadsleden willen herkozen worden en daardoor is het niet in hun belang om hun kiezers in het harnas te jagen.

De afwijzende houding vanuit de gemeente duurt echter niet gedurende het gehele stichtingsproces. Vanaf het moment dat de minister de aanvraag had goedgekeurd, ervoeren alle initiatiefnemers medewerking van de gemeente. De betrokken gemeenteambtenaar denkt met de initiatiefnemers mee in een samenwerkingsrelatie gebaseerd op vertrouwen.

Ook wat betreft de bestaande schoolbesturen zijn de ervaringen vanuit het perspectief van de initiatiefnemers wisselend. Het merendeel van de bestaande schoolbesturen is tegen de stichting van een nieuwe school, omdat dit een bedreiging vormt voor hun leerlingenaantal (Respondent B, D, E, F

& G). Toch zijn er ook voorbeelden waarvan zij het nut van scholenvernieuwing zien. Zij willen de initiatiefnemers helpen bij de stichting van een nieuwe school, zolang dit niet ten koste gaat van hun eigen scholen (Respondent A). Bereidwillige schoolbesturen gaven aan de initiatiefnemers aan dat zij vanuit hun schooldirecteuren druk voelen om geen hulp te bieden aan nieuwe initiatieven (Respondent C). Schooldirecteuren zijn (nog) meer bezig met leerlingenaantallen op een school dan schoolbesturen (Ibid). Een directeur ziet daarmee een groter gevaar in een nieuwe school dan een bestuurder.

Vanuit de gemeentes klinkt vooral het geluid dat de houdingen van alle partijen niet volledig open zijn (Respondent I & K). Respondent K benadrukt dat er altijd sprake is van een spanningsveld tussen eigen belangen en het grotere algemene belang. Deze gemeente probeert een gelijk speelveld te creëren waarin iedereen gelijke toegang heeft tot de informatie. Hierbij is het zoeken naar de juiste balans. In het geval van nieuwbouwwijken gaat de gemeente met bestaande schoolbesturen in gesprek om afspraken te maken over welke scholen daar komen. Bij deze gesprekken schuiven geen initiatiefnemers aan, omdat zij de gemeente nog geen zekerheid kunnen bieden. Respondent I gaf eveneens aan dat hun houding niet volledig open was. In verband met de leerlingenkrimp waren zij in eerste instantie niet heel enthousiast over een nieuwe school: *'Een extra school zou alleen maar tot meer onrust leiden binnen de scholengemeenschap'*.

Vanuit een gemeente klinkt ook kritiek richting de initiatiefnemers. Respondent I had het fijn gevonden als de initiatiefnemers voortijdig contact met ze had opgenomen in plaats van dat de aanvraag uit het niets op tafel lag. Tevens had hij/zij het gevoel dat de initiatiefnemers slechts van de gemeente verlangden dat zij een kruisje zouden zetten op de goede plek.

De profielorganisaties geven aan dat betrokken partijen zoals de gemeente en bestaande schoolbesturen meestal negatief tegenover de komst van een nieuwe school staan (Respondent M, N & O). In het geval van bestaande schoolbesturen kan dit lastig zijn voor een profielorganisatie als het gaat om haar eigen leden. Toch geeft respondent M aan in dit geval voor de vrijheid van onderwijs te kiezen en derhalve het initiatief te ondersteunen. Aan het bestaande schoolbestuur wordt dan uitgelegd dat het principiële recht om een school te stichten zwaarder weegt dan het belang van een bestaande school.

Wat betreft gemeentes spelen er volgens profielorganisaties een aantal factoren die ervoor zorgen dat ze tegen de komst van een nieuwe school zijn. Gemeentes kunnen tegen zijn als ze merken dat er vooral leerlingen van buiten de gemeente naar de school zullen gaan (Respondent M). In dat geval dient een gemeente haar schaarse middelen in te zetten, terwijl leerlingen uit de eigen gemeente er geen gebruik van maken (Ibid). Dit is extra problematisch doordat het gemeentefonds voor het primair onderwijs zo is ingericht dat een gemeente geld krijgt voor het aantal kinderen van een bepaalde leeftijd binnen de gemeente (Ibid). Een gemeente krijgt derhalve geen extra geld als er

leerlingen van buiten de gemeente komen (Ibid). Een andere factor is de leerlingendaling (Respondent O). Veel gemeenten zijn vooral gericht op hun eigen belang en dat van bestaande schoolbesturen (Respondent O & Q). In een context van leerlingendaling is de komst van een extra school een bedreiging voor het voortbestaan van de bestaande scholen (Respondent O). Vanuit wet- en regelgeving bezien is leerlingendaling bij bestaande scholen echter geen valide argument voor een gemeente om tegen de komst van een nieuwe school te zijn (Respondent Q). Een andere factor van belang is het gebrek aan kennis bij met name de kleinere gemeentes (Ibid). Zij hebben vaak geen ervaring met de stichtingsprocedure (Ibid). Hierdoor kunnen ze in paniek raken en op zoek gaan naar argumenten om de aanvraag af te wijzen (Ibid).

Niet alle gemeentes zijn echter tegen de komst van een nieuwe school. Sommige gemeentes zijn blij met een verrijking van het onderwijsaanbod (Respondent Q). Tevens zijn er voorbeelden dat het college van burgemeester en wethouders wel voorstander is van de komst van een nieuwe school, maar de gemeenteraad niet (Ibid). Het college kijkt vaak meer juridisch naar de aanvraag, terwijl de raad een meer politieke blik heeft (Ibid).

Al met al blijkt dat de houding van alle betrokken partijen vaak niet geheel open is, waardoor het element 'kwetsbaarheid' in het begin van het proces een knelpunt is. Gemeenten staan in eerste instantie meestal negatief tegenover een nieuwe school, omdat ze meer waarde hechten aan hun eigen belangen en dat van bestaande schoolbesturen dan aan het belang van initiatiefnemers. Dit geldt met name voor kleine gemeentes waar weinig tot geen ervaring is met de stichtingsprocedure en waarbij er minder schoolbesturen aanwezig zijn waardoor de komst van een extra school een grotere impact heeft. Deze afwijzende houding is echter niet blijvend. Als de minister de aanvraag goedkeurt, neemt de gemeente in de persoon van de betrokken gemeenteambtenaar een positieve houding aan. Sommige gemeenten geven daarentegen aan dat ook initiatiefnemers een meer open houding aan mogen nemen door de gemeente vooraf in te lichten over de aanvraag om op het plan van scholen te komen. Tevens stellen zij dat zij als gemeente met meerdere belangen te maken hebben en niet altijd maar een kruisje op de goede plekken kunnen zetten, wat naar hun gevoel wel de wens is van een aantal initiatiefnemers.

5.1.2: Risico

Vertrouwen bestaat ten tweede uit het element risico, omdat een bewust risico wordt genomen op basis van het geloof dat de ander te vertrouwen is (Ibid). Hiermee is onderling vertrouwen een noodzakelijk element voor het nemen van een risicovolle actie (Ibid).

Het stichten van een nieuwe school gaat niet zonder het nemen van risico's. Initiatiefnemers noemen het stichten van een school in z'n geheel een risico. Een tweetal initiatiefnemers hadden, ondanks het nadrukkelijke advies van anderen, toch besloten een school te stichten, wat ze daarmee

als een risico zagen (Respondent C & F). Tevens is er sprake van een financieel risico (Respondent D & G). Respondent D gaf aan dat hij/zij privé financieel in risico was totdat de meerjarenbegroting door de verzekering werd goedgekeurd. Ook het delen van de onzekerheid over het wel of niet starten van de school richting de belangstellende ouders wordt als een risico ervaren, vanwege de kans dat ouders hierdoor afhaken (Respondent A). Diezelfde ouders nemen ook een risico door hun kind(eren) in te schrijven op een nieuwe school (Respondent A & F). Ook de keuze voor een locatie kan risico met zich meebrengen. Een van de initiatiefnemers vertelde dat ze een locatie aangeboden kregen aan de rand van hun voedingsgebied (Respondent E). Als ze die locatie hadden geaccepteerd, hadden ze na twee jaar waarschijnlijk moeten verhuizen en dan waren ze de leerlingen die op dat moment waren ingeschreven kwijtgeraakt met nog maar drie jaar te gaan om de stichtingsnorm te halen (Ibid). Toen hebben ze besloten om een jaar later te starten op een meer geschikte locatie (Ibid). Tot slot werd het vinden van geschikt personeel als risico genoemd (Respondent E & G), maar hier stonden meer verhalen tegenover waarin juist naar voren kwam dat dit helemaal geen probleem was, omdat veel leerkrachten er een uitdaging inzien om vanuit een bepaalde visie te werk te gaan (Respondent A, B, C, D & F).

Vanuit het perspectief van gemeentes bezien worden er minder risico's genomen. De meeste gemeentes geven aan wet- en regelgeving te volgen, waardoor het niet aanvoelt als een risico (Respondent I, J & K). Toch doet een gemeente wel investeringen zonder te weten of de school toekomstbestendig is (Respondent L). Ook gaf een van de gemeentes toestemming om omliggende gemeentes mee te nemen in de belangstellingsprognoses (Respondent B). Dit is met name voor gemeentes een risico, omdat zij in tegenstelling tot initiatiefnemers wel contact hebben met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De profielorganisaties geven eveneens aan dat zij niet echte risico's nemen: *'Er is nog geen school, derhalve kan het alleen maar beter worden'* (Respondent O). Zij kunnen zich daarentegen wel voorstellen dat initiatiefnemers risico's nemen (Respondent O & P). Zij moeten er de nodige tijd, moeite en geld insteken (Ibid). Dit is met name in het geval er een beroepsprocedure nodig is (Respondent Q).

Kortom, het element 'risico' vormt geen knelpunt. De risico's liggen voornamelijk bij de initiatiefnemers. Zij zien het stichten van een school in z'n geheel als een risico. De initiatiefnemers hebben zodanig vertrouwen in elkaar dat ze het aandurven om de procedure van het stichten van een school te starten en de gemeentes zijn bereid investeringen te doen zonder dat zij weten of de school toekomstbestendig is.

5.1.3: Verwachtingen

Vertrouwen bestaat ten derde uit het element verwachtingen, omdat vertrouwen uitgaat van een stabiele positieve verwachting van andermans intenties en motieven (Ibid). Op deze manier vermindert vertrouwen onvoorspelbaarheid, complexiteit en ambiguïteit, omdat de ene actor kan anticiperen op het (verwachte) gedrag van de andere actor (Ibid).

De initiatiefnemers hebben wisselende verwachtingen ten aanzien van elkaars intenties en motieven. Zelf ervaren ze vooral grote steun van de betrokken profielorganisatie doordat zij tijd en moeite steken om hen te helpen met hun expertise (Respondent A, C, D, E & G). Daarnaast ervaren ze positieve intenties van ouders, omdat zij de initiatiefnemers op hun woord geloven (Respondent A & D). Dit geldt meestal niet voor bestaande schoolbesturen. Respondent C gaf aan dat een vriendin van haar directeur was op een van de scholen van een bestaand schoolbestuur, maar dat de vriendschap de school niet heeft overleefd. Dit maakt duidelijk dat de verschillende belangen heftige consequenties kunnen hebben. Daartegenover staat een anekdote waarin 25 leerlingen van een bestaande openbare school zouden overstappen naar een nieuwe school (Respondent E). De bestuurder van deze nieuwe school heeft toen de directeur van de openbare school opgebeld om hem/haar in te lichten (Ibid). Tevens heeft de bestuurder de ouders verteld dat het niet de bedoeling is dat ze massaal zouden overstappen naar de nieuwe school, want de betreffende bestuurder wilde een goede onderlinge samenwerking en band hebben met alle besturen (Ibid). Wat betreft de gemeentes is er eerst sprake van een afwijzende houding, maar uiteindelijk is de betrokken gemeenteambtenaar altijd van grote hulp.

Meerdere gemeentes geven aan dat ze het gevoel hadden dat ze worden gewantrouwd door initiatiefnemers: *'Alsof de gemeente het doel heeft om alle initiatieven buiten de deur te houden.'* (Respondent K). Dit wantrouwen voelde voor de betreffende ambtenaar onterecht. Respondent L gaf aan dat iedereen zijn of haar best deed om het initiatief te doen slagen: de initiatiefnemers, het betrokken bestaande schoolbestuur, de wethouder (die het als een kans zag om zichzelf op een positieve wijze te profileren door van de school een succes te maken) en tot slot de ambtenaar zelf. Een aantal gemeentes geven ook aan dat bestaande schoolbesturen niet staan te springen om een nieuwe school, maar dat zij het meestal wel prima vinden zolang de gemeente naast de initiatiefnemers blijft staan en ze niet te stevig gaat ondersteunen (Respondent I & K).

De profielorganisaties bevestigen het beeld dat bestaande schoolbesturen meestal niet blij zijn met een initiatief. Dit kost hen, zeker met de huidige leerlingendaling, leerlingen (Respondent M, N & O). Een van de profielorganisaties geeft aan derhalve veel waarde te hechten aan een gesprek vooraf om te kijken of het huidige scholenaanbod aangepast kan worden aan de wensen van de initiatiefnemers zonder een nieuwe school te stichten (Respondent N). Indien dit niet mogelijk is, doen zij er alles aan om initiatiefnemers te ondersteunen bij het stichten van een toekomstbestendige

school (Ibid). Tevens wordt door respondent R het beeld bevestigd dat gemeentes zeer behulpzaam kunnen zijn ondanks hun afwijzende houding in het begin: *'Nadat de gemeente in eerste instantie heel sceptisch was over de slagingskans, hoorde ik achteraf dat de gemeente veel contact heeft gehad met het ministerie om de aanvraag erdoorheen te krijgen.'*

Al met al vormt het element 'verwachtingen' geen knelpunt. De initiatiefnemers ervaren vooral van de betrokken profielorganisatie en ouders grote steun. Pas later in het proces ervaren ze dit eveneens van gemeentes. Gemeentes proeven deze vorm van wantrouwen van initiatiefnemers. Toch blijkt dat zij uiteindelijk van grote hulp kunnen zijn voor het initiatief, ondanks een sceptische houding in het begin.

5.2: Aanwezigheid boundary spanners

Boundary spanners spelen een belangrijke rol in het proces van zelforganisatie. De boundary spanner vervult met zijn/haar communicatieve vaardigheden namelijk de verbindingsrol tussen de betrokken actoren uit de verschillende domeinen, zoals de overheid en het maatschappelijk middenveld.

5.2.1: Bezit van specifieke vaardigheden

Gedurende het proces van het stichten van een school vervullen meerdere actoren een rol. In deze paragraaf is er aandacht voor deze actoren en hun specifieke eigenschappen en vaardigheden die van belang zijn voor het stichten van een school. Het bezitten van specifieke eigenschappen en vaardigheden is volgens respondent H nodig om succesvol een school te stichten: *'Los van de stichtingssystematiek is het moeilijk om een school te stichten. Er komt heel veel bij kijken. Het is dus een heel zwaar proces. Maar dit is enerzijds ook wel terecht, want het mag ook niet te makkelijk worden.'*

Er zijn een aantal eigenschappen en vaardigheden die in de interviews meerdere malen werden genoemd. Ten eerste is bevologenheid een eigenschap dat ter sprake kwam (Respondent C, G, I & K). De gedrevenheid om er een succes van te maken is nodig om alle tegenslagen gedurende het proces te overwinnen: *'Het is een proces van de lange adem en kost veel tijd en moeite. Het is vallen en weer opstaan.'* (Respondent F). Doordat het een proces van vallen en weer opstaan is, zijn doorzettingsvermogen, lef en geduld belangrijke eigenschappen. Na een tegenslag moeten initiatiefnemers niet bij de pakken neerzitten: *'Als je tegenslagen moeilijk vindt, loop je vast want die zijn inherent aan het stichtingsproces.'* (Respondent A). Ten tweede is het van belang om over communicatieve vaardigheden te beschikken (Respondent A, B, G). Op deze manier kunnen initiatiefnemers mensen van buitenaf werven en meenemen in het proces. Dit kunnen ouders zijn, maar ook politici. Vandaar dat ten derde politieke kennis en de vaardigheid lobbyen ook van belang zijn (Respondent A, B). Voorafgaand aan de beslissende raadsvergadering kan het zeer nuttig zijn om

te lobbyen bij de raadsfracties: *'Ons werd wel duidelijk dat dingen nooit worden besloten in de raadsvergaderingen. Dat gebeurt vooraf in de kamertjes.'* (Respondent A). Weten hoe je gesprekken voert en argumenten aandraagt om politici te overtuigen is derhalve een belangrijke vaardigheid. Bij het overtuigen van politici helpt het als je de steun van ouders hebt, van onbesproken gedrag bent en bestuurlijke ervaring hebt (Respondent E). Als initiatiefnemers aan deze drie voorwaarden voldoen, krijgen ze eerder het voordeel van de twijfel van de gemeenteraad (Ibid). Tot slot is het van belang om als initiatiefnemer een netwerk op te bouwen (Respondent A, B). Via dit netwerk kunnen initiatiefnemers hun eigen gebreken aanvullen om zo alsnog over alle benodigde eigenschappen en vaardigheden te beschikken.

Voor gemeentes is het met name van belang dat ze kennis van de materie hebben of opdoen. Grote gemeentes hebben deze kennis over het algemeen al in huis. Voor kleinere gemeentes geldt dit vaak niet. Zij kunnen volgens Respondent I kennis opdoen door zich in te lezen, de VNG te benaderen of door collega's uit andere gemeentes te vragen naar hun ervaringen. Door kennis van de materie kunnen gemeentes de wet- en regelgeving op een juiste manier navolging geven en de initiatiefnemers ondersteunen.

De profielorganisaties vervullen een rol als expert aan de zijde van de initiatiefnemers. Binnen deze organisaties is de kennis en expertise aanwezig om de belangstellingsprognose uit te voeren (Respondent J, K, M, N). Tevens kunnen zij helpen met de ingewikkelde regelgeving, ze kunnen wijzen op de zaken waar de initiatiefnemers extra scherp op dienen te zijn (Ibid). De bijdrage van een profielorganisatie wordt als zeer waardevol beschouwd. Meerdere initiatiefnemers gaven aan dat het ze nooit was gelukt zonder hulp van de betrokken profielorganisatie (Respondent A, C, D, E, F & G). Daarentegen stelde een van de initiatiefnemers dat zij hun school zonder hulp van een dergelijke organisatie hebben gesticht. Het is dus wel mogelijk, al hadden zij wel een uitgebreid netwerk om uit te putten. Via een uitgebreid netwerk is het derhalve mogelijk om een school te stichten zonder hulp van de kennis en expertise van de profielorganisatie. De kennis over het uitvoeren van een belangstellingsprognose is echter niet wijdverbreid buiten de profielorganisaties om: *'De expertgroep is klein, want het betreft heel specifieke kennis.'* (Respondent N).

Naast een profielorganisatie zijn er andere actoren die initiatiefnemers eventueel kunnen ondersteunen. Profielorganisatie VGS gaf aan dat bij hun de kerk een rol van betekenis kan spelen: *'De kerk is er om de kerk in stand te houden en de bijbel te openen, maar ze kunnen wel initiatiefnemers bij elkaar brengen om zo een school te stichten die in het verlengde ligt van de kerk. Om zo de drieslag te krijgen van gezin, kerk en school waarbij je overal hetzelfde hoort.'* Daarnaast kunnen gemeentes voor advies terecht bij OCW, VNG en DUO (Respondent J). Ook initiatiefnemers kunnen informatie inwinnen bij DUO (Ibid). Tevens zijn bestaande schoolbesturen soms bereid initiatiefnemers bij te staan. Een bestaand schoolbestuur bood een van de initiatiefnemers aan om onder hun bestuur een

zelfstandige school te starten (Respondent I). Het inschakelen van dergelijke actoren kan derhalve nuttig zijn: *‘Daardoor voel je je gesterkt. Je hoeft het wiel niet opnieuw uit te vinden. Je gaat samen de ontdekking aan.’* (Respondent J).

Samengevat, in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen zijn boundary spanners aanwezig. Deze voorwaarde vormt derhalve geen knelpunt. De initiatiefnemers en de gemeente zijn de twee belangrijkste actoren. Zonder een initiatief kan er uiteraard geen school worden gesticht en de initiatiefnemers kunnen onmogelijk een school stichten zonder de gemeente. De initiatiefnemers dienen bevlogen te zijn en over goede communicatieve vaardigheden te beschikken. Het is belangrijk dat ze ouders en politici overtuigen van hun initiatief. Goed lobbyen kan derhalve nuttig zijn. Tevens is het van belang dat de initiatiefnemers een sterk netwerk opbouwen die hen gedurende de stichtingsprocedure bijstaan. Een waardevolle toevoeging is een profielorganisatie. Zo’n organisatie heeft de kennis en expertise om initiatiefnemers bij te staan. Onder meer met het uitvoeren van de belangstellingsprognose. Daarnaast kunnen ook andere actoren een bijdrage leveren, zoals bestaande schoolbesturen, DUO en de kerk. Wat betreft de tweede voorname actor, de gemeente, is het belangrijk dat zij over kennis van de materie beschikken. Op deze manier kunnen zij de procedure wettelijk goed doorlopen. In de procedure van het stichten van een school zijn er derhalve twee of drie boundary spanners. Aan de kant van de gemeente is dat de gemeenteambtenaar en aan de kant van het initiatief is dat de belangrijkste initiatiefnemer of de twee belangrijkste initiatiefnemers.

5.3: Aanwezigheid zwakke verbindingen

Zwakke verbindingen zijn onmisbaar voor succesvolle zelforganisatie. Deze verbindingen faciliteren zelforganisatie doordat ze als brug fungeren tussen verschillende netwerken.

5.3.1: Intensiteit contact

De intensiteit van het contact van de initiatiefnemers met de andere betrokken actoren gaat op en af. Op momenten kan het contact zeer intensief zijn, terwijl er ook rustige momenten zijn gedurende het proces. Het contact met de betrokken profielorganisatie is vooral intens in de opstartfase en, voor zij die dat nodig hebben, tijdens het hoger beroep (Respondent B, D, E, F & G). In de opstartfase is er contact over de belangstellingsprognose die de profielorganisatie ten behoeve van de initiatiefnemers uitvoert. Tijdens de beroepsprocedure leunen initiatiefnemers op de juridische kennis en expertise van de profielorganisatie met betrekking tot het stichten van een school.

Het contact met de gemeente is eveneens op twee momenten het meest intens. Het eerste moment betreft rondom het indienen van de aanvraag om op het plan van scholen te komen en het tweede moment is later in het proces bij de zoektocht naar geschikte huisvesting (Respondent B, D & G).

Daarnaast dienen de initiatiefnemers gedurende het hele proces de belangstellende ouders op de hoogte te houden. Virtueel is de school al begonnen, want de meeste initiatiefnemers organiseren ouderavonden en ook buiten deze avonden om zijn er ouders die vragen stellen (Respondent A). Een van de initiatiefnemers benadrukt dat het belangrijk is om naar alle partijen uit te stralen dat je graag wilt en dat je keihard werkt: *'Op het moment dat zij het idee hebben dat je achterover leunt, daalt het vertrouwen. Dus je moet ze continu meenemen in het proces als projectmanagers.'* (Respondent A). Het is dus van belang om gedurende het gehele proces contact te onderhouden met de betrokken partijen.

De gemeentes ervaren de meest intensieve contacten met de initiatiefnemers gedurende de zoektocht naar geschikte huisvesting (Respondent I, K & L). Dit kan een hele zoektocht zijn, omdat het gebouw dient aan te sluiten op de onderwijsvisie van het initiatief, de ligging centraal dient te zijn, maar de gemeente moet wel ruimte hebben en de kosten dienen niet te hoog te liggen (Respondent J & L). In de gezamenlijke zoektocht naar de meest geschikte locatie hebben de gemeente en de initiatiefnemers veel onderling contact. Daarentegen heeft de gemeente amper tot geen contact met de betrokken profielorganisatie. Zij staan echt aan de zijde van de initiatiefnemers. Respondent J heeft weleens telefonisch contact gehad met de profielorganisatie om hun verhaal te horen, maar verder hebben de profielorganisaties alleen contact met de initiatiefnemers zelf.

Dit wordt bevestigd door de profielorganisaties zelf. Het merendeel van de profielorganisaties benadrukt liever geen rechtstreeks contact te hebben met de gemeentes (Respondent M, N, O & Q). Ze laten dit aan de initiatiefnemers zelf over, omdat dit sterker overkomt (Respondent N). Indien er problemen ontstaan, zijn de profielorganisaties wel bereid aan te schuiven om het proces alsnog succesvol voort te zetten (Respondent M, N & O). De intensiteit van het contact met de initiatiefnemers is per groep verschillend (Respondent M, N, O & Q). De ene groep kan veel meer zelf dan de andere groep, want niet iedere initiatiefgroep beschikt over dezelfde mate van expertise (Respondent N & O). Het meeste contact vindt plaats in het begin wanneer de profielorganisaties de belangstellingsprognose uitvoeren voor de initiatiefnemers (Respondent O & R).

Kortom, de intensiteit van het contact verschilt per periode. De opstartfase en het vinden van geschikte huisvesting zijn intense momenten in het proces. Tevens behoort een eventuele beroepszaak ook tot de meer intense gedeeltes. Naast deze drukke periodes is het van belang om de belangstellende ouders gedurende het gehele proces op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. Het contact tussen de boundary spanners is derhalve op specifieke momenten intensief, terwijl het contact van de initiatiefnemers met de belangstellende ouders over het gehele proces gelijk verdeeld is. Er is op dit punt geen sprake van een knelpunt, maar er is ruimte voor meer contacten met een lagere intensiteit.

5.3.2: Intimiteit contact

De initiatiefnemers ervaren het contact met de profielorganisaties als informeel (Respondent F, G). 'We weten van elkaar wie we zijn, we hebben elkaars gezicht gezien' (Respondent G). Het contact is nauw door de korte lijntjes waardoor er snel contact mogelijk is (Respondent E, G). Daarentegen noemt respondent D het meer een klantrelatie. Hij/zij stelt dat hij/zij begeleiding kocht bij de betreffende profielorganisatie, waardoor het contact een formeel, maar tegelijkertijd ook hartelijk, karakter had. Dat het contact hartelijk was, werd als prettig ervaren.

Het contact met de gemeente wordt door de initiatiefnemers formeler ingeschat dan het contact van initiatiefnemers met de profielorganisaties (Respondent A, G). Toch kent ook dit contact informele kanten: *'De aanvraag en het bezwaar is heel juridisch en formeel, maar het contact met de ambtenaar is heel informeel.'* (Respondent F). De initiatiefnemers benadrukken dat het formele noodzakelijk is op momenten dat er duidelijke afspraken gemaakt moeten worden, maar dat het informele het contact bevordert door de korte lijntjes waardoor zaken sneller geregeld kunnen worden (Respondent A, B, E & F). Het formele contact is volgens respondent E ook nodig om de schijn van vriendjespolitiek tegen te gaan. Tevens is het volgens respondent A goed mogelijk om een formele relatie en tegelijkertijd een goede werkrelatie te hebben.

De gemeenteambtenaren bevestigen bovenstaand beeld. Zij stellen zelf dat het contact voornamelijk zakelijk en formeel moet zijn, omdat het besluiten met consequenties betreft (Respondent I, J, K & L). Daarnaast is er echter ruimte voor informeel contact. Dit leidt ertoe dat iedereen benaderbaar is voor elkaar (Respondent J & K).

Vanuit de profielorganisaties klinkt er een wisselend geluid. Een aantal profielorganisaties noemt het contact voornamelijk informeel (Respondent O, P & Q) en een aantal andere profielorganisaties noemt het daarentegen vaak formeel (Respondent M & R). De inbreng van de profielorganisaties is juridisch en derhalve zakelijk (Respondent N & R). Toch noemen de meeste profielorganisaties het contact met de initiatiefnemers over het algemeen informeel. Respondent Q stelt dat het contact met de gemeente afhankelijk is van de desbetreffende ambtenaar: *'Sommige ambtenaren zijn heel enthousiast en andere zijn heel afstandelijk.'*

Al met al is het onderlinge contact zowel formeel als informeel. Een uitspraak van een van de initiatiefnemers beschrijft de onderlinge verhoudingen passend als 'warm professioneel'. Derhalve is er op dit punt geen sprake van een knelpunt, maar er is wel ruimte voor meer contacten met een lagere intimiteit.

5.3.3: Vorm netwerkstructuur

In hoofdstuk twee zijn drie vormen van een netwerkstructuur beschreven: de *sternetwerkstructuur*, de *fully connected* netwerkstructuur en het *polycentrische* netwerk. De vorm van het netwerkstructuur

bij de stichtingsprocedure van een school past in geen van deze vormen perfect. Bij de *sternetwerkstructuur* is er sprake van één centrale actor, terwijl er bij de stichtingsprocedure twee of drie centrale actoren zijn. Bij de *fully connected* netwerkstructuur staan alle actoren onderling met elkaar in contact, terwijl bij de stichtingsprocedure contacten vaak via de meer centrale actoren gaan en lang niet altijd rechtstreeks. Daarentegen is er ook geen sprake van een *polycentrische* netwerk waarin de verantwoordelijkheden verdeeld zijn over de verschillende groepen en geen enkele groep veel macht bezit. Hiervoor zijn zowel de gemeente als de initiatiefnemers te belangrijk. Indien de gemeenteambtenaar wegvalt, zal hij/zij vervangen worden door een andere ambtenaar. In grote gemeentes zal deze wijziging niet heel merkbaar zijn, omdat de grotere gemeentes voldoende kennis over de stichtingsprocedure in huis hebben. In kleinere gemeentes is dit echter niet het geval. Dit kan tot de nodige vertraging leiden, waardoor eventueel deadlines gemist worden. Binnen een initiatiefgroep zijn er meestal één of twee met een meer prominente rol dan de rest. Indien deze persoon of personen wegvallen, is er een reële kans dat het hele initiatief wegvalt, omdat de andere leden van de groep dit verlies niet kunnen opvangen.

Samengevat, de stichtingsprocedure neemt qua vorm van netwerkstructuur een tussenvorm aan van de *sternetwerkstructuur* en de *fully connected* netwerkstructuur. Met twee of drie centrale actoren kent de stichtingsprocedure meer dan één centrale actor, maar doordat vrijwel al het contact via deze actoren loopt, zijn zij essentieel voor het voortbestaan van het initiatief. Dit maakt het dat de stichtingsprocedure van een school een gecentreerde en broze netwerkstructuur kent. Derhalve is de vorm van het netwerkstructuur een knelpunt in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen.

5.4: Burgergerichte houding overheid

Het is van belang dat de overheid de ruimte geeft aan zelforganisatie. Oude Vrielink en Verhoeven (2011) noemen dit een burgergerichte houding. Hierbij is het van belang dat de doelen van burgers centraal staan en dat ze daar waar dat nodig is worden ondersteund.

5.4.1: Doelen van burgers staan centraal

De doelen van initiatiefnemers worden niet altijd centraal gesteld door de gemeente. Sommige initiatiefnemers (Respondent D & E) ervoeren dat de gemeente vooral het belang van de bestaande schoolbesturen verdedigde: *'De wethouder heeft naar de mening van andere schoolbesturen gevraagd, terwijl dat wettelijk onnodig is. De formele procedure wordt vaak teniet gedaan door een informeel politiek proces. De gemeente had veel meer onafhankelijk en technisch naar de aanvraag moeten kijken.'* (Respondent D). Deze ervaring wordt echter niet door alle initiatiefnemers gedeeld. Andere initiatiefnemers stellen dat hun belangen serieus werden genomen door de gemeente en dat de gemeente niet haar eigen belang op één zette (Respondent A & G). Respondent A benadrukt hierbij

wel dat de belangen van henzelf binnen de kaders van de gemeente moesten passen: *'Wanneer we daarbuiten vielen hadden we pech.'* Het helpt derhalve als de belangen van de initiatiefnemers in lijn zijn met de belangen van de gemeente. Een van de initiatiefnemers stichtte een school in een gemeente waar geen enkele school aanwezig was. Hierdoor was het belang van het initiatief in lijn met het belang van de gemeente om de leefbaarheid van het dorp te vergroten.

De gemeentes bevestigen dat meerdere belangen een rol kunnen spelen. De gemeente Amsterdam gaf aan dat een divers onderwijsaanbod belangrijk is, zodat ouders echt een keuze hebben. Anderzijds leidt dit tot segregatie en dat is een zorgelijke ontwikkeling. Het is afhankelijk van de wethouder aan welk belang meer waarde wordt gehecht. Een wethouder van de ene politieke partij hecht meer waarde aan keuzevrijheid en diversiteit, terwijl een wethouder van een andere politieke partij meer waarde hecht aan het tegengaan van segregatie. Wat betreft de kostenafweging van een gemeente, klinken er wisselende geluiden. Bij de ene gemeente speelt dit wel een rol: *'De raad had beperkingen opgesteld, want de school moest in een bestaand gebouw. Dit was vanuit de raad een kostenafweging.'* (Respondent L). Bij de gemeente Amsterdam speelde dit minder, al gaf deze gemeente daarbij wel aan dat het voor kleinere gemeentes begrijpelijk is dat zij meer rekening houden met de afweging van tijd, kosten en moeite. Voor de gemeente Amsterdam is dit minder een issue, omdat zij als grote gemeente meer ervaring hebben met het stichten van scholen. Tevens kunnen zij zich het veroorloven om een strategische voorraad aan leegstand te hebben om zo nieuwe scholen te kunnen huisvesten.

De profielorganisaties benadrukken dat een gemeente zich altijd aan de wet dient te houden (Respondent M, N & O). Derhalve kan de gemeente de start van een school alleen maar uitstellen en niet afstellen indien de aanvraag conform wet- en regelgeving wordt ingediend (Respondent M). Toch wordt niet ieder initiatief op dezelfde wijze ontvangen: *'Je merkt wel verschil tussen iemand die je echt welkom heet en iemand die puur de regels volgt.'* (Respondent N). Gemeentes die afwijzend reageren zijn over het algemeen tevreden met hun bestaande onderwijsaanbod (Respondent N). Zij vinden een extra school in het kader van de leerlingendaling inefficiënt (Respondent N & O). Daarentegen zijn er ook gemeentes die een nieuwe school juist omarmen, zodat ze een breder palet aan scholen in huis hebben (Ibid). Dit maakt hen een meer aantrekkelijkere gemeente (Respondent N).

Kortom, de doelen van burgers staan niet volledig centraal, waardoor dit een knelpunt vormt in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen. De gemeente heeft niet alleen oog voor de belangen van de initiatiefnemers. Soms krijgen de belangen van bestaande schoolbesturen de overhand of hecht de gemeente veel waarde aan het kostenplaatje. Toch ervaren veel initiatiefnemers dat hun belangen wel serieus worden genomen door de gemeente.

5.4.2: Burgers worden daar waar nodig is ondersteund

De initiatiefnemers benadrukken vooral de steun van de gemeente nodig te hebben in de zoektocht naar geschikte huisvesting. De juiste locatie is belangrijk voor een school (Respondent A & E). Een centrale ligging helpt bij het aantrekken van voldoende leerlingen. Niet alle initiatiefnemers geven aan dat ze in de zoektocht naar de juiste locatie goed werden ondersteund door de gemeente: *'We wilden een meer centrale plek en die hebben we zelf gevonden.'* (Respondent F) en *'Het proces van het zoeken naar adequate huisvesting was echt een drama, schandalig. De gemeente is hier heel ernstig in gebreke gebleven.'* (Respondent C). Daartegenover staan verhalen van initiatiefnemers die erg tevreden waren over de ondersteuning van de gemeente rondom huisvesting (Respondent B & G). Ook in de communicatie naar het ministerie is de gemeente van groot belang. Respondent A gaf aan dat de gemeente daar een waardevolle hulp was door dat gesprek feitelijk aan te gaan. Daarnaast kan de gemeente bijdragen door duidelijk aan te geven wat de deadlines zijn (Respondent F).

De gemeentes bevestigen het verhaal van de initiatiefnemers dat hun bijdrage vooral ligt bij het zoeken naar een geschikte locatie (Respondent I, J & L). Ook de gemeentes zien het belang van een geschikte locatie: *'Verkeerde huisvesting op de verkeerde locatie is funest voor een initiatief.'* (Respondent L). Een van de gemeentes benadrukt wel dat ze een voorzichtige houding aannemen totdat de aanvraag officieel is ingediend (Respondent K). Vanaf dan starten ze een gesprek met de initiatiefnemers over hun plannen en welke stappen ze gaan ondernemen (Ibid). In dat proces is het wel van belang dat de ze als gemeente naast de initiatiefnemers blijven staan en niet het proces gaan overnemen (Ibid).

De profielorganisaties noemen eveneens huisvesting als een prominent issue waarbij de gemeente initiatiefnemers dient te ondersteunen (Respondent N, Q & R). Respondent N stelt dat veel gemeentes een initiatief gebruiken om leegstand te verminderen, waardoor veel scholen niet in de juiste wijk terecht komen. Dit heeft een negatieve invloed op de toekomstbestendigheid van de school (Ibid). Respondent Q noemt dit een eenvoudige en goedkope variant, wat het initiatief tegenwerkt. Meerdere profielorganisaties steunen het idee dat een gemeente geen rol dient te spelen bij het opstellen van de aanvraag om op het plan van scholen terecht te komen: *'Dat is niet netjes tegenover de bestaande schoolbesturen.'* (Respondent N). Respondent P benadrukt dat gemeentes de belangstellingsprognose vooral goed dienen te toetsen.

Samengevat, niet iedere initiatiefnemer ervaart waardevolle ondersteuning vanuit de gemeente, waardoor er sprake is van een knelpunt. Het belangrijkste moment waarop de initiatiefnemers ondersteuning dienen te krijgen van de gemeente is het moment van huisvesting. Het vinden van een geschikte locatie is van groot belang voor de toekomstbestendigheid van de school. Niet alle initiatiefnemers ervaren hier echter waardevolle ondersteuning van de gemeente. Daarnaast is het **chic** richting de bestaande schoolbesturen als de gemeente geen rol speelt bij het opstellen van

de aanvraag. Pas vanaf het moment dat de aanvraag er officieel ligt, is er een rol weggelegd voor de gemeente.

5.5: Samenvatting

In dit hoofdstuk stonden de resultaten van dit onderzoek centraal. In eerste instantie stonden de resultaten met betrekking tot de voorwaarde aanwezigheid van onderling vertrouwen centraal. Vervolgens kwam de voorwaarde aanwezigheid van boundary spanners aan bod gevolgd door de voorwaarde aanwezigheid zwakke verbindingen. Tot slot stond de voorwaarde aanwezigheid burgergerichte houding van de overheid centraal.

De eerste voorwaarde is de aanwezigheid van onderling vertrouwen. Onderling vertrouwen bestaat uit de elementen *kwetsbaarheid*, *risico* en *verwachtingen*. Doordat de houding van alle betrokken partijen vaak niet geheel open is, vormt het eerste element *kwetsbaarheid* in het begin van het proces een knelpunt. Het tweede element *risico* vormt geen knelpunt, want de risico's liggen voornamelijk bij de initiatiefnemers en zij laten zich niet afschrikken. Tevens vormt het derde element *verwachtingen* geen knelpunt, want de initiatiefnemers ervaren (uiteindelijk) de steun van andere betrokken actoren. Kortom, wat betreft de voorwaarde aanwezigheid van onderling vertrouwen vormt alleen het element *kwetsbaarheid* een knelpunt.

De tweede voorwaarde betreft de aanwezigheid van boundary spanners. In de praktijk van het stichten van nieuwe scholen zijn boundary spanners aanwezig. Derhalve vormt deze voorwaarde geen knelpunt.

De derde voorwaarde is de aanwezigheid van zwakke verbindingen. Wat betreft de intensiteit en intimiteit van contact is er geen sprake van een knelpunt, maar is er wel ruimte voor verbetering. Daarentegen is er op het punt van de netwerkstructuur wel sprake van een knelpunt, omdat de structuur van het netwerk gecentreerd en broos is.

De vierde voorwaarde betreft de aanwezigheid van een burgergerichte houding van de overheid. De doelen van burgers staan niet volledig centraal en niet iedere initiatiefnemer ervaart waardevolle ondersteuning vanuit de gemeente. Derhalve vormt deze voorwaarde een knelpunt in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen.

Hoofdstuk 6: Conclusie

Nadat in het vorige hoofdstuk de resultaten van dit onderzoek aan bod zijn gekomen, staat in dit hoofdstuk de conclusie van dit onderzoek op basis van eerdergenoemde resultaten centraal. Ten eerste volgt een korte terugblik op het onderzoek. Ten tweede wordt de hoofdvraag *‘Wat zijn de knelpunten in het proces van zelforganisatie in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen?’* beantwoord. Ten derde komen de aanbevelingen om het proces van zelforganisatie bij het stichten van nieuwe scholen te optimaliseren aan bod. Ten vierde volgt de reflectie op wat er eventueel beter had gekund. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte slotsom.

6.1: Terugblik

Dit onderzoek heeft gebruikt gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode, waarbij de data via halfgestructureerde interviews is verzameld. Via deze methode is de betrouwbaarheid van dit onderzoek zo goed mogelijk gewaarborgd, omdat de gespreksonderwerpen vaststonden waardoor de kans op toevallige meetfouten klein was. Tevens versterkte deze methode de validiteit, omdat er ruimte was om door te vragen en naar toelichting te vragen.

In het theoretisch kader van dit onderzoek stond het begrip *zelforganisatie* centraal. Zelforganisatie is volgens Van der Velden (2011, p. 7) *“een duurzaam maatschappelijk initiatief van burgers, dat is ontstaan los van instituties, waarbij verantwoordelijkheid en zelforganiserend vermogen voor een belangrijk deel in handen blijft van de initiatiefnemers”*. Zelforganisatie kan succesvol vorm worden gegeven als een viertal voorwaarden goed wordt ingevuld: de aanwezigheid van onderling vertrouwen, de aanwezigheid van boundary spanners, de aanwezigheid van zwakke verbindingen en de aanwezigheid van een burgergerichte houding van de overheid.

Via deze theorie heeft dit onderzoek kennis gegenereerd over de persoonlijke kenmerken van initiatiefnemers, aan welke voorwaarden zij moeten voldoen en welke positie de overheid dient in te nemen om de initiatiefnemers succesvol te laten zijn. Hiermee heeft dit onderzoek specifieke kennis opgeleverd over het proces van zelforganisatie in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen die toegevoegd kan worden aan de literatuur met meer algemene kennis over zelforganisatie. Derhalve is dit onderzoek wetenschappelijk relevant. Daarnaast is dit onderzoek maatschappelijk relevant, omdat dit onderzoek de knelpunten in het proces van zelforganisatie in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen blootlegt.

Het doel van dit onderzoek was derhalve om inzicht te verkrijgen in de knelpunten in het proces van zelforganisatie in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen om vervolgens aanbevelingen op te stellen om dit proces te optimaliseren. Het wetsvoorstel ‘Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen’ staat namelijk los van het proces van zelforganisatie. Dit wetsvoorstel richt zich op drie problemen. Het eerste probleem is dat de huidige prognosesystematiek geen goede graadmeter

is voor de daadwerkelijke interesse in een specifieke school. Het tweede probleem is dat een school momenteel alleen kan rekenen op Rijksbekostiging als de school behoort tot een erkende richting. Het derde probleem is dat de kwaliteit van een school momenteel geen rol speelt in de stichtingsprocedure.

Bovenstaande drie problemen maken het erg lastig om een nieuwe school te stichten. Hierdoor staat de vrijheid van onderwijs onder druk. VBS, een groot voorstander van de vrijheid van onderwijs, ziet dit als een probleem. De beperkte focus van het wetsvoorstel vroeg om een aanvullend onderzoek op het gebied van zelforganisatie, vandaar dit onderzoek.

6.2: Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *‘Wat zijn de knelpunten in het proces van zelforganisatie in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen?’*. In deze paragraaf wordt het antwoord op deze vraag geformuleerd.

De succesfactor ‘aanwezigheid van onderling vertrouwen’ is deels een knelpunt. De houding van de betrokken partijen is niet altijd geheel open. Zowel aan de kant van de gemeente als aan de kant van de initiatiefnemers is er ruimte voor verbetering. Op het element ‘risico’ is de score beter. De initiatiefnemers hebben zodanig vertrouwen in elkaar dat ze het aandurven om de procedure van het stichten van een school te starten en de gemeentes zijn bereid investeringen te doen zonder dat zij weten of de school toekomstbestendig is. Wat betreft de verwachtingen van elkaars intenties en motieven zijn deze grotendeels positief. Hoewel gemeentes over het algemeen niet vanaf de start enthousiast reageren, werken zij uiteindelijk goed mee om de procedure succesvol te doorlopen.

De succesfactor ‘aanwezigheid van boundary spanners’ vormt geen knelpunt. In de praktijk van het stichten van nieuwe scholen zijn er boundary spanners aanwezig. Aan de kant van de gemeente is dat de gemeenteambtenaar en aan de kant van het initiatief is dat de belangrijkste initiatiefnemer of de twee belangrijkste initiatiefnemers. Zij zijn de boundary spanners, want zonder een initiatief kan er uiteraard geen school worden gesticht en de initiatiefnemers kunnen onmogelijk een school stichten zonder de gemeente.

De succesfactor ‘aanwezigheid van zwakke verbindingen’ vormt deels een knelpunt. De intensiteit van het contact tussen de boundary spanners is op specifieke momenten intensief. Het contact van de initiatiefnemers met de belangstellende ouders is wel meer gelijk verdeeld over het gehele proces. Het contact tussen de betrokken actoren is qua intimiteit warm professioneel. Hierdoor is er wel sprake van zwakke verbindingen, maar er is ruimte voor meer contacten met een lagere intensiteit en intimiteit. Tevens is de vorm van het netwerkstructuur gecentreerd en daarmee broos, waardoor dit een knelpunt vormt in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen.

De succesfactor 'burgergerichte houding van de overheid' is een knelpunt. De doelen van burgers staan niet volledig centraal. Ze worden wel serieus genomen door de gemeentes, maar de gemeentes houden met meerdere belangen en doelen rekening. Soms krijgen de belangen van bestaande schoolbesturen de overhand of hecht de gemeente veel waarde aan het kostenplaatje. Wat betreft de ondersteuning van de gemeente rondom huisvesting zijn de geluiden wisselend. Niet iedere initiatiefnemer ervaart hierbij waardevolle ondersteuning vanuit de gemeente. Het belangrijkste moment waarop de initiatiefnemers ondersteuning dienen te krijgen van de gemeente is het moment van huisvesting. Het vinden van een geschikte locatie is van groot belang voor de toekomstbestendigheid van de school.

Al met al kent het proces van zelforganisatie in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen drie knelpunten. Ten eerste is er meer ruimte voor onderling vertrouwen. De houding van de betrokken partijen is niet altijd geheel open. Zowel aan de kant van de gemeente als aan de kant van de initiatiefnemers is er ruimte voor verbetering. Ten tweede is er meer ruimte voor zwakke verbindingen. Er is zowel ruimte voor meer contacten met een lagere intensiteit als voor contacten met een lagere intimiteit. Tevens is de vorm van het netwerkstructuur gecentreerd en daarmee broos, waardoor dit een knelpunt vormt in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen. Ten derde is er meer ruimte voor een burgergerichte houding van de overheid. De doelen van burgers staan niet volledig centraal en niet alle initiatiefnemers ervaren waardevolle ondersteuning van de gemeente in de zoektocht naar een geschikte locatie.

6.3: Aanbevelingen

Om het proces van zelforganisatie in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen te verbeteren zijn er een drietal punten van aandacht. Ten eerste dient zowel de initiatiefgroep als de gemeente vanaf de start meer een open houding aan te nemen. De gemeentes, en dan met name de kleinere, zijn in het begin vaak niet enthousiast over het initiatief om een nieuwe school te stichten. Indien de gemeentes vanaf het begin een positieve houding aannemen richting een initiatief ontstaat er meer vertrouwen vanuit de initiatiefnemers richting de gemeente, waardoor vanaf de start een betere samenwerking kan ontstaan. Tevens dienen de initiatiefnemers een meer open houding aan te nemen. Voor de gemeentes is het niet fijn als de aanvraag om op het plan van scholen te komen uit het niets komt. Derhalve is het prettig voor de gemeentes als de initiatiefnemers de gemeente alvast op de hoogte stellen van hun plan.

Ten tweede dienen de taken binnen een initiatiefgroep meer verdeeld te worden om op die manier minder afhankelijk te zijn van één initiatiefnemer. Hierdoor is het initiatief minder kwetsbaar

indien een van de initiatiefnemers om wat voor reden dan ook wegvalt, wat de bestendigheid van het initiatief ten goede komt.

Ten derde dient de overheid een meer burgergerichte houding aan te nemen. Hiervoor dient de focus van de gemeentes meer te liggen op de belangen van de initiatiefnemers en het ondersteunen van het initiatief daar waar dat nodig is. De gemeentes richten zich nu nog teveel op de belangen van de bestaande schoolbesturen en op het kostenplaatje. De initiatiefnemers hebben vooral ondersteuning van de gemeente nodig bij de zoektocht naar een geschikte locatie. Het vinden van een geschikte locatie is van groot belang voor de toekomstbestendigheid van de school. Het is derhalve van belang dat de gemeente de initiatiefnemers serieus helpt te zoeken naar de juiste plek voor de school om daarmee de school alle kansen te bieden te groeien tot een volwaardige school.

6.4: Reflectie

Dit onderzoek kent een aantal methodologische beperkingen. De resultaten in dit onderzoek zijn tot stand gekomen door middel van interviews. Een aantal van deze interviews was met initiatiefnemers van nieuwe scholen. Zij konden over hun eigen ervaringen veel vertellen, maar het betreft wel specifieke ervaringen die niet per se iets zeggen over het algemene beeld. Toch brachten deze interviews een aantal duidelijke overeenkomsten naar voren waardoor gesteld kan worden dat deze ervaringen door meerdere initiatiefnemers gedeeld worden. Een voorbeeld van zo'n overeenkomst is dat in de interviews naar voren kwam dat de betreffende gemeenteambtenaar een goede hulp was voor de initiatiefnemers. Zowel bij gemeentes die in eerste instantie enthousiast reageerden op het initiatief als bij gemeentes die wat meer afwachtend reageerden.

Daarnaast is het helaas niet gelukt om met alle gewenste respondenten af te spreken. Dit had een aantal gevolgen voor het design van dit onderzoek. Er kwam een interview met een onderwijsbureau en met een onderwijsjuriste. Deze respondenten passen niet perfect in het design van initiatiefnemer, gemeente of profielorganisatie. Deze respondenten waren echter wel degelijk relevant. Het onderwijsbureau Meppel werkt geregeld samen met de gemeente Almere. In deze gemeente zijn de afgelopen jaren veel scholen gesticht, waardoor er binnen het onderwijsbureau veel ervaring is met het stichten van nieuwe scholen. Daarnaast ondersteunt de onderwijsjuriste initiatiefnemers met het stichten van een nieuwe school. Derhalve had zij ook ervaring met de procedure en alles wat daarbij komt kijken.

Tevens is er in dit onderzoek geen aandacht voor burgers die wel het idee hadden om een school te stichten, maar nooit zover zijn gekomen dat ze de stichtingsprocedure in zijn gegaan. Zij vormen een black box, waarover deze scriptie geen duidelijkheid biedt. Dit kan een interessante invalshoek zijn voor eventueel vervolgonderzoek. Hierbij kan de focus liggen op de verklarende factoren waarom sommige burgers wel in staat zijn tot zelforganisatie en andere burgers niet.

Een andere mogelijkheid voor vervolgonderzoek is om in te gaan op de persoonlijke kenmerken van initiatiefnemers van zelforganisatie. Dit soort vervolgonderzoek kan meer inzicht bieden in de persoonlijke kenmerken en eigenschappen waarover burgers dienen te beschikken om zelforganisatie succesvol vorm te geven. Dit kan eventueel aan de hand van kwantitatief onderzoek om derhalve een groter aantal respondenten te bereiken.

Een kwantitatief onderzoek in de vorm van een survey kan ook ingezet worden om de bevindingen van dit onderzoek te staven. Via een survey kan een groot aantal respondenten bereikt worden, waaraan de huidige bevindingen voorgelegd kunnen worden. Op deze manier kan meer duidelijkheid ontstaan over de succesfactoren voor zelforganisatie en de knelpunten in de praktijk van het stichten van nieuwe scholen.

6.5: Slotsom

“De diversiteit in onze samenleving en het gegeven dat ieder kind anders is, vragen om scholen met een eigen karakter en visie. Het eigen karakter komt tot stand wanneer ouders en anderen zelf het initiatief nemen om een school te stichten” (VBS, z.j.a). In dit proces van zelforganisatie in de praktijk van het stichten van een nieuwe school komen drie knelpunten naar boven. Ten eerste is er een gebrek aan onderling vertrouwen tussen de betrokken actoren. Ten tweede is er meer ruimte voor zwakke verbindingen en ten derde is de houding van de gemeentes niet voldoende gericht op de initiatiefnemers. Wanneer deze knelpunten overwonnen worden, komt dit ten goede aan het proces van het stichten van een nieuwe school. Daarmee wordt de vrijheid van onderwijs versterkt.

Literatuurlijst

Arnstein, S.R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 216-224. doi: 10.1080/01944366908977225

Baldassari, D., & Diani, M. (2007). The Integrative Power of Civic Networks. *American Journal of Sociology*, 113(3), 735-780.

Bleijenbergh, I. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. (tweede druk). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. (eerste druk). Amsterdam: Boom uitgevers.

Boonstra, B., & Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4(2), 99-122. doi: 10.1080/17535069.2011.579767

Boonstra, B., Vogel, R., & Slob, A. (2014, mei). Van organisch ontwikkelen naar organisch organiseren – lessen over zelforganisatie uit Almere. *Plandag: Regie en Loslaten*.

Boonstra, B. (2015). *Planning Strategies in an Age of Active Citizenship: A post-structuralist Agenda for Self-organization in Spatial Planning* (Proefschrift). University Utrecht, Utrecht.

Brink, van den G. , M. van Hulst, L. de Graaf en T. van der Pennen. (2012) *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Boom Lemma, Den Haag.

Bruijn, E. de., & Gerrits, L. (2015). De kracht van de zelforganiserende stad. In Platform31 (Red.). *De stad kennen, de stad maken: Kennis voor krachtige steden* (p. 28-34). Den Haag: Platform31.

Burt, R.S. (2004). Structural Holes and Good Ideas. *American Journal of Sociology*, 110(2), 349-399.

Dienst Uitvoering Onderwijs. (2018, 6 november). 13. *Nieuwe scholen in primair onderwijs vanaf 2011*. Geraadpleegd 4 juni 2019, op

https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/po/adressen/nieuw-po13.jsp.

Edelenbos, J. & Klijn, E.-H. (2007). Trust in Complex Decision-Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration. *Administration & Society*, 39(1), 25-50. doi: 10.1177/0095399706294460

Granovetter, M.S. (1973). The Strength of Weak Ties. *The American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.

Helden, W. van, J. Dekker, P. van Dorst en J. Govers-Vreeburg (2009). *We gooien het de inspraak in: een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie* (rapportnummer Boons2009/180). Den Haag: De Nationale Ombudsman.

Hillier, J. (2011). Strategic navigation across multiple planes: Towards a Deleuzean-inspired methodology for strategic spatial planning. *Town Planning Review*, 82(5), 503-527.

Hordijk, J.C. (2001). *De democratie van het respect: Schoolstrijd, levensbeschouwing en politiek debat* (Proefschrift). Vrije Universiteit, Amsterdam.

Hurenkamp, M., Tonkens, E. & Duyvendak, J.W. (2006). *Wat burgers bezielt: Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Huygen, A., Marissing, E. van., Boutellier, J.C.J. (2012). *Conditioes voor zelforganisatie. Beter in Meedoen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Igalla, M., & Meerkerk I. van. (2015). De duurzaamheid van burgerinitiatieven: een empirische verkenning. *Bestuurswetenschappen*, 69(3), 25-53. doi: 10.5553/Bw/016571942015069003003

Inspectie van het Onderwijs. (2018). *Onderzoekskader 2017: voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs*. Geraadpleegd 3 juni 2019, op <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2019/06/06/onderzoekskader-2017-poen-vve>.

Inspectie van het Onderwijs. (10 april 2019). *Rapport De Staat van het Onderwijs 2019: Onderwijsverslag over 2017/2018*.

Lievens, M. (2015). From Government to Governance: A Symbolic Mutation and Its Repercussions for Democracy. *Political Studies*, 63(1), 2-17.

Meerkerk, I. van., Boonstra, B., & Edelenbos, J. (2013). Self-Organization in Urban Regeneration: A Two-Case Comparative Research. *European Planning Studies*, 21(10), 1630-1652. doi: 10.1080/09654313.2012.722963

Meerkerk, I. van. (2014). *Boundary Spanning in Governance Networks. A study about the role of boundary spanners and their effects on democratic throughput legitimacy and performance of governance networks* (Proefschrift). Erasmus University, Rotterdam.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2018). *Memorie van toelichting*. Kamerstukken II 2018-2019, 35050, nr. 3. 's-Gravenhage: SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2019). *Besluit tot indeplaatsstelling gemeenteraad Westland*. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media d.d. 11 juli 2019.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Inspectie van het Onderwijs. (2017). *Ruimte in regels: papieren rompslomp of kan het anders?* Geraadpleegd 3 juni 2019, op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/11/13/brochure-ruimte-in-regels>.

NOS. (2019, 20 april). *VVD stelt vrijheid van onderwijs ter discussie*. Geraadpleegd 28 mei 2019, op <https://nos.nl/artikel/2281267-vvd-stelt-vrijheid-van-onderwijs-ter-discussie.html>.

NRC. (2019, 3 mei). *Westland is verdeeld over komst islamitische school*. Geraadpleegd 6 september 2019, op <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/03/westland-is-verdeeld-over-komst-islamitische-school-a3959025>.

Onderwijsraad. (2002). *Vaste voet onder de voeten: Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2012). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief: Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs*. Den Haag: DeltaHage Grafische Dienstverlening.

Oude Vrielink, M., & Verhoeven, I. (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 377-387.

Oude Vrielink, M., & Wijdeven, T. van de. (2006). *Wat Kan Wél! Kan: Hoe bewoners zelf bijdragen aan sociale binding in de wijk. Keer de verloedering*. Tilburg: Universiteit Tilburg.

Peters, A., Schalk, J., Meijneken, D., Mensinga, C. & Voutz, H. (2012). Veranderingen in de relatie tussen overheid en burger, een uitdaging voor onderzoekers: een verkenning van de VSO-netwerkgroep. *Beleidsonderzoek*, 2012(9), 1-10. doi: 10.5553/Beleidsonderzoek.000010

Petitie.nl. (2019). *Westlanders zeggen NEE tegen islamitische school*. Geraadpleegd 6 september 2019, op <https://petities.nl/petitions/westlanders-zeggen-nee-tegen-islamitische-school?locale=nl>.

Philipsen, H., & Vernooy-Dassen, M. (2004). Kwalitatief onderzoek: nuttig, onmisbaar en uitdagend. *Huisarts en Wetenschap*, 47, 288-292. doi: 10.1007/BF03083760

Raad van State. (2018, 7 februari). ECLI:NL:RVS:2018:421. Geraadpleegd 25 september 2019, op <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@6188/201701009-1-a2/#highlight=Yunus%20Emre>.

Raad van State. (2019, 24 april). *Nieuwe islamitische basisschool Westland moet er volgens de wet komen*. Geraadpleegd 6 september 2019, op <https://www.raadvanstate.nl/@115089/nieuwe-islamitische/>.

Regeling modelprognose primair onderwijs. (2013, 30 november). Geraadpleegd 29 april 2019, op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-34734.html>.

Rijksoverheid. (z.j.). *Openbaar en bijzonder onderwijs*. Geraadpleegd 28 maart 2019, op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vrijheid-van-onderwijs/openbaar-en-bijzonder-onderwijs>.

Rijksoverheid. (2019, 11 juli). *Minister Slob roep gemeenteraad Westland op om in te stemmen met komst islamitische basisschool*. Geraadpleegd 6 september 2019, op <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/07/11/minister-slob-roept-gemeenteraad-westland-op-om-in-te-stemmen-met-komst-islamitische-basisschool>.

Specht, M. (2012). *De pragmatiek van burgerparticipatie: Hoe burgers omgaan met complexe vraagstukken omtrent veiligheid, leefbaarheid en stedelijke ontwikkeling in drie Europese steden* (Proefschrift). Vrije Universiteit, Amsterdam.

Steen, M. van der., Hajer, M., Scherpenisse, J., Gerwen, O.J. van., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Stoep, H. van der. (2014). *Stories becoming sticky: How civic initiatives strive for connection to governmental spatial planning agendas* (Proefschrift). Wageningen University, Wageningen.

Terwel, W.J. van. (2015). *Typen besturen en cliëntvertegenwoordiging*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Thiel, S. van. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. (tweede druk). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Tjepkema, S. (2003). *Verscheidenheid in zelforganiserende teams*. Handboek Werken, leren en leven met groepen. Enschede: Universiteit Twente.

Troost, S. (2016). *Is vertrouwen de sleutel?* (Masterthesis). Planologie, Universiteit Utrecht, Utrecht.

Uitermark, J. (2012). De zelforganiserende stad. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Ed.). *Toekomst van de stad* (pp. 5-9). Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Velden, J. van der. (2010). Zelforganisatie in de stedelijke vernieuwing. *Kenniscentrum stedelijke vernieuwing*, 2010(5), 6-12.

Vermeij, L. & Steenbekkers, A. (2011). Gekweekte grass roots. In: E. van den Berg, P. van Houwelingen & J. de Hart. (Reds.), *Informele groepen: Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie* (6^e druk, p. 119-129). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

VBS. (z.j.a). *Over VBS*. Geraadpleegd 28 maart 2019, op <https://vbs.nl/over-vbs/>.

VBS. (z.j.b.). *Vrijheid van onderwijs*. Geraadpleegd 28 maart 2019, op <https://vbs.nl/over-vbs/vrijheid-van-onderwijs/>.

VBS & Schoolstrijd. (z.j.a). *Kans van slagen*. Geraadpleegd 29 april 2019, op <https://schoolstarterskit.nl/hoofdstuk/kans-van-slagen/>.

Vennix, J.A.M. (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. (vijfde editie). Harlow: Pearson Education Limited.

Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken*. (zesde druk). Amsterdam: Boom uitgevers.

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2000). *Het ontwerpen van een onderzoek*. (derde druk). Utrecht: LEMMA.

Wet op het primair onderwijs. (2019, 15 maart). Geraadpleegd 29 april 2019, op https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2019-03-15#HoofdstukI_TiteldeelIV_Afdeling2_Paragraaf1_Artikel75.

Wijdeven, T.M.F., van de. (2012). *Doe democratie: Over actief burgerschap in stadwijken* (Proefschrift). Delft: Eburon.

Wijdeven, T.M.F., van de., Graaf, L.J. de., & Hendriks, F. (2013). Actief burgerschap: Lijnen in de literatuur. Tilburg: TSPB.

Zhang, S., De Roo, G., & Van Dijk, T. (2015). Urban Land Changes as the Interaction Between Self-Organization and Institutions, *Planning Practice and Research*, 30(2), 160-178. doi: 10.1080/02697459.2015.1014226

Zoontjes, P.J.J. (2003). Bijzonder en openbaar onderwijs. *Recht en religie*, 2003(7/8), 59-68.

Zwaard, J. van der., & Specht, M. (2013). *Betrokken bewoners, Betrouwbare overheid: Conditie en competenties voor burgerkracht in de buurt*. Geraadpleegd 18 september 2019, op <http://kenniswerkplaats-leefbarewijken.nl/wp-content/uploads/BB3.pdf>.

Bijlage 1: Interviewguide

Respondent:

Datum en tijd:

Locatie:

Intro

- Informeel gesprek
- Reden interview
- Bandrecorder
- Vertrouwelijkheid gegevens/gesprek

Heeft u vooraf nog vragen?

Kunt u kort iets over uw organisatie en uw eigen rol binnen die organisatie vertellen?

Interview

1. Waar liep u tegenaan gedurende het proces van het stichten van een school?

Aanwezigheid onderling vertrouwen

2. In welke mate nam u een open houding aan gedurende stichtingsprocedure?
3. In welke mate verwachtte u van andere actoren dat zij over zouden gaan tot opportunistisch gedrag?
4. In welke mate verwachtte u dat andere actoren uw belangen in overweging namen?
5. In hoeverre was u bereid bewuste risico's te nemen?
6. In hoeverre had u positieve verwachtingen van de intenties en motieven van de andere actoren?

Samenvatting

Aanwezigheid boundary spanners

7. Wie waren de belangrijkste betrokken actoren bij de stichtingsprocedure?
8. Wat zijn kenmerkende vaardigheden van deze actoren?
 - Netwerken
 - Verbinden

Samenvatting

Zwakke verbindingen

9. In welke mate had u contact met de andere betrokkenen gedurende de stichtingsprocedure?
-
10. In welke mate had u contact met diezelfde betrokkenen voorafgaand aan de stichtingsprocedure?
- Kende u hen al van te voren? Zo ja, hoe goed kende u hen al?
11. Hoe omschrijft u de vorm waarin u contact had?
- (In)formeel
 - Warm
 - Zakelijk

Samenvatting

Burgergerichte houding overheid

12. Wat waren volgens u de centrale doelstellingen van de gemeente?
- Gericht op de belangen van de gemeente zelf (lage kosten, weinig lage arbeidsintensiteit)
 - Gericht op de op belangen van de initiatiefnemers
 - Gericht op de belangen van de bestaande schoolbesturen (minder concurrentie)
13. In hoeverre werden uw belangen afgestemd op de belangen van de andere betrokken actoren?
-
14. Op welke momenten en op welke manier werd u door de gemeente ondersteund?
- Bij de aanvraag om op het plan van scholen te komen

Samenvatting

Ben ik volgens u nog iets relevants vergeten?