



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Evaluatie Brede Regeling Combinatiefuncties

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Kees van Bergen
Florian Korn
Coen van Rij
Miranda Witvliet

Amsterdam, 23 november 2021
Publicatienr. 20189

© 2021 RegioPlan, in opdracht van ministerie van VWS.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding onderzoek	1
1.2 De Brede Regeling Combinatiefuncties	1
1.3 Onderzoeksvragen	2
1.4 Onderzoeksaanpak	3
1.5 Leeswijzer	4
2 Doelstellingen van de regeling	6
2.1 Ontwikkeling doelstellingen	6
2.2 Aandacht voor de doelstellingen in de praktijk	7
2.3 Conclusie	9
3 Inrichting van de regeling	12
3.1 Inleiding: aspecten van de inrichting	12
3.2 Beoordeling inrichting door gemeenten, stakeholders en beleidsmakers	15
3.3 Conclusie	19
4 Resultaten en impact	21
4.1 Inleiding: lokaal maatwerk en meten van impact	21
4.2 Impact van de BRC	22
4.3 Conclusie	25
5 Toekomst van de regeling	27
5.1 Inleiding: gemaakte keuzes huidige regeling	27
5.2 Discussie over de huidige inrichting	28
5.3 Naar een toekomstbestendige regeling	29
5.4 Conclusie	32
6 Slotconclusie	34
6.1 Invloed structuur op behalen van de doelstellingen	34
6.2 Bijdrage regeling aan doelstellingen	34
6.3 Toekomstige structuur	35
Literatuur	38
Bijlage	41



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Sinds 2008 kunnen gemeenten via enkele opeenvolgende regelingen met cofinanciering van het Rijk functionarissen inzetten die sport of cultuur verbinden met andere domeinen, zoals onderwijs, zorg, welzijn of het bedrijfsleven. Het doel van deze landelijke regelingen is Nederlanders te motiveren voor deelname aan sport en/of cultuur. De huidige Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC) verving per 1 januari 2019 de eraan voorafgaande Brede Impuls Combinatiefuncties. Het kabinet wil er mede via de regeling aan bijdragen dat iedereen een leven lang met plezier kan sporten en bewegen en toegang heeft tot cultuur.

De bestuurlijke afspraken die in 2018 rond de regeling zijn gemaakt kennen een looptijd tot en met 2022. Dit betekent dat de regeling na 2022 kan worden aangepast zodat deze goed blijft aansluiten op hetgeen nodig is binnen het lokaal sport- en beweegbeleid en lokaal cultuurbeleid. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft samen met de andere betrokken ministeries Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) laten onderzoeken of de wijze waarop de regeling wordt uitgevoerd, de technische en administratieve werking ervan en de bestuurlijke visie passen bij hetgeen de Rijksoverheid en gemeenten met de BRC willen bereiken. Regio-plan en Cebeon hebben dit onderzoek in 2021 uitgevoerd.

1.2 De Brede Regeling Combinatiefuncties

Vanaf 2008 kunnen gemeenten deelnemen aan een regeling waarbij zij met cofinanciering van het Rijk combinatiefuncties kunnen realiseren. Een combinatiefunctionaris combineert sport- of cultuurstimulering met ten minste één andere sector zoals onderwijs, zorg, welzijn of het bedrijfsleven. De regeling is in de loop der jaren verschillende keren vernieuwd en uitgebreid.

Impuls brede scholen, sport en cultuur (2008-2012)

Het doel van de Impuls brede scholen, sport en cultuur was dat de combinatiefuncties moesten bijdragen aan de uitbreiding van de brede scholen met sport- en cultuuraanbod, het versterken van de sportverenigingen, het stimuleren van een dagelijks sport- en beweegaanbod op en rond de scholen en/of het vertrouwd raken met en het beoefenen van kunst en cultuur door de jeugd. De originele doelgroep van deze regeling is de jeugd onder de 18 jaar binnen de gemeentegrenzen. De Rijksoverheid financierde het eerste jaar van deelname van de gemeenten volledig. Vanaf het tweede jaar zetten de deelnemende gemeenten ook eigen middelen in.

Brede Impuls Combinatiefuncties (2012-2018)

In 2012 is er via de Brede Impuls Combinatiefuncties (BIC) sprake van een verbreding en uitbreiding van de bestaande regeling. Door in te zetten op meer buurtsportcoaches streeft het ministerie van VWS naar een bevordering van gezondheid in een bredere zin. De doelstellingen van de Impuls brede scholen werden aangevuld met doelstellingen gericht op meer mensen die kunnen sporten en bewegen in de buurt en het leggen van verbindingen tussen sport en bewegen, cultuur en onderwijs en andere sectoren als welzijn, kinderopvang, gezondheid en bedrijfsleven. Met deze verbreding van de regeling veranderde de focus van de combinatiefunctionarissen, de buurtsport- en cultuurcoaches van onderwijs en jeugd tot 18 jaar naar de (gezondheid en leefbaarheid) in de buurt. Het aantal fte werd opgehoogd. Per 2012 is de mogelijkheid geïntroduceerd voor gemeenten om een keuze te maken voor een deelnamepercentage van het in beginsel voor hen beschikbare bedrag. De toedeling verloopt via een decentralisatie-uitkering. Decentralisatie-uitkeringen worden binnen het gemeentefonds met een bepaalde bestemming verstrekt, zonder strikt geormerkt te zijn.

Brede Regeling Combinatiefuncties (2019-2022)

Per 1 januari 2019 werd de Brede Impuls Combinatiefuncties vervangen door de Brede Regeling Combinatiefuncties (BRC). Binnen deze nieuwe regeling spelen de doelstellingen van het Sportakkoord en van de visiebrief 'Cultuur in open samenleving' een belangrijke rol. Het kabinet wil eraan bijdragen dat ie-

dereen een leven lang met plezier kan sporten en bewegen en toegang heeft tot cultuur ongeacht gender, culturele achtergrond, seksuele geaardheid, financiële middelen, leeftijd of beperking. De doelstellingen zijn verder uitgebreid tot (samengevat):

- een leven lang inclusief sporten, bewegen en cultuur beoefenen met focus op talentontwikkeling van jeugd, groepen die belemmeringen ervaren en mensen in armoede;
- lokale verbindingen tussen domeinen en voorzieningen realiseren;
- aanbieders op het terrein van sport en cultuur versterken.

Met deze doelstellingen kwam er meer focus op inclusie van kwetsbare groepen en op het leggen van verbindingen tussen verschillende domeinen en het versterken van aanbieders.

De aanvankelijk in 2018 gemaakte bestuurlijke afspraken voor de BRC zijn in 2019 enigszins aangepast en geactualiseerd. In de geactualiseerde afspraken is vastgelegd dat de ministeries van VWS, SZW en OCW gezamenlijk jaarlijks een structureel bedrag van €73,5 miljoen ter beschikking stellen voor de BRC en dat gemeenten zich inspannen via cofinanciering (van 60%) jaarlijks € 109,9 miljoen te regelen. Daarmee is er ruimte om 3.665 fte (à het normbedrag van € 50.000 per fte) aan combinatiefunctionarissen te realiseren. Gemeenten kunnen inschrijven voor een deelnamepercentage binnen een bandbreedte van 60, 80 100, 120 of 140 procent.

Ontwikkelingen in vogelvlucht



De toekenning van het budget van het Rijk aan de gemeenten vindt plaats via een decentralisatie-uitkering binnen het gemeentefonds. De BRC wordt toegekend met een bepaalde bestemming, maar is niet geoormerkt. Er zijn wel nadere beleidsafspraken tussen gemeenten en de Rijksoverheid gemaakt om de gestelde doelen te bereiken.

1.3 Onderzoeksvragen

Het evaluatieonderzoek naar de Brede Regeling Combinatiefuncties moet inzicht geven in de relatie tussen de bestuurlijke en financiële inrichting en bekostiging van de regeling enerzijds en de impact van de regeling anderzijds. Daarnaast moet input worden verkregen voor het toekomstige beleid na 2022.

De hoofdvraag van het evaluatieonderzoek is als volgt geformuleerd:

Op welke wijze sluit de bestuurlijke en financiële structuur van de Brede Regeling Combinatiefuncties aan bij de huidige en mogelijk toekomstige doelstellingen en ambities van het nationaal en lokaal sport-, beweg- en cultuurbeleid?

Op basis van deze hoofdvraag zijn de volgende deelhoofdvragen geformuleerd:

1. *Welke invloed heeft de huidige bestuurlijke en financiële structuur van de regeling op het behalen van de doelstellingen?*
2. *Aan welke doelstellingen draagt de regeling bij en aan welke juist niet? Hoe is dit te verklaren?*
3. *Met welke bestuurlijke en financiële structuur kan de regeling in de toekomst beter bijdragen aan de gestelde ambities/doelstellingen? (denk hierbij aan juridische elementen, bestuurlijke elementen, financiële elementen, ambities)*

1.4 Onderzoeksaanpak

Om deze vragen te beantwoorden, hebben we in dit onderzoek gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden variërend van documentstudie en grootboekanalyse tot interviews met ministeries, gemeenten, stakeholders en experts op het gebied van financieel bestuurlijke verhoudingen. De documentstudie en met name de jaarlijkse monitor van het Mulier Instituut geven informatie over output-aspecten (o.a. het aantal fte's per gemeente) van de regeling en een momentopname van de inrichting (verdeling cofinanciering en verspreiding over de cultuur- en sportsector) en doelstellingen van gemeenten (prioriteiten per gemeente). Buiten de outputfactoren geeft de monitor weinig houvast voor de impact van de regeling. Daarnaast biedt de monitor geen achtergrondinformatie over de lokaal gemaakte keuzes binnen de gemeenten (lokale akkoorden). Om een beter inzicht hierin te krijgen, hebben we een steekproef van 33 gemeenten benaderd voor het uitvoeren van een analyse van grootboekgegevens. Daarnaast maakten we een verdiepingsslag waarbij twaalf gemeenten zijn uitgenodigd voor een interview waarin wij vragen stelden over gemaakte keuzes die hebben geleid tot de huidige lokale invulling van de regeling. In deze gesprekken en de gesprekken met andere stakeholders probeerden we tevens te staven welke inrichting leidt tot de meeste impact.

Documentstudie

Middels een documentstudie is een eerste inzicht verkregen in de historie, knelpunten, gevoeligheden output en impact van de regeling. Hiervoor is gebruikgemaakt van de monitorrapportages (Mulier Instituut), Kamerstukken (bestuurlijke afspraken), verantwoordingsonderzoeken (Algemene Rekenkamer), eerdere evaluatierapportages en andere documenten (zie de literatuurlijst).

Steekproefselectie voor grootboekanalyse

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen en tot aanvullende inzichten te komen is er binnen een steekproef van 20 gemeenten (zie tabel 1 en 2 in de bijlage) een grootboekanalyse verricht, de overige gemeenten hebben aangegeven de gegevens niet te kunnen leveren (bijvoorbeeld door ziekte, verlof of onderbezetting op de afdeling). Deze analyse moest ons beter inzicht geven in de precieze besteding van middelen voor de sport- en cultuurcoaches en daarmee op de activiteiten waarvoor zij worden ingezet. Om tot een afspiegeling van de verschillende typen gemeenten te komen is er binnen elk inwonergroottegroep van de gemeenten een selectie gemaakt. Hierdoor zijn gemeenten van verschillende groottes opgenomen in de steekproef. De steekproefgemeenten zijn zodanig gekozen dat zij tezamen binnen hun inwonerscluster het populatiegemiddelde van de steekproefcriteria goed benaderen. In de steekproef zijn grote gemeenten relatief gezien meer vertegenwoordigd dan kleinere gemeenten. Dit komt doordat grotere steden specifiekere structuurkenmerken hebben. Binnen de verschillende groottegroepen zijn de volgende steekproefcriteria gebruikt:

- de mate van omgevingsadressendichtheid (stedelijkheid);
- percentage minderheden, jongeren, ouderen en inwoners met een risico op armoede in de gemeente;
- deelnamepercentage aan de Brede Regeling Combinatiefuncties.

Interviews met vertegenwoordigers van gemeenten

Om verder aanvullende inzichten te verkrijgen zijn er met gemeentelijke beleidsmedewerkers tien interviews gehouden. Deze interviews moesten inzicht geven in keuzes en achtergronden van de prioritering van de gemeentelijke doelstellingen, de huidige financiële en organisatorische inrichting én de impact

van de regeling binnen gemeenten. Voor deze interviews zijn twaalf gemeenten benaderd, waarvan met tien gemeenten uiteindelijk een interview is afgenomen. Deze gemeenten zijn gekozen op basis van voldoende representatie van verschillende soorten gemeenten (inwonertallen) en op basis van voldoende verscheidenheid in het deelnamepercentage aan de regeling, het voldoen aan de fte realisatienorm, de gekozen inrichting (organisatorisch en financieel) en de genoemde prioriteit van de doelstellingen (op basis van gegevens uit de BRC monitor van het Mulier Instituut). In de interviews is gebruik gemaakt van een vooraf verzonden itemlijst zodat de respondenten zich konden voorbereiden op het interview.

Interviews met beleidsmakers, stakeholders en experts

Om een compleet beeld te krijgen van de regeling zijn er op verschillende momenten in het onderzoek interviews gehouden met beleidsbetrokkenen van de ministeries van OCW, SZW en VWS. Hiernaast hebben wij verschillende stakeholders van de BRC gesproken zoals de VNG, de VSG, Wij Buurtsportcoaches en het LKCA. Afsluitend hebben wij ook gesprekken gevoerd met verschillende experts op het gebied van bestuurlijk financiële verhoudingen tussen rijk en gemeenten zoals het ministerie van BZK, de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Algemene Rekenkamer en de VNG. In de gesprekken zijn de verschillende onderwerpen van het onderzoek aan bod gekomen. Opnieuw is vooraf een itemlijst verzonden zodat de deelnemers zich op het interview konden voorbereiden.

1.5 Leeswijzer

We beginnen in hoofdstuk 2 met een beschrijving van de ontwikkelingen van de doelstellingen; vervolgens beschrijven wij de belangrijkste uitkomsten vanuit de monitorrapportage vanuit het Mulier Instituut, aangevuld met de inzichten vanuit de praktijk. In hoofdstuk 3 beschrijven wij de huidige inrichting van de regeling, waarna een beoordeling vanuit meerdere oogpunten volgt. Daarop aansluitend beschrijft hoofdstuk 4 de impact vanuit de huidige inrichting. Hoofdstuk 5 beschrijft de discussie rondom de huidige inrichting en de opties voor de toekomstige regeling. Tot slot geeft hoofdstuk 6 antwoord op de onderzoeksvragen.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Doelstellingen van de regeling



2 Doelstellingen van de regeling

In dit hoofdstuk gaan we eerst inleidend in op de (ontwikkeling van de) doelstellingen van de BRC. Vervolgens bespreken wij de uitkomsten van de monitor BRC van 2020 en van de grootboekanalyse. Daarna bespreken we aan de hand van de onderzoeksresultaten (interviews met stakeholders van de regeling en met beleidsmedewerkers van gemeenten) de mate waarin de verschillende doelstellingen aandacht krijgen in de gemeenten. Waar de uitkomsten van de monitor gefocust zijn op outputaspecten van de regeling (fte's) geven de interviews verdiepende inzichten in de impact van de regeling op lokaal niveau. Daarnaast geven de interviews belangrijke informatie over de achtergrond van de huidige inrichting en de gemaakte keuzes met betrekking tot de prioritering van de doelstellingen. Hiermee geven we een eerste deelbeantwoording van de eerste twee deelonderzoeksvragen.

2.1 Ontwikkeling doelstellingen

Het bereik van de regeling en de doelstellingen zijn, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, door de tijd heen verder verbreed. Van een gerichtheid op educatie en participatie op en rond scholen en jeugd, via meer focus op de wijk en verbinding met andere domeinen, naar een bredere welzijnsdoelstelling en een bredere doelgroep en naar het versterken van sport- en cultuuraanbieders. In de laatste versie van de Bestuurlijke afspraken Brede Regeling Combinatiefuncties 2019-2022 uit zich dat in de volgende set van doelstellingen¹:

- Een leven lang inclusief sporten, bewegen en beoefenen van culturele activiteiten mogelijk maken, met inhoudelijke focus (maar niet uitsluitend) op:
 - (Talent)ontwikkeling van jeugd en jongeren stimuleren, waarbij verbetering van motorische vaardigheden een belangrijk aandachtspunt is.
 - Sport-, beweeg- en cultuuronderwijs op en rond scholen versterken.
 - Specifieke aandacht voor kwetsbare, minder kansrijke jongeren die (een risico op) een verminderde actieve leefstijl hebben.
 - Inzetten op de deelname van groepen mensen die belemmeringen ervaren bij het georganiseerde/formele en niet-georganiseerde/non-formele sporten en bewegen en beoefenen van culturele activiteiten, die te maken hebben met iemands leeftijd of levensfase, gender, fysieke of mentale gezondheid, etnische/sociale achtergrond, seksuele geaardheid, financiële situatie of sociale positie.
 - Bereiken, toeleiden en begeleiden van personen die in armoede leven, zodat zij ondanks hun financiële situatie kunnen sporten/bewegen en meedoen aan culturele activiteiten.
- Lokale verbindingen tot stand brengen en uitbouwen tussen gemeentelijke beleidsdomeinen en voorzieningen, gesubsidieerde/commerciële sport, cultuur, onderwijs, bso/kinderopvang, welzijn, zorg, gezondheid, bedrijven, buurtinitiatieven et cetera.
- Nauwe samenwerking realiseren met aanbieders in de sport- en cultuursector. Aansluiting zoeken bij informelere vormen van sport, bewegen en cultureel actief zijn. Op basis daarvan duurzaam versterken en innoveren van sport-, beweeg- en cultuuraanbieders/vrijwilligersorganisaties plus informele praktijken op het gebied van o.a. besturen, vrijwilligers, kader, diversiteit, inclusief en vraaggericht handelen. Met aandacht voor het vormgeven van een pedagogisch sportklimaat.

De belangrijkste ontwikkelingen ten opzichte van de voorafgaande Brede Impuls Combinatiefuncties is, volgens geïnterviewden van de betrokken ministeries, dat er inhoudelijk meer is ingezet op doelen gelieerd aan het Sportakkoord en de visiebrief Cultuur in een open samenleving. Dat betekent meer aandacht voor kwetsbare groepen en voor het versterken van sport-, beweeg- en cultuuraanbieders. Het bereiken van kwetsbare groepen (participatie) en het verbinden van verschillende beleidsdomeinen en voorzieningen (integraliteit) zijn vanuit het beleid belangrijke doelstellingen. De aandacht voor jeugd blijft daarbij van belang, maar er wordt gezocht naar een evenwichtiger balans tussen de doelstellingen.

Daarnaast zaten er in de vorige regelingen nog vaste doelpercentages voor cultuur en sport en onderwijs (gekoppeld aan de bijdragen van de ministeries). Dat is losgelaten: er is nu een budget voor het aanstellen van de functionarissen en gemeenten maken daarbij keuzes die het beste passen bij hun situatie.

¹ Geactualiseerde Bestuurlijke afspraken Brede Regeling Combinatiefuncties 2019-2022, Den Haag, november 2019.

Rond de overgang van de brede impuls naar de brede regeling in 2018 was er kritiek van de Algemene Rekenkamer dat er vanuit de Rijksoverheid te veel sturing werd gegeven en te veel afspraken over doelen en inzet waren vastgelegd dan passend voor een decentralisatie-uitkering. Daarom zijn de oorspronkelijke bestuurlijke afspraken uit 2018 in 2019 geactualiseerd.² Zo stelt een geïnterviewde beleidsmaker:

“De afspraken waren volgens de Algemene Rekenkamer te strak. Ze gingen ook over het hoe en wat. Toen is de formulering aangepast: moeten is wenselijk geworden.”

Een vergelijking van beide versies van de bestuurlijke afspraken op tekstniveau laat de wijzigingen in de formulering van afspraken ook zien. Zo is bijvoorbeeld de inzet van de combinatiefunctionarissen, buurtsport- en cultuurcoaches minder strak omschreven en is de formulering gebruikt dat zij een bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen. Ook is bijvoorbeeld de verwachting dat er afspraken gemaakt worden tussen gemeenten en werkgevers over scholing en versterking van de kwaliteit en arbeidsvoorwaarden van de functionarissen omgezet in een wenselijkheid.

Uitkomsten monitor

Het rapport van de monitor BRC over 2020 laat zien dat:³

- een leven lang inclusief sporten, bewegen en beoefenen van culturele activiteiten;
- het versterken van het sport-, beweeg- en cultuuronderwijs op en rond scholen; en
- het tot stand brengen en uitbouwen van lokale verbindingen

door circa negen op de tien gemeenten het belangrijkste gevonden worden wanneer aan hen wordt gevraagd op welke van de landelijke doelen zij zich richten.⁴ De andere doelen scoren lager.

Waar het de doelgroepen betreft stelt het rapport:

“Functionarissen worden vooral ingezet op de doelgroepen kinderen (92%), jongeren (82%), ouderen (79%) en personen met een beperking (73%). Deze resultaten komen met name voort uit de inzet van sport- en beweegfunctionarissen. Vanuit de hoofdsector kunst en cultuur lijkt de focus meer te liggen op kinderen (en in mindere mate op jongeren) en wordt vaker niet ingezet op een specifieke doelgroep. Qua omvang is de inzet veruit het grootst voor kinderen van 0 tot 12 jaar (1.564 fte).”

2.2 Aandacht voor de doelstellingen in de praktijk

In de voor deze evaluatie gehouden interviews worden de hierboven in paragraaf beschreven beelden uit de monitor verder onderbouwd. Daarnaast geven de interviews achtergrondinformatie over de gemaakte keuzes in de prioritering van de doelstellingen. We wijzen er daarbij nadrukkelijk op dat de inzichten afkomstig zijn van een kleine steekproef van gemeenten en enkele stakeholders.

Algemene inzichten interviews

In de interviews met stakeholders wordt gewezen op de verschillen in behoeften van gemeenten. De regeling is volgens hen echt gericht op lokaal maatwerk, waarbij ook op het niveau van kernen of wijken verschillende prioriteiten kunnen worden gesteld. Een beleidsmaker omschrijft het als volgt:

“De algemene doelen van de regeling geven wel de doelgroepen en de richtingen aan waar ondersteuning nodig is en waar de functionarissen kunnen worden ingezet. Maar ze bieden lokale vrijheid voor gemeenten om eigen keuzes te maken voor een inzet waar die het hardste nodig is.”

² Bestuurlijke afspraken Brede Regeling Combinatiefuncties 2019-2022 (2019), Den Haag.

³ Stam, W. van & E. Heijnen (2020). Monitor Brede Regeling Combinatiefuncties 2020. Utrecht: Mulier Instituut.

⁴ Waar in 2019 nog 90 procent van de gemeenten een leven lang inclusief sporten, bewegen en beoefenen van culturele activiteiten mogelijk maken nastreeft, is dit percentage in 2020 licht gedaald naar 85 procent. In het monitorrapport wordt niet aangegeven wat deze ogenschijnlijk kleine daling (circa 17 gemeenten) veroorzaakt.

Uit de interviews met gemeenten komt eveneens naar voren dat de doelstellingen van de Brede Regeling als startpunt dienen voor het te vormen eigen beleid. Daarnaast hebben de doelen van het Nationaal Sportakkoord en het Nationaal Preventieakkoord hier invloed op. Gemeenten wijzen bijvoorbeeld op een overkoepelend lokaal (of regionaal) sportakkoord of preventieakkoord, dat meestal in participatie met verschillende partijen binnen de gemeente (sportverenigingen, cultuurorganisaties, onderwijsinstellingen, gezondheidszorg en welzijnsinstellingen e.a.) is opgesteld en waarin ook buurtsportcoaches een rol spelen. Door lokale partijen te betrekken bij het bepalen van doelen en ambities wordt gezorgd voor een groot draagvlak. Een aantal geïnterviewde gemeenten neemt de verantwoordelijkheid om de kar te trekken. Andere gemeenten zien daar vooral een rol voor de verenigingen en de maatschappelijke organisaties.

Geïnterviewde gemeenten zeggen regelmatig de doelstellingen met de uitvoerende organisaties te evalueren. In deze gesprekken kan een spanningsveld ontstaan tussen de wensen van de gemeente en de behoefte vanuit het veld. Vanwege de brede doelstellingen van de regeling stelt een deel van de gesproken gemeenten geen strakke kaders, zodat kan worden meegedacht over bijsturing. In de gesprekken met de gemeenten valt verder op dat vooral de kleinere gemeenten die we spraken de doelstellingen minder nauwkeurig benoemen en hebben uitgewerkt. Vaak ligt de focus daar op realiseren van fte's en worden de combinatiefunctionarissen ondergebracht in organisaties die de coördinatie op zich nemen voor meerdere gemeenten. Deze organisaties zijn dan medeverantwoordelijk voor het vaststellen van de doelstellingen.

Hiernaast stellen enkele geïnterviewde gemeenten dat zij tijd nodig hebben om draagvlak te creëren voor de nieuwe beleidskeuzes. Een deel van de gemeenten zegt dat de inzet van de regeling nog altijd grotendeels gericht is op kinderen en jongeren in het onderwijs. Ze benoemen hierbij dat er binnen het onderwijs een groot bereik is en dat er van oudsher al cofinanciering met het onderwijs is gerealiseerd. Daardoor zijn vaste structuren gegroeid waarbij buurtsportcoaches (of cultuurcoaches) ook als vakdocent op scholen worden ingezet. Het anders inzetten van deze coaches en het ombuigen van de inzet naar andere doelen en doelgroepen leveren dan problemen op.

Stakeholders wijzen ook op de historie:

“Vroeger was de regeling toch vooral gericht op sport en cultuur in relatie met het onderwijs (po en vo). Dat heeft zijn sporen nagelaten: er wordt in de lokale doelstellingen nog altijd vaak over kinderen en jeugd gepraat. Maar er zijn inmiddels ook andere doelgroepen die om aandacht vragen.”

In relatie met de cultuurcoaches wordt gesteld dat de link met onderwijs wat verder is losgelaten, doordat er in het onderwijs ook een belangrijke stimulans is geweest door het programma Cultuureducatie met Kwaliteit.

Doelstellingen

De mate waarin de nieuwe doelen van de regeling aandacht krijgen binnen de inzet van de BRC de gemeenten verschilt. Door de uitbreiding van de regeling zijn er voor gemeenten middelen vrijgekomen om een specifiekere focus aan te brengen en de gemeenten die we hebben gesproken werken daar ook aan, maar sommige gemeenten lijken verder dan andere.

Inclusie is een belangrijk thema geworden bij het stimuleren van sport en bewegen en van cultuurdeelname. Hierbij wordt in de middelgrote en grotere gemeenten die we hebben gesproken in eerste instantie vooral ingezet op probleem- en aandachtswijken, wijken met een lagere SES-score waar verschillende problemen accumuleren en waarvan bekend is dat de beweegnormen minder vaak worden gehaald en er minder cultuurparticipatie is. In de interviews met stakeholders wordt erop gewezen dat inclusiebeleid overstijgend werken veronderstelt. Er is binnen de gemeenten meer aandacht gekomen voor de verbinding van sport en bewegen met andere domeinen in het sociaal domein, maar het zijn wel heel verschillende beleidsvelden van de gemeente (armoedebestrijding, jeugdzorg, openbare ruimte, etc.). Dat vraagt volgens deze geïnterviewde om inzet, maar het is ook een ingewikkeld en langlopend proces. Een ander wijst erop dat het ook wat vraagt van de combinatiefunctionaris; die moet van steeds meer markten thuis zijn.

Naast inclusie en verbinding is het ondersteunen en het versterken van de verenigingen en andere sportaanbieders een belangrijk doel in een deel van de gemeenten die we hebben gesproken. Het gaat dan relatief vaak om coachingsprogramma's voor verenigingstrainers, maar ook om ondersteuning bij communicatie en werving onder specifieke doelgroepen. Voor het bereiken van nieuwe doelgroepen is volgens gemeenten behoefte aan samenwerking met zorg- en welzijnsinstellingen (zoals huisartsen, GGD, GGZ, COA, UWV, e.d.) en met aanbieders op het gebied van sport en bewegen en van cultuur. Een deel van de gemeenten wijst er dan ook op dat het doel van verbinding tussen de verschillende relevante domeinen belangrijker is geworden en ook vorm krijgt, hetzij in de wijken, hetzij in de gemeente als geheel.

Doelgroepen

Naast doelstellingen noemen gemeenten ook regelmatig specifieke doelgroepen. De doelgroepen zijn in de meeste geïnterviewde gemeenten in eerste instantie nog altijd schoolgaande kinderen en jeugd, zeker als het om cultuurcoaches gaat. Bij de buurtsportcoaches noemen enkele gemeenten ook senioren en mensen met een handicap expliciet als doelgroepen. De groep volwassenen tot 55 jaar is voor deze gemeenten moeilijk te bereiken. In de interviews wordt regelmatig gesteld dat hetzelfde geldt voor statushouders, nieuwkomers, langdurig werklozen, eenzame ouderen, LHBTIQ+'ers en mensen met psychische problemen. Vooral landelijke gemeenten, waarbij er een grote afstand is tussen de verschillende woonkernen, zeggen dat zij tegen logistieke problemen aanlopen. De specifieke doelgroepen zijn te klein, omdat zij verspreid zijn over de verschillende kernen.

Een geïnterviewde stakeholder ziet eveneens dat de doelgroepen jeugd en senioren door de gemeenten wel worden bediend, maar dat de tussengroep minder wordt bereikt. Hij wijst erop dat door de verbinding met preventiebeleid, in een toenemend aantal gemeenten meer gekeken wordt naar levensfasen dan naar leeftijden. Daarbinnen wordt meer gekeken naar achterstanden (sociaaleconomische status en opleidingsniveau), specifieke wijken of doelgroepen. Binnen de groep jeugd is dat al verder ontwikkeld, maar binnen de groep volwassenen begint dat en moet dat groeien. Sommige gemeenten zijn er meer mee bezig dan anderen. Hiernaast wijzen de geïnterviewde vertegenwoordigers van stakeholders erop dat er meer aandacht is gekomen voor anders georganiseerd en ongeorganiseerd sporten, naast het sporten in verenigingsverband. Specifiek kwam er zeker onder de COVID-maatregelen veel meer aandacht voor Sport en Bewegen in de openbare ruimte, waarbij volgens hen ook buurtsportcoaches zijn ingezet. Dat is wel een mogelijkheid en een aandachtspunt voor de toekomstige inzet.

2.3 Conclusie

De bestuurlijke afspraken over doelen en middeleninzet die voor de BRC zijn gemaakt en de landelijke akkoorden die eraan zijn verbonden, vormen het kader waarbinnen gemeenten hun eigen beleidsplannen met lokale partners nader invullen. De mate waarin gemeenten daarbij aandacht geven aan de doelstellingen van de BRC verschilt. Gemeenten hebben nog niet altijd de transitie gemaakt van de doelstellingen van de voorafgaande regelingen naar de nieuwe doelen en doelgroepen. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat doelen binnen de regeling dusdanig breed zijn dat zij prioriteiten moeten stellen om effectief te zijn. Gemeenten kiezen doelgroepen en doelstellingen die passen binnen het lokale beleid en die vaak nog aansluiten bij eerder ontwikkeld beleid en soms via cofinanciering opgezette bestaande structuren. Waar gemeenten focussen op aandachtswijken, krijgen andere wijken minder aandacht. In de interviews komt naar voren dat sommige gemeenten meer gefocust zijn op deelname van kwetsbare en minder kansrijke jongeren en minder op talentontwikkeling en verbetering van motorische vaardigheden.

Er is aandacht voor de doelstelling 'een leven lang inclusief sporten, bewegen en beoefenen van culturele activiteiten'. Daarbinnen neemt het versterken van het sport-, beweeg- en cultuuronderwijs op en rond scholen van oudsher een belangrijke plaats in. Kinderen en jeugd vormen de belangrijkste doelgroep en daarnaast worden senioren vaak genoemd. Daarnaast zetten geïnterviewde gemeenten in op groepen mensen die belemmeringen ervaren bij sporten en bewegen en het deelnemen aan culturele

activiteiten. In de gesprekken geven de gemeenten aan dat zij zich met name richten op achterstandswijken. De doelgroepen die gemeenten moeilijker bereiken, zijn de volwassenen tussen 18 en 55 jaar en de meer specifieke doelgroepen (statushouders, nieuwkomers, langdurig werklozen, eenzame ouderen, LHBTIQ+'ers en mensen met psychische problemen). Gemeenten geven aan meer tijd nodig te hebben om in contact te komen met deze groepen.

Het onderwijs en ook de wijken zijn de belangrijkste plaatsen om meer specifieke doelgroepen (met achterstand, armoedeproblematiek, etniciteit, e.d.) te bereiken. Daarnaast zien gemeenten het leggen van verbindingen met andere domeinen (GGD's, huisartsen, schuldhulpverlening, jeugdzorg etc.) ook steeds belangrijker worden om de doelgroepen te identificeren en te kunnen benaderen.

Verder wordt er ook aandacht gegeven aan de ondersteuning en versterking van sport- en cultuuraanbieders. Waarbij vanuit het veld ook wordt aangegeven dat bij sport en bewegen – behalve de verenigingen – ook de anders georganiseerde en niet-georganiseerde sport meer aandacht vragen.

Gemeentevang en ligging spelen rol bij het verschil in aandacht voor de doelstellingen. Zo merken de kleinere (meer landelijke) gemeenten dat zij doelgroepen minder kunnen bereiken, omdat die te klein zijn of te gespreid. Het is voor deze gemeenten dan ook lastig om hierop beleid te maken.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inrichting van de regeling

3

3 Inrichting van de regeling

In dit hoofdstuk gaan we in op de keuzes die zijn gemaakt voor de inrichting van de regeling vanuit het perspectief van het Rijk. Hierin hebben wij aandacht voor de verschillende aspecten van de regeling. Verder volgens beschrijven wij hoe de gemeenten de regeling hebben ingericht. Aan de hand van interviews met stakeholders, beleidsmakers en beleidsmedewerkers zijn de sterke en zwakke punten van de financiële en bestuurlijke inrichting geïdentificeerd. Daarnaast beschrijven we de discussie rondom verschillende elementen van de regeling en de mogelijke gevolgen daarvan op de impact binnen gemeenten.

3.1 Inleiding: aspecten van de inrichting

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen beschrijft deze paragraaf de huidige bestuurlijke en financiële structuur van de Brede Regeling Combinatiefuncties. De huidige inrichting wordt gekenmerkt door de volgende aspecten:

- decentralisatie-uitkering;
- inzet op fte's, lokaal maatwerk en bestedingsvrijheid;
- normbedrag van € 50.000 per fte;
- cofinanciering;
- algemeen: verdeelsleutel, bandbreedte voor het deelnamepercentage, toekenning voor vier jaar, monitoring en verantwoording.

De Brede Regeling Combinatiefuncties is financieel vorm gegeven middels een decentralisatie-uitkering. Deze uitkering onderscheidt zich van de algemene uitkering en de specifieke uitkering doordat de middelen met een bepaalde bestemming worden verstrekt zonder een strikte oormerking.⁵ Het Rijk en gemeenten maken op hoofdlijnen afspraken over de te bereiken doelen, zonder dat er een strikte verantwoordingsplicht tegenover staat. Zoals in hoofdstuk 2 staat beschreven zijn bestuurlijke afspraken van de BRC, door de kritiek van de Algemene Rekenkamer, geactualiseerd. Door deze aanpassing past de huidige regeling beter binnen de kaders van de decentralisatie-uitkering.

Vóór de actualisering van de bestuurlijke afspraken moesten de Rijksmiddelen exclusief worden ingezet op de realisatie van fte. De keuze voor fte moest ervoor zorgen dat er voldoende menskracht is om mensen te stimuleren, activeren en verbinden. Ná de actualisering van de afspraken is deze verplichting losgelaten. *Moeten* is in dit geval *kunnen* geworden. De doelstellingen van de regeling dienen als richtlijn voor gemeenten waarbinnen gemeenten lokaal maatwerk kunnen leveren. Daarnaast is er keuzevrijheid voor de inzet op combinatiefunctionarissen. Hierin kunnen gemeenten de lokale behoefte peilen en eigen prioriteiten stellen.

Binnen de regeling geldt een normbedrag van € 50.000 per fte. Het normbedrag is een richtlijn. Gemeenten mogen zelf oordelen of zij meer of minder fte's willen realiseren. Gemeenten kunnen zelf beoordelen welk opleidingsniveau zij nodig achten voor de invulling van de rol van de combinatiefunctionaris. Gemeenten staan dan ook vrij om te kiezen voor een hoger gemiddeld salaris per fte, zelfs als zij daardoor niet de fte-norm halen. Voor gemeenten zijn hieraan dan ook geen consequenties verbonden.

Een belangrijk aspect van de regeling is de cofinanciering. De Rijksoverheid keert 40 procent van het normbedrag per fte, € 20.000, uit aan de gemeenten. Voor het resterende bedrag, € 30.000, dienen de gemeenten cofinanciering te organiseren. Gemeenten kunnen zelf de financiering voor hun rekening nemen, maar het is ook mogelijk dat derde partijen bijdragen aan de financiering. Het is hierdoor voor gemeenten die *krap bij kas zitten* ook mogelijk om aanspraak te maken op de middelen van het Rijk, mits deze gemeenten de cofinanciering vanuit derden kunnen organiseren. Daarnaast zorgt deze medefinanciering voor een verdeling van het eigenaarschap, waarmee de gemeenten en derde partijen betrokken blijven bij een zo effectief mogelijke inzet van de functionarissen.

Binnen de regeling wordt er vanuit het Rijk € 73,3 miljoen beschikbaar gesteld aan de deelnemende gemeenten. Op basis van de verdeelsleutels 'inwoners tot en met 17 jaar' en 'inwoners' vindt de verdeling

⁵ Een verdere uiteenzetting van de verschillende uitkeringen volgt in hoofdstuk 5.

plaats. Gemeenten schrijven zich in voor een periode van vier jaar, waarbij zij zelf een deelnamepercentage (60, 80, 100, 120 of 140%) kunnen kiezen. Door de overvraging van gemeenten die zich hebben ingeschreven voor de regeling is het hoogste deelnamepercentage verlaagd naar 132 procent. Sinds de overgang van de Brede Impuls Combinatiefuncties naar de Brede Regeling Combinatiefuncties is ervoor gekozen om de inschrijvingstermijn te verruimen. Waar de regeling eerst jaarlijks werd verlengd en waarbij gemeenten konden in- en uitschrijven is er sinds 1 januari 2019 een inschrijvingstermijn van vier jaar vastgelegd. Deze periode moet ervoor zorgen dat gemeenten voldoende zekerheid ervaren om langdurige relaties aan te gaan.

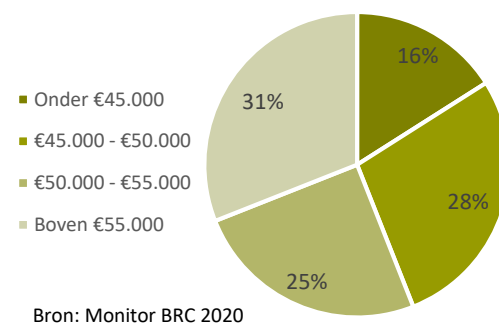
Voor de huidige verantwoording wordt een monitor gebruikt. Deze monitor wordt jaarlijks afgenomen door het Mulier Instituut. Bij deelnemende gemeenten wordt geïnventariseerd: hoeveel fte er is gerealiseerd, wat het opleidingsniveau is van de coaches, welk normbedrag gemeenten hanteren en wat de belangrijkste doelen zijn van het lokale beleid.⁶ Naast de monitor komt een landelijke community minstens twee keer per jaar bijeen om te evalueren. Hierbij wordt de evaluatiemethode Community of Practice (CoP) gebruikt. Deze methode maakt gebruik van een onafhankelijke voorzitter die vertegenwoordigers van gemeenten, buurtsport en cultuurcoaches, werkgevers en gebruikers van de coaches zoals scholen en maatschappelijke organisaties samenbrengt om te kijken wat er goed gaat én wat er beter kan. Hierin worden elementen uit de praktijk gedeeld die een positieve bijdragen leveren aan het behalen van de doelstellingen.

Uitkomsten monitor Mulier Instituut

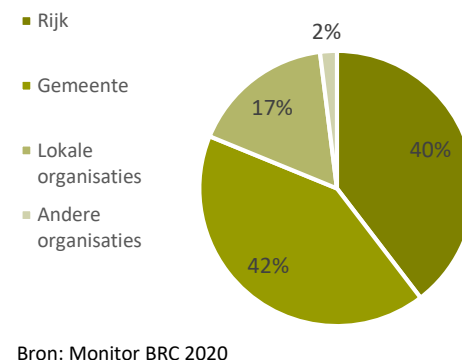
Voor dit evaluatieonderzoek zijn de gegevens van het Mulier Instituut ingezien. Zo blijkt dat gemeenten in de buurt komen van de fte-realisatienorm. In totaal hebben gemeenten 3468 fte aangesteld, waar 3665 fte de norm is. Daarnaast blijkt dat 84 procent van de combinatiefunctionarissen betrokken is bij sport en bewegen. De overige 16 procent is actief in de cultuursector.

Hiernaast willen wij twee grafieken uit de monitor verder onder de aandacht brengen. Deze grafieken laten duidelijk zien hoe de regeling in 2020 was ingericht. De verdeling over salarisniveaus laat zien dat 56 procent van de functionarissen boven het normbedrag van € 50.000 zijn ingeschaald (zie figuur 1). In het monitorrapport van het Mulier Instituut staat daarnaast dat de groep die ingeschaald is op minstens € 55.000 in 2020 groter is geworden ten koste van de groep in het laagste salarisniveau.⁷ Figuur 2 geeft ook een belangrijk inzicht in de huidige inrichting van de regeling. Van de 60 procent cofinanciering dragen gemeenten gemiddeld 42 procent bij. De overige 18 procent wordt gedragen door lokale organisaties en andere partijen. 85 gemeenten verzorgen zelf de 60 procent cofinanciering en bij tien gemeenten wordt de cofinanciering geheel gedragen door derden partijen. De overige gemeenten hebben een financieringsconstructie waarbij de cofinanciering deels door de gemeenten en deels door derden partijen wordt gedragen. De verscheidenheid aan inrichtingen laat zien dat de BRC door gemeenten op verschillende wijze wordt geïmplementeerd.

Figuur 1: Verdeling over salarisniveaus 2020



Figuur 2: Landelijke verdeling van bijdrage van betrokkenen aan de BRC



⁶ Naast deze elementen worden ook vragen gesteld over de verdeling van combinatiefunctionarissen over sectoren, de verdeling van de cofinanciering en prioritering van doelstellingen binnen het lokale beleid.

⁷ Stam, W. van & Heijnen, E. (2020). *Monitor Brede Regeling Combinatiefuncties 2020*, Utrecht: Mulier Instituut.

Grootboekanalyse

Voor dit onderzoek is er een bruto steekproef getrokken van 33 gemeenten die Nederland goed representeren. Hierbij is rekening gehouden met verschillende structuurkenmerken van de gemeenten.⁸ Van deze gemeenten hebben er twintig de grootboekgegevens kunnen aanleveren. Hun is gevraagd naar de realisatiecijfers van 2017, 2018 en 2019, de actuele begroting van 2020 en de meerjarenbegroting van 2021-2024.

Het doel van de grootboekanalyse was het in kaart brengen van de gemeentelijke bestedingen aan de regeling, hierin kijkende naar:

- output van de regeling (in fte) naar sport en cultuur;
- de ontwikkeling van het aantal fte's;
- de mogelijke eigen bijdragen van de gemeenten aan de regeling;
- de aansluiting van de gerealiseerde lasten bij het normbedrag.

Tijdens de analyse bleken de grootboekoverzichten vaak onvoldoende inzicht te geven in specifieke gemeentelijke bestedingen binnen de BRC. Uit de aangeleverde administraties blijkt dat gemeenten de lasten van de BRC vaak onderbrengen bij een totaalsubsidie voor sport en cultuur (bijvoorbeeld een subsidie sport- of cultuuractivering). Binnen dit bedrag zijn zowel de lasten van de BRC opgenomen als andere lasten die betrekking hebben op deze gemeentelijke subsidies. Het bedrag in de totaalsubsidie overstijgt dan ook de totale lasten van de regeling en de bestedingen aan de regeling zijn daaruit niet direct te isoleren. Op basis van deze bedragen is het vervolgens ook niet mogelijk om een inschatting te maken van de verdeling van de combinatiefunctionarissen over de domeinen sport en cultuur.

Enkele gemeenten administreren de baten in de regeling duidelijker dan lasten. Soms zijn de lasten niet of slechts gedeeltelijk te achterhalen, terwijl uit de Mulier-monitor, opgedane informatie uit interviews en de documentstudie blijkt dat deze middelen wel degelijk worden ingezet voor combinatiefunctionarissen (het aannemen van fte's). Ook zijn er gemeenten waarvan de lasten voor de cultuurcoaches bijvoorbeeld wel apart worden genoemd, maar de lasten voor sportcoaches niet. Hierdoor is het niet mogelijk om een compleet beeld te krijgen van de totale lasten die binnen gemeenten zijn gemoeid met de regeling. Een analyse op basis van een incompleet beeld van de lasten zou een onderschatting geven van de output, ontwikkeling van aantal fte, de eigen bijdrage van de gemeenten en de totale gerealiseerde lasten. Daarnaast is de (deels) bruikbare informatie van de gemeenten dusdanig beperkt dat de steekproef niet langer representatief is.

Bij de gemeentelijke financiële medewerkers is er vervolgens navraag gedaan over een mogelijke verdeling op basis van de financiële exploitatiecijfers. Deze medewerkers bevestigen dat het afleiden van een verdeling van de inzet vaak niet mogelijk is, zelfs niet op het allerlaagste aggregatieniveau. Zij geven aan dat de gemeenten de financiële inrichting wél in kaart brengen voor de jaarlijkse monitor en verwijzen hiernaar. De monitorgegevens geven een betrouwbaarder inzicht in de verdeling van de middelen van de gemeenten en de output (in fte) dan de (beperkte) inzichten binnen de grootboekanalyse.

Om de bestedingscijfers alsnog verder te onderzoeken, is getracht bij gemeenten de subsidiebeschikkingen op te vragen. Hierin worden de specifieke bedragen per organisatie uiteengezet. Aangezien de combinatiefunctionaris binnen verschillende domeinen werkzaam is (met een verscheidenheid aan mogelijke werkgevers), bleek het achterhalen van deze gegevens voor gemeenten een bijkomende belasting. Gemeenten konden de gevraagde splitsing niet gemakkelijk aanleveren. Ze waren daarentegen wel bereid om mondeling de gemeentelijke besteding (inclusief gerealiseerde fte's) en beleidskeuzes toe te lichten. Mede hierom is ervoor gekozen de focus van het onderzoek te verschuiven van de grootboekanalyse naar de interviews met beleidsmedewerkers.

Om een bestedingsonderzoek mogelijk te maken zouden de gemeenten in hun administratie verder moeten specificeren. De lasten binnen de regeling moeten dan apart worden verantwoord (niet in een

⁸ De volgende steekproefcriteria zijn gebruikt: de mate van omgevingsadressendichtheid (stedelijkheid), percentage minderheden, jongeren, ouderen en inwoners met een risico op armoede in de gemeente en het deelnamepercentage aan de Brede Regeling Combinatiefuncties.

geaccumuleerde subsidie), waarbij een uitsplitsing naar sport en cultuur wenselijk is. Dit zou een inzicht geven in de gemeentelijke besteding aan de regeling. Er zou vanwege de cofinanciering door derden echter alsnog onduidelijkheid zijn over de totale besteding binnen de regeling. Deze lasten worden door de lokale verenigingen, het onderwijs of andere organisaties voldaan en komen niet terecht in de jaarrekening van de gemeente. Daarbij is het totale bestedingsbedrag niet direct te vertalen naar een aantal fte's dat daadwerkelijk werkzaam is binnen een gemeente. Opnieuw zou er achtergrondinformatie vanuit de gemeente (en betrokken derde partijen) nodig zijn om een inschatting te kunnen maken over: het aantal werkzame fte's, de ontwikkeling van het aantal fte's en de aansluiting bij het normbedrag. Een regeling zonder cofinanciering zou het bestedingsonderzoek vergemakkelijken.

3.2 Beoordeling inrichting door gemeenten, stakeholders en beleidsmakers

Decentralisatie-uitkering

Geïnterviewde gemeenten⁹ ervaren veel vrijheid binnen de decentralisatie-uitkering. De doelstellingen binnen de regeling zijn breed, waardoor gemeenten de lokale behoeftes inventariseren en daarbinnen prioriteiten stellen. Toch is er een duidelijk gemarkeerd budget en is er een heldere keuze voor de inzet ervan voor de inzet van functionarissen.

Gemeenten zijn eensgezind wanneer het in de gesprekken gaat over mogelijke andere uitkeringsvormen. Zij vrezen dat de huidige budgetten voor sport en cultuur kunnen worden afgeroomd wanneer de regeling binnen de algemene uitkering wordt opgenomen. Enkele gemeenten zeggen dat zij deze regeling hiervoor te belangrijk vinden. Hierbij moet gezegd worden dat ook aantal gemeentelijke beleidsmedewerkers hierover geen mening heeft, omdat zij hier geen kennis van hebben. Beleidsmakers van de betrokken ministeries, stakeholders en experts die we hebben gesproken hebben eenzelfde verwachting. Zij verwachten dat een toevoeging aan het algemene fonds negatieve gevolgen kan hebben voor de toekomstige inzet van de buurtsport- en cultuurcoaches onder druk van begrotingstekorten en politieke keuzes. Een aantal gemeenten zal bij een algemene uitkering, zonder aanvullende wetgeving, waarschijnlijk vasthouden aan hoe ze het nu doen, en andere gemeenten maken andere keuzes.

Daarentegen gaat de keuze voor een specifieke uitkering, met meer focus en sturingsmogelijkheden vanuit het Rijk, volgens geïnterviewden (beleidsmakers, stakeholders, experts en gemeenten) gepaard met minder bestedingsvrijheid en een hogere verantwoordingslast: hebben zij het geld daadwerkelijk besteed aan het beoogde doel en wat hebben ze bereikt? Hiermee ontstaat een andere bestuurlijke verhouding tussen overheidslagen en de partners waarmee lokaal wordt samengewerkt. Hoewel sommige gemeenten juist behoefte hebben aan duidelijkere doelen binnen de regeling, is binnen de gesprekken vooral de consensus dat gemeenten én inwoners gebaat zijn bij een invulling die past bij de lokale behoefte. Dit is iets wat volgens de gemeenten en stakeholders niet in overeenstemming is met een specifieke uitkering. Een dergelijke vorm is vanuit het gemeenteveld niet gewenst. Geïnterviewde experts wijzen er in dit verband op dat met een specifieke uitkering ook de verantwoordelijkheid verandert: de minister wordt verantwoordelijk. Er ontstaat een andere bestuurlijke verhouding tussen overheidslagen en de partners waarmee landelijk en lokaal wordt samengewerkt.

Hiernaast komt er in de interviews met beleidsmakers en stakeholders naar voren dat de decentralisatie-uitkering een eindig doel heeft en in principe van tijdelijke aard is. De decentralisatie-uitkering zou opgenomen moeten worden in de algemene uitkering wanneer er sprake is van een langlopend en structureel karakter. Daarbij komt dat het voor gemeenten lastig is om met incidenteel geld structurele maatregelen te treffen. Met structureel geld zou het makkelijker zijn om een vaste formatie te creëren. Door geïnterviewde experts wordt opgemerkt dat zolang de doelen van het Rijk en de gemeenten het best worden gediend met een langere voortzetting van de decentralisatie-uitkering, dat die dan ook zou kunnen worden voortgezet. Een decentralisatie-uitkering maakt namelijk zichtbaar waaraan prioriteit wordt gegeven. Enkele geïnterviewden vinden dat er na de actualisatie geen reden is tot grondige aanpassing. Mocht dat wel nodig zijn, dan kan een nieuwe regeling uitkomst bieden met een set nieuwe

⁹ Zoals in de onderzoeksrapport staat omschreven zijn er in deze fase van het onderzoek tien verschillende gemeenten geïnterviewd.

doelstellingen om gemeenten te stimuleren om in het beleid aan te sluiten bij het Rijksbeleid. Een vervangende regeling zou ook een oplossing zijn voor het tijdelijke karakter van de bestaande regeling.

Inzet op fte's, lokaal maatwerk en bestedingsvrijheid

In de interviews zeggen de in het onderzoek betrokken gemeenten dat zij de inzet op fte's als zeer positief ervaren. De sport- en cultuurcoaches zijn nodig om de verbinding op te zoeken tussen de verschillende domeinen. Meermaals zeggen gemeenten dat zij meer bereiken wanneer er voldoende *handen en voeten* in de wijken aanwezig zijn. De actualisering van de bestuurlijke afspraken en het loslaten van de verplichte inzet op fte, heeft hier vooralsnog geen invloed op. De inzet op fte's wordt, ook volgens stakeholders, gedragen in het veld en voortgezet. De gemeenten zeggen de middelen te besteden aan de aanstelling van (nieuwe) functionarissen. De ondervraagde beleidsmakers van de verschillende ministeries sluiten zich aan bij de gemeenten. Volgens de ondervraagden beleidsmakers maakt de keuze voor de inzet op fte's duidelijk dat er menskracht is gewenst, zodat er lokaal functionarissen aan de slag gaan met het realiseren van de doelstellingen. De BRC werkt daarmee anders dan een subsidieregeling voor activiteiten of projecten. Zo zegt een geïnterviewde:

“Met een zak geld voor activiteiten is de regeling uit zijn verband.”

Daarnaast voorziet de BRC in een behoefte aan keuzevrijheid en eigen invulling binnen gemeenten. Mede hierdoor is het draagvlak bij gemeenten hoog, wat zich vertaalt in een de grote deelname van gemeenten.

Veelal hebben de geïnterviewden bij de gemeenten geen behoefte aan extra bestedingsvrijheid, die is volgens hen voldoende geregeld. Enkele gemeenten zeggen wel behoefte te hebben aan een gedeeltematig vrij te besteden budget, dat ze zouden willen gebruiken voor de organisatie van activiteiten en de bijbehorende kosten (zaalhuur, materialen etc.). De gemeenten stellen dat zij deze kosten momenteel zelf dragen en dat de Rijksmiddelen strikt worden ingezet voor de aanstelling van fte. Een mogelijk belangrijke factor hierin is ook de ondertekening van het Nationale Sportakkoord in 2018. De buurtsportcoaches spelen een belangrijke rol in de uitvoering van het akkoord. Verder valt op dat de beleidsmedewerkers van gemeenten meermaals aangeven niet te hebben gedacht over een andere besteding van de BRC-middelen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat gemeenten trouw blijven aan de eerder gemaakte bestuurlijke afspraken. De verruiming van de bestedingsvrijheid heeft er niet voor gezorgd dat gemeenten de middelen op een andere manier inzetten.

Tot slot merken beleidsmakers van de departementen op dat de bestedingsvrijheid voor gemeenten een knelpunt is voor de sturing vanuit het Rijk. Binnen de huidige inrichting is er weinig ruimte voor sturings- of correctiemogelijkheden. Zo valt het op dat de prioriteit van de doelstellingen van gemeenten niet in verhouding is met de doelstellingen van de BRC. De inzet is nu nog te vaak gericht op onderwijs en de inzet van vakleerkrachten. Dit kan ten koste gaan van andere doelstellingen en het bereiken van andere doelgroepen binnen de BRC. De gekozen lichte vorm van verantwoording via de monitor levert de departementen momenteel nog onvoldoende inzicht in hoeverre de landelijke beleidsdoelen worden bereikt.

Normbedrag van € 50.000 per fte

Over het normbedrag van € 50.000 per fte zijn gemeenten eensgezind. Bijna iedere gemeente die betrokken is in het onderzoek vindt dat het normbedrag te laag is om de fte-realisatienorm te halen. Deze gemeenten benoemen dat het bedrag in de loop van de tijd onvoldoende is geïndexeerd. Hierbij is het van belang om te vermelden dat de gemeenten de rol van de combinatiefunctionaris veelal inschalen op hbo-niveau. In de gesprekken werd duidelijk dat de rol van de functionaris in de loop van de tijd is veranderd. Voorheen was er vooral behoefte aan een functionaris in de uitvoering (in het onderwijs en in de buurt), terwijl de functionaris nu eerder een verbindende en adviserende rol op zich neemt tussen domeinen en op scholen en verenigingen. Deze nieuwe rollen vragen om een hoger salaris. Sommige gemeenten kiezen er dan ook bewust voor om de fte-norm niet na te streven. Zij kiezen ervoor een hoger normbedrag te hanteren waarmee zij hbo'ers kunnen aannemen. Waar gemeenten de fte-norm wél behalen, zeggen zij bewust voor lager geschoold personeel te kiezen dan gewenst.

Hiernaast zeggen de gemeenten dat er bij de combinatiefunctionarissen een hoog verloop is. Wanneer de gemeenten vasthouden aan de norm van € 50.000 hebben functionarissen binnen een relatief korte tijd na hun aanstelling het salarisplafond bereikt. Hierdoor zijn de functionarissen geneigd om op zoek te gaan naar een functie elders. Dit terwijl gemeenten juist behoefte hebben aan vaste gezichten in wijken en op scholen. Alleen met vaste gezichten kunnen langdurige relaties tussen verschillende domeinen worden opgebouwd.

Daarnaast worden de combinatiefunctionarissen vaak ingezet als vakdocent in het onderwijs. Gemeenten zeggen dat zij voor deze docenten gebonden zijn aan de geldende cao's. De salarissen binnen deze cao's zijn gestandaardiseerd en volgens hen hoger dan het normbedrag voor de aanstelling van één fte (circa € 60.000).

Cofinanciering

De cofinanciering binnen de regeling maakt het voor gemeenten mogelijk om met beperkte middelen aanspraak te maken op financiering van het Rijk. Gemeenten dragen zorg voor 60 procent van de financiering. Hierbinnen kunnen zij op zoek gaan naar lokale organisaties die door middel van cofinanciering willen bijdragen. Door de bijdrage van derde partijen dalen de lasten van de gemeenten. In de gesprekken met gemeenten wordt duidelijk dat zij actief op zoek zijn naar partners om de financiering mee rond te krijgen. Tussen gemeenten zijn er verschillen in de wijze van cofinanciering. Voor sommige geïnterviewde gemeenten is het organiseren van cofinanciering een voorwaarde om aan de regeling deel te nemen, of om zich in te schrijven voor een hoger deelnamepercentage. Dit kan eraan bijdragen dat gemeenten een lager percentage kiezen dan gewenst. Andere gemeenten kunnen de lasten van de cofinanciering zelf dragen en zien de financiering van derden als een positieve bijkomstigheid.

Doordat de lasten in de regeling vaak gedeeltelijk gedragen worden door de gemeenten (slechts tien gemeenten organiseren de cofinanciering volledig bij derde partijen – Monitor 2020), voelen zij, verankerd in de lokale en nationale akkoorden, een verantwoordelijkheid voor het behalen van de gestelde doelen. Daarentegen vragen enkele geïnterviewde beleidsmedewerkers zich af in hoeverre de gemeente zelf verantwoordelijk is voor het bereiken van de doelen van de regeling. Zij hebben hierbij de hulp van lokale organisaties nodig. Hierbij stellen zij dat de gemeente vooral een coördinerende rol heeft en de lokale organisaties de verantwoordelijkheid zouden moeten nemen in de uitvoering. De geïnterviewde gemeenten zien de cofinanciering van derde partijen dan ook vaak als een gedeeld eigenaarschap voor het bereiken van de doelen binnen de regeling, waarbij de lokale (sport)akkoorden centraal staan. Vaak zijn de verenigingen, onderwijsinstellingen en andere organisaties betrokken binnen die akkoorden en dragen zij actief uit hieraan te willen bijdragen. Volgens de gemeenten voegen deze organisaties de *daad bij het woord* als zij een gedeelte van de financiering op zich nemen. Daarentegen voelen enkele andere gemeenten juist de gemeentelijke verantwoordelijkheid om de inwoners (en met name de jeugd en basisschoolkinderen) te voorzien van een bepaalde basis aan cultuurbeleving en sportervaring. Voor deze activiteiten en evenementen verwachten deze gemeenten dan ook geen cofinanciering van derden.

Daarnaast kwam er in enkele gesprekken naar voren dat gemeenten die in grotere mate cofinanciering organiseren bij lokale partijen een beperking ervaren op de directe coördinatie van de functionarissen. De afhankelijkheid van derden leidt tot een mogelijk verlies aan sturingsmogelijkheden vanuit de gemeente. Dit verlies heeft als gevolg dat de uitvoerende organisaties, waarbij de functionarissen werkzaam zijn, mogelijk de verantwoordelijkheden van de gemeenten deels overnemen. Deze organisaties kunnen dan, min of meer zelfstandig, bepalen waar de prioriteiten liggen voor de inzet van de cultuur- en sportcoaches. De betrokken gemeentelijke beleidsmedewerkers zeggen dat zij door middel van afspraken in subsidiebeschikkingen en jaarlijkse evaluaties een vinger aan de pols houden, maar dat zij soms beperkt worden in de aansturing naar de nieuwe doelen binnen de regeling. Deze gemeenten hebben het idee dat zij eerst draagvlak moeten creëren bij de uitvoerende organisaties om het beleid te kunnen wijzigen. Gemeenten die de financiële mogelijkheid hebben om zelf 60 procent bij te dragen

voelden dan ook meer vrijheid in het te voeren beleid. Daarbij vinden deze gemeenten dat de 60 procent gemeentelijke financiering zorgt voor een bepaalde continuïteit van de inzet van de functionarissen. Zo zegt een gemeentelijke beleidsmedewerker:

“Ik zou de fte’s op een andere manier willen inzetten, wanneer de gemeente zelf meer gaat bijdragen kan ik beter sturen op de doelen van de regeling.”

De betrokken ministeries sluiten zich hierbij aan. De cofinanciering is belangrijk voor een goede verdeling van het eigenaarschap en voor het incorporeren van de doelen van de regeling in het beleid van gemeenten zelf. Maar de cofinanciering kan volgens de betrokken ministeries voor gemeenten ingewikkeld zijn. Wanneer gemeenten problemen hebben met de cofinanciering of afhankelijk zijn van derde partijen dan kan het eigenaarschap een probleem worden. Het verschuiven van het eigenaarschap naar derde partijen kan ervoor zorgen dat het eigenaarschap wordt gedeeld. Deze deling in verantwoordelijkheden kan vervolgens ten koste gaan van de effectiviteit van het beleid (prioritering).

Hiernaast zijn er volgens gemeenten vooral in het onderwijs en de sportsector mogelijkheden om de financiering te organiseren. Binnen de cultuursector, waar organisaties eerder afhankelijk zijn van gemeentelijke subsidies, is het lastiger om de medefinanciering rond te krijgen. Dit blijkt ook uit de uitbreiding van de regeling in 2018 waarbij cultuur naast sport een belangrijk onderwerp is geworden. Bij de uitbreiding hebben gemeenten geïnventariseerd wat de lokale behoefte is. Vaak concludeerden zij dat er behoefte, of een gebrek, is aan cultuurcoaches. Bij de organisatie van de cofinanciering werden enkele gemeenten tegengehouden door de beperkte middelen van de cultuursector. Wanneer een gemeente behoefte heeft aan meer inzet op cultuur dan zullen zij hier eerder zelf meer aan moeten bijdragen. Het kan voor gemeenten dan ook relatief duur zijn om in te zetten op cultuur. Daarentegen spreken sommige gemeenten van een opstartfase binnen de culturele sector. Waar het eerst ook binnen het onderwijs en de sportsector lastig was om cofinanciering te organiseren, is dat in de loop van de tijd steeds toegankelijker geworden. Binnen de culturele organisaties moet dit nog groeien en mogelijk dat er in de toekomst meer financieringsmogelijkheden zijn.

Algemeen: verdeelsleutel, bandbreedte voor het deelnamepercentage, toekenning voor vier jaar, monitoring en verantwoording

Over het algemeen zijn gemeenten tevreden over de inrichting van de BRC. Het feit dat er verschillende ministeries bijdragen aan de regeling, dat de regeling domeinoverstijgend is ondertekend (ministeries van VWS, OCW, SZW en de VNG) en draagvlak heeft onder stakeholderorganisaties (als VSG, NOC*NSF, landelijke cultuurplatforms, onderwijsorganisaties) laat zien dat er een *basis van vertrouwen* is tussen de betrokken partijen. Omdat de bijdragen vanuit VWS groter is, zijn de verhoudingen tussen sport en cultuur ongelijk. Mede door het Nationaal Sportakkoord krijgt sport meer aandacht. De geïnterviewde beleidsmedewerkers merken op dat er potentieel meer synergie mogelijk is tussen cultuur en sport.

De gemeentelijke beleidsmedewerkers en de ministeriële beleidsmakers zeggen merendeels geen problemen te hebben met de huidige verdeelsystematiek. Over de verschillende bandbreedtes van het deelnamepercentage zijn de gemeenten tevreden. Daarnaast zeggen de geïnterviewden dat zij de termijn van vier jaar waarderen. Hierdoor kunnen de functionarissen structurelere relaties opbouwen dan met de eerdere jaarlijkse verlenging van de regeling. De stakeholders in de regeling vinden echter dat de vierjarige cyclus het alsnog lastig maakt om werknemers vast in dienst te nemen. Momenteel wordt er regelmatig gewerkt met zzp’ers en met tijdelijke contracten. Het nadeel daarvan is dat zij geen langjarige meedenkers zijn en minder denken vanuit het organisatiebelang. Hiernaast heeft de vierjaarlijkse cyclus een ander nadeel. Gemeenten die de cofinanciering niet op tijd rond hebben, schrijven mogelijk voor een lager deelnamepercentage in. Wanneer gemeenten later wél financieringsmogelijkheden vinden is het niet mogelijk om op te schalen in het deelnamepercentage.

De geïnterviewde gemeentelijke beleidsmedewerkers kijken positief naar de huidige monitoring. Via de jaarlijkse monitor van het Mulier Instituut worden gegevens (fte-realisatienorm, opleidingsniveau etc.) opgevraagd. Deze gegevens zijn voor gemeenten makkelijk op te leveren. Sommige geïnterviewde gemeenten vragen zich echter wel af waarom de monitor jaarlijks en zo diepgaand wordt uitgevraagd. Zo

is er kritiek op een aantal vragen waar gemeenten een schatting moeten maken over het bereik van de coaches. Omdat de rol van de combinatiefunctionaris minder uitvoerend en meer coördinerend is geworden hanteren gemeenten hierop verschillende definities. Hiernaast is de huidige monitor vooral gericht op output, terwijl impact voor de betrokken ministeries een belangrijkere indicator is. De huidige keuzevrijheid binnen de BRC zorgt er voor dat impactgerelateerde vragen niet goed kunnen worden beantwoord.

3.3 Conclusie

Over het algemeen zijn de geïnterviewden tevreden met de huidige inrichting. Gemeenten beoordelen de decentralisatie-uitkering positief. Ze worden in staat gesteld om de lokale behoeften te peilen en daaraan beleidsprioriteiten te verbinden. Door dit budget apart inzichtelijk te hebben, worden de middelen (door het aanstellen van functionarissen) daadwerkelijk ingezet voor de lokaal geformuleerde beleidsdoelen, die zijn gerelateerd aan de landelijke doelen. Dit sluit aan bij de actualisering van de bestuurlijke afspraken, waarin de directe koppeling met landelijk bepaalde doelen is losgelaten.

Beleidsmakers en stakeholders geven aan dat de decentralisatie-uitkering een eindig karakter heeft. De BRC zou op termijn op moeten gaan in het algemene fonds. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat de inzet van de middelen mogelijk onder druk komt te staan wanneer de regeling wordt opgenomen in de algemene middelen. Zij vinden de risico's van overheveling van (delen van) het budget groot.

In de gesprekken met gemeenten komt naar voren dat zij behoefte hebben aan de inzet van de functionaris als verbinder van verschillende domeinen en als organisator van activiteiten en evenementen. Gemeenten hebben over het algemeen geen behoefte aan de inzet van de middelen op een andere manier dan voor fte's voor functionarissen. Als gemeenten wel behoefte hebben aan een gedeeltelijk andere besteding van de middelen noemen zij een vrij te besteden budget ter ondersteuning van de werkzaamheden van de functionaris (zaalhuur, materiaal et cetera).

Het normbedrag van €50.000 per fte is voor de meeste gemeenten te laag; hierdoor is het vaak niet mogelijk om de fte-norm te halen. Wanneer gemeenten het normbedrag en de fte-realisatienorm hantieren, dan kiezen zij bewust (vaak ongewenst) voor een functionaris met een mbo-achtergrond.

De cofinanciering wordt de door de gemeenten vaak omarmd. Het draagvlak en eigenaarschap in gemeenten neemt toe wanneer lokale verenigingen en organisaties meebetalen aan de inzet van de combinatiefunctionaris. Het valt op dat gemeenten mogelijk minder sturingsmogelijkheden hebben wanneer de lokale organisaties meer bijdragen.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Resultaten en impact

4

4 Resultaten en impact

In dit hoofdstuk gaan we in op de gepercipieerde resultaten en impact van de regeling binnen gemeenten. Als eerste beschrijven we de mate waarin het mogelijk is om impact te meten. Hierin duiden wij de resultaten van een eerdere evaluatie van de regeling en de uitkomsten van de monitor BRC 2020. Om een verdiepingsslag te maken en verder inzicht te geven in de impact van de regeling beschrijven we vervolgens de bevindingen uit de interviews met beleidsmakers, stakeholders en beleidsmedewerkers. Aan de hand van deze bevindingen gaan we in op de bijdrage van de regeling aan het bereiken van de doelstellingen en op eventuele verschillen tussen sport en bewegen enerzijds en cultuur anderzijds.

4.1 Inleiding: lokaal maatwerk en meten van impact

In 2017 schreven de onderzoekers die de evaluatie van de buurtsportcoaches onder de vorige regeling (Brede Impuls Combinatiefuncties) uitvoerden:

“Bij de evaluatie dient dan ook rekening te worden gehouden met diverse belangen, factoren en dimensies. Wat het bij de BIC extra ingewikkeld maakt, is dat van een voorgeschreven plan van aanpak voor lokale implementatie geen sprake is, maar dat lokaal maatwerk bij de implementatie juist wordt uitgelokt, met als resultaat een zeer diverse lokale praktijk, en dat ook buurtsportcoaches zich van diverse aanpakken kunnen bedienen. De landelijke doelen (zoals bedoeld) kunnen lokaal heel anders worden geïnterpreteerd en uitgewerkt. Dit maakt het uniform volgen van indicatoren op het niveau van het individu (bereik en effectiviteit) moeilijk.”¹⁰

Die situatie is onder de Brede Regeling Combinatiefuncties niet veranderd, zo wordt duidelijk uit ons onderzoek. Met de BRC stimuleert de Rijksoverheid gemeenten om combinatiefunctionarissen, buurtsportcoaches en cultuurcoaches aan te stellen. Die kunnen door het verzorgen en/of organiseren van activiteiten en het leggen van een relatie met en tussen diverse maatschappelijke sectoren een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de regeling zoals geformuleerd in de geactualiseerde bestuurlijke afspraken uit 2019. De regeling heeft de vorm van een decentralisatie-uitkering. Dat brengt met zich mee dat er richtinggevend, maar geen bindende afspraken kunnen worden gemaakt. Gemeenten hebben de vrijheid om te kiezen voor lokaal maatwerk, en voor doelstellingen en een inzet die aansluiten bij de lokale beleidsafspraken. Over inzet en doelbereik hoeven gemeenten geen verantwoording af te leggen. De inzet vindt verder plaats binnen een context waarin, via verwante regelingen en programma's (zoals bijvoorbeeld het Nationaal Sportakkoord, het Nationaal Preventieakkoord of Cultuureducatie met Kwaliteit) en daarop inspelend regionaal of plaatselijk beleid, eveneens op lokaal niveau activiteiten worden georganiseerd en verbindingen worden gelegd waarmee vergelijkbare of overlappende doelen worden nagestreefd. Die regelingen versterken elkaar en worden in de gemeentelijke praktijk vaak gecombineerd uitgevoerd, zo wordt ook uit de interviews duidelijk. De soms sterk verschillende lokale activiteiten en praktijken gebeuren binnen een plaatselijke context waar verschillende actoren actief zijn en uitgangspunten, populaties en mogelijkheden tussen en binnen gemeenten verschillen. De moeilijkheid om de bijdrage van de combinatiefunctionarissen, buurtsportcoaches en cultuurcoaches daarbinnen te isoleren, maakt het onmogelijk om effecten en impact van de regeling eenduidig en goed in beeld te brengen.

Binnen de uitgevoerde evaluatie hebben we wel een beeld gekregen van bredere resultaten, waaraan ook de inzet van combinatiefunctionarissen, buurtsportcoaches en cultuurcoaches kan hebben bijgedragen, en van de percepties van de effecten en de impact van de regeling, van onze gesprekspartners. Daar gaan we hieronder verder op in.

¹⁰ Wajier, S., Heuvel, A. van den & Boer, T. (2018) Samenvatting Monitor Brede Impuls Combinatiefuncties 2018 (over 2018), Amersfoort: BMC

4.2 Impact van de BRC

Landelijk bereik

Het rapport van de monitor BRC 2020 geeft de stand van zaken van het bereik en de resultaten van de regeling weer en laat onder andere zien dat:

- vrijwel alle gemeenten (350 van de 355) deelnemen aan de BRC;
- er op 1 september 2020 in totaal 3468 fte buurtsportcoaches, combinatiefunctionarissen en cultuurcoaches waren gerealiseerd (95% van de vooraf vastgestelde 3665 fte), een lichte groei ten opzichte van 2019;
- vrijwel alle gemeenten de formatieplaatsen inzetten voor sport en bewegen: 83 procent van de fte verdeeld over 332 gemeenten (94%);
- ruim driekwart van de gemeenten ook een deel van de formatieplaatsen inzet voor kunst en cultuur: 17 procent van de fte verdeeld over 278 gemeenten (81%).

Vrijwel alle geïnterviewde vertegenwoordigers van de ministeries en stakeholders en ook gemeenten wijzen op deze grote en bijna landelijk dekkende deelname aan de BRC en op de brede realisatie van fte's om het draagvlak voor en het succes van de regeling te benadrukken. Zoals eerder gesteld: de regeling wordt door de geïnterviewden gewaardeerd als instrument ter stimulering van gemeenten om de doelen van de regeling en de daarvan afgeleide lokaal bepaalde doelen dichterbij te brengen. Die stimulans op het plaatselijk beleid is er volgens hen zeker. De koppeling aan de inzet van functionarissen met een specifieke taak draagt er extra toe bij dat beleidsplannen handen en voeten krijgen in de praktijk. Geïnterviewden gebruiken hier de argumentatie dat er zonder de regeling en zonder de functionarissen minder en in minder gemeenten zou zijn gebeurd, en dus ook minder resultaten zouden zijn behaald.

Voortgang op de doelstellingen

In de monitor van het Mulier Instituut geven gemeenten ook aan in welke mate zij resultaten zien op de door hen nagestreefde doelstellingen. Hieruit blijkt dat gemeenten op alle verschillende doelstellingen resultaten zien. Relatief veel resultaten zien ze echter bij de traditionele doelstellingen als 'sport-, beweeg- en cultuuronderwijs op en rond scholen versterken' en 'verbetering motorische vaardigheden jeugd en jongeren', maar ook op 'lokale verbindingen tot stand brengen en uitbouwen'. Relatief minder resultaten zien ze nog bij '(talent)ontwikkeling van kwetsbare jongeren met (een risico op) een inactieve leefstijl' en bij 'duurzaam versterken en innoveren van sport-, beweeg- en culturaanbieders'. Waarbij we aantekenen dat er volgens de monitor nog ontwikkeling plaatsvindt:

“Vergeleken met 2019 zien gemeenten iets meer resultaat op de doelen ‘lokale verbindingen tot stand brengen en uitbouwen’ en ‘bereiken, toeleiden en begeleiden van personen in armoede’ en iets minder resultaat op de doelen ‘een leven lang inclusief sporten’ en ‘(talent)ontwikkeling van kwetsbare jongeren met (een risico op) een inactieve leefstijl’.”

De genoemde resultaten uit de monitor geven inzicht in de perceptie van de resultaten die gemeenten op de doelstellingen behalen. Ze geven daarentegen geen antwoord op de vraag wat het concrete effect van de regeling op de ontwikkeling op de doelstellingen is: is er bijvoorbeeld door de regeling daadwerkelijk meer en inclusievere deelname aan sport en bewegen of aan cultuur? Worden er verbindingen gelegd met andere domeinen? Is er meer samenwerking met sportaanbieders en wordt het aanbod versterkt?

Er zijn landelijke cijfers over de brede landelijke ontwikkelingen die op deeldoelstellingen een indicatie geven en onder andere laten zien dat:

- de totale Nederlandse bevolking (5 t/m 80 jaar) tussen 2013 en 2019 ieder jaar meer is gaan sporten. In 2020 en 2021 is er een dip te zien in de sportdeelname.¹¹ Vooral onder jongeren (5 t/m 18 jaar) is er een daling te zien tijdens de lockdown periodes.

¹¹ [NOC*NSF Sportdeelname Index - NOCNFSF](#)

- het aantal mensen dat voldoet aan de beweegrichtlijnen tussen 2016 en 2020 voor de Nederlandse bevolking toeneemt.¹²

Maar deze landelijke cijfers laten geen direct herleidbaar effect zien van de Brede Regeling Combinatiefuncties.

Impact corona

Hiernaast heeft het Mulier Instituut in april 2020 een peiling gehouden onder buurtsportcoaches om de impact van de geldende coronamaatregelen op de werkzaamheden van de coaches in kaart te brengen.¹³ Uit deze peiling blijkt dat de lockdownmaatregelen veel invloed hebben op de werkzaamheden van de coaches. 43 procent van de respondenten zegt dat zij vanuit de werkgever andere werkzaamheden uitvoeren. 21 procent zegt dat er te weinig werkzaamheden zijn waardoor ze deels zonder werk thuis zitten. Mede door de coronamaatregelen is schaal van de werkzaamheden van de buurtsportcoach afgenomen.

Inmiddels weten wij dat de lockdownmaatregelen in de loop van 2020 en tot de zomer van 2021 verstrekkende gevolgen hebben gehad.¹⁴ Verdere sluiting van scholen, de invoering van een avondklok en de anderhalvemetersamenleving hebben dan ook impact gehad op de werkzaamheden van de buurtsport- en cultuurcoaches. Fysieke bijeenkomsten konden geen doorgang vinden. Daardoor is het lastig om voor deze jaren een verbetering te realiseren, hooguit hebben de (deels digitale) evenementen eraan bijgedragen dat er geen directe achteruitgang is geweest in de sport- en beweegindices.

Percepties van impact uit de interviews

De gemeenten die we hebben geïnterviewd beschikken over het algemeen niet altijd over cijfers of harde gegevens over de met de regeling bereikte resultaten. In sommige gemeenten die we spraken wordt wel monitorinformatie verzameld, maar specifieke impactmetingen zijn zeldzaam. Vanuit de stakeholders wordt gewezen op monitorinstrumenten die de afgelopen jaren ontwikkeld zijn en beschikbaar gesteld en die langzaam hun weg moeten vinden. Geïnterviewde gemeenten wijzen erop dat er regelmatig met functionarissen en betrokken instellingen wordt geëvalueerd en dat er op die manier ook informatie over de bereikte resultaten en impact wordt gekregen. Ondanks het ontbreken van harde cijfers zijn de beleidsmedewerkers van de gemeenten die we hebben gesproken over het algemeen tevreden over de inzet en positief over wat ermee bereikt wordt. In de gesprekken worden voorbeelden gegeven van waar die impact vooral wordt waargenomen.

Levenslang sporten en bewegen en cultuurdeelname

- In de breedte ontstaat er veel bewegingsaanbod in de gemeente, concreet via het ontwikkelen van terugkerende activiteiten voor de jeugd. De activiteiten zorgen voor sociale momenten waarbij ook de ouders worden betrokken.
- Bij sport- en beweegactiviteiten geven deelnemers aan dat zij meer zijn gaan bewegen, ook buiten de activiteiten om.
- Enkele gemeenten zeggen dat zij het meeste bereik en impact ervaren via de verbinding met het onderwijs.
- Het niveau van de gymlessen stijgt, de combinatiefunctionaris/vakdocent geeft inhoudelijk beter les en is een ambassadeur voor een goede lifestyle binnen school en tijdens naschoolse activiteiten.
- Door de inzet op muziekeducatie is de kwaliteit omhoog gegaan, waardoor leerlingen enthousiast worden over muziek en het bespelen van een instrument.

¹² [Sportakkoord: Inclusief sporten en bewegen | Sport en bewegen in cijfers](#): Kernindicator Beweegrichtlijnen uitgesplitst naar achtergrondkenmerk Bron: CBS-Gezondheidsenquête (2001-2013), Gezondheidsenquête/Leefstijlmonitor CBS i.s.m het RIVM (2014-2020).

¹³ <https://www.kennisbanksportenbewegen.nl/?file=10008&m=1589465030&action=file.download>

¹⁴ Coronacrisis beperkt sport- en beweegstimulering door buurtsportcoach | Mulier Instituut <https://www.mulierinstituut.nl/actueel/coronacrisis-beperkt-sport-en-beweegstimulering-door-buurtsportcoach/>

Inclusie

- Enkele gemeenten wijzen bij de inzet van buurtsportcoaches op de uitbreiding van kinderen en jeugd naar andere doelgroepen als ouderen, mensen met belemmeringen, gehandicaptenporters, en mensen vanuit achterstands- of armoedesituaties. Hierbij wordt er door enkele gemeenten ook gezegd dat de potentiële doelgroepen binnen huidige regeling zo breed zijn dat er op specifieke groepen nog weinig resultaten worden geboekt.
- Enkele grotere gemeenten noemen concreet dat er op de LHBTIQ+-doelgroep extra focus is. Verenigingsondersteuners organiseren onder andere bijeenkomsten bij lokale sportverenigingen met het COC en anti-discriminatieorganisaties. Hierdoor dragen bestuurders en leden vaker uit dat zij LHBTIQ+'ers verwelkomen. Zo beschrijft een geïnterviewde beleidsmedewerker:

“Hierin worden goede resultaten bereikt. De acceptatie van homo’s in voetbal neemt bijvoorbeeld toe. Ook ontstaan er discussies met spelers en trainers, dit om uiteindelijk de hele vereniging mee te krijgen. De BSC heeft hierin duidelijk een verbindende rol.”

- Sommige gemeenten gaan uit van de wijk wanneer zij extra focus aanbrengen op doelgroepen (armoede, lager opleidingsniveau) voor een laagdrempelig en toegankelijk aanbod. Binnen een gemeente is bijvoorbeeld een traject opgezet met een cultuurcoach om cultuurparticipatie te stimuleren in een aandachtswijk. Zo zegt een gemeentelijke beleidsmedewerker:

“Binnen een jaar hebben zij (bewoners van een achterstandswijk) kennism gemaakt met verschillende culturele en muzikale vormen. De meeste bewoners waren nog nooit in de schouwburg geweest, en nu stonden zij zelf op de bühne. Hoe mooi is dat?”

- Andere gemeenten gaan uit van het onderwijs. Zo stelt een geïnterviewde dat:

“Via de inzet van combinatiefunctionarissen komen alle po-kinderen in aanraking met verschillende sporten en vormen van kunst en cultuur.”

- Een gemeente zegt dat zij voorheen docenten wilden aanstellen voor de kunsteducatie op scholen. Nu heeft deze gemeente juist de behoefte om cultuurcoaches in te zetten op aandachtswijken. Door samen te werken, zoeken de combinatiefunctionarissen de verbinding tussen sport en cultuur.

Verbinding

Verschillende gemeenten wijzen erop dat er door de inzet van de buurtsportcoach een goede relatie is ontstaan met sportverenigingen, het onderwijs, buurtwerk, zorg- en welzijnsinstellingen en andere organisaties die actief zijn in de gemeente. Naarmate de combinatiefunctionarissen zich langer op een specifieke groep kunnen richten, ontstaan er duurzame verbindingen over verschillende domeinen. Een geïnterviewde beleidsmedewerker omschrijft het als volgt:

“Hiermee worden goede resultaten behaald, bijvoorbeeld de toeleiding van mensen met een beperking naar beweeg- en sportactiviteiten. Of directe verwijzingen vanuit de zorg (huisarts, fysiotherapeuten) naar de buurtsportcoach.”

Ook de geïnterviewde stakeholders wijzen op de duidelijke rol van de BRC bij het leggen van verbindingen tussen de domeinen:

“Je ziet de groeiende en de verdere verticale en horizontale integratie van de buurtsportcoach: binnen de sportkolom, maar ook met andere domeinen als welzijn en zorg. Opbouw van netwerken, dat zie je wel, maar er zijn grote verschillen tussen gemeenten. Het hangt echt van taak en inzet van de BSC af.”

“Wat je wel kunt zeggen: de cultuurcoach draagt echt bij aan het leggen van verbindingen en het opzetten van netwerken (tussen cultuur en andere domeinen als zorg, onderwijs, welzijn). Zonder die functionarissen zou dat allemaal veel moeilijker van de grond komen en zouden er minder contacten zijn, misschien wel helemaal niet.”

“Je ziet het aan het tot stand komen van lokale sportakkoorden en preventieakkoorden. De BSC heeft zo veel gewerkt aan netwerken dat daarbij heeft geholpen.”

Verlies aan impact

In enkele gesprekken wordt vooral het verlies aan impact benadrukt als de regeling zou stoppen.

- Binnen een geïnterviewde gemeente is deelname aan de regeling door bezuinigingsmaatregelen stopgezet, omdat het bereik en succes van de regeling onvoldoende kon worden aangetoond. Pas achteraf is er een evaluatieonderzoek beschikbaar gekomen waaruit bleek dat de raad de impact en positieve resultaten van de regeling had onderschat.
- Ook andere gemeenten formuleren impact in eerste instantie als wat de gemeenten verliest als de inzet wegvalt: minder activiteiten op scholen en minder samenwerking met aanbieders en andere organisaties en domeinen.
- Wanneer gemeenten wordt gevraagd waar zij een eventuele uitbreiding van de regeling aan zouden willen besteden dan zijn de antwoorden zeer divers. Een gemeente die momenteel focust op schoolgaande basisschoolkinderen zou de regeling willen uitbreiden naar de middelbare scholieren. Een andere gemeente benoemt dat zij de inzet van cultuurcoaches wil uitbreiden. En weer een andere gemeente zegt zich meer te willen richten op specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld door meer te focussen op achterstandswijken.

4.3 Conclusie

Gerichte metingen naar de impact van de BRC ontbreken op landelijk niveau en meestal ook op gemeentelijk niveau, al zijn er gemeenten die bezig zijn om resultaten en effecten van de regeling beter in beeld te krijgen. De inzet vanuit de BRC gebeurt in een context waarin ook andere stimuleringsactiviteiten op het gebied van sport en bewegen en cultuurdeelname plaatsvinden. Dat maakt het een probleem om de bijdrage van de regeling en de opbrengsten van de combinatiefuncties daarbinnen te isoleren. Brede landelijke cijfers laten op het gebied van sport en bewegen een positieve trend zien, die wel is onderbroken door de coronacrisis. De monitor BRC en andere onderzoeken zijn gebaseerd op percepties van gemeenten en wijzen wel op een positieve bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen.

De grote deelname van gemeenten aan de BRC en de brede realisatie van fte's voor combinatiefunctionarissen laat zien dat de regeling 'aanslaat'. De geïnterviewde gemeenten en de stakeholders zien zeker dat de BRC een bijdrage levert aan het bereiken van de doelstellingen, al valt die bijdrage moeilijk in harde cijfers uit te drukken. Er worden verschillende voorbeelden gegeven van de impact op de lokale situatie. Positieve effecten worden het duidelijkste gezien op de doelstelling van het leggen van verbindingen met andere domeinen en het vormen van netwerken rond stimulering van deelname aan sport en cultuur.

Ook hier zijn er verschillen naar gemeenteomvang. Waar de grotere gemeenten zich vaker op meerdere doelen kunnen richten, is dit voor kleinere gemeenten niet het geval. Zij moeten keuzes maken in de prioritering van de doelstellingen. Wanneer zij zich op alle doelstellingen richten, is er onvoldoende focus op specifieke doelstellingen waardoor de impact beperkt blijft. Wanneer zij zich richten op specifieke doelstellingen, blijven andere doelstellingen achter. Daarom is het van belang om de gemeenten te beoordelen op de impact die zij maken op de door hun gestelde doelen, gemaakt binnen de beleids- en bestedingsvrijheid van de huidige inrichting. In dat kader blijkt, uit de gevoerde interviews met gemeenten, dat de impact van de regeling lokaal wel degelijk groot is en dat een stopzetting van de regeling negatieve gevolgen heeft.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Toekomst van de regeling

5

5 Toekomst van de regeling

In dit hoofdstuk gaan we aan de hand van de bevindingen uit de verschillende onderzoeksonderdelen en de slotgesprekken met experts in op de discussie rond de huidige inrichting van de regeling. De discussie rond de bestuurlijke en financiële inrichting van de BRC draait vooral rond de mate van sturing vanuit het Rijk (doelstelling en verantwoording) en de mate van keuze- en bestedingsvrijheid voor de gemeenten. We sluiten het hoofdstuk af met een beschouwing over de verschillende mogelijkheden voor een toekomstige inrichting van de regeling.

5.1 Inleiding: gemaakte keuzes huidige regeling

De gekozen decentralisatie-uitkering is, zoals eerder vermeld, één van de mogelijke uitkeringsvormen binnen het huidige uitkeringsstelsel dat is geregeld in de Financiële-verhoudingswet 1997.¹⁵ De decentralisatie-uitkering neemt een positie in tussen de algemene uitkering en de specifieke uitkering.

- De algemene uitkering wordt verdeeld aan de hand van veel maatstaven. Het geld is niet geoormerkt en het hoort tot de algemene, vrij te besteden, middelen van een gemeente.
- Decentralisatie-uitkeringen kunnen worden gebruikt als een goede verdeling niet lukt via de maatstaven van de algemene uitkering. Decentralisatie-uitkeringen worden met een bepaalde bestemming verstrekt, zonder strikt geoormerkt te zijn. Ze hebben een tijdelijk karakter en worden op (een niet bij voorbaat vastgestelde) termijn overgeheveld naar de algemene uitkering.
- Bij specifieke uitkeringen gaat het om geoormerkt geld dat gemeenten van het Rijk ontvangen en moeten besteden aan bepaalde taken (medebewindstaken). Gemeenten moeten bij het Rijk verantwoorden hoe ze het geld hebben besteed. Als een gemeente de specifieke uitkering niet volledig uitgeeft, moet het restant terug naar het Rijk.

Samengevat is de inzet van decentralisatie-uitkeringen vooral geschikt als het Rijk wil sturen op wat wordt ingezet, maar geen voorwaarden wil stellen aan hoe de middelen worden ingezet. Decentralisatie-uitkeringen kunnen coproductie van Rijk en gemeenten, en integraliteit van het aanbod stimuleren (stimulans voor gemeenten om integraal aanbod over een domein heen te ontwikkelen). De sturingsmogelijkheden van het Rijk zitten op het vlak van faciliteren, aanjagen, bevorderen kwaliteitsbewaking en op samenwerking met gemeenten en overige stakeholders om de beoogde impact te bereiken (dialoog). Er zijn echter geen mogelijkheden om harde afspraken te maken over prestaties of hoe de middelen worden ingezet. Als het Rijk daar voorwaarden aan wil stellen, dan is een specifieke uitkering beter van toepassing.

In de onderstaande tabel vatten we de in het kader van dit onderzoek relevante kenmerken van de verschillende uitkeringen samen.

Tabel 5.1 Afwegingskader voor financiële instrumenten

Financiële instrumenten	Sturingsmogelijkheden	Verantwoording
Algemene uitkering	<ul style="list-style-type: none"> • Beleids- en bestedingsvrij • Sturing primair bij gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen verantwoording aan het Rijk • Verantwoording aan de gemeenteraad • Rijk kan beleidsinformatie opvragen
Decentralisatie-uitkering	<ul style="list-style-type: none"> • Beleids- en bestedingsvrij: stellen van voorwaarden is niet toegestaan • Sturing primair bij gemeente • Sturing Rijk: op wat er wordt ingezet (niet hoe dat wordt gedaan); via dialoog en coproductie: beïnvloeden, aanjagen, faciliteren (bijvoorbeeld aanbieden kwaliteitskader) 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen verantwoording aan Rijk • Verantwoording aan gemeenteraad • Rijk kan beleidsinformatie opvragen

¹⁵ Ministerie van BZK (2008). *Memorie van toelichting - Wijziging van de Financiële-verhoudingswet*. Kamerstuk 114695, kenmerk 31327, nr. 3.

Vervolg tabel 5.1

Financiële instrumenten	Sturingsmogelijkheden	Verantwoording
Specifieke uitkering	<ul style="list-style-type: none"> Rijk mag doelen en voorwaarden stellen aan de besteding: hoe middelen worden ingezet Waarborgen: bijv. afspraken over kwaliteitsbewaking, wijze van verantwoording en afrekening 	<ul style="list-style-type: none"> Via het principe van Single information Single audit: jaarverslag en jaarrekening gemeente. Als uitkering niet volledig uitgegeven, dan kan het Rijk terugvorderen Conform afspraken over verantwoording (bijvoorbeeld cliëntervaringsonderzoek): controle ligt bij gemeenteraad (niet Rijk)

5.2 Discussie over de huidige inrichting

Al in 2009 heeft de Algemene Rekenkamer een spanning benoemd tussen bestedingsvrijheid voor gemeenten en voorwaarden vanuit het Rijk om middelen in te zetten voor bepaalde doelen. Daarbij is er tevens discussie over de eindverantwoordelijkheid. De AR concludeerde destijds¹⁶:

“Ministers stellen vooraf niet-afdwingbare voorwaarden aan de besteding van een decentralisatie-uitkering. De ministers kennen zichzelf een ministeriële verantwoordelijkheid toe die niet waar te maken is bij de keuze voor een algemene uitkering.”

En beveelt onder andere aan:

“De betrokken ministers zouden bij algemene uitkeringen (inclusief decentralisatie-uitkeringen) geen bestedingsvoorschriften moeten geven en geen verantwoordingsinformatie moeten vragen.”

Circa tien jaar later heeft de Algemene Rekenkamer in haar verantwoordingsonderzoeken 2018 en 2019 een aantal decentralisatie-uitkeringen van het Gemeentefonds onrechtmatig genoemd waaronder ook de regeling met betrekking tot combinatiefuncties. De belangrijkste reden daarvoor is (nog steeds) volgens de AR:

“... dat er diverse decentralisatie-uitkeringen bestaan die op gespannen voet staan met de beleids- en bestedingsvrijheid die een dergelijke uitkering kenmerkt. Het instrument decentralisatie-uitkering is meerdere malen onjuist toegepast.”¹⁷

Naar aanleiding van de reactie van de minister van BZK schrijft de AR in het verantwoordingsonderzoek 2019):

“Wij stellen niet dat de verdeling gelijk moet zijn aan de verdeling van de algemene uitkering; wij wijzen de minister erop dat de verdeling een vrije beleidsvorming en besteding door de ontvangende overheid niet in de weg mag staan. Daarvoor zijn objectiveerbare criteria van belang.”¹⁸

Zoals ook in paragraaf 2.1 al is beschreven zijn naar aanleiding van de kritiek van de Algemene Rekenkamer de oorspronkelijke bestuurlijke afspraken rond de BRC uit 2018 in 2019 geactualiseerd.¹⁹ In de nieuw geformuleerde afspraken is ervoor gezorgd dat de beleids- en bestedingsvrijheid ten aanzien van de inzet van de BRC duidelijker naar voren komt. Daarbij was er volgens geïnterviewden een grote eensgezindheid onder de betrokken partijen. Met de aanpassing van de strekking van de regeling is volgens

¹⁶ Algemene Rekenkamer (2009). Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen.

¹⁷ Algemene Rekenkamer (2019). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) Rapport bij het jaarverslag.

¹⁸ Algemene Rekenkamer (2020). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) Rapport bij het jaarverslag.

¹⁹ Geactualiseerde Bestuurlijke afspraken Brede Regeling Combinatiefuncties 2019-2022.

betrokken ministeries tegemoet gekomen aan de bezwaren van de AR. Het debat is daarmee niet definitief afgesloten. In het Verantwoordingsonderzoek 2021 wordt de regeling niet als onrechtmatig, maar als onzeker aangemerkt.²⁰

De experts die we hebben gesproken, wijzen vooral op de interpretatieruimte rond de begrippen bestedingsvrijheid en verantwoording. Sommigen onder hen stellen vragen bij een al te strikte formele interpretatie, zoals van de AR, en pleiten voor een pragmatischer beoordeling. Er wordt op gewezen dat zowel de betrokken departementen als de ontvangende gemeenten zich tot nu toe goed hebben kunnen vinden in de financiële inrichting (decentralisatie-uitkering): een gerichte financiering met weinig verantwoording en zonder afrekeningen achteraf. Zij zijn van oordeel dat de BRC past binnen de kaders van het uitkeringsstelsel. Het Rijk geeft in overleg met het veld wel doelen aan, maar daarbinnen zijn er veel mogelijkheden voor lokaal maatwerk. Verder is er een lage verantwoordingslast en zijn er geen negatieve consequenties als doelen niet mochten worden behaald. Veel gemeenten voelen de stimulans om aan de doelen te werken, maar een deel kiest daarbinnen speerpunten en een deel kiest andere doelen. Dat kan, ook al bepaalt het Rijk (mede) de doelen in de verwachting dat de uitkering daarvoor wordt aangewend. Er zijn voor gemeenten geen formele blokkades om het budget aan te vragen en geen informatievragen met consequenties voor de uitkering.

Discussie is, volgens de experts, vervolgens mogelijk over de vraag of de verschillende aspecten van de regeling de beleidsvrijheid van gemeenten niet toch en te veel inperken. Er wordt op gewezen dat de verdeling plaatsvindt op basis van algemene maatstaven, maar dat de vrijheid voor gemeenten wordt ingekaderd door daarvan afwijkende invullingsaspecten als de inzet voor fte's, deelnamepercentages en cofinanciering. Formeel gezien zijn dit ook na de actualisatie voorwaarden en mogelijke beperkingen van de bestedingsvrijheid van gemeenten en in die zin formeel niet passend binnen het wettelijk kader van de Fvw.

Maar daarbij wordt door sommige experts ook gesteld dat binnen die aspecten de bestedingsvrijheid van gemeenten blijft bestaan als zij er niet op worden afgerekend wanneer ze andere keuzes maken. De regeling is gericht op de inzet van fte's, maar gemeenten zouden kunnen kiezen voor een andere inzet dan fte's zonder dat te hoeven verantwoorden. Cofinanciering staat voor gezamenlijke verantwoordelijkheid en samen de lasten dragen. Op die manier 'verleidt' het Rijk gemeenten om bepaald gezamenlijk beleid te voeren en doet gemeenten het aanbod om verantwoordelijkheid te nemen op lokaal niveau. De gemeenten hebben vervolgens de vrijheid om dat te doen.

De experts wijzen tot slot nog op een punt waar de vorm van de decentralisatie-uitkering zou kunnen wringen namelijk het beoogde tijdelijke karakter van de regeling, waarbij de gelden op een niet vastgestelde termijn worden overgeheveld naar de algemene uitkering. Daarbij is het de vraag hoe lang het Rijk via een decentralisatie-uitkering de inzet van functionarissen moet blijven bekostigen en wat het risico is van toevoeging aan de algemene uitkering. Bovendien is de vraag of de 'lossere' inrichting van de decentralisatie-uitkering voldoet aan de wens van de departementen om toch enige sturing aan de besteding van het budget te kunnen geven en zo impact te kunnen generen op de landelijke beleidsdoelstellingen.

5.3 Naar een toekomstbestendige regeling

De huidige regeling is door de Algemene Rekenkamer als 'onzeker' aangemerkt omdat deze op gespannen voet zou staan met de beleids- en bestedingsvrijheid die een decentralisatie-uitkering kenmerkt. Dit oordeel van de Algemene Rekenkamer maakt een heroverweging van de Brede Regeling Combinatiefuncties voor de toekomst noodzakelijk.

In de financiële verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten gaat het om de vraag welke bekostiging het beste past bij de gekozen taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. De keuze voor een financieringsinstrument moet logisch aansluiten bij de gekozen taakverdeling ('geld volgt taak'). Indien het Rijk bepaalt

²⁰ Algemene Rekenkamer (2021) Resultaten verantwoordingsonderzoek. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) Rapport bij het jaarverslag 2020.

en er weinig gemeentelijke beleidsvrijheid is, moeten andere financiële instrumenten worden ingezet dan indien er veel beleidsvrijheid is en gemeenten zelf kunnen bepalen waaraan middelen worden besteed. Oftewel: de keuze voor een financieringsinstrument volgt logisch en eenduidig uit het principe 'wie bepaalt, betaalt'.

Voor een toekomstige regeling is daarmee de centrale vraag in hoeverre, en hoe, het Rijk wil sturen. Als het Rijk in de nieuwe regeling duidelijk doelen en voorwaarden stelt aan de besteding ligt een specifieke uitkering meer voor de hand. Bij een resultaatverplichting past meer een decentralisatie-uitkering. Indien sturing primair bij gemeenten komt en er dus meer gemeentelijk beleids- en bestedingsvrijheid is, moet een dergelijke regeling volgens de geldende uitgangspunten van de Fvw in de algemene uitkering worden onder gebracht (decentraal wat kan, centraal wat moet). De keuze voor het financieringsinstrument begint aldus bij de vraag welke doelen en voorwaarden het Rijk wil stellen.

De doelen van de nieuwe regeling kunnen niet los worden gezien van de vraag hoe het Rijk met gemeenten wil samenwerken en welke verantwoordelijkheidsverdeling daarbij wordt nagestreefd. Dit vraagt om politieke keuzes.²¹

Toetsingskader: je gaat erover of niet

Voor een toekomstige Brede Regeling Combinatiefuncties betekent dit dat (nogmaals) moet worden gekeken naar een aantal fundamentele vragen rond verantwoording, voorwaarden en uitvoering.²²

1. *Verantwoording*: is financiële verantwoording gewenst en zou er ook controle moeten plaatsvinden op deze verantwoording? Als het antwoord op deze vraag bevestigend is, ligt de keuze voor een specifieke uitkering voor de hand. Is er geen behoefte aan financiële verantwoording en worden er juist wederkerige afspraken gemaakt over de doelen en over de doelbereiking op hoofdlijnen? In het laatste geval ligt een decentralisatie-uitkering voor de hand.
2. *Voorwaarden*: meent het Rijk dat de betrokken decentrale overheden eenzijdig opgelegde voorwaarden moeten naleven en kan dit ook leiden tot (juridische, bestuurlijke en financiële) negatieve gevolgen? Ook dan lijkt een specifieke uitkering meer voor de hand te liggen. Of gaat het juist om een 'co-productie' met bestuurlijke partners, waarbij het primair gaat om het samen oplossen van een maatschappelijk vraagstuk? In het laatste geval is een decentralisatie-uitkering een optie.
3. *Uitvoering*: wil het Rijk aangeven 'HOE' een decentrale overheid een taak moet uitvoeren? Zit de sturing met andere woorden op de inzet van de middelen? Dan is een specifieke uitkering de enig aangewezen optie. Of is het Rijk primair geïnteresseerd in het 'WAT' en heeft de decentrale overheid vrijheid bij het vormgeven van beleid en het inzetten van de middelen die het meest geëigend zijn? In het laatste geval ligt een decentralisatie-uitkering weer meer voor de hand.

Toepassing van het afwegingskader

In de huidige afspraken is vastgelegd dat de ministeries van VWS, SZW en OCW gezamenlijk jaarlijks een structureel bedrag van € 73,5 miljoen ter beschikking stellen voor de BRC en dat gemeenten zich inspannen via cofinanciering (van 60%) jaarlijks € 109,9 miljoen te regelen. Daarmee is er ruimte om 3.665 fte (à het normbedrag van € 50.000 per fte) aan combinatiefunctionarissen te realiseren.

Op dit moment is de verantwoordingslast beperkt. Er is geen verplichte verantwoording aan het Rijk. Het Rijk vraagt wel beleidsinformatie op (via een monitor). De uiteindelijke verantwoording van de besteding van de middelen vindt plaats aan de gemeenteraad.

Wel is de vraag hoeveel lokale beleidsvrijheid er is als de besteding zoals nu in de toekomst blijft gekoppeld aan fte's. De huidige regeling biedt daar wel al meer ruimte dan de vorige. *Moeten is kunnen* geworden. De doelstellingen van de regeling dienen als richtlijn voor gemeenten waarbinnen gemeenten lokaal maatwerk kunnen leveren. Daarnaast is er keuzevrijheid voor de inzet op combinatiefunctionarissen. Hierin kunnen gemeenten de lokale behoefte peilen en eigen prioriteiten stellen. Daarmee is de focus ook meer komen te liggen op WAT in plaats van HOE.

²¹ Zie Raad voor de financiële verhoudingen (2017). *Eerst de politiek en dan de techniek: spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen.*

²² Zie BZK (2019). *Toetsingskader decentralisatie uitkeringen.*

Voor- en nadelen van een specifieke uitkering

Als het Rijk meer wil sturen op de uitvoering en de besteding (fte's) dan ligt het voor de hand over te gaan op een specifieke uitkering. Dit zou wel een breuk betekenen met de huidige (bestuurlijke) samenwerking voor de gezamenlijke opgave om sporten, bewegen en beoefenen van culturele activiteiten te stimuleren. Vanuit het lokale veld en de betrokken ministeries worden juist de samenwerking en het gedeelde belang onderstreept waarmee het brede draagvlak is verkregen voor de BRC. Een eenzijdige sturing vanuit het Rijk gekoppeld aan een grotere verantwoordingsplicht voor de gemeenten zou ook ingaan tegen de wijze waarop in de achterliggende jaren gezamenlijk via bestuursafspraken en (nationale en regionale) akkoorden aan de doelstellingen is gewerkt. Hiermee ontstaat een andere bestuurlijke verhouding tussen overheidslagen en de partners waarmee lokaal wordt samengewerkt. Dit zal negatief doorwerken in het draagvlak voor de regeling. Een specifieke uitkering wordt door gemeenten en de VNG als ongewenst gezien. Van de kant van de gemeenten wordt juist de voorkeur gegeven aan regelingen met minder sturing vanuit het Rijk en verantwoordingslast voor de gemeenten. Vanuit het Rijk wordt gewezen op mogelijkheden binnen de kaders van een specifieke uitkering om de verantwoordingslast voor gemeenten zo laag mogelijk te houden, zoals bijvoorbeeld bij de Regeling Sportakkoord.²³

Voor- en nadelen van een algemene uitkering

Indien geen vergaande voorwaarden worden gesteld aan de verantwoording en uitvoering ligt een overheveling naar de algemene uitkering voor de hand. Een algemene uitkering faciliteert het beste de beleidsvrijheid van gemeenten. Dit past ook bij het uitgangspunt 'decentraal als het kan, centraal als het moet' (dit bevordert de doelmatigheid). Voor een groot deel van de taken die gemeenten bekostigen uit het gemeentefonds geldt dat deze zijn gebonden aan wet- en regelgeving. Het ontbreken van bestedingsvoorwaarden betekent dus niet automatisch dat er sprake is van absolute beleidsvrijheid. Indien het Rijk grip wil houden, dient het hier (wettelijke) kaders mee te geven (bijvoorbeeld een Sport- en Cultuurwet). Dan valt de uitvoering onder een wettelijke taak zoals ook andere gemeentelijke taken die op basis van landelijke wetgeving worden uitgevoerd.

Zonder een dergelijk kader kunnen de continuïteit en de zekerheid voor de sport- en cultuurfunctionarissen onder druk komen te staan. Middelen zijn niet geoormerkt. Vanuit het veld wordt overheveling naar een algemene uitkering dan ook als een groot risico gezien, zo wordt duidelijk uit de interviews met gemeenten en stakeholders. Daar overheerst, zoals ook in hoofdstuk 3 beschreven, de verwachting dat een overheveling ten koste gaat van de huidige inzet van functionarissen en een afroming van het budget onder druk van lokale begrotingstekorten en politieke keuzes. Dat zou, volgens geïnterviewden, zeker negatieve gevolgen hebben voor het nu nog grote aantal gemeenten dat zich inspant om de doelen te realiseren. Het zou opgebouwde lokale structuren en netwerken verzwakken en de resultaten alsmede de effectiviteit van de regeling uiteindelijk verminderen.

Doorgaan met een decentralisatie-uitkering?

De huidige regeling knelt als het gaat om de voorwaarden die het Rijk stelt. Via het principe van een aanvraagprocedure middels fte's lijkt sprake van een vorm van sturing en verantwoording vooraf (in plaats van achteraf zoals bij een specifieke uitkering). Bij voortzetting van decentralisatie-uitkering zouden wel de problemen rond een te strakke inkadering van voorwaarden moeten worden opgelost. Een mogelijke uitweg zou zijn om doelen breder of minder dwingend te formuleren, zodat ze beter aansluiten bij het karakter van een decentralisatie-uitkering (geen formele bestedingsplicht).

Door geïnterviewde experts is opgemerkt dat zolang de doelen van het Rijk en de gemeenten het best worden gediend met een langere voortzetting van de decentralisatie-uitkering, dat die dan ook zou kunnen worden voortgezet. Een decentralisatie-uitkering maakt namelijk zichtbaar waaraan prioriteit wordt gegeven. Daarbij kan een nieuwe regeling uitkomst bieden met een set nieuwe doelstellingen om gemeenten te stimuleren om in het beleid aan te sluiten bij gewenst Rijksbeleid.

De verschillende criteria uit het toetsingskader afwegende lijkt het meest passend een uitkeringsvorm die tussen een decentralisatie-uitkering en een specifieke uitkering in ligt. Het zou een uitkeringsvorm

²³ [Regeling Sportakkoord en leefstijlinterventies 2020–2022.](#)

moeten zijn die aansluit bij gezamenlijke opgaven. Voor deze vorm is momenteel geen wettelijke grondslag beschikbaar. Er is behoefte aan een regeling met een ‘gemarkeerd budget’ waarbinnen vrijheid is voor een eigen invulling door gemeenten (met daarbij passende verantwoording). Daaraan wordt met een decentralisatie-uitkering het best voldaan. De decentralisatie-uitkering wordt ook gedragen door de (lokale) partners.

Een uitkeringsvorm voor gezamenlijke opgaven

Voor de bestuurlijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden zoals in de Brede Regeling Combinatiefuncties wordt nagestreefd, is geen geschikte uitkeringsvorm beschikbaar. De grondslag voor een uitkeringsvorm op basis van een overeenkomst tussen Rijk en gemeenten ontbreekt. De ROB heeft in 2019 geadviseerd hier een oplossing voor te zoeken, mede omdat in toenemende mate overheidslagen samen optrekken bij de aanpak van gezamenlijke opgaven (zoals klimaat, energie, woningbouw). Dit vraagt om een bekostigingsvorm voor gemeenschappelijke opgaven. Daarbij dienen afspraken te worden gemaakt over ieders (financiële) bijdrage aan de oplossing van het gezamenlijk onderschreven doel. Afspraken zijn tweezijdig en worden niet eenzijdig opgelegd zoals bij voorwaarden het geval is. Bij het niet nakomen van afspraken of een verschil van inzicht is bestuurlijke dialoog geboden.²⁴

BZK is momenteel bezig een wettelijke basis te creëren voor een dergelijke uitkeringsvorm. De minister van BZK heeft aangegeven (in mei 2021²⁵) dat de herziene Financiële-verhoudingswet in 2023 in werking zal treden.

Voor de BRC zou een aanpassing van de uitkeringsvorm wellicht een oplossing kunnen bieden voor een toekomstbestendige regeling.

5.4 Conclusie

De discussie rond de toekomstige inrichting van de regeling draait vooral om de vraag welke uitkeringsvorm het beste voldoet om de gezamenlijke doelstellingen van de Rijksoverheid en de gemeenten te realiseren binnen de huidige financiële instrumenten. Geld volgt taak is nog steeds het adagium. Als de verschillende financiële vormen op een rij worden gezet komt de huidige vorm van de decentralisatie-uitkering dan toch als het passendst naar voren en die krijgt ook het meest de voorkeur van de betrokkenen. Voor een specifieke uitkering of een algemene uitkering is geen tot weinig draagvlak in het veld. Die zouden gemeenten doen afhaken, risico's inhouden voor de continuïteit en minder bereik realiseren en daarmee minder effect hebben op de nagestreefde doelen.

Voortzetting van de decentralisatie-uitkering vraagt wel van de betrokken partijen om zich voor een vervolg op de regeling nogmaals te bezinnen op de inrichting en de afspraken die er rond de regeling worden gemaakt. Het debat rond de regeling maakt duidelijk dat er binnen een eventueel nieuwe Fvw aandacht nodig is voor de inrichting van dit soort regelingen, waarin Rijk en gemeenten gezamenlijk een taak op zich nemen en dus gezamenlijk verantwoordelijk en aansprakelijk zijn.

²⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur (2020) *Briefadvies Herziening uitkeringsstelsel*. Den Haag.

[Briefadvies Herziening uitkeringsstelsel | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur \(raadopenbaarbestuur.nl\)](#)

²⁵ Ministerie van BZK (2021). Kamerbrief bij Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen (OSU) 2020. Kenmerk: 2021-0000262185.



Slotconclusie

6

6 Slotconclusie

In dit hoofdstuk geven we een samenvattend antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek:

Op welke wijze sluit de bestuurlijke en financiële structuur van de Brede Regeling Combinatiefuncties aan bij de huidige en mogelijk toekomstige doelstellingen en ambities van het nationaal en lokaal sport-, beweeg- en cultuurbeleid?

Dat doen we aan de hand van de beantwoording van drie deelvragen om zo een antwoord te geven op de hoofdvraag.

6.1 Invloed structuur op behalen van de doelstellingen

Wat is de invloed van de huidige bestuurlijke en financiële structuur van de regeling op het behalen van de doelstellingen?

De huidige regeling is opgezet in *samenspraak* tussen het Rijk en de gemeenten. Het uitgangspunt zijn gezamenlijke bestuurlijke afspraken over doelen en over de inzet van middelen die via lokaal maatwerk en cofinanciering worden gerealiseerd. De gekozen uitkeringsvorm voor de Rijksgelden, de decentralisatie-uitkering, legt de verantwoordelijkheid bij de gemeenten en geeft ze beleidsvrijheid om lokale keuzes te maken. De gemeenten gebruiken die mogelijkheden en maken beleidsplannen die aansluiten bij de lokale context, behoeftes en afspraken. De sturingsmogelijkheden van het Rijk zijn indirect en liggen op het vlak van faciliteren, stimuleren, monitoren en dialoog met gemeenten en stakeholders om de beoogde impact te bereiken. Het Rijk kan geen verantwoording vragen.

Ons onderzoek laat zien dat de gezamenlijke afspraken van de BRC en de koppeling met landelijke akkoorden, waar de doelstellingen van de BRC op aansluiten, gemeenten daadwerkelijk stimuleren om daar via lokale beleidsplannen invulling aan te geven. De grote en landelijk nagenoeg dekkende deelname van gemeenten aan de BRC en de brede realisatie van fte's voor combinatiefunctionarissen getuigen van het grote draagvlak en het 'aanslaan' van de regeling en zijn een indicatie voor het succes ervan. De stimulans op het plaatselijk beleid is er volgens de geïnterviewden zeker en de inzet van functionarissen met een specifieke taak draagt eraan bij dat beleidsplannen in de praktijk hun neerslag vinden. Er is landelijke en lokale energie om aan de doelstellingen te werken. Gemeenten maken daarbij zoals gezegd eigen keuzes en dat betekent dat inzet, doelbereik en effect per gemeente kunnen verschillen. In de breedte wordt er echter aan de verschillende doelstellingen gewerkt binnen bestuurlijke afspraken (akkoorden).

De impact van de inspanningen is moeilijk in beeld te brengen, omdat gerichte metingen op landelijk niveau en op gemeentelijk niveau ontbreken. Landelijke cijfers op het gebied van sport en bewegen laten een, door de coronacrisis onderbroken, positieve trend zien, maar de bijdrage van de regeling is daarin niet isoleren. Percepties van gemeenten en stakeholders wijzen op een positieve bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen. Al valt die bijdrage niet in cijfers uit te drukken. Positieve effecten worden nog het duidelijkst gezien op de doelstelling van het leggen van verbindingen met andere domeinen en het vormen van netwerken rond stimulering van deelname aan sport en cultuur, dus op het vlak waarop de combinatiefunctionarissen een belangrijke schakelrol vervullen.

6.2 Bijdrage regeling aan doelstellingen

Aan welke doelstellingen draagt de regeling bij en aan welke juist niet? Hoe is dit te verklaren?

Binnen de huidige structuur maken gemeenten eigen beleidskeuzes en de mate waarin ze aandacht geven aan de doelstellingen van de BRC verschilt. Daarbij hebben gemeenten nog niet altijd de transitie gemaakt van de doelstellingen van de voorafgaande regelingen naar de nieuwe doelen en doelgroepen. Er is aandacht voor de doelstelling 'een leven lang inclusief sporten, bewegen en beoefenen van culturele activiteiten'. Daarbinnen neemt het versterken van het sport-, beweeg- en cultuuronderwijs op en rond scholen van oudsher een belangrijke plaats in. Het onderwijs en ook de wijken zijn de belangrijkste plaatsen om kwetsbare groepen en meer specifieke doelgroepen (met achterstanden, belemmeringen,

armoedeproblematiek, etniciteit, e.d.) te bereiken. Kinderen en jeugd vormen nog altijd de belangrijkste doelgroep, op enige afstand gevolgd door de doelgroep senioren. Slechter bereikt worden volwassenen tussen de 18 en 55 jaar oud en specifieke doelgroepen (zoals nieuwkomers, langdurig werklozen, eenzame ouderen, LHBTIQ+'ers en mensen met psychische problemen).

Er wordt binnen de gemeenten ook veel aandacht besteed aan het leggen van verbindingen met andere domeinen. Deze doelstelling is belangrijker geworden, met name om de specifiekere doelgroepen te bereiken en een integraler beleid op te zetten rond sport en bewegen, preventie en cultuurdeelname. Doelgroepen die belemmeringen ervaren door gender, gezondheid, etnische achtergrond en seksuele geaardheid zijn voor gemeenten soms lastig te identificeren. Samenwerking met andere domeinen is nodig om deze doelgroepen direct aan te kunnen spreken. Combinatiefunctionarissen hebben behoefte aan beter contact met relevante instanties.

Ten slotte wordt er ook, maar in iets mindere mate, aandacht besteed aan de versterking en ondersteuning van sport- en cultuuraanbieders, onder andere waar het gaat om het bereiken van en openstaan voor specifieke doelgroepen. Daarbij wordt ook aangegeven dat door de coronalockdown is gebleken dat bij sport en bewegen behalve de verenigingen ook de anders georganiseerde en niet-georganiseerde sport om meer aandacht vragen.

Het verschil in aandacht van gemeenten voor doelstellingen en doelgroepen heeft met verschillende factoren te maken. Gemeenten geven als verklaring dat ze prioriteiten moeten stellen om effectief te zijn. Ze kiezen doelgroepen en doelstellingen die passen binnen de lokale setting. De omvang van gemeenten (en daarmee van het toegekende budget) en het deelnamepercentage spelen daarbij een rol. Naarmate je meer fte kunt inzetten, worden de mogelijkheden om aan meer doelen te werken groter. Ook maken de omvang en de ligging van de gemeenten uit. In kleine gemeenten met meerdere kernen zijn specifieke doelgroepen te klein of te gespreid. Een deel van de gemeenten zit, soms via cofinancieringsrelaties, ook meer vast aan eerder ingerichte structuren en verbindingen met het onderwijs. Die kunnen daardoor minder aandacht geven aan nieuw geformuleerde doelen.

6.3 Toekomstige structuur

Met welke bestuurlijke en financiële structuur kan de regeling in de toekomst beter bijdragen aan de gestelde ambities/doelstellingen?

Binnen de huidige Fvw bieden de gekozen structuur en vorm de beste mogelijkheden voor het bereiken van de doelstellingen. De stimulans die van de samenwerking tussen Rijk, gemeenten en stakeholders uitgaat en de structuur die rond de regeling is opgezet creëren draagvlak en bepalen mede de resultaten van de regeling. De regeling draagt eraan bij dat er, weliswaar in verschillende mate en op basis van lokale keuzes, concreet aan de overkoepelende landelijke doelstellingen wordt gewerkt. De combinatie waarbinnen de betrokken overheden gezamenlijk de doelen bepalen en de gemeenten beleidsvrijheid hebben over de inzet van een afgebakend budget, lijkt vooralsnog het best te werken. Tenzij er binnen de herziening van de Fvw een andere uitkeringsvorm wordt afgesproken die geschikt is voor een gecombineerde verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten, blijft de decentralisatie-uitkering daarbij het passendst. Opname in de algemene uitkering (zonder aanvullende wetgeving) legt de verantwoordelijkheid geheel bij de gemeente en heft de afbakening en de zichtbaarheid van het doelbudget voor een deel op. Dat maakt de regeling naar verwachting kwetsbaar voor overheveling naar tekortposten op de begrotingen van gemeenten en houdt risico's in voor de inzet en het bereik van de regeling. Een specifieke uitkering legt de verantwoordelijkheid geheel bij het Rijk. Maar deze vorm zou de bestaande verhouding ingrijpend veranderen en indruisen tegen het principe van decentrale samenwerking waarop de regeling is gebouwd en die basis vormt van de behaalde resultaten.

Voortzetten van de decentralisatie-uitkering vraagt echter wel om een eventuele herformulering op de sturingselementen in de regeling, om ervoor te zorgen dat die voldoende ruimte en garanties bieden voor de beleidsvrijheid van de gemeenten. In de actualisatie van de bestuursafspraken voor de regeling

is daar al een slag geslagen, maar ook de formuleringen ten aanzien van de inzet op fte's en op de cofinanciering zouden daarbij nog eens kritisch bekeken kunnen worden. Verder houdt voortzetting een beperking in voor de sturing van het Rijk: geen dwang, verantwoording en afrekening, maar wel samenwerken, faciliteren, bevorderen en stimuleren, aanjagen, monitoren en verspreiden van behaalde resultaten en goede praktijken. Dit komt eigenlijk neer op nog meer positieve aandacht voor hetgeen nu al praktijk is binnen de regeling. Om te voorzien in de behoefte van het Rijk aan inzicht in de voortgang op de doelstellingen en in de impact van de regeling is dan wel (bijvoorbeeld vierjaarlijks) effectonderzoek nodig. Over de opzet daarvan en de inhoud van de gewenste informatie zou al vanaf het begin bij het maken van nieuwe afspraken moeten worden nagedacht.

Op dit moment wordt gewerkt aan een aanpassing van de Financiële-verhoudingswet die in 2023 in werking moet treden. In de nieuwe wet wordt gewerkt aan een uitkeringsvorm voor de gevallen waarin Rijk en gemeenten op basis van een overeenkomst een gezamenlijke taak opnemen, gezamenlijke doelen stellen en beide bijdragen in de realisatie van die doelen.

Een dergelijke uitkeringsvorm zou goed aansluiten bij hetgeen met de Brede Regeling Combinatiefuncties wordt beoogd. De uitdaging voor een dergelijke regeling blijft – vanuit de optiek van de AR – hoe in dat geval de verantwoordelijkheid wordt geregeld en aan wie uiteindelijk verantwoording moet worden afgelegd: de Tweede Kamer of de gemeenteraad. De ROB stelt voor dat elke partij zijn aandeel levert en alleen voor zijn aandeel verantwoording schuldig is aan zijn eigen volksvertegenwoordiging. Dit vraagt nog wel om een nadere uitwerking. Desalniettemin lijkt het verstandig een nieuwe regeling aan te laten sluiten bij de nieuwe mogelijkheden die de Financiële-verhoudingswet (vanaf 2023) biedt.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Literatuur

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2009). Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Rapport. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 249, nrs. 1–2
- Algemene Rekenkamer (2019) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Algemene Rekenkamer (2020) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Algemene Rekenkamer (2021) *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), Rapport bij het jaarverslag 2020*. Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Allers, M. & Nijendal, G. van (2019) *Regionaal Samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?* Den Haag: Raad voor het openbaar Bestuur. Geraadpleegd van: https://www.coelo.nl/images/rapporten/Regionaal_samenwerken_wie_bepaalt_en_wie_betaalt.pdf
- Bruins, M., Slob, A., Ark, T. van & Zanen, J.H.C. van (2018) *Bestuurlijke afspraken Brede Regeling Combinatiefuncties*. Geraadpleegd van https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/oorspronkelijke_bestuurlijke_afspraken_brede_regeling_combinatiefuncties_2019-2022_rijk-vng_juni_2018.pdf
- Bruins, M., Slob, A., Ark, T. van & Zanen, J.H.C. van (2019) *Geactualiseerde Bestuurlijke afspraken Brede Regeling Combinatiefuncties 2019-2022*. Geraadpleegd van https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/geactualiseerde_bestuurlijke_afspraken_brede_regeling_combinatiefuncties_2019-2022_rijk-vng_november_2019.pdf
- Delmee, B. & Poll, J. (2020) *Zicht op cultuurcoaches. Vier stappen naar goede monitoring en evaluatie*, Utrecht: LKCA
- Heijnen, E. & Stam, W. van (2020) *De inzet van de buurtsportcoach voor het Nationaal Sportakkoord (factsheet 2020/11)*, Utrecht: Mulier Instituut
- Heijnen, E. & Stam, W. van (2020) *De impact van de coronamaatregelen op de werkzaamheden van buurtsportcoaches (factsheet 2020/14)*. Utrecht: Mulier Instituut
- Miert, M. van, Poll, J. & Twaalfhoven, A. (2017) *Tweede inventarisatie cultuurcoaches: rapportage januari 2017*, Utrecht: LKCA
- Ministerie van BZK (2008). *Memorie van toelichting - Wijziging van de Financiële-verhoudingswet*. Kamerstuk 114695, kenmerk 31327, nr. 3.
- Ministerie van BZK (2021). *Kamerbrief bij Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen (OSU) 2020*. Kenmerk: 2021-0000262185.
- Nederlandse Sportraad (2020) *De opstelling op het speelveld*, Den Haag. Geraadpleegd van <https://www.nederlandse-sportraad.nl/documenten/publicaties/2020/11/19/de-opstelling-op-het-speelveld>
- Ollongren, K.H. (2019) *Proces rond beoordeling decentralisatie uitkeringen (kamerbrief)*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/06/kamerbrief-over-proces-rond-beoordeling-decentralisatie-uitkeringen>
- Raad voor de Financiële Verhoudingen (2017) *Eerst de politiek, dan de techniek*. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2017/01/11/eerst-de-politiek-dan-de-techniek>

Reitsma, M., Hoogendam, A., Nafzger, P., Pulles, I. & Poel, H. (2021) *Monitor Sportakkoord 'Sport verenigt Nederland' De zes pijlers gepeild*, Utrecht: Mulier Instituut

Raad voor het Openbaar Bestuur (2019) *Herijking uitkeringsstelsel (briefadvies)*. Den Haag. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/01/06/briefadvies-herziening-uitkeringsstelsel>

Sport verenigt Nederland (2018) *Nationaal Sportakkoord*. Geraadpleegd van <https://www.sportakkoord.nl/wp-content/uploads/sites/3/2020/12/Nationaal-Sportakkoord.pdf>

Stam, W. van & Heijnen, E. (2020) *Monitor Brede Regeling Combinatiefuncties 2020*, Utrecht: Mulier Instituut

Wajier, S., Heuvel, A. van den & Boer, T. (2018) *Samenvatting Monitor Brede Impuls Combinatiefuncties 2018 (over 2018)*, Amersfoort: BMC



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlage

B

Bijlage

Tabel 1 Steekproef naar inwonergroottegroep

Gemeentegroepen inwoners	Totaal aantal gemeenten	Aantal gemeenten steekproef	Interview gemeenten
250.000+ (G4)	4	2	1
100 – 250.000	27	8	2
50 – 100.000	52	10	3
20 – 50.000	182	7	2
0 – 20.000	74	6	2
Totaal	355	33	10

Tabel 2 Bruto steekproef gemeenten

Provincie	Gemeente	Inwoners	Provincie	Gemeente	Inwoners
Limburg	Vaals	10.094	Zuid-Holland	Vlaardingen	72.455
Noord-Holland	Uitgeest	13.536	Limburg	Heerlen	86.826
Utrecht	Bunnik	15.188	Friesland	Súdwest Fryslân	89.705
Friesland	Dantumadiel	18.930	Noord-Holland	Hilversum	90.198
Gelderland	West Maas en Waal	19.073	Noord-Holland	Amstelveen	90.827
Noord-Holland	Weesp	19.331	Overijssel	Deventer	99.941
Zuid-Holland	Wassenaar	26.189	Zuid-Holland	Alphen aan den Rijn	111.036
Noord-Brabant	Gemert-Bakel	30.458	Friesland	Leeuwarden	123.114
Groningen	Stadskanaal	31.801	Noord-Holland	Haarlemmermeer	154.223
Zeeland	Schouwen-Duiveland	33.789	Noord-Brabant	's-Hertogenbosch	154.231
Gelderland	Berkelland	43.899	Overijssel	Enschede	158.961
Zeeland	Middelburg	48.548	Flevoland	Almere	207.819
Zuid-Holland	Barendrecht	48.688	Groningen	Groningen	231.354
Zuid-Holland	Pijnacker-Nootdorp	54.321	Noord-Brabant	Eindhoven	231.469
Noord-Holland	Den Helder	55.600	Utrecht	Utrecht	352.795
Gelderland	Barneveld	57.960	Zuid-Holland	Rotterdam	644.527
Drenthe	Assen	67.970			



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl