

## De realisatie van de Impuls brede scholen, sport en cultuur: het Rijk en de gemeenten, wie is van wie afhankelijk?

Een onderzoek naar de manier waarop de betekenissen van gemeenteambtenaren en wethouders aan de realisatie van de Impuls brede scholen, sport en cultuur bij gemeenten zich verhouden tot de landelijke beleidsimplementatie van de Impuls



Hilde Middelkamp  
Juli, 2013



**Combinatiefuncties**  
*Onderwijs, Sport en Cultuur*



**Universiteit Utrecht**



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport



## **De realisatie van de Impuls brede scholen, sport en cultuur: het Rijk en de gemeenten, wie is van wie afhankelijk?**

Een onderzoek naar de manier waarop de betekenissen van gemeenteambtenaren en wethouders aan de realisatie van de Impuls brede scholen, sport en cultuur bij gemeenten zich verhouden tot de landelijke beleidsimplementatie van de Impuls

H.M. Middelkamp

[hilde.middelkamp@hotmail.com](mailto:hilde.middelkamp@hotmail.com)

Studentnummer: 3409864

Tesselschadestraat 32bis

3521 XW, Utrecht

Master Sportbeleid en Sportmanagement 2011-2013

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)

Universiteit Utrecht (UU)

Begeleider: Drs. Noortje van Amsterdam, Universiteit Utrecht

Tweede lezer: Dr. Inge Claringbould, Universiteit Utrecht

Juli 2013



---

# VOORWOORD

Voor u ligt het onderzoeksrapport over de decentralisatieuitkering Impuls brede school, sport en cultuur die ik heb geschreven voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Ik heb het als interessant en leuk ervaren om onderzoek te doen naar een bestuurlijk vraagstuk die betrekking heeft op de werking van de overheid. Door het onderzoek heb ik een kijkje kunnen nemen bij het Rijk en de gemeenten. Dit heeft mijn interesse voor de werking van de overheid nog meer versterkt.

Met dit rapport rond ik niet alleen mijn scriptie af, maar ook mijn studieperiode van 5 jaar Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO). Na 5 jaar kan ik stellen dat de USBO mijn tweede thuis is geworden. Ik ben de USBO dankbaar voor alle mogelijkheden die het mij heeft geboden in de vorm van buitenlandse reizen, stages, commissies, vaardigheden en het leren kennen van nieuwe mensen. Ik ben ervan overtuigd dat de USBO een grote invloed heeft gehad op mijn persoonlijke ontwikkeling.

Graag wil ik een woord van dank uitspreken voor alle mensen die een bijdrage hebben geleverd aan mijn onderzoek. Ik wil graag alle respondenten bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek en de openhartige gesprekken.

Daarnaast wil ik graag het Ministerie van VWS bedanken voor de stageplek, de kansen die mij zijn geboden en in het bijzonder de begeleiding van Wendela Kuper en Mariëtte van der Voet. Wendela, bedankt voor het vertrouwen in mij en je opbouwende feedback op mijn functioneren tijdens de stage. Jij hebt mij ambtelijke vaardigheden geleerd en laten zien hoe sterk in je schoenen te staan. Mariëtte, bedankt voor de kritische blik op het onderzoek. Jij hebt ervoor gezorgd dat ik mij elke keer afvroeg wat mijn onderzoek betekent voor de praktijk.

Grote dank gaat uit naar mijn scriptiebegeleider Noortje van Amsterdam. Door jou ben ik op een andere manier gaan kijken naar het doen van onderzoek. De zin “wat draagt het bij aan het onderzoek” zal ik niet snel vergeten. Ook wil ik graag Inge Claringbould bedanken. Als coördinator van de master Sportbeleid en Sportmanagement en als docent heb jij mij geleerd op verschillende manieren te kijken naar vraagstukken in de sport. Deze kennis heb ik in mijn scriptie kunnen gebruiken en hoop ik ook in de toekomst te kunnen toepassen.

Ik wil Nina Oosterloo en Anne Hovenkamp bedanken voor hun feedback en hulp bij mijn scriptie. Tot slot wil ik mijn ouders, Rob en mijn vriendinnen bedanken voor de steun tijdens mijn studieperiode en tijdens het schrijven van mijn scriptie. Zonder jullie hulp was ik nooit zover gekomen.

Ik wens u veel leesplezier!

Hilde Middelkamp  
Utrecht, juli 2013

---

## SAMENVATTING

Steeds meer beleid van de Rijksoverheid wordt uitgevoerd op gemeentelijk (lokaal) niveau. Daarnaast stimuleert de Rijksoverheid dat meer mensen gaan sporten en bewegen. Vanwege de maatschappelijke waarde van sport is in het regeerakkoord van 2007 een passage opgenomen over het toekennen van extra middelen voor sport. Als gevolg van deze passage is de Rijksoverheid in 2008 van start gegaan met de Impuls brede scholen, sport en cultuur, welke vorm en inhoud krijgt door de realisering van combinatiefuncties. Dit zijn aanstellingen waarbij personen in dienst zijn van één werkgever, maar in meerdere sectoren van onderwijs, cultuur en sport werkzaam zijn. Gemeenten voeren de Impuls uit op lokaal niveau, waardoor de Impuls een decentralisatieuitkering betreft. Uit de resultaten van de Impuls blijkt dat gemeenten een wisselend beeld laten zien wat betreft het realiseren van combinatiefuncties. Dit roept vragen op over de betekenissen aan de realisatie van de combinatiefuncties bij gemeenten en de invloed van de vormgeving van de landelijke beleidsimplementatie op de realisatie van de Impuls. Om te onderzoeken welke betekenissen worden gegeven aan de realisatie en beleidsimplementatie van de Impuls, zijn negen gemeenteambtenaren en vier wethouders geïnterviewd. Om te onderzoeken hoe de landelijke Impuls bij gemeenten is geïmplementeerd, is gebruik gemaakt van documentanalyse en zijn twee Rijksambtenaren en zeven landelijke partners geïnterviewd.

Door middel van vier spanningsvelden is ingegaan op de betekenis van de resultaten. Hieruit blijken verschillende discoursen over sport te heersen die van invloed zijn op de betekenissen die respondenten geven. Zo blijkt aan de ene kant het belang van sport te worden erkend, maar aan de andere kant blijken ook ideeën te bestaan over als sport een bijzaak die niet veel geld zou moeten kosten voor de maatschappij. Ook worden door respondenten tegenstrijdige betekenissen gegeven aan de rol die het Rijk en de gemeenten op het gebied van sport en de Impuls zouden moeten spelen. Concluderend wordt gesteld dat niet een eenduidig antwoord geformuleerd kan worden of de betekenissen aan de realisatie van de Impuls overeenkomen met de landelijke beleidsimplementatie van de Impuls. Enerzijds blijken de betekenissen aan de realisatie overeen te komen met de landelijke beleidsimplementatie. De functie en werkzaamheden van de combinatiefunctionaris dragen bij aan de realisatie van de Impuls en komen overeen met de invulling van de lokale vrijheid van gemeenten. Anderzijds blijken de betekenissen aan de realisatie tegenstrijdig te zijn met de landelijke beleidsimplementatie. Gemeenten blijken behoefte te hebben aan ondersteuning door het Rijk en landelijke partners bij het realisatie van de Impuls. Deze gedachten zijn tegenstrijdig met de financiële en stimulerende rol van het Rijk bij de beleidsimplementatie. Om terug te komen op de titel 'wie is van wie afhankelijk', blijkt de wederzijdse afhankelijkheid van het Rijk en de gemeenten op het gebied van sport bevestigd te worden.

---

# INHOUDSOPGAVE

Voorwoord .....	5
Samenvatting .....	6
1. Inleiding.....	9
1.1 “Bruggen slaan” .....	9
1.2 Decentralisatie, de nieuwe trend? .....	9
1.3 Impuls brede scholen, sport en cultuur .....	10
1.4 Probleemstelling: realisatie Impuls brede scholen, sport en cultuur.....	11
1.5 Relevantie.....	12
1.6 Leeswijzer .....	13
2. Vraagstuk .....	14
2.1 Vraagstelling.....	14
2.2 Doelstelling.....	14
2.3 Begrippen .....	14
3. Theoretische lens .....	15
3.1 Poststructuralisme .....	15
3.1.1 Betekenisgeving .....	15
3.1.2 Macht .....	16
3.2 Interpretatieve benadering .....	18
4. Literatuurstudie.....	19
4.1 Decentralisatie .....	19
4.2 Beleidsimplementatie .....	21
5. Methodologie.....	24
5.1 Impuls brede scholen, sport en cultuur .....	24
5.2 Dataverzamelmethode .....	24
5.3 Dataanalyse.....	26
5.4 Onderzoeksverantwoording.....	27
6. Resultaten .....	28
6.1 Inleiding tot de resultaten.....	28
6.2 Landelijke beleidsimplementatie van de Impuls brede scholen, sport en cultuur .....	28
6.3 Totstandkoming van de Impuls brede school, sport en cultuur bij gemeenten .....	29
6.4 Enthousiasme over de combinatiefunctionaris.....	30
6.5 De inzet van de combinatiefunctionaris als instrument .....	31

6.6 De rol van het Rijk en de gemeenten .....	33
6.7 Het belang van het onderwijs .....	38
6.8 Het Rijk en de gemeenten betalen mee.....	39
7. Discussie .....	43
Spanningsveld 1: Enthousiasme versus geen prioriteit.....	43
Spanningsveld 2: Lokale vrijheid versus sturing en ondersteuning van het Rijk.....	44
Spanningsveld 3: Onderwijs belangrijke speler voor realisatie versus onderwijs kritisch over de Impuls .....	46
Spanningsveld 4: Het Rijk en de gemeenten op afstand versus het belang van het Rijk en de gemeenten ....	47
8. Conclusie .....	49
8.1 Deelvragen .....	49
8.2 Hoofdvraag.....	51
8.3 Aanbevelingen.....	52
9. Reflectie .....	54
10. Referenties .....	56
11. Bijlagen.....	59
Bijlage 1: Topiclijst interview gemeente .....	60
Bijlage 2: Topiclijst Rijk en landelijke partners: .....	62
Bijlage 3: Codeboom .....	64



---

# 1. INLEIDING

“Een krachtige en dienstverlenende overheid vraagt een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen en binnen bestuurslagen” (Rijksoverheid, 2012, p.40)

“ Sport brengt mensen bij elkaar en is van groot maatschappelijk belang”

(Rijksoverheid, 2012, p. 24)

Deze citaten uit het regeerakkoord 2012 over de rol van de overheid en het belang van sport hebben betrekking op het thema van dit onderzoek. Het voorliggend onderzoek gaat over de realisatie en beleidsimplementatie van de decentralisatieuitkering Impuls brede scholen, sport en cultuur. In de inleiding wordt duidelijk hoe deze Impuls is ontstaan en wat de probleemstelling is van dit onderzoek.

## 1.1 “BRUGGEN SLAAN”

“Bruggen slaan” is de titel van het regeerakkoord 2012 van de VVD en PVDA (Rijksoverheid, 2012, p.1). Ook uit de inhoudelijke tekst van het regeerakkoord blijkt dat de coalitie “bruggen” wil slaan tussen verschillende sectoren van de samenleving. De Rijksoverheid wil een belangrijke samenwerkingspartner zijn van het bedrijfsleven en wetenschappelijke instellingen. Ook wordt samenwerking tussen de sportsector, scholen en gemeenten gestimuleerd (Rijksoverheid, 2012). Met dit regeerakkoord wordt duidelijk wat het kabinet belangrijk vindt en waar de accenten van het beleid voor de komende vier jaar op komen te liggen. Het idee dat het kabinet de focus legt op samenwerking wordt niet door iedereen als positief ervaren. Zo kopte Trouw: “*Gemeenten werken al samen, daar hoeft het Rijk geen fusiedwang op te zetten*” (Trouw, 2012, p.2). Gemeenten worden gedwongen om te gaan fuseren zodat gemeenten van minimaal 100.000 inwoners ontstaan. Het idee achter deze gedwongen fusies is dat grotere gemeenten de steeds meer overgehevelde taken en verantwoordelijkheden beter kunnen uitvoeren door te gaan samenwerken. Gemeenten zijn echter kritisch, samenwerkingsverbanden worden zonder fusies al gezocht en de burger komt door de grotere afstand nog verder van de overheid af te staan. De gedachten van gemeenten over deze maatregelen lijken hier niet overeen te komen met de visie van het regeerakkoord over samenwerken. Hoe zit het met de visie achter de Impuls brede scholen, sport en cultuur? Komt de beleidsgedachte van de Impuls overeen met die van het Rijk en de gemeenten?

## 1.2 DECENTRALISATIE, DE NIEUWE TREND?

Alhoewel de meeste belangstelling en media-aandacht uitgaat naar de manier waarop het land nationaal wordt bestuurd, wordt steeds meer beleid gevormd en uitgevoerd op provinciaal en regionaal niveau. Op provinciaal en regionaal niveau besturen, is door de toegenomen decentralisaties alleen maar belangrijker geworden. De focus op decentralisatie wordt ook duidelijk in het bestuursakkoord 2007 tussen het Rijk en de gemeenten. “Wat decentraal kan moet gedecentraliseerd worden” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK),

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Ministerie van Financiën (FIN), 2007, p.1). Ook in het regeerakkoord 2012 is de focus op decentralisatie terug te lezen, waar wordt gesproken over grote decentralisaties van taken en bevoegdheden en een krachtige en dienstverlenende overheid (Rijksoverheid, 2012).

Bij decentralisaties vervult de Rijksoverheid vooral een sturende rol, terwijl gemeenten bij veel beleidsterreinen een regierol toegewezen krijgen. “Het geheel van de verhoudingen tussen deze verschillende bestuurslagen wordt aangeduid met de term gedecentraliseerde eenheidsstaat” (Boogers, 2010, p.90). Landelijke politieke doelstellingen moeten veelal door gemeenten worden gerealiseerd. Alhoewel door het opstellen van landelijke doelstellingen veel macht en beleidsvrijheid bij het Rijk ligt, hebben gemeenten ook zelf ruimte om invulling te geven aan het vastgestelde takenpakket. Bovendien kunnen gemeenten vraagstukken oppakken en hebben zij hiermee invloed op de politieke besluitvorming (Boogers, 2010). Gemeenten en het Rijk hebben hierdoor een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. Gemeenten zijn van de overheid afhankelijk voor de overdracht van taken en bevoegdheden en omgekeerd is het Rijk van gemeenten afhankelijk voor de uitvoering van deze taken. Deze (nieuwe) bestuurlijke verhoudingen en wederzijdse afhankelijkheidsrelatie roepen verschillende vragen op. Wat betekent het voor gemeenten dat de uitvoering van beleid steeds meer bij gemeenten komen te liggen, maar het Rijk nog steeds voor een groot gedeelte het beleid bepaalt? Wat betekent het voor het Rijk voor het bieden van sturing en het afleggen van verantwoording als gemeenten steeds meer macht krijgen? In mijn onderzoek zijn dit achterliggende vragen die spelen. Dit vraagstuk zoomt in op decentralisatie door de specifieke decentralisatieuitkering Impuls brede scholen, sport en cultuur zichtbaar te maken.

### 1.3 IMPULS BREDE SCHOLEN, SPORT EN CULTUUR

De Rijksoverheid stimuleert dat gemeenten met verschillende sectoren gaan samenwerken om zoveel mogelijk mensen te laten sporten en bewegen (Rijksoverheid, 2012). Deze gedachte over het belang van sport en de binding van sport met verschillende sectoren geldt niet alleen voor het regeerakkoord 2012. Ook in het regeerakkoord van 2007 wordt gesproken over de bindende factor van sport in de samenleving. “Vanwege de grote maatschappelijke waarde verdient sport actieve ondersteuning vanuit de overheid; er komen meer middelen daarvoor beschikbaar” (Rijksoverheid, 2007, p.28). Als gevolg van deze passage van het regeerakkoord van 2007, is in 2008 gestart met de Impuls brede scholen, sport en cultuur. “Het kabinet geeft samen met gemeenten en met de onderwijs-, sport- en cultuursector een structurele impuls aan de realisering van combinatiefuncties” (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), 2007, p.1). Combinatiefuncties zijn aanstellingen waarbij personen in dienst zijn van één werkgever, maar in meerdere sectoren van onderwijs, cultuur en sport werkzaam zijn. Het idee achter de combinatiefuncties is dat deze functies de verbinding leggen tussen onderwijs, cultuur en sport (VWS, 2007).

De landelijke ondersteuningspartners van de Impuls bestaan uit VWS, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), VNG, Vereniging Bijzondere Scholen (VBS)<sup>1</sup>, Nederlandse Olympische

---

<sup>1</sup> Namens de gezamenlijke bestuurlijke onderwijsorganisaties

Comitee en Nederlandse Sport Federatie(NOC\*NSF) en de Cultuurformatie. Deze partners hebben samen de doelen van de Impuls brede scholen, sport en cultuur uiteengezet:

1. “De uitbreiding van het aantal brede scholen met sport- en cultuuraanbod in zowel het primair als het voorgezet onderwijs;
2. De versterking van sportverenigingen met oog op hun maatschappelijke functie en de inzet van sportverenigingen voor het onderwijs, de naschoolse opvang en de wijk;
3. Het stimuleren van een dagelijks sport- en beweegaanbod op en rond scholen voor alle leerlingen;
4. Het bevorderen dat de jeugd tot 18 jaar vertrouwd raakt met één of meer kunst- en cultuurvormen en het onder jongeren stimuleren van actieve kunstbeoefening” (VWS, 2007, p.1)

Landelijke partners en het Rijk hebben doelen opgesteld en stimuleren gemeenten door middel van een Rijksbijdrage om vrijwillig deel te nemen aan deze decentralisatieuitkering. Gemeenten zijn daarna vrij om de Impuls op lokale wijze in te vullen en vervullen hiermee een regierol. “Gemeenten worden ondersteund in de uitvoering op landelijk (en regionaal) niveau, waarbij in ieder geval kennisoverdracht en –uitwisseling wordt bevorderd en ondersteuning wordt geleverd afgestemd op de behoefte van gemeenten en andere partijen” (VWS, 2007, p.4). Dit beleidsstuk schetst het beeld dat vanuit gemeenten wordt gekeken naar de gewenste ondersteuning. Is dit in de praktijk ook het geval? Wat betekent het voor de uitvoering van de Impuls bij gemeenten dat doelen door het Rijk worden opgesteld maar de regierol bij gemeenten ligt? Zijn gemeenten in staat om met het geld van het Rijk de Impuls uit te voeren?

#### 1.4 PROBLEEMSTELLING: REALISATIE IMPULS BREDE SCHOLEN, SPORT EN CULTUUR

Inmiddels hebben 379 gemeenten een intentieverklaring getekend en geld ontvangen om deel te nemen aan de Impuls. In 2012 zijn de resultaten bekend geworden van de Impuls over de jaren 2008 tot 2011: “Per 1 januari 2012 zijn over de toen 307 deelnemende gemeenten 1364 combinatiefuncties (voltijd) gerealiseerd” (van den Heuvel, Heijkoop & de Jong, 2012, p.3).

Uit de resultaten van de Impuls blijkt verder dat gemeenten een wisselend beeld laten zien wat betreft het realiseren van combinatiefuncties. Het merendeel van de gemeenten realiseert het afgesproken aantal combinatiefuncties, wat resulteert in positieve verhalen. “De gemeente Emmen is bijvoorbeeld trots op hun unieke aanpak: combinatiefuncties maakt de jeugd enthousiast voor sport en cultuur” (Team Communicatie gemeente Emmen, 2009, p.1). Aan de andere kant blijkt ook dat een aantal gemeenten niet het afgesproken aantal of helemaal geen combinatiefuncties realiseert. Hoe komt het dat de meeste gemeenten combinatiefuncties realiseren en enkele gemeenten niet? Is het Rijk te dwingend in het realiseren van de Impuls of zijn onbereikbare doelen opgesteld? Doen enkele gemeenten alleen mee aan de Impuls om subsidie te ontvangen door middel van het tekenen van een intentieverklaring van de wethouder? Tijdens een oriëntatiegesprek vertelt een medewerker van Vereniging Sport en Gemeenten: “Sommige wethouders hebben een intentieverklaring voor de Impuls getekend terwijl er nog geen goedkeuring van de gemeenteraad was”. Een mogelijke verklaring voor het niet realiseren zou dus kunnen liggen in onvoldoende

draagvlak bij een aantal gemeenteraden. Het onderzoek gaat in op betekenissen die door gemeenteambtenaren en wethouders worden gegeven aan de realisatie van de combinatiefunctionaris en hoe deze betekenissen zich verhouden tot de landelijke beleidsimplementatie.

Voor het Rijk, landelijke ondersteuningspartners en gemeenten is het een probleem dat een aantal gemeenten geen combinatiefuncties realiseren. Het vastgestelde beleid van het Ministerie van VWS wordt door een aantal gemeenten niet volgens de gemaakte afspraken uitgevoerd. Het gesubsidieerde geld lijkt niet gebruikt te zijn voor het realiseren van de landelijke doelstellingen en daarover moet verantwoording worden afgelegd. Bovendien lijkt de sturende rol van de Rijksoverheid bij deze gemeenten aan kracht te hebben verloren. Ook kan het zijn dat de landelijke ondersteuningspartners niet voldoende ondersteuning bieden om alle gemeenten de combinatiefuncties te laten realiseren. De afspraken zijn tweezijdig aangegaan, waardoor het ook voor gemeenten een probleem is dat gemaakte afspraken met bijbehorende doelstellingen niet lijken te worden uitgevoerd. Bestuursrechtelijk kunnen gemeenten worden aangesproken door middel van lokale en landelijke verantwoordingsplicht. Een consequentie kan zijn dat de subsidie wordt stopgezet. Daarentegen kunnen gemeenten ook de verantwoordingsplicht van het Rijk als probleem ervaren. Decentralisaties moeten zorgen voor zo min mogelijk lasten bij gemeenten en de regierol zorgt ervoor dat de lokale invulling door de gemeenten wordt bepaald. Wat heeft het Rijk dan te zeggen over de realisatie van de combinatiefuncties? Daarnaast kan het zijn dat gemeenten het niet realiseren van combinatiefuncties niet als probleem ervaren. Het gesubsidieerde geld is bijvoorbeeld aan andere (sportgerelateerde) doeleinden besteed.

## 1.5 RELEVANTIE

Het inzoomen op een specifieke impuls laat op detailniveau zien wat de werking is van nationaal beleid op lokaal niveau. Mijn onderzoek geeft hierdoor inzicht in de werking van de gedecentraliseerde eenheidsstaat door de vertaling van de Impuls brede scholen, sport en cultuur (casestudy) van nationaal naar lokaal niveau zichtbaar te maken. Dit geeft een beeld van wederzijdse afhankelijkheden en machtsprocessen tussen gemeenten en de Rijksoverheid. Deze kennis draagt bij aan theorievorming over de werking van macht. Beleidsmedewerkers van het Rijk en gemeenten kunnen deze kennis gebruiken om in te zien wat de effecten zijn van nationaal beleid op lokaal niveau. Deze kennis over effecten kan worden gebruikt voor de vorming en uitvoering van beleid op nationaal en lokaal niveau.

Uniek en de toegevoegde waarde van het onderzoek is, dat het over decentralisatie van het beleidsterrein sport gaat. De Impuls brede scholen, sport en cultuur is de eerste decentralisatieuitkering op nationaal niveau van sport. Daarvoor werden alleen specifieke subsidies met vastgestelde eisen aan gemeenten verstrekt. Op andere beleidsterreinen zoals het onderwijs, is onderzoek gedaan naar verschillende decentralisaties. Voor sport is dit echter een nieuw terrein. Bovendien is dit onderzoek bijzonder omdat het gaat over autonoom sportbeleid. Dit houdt in dat het Rijk en de gemeenten geen wettelijke verplichting hebben om sport te organiseren. Dit plaatst deze decentralisatie in een andere bestuurlijke context. Deze kennis draagt bij aan theorievorming

van decentralisaties. Ook draagt het bij aan theorievorming over kwaliteitsaspecten van het proces van decentralisatie.

Maatschappelijk gezien is het inzicht van wederzijdse afhankelijkheden van belang omdat het bij kan dragen aan de match tussen de gemeenten en het Rijk. Gemeenten en het Rijk staan mede door de bezuinigingen onder druk en decentralisaties zijn een hot topic waarover veel discussie plaatsvindt. De kennis over effecten van nationaal beleid op lokaal niveau kan gebruikt worden voor een verbetering van een krachtige en dienstverlenende overheid. Daarnaast leidt verkregen inzicht over de werking van de Impuls brede scholen, sport en cultuur tot een kwaliteitsverbetering van de Impuls. Dit is van belang voor de sportsector omdat de Impuls daar een belangrijk thema vormt waar veel middelen en partijen bij betrokken zijn. Daarnaast kan kwaliteitsverbetering van de Impuls draagvlak bij betrokken partijen voor de toekomst van de combinatiefuncties creëren.

## 1.6 LEESWIJZER

1. Introductie	• Kennismaken thema
2. Vraagstuk	• Hoofd- en deelvragen
3. Theoretische lens	• Onderzoeksbenadering en theoretische concepten macht en betekenisgeving
4. Literatuurstudie	• Ontwikkelingen thema's decentralisatie en beleidsimplementatie
5. Methodologie	• Gebruikte technieken in het onderzoek
6. Resultaten	• Uitkomsten onderzoek
7. Discussie	• Analyse resultaten door theoretische lens en literatuurstudie
8. Conclusie	• Beantwoording deelvragen en hoofdvragen en aanbevelingen
9. Reflectie	• Reflectie onderzoek en aanbevelingen eventueel vervolgonderzoek

---

## 2. VRAAGSTUK

In het onderzoek wordt ingezoomd op de decentralisatieuitkering Impuls brede scholen, sport en cultuur aan de hand van de volgende vraagstelling.

### 2.1 VRAAGSTELLING

“Hoe verhouden betekenissen die gemeenteambtenaren en wethouders geven aan de realisatie van de Impuls brede scholen, sport en cultuur bij gemeenten zich tot de landelijke beleidsimplementatie van de Impuls?”

Deze hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Hoe is het landelijke beleid van de Impuls brede scholen, sport en cultuur door Rijksambtenaren en landelijke partners geïmplementeerd?
2. Welke betekenissen geven gemeenteambtenaren en wethouders aan de realisatie van de Impuls brede scholen, sport en cultuur bij gemeenten?
3. Welke betekenissen geven gemeenteambtenaren en wethouders aan de landelijke beleidsimplementatie van de Impuls brede scholen, sport en cultuur ?

### 2.2 DOELSTELLING

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de werking van de gedecentraliseerde eenheidsstaat door het landelijk beleid Impuls brede scholen, sport en cultuur op lokaal niveau zichtbaar te maken.

### 2.3 BEGRIPPEN

#### Definitie realisatie:

Met realisatie van de Impuls brede scholen, sport en cultuur wordt de totstandkoming van het beleid bij gemeenten bedoeld. Specifiek gaat het hierbij om de gerealiseerde fte's (voltijdbanen) combinatiefuncties binnen gemeenten in verhouding tot het afgesproken aantal fte's met het Rijk.

#### Definitie Impuls brede scholen, sport en cultuur:

De overkoepelende naam die wordt gebruikt voor de stimulatie die wordt gegeven aan scholen, sport en cultuur. De functie van combinatiefunctionaris is de uitvoering van deze stimulatie.

#### Definitie landelijke beleidsimplementatie:

Met de landelijke beleidsimplementatie wordt de invoering van de Impuls brede scholen, sport en cultuur door het Rijk bij gemeenten bedoeld.

---

## 3. THEORETISCHE LENS

Dit hoofdstuk bespreekt de manier waarop naar de wereld wordt gekeken en vanuit welk perspectief het vraagstuk is geschreven. De theoretische concepten, betekenisgeving en macht, worden uitgewerkt die de analysekader vormen van dit onderzoek.

### 3.1 POSTSTRUCTURALISME

Het vraagstuk Impuls brede scholen, sport en cultuur is bij mij gaan leven omdat ik nieuwsgierig ben naar de achterliggende gedachte van de verschillen in realisatie van de Impuls bij gemeenten. Betrokkenen van de Impuls zoals gemeenteambtenaren en wethouders hebben verschillende opvattingen en meningen hierover. Ook de landelijke beleidsimplementatie en de invoering van de combinatiefuncties bij gemeenten vinden plaats vanuit ideeën die voor iedereen verschillend zijn. In het onderzoek wordt uitgegaan van de gedachte dat meerdere waarheden bestaan en dat betekenissen over de werkelijkheid worden geconstructueerd. Coakley beargumenteert dat constructies sociale structuren zijn die dynamisch zijn en veranderen onder sociale condities in bepaalde situaties (Coackley & Pike, 2009). Betekenissen over de werkelijkheid worden door taal geproduceerd (Mayan, 2009). Taal geeft de macht om sociale structuren uit te dragen en te verklaren (Mayan, 2009). In dit onderzoek wordt uitgegaan van het poststructuralisme. “Een poststructuralist focust op taal en de link van taal met subjectiviteit, sociale organisatie en macht” (Mayan, 2009, p.27). Heersende dominante ideeën die binnen organisaties ,waarin mensen zich bewegen, worden uitgedragen zijn volgens het poststructuralisme van invloed op de manier waarop mensen kijken naar de werkelijkheid. In het onderzoek betekent dit dat medewerkers van gemeenten en het Rijk heersende ideeën, historische tradities, waarden en normen gebruiken die vorm geven aan hoe mensen binnen deze organisaties de werkelijkheid zien.

#### 3.1.1 BETEKENISGEVING

Betekenenissen over de werkelijkheid worden door taal geproduceerd (Mayan, 2009). Betekenisgeving staat in de visie van Weick (1995) centraal. Mensen vormen in interactie met elkaar betekenissen waarnaar gehandeld wordt, hiermee creëren zij hun eigen werkelijkheid (Weick, 1995). Ieder individu heeft als het ware een ‘eigen lens’ op waarmee die naar de wereld kijkt. “*How they construct what they construct, why, and with what effects are the central questions for people interested in sensemaking*” (Weick, 1995, p.4).

Weick (1995) onderscheidt zeven eigenschappen van ‘sensemaking’.

1. *Identiteit*: In het proces van sensemaking staat de betekenisgever (sensemaker) centraal. In dit onderzoek zijn de gemeenteambtenaren en wethouders de betekenisgevers, waarbij wordt gevraagd naar de betekenissen die zij geven. Binnen de grenzen van de identiteit van de betekenisgever worden betekenissen gevormd. Betekenisgevers maken gebruik van de identiteit die op dat moment het beste bij de situatie past.

2. *Retrospectief*: Betekenisgevers reflecteren achteraf op handelen en betekenisgeving uit het verleden. Ervaringen van gemeenteambtenaren en wethouders kunnen van invloed zijn op de betekenissen die zij geven.
3. *Omgeving*: Betekenisgevers worden beïnvloed door de omgeving waaruit zij deelmaken, maar tegelijkertijd vormen mensen hun eigen omgeving. Gemeenteambtenaren en wethouders bevinden zich in de omgeving van de gemeenten. Binnen de gemeenten worden heersende ideeën over bijvoorbeeld het belang van sport uitgedragen, die van invloed zijn op de betekenissen die gemeenteambtenaren en wethouders geven.
4. *Sociaal*: Weick (1995) zegt dat betekenisgeving een sociaal proces is. Betekenissen worden gevormd in relatie tot anderen. Het gedrag van gemeenteambtenaren en wethouders wordt hierdoor beïnvloed door anderen.
5. *Voortdurend*: Het proces van betekenisgeving is continue, dat steeds kan worden aangepast. Betekenissen die gemeenteambtenaren en wethouders geven aan de realisatie van de Impuls kunnen tegenstrijdig zijn en veranderen.
6. *Signalen*: Tijdens het proces van betekenisgeving zijn mensen op zoek naar signalen. Signalen worden gebruikt om betekenissen te bevestigen en een bepaalde orde te creëren. Zo kunnen bijvoorbeeld landelijke impulsen op het gebied van sport, betekenissen van gemeenteambtenaren over het belang van sport bevestigen.
7. *Verhalen zijn eerder aannemelijk dan accuraat*: Mensen gebruiken het bruikbare deel van verhalen om logica aan te brengen in hun betekenisgeving. Het verhaal die gemeenteambtenaren en wethouders voor zich zien hoeft niet te kloppen, maar moet passen bij de betekenissen die zij geven.

Volgens Weick (1995) vormen onzekerheid en ambiguïteit aanleiding voor het proces van betekenisgeving. Onzekerheid ontstaat door een tekort aan informatie over datgene waar betekenis aan wordt gegeven (Weick, 1995). Ambiguïteit ontstaat door een te veel aan opvattingen over datgene waar betekenis aan wordt gegeven (Weick, 1995).

In het onderzoek wordt uitgegaan van de aanname dat betekenissen over de realisatie van beleid en de beleidsimplementatie door de context en omgeving worden beïnvloed en dat mensen in interactie met elkaar betekenissen vormen. Met de eigenschappen van 'sensemaking' wordt in de discussie bekeken waarom en hoe betekenissen van gemeenteambtenaren en wethouders worden gevormd.

### 3.1.2 MACHT

De handelingen die voortkomen uit deze betekenissen, zijn een proces van onderhandeling. Parker (2000) noemt dit proces 'contested meaning', in onderhandeling en door machtposities wordt bepaald welke betekenissen worden gevormd en uitgedragen. In mijn onderzoek betekent dit dat medewerkers van het Rijk en de gemeenten in onderhandeling betekenissen vormen en overdragen aan elkaar. Foucault ziet macht als een uitkomst van onderhandeling. Volgens Foucault is macht geen bezit van mensen of organisaties, maar vindt macht plaats in een bepaalde sociale context. Macht is volgens hem geen vaststaand 'iets' of een oorzaak, maar een resultaat van een gebeurtenis en een uitkomst van een onderhandeling (van Henten, 2012).



## Netwerken

Macht wordt binnen de context van netwerken gevormd. Binnen netwerken bestaan verschillende ideologieën. Een ideologie komt voort uit perspectieven en ideeën die gebruikt worden om de wereld te begrijpen. Het is een manier van kijken (Knoppers, 2010). Zo blijkt binnen het Rijk heersende ideeën over het belang van samenwerken tussen verschillende beleidsterreinen te bestaan. Een discours is een uiting van een ideologie binnen een netwerk. Een discours betreft het geheel van betekenisgevende praktijken waardoorheen we de wereld ervaren en betekenis geven (Knoppers, 2010). Een persoon creëert betekenissen in discoursen en kan bepalen deze discoursen aan te dragen of te verwerpen. Each society has its regime of truth, its 'general politics' of truth: that is, the types of discourse which it accepts and makes function as true" (Foucault, 1980, p. 131).

Het discours bepaalt de werking van macht. Status, technieken en tactieken worden gebruikt om macht te ontleen aan de geaccepteerde waarheid en komen hiermee voort uit netwerken. Een heersend discours in de maatschappij zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat mensen door sporten gezonder worden. Het Rijk kan deze gedachte uitdragen en de combinatiefunctionaris gebruiken als macht om meer mensen te laten bewegen. Foucault ziet macht als iets wat op microniveau werkt, mensen kunnen zich verzetten tegen dominante structuren en discoursen (McGilivray, 2005). Medewerkers van gemeenten en het Rijk maken onderdeel uit van verschillende netwerken. In de discussie wordt ingegaan op ideologieën die heersen binnen deze netwerken en welke machten zichtbaar zijn in deze specifieke context.

## Staat

"The net-like anatomy of power means that it is distributed throughout society rather than, as is often supposed, concentrated in some central body, such as the state"(Gallagher, 2008, p. 399). Een institutie heeft geen macht. Macht gaat over instituties heen en bestaat uit allerlei verbanden. Deze afhankelijkheid van macht in netwerken zorgt ervoor dat macht zichtbaar is en begint op microniveau. "De staat kan alleen functioneren op basis van andere, reeds bestaande machtsverhoudingen" (Foucault, 1980, p. 133). Het Rijksbeleid van de Impuls kan alleen slagen als gemeenten combinatiefuncties realisatie en draagvlak voor de Impuls binnen de sportsector bestaat. Mensen functioneren in verschillende netwerken als familie en kennis en zijn verweven in verschillende machtsverhoudingen. De werking van maatregelen van overheden is afhankelijk van acceptatie van kleine groepen van netwerken.

Wat betekent de werking van macht voor de mate van sturing van de overheid? In democratieën is de nadruk de laatste jaren komen te liggen op de bottom-up benadering. Organisaties en netwerken sturen veelal zichzelf en hebben hierdoor een grote mate van autonomie. Enerzijds werkt dit effectief doordat weinig controle van de overheid nodig is. Anderzijds kunnen deze organisaties dusdanig zelfstandig worden en geen verplichting voelen, dat de overheid geen enkele macht meer kan uitoefenen (Gallagher, 2008).

In de discussie wordt ingegaan op heersende discoursen en de uitkomsten van deze discoursen in de betekenissen die worden gegeven aan de realisatie van de Impuls.

Betekeningen en waarnemingen van de respondenten staan in mijn onderzoek centraal. Dit houdt in dat mijn onderzoek inductief van aard is. De theorie wordt gebruikt als een manier van kijken en denken maar vormt niet de basis van het onderzoek. Vanuit de waarnemingen wordt toegewerkt naar de theorie.

### 3.2 INTERPRETATIEVE BENADERING

Hoe kom ik in het onderzoek tot kennis als wordt uitgegaan van de gedachte dat meerdere waarheden bestaan en dat sociale structuren, context en onderhandelingen van invloed zijn op de vorming van betekenissen? Kennis en informatie kunnen vanuit verschillende invalshoeken worden verzameld. De invalshoek bepaalt binnen welk domein het onderzoek wordt gepositioneerd en welke positie ik, als onderzoeker, in het vraagstuk inneem.

In mijn onderzoek wil ik begrijpen welke betekenissen door gemeenteambtenaren en wethouders worden gegeven aan de realisatie en de landelijke implementatie van de Impuls brede scholen, sport en cultuur. Dit vraagstuk wordt onderzocht aan de hand van een interpretatieve benadering. "Interpretivists are interested in understanding how people define, interpret and act upon individual, small group or bigger collective definitions of what 'things' mean in the here and now of everyday life" (Atkinson, 2012, p.117). Interpretatieve onderzoekers zien organisaties als een sociale gemeenschap met gedeelde kenmerken (Deetz, 2000). Mensen die functioneren binnen de sociale gemeenschappen worden niet beschouwd als objecten, maar als mensen die betekenissen geven binnen de sociale gemeenschap (Deetz, 2000).

Door de zoektocht naar betekenissen wil ik begrijpen, wat in een gemeente als sociale gemeenschap gebeurt en hoe netwerken van de gemeenschap het realiseren van beleid beïnvloedt. Bovendien wil ik begrijpen welke invloed de context en machtsposities hebben op de betekenissen die worden gevormd en de dynamiek van deze vorming. Naast de interpretatieve benadering kan het onderzoek niet los worden gezien van invloeden vanuit de kritische theorie. "Critical theory focuses on unequal relations of power" (Mayan, 2009, p. 26). De kritische theorie gaat uit van de gedachte dat mensen en organisaties handelen vanuit bepaalde belangen en dat tussen deze belangen verschillen van dominantie bestaan.

In het onderzoek wordt uitgegaan van de aanname dat een ongelijke machtsrelatie bestaat tussen het Rijk en de gemeenten. In mijn onderzoek wil ik kijken of bij het beleid dat door het Rijk bij gemeenten wordt neergelegd, sprake is van een ongelijke machtsverhouding. Wanneer gemeenten gedwongen worden om beleid uit te voeren, wat is dan de mate van sturing door het Rijk en zorgt dit voor strijd bij gemeenten? Bovendien wil ik onderzoeken welke invloed de machtsverhoudingen tussen het Rijk en gemeenten hebben op het realiseren van de Impuls brede scholen, sport en cultuur.

---

## 4. LITERATUURSTUDIE

In dit hoofdstuk wordt literatuur over de thema's van het onderzoek decentralisatie en beleidsimplementatie, weergegeven. Hierin wordt beschreven welke relevante ontwikkelingen gaande zijn ten aanzien van decentralisatie en implementatie en welke rol deze ontwikkelingen spelen voor het onderzoek.

### 4.1 DECENTRALISATIE

#### Introductie

Sinds de grondwet van 1848, is vastgehouden aan bestuurslagen van de overheid op nationaal, provinciaal en regionaal niveau. "Nederland is een eenheidsstaat waar uniformiteit centraal staat" (Boogers, Schaap, van den Munckhof, Karsten, 2008, p. 8). Deze uniformiteit is terug te zien in de, in heel Nederland gebruikte, driehoeksverhouding van Rijk, provincie en gemeente en daarnaast in de eenheid in inrichting van bestuur en taken en verantwoordelijkheden binnen deze lichamen (Boogers et al., 2008). Door de jaren heen hebben maatschappelijke ontwikkelingen echter wel gezorgd voor verschuivingen tussen bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden.

#### Individualisering

Één van die maatschappelijke ontwikkelingen is individualisering. "Volgens Schnabel (2004) zien veel auteurs individualisering als de belangrijke maatschappelijke onomkeerbare ontwikkeling, maar is kritisch gekeken naar de betekenis en het begrip die aan deze ontwikkeling wordt toegekend" (p.53). Veldheer & Bijl (2011) noemen individualisering "een groeiende autonomie van het individu ten opzichte van zijn directe omgeving, welke zijn weerslag heeft gekregen in de sociale organisatie van de samenleving" (p. 28). Niet alle auteurs vinden het begrip individualisme bij deze maatschappelijke ontwikkeling passen omdat volgens hen mensen nog steeds afhankelijk zijn van anderen en zich bewegen in groepen (Schnabel, 2004). Afhankelijkheid is echter niet meer totaal en ook niet absoluut, minder macht dan invloed, niet meer samengebald in één persoon bovendien en bij voorkeur ook niet meer persoonlijk maar functioneel van karakter (Jansweijer, 1987). Schnabel (2004) zegt dat individualisering vooral gezien moet worden als zelfontplooiing van mensen en gelijkheid in kansen en mogelijkheden. Individualisering heeft invloed op de manier waarop het beleid in het land wordt vormgegeven. In de loop der jaren zijn sociale zekerheidsregelingen verminderd en hebben burgers steeds meer een eigen verantwoordelijkheid (Schnabel, 2004).

Individualisering heeft invloed op de sociale organisatie van de samenleving. Ook de sociale organisatie van sport is aan het veranderen. Sport als doel is steeds meer aan het verschuiven naar sport als middel. Daarmee ontstaat de vraag of de rol van gemeenten voor het creëren van sport- en beweegaanbod past bij de autonomie en vrijheid van burgers. In welke mate heeft individualisering daarmee invloed op de gedachten over de Impuls? De ontwikkeling van individualisering is ook aan sportbeoefening niet voorbij gegaan. "De aard en functie van sportbeoefening zijn verschoven" (van den Broek, A., Breedveld, K., de Haan, J., & Huymans, F., 2004, p.574). Sportbeoefening wordt minder gedaan voor het plezier of het competitie-element. Bij mensen die sporten gaat het veel meer om

het onderhouden van het eigen lichaam en andere gezondheidsredenen (van den Broek et al., 2004). Maatschappelijke ontwikkelingen hebben ook zijn weerslag gehad op de middelen die worden besteed aan vrije tijd, zoals sport. Burgers worden zelf verantwoordelijk voor de bestedingen aan hun vrije tijd en blijken hierop te bezuinigen (van den Broek et al., 2004).

### Decentralisatie

Kenmerken van individualisering zijn terug te zien bij de veranderende bestuurlijke verhoudingen; taken worden afgestoten naar lagere overheden en burgers krijgen meer verantwoordelijkheid. Het begrip decentralisatie staat ten aanzien van deze verschuivingen centraal, hoewel over de betekenis van het begrip verschillend wordt gedacht. Aan de ene kant is betekenis gegeven aan de structuur. "Decentralisatie is daarmee een brede beleidsinhoudelijke en bestuurlijke afweging van de vraag hoe een aantal maatschappelijke problemen het beste op te lossen is" (BZK et al., 2007, p. 1). Aan de andere kant gaat het om de verandering van de structuur. "De decentralisatiegedachte is onder meer verankerd in artikel 117 Gemeentewet lid 1: Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten. Hierbij wordt, met financiële, juridische en bestuurlijke middelen, de gemeentelijke beleidsvrijheid verruimd" (Boogers et al., 2008, p.9). Boogers et al. (2008) hebben een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid van de periode 1993 tot en met 2008 uitgevoerd. De auteurs concluderen dat decentralisaties van het overheidsbeleid zich vooral richten op de overheveling van de taken van het Rijk en minder aandacht heeft voor verruiming van financiële middelen en vermindering van verantwoordingsplicht (Boogers, et al., 2008). De gedachte achter het overhevelen van taken en verantwoordelijkheden door het Rijk naar gemeenten, is onder andere dat lokale politiek en bestuur beter kunnen inspelen op lokale problemen en dat betrokkenheid op lokaal niveau hoger is. Het blijkt echter dat de politieke en bestuurlijke inbedding te wensen overlaat. De uitvoering van beleid wordt namelijk onder andere bij samenwerkingspartners of andere gemeenten gelegd, waardoor deze partners ook betrokken worden bij besluitvorming (Boogers, et al., 2008).

Deze literatuur laat zien wat decentralisatie inhoudt en vanuit welke gedachten decentralisatie plaatsvindt. Dit zegt echter nog niks over wat decentralisatie betekent voor beleid. In het onderzoek wordt decentralisatie gezien als de overheveling van taken en verantwoordelijkheden van het Rijk naar gemeenten. Welke invloed heeft de overheveling van de taken en verantwoordelijkheden op de realisatie van de Impuls brede school, sport en cultuur? Is bij de Impuls ook minder aandacht voor de verruiming van financiële middelen? Wat betekent de lokale vrijheid van de Impuls voor de politieke en bestuurlijke inbedding bij gemeenten?

In de bestuurskunde worden verschillende stromingen onderscheiden binnen de verhoudingen tussen politiek en bestuur. "In de jaren tachtig begon het New Public Management te leven waarbij wordt uitgegaan van de regulerende werking van de markt" (Bovens, 't Hart & van Twist, 2007, p.74). Dit uit zich in de bedrijfsmatige manier van werken en een terugtrekkende overheid. In de jaren negentig verschoof deze ontwikkeling zich langzaam naar samenhang tussen de publieke en private sector. Het postmodernisme heeft aandacht voor de vernieuwende rol van burgers in de maatschappij (Bovens et al., 2007). Dit zorgt ook binnen gemeenten voor een veranderende rol,

gemeenten moeten vooral dienstverlenend en steeds transparanter zijn. “New Public Management-achtige overheidshervormingen hebben geleid tot meer focus op transparantie om overheden beter te laten presteren” (Grimmelikhuijsen, 2012, p. 277). Deze transparantie is bij de beleidsimplementatie van de combinatiefuncties terug te zien in de outputmonitor. Het Rijk stelt gemeenten verplicht om aan te geven hoeveel voltijd combinatiefuncties worden gerealiseerd. Wat betekent deze verantwoordingsplicht en focus op transparantie voor de realisatie van de Impuls bij gemeenten?

#### Bestuursakkoord

In 2007 hebben de gemeenten en het Rijk het bestuursakkoord “SAMEN AAN DE SLAG” getekend. In dit bestuursakkoord staan afspraken over de bestuurlijke verhouding tussen gemeenten en het Rijk en op welke manier wordt samengewerkt in een inhoudelijke agenda (BZK et al., 2007). De visie van het akkoord is dat één centrale overheid op basis van onderling vertrouwen de basis vormt voor samenwerking tussen gemeenten en het Rijk. Gemeenten hebben op lokaal niveau inzicht in maatschappelijke thema’s en het bestuur moet dicht bij de burgers staan. De nadruk van het akkoord ligt op decentralisatie door het verstevigen van bestuurskracht, verminderen van bestuurlijke drukte en meer bewegingsvrijheid in financiën voor gemeenten (Ministerie BZK et al., 2007). De basis van vertrouwen is terug te zien in de afspraken over het interbestuurlijk toezicht. Overheden hebben een zo min mogelijk wederzijdse verantwoording. Één van de punten van de inhoudelijke agenda is het stimuleren van de ontwikkeling van de brede school met de inzet van de combinatiefunctionaris door het Rijk en de gemeenten. Zijn de afspraken zoals het verstevigen van de bestuurskracht zichtbaar in de beleidsimplementatie van de Impuls?

## 4.2 BELEIDSIMPLEMENTATIE

De manier waarop decentralisatie tot stand komt is afhankelijk van de beleidsimplementatie. “Pressman and Wildavsky (1984) defined implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce and complete” (p.21). Deze onderzoekers hebben de implementatie van een project van de federale overheid in Amerika om sociale achterstanden in Oakland weg te halen onderzocht. De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat beleidsimplementatie niet los kan worden gezien van het beleidsproces. Volgens Pressman and Wildavsky (1984) zou de weg van beleidsvorming tot uitvoering geen eenrichtingsverkeer moeten zijn. Volgens hen gaat het om de dynamiek, het verband en de betrokkenheid tussen beleidsvorming en uitvoering.

Ook Noordegraaf en de Wit spreken over de complexiteit van het beleidsproces. Deze onderzoekers spreken in dit verband over hun onderzoek naar het beleidsproces, de sturing en de doorwerking van beleid rondom Passend onderwijs. Volgens hen spelen tijdens de vorming van beleid verschillende factoren een rol. Zo kan beleid niet los worden gezien van het nemen van besluiten. De samenhang tussen besluit- en beleidsvorming is echter geen eenduidige en rechte weg. Heersende gedachten en ideologieën van betrokken personen, politieke overwegingen, belangen en besluiten die ook later in het proces kunnen worden genomen, spelen een rol in dit dynamische proces (Noordegraaf & de Wit, 2011). Hieruit blijkt de werking van macht volgens Foucault, heersende gedachten en belangen in het beleidsproces, zijn van invloed op de besluit- en beleidsvorming.

## Kwaliteitsaspecten

Uit de verschillende empirische onderzoeken naar het decentralisatiebeleid van de overheid, passend onderwijs en het project in Oakland blijken verschillende factoren van belang voor een succesvolle implementatie (Boogers et al., 2008; Noordegraaf & de Wit, 2011; Pressman & Wildavsky, 1984). Ook de Bruijn, ten Heuvelhof en in 't Veld (2008) noemen in hun onderzoek naar procesmanagement van verandering, kwaliteitsaspecten voor het proces van implementatie van beleid. In het volgende stuk wordt ingegaan op de kwaliteitsaspecten; openheid, veiligheid, voortgang, bestuurskracht, duidelijkheid en werkbaarheid.

*Openheid:* Voor de openheid van het proces is het belangrijk dat alle partijen, op wie het besluit betrekking heeft, betrokken zijn bij de besluitvorming. Deze openheid is van belang voor de binding en draagvlak van de partijen bij het te nemen besluit (Pressman & Wildavsky, 1984). Bij de Impuls brede scholen, sport en cultuur is het van belang dat gemeenten en landelijke partners betrokken worden bij een probleemdefinitie en doelstellingen van beleid. Daarnaast is het voor de openheid van belang dat het proces transparant is, waarbij alle partijen over de relevante informatie dienen te beschikken (Boogers, et al., 2008).

*Veiligheid:* Partijen hebben verschillende belangen gedurende het proces. Het is belangrijk dat de kernwaarden van partijen blijven gewaarborgd zodat er voldoende steun is en blijft bestaan tijdens het proces (de Bruijn et al., 2008). Voor het Rijk en de gemeenten zijn bijvoorbeeld krachtig en dienstverlenend kernwaarden.

*Voortgang:* Voor betrokken partijen is het belangrijk dat tijdens het proces voldoende mogelijkheden zijn om hun belangen te kunnen blijven behartigen. “Tevens is het van belang dat partijen prikkels krijgen voor coöperatief gedrag” (de Bruijn et al., 2008, p.138). Voor de partners van de landelijke ondersteuningsstructuur van de Impuls, is het belangrijk dat deze de belangen van hun partijen kunnen vertegenwoordigen. Ook moeten de partners belangen hebben bij het deelnemen aan deze ondersteuningsstructuur omdat de partners dan eerder bereid zijn zich in te zetten voor de samenwerking.

*Bestuurskracht:* Onder bestuurskracht worden diverse capaciteiten verstaan. Uitvoeringscapaciteit: Gemeenten dienen voldoende kennis en kunde te hebben om de combinatiefunctionaris uit te kunnen voeren.; Besliscapaciteit: Gemeenten dienen de Impuls in te kunnen passen op lokaal niveau. Samenwerking en overeenstemming tussen gemeenten en diverse lokale partijen is nodig voor het leveren van lokaal maatwerk. Gemeentelijke verschillen kunnen vanuit het Rijk tegengewerkt worden, door de heersende visie van eenheid en het bieden van sturing (Boogers et al., 2008).

*Duidelijkheid:* Voor gemeenten is het belangrijk om heldere kaders te hebben waarbinnen de combinatiefuncties moeten worden uitgevoerd. Pressman en Wildavsky zeggen dat de eenvoud van beleid van belang is voor het kunnen overdragen van taken en werkzaamheden. Verwachtingen dienen voor en tijdens het decentralisatieproces met elkaar besproken te worden (de Bruijn et al., 2008).

*Werkbaarheid:* De rollen die het Rijk en gemeenten ten opzichte van elkaar aannemen moeten werkbaar en logisch zijn. Deze afstemming is belangrijk omdat sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid tussen rijk en gemeenten. Gemeenten zijn voor de financiering en overheveling van taken afhankelijk van het Rijk. Het Rijk is voor de kwaliteit van uitvoering afhankelijk van gemeenten. Als de uitvoerende partijen van beleid van “bovenaf” en vanuit vastgestelde kaders aangestuurd worden is sprake van een –topdown- benadering. Omgekeerd is sprake van een -bottom up- benadering op het moment dat uitvoerende partijen vanuit het veld het beleidsproces leiden en de regierol toebedeeld krijgen (Noordegraaf & de Wit, 2011).

De literatuur uit de empirische onderzoeken laat zien wat van belang is voor de implementatie van beleid, maar laat onbeantwoord hoe deze kwaliteitsaspecten wel of niet tot stand komen. In de discussie wordt ingegaan op de werking van de kwaliteitsaspecten op de realisatie van de Impuls brede school, sport en cultuur.

---

## 5. METHODOLOGIE

Door het vraagstuk, de theoretische lens en de literatuurstudie te schetsen, heeft het onderzoek vorm gekregen. Het volgende hoofdstuk beschrijft hoe het vraagstuk is onderzocht om inzicht te geven in de totstandkoming van de resultaten van het onderzoek.

### 5.1 IMPULS BREDE SCHOLEN, SPORT EN CULTUUR

Het onderzoek is kwalitatief, interpretatief en inductief van aard is. “Qualitative researchers attempt to interpret or make sense of the meaning people attach to their experiences or underlying a particular phenomenon” (Mayan, 2009, p. 11). Het kwalitatieve onderzoeksontwerp van de Impuls brede scholen, sport en cultuur betreft een casestudy. Een casestudy is niet een methodologische keuze, maar een keuze over wat wordt onderzocht. Wat wordt onderzocht is een specifiek geval bijvoorbeeld een project of programma (Mayan, 2009). Mijn onderzoeksontwerp betreft een specifieke decentralisatieuitkering met als doel in te zoomen en inzicht te geven over de werking van de thema’s decentralisatie en beleidsimplementatie. “Voor een casestudy wordt gekozen als de onderzoeker de onderzoekssituatie als samenhangend geheel wil zien en deze situatie binnen een context wil plaatsen” (Baarda, de Goede & Theunissen, 2009, p. 114). In dit onderzoek wordt gekeken naar het samenhangend geheel van de realisatie van de Impuls en de beleidsimplementatie. Betekenissen die worden gegeven aan de realisatie en beleidsimplementatie en machtsprocessen die zichtbaar zijn, worden binnen de context van de Impuls brede scholen, sport en cultuur geplaatst.

### 5.2 DATAVERZAMELINGSMETHODE

De collectieve data is verzameld aan de hand van de volgende onderzoeksmethoden: literatuurstudie, interviews en documentanalyse.

#### Literatuurstudie

Het onderzoek is begonnen met een literatuurstudie om de context van de probleemstelling te schetsen. In het hoofdstuk literatuurstudie zijn de thema’s decentralisatie en beleidsimplementatie besproken, waarin duidelijk wordt welke literatuur bekend is over deze thema’s. Deze informatie is gebruikt voor het opstellen van de topiclijst van de interviews (zie bijlage 1 en 2).

#### Interviews

Om deelvraag 1, 2 en 3 te kunnen beantwoorden, zijn 22 semi-gestructureerde interviews afgenomen. Een semigestructureerd interview houdt in dat de interviews zijn afgenomen aan de hand van de eerder genoemde topiclijst. “Door een semigestructureerd interview krijg je voldoende mogelijkheden om vragen te ontwikkelen en informatie te verkrijgen over het onderwerp, maar is het niet zo dat antwoorden worden voorspeld” (Mayan, 2009, p. 71). Bij het afnemen van de interviews is uitgegaan van de gedachte dat er niet één waarheid is, maar dat de verschillende verhalen van de respondenten centraal staan. De respondenten van het onderzoek zijn te verdelen in medewerkers van het Rijk en landelijke partners en medewerkers van de gemeenten.



### *Rijk en landelijke partners*

Om deelvraag 1 hoe het beleid van de Impuls door Rijksambtenaren en landelijke partners is geïmplementeerd te beantwoorden, zijn medewerkers van het Rijk en landelijke partners geïnterviewd. Voor het afnemen van interviews zijn de directie Sport van het Ministerie van VWS, VBS, VNG, Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), Nederlands Instituut Sport en Bewegen (NISB) en NOC\*NSF gekozen. Deze partijen vormen op dit moment de landelijke ondersteuningsstructuur van de combinatiefuncties.

<b>Organisatie</b>	<b>Aantal personen</b>
Rijk: directie Sport	2
VBS	2
VNG	1
VSG	2
NISB	1
NOC* NSF	1
Totaal	9

### *Gemeenten*

Om deelvragen twee en drie te beantwoorden, heb ik negen gemeenteambtenaren en vier wethouders geïnterviewd. Deze deelvragen gaan over welke betekenissen gemeenteambtenaren en wethouders geven aan de realisatie en beleidsimplementatie van de Impuls brede scholen, sport en cultuur. Er is bewust gekozen voor deze functies vanwege hun betrokkenheid met betrekking tot het bestuur en beleid van de Impuls.

De keuze van de gemeenten, waar de betreffende gemeenteambtenaren en wethouders werkzaam zijn, is gedaan op basis van tranche<sup>2</sup> en de mate van realisatie van de Impuls<sup>3</sup>. Deze keuze is gemaakt omdat deze context van invloed kan zijn op betekenissen die door gemeenteambtenaren en wethouders worden gegeven aan de realisatie en beleidsimplementatie van de Impuls. Dit met de bedoeling een representatief beeld van de betekenissen te krijgen.

De anonimiteit van de respondenten is in de resultaten gewaarborgd door wethouders en gemeenteambtenaren van gemeenten in de resultaten gemeenteambtenaar te noemen en te nummeren van 1 tot en met 13. De respondenten van het Rijk zijn Rijksambtenaar genoemd en genummerd tot en met 2. De landelijke partners zijn partner genoemd en genummerd van 1 tot en met 7.

---

<sup>2</sup> De Impuls is door het Rijk in verschillende fases geïmplementeerd door gemeenten te verdelen in tranche 1,2,3, of 4. Gemeenten van tranche 1 zijn in 2008, tranche 2 in 2009, tranche 3 in 2010 en tranche 4 in 2011 van start gegaan met de Impuls.

<sup>3</sup> In 2012 zijn de resultaten bekend geworden van de Impuls over de jaren 2008 tot 2011. Uit deze resultaten blijkt tussen gemeenten een verschil te bestaan tussen de mate van realisatie van het afgesproken aantal combinatiefuncties.

Gemeenten	Gemeenten met een hoge realisatie	Gemeenten met een gemiddelde realisatie	Gemeenten met een lage realisatie	Wethouders	Gemeenteambtenaren
Tranche 1	1		1		2
Tranche 2	2	2	1	2	3
Tranche 3	1	1	1	1	2
Tranche 4	1		2	1	2
<b>Totaal geïnterviewd</b>	5	3	5	4	9

### Documentanalyse

Naast interviews heb ik om deelvraag 1 hoe het beleid van de Impuls door Rijksambtenaren en landelijke partners is geïmplementeerd te beantwoorden, gebruikt gemaakt van documentanalyse. “Documenten zijn waardevol om waarden, belangen, posities, politiek klimaat, houding en trends te bepalen” (Mayan, 2009, p. 82). Zoals in de theoretische lens is beschreven zijn normen en waarden, belangen, posities en het politieke klimaat aspecten die van invloed zijn op de beleidsimplemenatie.

Het volgende document is geanalyseerd:

1. Bestuurlijke afspraken Impuls brede scholen, sport en cultuur, 2007

Door deze analyse is duidelijk geworden welke positie het Rijk en landelijke partners innemen in de Impuls brede scholen, sport en cultuur. Daarnaast is de visie over de beleidsimplementatie, de vormgeving van de rol van het Rijk, de rol van gemeenten en de ondersteuning zichtbaar geworden.

### 5.3 DATAANALYSE

Elk interview is na afloop getranscribeerd. Van 2 interviews van de in totaal 22 interviews zijn gespreksverslagen gemaakt vanwege het geen toestemming geven van de respondent voor de opname van een interview en vanwege technische problemen met het opnameapparaat. Vervolgens is de latent content analyse methode gebruikt om de data te analyseren. “Latent content analysis is the process of identifying, coding, and categorizing the primary patterns in the data” (Mayan, 2009, p. 94). Eerst zijn alle transcripten open gecodeerd door alle stukjes tekst in het dataprogramma NVIVO een code te geven. Vervolgens is axiaal gecodeerd door alle codes te bundelen. Tot slot is structuur in de codes aangebracht door zes thema’s samen te stellen. De codeboom is toegevoegd in bijlage 2. Het voordeel van het programma NViVO is dat per code kon worden bekeken wat over deze code geschreven was en hoe vaak deze code terugkwam in alle interviews. Dit vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek. Het document is geanalyseerd door een selectie te maken van relevante teksten, waarin de visie over beleidsimplementatie, de rollen van het Rijk en gemeenten en de ondersteuning zichtbaar werd. De zes thema’s en de selectie uit de documenten vormen de resultaten. In de discussie zijn de theoretische concepten betekenisgeving en macht achteraf gebruikt om de data te verklaren. In de conclusie zijn de hoofdvraag en deelvragen beantwoord, aan de hand van de samenvatting van de resultaten.

## 5.4 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

### Positie onderzoeker

Mijn positie als onderzoeker speelt een centrale rol in het onderzoek. Naast dat ik zelf op een bepaalde manier naar het vraagstuk kijk en betekenissen hieraan geef, ben ik ook actief betrokken bij het vraagstuk als stagiaire bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Mijn rol is van invloed op de manier waarop ik naar het vraagstuk kijk, omdat het betrekking heeft op het functioneren van het Ministerie. Mayan (2009) spreekt in dit geval over het risico van de verhoudingen van de onderzoeker met de betrokke van het vraagstuk.

Ik heb geprobeerd mijn rol als onderzoeker los te zien van mijn rol als stagiaire. Bij respondenten heb ik aangegeven dat ik vanuit de Universiteit Utrecht onderzoek doe en dat VWS gebaat is bij een kritisch onderzoek. Bovendien zijn alle antwoorden anoniem verwerkt in de resultaten. Tevens heeft het Ministerie mij geen belemmeringen opgelegd ten aanzien van de uitvoering van het onderzoek. Ook mogen alle onderzoeksbevindingen gepubliceerd worden. In mijn onderzoek heb ik geprobeerd af en toe afstand te nemen van het stuk en mezelf kritische vragen te stellen zoals; wat wil ik vertellen en waarom? Tenslotte heeft mijn begeleider vanuit de Universiteit kritisch als 'buitenstaander' naar mijn onderzoek gekeken.

### Betrouwbaarheid en validiteit

De kwaliteit van het onderzoek wordt bepaald door de betrouwbaarheid en validiteit. Betrouwbaarheid heeft betrekking op de herhaalbaarheid van het onderzoek. Herhaalbaarheid is bij kwalitatief onderzoek lastig omdat gaat om betekenissen in een bepaalde context. "Voor de betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek is het van belang dat onderzoeksresultaten en conclusies controleerbaar en inzichtelijk zijn" (Baarda et al., 2009, p.196). Hierboven is genoemd dat interviews getranscribeerd en geanalyseerd zijn aan de hand van het dataprogramma NVIVO. Om de betrouwbaarheid van de gespreksverslagen te waarborgen is direct na het interview het gespreksverslag uitgewerkt.

"Bij validiteit gaat het om de vraag in hoeverre de onderzoeksbevindingen een goede weergave vormen van datgene wat zich afspeelt" (Baarda et al., 2009, p.197). In het onderzoek is voor de geldigheid van de onderzoeksbevindingen gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethodes, namelijk interviews en documentanalyse. Een risico van validiteit is dat de antwoorden van de respondenten over het onderwerp worden beïnvloed (Mayan, 2009). De interviews zijn in de omgeving van de respondent op een door hun gekozen tijdstip afgenomen. Daarnaast is vooraf het interview informeel gesproken om respondenten op hun gemak te stellen en is beloofd de antwoorden anoniem te verwerken. De weergave van de onderzoeksbevindingen kan niet los worden gezien van de betekenissen die ik hieraan geef. Mijn onderzoeksrapport moet worden geplaatst in de context van de onderzoeker, omdat ik zelf onderdeel ben van het proces van betekenisgeving.

---

## 6. RESULTATEN

### 6.1 INLEIDING TOT DE RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de documentanalyse en interviews gepresenteerd. Ten eerste wordt ingegaan op de landelijke beleidsimplementatie en de totstandkoming van de Impuls brede scholen, sport en cultuur bij de gemeenten. Daarna komen het enthousiasme over de combinatiefunctionaris en de inzet van de combinatiefunctionaris als middel aan bod. Vervolgens wordt beschreven hoe respondenten de rol van het Rijk en de gemeenten zien ten aanzien van de Impuls. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het belang van onderwijs en de financiën voor de realisatie van de Impuls.

### 6.2 LANDELIJKE BELEIDSIMPLEMENTATIE VAN DE IMPULS BREDE SCHOLEN, SPORT EN CULTUUR

In het regeerakkoord van 2007 staat een passage over het beschikbaar komen van extra middelen voor de toenmalige Alliantie School en Sport. Op dat moment waren projecten van het programma School en Sport op drie pijlers gericht; accommodatie, mankracht en activiteiten. Uit gesprekken met Rijksambtenaren blijkt dat bewust de keuze is gemaakt om bij deze nieuwe Impuls in te zetten op mankracht. Volgens hen is het de taak van gemeenten om sportaccommodaties te regelen en bestonden al veel projecten op het gebied van activiteiten. Deze mankracht heeft vorm gekregen in 2250 fte combinatiefuncties in de sportsector. Een combinatiefunctionaris is in dienst is bij één werkgever maar in meerdere sectoren bijvoorbeeld sport, onderwijs en cultuur, werkzaam.

Vervolgens is gekeken naar de manier waarop het geld van de Impuls wordt ingezet en wie deze nieuwe Impuls gaat uitvoeren. De Rijksoverheid heeft bij de Impuls brede scholen, sport en cultuur voornamelijk gekozen voor een financiële rol. “Voor de uitvoering van de Impuls brede scholen, sport en cultuur stellen OCW en VWS samen een oplopende Rijksbijdrage ter beschikking die wordt uitgekeerd aan gemeenten” (VWS, 2007, p.4). Daarnaast financieert en geeft het Rijk opdracht voor monitoring van de Impuls. In 2007 is het Ministerie van VWS gestopt met het vertrekken van specifieke subsidies aan gemeenten. De Impuls is de eerste decentralisatieuitkering op het gebied van sport. Volgens partner 5 moest de sportsector wennen aan het idee dat het geld niet rechtstreeks naar de sport en sportverenigingen ging maar naar de gemeenten.

“Gemeenten voeren de Impuls uit op lokaal niveau en kunnen in aanmerking komen voor een bijdrage van de Rijksoverheid” (VWS, 2007, p.2). Het Rijk betaalt 40 procent en de gemeenten 60 procent van de Impuls. Uit de gesprekken met Rijksambtenaren blijkt dat bewust is gekozen om de Impuls op lokaal niveau uit te voeren. Volgens hen kunnen gemeenten op lokaal niveau verbindingen leggen tussen de combinatiefunctionaris en andere sectoren en kunnen gemeenten veel fte's realiseren. De Rijksbijdrage is beschikbaar voor gemeentebesturen die bereid zijn om een verklaring te tekenen waarin zij aangeven hoeveel nieuwe, structurele combinatiefuncties zij zullen realiseren. Ook zijn afspraken gemaakt over de verdeling van de combinatiefuncties in sectoren en moet door gemeenten voldaan worden aan de definitie van de combinatiefunctionaris (VWS, 2007). Uit

gesprekken met Rijksambtenaren blijkt dat gemeenten moesten wennen aan deze rol omdat, vanwege het autonome karakter van het sportbeleid gemeenten gewend waren alles zelf te bepalen. Als blijkt dat gemeenten zich niet houden aan de afspraken, kan de gemeenten voor het volgende jaar voor de Rijksbijdrage worden uitgesloten.

Ten aanzien van de ondersteuning is de Rijksoverheid coördinator van de landelijke ondersteuningsstructuur. "Er is sprake van een meerjarige ondersteuning tot en met 2012 van de uitvoering op landelijk (en regionaal) niveau, waarbij in ieder geval kennisoverdracht en –uitwisseling worden bevorderd en ondersteuning wordt geleverd, afgestemd op de behoefte van gemeenten en andere partijen" (VWS, 2007, p.4). In de bestuurlijke afspraken staat dat partijen die hebben getekend en lid zijn van de ondersteuningsstructuur, bij de samenwerkingspartners zorgen voor het delen van kennis en ondersteuning. Zo wordt de ondersteuning duidelijk gefaciliteerd en uitgevoerd. "De VSG en andere ambtelijke platforms stimuleren de gemeentelijke sectoren om het beleid van de Impuls op lokaal niveau te implementeren" (VWS, 2007, p.3).

### 6.3 TOTSTANDKOMING VAN DE IMPULS BREDE SCHOOL, SPORT EN CULTUUR BIJ GEMEENTEN

Medewerkers van gemeenten vertellen op verschillende manieren in aanraking te zijn gekomen met de Impuls, bijvoorbeeld via nieuwsbrieven van de VSG, klankbordgroepen en landelijke beleidsdocumenten. Ook zeggen kleinere gemeenten de regeling via grote gemeenten hebben vernomen. Een enkele respondent zegt kennis te hebben genomen van de regeling via burgers of sportverenigingen.

Daarnaast vertellen gemeenteambtenaren op verschillende manieren de Impuls uit te voeren. Volgens veel respondenten is het aansluiten van de Impuls bij het beleid van de gemeente een belangrijke voorwaarde voor de realisatie. De beleidsvrijheid is dermate groot dat de regeling vaak kon worden aangepast op bestaande beleidsdoelstellingen, wat als zeer prettig wordt ervaren.

*"De combinatiefunctionaris kan ervoor zorgen dat sportstimuleringsdoelstellingen binnen onze gemeente gerealiseerd worden. We hebben dat aan elkaar verbonden en dat is de kracht van het verhaal."* (gemeenteambtenaar 1)

Door respondenten zijn echter ook een aantal kritische noten over de invoering van de Impuls door het Rijk bij gemeenten genoemd. Een aantal respondenten zegt het plan van de combinatiefunctionaris niet duidelijk te vinden. Hierdoor hebben gemeenteambtenaren een eigen plan voor de combinatiefunctionaris gevormd en heeft het tijd gekost om de combinatiefunctionaris in de gemeente te realiseren. Daarnaast vertelt een aantal respondenten over de strikte regeling van het eerste jaar van de combinatiefunctionaris. Het niet gebruik mogen maken van oud geld en de strikte combinatie van onderwijs, cultuur en sport werd door een paar respondenten als negatief ervaren. Een gemeenteambtenaar vertelt over de twijfels over het deelnemen aan de Impuls onder deze voorwaarden:

*“Moeilijk was dat bepaalde strenge voorwaarden gehanteerd werden, cofinanciering met nieuw geld, en de strikte combinatie van sport en cultuur, dat was nogal wat en dan vraag je je af of dat opweegt tegen de meerwaarde van zo’n project.” (gemeenteambtenaar 12)*

Volgens gemeenteambtenaren stond het Rijk onder tijdsdruk bij de beleidsimplementatie van de Impuls en zorgde dit voor de bemoeilijking voor het tot stand komen van de regeling bij gemeenten.

*“Het was lastig dat de regeling geïntroduceerd werd onder tijdsdruk, ik vind dat je moet uitgaan van een goede voorbereiding. Wij wilden eerst gedegen onderzoek doen voordat wij gingen deelnemen.” (gemeenteambtenaar 12)*

Een aantal landelijke partners vertelt over zorgen bij het Ministerie gedurende de eerste jaren van de Impuls over de implementatie bij gemeenten.

*“Eerste jaren hadden we dan bijeenkomsten waar dan veel zorgen werden uitgesproken vanuit VWS omdat ze maar niet opschoten.” (partner 4)*

#### 6.4 ENTHOUSIASME OVER DE COMBINATIEFUNCTIONARIS

Veel respondenten vertellen over het enthousiasme van gemeenten, lokale partijen, sportverenigingen en burgers over de combinatiefunctionaris. Gemeenteambtenaar 3 zegt dat sportverenigingen en de gemeente de combinatiefunctionaris een fantastische regeling vinden. Door het enthousiasme voor de combinatiefunctionaris, bestaat binnen de sportsector veel draagvlak voor de Impuls. Het draagvlak voor de combinatiefunctionaris zorgt ervoor dat partijen makkelijker te overtuigen zijn van het plan. Een gemeenteambtenaar vertelt dat de combinatiefunctionaris de gemeenteraadsleden enthousiast heeft gemaakt:

*“Raadsleden hebben op een sportdag met ontzettend veel jeugd en jongeren, die nog geen lid waren van een sportvereniging, gezien dat onder enthousiaste begeleiding van de sportcombinatiefunctionarissen de jongeren aan het sporten waren en dat heeft de ogen van raadsleden geopend.” (gemeenteambtenaar 8)*

Respondenten vertellen over de redenen waarom enthousiast wordt gereageerd op de combinatiefunctionaris. Wat door veel respondenten als zeer positief werd ervaren, is de extra mankracht door de combinatiefunctionaris binnen de sportsector. Een gemeenteambtenaar vertelt dat extra mankracht de realisatie van de Impuls binnen de gemeenten heeft bevorderd.

*“We hebben het kunnen verkopen aan de raad, door de extra handen die beschikbaar kwamen, gewoon mensen in een trainingspak die extra werkzaamheden kunnen uitvoeren.” (gemeenteambtenaar 9)*

Andere redenen die werden genoemd zijn dat de combinatiefunctionaris ervoor zorgt dat kinderen kennis maken met sport en dat kinderen bewegen leuk gaan vinden.

*“Natuurlijk zo’n hulpmiddel als de buurtsportcoaches ontarmen we. [...]Ik vind het vooral een goed middel om kinderen op jonge leeftijd enthousiast te maken voor sport en in aanraking te brengen met verschillende sporten.” (gemeenteambtenaar 3)*

Ook zeggen gemeenteambtenaren enthousiast te zijn omdat de combinatiefunctionaris wordt gezien als professional en dat de Impuls zorgt voor binding van verschillende partijen in de wijk. Een ander positief punt zien de respondenten in samenwerking van de combinatiefunctionaris met lokale partijen. Door veel partijen te betrekken bij de Impuls ontstaat een grote mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheidsgevoel voor de realisatie van combinatiefuncties.

Daarnaast zeggen respondenten de Impuls een succesvolle samenwerking tussen gemeenten en het Rijk te vinden. Waar respondenten het meest enthousiast over zijn is het structurele karakter van de Impuls brede scholen, sport en cultuur.

*“Het is een aantrekkelijke maatregel, sprake van structurele bijdrage van het rijk aan gemeente voor het instellen van deze combinatiefuncties” [...] “Dit zorgt voor continuïteit van het sportbeleid.” (gemeenteambtenaar 2)*

Veel gemeenteambtenaren hebben slechte ervaringen met tijdelijke regelingen en zijn dan ook zeer te spreken over het structurele karakter. Bovendien is volgens respondenten in tijden van bezuinigingen het structurele geld een extra stimulans om deel te nemen aan de Impuls.

Sommige respondenten zetten vraagtekens bij de functie en kwaliteit van de combinatiefunctionaris. Zo vraagt een gemeenteambtenaar zich af of de taken van de combinatiefunctionaris niet te hoog gegrepen zijn. Een andere gemeenteambtenaar vertelt dat de lokale badmintonvereniging de combinatiefunctionaris ziet als concurrentie van hun vrijwilligers.

Het grootste knelpunt van de combinatiefunctionaris zien gemeenteambtenaren in het werkgeverschap. Gemeenteambtenaren zeggen dat veel regels zijn verbonden aan het werkgeverschap en dat het lastig een werkgever te vinden voor de combinatiefunctionaris. Daarnaast kunnen veel gemeenten vanwege de financiële situatie de combinatiefunctionaris niet in dienst nemen of een vaste aanstelling bieden.

*“In het meest slechte scenario zeggen wij na 36 maanden tegen ...: we stoppen met jou, want we kunnen je geen vaste aanstelling bieden, ondanks dat we zo enthousiast zijn. ” (gemeenteambtenaar 1)*

## 6.5 DE INZET VAN DE COMBINATIEFUNCTIONARIS ALS INSTRUMENT

Gemeenteambtenaren zeggen de inzet van combinatiefunctionaris als instrument, als belangrijke factor voor de realisatie van de Impuls te zien. De combinatiefunctionaris als instrument kan doelstellingen op andere beleidsterreinen behalen. Gemeenteambtenaar 11 zegt bijvoorbeeld dat de combinatiefunctionaris op school de leerprestaties van kinderen kan bevorderen. Ook partner 7

geeft aan de combinatiefunctionaris te gebruiken om achterstanden in het onderwijs aan te pakken. Een respondent zegt over de waarde van de combinatiefunctionaris als hulpmiddel:

*“Ik vind het een goed middel omdat het een kans biedt om je vooral te richten op de jeugd.”*  
(gemeenteambtenaar 3)

Een aantal gemeenteambtenaren ziet de bijdrage van de combinatiefunctionaris vooral in het behalen van maatschappelijke doelen. Gemeenteambtenaar 12 zegt dat sport een belangrijke bijdrage levert aan doelstellingen binnen het sociale domein en dat de combinatiefunctionaris een goed instrument is om hierin ondersteuning te bieden. Een gemeenteambtenaar vertelt dat ook de gemeenteraad inziet dat de combinatiefunctionaris voor de sociale zaak kan worden ingezet.

*“De gemeenteraad realiseert zich steeds meer dat de combinatiefunctionaris eigenlijk best wel een sociale zaak in zich kan hebben en hiervoor gebruikt kan worden.”*  
(gemeenteambtenaar 6)

Sommige gemeenteambtenaren zien daarentegen alleen een rol voor de combinatiefunctionaris weggelegd om sport en bewegen binnen de gemeente te stimuleren en niet als instrument voor andere beleidsterreinen. Een respondent zegt hierover:

*“Het is gewoon een middel om te zorgen dat sportstimuleringsdoelen worden gerealiseerd.”*  
(gemeenteambtenaar 1)

### Gezonde leefstijl

Een belangrijk element voor de realisatie van de Impuls is volgens de meeste gemeenteambtenaren de relatie tussen sport en gezondheid. Volgens hen staat het gezondheidsvraagstuk hoog op de agenda en heeft gezondheid een natuurlijke verbinding met sport. Met de inzet van de combinatiefunctionaris kan de gezonde leefstijl worden bevorderd en is dit de intrinsieke motivatie voor gemeenten om deel te nemen aan de Impuls. De inzet van de combinatiefunctionaris voor een gezonde leefstijl zorgt voor meer draagvlak voor de Impuls binnen gemeenten.

*“Wat ons helpt in de lokale discussie, is het fenomeen van gezonde leefstijl, en dat we sport en bewegen niet alleen maar doen om sport en bewegen maar dat we ook proberen te combineren in het gedrag dat bij een gezonde leefstijl hoort.”* (gemeenteambtenaar 1)

Volgens respondenten kan de combinatiefunctionaris invloed uitoefenen op de gezonde leefstijl door met de combinatiefunctionaris mensen in beweging te krijgen en overgewicht tegen te gaan.

*“Er is wel en dat is nog steeds zo, een toename van overgewicht onder de bevolking vooral onder jeugdigen. Dat zijn allemaal maatregelen, tendensen moet ik zeggen, die aangeven dat je als gemeenten daar ook wat aan zou moeten doen en met die combinatiefuncties kun je daar wel invloed op uitoefenen.”* (gemeenteambtenaar 2)



Daarnaast zeggen gemeenteambtenaren dat via sport opvoedkundige waarden zoals een gezonde leefstijl kan worden meegegeven.

Niet iedereen is blij met de verbinding van sport met een gezonde leefstijl. Een paar respondenten zeggen dat sport zich te veel heeft verbonden aan gezondheid. Daarnaast vinden een paar gemeenteambtenaren dat de gezondheid van de burgers een eigen verantwoordelijkheid is en vragen zij zich af of combinatiefuncties een rol zouden moeten spelen voor een gezonde leefstijl.

### Verbindingen

Wat in bijna alle interviews is gezegd, is de kracht van de combinatiefunctionaris om verbindingen te leggen tussen sport en andere sectoren. Sport sluit aan bij veel beleidsterreinen zoals onderwijs, natuur, cultuur en zorg. De combinatiefunctionaris kan verschillende beleidsterreinen met elkaar verbinden. Een combinatiefunctionaris is flexibel en laat gemeenten verder kijken dan sport. Een gemeenteambtenaar vertelt over de verbinding van sport met cultuur door de combinatiefunctionaris.

*“Door de combinatiefunctionaris zijn binnen onze gemeente verbindingen tussen sport en cultuur ontstaan, die eerder nooit tot stand zijn gekomen.” (gemeenteambtenaar 6)*

Een aantal gemeenteambtenaren is echter kritisch over de rol van de combinatiefunctionaris ten aanzien van het leggen verbindingen. Volgens hen leggen combinatiefuncties geen verbindingen met zorg en cultuur, waardoor het werk van de combinatiefunctionaris niet als effectief wordt ervaren.

*“Ik zie wel goede verbindingen tussen school en sportvereniging, maar niet een verbinding met bijvoorbeeld zorg. Ik vond het werk van de combinatiefunctionaris niet altijd even effectief.” (gemeenteambtenaar 13)*

## 6.6 DE ROL VAN HET RIJK EN DE GEMEENTEN

Mijns inziens is het belangrijk om de rol van het Rijk en de gemeenten ten aanzien van de Impuls niet los te zien van de bijzondere (niet-juridische) positie van sport. Er is geen sportwet, sport is autonoom beleid. Dit houdt in dat het Rijk en gemeenten geen wettelijke verplichting hebben om sport te organiseren. Een aantal respondenten geeft aan dit lastig te vinden en zou graag willen dat sport gewaarborgd wordt. Een gemeenteambtenaar wil het zelfs toevoegen aan de wet:

*“Ik vind eigenlijk ook wel dat sport iets is wat gewoon in de samenleving hoort, dat mensen bewegen en sporten. [...] Sport zou je eigenlijk moeten opnemen in een wet.” (gemeenteambtenaar 4)*

### Rol van de gemeenten

Veel gemeenteambtenaren noemen het belang van lokale vrijheid. Vrijheid betekent dat het Rijk weinig tot geen regels oplegt en beleid in vrijheid kan worden gevormd en uitgevoerd door gemeenten. Deze vrijheid is volgens respondenten belangrijk om lokaal maatwerk te kunnen leveren.

*“Ik vind het vooral belangrijk dat de Rijksoverheid ons als gemeente een bepaalde mate van vrijheid geeft om dat lokale maatwerk te kunnen bieden” (gemeenteambtenaar 12)*

Gemeenteambtenaren vertellen dat met de combinatiefunctionaris lokaal maatwerk kan worden geleverd doordat gemeenten zelf kunnen bepalen waar zij de combinatiefunctionaris inzetten en dit als prettig te ervaren.

Veel gemeenteambtenaren zien hun gemeente vooral als een regiegemeente met een faciliterende rol voor sport. Volgens veel ambtenaren moeten gemeenten de regie voeren en zorgen voor voldoende mogelijkheden om te sporten, maar liggen andere verantwoordelijkheden bij burgers. Gemeenten zouden zich vooral moeten richten op kerntaken en daar wordt sport niet toe gerekend. Volgens gemeenteambtenaren is het lastig dat sport autonoom beleid is waaraan geen verplichtingen voor sport worden verbonden. Wat de faciliterende rol voor de Impuls betekent, zegt een gemeenteambtenaar het volgende:

*“We willen de Impuls faciliteren, maar op een gegeven moment willen we er ook vanaf zijn, dan moeten de sportverenigingen het weer zelf doen.” (gemeenteambtenaar 9)*

Veel gemeenteambtenaren zijn het hier niet mee eens en willen de Impuls behouden. De meeste respondenten zijn positief over de rol van de combinatiefunctionaris en zien duidelijk een taak weggelegd voor de Impuls binnen gemeenten.

*“Ik denk dat de combinatiefunctionaris een zeer nadrukkelijke rol krijgt, omdat wij steeds meer taken en verantwoordelijkheden bij de samenleving zelf leggen en de combinatiefunctionaris dit kan coördineren.” (gemeenteambtenaar 12)*

De regierol van gemeenten is terug te zien in de uitvoering van het sportbeleid welke door gemeenten veelal bij een extern bedrijf wordt neergelegd. Op de vraag waarom hiervoor is gekozen antwoordt een gemeenteambtenaar: *“Om het slagvaardiger en efficiënter te laten werken.” (gemeenteambtenaar 4)*

Ook Rijksambtenaren zeggen lokale vrijheid voor gemeenten op het gebied van sport belangrijk te vinden. Volgens Rijksambtenaar 1 past dit bij de rol van sport in de samenleving. Rijksambtenaar 2 zegt dat gemeenten moesten wennen aan het idee dat het Rijk beleidskaders opstelt en dat gemeenten dit in vrijheid mogen vormgeven.

*“Gemeenten moeten wennen en vertrouwd raken aan het idee om zelf beleidskaders op te stellen omdat dit bij eerdere subsidies door het Rijk werd gedaan.” (Rijksambtenaar 2)*

### Rol van het Rijk

Gemeenteambtenaar 12 vertelt over de verandering van Nederland van een verzorgingsstaat naar een participerende staat en over de rol van het Rijk daarin. Veel gemeenteambtenaren zeggen dat

het Rijk vooral een financiële en stimulerende rol op het gebied van sport zou moeten spelen. Volgens een gemeenteambtenaar vindt het Rijk het lastig om deze rol ten aanzien van de combinatiefunctionaris te nemen:

*“Bij het Rijk heerst angst om de combinatiefunctionaris over te dragen, moet je de gemeenten daar wel de ruimte voor geven.”* (gemeenteambtenaar 13)

Sommige gemeenteambtenaren zien de rol van het Rijk op het gebied van sport vooral op afstand. Het Rijk zou zich moeten richten op zaken die alleen landelijk kunnen worden geregeld zoals topsport. Een gemeenteambtenaar nuanceert deze gedachte door te zeggen dat het belangrijk is dat het Rijk ideeën uitdraagt en deze overbrengt.

*“Het is wel belangrijk dat het ministerie het belang van sport inziet en daar de financiële middelen voor beschikbaar stelt.”* (gemeenteambtenaar 1)

Rijkambtenaren en landelijke partners denken verschillend over de rol die het Rijk op het gebied van sport zo moeten spelen. Zo antwoordt een Rijksambtenaar op de vraag: Stel je voor dat sport alleen een doel op zich zou zijn en georganiseerd door de particuliere sector, is er dan nog wel een rol voor het Rijk weggelegd? *“Dat kun je je dan wel echt afvragen.”* (Rijksambtenaar 2). Ook een aantal landelijke partners vragen zich af of er wel een rol voor het Rijk op het gebied van sport is weggelegd.

Anderzijds zeggen Rijksambtenaren en landelijke partners dat het Rijk een bijdrage zou moeten leveren aan het stimuleren van sport en bewegen. Volgens hen is het belangrijk dat het Rijk het belang van sport uitdraagt. Rijksambtenaren en landelijke partners zien een rol voor het Rijk weggelegd in de vorm van een coördinatorfunctie om het overzicht van het land te hebben. Daarnaast kan volgens hen het Rijk ervoor zorgen dat gemeenten niet zelf het wiel hoeven uit te vinden. Ook vertelt een Rijksambtenaar dat het Rijk meer en beter zou kunnen sturen op resultaten binnen de sportsector.

*“Ik zou liever meer sturing voor het Rijk willen, want dan kunnen we meer sturen op de resultaten en kunnen we gemeenten ook meer afrekenen op wat ze doen. [...] Het Rijk kan veel beter het overkoepelend geheel zien en daarmee veel beter sturen.”* (Rijksambtenaar 1)

### Decentralisatieuitkering

Gemeenteambtenaren zijn positief over de decentralisatieuitkering en geven aan dit een logisch stap te vinden in vergelijking met andere transities in de toekomst. Op de vraag waarom dit positief is zegt een gemeenteambtenaar:

*“Bij de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO) is te zien dat gemeenten dichter bij burgers staan dus ik vind deze decentralisatie een positieve ontwikkeling.”* (gemeenteambtenaar 13)

Rijksambtenaren zijn blij dat het geld niet naar het gemeentefonds gaat, maar dat het een decentralisatieuitkering is. Hierdoor is het geld gelabeld en dit biedt een relatieve bescherming voor gelden voor sport. Een Rijksambtenaar is bang dat weinig geld naar sport zou gaan als het geld in de algemene gemeentefonds terecht komt.

*“Nooit geen geld stoppen in het gemeentefonds. Taken zouden zich dan vooral richten op kerntaken en op sport zou snel bezuinigd worden.” (Rijksambtenaar 1)*

Over de decentralisatieuitkering moet door gemeenten door middel van een monitor verantwoording bij het Rijk worden afgelegd. Verschillende visies heersen over de manier van verantwoording van de Impuls. Sommige gemeenteambtenaren zeggen het bijzonder te vinden zich te moeten verantwoorden voor een decentralisatieuitkering. Gemeenten hebben een intentieverklaring getekend en op basis van het vertrouwensbeginsel zou dit niet nodig moeten zijn.

De meeste respondenten zijn echter tevreden over de verantwoording van de combinatiefunctionaris. Gemeenteambtenaren snappen dat het Rijk zich naar de Tweede Kamer moet verantwoorden en dat aan financiering bepaalde eisen worden gesteld. Sommige respondenten zijn zelfs verbaasd over de geringe mate van verantwoording die zij moeten afleggen.

*“Ik moest eerst stiekem wel heel hard lachen, je krijgt een excelbestandje en daar moest ik aantallen invullen en terugsturen, dat was het. [...] Ik ben er wel heel blij mee hoor, scheelt gewoon veel tijd, als het zo kan blijven vind ik het super.” (gemeenteambtenaar 6)*

### Ondersteuning

Gemeenteambtenaren geven aan tevreden te zijn over de ondersteuning bij de realisatie van de combinatiefunctionaris. Het geeft gemeenteambtenaren een goed gevoel dat het geld niet kan worden teruggevorderd als de realisatie langer duurt dan afgesproken met het Rijk. Veel gemeenteambtenaren zijn daarnaast positief over de verbreding van de inzet van de combinatiefunctionaris.

*“Het grote voordeel is nu dat de combinatiefunctionaris ook veel breder kan worden ingezet, bijvoorbeeld bij ouderen.” (gemeenteambtenaar 3)*

Gemeenteambtenaren hebben het gevoel dat door het Rijk geluisterd is naar de wensen van gemeenten. Daarnaast is volgens hen het lerend netwerk (landelijke bijeenkomsten) een steunmiddel voor de totstandkoming van de Impuls. De Vereniging Sport en Gemeenten wordt in dit verband vaak genoemd in positieve ervaringen van de ondersteuning. In het bijzonder noemen en kennen gemeenteambtenaren Andre de Jeu, hoofd van de VSG, en zien gemeenteambtenaren hem als gezicht van de ondersteuning bij de combinatiefunctionaris.

*“We kunnen altijd terecht bij hoe heet die organisatie, club van Andre de Jeu.” (gemeenteambtenaar 9)*

Naast de positieve geluiden wordt door een aantal respondenten kritisch gekeken naar de ondersteuning. Sommige gemeenteambtenaren zeggen extra ondersteuning te willen bij de realisatie van de combinatiefunctionaris. Daarnaast heerst bij veel gemeenten een behoefte aan goede voorbeelden. Een paar gemeenteambtenaren vertellen dat het Rijk geen rol heeft gespeeld in de ondersteuning. Een gemeenteambtenaar vertelt zich geen voorstelling te kunnen maken van de ondersteuning van het Rijk.

*“Nee, want ik kan mij niet voorstellen, wat zou de ondersteuning geweest moeten zijn van het Rijk?” (gemeenteambtenaar 11).*

Door andere gemeenteambtenaren wordt dit tegengesproken. Zij zeggen wel ondersteuning te hebben ontvangen zoals bijvoorbeeld de werkbezoeken van de directeur van de directie Sport aan hun gemeenten en dit als prettig en ondersteunend te hebben ervaren.

Ook is in diverse interviews gesproken over de samenwerking tussen de partijen van de ondersteuningsstructuur. De verschillende partijen hebben voor het eerst samen een landelijk programma ondersteund en op een intensieve manier samengewerkt. Dit is een proces geweest dat tijd en moeite kostte. Een aantal partijen heeft gedurende het proces een aantal strubbelingen ervaren. Partner 6 geeft aan teleurgesteld te zijn niet gelijk bij het proces als partner betrokken te zijn geraakt. Partner 5 heeft veel weerstand binnen zijn eigen partij gehad omdat het geld niet rechtstreeks naar de sportsector ging. Ook heeft partner 3 het idee dat het Ministerie van OCW en VWS niet altijd op gelijke voet met elkaar staan. Volgens een aantal respondenten ontstaat deze strubbelingen omdat de rolverdeling tussen het Ministerie van OCW en VWS en de landelijke ondersteuningsstructuur niet helder geschetst is.

Landelijke partners hebben echter ook veel positieve geluiden over de samenwerking laten horen. Een aantal respondenten geeft aan dat de partijen dichter naar elkaar zijn gegroeid en de rollen steeds duidelijker zijn geworden. Alle partijen hebben verteld dat deze samenwerking een toegevoegde waarde is voor de samenwerking in de toekomst.

### Geschiedenis

Ook de geschiedenis heeft een rol gespeeld in de realisatie van de combinatiefunctionaris. Door veel gemeenteambtenaren worden voorbeelden genoemd van negatieve ervaringen met de landelijke overheid. Veel gemeenteambtenaren zijn kritisch over de BOS-impuls, de voorloper van de Impuls brede scholen, sport en cultuur, en waren daardoor in het begin huiverig voor de nieuwe Impuls. Een enkele respondent gelooft niet dat de Impuls structureel is. Deze respondent zegt dat dit bij de melkertbanen ook werd beloofd maar dat de regeling uiteindelijk is stopgezet.

Ook worden negatieve ervaringen genoemd tijdens de invoering van de combinatiefunctionaris binnen gemeenten. Zo vertelt een respondent dat het college in het verleden moeilijkheden heeft gehad met sportstimuleringsmaatregelen, waardoor het lastig is om het college te overtuigen van de Impuls. Ook vertelt een respondent dat er een incident is geweest tussen de voormalig staatssecretaris en zijn gemeente tijdens de invoering van de combinatiefunctionaris:

*“Ik weet niet of je dat verhaal gehoord heb, maar de voormalig staatssecretaris heeft ons in een behoorlijk negatief daglicht gesteld door op een bijeenkomst te zeggen; ‘Er zijn een paar positieve voorbeelden maar ik wil ook een negatief voorbeeld noemen.’ En dat was onze gemeente.” (gemeenteambtenaar 12)*

## 6.7 HET BELANG VAN HET ONDERWIJS

Gemeenteambtenaren vertellen dat de verbinding van de combinatiefunctionaris met het primair en voortgezet onderwijs en het draagvlak van het onderwijs voor de combinatiefunctionaris van belang is voor de realisatie van de Impuls binnen gemeenten. De meerwaarde ligt in de mogelijkheden voor cofinanciering en werkgeverschap door het onderwijs en de relatie tussen scholen en gemeenten. Daarnaast zeggen respondenten dat de meeste kinderen te bereiken zijn op scholen, en dat daarom op scholen de combinatiefunctionaris het beste kan worden ingezet.

Hoewel de gemeenteambtenaren het onderwijs belangrijk vinden voor de realisatie van de Impuls, wordt binnen het onderwijs niet altijd enthousiast gereageerd op de combinatiefunctionaris. Volgens een aantal respondenten is binnen het onderwijs geen draagvlak en geen geld voor het invoeren van de combinatiefunctionaris. Daarnaast zegt een aantal respondenten dat het invoeren een lastig en lang proces is. Voor de implementatie van de Impuls is volgens hen in het onderwijs niet voldoende tijd ingeruimd. Een gemeenteambtenaar vertelt over het onderwijs als knelpunt voor de realisatie van de combinatiefunctionaris:

*“Wat ons zo opviel dat sportverenigingen en gemeenten heel erg enthousiast zijn, maar het onderwijs niet. [...]Het onderwijs zegt je bemoeit je met ons, wij hebben voor de combinatiefunctionaris geen geld en geen tijd. Dit vind ik eigenlijk het grootste knelpunt binnen dit geheel” (gemeenteambtenaar 7)*

### Brede school en vakleerkrachten bewegingsonderwijs

De gedachte achter de brede school en het proces van implementatie van de brede school binnen gemeenten, heeft naar mijn inzicht een belangrijke bijdrage geleverd aan de realisatie van de impuls. De brede school neemt volgens een aantal respondenten een belangrijke plek in op de bestuurlijke agenda van gemeenten en de combinatiefunctionaris kan hier soepel ingebed worden. Dit bevordert volgens gemeenteambtenaren het draagvlak voor de combinatiefunctionaris binnen het gemeentebestuur.

Bepalend voor het enthousiasme van het onderwijs over de combinatiefunctionaris is de aanwezigheid van vakleerkrachten bewegingsonderwijs op school. Volgens respondenten is het lastig om combinatiefuncties in gemeenten te realiseren als scholen al vakleerkrachten in dienst hebben. De discussie die speelt rondom de gymlessen op scholen heeft een motiverende werking. Op scholen die geen vakleerkrachten hebben, kan de combinatiefunctionaris deze functie op zich nemen en is de Impuls een extra stimulans om het beweegonderwijs op scholen te bevorderen.

*“Er was maar op één school een vakleerkracht bewegingsonderwijs, dus dat was een beetje de gemene deler van de combinatiefunctionaris. Daarom is de combinatiefunctionaris ingezet, als vakleerkracht bewegingsonderwijs op de basisschool. ” (gemeenteambtenaar 1)*

### Positie van het onderwijs

De positie van het onderwijs is sterk door de wettelijke grondslag die sport niet kent. Het is een grondrecht dat alle kinderen in Nederland onderwijs krijgen. Volgens gemeenteambtenaar 7 is de juridische sterke positie ook te vertalen in de sterke arbeidscontracten die leraren hebben. Hierdoor is het moeilijk om leraren te vervangen door combinatiefuncties. Mede door de juridische positie zijn scholen sterke autonome organisaties die niet gewend zijn om naar buiten te kijken. Volgens een aantal gemeenteambtenaren is dit te zien aan het moeilijk te kunnen overtuigen en de kritische houding van het onderwijs. Respondenten geven dan ook aan dat het een partij is om rekening mee te houden. Een landelijke partner bevestigt dit en zegt dat het lastig voor gemeenten is om het onderwijs te overtuigen en te bemoeien met het beleid van scholen.

*“Onderwijs is door wet- en regelgeving formeel en heeft een sterke positie. Gemeenten willen zich er een beetje tegen aan bemoeien en de scholen zeggen, dat gaat je niet aan, dat blijft een spanning.” (Partner 7)*

Volgens landelijke partners is de inzet van de combinatiefunctionaris in het onderwijs echter versterkt door de waarborging van de Impuls in de CAO van het primair onderwijs en de opname van de combinatiefunctionaris in de onderwijsagenda. Door het opnemen van de combinatiefunctionaris in de CAO van het primair onderwijs is het voor de scholen gemakkelijker om de combinatiefunctionaris aan te nemen.

## 6.8 HET RIJK EN DE GEMEENTEN BETALEN MEE

Gemeenteambtenaren zeggen de gedeelde financiering van het Rijk als een stimulans voor de realisatie van de Impuls te ervaren. Daarnaast vinden gemeenteambtenaren het een stimulans dat het Rijk het eerste jaar van de regeling 100 procent heeft betaald. Wat ook door hen als prettig werd gezien is dat deze regeling is versoepeld. Gemeenten kregen hierdoor de mogelijkheid om de overige 60 procent door andere partijen te cofinancieren.

Gemeenteambtenaren vertellen echter het alsnog lastig vinden de combinatiefunctionaris te financieren. Dit wordt bemoeilijkt doordat veel gemeentebesturen de combinatiefunctionaris budgetneutraal in de begroting moeten passen. Daarnaast heeft een aantal gemeenteambtenaren aangegeven dat het lastig was dat de begrotingscyclus<sup>4</sup> van gemeenten niet gelijk loopt met die van het tekenen van de intentieverklaring. In de praktijk kon het zo zijn dat een gemeenteraad na een half jaar van het tekenen van de intentieverklaring goedkeuring gaf en toen pas met combinatiefunctionaris aan de slag kon worden gegaan. Dit leverde vertraging op voor de realisatie

---

<sup>4</sup> De begroting van de gemeenten moet elk jaar voor een bepaalde datum voor het aankomende jaar worden vastgesteld

van de Impuls. Omdat veel gemeenten het lastig vonden de financiering van de Impuls rond te krijgen, werden oplossingen gezocht in bijvoorbeeld incidentieel geld.

*“In heel veel gemeenten is de financiering van de combinatiefunctionaris niet met structurele middelen georganiseerd, maar met grote hoeveelheden incidenteel geld uitgespreid over een aantal jaren.”* (gemeenteambtenaar 5)

Daarnaast zegt een aantal gemeenteambtenaren het idee te hebben dat sommige gemeenten alleen de intentieverklaring van de Impuls hebben getekend omdat gemeenten geld van het Rijk ontvangen. Hoewel de meeste respondenten van de gemeenten ervaren dat de combinatiefunctionaris extra kosten met zich meebrengt, ziet een enkele respondent ook mogelijkheden om kosten te reduceren.

*“We hebben dit ook wel gezien als een mogelijkheid om kosten te reduceren. Het zijn vooral de sportverenigingen geweest die hebben gezegd we zouden door de inzet van de combinatiefunctionaris een financiële impuls krijgen.”* (gemeenteambtenaar 7)

### Bezuinigingen

Veel respondenten noemen bezuinigingen de oorzaak voor het lastig kunnen financieren van de combinatiefunctionaris. Het is lastig om nieuwe uitgaven te doen als bezuinigingen binnen gemeenten worden verwacht. Uitgaven worden tegen het licht gehouden en het is moeilijk om middelen structureel vrij te maken. Volgens een partner heeft dit invloed op de realisatie van de combinatiefunctionaris.

*“Crisis en bezuinigingen zijn zaken waar iedereen mee geconfronteerd wordt, aan de voorkant zeggen gemeenten we gaan het doen en in praktijk blijken middelen toch ontoereikend te zijn om de Impuls te realiseren.”* (Partner 6)

Door bezuinigingen en de financiële positie van gemeenten moeten prioriteiten worden gesteld. Dan blijkt dat de invoering van de combinatiefunctionaris bij de meeste gemeenten niet de hoogste prioriteit heeft. Volgens een aantal gemeentenambtenaren is sport geen kerntaak en daarom zien ze geen rol voor gemeenten weggelegd in de financiering van de combinatiefunctionaris. Hierdoor is het makkelijk om op sport en de Impuls te bezuinigen.

*“Een van de eerste dingen waarop wordt bezuinigd, is sport, omdat hiervoor geen wet is.”* (gemeenteambtenaar 10)

Daarnaast speelt volgens gemeenteambtenaren een rol dat de Impuls vaak binnen gemeenten als laatste is ingevoerd, waardoor de kans bestaat als eerste wegbezuinigd te worden.

Een aantal gemeenteambtenaren zegt daarentegen dat de bezuinigingen mogelijkheden bieden voor de realisatie van de combinatiefunctionaris. De combinatiefunctionaris is ruim inzetbaar en geeft veel mogelijkheden om verbindingen te leggen met sectoren als het onderwijs en de zorg. Volgens gemeenteambtenaren kan de combinatiefunctionaris daarom gebruikt worden voor transities als de



WMO en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Ook noemt een aantal gemeenteambtenaren het belang van sport waar de laatste jaren meer geld beschikbaar voor is gekomen bij het Rijk en gemeenten.

*“Op sport zelf zijn geen bezuinigingen doorgevoerd, dat blijft wel zo. Ik denk dat het toch komt door het grote belang dat wel aan het onderwerp wordt gehecht. ”*  
(gemeenteambtenaar 2)

De bezuinigingen versterken het zoeken door gemeenteambtenaren naar partners om de overige 60 procent van gemeenten te cofinancieren. Ook andere sectoren moeten bezuinigen waardoor het lastig is om cofinanciers te vinden. Binnen de gemeenten zijn er verschillende constructies van deze vorm van financiering. Bij de ene gemeente draagt onderwijs een groot gedeelte bij, terwijl bij een andere gemeente zorg en welzijn een belangrijke financieringspartner is. Ook zijn er gemeenten die de 60 procent zelf betalen. Draagvlak en relaties binnen gemeenten en met andere partijen, dragen bij aan het vinden van cofinanciers. Veel gemeenteambtenaren vertellen zoekende te zijn in het binden van cofinanciers aan de Impuls.

*“We zitten nog best wat te worstelen met, hoe vinden we die cofinanciering bij elkaar. Hoe verleiden we nou verenigingen, het onderwijs en andere partners om mee te doen. ”*  
(gemeenteambtenaar 3)

#### Inzetten bestaande middelen

Onder druk van bezuinigingen zoeken gemeenten dus verschillende manieren om de Impuls te financieren. In de moeilijke financiële positie van gemeenten is het lastig om nieuw geld te krijgen.

*“Financieel zwaar weer was het. Toen was al de inschatting van het college dat er weinig draagvlak zou zijn bij de raad, om extra nieuwe middelen beschikbaar te stellen voor de Impuls. ”* (gemeenteambtenaar 12)

Veel gemeenteambtenaren zeggen bestaande middelen zoals sportstimuleringsmiddelen in te zetten voor de combinatiefunctionaris. In de interviews kwam naar voren dat binnen gemeenten verschillend wordt gedacht over het inzetten van bestaande middelen voor de combinatiefunctionaris. Sommige respondenten zeggen dat andere zaken niet mogen wijken voor de combinatiefunctionaris, terwijl andere respondenten bestaande middelen inzetten voor de financiering van de Impuls. Een partner vertelt het teleurstellend te vinden dat geld voor de combinatiefunctionaris wordt ingezet op bestaande functies waardoor de sportsituatie binnen de gemeenten niet verandert.

*“Ik heb toch het idee dat heel vaak gewoon wordt ingezet op bestaande functies, bestaande situaties en dan verandert er niks. Dat vind ik gewoon heel jammer. ”* (Partner 5)

#### Resultaten

Het laten zien van resultaten is volgens gemeenteambtenaren een belangrijk aspect om de gemeenteraad te overtuigen van de financiering van de combinatiefunctionaris. In tijden van bezuinigingen is de roep om verantwoording groter geworden. Gemeenteambtenaren spreken over de toenemende vraag binnen gemeenten om te laten zien wat beleid oplevert en wat de verhouding is tussen opbrengsten en kosten.

*“Goed monitoren, laten zien wat je gedaan hebt en welke resultaten je geboekt hebt. Dat is zeker heel belangrijk om te overtuigen dat geld, wat de gemeenten erin stopt samen met de Rijksoverheid, dat dat die investering waar maakt.” (gemeenteambtenaar 2)*

Een aantal gemeenteambtenaren vertelt dat door haalbaarheidsonderzoeken en evaluatie wordt gekeken naar de meerwaarde van de combinatiefunctionaris. Door een paar gemeentenambtenaren wordt een kanttekening gezet bij de tijd. Vaak is er niet voldoende tijd om te laten zien wat de combinatiefunctionaris betekent binnen de gemeente. Volgens gemeenteambtenaren is het voor de betrokkenheid van en het draagvlak binnen de gemeenteraad belangrijk om te zien wat het maatschappelijk rendement van de combinatiefunctionaris is.

---

## 7. DISCUSSIE

In dit hoofdstuk wordt een koppeling gemaakt tussen enerzijds de theoretische lens en literatuurstudie en anderzijds de resultaten. Door middel van vier spanningsvelden wordt een analyse gegeven van de resultaten.

### SPANNINGSVELD 1: ENTHOUSIASME VERSUS GEEN PRIORITEIT

In de maatschappij heersen verschillende discourses over sport. Enerzijds hebben deze discourses betrekking op een positieve rol van sport in de maatschappij. Zo is een heersend discours dat sporten gezond is en een onderdeel van de gezonde leefstijl van mensen is. Een ander heersend discours is dat sport vooral zou moeten functioneren als middel om doelstellingen op andere beleidsterreinen, zoals zorg en onderwijs, te behalen. In de resultaten blijken deze discourses gebruikt te worden. Zo draagt het Rijk de heersende discourses uit door middel van de Impuls brede scholen, sport en cultuur. De combinatiefunctionaris fungeert als instrument en wordt ingezet om kinderen op scholen en ouderen in zorginstellingen te laten sporten. Daarnaast wordt de combinatiefunctionaris ingezet om overgewicht tegen te gaan. Volgens Weick (1995) focussen mensen zich op bepaalde zaken om betekenissen toe te kennen aan grotere processen. Gemeenteambtenaren<sup>5</sup> geven betekenis aan het grote geheel van de discourses door te zoeken naar 'simpele signalen'. Deze signalen zijn niet alleen te zien in de inzet van de combinatiefunctionaris als instrument, maar ook in de maatschappelijke waarde die volgens gemeenteambtenaren met de combinatiefunctionaris kan worden gecreëerd. Volgens Weick (1995) zijn mensen op zoek naar signalen omdat deze betekenissen bevestigen en bepaalde orde creëren. In dit geval is de werking van de combinatiefunctionaris een signaal dat betekenissen over de positieve rol van sport bevestigt.

De positieve insteek van sport en de combinatiefunctionaris zorgt voor een groot enthousiasme bij de respondenten en betrokken partijen over de Impuls. Dit enthousiasme wordt aan elkaar overgedragen. Zo vertellen gemeenteambtenaren van andere gemeenten over de combinatiefunctionaris te hebben gehoord. Ook blijkt dat het enthousiasme zorgt voor draagvlak binnen de gemeenteraad. Dit is van invloed op de realisatie van de Impuls binnen gemeenten. Eén van de eigenschappen van betekenisgeving is dat betekenissen worden gevormd in relatie tot anderen (Weick, 1995). De betekenissen die gemeenteambtenaren en de gemeenteraad geven aan de Impuls wordt beïnvloed door diegene die de positieve rol van de combinatiefunctionaris uitdragen.

Uit de resultaten blijkt echter dat, ondanks deze heersende discourses en het enthousiasme, de financiering van de combinatiefunctionaris een lage prioriteit heeft bij de meeste gemeenten. De meeste gemeenteambtenaren willen geen nieuwe structurele middelen beschikbaar stellen voor de financiering van de Impuls. Zoals ook uit de evaluatie van het decentralisatiebeleid van de

---

<sup>5</sup> Voor de leesbaarheid worden wethouders in de discussie en conclusie ook gemeenteambtenaren genoemd

Rijksoverheid voortkwam, blijkt de decentralisatie van de Impuls niet te hebben gezorgd voor een verruiming van de financiële middelen (Boogers et al., 2008). Respondenten geven bezuinigingen en de niet wettelijke grondslag van sport als reden voor het lastig kunnen financieren van de Impuls. Zij lijken minder belang te hechten aan sport en de combinatiefunctionaris dan de betekenissen over het enthousiasme suggereren. Sommige gemeenteambtenaren zeggen het idee te hebben dat sommige gemeenten alleen een intentieverklaring hebben getekend om geld te ontvangen. De heersende discoursen over de positieve rol van sport blijken door gemeenteambtenaren worden tegengesproken en minder dominant te zijn dan andere discoursen. Volgens Foucault (1980) is altijd een bepaalde discours dominant in de maatschappij: "Each society has its regime of truth" (p.131). In dit geval is het heersende en dominante discours dat sport een bijzaak is en niet veel geld zou moeten kosten voor de maatschappij. Status, technieken en tactieken worden gebruikt om macht te ontnemen aan de geaccepteerde 'waarheid' (Foucault, 1980). Het beleidsterrein sport heeft in deze context een lagere status in de maatschappij waardoor op dat gebied bezuinigd gaat worden. Middelen worden vooral ingezet voor wettelijke taken van het Rijk en gemeenten. Het heersende discours over sport als bijzaak betekent daarentegen niet dat alle gemeenteambtenaren deze discours gebruiken. Uit de resultaten blijkt namelijk ook dat een aantal gemeenteambtenaren het discours verwerpen en uitgaan van het belang van sport. Een aantal gemeenteambtenaren wil dat sport een wettelijke bevoegdheid krijgt en een aantal respondenten zegt meer geld te willen stoppen in sport bij gemeenten.

## SPANNINGSVELD 2: LOKALE VRIJHEID VERSUS STURING EN ONDERSTEUNING VAN HET RIJK

Het valt op dat respondenten belang hechten aan lokale vrijheid. Lokale vrijheid is terug te zien in de veranderende verhoudingen tussen politiek en bestuur in de maatschappij. Decentralisaties geven vorm aan deze verhoudingen, waarbij de Rijksoverheid steeds meer op afstand komt te staan en taken afstoot naar lagere overheden. De gedachte hierbij is dat de lokale overheid beter kan inspelen op lokale problemen en dat betrokkenheid op lokaal niveau hoger is (Boogers et al., 2008). De heersende discours in de maatschappij is dat zo veel mogelijk verantwoordelijkheden lokaal moeten worden neergelegd. De Rijksoverheid draagt deze gedachte uit door de Impuls brede scholen, sport en cultuur op lokaal niveau te laten uitvoeren.

Gemeenteambtenaren zeggen het als prettig te ervaren dat verantwoordelijkheden lokaal worden neergelegd. Volgens Weick (1995) is één van de eigenschappen van betekenisgeving dat betekenissen binnen het kader van de identiteit van de betekenisgever wordt gevormd. Medewerkers van gemeenten zeggen hun rol te vinden passen bij een regiegemeente die veel verantwoordelijkheden heeft. Daarmee reflecteren gemeenteambtenaren hun identiteit op het discours. Gemeenteambtenaren maken onderdeel uit van de gemeentelijke omgeving waar het discours over het belang van het lokaal krijgen van verantwoordelijkheden wordt uitgedragen. Zo staat in het bestuursakkoord dat gemeenten meer beleidsruimte en bevoegdheden van het Rijk krijgen omdat gemeenten onder andere lokaal maatwerk kunnen leveren (BZK et al., 2007). Dit kan worden herleid tot de eigenschappen van betekenisgeving van Weick (1995), namelijk dat mensen onderdeel zijn van een omgeving en beïnvloed worden door anderen. Ook kan de uitvoering van de

combinatiefunctionaris op lokaal niveau worden gezien als een bevestiging dat lokaal meer verantwoordelijkheid wordt gekregen.

Volgens Boogers et al. (2008) laat politieke-bestuurlijke inbedding bij de lokale vrijheid te wensen over, uitvoering van beleid wordt veelal bij samenwerkingspartners belegd. In de resultaten wordt bevestigd dat gemeenten de uitvoering van het sportbeleid bij externe bedrijven uitzetten. Gemeenteambtenaren zeggen echter zich betrokken te voelen bij de Impuls en lokaal maatwerk te kunnen leveren die van invloed is op de realisatie van de Impuls.

Alhoewel respondenten belang hechten aan lokale vrijheid, zegt een aantal gemeenteambtenaren behoefte te hebben aan extra ondersteuning en goede voorbeelden. Daarnaast zeggen gemeenteambtenaren het fijn te vinden ondersteuning te ontvangen bij de realisatie van de Impuls. Zo worden de werkbezoeken van de directeur Sport aan gemeenten overwegend als positief ervaren. Rijksambtenaren en landelijke partners zeggen ervoor te willen zorgen dat gemeenten niet zelf het wiel hoeven uit te vinden. Daarnaast vertelt een Rijksambtenaar meer te willen sturen op resultaten bij de gemeenten. Een spanningsveld blijkt te zitten tussen enerzijds het krijgen van lokale vrijheid en anderzijds de sturing van het Rijk en de behoeften van gemeenten aan ondersteuning.

Betekeningen die worden gegeven door respondenten aan lokale vrijheid blijken opnieuw te zijn geconstrueerd. Volgens Weick (1995) is betekenisgeving een continue proces dat steeds kan worden aangepast. Het reflecteren van de betekenisgeving gebeurt achteraf. Gemeenteambtenaren zijn achteraf gaan kijken wat lokale vrijheid betekent voor de mate waarin de Impuls zelfstandig moet worden gerealiseerd. Gemeenten zijn gaan beseffen ondersteuning nodig te hebben bij de realisatie van de Impuls. Volgens Weick (1995) wordt opnieuw betekenis gegeven wanneer onzekerheid en of ambiguïteit ontstaan. Onzekerheid is bij gemeenteambtenaren zichtbaar omdat deze te weinig informatie hebben om zelf de Impuls te kunnen realiseren. Ook blijken verschillende opvattingen bij gemeenteambtenaren te bestaan over de mate van ondersteuning. Gemeenteambtenaren blijken zich tegen de dominante discours van lokale vrijheid te verzetten. Volgens Foucault zijn de betekenissen die voortkomen een resultaat van onderhandeling, waarbij mensen zich kunnen verzetten tegen dominante discourses (McGilivray, 2005). Uit dit spanningsveld blijkt dat betekenissen die worden gegeven afhankelijk zijn van de context waarin deze construeerd worden.

Wat betekent dit spanningsveld voor de aspecten van een succesvolle implementatie van de Impuls bij gemeenten? Uit de resultaten blijkt een spanning te zitten tussen de kernwaarden van de gemeenten en het Rijk. Enerzijds vinden de gemeenten het belangrijk lokale vrijheid te krijgen en anderzijds wil het Rijk kunnen sturen. Voor gemeenten is het lastig om de kernwaarde van lokale vrijheid te waarborgen omdat gemeenten bij de realisatie van de Impuls ondersteuning nodig zijn. Hieruit blijkt dat bestuurskracht bij de invoering van de Impuls bij gemeenten een belangrijk aspect te zijn. Hoewel gemeenteambtenaren aangeven lokaal maatwerk te kunnen leveren met de Impuls, blijken gemeenteambtenaren niet voldoende kennis en kunde te beschikken om de combinatiefunctionaris uit te kunnen voeren. Dit lijkt het kwaliteitsaspect werkbaarheid uit eerdere

empirische onderzoeken tegen te spreken. Gemeenten zijn meer nodig dan financiering van het Rijk om beleid te realiseren. Daarbij worstelen gemeenteambtenaren of de sturing van het Rijk bottom-up of top-down benaderd moet worden.

### SPANNINGSVELD 3: ONDERWIJS BELANGRIJKE SPELER VOOR REALISATIE VERSUS ONDERWIJS KRITISCH OVER DE IMPULS

Volgens gemeenteambtenaren is het onderwijs een belangrijke speler voor de realisatie van de Impuls. Gemeenteambtenaren geven betekenis aan het belang van onderwijs voor de realisatie. Heersende ideeën zijn dat het onderwijs een bepaalde status heeft en een autonome organisatie is. De betekenissen van gemeenteambtenaren aan de realisatie worden beïnvloedt door deze heersende ideeën. Volgens Weick (1995) is betekenisgeving een sociaal proces. Betekenissen zijn sociaal geconstructeerd omdat gemeenteambtenaren beïnvloedt worden door anderen (Weick, 1995). Gemeenteambtenaren zien de mogelijkheden voor cofinanciering, werkgeverschap en de relatie van scholen en gemeente als meerwaarde van het onderwijs. Respondenten richten zich vooral op de positieve aspecten en de meerwaarde van het onderwijs. Dit kan teruggevoerd worden tot de eigenschap van Weick over dat het verhaal van betekenisgeving eerder geloofwaardig dan accuraat is. Gemeenteambtenaren gebruiken vooral het positieve verhaal om logica aan te brengen in het structureren van hun werkelijkheid (Weick, 1995).

Hoewel gemeenteambtenaren positief zijn over de bijdrage van het onderwijs staat volgens respondenten het onderwijs kritisch tegenover de Impuls. Volgens respondenten is binnen het onderwijs geen draagvlak en geld voor het invoeren van de combinatiefunctionaris. Daarnaast wordt gesproken over de invloed van de positie van het onderwijs die sterk is door de wettelijke grondslag die sport niet kent. Volgens Foucault is macht geen bezit van organisaties, maar vindt macht plaats binnen netwerken (van Henten, 2012). Binnen het netwerk van gemeenteambtenaren zijn de heersende ideeën dat onderwijs een bepaalde positie en status heeft. Deze status zorgt ervoor dat gemeenteambtenaren het onderwijs als belangrijk zien voor de realisatie. Hieruit blijkt dat macht werkt binnen een bepaalde context. De heersende ideeën over de positie van het onderwijs is terug te zien op landelijk niveau. Binnen de ondersteuningsstructuur blijken OCW en VWS niet op gelijke voet te staan. Heersende gedachten en ideologieën van betrokken personen spelen een rol in het beleidsproces van de Impuls (Noordegraaf & de Wit, 2011).

Bij de implementatie van de Impuls bij het onderwijs blijken verschillende kwaliteitsaspecten uit eerder empirisch onderzoek te gelden. Gemeenten hebben onderwijspartners te laat betrokken bij de besluitvorming. Uit de resultaten blijkt dat het onderwijs pas betrokken werd bij de implementatie op het moment dat gemeenten op zoek gingen naar cofinanciers. Door het onderwijs laat te betrekken, was voor de implementatie van de Impuls bij het onderwijs geen voldoende tijd. Het onderwijs lijkt geen prikkels te hebben gekregen voor coöperatief gedrag (de Bruijn et al., 2008). Daarnaast heeft het onderwijs niet gekozen voor deelname aan de Impuls, wat bij de gemeenten wel het geval is. De kernwaarden bij het onderwijs liggen niet bij het belang van sport, waardoor het lastiger is deze partij te overtuigen voor deelname.

## SPANNINGSVELD 4: HET RIJK EN DE GEMEENTEN OP AFSTAND VERSUS HET BELANG VAN HET RIJK EN DE GEMEENTEN

Wat opvalt is dat respondenten tegenstrijdige betekenissen geven aan de rol van het Rijk en de gemeenten op het gebied van sport. Enerzijds zeggen gemeenteambtenaren dat gemeenten alleen sport zouden moeten faciliteren. Volgens hen is sport geen kerntaak vanwege het autonome karakter van het sportbeleid. Een aantal gemeenteambtenaren zegt dat hierdoor geen rol voor de gemeenten ten aanzien van de Impuls is weggelegd. Ook zien gemeenteambtenaren de rol van het Rijk op het gebied van sport vooral op afstand. Het Rijk zou volgens hen alleen een stimulerende en financiële rol moeten spelen. Een aantal Rijksambtenaren en landelijke partners bevestigt dit en vraagt zich af of er voor sport als doel een rol voor het Rijk is weggelegd. Anderzijds spreken gemeenteambtenaren deze gedachten tegen. Gemeenteambtenaren zien een rol voor de gemeenten in de Impuls weggelegd. De Impuls brede school, sport en cultuur zorgt voor veel fte's binnen de sportsector, wat als positief wordt ervaren. Dit enthousiasme blijkt breed gedragen te worden. Ook vinden gemeenteambtenaren het belangrijk dat het Rijk het belang van sport uitdraagt en middelen beschikbaar stelt. Een aantal gemeenteambtenaren zegt dat het Rijk een bijdrage aan sport zou moeten leveren. Rijksambtenaren en landelijke partners beamen dit en geven aan dat gelden van het Rijk op het gebied van sport moeten worden gelabeld. Een Rijksambtenaar vertelt te willen sturen op resultaten in de sportsector.

Deze tegenstrijdige betekenissen die worden gegeven laten de complexiteit van het beleidsproces Impuls brede scholen, sport en cultuur zien (Noordegraaf en de Wit, 2011). In het volgende stuk wordt ingegaan op hoe deze tegenstrijdige betekenissen tot stand komen.

1. Identiteit: Eén van de eigenschappen van betekenisgeving is volgens Weick (1995) dat de betekenisgever centraal staat. De respondenten (betekenisgevers) blijken zoekende te zijn naar hun identiteit. Medewerkers van de gemeenten en het Rijk blijken meerdere rollen te gebruiken, afhankelijk van de rol die bij de situatie past.

2. Retrospectief: Betekenissen die respondenten geven worden gevormd door achteraf te kijken naar ervaringen (Weick, 1995). Een gemeenteambtenaar heeft verteld dat het college negatieve ervaringen met sportstimuleringsmaatregelen heeft. Deze negatieve ervaring heeft ervoor gezorgd dat de gemeente zich niet wil inzetten voor nieuwe maatregelen op het gebied van sport.

3. Omgeving: Medewerkers van gemeenten en het Rijk maken deel uit van een omgeving die van invloed is op de betekenisgeving (Weick, 1995). Een van de maatschappelijke invloeden is individualisering. Burgers blijken meer vrijheid voor keuzes en een grotere autonomie te hebben (Veldheer & Bijl, 2011). Respondenten vragen zich af of onder deze omstandigheden het Rijk en gemeenten een rol zouden moeten spelen bij autonoom sportbeleid. De afhankelijkheid van mensen die vooral functioneel van karakter blijft echter bij individualisering bestaan (Schnabel, 2004). Dit blijkt bij gemeenten die behoefte hebben aan ondersteuning van het Rijk en landelijke partners voor de realisatie van de Impuls.

4. Sociaal: Uit de interviews blijkt dat respondenten in interacties met elkaar betekenissen vormen. Zo wordt het enthousiasme over de Impuls aan elkaar overgedragen, reflecteren

gemeenteambtenaren naar andere gemeenten en reflecteren respondenten naar de rol van het Rijk en de gemeenten.

5. Voortdurend: Uit de tegenstrijdige betekenissen die worden gegeven blijkt dat betekenisgeving een continue proces is waarbij betekenissen die aan de rollen van het Rijk en de gemeenten worden gegeven continue veranderen.

6. Signalen: Uit de resultaten blijkt dat de geschiedenis een rol speelt bij de implementatie van de Impuls en de manier waarop respondenten kijken naar de rol van de gemeenten en het Rijk. Zo vertellen Rijksambtenaren dat gemeenten moesten wennen aan het maken van afspraken, omdat gemeenten vanwege het autonome karakter van het sportbeleid gewend waren alles zelf te bepalen.

7. Verhalen zijn eerder aannemelijk dan accuraat: Respondenten gebruiken het bruikbare deel van het verhaal, om logica aan te brengen aan hun betekenisgeving. Een aantal gemeenteambtenaren zegt dat sommige gemeenten alleen de intentieverklaring hebben getekend om geld te ontvangen. Hierdoor hechten de gemeenten in deze situatie waarde aan een regierol op het gebied van sport.

Een belangrijke oorzaak voor dit spanningsveld ligt gelegen in de roep van de maatschappij om resultaat van de overheid. Het Rijk en de gemeenten zijn aan het worstelen welke rol zij moeten aannemen om resultaten in de sportsector te bewerkstelligen. New Public Management-achtige overheidshervormingen hebben geleid tot meer focus op transparantie om overheden beter te laten presteren (Grimmelikhuijsen, 2012, p. 277). Een aantal gemeenteambtenaren vertelt dat door haalbaarheidsonderzoeken en evaluatie wordt gekeken naar de meerwaarde van de combinatiefunctionaris. “Volgens Foucault (1980) kan het Rijk en de gemeenten alleen functioneren op basis van andere, reeds bestaande machtsverhoudingen”. Het Rijk en de gemeenten zijn voor hun functioneren niet alleen afhankelijk van hun eigen rollen. Het gaat om de discoursen die binnen de sportsector heersen en op welke manier zij daar op kunnen inspelen. De werking van maatregelen van overheden blijken afhankelijk te zijn van acceptatie van kleine groepen van netwerken.



---

## 8. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen en hoofdvraag van het onderzoek. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

### 8.1 DEELVRAGEN

#### 1.Hoe is het beleid van de Impuls brede scholen, sport en cultuur door het Rijk en landelijke partners geïmplementeerd?

Het idee achter de Impuls brede scholen, sport en cultuur is dat extra mankracht, welke in de vorm van 2250 fte combinatiefuncties beschikbaar komt binnen de sportsector. Door middel van combinatiefuncties wil het Rijk sporten in de buurt stimuleren. Het Rijk betaalt 40 procent van de Impuls en de overige 60 procent wordt door gemeenten en lokale partners gefinancierd. De Impuls is een decentralisatieuitkering, wat inhoudt dat geld voor sport gelabeld is en dat gemeenten de vrijheid krijgen om de Impuls uit te voeren op lokaal niveau. Gemeenten tekenen een intentieverklaring met de bedoeling om afspraken na te komen. In de bestuurlijke afspraken staat dat het Rijk in dit geheel vooral een financiële rol wil spelen. Rijkambtenaren en landelijke partners denken zelf verschillend over de rol die het Rijk op het gebied van sport zou moeten spelen. Enerzijds vragen respondenten zich af of er wel een rol voor het Rijk is weggelegd. Anderzijds zien respondenten voor het Rijk een rol in de bijdrage aan sport en het sturen op resultaten in de sportsector weggelegd. Het idee achter de ondersteuningsstructuur van de Impuls is dat deze wordt ingericht om kennisoverdracht te bevorderen en dat ondersteuning wordt geleverd, afgestemd op de behoefte van gemeenten en andere partijen. Door de landelijke partners van de ondersteuningsstructuur wordt verschillend gedacht over de mate van ondersteuning bij de realisatie van de Impuls. De verschillende gedachte over de ondersteuning ontstaan, omdat de rolverdeling binnen de ondersteuningsstructuur niet geheel duidelijk lijkt te zijn.

#### 2.Welke betekenissen geven gemeenteambtenaren en wethouders aan de realisatie van de Impuls brede scholen, sport en cultuur bij gemeenten?

Gemeenteambtenaren geven betekenissen aan diverse factoren die bijdragen aan de realisatie van de Impuls bij de gemeenten. Enerzijds hebben de betekenissen betrekking op de functie van de combinatiefunctionaris. De combinatiefunctionaris zorgt voor een extra paar handen binnen de sportsector, en door de combinatiefunctionaris kunnen kinderen kennismaken met sport. Ook wordt de combinatiefunctionaris gezien als professional die binnen een wijk kan worden ingezet. Anderzijds hebben deze betekenissen betrekking op de kwaliteiten van de combinatiefunctionaris. De combinatiefunctionaris kan verbindingen leggen tussen sport en sectoren als zorg en onderwijs. Hierdoor ligt de kracht van de combinatiefunctionaris in het samenwerken, het functioneren als middel voor het bevorderen van de gezonde leefstijl en het creëren van maatschappelijke waarde. Het onderwijs wordt gezien als een belangrijke partner voor de realisatie van de Impuls. Zo kan het onderwijs cofinancieren, het werkgeverschap op zich nemen, de combinatiefunctionaris inzetten als

vakleerkracht bewegingsonderwijs en sluit de Impuls aan bij de gedachte van de brede school. Daarnaast leveren de financiële impuls van het Rijk en de cofinanciering een bijdrage aan de realisatie. Ook het inzetten van bestaande middelen binnen de gemeenten draagt hieraan bij.

Tevens geven gemeenteambtenaren betekenissen aan diverse factoren die de realisatie van de Impuls bij gemeenten belemmeren. Ten eerste hebben deze betekenissen betrekking op de combinatiefunctionaris. Gemeenteambtenaren zeggen dat gemeenten het lastig vinden het werkgeverschap op zich te nemen. Ook zou het werk van de combinatiefunctionaris niet altijd effectief zijn, door het niet kunnen leggen van verbindingen tussen een aantal beleidsterreinen. Ten tweede hebben deze betekenissen betrekking op het beleidsproces. Een aantal gemeenteambtenaren zegt dat negatieve ervaringen met de landelijke overheid ervoor zorgt dat een aantal gemeenten ongemotiveerd zijn om zich in te zetten voor de realisatie. Ook is volgens respondenten niet voldoende tijd om de gemeenteraad te overtuigen van de waarde van de combinatiefunctionaris. Tot slot hebben de betekenissen van gemeenteambtenaren betrekking op andere beleidsterreinen. De sterke positie en kritische houding van het onderwijs hebben invloed op de realisatie. Binnen het onderwijs zou namelijk geen draagvlak voor de combinatiefunctionaris zijn. Daarnaast worden de financiën genoemd als belemmerende factor. De moeilijke financiële positie van gemeenten, bezuinigingen en het budgetneutraal moeten zijn van de Impuls, zorgen voor het lastig kunnen cofinancieren van de combinatiefunctionaris.

### 3. Welke betekenissen geven gemeenteambtenaren en wethouders aan de landelijke beleidsimplementatie van de Impuls brede scholen, sport en cultuur ?

Gemeenteambtenaren waarderen de lokale vrijheid bij de Impuls omdat hierdoor lokaal maatwerk kan worden geleverd. Ook zorgt deze vrijheid ervoor dat de combinatiefunctionaris soepel kan worden ingebed in bestaand beleid binnen de gemeenten. Daarnaast zijn de gemeenteambtenaren positief over het structurele karakter van de Impuls. Een aantal respondenten is kritisch over het plan, deze zou namelijk niet geheel duidelijk zijn. Daarnaast heeft een aantal respondenten ervaren niet voldoende tijd te hebben om de Impuls binnen de gemeente te implementeren.

Veel gemeenteambtenaren zien hun gemeente vooral als een regiegemeente met een faciliterende rol voor sport. Volgens gemeenteambtenaren is het lastig dat sport autonoom beleid is, waardoor sport niet als kerntaak wordt gezien en geen verplichtingen aan sport worden verbonden. De meeste gemeenteambtenaren zien wel duidelijk een taak weggelegd voor de Impuls binnen gemeenten. Gemeenteambtenaren zeggen dat het Rijk vooral een financiële en stimulerende rol op het gebied van sport zou moeten spelen. Volgens een aantal respondenten vindt het Rijk het lastig om deze rol ten aanzien van de combinatiefunctionaris te nemen. Daarentegen zegt een aantal gemeenteambtenaren dat het Rijk wel het belang van sport moeten uitdragen.

Over de verantwoording van de Impuls van gemeenten aan het Rijk wordt door gemeenteambtenaren wisselend gedacht. Sommige gemeenteambtenaren zeggen het bijzonder te vinden zich te moeten verantwoorden voor een decentralisatieuitkering. De meesten zijn echter

tevreden over de verantwoording van de combinatiefunctionaris. Ook zijn de meeste gemeenteambtenaren positief over de ondersteuning binnen de gemeenten. Vooral de ondersteuning van de VSG en de versoepeling van de regels omtrent de Impuls wordt als positief ervaren. Sommige gemeenteambtenaren zeggen extra ondersteuning te willen bij de realisatie van de combinatiefunctionaris. Daarnaast heerst bij veel gemeenten een behoefte aan goede voorbeelden.

## 8.2 HOOFDVRAAG

“Hoe verhouden betekenissen die gemeenteambtenaren en wethouders geven aan de realisatie van de Impuls brede scholen, sport en cultuur bij gemeenten zich tot de landelijke beleidsimplementatie van de Impuls?”

Het is niet mogelijk eenduidig antwoord te geven op de hoofdvraag. Dit komt omdat verschillende betekenissen aan de realisatie van de Impuls worden gegeven en ook over de landelijke beleidsimplementatie verschillende gedachten blijken te bestaan. Enerzijds blijken de betekenissen aan de realisatie overeen te komen met de landelijke beleidsimplementatie. De functie en werkzaamheden van de combinatiefunctionaris dragen bij aan de realisatie van de Impuls en komen overeen met de invulling van de lokale vrijheid van gemeenten. Ook de gedachte dat combinatiefunctionaris kan worden gerealiseerd in samenwerking met andere beleidsterreinen komt overeen met die van de landelijke beleidsimplementatie. Anderzijds blijken de betekenissen aan de realisatie tegenstrijdig te zijn met de landelijke beleidsimplementatie. Gemeenten blijken behoefte te hebben aan ondersteuning door het Rijk en landelijke partners bij de realisatie van de Impuls. Deze gedachten zijn tegenstrijdig met de financiële en stimulerende rol van het Rijk bij de beleidsimplementatie.

Om terug te komen op de titel ‘wie is van wie afhankelijk’, blijkt de wederzijdse afhankelijkheid van het Rijk en de gemeenten op het gebied van sport bevestigd te worden. Hoewel bij de Impuls veel verantwoordelijkheden bij gemeenten liggen, vragen gemeentenambtenaren om middelen en ondersteuning van het Rijk. Anderzijds wil het Rijk kunnen sturen op resultaten in de sportsector, maar blijft het Rijk afhankelijk van de gemeenten voor de realisatie van de 2250 fte’s combinatiefuncties. Uit deze wederzijdse afhankelijkheidsrelatie blijkt de werking van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Daarnaast heeft het onderzoek laten zien dat verschillende discourses over sport ontstaan en wat deze discourses betekent voor de werking van macht.

Het onderzoek heeft laten zien op welke manier het Rijk en de gemeenten bij elkaar kunnen worden gebracht. Het blijkt dat het Rijk en de gemeenten samen veel resultaat in de vorm van combinatiefuncties binnen de sportsector kunnen bereiken. Daarnaast levert het onderzoek een bijdrage aan de kwaliteit van de Impuls. Het onderzoek heeft laten zien welke factoren van belang zijn voor de realisatie. Deze factoren blijken voor een gedeelte overeen te komen met kwaliteitsaspecten uit ander empirisch onderzoek. Uniek aan de bevindingen van het onderzoek zijn dat het de werking van autonoom sportbeleid heeft laten zien en het belang van landelijke partners voor de realisatie van de Impuls. Ook heeft het onderzoek laten zien hoe de eerste

decentralisatuitkering op het gebied van sport is verlopen. Het blijkt dat gemeenten niet altijd lokale vrijheid willen, maar ook ondersteuning en sturing nodig zijn.

### 8.3 AANBEVELINGEN

Na het doen van onderzoek en het schrijven van de resultaten, discussie en conclusie zou ik een aantal aanbevelingen aan de directie Sport van het Ministerie van VWS willen doen.

**Aanbeveling 1:** Ik zou de directie Sport willen aanbevelen een visie op sportbeleid te creëren en de rol van de Rijksoverheid op het gebied van sport uit te schrijven. Uit de resultaten blijken onduidelijkheden te bestaan over de rol, sturing en ondersteuning van het Rijk. Voor de binding en de werking van de visie is het van belang om hier partners uit de sport en vertegenwoordigers van gemeenten bij te betrekken. Uit de visie vloeit de strategie die door de directie Sport wordt gekozen en wat dit betekent voor de manier en mate van sturing. Maak in die visie duidelijk welke rollen voor gemeenten en het Rijk zijn weggelegd. Het is voor de werking van de visie van belang dat deze intern (binnen de directie) en extern (bij partners van de directie Sport) wordt uitgedragen. Ook moet deze visie naar voren komen tijdens de vorming van beleid en het uitvoeren van maatregelen.

**Aanbeveling 2:** In het bestuursakkoord tussen het Rijk en gemeenten is afgesproken gemeenten meer beleidsvrijheid te geven en bevoegdheden te decentraliseren. Ik zou de directie Sport aanraden om minder te sturen op de inhoud van beleid bij gemeenten maar voornamelijk te sturen op de ondersteuning bij de realisatie. Uit de resultaten blijken gemeenten behoefte te hebben aan goede voorbeelden en hulp bij de realisatie van de Impuls. Door ondersteuning te bieden vanuit de behoeften van gemeenten, wordt draagvlak bij gemeenten gecreëerd en kan door het Rijk op een informele manier gestuurd worden op uitkomsten. Dit levert meer resultaat op dan het opleggen van regels en verantwoordingsverplichtingen.

**Aanbeveling 3:** Uit de resultaten blijken decentralisaties van andere beleidsterreinen en sport als middel een belangrijke functie bij gemeenten te hebben. Ik zou de directie Sport aanraden om de combinatie op te zoeken met de decentralisaties van de AWBZ, WMO en Jeugdzorg. Een voorbeeld zou zijn dat een passage over sport opgenomen wordt in beleidsnoties van deze decentralisaties. Gemeenteambtenaren hebben op deze manier een legitieme reden en verplichting om beleid voor sport te maken. Daarnaast is het voor een gemeenteambtenaar makkelijker om een wethouder te overtuigen om te investeren in het beleidsterrein sport door te verwijzen naar een beleidsnotitie.

**Aanbeveling 4:** Volgens partners bestaan onduidelijkheden over de ondersteuningsstructuur. Ook heeft een aantal partijen gedurende de samenwerking een aantal strubbelingen ervaren. Ik raad daarom aan om heldere afspraken en een duidelijke rolverdeling te maken voor de partners van de ondersteuning. Het is van belang dat deze afspraken worden omgezet in concrete doelstellingen, gevormd door de partners zelf. Het is namelijk van belang dat de kernwaarden van de partners worden behouden. Voor de continuïteit is het belangrijk dat op elke vergadering het agendapunt 'rolverdeling en samenwerking' staat en besproken wordt. Tevens is het belangrijk dat irritaties

binnen de ondersteuningsstructuur besproken worden om draagvlak en binding bij de partners voor de toekomst te behouden.

**Aanbeveling 5:** Het is van belang dat het moment van tekenen van de intentieverklaring door de wethouder parallel loopt met de begrotingsgoedkeuring door de gemeenteraad. Daarmee wordt de kans verkleind dat gemeenten vertraging oplopen bij de invoering van de Impuls. Ook zou de directie Sport een afweging moeten maken of oud geld gebruikt mag worden voor de realisatie van de Impuls. Door een aantal gemeenten worden bestaande middelen gebruikt die ten kosten kunnen gaan van andere sportgerelateerde doeleinden. Daarnaast wil ik het belang van het structurele karakter voor nieuwe impulsen meegeven. Gemeenteambtenaren hebben dit als zeer positief ervaren en dit levert resultaten op voor de sportsector op lange termijn.

---

## 9. REFLECTIE

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op het voorgaande onderzoek. Wat hebben de keuzes in het onderzoek betekend voor de uitkomsten en wat heeft het onderzoek niet laten zien? Ook worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan voor eventueel vervolgonderzoek.

### Keuze probleemstelling en onderzoek

De fase voor mijn keuze van mijn onderzoek en probleemstelling heeft lang geduurd. Ik heb lang lopen worstelen met wat ik precies van de Impuls brede scholen, sport en cultuur wilde onderzoeken en hoe ik focus aan het vraagstuk kon brengen. Dit onderzoek was anders gegaan als ik de keuze had gemaakt om gemeenten te onderzoeken die niet deelnemen aan de Impuls. Eventueel vervolgonderzoek zou kunnen gaan over de beweegredenen van gemeenten om niet deel te nemen aan de Impuls. Kijken deze gemeenteambtenaren anders dan in dit onderzoek aan tegen de rol van het Rijk op het gebied van sport? Daarnaast was het onderzoek anders geweest als ik mij had gericht op een andere impuls, bijvoorbeeld de sportimpuls. Eventueel vervolgonderzoek zou kunnen gaan over betekenissen die worden gegeven aan de realisatie van de sportimpuls. Interessant is om te kijken of deze betekenissen aan realisatie overeen komen met de betekenissen aan de realisatie van Impuls brede scholen, sport en cultuur.

### Theoretische keuze

Ik heb strubbelingen ervaren bij mijn theoretische keuzes. Ik wilde te veel theorieën integreren in het onderzoek. Daardoor was het tijdens het onderzoeksproces lastig om verschillende stukken uit het onderzoek met elkaar te verbinden. Uiteindelijk heb ik gekozen voor twee theorieën, die aansluit bij het onderzoeksperspectief. Dit heeft mij geholpen focus aan te brengen in mijn onderzoek. Het onderzoek was anders geweest als ik uit was gegaan van andere theorieën. Zo had ik eerst een andere theorie over macht in het onderzoek opgenomen. Deze theorie gaat uit van de gedachte dat organisaties macht bezitten. Hierdoor zou mijn onderzoek andere uitkomsten over de werking van macht hebben gehad.

### Positie onderzoeker

Mijn rol als stagiaire heeft invloed gehad op hoe ik naar het vraagstuk kijk omdat dit betrekking heeft op het functioneren van het ministerie. Tijdens een aantal gesprekken was ik geneigd om maatregelen en gedachten van het Rijk te verdedigen. Daarnaast merkte ik tijdens het onderzoek dat ik heersende ideeën van het ministerie aandraag en vanuit deze gedachte stukken aan het schrijven was. Bij een aantal respondenten merkte ik de invloed van mijn rol op hun antwoorden. In een aantal gesprekken zeiden respondenten; “jij van het Ministerie”, of “jullie moeten er iets aan doen”. Ik denk dat mijn rol als stagiaire voor een aantal respondenten heeft betekend dat deze meer sociaal wenselijke antwoorden gaven. Een respondent zei letterlijk: “Dat is niet zo handig om tegen jou te vertellen”. Ik denk echter ook dat door mijn positie een aantal medewerkers van gemeenten meer hebben verteld, aangezien deze de kans kregen om open over het functioneren van het ministerie te praten. Een respondent gaf aan eindelijk eens gehoord te worden.

### Dataverzameling

Ik heb gemerkt dat het invloed op mijn dataverzameling heeft gehad dat mijn onderzoeksvraag op het begin niet helder was. Bij de transcripten van de eerste interviews merkte ik dat een aantal onduidelijke antwoorden werden gegeven. Ook vroegen respondenten tijdens de eerste interviews om opheldering bij een aantal vragen. Toen ik dit tijdens het transcriberen merkte, ben ik mij eerst gaan focussen op de probleemstelling voordat ik verder ben gegaan met dataverzameling. Daarnaast is het een tekortkoming van het onderzoek dat twee interviews niet zijn opgenomen. Dit heb ik opgelost door gespreksverslagen te maken.

### Aanbevelingen

Mijn onderzoek is vooral ingegaan op de verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten. Eventueel vervolgonderzoek zou kunnen gaan over de effecten van het beleid van de Rijksoverheid op de sportsector. Tijdens het onderzoeksproces was het soms lastig om feedback te ontvangen van een begeleider van de Universiteit en begeleiders van het ministerie. Soms hadden deze andere ideeën over het onderzoek. Dit heb ik opgelost door twee versies van het onderzoek te maken. In de versie voor het ministerie neem ik bij de aanbevelingen ook mijn werkervaring als stagiaire mee.

---

## 10. REFERENTIES

- \* Atkinson, M. (2012). *Key Concepts in Sport & Exercise Research Methods*. London; Sage Publications Ltd.
- \* Baarda, D.B., de Goede, M.P.M. & Teunissen, J. (2009). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Tweede druk, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers bv.
- \* Boogers, M., Schaap, L., van den Munckhof, E.D. & Karsten, N. (2008). *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburgse school voor politiek en bestuur: Universiteit van Tilburg.
- \* Boogers, M. (2010). *Lokale politiek in Nederland*. Tweede druk, Den-Haag: LEMMA.
- \* Bovens, M., 't Hart, P. & van Twist, M. van (2007). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- \* Coackley, J. & Pike, E. (2009). *Issues and Controversies*. (1<sup>ste</sup> ED), London: McGraw-Hill.
- \* De Bruijn, H., Heuvelhof ten E. & Veld in 't R. (2008). *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- \* Deetz, S. (2000), Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy, in: Frost, P.J., A.Y. Lewin & R.L. Daft (2000), *Talking About Organization Science*, London: Sage Publications, pp. 123- 152.
- \* Foucault, M. (1980). Truth and power. in C. Gordon (ed.), *Power/Knowledge: Selected interviews and other writings 1972-1977*, (pp.109-133). The Harvest Press: Sussex.
- \* Gallagher, M. (2008). Foucault, Power and Participation. *International Journal of Children's Rights*, 16, pp. 395-406.
- \* Grimmelikhuisen, S.L. (2012). *Transparency and Trust: An experimental study of online disclosure and trust in government* (Proefschrift). Geraadpleegd via: <http://igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/2011-1122-200408/Grimmelikhuisen.pfd>.
- \* Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- \* Jansweijer, R.M.A. (1987). *Private leefvormen, publieke gevolgen*. Den- Haag: Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid.
- \* Knoppers, A. (2010). *Sociale organisatie van sport: Hoorcollege 1*.
- \* Mayan, M.J. (2009). *Essentials of Qualitative Inquiry*. California: Left Coast Press.



- \*McGillivray, D. (2005). Governing Working Bodies Throug Leisure. *Leisure Sciences*, 27(4), pp. 315-330.
- \*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Ministerie van Financiën (FIN). 2007. *SAMEN AAN DE SLAG: Bestuursakkoord Rijk en gemeenten*. Den-Haag: BZK, VNG, FIN.
- \* Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). (2007). *Bestuurlijke afspraken Impuls brede scholen, sport en cultuur*. Den-Haag: VWS.
- \*Noordegraaf, M. & de Wit, B. (2011). *Passend onderwijs in impasse: Een bestuurs- en organisatiewetenschappelijke reconstructie van het Passend onderwijsbeleid*. Ecpo.
- \*Parker, M. (2000). *Organizational Culturele and Identity*. London: Sage Publications Ltd.
- \* Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. Third Edition. Berkely: University of California Press .
- \*Rijksoverheid. (2012). *Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD-PVDA*. Via: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>, Geraadpleegd op: 10 november 2012.
- \*Rijksoverheid. (2007). *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PVDA en Christenunie*. Via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/02/07/coalitieakkoord-balkenende-iv.html>, Geraadpleegd op: 13 september 2012.
- \* Schnabel, P. (2004). Het zestiende Sociaal en Cultureel Rapport kijkt zestien jaar vooruit. In: SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004* (§1.1 en §1.2, pp. 47-65), Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- \* Team Communicatie gemeente Emmen. (2009). *Gemeente Emmen trots op unieke aanpak: Combinatiefunctionaris maakt jeugd enthousiast voor sport en cultuur*. Via: <http://www.combinatiefuncties.nl/io/kennisdag2009/magazine/Pagina%2039.pdf>, Geraadpleegd op: 27-11-2012.
- \* Trouw. (2012, 22 november). Gemeenten werken al samen, daar hoeft het Rijk geen fusiedwang op te zetten. *Trouw*, p.2.
- \* Van den Broek, A., Breedveld, K., de Haan, J. & Huysman, F. (2004). Het zestiende Sociaal en Cultureel Rapport kijkt zestien jaar vooruit. In: SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004* (§12.7, pp. 574-577), Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- \* Van den Heuvel, A ., Heijkoop, C. & de Jong, M. (2012). *Monitor Impuls brede scholen, sport en cultuur 2011*. BMC Onderzoek, in opdracht van Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

\* Van Henten, J., 2012. Religie en macht: Theoretische invalshoeken in verband met het Nieuwe Testament, *HTS Theologische Studies/Theological Studies*, 68(1), pp. 1-8.

\* Veldheer, V. & Bijl, R. (2011). *Actuele maatschappelijke ontwikkelingen 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel planbureau.

\*Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications

---

# 11. BIJLAGEN

## BIJLAGE 1: TOPICLIJST INTERVIEW GEMEENTE

### Introductie

Toestemming vragen opnemen  
Voorstellen onderzoeker en onderzoek  
Aangeven tijdsduur van het interview  
Voorstellen respondent

### Inleiding

Soort gemeente en visie sportbeleid  
Gemeente in aanraking gekomen met Impuls brede scholen, sport en cultuur versus beleid gemeenten  
*Voorbeeldvraag: Op welke manier is de wethouder in aanraking gekomen met de Impuls brede scholen, sport en cultuur en waarom is toen de intentieverklaring getekend?*

### Gemeenten -decentralisatieuitkering Impuls brede scholen, sport en cultuur

#### Beleidsvorming

Idee van de combinatiefunctionaris  
Betrokken partijen, samenwerking, doelen

#### Beleidsstotstandkoming

Visie  
Voortgang proces  
Ambtelijk-bestuurlijk

#### Implementatie beleid

Resultaten, onderzoek  
Ondersteuning  
Factoren realisatie Impuls brede scholen, sport en cultuur

*Voorbeeldvraag: Welke factoren zijn van invloed voor de realisatie van de combinatiefuncties*

#### Decentralisatie

#### Rol gemeente:

*Voorbeeldvraag: Op welke manier ziet de gemeenten de rol ten aanzien van de combinatiefuncties voor zich?*

Betekenisgeving over de rol van gemeente

### Combinatiefunctionaris- inhoudelijk

Werking  
Knelpunten  
Toekomst

### Rol van rijk

#### Verantwoording

*Voorbeeldvraag: Wat vindt u van de verantwoording die de gemeente ten opzichte van het rijk over de combinatiefuncties moet afleggen?*

Sturing  
Betekenisgeving rol

Afsluiting

Vragen respondent  
Bedanken en toesturen document

## BIJLAGE 2: TOPICLIJST RIJK EN LANDELIJKE PARTNERS:

### Introductie

Toestemming vragen opnemen  
Voorstellen onderzoeker en onderzoek  
Aangeven tijdsduur van het interview  
Voorstellen respondent

### Inleiding

Organisatie en visie sportbeleid  
Aanraking gekomen met Impuls brede scholen, sport en cultuur versus beleid gemeenten  
*Voorbeeldvraag: Op welke manier bent u (of uw partij) in aanraking gekomen met de Impuls brede scholen, sport en cultuur?*

### Rijk -decentralisatieuitkering Impuls brede scholen, sport en cultuur

#### Beleidsvorming

Idee van de combinatiefunctionaris  
Betrokken partijen, samenwerking, doelen

#### Beleidsstandkoming

Visie  
Voortgang proces  
Ambtelijk-bestuurlijk

#### Implementatie beleid

Resultaten, onderzoek  
Ondersteuning  
Factoren realisatie Impuls brede scholen, sport en cultuur

*Voorbeeldvraag: Welke factoren zijn van invloed voor de realisatie van de combinatiefuncties*

#### Decentralisatie

#### Rol Rijk:

*Voorbeeldvraag: Op welke manier ziet het Rijk de rol ten aanzien van de combinatiefuncties voor zich?*

Betekenisgeving over de rol van het Rijk

### Combinatiefunctionaris- inhoudelijk

#### Werking

#### Knelpunten

#### Toekomst

### Rol van gemeenten

#### Verantwoording

*Voorbeeldvraag: Wat vindt u van de verantwoording die de gemeente ten opzichte van het Rijk over de combinatiefuncties moet afleggen?*

#### Sturing

Betekenisgeving rol

Afsluiting

Vragen respondent

Bedanken en toesturen document

## BIJLAGE 3: CODEBOOM

Totstandkoming Impuls	<ul style="list-style-type: none"><li>•Beleid</li><li>•Enthousiasme</li></ul>
Combinatiefunctionaris als middel	<ul style="list-style-type: none"><li>•Combinatiefunctionaris als instrument</li><li>•Maatschappelijke waarde</li><li>•Gezonde leefstijl</li><li>•Verbindingen</li></ul>
Overheid	<ul style="list-style-type: none"><li>•Rollen overheid</li><li>•Ondersteuning</li><li>•Geschiedenis</li></ul>
Onderwijs	<ul style="list-style-type: none"><li>•Brede school en vakleerkracht</li><li>•Positie van het onderwijs</li></ul>
Financiën	<ul style="list-style-type: none"><li>•Bezuinigingen</li><li>•Inzetten bestaande middelen</li><li>•Resultaten</li></ul>