

Bijlage 1 Onderzoeksofzet 213a-onderzoek combinatiefunctionarissen

Aanleiding van het onderzoek

Conform artikel 213a van de Gemeentewet voert het college van de gemeente Haarlem periodiek onderzoeken uit naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur. Het uitgangspunt van dit type onderzoek is leren en verbeteren. Eén van de twee onderzoeken die in dit kader opgenomen zijn in de Programmabegroting 2019-2023 (p. 55) is een 213a-onderzoek naar de combinatiefunctionarissen. Onderzocht dient te worden in hoeverre de inzet van de combinatiefunctionarissen bijdraagt aan het gemeentelijk beleid.

Sinds 2008 neemt de gemeente Haarlem deel aan de structurele rijksimpuls brede scholen, sport en cultuur waarmee combinatiefuncties worden gerealiseerd en waarbij het Rijk 40% van de kosten voor haar rekening neemt. Een combinatiefunctie is een functie waarbij een werknemer in dienst is bij één werkgever, maar gelijkkelijk, of in ieder geval voor een substantieel deel, te werk gesteld wordt in of ten behoeve van twee werkelden/sectoren. Zowel in 2012 als recent op 1 januari 2019 is de regeling verbreed en uitgebreid. Kort samengevat zijn de voornaamste doelstellingen van de op 1 januari 2019 gestarte Brede Regeling Combinatiefuncties:

- een leven lang sporten, bewegen en deelnemen aan cultuur voor iedereen mogelijk maken;
- lokale verbindingen tot stand brengen en uitbouwen; en
- duurzaam versterken en innoveren van sport-, beweeg- en cultuuraanbieders/vrijwilligersorganisaties.

Doelstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te verschaffen in de doeltreffendheid van de Haarlemse combinatiefunctionarissen, in de successen en eventuele verbeterpunten. Bij het in kaart brengen van de doeltreffendheid gaat het zowel om de, in het kader van de regeling, door het Rijk geformuleerde doelen als om specifieke Haarlemse beleidsdoelen (o.a. in Programmabegroting).

Onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek is:

In hoeverre bestaat er inzicht in de doeltreffendheid van de Haarlemse combinatiefunctionarissen en hoe doeltreffend zijn zij op basis van dit inzicht; wat zijn de successen en eventuele verbeterpunten?

Op basis van de resultaten van landelijk evaluatie onderzoek van het Mulier Instituut naar de lokale implementatie van de Brede impuls combinatiefuncties¹ (de voorloper van de op 1 januari 2019 gestarte Brede Regeling Combinatiefuncties) is de veronderstelling dat er, ook in Haarlem, mogelijk beperkingen zijn wat betreft het inzicht in de mate van doeltreffendheid. Uit het onderzoek van het Mulier Instituut komt naar voren dat gemeenten en buurtsportcoaches vaak moeite hebben met het monitoren en evalueren van doelstellingen op effectniveau. Buurtsportcoaches vinden het moeilijk om harde cijfers te geven over hun resultaten. Dikwijls is de bewijslast voor de beoogde effecten gebaseerd op zachte signalen uit de beroepspraktijk, mede omdat resultaten van activiteiten en processen niet altijd goed te meten zijn.

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- 1) Wat wordt door de gemeente Haarlem verstaan onder combinatiefunctionarissen?
- 2) Wat zijn de rijks- en lokale doelen waar de combinatiefunctionarissen een bijdrage aan dienen te leveren en om welke doelgroepen gaat het?

¹¹ Mulier Instituut, Evaluatie Buurtsportcoaches “De Brede impuls combinatiefuncties als werkend proces”, Utrecht, oktober 2017.

- 3) Hoe is de organisatiestructuur? Wat is de rol van de gemeente, wie zijn de extern betrokken partners in de stad, waar is het werkgeverschap van de combinatiefunctionarissen belegd en hoe wordt de lokale cofinanciering (60%) vorm gegeven?
- 4) Om hoeveel formatieplaatsen en personen gaat het, wat is het opleidingsniveau van de combinatiefunctionarissen en hoe is hun inzet over de sectoren?
- 5) Waar in de stad zijn de combinatiefunctionarissen actief, wat zijn de door hen verrichte taken en aangeboden activiteiten en wat is het bereik van de activiteiten?
- 6) In hoeverre bestaat er inzicht in de mate waarin de combinatiefunctionarissen bijdragen aan de rijks- en gemeentelijke doelen, welke rol spelen monitoring, evaluaties en praktijkervaringen hierbij en hoe is de doeltreffendheid op basis van dit inzicht? Peilen combinatiefunctionarissen periodiek de mate van tevredenheid van afnemers van diensten c.q. doelgroepen (bijv. kinderen en jongeren op scholen of in de wijk), en zo ja op welke wijze?
- 7) Wat zijn de successen van de combinatiefunctionarissen?
- 8) Wat zijn eventuele verbeterpunten bij de uitvoering van de Brede Regeling Combinatiefuncties?

Bij de beantwoording van de vragen 6 tot en met 8 over de doeltreffendheid, successen en verbeterpunten wordt met name ook belang gehecht aan de mening van de betrokken partners in de stad en de combinatiefunctionarissen zelf. Zijn zij tevreden? Wat zijn hun wensen en ideeën? Zijn er dingen die beter kunnen, bijvoorbeeld qua randvoorwaarden om het werk goed uit te kunnen voeren? Bij de successen en verbeterpunten gaat het zowel om de resultaten als de processen.

Onderzoeksmethoden

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen wordt gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- documentenstudie (m.n. relevante documenten van de gemeente Haarlem en van betrokken partners in de stad, documenten over combinatiefunctionarissen van het Mulier Instituut en BMC (o.a. rapportages over landelijk evaluatieonderzoek en meer beschrijvende inventarisaties), en een beperkt aantal relevante documenten van andere gemeenten);
- analyse van kwantitatieve gegevens betreffende combinatiefunctionarissen en beschikbaar kwalitatief materiaal (o.a. gepubliceerde interviews en 'good practices');
- interviews met sleutelpersonen uit de gemeentelijke organisatie (m.n. van de afdeling Jeugd Onderwijs en Sport, de afdeling Economie, Cultuur, Duurzaamheid en Wonen, de afdeling Veiligheid en Handhaving en de afdeling Concerncontrol), met sleutelpersonen van de organisaties in de stad die betrokken zijn bij de uitvoering van de Brede Regeling Combinatiefuncties (o.a. SportSupport, Hart, scholen en sportverenigingen) en met een aantal combinatiefunctionarissen.

In afstemming met zowel de betrokken gemeentelijke afdelingen Jeugd, Onderwijs en Sport en Economie, Cultuur, Duurzaamheid en Wonen als de betrokken partners in de stad zal bekeken worden of het zinvol is om aanvullend nog op een andere wijze informatie te verzamelen. Bijvoorbeeld middels een groeps- of panelgesprek.

Het onderzoek zal vooral een stand van zaken schetsen; waar mogelijk en relevant zal een en ander in historisch perspectief geplaatst worden. Zo zal in ieder geval, als belangrijk kader, beknopt de ontwikkeling van het rijksbeleid vanaf de start in 2008 in beeld gebracht worden. Ook zal voor een aantal cijfermatige gegevens (o.a. aantal fte en personen werkzaam als combinatiefunctionaris en sectoren waarin zij werkzaam zijn) de ontwikkeling in de tijd geschetst worden. Afhankelijk van de

relevantie en beschikbaarheid van de gegevens zal hierbij een passend tijdvak gekozen worden. Hierbij zal vooral gebruik gemaakt worden van informatie afkomstig uit collegebesluiten uit de periode van 2008 tot en met 2018 en door de gemeente Haarlem aangeleverde gegevens ten behoeve van landelijke monitoring door eerst BMC en later het Mulier Instituut in, met name, de afgelopen vier jaar (2016-2019).

Beoogd resultaat van het onderzoek

De eindrapportage van het onderzoek bevat conclusies over de mate van inzicht in de doeltreffendheid van de combinatiefunctionarissen en een oordeel over de doeltreffendheid op basis hiervan. Daarnaast komen in de eindrapportage de successen, eventuele verbeterpunten en indien relevant ook aanbevelingen aan bod. Bij het onderzoek wordt een beknopte managementsamenvatting opgesteld waarin de conclusies voor de hoofdvraag en deelvragen opgenomen zijn. De onderzoeksresultaten kunnen benut worden bij de uitvoering van de tweede helft van de Brede Regeling Combinatiefuncties (2019-2022). Mogelijk kunnen de onderzoeksresultaten op punten ook nog input bieden bij de herijking van het cultuur- en sportbeleid (2020).

Planning en organisatie van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit de volgende fasen:

- 1) Documentenstudie (*december 2019*)
- 2) Veldwerk (interviews met sleutelpersonen t.b.v. verzamelen van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens; mogelijk aangevuld met andere onderzoeksmethoden) (*januari-maart 2020*)
- 3) Analyse van documenten, cijfermatige gegevens en resultaten van de interviews en opstellen van concept-rapportage (*maart-mei 2020*)
- 4) Voorleggen van concept-rapportage aan Directieteam en Wethoudersstaven (*mei-juni 2020*)
- 5) Verwerken van evt. opmerkingen van Directieteam en Wethoudersstaven op concept-rapportage en opstellen van definitieve rapportage t.b.v. Directieteam, Wethoudersstaven, College, Rekenkamercommissie en Raad (*juni 2020*)

Ambtelijk opdrachtgever van het onderzoek is Martin Jonker van de afdeling Concerncontrol. De feitelijke uitvoering van het onderzoek is in handen van extern onderzoeker en adviseur Mascha Kunst. Bekostiging van het onderzoek vindt plaats uit het hiervoor beschikbare 213a-onderzoeksbudget.