

Samenvatting monitor Impuls brede school, sport en cultuur 2010

Rapportage 2-meting 1^e tranche gemeenten en 1-meting
2^e tranche gemeenten

VRIJBLAD

BMC

Juni 2010

drs. Annelieke van den Heuvel, drs. Cora Heijkoop, Myrte de Jong MSc

Correspondentienummer: RIO-2006

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Werkwijze	2
1.3	Leeswijzer	3
HOOFDSTUK 2	2-METING EERSTE TRANCHEGEMEENTEN	4
HOOFDSTUK 3	1-METING TWEEDE TRANCHEGEMEENTEN	9
HOOFDSTUK 4	CONCLUSIES	13

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De samenwerking tussen onderwijs, sport en cultuur krijgt vorm en inhoud met de realisering van combinatiefuncties. Combinatiefuncties zijn banen waarbij een werknemer in dienst is bij één werkgever, maar gelijkelijk te werk wordt gesteld in of ten behoeve van twee of meer werkvelden/sectoren. Het kabinet heeft samen met de VNG, de gezamenlijke bestuurlijke onderwijsorganisaties, het NOC*NSF en de Cultuurformatie zich ten doel gesteld in 2012 tenminste 2.500 combinatiefuncties te hebben gerealiseerd.

Dit gezamenlijk streven is vastgelegd tussen genoemde partijen in de bestuurlijke afspraken Impuls brede scholen, sport en cultuur¹. Bij deze impuls gaat het om het realiseren van nieuwe structurele functies en bestaat uit een toekenning van middelen die worden toegevoegd aan het gemeentefonds. In het eerste jaar is de rijksfinanciering 100%. Vanaf het tweede jaar draagt de rijksoverheid 40% bij en worden gemeenten geacht 60% bij te dragen.

Monitoring

In de bestuurlijke afspraken over combinatiefuncties is eveneens afgesproken dat de VNG zorg draagt voor het monitoren van de hoeveelheid gerealiseerde combinatiefuncties ten gevolge van de impuls. Hiertoe wordt jaarlijks een landelijk beeld opgesteld, waarbij de verdeling van de combinatiefuncties over de sectoren onderwijs, sport en cultuur wordt gevolgd. De VNG heeft SGBO², vanaf begin 2009 BMC onderzoek genaamd, de opdracht verleend deze monitor uit te voeren. De monitor is gestart met een nulmeting voor de G30, de eerste tranche gemeenten, in juni 2008. In 2009 heeft de 1-meting onder deze tranche plaatsgevonden. In november 2009 is de nulmeting van de 97 tweede tranche gemeenten uitgevoerd. In deze rapportage volgt de presentatie van de resultaten van de 2-meting van de eerste tranche gemeenten en van de 1-meting van de tweede tranche gemeenten.

Wijziging van de afspraken over de normen

Eind 2009 heeft een wijziging op bovenstaande afspraken plaats gevonden. Deelnemende gemeenten, maar ook gemeenten die nog gaan starten met de impuls, hebben aandacht gevraagd voor hun moeilijke financiële positie als gevolg van de economische crisis. Het realiseren van de oorspronkelijke doelstellingen

¹ Bestuurlijke afspraken Impuls brede scholen, sport en cultuur (2007)

² Onderzoeks- en adviesbureau SGBO is in 2009 onderdeel geworden van de BMC Groep. SGBO gaat nu door het leven onder de naam BMC Onderzoek.

komt hiermee onder druk te staan. Om de gemeenten tegemoet te komen is afgesproken dat het normbedrag per functionaris wordt verhoogd van 45.000 euro naar 50.000 euro. Dit stelt gemeenten en sectoren in staat om kwalitatief goed personeel aan te stellen. Het totaal beschikbare budget bij Rijk en gemeenten blijft gelijk. Dit betekent dat in 2012 in totaal 250 fte minder wordt gerealiseerd dan oorspronkelijk afgesproken. Ook krijgen gemeenten de ruimte om maximaal 20% van de totale cofinanciering door lokale partijen te laten meefinancieren, op voorwaarde dat dit in overleg en overeenstemming met deze lokale partijen gebeurt. In deze rapportage wordt de nieuwe normering over 2010 aangehouden.

De impuls bestaat uit een bedrag dat wordt toegevoegd aan het gemeentefonds. In het eerste jaar is de rijksfinanciering 100%. Vanaf het tweede jaar komt 40% uit de landelijke impuls beschikbaar en worden gemeenten geacht 60% bij te dragen.

Druk op de cofinanciering en op de implementatie van de impuls

Het is belangrijk te vermelden dat bepaalde ontwikkelingen van invloed zijn geweest op de ontwikkeling en uitvoering van de impuls en op de cofinanciering. In de interviews is naar voren gekomen dat bij de gemeenten die nog geen besluit hebben genomen over de cofinanciering de gemeenteraadsverkiezingen in een aantal gevallen tot vertraging in de besluitvorming heeft geleid. Er is voor gekozen om het besluit over te dragen aan het nieuwe college, met als gevolg dat pas in het najaar van 2010 de beslissing zal vallen.

Verder staat de cofinanciering onder druk door de verwachte bezuinigingen. Een deel van de deelnemers aan de impuls verwacht dat de naderende bezuinigingen de cofinanciering onder druk zal zetten. Dit geldt met name voor de tweede tranche gemeenten, maar ook voor enkele eerste tranche gemeenten die jaarlijks een besluit nemen over de cofinanciering van nieuwe combinatiefuncties.

1.2 Werkwijze

De werkwijze voor het verzamelen van de data is voor de eerste tranche gemeenten en voor de tweede tranche gemeenten verschillend verlopen. De eerste tranche gemeenten zijn per brief gevraagd een online vragenlijst in te vullen. Omdat dit de eerste meting is onder de tweede tranche gemeenten is de vragenlijst telefonisch afgenomen, zodat de vragen goed konden worden toegelicht en de kans op verkeerde interpretatie van de vragen is uitgesloten.

Op verzoek van de VNG (met het oog op het beperken van de administratieve lasten) is de vraagstelling zeer beperkt gehouden. De vragen hebben betrekking op het aantal nieuw gerealiseerde formatieplaatsen, de verdeling van de inzet van deze combinatiefunctionarissen over de sectoren, de cofinanciering en het werkgeverschap. De vragen zijn vooraf ter goedkeuring voorgelegd aan de VNG.

Na een rappelmail en enkele telefonische aansporingen is een respons van 100% bereikt.

Omdat er de komende jaren nog een aantal metingen zal volgen en de cijfers eenduidig dienen te zijn, wordt in de monitor strikt vastgehouden aan de officiële definitie voor combinatiefunctionarissen zoals verwoord in de impuls. Deze officiële definitie luidt:

“Een combinatiefunctie is een functie waarbij een werknemer in dienst is bij één werkgever, maar gelijk- of in ieder geval voor een substantieel deel- te werk wordt gesteld in of ten behoeve van twee of meer werkvelden/sectoren. Een combinatiefunctie bestaat derhalve uit tenminste twee delen, die binnen- en buitenschools kunnen worden ingezet.”

1.3 Leeswijzer

Deze samenvatting is een weergave van de 2-meting onder de eerste tranche gemeenten en van de 1-meting onder de tweede tranche gemeenten. In hoofdstuk twee volgt een overzicht van het aantal nieuw gerealiseerde formatieplaatsen per 1 januari 2010 van de eerste tranche gemeenten. In hoofdstuk drie wordt de stand van zaken van de tweede tranche gemeenten getoond. Hoofdstuk vier bevat de conclusies van beide metingen.

Hoofdstuk 2

2-meting eerste tranchegemeenten

Gerealiseerde aantal formatieplaatsen per 1 januari 2010

De eerste tranchegemeenten hebben vergeleken met de norm over 2010 **100%** van het beoogde aantal fte gerealiseerd. Inclusief de nog openstaande vacatures van 22,13 fte hebben de eerste tranchegemeenten **105%** van de beoogde aantallen voor 2010 gehaald.

Er bestaan, net als bij de 1-meting in 2009, grote verschillen tussen de gemeenten. Van de 30 gemeenten hebben 12 gemeenten minder combinatiefuncties gerealiseerd dan afgesproken³. Van deze 12 gemeenten hebben drie gemeenten aangegeven per 1 januari 2010 geen combinatiefuncties te hebben en twee gemeenten hebben een kwart of minder gerealiseerd ten opzichte van de norm fte.⁴ Vijf gemeenten daarentegen zitten ver boven de norm.

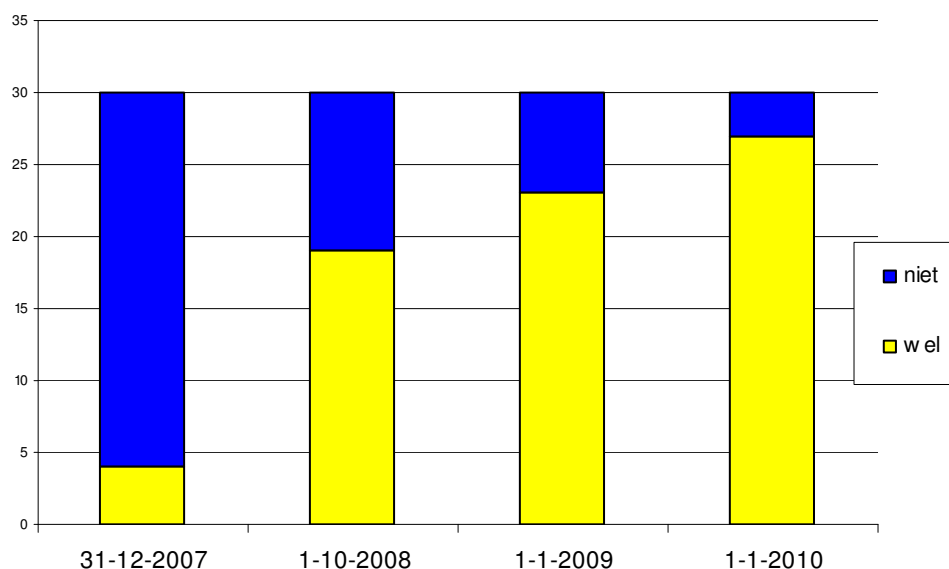
In de toelichting bij de vragen geeft een deel van de gemeenten, die nog geen combinatiefunctionarissen hebben aangesteld of achter lopen, aan dat zij in 2009 nog druk bezig zijn geweest met het regelen van de financiële dekking voor cofinanciering inclusief het verkrijgen van instemming van de raad. Ook het inhoudelijk invullen van de functies heeft enige tijd gekost.

De gemeenten die (iets) boven de norm zitten, koersten nog af op de oude normering die immers hoger was. De genoemde gemeenten die veel meer combinatiefuncties inzetten dan de norm doen dit mede omdat de combinatiefuncties een succes zijn en zij de ambities hoger stellen dan de normaantallen.

³ De ambitie en daarmee de aantallen zijn naar beneden bijgesteld naar in totaal 2250 combinatiefuncties in 2012, omdat het normbedrag per functionaris is verhoogd met gelijkblijvend budget van gemeenten en het Rijk. Omdat veel gemeenten in 2009 nog afkoersten op de te behalen norm in 2009, zit een aantal gemeenten boven de norm van 2010.

⁴ Vijf gemeenten hebben nog geen combinatiefuncties gerealiseerd of liggen achter op schema. De belangrijkste reden van de vertraging is de besluitvorming over de cofinanciering. Twee van deze gemeenten hebben de cofinanciering inmiddels geregeld en gaan snel combinatiefunctionarissen aanstellen. Een andere gemeente had een tijdelijke vacaturestop die voor de aanstelling van combinatiefunctionarissen is opgeheven. Deze gemeente kan ook snel overgaan tot aanstelling.

Figuur 1: De ontwikkeling van combinatiefuncties bij de eerste tranchegemeenten met peildata 31-12-2007 (nulmeting), 1-10-2008 (1-meting), verwachting 1-1-2009(1-meting) en 1-1-2010 (2-meting)

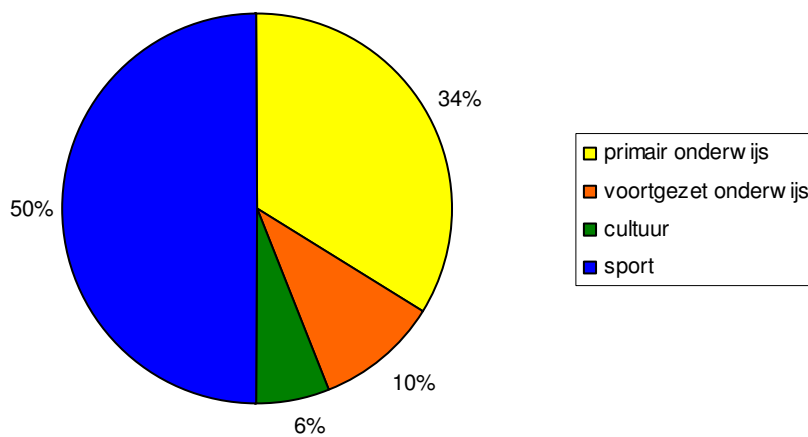


Verdeling van de combinatiefuncties over de vier sectoren

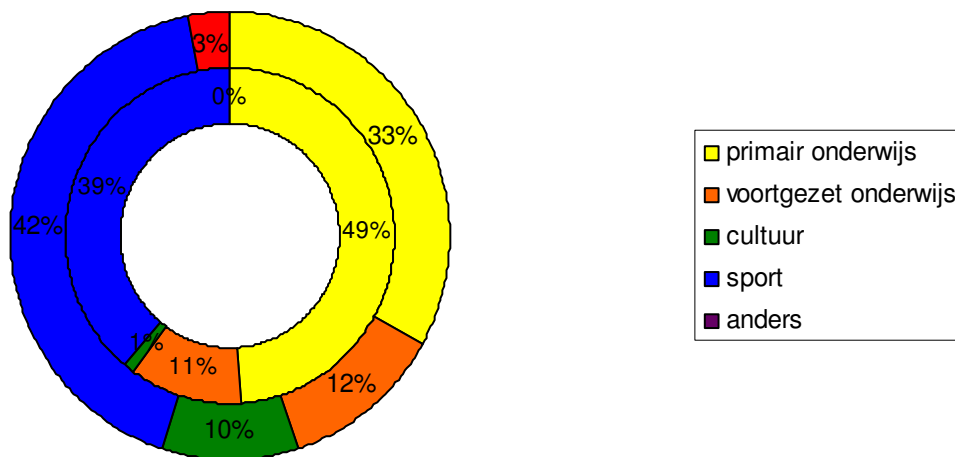
De verdeling van de combinatiefuncties over de sectoren ontwikkelt zich richting de afgesproken verdeling. Het aantal formatieplaatsen cultuur is gestegen naar 10% en is nu zelfs aan de hoge kant. Het aandeel fte sport stijgt langzaam en het aandeel formatieplaatsen werkzaam in het basisonderwijs is flink gedaald ten opzichte van 2008 en ligt rond de gewenste verdeling. Het aandeel fte voortgezet onderwijs is iets hoger dan afgesproken.

In de figuren 2 en 3 is de totale verdeling naar sector (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, sport en cultuur) weergegeven. In figuur 2 zijn de afgesproken combinatiefuncties weergegeven en in figuur 3 zijn de nieuw gerealiseerde combinatiefuncties per 1 oktober 2008 (1-meting) en per 1 januari 2010 (2-meting) te zien.

Figuur 2: Afgesproken verdeling nieuwe fte combinatiefuncties per sector



Figuur 3: Verdeling nieuw gerealiseerde fte combinatiefuncties per sector per 1 oktober 2008 (binnenste ring) en per 1 januari 2010 (buitenste ring)

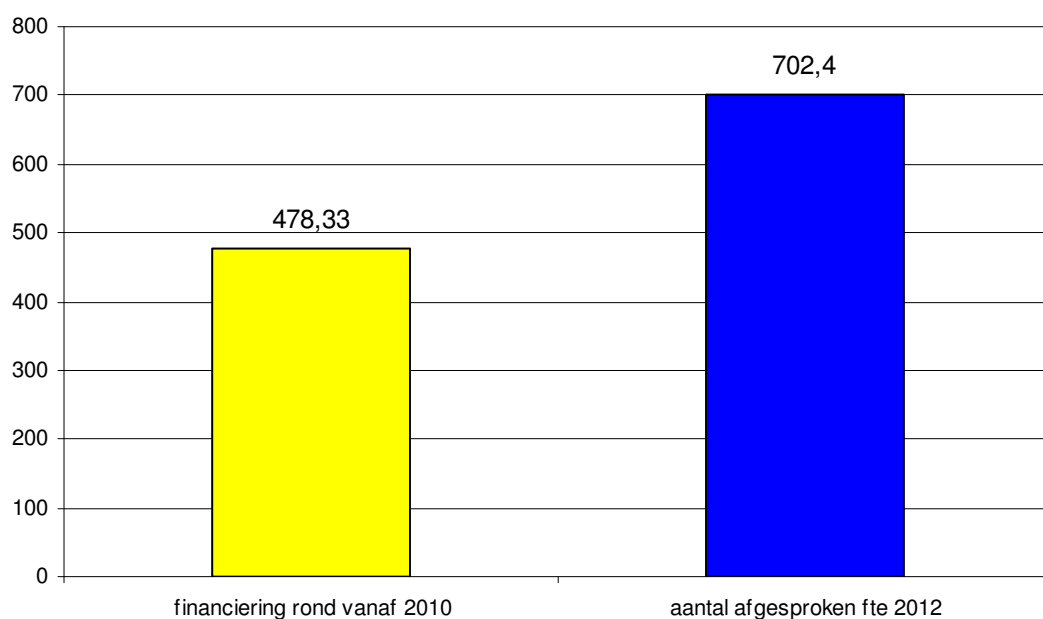


Cofinanciering

Zes gemeenten hebben nog geen (volledige) dekking voor de inzet van de cofinanciering. Twee van hen verwachten voor de zomer uitsluitel, één gemeente in het voorjaar en bij twee gemeenten wordt dit nader besproken in de coalitie- en begrotingsonderhandelingen in het najaar van 2010. Een gemeente weet niet wanneer het besluit valt.⁵

Voor het jaar 2012 is afgesproken dat er voor 702,4 fte combinatiefuncties cofinanciering gerealiseerd moet worden. Voor 478,63 fte combinatiefuncties, oftewel **68%** van het afgesproken aantal in 2012, is de cofinanciering daadwerkelijk rond. Omdat sommige gemeenten het besluit over de cofinanciering jaarlijks nemen, is de verwachting dat voor de overige aantallen in 2011 en 2012 cofinanciering zal komen.

Figuur 4: Realisatie cofinanciering voor 2010 in aantal fte combinatiefuncties



Tevens willen 27 gemeenten (77%) van de eerste tranchegemeenten cofinanciering van derde partijen inzetten om de combinatiefuncties te kunnen financieren. De helft gaat voor het maximum van 20%.

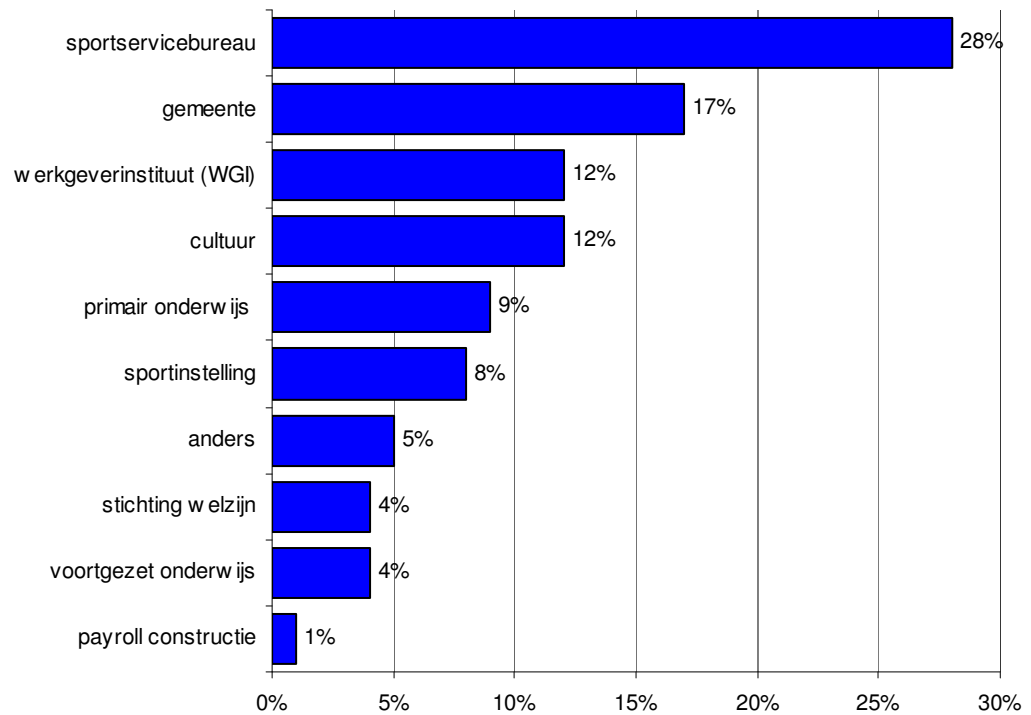
Werkgeverschap

Gemeenten kunnen zelf bepalen bij welke werkgever de combinatiefunctionarissen in dienst zijn. Ruim een kwart van de combinatiefuncties zijn ondergebracht bij een

⁵ De gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010 hebben er mogelijk voor gezorgd dat enkele gemeenten het besluit over de cofinanciering hebben uitgesteld. In sommige gemeenten wilde men wachten met het besluit tot het aantreden van het nieuwe gemeentebestuur.

sportservicebureau en 17% van de combinatiefunctionarissen kent de gemeente als werkgever. De payrollconstructie wordt het minste gebruikt en ook het voortgezet onderwijs wordt het minst vaak als werkgever gekozen. Een aantal gemeenten heeft de functies bij een welzijnsorganisatie ondergebracht.

Figuur 5: Verdeling van de formatieplaatsen over verschillende werkgevers



Hoofdstuk 3

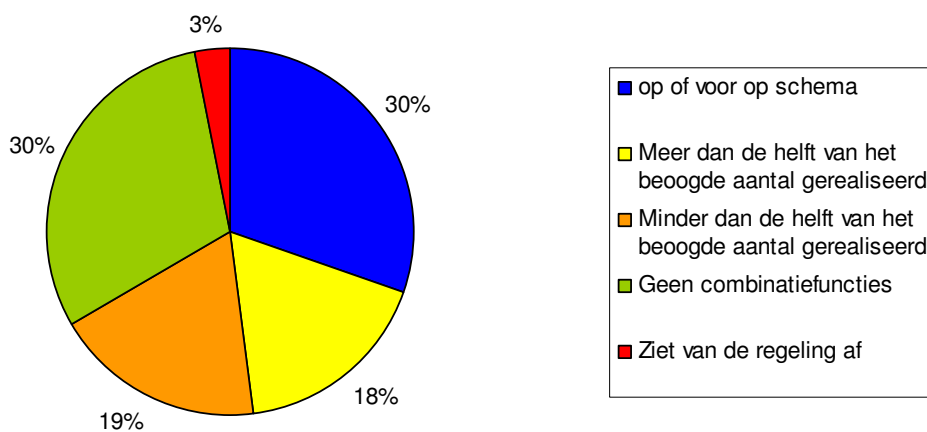
1-meting tweede tranchegemeenten

Gerealiseerde aantal formatieplaatsen per 1 januari 2010

De tweede tranchegemeenten hebben tot nu toe **51%** (203,04 fte) van het beoogde aantal fte (395,6 fte) gerealiseerd. De verschillen tussen de gemeenten zijn groot. Bijna een derde van de 97 gemeenten (30 gemeenten; 30%) is goed op weg en ligt op of zelfs voor op het schema. Zeventien gemeenten (18%) hebben de helft of meer van het beoogde aantal formatieplaatsen combinatiefuncties gerealiseerd, achttien gemeenten (19%) zitten op minder dan de helft van de vastgestelde norm. Ook een aanzienlijk aantal gemeenten (30%) heeft nog geen combinatiefuncties aangesteld en vier gemeenten hebben besloten van deelname aan de impuls af te zien. Een klein aantal andere gemeenten die nog geen combinatiefuncties hebben gerealiseerd overweegt vanwege moeilijkheden met de financiering ook van deelname aan de impuls af te zien.

Als we de openstaande vacatures per 1 januari 2010 meerekenen dan hebben de tweede tranchegemeenten **61%** van het beoogde aantal fte gerealiseerd.

Figuur 6: Realisering combinatiefuncties tweede tranche gemeenten

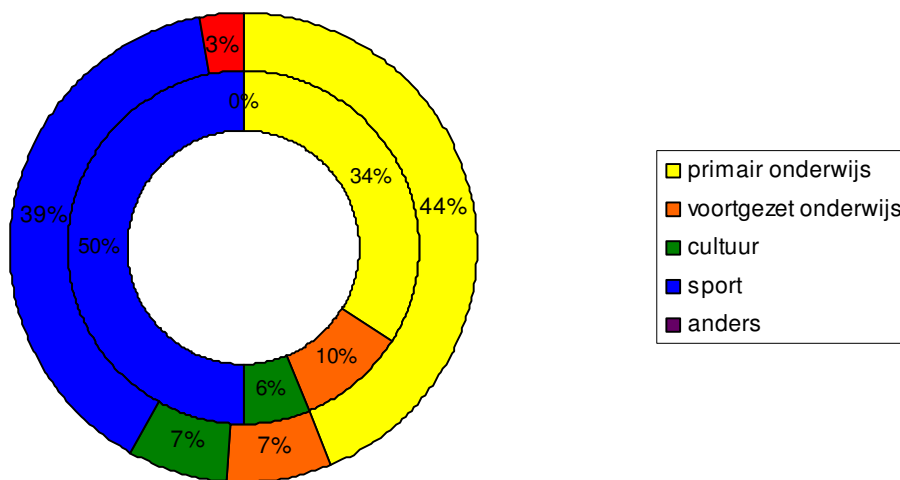


Gemeenten die nog geen combinatiefuncties hebben gerealiseerd geven veelal aan druk te zijn met het regelen van de financiële dekking voor cofinanciering en/of in afwachting te zijn van instemming van de raad. Ook het inhoudelijk invullen van de functies vergt tijd. Tevens zijn enkele gemeenten vervroegd ingestroomd waardoor zij minder tijd dan de andere gemeenten hebben gehad om functies te realiseren.

Verdeling van de combinatiefuncties over de vier sectoren

De verdeling per 1 januari 2010 van het aantal gerealiseerde combinatiefuncties per sector wijkt af van het afgesproken aantal nieuwe combinatiefuncties. Naar verhouding zijn er meer formatieplaatsen in het primair onderwijs ingezet (+10%) en minder in de sectoren voortgezet onderwijs en sport. Het aandeel sport loopt nog achter (-11%). Het aantal gerealiseerde combinatiefuncties met cultuur is per 1 januari 2010 volgens de afgesproken verdeling.

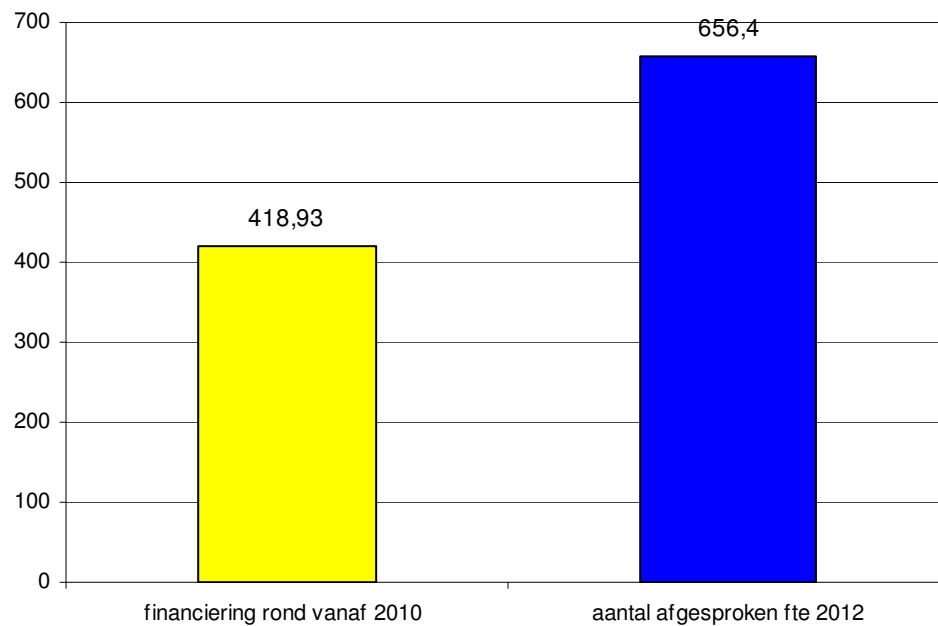
Figuur 7: Afgesproken verdeling (binnenste ring) en gerealiseerde fte combinatiefuncties (buitenste ring) per sector per 1-1-2010



Cofinanciering

Van de 97 gemeenten heeft **62%** de gemeentelijke cofinanciering geheel of in elke geval gedeeltelijk rond vanaf 2010, waarvan 40 gemeenten de cofinanciering tot en met 2012 hebben geregeld. Acht gemeenten weten niet wanneer de raad een besluit neemt over de cofinanciering. Voor **64%** (418,93 fte) van het te realiseren aantal fte in 2012 hebben de tweede tranche gemeenten de cofinanciering inmiddels geregeld.⁶

⁶ De gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010 hebben er mogelijk voor gezorgd dat enkele gemeenten het besluit over de cofinanciering hebben uitgesteld. In sommige gemeenten wilde men wachten met het besluit tot het aantreden van het nieuwe gemeentebestuur

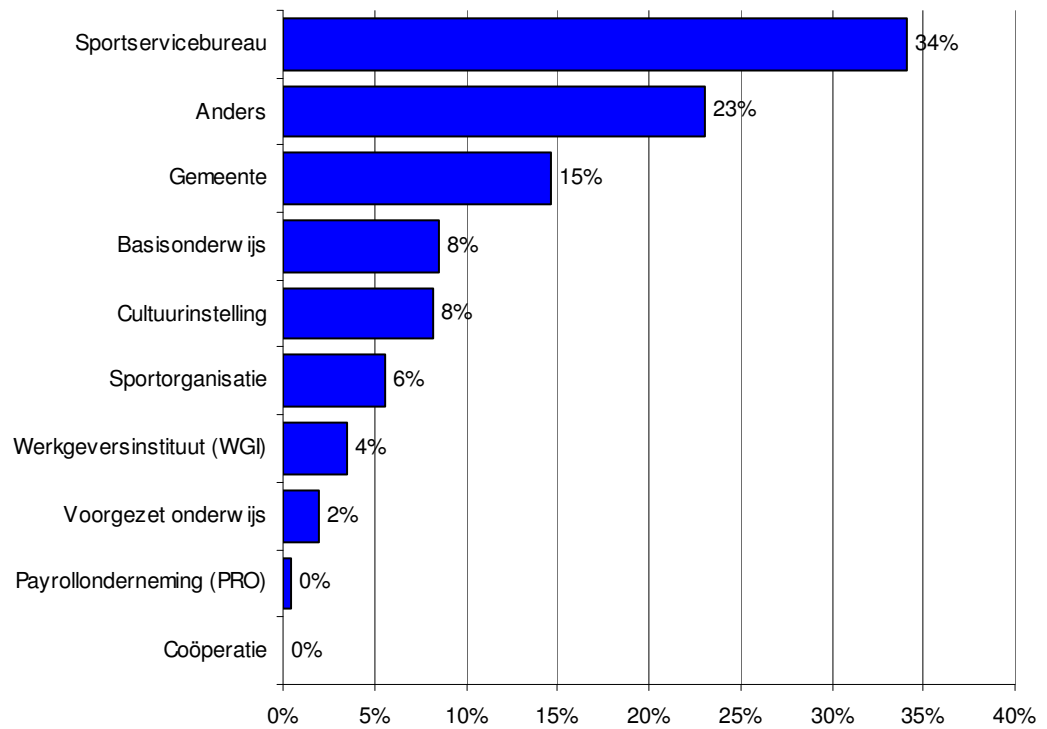
Figuur 8: Realisatie gemeentelijke cofinanciering vanaf 2010 in aantal fte combinatiefuncties

40% wil cofinanciering door derde partijen inzetten. Ruim de helft van deze gemeenten gaat voor de maximale variant van 20%. 13% geeft aan de mogelijkheid van cofinanciering van derden te overwegen en 47% zegt hiervan op dit moment geen gebruik te maken.

Werkgeverschap

Ruim een derde (34%) van de tweede tranche gemeenten heeft het werkgeverschap van de combinatiefuncties ondergebracht bij het sportservicebureau en een kwart heeft voor de categorie 'anders' gekozen. Vaak is dit een welzijnsorganisatie of een stichting. De gemeente (15%) wordt ook redelijk vaak genoemd, gevolgd door het basisonderwijs 8% en een cultuurinstelling (8%). Er zijn geen combinatiefunctionarissen aangesteld bij een payrollonderneming of een coöperatie.

Figuur 9: Verdeling van de fte over verschillende werkgevers



Hoofdstuk 4

Conclusies

Realisering van het aantal formatieplaatsen

De eerste tranche gemeenten liggen goed op koers. De gemeenten hebben het normaantal van 430,2 fte over 2010 gehaald en overstijgen deze norm met 5% als de nog openstaande vacatures per 1 januari 2010 worden meegeteld. Vijf gemeenten zitten ver boven de norm. Bij een paar van deze gemeenten zijn de combinatiefuncties een dermate succes dat de ambities hoger liggen dan de afgesproken normaantallen. Vijf gemeenten hebben nog geen combinatiefuncties gerealiseerd of liggen flink achter op schema. De belangrijkste reden van de vertraging is de besluitvorming over de cofinanciering. Twee van deze gemeenten hebben de cofinanciering inmiddels geregeld en gaan snel combinatiefunctionarissen aanstellen. Een andere gemeente had een tijdelijke vacaturestop die voor de aanstelling van combinatiefunctionarissen is opgeheven. Deze gemeente kan ook snel overgaan tot aanstelling.

Ten opzichte van de 1-meting (begin 2009) is er grote vooruitgang geboekt. Toen hadden 11 gemeenten nog geen combinatiefuncties aangesteld en kwam het aantal gerealiseerde formatieplaatsen ten opzichte van de norm op 49%. De eerste tranche gemeenten laten zien dat de voorbereidingen en het regelen van de cofinanciering tijd kost. Als de structuur er eenmaal staat, worden eventuele vertragingen snel ingehaald.

De tweede tranche gemeenten laten grote verschillen zien. Bijna een derde heeft nog geen combinatiefunctionaris aangesteld en ruim een derde is goed op weg of ligt voor op het schema. Zes gemeenten hebben besloten om van deelname aan de impuls af te zien. Een deel van de tweede tranche gemeenten is vervroegd ingestroomd. Deze gemeenten hebben minder voorbereidingstijd gehad, waardoor een deel nog niet tot aanstelling van de combinatiefuncties is overgegaan.

Cofinanciering

Ondanks de gemeenteraadsverkiezingen en de bezuinigingsdruk heeft het grootste deel van de G-30 gemeenten de cofinanciering tot en met 2012 geregeld. De gemeenten hebben voor 68% van het totaal aantal te behalen fte in 2012 dekking gevonden. Daarnaast wil ruim drie kwart van deze gemeenten cofinanciering van derden inzetten.

Bijna twee derde van de tweede tranche gemeenten heeft de cofinanciering geregeld. De tweede tranche gemeenten die voortvarend van start zijn gegaan, hebben voor het grootste deel ook de cofinanciering rond. Van het aantal te realiseren fte in 2012 is voor 64% middelen gevonden. Dit percentage is maar 4%

lager dan van de eerste tranchegemeenten. De tweede tranchegemeenten die een langer besluitvormingstraject hebben (gehad), merken de invloed van de naderende bezuinigingen en de gemeenteraadsverkiezingen: het is moeilijker middelen te genereren voor nieuw beleid.

Zowel een aantal eerste tranchegemeenten als tweede tranchegemeenten heeft aangegeven dat de verplichting om de totale norm fte in 2012 te realiseren een struikelblok is. Deze gemeenten denken dat het moeilijk wordt om cofinanciering voor het totaal aantal fte te regelen.

Verdeling van de functies over de vier sectoren

De verdeling van de combinatiefuncties over de vier sectoren sport, cultuur, basisonderwijs en voortgezet onderwijs ontwikkelt zich voor de eerste tranchegemeenten in de gewenste richting. Het aandeel fte sport stijgt langzaam en het aandeel fte combinatiefuncties in het basisonderwijs ligt nu rond de afgesproken verdeling. Bij de tweede tranchegemeenten is de inzet van de combinatiefuncties in het basisonderwijs relatief groot en blijft het aandeel fte in de sportsector en in het voortgezet onderwijs nog achter. Veel gemeenten hebben met het basisonderwijs al een samenwerkingsrelatie op het gebied van sport - en bewegingsonderwijs opgebouwd, waardoor het vrij eenvoudig is om de combinatiefuncties in het basisonderwijs te starten. Dit beeld zagen we ook in de 1-meting onder de eerste tranchegemeenten, maar de verdeling over de sectoren is bij deze gemeenten inmiddels rechtgetrokken.

Werkgeverschap

Zowel de eerste als de tweede tranchegemeenten kiezen met name voor het sportservicebureau als werkgever. De eerste tranchegemeenten hebben ook veel functies ondergebracht bij de gemeente, de tweede tranchegemeenten kiezen iets vaker voor een stichting of welzijnsinstelling.

Tot slot

In de voorliggende monitor is gekeken naar de output van de Impuls brede scholen, sport en cultuur. Dat wil zeggen de aantallen gerealiseerde fte's en de verdeling van deze aantallen over de verschillende sectoren.

Daarnaast wordt dit jaar begonnen met een verdiepend onderzoek naar de effecten van de impuls op kinderen en jongeren en naar de implementatie van de impuls op lokaal niveau. Dit onderzoek naar de zogeheten outcome wordt, in opdracht van de ministeries van VWS en OCW, uitgevoerd door het Mulier instituut.