

Beleidsvrijheid van de buurtsportcoach

Een onderzoek naar de invloed van de operationele ruimte op de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach



In opdracht van:

Gemeente



MEIERIJSTAD

Nick van der Heijden | S4479459

Masterscriptie Bestuurskunde

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Maart 2020

Dankwoord

“Hoever ben je met je scriptie?” Deze vraag kan ik niet meer horen, maar gelukkig kan ik hem wel beantwoorden: “Af”. Bewust koos ik ervoor om mijn scriptie over de zomer van 2019 te tillen, maar ik had niet verwacht dat het me nog behoorlijk wat maanden zou kosten. Met één been stond ik al in een nieuw avontuur, in letterlijk een nieuwe stad, en met het andere been stond ik nog in het Elinor Ostromgebouw van de RU. Mijn nieuw avontuur verliep niet helemaal zoals gepland, wat resulteerde in flink wat persoonlijke tegenslagen, wat ook van invloed was op het verloop van mijn scriptie. Echter heb ik in 2020 de draad weer opgepakt en kan ik zeggen dat mijn scriptie nu is ingeleverd. Mijn dank gaat uit naar de begeleiders van mijn onderzoek. Mevrouw Resodihardjo was altijd beschikbaar voor feedback en heeft me door het schrijfproces heen begeleid met haar expertise, tijd en vertrouwen. Aron van Balveren heeft me als stagebegeleider ook meerdere malen geholpen met mijn scriptie en dacht altijd mee in oplossingen. Verder heb ik heel veel steun gehad aan mijn familie en vrienden. Zij hebben me geholpen waar mogelijk en in het bijzonder wil ik mijn oma en moeder bedanken, die me meerdere schoppen onder mijn kont hebben gegeven. Dank.

Samenvatting

De kracht van sport wordt steeds meer door de overheid erkend. Sport is een opzichzelfstaand doel, maar biedt ook veel mogelijkheden als middel om andere doelen te bereiken. Zo is de functie van buurtsportcoach in het leven geroepen, om sport met een andere sector te verbinden. Een buurtsportcoach staat veel in direct contact met de burger. Hierbij kan de functie van buurtsportcoach worden getypeerd als een 'street-level bureaucrat' (slb). Kenmerkend voor een slb is dat deze over een zekere mate van beleidsvrijheid moet beschikken. Beleidsvrijheid wordt geformuleerd als iets tastbaar, iets waar grip op kan worden gehouden of wat door beleidsmakers gekaderd kan worden. In deze thesis wordt onderzocht of dat het geval is. Zijn het management en het beleid bepalend voor de mate van beleidsvrijheid of is de rest van de omgeving (operationele ruimte) hier ook op van invloed? Het doel van het onderzoek is inzicht verkrijgen in de operationele ruimte van de buurtsportcoach en de invloed hiervan op de mate van beleidsvrijheid, ten einde aanbevelingen te kunnen doen aan gemeenten voor het creëren van een gewenste werkomgeving met gecontroleerde beleidsvrijheid. De hoofdvraag die hierbij hoort, luidt:

In hoeverre is de operationele ruimte van invloed op de mate van de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach?

Beleidsvrijheid is niet iets wat concreet door het management of in beleid wordt vastgelegd. Voor het kwalitatieve onderzoek zijn buurtsportcoaches van negen gemeenten geïnterviewd. De respondenten zijn allereerst gevraagd naar de mate van beleidsvrijheid die zij ervaren. Daarna zijn vragen gesteld over de operationele ruimte. Per factor of variabele van de operationele ruimte is onderzocht of er sprake is van een verlagend of verhogend effect op de mate van beleidsvrijheid. Allereerste is de factor 'organisatie & management' onderzocht. De organisatie kan zowel de gemeente als de tussenorganisatie zijn waarbij de bsc officieel in dienst is. Zo zijn de buurtsportcoaches van de gemeente Vught in dienst bij Sportservice Noord-Brabant, maar is het meeste contact met de gemeente Vught. Er is minimaal contact met Sportservice Noord-Brabant, waardoor de gemeente als het management wordt beschouwd. Ten tweede de factor 'beleid', hiermee wordt bedoeld op al het gemeentelijk beleid dat geldt voor de buurtsportcoach. Specifiek is de bsc gevraagd naar kennis omtrent doelstellingen, speerpunten, resultaatmetingen en helderheid van beleid. De derde factor die is onderzocht, is 'middelen'. Onder middelen vallen financiële en personele middelen, en de beschikbare middelen voor kennis en persoonlijke ontwikkeling. De vierde factor is de 'media'. De bsc is gevraagd of media van invloed zijn op zijn of haar beleidsvrijheid. Het gaat puur om de ervaring van de buurtsportcoach met deze factor. De vijfde factor is het 'netwerk' waarin de bsc verkeert. Hiermee

worden de relevante partners bedoeld, waarmee buurtsportcoaches samenwerken, die niet onder de eigen organisatie vallen. Hiertoe behoren onder andere scholen, sportverenigingen en zorginstellingen. De 'doelgroep' van de bsc vormt de vijfde factor. De doelgroep bestaat in alle gevallen uit kinderen, maar ook volwassenen, ouderen, mensen met een beperking en werklozen worden door de buurtsportcoaches genoemd. De laatste factor is 'collega's'. Met collega's wordt bedoeld op buurtsportcoaches werkzaam binnen dezelfde organisatie (of zelfs binnen hetzelfde team), en buurtsportcoaches van andere gemeenten.

Uit de resultatenanalyse bleek dat alle factoren, op media na, van invloed zijn op de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach. Afhankelijk van hoe de factor gekenmerkt wordt, heeft de factor een verlagend of verhogend effect op de mate van beleidsvrijheid. Zo geldt voor de factor 'organisatie en management' dat een lage mate van betrokkenheid leidt tot een hogere mate van beleidsvrijheid, en visa versa. De factor 'beleid' heeft een verhogend effect op de mate van beleidsvrijheid wanneer beleid onvoldoende bekend is bij de bsc, of onvoldoende duidelijk. Er is sprake van een verlagend effect op de mate van beleidsvrijheid indien de buurtsportcoach op de hoogte is van en zich laat sturen door doelstellingen en resultaatmeting. De derde factor is 'middelen'. Voor alle onderzochte middelen (financiële, personele, en ontwikkelingsmiddelen) geldt dat bij onvoldoende aanwezigheid, de buurtsportcoach een lagere mate van beleidsvrijheid ervaart. Wanneer er voldoende middelen aanwezig zijn, zien de buurtsportcoaches kansen om hun keuzemogelijkheden uit te breiden. Middelen hebben dan een verhogend effect op de mate van beleidsvrijheid. Het netwerk van een buurtsportcoach is ook van invloed op de mate van beleidsvrijheid. Hierbij is de aanwezigheid van een netwerk de belangrijkste voorwaarde voor een verhogend effect. De keuzeruimte met het aantal handelingsmogelijkheden wordt groter, mits het netwerk niet te erg stuurt op deze keuzes. Volgens de buurtsportcoaches zijn er geen partners met een dominante houding. De doelgroep vormt een essentieel onderdeel van de operationele ruimte. Het feit dat de buurtsportcoach in direct contact staat met de burger, maakt dat de functie als street-level bureaucrat wordt beschouwd. Of de bsc nou in contact staat met kinderen, volwassenen of ouderen, de doelgroep heeft een verlagend effect op de beleidsvrijheid. Enkel sommige buurtsportcoaches geven aan dat kinderen een verhogend effect hebben op de mate van beleidsvrijheid, omdat ze boven de wensen van de kinderen gaan staan, of ervaren dat voor kinderen de keuzes die ze maken niet zo belangrijk zijn. De laatste factor is 'collega's'. De aanwezigheid van directe collega buurtsportcoaches maakt het mogelijk om ervaringen te delen en van elkaar te leren. In geen enkel geval leidde de betrokkenheid van collega's tot een beperking van keuzemogelijkheden. De buurtsportcoaches vertrouwen in elkaars expertise. Daar waar de bsc een meer opzichzelfstaande functie is, is geen mogelijkheid tot leren. Echter heeft dit niet direct een verlagend effect op de mate van beleidsvrijheid. Indirecte collega's, buurtsportcoaches van andere gemeenten, maken voor acht van de negen cases geen onderdeel uit van de operationele ruimte.

Uit deze conclusies wordt een beknopt antwoord gevormd op de hoofdvraag: In hoeverre is de operationele ruimte van een buurtsportcoach van invloed op de mate van beleidsvrijheid? Samengevat komen de bevindingen op het volgende neer: de operationele ruimte is in alle gevallen van invloed op de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach. Het effect van de verschillende onderdelen uit de operationele ruimte, op de beleidsvrijheid van de bsc, is afhankelijk van hoe de factor aanwezig is (welke kenmerken de factor heeft). Het is voor gemeenten relevant aandacht te besteden aan de omgevingsfactoren. Op deze manier kan er meer gecontroleerd met beleidsvrijheid worden omgegaan, wat de uitvoering van beleid ten goede zal komen. 'Gecontroleerd' houdt niet in: een lagere mate van of beperktere beleidsvrijheid. Het houdt in dat gemeenten bewustere keuzes kunnen maken over de mate van beleidsvrijheid die zij wenselijk achten bij een buurtsportcoach. In het laatste hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan aan de gemeenten over het vormgeven van de operationele ruimte.

Inhoudsopgave

Dankwoord	1
Samenvatting.....	2
1. Inleiding	6
1.1 Probleemstelling.....	7
1.2 Relevantie.....	8
1.3 Leeswijzer	9
2. Beleidskader	10
3. Wetenschappelijk kader	13
3.1 De street-level bureaucrat	13
3.2 Beleidsvrijheid	15
3.3 Operationele ruimte.....	20
4. Methodologisch kader.....	30
4.1 Onderzoeksstrategie	30
4.2 Dataverzameling.....	30
4.3 Caseselectie	31
4.4 Operationalisatie	33
5. Analyse	47
5.1 Beleidsvrijheid	47
5.2 Organisatie en management.....	51
5.3 Beleid.....	55
5.4 Middelen	59
5.5 Media.....	66
5.6 Netwerk.....	66
5.7 Doelgroep	68
5.8 Collega's.....	71
5.9 Tot slot.....	73
6. Conclusie	74
6.1 Conclusies	74
6.2 Aanbevelingen.....	77
6.3 Discussie	78
Literatuurlijst	81
Bijlage 1: Interviewguide	84

1. Inleiding

De laatste jaren staan voldoende lichaamsbeweging en sport onder zware druk. Uit het Nationaal Sportakkoord blijkt dat ruim 9,4 miljoen Nederlanders wekelijks sporten (2018). Volgens minister Bruins van VWS is dit niet genoeg en is het tevens niet vanzelfsprekend dat het zo blijft. Om dat te verbeteren hebben minister Bruins, sportkoepel NOC*NSF en belangenorganisaties op lokaal niveau het Nationaal Sportakkoord ondertekend. Het Nationaal Sportakkoord heeft als doel het 'toekomstbestendig' maken van lichaamsbeweging en sport. Het ministerie van VWS investeert circa € 410 miljoen per jaar in bewegen en sport gedurende de looptijd van het sportakkoord (2018-2021). Bijna 15 procent van dit budget wordt beschikbaar gesteld voor de Brede Regeling Combinatiefuncties. Deze regeling heeft onder andere als doel: *Een leven lang inclusief sporten en bewegen mogelijk maken* (Mulier Instituut, 2017). Een belangrijke rol is hierin weggelegd voor de buurtsportcoach (bsc).

De functie van buurtsportcoach wordt door de overheid gedefinieerd onder de bredere functie van combinatiefunctionaris. Een combinatiefunctionaris 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 werkvelden/sectoren”*, waarbij er in het geval van de buurtsportcoach altijd een combinatie met sport of bewegen moet zijn (VSG, z.j.). Het verbinden van sport en bewegen aan een breder maatschappelijk doel, wordt door overheidsinstellingen steeds meer nagestreefd (Mulier Instituut, 2017). De manier waarop dit gebeurt, mag door de gemeenten grotendeels zelf worden ingevuld. Gemeenten maken gebruik van de Brede Regeling Combinatiefuncties om door middel van sport sociale vraagstukken aan te pakken. De sociale uitdagingen verschillen van het bevorderen van re-integratie, tot werklozen naar de arbeidsmarkt begeleiden, tot sportaanbod creëren voor inwoners met een beperking, etc.

De buurtsportcoach staat als frontlijnprofessional in direct contact met de burger en vertegenwoordigt zo de belangen van de (lokale) overheid. Een professional die het gemeentelijk beleid uitvoert, kan worden gezien als het visitekaartje van de gemeente (Hartman & Tops, 2005). Hoe er vorm wordt gegeven aan zo'n visitekaartje, is dus aan de gemeente zelf. De gemeente stelt beleid en regels op om ambtenaren een kader te bieden waarbinnen zij hun werk uitvoeren. Echter is er vaak een kloof tussen het beleid op papier en de werkelijkheid (Rekenkamer, 2003). In de praktijk is de uitvoeringsambtenaar werkzaam in een complexe omgeving en wordt hij geconfronteerd met unieke situaties, waarin beleid vaak tekort schiet.

In dit onderzoek wordt de buurtsportcoach beschouwd als 'street level bureaucrat' (Lipsky, 1980). Een van de belangrijkste kenmerken is dat deze rol een zekere mate van beleidsvrijheid of autonomie vereist. Beleidsvrijheid is de ruimte om keuzes te maken of besluiten te nemen die het beste aansluiten op de situatie die ze in de uitvoering tegenkomen. Voor dit onderzoek is

beleidsvrijheid geoperationaliseerd als 'het aantal keuzemogelijkheden dat de uitvoeringsambtenaar heeft in het direct contact met de burger'. Indien de buurtsportcoach veel keuzemogelijkheden heeft, dan is er sprake van een hoge mate van beleidsvrijheid. Wanneer de buurtsportcoach weinig keuzemogelijkheden heeft, is er sprake van een lage mate van beleidsvrijheid. Beleidsvrijheid is enerzijds noodzakelijk om beleid zo gericht mogelijk (op individuele niveau) toe te passen, maar creëert anderzijds ruimte voor het willekeurig en subjectief toepassen van beleidsregels (Snellen, 2007). De omgeving waarin een slb werkzaam is, bepaalt de kaders van de beleidsvrijheid. De operationele context wordt onder de loep genomen om te bepalen welke factoren aanwezig en van invloed zijn op de beleidsvrijheid van de slb.

Er is al veel onderzoek gedaan naar beleidsvrijheid. Voor- en tegenstanders hebben over de jaren heen argumenten verzameld waarom het wel of niet goed zou zijn om een zeker mate van beleidsvrijheid aan uitvoeringsambtenaren toe te kennen. Sinds de jaren 80 vinden grote ontwikkelingen plaats in de politiek en samenleving, waarmee ook de rol van de overheid verandert (Brandsen, Oude Vrielink & Collignon, 2012). Er vinden onvoorspelbare en snelle ontwikkelingen plaats in de omgeving, waardoor organisaties genoodzaakt zijn te experimenteren met onder andere beleidsvrijheid. Zo maken (semi)publieke organisaties bijvoorbeeld steeds vaker gebruik van zelfsturende teams (Jagtman & Verheijen, 2014; Bolks & Van der Klink, 2011). Veelal staan zelfsturende teams verder van het management af, waardoor zij meer vrijheid hebben in het maken van keuzes. In zelfsturende teams is er ruimte voor medewerkers om direct te reageren op een veranderende omgeving, wat nieuwe input voor de organisatie op kan leveren (Tjepkema, 2003).

De omgeving van een buurtsportcoach kan in kaart worden gebracht aan de hand van een aantal factoren (Van der Velden, 2016). Kenmerken van de omgevingsfactoren kunnen voor iedere buurtsportcoach verschillend zijn. Hoe beleid als kader wordt gezien voor beleidsvrijheid, zijn sommige buurtsportcoaches hier niet eens van op de hoogte. Hoe is de omgeving van invloed op de beleidsvrijheid en wat betekent dit voor de buurtsportcoach, daar wordt in dit onderzoek aandacht aan besteed. Klassieke wetenschappelijke benaderingen vormen de basis van het onderzoek en worden aangevuld met actueler onderzoek.

1.1 Probleemstelling

De gemeente Meierijstad heeft begin 2019 besloten meer buurtsportcoaches aan te nemen. De cofinanciering vanuit de Rijksoverheid biedt mogelijkheden voor gemeenten om extra buurtsportcoaches aan te stellen. De buurtsportcoach valt onder de afdeling Sport, maar wordt ingezet om sociale doelstellingen te bereiken. De omgeving waarin de bsc werkzaam is, verschilt per bsc. Voor de gemeente Meierijstad geldt dat de bsc altijd op aanzienlijke afstand van de gemeente heeft gestaan.

De gemeente is benieuwd hoe de werkomgeving van de bsc van invloed is op de beleidsvrijheid en hoe deze eruit ziet bij andere gemeenten. Zo kunnen zij, mede in het kader van de sinds kort aangestelde buurtsportcoaches, en andere gemeenten een gewenste werkomgeving creëren voor de buurtsportcoach, waarbij er gecontroleerde beleidsvrijheid is. Voor het onderzoek zijn de volgende doelstelling, hoofdvraag en deelvragen opgesteld:

Doelstelling: Inzicht verkrijgen in de operationele ruimte van de buurtsportcoaches en de invloed hiervan op de mate van beleidsvrijheid, ten einde aanbevelingen te kunnen doen aan gemeenten voor het creëren van een gewenste werkomgeving met gecontroleerde beleidsvrijheid.

Hoofdvraag: In hoeverre is de operationele ruimte van invloed op de mate van de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach?

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag, zijn een vijftal deelvragen opgesteld:

1. Wat is een buurtsportcoach?
2. Wat wordt bedoeld met beleidsvrijheid?
3. Hoe ziet de operationele ruimte van de buurtsportcoach eruit?
5. Hoe zijn de kenmerken van de omgevingsfactoren van invloed op de beleidsvrijheid?

Aan de hand van kwalitatief onderzoek wordt er een beargumenteerd antwoord gevormd op deze vragen. Allereerst is er een documentanalyse uitgevoerd en zijn wetenschappelijke artikelen uiteengezet. Vervolgens zijn er interviews afgenomen met in totaal vijftien buurtsportcoaches uit negen verschillende gemeenten, van verschillende omvang. Deze vorm van vergelijkend onderzoek verzamelt zo veel mogelijk informatie over verschillende werkomgevingen van de buurtsportcoach. Waardoor aanbevelingen voor een zo'n groot mogelijke doelgroep kunnen worden opgesteld.

1.2 Relevantie

Steeds meer wordt sport erkend als effectief middel om maatschappelijke doelen te behalen. Niet alleen is het goed voor de bevolkingsgezondheid, sport heeft ook een belangrijke maatschappelijke waarde (Boonstra & Hermens, 2011). De rijksoverheid erkent de waarde van de sport en stimuleert lokale overheden om gebruik te maken van de beschikbaar gestelde middelen (Mulier Instituut, 2007). De buurtsportcoach is één van deze middelen. De grote vrijheid voor gemeenten om de functie van buurtsportcoach zelf vorm te geven, roept vragen op. De verschillende functie invullingen maken het evalueren of meten van de effectiviteit van de bsc lastig (Mulier Instituut, 2017). Deze thesis geeft

inzicht in de operationele ruimte van buurtsportcoaches uit verschillende gemeenten. Zo kan er worden vastgesteld welke omgevingsfactoren van invloed zijn en hoe deze van invloed zijn. Op deze manier kunnen er bewustere keuzes gemaakt worden door de gemeente om grip te krijgen op de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach. Uiteindelijk worden er algemene aanbevelingen gepresenteerd waarin er per omgevingsfactor wordt aangegeven waar rekening mee gehouden moet worden om de doelen van de buurtsportcoach zo effectief en efficiënt mogelijk te realiseren.

Sinds de publicaties van Lipsky en Ringeling eind 1980 hebben grote veranderingen in de samenleving en de politiek plaatsgevonden. De rol van de overheid is niet meer zo dominant als die ooit geweest is. Complexe vraagstukken dwingen de overheid steeds vaker deel te nemen aan netwerken. Hiermee verandert ook de verhouding die street-level bureaucrats hebben met de overheid (Brandsen et al., 2012). Dit onderzoek neemt de klassieke theorieën als basis, maar past daar recenter onderzoek op toe. De discussie over street-level bureaucrats en beleidsvrijheid gaat daarmee een nieuwe fase in. Publieke taken moeten worden vormgegeven in een complexere operationele context, wat ook de rol van de slb beïnvloedt (Brandsen et al., 2012). Volgens Brandsen et al. verandert de context van Lipsky's oorspronkelijke analyse van een 'bureaucracy' (een overheidsorganisatie als intern gerichte, regel gestuurde werkplek), naar een context waarin de street-level bureaucrat opereert in netwerkverband (2012). De omgeving waarin de bsc werkzaam is, verandert daarmee. Eerder onderzoek beschrijft de specifieke onderdelen van de operationele ruimte van een buurtsportcoach (Van der Velden, 2016), deze zijn samengevoegd met klassieke omgevingsfactoren van een street level bureaucrat (Vinzant & Crothers, 1998). Op deze manier wordt de invloed van de operationele context op de beleidsvrijheid onderzocht.

1.3 Leeswijzer

Het onderzoek bestaat uit verschillende hoofdstukken. Hoofdstuk 2 vormt een inleiding voor het concept van de buurtsportcoach, dit is het beleidskader. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de gebruikte wetenschappelijke literatuur. Hierin komt aan bod het concept van de street-level bureaucrat, waarbij specifiek wordt ingegaan op beleidsvrijheid en het spanningsveld dat beleidsvrijheid met zich mee brengt. Daarna wordt de operationele ruimte uiteengezet en wordt iedere omgevingsfactor los besproken. Hoofdstuk 4 is het methodologisch kader waarin de keuzes worden toegelicht omtrent de gebruikte strategie en methode. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van het onderzoek geanalyseerd. Op basis van de empirische informatie uit de interviews wordt de invloed per omgevingsfactor op de beleidsvrijheid uiteengezet. Hoofdstuk 6 vormt het slothoofdstuk van het onderzoek. Hier worden de conclusies uit het resultatenhoofdstuk gepresenteerd en wordt een antwoord gevormd op de hoofdvraag van het onderzoek.

2. Beleidskader

In dit hoofdstuk wordt een uitleg gegeven over de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden omtrent de buurtsportcoach. Hierdoor wordt duidelijk hoe de regeling voor het aanstellen van een bsc in elkaar steekt, welke doelen hierbij horen en waarom er steeds meer interesse is vanuit gemeenten. Tot slot wordt een koppeling van deze informatie gemaakt met het onderzoek.

De rijksoverheid heeft in 2008 de Impuls brede scholen, sport en cultuur geïntroduceerd (2008-2012) (Ministerie van OCW, SZW, VWS & VNG, 2018). Gemeenten kunnen aanspraak op deze financiële impulsregeling doen voor het realiseren van combinatiefuncties (combinatiefunctionarissen). Een combinatiefunctionaris 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 werkvelden/sectoren”* (VSG, z.j.). Er zijn globale doelen verbonden aan de combinatiefuncties, opgesteld en ondersteunend door de ministeries van OCW, SZW, VWS en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Zo wordt met de impulsregeling beoogd dat: de brede scholen verder worden uitgebreid met sport- en cultuuraanbod, sportverenigingen versterkt worden, dagelijks sport- en beweegaanbod op en rond de scholen gestimuleerd wordt en/of jeugd vertrouwd raakt met kunst en cultuur (Ministerie van OCW et al., 2018).

Eind 2011 is door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangekondigd dat in 2012 gestart wordt met een nationaal beweegprogramma: Sport en Bewegen in de Buurt (SBB). Het programma moest een impuls vormen voor gemeenten, sportverenigingen en bedrijven om sport en bewegen te stimuleren. Het ministerie heeft ieder jaar extra budget beschikbaar gesteld om het realiseren van combinatie functies te stimuleren (Mulier Instituut, 2012). Het toenemende budget was bedoeld om de combinatiefunctionaris specifiek te verbreden naar de functie van buurtsportcoach. De functie van buurtsportcoach valt onder de bredere definitie van combinatiefunctionaris, maar heeft als voorwaarde dat er altijd een combinatie moet zijn met sport of bewegen (VSG, z.j.). Buurtsportcoaches kunnen door gemeenten worden ingezet voor lokale beleidsdoelen, zolang deze doelen aansluiten bij de doelen uit het nationaal beweegprogramma SBB (Mulier instituut, 2012). De buurtsportcoach werd daarmee breder inzetbaar, waardoor de oorspronkelijke Impuls brede scholen, sport en cultuur vanaf 2012 is uitgebreid en voortgezet onder de naam Brede impuls combinatiefuncties (Ministerie van OCW et al., 2018). Onder deze uitgebreide impulsregeling, werden ook bredere doelstellingen geformuleerd. Zo werd er nog meer ingezet op inclusiviteit en de verbinding van sport met andere sectoren.

Per 1 januari 2019 heet de impuls ‘De Brede Regeling Combinatiefuncties’ (2019-2022) (Ministerie van OCW et al, 2018). De algemene uitvoeringsterm blijft buurtsportcoach of

combinatiefunctionaris. De huidige doelen, uit deze regeling van de buurtsportcoach zijn overzichtelijk gemaakt in een tabel aan het eind van dit hoofdstuk (Tabel 1).

De kern van de regelingen blijft in essentie hetzelfde: het stimuleren van gemeenten om combinatiefunctionarissen aan te stellen, middels een financiële prikkel, om zowel doelen van de rijksoverheid als lokale doelen te realiseren. De regeling werkt volgens het principe van cofinanciering. Gemeenten die deelnemen krijgen een vergoeding van 40% per combinatiefunctionaris. De overige 60% financiering moet door gemeenten georganiseerd worden, dit kan in samenwerking met andere partijen (Mulier Instituut, 2017). Sinds de eerste impulsregeling is het werk van een bsc erop gericht om bewegen en sporten te stimuleren bij jong en oud. Vanuit verschillende sectoren wordt via gemeentelijk beleid een koppeling gemaakt met de bsc.

Zo heeft de gemeente Meerijstad een belangrijke functie voor de buurtsportcoach weggelegd in het sociaal domein. Sinds de decentralisatie van de jeugdzorg, zijn gemeenten *“bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdzorg en jeugdhulp binnen de gemeente”* (Jeugdzorg Nederland, 2017). De decentralisatie van de jeugdzorg vormt, samen met de andere decentralisaties in het sociaal domein, een grote opgave voor lokale overheden (Rekenkamer Den Haag, 2014). Voor de buurtsportcoach is een belangrijke rol weggelegd in het vroegtijdig signaleren van jongeren die meer aandacht of zorg behoeven. Zo dient sport, specifiek de bsc, als middel om doelen binnen andere sectoren te realiseren.

De functie invulling van de buurtsportcoach is dus aan de gemeenten zelf; *“Er is vooraf geen blauwdruk gemaakt waarmee gemeenten op uniforme wijze buurtsportcoaches kunnen inzetten”* (Mulier Instituut, 2017). Dit is vanwege de wens vanuit de rijksoverheid voor lokaal maatwerk. Doelen van de lokale overheid kunnen afwijken van nationale doelstellingen. De bsc kan gemeente breed worden ingezet. Dat wil zeggen dat verschillende partijen, organisaties of individuen aanspraak kunnen doen op de bsc. Dé buurtsportcoach bestaat niet, zo luidt een conclusie uit het rapport van het Mulier Instituut (2017).

In mijn onderzoek ben ik ook verschillende buurtsportcoaches tegengekomen met ieder een eigen takenpakket en werkwijze. De voornaamste functies die ik in mijn onderzoek ben tegengekomen, zijn de buurtsportcoaches die zich richten op doelstelling 1 en 2 (Tabel 1). Een buurtsportcoach die zich met de eerste doelstelling bezig houdt, is het grootste deel van de tijd in direct contact met de doelgroepen. Dit type bsc richt zich op het stimuleren van dagelijks sport- en beweegaanbod op en rond de scholen, ter ontwikkeling van jongeren op persoonlijk en motorisch vlak (Mulier Instituut, 2017). Zo kan de bsc fungeren als gymleraar of jongeren na school van sport- en beweegaanbod voorzien. Indien buurtsportcoaches signalen opvangen van jongeren die meer aandacht behoeven, is er contact met het netwerk. Het tweede type buurtsportcoach houdt zich vooral bezig met de tweede doelstelling: Een breed lokaal netwerk tot stand brengen en opbouwen. Dit type buurtsportcoach

heeft een zogenoemde makelaarsfunctie. Dit houdt in dat het merendeel van de activiteiten bestaat uit het onderhouden en uitbreiden van hun netwerk. De bsc werkt vraaggericht en zoekt naar een oplossing binnen het netwerk. Op deze manier worden vragen van inwoners direct doorgezet naar partners binnen het netwerk, en fungeert de buurtsportcoach meer als 'klankbord'. De buurtsportcoach streeft daarin ook doelstellingen 1 en 3 na. Het aantal contacturen met de doelgroep is minder, omdat de bsc als makelaar fungeert en dus niet zelf sport- en beweegaanbod creëert.

De vrijheid die de buurtsportcoach heeft in het direct contact met de doelgroep verschilt per buurtsportcoach. Sommigen zijn door de gemeente ondergebracht in organisaties die zich bezig houden met sport en bewegen, anderen werken rechtstreeks voor de gemeente. De omgeving waarin de buurtsportcoach werkzaam is (de operationele context), bestaat uit specifieke kenmerken. Zelfs buurtsportcoaches binnen dezelfde gemeente of hetzelfde team kunnen in een andere omgeving zitten of deze anders ervaren. Deels beslist de gemeente over de mate van beleidsvrijheid, maar deels lijkt de operationele ruimte hier ook van invloed op. Verschillende factoren uit de omgeving waarin de bsc werkzaam is, worden daarom onderzocht. Zo ontstaat er een beeld van hoe de omgeving van invloed is op een hogere of lagere mate van beleidsvrijheid van de bsc.

Doelstellingen (2019-2022)	
1.	Een leven lang inclusief sporten en bewegen mogelijk maken, met focus op: ontwikkeling van jongeren stimuleren, en verbetering van motorische vaardigheden. Inclusiviteit staat hierbij centraal.
2.	Een breed lokaal netwerk tot stand brengen en opbouwen.
3.	Het duurzaam versterken en innoveren van sport- en beweegaanbieders, voornamelijk op het gebied van besturen en beleid.

Tabel 1 Beknopt de doelstellingen uit de Brede Regeling Combinatiefuncties (Ministerie van OCW et al, 2018)

3. Wetenschappelijk kader

In dit hoofdstuk wordt de relevante wetenschappelijke literatuur over de street-level bureaucrat en de operationele ruimte besproken. Allereerst wordt het concept van de street-level bureaucrat uitgelegd, waarna de kenmerken van deze functie worden vergeleken met die van de buurtsportcoach. Vervolgens wordt de focus gelegd op beleidsvrijheid als belangrijkste kenmerk. Er wordt ingegaan op de definitie van beleidsvrijheid die gehanteerd wordt en de discussie omtrent het fenomeen. Vervolgens wordt de operationele ruimte van een slb geschetst en gespecificeerd naar die van de buurtsportcoach. Uiteindelijk wordt in het resultatenhoofdstuk uiteengezet in hoeverre de operationele ruimte van invloed is op de mate van beleidsvrijheid.

3.1 De street-level bureaucrat

Om de positie van een uitvoeringsambtenaar te bepalen, wordt de definitie van de street-level bureaucrat gebruikt. Street-level bureaucrats worden omschreven als *“public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work”* (Lipsky, 1980, p.3). Hiermee wordt een functie bedoeld in dienst van de overheid, waarbij de uitvoeringsambtenaar in direct contact staat met de burger en een zeker discretionaire ruimte behoeft om haar werk uit te voeren. De street-level bureaucrat wordt afgekort als slb. De overheid zet een slb in om het beleid tot uitvoering te brengen. Hieronder valt het sturen en ondersteunen van burgers bij zaken waar zij tegen aanlopen. Burgers worden gewezen overheidsprogramma's en gestimuleerd om deel te nemen aan activiteiten. In de uitvoering richt de slb zich op het monitoren en het juist toepassen van beleidsregels op niveau van het individu. Door middel van maatwerk ondersteunt de slb de burger om aan zijn positie in de maatschappij te werken. Een slb heeft een 'considerable impact' op het leven van de burger: *“They hold the keys to a dimension of citizenship”* (Lipsky, 1980, p.4). De slb is de schakel tussen de overheid en de inwoners. In het onderzoek wordt de slb ook wel uitvoeringsambtenaar genoemd.

3.1.1 Kenmerken van de slb

De positie van een street level bureaucrat heeft andere kenmerken dan de positie van een ambtenaar op kantoor. Er zijn een paar belangrijke kenmerken die de positie van een slb bepalen. Een van deze kenmerken is dat de street-level bureaucrat beslissingen maakt in direct contact met de burger. De keuzes van een slb hebben een grote impact, en kunnen zelfs 'life changing' zijn (Lipsky, 1980, p.26). Hoe een slb handelt ten aanzien van een bepaalde situatie met een persoon, kan het beeld dat anderen van deze persoon hebben beïnvloeden en daarmee ook het zelfbeeld van deze persoon. De slb moet een afweging maken in het moment zelf, wat maakt dat hij direct moet reageren en weinig tijd heeft

om alle mogelijke keuzes af te gaan. Voor een ambtenaar op kantoor geldt dat er meestal geen direct contact is met de burger, waardoor hij langer de tijd heeft om een bepaalde beslissing te overwegen en te nemen. Omdat de slb direct moet reageren op de situatie, heeft hij een zekere mate van beleidsvrijheid.

Beleidsvrijheid is een tweede kenmerk van de street-level bureaucrat. Lipsky formuleert dit kenmerk als de discretionaire ruimte. 'Discretion' wordt ook in andere definities van beleidsvrijheid aangehaald (Ringeling; Davis; Hill). Met beleidsvrijheid wordt de ruimte bedoeld die street-level bureaucraten hebben om zelf keuzes te maken in de uitvoering van beleid. Doordat de slb in direct contact staat met de burger is het van belang dat ze op een passende manier op een individu kunnen reageren. Wanneer de slb zijn handelen enkel zou berusten op de beleidsregels, opgesteld door de ambtenaar op kantoor, zou dat kunnen leiden tot 'mensonterend' gedrag (Lipsky, 1980, p.27). Beleidsvrijheid is essentieel voor een succesvolle en effectieve werkuitleiding (Vinzant & Crothers, 1998). Hierdoor kunnen street-level bureaucraten keuzes maken die aansluiten op unieke praktijksituaties (Lipsky, 1980; Ringeling, 1978; Vinzant & Crothers, 1998).

Een derde kenmerk van de slb is een moeizame relatie met de beleidsmakers of bestuurders. Door de spanningen tussen het beleid op papier en de praktijk, ontwikkelen uitvoeringsambtenaren routines om hun werk beter uitvoerbaar te maken. De slb heeft in de operationele context te maken met hoge werkdruk, gebrek aan middelen, ambigue beleidsregels en een hiërarchische organisatiestructuur (Lipsky, 1980). Om deze redenen hanteert de slb copingstrategieën, zoals het groeperen van soortgelijke gevallen, waardoor routinewerk mogelijk is, of het herdefiniëren van beleid, door doelstellingen en speerpunten zelf te ordenen of te wijzigen. Door coping is de uitvoering veelal niet volledig in lijn met de oorspronkelijke beleidsvisie. Hierdoor hebben beleidsmakers vaak een moeizame relatie met de street-level bureaucraten en andersom. Hoe er het best sturing kan worden gegeven aan een slb is een vraag van alle tijd. Het concept 'zelfsturing' is in opkomst binnen de publieke dienstverlening (Tjepkema, 2003; Jagtman & Verheijen, 2014; Bolks & Van der Klink, 2011). Met zelfsturing zou de spanning kunnen afnemen tussen de bestuurs- en uitvoeringslaag.

3.1.2 Buursportcoach als slb

Voor het onderzoek wordt de buursportcoach gedefinieerd als street-level bureaucrat. De kenmerken van de slb 'het direct in contact staan met de burger' en 'het beschikken over een zekere mate van beleidsvrijheid' komen overeen met de functieomschrijving van de buursportcoach. In de analyse komt naar voren hoe de relatie met de bestuurslaag of de beleidsmakers is.

3.2 Beleidsvrijheid

Eén van de meest interessant kenmerken van de slb is het onderdeel beleidsvrijheid. De slb heeft een zekere mate van beleidsvrijheid in de uitvoering van haar taken. Om beleidsvrijheid beter te begrijpen worden twee definities gegeven, één uit de bestuurskunde en één uit het bestuursrecht.

In de bestuurskunde is de volgende definitie gevonden: *“A public officer has discretion whenever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action or inaction”* (Davis, 1971, p.4). In het bestuursrecht wordt beleidsvrijheid gedefinieerd als: *“The exercise of discretion occurs when officials are required or permitted to make decisions without being given instructions which would in effect predetermine those decisions”* (Hill, 1972, p.62).

In de eerste definitie van beleidsvrijheid wordt een zeker mate van discretie/ruimte bedoeld, om te kiezen tussen verschillende handelingsmogelijkheden. In de tweede definitie wordt wederom de nadruk gelegd op deze discretie, maar daarbij wordt gesteld dat deze bevoegdheden niet als keuzemogelijkheden van bovenaf zijn opgesteld. De twee definities worden aangehaald omdat het in het vraagstuk rondom beleidsvrijheid gaat over een spanning tussen recht en beleid, ofwel bestuursrecht en bestuurskunde (zie Paragraaf 3.2.2).

Voor het onderzoek wordt de nadruk gelegd op de definitie uit de bestuurskunde: *Beleidsvrijheid is de ruimte van een uitvoeringsambtenaar om te kiezen tussen verschillende handelingsmogelijkheden (in het directe contact met de burger)*. Een hoge mate van beleidsvrijheid zou volgens deze definitie inhouden dat de slb de ruimte heeft om te kiezen uit meerdere handelingsmogelijkheden. Een lage mate van beleidsvrijheid houdt in dat de slb een beperkte keuzeruimte heeft, omdat hij enkel uit een beperkt aantal handelingsmogelijkheden kan kiezen. Als er geen beleidsvrijheid is, is er geen ruimte om te kiezen, en is er maar één handelingsmogelijkheid. In dat geval zou het bijvoorbeeld gaan om administratieve taken (Vinzant & Crothers, 1989). Waarom is beleidsvrijheid zo belangrijk voor een uitvoeringsambtenaar? In de volgende paragraaf wordt daar verder op ingegaan.

3.2.1 Redenen voor het bestaan van beleidsvrijheid

Nu een omschrijving is gegeven van het concept ‘beleidsvrijheid’, worden in deze paragraaf redenen gegeven voor het bestaan van beleidsvrijheid. Er worden drie redenen gegeven, beleidsvrijheid: biedt de organisatie flexibiliteit; vormt een leerstrategie voor de organisatie; en is simpelweg een kenmerk van de slb.

Publiek management heeft de plicht zich te moeten kunnen verantwoorden tegenover de samenleving. Beleidsvrijheid maakt het lastiger om deze verantwoording te dragen, omdat de controle op de beleidsimplementatie lastiger wordt. Echter heeft het management er ook baat bij. Er heerst bij beleidsmakers een zekere behoefte, of zelfs noodzaak, om de uitvoeringsambtenaar meer ruimte te

geven (Strikwerda, 2012). Uitvoeringsambtenaren leveren namelijk fundamentele en maatschappelijke diensten voor de samenleving. Primair staat daarbij het belang van het individu, maar in gedachten draait het om het collectief, 'de gehele samenleving' (Mackor, 2011). Deze dienstverlening vereist een zekere mate van beleidsvrijheid om taken op een 'behoorlijke wijze' uit te voeren. Wanneer de beleidsvrijheid niet wordt gewaarborgd, zal de uitvoeringsambtenaar stil zitten wanneer gehandeld had moeten worden (of omgekeerd), of zullen de beleidsregels ontdoken worden (Davis, 1971, p.17). Het management heeft de beleidsvrijheid van de slb nodig voor het concretiseren en individualiseren van beleid. Het is moeilijk of zelfs onmogelijk om regels op te stellen die toepasbaar zijn op elke concrete situatie; regels zijn altijd globaler dan de werkelijkheid. De slb concretiseert de opgestelde regels aan de hand van de werkelijkheid (Ringeling, 1978; Mackor, 2011). Op deze manier wordt beleid toegepast op de actuele situatie. Wanneer die mogelijkheid er niet is, bestaat de kans dat beleidsdoelen of -ambities niet gerealiseerd zullen worden (Ringeling, 1978). Bureaucratie in plaats van beleidsvrijheid zou er juist voor kunnen zorgen dat beleid contraproductief werkt. Wanneer de uitvoeringsambtenaren afhankelijk zijn van het management, moeten zij wachten op nieuwe regelgeving bij veranderende omstandigheden. Dit proces zorgt voor tijdverlies en nieuw beleid kan daarmee haar waarde verliezen. *"Empowerment kan juist nodig zijn om de organisatie in control te houden"* (Strikwerda, 2012). Hiermee wordt bedoeld dat het toekennen van beleidsvrijheid aan de slb, nodig kan zijn om als organisatie diensten te leveren die aansluiten op de actuele situatie. Zeker voor organisaties in een snel veranderende omgeving (Strikwerda, 2012).

Het management heeft ook behoefte aan beleidsvrijheid wanneer er nieuw of onbekend beleid gemaakt moet worden (Ringeling, 1978; Tjepkema, 2003; Bolks & Van der Klink, 2011). Wanneer niet duidelijk is hoe het beleid moet worden vormgegeven en wat de effecten zullen zijn van concretisering, kan het bieden van beleidsvrijheid belangrijke input leveren. Deze bottom-up strategie levert ervaring met de beleidsuitvoering op, waardoor belangrijke informatie opgedaan wordt en beleidsregels geformuleerd kunnen worden. De decentralisatie van de jeugdzorg is hier een voorbeeld van. Niet alleen werd van gemeenten verwacht dat zij de taken van de rijksoverheid over zouden nemen, maar ook dat de taken een nieuwe invulling kregen (Rekenkamer Den Haag, 2014, p.3). Gemeenten hadden weinig ervaring met de jeugdzorg, en ook de rijksoverheid had de gevolgen van de transitie niet kunnen overzien. Momenteel rijzen de kosten de pan uit en hebben gemeenten veel geëxperimenteerd met het inrichten van de jeugdzorg. Gemeente Meierijstad nam extra buurtsportcoaches aan met de verwachting een stijgende leercurve te ontwikkelen over het jeugdzorgbeleid. Ondertussen heeft de gemeente de instroom stabiel gekregen. Beleidsvrijheid vormt op deze manier een leerstrategie voor de organisatie.

Een andere oorzaak van beleidsvrijheid is te herleiden naar het kenmerk 'direct contact met de doelgroep' van de slb. Het gaat hierbij niet om beleidsvrijheid binnen een beleidskader, maar de

beleidsvrijheid zoals gedefinieerd in het bestuursrecht. Uitvoeringsambtenaren kunnen voor keuzes komen te staan waar geen beleid voor is. Ambtenaren staan in direct contact met de burger en passen hun handelen aan op de situatie. Professionals zouden bewust of onbewust keuzes kunnen maken, die niet in lijn zijn met het beleid (Bolks & Van der Klink, 2011). Vanuit verschillende redenen handelen ambtenaren in strijd met hun instructies: ze begrijpen de instructies niet goed, de instructies zijn in de praktijk niet uitvoerbaar, of ze handelen bewust in strijd met de instructies (Ringeling, p.26). Uit onderzoek blijkt dat ambtenaren gegeven beleidsregels tijdens de uitvoering wijzigen (Davis, 1971). De regels werden aangepast om beleid gemakkelijker toe te passen en de uitvoering beter te laten verlopen. Volgens Davis is de belangrijkste bron, voor het overtreden of anders toepassen van bevoegdheden, het directe contact met de burger (1971, p. 218). Wanneer de burger niet op de hoogte is van de instructies van de slb of wanneer de burger zich om andere redenen niet tegen het optreden verzet, kunnen uitvoeringsambtenaren keuzes maken zonder dat zij daartoe bevoegd zijn en creëren zij hun eigen beleidsvrijheid. Beleidsvrijheid is unaniem verbonden met de functie van slb.

3.2.2 Spanningsveld

Beleidsvrijheid creëert een spanning tussen recht en beleid: *“Enerzijds is vrijheid noodzakelijk om de toepassing van recht en regels zoveel mogelijk te individualiseren, maar anderzijds brengt zij de uitvoerende ambtenaar ook in de gelegenheid, in de verleiding, willekeurig op te treden”* (Snellen, 2007, p.55). De spanning is gegrond, maar de kenmerken van de publieke dienstverlening maken beleidsvrijheid noodzakelijk. De overheid is een complexe organisatie met brede dienstverlening en een enorme hoeveelheid aan wet- en regelgeving. Wanneer de overheid puur volgens het bureaucratische model van Weber zou functioneren, en er dus geen ruimte voor beleidsvrijheid zou zijn, zou de spanning tussen recht en beleid verdwijnen. Echter zou de interne organisatie stagneren en de relatie van de organisatie en haar omgeving verslechteren (Snellen, 2007; Strikwerda, 2012). Ambtenaren zouden ‘passief gereedschap’ in handen van het management worden (Ringeling, 1978, p.209). De vraag óf beleidsvrijheid noodzakelijk is, wordt daarom in het onderzoek niet meegenomen. Wel wordt onderzocht in welke mate beleidsvrijheid noodzakelijk is. Per omgevingsfactor wordt onderzocht wat het effect op beleidsvrijheid is en in hoeverre dat gewenst is.

3.2.3 Organisatie-, team- en individueel niveau

Beleidsvrijheid wordt als onderscheidend kenmerk genoemd tussen een slb en een kantoorambtenaar. Echter is er voor de ‘kantoorambtenaar’ ook een zekere mate van beleidsvrijheid. Ambtenaren maken onderdeel uit van een bureaucratische organisatie, waarbij ook de organisatie keuzes moet maken in de beleidsvoering (Ringeling, 1978). Het beleid dat gevoerd wordt vanuit de organisatie, kan de nadruk

leggen op bepaalde aspecten, wat de beleidsvrijheid van de ambtenaar en slb beïnvloedt. Beleidsvrijheid speelt een rol op organisatie-, team- en individueel niveau (Mackor, 2011).

Om de definitie van beleidsvrijheid en het verschil op de drie niveaus concreter te maken, worden voorbeelden aangehaald. Allereerst een voorbeeld van de beleidsvrijheid op het individueel ambtelijk niveau. Wanneer een uitvoeringsambtenaar, als een buurtsportcoach, merkt dat een kind agressief gedrag vertoont tijdens het sporten, heeft hij verschillende keuzemogelijkheden binnen zijn bevoegdheden: het kind er op aanspreken; het kind naar huis sturen; instanties benaderen; niets doen, etc. De ruimte om een keuze te maken tussen verschillende handelingsopties in direct contact met de doelgroep, wordt de individuele beleidsvrijheid of keuzeruimte genoemd (zie paragraaf 3.2). Beleidsvrijheid op individueel niveau staat centraal in het onderzoek.

Een voorbeeld van de beleidsvrijheid op het niveau van de organisatie zijn de beleidskeuzes die gemaakt worden. Wanneer een gemeente te gering van omvang is om alle aspecten van bepaald beleid uit te voeren, kan ervoor worden gekozen om meer focus te leggen op één aspect. Bijvoorbeeld een focus op preventie als het gaat om jeugdzorg. Hierin wordt de beleidsvrijheid door de organisatie benut om de nadruk te leggen op een bepaald (onderdeel van) beleid. De beleidsvrijheid van de organisatie is vervolgens van invloed zijn op de beleidsvrijheid van de individuele slb. In het kader van preventief jeugdbeleid, zal de buurtsportcoach eerder het gesprek aangaan met het kind, dan het kind naar huis sturen of niets doen. De slb beschikt dan nog steeds over beleidsvrijheid, maar deze wordt beïnvloed door de organisatie. Dit is een eerste voorbeeld van hoe de omgeving van invloed kan zijn op de beleidsvrijheid van de bsc.

Beide voorbeelden geven de beleidsvrijheid aan bij de uitvoering van een opgelegde taak. Het verschil tussen de voorbeelden is dat in het eerste voorbeeld de individuele buurtsportcoach in een concreet geval een direct beslissing moet maken, en dat in het tweede voorbeeld een organisatorische beslissing gemaakt moet worden in (opgelegde) taken en daarbij verschillende keuzes kan maken. De organisatie kan er ook voor kiezen om een deel van haar taken te decentraliseren naar een werkatelier of zelfsturend team. Een zelfsturend team heeft eigen verantwoordelijk over het opstellen en uitvoeren van doelen en/of speerpunten. De gehanteerde definitie van zelfsturing als: *“een doorlopend leerproces waarin de medewerker zijn handelingen richt op het bereiken van doelen die hij zelf, op basis van een eigen visie, kiest en herziert”*, is een combinatie van het organisatie- en individueel niveau (Harms, 2010). Het betreft het individueel niveau als het gaat om *“handelingen die zich richten op het bereiken van doelen”* en organisatieniveau als het gaat om *“doelen die hij zelf, op basis van een eigen visie, kiest en herziert”* (Harms, 2010). Het organisatieniveau maakt onderdeel uit van de operationele context en wordt als factor meegenomen in het onderzoek. Het teamniveau wordt niet meegenomen in het onderzoek, omdat de bsc hier zelf onderdeel van is.

3.2.4 Mate van beleidsvrijheid

De mate van beleidsvrijheid staat centraal in het onderzoek. Het betreft de invloed van de slb op twee onderdelen van de uitvoering: het proces en het resultaat. Vinzant & Crothers beschrijven aan de hand van de beleidsvrijheid op het proces en het resultaat, een bepaald soort leiderschap. Het soort leiderschap is gebaseerd op de mate van beleidsvrijheid op de twee onderdelen (zie Tabel 2).

Er is sprake van een 'Administratieve procedure' als er geen substantiële of een gelimiteerde ruimte is voor beleidsvrijheid. De administratieve regels zijn duidelijk en allesomvattend: "rules effectively cover and structure behavior" (Vinzant & Crothers, 1998, p.91). De Administratieve procedure wordt niet gezien als een soort leiderschap, omdat er geen belangrijke keuzes gemaakt worden in de uitvoering. Het is enkel het uitvoeren van voorgeschreven procedures. Een voorbeeld is een politieagent die een boete moet invoeren in het systeem. De agent heeft geen andere keuzemogelijkheid dan de boete via het systeem invoeren.

Er is sprake van situationeel leiderschap als de slb een hoge mate van beleidsvrijheid heeft op het proces, maar niet op het resultaat (Vinzant & Crothers, 1998, p. 92). Het beoogde resultaat staat vast, maar hoe dit bereikt moet worden, is aan de slb. Een voorbeeld hiervan is een leraar die voor de klas staat en stilte wil voordat hij met de les begint. Hoe de leraar deze stilte wil bereiken kan door de slb zelf worden ingevuld. Een leraar kan wachten tot de kinderen stil zijn, zijn stem verheffen, of bijvoorbeeld de namen van mensen opschrijven die hij hoort en ziet praten. Het beoogde resultaat is duidelijk, een stille klas, maar er is beleidsvrijheid over de manier waarop dit bereikt zal worden. Situationeel leiderschap kent dus enkel een hoge mate van beleidsvrijheid over het proces.

Wanneer de slb een hoge mate van beleidsvrijheid heeft op het resultaat en niet op het proces, wordt dat transformationeel leiderschap genoemd (Vinzant & Crothers, 1998, p.92). Bij dit soort leiderschap heeft de slb keuzeruimte omtrent het bepalen van het resultaat. Om bij het voorbeeld van de leraar te blijven. Wanneer een leraar een toets heeft afgenomen met open vragen, zal er bij sommige vragen twijfel ontstaan over de gegeven antwoorden. Het proces staat vast, want iedereen heeft de toets moeten maken en de leraar heeft hier geen invloed op gehad. Echter moet de leraar bepalen wat hij met de resultaten gaat doen. Hij kan de discutabele vraag buiten beschouwing laten, of de antwoorden die er een beetje op lijken goedkeuren, of iedereen na de toets een correctie geven op het eindcijfer. Bij transformationeel leiderschap is er geen beleidsvrijheid over het proces, maar wel over het resultaat.

Tot slot bestaat er een soort leiderschap waarbij de slb beleidsvrijheid heeft over zowel het proces als het resultaat, dit is een combinatie van het transformationeel en situationeel leiderschap (Vinzant & Crothers, 1998, p. 93-94). Te denken valt hierbij aan een agent die een automobilist aanhoudt omdat hij vermoedt dat er iets niet in orde is. De agent kan er voor kiezen om open het gesprek aan te gaan, een blaastest te laten doen etc. (proces). Daarna kan de agent kiezen wat hij met

de uitkomst doet, de bestuurder arresteren, een boete uitschrijven, zijn rijbewijs innemen etc. (resultaat). Bij transformationeel & situationeel leiderschap heeft de slb substantiële vrijheid om zowel het proces als het resultaat te beïnvloeden.

	Beleidsvrijheid op proces	Beleidsvrijheid op resultaat
Administratieve procedure	✗	✗
Situationeel leiderschap	✓	✗
Transformationeel leiderschap	✗	✓
Transformationeel & situationeel leiderschap	✓	✓

Tabel 2 Soort leiderschap (Vinzant & Crothers, 1998)

3.3 Operationele ruimte

De context waarin de slb functioneert, wordt in dit onderzoek de operationele ruimte genoemd. Het operationeel niveau is een organisatorisch niveau, waarop het eigenlijke productieproces van de uitvoer zich bevindt (Van Schendden, 1975, p.23). De operationele ruimte betreft de factoren die daar op van invloed zijn. Volgens Lipsky is de operationele context bepalend voor het gedrag van een slb, omdat het van invloed is op zijn handelen binnen de beleidsvrijheid. De subtitel van Lipsky's boek *"Dilemmas of the individual in public services"* slaat op de dilemma's waar street-level bureaucrats mee te maken hebben in de uitvoering van hun werk (1980). De uitvoering wordt getypeerd als 'the corrupted world of service', waarin niet het eigenbelang van de slb wordt bedoeld, maar de operationele context die ervoor zorgt dat idealen van de slb niet kunnen worden waargemaakt (Lipsky, 1980). Het zou dus niet de beleidsvrijheid, maar de operationele context zijn, die gevaren met zich meebrengt in de uitvoering van beleid (hiërarchische sturing, tekort aan middelen, ambigu beleid etc.).



Figuur 1 Operationele context slb

In deze paragraaf worden factoren genoemd die gezamenlijk de operationele context vormen (zie Figuur 1). De operationele context is van invloed op de mate van beleidsvrijheid van de slb. Niet alle factoren hebben een even grote invloed op de beleidsvrijheid, maar er is allereerst een zo'n breed mogelijk beeld geschetst van de mogelijke factoren. Verschillende theorieën zijn gecombineerd, waaruit de volgende factoren zijn geformuleerd: organisatie en management, beleid, middelen, media, netwerk, doelgroep, externe variabelen, wet en rechtbanken, collega's (Lipsky, 1980; Vinzant & Crothers, 1998; Eikenaar & Leppers, 2011; Van der Velden, 2016).

3.3.1 Organisatie en management

Allereerst de factor 'organisatie en management'. Deze twee begrippen zijn samengevoegd tot één factor, omdat er veel overlap is. De organisatie is de instantie waarvoor de slb werkzaam is. In het geval van de buurtsportcoach is dat de gemeente of een organisatie waar de buurtsportcoach door de gemeente is ondergebracht (tussenorganisatie). Voor het beschrijven van een organisatie wordt verwezen naar de termen 'structuur' en 'cultuur' (Van der Velden, 2016). Met structuur wordt de positie van de slb binnen de organisatie bedoeld. De positie is de afdeling of het team waarin de slb werkzaam is. Met cultuur wordt bedoeld op de houding van het management tegenover de slb (Van der Velden, 2016). Hierbij gaat het enerzijds om de sturingsvorm: is er sprake zijn van top-down of bottom-up sturing, of een tussenvorm. En anderzijds om de mate van betrokkenheid bij de keuzes van de slb. De twee indicatoren van 'organisatie en management' worden opeenvolgend toegelicht.

Wat betref de structuur zijn er twee mogelijkheden: de slb kan direct in dienst zijn bij de gemeente en onder een ambtelijke afdeling vallen, of een gemeente kiest ervoor om een slb te outsourcen naar een andere organisatie (zo'n organisatie wordt in dit onderzoek een 'tussenorganisatie' genoemd). Zo worden sommige buurtsportcoaches bijvoorbeeld ondergebracht bij een tussenorganisatie die zich bezig houdt met sport- en bewegen. Het directe management van de slb zijn dan vaak de managers van de tussenorganisatie. Deze managers hebben weer korte lijntjes lopen met de gemeente. De doelstellingen voor de slb zijn afkomstig van de gemeente en zijn leidend voor de tussenorganisatie. Met een tussenorganisatie moet worden opgelet dat er geen verwarring ontstaat voor de slb. De gemeente is de organisatie die de financiering verzorgt, dus de opdracht van de gemeente moet centraal blijven staan.

Voor het bepalen van de sturingsvorm, worden de begrippen 'top-down' en 'bottom-up' gebruikt. Bij top-down sturing wordt beleid bepaald door de het management van de organisatie. Van bovenaf worden dan beleidsregels geformuleerd voor de uitvoering. Bij bottom-up sturing wordt beleid ontwikkeld op basis van de bevindingen in de uitvoering. De uitvoeringsambtenaren weten hoe het er in de praktijk aan toegaat, zij weten wat werkt en wat niet werkt. De input van de street-level bureaucrats vormt de bron voor het beleid. Volgens Lipsky is een kenmerk van de organisatie waarin

de slb werkzaam is, dat er top-down gestuurd wordt (1980). Een aanbeveling vanuit Ringeling is het betrekken van de slb bij het vormen van het beleid (1978). Op deze manier behoeft de slb minder beleidsvrijheid, omdat de beleidsregels beter aansluiten op de praktijk.

Welke managementstijl gehanteerd wordt, is persoonsafhankelijk, maar kan een grote invloed hebben op de werknemer (Vinzant & Crothers, 1998). Hoe het management zich opstelt tegenover de slb is uiteindelijk het meest van invloed op de beleidsvrijheid. Een leidinggevende kan bijvoorbeeld erg betrokken zijn bij het werk van de uitvoeringsambtenaar of meer op afstand staan. Wanneer de slb voor iedere keuze toestemming nodig heeft of zich moet verantwoorden is dat van grote invloed op de mate van beleidsvrijheid. Wanneer dat niet het geval is, ervaart de slb meer vrijheid en heeft hij meer ruimte om zelfstandig situaties te interpreteren en keuzes te maken. Echter kan de slb onbewust van het beleid afwijken en geen aanspreekpunt hebben om vragen of twijfels mee te delen. Betrokkenheid kan dus zowel een verhogend als een verlagend effect hebben op de mate van beleidsvrijheid. Hoe de bsc de betrokkenheid van het management ervaart is in dit onderzoek de belangrijkste indicator van 'organisatie en management'.

3.3.1.1 Zelfsturing

Een kenmerk van de slb is de moeizame relatie met het management (Lipsky, 1980). Hoe er het best sturing kan worden gegeven aan een slb is een vraag van alle tijd. Zelfsturing is een sturingsvorm in opkomst binnen de sociale dienstverlening. Het is voor organisaties noodzakelijk om mee te kunnen *"surfen op de oceanische golven van verandering"* (Hafkamp & Ratering, 2007). Met deze uitspraak wordt bedoeld op het organisatorisch vermogen om te reageren op een veranderende omgeving. Veel van deze veranderingen bieden uitdagingen waar de organisatie en het personeel niet eerder mee te maken hebben gekregen. Zelfsturing wordt door organisaties steeds meer gehanteerd om personeel te laten zoeken naar een betekenisgerichte en toepassingsgerichte leerstijl, waarbij zij zichzelf leren hoe er het meest effectief en efficiënt gehandeld kan worden (Verheijen & Jagtman, 2014). Dit heeft grote overlap met de redenen voor het bestaan van beleidsvrijheid. Echter gaat het binnen een zelfsturend team om een andere vorm van beleidsvrijheid (zie 3.2.3).

Er bestaat geen eenduidige definitie van zelfsturing. Zelfsturing is een complex begrip, waarvoor veel verschillende omschrijvingen en benaderingen bestaan (Harms, 2010; Tjepkema, 2003). Een definitie van zelfsturing kan luiden: *"een doorlopend leerproces waarin de medewerker zijn handelingen richt op het bereiken van doelen die hij zelf, op basis van een eigen visie, kiest en herziert"* (Harms, 2010). Zelfsturing kan worden omschreven als een proces waarbij door medewerkers zelf, op basis van duidelijke doelstellingen en kaders, gestuurd wordt op de resultaten en er continu geprobeerd wordt deze te verbeteren: *"Zij hebben daarvoor de bevoegdheden, zijn daarvoor opgeleid"*

en worden daarvoor gewaardeerd” (Eikenaar & Leppers, 2011, p.25). Het is aan de individuen in het team om zelfvoorzienend te zijn in de uitvoering.

Aan de hand van verschillende onderzoeken zijn vaste onderdelen vastgesteld van zelfsturende teams. Een zelfsturend team bestaat altijd uit een min of meer vaste groep medewerkers die dagelijks samenwerkt, waarbij er gezamenlijke verantwoording wordt gedragen voor het geheel aan activiteiten en het (bij)sturen van individuen binnen het team (Tjepkema, 2003). Deze activiteiten liggen vast in documenten en zijn duidelijk en meetbaar. Het gemeenschappelijke doel is vertaald naar speerpunten om gericht naar resultaten toe te werken. Essentieel hierbij is dat het team beschikt over de relevante informatie, de juiste middelen, en beleidsvrijheid op zowel team- als individueel niveau. In paragraaf 2.2.3 is beleidsvrijheid op team- en individueel niveau omschreven.

Bij zelfsturing hoort een zo’n plat mogelijke organisatie. De ontwikkeling en groei van zelfsturing is niet als vaardigheid door medewerkers te ontwikkelen, zonder adequate begeleiding van het management (Jagtman & Verheijen, 2014; Bolks & Van der Klink, 2011). Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden worden op een zo laag mogelijk niveau in de (tussen)organisatie gelegd. Hierbij moet het management een ondersteunende rol innemen. Het directe management moet het zelfsturende team in staat stellen om te doen wat ze moeten doen. Het is de verantwoordelijkheid van het management om teams de support te bieden die ze nodig hebben. Zoals het overdragen van relevante kennis over ontwikkelen die spelen. Het is voor het zelfsturende team van groot belang om te weten bij wie ze moeten zijn, zodat zij in lijn met het beleid blijven handelen.

3.3.2 Beleid

Met beleid worden alle toonaangevende documenten bedoeld die gelden voor de slb. Gericht op de buurtsportcoach, moet het doel, de aanpak, de resultaatmeting en de duidelijkheid van de rol van de buurtsportcoach in het beleid worden meegenomen (Van der Velden, 2016). Voor sommige typen street-level bureaucrats moeten de landelijke ontwikkelingen meegenomen, omdat deze van invloed zijn op het decentraal beleid. Met de opkomst van netwerken moet er ook op collectief niveau gekeken worden naar beleid. Om consensus te creëren over het beoogde beleid, blijft de formulering van doelstellingen op dit niveau vaak ambigu. Op deze manier kunnen de netwerkpartners deels zelf invulling geven aan de invulling van het beleid. Voor de slb zorgt ‘ambiguous policy’ (vaak top-down gestuurd) voor onduidelijkheid in de uitvoering (Lipsky, 1980). Wanneer het beleid vaag is en de betrokkenheid van het management laag, neemt de keuzeruimte toe, met een verhoogde kans dat er wordt afgeweken van beleid (Lipsky, 1980).

De invloed van de factor ‘beleid’ is sterk afhankelijk van de sturingsvorm. Zoals hierboven beschreven, gaat het om de mogelijke effecten van top-down beleid. Echter kan het beleid ook door de slb zelf mee ontwikkeld zijn. Indien sprake is van zelfsturing, dus beleidsvrijheid op teamniveau,

wordt een aantal van deze kritiekpunten het hoofd geboden. Bij zelfsturing stellen de uitvoeringsambtenaren zelf speer- of actiepunten op. Een voorwaarde is dat medewerkers op de hoogte van de voor hen geldende doelstellingen. Op basis daarvan kunnen ze prioriteiten bepalen en een zo groot mogelijke bijdrage leveren aan de verwezenlijking van doelen en ambities (Eikenaar & Leppers, 2011). De algemene doelstellingen worden vertaald naar teamdoelstellingen en individuele doelstellingen, waaruit speerpunten ontwikkeld worden. In dat proces is iedereen betrokken en voert iedereen zijn eigen taken uit. De organisatie en het management spelen een belangrijke rol bij het toezicht houden op deze doelstellingen, om te voorkomen dat er geen tegengestelde doelstellingen worden opgemaakt uit het beleid. Het is een groot verschil of het managementteam of het team van street-level bureaucrats het beleid, met daarbij horende doelen en speerpunten, opstelt. Als de slb zelf verantwoordelijk is voor een deel van het beleid, is de kans groter dat er concretere keuzemogelijkheden worden opgesteld en er minder beleidsvrijheid nodig is. Een zelfsturend team is dan van invloed op de beleidsvrijheid van het individu binnen het team, door het opstellen van speerpunten. Tijdens de interviews zal blijken hoe dit wordt ervaren door de respondenten. Eventueel moeten speerpunten als indicator van beleid worden geschrapt, omdat het de slb zelf is die deze mee opstelt en dus niet puur vanuit de operationele ruimte komen.

3.3.3 Middelen

De beschikbare middelen zijn invloed op de mate van beleidsvrijheid. De middelen waar het om gaat, zijn: financiële middelen, personele middelen en ontwikkeling (Van der Velden, 2016). Onder financiële middelen valt bijvoorbeeld het budget dat nodig is voor een slb om haar taken uit te voeren. Personele middelen betreft het aantal collega's dat beschikbaar is in de uitvoering. Ontwikkeling is de mate waarin de organisatie investeert in het (bij)scholen van de slb op kennis en persoonlijk gebied. Kenmerkend voor de slb is een chronisch tekort aan middelen (Lipsky, 1980). De vraag naar street-level bureaucrats is groter dan het aanbod, waardoor het werk van de slb onder druk staat. Om deze redenen hanteert de slb coping strategieën (Lipsky, 1980). Coping wordt toegepast wanneer er een beperkte ruimte aan keuzemogelijkheden is. Wanneer er geen tekort aan middelen is, hoeft de slb ook geen copingstrategieën toe te passen, want er zijn dan voldoende keuzemogelijkheden om met de werkdruk om te gaan. Middelen zijn daarmee van invloed op het de keuzeruimte van de slb (Van der Velden, 2016). Om kwalitatief goede diensten te kunnen leveren, is het van belang dat: materialen aanwezig zijn; de bezetting verantwoord is; informatie up to date is (Eikenaar & Leppers, 2011). Op deze manier is de kans het grootst dat de beleidsvrijheid niet wordt uitgeput, omdat er geen reden toe is. Het aanbieden van begeleiding en training is belangrijk om medewerkers in staat te stellen de uitvoerende taken te verbeteren. Bij het inwerken van nieuwe uitvoeringsambtenaren moeten eerst

de basistaken duidelijk zijn, waarna verdere ontwikkeling mogelijk is. Een inwerk- of ontwikkeltraject moet worden aangeboden vanuit het management (Eikenaar & Leppers, 2011).

3.3.4 Media

De media zijn ook van invloed op de beleidsvrijheid van de uitvoeringsambtenaar. Onder media worden verstaan: nieuwskranten, televisie, radio en sociale media. Vooral social media kan tegenwoordig van grote invloed zijn. Door social media hebben burgers de mogelijkheid op elk moment van de dag hun onvrede te kunnen uiten over dienstverlening in het publiek domein (Vermeulen, 2012). De vaart waarmee nieuws verspreid wordt en het enorme bereik van social media verschilt met de kenmerken van klassieke media. De slb bevindt zich met de opkomst van social media in een 'panopticum': hun werkzaamheid worden altijd gezien en gecontroleerd (Vermeulen, 2012). Het is interessant te onderzoeken in hoeverre een slb druk ervaart in keuzes die hij moet maken door de aanwezigheid van media. Wanneer er veel media-aandacht is voor een specifiek onderwerp, lijkt het aannemelijk dat de keuzeruimte van street-level bureaucrats hierdoor beïnvloed wordt (Vinzant & Crothers, 1998). Via de media kunnen problemen maar ook oplossingen worden aangedragen voor sociaal beleid.

3.3.5 Netwerk

De derde factor is het netwerk waarin de slb actief is. Met de factor netwerk worden de relevante partijen bedoeld, buiten de eigen organisatie, waarmee street-level bureaucrats een samenwerking hebben (Vinzant & Crothers, 1998; Van der Velden, 2016). Netwerksturing wordt steeds meer door de overheid gebruikt om zorg te dragen voor sociale vraagstukken. Politieke wensen en maatschappelijke verwachtingen vormen een steeds complexer wordende samenleving, waarin de overheid afhankelijk is van andere actoren (Brandsen et al., 2012; Snellen, 2007). Het functioneren in een netwerk levert verschillende voordelen op: kennis en expertise wordt samengebracht, betrokkenen worden beter vertegenwoordigd en zal er meer draagvlak zijn voor het beleid. Samenwerken in een netwerk brengt ook problemen met zich mee: actoren binnen het netwerk kunnen andere doelen, ambities of verwachtingen hebben. De verschillende partners in het netwerk proberen hun eigen agenda na te streven. Dit is zoals eerder aangegeven van invloed op de duidelijkheid van beleid, maar kan ook de houding van de partners bepalen in een samenwerkingsverband. Partners kunnen invloed uitoefenen door ook met de slb zelf in gesprek te gaan over de uitvoering. De keuzeruimte of beleidsvrijheid van de slb wordt dan direct beïnvloed door het netwerk.

3.3.6 Doelgroep

Vinzant en Crothers noemen 'clients' en 'citizens expectations' van invloed op de slb (1998). Voor het onderzoek zijn deze twee factoren samengevoegd tot 'de doelgroep'. De doelgroep zijn de burgers waar de slb direct mee in aanraking komt in de uitvoering. De functie van een slb kan verschillen van politieagent tot leraar. In dit onderzoek is de buurtsportcoach als slb gedefinieerd (zie 3.1.2). De doelgroep heeft bepaalde verwachtingen over het handelen van een buurtsportcoach en andersom. Verwachtingen gaan gepaard met bepaald gedrag vanuit de doelgroep, deze zijn van directe invloed op de beleidsvrijheid van de slb (Vinzant & Crothers, 1998). Als een kind of een ouder andere verwachtingen heeft bij de activiteiten van de buurtsportcoach, kan dat botsen met de keuzes van de slb. De verschillende doelgroepen vragen ook ieder om een andere aanpak. De houding van een bepaalde doelgroep vraagt om een specifieke aanpak. De doelgroep is daarmee van invloed op de beleidsvrijheid.

3.3.7 Externe variabelen

Externe variabelen vormen ook een factor die van invloed is op de beleidsvrijheid van een zelfsturend team. Externe variabelen zijn omstandigheden waar het netwerk, de organisatie, het management en het team geen grip op hebben (Vinzant & Crothers, 1998). Bijvoorbeeld de weersomstandigheid of de gemoedstoestand van mensen. Een concreet voorbeeld is de plotse stijging van het aantal jeugdigen dat tweedegraads zorg behoeft (NOS, 5 november 2018). Hierdoor zijn de uitgaven voor gemeenten enorm toegenomen en is er veel ontevredenheid bij burgers. Hoe door de decentralisatie van de jeugdzorg het aantal zorgbehoevenden steeg, was onvoorzien en buiten de invloed van het zelfsturend team, maar heeft aanzienlijk effect op de gemoedstoestand van de burger. Een dergelijke ontwikkeling is van indirect invloed op de beleidsvrijheid van de street-level bureaucrat. De slb moet bijvoorbeeld zijn aandacht verdelen over een grotere groep en zal coping strategieën toepassen wanneer er onvoldoende middelen zijn om deze instroom te beperken.

3.3.8 De wet en rechtbanken

Een andere factor die bepalend is voor de beleidsvrijheid van de slb, is de wet. De wet bestaat uit schriftelijke regels die voor iedere burger gelden. De regels bieden kaders voor het werk van de uitvoeringsambtenaar. Binnen deze kaders is beleidsvrijheid noodzakelijk voor de uitvoering van publieke dienstverleners, maar niet zonder gevaren. De ruimte om keuzes te maken op individueel niveau kan tot rechtsongelijkheid leiden. Rechtsongelijkheid houdt in dat er verschillende (bindende) beslissingen worden genomen over identieke gevallen (Mascini, 2004). Door beleidsvrijheid kan de wet ongepast, willekeurig en voor de verkeerde redenen worden geïnterpreteerd en toegepast (Vinzant & Crothers, 1998). Wetten en regels vormen een kader voor de beleidsvrijheid van de slb.

Rechtbanken geven een interpretatie aan de wet (Vinzant & Crothers, 1998). Rechtbanken zijn officiële instanties die beslissen over zaken waar onenigheid over bestaat. Wanneer een burger vindt dat hem onrecht is aangedaan, kan hij zich wenden tot een rechtbank. In het kader van beleidsvrijheid, zal de rechter vanuit het perspectief van de burger en vanuit de uitvoeringsambtenaar een oordeel vellen over de zaak. De wet biedt rechtsbescherming voor iedere burger, waardoor de wet en de rechtbank een indirect middel voor de burger vormen om invloed uit te oefenen op de beleidsvrijheid van de slb (Vinzant & Crothers, 1998). Na een rechtszaak kunnen bijvoorbeeld bepaalde bevoegdheden van de slb worden beperkt of kunnen er gestandaardiseerde werkprocessen worden opgesteld. Rechtbanken (en wetten) hebben dan een aanzienlijke invloed op de keuzevrijheid van de slb.

3.3.9 Collega's

Collega's maken in de meeste gevallen ook onderdeel uit van de operationele ruimte van een slb. Onder collega's worden verstaan street-level bureaucrats met dezelfde functie. Aannemelijk is dat dit collega's zijn binnen dezelfde organisatie, van dezelfde afdeling, en mogelijk binnen hetzelfde team (Vinzant & Crothers, 1980). Zij kunnen elkaars keuzeruimte op verschillende manieren beïnvloeden. Bijvoorbeeld door middel van feedbacksessies, evaluaties, en het delen van ervaringen en informatie. Aan de hand van feedback of een evaluatie krijgt de slb terugkoppeling over zijn handelen. Wanneer het goed gaat, kan de positieve feedback extra bevestiging geven dat hij op dezelfde voet door kan gaan. Wanneer collega's ruimte zien voor verbetering, kan de slb zijn handelen aanpassen en gericht leren. Het delen van ervaringen en informatie kan nieuwe inzichten opleveren. Zo is er binnen een zelfsturend team is er veel individuele vrijheid. Het respecteren van elkaars verantwoordelijkheden en bevoegdheden is een belangrijke voorwaarde binnen een zelfsturend team (Eikenaar & Leppers, 2011). Echter kunnen ieders kwaliteiten en competenties van grote waarde zijn in teamverband. Om elkaar zo goed mogelijk te ondersteunen, kan bijvoorbeeld een systeem worden opgesteld om kwaliteiten van collega's te identificeren en vast te leggen (Eikenaar & Leppers, 2011). Een systeem waarbij functiebeschrijvingen van collega's overzichtelijk gemaakt worden, biedt de mogelijkheid om elkaar snel te vinden en elkaar te helpen en te ontwikkelen. Dit is indirect van invloed op de keuzeruimte van de slb. Direct van invloed op de beleidsvrijheid van de slb, zijn de collega's met wie de slb in de praktijk samenwerkt (Vinzant & Crothers, 1980). Als een politieagent samen met een collega de straat op moet die heel erg van de regels is, zal hij andere keuzes maken dan wanneer hij met een collega is die regels meer als richtlijnen ziet. Directe collega's zijn van invloed op de keuzemogelijkheden die street-level bureaucrats ervaren.

Collega's kunnen ook werkzaam zijn bij een andere organisatie. Wanneer zij dezelfde functie hebben en soortgelijke taken uitvoeren, kan de beleidsvrijheid ook door indirecte collega's beïnvloed worden. In het geval van de buurtsportcoach kan een collega van gemeente X dezelfde soort taken

uitvoeren als de buurtsportcoach bij gemeente Y. Zij zijn niet direct op elkaar van invloed, maar kunnen door vergelijkend onderzoek of samenwerkingen met elkaar in aanraking komen. Wanneer een buurtsportcoach bij gemeente X goede resultaten laat zien op bepaald beleid, kan gemeente Y geïnteresseerd zijn en in contact komen met deze collega.

3.3.10 Selectie

In de paragraaf wordt een selectie van de factoren gemaakt. Niet iedere factor is namelijk van toepassing op de operationele ruimte van de buurtsportcoach. Voor het onderzoek luidt de doelstelling: *Inzicht verkrijgen in de operationele ruimte van de buurtsportcoaches en de invloed hiervan op de mate van beleidsvrijheid, ten einde aanbevelingen te kunnen doen aan gemeenten voor het creëren van een gewenste werkomgeving met gecontroleerde beleidsvrijheid.* Om de operationele context van de buurtsportcoach in kaart te brengen, zijn niet alle factoren die van invloed zijn op de beleidsvrijheid van de street-level bureaucrat van belang voor het onderzoek. De functie van een slb kan verschillen van politieagent tot leraar tot (in dit geval) de buurtsportcoach. Sommige factoren zijn meer functieafhankelijk en zijn voor dit onderzoek niet zo relevant. In de volgende alinea's worden de keuzes voor het niet meenemen van bepaalde factoren onderbouwd.

De factor 'wet & rechtbanken' wordt niet verder meegenomen in het onderzoek. De wet schrijft regels voor waar alle burgers zich aan moeten houden. Echter hebben burgers veelal geen directe kennis van de wet. Voor de slb is dit functieafhankelijk. Een politieagent zal beter op de hoogte zijn van zijn handelingsmogelijkheden binnen de wet, dan een buurtsportcoach. Het kader waarbinnen een buurtsportcoach zijn beleidsvrijheid kan toepassen, is veel minder groot dan het kader van bijvoorbeeld een politieagent. Waar de politie beschikt over een geweldsmonopolie is een buurtsportcoach een combinatiefunctionaris die sport en bewegen verbindt aan een andere maatschappelijke sectoren. Activiteiten van de buurtsportcoach zijn ook niet zo juridisch gevoelig als het werk van de politie. Voornamelijk privacy wetten, zoals de nieuwe AVG wet, zijn voor buurtsportcoaches relevant. Burgers kunnen in beroep gaan tegen beslissingen van de politie maar niet of zelden tegen die van een buurtsportcoach. Rechtbanken worden daarom ook buiten de analyse gehouden.

De factor 'media' wordt slechts minimaal meegenomen in het vervolg van het onderzoek. Het is een te grote factor die een hele nieuwe onderzoeksvraag zou opleveren: In hoeverre is de media van invloed op de beleidsvrijheid van de street-level bureaucrat? Een (klassieke en sociale) media analyse is niet mogelijk in het tijdsbestek van het onderzoek. Wel zal aan de respondenten worden gevraagd in hoeverre zij het idee hebben dat de media hun keuzeruimte beïnvloed. Echter gaat het hierbij enkel om de interpretatie van de respondent.

De factor 'externe variabelen' wordt ook niet meegenomen in het onderzoek. Externe invloeden kunnen zo breed zijn, dat het onmogelijk is deze allemaal mee te nemen. Het is een factor die indirect van invloed kan zijn op de andere factoren, waardoor deze alsnog indirect wordt meegenomen. Bijvoorbeeld de gemoedstoestand van een persoon binnen de doelgroep kan van invloed zijn op hoe hij zich gedraagt en daarmee de keuzes van de slb beïnvloeden. Echter valt dit resultaat dan onder de factor 'doelgroep'. Wanneer respondenten na het interview het idee hebben dat er nog iets anders van invloed is op hun beleidsvrijheid, wordt daar de ruimte voor geboden, en zal er in de analyse gekeken worden of het valt onder één van de factoren.

4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt de methode van dataverzameling besproken. Allereerst wordt de onderzoeksstrategie behandeld, waarna de verbinding wordt gelegd met de manier van data verzamelen. Vervolgens worden de cases beargumenteerd die zijn gekozen voor het vergelijkend onderzoek. Na de caseselectie worden de belangrijkste variabelen geoperationaliseerd en tot slot wordt het onderzoek verantwoord aan de hand van de validiteit en betrouwbaarheid.

4.1 Onderzoeksstrategie

Voor het bepalen van de onderzoeksstrategie staat centraal hoe de onderzoeksvraag het best beantwoord kan worden. De onderzoeksvraag luidt: *In hoeverre is de operationele ruimte van invloed op de mate van de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach?* Om hier antwoord op te kunnen geven is gekozen voor een casestudy. Een casestudy is een kwalitatieve onderzoeksvorm, waarin verschillen methoden worden gebruikt om een sociaal fenomeen te beschrijven (Bleijenbergh, 2013). *“Kwalitatief onderzoek richt zich op het verzamelen en interpreteren van talig materiaal om op basis daarvan uitspraken te doen over een (sociaal) verschijnsel in de werkelijkheid”* (Bleijenbergh, 2013). Het is niet mogelijk om aan de hand van kwantitatief onderzoek voldoende diepgang te krijgen in het sociaal verschijnsel. De manier van dataverzameling bestaat uit literatuurstudie, documentanalyse en interviews. De data wordt toegepast op een theoretisch raamwerk, wat het onderzoek deductief van aard maakt (Bleijenbergh, 2013). De dataverzameling wordt in de volgende alinea verder uiteengezet.

4.2 Dataverzameling

De strategie voor het verzamelen van data bestaat uit verschillende onderdelen. Allereerst heeft er literatuurstudie plaatsgevonden. Wetenschappelijk bronnen zijn verzameld en bestudeerd om een raamwerk te creëren voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Vervolgens heeft er documentanalyse plaatsgevonden en zijn interviews afgenomen om meer diepgang te creëren in het onderzoek. De dataverzameling vindt plaats voor de verschillende gemeenten van de regio Noordoost Brabant. Door de resultaten vervolgens naast elkaar te leggen, is het mogelijk om conclusies te trekken over de invloed van de operationele context op de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach.

Allereerst heeft er literatuurstudie plaatsgevonden. Het theoretisch kader vormt de basis voor het wetenschappelijk onderzoek. Uit deze studie kwamen factoren naar voren die van invloed zijn op de beleidsvrijheid van de street-level bureaucrat. Sommige van deze factoren zijn samengevoegd, extra benadrukt of juist weggelaten. De uiteindelijke selectie geeft de factoren weer die de operationele context van de buurtsportcoach vormen voor het onderzoek, waarvan verwacht wordt dat ze het meest relevant zijn. De literatuur geeft een theoretische benadering van het vraagstuk en

biedt daarmee de basis voor het methodologisch kader en de analyse. De beleidsdocumenten en interviews geven meer kennis over de praktijk.

De beleidsdocumenten leveren belangrijke informatie over de praktijk. Aan de hand van beleidsdocumenten kunnen factoren van de operationele context in kaart worden gebracht. Organisatiekenmerken, de positie van het management, het beleid en de beschikbare middelen kunnen door het lezen van beleidsstukken en nota's een indruk geven van de operationele context waarin de buurtsportcoach werkzaam is.

Op basis van literatuurstudie zijn interviewvragen geformuleerd. De geformuleerde interviewvragen vormen de structuur van het interview. Interviews bieden de mogelijkheid om factoren uit de wetenschappelijke literatuur te toetsen. Het belang van interviews ligt in de diepgang die deze manier van data verzamelen biedt. Voor het onderzoek zijn buurtsportcoaches van verschillende gemeente in de regio gesproken. Er is gekozen voor semigestructureerde interviews. Bij een semigestructureerd interview zijn de hoofdlijnen verwerkt in vooraf opgestelde vragen. Gedurende het interview is er ruimte om de vragen uit te breiden en door te vragen op de antwoorden. Er mag worden afgeweken van de volgorde van de vragen. De semigestructureerde interviewgide is toegevoegd als bijlage 1. Na de interviews te hebben afgenomen met de respondenten, zijn deze getranscribeerd. De transcripten zijn vervolgens geanalyseerd op de inhoud. De respondenten worden niet bij naam genoemd, maar elkaar bij functie en de gemeente waar ze werkzaam zijn. In de tekst wordt verwezen naar respondent + nummer (zie Tabel 4). In het analysehoofdstuk wordt de verzamelde data gekoppeld aan het theoretisch kader en worden verbindingen gemaakt tussen de theorie en praktijk.

4.3 Caseselectie

De caseselectie voor het onderzoek is gebaseerd op de regio Noordoost Brabant, omdat de gemeente Meierijstad in deze regio samenwerkingsverbanden heeft met verschillende gemeenten. Er is al contact vanuit de gemeente Meierijstad met gemeenten in deze regio, waardoor het me een goede ingang leek. Er zijn 17 gemeenten benaderd voor het houden van een interview (Tabel 3). De interviews worden met de buursportcoaches gehouden die sport en bewegen combineren met een willekeurige sector, en dus willekeurige doelgroepen. Volgens de afdeling Sport van gemeente Meierijstad worden de taken van de combinatiefunctionaris niet zo gekaderd dat ze enkel op sport of onderwijs zitten, maar heeft de functie van buurtsportcoach een bredere insteek en dient de buurtsportcoach vaak meerdere doelgroepen tegelijkertijd. De geïnterviewde buurtsportcoaches zijn per deelnemende gemeente weergegeven in Tabel 4. De gemeenten zijn gesorteerd op inwoneraantal, en onderverdeeld in 'klein' (tot 20.000 inwoners), 'middel' (20-50.000) en 'groot' (>50.000). Al snel werd duidelijk dat de kleinere gemeenten veelal geen buurtsportcoach hadden of niet in de mogelijkheid waren een

afspraken in te plannen. De respondenten zijn daarom, met uitzondering van de gemeente Boekel, verspreid onder de middelgrote en grote gemeenten. De middelgrote gemeenten die wel over een buurtsportcoach beschikten, zijn willekeurig gevraagd of er meerdere respondenten beschikbaar waren, vandaar het verschil in aantal respondenten. De grote gemeenten waren goed bereikbaar en vanwege de grootte is bewust gekozen om minimaal twee respondenten te selecteren voor het onderzoek.

Gemeente	Grootte	Inwonersaantal
Boekel	Klein	10.502
Mill en Sint Hubert	Klein	10.824
Sint Anthonis	Klein	11.582
Grave	Klein	12.395
Haaren	Klein	14.103
Landerd	Klein	15.332
Laarbeek	Middel	22.088
Cuijk	Middel	24.911
Vught	Middel	26.418
Sint-Michielsgestel	Middel	28.673
Boxmeer	Middel	28.853
Bernheze	Middel	30.550
Boxtel	Middel	30.666
Uden	Middel	41.725
Meerijstad	Groot	80.148
Oss	Groot	90.951
's-Hertogenbosch	Groot	153.434

Tabel 3 Benaderde gemeenten

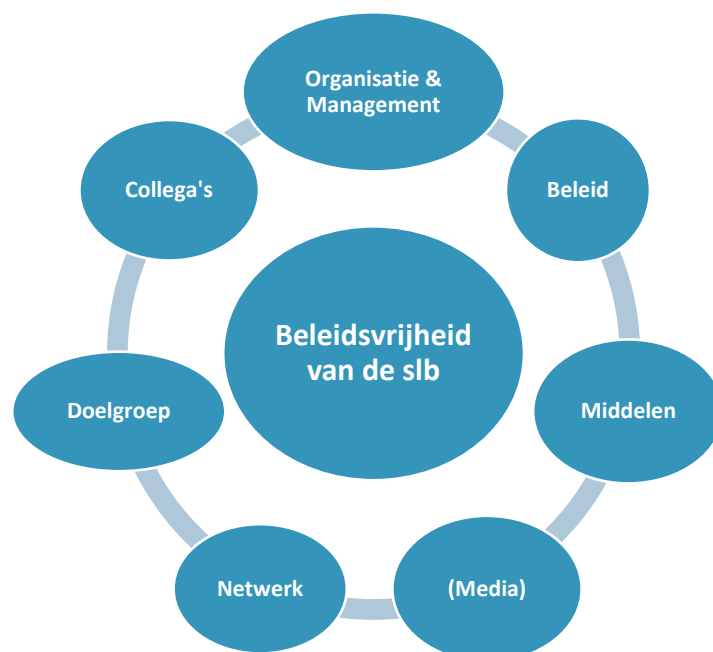
Gemeente	Grootte	Inwonersaantal	Verwijzing in het onderzoek	Aantal respondenten
Boekel	Klein	10.502	Respondent 1	1
Laarbeek	Middel	22.088	Respondent 2 Respondent 3	2
Cuijk	Middel	24.911	Respondent 4 Respondent 5	2

Vught	Middel	26.418	Respondent 6	1
Sint-Michielsgestel	Middel	28.673	Respondent 7	2
			Respondent 8	
Uden	Middel	41.725	Respondent 9	1
Meerijstad	Groot	80.148	Respondent 10	2
			Respondent 11	
Oss	Groot	90.951	Respondent 12	2
			Respondent 13	
's-Hertogenbosch	Groot	153.434	Respondent 14	2
			Respondent 15	
Totaal aantal respondenten				15

Tabel 4 Caseselectie

4.4 Operationalisatie

In het theoretisch kader zijn verschillende factoren uiteengezet die van invloed kunnen zijn op de beleidsvrijheid van de street-level bureaucrat. Voor het onderzoek is een selectie gemaakt van factoren die specifiek op de buurtsportcoach van toepassing zijn. Om de invloed van deze factoren te onderzoeken, moeten de factoren worden geoperationaliseerd. *“Operationaliseren is het meetbaar maken van theoretische begrippen”*, in dit geval de factoren, om de stap van theorie naar empirie te maken (Van Thiel, 2010). De factoren die van invloed zijn op de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach zijn weergegeven in Figuur 3.



Figuur 2 Operationele context buurtsportcoach

Om de beleidsvrijheid (de afhankelijke variabele) en de factoren (de onafhankelijke variabelen) te onderzoeken in de werkelijkheid, zijn per factor indicatoren opgesteld. De indicatoren geven handvaten om te onderzoeken op welke manier de factor van invloed kan zijn op de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach. De indicatoren van de afhankelijke variabele geven aan op welke manier de mate van beleidsvrijheid kan worden onderzocht. In de Tabel 5 zijn de variabelen met bijbehorende indicatoren weergegeven. Vervolgens worden de variabelen los van elkaar verder uitgelegd en volgt er een kolom met interviewvragen per indicator na iedere behandelde factor.

Factor	Indicator
1. Beleidsvrijheid	• Vaste procedures • Ruimte voor eigen invulling
2. Organisatie & Management	• Sturingsmechanisme • Betrokkenheid
3. Beleid	• Doelstellingen • Speerpunten • Duidelijkheid • Meetbaarheid
4. Middelen	• Financieel • Personeel • Ontwikkeling
5. Media	• Type media
6. Netwerk	• Relevante partners • Houding van de partners
7. Doelgroep	• Direct contact • Houding doelgroep
8. Collega's	• Directe collega's • Indirecte collega's

Tabel 5 Variabelen met indicatoren

4.4.1 Beleidsvrijheid

De afhankelijke variabele van het onderzoek is beleidsvrijheid. Beleidsvrijheid is de ruimte van een uitvoeringsambtenaar om te kiezen tussen verschillende handelingsmogelijkheden in direct contact met de doelgroep. Ruimte om te kiezen tussen verschillende handelingsmogelijkheden is nodig om het

beleid aan te laten sluiten op de situatie die zij aantreffen in de uitvoering. Het gaat daarbij om de keuzeruimte omtrent *welke* taken hij uitvoert en *hoe* hij deze taken uitvoert. Als voor één van de twee onderdelen geldt, dat de bsc verplichte procedures volgt, dan levert hij hier in op zijn beleidsvrijheid. De keuzeruimte wordt dan beperkt. Indien de bsc zelf mag bepalen wat hij wil doen en hoe hij dat wil doen, is er een hoge mate van beleidsvrijheid. De volgende indeling is gemaakt om de mate van beleidsvrijheid vast te stellen:

1. Hoog	Beleidsvrijheid is hoog, bij ruimte om: - Eenvoudig nieuwe taken op te nemen - Invulling te geven aan de taak en beslissingen te nemen
2. Beperkt	Beleidsvrijheid is beperkt, bij enkel ruimte om: - Beperkt aantal taken op te nemen, of; - Beperkte invulling te geven aan een taak
3. Laag	Beleidsvrijheid is laag, bij enkel ruimte om: - Beperkt aantal taken op te nemen, en; - Beperkte invulling te geven aan de taak

Tabel 6 Operationalisatie beleidsvrijheid

Het is verwarrend de respondent direct te vragen naar de beleidsvrijheid die hij of zij ervaart. Vandaar dat er twee indicatoren zijn opgesteld: *vaste procedures* en *keuzemogelijkheden*. Om de respondent te introduceren met het onderzoek, is de vraag gesteld: In hoeverre voelt u uzelf vrij in de keuzes die u maakt als u in direct contact staat met de doelgroep? Vervolgens zijn concrete vragen per indicator gesteld.

Allereerst de indicator 'vaste procedures'. De buurtsportcoach wordt gevraagd in hoeverre vast staat wat hij of zij met de doelgroep moet doen. Als er vaste taken zijn en de bsc slechts beperkt nieuwe taken op kan pakken, heeft de buurtsportcoach beperkte beleidsvrijheid. Indien de invulling van deze taken ook vast ligt, en er dus vaste taken en vaste procedures zijn, is er sprake van lage beleidsvrijheid.

De tweede indicator 'keuzemogelijkheden' is de tegenhanger van eerste indicator. Voor deze indicator wordt de respondent gevraagd in welke mate hij de ruimte heeft om zelf te bepalen welke taken hij wil uitvoeren. De vervolgvraag luidt: In hoeverre bent u vrij om te bepalen hoe u deze taken uitvoert? Indien de er veel keuzemogelijkheden zijn en geen vaste procedures, is de beleidsvrijheid hoog. De twee indicatoren van beleidsvrijheid schetsen een beeld van wat er vast ligt, en over welk deel de buurtsportcoaches vrijheid hebben om eigen keuzes te maken.

Factor	Indicator	Interviewvragen
1. Beleidsvrijheid	• Vaste procedures	• In hoeverre staat vast wat u met de doelgroep moet doen? • In hoeverre zijn er vast procedures die u moet doorlopen in de keuzes die u maakt?
	• Keuzeruimte	• In welke mate bent u vrij om te kiezen welke taken u uitvoert? • In welke mate bent u vrij om te bepalen hoe u deze activiteiten uitvoert?

Tabel 7 Afhankelijke variabele met indicatoren en interviewvragen

4.4.2 Organisatie en management

De factor 'organisatie en management' bestaat uit twee onderdelen 'de organisatie' en 'het management'. De onderdelen zijn samengevoegd tot één factor, omdat het management onder de organisatie valt en deze nauw aan elkaar verbonden zijn. Het management stelt namens de organisatie de richtlijnen en regels vast waar werknemers zich aan moeten houden. Met organisatie wordt de gemeente en bijbehorende afdeling bedoeld of de tussenorganisatie waarbij de buurtsportcoach werkzaam is.

Onder het management vallen de managers of leidinggevendenden van de buurtsportcoach binnen de organisatie. Wanneer de structuur van de organisatie duidelijk is, kan er al een beeld ontstaan over de sturingsvorm. Met de sturingsvorm worden de interne verhouding bedoeld tussen het management en de buursportcoach. Het organogram van de organisatie kan aanduiden dat er een strenge hiërarchie is of dat er juist sprake is van meer horizontale relaties. Echter is dit puur theoretisch; een organisatie kan een hiërarchische organisatiestructuur hebben, maar in de praktijk horizontaal gestuurd worden. De indicator 'sturingsvorm' gaat over de relatie van de buurtsportcoach met het management: wordt er top-down of bottom-up gestuurd bij de ontwikkeling van beleid? Om vast te stellen welke sturingsvorm van toepassing is, wordt de respondent gevraagd in hoeverre hij

betrokken wordt in het beleidsontwikkelingsproces en in hoeverre input gehoord en daadwerkelijk verwerkt wordt? De antwoorden op deze vragen bepalen hoe er gestuurd wordt binnen de organisatie. Er worden vier gradaties van sturing onderscheiden (Van Amelsvoort & Scholtes, 1993). De gradaties geven aan in welke mate de bsc nieuwe taken naar zich toe kan trekken en hier invulling aan kan geven. Het stellen van doelen gebeurt in alle gevallen door de organisatie en/of tussenorganisatie. De gradaties van sturing zijn: (1) zelfsturing: het team mag zelfstandig beslissen; (2) bottom-up: het team geeft advies aan het management; (3) top-down: het management beslist zelfstandig; en (4) hybride: het management beslist in overleg met het team. Vanuit de sturingsvorm wordt de houding van het management onderzocht.

Als tweede wordt de indicator 'betrokkenheid management' aangeduid. Met de betrokkenheid van het management wordt geduid op de houding van de manager(s) tegenover de buurtsportcoach. De leidinggevende is het directe aanspreekpunt van de buurtsportcoach. Wanneer beleid onduidelijk is, is het van belang dat de buurtsportcoach bij zijn manager terecht kan. Betrokkenheid van het management kan enerzijds positief zijn, maar anderzijds een negatief effect hebben op de beleidsvrijheid. Voor het bereiken van de doelen van de organisatie is het goed dat het management betrokken is bij de uitvoering, maar tegelijkertijd gaat dit ten koste van de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach. Het management kan zo doelgericht sturen, dat er geen ruimte voor eigen keuzes overblijft voor de buurtsportcoach. De respondent zal gevraagd worden de houding van zijn manager(s) te omschrijven en aan te geven in hoeverre betrokkenheid van invloed is op de beleidsvrijheid in het directe contact met de burger. Voor de gemeente is het relevant om te weten in welke mate betrokkenheid door de respondenten als positief of negatief ervaren wordt.

Factor	Indicator	Interviewvragen
2. Organisatie & Management	Sturingsvorm (omtrent beleidsontwikkeling)	- Wie ziet u als uw leidinggevende(n)? - In hoeverre wordt u door het management meegenomen in de ontwikkeling van beleid? - In welke mate is er ruimte voor input? En wordt er iets mee gedaan? - Hoe beïnvloedt dit uw beleidsvrijheid?

	Eigenschappen management	- Hoe zou u uw leidinggevende(n) omschrijven? - In hoeverre is/zijn uw manager(s) betrokken bij de uitvoering? - In hoeverre ervaart u de betrokkenheid als positief of negatief voor uw beleidsvrijheid?
--	--	---

Tabel 8 Factor 'Organisatie & Management' met indicatoren en interviewvragen

4.4.3 Beleid

Onder de factor 'beleid' worden alle toonaangevende documenten bedoeld op lokaal en netwerk niveau. Met deze factor wordt achterhaald in hoeverre de buurtsportcoach rekening houdt met beleid in het toepassen van beleidsvrijheid. Indicatoren zijn: doelstellingen, speerpunten, meetbaarheid en duidelijkheid van het beleid.

De indicator 'doelstellingen' geeft aan wat de centrale gedachte achter het beleid is en wat het management ermee wil bereiken. De respondent zal gevraagd worden welke beleidsdocumenten van toepassing zijn op zijn werk. Daarna zal gevraagd worden in hoeverre hij op de hoogte is van de doelstellingen in deze documenten. Indien de respondent op de hoogte is, wordt gevraagd op welke manier de doelstellingen zijn keuzeruimte beïnvloeden.

De tweede indicator is 'speerpunten'. Speerpunten geven aan op welke manier de doelstellingen bereikt moeten worden. De doelstellingen en speerpunten volgen uit de documentanalyse. De respondent zal niet gevraagd worden naar 'dé speerpunten', omdat dit verwarring op kan leveren. De vragen zijn daarom geformuleerd als 'Weet u hoe de doelstellingen bereikt moeten worden?' en 'Hoe past u dit toe in de keuzes die u maakt in het directe contact met de doelgroep?'. In zelfsturende teams is het gebruikelijk dat leden zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen van speerpunten. Speerpunten behoren dan niet meer puur tot de operationele ruimte. Na de analyse zal besloten worden wat er met deze indicator gebeurt.

De derde indicator is 'meetbaarheid'. Uiteindelijk is het van belang dat de speerpunten in praktijk worden gebracht en de doelstellingen behaald worden. Om dit te analyseren moet het beleid meetbaar zijn. De buurtsportcoaches zal gevraagd worden of ze weten of, en zo ja 'hoe', hun prestaties gemeten worden. Als de organisatie bijvoorbeeld aan de hand van vaste maatstaven de prestaties van buurtsportcoaches meet, kunnen zij hun keuzes hiervan af laten hangen. De respondent zal gevraagd

worden op welke manier hij rekening houdt met eventuele prestatiemeting, in de keuzes die hij maakt in het directe contact met de klant. Wijst de respondent bijvoorbeeld oudergesprekken af omdat deze niet meetellen als activiteit? Of verwijst hij burgers niet door, omdat het aantal doorverwijzingen gemeten wordt vanuit de gemeente?

Tot slot wordt de respondent naar de 'duidelijkheid' van het beleid gevraagd. In hoeverre zijn de doelstellingen, en is de manier waarop deze behaald moeten worden en gemeten worden, voldoende duidelijk? Het is van belang om te weten of de duidelijkheid van het geformuleerde beleid van invloed is op het directe contact dat de buurtsportcoach heeft met de doelgroep. Bijvoorbeeld, wanneer doelstellingen ambigu zijn, kunnen buurtsportcoaches zelf invulling geven aan het beleid. Wanneer het beleid duidelijk is en er concrete handvaten instaan voor de buurtsportcoach wordt de beleidsvrijheid ingeperkt. De respondent zal gevraagd worden naar de duidelijkheid van de indicatoren 'doelstellingen', 'speerpunten' en 'meetbaarheid'. De vragen die bij de indicator 'duidelijkheid' horen, zijn van toepassing op de andere indicatoren van de factor beleid. Om deze reden is de indicator niet apart meegenomen in de interviewguide, maar is de indicator verwerkt in de vragen van de andere indicatoren (zie Bijlage 1).

Factor	Indicator	Interviewvragen
3. Beleid	Doelstellingen	- Welke beleidsdocumenten zijn bepalend voor uw werk? - In hoeverre bent u op de hoogte van de doelstellingen uit het beleid? - In hoeverre beïnvloeden doelstellingen uw keuzes tijdens de uitvoering?
	Speerpunten	- Weet u hoe de doelstellingen bereikt moeten worden? - In hoeverre past u dit toe in de keuzes die u maakt in het directe contact met de doelgroep?
	Meetbaarheid	Worden er resultaten van uw werkzaamheden/ prestaties gemeten?

		• In hoeverre houdt u rekening met prestatiemeting in de keuzes die u maakt in de uitvoering?
	• Duidelijkheid	• In hoeverre zijn de doelstellingen voldoende <i>duidelijk</i> voor u? • In hoeverre is voldoende <i>duidelijk</i> hoe u de speerpunten in de praktijk moet toepassen? • In hoeverre is de prestatiemeting van het beleid voldoende <i>duidelijk</i>?

Tabel 9 Factor 'Beleid' met indicatoren en interviewvragen

4.4.4 Middelen

De factor 'middelen' beschrijft de invloed van *financiële middelen*, *personele middelen* en *kennisontwikkeling* op de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach in het directe contact met de burger. In het geval van een tekort aan middelen: onvoldoende financiële middelen, onderbezetting en onvoldoende (kennis)ontwikkeling, kan de buurtsportcoach copingstrategieën ontwikkelen om met de druk om te gaan. Bijvoorbeeld het groeperen van soortgelijke gevallen, waardoor routinewerk mogelijk is voor makkelijke zaken en er meer tijd overblijft voor complexe zaken. Of het herdefiniëren van beleid, door doelen en speerpunten zelf te ordenen of te wijzigen, waardoor uitgangspunten van beleid niet in praktijk worden toegepast op de doelgroep. Wanneer er geen tekort aan middelen is, wordt verwacht dat deze factor geringe invloed heeft.

Allereerste de indicator 'financiële middelen'. Onder financiële middelen valt bijvoorbeeld het budget dat beschikbaar is voor het organiseren van activiteiten. Het beschikbare budget is een gegeven, maar in hoeverre dit voldoende is voor de activiteiten van de buursportcoach zal door middel van interviews achterhaald worden. Wanneer er een beperkt budget beschikbaar is, moet de buursportcoach keuzes maken wanneer een burger vraagt om een bepaald type activiteit. De mate van beleidsvrijheid rondom het proces wordt dan negatief beïnvloed, want er zijn beperktere mogelijkheden om de doelgroep te dienen. De bsc wordt beperkt in het op zich nemen van nieuwe taken of de invulling hiervan. De respondent wordt gevraagd in hoeverre hij het idee heeft dat zijn beleidsvrijheid beïnvloed wordt door de financiële middelen.

De tweede indicator is 'personele middelen'. Met personele middelen wordt het aantal buurtsportcoaches bedoeld. De respondent wordt gevraagd of hij voldoende collega's heeft. Net als bij een tekort aan financiële middelen kunnen bij een tekort aan personele middelen (collega's) routines ontwikkeld worden door de buurtsportcoaches. Wanneer een buurtsportcoach bijvoorbeeld een aantal extra handen mist tijdens de activiteit, moet hij er toch voor zorgen dat alles soepel loopt. Wat als hij te maken heeft met vervelende jongeren? Hoe zorgt de buurtsportcoach ervoor dat deze jongeren niet van invloed zijn op de activiteit? De buurtsportcoach kan ervoor kiezen om de activiteit stil te leggen, de groep naar huis te sturen of niet ingrijpen. Wanneer er meerdere buurtsportcoaches aanwezig zouden zijn, zou er bijvoorbeeld eerder kunnen worden ingegrepen of zou er een betere indicatie gemaakt kunnen worden van de vervelende jongeren en zou er niemand onterecht naar huis worden gestuurd. Het maken van deze keuzes wordt beïnvloed door het aantal personele middelen en wordt daarom meegenomen in het interview.

'Kennis en persoonlijke ontwikkeling' is de derde indicator. Het is belangrijk te achterhalen in welke mate de bsc de mogelijkheid heeft zich te ontwikkelen. De buurtsportcoach moet de mogelijkheid hebben zich te kunnen ontwikkelen, zodat de uitvoering verbeterd wordt. Kennisontwikkeling bij de buurtsportcoach kan door de organisatie of het netwerk gestimuleerd worden door trainingen aan te bieden of opleidingen te faciliteren. Persoonlijke ontwikkeling van de buurtsportcoach kan gestimuleerd worden vanuit de organisatie, het management of het netwerk, door gesprekken te houden met de buurtsportcoach. Bijvoorbeeld door het inplannen van functioneringsgesprekken of door het opstellen van een persoonlijk leerplan. De respondent zal gevraagd worden in welke mate er aan kennis en persoonlijke ontwikkeling gedaan wordt, en hoe dat zijn keuzeruimte in het directe contact met de doelgroep beïnvloedt.

Factor	Indicator	Interviewvragen
4. Middelen	Financieel	- Heeft u voldoende financiële middelen om uw werk uit te voeren? - Hoe is dat van invloed op uw beleidsvrijheid?
	Personeel	In hoeverre heeft u het idee dat u onder- of overbezet bent?

		Hoe beïnvloedt dat uw beleidsvrijheid in het directe contact met de doelgroep?
	Kennis en persoonlijke ontwikkeling	- In hoeverre wordt er aan kennis en persoonlijke ontwikkeling gedaan vanuit de organisatie? - Hoe beïnvloedt dat uw mate van beleidsvrijheid?

Tabel 10 Factor 'Middelen' met indicatoren en interviewvragen

4.4.5 (Media)

Media zijn volgens de theorie ook van invloed op de beleidsvrijheid van de street-level bureaucrat. De media kunnen bepaalde zaken aan het licht stellen en vervolgens sturen op verandering. Aan de hand van de media, ben ik ook tot dit onderzoek gekomen. In de media was veel aandacht voor jeugdzorg de laatste tijd. De gemeente Meierijstad zag in de problematiek rondom jeugdzorg een rol voor de buurtsportcoach weggelegd. De mediadruk omtrent jeugdzorg heeft geleid tot het initiatief voor het samenwerkingsverband regio Noordoost Brabant (persoonlijke communicatie, Van den Hurk). De media zijn van invloed op de operationele context van de buurtsportcoach: er is een netwerk gevormd. Echter is het de vraag of de media ook direct effect heeft op de beleidsvrijheid van de bsc. Alleen de ervaringen van de buurtsportcoach met de factor media worden meegenomen in het onderzoek. Indien de rol van de media volledig mee zou worden genomen in het onderzoek zou een media analyse nodig zijn van de klassieke media, als kranten, radio en televisie, en de moderne sociale media. Hierdoor zou het onderzoek te groot worden voor het tijdbestek dat er beschikbaar is. De buurtsportcoach zal dus enkel gevraagd worden met welke type(n) media hij in aanraking komt, en in hoeverre dit van invloed is op de keuzevrijheid van de respondent. Is de respondent bang voor 'the power of social media' na een verkeerde doorverwijzing, of houdt de buurtsportcoach zich heel erg aan bepaalde vaste procedures houdt, zodat, wanneer er mediaophef ontstaat, hij hierop terug kan vallen. Verwacht wordt dat de media enkel een indirecte rol zal spelen in dit onderzoek. De factor media wordt daarom minimaal meegenomen in de interviews.

Factor	Indicator	Interviewvragen
5. Media	Type media	Met welke type(n) media komt u in aanraking?

		• Voelt u zich gestuurd door de media in het maken van keuzes?
--	--	--

Tabel 11 Factor 'Media' met indicator en interviewvraag

4.4.6 Netwerk

De vijfde factor is het netwerk waarin de buurtsportcoach actief is. Met de factor netwerk worden de relevante partners, buiten de eigen organisatie, bedoeld, waarmee de buursportcoaches samenwerken. Netwerksturing wordt steeds meer door de overheid gebruikt om zorg te dragen voor sociale vraagstukken. Het onderzoek focust zich op de gemeenten uit de regio Noordoost Brabant waar de gemeente Meierijstad vaker mee samenwerkt. 'Relevante partners' en 'Houding partners' vormen de indicatoren voor deze factor. Met deze indicatoren worden de partners bedoeld binnen het netwerk en de eventueel toekomstige partners die nog niet officieel in het netwerk zitten. Buurtsportcoaches samen met veel verschillende organisaties. Wanneer de partners van de respondenten in kaart zijn gebracht, zal de buurtsportcoach gevraagd worden naar de houding van deze partners. Stuur het netwerk bijvoorbeeld de bsc een bepaalde richting in of worden de buurtsportcoaches vrijgelaten in hun taken en de invulling hiervan? De antwoorden op deze vragen geven aan in welke mate de houding van het netwerk van invloed is op de beleidsvrijheid van de respondent.

Factor	Indicator	Interviewvragen
6. Netwerk	• Relevante partners	• Met welke organisaties werkt u samen in de uitvoering?
	• Houding partners	• Hoe ervaart u de houding van deze partners? • In hoeverre voelt u zich hierdoor beïnvloed in het maken van keuzes?

Tabel 12 Factor 'Netwerk' met indicatoren en interviewvragen

4.4.7 Doelgroep

Voor het onderzoek is de factor 'doelgroep' meegenomen. De doelgroep wordt gevormd door de burgers waar de buursportcoach direct mee in aanraking komt tijdens de uitvoering. Het direct contact met de doelgroep en de houding van de doelgroep vormen de indicatoren van deze factor. Het is van belang dat de buurtsportcoach weet wie de doelgroep is en welke kenmerken daarbij horen (ouderen, (probleem)jongeren, moeilijke thuissituatie, etc.). De doelgroep heeft namelijk bepaalde

verwachtingen bij een buurtsportcoach en andersom. De respondenten worden gevraagd hoe de doelgroep zich opstelt tegenover hen. Vervolgens wordt gevraagd op welke manier de doelgroep invloed probeert uit te oefenen op de keuzeruimte van de respondent, en in hoeverre de doelgroep daarin slaagt. Probeert de doelgroep de buurtsportcoach te sturen in wat ze gaan doen en hoe dat zal gebeuren, of bemoeien ze zich niet met de keuzes van de bsc.

Factor	Indicator	Interviewvragen
7. Doelgroep	• Direct contact	• Met welke burgers staat u in direct contact? • Wat kenmerkt deze doelgroep?
	• Houding doelgroep	• Welke houding neemt de doelgroep aan tegenover u? • In hoeverre probeert de doelgroep invloed uit te oefenen op uw beleidsvrijheid? • En in welke mate slagen zij daarin?

Tabel 13 Factor 'Doelgroep' met indicatoren en interviewvragen

4.4.8 Collega's

Onder de factor 'collega's' worden de directe en indirecte collega's van de buurtsportcoach bedoeld. De directe collega's zijn de buurtsportcoaches binnen dezelfde organisatie en veelal binnen dezelfde afdeling, of zelfs binnen hetzelfde team. De indirecte collega's hoeven niet bij dezelfde organisatie werkzaam te zijn, maar moeten wel dezelfde functie hebben, namelijk die van buurtsportcoach. Indirecte collega's zijn bijvoorbeeld buurtsportcoaches van andere gemeenten.

Allereerst de indicator 'directe collega's'. De respondent zal gevraagd worden wat voor contact hij of zij met collega's heeft. Directe collega's kunnen elkaar op hun gedrag aanspreken en elkaars ervaringen delen tijdens het werk of tijdens een vergadering of bespreking. Tijdens een bijeenkomst kunnen zij situaties met elkaar bespreken om elkaars mening te horen en ervaringen uit te wisselen. Uitkomsten uit deze bijeenkomsten kunnen door de buurtsportcoaches worden overgenomen in de uitvoering. Bijvoorbeeld bepaald routinewerk, waardoor de buurtsportcoach minder tijd kwijt is aan de eenvoudige zaken en meer tijd heeft voor de complexere zaken. Indien een collega de ander (tijdens een bijeenkomst of tijdens het werk) wijst op een bepaalde manier van handelen. Door bijvoorbeeld bepaalde keuzes af of aan te raden en situaties op een bepaalde manier te interpreteren, kan dat van

invloed zijn op de mate van beleidsvrijheid. De respondent wordt gevraagd op welke manier directe collega's elkaars keuzeruimte proberen te beïnvloeden en hoe de respondent hier mee omgaat.

De tweede indicator is 'indirecte collega's'. Indirecte collega's kunnen bijvoorbeeld door vergelijkbare activiteiten of een samenwerking met elkaar in aanraking worden gebracht. Wanneer een buurtsportcoach bij gemeente X goede resultaten laat zien op bepaald beleid, kan gemeente Y geïnteresseerd zijn en ze met elkaar in contact brengen. Uit het delen van ervaringen met beleidsvrijheid kunnen lessen getrokken worden voor toekomstige situaties. Dezelfde vragen van de indicator 'directe collega's' zijn van toepassing op de indirecte collega's. De indirecte collega zou namelijk ook directe invloed kunnen uitoefenen wanneer deze een dag meeloopt met een buurtsportcoach van een andere gemeente. Eventueel kunnen de indicatoren later worden samengevoegd.

Factor	Indicator	Interviewvragen
8. Collega's	Directe collega's	- Wie zou u omschrijven als uw directe collega's? - Wat voor contact heeft u met uw directe collega's? - In hoeverre zijn uw directe collega's van invloed op het directe contact dat u met de doelgroep heeft? Door middel van tips en tricks of meer dwingende aanbevelingen? - In hoeverre past u dit vervolgens toe?
	Indirecte collega's	- Wie ziet u als uw indirecte collega's? - Wat voor contact heeft u met uw indirecte collega's? - In hoeverre zijn uw indirecte collega's van invloed op het directe contact dat u met de doelgroep heeft?

		Door middel van tips en tricks of meer dwingende aanbevelingen? • In hoeverre past u dit vervolgens toe?
--	--	---

Tabel 14 Factor 'Collega's' met indicatoren en interviewvragen

5. Analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch onderzoek gepresenteerd. De antwoorden van de respondenten zijn met elkaar vergeleken en op basis daarvan wordt per factor van de operationele context aangegeven hoe die van invloed is op de mate van beleidsvrijheid en het gebruik van beleidsvrijheid. Zowel schematisch, door middel van een tabel, als schriftelijk wordt de invloed van de factor uiteengezet.

5.1 Beleidsvrijheid

Beleidsvrijheid is de afhankelijke variabele van het onderzoek. Beleidsvrijheid is de keuzeruimte die buurtsportcoaches ervaren wanneer zij in het direct contact met de burger staan. Buurtsportcoaches (bsc) zijn uitvoerders van gemeentelijk beleid en hebben voor het uitoefenen van hun functie beleidsvrijheid nodig. Ruimte om te kiezen tussen verschillende handelingsmogelijkheden is nodig om het beleid aan te laten sluiten op de situatie die zij aantreffen in de uitvoering. Om te peilen welke mate van beleidsvrijheid voor de bsc van toepassing is, zijn de respondenten een aantal vragen gesteld. Op basis van Tabel 6 en 7 uit het methode hoofdstuk, is de mate van de beleidsvrijheid van de respondent vastgesteld.

Al vroeg in mijn onderzoek ondervond ik dat de mate van beleidsvrijheid als ontzettend hoog wordt ervaren door de buurtsportcoaches. Hen werd de vraag gesteld: In hoeverre voelt u uzelf vrij in de keuzes die u maakt als u in direct contact staat met de doelgroep? Het gemiddelde antwoord was in de trant van: *“Het voelt als volledige vrijheid”* (Respondent 10). De reden dat het zo voelt, ligt volgens de buurtsportcoaches in het feit dat je in de praktijk nooit weet hoe iets zal lopen, en de functie dus vrijheid of ruimte behoeft om situaties juist te interpreteren. Hoewel dit antwoord door vrijwel iedere buurtsportcoach gegeven is, blijkt uit de analyse dat slechts in drie gemeenten buurtsportcoaches daadwerkelijk een hoge mate van beleidsvrijheid hebben. Allereerst wordt ingegaan op deze gemeenten, en daarna volgen de gemeenten met beperktere beleidsvrijheid voor hun buurtsportcoaches.

De gemeenten waarvan de buurtsportcoaches een hoge mate van beleidsvrijheid hebben, zijn de gemeenten: Meierijstad, Uden en Laarbeek. De overeenkomst tussen deze gemeenten is dat de bsc gemakkelijk nieuwe taken op zich kan nemen en daarbij zelf volledige besluitvorming heeft, waarbij minimale verantwoording plaatsvindt. De buurtsportcoaches voelen zich vrij in het maken van keuzes en zien daarin ook veel mogelijkheden. Een respondent van de gemeente Meierijstad stelt: *“Van de gemeente heb ik tot nu toe nooit iets door hoeven geven”* (Respondent 11). Dit is kenmerkend voor een hoge mate van beleidsvrijheid. De buurtsportcoach van de gemeente Uden heeft de rol van bsc als makelaar gekregen. Zoals eerder is toegelicht, houdt de rol van makelaar in dat werkzaamheden

van de bsc vrijwel allemaal op individueel verzoek van de burger zijn. De respondent heeft daarin alle vrijheid om nieuwe taken op zich te nemen en hier invulling aan te geven. In de gemeente Laarbeek krijgt de respondent geen taken vanuit de gemeente. De respondent werkt voor een tussenorganisatie, waarbij er geen sturing wordt gegeven aan zijn activiteiten en beslissingen. De buurtsportcoach stelt: *“Ik doe wat ik denk dat goed is voor een kind, mens, ouder, of iemand met een beperking”* (Respondent 2). Eerst was er voor de bsc een aanspreekpunt bij de gemeente, maar sinds die persoon weg is, komen alle vragen, activiteiten en doelgroepen direct bij de bsc. De mate van beleidsvrijheid bij de respondenten van deze gemeente is daarom hoog; hij kan de rol van buurtsportcoach belichamen zonder bemoeienis vanuit de gemeente en de tussenorganisatie. De buurtsportcoach beslist zelf welke taken hij op zich neemt en hoe deze worden ingevuld.

In tegenstelling tot de respondenten van deze drie gemeenten, heeft het overige deel van de respondenten een lage of beperkte mate van beleidsvrijheid. Waarbij buurtsportcoaches met een lage mate van beleidsvrijheid beperkte ruimte hebben om nieuwe taken op te nemen en invulling te geven aan deze taken. Buurtsportcoaches met een beperkte mate van beleidsvrijheid hebben wel ruimte om nieuwe taken op te nemen, maar de ruimte om hier eigen invulling aan te geven is beperkt (of andersom).

Allereerst de gemeenten met een lage mate van beleidsvrijheid. Het betreft de gemeenten Vught, Den Bosch en Oss. Respondenten waarbij de beleidsvrijheid laag is, hebben te maken met een jaarprogramma en uitvoeringsregels. Door de aanwezigheid hiervan is het aantal nieuwe taken dat zij op zich kunnen nemen beperkt en kunnen zij beperkte invulling geven aan taken. Zo stellen de buurtsportcoaches van de gemeenten Vught en Den Bosch met collega's een jaarprogramma op en spreken zij met elkaar af hoe dit wordt uitgevoerd (regels). Hier is een duidelijk kader waarbinnen keuzes in de uitvoering op gebaseerd worden. De respondenten van de gemeente Oss hebben ook te maken met een uitvoeringsprogramma, waarin duidelijk staat wat er van hen verwacht wordt. Hun taken worden vastgesteld door de tussenorganisatie en de ruimte voor eigen invulling is laag. Een respondent van de gemeente Oss geeft aan dat hij zelf ruimte creëert om invulling te geven aan zijn taken en nieuwe taken aankaart bij zijn managers. Of er op korte termijn wat mee gedaan wordt door zijn managers, is niet vanzelfsprekend. Het is daarom dat hij zijn eigen keuzemogelijkheden verbreedt door zelf te kijken wat wel of niet werkt, wat betreft de invulling van zijn taken. De respondent stelt: *“Om zo maar beleid uit te voeren, terwijl je rechtstreeks met mensen werkt, nee. Je gaat wel kijken wat werkt wel of werkt het niet. Als het dan een beetje schuurt is het niet erg, zolang het elkaar maar niet bijt”* (Respondent 12). In de praktijk blijkt er dus wel ruimte te zijn op het onderdeel 'invulling van taken', echter is dit nog steeds minimaal door het beperkt aantal middelen (enkel de standaard sportmiddelen). De respondenten met een lage mate van beleidsvrijheid, geven aan dat de gemeente en/of de tussenorganisatie beslist 'wat' er gedaan moet worden (welke taken). Het vaststellen van het

takenpakket beperkt de beleidsvrijheid. Ook wanneer het programma door de buurtsportcoaches zelf is opgesteld, zoals bij de gemeenten Vught en Den Bosch. Naast een uitvoeringsprogramma hebben zij ook regels met elkaar opgesteld. Dit beperkt de ruimte om tussen handelingsmogelijkheden te kiezen in direct contact met de doelgroep, omdat er kaders zijn opgesteld aan de keuzeruimte. Zo haalde de bsc van de gemeente Vught het volgende voorbeeld aan: *“In de vakantie worden er ook activiteiten georganiseerd, toen kregen we de indruk dat sommige ouders hun kind echt kwamen droppen. Daarop is een nieuwe regel bedacht: verantwoordelijkheid voor deelname ligt bij de ouders”* (Respondent 6). Als een kind dus bij de bsc aangeeft weg te willen van de activiteit, wordt er voor gekozen om het kind te laten gaan; *“Als bsc weet je niet wat een kind met zijn ouders heeft afgesproken”* (Respondent 6). De keuze wordt dan gebaseerd op wat er met elkaar is afgesproken. Er is in die zin dus lage vrijheid voor de bsc om hier een andere keuze te maken. Het jaarprogramma of de uitvoeringsregels betekenen dat de bsc een beperkt aantal keuzes heeft om te reageren op de doelgroep. Zo heeft de gemeente vaste spreekuren per week op een vaste locatie. In tegenstelling tot de bsc in Uden, die dezelfde functieomschrijving heeft, maar vrij is om de vorm van het gesprek te bepalen (op het gemeentehuis, in een buurthuis of aan de keukentafel). Het is dus niet dat de respondenten met een lage mate van beleidsvrijheid totaal geen nieuwe taken op zich kunnen nemen, maar zij hebben in het direct contact met de burger zeer beperkte ruimte om keuzes te maken. Er zal altijd eerst overleg moeten plaatsvinden met het management, wat het idee van beleidsvrijheid wegneemt.

Naast de gemeenten met een lage mate van beleidsvrijheid zijn er ook gemeenten met een beperkte mate van beleidsvrijheid. Respondenten van deze gemeenten ervaren veel vrijheid in het opnemen van nieuwe taken, maar beperkte vrijheid voor de invulling hiervan. Deze categorie betreft de gemeenten Boekel, Cuijk en Sint-Michielsgestel. Zij zijn in staat nieuwe taken te adopteren, omdat er voldoende ruimte is in het uitvoeringsprogramma (indien aanwezig). Echter is de invulling van deze taken beperkt, omdat er veelal onvoldoende middelen zijn of dat er sprake is van uitvoeringsregels waar zij zich aan moeten houden. Het verschil met de buurtsportcoaches die een hoge mate van beleidsvrijheid hebben, is dat de keuzemogelijkheden rondom de invulling van de taken beperkt blijft. Het verschil met de bsc die een lage mate van beleidsvrijheid hebben, is dat ze in het directe contact met de doelgroep zelfstandig kunnen beslissen nieuwe taken naar zich toe te trekken of op zich te nemen. Bijvoorbeeld de respondenten van de gemeente Cuijk. In samenspraak met de tussenorganisatie, waarbij de buurtsportcoaches in dienst zijn, en de gemeente wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld. De buurtsportcoaches zijn nu nog vrij om nieuwe taken op zich te nemen, waardoor er direct kan worden ingegaan op verzoeken vanuit de doelgroep, bijvoorbeeld voor ouderengym. Echter laten de financiële middelen beperkte ruimte over om hier een vrije invulling aan te geven en moet alles eerst overlegd worden. Mocht de bsc sportmaterialen willen aanschaffen of een ruimte willen huren, dan is daar beperkte ruimte om zelfstandig beslissingen over te nemen. De

buurtsportcoaches kijken in zo'n geval bijvoorbeeld uit naar hun netwerk, om te lobbyen voor middelen, maar dan is er geen sprake meer van beleidsvrijheid. Dit geldt hetzelfde voor de buurtsportcoaches van de gemeente Sint-Michielsgestel. Zij kunnen grotendeels zelf hun uren invullen met taken, maar hebben onvoldoende middelen waardoor de keuzevrijheid minimaal is. Dit is het verschil met buurtsportcoaches die een hoge mate van beleidsvrijheid hebben. Deze buurtsportcoaches zouden hier directe beslissingen kunnen nemen, omdat er bijvoorbeeld voldoende ruimte is qua middelen. De mate van beleidsvrijheid is daarom beperkt voor de respondenten van gemeenten Boekel, Cuijk en Sint-Michielsgestel; er is ruimte om nieuwe taken op te pakken, maar de invulling omtrent het uitvoeren van de taken is beperkt. De respondent van de gemeente Boekel geeft nog als voorbeeld open te staan voor nieuwe taken afkomstig uit het netwerk. Zoals een school die vraagt of er aandacht kan worden besteed aan een 'gezondheidsweek' of 'respectweek'. De bsc is vrij om daar een keuze in te maken, maar voor de uitvoering van de taak bestaan er vaste procedures en lesmethoden die gevolgd moeten worden. De beleidsvrijheid van deze gemeenten is daarmee beperkt.

Gemeente	Resp.	Mate beleidsvrijheid	van	Toelichting
Meerijstad	2	Hoog		Veel ruimte om nieuwe taken op te nemen Veel ruimte om deze zelf in te vullen; indien goed plan van aanpak.
Vught	1	Laag		Beperkte ruimte om nieuwe taken op te nemen; jaarprogramma. Beperkte ruimte om invulling te geven aan taken; keuzes o.b.v. regels.
Den Bosch	2	Laag		Beperkte ruimte om nieuwe taken op te nemen; jaarprogramma. Beperkte ruimte om invulling te geven aan taak; vast spreekuur volgens vaste richtlijnen.
Boekel	1	Beperkt		Veel ruimte om nieuwe taken op te nemen. Beperkte ruimte om invulling te geven aan taken; keuzes o.b.v. methoden en regels.
Uden	1	Hoog		Veel ruimte om nieuwe taken op te nemen. Veel ruimte om deze zelf in te vullen; veel op individueel niveau.
Laarbeek	2	Hoog		Veel ruimte om nieuwe taken op te nemen. Veel ruimte om invulling te geven; geen verantwoording.
Oss	2	Laag		Beperkte ruimte om nieuwe taken op te nemen; uitvoeringsprogramma. Beperkte ruimte om invulling te geven aan taak; beperkte middelen.
Cuijk	2	Beperkt		Veel ruimte om nieuwe taken op te nemen; vrij om eigen uren in te vullen. Beperkte ruimte om invulling te geven aan taak; weinig financiële middelen.

Sint-Michielsgestel	2	Beperkt	Veel ruimte om nieuwe taken op te nemen. Beperkte ruimte om invulling te geven aan taken; vaste lesmethoden en regels.
---------------------	---	---------	---

Tabel 15 Bevindingen onafhankelijke variabele 'Beleidsvrijheid'

5.2 Organisatie en management

De factor organisatie en management bestaat uit twee onderdelen. De sturingsvorm binnen de organisatie en de eigenschappen van het management. Met de sturingsvorm van de organisatie wordt de interne verhouding bedoeld tussen het management en de buurtsportcoach. Met de eigenschappen van het management wordt bedoeld op de mate van betrokkenheid. In hoeverre een manager begaan is met het werk van de buurtsportcoach kan van invloed zijn op de mate van beleidsvrijheid.

Er worden vier gradaties van sturing onderscheiden (Van Amelsvoort & Scholtes, 1993). De gradaties geven aan in welke mate de bsc nieuwe taken naar zich toe kan trekken en hier invulling aan kan geven. Het stellen van doelen gebeurt in alle gevallen door de organisatie en/of tussenorganisatie. De gradaties van sturing zijn: (1) zelfsturing: het team mag zelfstandig beslissen; (2) bottom-up: het team geeft advies aan het management; (3) top-down: het management beslist zelfstandig; en (4) hybride: het management beslist in overleg met het team. Vanuit de sturingsvorm wordt de houding van het management onderzocht. De gemeenten zijn ingedeeld per sturingsvorm en worden daaronder toegelicht.

Zelfsturing

Allereerst de respondenten die aangeven 'zelfsturend' te zijn. Dit geldt voor de gemeenten Vught, Den Bosch, Laarbeek en Sint-Michielsgestel. De respondenten van deze gemeenten geven aan zelfstandig te werken met weinig tot geen bemoeienis vanuit het management. Zij kunnen in de uitvoering eigen keuzes maken, zonder daarvoor eerst toestemming te moeten vragen aan het management. De gemeenten worden op bovenstaande volgorde behandeld.

De respondent van de gemeente Vught geeft aan meer contact met de gemeente te hebben dan met de tussenorganisatie. De bsc stelt: *"Als de gemeente met een nadrukkelijke vraag komt, proberen we daar op in te spelen en mee te denken, maar we geven ook wel vaak het signaal af van, let wel op dat we het niet à la minuut kunnen doen"* (Respondent 6). Grote aanvragen en beslissingen gaan via de gemeente of tussenorganisatie, maar in de dagelijkse werkzaamheden zijn de buurtsportcoaches vrij hun eigen keuzemogelijkheden vast te stellen. Hierover vindt geen overleg plaats met de tussenorganisatie of de gemeente. Betrokkenheid vanuit de gemeente is terug te zien in de manier waarop de gemeente meedenkt met de bsc. Soms keuren ze een aanvraag bedoeld voor een bsc af, omdat ze weten dat de buurtsportcoaches het te druk hebben (Respondent 6). Verder

sturen beide organisaties niet op de keuzes van de bsc. Door deze manier van sturing en betrokkenheid wordt de mate van beleidsvrijheid verhoogd.

De buurtsportcoaches van de gemeente Den Bosch vormen een zelfsturend team. Algemene doelen worden opgesteld door het management, waarna de invulling om deze doelen te bereiken vrij is. Een respondent geeft aan dat de vrijheid om de speerpunten zelf op te stellen begrijpelijk is: *“We hebben zo veel expertise, we hoeven niet meer bemoeienis in de uitvoering”* (Respondent 14). Uit het interview blijkt ook dat de leidinggevende eerder op de buurtsportcoaches meevaart dan dat hij er tegenin gaat. Hij laat de buurtsportcoaches vooral hun gang gaan en fungeert meer als teamprocesbewaker. De betrokkenheid van het management is daarmee laag. Er wordt dus van niet gestuurd op de inhoud, wat resulteert in een hoge mate van beleidsvrijheid.

De respondenten van de gemeente Laarbeek geven aan als zelfsturend team te functioneren. De gemeente of tussenorganisatie bemoeit zich niet met de inhoudelijke taken van de bsc. Er moet enkel verantwoording worden afgelegd over de financiën. De dagelijkse keuzes van de bsc worden niet beïnvloed door de tussenorganisatie of de gemeente. Er is een fundering gelegd door een voorgaande ambtenaar van de gemeente, maar hier wordt niet meer op gestuurd. De fundering dient meer als een handvat voor de bsc. De onbetrokkenheid van de zowel de tussenorganisatie als de gemeente leiden tot een hoge mate van beleidsvrijheid voor de buurtsportcoach.

De respondenten van de gemeente Sint-Michielsgestel zijn werkzaam binnen een zelfsturend team. De tussenorganisatie verbindt de gemeente met de bsc en zorgt ervoor dat de bsc betrokken wordt bij het beleid. Desondanks neemt de gemeente soms het heft in eigen hand, *“dan voel je je wel echt een jojo”* (Respondent 8). Vanuit het management wordt verder gezegd: *“Past het binnen jouw werk, is dit iets waar je hart sneller van gaat kloppen en zolang je maar oog houdt op de opdracht vanuit de gemeente”* (Respondent 8). De buurtsportcoaches delen veel informatie en vragen om advies waar nodig. De tussenorganisatie is bereikbaar voor advies of hulp, maar blijft verder op de achtergrond. Een proactieve houding vanuit het management zou meer gewaardeerd worden door de buurtsportcoaches. Deze houding zou meer sturing geven, iets waar volgens de respondenten vraag naar is. Verder is de bsc vrij om te anticiperen op gebeurtenissen in het werkveld. Er is door deze manier van sturing en de eigenschappen van het management een hoge mate van beleidsvrijheid.

Top-down

De sturingsvorm voor de buurtsportcoaches binnen de gemeente Oss, kan getypeerd worden als top-down. De bsc krijgt een vast takenpakket en een duidelijke functieomschrijving mee vanuit de tussenorganisatie. Volgens de respondent worden de buurtsportcoaches gezien als experts. Wat resulteert in vertrouwen in de capaciteiten van de bsc. Echter is de vrijheid van de bsc om zelfstandig beslissingen te maken beperkt. Een respondent geeft aan dat het management ‘100% naar ze luister’,

maar maakt daarbij zelf de kanttekening: *“Of er op korte termijn wat mee gedaan wordt..”* (Respondent 12). Het blijft mensenwerk, waarbij de buurtsportcoach aangeeft eigenwijs genoeg te zijn om niet zomaar beleid uit te voeren: *“Je gaat wel kijken: werkt het wel of werkt het niet, en als het dan een beetje schuurt is het niet erg. Zo lang het elkaar maar niet bijt”* (Respondent 12). De respondenten voelen zich betrokken, maar in hoeverre en binnen welke termijn er daadwerkelijk iets mee gedaan wordt, is onduidelijk. De betrokkenheid van het management wordt daarom gedefinieerd als ‘laag’, omdat de bsc bewust afstand kan neemt en zo meer vrijheid voor zichzelf creëert. Het management vraagt verder niet om verantwoording en oefent ook geen controle uit op de bsc. Top-downsturing leidt in dit geval tot een hogere mate van beleidsvrijheid.

Hybride sturing

Gemeenten waarvan de antwoorden van de respondenten duiden op hybride sturing, zijn de gemeenten Meierijstad, Boekel, Uden en Cuijk. Bij hybride sturing beslist het management in overleg met de bsc over het uit te voeren beleid. Deze sturingsvorm heeft zowel kenmerken van top-down als bottom-up sturing.

De respondenten van de gemeenten Meierijstad geven aan steeds meer betrokken te worden door het management. Hoe de bsc eerst op grote afstand van de kantoorambtenaar stond, wordt deze steeds meer gevraagd om input te leveren. Volgens een respondent leidt dit tot meer overleggen en afspraken, waardoor de buurtsportcoaches geremd worden in het maken van vrije keuzes. Naast de betrokkenheid bij het beleidsvormingsproces, worden er ook beslissingen gemaakt door het management zonder goede communicatie naar de bsc toe. Hoe de bsc voorheen meer op afstand stond en er sprake was van volledige zelfsturing, wordt de bsc nu steeds meer meegenomen in het beleid, waardoor het sturingsmechanisme als hybride wordt gekenmerkt. De sturingsvorm en de betrokkenheid van het management leiden tot een lagere mate van beleidsvrijheid, omdat de bsc dichterbij het management komt te staan.

De sturingsvorm waar de respondent van de gemeente Boekel mee te maken heeft, verschilt in praktijk van de theorie. In theorie is de bsc zelfsturend, echter blijkt aan de hand van het interview dat er meer sprake is van hybride sturing. De gemeente is echt de opdrachtgever, waarbij de tussenorganisatie (Stichting binnensport Boekel) de uitvoering verzorgt. Vanaf het moment dat de bsc werd aangesteld binnen de stichting, was de wens vanuit de gemeente: richt je eigen contract in. De bsc is vrij om eigen activiteiten op te zetten en uren in te vullen. Echter beslist de bsc in de praktijk niets zonder overleg met de tussenorganisatie. Er wordt naar de bsc geluisterd en het management staat open voor mogelijkheden, maar de bsc wordt beperkt in haar keuzes in de directe uitvoering. Ondanks dat wordt de betrokkenheid van het management als positief ervaren door de respondent.

De sturingsvorm en de eigenschappen van het management hebben een verlagend effect op de mate van beleidsvrijheid.

De respondent van de gemeente Uden geeft aan zelfsturend te zijn. Echter blijkt uit de antwoorden dat er veel overleg plaatsvindt, omdat de functie (bsc als makelaar) een nieuwe functie is in de organisatie. De gemeente en de tussenorganisatie hebben een duidelijke visie, waarbinnen de bsc vrij is zichzelf te ontplooien. Er is dus veel vrijheid, maar het moet wel passen binnen de visie van het management. De respondent geeft aan soms getemperd te worden in haar ideeën door het management, maar dat dat niet als negatief ervaren wordt. De bsc geeft aan dat er hoge betrokkenheid is vanuit het management. De houding van het management wordt als open en betrokken ervaren door de bsc. Zo heeft de respondent over haar activiteiten als bsc mogen spreken voor de gemeenteraad. De bsc wordt duidelijk gehoord door het management, wat voor de bsc voelt als erkenning en niet als bemoeienis. Echter beperkt het de beleidsvrijheid van de bsc in die zin dat er wel eerst overleg moet plaatsvinden, om te zorgen dat er in de visie van de gemeente gehandeld wordt. Hybride sturing en een hoge mate van betrokkenheid leidt daarom tot een lagere mate van beleidsvrijheid.

Uit het interview met de buurtsportcoaches van de gemeente Cuijk kan worden afgeleid dat er sprake is van hybride sturing. Hierbij is er hoge mate van betrokkenheid vanuit het management. Er wordt binnen de gemeente gewerkt aan een sportnota, waarin doelen en speerpunten worden uiteengezet. De respondenten worden nauw betrokken bij de vormgeving van het beleid. De reden hiervoor is dat zij op de hoogte zijn van de behoeften en wensen van partners en verenigingen, en de expertise betreft sport en bewegen in pacht hebben (Respondent 4; 5). Uiteindelijk ligt de keuze bij de gemeente, maar input van de bsc wordt meegenomen en toegepast. Het sturingsmechanisme kan getypeerd worden als hybride sturing. Zo handelt het management in overleg met de bsc en wordt input toegepast, maar de bsc wordt ook beleid opgelegd. Zo heeft de gemeente besloten dat er een 400 meterbaan komt. De respondenten hadden het geld hiervoor liever ergens anders naartoe zien gaan, maar aangezien het besluit vast staat, wordt er alles aan gedaan om er het beste van te maken. Dus ondanks dat de bsc niet altijd gehoord wordt, blijft er in lijn met het beleid gehandeld worden. De invloed van hybride sturing op de mate van beleidsvrijheid wordt als 'verlagend' beschouwd, omdat het management de bsc taken oplegt en veel overleg wil.

Gemeente	Resp	Organisatie	Sturings- mechanisme	Mate van betrokkenheid	Effect op de beleidsvrijheid
Meerijstad	2	Gemeente	Hybride	Hoog	Verlaagt
Vught	1	Sportservice NB	Zelfsturend	Laag	Verhoogt

Den Bosch	2	Gemeente	Zelfsturend	Laag	Verhoogt
Boekel	1	Stichting Binnensport Boekel	Hybride	Hoog	Verlaagt
Uden	1	Sportservice NB	Zelfsturend	Hoog	Verlaagt
Laarbeek	2	Vierbinder	Zelfsturend	Laag	Verhoogt
Oss	2	Sportexpertise centrum	Top-down	Laag	Verhoogt
Cuijk	2	Negen	Hybride	Hoog	Verlaagt
Gestel	2	Bindt welzijnsstichting	Zelfsturend	Laag	Verhoogt

Tabel 16 Bevindingen factor 'Management & Organisatie'

Concluderend uit bovenstaande tabel, bepaalt niet de sturingsvorm het effect op de beleidsvrijheid, maar de houding van het management. Het sturingsmechanisme lijkt wel van invloed te zijn op de houding van het management, waardoor er een indirect effect is. Zo hebben de organisaties met hybride sturing altijd een hoge mate van betrokkenheid. Het bottom-up element geeft veelal aan dat de bsc betrokken wordt. Het top-down element kan juist lage mate van betrokkenheid veroorzaken (zie Oss). De zelfsturende teams laten zien dat de bsc vaker op afstand staat van het management, waarbij betrokkenheid zowel laag als hoog kan zijn. Hoge mate van betrokkenheid resulteert in het algemeen in een verlagend effect op de mate van beleidsvrijheid, en lage mate van betrokkenheid heeft een verhogend effect.

5.3 Beleid

De invloed van beleid op de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach wordt per gemeente uiteengezet. Onder beleid vallen de volgende indicatoren: de doelstellingen; de speerpunten of actiepunten waarmee de doelstellingen behaald moeten worden; de meetbaarheid van beleid; en de duidelijkheid van beleid. De indicatoren wegen ieder even zwaar mee voor de factor 'beleid'.

Geen sturing door beleid

Allereerst de gemeenten waarbij de afwezigheid van of de onbekendheid met beleid leidt tot een hogere mate van beleidsvrijheid. Dit geldt voor de gemeenten Meierijstad, Boekel, Laarbeek en Sint-Michiëlgestel. Waarbij de respondenten van gemeenten Meierijstad en Boekel niet op de hoogte zijn van de aanwezigheid van beleid; de gemeente Laarbeek er bewust geen rekening mee houdt; en de respondenten van gemeente Sint-Michiëls gestel aangeven dat er geen beleid aanwezig is.

Respondenten van deze gemeenten voelen zich niet gestuurd door beleid, waardoor er een grotere keuzevrijheid ontstaat voor de respondenten en de mate van beleidsvrijheid dus toeneemt.

Allereerst de gemeente Meierijstad. De buurtsportcoaches van deze gemeente geven aan dat ze niet op de hoogte zijn van het beleid. Zij zijn niet bekend met mogelijke doelstellingen, speerpunten of resultaatmetingen. Het feit dat beleid niet stuurt op keuzes van de buurtsportcoach geeft aan dat de keuzeruimte hierdoor niet beperkt wordt. De mate van beleidsvrijheid wordt verhoogd omdat de buurtsportcoaches niet handelen binnen een beleidskader.

De respondent van de gemeente Boekel gaf ook aan niet op de hoogte te zijn van beleidsdocumenten. Wel is bekend dat er metingen gehouden worden. Zo zijn er cijfers over de inkomsten uit abonnementen, welke abonnementen populair zijn etc. De respondent geeft aan: *“Je kunt dan bijvoorbeeld zien dat je het ene jaar meer mensen hebt binnen gehaald dan het andere, maar er wordt niet echt iets van gezegd”* (Respondent 1). Resultaatmeting en de andere indicatoren van beleid zijn daarmee niet van invloed op de beleidsvrijheid van de bsc.

Een bsc van de gemeente Laarbeek werd gevraagd in hoeverre hij op de hoogte is van de voor hem geldende beleidsdocumenten. Het antwoord luidde: *“Ik heb zelf geen tijd om ook beleid te doen zal ik maar zeggen”* (Respondent 2). Hieruit valt op te maken dat de bsc zich niet beïnvloed voelt door de factor beleid. Er is een fundering gelegd, voor de werkzaamheden van de bsc, door een voorgaande ambtenaar van de gemeente. De bsc is hiervan op de hoogte, maar baseert zijn eigen keuzes op wat hij denkt dat goed is. De afwezigheid van beleid zorgt voor een hogere mate van beleidsvrijheid.

De respondenten van de gemeente Sint-Michielsgestel geven aan dat er geen beleid is waar zij rekening mee houden. Vanuit de gemeente krijgen ze taken opgelegd, maar hierin wordt geen relatie gelegd met beleid. Eén respondent beweert dat er geen beleid is en geeft aan dat er duidelijk vraag is naar meer sturing, in de vorm van structuur of body omtrent het takenpakket en de werkwijzen van de bsc. De speerpunten komen niet voort uit beleid, maar puur uit het eigen onderzoek van de bsc. Door bijvoorbeeld eigen geïnitieerde enquêtes wordt tastbaar gemaakt waar de burgers behoeften aan hebben. De afwezigheid van doelstelling, speerpunten en resultaatmeting geven de bsc veel ruimte om eigen keuzes te maken in de uitvoering. De mate van beleidsvrijheid wordt daarom vergroot door de factor beleid.

Sturing door beleid

De respondent van de gemeente Vught geeft aan op de hoogte te zijn van het gemeentelijke beleid. Het coalitieakkoord van de gemeente is het meest leidend, aangevuld met een jaarprogramma, beleidsplan of sportnota. Hierin staan belangrijke doelen die gerealiseerd moeten worden. De manier waarop dat gebeurt, daarvan geeft de respondent aan ‘in de lead te staan om mee te denken’ (Respondent 6). Het opstellen van speerpunten ligt echt bij de bsc. De manier waarop activiteiten van

de bsc gemeten worden, is bekend, maar omdat resultaten niet direct worden teruggekoppeld aan de bsc, is het niet van invloed op de keuzemogelijkheden van de bsc. Het beleid is voldoende duidelijk, waardoor de respondent weet welke richting wenselijk is. De doelstellingen en de helderheid van beleid sturen op de mogelijke keuzes van de bsc. Vandaar dat de factor een verlagend effect heeft op de mate van beleidsvrijheid.

De respondent van de gemeente Uden geeft aan op de hoogte te zijn van de doelstellingen uit het beleid. Zo noemt ze onder andere: *“Iedere inwoner van de gemeente Uden moet kunnen sporten”* (Respondent 9). Hoe dat vervolgens vertaald wordt naar concrete taken en handelingen, daarin is de bsc vrij. Er worden geen speerpunten opgelegd en er wordt ook niet aan resultaatmeting gedaan door de tussenorganisatie of gemeente. Het beleid is niet altijd even duidelijk, waardoor de bsc zelf met veel ideeën komt, waarvan niet helemaal duidelijk is of dit in lijn is met het beleid. Zo stelt de bsc: *“Ik bedenken zelf wel hoe ik de doelgroep benader”* (Respondent 9). De afwezigheid resultaatmetingen en de onduidelijkheid van beleid op sommige punten, heeft een verhogend effect op de mate van beleidsvrijheid.

De respondenten van de gemeente Den Bosch geven aan rekening te houden met de doelstellingen. Ieder jaar wordt een plan van aanpak opgesteld op basis van doelstellingen van de gemeente. Bijvoorbeeld ‘zo veel mogelijk mensen uit de 1^e lijnzorg houden’. Hier wordt dan door het team op ingezet. Hoe het precies wordt uitgewerkt, is aan de buurtsportcoach zelf. Er zijn dus geen leidende speerpunten: de bsc is vrij om haar eigen beleid uit te stippelen (Respondent 14; 15). De respondenten zijn op de hoogte van de resultaatmetingen en geven aan dat keuzes hierop gebaseerd worden. Zo geeft een respondent aan: *“Als mensen afhaken in het proces, dan gaan we het anders doen”* (Respondent 14). Bijvoorbeeld als uit een meting blijkt dat de resultaten van een spreekuur niet goed zijn, moet de bsc wellicht andere procedures stellen. Het aantal keuzemogelijkheden wordt beperkt, omdat er van de bsc verwacht wordt dat hij of zij er mee aan de slag gaat en er dus geen keuze meer is om niet te handelen. Wat betreft de ‘helderheid van beleid’ geven respondenten aan dat er veel vrijheid is en dat er binnen deze vrijheid keuzes worden gemaakt waarvan ze zelf denken ‘past dit wel echt bij wat het management wil?’ (Respondent 14; 15). Dit geeft aan dat beleid niet voldoende duidelijk is. Samengevat hebben de doelstellingen en resultaatmetingen een verlagend effect op de beleidsvrijheid, maar de onduidelijkheid van beleid een verhogend effect. Om deze reden wordt de totale invloed van beleid op de respondenten van de gemeente Den Bosch als verlagend beschouwd.

De respondenten van de gemeente Oss geven aan op de hoogte te zijn van de doelstellingen. Deze zijn volgens de respondenten bepalend voor de uitvoering. Zo is een duidelijke doelstelling: ‘Iedereen moet kunnen sporten’. De invulling daaraan wordt mede door de bsc bedacht. Een respondent geeft aan: *“De doelstellingen zijn er, de visie wordt gedeeld, maar de manier waarop of de*

weg er naartoe daar ben je wel grotendeels vrij in" (Respondent 12). Speerpunten worden daarom niet meegenomen in de resultaten. Respondenten geven verder aan bekend te zijn met de metingen vanuit het management. Er wordt gemeten hoe veel mensen er zijn, welke activiteiten er gehouden worden en of er input van de doelgroep is etc. De bsc koppelt deze informatie terug aan het management, maar of er iets met de resultaatmetingen gedaan wordt, is onbekend en daarmee niet van invloed op de beleidsvrijheid. Deze duidelijkheid van de visie en het beleid van de tussenorganisatie zorgt ervoor dat de bsc zich laat sturen door de factor beleid.

De respondenten van de gemeente Cuijk geven aan dat er beleid ontwikkeld wordt in samenwerking met de gemeente. Zij staan nauw op het beleid, maar omdat er nog aan gewerkt wordt, is er vrijheid om eigen doelen en speerpunten op te stellen. Deze onderdelen worden opgesteld aan de hand van wijkonderzoek, aldus een respondent (4). Een bsc kan er bijvoorbeeld voor kiezen om enquêtes te gebruiken om de behoefte in een wijk te achterhalen en hier vervolgens mee aan de slag te gaan. Het meten van beleid wordt nu gedaan aan de hand van evaluaties. Na een activiteit wordt bijvoorbeeld nagegaan: hoe is het verlopen, wat had anders gekund, welke doelgroep kwam erop af, waren er voldoende collega's aanwezig etc. Door middel van 'trial and error' wordt beoogd een effectieve werkwijze te ontwikkelen. Op het einde van het jaar moeten de buurtsportcoaches cijfers aanleveren en wordt bepaald aan de hand van een begin- en eindmeting hoe de uitvoering is verlopen. Een respondent geeft aan: *"De gemeente is benieuwd naar de cijfers vervolgens en dat geeft wel drive om je in te zetten"* (Respondent 4). De bsc wordt dus beperkt in het aantal keuzemogelijkheden door rekening te houden met doelstellingen en metingen.

Gemeente	Resp.	Doelstellingen		Speerpunten		Metingen		Duidelijkheid		Beleid totaal*
Meerijstad	2	Niet sturend	↑	N.v.t.	/	Niet sturend	↑	Niet sturend	↑	↑
Vught	1	Sturend	↓	N.v.t.	/	Niet sturend	↑	Sturend	↓	↓
Den Bosch	2	Sturend	↓	N.v.t.	/	Sturend	↓	Niet sturend	↑	↓
Boekel	1	Niet sturend	↑	N.v.t.	/	Niet sturend	↑	Niet sturend	↑	↑
Uden	1	Sturend	↓	N.v.t.	/	Niet sturend	↑	Sturend	↑	↑
Laarbeek	2	Niet sturend	↑	N.v.t.	/	Niet sturend	↑	Niet sturend	↑	↑
Oss	2	Sturend	↓	N.v.t.	/	Niet sturend	↑	Sturend	↓	↓
Cuijk	2	Sturend	↓	N.v.t.	/	Sturend	↓	Sturend	↓	↓
Gestel	2	Niet sturend	↑	N.v.t.	/	Niet sturend	↑	Niet sturend	↑	↑
↓ Verlagend effect			↑ Verhogend effect			/ Geen of onbekend effect				

Tabel 17 Bevindingen factor 'Beleid'

Concluderend uit bovenstaande tabel wordt het volgende beweerd. Indien doelstellingen, speerpunten en resultaatmeting niet bekend of zijn bij of onvoldoende duidelijk zijn voor de respondent, handelt de bsc in de praktijk volgens eigen overtuigingen. De beleidsvrijheid is dan hoog, omdat het aantal keuzemogelijkheden niet gekaderd wordt door beleid. Wanneer een respondent handelt in overeenstemming met doelstellingen, speerpunten of resultaatmeting, zorgt dat voor een vermindering van beleidsvrijheid. Per indicator van de factor beleid wordt aangegeven of ernaar gehandeld wordt of niet. Voor speerpunten geldt dat deze veelal door de bsc zelf worden opgesteld of in overleg met de tussenorganisatie of gemeente. Speerpunten zijn dus wel aanwezig, maar worden niet voorgeschreven vanuit beleid. Hierdoor zijn ze niet afkomstig vanuit de operationele ruimte, maar (deels) vanuit de bsc zelf. Voor speerpunten geldt daarom dat ze niet van toepassing zijn op de beleidsvrijheid. Voor de indicator metingen geldt dat minder dan één derde deel van de respondenten zich gestuurd voelt door deze indicator. Duidelijkheid van beleid gaat over de duidelijkheid van beleid als geheel. Enkel vijf van de 15 respondenten voelen zich gestuurd door duidelijkheid van beleid. In totaal wordt ongeveer de helft gestuurd door beleid, wat inhoudt dat beleid voor hen een kader biedt waarbinnen beleidsvrijheid beperkt wordt.

5.4 Middelen

De factor 'middelen' beschrijft de invloed van financiële middelen, personele middelen en kennisontwikkeling op de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach in het directe contact met de burger. De respondenten zijn eerst gevraagd of ze over voldoende middelen beschikken, en vervolgens of dit van invloed is op de mate van beleidsvrijheid. De verschillende middelen worden los van elkaar uiteengezet.

Financiële middelen

Allereerst de financiële middelen. De respondenten is de vraag gesteld: 'In hoeverre beschikt u over voldoende financiële middelen?'. Van de negen onderzochte gemeenten, geven de respondenten van drie gemeenten aan dat er beperkte financiële middelen zijn (Sint-Michelsgestel, Cuijk en Oss). Waarvan één respondent stelt dat er helemaal geen budget is (Buurtsportcoach 14). Allereerst worden de gemeenten behandeld met voldoende financiële middelen en daarna de gemeenten met beperkte financiële middelen. Voor de buurtsportcoaches van de gemeenten Uden en 's-Hertogenbosch geldt dat zij voldoende financiële middelen hebben, maar dat dit niet van toepassing is op hun beleidsvrijheid vanwege hun functie als makelaar. Dit wordt eerst verder toegelicht, voordat wordt ingegaan op de andere gemeenten.

Eerder in het onderzoek is aangegeven dat de functie-invulling van buurtsportcoach divers is (zie Hoofdstuk 2). Zo hebben de gemeenten 's-Hertogenbosch en Uden de functie van buurtsportcoach ingevuld als makelaar. Een buurtsportcoach als makelaar kijkt naar de individuele vraag. Dit kan zijn een inwoner met een beperking die graag wil sporten, maar niet goed weet waar hij daarvoor moet zijn. De buurtsportcoach als makelaar kijkt dan vervolgens naar het sportaanbod van de gemeente, en als er passend aanbod is, wordt er een match gemaakt tussen vraag en aanbod. In deze rol heeft de buurtsportcoach enkel een doorverwijsfunctie. De respondent van de gemeente Uden stelt: *“Het is niet zo dat ik een pot geld heb waarvan ik mensen mag laten sporten”* (Respondent 9). Het draait om het versterken van het huidige sportaanbod. Indien de gemeente geen passend sportaanbod heeft, wordt er regionaal gekeken, of worden de mogelijkheden verkend om iets op te zetten voor deze doelgroep. Dit type buurtsportcoach heeft voor het uitvoeren van hun functie weinig tot geen financiële middelen nodig, waardoor deze factor niet van toepassing is op dit type buurtsportcoach.

De respondenten van gemeenten met voldoende financiële middelen geven aan dat de middelen ervoor zorgen dat ze niet worden beperkt in de uitvoering. De buurtsportcoaches stellen niet dat er door voldoende budget andere keuzes gemaakt worden. Daarom hebben zij zelf niet het idee dat het van invloed is op hun beleidsvrijheid. De respondenten zagen het als een normale voorwaarde om hun werk goed uit te voeren. Enkel de respondenten van één gemeente erkennen dat de factor van invloed is op de mate van beleidsvrijheid. De buurtsportcoaches van de gemeente Meierijstad geven aan dat het de mate van beleidsvrijheid verhoogt. Zo heeft een van de respondenten een nieuw sportpakket mogen bestellen, wat meer ruimte biedt voor het inrichten van taken. *“Zolang er een plan van aanpak is, dat aansluit bij de ambitie van Meierijstad, dan staan ze daar voor open”* (Respondent 11). Zij ervaart hierdoor dat er meer mogelijk wordt in de uitvoering en het de mate van beleidsvrijheid verhoogt. Ondanks dat de respondenten van de andere gemeenten voldoende financiële middelen niet zien als een verhoging van de mate van beleidsvrijheid, is dat wel het geval. Ondanks dat er overleg nodig is, kan er daarna het nodige worden afgesproken of aangeschaft, wat de keuzemogelijkheden in de directe uitvoering vergroot.

De respondenten van de gemeente Sint-Michelsgestel en Oss geven aan dat zij beperkte financiële middelen hebben. Een respondent van de gemeente Oss stelt hierdoor een deel van de doelgroep te verliezen: *“Ik ben ervan overtuigd dat je kinderen te weinig kunt prikkelen als je de financiële middelen niet hebt om bijvoorbeeld materialen te kopen”* (Respondent 12). Eerder stelde hij dat ze vrij zijn invulling te geven aan de visie en doelen van de stichting, echter wordt deze invulling door de beperkte financiële middelen beperkt. De buurtsportcoaches zijn gebonden aan een standaard sportuitrusting, waarvan één van de twee respondenten aangeeft de uitrusting nog niet te hebben. Er zijn hier beperkte keuzemogelijkheden, wat de mate van beleidsvrijheid verlaagt. De gemeente Sint-Michelsgestel geeft aan dat de doelgroep zo simpel mogelijk benaderd wordt en hierdoor een impuls

aan de activiteit te missen: *“Je moet roeien met de riemen die je hebt, dus ook echt financiering zoeken bij partners. Laten we het erop houden dat ons budget ons creatief houdt”* (Respondent 8). Volgens de respondent moet er financiering worden gezocht bij partners, omdat sport ‘een ondergeschoven kindje’ is van de gemeente. Dit komt voornamelijk doordat kinderen al heel veel sporten binnen de gemeente Sint-Michielsgestel. Ondanks dat de percentrages hoog liggen, geeft de respondent aan dat er veel over het hoofd gezien wordt, en dat er daarom nog veel te halen valt. *“Als je inwoners meer wil laten sporten of het percentage dat al sport, wilt borgen, dan heb je daar budget voor nodig en dat mist”* (Respondent 7). In de gemeente Cuijk is er wel budget, maar is dit minimaal vrij te besteden. De twee respondenten van de gemeente Cuijk geven aan dat er financiële middelen aanwezig zijn, maar dat de bestemming van het budget vaak al vast ligt. Indien je meer individueel budget zou krijgen, hoef je niet naar je team of naar je netwerk uit te wijken voor financiële toezeggingen. Nu is de vrijheid minimaal om zelf over financiële middelen te beschikken. *“Je moet het in het creatieve zoeken”*, wat de invulling van de taken beperkt (Respondent 4). Beperkte financiële middelen verlagen of beperken de mate van beleidsvrijheid.

Gemeente	Resp.	Middelen	Effect op de beleidsvrijheid
Meierijstad	2	Voldoende	Verhoogt
Vught	1	Voldoende	Verhoogt
Den Bosch	2	Voldoende	N.v.t.
Boekel	1	Voldoende	Verhoogt
Uden	1	Voldoende	N.v.t.
Laarbeek	2	Voldoende	Verhoogt
Oss	2	Beperkt	Verlaagt
Cuijk	2	Beperkt	Beperkt
S-Michielsgestel	2	Beperkt tot geen	Verlaagt

Tabel 18 Bevindingen factor 'Financiële middelen'

Personele middelen

Naast financiële middelen is ook de invloed van personele middelen onderzocht. Personele middelen zijn het aantal collega's dat de buurtsportcoach heeft waar hij of zij op terug kan vallen. Vijf van de negen gemeenten geven aan dat zij onvoldoende buurtsportcoaches in dienst hebben. Waarvan vier gemeenten aangeven zich te beroepen op de stagiaires. Stagiaires worden door sommige respondenten gezien als volwaardige collega's, maar anderen delen deze visie niet. Allereerst worden de gemeenten met voldoende collega's uitgelicht en daarna de gemeenten met onvoldoende collega's.

Gemeenten met voldoende vast personeel zijn de gemeenten Meierijstad, Uden en Boekel. Volgens een respondent van de gemeente Meierijstad houdt dat in dat ze nooit alleen staat met een activiteit. *“Op deze manier krijgen de kinderen die aandacht nodig hebben, ook echt aandacht. En niet alleen de kinderen die het hardst schreeuwen”* (Respondent 10). Door meer op detail te kunnen letten, wordt beleidsvrijheid meer gebruikt om gerichte, individuele keuzes te maken. Ook de respondent van de gemeente Uden kan zich hierin vinden. De gemeente Boekel geeft aan dat voldoende personeel meer ruimte biedt om eigen initiatieven op te starten. Zij heeft bijvoorbeeld een sportgroep voor 60plussers opgericht en is samen met een collega een nieuwe methoden voor gymlessen aan het ontwikkelen. Het hebben van voldoende collega's heeft een verhogend effect op de mate van beleidsvrijheid, omdat de bsc nieuwe taken naar zich toe kan trekken en meer keuzes heeft om hier invulling aan te geven.

Gemeenten met voldoende personeel door de aanwezigheid van stagiaires, zijn Vught, Cuijk en Laarbeek. De gemeente Cuijk geeft aan voldoende personele middelen te hebben, doordat zij terug kunnen vallen op de stagiaires. Gemeenten met onvoldoende vaste personele middelen zetten stagiaires in om taken van de bsc over te nemen of om ondersteuning te bieden. Zo geeft de bsc van de gemeente Laarbeek aan dat de stagiaires voor hem essentieel zijn. Hij is als bsc verantwoordelijk voor vier dorpskernen. Hij geeft aan dat de stagiaires voor hem wel essentieel zijn: *“Ze werken super goed en hebben veel verantwoordelijkheid. Hoe meer stagiaires je hebt, hoe meer taken er voor je wegvallen”* (Respondent 2). Echter erkent hij ook dat het in dienst hebben van meer vaste collega's noodzakelijk is: *“Als ik weg zou vallen, dan valt het in de soep denk ik”* (Respondent 2). De respondenten zijn het erover eens dat voldoende collega's, meer mogelijkheden bieden. Je kunt nog meer oppakken en verdelen onder de buurtsportcoaches of stagiaires, waardoor er in de uitvoering meer ruimte is om gerichtere keuzes te maken. Echter kunnen te veel collega's ook voor verwarring zorgen en botsingen in de uitvoering. Taken kunnen door elkaar lopen en een groot team levert grote afstanden op voor collega's. Echter wegen de nadelen van voldoende personeel volgens de respondent niet op tegen de nadelen.

De respondenten van de gemeenten Oss, Den Bosch en Sint-Michelsgestel geven aan dat een tekort aan personele middelen van invloed is op de keuzes die gemaakt worden. De buurtsportcoaches van de gemeente Den Bosch geven aan: *“We hebben afgesproken met het team: we zeggen nooit nee”* (Respondent 14). Echter ervaren zij dat je soms wel 'nee' moet zeggen, want er is niet voldoende personeel om alle vraag te beantwoorden. Het resultaat is dat er minder opgepakt wordt en je minder mensen aan het bewegen krijgt of houdt. Te weinig personeel zorgt ervoor dat de beleidsvrijheid minimaal is, omdat er bij onderbezetting maar één keuzemogelijkheid overblijft: nee zeggen. Volgens een respondent van de gemeente Sint-Michielsgestel zou je andere keuzes hebben, wanneer er meer collega's beschikbaar zijn. Ook zou een verdiepingsslag in het werk mogelijk worden: *“Ik kan me nu*

niet specialiseren op een doelgroep” (Respondent 8). De mogelijkheid om gericht met een doelgroep aan de slag te gaan valt daar mee weg. Onvoldoende personeel zorgt voor minder keuzeruimte om binnen bepaalde taken. De gemeente Sint-Michielsgestel probeert een deel van haar activiteiten en taken over te dragen aan stagiaires. Echter is het niet mogelijk om met de stagiaires het vraagoverschot op te lossen. Zo stelt de respondent: *“Ik werk eigenlijk altijd over. De vraag is hoger dan het aanbod. We proberen het te tackelen met stagiaires, maar zij kunnen onvoldoende zelfstandig werken”* (Respondent 8). Voor de gemeente Oss geldt dat er te weinig buurtsportcoaches in dienst zijn om alle verschillende wijken te voorzien van activiteiten. Volgens de respondenten zijn veel taken en activiteiten op individuele basis, waardoor het aantal personele middelen niet van invloed is op de beleidsvrijheid. Echter houdt dit in dat de bsc er altijd alleen voorstaat en een andere houding aan zal moeten nemen tegenover de doelgroep wanneer er veel deelnemers zijn. Deze houding houdt in dat de keuzemogelijkheden niet allemaal afgegaan kunnen worden, omdat er, ter bevordering van de activiteit, snel gehandeld moet worden en niet steeds de hele groep stil gelegd kan worden. Onvoldoende personele middelen hebben een verlagend effect op de beleidsvrijheid.

Gemeente	Resp.	Personele middelen	Effect op de beleidsvrijheid
Meerijstad	2	Voldoende (vast)	Verhoogt
Vught	1	Voldoende (mede door stagiaires)	Verhoogt
Den Bosch	2	Onvoldoende	Verlaagt
Boekel	1	Voldoende (vast)	Verhoogt
Uden	1	Voldoende (vast)	Verhoogt
Laarbeek	2	Voldoende (mede door stagiaires)	Verhoogt
Oss	2	Onvoldoende	Verlaagt
Cuijk	2	Voldoende (mede door stagiaires)	Verhoogt
S-Michielsgestel	2	Onvoldoende (vast)	Verlaagt

Tabel 19 Bevindingen factor 'Personele middelen'

Kennis en persoonlijke ontwikkeling

Kennis en persoonlijke ontwikkeling is het laatste middel dat geanalyseerd is. De mate van ontwikkeling is van belang om een beeld te krijgen van waar de buurtsportcoach tegenaan loopt en in hoeverre het management hiermee aan de slag gaat. Kennisontwikkeling bij de buurtsportcoach kan door de organisatie of het netwerk gestimuleerd worden door trainingen aan te bieden of het faciliteren van opleidingen. Persoonlijke ontwikkeling kan gestimuleerd worden door individuele gesprekken te voeren met de bsc, en aan de hand daarvan bijvoorbeeld een persoonlijk leerplan opstellen. De buurtsportcoaches van de negen gemeenten zijn gevraagd in welke mate er aan kennis

en persoonlijke ontwikkeling gedaan wordt vanuit de organisatie, het management of het netwerk. Eerst worden de gemeenten besproken welke voldoende investeren in ontwikkeling. Vervolgens de gemeenten waarbij er onvoldoende aan gedaan wordt, en tot slot de gemeenten waarbij respondenten verdeeld hebben gereageerd.

Allereerst de gemeenten waarbij de ruimte voor ontwikkeling voldoende aanwezig is. Dit is volgens de respondenten het geval voor de gemeenten Boekel, Uden, Laarbeek, Oss en Cuijk. De respondent van de gemeente Boekel geeft aan dat er voldoende overleg is met de leidinggevende en dat er ook de mogelijkheid is om extra opleidingen te volgen. De respondent geeft aan dat je wel zelf met voorstellen moet komen. De bsc van de gemeente Uden geeft hetzelfde verhaal. Ze geeft aan dat ze tijdens een functioneringsgesprek ontwikkelingsmogelijkheden bespreekt. Op deze manier kan ze zich blijven ontwikkelen, waardoor het aantal keuzemogelijkheden in de praktijk wordt vergroot. De bsc van de gemeente Laarbeek stelt: *“Als het om beweging gaat, is er altijd wel wat mogelijk”* (Respondent 2). Dit omdat de vele voordelen van sport en bewegen door steeds meer gemeenten worden erkend. Persoonlijke en kennisontwikkeling heeft een verhogend effect op de mate van beleidsvrijheid. De grotere keuzeruimte biedt meer mogelijkheden aan de bsc om passende keuzes te maken.

De gemeenten waarbij de ruimte voor ontwikkeling onvoldoende aanwezig is, zijn de gemeenten Vught en Sint-Michelsgestel. De respondenten van de gemeente Vught en Sint-Michelsgestel geven aan dat er een beperkt budget is voor ontwikkeling. Zo geeft de buurtsportcoach van de gemeente Vught aan meer kennis te willen hebben over de speciale doelgroepen, zoals mensen met een beperking. In de afgelopen zeven jaar zijn er geen opleidingen of mogelijkheden tot kennisuitbreiding geweest. De respondent geeft aan: *“Als ik een vraag krijg vanuit Uniek sporten, met deze persoon heeft dit en dit, dan zoek ik het vaak gewoon op op Google”* (Respondent 6). Als dit vooraf niet bekend is en er is direct contact met de doelgroep, ‘zou dat lastig schakelen zijn’, maar zou het volgens de bsc altijd wel goedkomen. De buurtsportcoaches van de gemeente Sint-Michelsgestel geven aan dat het budget voor kennisontwikkeling minimaal is en dat er op persoonlijk gebied niet echt iets gedaan wordt. Echter stellen zij dat dit niet van invloed is op de beleidsvrijheid; *“Je hebt natuurlijk al een opleiding gevolgd dus je kunt wel gewoon je werk doen”* (Respondent 7). Ontwikkeling wordt door de respondenten dus niet gekoppeld aan de mate van beleidsvrijheid. Echter kan voldoende ruimte voor ontwikkeling een stimulus vormen voor de beleidsvrijheid.

De gemeenten waarbij de respondenten verschillend hebben gereageerd, zijn de gemeenten Meierijstad en Den Bosch. Zo geeft een respondent van de gemeente Meierijstad aan dat ze voldoende ruimte ervaart om haar kennis te blijven ontwikkelen. De bsc heeft verschillende cursussen gevolgd, waaronder ‘motivational interviewing’ (Respondent 10). Bij deze cursus werd beoogd de drempel om te sporten voor mensen met een beperking zo veel mogelijk weg te nemen. Dit verruimt de

beleidsvrijheid van de buurtsportcoach, omdat er meer keuzemogelijkheden ontstaan door kennisontwikkeling. De tweede respondent van de gemeente Meierijstad stelt dat er wel ruimte is, maar dat het allemaal heel lang duurt. Ze geeft als voorbeeld dat ze al een tijd lang aangeeft dat ze haar EHBO herhaling wil, maar dat het maar niet geregeld wordt. Toen ik vroeg of dat haar beleidsvrijheid beïnvloedde, gaf ze aan: *“Nee. Ik kan toch wel handelen in de praktijk, maar het zou fijn zijn als zoiets sneller geregeld kon worden”* (Respondent 11). Echter is dit wel van invloed op de beleidsvrijheid. De handelingsmogelijkheden worden namelijk niet verruimd door ontwikkeling. Indien de respondent direct met de EHBO herhaling zou mogen starten, zou de bsc weer volledig op de hoogte zijn van de nieuwste hulpverleningstechnieken en misschien minder aarzelen om in te grijpen. Tijdens het contact met de doelgroep zou de bsc daardoor meer keuzemogelijkheden hebben om te handelen. Een respondent van de gemeente Den Bosch ervaart niet dat deze mogelijkheden voor kennisontwikkeling er zijn. Echter stelt haar collega bsc dat die mogelijkheden er wel zijn: *“Er komen regelmatig congressen of seminars voorbij. Als we met het team kunnen besluiten dit is zinvol, dan gaat er iemand naartoe en is dat nooit een probleem”* (Respondent 14). De buurtsportcoaches ervaren niet dat het van invloed is op het gebruik van hun beleidsvrijheid, echter wordt de mate van beleidsvrijheid vergroot wanneer er aan persoonlijke of kennisontwikkeling gedaan wordt.

Gemeente	Resp.	Ontwikkelingsmogelijkheden	Effect op de beleidsvrijheid
Meierijstad	2	Aanwezig	Verhoogt
Vught	1	Beperkt	N.v.t.
Den Bosch	2	Aanwezig	Verhoogt
Boekel	1	Aanwezig	Verhoogt
Uden	1	Aanwezig	Verhoogt
Laarbeek	2	Aanwezig	Verhoogt
Oss	2	Aanwezig	Verhoogt
Cuijk	2	Aanwezig	Verhoogt
S-Michelsgestel	2	Beperkt	N.v.t.

Tabel 20 Bevindingen factor 'Ontwikkelingsmogelijkheden'

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de totale invloed van de factor middelen op de mate van beleidsvrijheid. Het grootste deel van de gemeenten biedt de bsc voldoende middelen aan, wat resulteert in een hogere mate van beleidsvrijheid. Voldoende middelen is een gewenste voorwaarde voor de street-level bureaucrat. De gemeenten die de buurtsportcoaches hiervan voorzien, verminderen de kans dat de bsc bijvoorbeeld copingstrategieën gaat gebruiken.

	Financieel	Personeel	Ontwikkeling	Totaal	
Meerijstad	↑	↑	↑	↑	↑ Verhogend effect
Vught	↑	↑	N.v.t.	↑	↓ Verlagend effect
Den Bosch	N.v.t.	↓	↑	/	/ Onduidelijk effect
Boekel	↑	↑	↑	↑	
Uden	N.v.t.	↑	↑	↑	
Laarbeek	↑	↑	↑	↑	
Oss	↓	↓	↑	↓	
Cuijk	↓	↓	↑	↓	
Sint-Michielsgestel	↓	↓	N.v.t.	↓	

Tabel 21 Overzicht bevindingen factor 'Middelen'

5.5 Media

Onderzocht is of de media van invloed zijn op de beleidsvrijheid van de bsc. De media kunnen bepaalde zaken aan het licht stellen en vervolgens sturen op verandering. Uit het onderzoek blijkt dat de bsc zich niet beïnvloed voelt door welke vorm van media dan ook. Er is voornamelijk contact met lokale media, maar zij staan (vaak letterlijk) aan de zijlijn en berichten enkel positief over de activiteiten van de bsc. Geen enkele respondent heeft negatieve ervaringen met media. Sinds de AVG-wet is de aandacht vanuit social media ook flink gedaald. Media kunnen van invloed zijn op de keuzes van het management of de organisatie omtrent beleid, maar dat is enkel indirect van invloed op de beleidsvrijheid van de bsc. Media is daarom niet direct van invloed op een hogere of lagere beleidsvrijheid.

5.6 Netwerk

De vijfde factor is het netwerk waarin de buurtsportcoach actief is. Met de factor netwerk worden de relevante partners, buiten de eigen organisatie, bedoeld, waarmee de buurtsportcoaches samenwerken. De partners verschillen per buurtsportcoach en per gemeente, maar globaal zijn de volgende partners terug te zien: scholen, buitenschoolse opvang, zorginstellingen, sportverenigingen en fysio's. Volgens de respondenten zijn er geen dominante actoren, maar is er wel een verschil in houding. Het volgende onderscheid tussen actoren kan gemaakt worden: proactief en reactief.

De meeste buurtsportcoaches werken vraaggericht, wat inhoudt dat ze hun activiteiten baseren op aanvragen die binnenkomen van organisaties binnen en buiten het netwerk. Proactieve partners maken hun agenda's en de hulpvraag aan buurtsportcoaches duidelijk kenbaar. Deze actoren zijn echt op zoek naar samenwerking, bijvoorbeeld voor het organiseren van activiteiten. Zij hebben

dan een hulpvraag waarbij ze de praktische hulp en/of expertise van buurtsportcoaches goed kunnen gebruiken. In andere gevallen willen organisaties graag gelinkt worden aan de naam die de buurtsportcoaches hebben opgebouwd (Respondent 1). De naamsbekendheid van de buurtsportcoaches zorgt voor een betere promotie van de activiteit.

Het motief van partners met een proactieve houding is meestal in lijn met hetgeen waar een bsc voor staat. Zo benaderen scholen de bsc met de vraag of er extra aandacht kan worden besteed aan respect of gezondheid, tijdens bepaalde themaweken. De respondent van de gemeente Boekel geeft aan zich wel een beetje aan de thema's van de school te houden, maar vooral omdat dat in lijn is met de activiteiten en de doelen van de buurtsportcoach. De respondent van de gemeente Cuijk hoopt dat de buurtsportcoaches een soort 'klankbord' worden, wat inhoudt dat zowel de doelgroep als het netwerk de bsc makkelijk weten te benaderen met sport gerelateerde vragen. Indien de buurtsportcoach grote naamsbekendheid heeft, zullen partners een proactieve houding aannemen. Dit omdat het voor hen nog interessanter wordt om mee te liften op de naamsbekendheid van de buurtsportcoaches (Respondent 1; 4). Een proactieve houding van partners levert mogelijkheden op voor de bsc, zonder zelf actief opzoek te hoeven gaan.

Naast het vraaggericht werken, kan een bsc ook hulpvragen uitzetten bij organisaties binnen het netwerk. Bijvoorbeeld wanneer buurtsportcoaches zelf hulp nodig hebben bij het opzetten van activiteiten, zoals praktische of financiële hulp. De bsc moet zelf een (mogelijke) partner benaderen om een samenwerking op te starten. Indien de partner open staat voor samenwerking neemt de beleidsvrijheid toe, omdat er meer mogelijkheden/middelen vrijkomen. Het is veelal de vraag of de partners zich kunnen vinden in het idee, dit bepaalt of zij open staan voor samenwerking. Reactieve partners zijn wel sneller geneigd om eisen te stellen aan een samenwerking. Omdat de hulpvraag vanuit de bsc in veel gevallen en dienst of financiële bijdrage betreft, proberen partners er zo veel mogelijk uit te halen voor zichzelf. Zo citeer ik een respondent van de gemeente Cuijk: *"Ze betalen natuurlijk geld en daar willen ze het maximale uithalen, maar je moet de partners gelijk behandelen"* (Respondent 4). De buurtsportcoaches voelen zich niet meer beïnvloed door reactieve partners dan door proactieve. Wel geven ze aan bij vraaggericht werken, minder tijd te hoeven besteden aan netwerken, omdat de partners hen benaderen. De beleidsvrijheid wordt dus makkelijker vergroot indien partners een proactieve houding aannemen, dan wanneer de bsc zelf proactief naar samenwerking opzoek moet.

Of de houding van de partners proactief of reactief is, lijkt niet van invloed op de beleidsvrijheid. Wat wel bepalend is voor de beleidsvrijheid is de aanwezigheid van een netwerk. De keuzeruimte met het aantal handelingsmogelijkheden wordt groter, indien de bsc zich in een netwerk bevindt. Zoals in de eerste alinea is aangegeven, zijn er geen actoren met een dominante houding. Het is dus niet zo dat partners sturen op de keuzes van de bsc. De partners hebben vertrouwen in de

expertise van de buurtsportcoach. Dit is noodzakelijk, anders fungeert de bsc enkel als een pion van het netwerk. Het gevaar ontstaat dan dat de uitvoeringsambtenaar stil zit wanneer gehandeld had moeten worden (Davis, 1979). Het is geven en nemen, en in de meeste gevallen is dat volgens de buurtsportcoaches ook het geval in de praktijk.

Indien er geen netwerk is of de bsc minimaal contact heeft met partners, wordt hun beleidsvrijheid verlaagd. De keuzeruimte van de bsc wordt kleiner, omdat de mogelijkheden van een buurtsportcoach zonder netwerk beperkter zijn. De houding van de partners is dus niet van invloed op de beleidsvrijheid, enkel door de aanwezigheid of afwezigheid van een netwerk, wordt de beleidsvrijheid beïnvloed.

Gemeente	Resp.	Houding partners	Effect op de beleidsvrijheid
Meerijstad	2	Proactief	Verhoogt
Vught	1	Proactief	Verhoogt
Den Bosch	2	Pro- als reactief	Verhoogt
Boekel	1	Proactief	Verhoogt
Uden	1	Reactief	Verhoogt
Laarbeek	2	Proactief	Verhoogt
Oss	2	Geen direct contact	Verlaagt
Cuijk	2	Proactief	Verhoogt
Sint-Michielsgestel	2	Minimaal contact	Verlaagt

Tabel 22 Bevindingen factor 'Netwerk'

5.7 Doelgroep

De doelgroep bestaat uit de burgers waar de buursportcoach direct mee in aanraking komt in de uitvoering. Onderzocht wordt in hoeverre het type doelgroep, en de daarbij horende houding, van invloed is op de mate van beleidsvrijheid. De respondenten werken met verschillende doelgroepen. De doelgroep bepaald hoe de bsc te werk gaat en welke keuzeruimte hij of zij heeft (Respondent 11). Het volgende onderscheid wordt gemaakt: ouderen en mensen met een beperking; volwassen en werklozen; en kinderen. Allereerst worden de verschillende doelgroepen toegelicht en daarna wordt uitgelegd welke doelgroep van invloed is en op welke manier.

De eerste doelgroep is 'ouderen en mensen met een beperking'. Zij vormen een doelgroep waarnaar geluisterd wordt. Het niveau van sport is voor ouderen en mensen met een beperking vaak persoonsafhankelijk. De bsc heeft hierin geen belerende functie; de doelgroep komt vanwege de noodzaak om te bewegen of voor het sociale aspect. Het sociale aspect draait om de koffie voor of na de sportactiviteit en het onder de mensen zijn. Dit is niet specifiek van toepassing op de beleidsvrijheid

van de bsc. De noodzaak om te bewegen daarentegen wel. Ouderen en mensen met een beperking volgen het voor hen opgestelde programma, bijvoorbeeld een speciaal ouderensport programma of een begeleidde les. Voor de bsc blijft het noodzakelijk om goed te luisteren naar de doelgroep. Op deze manier blijft de begeleiding op het juiste niveau. De houding van de doelgroep verlaagt daarmee de mate van beleidsvrijheid, omdat de bsc afhankelijk is van de doelgroep en daarmee de vrijheid in het direct contact beperkt is.

Volwassenen en werklozen vormen een doelgroep die specifiek werd aangehaald door de gemeenten Meierijstad en Uden. Zij gaven aan dat het juist niet de bedoeling is mee te gaan met de houding van deze doelgroep, omdat je ze juist moet motiveren om door te pakken. Indien zij de vaardigheid met sporten beter leren ontwikkelen, kan dat voordelig uitpakken in het dagelijks leven. Deze doelgroep zou bij alles kunnen zeggen dat ze niet willen, maar volgens een respondent van de gemeente Meierijstad is het juist de uitdaging om deze doelgroep te enthousiasmeren, motiveren en activeren (Respondent 11). Er wordt door de bsc minder snel van de planning afgeweken bij deze doelgroep, waardoor het meer een eenrichtingsverkeer is. De houding van deze doelgroep verlaagt de beleidsvrijheid, omdat de bsc een dominante rol moet innemen waarbij beperkte ruimte is voor andere keuzes.

De derde doelgroep wordt gevormd door kinderen (tot 15 jaar). Hoewel de vorige doelgroepen overeenkomstige resultaten lieten zien, variëren de bevindingen omtrent kinderen. Respondenten reageren verschillend op de vraag welke houding deze doelgroep aanneemt en in hoeverre dat van invloed is op hun beleidsvrijheid. De houding van kinderen is voor de meeste gemeenten te omschrijven als 'wil invloed uitoefenen'. Dit kan bijvoorbeeld zijn door niet mee te willen doen aan een bepaalde sportactiviteit of door aan te geven een andere activiteit te willen. Eerst worden de gemeenten toegelicht die aangeven dat de doelgroep 'kinderen' minimaal van invloed is op de beleidsvrijheid en vervolgens de gemeenten waarbij deze doelgroep wel effect heeft op de beleidsvrijheid. De volgende resultaten gelden voor de doelgroep kinderen.

Allereerst de bevindingen omtrent de respondenten die aangeven dat de doelgroep de mate van beleidsvrijheid verhoogt. Dit is voor de helft van de gemeenten van toepassing. De respondenten geven aan dat de kinderen invloed willen uitoefenen, maar dat ze zich hier niet door laten beïnvloeden. Volgens de respondent van de gemeente Meierijstad moeten kinderen leren dat ze niet altijd krijgen wat ze willen: *"We hebben in deze generatie al genoeg prinsjes en prinsesjes"* (Respondent 10). De respondenten van de gemeente Vught en Sint-Michelsgestel zeggen zich minimaal te laten beïnvloeden door de doelgroep: *"Bij kinderen moet je erboven staan"* (Respondent 8). Kinderen moeten volgens deze respondenten om leren gaan met gezag, ze moeten leren luisteren. Dat is anders dan met ouderen, waarmee ze proberen op één niveau te komen. De invloed van de doelgroep (kinderen) is voor deze respondenten dus niet van toepassing op de beleidsvrijheid van de bsc. Een

respondent van de gemeente Laarbeek geeft aan: *“Kinderen vinden alles leuk”* (Respondent 2). Dit geeft hem alle vrijheid om eigen keuzes te maken omtrent het directe contact met de jeugd. De beleidsvrijheid van de bsc wordt hier verhoogd, omdat de bsc zich niet laat beperken in het aantal keuzemogelijkheden door de doelgroep kinderen.

De overige gemeenten waarbij de doelgroep wel een verlagend effect heeft op de mate van beleidsvrijheid, zijn de gemeenten 's-Hertogenbosch, Boekel, Uden, Oss en Cuijk. De respondenten van deze gemeenten geven aan zo veel mogelijk mee te gaan met de doelgroep. Hoewel de respondent van de gemeente Uden aangeeft dat de doelgroep 'niet van invloed' is, komt later in het interview naar voren dat de wensen van de doelgroep juist bepalend zijn voor de keuzeruimte die de buurtsportcoach ervaart. Met andere woorden is de doelgroep dus weldegelijk van invloed op de beleidsvrijheid. Andere gemeenten geven aan dat zij wel beïnvloed worden door de doelgroep, maar dat dat juist wenselijk is. Zo zijn de volgende onderbouwingen geciteerd: *“Hoe meer vraag er uit de doelgroep komt, hoe beter en gericht er gewerkt kan worden”* en *“Je wil dat ze blijven sporten, dus je gaat erin mee”* (Respondent 5; Respondent 12). De respondent van de gemeente Oss is hier heel duidelijk over en stelt zelfs 'kind is koning', waarbij hij aangeeft niet tegen het kind in te gaan (Respondent 13). De gedachte hierachter is dat de buurtsportcoach als vertrouwenspersoon fungeert, waarbij 'niet tegen het kind ingaan' de vertrouwensband zou opbouwen en daarmee de realisatie van het doel om iedereen aan het sporten te krijgen. Met de doelgroep mee gaan zou bevorderend werken, vandaar dat deze factor van invloed is op de beleidsvrijheid. Echter wordt hierdoor de mate van beleidsvrijheid verlaagd; de bsc wordt afhankelijk van de keuzes van de kinderen.

De buurtsportcoaches van de gemeente 's-Hertogenbosch hebben een vergelijkbare functie als de buurtsportcoach van de gemeente Uden, namelijk een bsc als makelaar. Echter moet voor de gemeente Den Bosch een nuance worden gemaakt bij de operationalisatie van de factor doelgroep. De respondenten gaven namelijk aan dat ze hun (netwerk)partners meer als doelgroep zien, omdat ze vanuit de makelaarsrol werken. Dit houdt in dat hun meeste activiteiten bestaan uit het onderhouden en uitbreiden van hun netwerk. Op deze manier kunnen ze vragen van inwoners direct doorzetten naar partners uit het netwerk, en fungeren zij al meer als 'klankbord' (zie factor Netwerk). Indien het netwerk als doelgroep wordt gezien, zijn de resultaten hiervan al gepresenteerd in de vorige paragraaf (Tabel 22 Bevindingen factor 'Netwerk'). Echter zijn voor de factor doelgroep de burgers gekozen waarmee de bsc open spreekuren heeft. Over het kleine aantal contacturen met de inwoners zeggen de respondenten dat er volgens vaste procedures wordt gewerkt. Dit houdt in een inloopsprekuren bij de huisartsenpost, waarbij de activiteit gelogd wordt in een systeem en de inwoner wordt doorverwezen naar een bijpassende partner. De houding van de doelgroep is daarbij niet van toepassing op de mate van beleidsvrijheid.

Gemeente	Resp.	Doelgroep	Houding	Effect op de beleidsvrijheid
Meerijstad	2	Kinderen	Wil invloed uitoefenen	Verhoogt
Vught	1	Kinderen	Wil invloed uitoefenen	Verhoogt
Den Bosch	2	Kinderen	N.v.t.	N.v.t.
Boekel	1	Kinderen	Wil invloed uitoefenen	Verlaagt
Uden	1	Kinderen	Wil invloed uitoefenen	Verlaagt
Laarbeek	2	Kinderen	Vinden alles goed	Verhoogt
Oss	2	Kinderen	Leidend	Verlaagt
Cuijk	2	Kinderen	Wil invloed uitoefenen	Verlaagt
Sint-Michielsgestel	2	Kinderen	Wil invloed uitoefenen	Verhoogt

Tabel 23 Bevindingen factor 'Doelgroep'

5.8 Collega's

Met de factor 'collega's' worden de directe en indirecte collega's van de buurtsportcoach bedoeld. De directe collega's zijn de buurtsportcoaches binnen dezelfde organisatie en veelal binnen dezelfde afdeling, of zelfs binnen hetzelfde team. De indirecte collega's hoeven niet bij dezelfde organisatie werkzaam te zijn, maar moeten wel dezelfde functie hebben, namelijk die van buurtsportcoach. Indirecte collega's zijn bijvoorbeeld buurtsportcoaches van andere gemeenten. De respondenten zijn gevraagd naar het contact dat ze met hun collega's hebben en in hoeverre dat van invloed is op de mate van beleidsvrijheid. Allereerst worden de resultaten besproken van gemeenten waarbij de directe collega's regelmatig contact hebben. Vervolgens de gemeenten waarbij de bsc een meer op zichzelfstaande functie is. Indirecte collega's worden kort toegelicht aan het eind van deze paragraaf.

De respondenten die aangeven op regelmatige basis contact te hebben met directe collega's ervaren een grotere mate van beleidsvrijheid. In het contact wordt het gesprek aangegaan met elkaar over de manier van werken. Het aantal keuzemogelijkheden in de uitvoering wordt verhoogd, omdat respondenten open staan voor feedback, ervaringen en tips van collega's. De respondenten van de gemeente 's-Hertogenbosch geven aan dat er verschillende overlegvormen zijn, waarbij in grote lijnen alle facetten van het werk als buurtsportcoach aan bod komen. Op deze manier komen nieuwe ideeën aan de oppervlakte, waar veel belangstelling voor is (Respondent 15). Hoe dat vervolgens wordt opgepakt is aan de buurtsportcoaches zelf, maar de mogelijkheid om kennis te delen en toe te passen is er. Naast overlegvormen, geven buurtsportcoaches van andere gemeenten aan ook lessen en activiteiten van elkaar bij te wonen. Respondenten van de gemeenten Vught, Cuijk en Laarbeek geven aan, dat zij naast de overleggen, ook aan deze manier van leren doen. Op deze manier kan er gereflecteerd worden op handelingen en keuzes op individueel niveau. De respondent van de

gemeente Boekel geeft aan niet vaak met collega's mee te kunnen kijken, maar dat er wel samen activiteiten worden verzorgd en dat er veel wordt gepraat over de keuzes die gemaakt worden. Voor al deze manieren van 'leren' geldt dat de mate van beleidsvrijheid hoger wordt. De keuzemogelijkheden nemen toe door tips en tricks van collega's.

Respondenten van de gemeenten waarbij de buurtsportcoach een meer opzichzelfstaande functie is, lopen de kans op leren van elkaar mis. Volgens respondenten van de gemeente Oss wordt er niet bij elkaar meegekeken en ook minimaal aan informatie-uitwisseling gedaan. De reden hier voor is dat de buurtsportcoaches het daar te druk voor hebben en ze uitgaan van elkaars expertise en stijl. De buurtsportcoach van de gemeente Uden geeft aan de enige buurtsportcoach in het team te zijn die een makelaarsfunctie bekleedt. Zij stelt: *"Ik krijg niet echt te horen van wij doen het zo of zo. Ik ben meer in contact met het netwerk dan met mijn collega's"* (Respondent 9). De beleidsvrijheid wordt hierdoor niet verder uitgebreid, maar ook niet verminderd. Minimaal tot geen contact met directe collega's is dus niet van invloed op de mate van beleidsvrijheid.

Het contact met indirecte collega's is uiterst miniem of überhaupt niet van toepassing. Zo geeft een respondent van de gemeente Oss aan: *"We zien elkaar al niet, laat staan buurtsportcoaches van andere gemeenten"* (Respondent 12). Enkel de buurtsportcoach van de gemeente Laarbeek geeft aan veel aan het contact te hebben met collega's van andere gemeenten. Hij heeft in de loop der jaren veel contacten opgedaan, waarvan hij aangeeft dat het hem helpt bij het uitbreiden van zijn kennis en keuzemogelijkheden. Indirecte collega's zouden dus een interessante rol kunnen spelen in het uitbreiden van de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach, maar voor nu worden zij niet als factor meegenomen die van invloed is op de mate van beleidsvrijheid.

Gemeente	Resp.	Contact collega's direct	Collega's indirect	Effect
Meerijstad	2	Leren van elkaar Voornamelijk ieder voor zich	N.v.t.	Verhoogt
Vught	1	Leren van elkaar	Minimaal contact	Verhoogt
Den Bosch	2	Leren van elkaar Werken nauw samen	N.v.t.	Verhoogt
Boekel	1	Leren van elkaar Voornamelijk ieder voor zich	N.v.t.	Verhoogt
Uden	1	Op zichzelf staande functie	N.v.t.	N.v.t.
Laarbeek	2	Leren van elkaar	Veel contact	Verhoogt
Oss	2	Voornamelijk ieder voor zich	N.v.t.	N.v.t.
Cuijk	2	Leren van elkaar	Minimaal contact	Verhoogt

Sint-Michielsgestel	2	Leren van elkaar Voornamelijk ieder voor zich	Minimaal contact	N.v.t.
---------------------	---	--	------------------	--------

Tabel 24 Bevindingen factor 'Collega's'

5.9 Tot slot

De buurtsportcoach heeft een grote operationele ruimte. Het werk van een bsc heeft een zekere mate van beleidsvrijheid. Hier zijn verschillende onderdelen van de operationele ruimte van invloed op. In het resultatenhoofdstuk komen zeven onafhankelijke variabelen aan bod, waarvan de invloed op de mate van beleidsvrijheid is onderzocht. Voor deze variabelen geldt dat ze van invloed zijn op de afhankelijke variabele, op de factor 'media' na. De aan- of afwezigheid van kenmerken van de variabelen bepalen op welke manier ze van invloed zijn. Zo heeft de aanwezigheid van doelstellingen een verlagend effect op de mate van beleidsvrijheid en de afwezigheid juist een verhogend effect. Hieronder worden de resultaten van alle variabelen in een tabel gepresenteerd (Tabel 25). In totaal heeft de operationele ruimte vooral een verhogend effect op de mate van beleidsvrijheid. In de conclusie wordt ingegaan op de kenmerken van de factoren en hoe deze volgens het onderzoek van invloed zijn op beleidsvrijheid van de buurtsportcoach.

	O&M	Beleid	Middelen	Netwerk	Doelgroep	Collega's	Totaal
Meerijstad	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Vught	↑	↓	↑	↑	↑	↑	↑
Den Bosch	↑	↓	/	↑	↓	↑	↑
Boekel	↓	↑	↑	↑	↓	↑	↑
Uden	↓	↑	↑	↑	↓	N.v.t.	↑
Laarbeek	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Oss	↑	↓	↓	↓	↓	↑	↓
Cuijk	↓	↓	↓	↑	↓	↑	↓
Sint-Michielsgestel	↑	↑	↓	↓	↑	↑	↑

↑ Verhogend effect

↓ Verlagend effect

/ Onduidelijk effect

Tabel 25 Totaaloverzicht bevindingen

6. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt teruggeblikt op het onderzoek en wordt een antwoord gevormd op de hoofdvraag van het onderzoek. Er worden conclusies getrokken uit de resultaten en er wordt gereflecteerd op de manier van onderzoeken.

6.1 Conclusies

De functie van buurtsportcoach heeft een zeer uiteenlopende invulling. Sommige buurtsportcoaches vervullen de taak van gymleraar of voorzien burgers in hun vrije tijd van sportaanbod. Anderen hebben een makelaarsfunctie of vormen het aanspreekpunt van een netwerk omtrent alles wat met sport te maken heeft. Sommige gemeenten kiezen ervoor om de buurtsportcoach zelfstandig te laten werken en veel ruimte te bieden om taken zelf op te pikken en in te vullen. Andere gemeenten houden de lijntjes kort en sturen de buurtsportcoach in de uitvoering van hun taken. De buurtsportcoach valt onder de definitie van 'street-level bureaucrat' en behoeft daarmee een zekere mate van beleidsvrijheid. Het doel van het onderzoek is inzicht verkrijgen in de operationele context van de buurtsportcoach en de invloed hiervan op de beleidsvrijheid. De operationele ruimte is geoperationaliseerd als de context waarin de slb functioneert. Deze context bestaat uit verschillende factoren. De factoren die uiteindelijk in het onderzoek zijn meegenomen, zijn: organisatie & management, beleid, middelen, netwerk, doelgroep, en collega's. Voor het onderzoek luidt is de volgende definitie van beleidsvrijheid gebruikt: Beleidsvrijheid is de ruimte van een uitvoeringsambtenaar om te kiezen tussen verschillende handelingsmogelijkheden in het directe contact met de burger. Een hoge mate van beleidsvrijheid zou volgens deze definitie inhouden dat de slb de ruimte heeft om te kiezen uit veel handelingsmogelijkheden. Een lage mate van beleidsvrijheid houdt in dat de slb een beperkte keuzeruimte heeft, omdat hij enkel uit een beperkt aantal handelingsmogelijkheden kan kiezen. Het is voor gemeenten interessant om te weten welke omgevingsfactoren van invloed zijn en hoe deze van invloed zijn. Op deze manier kunnen er bewustere keuzes gemaakt worden door gemeenten of tussenorganisaties om grip te krijgen op de beleidsvrijheid of de bsc juist meer ruimte te geven. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is de operationele ruimte van een buurtsportcoach van invloed op de mate van beleidsvrijheid?

In het theoretisch kader is aandacht besteed aan het concept van beleidsvrijheid. Er wordt ingegaan op de noodzaak van beleidsvrijheid bij street-level-bureaucrats, maar ook op het spanningsveld dat

het creëert tussen recht en beleid. De operationele ruimte zou zo wel het spanningsveld kunnen vergroten als verkleinen. Per factor/variabele van de operationele ruimte is onderzocht of er sprake is van een verlagend of verhogend effect op de mate van beleidsvrijheid. Allereerste is de factor 'organisatie & management' onderzocht. De organisatie kan zowel de gemeente als de tussenorganisatie zijn waarbij de bsc officieel in dienst is. Zo zijn de buurtsportcoaches van de gemeente Vught in dienst bij Sportservice Noord-Brabant, maar is er het meeste contact met de gemeente Vught. Er is minimaal contact met Sportservice Noord-Brabant, waardoor de gemeente als het management wordt beschouwd. Ten tweede de factor 'beleid', hiermee wordt bedoeld op al het gemeentelijk beleid dat geldt voor de buurtsportcoach. Specifiek is de bsc gevraagd naar kennis omtrent doelstellingen, speerpunten, resultaatmetingen en helderheid van beleid. De derde factor die is onderzocht, is 'middelen'. Onder middelen vallen financiële en personele middelen, en de beschikbare middelen voor kennis en persoonlijke ontwikkeling. De vierde factor is de 'media'. De bsc is gevraagd of media van invloed zijn op zijn of haar beleidsvrijheid. Het gaat puur om de ervaring van de buurtsportcoach met deze factor. De vijfde factor is het 'netwerk' waarin de bsc verkeert. Hiermee worden de relevante partners bedoeld, waarmee buurtsportcoaches samenwerken, die niet onder de eigen organisatie vallen. Hiertoe behoren onder andere scholen, sportverenigingen en zorginstellingen. De 'doelgroep' van de bsc vormt de vijfde factor. De doelgroep bestaat in alle gevallen uit kinderen, maar ook volwassenen, ouderen, mensen met een beperking en werklozen worden door de buurtsportcoaches genoemd. De laatste factor is 'collega's'. Met collega's wordt bedoeld op buurtsportcoaches werkzaam binnen dezelfde organisatie (of zelfs binnen hetzelfde team), en buurtsportcoaches van andere gemeenten. Uit de resultatenanalyse kan worden geconcludeerd dat alle factoren, op media na, van invloed zijn op de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach. De factoren kunnen zowel een verlagend als een verhogend effect hebben op de mate van beleidsvrijheid.

Te beginnen bij de factor 'organisatie en management'. Hierbij is de manier van sturing veelal tekenend voor de houding van het management. Wanneer het management ervoor kiest om buurtsportcoaches onder te brengen in zelfsturende teams, is er sprake van zelfsturing. In zeven van de acht gevallen staat het management op afstand bij zelfsturing, wat resulteert in lage betrokkenheid vanuit het management. Dit heeft een verhogend effect op de mate van beleidsvrijheid, omdat het management minimale verantwoording vraagt en de buurtsportcoaches veel keuzeruimte geeft in de directe uitvoering. Bij hybride sturing blijkt het management meer betrokken bij het werk van de buurtsportcoach. Betrokkenheid vanuit het management kan zich uiten in meer vergaderingen, evaluaties, afspraken en verantwoording. Hybride sturing en een hogere mate van betrokkenheid leidt daarmee tot een lagere mate van beleidsvrijheid.

De factor 'beleid' heeft een verlagend effect op de mate van beleidsvrijheid indien de buurtsportcoach op de hoogte is van en zich laat sturen door doelstellingen en resultaatmeting.

Wanneer er kennis is van beleid, geeft de bsc aan keuzes te baseren op doelstellingen en/of metingen. Speerpunten worden in alle gevallen (mede) door de bsc opgesteld, waardoor deze niet behoren tot de operationele ruimte. Indien beleid onvoldoende bekend is bij de bsc of onvoldoende duidelijk, wordt de bsc niet gestuurd op de keuzes die hij maakt. Beleid heeft dan een verhogend effect op de mate van beleidsvrijheid, omdat keuzemogelijkheden niet gekaderd worden door beleid.

De derde factor is 'middelen'. Voor alle onderzochte middelen (financiële, personele, en ontwikkelingsmiddelen) geldt dat bij onvoldoende aanwezigheid, de buurtsportcoach een lagere mate van beleidsvrijheid ervaart. Keuzemogelijkheden bleken beperkter wanneer er bijvoorbeeld onvoldoende budget was voor activiteiten, er onvoldoende collega's waren om te helpen bij een activiteit of wanneer een bsc een bepaalde training of cursus niet kon volgen. Wanneer er voldoende middelen aanwezig zijn, zien de buurtsportcoaches kansen om hun keuzemogelijkheden uit te breiden. Bijvoorbeeld door de aanschaf van sportmiddelen, waardoor er in de uitvoering meer keuzes mogelijk zijn, of door voldoende personeel bij een activiteit meer ruimte te hebben om keuzes te maken. Middelen hebben dan een verhogend effect op de mate van beleidsvrijheid.

De factor 'media' is niet direct van invloed op de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach. Media kan van invloed zijn op de keuzes van het management of de organisatie omtrent beleid, maar wordt door de buurtsportcoaches niet als directe invloed erkend. Het zijn vooral lokale media waarmee de bsc in aanraking komt die wat leuks schrijven over bepaalde activiteiten.

Het netwerk van een buurtsportcoach is ook van invloed op de mate van beleidsvrijheid. Hierbij is de aanwezigheid van een netwerk de belangrijkste voorwaarde voor een verhogend effect. De keuzeruimte met het aantal handelingsmogelijkheden wordt groter, mits het netwerk niet te erg stuurt op deze keuzes. Volgens de buurtsportcoaches zijn er geen partners met een dominante houding. De houding van partners (proactief reactief) binnen het netwerk is niet zozeer van invloed, maar de aanwezigheid van een netwerk is een vereiste. Door het vertrouwen van het netwerk in de expertise van de bsc zijn er meer middelen beschikbaar, wat leidt tot een hogere mate van beleidsvrijheid.

De doelgroep vormt een belangrijk onderdeel van de operationele ruimte. Het feit dat de buurtsportcoach direct in contact staat met de burger, maakt dat de functie als street-level bureaucrat wordt beschouwd. Of de bsc nou in contact staat met kinderen, volwassenen of ouderen, de doelgroep heeft een verlagend effect op de beleidsvrijheid. Enkel sommige buurtsportcoaches geven aan dat kinderen een verhogend effect hebben. Zij ervaren dat de keuzes die ze voor kinderen maken niet zo belangrijk zijn en dat kinderen snel tevreden zijn. De houding van de doelgroep is bepalend voor het effect op de beleidsvrijheid. Wanneer de doelgroep geen invloed wil uitoefenen, is er vrijheid voor de bsc om eigen keuzes te maken. Indien de bsc in contact staat met een doelgroep die structuur nodig heeft, moet de bsc bepaalde keuzes maken en ligt de keuzevrijheid niet meer volledig bij de bsc.

De laatste factor is 'collega's'. De aanwezigheid van directe collega buurtsportcoaches maakt het mogelijk om ervaringen te delen en van elkaar te leren. In geen enkel geval leidde de betrokkenheid van collega's tot een beperking van keuzemogelijkheden. De buurtsportcoaches vertrouwen in elkaars expertise. Daar waar de bsc een meer opzichzelfstaande functie is, is geen mogelijkheid tot leren. Dit heeft geen verlagend effect op de beleidsvrijheid. Indirecte collega's, buurtsportcoaches van andere gemeenten, maken voor acht van de negen cases geen onderdeel uit van de operationele ruimte. Hierover worden daarom geen uitspraken gedaan.

Uit deze conclusies wordt een beknopt antwoord gevormd op de hoofdvraag: In hoeverre is de operationele ruimte van een buurtsportcoach van invloed op de mate van beleidsvrijheid? Samengevat komen de bevindingen op het volgende neer: de operationele ruimte is in alle gevallen van invloed op de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach. Het effect van de verschillende onderdelen uit de operationele ruimte, op de beleidsvrijheid van de bsc, is afhankelijk van hoe de factor aanwezig is (welke kenmerken de factor heeft). De kenmerken van de factoren zijn bepalend voor het effect op de mate van beleidsvrijheid. In onderstaande tabel wordt per factor aangegeven welk kenmerk voor welk effect zorgt. In de volgende paragraaf worden aanbevelingen gedaan over de wenselijkheid van deze effecten.

Factor	Kenmerken	
	<i>Verlagend effect</i>	<i>Verhogend effect</i>
Organisatie & Management	Betrokken	Op afstand
Beleid	Op de hoogte	Niet op de hoogte
Middelen	Onvoldoende aanwezig	Voldoende aanwezig
Netwerk	Afwezigheid	Aanwezigheid
Doelgroep	Volwassenen Ouderen Mensen met een beperking Werklozen Kinderen	Kinderen
Collega's	N.v.t.	Ondersteunend

Tabel 26 Effecten kenmerken factoren op mate van beleidsvrijheid

6.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies van dit onderzoek worden in deze paragraaf aanbevelingen gedaan aan de gemeenten. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de veronderstelling dat het wenselijk is dat de gemeentelijke visie of het beleid gewaarborgd wordt. Een buurtsportcoach kan vanuit verschillende

motieven worden aangesteld (zie Hoofdstuk 2). De gemeente bepaalt (in overleg) waar de focus op komt te liggen en op wat voor manier er vorm wordt gegeven aan de functie van bsc. Een aanbeveling aan de gemeenten is om de bsc proactief kennis te laten maken met het 'grotere plaatje' (beleid) en de rol van de bsc daarin. Voldoende kennis en duidelijkheid van beleid leidt ertoe dat er minder van het beleid wordt afgeweken. Beleidsvrijheid is niets tastbaars en wordt niet enkel bepaald door de organisatie of het management, maar deze factor speelt wel een belangrijke rol. De manier van sturen binnen de organisatie lijkt van invloed op de houding van het management. Enerzijds leidt betrokkenheid tot minder ruimte om beleid op maat toe te passen, omdat er meer overleg en verantwoording plaatsvindt. Anderzijds leidt te weinig betrokkenheid tot onzekere keuzes bij de bsc. Het is van belang dat de bsc een zekere mate van sturing krijgt vanuit het management, omdat er anders bewust of onbewust van het beleid kan worden afgeweken. Lage betrokkenheid van het management zou kunnen met de voorwaarde dat de bsc op de hoogte is van het beleid en dat dit voldoende helder is. In dat geval weet de bsc welke doelstellingen er gelden en kunnen keuzes hierop gebaseerd worden. Duidelijk uit de analyse komt naar voren dat er voldoende middelen aanwezig moeten zijn. Onvoldoende middelen geven de bsc minder ruimte in de uitvoering, waardoor keuzes minder goed worden afgewogen en beleid minder goed wordt uitgevoerd. De aanwezigheid van een netwerk biedt de bsc ook meer ruimte om beleid uit te voeren. De bsc moet de opdracht en doelen van gemeente ten alle tijden centraal stellen, en partners niet de mogelijkheid geven hun eigen agenda door te drukken. Het is belangrijk dat de bsc weet hoe er met partners moet worden omgegaan. Dat geldt ook voor de omgang met de doelgroep. Voor de doelgroep geldt dat een bepaalde houding voor de ene doelgroep beter werkt dan voor de andere. De buurtsportcoach zou voldoende beleidsvrijheid moeten hebben op dit punt om beleid goed toe te passen. Aanbevolen wordt om de bsc bewust na te laten denken over de doelgroep. Betrokkenheid tussen collega buurtsportcoaches biedt de bsc de mogelijkheid om te leren en speerpunten op te stellen om beleidsdoelen te bereiken. De afwezigheid van directe collega's kan er toe leiden dat de bsc afwijkt van beleid. Dit omdat de bsc minder mogelijkheden heeft om laagdrempelig kennis en keuzes te delen en tips en tricks te vragen. Voor ieder onderdeel van de operationele ruimte valt wat te zeggen. Het gaat er uiteindelijk om dat er een goede samenhang is tussen de verschillende factoren. Indien de gemeente het wenselijk acht dat de bsc zelf vorm geeft aan zijn omgeving en vanuit zijn eigen expertise keuzes maakt, kan er vanuit de aanbevelingen worden geredeneerd hoe de factoren een zo'n hoog mogelijk effect hebben op de mate van beleidsvrijheid.

6.3 Discussie

In deze laatste paragraaf van het onderzoek wordt teruggeblikt op de gebruikte wetenschappelijke literatuur en wordt er ingegaan op resultaten uit de analyse die nog wat meer aandacht behoeven.

In het wetenschappelijk kader zijn verschillende theorieën uiteengezet. Centraal in het onderzoek staat de beleidsvrijheid van de buurtsportcoach. De bsc valt onder de beschrijving van Lipsky's street-level bureaucrat. Er is veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de slb en beleidsvrijheid. Gekozen is voor een definitie uit de Bestuurskunde, waarbij beleidsvrijheid inhoudt: het aantal keuzemogelijkheden dat een slb heeft in het direct contact met de burger. Er is veel discussie over de wenselijkheid van beleidsvrijheid bij uitvoeringsambtenaren. Beleidsvrijheid lijkt daardoor iets tastbaars, iets wat kan worden gekaderd. Echter is dit in de praktijk niet zo helder. Hoe een politieagent zich streng aan wetten en voorschriften moet houden, zo lijkt de bsc enorme vrijheid te hebben. Vinzant & Crothers beschrijven de mate van beleidsvrijheid aan de hand van de vrijheid op het proces en het resultaat. Echter bleek dit in de praktijk heel moeilijk te onderzoeken. De bsc heeft een breed takenpakket waarbij het onderscheiden van een proces en resultaat veel onduidelijkheid oplevert. Er is daarom voor gekozen om beleidsvrijheid te typeren als 'het aannemen van nieuwe taken' en 'invulling geven aan deze nieuwe taken'. Dit bepaalt de ruimte die de bsc heeft in de uitvoering.

De operationele context van de bsc is opgesteld aan de hand van factoren uit onderzoek van Vinzant en Crothers en Van der Velden. Niet alle factoren waren van toepassing op het onderzoek, dus er is een selectie gemaakt, bestaande uit zeven variabelen. Op media na, geldt voor alle variabelen dat ze van invloed zijn op de mate van beleidsvrijheid. Ondanks dat respondenten veel vrijheid ervaren, kunnen factoren een verlagend effect hebben op de mate van beleidsvrijheid. Het kenmerk van de factor is bepalend voor het effect. In hoeverre het positief of negatief is dat de beleidsvrijheid verhoogd of verlaagd wordt, wordt niet onderzocht. In de aanbevelingen wordt enkel toegelicht hoe er gecontroleerd kan worden omgegaan met beleidsvrijheid van de bsc. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de wenselijkheid van veel of weinig beleidsvrijheid.

Een opvallend resultaat uit het onderzoek is dat sommige buurtsportcoaches totaal niet op de hoogte zijn van beleid. Zij kiezen zelf welke taken ze uitvoeren, welke taken ze op zich nemen, hoe ze deze uitvoeren etc. Keuzes worden gebaseerd op basis van hun expertise, maar niet per se op basis van de gemeentelijke visie. De kans bestaat zo dat er wordt afgeweken van beleid en dat de resultaten op beleidsdoelen tegenvallen. Deze kans wordt vergroot als er geen betrokkenheid is vanuit het management. De organisatie, het management en beleid zijn de factoren uit de operationele ruimte die de buurtsportcoach bestaansrecht geven. De aanbevelingen uit de vorige paragraaf zijn gebaseerd op de aanname dat het wenselijk wordt geacht dat beleid een kader biedt voor de beleidsvrijheid. Binnen dit kader hebben de omgevingsfactoren een verlagend of verhogend effect op de mate van beleidsvrijheid. Echter is dit kader in sommige gevallen niet aanwezig. Wanneer de bsc niet op de hoogte is van beleid, doelstellingen of metingen, dan worden keuzemogelijkheden hier ook niet door gekaderd. In sommige organisaties of gemeenten is de bsc werkzaam als een autonome uitvoeringsambtenaar die geen tot weinig bemoeienis heeft vanuit het management. Indien dit

wenselijk wordt geacht en dus de aanname niet opgaat, is de relevantie van dit onderzoek op een andere manier aanwezig. De gemeente zou dan de factoren van de operationele ruimte zo kunnen vormgeven, dat de bsc niet beperkt wordt in zijn beleidsvrijheid.

Tot slot richt dit onderzoek zich op beleidsvrijheid op individueel niveau. Tegenwoordig wordt er veel studie gedaan naar zelfsturende teams. Dit fenomeen kwam ik ook tegen in mijn onderzoek. Bijna de helft van de respondenten gaf aan werkzaam te zijn in een zelfsturend team. De focus van het onderzoek, naar de keuzevrijheid van een individuele uitvoeringsambtenaar, zou in vervolgonderzoek verbreed kunnen worden naar beleidsvrijheid op teamniveau. Zelfsturende teams of werkateliers worden steeds meer opgezet binnen publieke instellingen. De effectiviteit van zelfsturende teams en de rol die beleidsvrijheid daarin speelt, zou een interessant onderzoek zijn voor gemeenten.

Literatuurlijst

Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom uitgevers.

Bolks, T., & Van der Klink, M. (2011). Zelfsturing gaat niet vanzelf. Onderzoek naar sturingsactiviteiten PABO-studenten en lerarenopleiders. *Tijdschrift voor Lerarenopleiders*, 32(4), 4-11.

Boonstra, N., & Hermens, N. (2011). *De maatschappelijke waarde van sport: een literatuurreview naar de inverdieneffecten van sport*. Verwey-Jonker Instituut: Utrecht.

Branden, T., Oude Vrielink, M., & Collignon, L. (2012). Street-level bureaucrats tussen organisaties: De hernieuwde relevantie van Lipsky's werk. *Bestuurskunde*, 2012(3), 46-56.

CBS. (2018, 9 maart). *Jeugdzorg per gemeente*. Geraadpleegd op 29 maart 2019, op <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2018/10/jeugdzorg-per-gemeente>

Davis, K. C. (1969). *Discretionary justice: a preliminary inquiry*. Louisiana State University Press: Baton Rouge.

Eikenaar, G., & Leppers, D. (2011). *Zelfsturing: een nieuwe kijk op organisaties*. Mainpress B.V.: Schiedam.

Hafkamp, K., & Ratering, D. (2007). *Zelfsturend leren: begeleiden van ervaringsgericht leren in organisaties*. Academic Service: Den Haag.

Harms, G.J. (2010). *Zelfsturing meetbaar maken: Ontwikkeling van een instrument om zelfsturing in mbo-opleidingen in kaart te brengen*. Rijksuniversiteit Groningen: Groningen.

Hartman, C., & Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkvloer*. Kenniscentrum Grote Steden: Den Haag.

Hill, M. J. (1972). *The Sociology of Public Administration*. Weidenfeld and Nicolson: London.

Jagtman, P., & Verheijen, J. (2014). Zelfsturing gestuurd: Hoe begeleiding kan bijdragen aan ontwikkeling van zelfsturend (leer)vermogen. *Opleiding en Ontwikkeling*, 27(2), 6-11.

Jeugdzorg Nederland. (2017, 28 maart). *Meer weten over de jeugdzorg: Jeudgwet*. Geraadpleegd op 30 april 2019, op <https://www.jeugdzorgnederland.nl/meer-weten/algemeen/>.

Kaufman, H. (1973). *Administrative feedback, monitoring subordinates' behavior*. The Brookings Institution: Washington, D.C.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation: New York City.

Loon, M. van. (2019, 26 maart). Kinderombudsman: kwaliteit jeugdzorg onder druk. *NRC*. Geraadpleegd op 1 maart 2019, op <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/03/26/kinderombudsman-kwaliteit-jeugdzorg-onder-druk-a3954539>

Mackor, A.R. (2011). *Grenzen aan professionele autonomie*. Oratie Groningen: Groningen.

Mascini, P. (2004). De wisselvalligheid van de twijfel: ongelijkheid in de uitvoering van het asielbeleid verklaard. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 31(1), 113-146.

Meindertsma, B., & Parre, H. van der. (2018, 5 november). Jeugdzorg opnieuw duurder, deel gemeenten wil minder jongeren doorverwijzen. *NOS*. Geraadpleegd op 1 maart 2019, op <https://nos.nl/artikel/2258047-jeugdzorg-opnieuw-duurder-deel-gemeenten-wil-minder-jongeren-doorverwijzen.html>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2018, 29 juni). *Bestuurlijke afspraken Brede Regeling Combinatiefuncties: 'Een leven lang sporten en bewegen plus deelnemen aan cultuur'*. Geraadpleegd op 30 april 2019, op <https://sportindebuurt.nl/dA/5863491e12/>.

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS), NOC*NSF, & Vereniging Sport en Gemeenten (VSG). (2018). *Nationaal Sportakkoord: Sport verenigt Nederland*. Geraadpleegd op 4 maart 2019, op <https://sportindebuurt.nl/dA/69eef65fa7>

Mulier Instituut. (2017). *Evaluatie Buurtsportcoaches: De Brede impuls combinatiefuncties als werkend proces*. Geraadpleegd op 4 maart 2019, op https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2017/mulier_instituut_evaluatie_buurtsportcoaches_2017.pdf

Rekenkamer. (2003). *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. Kamerstukken II 2002-2003, 28 831 nrs. 1-2. Den Haag: SDU.

Rekenkamer. (2014). *Decentralisatie Jeugdzorg*. Geraadpleegd op 30 april 2019, op <https://www.nvrr.nl/download/?id=50016/>.

Ringeling, A. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren*. Samsom: Alphen aan den Rijn.

Schendelen, M. P. C. M. van. (1975). *Parlementaire informatie, besluitvorming en vertegenwoordiging*. Erasmus Universiteit: Rotterdam.

Snellen, I. (2007). *Liefde voor het Openbaar Bestuur: Lotsgevallen van de Beleidsvrijheid van Ambtenaren*. Uitgeverij Eburon: Delft.

Strikwerda, J. (2012): Empowerment: hoe professionele ruimte te combineren met in control zijn. *Holland/Belgium Management Review*, 29 (145), 2-10.

Tjepkema, S. (2003). Verscheidenheid in zelfsturende teams. In: *Handboek Werken, leren en leven met groepen*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Van Amelsvoort, P., & Scholtes, G. (1993). *Zelfsturende teams. Ontwerpen, invoeren en begeleiden*. ST-GROEP: Vlijmen.

Velden, E. van der. (2016). *Operationele context Buurtsportcoach: Onderzoek naar de gemeentelijke capaciteit in de verbinding tussen zorg, sport en bewegen*. Wageningen Universiteit: Wageningen.

Vereniging Sport en Gemeenten (VSG). (2018). *Nieuwe kansen: voor buurtsportcoaches en cultuurcoaches*. Geraadpleegd op 4 maart 2019, op https://www.sportindebuurt.nl/bestanden/Flyer_Nieuwe_kansen_LOS.pdf

Vereniging Sport en Gemeenten (VSG). (z.j.). *Wat is een buurtsportcoach?* Geraadpleegd op 10 maart 2019, op <https://sportindebuurt.nl/buurtsportcoach/wat-is-een-buurtsportcoach/index>

Vermeulen, M. (2012). *Waar is de raad van toezicht? Deel II: Een bundel van visies en ideeën: Vakmanschap en verantwoordelijkheid*. Boom Lemma: Den Haag.

Vinzant, J. C. & Crothers, L. (1998). *Street-level leadership: Discretion and legitimacy in front-line public service*. Georgetown University Press: Washington.

Bijlage 1: Interviewguide

Ter informatie vooraf

Allereerst wil ik u bedanken voor het beschikbaar stellen van uw tijd aan mijn onderzoek. Graag zou ik u voordat we aan het interview beginnen wat informatie geven over mijzelf, het onderzoek en het interview. Allereerst zou ik willen vragen of u het goed vindt als dit gesprek wordt opgenomen. Het is voor mij van belang om het gesprek nog eens aandachtig terug te luisteren, zodat ik zeker weet dat ik begrijp wat u bedoelt. Het interview is verder vertrouwelijk, wat inhoudt dat uw antwoorden niet met andere respondenten wordt gedeeld. Het gesprek wordt uiteindelijk gebruikt om te analyseren, waarbij het kan voorkomen dat ik u citeer. Mocht ik verwijzen naar dit interview in de scriptie, dan wordt uw naam niet in het onderzoek vermeld. Echter wordt er wel verwezen naar uw functie en de gemeente waarin u werkzaam bent. Hierdoor zou het mogelijk kunnen zijn om uw naam te achterhalen. Graag zou ik u wel willen vragen om open en eerlijk antwoord te geven, ten goede van het onderzoek. Wanneer u iets wilt vertellen waarvan u niet wilt dat het wordt vastgelegd, dan kunnen we ten alle tijden het interview pauzeren en de opname stopzetten.

Introductie

Voordat ik met het interview begin zou ik mezelf graag kort aan u voor willen stellen en mijn onderzoek verder introduceren. Mijn naam is Nick van der Heijden, 22 jaar en master student Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Momenteel zit ik in de laatste fase van mijn master en hoef ik enkel nog mijn afstudeeronderzoek te schrijven. Voor mijn onderzoek loop ik stage bij de gemeente Meierijstad op de afdeling Sport en focus ik me op de buurtsportcoach. Met mijn scriptie onderzoek ik in hoeverre de operationele context van de buurtsportcoach, dus de ruimte waarin je als buurtsportcoach werkzaam bent, van invloed is op uw beleidsvrijheid. De operationele context bestaat uit verschillende factoren, te denken aan de organisatie waar je werkzaam bent, het netwerk, het beleid. Deze factoren kunnen van invloed zijn op uw beleidsvrijheid, daarmee wordt de ruimte bedoeld om eigen invulling te geven aan beleid op individueel en team niveau. Ik zal u vragen stellen over deze verschillende factoren om te achterhalen in hoeverre ze van invloed zijn op uw beleidsvrijheid. Voordat we aan deze vragen beginnen, wil ik u vragen om kort iets over uzelf te vertellen.

Beleidsvrijheid

Vaste procedures vs. Beleidsvrijheid/keuzeruimte

- In hoeverre staat vast wat u met de doelgroep moet doen?
- In hoeverre zijn er vaste procedures die u moet doorlopen in de keuzes die u maakt?
- In welke mate bent u vrij om te kiezen welke taken u uitvoert?

- In welke mate bent u vrij om te bepalen hoe u deze activiteiten uitvoert?

Organisatie & Management

Sturingsvorm omtrent beleidsontwikkeling

- Wie ziet u als uw leidinggevende(n)?
- In hoeverre wordt u door het management meegenomen in de ontwikkeling van beleid?
- In welke mate is er ruimte voor input? En wordt er iets mee gedaan?
- Hoe beïnvloedt dit uw beleidsvrijheid?

Betrokkenheid management

- Hoe zou u de houding van uw leidinggevende(n) omschrijven?
- In hoeverre is/zijn uw manager(s) betrokken bij de uitvoering?
- In hoeverre ervaart u de betrokkenheid als positief of negatief voor uw beleidsvrijheid?

Beleid

Doelstellingen

- Welke beleidsdocumenten zijn bepalend voor uw werk?
- In hoeverre bent u op de hoogte van de doelstellingen uit het beleid?
- In hoeverre zijn de doelstellingen voldoende *duidelijk* voor u?
- In hoeverre beïnvloeden doelstellingen uw keuzes tijdens de uitvoering?

Speerpunten

- Weet u hoe de doelstellingen bereikt moeten worden?
- In hoeverre zijn de doelstellingen voldoende *duidelijk* voor u?
- In hoeverre past u dit toe in de keuzes die u maakt in het directe contact met de doelgroep?

Meetbaarheid

- Worden er resultaten van uw werkzaamheden/ prestaties gemeten?
- Zo ja, is voldoende *duidelijk* hoe dit gemeten wordt?
- In hoeverre houdt u rekening met prestatiemeting in de keuzes die u maakt in de uitvoering?

Middelen

Financieel

- Heeft u voldoende financiële middelen om uw werk uit te voeren?
- Hoe is dat van invloed op uw beleidsvrijheid?

Personeel

- In hoeverre heeft u het idee dat u onder- of overbezet bent?

- Hoe beïnvloed dat uw vrijheid in het directe contact met de doelgroep?

Kennis en persoonlijke ontwikkeling

- In hoeverre wordt er aan persoonlijke ontwikkeling gedaan vanuit de organisatie?
- Hoe beïnvloed dat uw vrijheid in het directe contact met de doelgroep?

Media

Type media

- Met welke type(n) media komt u in aanraking?
- Voelt u zich gestuurd door de media in het maken van keuzes?

Netwerk

Relevante partners

- Met welke organisaties werkt u samen in de uitvoering?

Houding partners

- Hoe ervaart u de houding van deze partners?
- In hoeverre voelt u zich hierdoor beïnvloed in het maken van keuzes?

Doelgroep

Direct contact

- Met welke burgers staat u in direct contact?
- Wat kenmerkt deze doelgroep?

Houding doelgroep

- Welke houding neemt de doelgroep aan tegenover u?
- In hoeverre probeert de doelgroep invloed uit te oefenen op uw beleidsvrijheid?
- En in welke mate slagen zij daarin?

Collega's

Directe en indirecte collega's

- Wie zou u omschrijven als uw (in)directe collega's?
- Wat voor contact heeft u met uw (in)directe collega's?
- In hoeverre zijn uw (in)directe collega's van invloed op het directe contact dat u met de doelgroep heeft?
(Door middel van tips en tricks of meer dwingende aanbevelingen?)
- In hoeverre past u dit vervolgens toe?

Afsluiting

Met deze vraag zou ik graag het interview willen afsluiten. Heeft u zelf nog vragen of opmerkingen?

Zou u op de hoogte willen worden gehouden van de uitkomst van het onderzoek?

Bedankt voor uw tijd en antwoorden!