

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Evaluatie Professionaliseringsfonds burgemeesters 2015 - 2020

| | |
|--------|---------------|
| Datum | 28 april 2020 |
| Status | Definitief |

Inhoud

Inhoudsopgave

| | |
|--|---------|
| 1. Vooraf | Pag. 3 |
| 1.1. Aanleiding | Pag. 3 |
| 1.2. Vraagstelling en aanpak | Pag. 3 |
| 1.3. Leeswijzer | Pag. 4 |
| 2. Context | Pag. 5 |
| 2.1. Het burgemeestersambt | Pag. 5 |
| 2.2. Professionaliseringsfonds | Pag. 6 |
| 3. Bevindingen | Pag. 8 |
| 3.1. Aansluiting op behoefte burgemeesters | Pag. 8 |
| 3.2. Bereik van opleidingsprogramma | Pag. 9 |
| 3.3. Doelmatigheid en doeltreffendheid | Pag. 9 |
| 3.4. Technische aspecten | Pag. 10 |

1. Vooraf

1.1 Aanleiding

Artikel 4.24 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat de verplichting om de subsidies die berusten op een wettelijk voorschrift ten minste eenmaal in de vijf jaar te evalueren, tenzij dit wettelijk anders is bepaald. Tevens hebben alle subsidieregelingen conform artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet verplicht een horizonbepaling, die inhoudt dat een subsidieregeling automatisch na maximaal vijf jaar vervalst. Als uitvloeisel daarvan heeft de 'Subsidieregeling Professionaliseringsfonds Burgemeesters (Hierna: Subsidieregeling) een einddatum die niet later valt dan vijf jaar na de inwerkingtreding van de regeling. De einddatum is in de Subsidieregeling bepaald op 1 januari 2020. De evaluatieverplichting en de naderende einddatum van de Subsidieregeling zijn voor de directie Democratie en Bestuur van het ministerie van BZK aanleiding geweest de Subsidieregeling te evalueren

Verlenging van de Subsidieregeling is mogelijk nadat deze schriftelijk ter kennis is gebracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dit is gebeurd op 29 januari 2020. Hierop is de Subsidieregeling verlengd. De Subsidieregeling Professionaliseringsfonds burgemeesters 2020-2024 is per 2 april 2020 in werking getreden met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2020.

1.2 Vraagstelling en aanpak

In artikel 2, lid 1 van de geëvalueerde Subsidieregeling staat het doel als volgt omschreven: "De minister kan aan het Genootschap subsidie verstrekken voor activiteiten op het terrein van verdere professionalisering van het ambt van burgemeester met als doel een zo goed mogelijke uitoefening van dat ambt." De centrale vraagstelling in deze evaluatie is in hoeverre het gesubsidieerde professionaliseringsaanbod heeft bijgedragen aan dit doel.

Voor deze evaluatie is gebruik gemaakt van de subsidieverantwoordingen die het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) gedurende de subsidieregeling heeft opgesteld. Deze verantwoordingen zijn in periodieke subsidiegesprekken besproken en, waar nodig, voorzien van verdere achtergronden. Nuttig hierbij is de aanpak van het NGB om burgemeesters regelmatig gebruikersenquêtes te laten invullen voor de opleidingen die zij hebben gevolgd. Ook keek het NGB naar de opkomst bij opleidingen. Deze informatie gebruikte het NGB, in afstemming met BZK, om het professionaliseringsaanbod te actualiseren op basis van de opleidingsbehoefte van burgemeesters. In 2019 heeft, met het oog op het aflopen van de subsidieregeling, een evaluatiegesprek tussen BZK en het NGB plaatsgevonden. Tot slot hebben er in 2019 interviews over de Subsidieregeling plaatsgevonden met burgemeesters, (voormalige) medewerkers van het NGB en betrokken BZK-medewerkers.

Bovengenoemde informatie is samengebracht tot deze evaluatie. Daarbij is voor de omschrijving van het burgemeestersambt gebruik gemaakt van diverse onderzoeken en Kamerbrieven die sinds 2014 zijn verschenen.

1.3 Leeswijzer

In deze evaluatie zal allereerst een beeld worden gegeven van de context van de Subsidieregeling. In deze context is de ontwikkeling van het burgemeestersambt het belangrijkste fundament omdat het opleidingsaanbod immers op deze ontwikkeling moet aansluiten. Een ander belangrijk onderdeel van de context zijn de organisatie van de professionalisering en de rol van het NGB hierin.

Na de context wordt ingegaan op de bevindingen. Wat valt op aan de uitvoering van de Subsidieregeling en wat zijn aandachtspunten? Tevens worden er aanbevelingen geformuleerd die zullen worden gebruikt voor een toekomstbestendig opleidingsaanbod voor burgemeesters.

2. Context

2.1 Het burgemeestersambt

Een veelzijdig ambt

In het onderzoek "Majesteitelijk & Magistratelijk. Nederlandse burgemeesters en de staat van het ambt" uit 2014, worden zeven rollen onderscheiden: voorzitter, verbinder, burgervader/-moeder, ambassadeur, bestuurlijke kwaliteitsbewaker, openbare ordebewaker en bestuurder in algemene dienst. Belangrijke, achterliggende waarden bij de vervulling van het ambt zijn integriteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Deze rollen en waarden vormen het basale functieprofiel van de Nederlandse burgemeester. Afhankelijk van de lokale omstandigheden en de persoon van de burgemeester kunnen binnen dit profiel accenten worden gelegd op bepaalde rollen.

Dat de burgemeester, naast de eigenstandige bevoegdheden, voorzitter is van zowel de raad als het college geeft hem of haar een unieke positie in het lokale bestuur. Vanuit een onpartijdige en onafhankelijke positie ziet de burgemeester bovendien toe op de procesgang, de procedurele juistheid en deugdelijkheid van besluitvorming; voor de inhoud van dat beleid ligt het politieke primaat bij de gemeenteraad en de door de raad benoemde wethouders. Tegelijkertijd heeft de burgemeester ook een eigenstandige, autonome taak op het terrein van de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente, waarbij hij of zij verantwoordelijk is voor de preventie van openbare ordeverstoringen en het directe herstel van de rust en het ordelijke verloop van het gemeenschapsleven.

Agenda burgemeester

De maatschappelijke context waarbinnen burgemeesters hun ambt vervullen, verandert voortdurend. De ontwikkelingen in het openbaar bestuur zijn in 2019 in de brief 'Toekomst van het openbaar bestuur' aan de Tweede Kamer gedeut.¹ De afgelopen decennia is er een substantiële groei zichtbaar in de verantwoordelijkheden van gemeenten, op het terrein van zorg, leefbaarheid en veiligheid. Door decentralisaties, maar ook doordat inwoners meer verwachten van hun gemeente.

Dat heeft ook effect op de verwachtingen die inwoners hebben van hun burgemeester, juist omdat hij of zij het gezicht is van de gemeente. Tegelijkertijd overstijgt een deel van deze taken en opgaven gemeentegrenzen. In opdracht van het ministerie van BZK zijn in 2019 ook verkennende gesprekken gevoerd met burgemeesters en andere relevante gesprekspartners. In deze gesprekken is gereflecteerd op de veranderingen in de rol en positie van de burgemeester en is vooruitgeblikt op de toekomst van het ambt. Dit heeft geresulteerd in de Agenda Burgemeester. Hierover is de Kamer geïnformeerd op 10 maart 2020.²

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 7.

² Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 108.

Tijdens de verkennende gesprekken werden onder andere de volgende ontwikkelingen genoemd als zijnde van invloed op het burgemeestersambt:

- De toegenomen versplintering van het politieke landschap op lokaal niveau;
- De verharding van het maatschappelijk debat;
- De maatschappelijke druk om daadkrachtig op te treden;
- De veranderende rol(opvatting) van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid (OOV).

De omschreven ontwikkeling van het ambt verklaart de hoge eisen die aan de persoon van de burgemeester worden gesteld. Deze eisen onderstrepen het belang van een goed opleidingsprogramma ter ondersteuning en ontwikkeling van de burgemeester.

2.2 Professionaliseringsfonds

NGB

Het NGB is een beroepsvereniging van burgemeesters en richt zich op zowel de professionalisering van burgemeesters als op het behartigen van hun belangen. Hierbij hoort het verzorgen van een uitgebreid opleidingsprogramma, collectieve belangenbehartiging en het bevorderen van de onderlinge contacten tussen burgemeesters. BZK en NGB streven allebei naar optimale professionalisering van burgemeesters. Het NGB wordt als goede en betrouwbare partner gezien vanwege de ervaring in professionalisering van en de toegang tot burgemeesters.

Subsidievorm

Om het opleidingsprogramma en de verdere professionalisering te realiseren, ontvangt het NGB subsidie van BZK op basis van de Subsidieregeling. De blijvende professionalisering van burgemeesters draagt namelijk bij aan een kerndoel van BZK: een goed en slagvaardig openbaar bestuur en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. En de burgemeester speelt, zoals omschreven in het vorige hoofdstuk, een cruciale rol in het lokale openbaar bestuur. De Subsidieregeling is per 24 oktober 2015 ingegaan en per 1 januari 2020 vervallen. Voor deze periode werd de professionalisering van burgemeesters gesubsidieerd met jaarlijkse subsidies op basis van de begroting. Vanwege het structurele karakter van het subsidiedoel is in 2015 overgegaan op een meerjarige subsidieregeling. Jaarlijks ontving het NGB maximaal 889.000 euro subsidie voor het professionaliseren van de burgemeesters. Het NGB levert jaarlijks een subsidieverantwoording aan en er zijn reguliere gesprekken met BZK over de (implementatie van) de subsidie.

Opleidingsprogramma

Het NGB verzorgt een uitgebreid opleidingsprogramma dat leden kunnen bekijken op het besloten gedeelte van de website www.burgemeesters.nl. Het programma bestaat uit opleidingen voor zowel startende burgemeesters als burgemeesters die al langer het ambt bekleden. Jaarlijks verschijnt een opleidingengids met daarin alle trainingen en cursussen voor burgemeesters die het NGB aanbiedt.

De opleidingen die het NGB organiseert zijn op te delen in een aantal hoofdgroepen:

- Topprogramma's: waaronder mediation skills en publiek leiderschap;
- Rollen en taken: waaronder de training bestuurlijk handhaven, de kracht van de voorzittershamer en de verdieping OOV (openbare orde en veiligheid);
- Maatschappelijke context: waaronder de expeditie zorg en veiligheid;
- Alledaagse praktijk: waaronder breintraining, leren modereren, spreken, ontwikkel uw signaalgevoeligheid;
- Intervisie in meerdere vormen/trainingen.

Hiernaast organiseert het actuele tafels en NGB-colleges, "Het Initiatief" en de Burgemeestersconferenties.

De opleidingen van het NGB variëren sterk: van "Het Initiatief" voor startende burgemeesters tot intervisie voor burgemeesters die al enkele of meer jaren in functie zijn en van eendaagse workshops tot meerdaagse leergangen. De opleidingen zijn gedefinieerd in termen van de bestuurscompetenties van burgemeesters.

De opleidingen vinden verspreid over het jaar plaats. De inschrijvingen vinden aan de hand van een opleidingengids aan het begin van het jaar plaats. De Burgemeestersconferenties (voorheen Lochemconferenties) vinden jaarlijks aan het begin van het jaar plaats in de vorm van zes conferenties van drie dagen. De conferenties hebben een informatief en beschouwend karakter. Onder begeleiding van sprekers wordt ingegaan op thema's als democratie en rechtsstaat. Daarnaast gebruiken burgemeesters de Burgemeestersconferenties ook om ervaringen te delen met collega's. De conferenties zijn een begrip onder burgemeesters.

Voor activiteiten vermeld in de opleidingengids worden uit het fonds vergoed: de kosten voor deelname en de direct aan de deelname gerelateerde verblijfskosten. Er wordt geen vergoeding gegeven van reiskosten. Bij inschrijving voor een opleiding wordt door de deelnemer een verplichting aangegaan. Annulering is uitsluitend schriftelijk en binnen gestelde termijnen mogelijk. Deze termijnen staan vermeld in de schriftelijke bevestiging die burgemeesters ontvangen. Bij niet tijdige annulering van deelname zullen reeds gemaakte kosten in rekening worden gebracht.

Commissie professionalisering

Binnen het NGB bestaat de Commissie Professionalisering. Deze commissie bestaat uit burgemeesters en stelt in samenwerking met de directeur het opleidingsprogramma op. De commissie adviseert tevens het bestuur over alle zaken op professionaliseringsgebied en verzorgt ook elk jaar de Burgemeestersconferenties.

3. Bevindingen

3.1. Aansluiting op behoefte burgemeesters

Het NGB evalueert zelf periodiek het opleidingsprogramma op basis van deelnemersenquêtes onder alle deelnemende burgemeesters. Het opleidingsaanbod wordt aan de hand van deze enquêtes aangepast. Ook speelt de opkomst mee. Een opleiding die weinig aanmeldingen heeft, wordt uit het opleidingsprogramma gehaald.

Uit interviews met en enquêtes onder burgemeesters blijkt dat de grote kracht van het opleidingsprogramma is gelegen in de vertrouwelijke omgeving waarin burgemeesters met collega's ervaringen kunnen delen. Het ambt wordt door burgemeesters soms als eenzaam ervaren, maar het NGB zorgt voor sparringpartners en intervisiemogelijkheden. Het NGB wordt door burgemeesters gezien als een prettige steunpilaar en hulplijn die houvast biedt. Het bijeenkomen van burgemeesters wordt voor de uitwisseling van ervaringen als zeer waardevol ervaren. In dit licht is het aan te bevelen als het NGB binnen het opleidingsprogramma nog meer dan nu inzet op intervisie.

Wat uit enquêtes blijkt is dat sommige burgemeesters de kwaliteit en het rendement van meerdaagse opleidingen als hoger ervaren. Knelpunt is dat een meerdaagse opleiding niet altijd goed is in te passen in de agenda van burgemeesters. Ook blijkt dat burgemeesters openstaan voor meer diversiteit in opleidingsvorm. Hierbij speelt ook het vraagstuk hoe omvangrijk het vaste opleidingsaanbod moet zijn. Heeft het bijvoorbeeld zin om, naast een basisaanbod, een aanzienlijk deel van het programma niet van tevoren vast te leggen en gedurende het jaar in te vullen op basis van actualiteit? Het NGB organiseert reeds actuele tafels en houdt bij de invulling van activiteiten zoveel mogelijk rekening met de actualiteit. Het verdient aanbeveling als het NGB meer met deze werkwijze experimenteert in het opleidingsprogramma.

Ook geven geïnterviewde en geënquêteerde burgemeesters aan dat het NGB over het algemeen op een juiste wijze inspeelt op hun opleidingsbehoeften. Desondanks lijkt er een extra behoefte te zijn aan coaching en trainingen op het gebied van communicatie, OOV, juridische kennis en governance. Een deel van de burgemeesters geeft aan deze opleidingen buiten het NGB te volgen. Aandachtspunt is tevens de omgang met bedreigingen en de impact daarvan op partner en gezin. Het is aan te bevelen dat het NGB deze thema's blijft betrekken bij het invullen van het opleidingsprogramma. Daarbij is ook de vraag relevant in hoeverre bepaalde opleidingen doeltreffender kunnen worden opgepakt door andere organisaties. In 2019 is het NGB reeds gestart met het digitaal evalueren van elke opleiding vanuit het NGB-bureau. Op deze wijze ontstaat er, in vergelijking met de periodieke enquêtes, een beter en actueler beeld bij de ervaringen per opleiding. BZK heeft tevens tot doel de inzichten uit de Agenda Burgemeester te betrekken bij de invulling van het opleidingsprogramma.

3.2. Bereik van opleidingsprogramma

Praktisch alle burgemeesters zijn lid van het NGB. Jaarlijks bereikt het NGB circa 150 burgemeesters voor de opleidingen exclusief de Burgemeestersconferenties. Over drie jaar bezien neemt circa 80 procent van de burgemeesters deel aan het opleidingsprogramma. Met name burgemeesters van kleine en middelgrote gemeenten maken gebruik van het opleidingsprogramma. Met de Burgemeestersconferenties wordt jaarlijks 75 procent van de burgemeesters bereikt. In onderstaande tabel is opgenomen hoe groot het bereik van het programma gedurende de Subsidieregeling was.

| | Gemeenten | Deelnemende burgemeesters | Opleidingen binnen aanbod |
|------|-----------|---------------------------|---------------------------|
| 2019 | 355 | 152 | 26 |
| 2018 | 380 | 183 | 30 |
| 2017 | 388 | 168 | 27 |
| 2016 | 390 | 189 | 29 |
| 2015 | 393 | 206 | 30 |

Het NGB is voornemens het bereik van het opleidingsprogramma te vergroten. Om dat te doen, is het aan te bevelen dat het NGB de niet-deelnemers actief gaat benaderen om na te gaan wat de reden is dat deze groep voorsnog niet deelneemt aan het opleidingsprogramma. Naar verwachting hangt dit deels samen met een drukke agenda, maar het kan ook te maken hebben met de inhoud van het aanbod.

3.3. Doelmatigheid en doeltreffendheid

In artikel 2, lid 1 van de geëvalueerde Subsidieregeling staat het doel als volgt omschreven: "De minister kan aan het Genootschap subsidie verstrekken voor activiteiten op het terrein van verdere professionalisering van het ambt van burgemeester met als doel een zo goed mogelijke uitoefening van dat ambt."

De Subsidieregeling wordt als doelmatig gezien omdat de regeling voor één opleidingsloket gericht op professionalisering van burgemeesters zorgt, namelijk het NGB. Deze organisatie heeft zicht op de opleidingsbehoeften van burgemeesters en heeft de mogelijkheid hier flexibel op in te spelen. Het feit dat het NGB sinds 2019 alle opleidingen digitaal evalueert zal naar verwachting positief gaan bijdragen aan de doelmatigheid van de Subsidieregeling.

De Subsidieregeling wordt als doeltreffend gezien omdat zowel zittende als nieuwe burgemeesters permanent (kunnen) worden geprofessionaliseerd op basis van hun ervaring en behoeften. Wel is de ambitie om het bereik, zoals in paragraaf 3.2. aan de orde komt, te vergroten. Het streven is om het bereik van het aantal burgemeesters in de komende jaren te vergroten. Het proactief benaderen van burgemeesters over hun wensen en verwachtingen kan hier positief aan bijdragen.

De doelstelling is als volgt geherformuleerd in de Subsidieregeling die geldt per 1 januari 2020: "De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan aan het Nederlands Genootschap van Burgemeesters subsidie verstrekken voor activiteiten ten behoeve van de uitoefening van het ambt van burgemeester en de verdere professionalisering daarvan, met als doel een zo goed mogelijke uitoefening van dat ambt."

Ten opzichte van de voorgaande subsidieregeling is in de formulering van de doelstelling expliciet tot uitdrukking gebracht dat zowel activiteiten met betrekking tot de uitoefening van het ambt als zodanig als de verdere professionalisering ervan onder het bereik van de subsidieregeling vallen. Daarmee wordt, overeenkomstig de huidige praktijk, tot uitdrukking gebracht dat de activiteiten zien op zowel startende als meer ervaren burgemeesters.

3.4. Technische aspecten

Tot slot is besloten tot een tweetal technische aanpassingen van de Subsidieregeling.

Ten opzichte van de subsidieregeling die tot 1 januari 2020 van kracht was, is de mogelijkheid van een egalisatiereserve vervallen. Redenen zijn dat de subsidie op zichzelf als voldoende wordt geacht om de gestelde doelen te bereiken en dat in praktische zin sprake is van één overzichtelijke financiële stroom.

Daarnaast is ten opzichte van de voorgaande regeling de bij subsidies veel gehanteerde 80-20 norm ingevoerd. Hierbij wordt er gewerkt met een jaarlijks voorschot van 80 procent van het subsidiebedrag en een nabetaling van maximaal 20 procent naar aanleiding van de verantwoording.