

Deeltijdwethouder De eindbalans



Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 De deeltijdwethouder in historisch perspectief (1970-2018)	4
1.1 Het einde van de deeltijdwethouder?	4
1.2 Waar we over praten, als we over het deeltijdwethouderschap praten	5
1.3 Het amendement Van der Burg-Stoffelen	6
1.4 Een bij uitstek lokale aangelegenheid	8
2 Des te kleiner de gemeente, des te meer deeltijdwethouders	9
2.1 Introductie steekproef (2018-2026)	9
2.2 Resultaten	10
2.3 Conclusie steekproef	23
3 Wat vinden wethouders zelf?	24
3.1 De enquête	24
3.2 De basismonitor decentrale politieke ambtsdragers	26
4 De deeltijdwethouder: een contradictio in terminis?	27
Bibliografie	30
Wetenschappelijke publicaties & rapporten	30
Politieke documentatie	30
Krantenartikelen en nieuwsberichten	31

Inleiding

In de jaren negentig werd het einde van de deeltijdwethouder voorspeld. Steeds meer wethouders lieten hun andere baan links liggen en wierpen zich vol op het lokaal bestuur.¹ In 1970 werkte ruim twee-derde van de Nederlandse wethouders in deeltijd. Twintig jaar later kon een op de twee wethouders al schermen met een voltijdstatus. Het leek een kwestie van tijd voordat het wethouderschap een voltijdsambt zou worden. Deze verwachting is anno 2023 echter niet uitgekomen. Hoewel wethouders vanuit het rijk steeds meer taken krijgen, schijnt de deeltijdwethouders geenszins verdwenen te zijn. In dit onderzoek brengen we in beeld hoeveel Nederlandse wethouders daadwerkelijk in deeltijd zijn aangesteld. Ook verkennen we wie deze bestuurders zijn en wat het voor hen betekent om het ambt in deeltijd uit te oefenen.

De deeltijder is de laatste jaren qua academische aandacht een wat ondergeschoven kindje. Onderzoek naar de deeltijdwethouder is schaars. Om deze lacune op te vullen gaan we verder waar het onderzoek naar de deeltijder is gestopt: in de jaren negentig van de twintigste eeuw. In hoofdstuk 1 werpen we onze blik dan ook richting het verleden. We bekijken de ontwikkelingen waaraan het deeltijdwethouderschap de voorbije decennia onderhevig is geweest. Ook buigen we ons in een korte passage over de vraag wat het betekent om deeltijdwethouder te worden genoemd. De klemtoon in deze sectie ligt met name op de wettelijke kaders, waarin de deeltijdfactor voor Nederlandse wethouder is verankerd.

Zoals hierboven al aangegeven, is grootschalig onderzoek naar het reilen en zeilen van de deeltijdwethouder niet-bestaand. Onduidelijk is dan ook hoe veel Nederlandse wethouders het ambt daadwerkelijk in deeltijd uitoefenen. Ook is goeddeels onontgonnen terrein wie deze bestuurders zijn. Om de Nederlandse deeltijdwethouder beter te leren kennen hebben we een gegevensdatabase opgesteld. Gedurende de collegeperiodes 2018-2022 en (het eerste jaar van) 2022-2026 turfden we steekproefsgewijs hoeveel wethouders er in deeltijd zijn aangesteld. Tegelijkertijd monitorden we hoe het hen gedurende hun ambtsperiode verging. Is er bijvoorbeeld wellicht sprake van een verhoogd uitvalrisico onder deeltijdwethouders? En: keren deeltijdwethouders minder vaak terug in een nieuwe raadsperiode? Om de situatie van de deeltijdwethouder beter te begrijpen, hebben we tevens oog voor de context van de gemeente waarin hij of zij wordt aangesteld. Is na te gaan welke overwegingen tijdens de formatie leidend zijn bij het uitdelen van een deeltijdaanstellingen?

Aansluitend staat in sectie III de ervaring van de wethouder zelf centraal. Om de gegevens uit de steekproef te contextualiseren, hebben we een enquête uitgezet onder wethouders. In deze vragenlijst hebben we wethouders gepolst hoe ze zelf tegen het deeltijdwethouderschap aankijken. Bovendien zijn we zelf in gesprek gegaan met wethouders. Aan de hand van focusgroepen bespraken we met de ervaringsdeskundigen zelf hoe ze het deeltijdwethouderschap waarderen. Uiteindelijk maken we in de vierde en laatste sectie de balans op: is het wethoudersambt in deeltijd anno 2023 nog van deze tijd?

¹ J. Berghuis en M. Herwijer, "Wethouders in deeltijd," in De wethouder: positie en functioneren in een veranderend bestuur ed. A. Korsten, P. Tops en C. Schalken ('s Gravenhage: VUGA, 1994), 167-176, aldaar 167.

² Dit rapport is afgerond in maart 2023. Onze aandacht voor de raadsperiode 2022-2026 betreft dan ook logischerwijs alleen het voorbije raadsjaar (2022).

1. De deeltijdwethouder in historisch perspectief (1970-2018)

1.1 Het einde van de deeltijdwethouder?

De deeltijdwethouder kent een lange traditie in het Nederlandse lokaal bestuur. Tot diep in de twintigste eeuw was het merendeel van de wethouders in deeltijd actief³. Pleitbezorgers van het deeltijdwethouderschap roemen de flexibiliteit die het deeltijdwethouderschap onze lokale bestuurders zou toestaan. Doordat de wethouder slechts een fractie van diens werkweek aan het ambt kwijt is, zou de bestuurder de rest van de tijd de handen vrij voor andere zaken hebben. Deeltijdwethouders, die er veelal een andere baan op na houden, slaan zodoende een brug tussen het openbaar bestuur en het maatschappelijk leven, zo luidde het. Tevens vaak gehoord was het argument dat het deeltijdwethouderschap de deur zou kunnen openen voor minderheidsgroepen, die van oudsher juist ondervertegenwoordigd zijn in het openbaar bestuur. Jongeren kunnen hun studie combineren met het bestuurswerk; vrouwelijke bestuurders zijn prima in staat om het ambt naast het gezinsleven uit te oefenen⁴.

Tot de jaren negentig was het makkelijk om vast te stellen of een wethouder voltijder of deeltijder was: de enige vereiste was een blik op de omvang van de gemeente waarin wethouders waren aangesteld. In 1981 kregen nog alleen wethouders in de allergrootste gemeenten (>30.000 inwoners) een voltijdaanstelling. De deeltijdwethouder is daarentegen juist innig verbonden met de kleinere gemeente. Deeltijdwethouders in de kleine kern golden dikwijls als betrokken locals, wiens wethouderschap in de regel vooraf werd gegaan door een jarenlang raadslidmaatschap. Vergeleken met de professionele bestuurders van tegenwoordig valt op dat het takenpakket van wethouders vroeger relatief beperkt was. Met name in de allerkleinste gemeenten opereerde de deeltijdwethouder vanuit de schaduw van de burgemeester⁵. Het wethouderschap was voor deze bestuurders dan ook vaak iets wat er ernaast werd gedaan. Wethouders hielden er dan ook doorgaans nog een aanvullende baan op na. Dergelijke extra-curriculaire werkzaamheden konden pure noodzaak zijn: begin jaren tachtig raakte de bezoldiging van de deeltijder nog niet eens aan het bestaansminimum⁶.

Het deeltijdwethouderschap in de kleine gemeente was daarmee tekenend voor een zienswijze, waarin het wethouderschap vooral als roeping gold. Vanuit dit perspectief zijn carrièrematige en financiële overwegingen voor de bestuurder goeddeels irrelevant. De wethouder laat zich namelijk op de eerste plaats motiveren door bevoegdheid voor de lokale zaak⁷. De kleine gemeente, waarin deze deeltijderwethouder kon gedijen, stierf sinds de jaren tachtig echter langzaam uit. Nederland kreeg door gemeentelijke herindelingen steeds meer middelgrote gemeenten (14.000-30.000 inwoners). Vanwege de gemeentelijke schaalvergroting én de overheveling van Rijkstaken naar de gemeente, won het wethouderschap aldus aan verantwoordelijkheid. De deeltijdwethouder verzeilde zo in een spagaat. Het werd steeds moeilijker om het toenemend veeleisende ambt uit te oefenen binnen de beperkte tijd die daarvoor beschikbaar was⁸. Problematisch was bovendien de nominale bezoldiging waarop deeltijders konden rekenen. Menig deeltijdwethouder zal zich voor een kwade keuze gesteld hebben gezien, waarbij gekozen moest worden tussen het levensonderhoud en het wethouderschap.

³ Berghuis en Herwijer, *Wethouders in deeltijd*, 167.

⁴ D. Elzinga, "De wethouder in juridisch perspectief," in *De wethouder: positie en functioneren in een veranderend bestuur* ed. A. Korsten, P. Tops en C. Schalken ('s Gravenhage: VUGA, 1994), 37-53, aldaar 42-43.

⁵ A. Schouw, "Het wethouderschap in grote en kleine gemeenten," in *De wethouder: positie en functioneren in een veranderend bestuur* ed. A. Korsten, P. Tops en C. Schalken ('s Gravenhage: VUGA, 1994), 159-166, aldaar 159-160.

⁶ Zie: de bezoldiging van wethouders in de allerkleinste gemeenten, zie: Berghuis en Herwijer, *Wethouders in deeltijd*, 168.

⁷ A. Korsten, P. Tops en C. Schalken "De dominante en dubbelzinnige positie van wethouders," in *De wethouder: positie en functioneren in een veranderend bestuur* ed. A. Korsten, P. Tops en C.A.T. Schalken ('s Gravenhage: VUGA, 1994), 11-24, aldaar 11.

⁸ Berghuis en Herwijer, *De wethouder in deeltijd*, 168-169.

1.2 Waar we over praten, als we over het deeltijdwethouderschap praten

De vraag of een wethouder voltijder of deeltijder was, kon men lange tijd eenvoudig beantwoorden aan de hand van een nationale norm. Cruciaal in dit verband is de term tijdsbestedingsnorm uit de jaarweddeverordening (later: het rechtspositiebesluit) voor wethouders. Deze norm legde namelijk vast 'voor welk deel van de werkweek financiële belemmeringen zijn weggenomen om het ambt uit te oefenen'.⁹ Opvallend aan deze formulering is dat de norm geen betrekking had op het feitelijke aantal uur dat de wethouder wekelijks aan diens ambt diende te besteden. De tijdsbestedingsnorm was op de eerste plaats een financiële bepaling, die vastlegde hoe hoog de bezoldiging van een wethouder diende te zijn.¹⁰ Het was echter aan de bestuurder zelf om te bepalen hoe veel tijd vereist was om het ambt goed uit te oefenen. Uiteraard stond het bestuurders met een lagere tijdsbestedingsnorm vrij om meer tijd aan het ambt te besteden. Voor dit extra aandeel van de werkweek kan de wethouder echter niet op een aanvullende bezoldiging rekenen.

Feitelijke arbeidslast en bezoldiging waren dus ietwat losjes verbonden begrippen. Wanneer we dit in het achterhoofd houden, is het eenvoudig om te zien hoe de notie van de tijdsbestedingsnorm verwarring in de kaart speelt. De term wekt immers de suggestie dat het dient als handvat om de feitelijke urenlast voor het wethouderschap vast te leggen: deeltijders werken deeltijd en voltijders werken voltijd. Zo simpel was het dus niet: theoretisch was het immers prima mogelijk dat deeltijdwethouders eigenlijk gewoon in voltijd werkten. Werklast was uiteindelijk hooguit indirect een factor bij het bepalen van de tijdsbestedingsnorm van wethouders. Leidend was evenwel het criterium van gemeentelijke omvang. Alleen in grote gemeenten waren wethouders voltijder; in kleine gemeenten werd men automatisch deeltijder. Ten grondslag aan deze regeling lag de overtuiging dat het openbaar bestuur steeds ingewikkelder en veeleisender werd, naarmate het inwonertal toeneemt. Van burgemeesters, wethouders en ambtenaren in grote gemeenten werd meer geëist dan in kleinere gemeenten.¹¹ Omdat het wethouderschap in kleine gemeenten minder intensief werd geacht, kregen bestuurders er een lagere norm toebedeeld – en ontvingen ze dus ook een lagere bezoldiging.

Al te lage deeltijdnormeringen begonnen echter te wringen, naarmate het wethouderschap ook in kleinere gemeenten veeleisender werd. Om een mogelijke exodus uit het lokaal bestuur te voorkomen moest het rijk dan ook herhaaldelijk ingrijpen. Zo werden de eisen voor een voltijdwethouderschap na 1981 meermaals verlaagd. In de onderstaande tabel (figuur 1) is weergegeven hoe de tendens richting een hogere normomvang voor het ambt tussen 1981 en 2009 gestalte kreeg.

Tabel 1. Normomvang wethoudersfunctie (als percentage van volle werkweek).

Inwonertal	Per 1-1-1981	Per 1-1-1987	Per 1-1-1994	Tot 14-1-2009
< 2.001	16	20	25	45
2.001 - 4.000	20	30	35	55
4.001 - 8.000	26	40	45	65
8.001 - 14.000	35	50	55	75
14.001 - 18.000	39	60	70	100
18.001 - 24.000	44	80	100	100
24.001 - 30.000	50	100	100	100
> 30.000	100	100	100	100

⁹ Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdrager, *Advies beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers*, (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005), aldaar 41.

¹⁰ R. van Vroonhoven "De materiële rechtspositie van de wethouder," in *De wethouder: positie en functioneren in een veranderend bestuur* ed. A. Korsten, P. Tops en C. Schalken ('s Gravenhage: VUGA, 1994), 74-87, aldaar 74.

¹¹ Adviescommissie rechtspositie, *Advies beloningsverhoudingen*, 8.

Uit de tabel zijn ten minste twee ontwikkelingen af te leiden. Ten eerste constateren we dat steeds meer wethouders een volledige tijdsbestedingsnorm kregen. Waar in 1981 nog ongeveer twee-derde van de Nederlandse wethouders in deeltijd opereerde, was in 1994 al voor bijna de helft van de ambtsdragers de weg vrij om zich in voltijd aan het wethouderschap te wijden¹². Bovendien kregen de overgebleven deeltijders uit de kleinste gemeenten een ruimere norm. Aldus bezien lijkt de voorspelling van Berghuis en Herwijer, dat het wethouderschap op den duur alleen nog in voltijd uitgeoefend zal worden, dus te billijken. Sinds de jaren negentig van de twintigste eeuw gold het wethouderschap bij *nationale norm* in ruim de helft der Nederlandse gemeenten als voltijdsfunctie

1.3. Het amendement Van der Burg-Stoffelen

Tegenwoordig telt een aanzienlijke meerderheid van Nederlandse gemeenten meer dan 18.000 inwoners. Op grond van het voorgaande zou dan ook inderdaad verwacht mogen worden, dat de deeltijdwethouder ondertussen inderdaad slechts een zeldzaamheid uit de allerkleinste gemeenten zou zijn. Dergelijke verwachtingen laten echter de Gemeentewet van 1994 buiten beschouwing. Deze ingrijpende wetwijziging markeert een cesuur in de manier waarop wethouders worden aangesteld. Hierboven hadden we het steeds over een nationale normgeving, die in het rechtspositiebesluit was vastgelegd. Het onderscheid tussen voltijders en deeltijders was louter van financiële aard: een praktisch hulpmiddel om de bezoldiging van wethouders.¹³ Per 1 januari 1994, met de inwerkingtreding van de nieuwe Gemeentewet, werd het verschil tussen voltijd- en deeltijdwethouders per wet geformaliseerd. Voor ons van belang is vooral wetsartikel 36, dat destijds als volgt luidde:

- I. Het aantal wethouders bedraagt ten hoogste twintig procent van het aantal raadsleden, met dien verstande dat er niet minder dan twee wethouders zullen zijn.
- II. In gemeenten waar het wethouderschap een volledige betrekking is, kan de raad besluiten dat een of meer van die betrekkingen in deeltijd worden uitgeoefend.
- III. Indien het tweede lid toepassing vindt bedraagt, in afwijking van het eerste lid, het aantal wethouders ten hoogste vijftwintig procent van het aantal raadsleden, met dien verstande dat de tijdsbestedingsnorm van de wethouders gezamenlijk ten hoogste tien procent meer bedraagt dan de tijdsbestedingsnorm van de wethouders gezamenlijk zou hebben bedragen indien het tweede lid geen toepassing had gevonden.
- IV. Indien het tweede lid toepassing vindt, stelt de raad bij de benoeming van de wethouders de tijdsbestedingsnorm van elke wethouder vast.
- V. Bij de berekening van het maximale aantal wethouders, bedoeld in het eerste en het derde lid, wordt afgerond tot het dichtstbij gelegen gehele getal.

Cruciaal voor ons is in eerste instantie vooral het tweede lid van de wet. Hiermee werd namelijk de regeling geïntroduceerd, waarmee de gemeenteraad de bevoegdheid kreeg om over de *tijdsbestedingsnorm* van haar wethouders te beschikken. Waar het aanwijzen van deeltijders en voltijders voorheen nationaal was geregeld, verschoof de bevoegdheid nu gedeeltelijk richting de gemeenteraad. In relatief grotere gemeenten (<14.000 inwoners), waar het wethouderschap net een 'volledige betrekking' was geworden, betekende de bepaling een kleine aardverschuiving. Wethouders konden van de raad alsnog een deeltijdaanstelling krijgen. In de kleinste gemeenten bleef het vooralsnog bij het oude. Wethouders bleven er automatisch deeltijder.

We zien dat er anno 1994 dus sprake is van een tweetal tegengestelde tendensen. Enerzijds maken we gewag van de groeiende tijdsbestedingsnorm voor de wethouder: het ambt kreeg op steeds meer plaatsen de status van een volledige betrekking. Zoals we hierboven al aanstipten, was deze beweging richting het voltijdwethouderschap een tegemoetkoming aan de groeiende veeleisendheid van het ambt. Anderzijds is er wetsartikel 36. Hiermee verkreeg de gemeenteraad op veel plaatsen de mogelijkheid om wethouders in deeltijd aan te stellen. Het is evident dat de nieuwe Gemeentewet de ontwikkeling van het voltijdwethouderschap kon ondermijnen. Wethouders die op basis van het rechtspositiebesluit golden als voltijdwethouder, konden door de gemeente alsnog in deeltijd worden aangesteld. Theoretisch opende de wet zelfs de mogelijkheid dat alle Nederlandse wethouders deeltijder zouden worden. Voor het eerst ontstond immers de mogelijkheid om in de grootste gemeenten,

¹² Berghuis en Herwijer, *De wethouder in deeltijd*, 168.

¹³ Van Vroonhoven, *De materiële rechtspositie van de wethouder*, 74.

waar het wethouderschap voorheen vanzelfsprekend een volledige betrekking was, deeltijdwethouders aan te stellen. Aldus bezien lijkt het voorspelde einde van de deeltijdwethouder wat voorbarig.

Ter verklaring van de hierboven geschetste ontwikkelingen is het verhelderend om te kijken naar de politieke beraadslagingen, die indertijd voorafgingen aan het aannemen van de nieuwe Gemeentewet. Opvallend is namelijk dat de deeltijdwethouder aanvankelijk nog niet in het eerste wetsontwerp was opgenomen. Pas toen de nieuwe Gemeentewet eind 1990 door de regering-Lubbers ter goedkeuring werd voorgelegd aan de Tweede Kamer, gingen er voor het eerst stemmen op om het deeltijdwethouderschap alsnog in de wet te verankeren. Het kabinet was aanvankelijk terughoudend. Uiteindelijk werd een amendement van parlementariërs Van der Burg (CDA) en Stoffelen (PvdA) met ruime meerderheid van stemmen aangenomen.¹⁴ Leidend voor Van der Burg en Stoffelen waren zorgen om de representativiteit én stabiliteit van het college. Het pijnpunt voor de parlementariërs lag vooral bij de bepaling waarin het maximum aantal benoembare wethouders werd begrensd. Dit aantal bestuurders zou in het eerste wetsontwerp maximaal twintig procent van het aantal raadsleden mogen bedragen.

Volgens criticasters zou deze begrenzing een grote complicatie betekenen voor de coalitievorming. In een versnipperd politiek landschap, waarbij veel partijen samenwerken in het college, kan het problematisch worden om voldoende wethouders aan te stellen. Mogelijk resultaat zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat niet alle coalitiepartijen een wethouder kunnen leveren. De kennelijk eenvoudigste oplossing, om de maximale begrenzing naar boven bij te stellen of zelfs geheel af te schaffen, lag echter niet op tafel. Volgens hoogleraar staatsrecht Douwe Elzinga heerste er enige huiver rondom het afschaffen van het maximale aantal wethouders. Een dergelijke maatregel zou namelijk uitmonden in een onevenwichtige situatie, met een oppermachtig college en een goeddeels buitenspel staande raad.¹⁵ Voor Van der Burg en Stoffelen kon het deeltijdwethouderschap in dit soort gevallen uitkomst bieden. Door via het tweede lid aan de raad de mogelijkheid te laten om wethouders in deeltijd aan te stellen, kon de omvang van de formatie wat omhoog. Het aantal wethouders kon door deze toevoeging 25% van het aantal raadsleden bedragen

In een grote gemeente als Utrecht of Rotterdam betekent deze bepaling bijvoorbeeld dat er tegenwoordig, indien nodig, al twee extra wethouders kunnen worden aangesteld. Aan deze verruiming van het aantal wethouders was wel een voorwaarde verbonden: ten minste één van de ambtsdragers dient in deeltijd te werken. Voor Van der Burg en Stoffelen was het geen optie om deze extra wethouder(s) óók in voltijd aan te stellen. De omvang van de formatie – lees: de financiële last voor de gemeente – zou dan namelijk te groot worden.¹⁶ In het derde lid staat daarom dat het door de raad benoemen van één of meerdere deeltijders slechts een beperkte verhoging van de collectieve tijdsbestedingsnorm (fte) van het college tot gevolg mag hebben. In sectie 2.2.3., wanneer we de vraag behandelen wáár wethouders vooral in deeltijd worden benoemd, komen we in nader detail terug op de significantie van het eerste en derde lid van artikel 36.

Voor nu constateren we alvast dat het wethouderschap in deeltijd in de Gemeentewet vooral is ingevoerd op basis van politieke én financiële motieven. De bepaling dient tegelijkertijd hulpmiddel als bij het coalitieproces en als richtsnoer voor de bezoldiging. Van centraal belang in het betoog van Van der Burg en Stoffelen is de ons al bekende *tijdsbestedingsnorm*. In de toelichting duiden de parlementariërs het als "het deel van de werkweek, waarvoor de wethouder wordt bezoldigd." Ook voor Van der Burg en Stoffelen dient de *tijdsbestedingsnorm* dus nadrukkelijk niet om de daadwerkelijke hoeveelheid tijd, die een wethouder daadwerkelijk aan het ambt moet besteden, uit te drukken. Op basis van de Gemeentewet is het dan ook prima mogelijk dat een wethouder in deeltijd wordt aangesteld, terwijl hij een volle werkweek (of meer) werkt. Verwarrend is dat in de wet niet wordt geëxpliciteerd op welke grond gemeenten het onderscheid tussen voltijders en deeltijders dienen te maken. De wet bevat geen handvaten voor de gemeenteraad om te bepalen op welke gronden kan worden besloten tot het aanstellen van wethouders in deeltijd.

Artikel 36 laat aan gemeenteraden dan ook een ruime interpretatiemarge om te bepalen waarom ze wethouders in deeltijd aanstellen. Indertijd wekte het ontwerp van artikel 36 overigens enige verbazing. Volgens hoogleraar staats- en bestuursrecht C. Kortmann is het een verwarrende keuze om het concept van de *tijdsbestedingsnorm* in de wet te

¹⁴ Elzinga, *De wethouder in juridisch perspectief*, 42-43.

¹⁵ *Ibidem*, 42.

¹⁶ Tweede Kamer, "Gewijzigd amendement van de leden V.A.M. van der Burg en Stoffelen ter vervanging van de amendement gedrukt onder nr. 22 en nr. 33", https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19901991/0000028362/1/pdf/SGD_19901991_0001972.pdf (laatst geraadpleegd op 19-05-2022).

¹⁷ Tweede Kamer, *gewijzigd amendement*.

verankeren, zonder deze op financiële gronden te verankeren.

*“Staatsrechtelijk gezien is er [namelijk] geen sprake van ‘deeltijdwethouders’ of ‘voltijdwethouders’.
Men is -zoals dat altijd het geval is geweest- wethouder of men is het niet.”¹⁸*

1.4. Een bij uitstek lokale aangelegenheid

Na de inwerkingtreding van de Gemeentewet brak er vanuit wettelijk oogpunt een periode van betrekkelijke continuïteit aan voor de deeltijdwethouder. Artikel 36 is sinds 1994 slechts op één punt gewijzigd. In 2009 kwam de passage in het tweede lid, waarin werd gesproken over gemeenten ‘waar het wethouderschap een volledige betrekking is’, namelijk te vervallen. Aanleiding voor het schrappen van deze passage was een wijziging in de rechtspositie van wethouders in kleinere gemeenten. Deze wethouders kregen niet meer automatisch een deeltijdsaanstelling. Per 2009 was het vervolgens in alle Nederlandse gemeenten dan ook aan de gemeenteraad om te bepalen of wethouders in deeltijd worden aangesteld. Sindsdien is het deeltijdwethouderschap af en toe onderwerp van discussie geweest. Inzet van debat was doorgaans echter niet zozeer de werklast van wethouders, noch de vraag of het mogelijk is om het ambt daadwerkelijk in deeltijd te vervullen.

Ophef betrof namelijk met name de mogelijkheid van misbruik van de deeltijdconstructie. Illustratief was een Kamervraag van parlementariër Manon Fokke, die ze tot tweemaal toe stelde aan het kabinet – eerst aan minister (en partijgenoot) Plasterk in 2015 en vervolgens aan minister Blok in 2016.¹⁹ Aanleiding was een rel rondom een deeltijdwethouder in de Brabantse gemeente-Reusel de Mierden. De wethouder in kwestie zou daar met de gemeenteraad hebben afgesproken om hem een net-niet-voltijdsaanstelling (0,95fte) te geven. Een dergelijke constructie – het zogenaamde ‘fiscale deeltijdwethouderschap’ – stelt een wethouder vrij van de verplichting om diens neveninkomsten te verrekenen.

De Kamervraag van parlementariër Fokke biedt echter inzicht in de manier waarop vanuit Den Haag naar het deeltijdwethouderschap wordt aangekeken. Op Fokkes vraag, of het wenselijk is om wethouders een ‘bijna-voltijdse’ tijdsbestedingsnorm (0,95fte of 0,99fte) toe te kennen, antwoordden Plasterk en Blok op identieke wijze. Beide ministers noemden de aanstelling van wethouders ‘bij uitstek een lokale, autonome aangelegenheid’. Het is aan de gemeenteraad om integer om te gaan met haar bevoegdheid om wethouders in vol-, dan wel deeltijd aan te stellen. Voor ons interessant is tevens de negende vraag, die Fokke aan de minister richtte. Hierin informeerde ze of het wenselijk is dat er eventueel een minimale tijdsbestedingsnorm voor de deeltijdwethouder wordt ingesteld. De vraag ontlokte evenwel weinig informatieve antwoorden. Beide ministers beklemtoonden nog maar eens dat het benoemen van wethouders een lokale aangelegenheid is. Blok voegde wel toe dat het aan de raad is om te beoordelen of ‘een wethouder (...) in het licht van de vastgestelde norm naar behoren functioneert’. Ofwel: het is aan de raad om gewetensvol om te gaan met het uitdelen van aanstellingen in deeltijd.

In Den Haag geldt het deeltijdwethouderschap dus vooral als een hulpmiddel om stabiele colleges te smeden. Herhaald werd de passage uit Van der Burg en Stoffelens wetstoelichting, waarin wordt gesteld dat het begrip tijdsbestedingsnorm géén betrekking heeft op de feitelijke werklast van de deeltijder. Aldus blijft de deur open staan om wethouders een lagere aanstelling te geven dan – met oog op de eisen van het ambt – misschien passend is.

¹⁸ C. Kortmann, “De nieuwe Gemeentewet; een voorlopig verslag voor de Eerste Kamer”, in *de Gemeentestem* 141 (1991), aldaar 65.

¹⁹ Tweede Kamer, “Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop gegeven antwoorden”

<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=069ccaec-3d55-4e67-96d7-924406e0d20c> (laatst geraadpleegd op 19-05-2022).

2. Des te kleiner de gemeente, des te meer deeltijdwethouders

2.1 Introductie steekproef (2018-2026)

We besloten de vorige sectie met een verwijzing naar een Kamervraag die in 2016 over het deeltijdwethouderschap is gesteld. Uit de repliek van de minister bleek destijds dat er bij het Ministerie geen actueel onderzoek beschikbaar is met betrekking tot het deeltijdwethouderschap. Onbekend is bijvoorbeeld hoeveel wethouders het ambt tegenwoordig in deeltijd uitoefenen. Evenzeer een blinde vlek is wie deze bestuurders eigenlijk zijn. Worden vrouwelijke en minder ervaren bestuurders, zoals ooit het vermoeden luidde, inderdaad vaker deeltijder? Een actueel gegevensapparaat is dan ook onontbeerlijk. Om te voorzien in de kennislacune hebben we steekproefsgewijs een database opgesteld. Onze blik spitst zich toe op de vorige en huidige raadsperiode: die van 2018-2022 en 2022-2026.

Gedurende beide raadsperiodes hebben we honderd gemeenten – bijna een derde van alle Nederlandse gemeenten – systematisch bijgehouden hoeveel wethouders een deeltijdaanstelling kregen.²⁰ Om de representativiteit van de steekproef te verzekeren, geschiedde de selectie van de gemeenten in kwestie op basis van inwonertal. Behulpzaam om te achterhalen hoe veel Nederlandse wethouders er zoal in deeltijd zijn aangesteld, zijn de aanstellingsbesluiten van de gemeenteraad. Deze stukken zijn laagdrempelig online te raadplegen via het gemeentelijke Raadsinformatiesysteem – althans, gesteld dat de geselecteerde gemeente het digitale archief op orde heeft. Dat bleek niet altijd het geval te zijn. Niet zelden was het dan ook nodig om een vooraf geselecteerde gemeente te schrappen en uit te wijken naar een andere kandidaat – met een vergelijkbaar inwonersaantal.

Al met al bestudeerden we in onze rondgang langs de Nederlandse gemeenten de aanstelling van ruim zevenhonderd individuele wethouders. Van al deze bestuurders brachten we in beeld of ze in deeltijd, dan wel in voltijd zijn aangesteld. Ook bekeken we wie deze bestuurders zijn. Zo noteerden we van alle wethouders uit de steekproef het geslacht, de politieke oriëntatie en de mate van bestuurlijke ervaring in het openbaar bestuur. Een onderzoek naar de deeltijdwethouder is echter onvolledig als niet ook de gemeente, waarin de bestuurder is benoemd, in beschouwing wordt genomen. De bevoegdheid om wethouders in deeltijd te benoemen ligt immers bij diezelfde gemeente. We zijn benieuwd of er een specifieke gemeentelijke context is waarin vaker tot de aanstelling van deeltijdwethouders wordt besloten. Traditioneel was het deeltijdwethouderschap immers vooral een fenomeen dat voorkwam in kleinere gemeenten. Is dat zo gebleven?

Ook hebben we het gekeken hoe het onze deeltijdwethouders is vergaan. We zijn bijvoorbeeld benieuwd of deeltijdwethouders het wellicht vaker vroeg voor gezien houden. Ook hebben we onderzocht of de bestuurders, die we het eerst leerden kennen in de raadsperiode 2018-2022, opnieuw terugkeerden voor een nieuwe termijn. Aandachtspunt is daarbij nadrukkelijk ook onder welke voorwaarden deze wethouders opnieuw worden benoemd. Krijgen ze opnieuw dezelfde tijdsbestedingsnorm als in de vorige raadsperiode?

Goed om voorafgaand aan de bespreking van onze onderzoeksresultaten te benoemen, is dat de steekproeven naar beide raadsperiodes op een belangrijk punt onderling van elkaar verschillen. Tussen 2018 en 2022 werden in Nederland namelijk in totaal zesendertig gemeenten opgeheven – bijna een op de tien van alle Nederlandse gemeenten! Liefst zeven van deze zesendertig gemeenten vinden we terug in onze steekproef naar de raadsperiode 2018-2022. Dit aandeel uit de steekproef is in lijn met de overkoepelende nationale tendens. Om deze trend te reflecteren hebben we de nieuw ontstane fusiegemeenten dan ook meegenomen in de steekproef met betrekking tot de raadsperiode 2022-2026. In de gegevensdatabase maakten de opgeheven gemeenten Beemster (Purmerend), Grave (Land van Cuijk), Landerd (Maashorst), Brielle (Voorne aan Zee), Oisterwijk (Oisterwijk), Uden (Maashorst) en Heerhugowaard (Dijk en Waard) plaats voor hun opvolger. Omdat zowel de gemeente Landerd als Uden van de partij was in het ontstaan van de fusiegemeente Maashorst, is er in de steekproef over de periode 2022-2026 één gemeente minder opgenomen.

²⁰ Een lijst van de gemeenten in kwestie treft men in bijlage I, achterin dit rapport.

2.2. Resultaten

In deze passage bespreken we de resultaten van onze steekproef. Dit doen we aan de hand van de volgende deelvragen:

- I. *Frequentie* : hoe veel deeltijdwethouders heeft Nederland?
- II. *Tijdsbestedingsnorm*: welke aanstelling (FTE) krijgt de deeltijdwethouder?
- III. *De gemeente* : waar en waarom worden wethouders het vaakst in deeltijd aangesteld?
- IV. *Bezoldiging* : welke invloed sorteert het deeltijdwethouderschap op inkomensverschillen tussen wethouders?
- V. *Persoonskenmerken* : wie is de deeltijdwethouder?
- VI. *Uitvalrisico* : vallen deeltijdwethouders vaker uit dan voltijdwethouders? Keren deeltijdwethouders minder vaak terug in een nieuw college?

2.2.1. Hoe veel deeltijdwethouders heeft Nederland?

Sinds het einde van de twintigste eeuw is het aantal Nederlandse wethouders in Nederland afgenomen. Waar anno 1979 nog 2061 mensen wethouder waren,²¹ waren er in 2013 nog 1416 ambtsdragers overgebleven.²² Hoewel er de laatste jaren sprake lijkt van een kentering,²³ is er van volledig herstel nog geenszins sprake. De neergang van het aantal wethouders ging lange tijd hand in hand met het eveneens afnemende aantal Nederlandse gemeenten. In 1980 had Nederland 811 gemeenten. Dertig jaar later, in 2010, was dit aantal bijna gehalveerd tot 431 gemeenten. Tegenwoordig, anno 2022, resteren er 344 gemeenten, nadat steeds meer kleine gemeenten opgingen in grotere, nieuwe fusiegemeenten. Het collectieve takenpakket van de Nederlandse wethouder is al met al dus groter dan ooit. Tegelijkertijd is het aantal ambtsdragers om te beantwoorden aan de groeiende veeleisendheid van het ambt historisch klein.

Eén manier om dit conflict op te lossen, kan het aanstellen van wethouders in voltijd zijn. Er zijn dan weliswaar minder afzonderlijke wethouders, maar deze bestuurders krijgen dan wel de gelegenheid om zich ongehinderd aan het ambt te wijden. Al sinds de jaren negentig van de twintigste eeuw zou de voltijdwethouder steeds meer de norm worden. We zijn benieuwd in welke mate deze ontwikkeling richting het voltijdwethouderschap zich richting het heden heeft voortgezet. Om de vermeende trend te reconstrueren en onze eigen onderzoek in een historische context te kunnen plaatsen, baseren we ons op een tweetal oudere studies. Een eerste onderzoek naar het aantal deeltijdwethouders werd in de jaren tachtig verricht door het VNG. Uit dit onderzoek bleek dat eind jaren zeventig nog twee op de drie Nederlandse wethouder deeltijder was. Halverwege de jaren negentig daalde dit aantal aanzienlijk. In 1994 werd de helft van alle Nederlandse wethouders uitgerust met een deeltijdaanstelling. Het recentste ijkpunt komt uit 2010. Volgens een enquête van het ministerie van Binnenlandse Zaken zou destijds 35 procent van de wethouders in deeltijd zijn aangesteld.²⁵

Wanneer we de bevindingen uit de jaren tachtig en uit 1994 met de latere meting uit 2010 vergelijken, lijkt er inderdaad sprake te zijn van een neergaande tendens. Intuïtief ligt het voor de hand om de trend van een kleiner wordend aantal deeltijdwethouders vervolgens naar het heden te extrapoleren. In verband met de voortdurende schaalvergroting in het lokaal bestuur, is het immers zeer wel mogelijk dat de kleine gemeente op den duur geheel zal verdwijnen. Zoals we later in dit onderzoek nog maar weer eens zullen zien, is juist die kleine gemeente de natuurlijke habitat van de deeltijdwethouder. De logica dicteert dan ook de verwachting dat ook de deeltijdwethouder uiteindelijk tot het verleden zal behoren. In 2010 signaleerde de bestuurskundige Van Ostaaijen namelijk dat het aandeel deeltijdwethouders opnieuw stijgende zou zijn.²⁶ Behalve een trend waarbij de deeltijder verdwijnt, is dus ook het tegendeel denkbaar. Het aantal deeltijdwethouders zou zich dus ook kunnen stabiliseren – of zelfs opnieuw toenemen.

²¹ Berghuis en Herwijer, *De wethouder in deeltijd*, 168.

²² J. Van Ostaaijen, "Hoe word je wethouder? Een onderzoek naar de transparantie en het democratisch gehalte van de wethoudersvoordracht" in *Bestuurswetenschappen* 68, 2 (2014), 68-86, aldaar 68.

²³ A. Korsten, "Vallende wethouders: de situatie in 2016" <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuur/Gevallen%20wethouders%20in%202016.pdf> (geraadpleegd op 19-05-2022).

²⁴ Berghuis en Herwijer, *De wethouder in deeltijd*, 168.

²⁵ Van Ostaaijen, *Hoe word je wethouder?* 75

²⁶ *Ibidem*, 75.

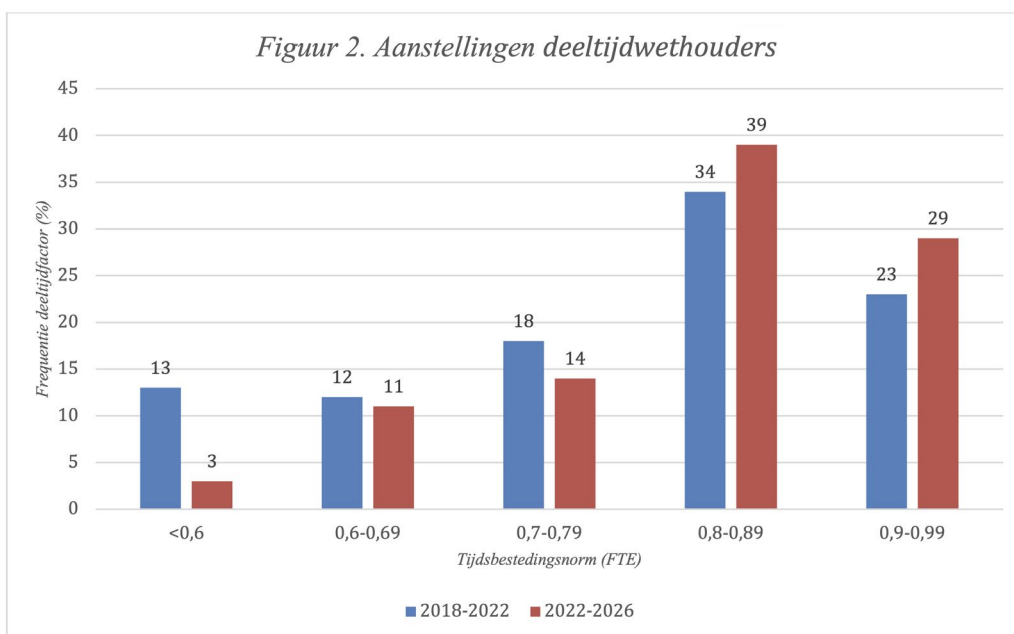
Voordat we de voorgenoemde oude onderzoeken kunnen toetsen aan de hand van onze eigen onderzoeksresultaten, is het goed om eerst een tweetal aandachtspunten te benoemen. Allereerst verdient het namelijk vermelding dat we de oorspronkelijke coalities, die na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 en 2022 zijn geformeerd, steeds als uitgangspunt nemen. De tussen 2018 en 2022 ruim honderd tussentijds aangetreden wethouders laten we in deze sectie dus buiten beschouwing. Reden hiervoor is dat we een zuivere vergelijking willen verzekeren tussen beide raadsperiodes. Omdat de meest recente steekproef naar de huidige raadsperiode (2022-2026) op het moment van schrijven (maart 2023) logischerwijs niet de gehele termijn omvat, richten we ons hier louter op de oorspronkelijke samenstelling van de colleges. Daarnaast is het belangrijk om te verhelderen hoe het concept van de deeltijdwethouder binnen de context van dit onderzoek wordt gedefinieerd. Hier geldt namelijk dat *een wethouder alleen deeltijder is als hij of zij niet beschikt over een volledige betrekking (1fte)*. Onze definitie verschilt bijvoorbeeld van de benadering van Van Ostaaijen, voor wie ook wethouders met een relatief hoge tijdsbestedingsnorm (<0,8fte) gelden als voltijdwethouder.

Om verwarring te voorkomen, dienen beide definities van de deeltijdwethouder hieronder in het achterhoofd te worden gehouden. Wanneer we onze steekproef uit de collegeperiode 2018-2022 vergelijken met de cijfers van het ministerie, zouden we anders namelijk zeer verbaasd zijn over het resultaat. Uit onze steekproef blijkt namelijk dat ruim 36 procent van de wethouders in deeltijd is aangesteld – een hoger aandeel deeltijders dan in 2010! Tegelijkertijd is het in het licht van de vorige alinea evident dat we beide percentages niet klakkeloos met elkaar kunnen vergelijken. Als in dit onderzoek dezelfde criteria zouden zijn gehanteerd als in het ijkpunt uit 2010, zou in de steekproef over 2018-2022 nog slechts 24 procent van de wethouders een deeltijdaanstelling hebben. Al met al kunnen we dus wel degelijk met enige zekerheid stellen dat het aandeel deeltijdwethouders tussen 2010 en 2018 is afgenomen.

Deze vaststelling wint aan zekerheid als we ook de huidige raadsperiode (2022-2026) in beeld nemen. Van de 419 wethouders uit de steekproef, die aantraden na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022, kreeg ruim 21 procent een deeltijdaanstelling. Een aanzienlijke – en statistisch significante – daling van 15 procent sinds 2018 dus! Het lagere percentage deeltijdwethouders is gedeeltelijk te verklaren aan de hand van de gemeentelijke herindelingen. Naarmate het aantal kleine gemeenten slinkt en de grote gemeente terrein wint, ligt het voor de hand dat het voltijdwethouderschap steeds meer de regel wordt. In sectie 2.2.3. zien we echter ook dat het terreinverlies van de deeltijdsnorm zich in gemeenten van alle grootten laat gelden.

2.2.2. Welke tijdsbestedingsnorm krijgt de deeltijdwethouder?

In sectie I van dit onderzoek haalden we de bestuurskundige verwachting aan, die luidde dat de deeltijdwethouder op den duur zal verdwijnen. Daarnaast constateerden we aan de hand van de rechtspositiebesluiten dat de overgebleven deeltijdwethouders tussen 1981 en 2009 een steeds hogere aanstelling kregen. Met de wijziging van de gemeentewet van 2009 verkreeg de gemeenteraad ook in kleine gemeenten het mandaat om de tijdsbestedingsnorm van hun wethouders vast te stellen. Recent onderzoek naar de wijze waarop deze bevoegdheid door de raad wordt aangewend is echter schaars. Het is daarmee moeilijk om een betekenisvolle vergelijking met collegeperiodes van vóór 2018 te maken. Verhelderend zijn daarentegen wel de nationale richtlijnen voor de bezoldiging van politieke ambtsdragers. Als we kijken naar de tijdsbestedingsnorm in het rechtspositiebesluit, valt op dat deze vaak relatief laag is. Tot 2009 was de maximale norm voor deeltijdwethouders er eentje van 0,75fte. Uit ons onderzoek blijkt dat er sindsdien een kleine aardverschuiving heeft plaatsgevonden.



We zien namelijk dat de kleine deeltijder (>0,69fte) lijkt te verdwijnen. Gedurende de raadsperiode 2018-2022 had minder dan een kwart van de deeltijdwethouders een lagere aanstelling dan 0,7fte. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 daalde hun aandeel verder. In de huidige raadsperiode beschikt nog slechts 15 procent van de deeltijdwethouders over een dergelijke kleine aanstelling. 85 procent van de deeltijdwethouders beschikt over een tijdsbestedingsnorm van ten minste 0,7fte. Waar de kleine deeltijder dus terrein verliest, is de bijna-voltijder (<0,8fte) onder deeltijdwethouders in de meerderheid. In 2018 was 57 procent van de deeltijdwethouders bijna-voltijder. In de huidige raadsperiode is dit aandeel verder gestegen: tegenwoordig beschikt 68 procent van de deeltijd-wethouders over een dergelijke hoge aanstelling.

Er is dus gewag te maken van een tendens waarbij deeltijdwethouders een steeds hogere aanstelling krijgen. De toename van het aandeel bijna-voltijders in 2022 ten opzichte van vier jaar eerder is statistisch significant (bij $\alpha=5$ procent). We zien bovendien dat aanstellingen van 0,8fte populair zijn onder Nederlandse gemeenteraden. In 2018 kreeg bijna een kwart van alle deeltijders uit de steekproef deze aanstelling. Vier jaar later groeide dit aandeel nog wat: ruim 30 procent van de deeltijdwethouders is 0,8fte'er. Zij krijgen echter concurrentie van wethouders met een nog net wat hogere norm (0,9fte). Deze groep omvat in de huidige raadsperiode ruim een kwart van alle deeltijdwethouders. De *fiscale* deeltijder (0,95fte of 0,99fte) blijkt daarentegen een relatief marginaal fenomeen. In 2018 behoorde namelijk nog niet eens 4 procent van alle deeltijdwethouders tot deze groep. Vier jaar later is hun aandeel met 5 procent amper gestegen. Als we de definitie van de fiscale deeltijder verruimen, zodat deze tevens deeltijdwethouders met een

²⁷ Vergelijk fig. 1, pagina 6.

aanstelling van 0,9fte omvat, dijt de groep echter aanzienlijk uit. In 2018 zou een aandeel van 23 procent gelden als fiscale deeltijder. Vier jaar zou zelfs bijna een op de drie (32 procent) van de deeltijdwethouders eventueel als fiscale deeltijder te typeren zijn.

Ter besluit vermeldenswaardig is dat:

- De gemiddelde deeltijdaanstelling in de periode 2018-2022 0,76fte was. In de meest recente raadsperiode is de gemiddelde tijdsbestedingsnorm van deeltijdwethouders gestegen naar 0,8fte.
- We hebben ons gedurende de raadsperiode 2018-2022 ook verdiept in de betaalde nevenfuncties van de deeltijdwethouders. Uit onze rondgang langs LinkedIn en gemeentelijke websites blijkt dat 41 procent van de deeltijdwethouders beschikt over een betaalde nevenfunctie. Er is in dit verband geen sprake van een verschil tussen fiscale deeltijders (hier: >0,89fte) enerzijds en wethouders met een lagere deeltijdfactor anderzijds. Wethouders met een hogere aanstelling dan 0,89fte beschikken nagenoeg even vaak over betaalde nevenfuncties als wethouders met een lagere deeltijdfactor. Wel dient opgemerkt te worden dat het moeilijk is om te turven hoe hoog de vergoeding is die de deeltijder voor zijn of haar nevenfuncties ontvangt.

2.2.3. Waar en waarom worden wethouders het vaakst in deeltijd aangesteld?

Het is al herhaaldelijk de revue gepasseerd: van oudsher geldt dat de deeltijdwethouder vooral een fenomeen is uit relatief kleine gemeenten. Eveneens bekend is ondertussen dat deze oververtegenwoordiging in kleine gemeenten voortvloeit uit (ondertussen vervallen) wettelijke regelingen, waarin gemeentelijke omvang bepalend werd gemaakt voor de tijdsbestedingsnormen van wethouders. Sinds 2009 beschikt de gemeenteraad over de hoogte van de aanstelling van haar wethouders. Onduidelijk is of deze wetsherziening de deur heeft opengezet voor een meer egale verspreiding van de deeltijdwethouder over het land. Recent academisch onderzoek naar de natuurlijke habitat van de deeltijdwethouder is namelijk niet-bestaand. Daarmee is het bijvoorbeeld onbekend of de deeltijder aan de kleinere gemeente gekluisterd is gebleven. Naast de vraag wáár deeltijdwethouders worden benoemd, is eveneens onbekend wáárom wethouders op die plek worden benoemd. Voordat we deze vraag behandelen zetten we echter een stapje terug - naar de Gemeentewet.

Het tweede lid van wetsartikel 36, waarin is vastgelegd dat de gemeenteraad beschikt over de tijdsbestedingsnorm van haar wethouders, kwam eerder in dit rapport uiteraard al ruimschoots ter sprake. Van belang hier zijn echter met name het eerste en derde lid, waarin is vastgelegd aan welke wettelijke begrenzings de benoeming van wethouders onderhevig zijn. Deze beperkingen spitsen zich op een tweetal vlakken toe. Op de eerste plaats te onderscheiden is het **maximale aantal** voltijdwethouders in een college, dat voortvloeit uit het eerste lid van het artikel. Dit aantal mag hoogstens twintig procent van het aantal raadsleden bedragen. Wanneer de raad tot de benoeming van ten minste één deeltijdwethouder besluit, mag het aantal echter bestuurders wat omhoog – naar 25 procent. Een tweede wettelijke begrenzing betreft de **collectieve tijdsbestedingsnorm** van het college. Als het tweede lid wordt geactiveerd – en er inderdaad ten minste één deeltijdwethouder wordt benoemd –, mag de collectieve formatieruimte (in fte) van het college maximaal omhoog met tien procent aan de hand van het derde lid van het wetsartikel.

²⁸ In verband met het zeer tijdsintensieve karakter van deze gegevensverzameling én het uitblijven van een significant verband in de raadsperiode 2018-2022, hebben we gekozen om dit datapunt te schrappen in onze steekproef naar de raadsperiode 2022-2026.

In de onderstaande tabel wordt in nader detail inzichtelijk gemaakt met welke maxima gemeenten concreet rekening dienen te houden.²⁹

Tabel 2. Maximale aantal wethouders en formatieruimte.

Gemeentegrootte	Max. aantal voltijdwethouders	Max. aantal wethouders	Max. omvang college voltijders en deeltijders (in FTE)
< 3.000	2	2	2,0
3.000 - 6.000	2	3	2,2
6.001 - 10.000	3	3	3,0
10.001 - 15.000	3	4	3,3
15.001 - 20.000	3	4	3,3
20.001 - 30.000	4	5	4,4
30.001 - 40.000	5	6	5,5
40.001 - 45.000	5	7	5,5
45.001 - 50.000	6	7	6,6
50.001 - 60.000	6	8	6,6
60.001 - 70.000	7	8	7,7
70.001 - 100.000	7	9	7,7
100.000 - 200.000	8	10	8,8
> 200.000	9	11	9,9

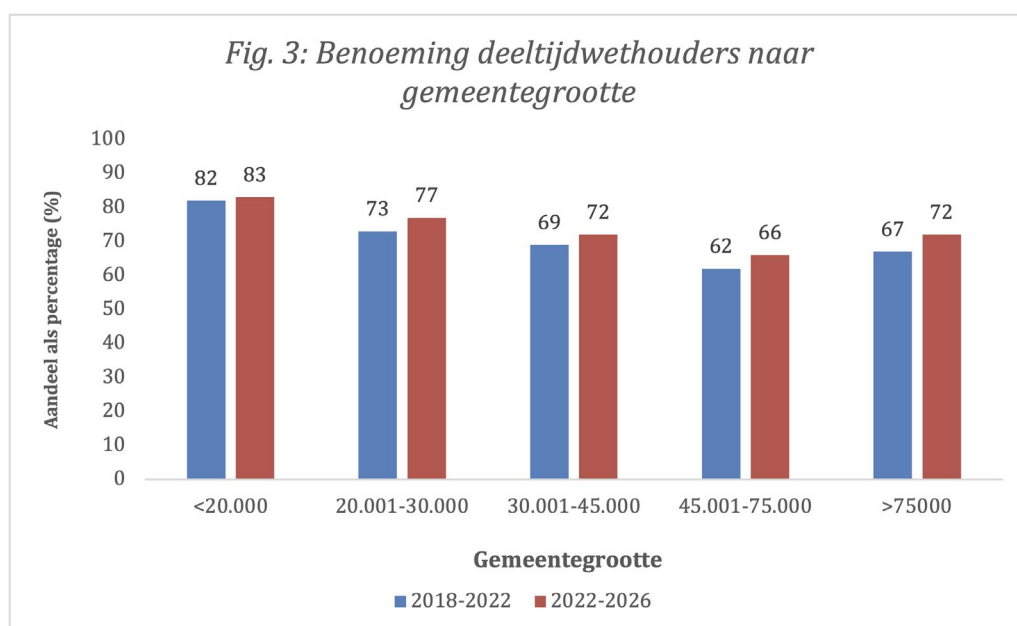
Op basis van juridisch jargon en een opsomming cijfers alleen, kan het echter moeilijk zijn om een beeld te vormen van de wijze waarop de wettelijke begrenzings van invloed kunnen zijn op de aanstelling van wethouders. Mogelijk verhelderend is dan ook een gefictionaliseerd voorbeeldscenario. Hiervoor wijken we uit naar gemeente-X (10.500 inwoners), waar de gemeenteraadsverkiezingen onlangs hebben plaatsgevonden. In het stadhuis wordt die dagen menig meewarige zucht geslaakt. De verhoudingen in de raad zijn meer gepolariseerd dan ooit! De grootste partij is overtuigend Lijst-5 geworden: zeven van de vijftien raadszetels is het deel van de verkiezingswinnaar. De overige vier partijen delen de resterende acht zetels, waardoor iedere partij twee raadsleden mag afvaardigen. De fracties wachten geduldig af tot Partij-5 het voortouw neemt in de formatie, wanneer de bom barst: partijvoorzitter-5 is in opspraak geraakt. Niemand wil nog met hem samenwerken. De overige vier partijen weten zich dus tot elkaar veroordeeld.

Zonder de mogelijkheid om een extra wethouder te benoemen, was deze gelegenheidscombine onmogelijk geweest. Samen formeren en allemaal een wethouder leveren zou simpelweg niet tot de mogelijkheden hebben behoord. Dankzij de deeltijdfactor kan er echter wél een vierde wethouder worden benoemd. Volgens de wet mag het college gezamenlijk een formatieomvang van 3,3fte verdelen. Allerlei scenario's liggen open. Geopperd wordt om gebroederlijk samen op te trekken en de beschikbare formatieruimte onderling gelijk te verdelen. Alle wethouders gaan werken met een deeltijdfactor van 0,825fte. In de lokale krant klinkt echter gemor als de plannen uitlekken: is het echt nodig om zo veel geld aan wethouders te besteden? Die extra wethouder kost de gemeente op jaarbasis toch al ruim €20.000!

²⁹ Tabel is ontleend aan: Vereniging Nederlandse Gemeenten, "Aantal wethouders, voltijd en deeltijd" <https://vng.nl/artikelen/aantal-wethouders-voltijd-en-deeltijd> (geraadpleegd op 19-05-2022).

Besloten wordt uiteindelijk om de formatieruimte van het college niet groter te maken dan het geval was geweest als er drie voltijders zouden zijn benoemd. De vier wethouders krijgen uiteindelijk allemaal een tijdsbestedingsnorm van 0,75fte.

Het voorgaande scenario is uiteraard fictief en wat onwaarschijnlijk, maar illustreert wel hoe de formulering van de Gemeentewet tijdens de formatie kan bijdragen aan de benoeming van deeltijdwethouders. Het kan dan ook interessant zijn om te monitoren hoezeer gemeenten gebruik maken van de hen wettelijk gegunde ruimte om wethouders te benoemen. Behulpzaam kan het concept van de *benuttingsgraad* zijn. Dit getal drukt uit hoezeer gemeenten gebruik maken van de hen wettelijk toegestane ruimte (fte) om wethouders aan te stellen.³⁰ Belangrijk voor ons is in eerste instantie vooral de collectieve tijdsbestedingsnorm van het college. We vermoedden namelijk dat het voor gemeenten aantrekkelijker is om ten minste één wethouder in deeltijd aan te stellen, als de benuttingsgraad hoog is. In tabel 3 maken we inzichtelijk hoe de benuttingsgraad in gemeenten van een bepaalde grootte.



Grofweg blijkt uit fig. 3 dat de wettelijke formatiecapaciteit met name in de kleinste gemeenten wordt benaderd. Vervolgens neemt de bezetting steeds af, naarmate de gemeenten groter worden. Opvallend is wel dat de trend stukt in het segment allergrootste gemeenten met meer dan 75.000 inwoners. De aanleiding voor deze trendbreuk is vermoedelijk de betrekkelijke zeldzaamheid van dit grootste segment gemeenten (<75.000) in de steekproef. De hoge benuttingsgraad in een enkele grote gemeente (Rotterdam in 2018; Rotterdam en Land van Cuijk in 2022) weegt daardoor zwaar mee. De kleine procentuele verschillen tussen beide raadsperiodes zijn statistisch niet significant. Interessant is dat de maximale formatieruimte slechts bij uitzondering volledig wordt gehaald. In de raadsperiode 2018-2022 was dit slechts in twee van de honderd gemeenten (Zandvoort en Rhenen) het geval. Vier jaar later groeide dit aantal tot drie gemeenten: Valkenburg aan de Geul, Wormerland en Meerssen maakten gebruik van de maximale formatieruimte.

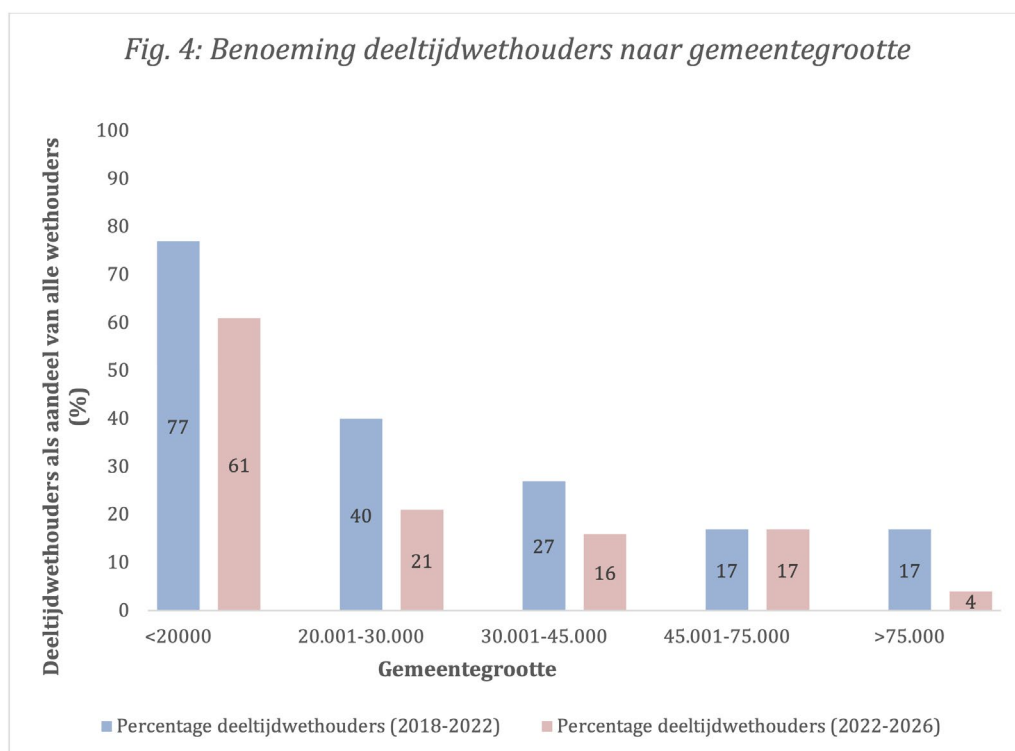
In de bovengenoemde gemeenten is dus sprake van een uit de wet voortvloeiende noodzaak om ten minste één wethouder in deeltijd aan te stellen. Als de raad bijvoorbeeld principieel zou weigeren om deeltijdwethouders aan te stellen, zou daartegenover staan dat men wel genoeg moet nemen met minder wethouders en partijen in het college. Naast de begrenzingen qua formatieruimte (fte) dient de raad ook rekenschap te geven aan het maximale aantal benoembare wethouders. In 2018 werd in elf van de honderd gemeenten daadwerkelijk het maximale aantal wethouders aangesteld. Vier jaar later is dit aantal gemeenten ietwat geslonken. In zeven van de negenennegentig

²⁹ Benuttingsgraad = daadwerkelijke tijdsbestedingsnorm college / wettelijke maximum tijdsbestedingsnorm college.

gemeenten uit de steekproef werd het wettelijk maximale aantal wethouders benoemd. Opvallend is dat het gros van deze gemeenten afkomstig is uit het kleinste gemeentesegment met minder dan 20.000 inwoners. In de raadsperiode 2018-2022 werd de wettelijke limiet in liefst een op de drie van de allerkleinste gemeenten gehaald. In 2022 daalde dit aandeel iets: in een kwart van de kleinste gemeenten werd het maximale aantal wethouders benoemd.

Deze constatering is van enig gewicht: in deze gemeenten is er namelijk ondubbelzinnig sprake van een uit de wet voortvloeiende noodzaak om deeltijdwethouders aan te stellen. Als er gekozen zou zijn om af te zien van de benoeming van ten minste één wethouder, zou de gemeente immers immers moeten nemen met een minderkoppig college. Hoewel het moeilijk is om hun impact exact te meten, ligt het voor de hand om te stellen dat de in de Gemeentewet verankerde maxima samenhangen met het benoemen van meer wethouders in deeltijd. Eveneens kunnen we stellen dat deze wettelijke beperkingen zich vooral laten gelden in kleine gemeenten. Een mogelijke verklaring kan zijn dat het hier moeilijker is om – in een toenemend versplinterd landschap – stabiele coalities te vormen met het kleine aantal wethouders, waaruit het college wettelijk mag bestaan.

Aan het begin van deze sectie gaven we aan dat de wijziging van de Gemeentewet in 2009 de deur in principe openzette om wethouders in kleine gemeenten ook in voltijd te benoemen. De deeltijdwethouder hoefde sindsdien niet per definitie alleen maar een fenomeen uit de kleinste gemeenten te zijn. Uit fig. 4 kunnen we evenwel ondubbelzinnig afleiden dat de deeltijdwethouder ook tegenwoordig nog altijd nadrukkelijk verbonden is aan kleinere gemeenten.



In het segment kleinste gemeenten (>20.000 inwoners) zijn deeltijdwethouders duidelijk de regel. In 2018 was ruim driekwart van de wethouders er deeltijder. Hoewel dit aandeel in 2022 wat is geslonken, maakt de deeltijdwethouder met een vertegenwoordiging van 61 procent ook in de huidige raadsperiode nog de dienst uit in dit segment gemeenten. Des te groter de gemeente, des te kleiner het aandeel deeltijdwethouders, blijkt bovendien. In beide raadsperiodes herkennen we als trend dat het de deeltijdwethouder terrein verliest, naarmate het inwoneraantal van de gemeente groeit.

Als we beide raadsperiodes onderling vergelijken, lijken we bovendien te zien dat de daling van het aantal deeltijdwethouders in gemeenten van alle omvang aan de orde is. Alleen in het gemeentesegment met 45.001-75.000 inwoners blijft het bij het oude. In alle andere groepen neemt het aandeel deeltijdwethouders. Voor de goede orde: deze dalingen per segment zijn – vanwege het relatief lage n-getal – niet significant. De brede verspreiding van het dalende aantal deeltijdwethouders in zowel kleine als grote gemeenten lijkt evenwel een aanknopingspunt om het belang van gemeentelijke herindeling te relativeren. Voorzichtig lijkt het erop dat de teruggang in gemeenten van alle grootten aan de orde is.

2.2.4. De denivellerende deeltijdfactor?

Tot dusver hebben we de het deeltijdwethouderschap vooral besproken aan de hand van de wettelijke kaders, waarin het deeltijdwethouderschap is vastgelegd. Voor wethouders zelf is het deeltijdwethouderschap uiteraard vooral ook een alledaagse (financiële) realiteit. Op basis van de door de gemeenteraad vastgestelde *tijdsbestedingsnorm* wordt immers de bezoldiging van de ambtsdrager vastgesteld. Eerder gaven we al aan dat bezit van een deeltijdsaanstelling geenszins per definitie betekent dat wethouders ook daadwerkelijk deeltijds werken. Hoewel de Gemeentewet in theorie de mogelijkheid van het wethouderschap als een *part time*-job toestaat, is een dergelijke grotere flexibiliteit voor de bestuurder zelf niet de primaire bedoeling van de wet. Vanuit wetgevend perspectief is het deeltijdwethouderschap immers met name bedoeld om het politieke proces van collegevorming te vergemakkelijken. Een bijeffect van deze maatregel is natuurlijk dat de bezoldiging van wethouders inzet kan zijn van het gepolitiseerde proces – dat de formatie nu eenmaal is. De vraag of wethouders hier zelf wel zitten te wachten wordt daarbij niet gesteld, al proberen we deze verderop in dit rapport alsnog van een antwoord te voorzien.

Eerst bekijken we echter wat de financiële consequenties van het deeltijdwethouderschap zijn. Om de bezoldiging van deeltijdwethouders beter in beeld te brengen, beroepen we ons op het *rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers*. In het vigerende besluit is de bezoldiging zoals vanouds gefundeerd op basis van gemeentegrootte. Uitgangspunt in het rechtspositiebesluit is een voltijdwethouderschap, waarbij wordt vastgelegd hoe hoog de bruto bezoldiging per maand is bij een voltijdsaanstelling. Deeltijdwethouders ontvangen een vergoeding naar rato van de door de gemeente vastgestelde norm. Waar een voltijdwethouder in een gemeente uit het kleinste segment (<8.000 inwoners) kan rekenen op een maandelijkse vergoeding van €5.139,78, ontvangt een deeltijdwethouder in dezelfde gemeente met een aanstelling van 0,7fte dus €3597,85. In de onderstaande tabel wordt concreet inzichtelijk gemaakt hoeveel wethouders bruto verdienen.

Tabel 3. Bezoldiging voltijdwethouders naar gemeentegrootte

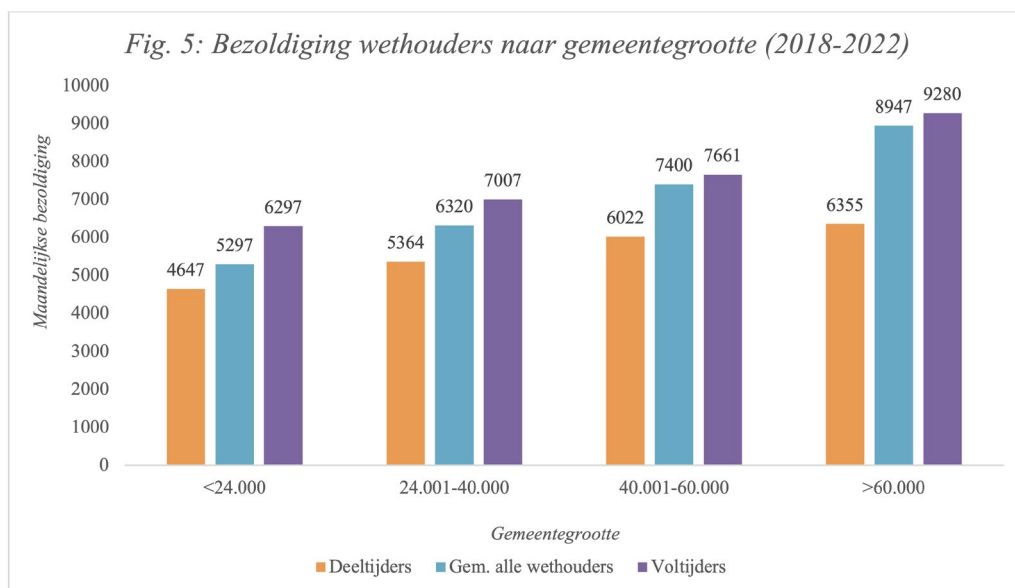
Omvang gemeente naar inwoneraantal	Maandelijkse bruto-bezoldiging voltijdwethouders
< 8.000	€ 5.139,78
8.001 - 14.000	€ 5.825,02
14.001 - 24.000	€ 6.547,52
24.001 - 40.000	€ 7.006,97
40.001 - 60.000	€ 7.661,02
60.001 - 100.000	€ 8.348,03
100.001 - 150.000	€ 9.117,64
150.001 - 375.000	€ 9.658,22
> 375.000	€ 10.958,30

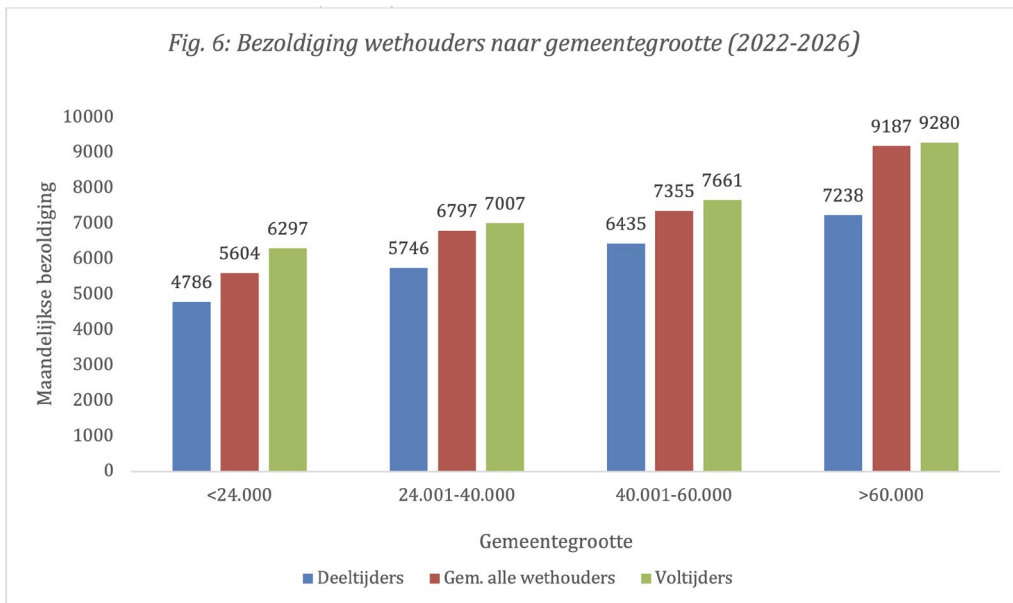
In onze analyse zijn we met name geïnteresseerd in inkomensverschillen tussen wethouders in gemeenten van verschillende omvang. Zoals te zien is in de bovenstaande tabel, is er in het rechtspositiebesluit al sprake van aanzienlijke onderlinge verschillen op basis van gemeentelijke grootte. Een bestuurder in het allergrootste segment gemeenten kan rekenen op een dubbel zo hoog inkomen als een collega in het kleinste segment. Het is niet moeilijk om te herkennen hoe het deeltijdwethouderschap deze reeds bestaande inkomensverschillen kan uitdiepen. Zoals we in de vorige sectie zagen, worden deeltijdwethouders immers vooral aangesteld in kleinere gemeenten. Hieronder brengen we in beeld hoe groot deze inkomensverschillen daadwerkelijk zijn.

Goed om te vermelden is dat de classificatie naar gemeentegrootte in het rechtspositiebesluit verschilt van de – hier in voorgaande secties gehanteerde – ordening op basis van de Gemeentewet. Noodzakelijk is daarom een nieuwe classificatie waarbij het hierboven weergegeven rechtspositiebesluit leidend is. Om deze ordening mogelijk te maken en te verzekeren dat het n-getal in elk segment volstaat, dienden enkele gemeentelijke groepen te worden samengevoegd. In de onderstaande fig.5 en fig.6 wordt per raadsperiode inzichtelijk gemaakt welke impact deeltijdinstellingen hebben op de bezoldiging van deeltijdwethouders ten opzichte van voltijdwethouders. Daarnaast hebben we gekeken naar de impact van het deeltijdchap op de bezoldiging van alle wethouders in het segment in kwestie. Hoewel de lagere bezoldiging louter voor de rekening is voor de wethouders die daadwerkelijk in deeltijd zijn aangesteld, is dit gemiddelde wel degelijk verhelderend. Het getal legt namelijk bloot hoeveel lager de bezoldiging van wethouders in kleine gemeenten is in verband met de deeltijdfactor, dan eigenlijk in het rechtspositiebesluit wordt beoogd.

Als we beide grafieken op de volgende pagina met elkaar vergelijken, springen twee zaken gelijk in het oog: (1) deeltijdwethouders verdienen per 2022 gemiddeld meer dan in 2018 en (2) de gemiddelde bezoldiging van alle wethouders per gemeentesegment is toegenomen. Beide constatering zijn in het licht van de voorbije twee secties, waarin we al vaststelden dat het aantal deeltijdwethouders is gedaald en dat de gemiddelde tijdsbestedingsnorm van de deeltijdwethouder is gestegen, uiteraard weinig verrassend. Een constante in beide raadsperiodes is dat het bezoldigingspeil van deeltijdwethouders in alle gemeentesegmenten op ongeveer drie kwart van hun voltijdcollega's ligt. Het gemiddelde schommelt telkens tussen de 75 procent en 82 procent. Wethouders met een voltijdsaanstelling verdienen dus vaak een kwart meer dan deeltijdwethouders in gemeenten van een vergelijkbare omvang. Een uitzondering betreft het hoogste segment gemeenten. De relatieve vergoeding van deeltijdwethouders in deze groep grootste gemeenten is significant lager dan in de andere drie groepen.

Deze statistische dissonant is echter makkelijk te verklaren. Reden is de betrekkelijke schaarste van deeltijdwethouders in dit segment. Zo weegt in 2018 de lage aanstelling van deeltijdwethouders met een aanstelling van 0,4fte en 0,5fte in Rotterdam en Sittard-Geleen flink mee, terwijl de deeltijdfactor van 0,6fte van een wethouder in Amersfoort het gemiddelde van de huidige raadsperiode eveneens wat drukt.





Om daadwerkelijk te monitoren hoezeer de deeltijdfactor bijdraagt aan inkomensverschillen tussen wethouders in gemeenten van verschillende omvang, wendde we onze blik eerst richting het rechtspositiebesluit. Uitgangspunt is steeds de bruto maandelijks bezoldiging van voltijdwethouders in het grootste gemeentesegment (>60.000 inwoners). We berekenen vervolgens hoe hoog de bruto bezoldiging van voltijdwethouders in het drietal kleinere gemeentesegmenten is ten opzichte van de maandelijks vergoeding voor ambtsgenoten in het grootste segment. Door deze vergelijking ontstaat een beeld van de onderlinge inkomensverschillen, die bewust in de rechtspositie van wethouders zijn opgenomen. Al met al levert deze toets het volgende overzicht op:

- I. Wethouders in gemeentesegment I (>24.000 inwoners) kunnen bij een voltijdwethouderschap rekenen op een maandwedge, die ligt op 68% van de bezoldiging van wethouders in het grootste gemeentesegment IV (<60.000 inwoners);
- II. Wethouders in gemeentesegment II (24.001-40.000 inwoners) kunnen bij een voltijdwethouderschap rekenen op een maandwedge, die ligt op 76% van de bezoldiging van wethouders in het grootste gemeentesegment IV (<60.000 inwoners);
- III. Wethouders in gemeentesegment III (40.001-60.000 inwoners) kunnen bij een voltijdwethouderschap rekenen op een maandwedge, die ligt op 83% van de bezoldiging van wethouders in het grootste gemeentesegment IV (<60.000 inwoners).
- IV. Vanzelfsprekend verdienen voltijdwethouders in segment IV 100% van de voltijd-bezoldiging.

Aldus ontstaat een beeld van de inkomensverschillen die bewust in het rechtspositiebesluit zijn vastgelegd. Nu kunnen we onze blik verleggen en bepalen hoezeer de bovenstaande verschillen worden uitgediept door deeltijdfactor – en diens oververtegenwoordiging in kleinere gemeenten. Aan de hand van tabel 4 geven we op de volgende pagina weer hoe deze beoogde percentages zich verhouden tot de hoogte van de daadwerkelijke bezoldiging van wethouders per gemeentesegment.

Gemeentegrootte naar inwonertal	Beoogde bezoldiging	Daadwerkelijke bezoldiging, 2018-2022	Daadwerkelijke bezoldiging, 2022-2026
< 24.000	68%	57%, ofwel 16 procent lager dan beoogd in rechtspositiebesluit	60%, ofwel 12 procent lager dan beoogd in rechtspositiebesluit
24.001 - 40.000	76%	68%, ofwel 10 procent lager dan beoogd in rechtspositiebesluit	73%, ofwel 4 procent lager dan beoogd in rechtspositiebesluit
40.001 - 60.000	83%	80%, ofwel 4 procent lager dan beoogd in rechtspositiebesluit	79%, ofwel 5 procent lager dan beoogd in rechtspositiebesluit
> 60.000	100%	96%, ofwel 4 procent lager dan beoogd in rechtspositiebesluit	99%, ofwel 1 procent lager dan beoogd in rechtspositiebesluit

Uit de bovenstaande cijfers kunnen we – weinig verrassend – afleiden dat denivellering door het deeltijdwethouderschap opnieuw vooral aan de orde is in de kleinste gemeenten. In 2018 verdienden wethouders in kleine gemeenten gemiddeld liefst 16 procent minder dan eigenlijk via het rechtspositiebesluit is voorzien. Wel constateren we dat er in 2022 een nivelleringsslag lijkt te zijn geslagen. Alleen de wethouders in de kleinste gemeenten (<24.000 inwoners) blijven achter. In alle gemeenten van een grotere omvang kruipt het gemiddelde richting de verhoudingen die in het rechtspositiebesluit zijn vastgelegd. Goed om op te merken is uiteraard wel dat deze cijfers slechts een gemiddelde uitdrukken. De financiële impact voor individuele bestuurders, zoals de 0,5fte-wethouders in de vorige raadsperiode uit een grote gemeente als Sittard-Geleen, kunnen wel degelijk substantieel zijn.

2.2.5. Wie is de deeltijdwethouder?

Part time werken is in opkomst. Volgens de gebruikelijke pitch laat de moderne werknemer zich niet louter meer definiëren door zijn of haar werk. Flexibel en part time werk biedt immers de mogelijkheid verder te kijken – naar het gezin, een studie of andersoortige manieren van zelfontplooiing. Met name in de jaren negentig gloorden deze beloftes ook voor de deeltijdwethouder. Een argument ten faveure van de deeltijdfactor voor wethouders was dan ook dat deze een laagdrempelige ingang kan betekenen voor traditioneel ondervertegenwoordigde groepen.³¹ En inderdaad, een grotere instroom van vrouwelijke en jonge bestuurders zou een frisse wind kunnen betekenen. Bij aanvang van de laatste collegeperiode (2018-2022) was de gemiddelde wethouder nog altijd een man van 54 jaar oud.³²

We zijn benieuwd of deze hypothetische mogelijkheid ook daadwerkelijk navolging krijgt: onderscheidt de deeltijdwethouder zich van de norm van de 54-jarige man? Om te toetsen of het deeltijdwethouderschap de luisterrijke beloften in kan lossen, hebben we per wethouder enkele persoonskenmerken bijgehouden. Problematisch in dit verband is overigens wel de Algemene Verordening Persoonsgegevens (AVG), die onder meer onze mogelijkheden om de leeftijd van wethouders te achterhalen danig compliceerde. Wél hebben we kunnen nagaan of bestuurders man of vrouw zijn en over hoeveel bestuurlijke bagage onze wethouders beschikken. Met betrekking tot bestuurservaring hebben we onze blik overigens niet beperkt tot het wethouderschap. Wanneer een wethouder ervaring heeft opgedaan in andere functies in het openbaar bestuur, zoals in de waterschappen, Provinciale Staten of Tweede Kamer, werd dit meegerekend. Door de bestuurlijke ervaring van onze wethouders te turven, konden we nagaan of het deeltijdwethouderschap is voorbehouden aan onervaren *rookies*.

³¹ Zie: ter illustratie: Elzinga, De wethouder in juridisch perspectief, 42.

³² Zie: T. Ketelaar en C. Van der Wiel, "Nog altijd zijn zeven op de tien wethouders mannen" in NRC (editie 04-06-2018 2018) <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/14/nog-altijd-zijn-zeven-op-de-tien-wethouders-mannen-a1606728?t=1652107024> (laatst geraadpleegd op 19-05-2022).

Ook hebben we gekeken naar de *politieke oriëntatie* van de wethouders. Interessant in dit verband is niet zozeer de vraag of een bestuurder zich links of rechts op het politieke spectrum bevindt. We kijken vooral naar de electorale onderhandelingspositie van de partij, waartoe de wethouder behoort. Algemeen bekend is immers dat de winnaar van de verkiezingen doorgaans het voortouw in de collegevorming neemt.³³ Slaagt de winnende partij er vervolgens ook vaker in om het electorale succes te verzilveren – en de eigen wethouders een voltijdaanstelling te bezorgen? Door te kijken naar factoren als geslacht, ervaring en politieke partij, hebben we geprobeerd om in beeld te krijgen wie de bestuurders zijn, die in deeltijd zijn aangesteld. Is er zoiets als dé deeltijdwethouder?

Het antwoord is echter: nee. De analyse van de steekproef was vooral opvallend vanwege de grote onopvallendheid van de deeltijder. Deeltijdwethouders zijn in bijna niks te onderscheiden van voltijdwethouders. Hieronder lichten we deze constatering nader toe:

- Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de *man-vrouwverhoudingen*, ligt deze in de steekproef op 29 procent vrouwen versus 71 procent mannen. Onder deeltijders ligt het aandeel mannen nog iets hoger (op 74 procent). Dit aandeel is echter niet statistisch significant. Per 2022 ligt de verhouding op 28 procent vrouwen versus 72 procent mannen. Mogelijk ten overvloede: ook dit verschil is niet statistisch significant. We kunnen dan ook van de hand wijzen dat vrouwen relatief vaker een deeltijdaanstelling krijgen. Hoe dan ook kan van de hand worden gewezen dat vrouwen vaker een deeltijdfactor krijgen.
- Op de tweede plaats is er de kwestie van *bestuurlijke ervaring*.³⁴ We vermoeden voorzichtig dat ervaren bestuurders wellicht makkelijker een voltijdsaanstelling zouden krijgen. Ook hier blijkt echter geen enkele sprake van. 53 procent van de deeltijdwethouders arriveerde in het ambt met ten minste vier jaar bestuurservaring. De verhouding is grosso modo hetzelfde voor voltijdwethouders, waar ervaren en minder ervaren bestuurders elkaar met een aandeel van respectievelijk 51 procent en 49 procent nagenoeg in evenwicht houden.
- Ook de *politieke oriëntatie* van de wethouder levert weinig significante verbanden op. Zowel voor voltijdwethouders als deeltijdwethouders geldt in 2018 dat ongeveer 70 procent een nationale partij vertegenwoordigt. Ook in 2022 is er geen sprake van dat deeltijdwethouder zich qua partijvoorkeur zouden onderscheiden van voltijdwethouders. 60 procent van beide groepen vertegenwoordigt namelijk een nationale partij.
- En nu we toch bezig zijn: ons vermoeden dat wethouders van de grootste partij tijdens de formatie een geprivilegieerde positie innemen, mag eveneens naar het rijk der fabelen worden verwezen. Wethouders van de grootste partij werden noch in 2018, noch in 2022 vaker voltijdwethouder dan hun collegegenoten.
- Opvallend is echter wel de uitkomst van een aanvullende analyse, die we uitvoerden voor wethouders van de *kleinste* partij uit de verkiezingen. In 2018 hadden wethouders van de ‘kleintjes’ namelijk een kans van 43 procent om een deeltijdfactor te krijgen. Onder wethouders die niet tot de electorale minderheidspartij behoren, werd daarentegen slechts 34 procent in deeltijd aangesteld. Dit verschil balanceerde in 2018 nog op het randje van statistische significantie. In de meest recente raadsperiode krijgen we echter een helderder beeld. Uit de meest recente steekproef blijkt dat 33 procent van de wethouders die afkomstig zijn uit de kleinste partij deeltijdwethouder wordt. Van de 318 wethouders die niet tot de minderheidspartij behoorden, werd daarentegen 18 procent van de wethouders deeltijder. Dit onderlinge verschil van 15 procent is statistisch significant. We kunnen dus veilig stellen dat wethouders van de kleinste partij tijdens de formatie een grotere kans hebben om deeltijdwethouder te worden.

³³ Zie: Nederlandse Vereniging voor raadsleden, “Handreiking collegevorming” https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/tips_en_adviezen_over_collegevorming_-_handreiking_voor_raadsleden.pdf (laatst geraadpleegd op 19-05-2022).

³⁴ In verband met het zeer tijdsintensieve karakter van deze gegevensverzameling én het uitblijven van een significant verband in de raadsperiode 2018-2022, hebben we gekozen om dit datapunt te schrappen in onze steekproef naar de raadsperiode 2022-2026.

2.2.6. Is er een verhoogd uitvalrisico voor deeltijdwethouders?

In deze laatste subsectie proberen we in beeld te brengen of de deeltijdfactor van invloed kan zijn op het functioneren van wethouders. Bekend is dat het wethouderschap vaak een zware wissel trekt op individuele bestuurders. Afgaande op de *basismonitor decentrale politieke ambtsdragers* uit 2019 schatten wethouders de urenlast van een gemiddelde werkweek in op ten minste 54 uur – ten minste 35 procent overwerk per week!³⁵ Uit de database van de basismonitor blijkt bovendien dat deeltijdwethouders de urenlast van hun gemiddelde werkweek iets lager inschatten. Deeltijders spreken gemiddeld over een wekelijkse werklast van 45 uur.³⁶ Als we bedenken dat de gemiddelde deeltijdwethouder in 2018 beschikte over een aanstelling van 0,76fte, blijkt dat de gemiddelde *part time* wethouder dus 50% per week onbezoldigd in het ambt actief is. Met de werkdruk van het wethouderschap in het achterhoofd is het wellicht weinig verrassend dat er de voorbije collegeperiode opnieuw een recordaantal wethouders vroegtijdig is afgetreden. Behalve werkdruk gelden als verklaring voor het hoge afbreukrisico voor wethouders onder meer de harde bestuurscultuur, een verziekt maatschappelijk debat en uitpuilende portefeuilles.³⁷

We zijn benieuwd hoezeer deze factoren van invloed zijn op deeltijdwethouders. Interessant is het voorbeeld uit de jaren negentig. Eerder in dit rapport bespraken we tenslotte al even de overbelasting die deeltijdwethouders destijds als gevolg van de gemeentelijke herindelingen ervaarden. De toenemende werklast van de deeltijdwethouder was toen aanleiding voor het verhogen van de tijdsbestedingsnorm voor wethouders in kleinere gemeenten. Zoals we eveneens eerder al constateerden, konden wethouders door de gemeenteraad echter alsnog in deeltijd worden aangesteld. Daarmee bleef de mogelijkheid bestaan dat deeltijdwethouders veel meer moeten werken dan in de – misleidende – deeltijdaanstelling is vastgelegd. Tegen deze achtergrond zijn we gedurende de vorige raadsperiode (2018-2022) blijven monitoren hoeveel wethouders tussentijds aftraden. Aandachtspunt voor ons is uiteraard met name of deeltijdwethouders vaker zijn vertegenwoordigd in deze groep. Daarnaast hebben we onze blik ook gericht op de vraag of deeltijdwethouders zich beschikbaar hebben gesteld voor de nieuwe raadsperiode (2022-2026). Keren deeltijdwethouders wellicht minder vaak terug voor een nieuwe termijn dan voltijdwethouders?

We kunnen beide hierboven geponeerde vragen echter ontkennend beantwoorden. Afgaande op de steekproef is er geen significant verhoogd uitvalrisico voor deeltijdwethouders. Van de 190 deeltijdwethouders uit de steekproef, traden er 49 vroegtijdig af. Dit aandeel ligt zelfs iets lager dan het aandeel van 30 procent voltijdwethouders, dat vroegtijdig is afgetreden. Het onderlinge verschil is echter niet statistisch significant. Ook keken we naar de samenstelling van colleges. We onderscheidden hierbij tussen *voltijdscolleges*, *deeltijdscolleges* en *hybride colleges*, waarbij de laatste variant zowel deeltijdwethouders als voltijdwethouders omvat. Er is echter geen sprake van dat een college met veel of alleen deeltijdwethouders een verhoogde mate van instabiliteit herbergt. We constateerden zelfs een opmerkelijke mate van uniformiteit qua uitvalrisico: alle drie typen colleges kennen namelijk een nagenoeg identiek risico om te vallen.

Ter besluit rest nog de vraag of deeltijdwethouders zich minder vaak verkiesbaar stellen voor een nieuwe termijn. We constateerden op de eerste plaats dat er 169 wethouders zijn, waarvan de partij terugkeert na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 terugkeerden in het nieuwe college. 61 van hen kreeg in de vorige periode nog een deeltijdaanstelling – goed voor een aandeel van 36 procent. Ter herinnering: het overkoepelende aandeel deeltijdwethouders was tussen 2018 en 2022 eveneens 36 procent. We kunnen dus niet stellen dat deeltijdwethouders vaker afzien van een nieuwe termijn op het pluche. Interessant is echter wel dat we eveneens hebben bekeken onder welke voorwaarden deeltijdwethouders opnieuw terugkeerden voor een nieuwe termijn. Opvallend is dat menig terugkerende deeltijdwethouder in 2022 een hogere aanstelling wist te bemachtigen dan in de vorige raadsperiode. Liefst 54 van de 61 terugkerende deeltijders ging er op vooruit, waarbij het nadrukkelijk vermelding verdient dat ruim de helft (57 procent) van hen terugkeerde als voltijdwethouder.

³⁵ B. Denters, G. Jansen en S. van Zuydam, "*Basismonitor politieke ambtsdragers 2019: raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt*" (2019), 29.

³⁶ In de basismonitor uit 2019 is het onderscheid tussen deeltijders en voltijders niet aangebracht. Op verzoek van de *Wethoudersvereniging* heeft prof. dr. Bas Denters onder meer deze analyse voor ons uitgevoerd. Zijn bevindingen worden verderop in sectie 3.5 in nader detail behandeld.

³⁷ H. Bekkers, "Wethouders haken massaal af" in *Binnenlands Bestuur* (15-01-2020) <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/wethouders-sneuvelen-bij-bosjes-0> (laatst geraadpleegd op 19-05-2022).

2.3. Conclusie steekproef

Samenvattend kan op basis van de steekproef gesteld worden dat:

- *Het aandeel deeltijdwethouders slinkt.* Waar in 2018 nog 36 procent van de Nederlandse wethouders in deeltijd werkte, is in de huidige raadsperiode (2022-2026) nog maar 21 procent van de wethouders deeltijder. Deze daling is statistisch significant;
- *De gemiddelde tijdsbestedingsnorm van de overblijvende deeltijdwethouder stijgende is.* In 2018 was de gemiddelde deeltijdfactor 0,75fte. Vier jaar later lag deze norm iets hoger – op 0,8fte. De meest voorkomende tijdsbestedingsnorm onder deeltijders is eveneens 0,8fte, al lijken hogere normen van 0,9fte sinds 2022 in opkomst;
- *Deeltijders geen significant hoger risico op vroegtijdig aftreden hebben dan voltijders.* In de raadsperiode 2018-2022 geldt dat het uitvalpercentage voor zowel voltijders als deeltijders tussen de 25 procent en 30 procent ligt;
- *Een relatief beperkt aandeel deeltijdwethouders een 'fiscaal aantrekkelijke' aanstelling (van 0,9 of 0,95fte) heeft.* Deze groep omvatte in 2018 23 procent van de deeltijdwethouders. De groep is sindsdien wel groeiende: sinds 2022 beschikt 32 procent van de deeltijdwethouders over een fiscaal aantrekkelijke norm;
- *Men deeltijdwethouders vooral aantreft in kleinere gemeenten (<40.000 inwoners).* In grotere gemeenten is de deeltijdwethouder relatief zeldzaam. Gemeentelijke herindelingen, waarbij kleinere gemeenten opgaan in grotere gemeenten, lijkt dan ook bij te dragen aan de teruggang van het aantal deeltijdwethouders. Tegelijkertijd zien we dat dit proces het dalende percentage niet geheel verklaard: deeltijdaanstellingen schijnen namelijk ook in de grotere gemeenten, waar ze toch al niet bijster vaak werden uitgedeeld, minder talrijk te worden;
- *De mogelijkheid om wethouders in deeltijd aan te stellen een denivellerende werking heeft op de bezoldiging van wethouders.* De reeds in de rechtspositie van de wethouder verankerde inkomensverschillen naar rato van gemeentegrootte worden door het deeltijdwethouderschap verder uitgediept, al zien we wel dat de verschillen sinds 2022 worden verkleind;
- Er geen sprake van is dat vrouwelijke wethouders vaker dan hun mannelijke collega's in deeltijd worden aangesteld;
- Politieke oriëntatie op een landelijke, dan wel lokale partij niet van invloed lijkt te zijn op het uitdelen van deeltijd- en voltijd-aanstellingen;
- Wethouders relatief vaak afkomstig zijn van de kleinste partij van de verkiezingen;
- Eerdere ervaring als wethouder niet van belang is in het toebedelen van een bepaalde tijdsbestedingsnorm.

3. Wat vinden wethouders zelf?

In de vorige sectie hebben we de deeltijdwethouder van een afstandje bestudeerd. Een zwakte van deze afstandelijke, kwantitatieve aanpak is dat de ervaring van het subject zelf amper aan bod komt. In onze macrostudie naar de deeltijdwethouder, ontbrak tot dusver de input van wethouders zelf. Om beter te begrijpen hoe wethouders zelf tegen de deeltijdfactor aankijken, hebben we twee onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Op de eerste plaats hebben we een enquête laten uitgaan, die door 134 wethouders is beantwoord. Onder hen bevonden zich zesenzeventig wethouders die zelf in deeltijd zijn aangesteld. In de vragenlijst polsten we wethouders onder meer naar hun zienswijze met betrekking tot het deeltijdwethouderschap. Aanvullend namen we in focusgroepen diepte-interviews af met wethouders, waarin we de bestuurders in meer detail aan de tand konden voelen.

Ter besluit hebben we hieronder nog aandacht voor de *basismonitor decentrale politieke ambtsdragers*, dat sinds 2019 geldt als een gezaghebbend rapport met betrekking tot Nederlandse gemeentebestuurders. In de basismonitor wordt evenwel slechts mondjesmaat ingegaan op het deeltijdwethouderschap. Uit de enquête, die rapporteurs van de Universiteit Twente en Universiteit Tilburg onder ambtsdragers hebben afgenomen, zijn echter wel degelijk relevante inzichten op te doen met betrekking tot deeltijdwethouders. Op verzoek van de Wethoudersvereniging heeft prof. dr. Bas Denters daarom een aanvullende analyse uitgevoerd, waarin hij specifiek heeft gekeken naar de manier waarop deeltijdwethouders het ambt in deeltijd ervaren.

Het verdient vermelding dat beide initiatieven plaatsvonden gedurende de vorige raadsperiode (2018-2022). De onderzoeksresultaten dienen dan ook op de eerste plaats te worden getoetst aan de hand van de steekproef naar de vorige raadsperiode.

3.1 De enquête

Hieronder bespreken we de resultaten van de enquête aan de hand van de volgende vragen:

- Hoe word je deeltijdwethouder?
- Wat is het profiel van de deeltijdwethouder?
- Hoe kijken voltijders en deeltijders aan tegen de werkdruk van het ambt

3.1.1. Hoe word je deeltijdwethouder?

Onder de respondenten van onze enquête bevonden zich zesenzeventig deeltijdwethouders. In het oog springt dat het aandeel deeltijders (34 procent) daarmee in het verlengde ligt van het percentage, dat we eerder in de steekproef naar de raadsperiode 2018-2022 troffen. We polsten bij deze bestuurders naar de reden waarom ze het ambt in deeltijd uitoefenen. Ongeveer een kwart van de respondenten gaf desgevraagd aan dat het deeltijdwethouderschap een eigen keuze betrof. Met de deeltijdsnorm willigde de raad dus een persoonlijke voorkeur in. Voor de overige 76 procent deeltijdwethouders was er kennelijk geen sprake van keuzevrijheid. Zij geven aan dat het deeltijdwethouderschap niet voortkwam uit een persoonlijke voorkeur. 61 procent van deze bestuurders, voor wie de deeltijdfactor geen eigen keuze was, verwijst als oorzaak naar het proces van collegevorming. Het deeltijdwethouderschap was voor hen een voldongen feit na de formatie - *take it or leave it*.

Hoewel deze bestuurders aangeven geen zeggenschap over de eigen aanstelling te hebben gehad, betekent dit niet per definitie dat ál deze bestuurders afkerig zijn van het deeltijdwethouderschap. Van de 28 wethouders die wijst naar de coalitieonderhandelingen, geven er namelijk 7 aan dat dat het deeltijdwethouderschap in lijn is met hun eigen voorkeur. Ook als ze zelf hadden kunnen kiezen, hadden ze het deeltijdwethouderschap verkozen boven een voltijdsaanstelling. De overige 21 wethouders uit deze groep (45 procent) lijkt het wethouderschap daarentegen in deeltijd wél tegen de eigen wens opgelegd te hebben gekregen.

3.1.2. Wat is het profiel van de deeltijder?

Als we kijken naar wie de vraag wie er deeltijdwethouder worden, zien we een aantal interessante onderlinge verschillen tussen voltijders en deeltijders. Noemenswaardig zijn ten minste de volgende constatering:

- *Man-vrouwverhouding:* in de enquête ligt het aandeel vrouwelijke deeltijdwethouders beduidend hoger dan het aantal mannen met een deeltijdaanstelling. Dit is strijdig met de bevindingen uit de steekproef, waar het aandeel mannelijke en vrouwelijke deeltijdwethouders nagenoeg gelijk was.
- *Ervaring als wethouder:* de deeltijdwethouders die de enquête invulden zijn relatief minder ervaren in het ambt dan de respondenten met een voltijdsaanstelling. Van de wethouders die al langer dan vier jaar in het ambt actief zijn geweest, heeft grofweg een op de vier (exact: 27 procent) een deeltijdsaanstelling. Relatief minder ervaren wethouders zijn oververtegenwoordigd onder de deeltijdwethouders uit de enquête. Ook deze bevinding is ronduit in conflict met de steekproef. Daar bleek namelijk geen sprake van een significant hoger aandeel onervaren bestuurders onder de deeltijders.
- *Nevenactiviteiten:* slechts 26 procent van de deeltijdwethouders in de enquête is alleen actief als wethouder. Drie op de vier van de deeltijdwethouders klust naast het wethouderschap bij. Dit lijkt in tegenspraak met de steekproef, waarbij slechts een aandeel van 41 procent volgde met een nevenfunctie. Er hoeft echter niet per definitie sprake te zijn van een conflict. In de steekproef monitorde we namelijk alleen bezoldigde nevenfuncties. In de enquête hoeft daarentegen niet per se sprake te zijn van een vergoeding voor de gemelde werkzaamheden. Zo geeft 45 procent van de deeltijders aan het ambt te combineren met huishoudelijk werk – niet per se een functie, waar men een hoge geldelijke vergoeding van mag verwachten.
- *Waar werkt de deeltijder??* De deeltijder is oververtegenwoordigd in kleine gemeenten, blijkt tevens uit de enquête.

3.1.3. Hoe kijken wethouders zelf aan tegen het ambt en de deeltijdfactor?

In de enquête polsten we bij wethouders ook hun standpunt ten opzichte van kwesties als raadsversnippering, partijloze wethouders en de interactie tussen college en raad. In het gros van deze kwesties was echter geen significant verschil in opinie aan te wijzen tussen deeltijd- en voltijdwethouders. Het enige echt significante verschil volgt uit de mate waarin de beide groepen de noodzaak van meer ruimte voor het privéleven ervaren. Kennelijk slaagt ten minste een deel van de parttimers er beter in dan voltijdwethouders om politieke en sociale verplichtingen te combineren.

3.1.4. Conclusie enquête

Samenvattend kan op basis onze enquête het volgende worden gesteld:

- Ongeveer 34 procent van de wethouders is deeltijder. Dit is in lijn met het beeld uit de steekproef;
- Voor ongeveer een op de vier van de deeltijdwethouders in de enquête geniet het deeltijdwethouderschap de eigen voorkeur. Bij de overige drie kwart wethouders ligt het voor de hand om te concluderen dat dit niet het geval is – en dat het deeltijdwethouderschap door deze bestuurders negatief wordt gewaardeerd. Op basis van de enquête is dat evenwel niet met absolute zekerheid vast te stellen.
- Voor drie op de vier wethouders is het deeltijd-wethouderschap geen vrije keuze. De meeste van deze deeltijdwethouders verwijzen naar het politieke proces van de coalitieonderhandelingen als oorzaak van hun deeltijdwethouderschap..
- De deeltijdwethouder is vooral actief in de kleinere gemeente. Deze bevinding is in lijn met het beeld uit de steekproef;
- Op enkele andere vlakken verschillen de bevindingen van onze enquête en steekproef nadrukkelijk van elkaar. Zo zijn de deeltijdwethouders, die op onze enquête hebben gereageerd, veel vaker vrouw dan uit de steekproef blijkt. Ook beschikken de deeltijdwethouders in de steekproef over beduidend meer bestuurlijke ervaring dan de deeltijdwethouders in de enquête. Het ligt voor de hand om de onderlinge verschillen te verklaren aan de hand van het profiel van onze respondenten. Een mogelijke conclusie kan simpelweg zijn dat vrouwelijke en minder ervaren wethouders meer genegen zijn om enquêtes in te vullen;
- Deeltijdwethouders hebben wellicht iets meer gelegenheid om een goede balans te vinden tussen privé en werk.

3.2 De basismonitor decentrale politieke ambtsdragers

Op verzoek van de Wethoudersvereniging heeft prof. dr. Bas Denters de database van de basismonitor decentrale politieke ambtsdrager geraadpleegd. Voordat we de bevindingen uit de basismonitor kunnen bespreken, is echter een inleidende kanttekening noodzakelijk. In de basismonitor is ter identificatie van deeltijdwethouders namelijk niet per definitie de officiële tijdsbestedingsnorm leidend. Wethouders konden zelf aanvinken of ze deeltijder of voltijder zijn. Daarmee diende zich de mogelijkheid van begripsverwarring aan. Het is namelijk goed denkbaar dat een aantal wethouders in de basismonitor, die formeel een deeltijdaanstelling hebben, op basis van hun feitelijke urenlast toch de optie "voltijds" heeft aangekruist. Het is aannemelijk dat dit fenomeen vooral optrad onder de 'bijna-voltijders' (met een deeltijdaanstelling van ten minste 0,90fte). De bevindingen uit de steekproef dienen dus met deze kanttekening in het achterhoofd te worden beschouwd. De basismonitor kan als aanvulling op onze eigen enquête en steekproef echter alsnog een schat van waardevolle informatie aanreiken. Hieronder bespreken we de voornaamste bevindingen met betrekking tot deeltijdwethouders, die we op basis van de basismonitor hebben opgedaan:

- I. *Nevenfuncties*: De deeltijdwethouders in de basismonitor combineren hun publieke functie relatief vaak met een betaalde functie als zelfstandige. Bijna een kwart (24 procent) van de deeltijdwethouders is als zelfstandige actief, waarbij een meerderheid optreedt als zzp'er. Ook vrij ruim vertegenwoordigd onder de deeltijdwethouders zijn gepensioneerden (18 procent) en ambtsdragers met een extra baan bij een overheids- of semioverheidsinstantie. Vrij ruim vertegenwoordigd zijn bovendien gepensioneerden (18 procent) en bestuurders die het ambt combineren met een baan bij een overheid of een semioverheid (10 procent);
- II. *Gemeentegrootte*: In gemeenten met minder dan 20.000 inwoners zijn de deeltijders ruim in de meerderheid (62 procent). Ook in de gemeenten tussen 20.000 en 50.000 inwoners (23 procent) komen we regelmatig deeltijdwethouders tegen. Voor wethouders in grote gemeenten (>100.000 inwoners) is het wethouderschap in alle gevallen een voltijdsfunctie. In het algemeen geldt dat naarmate de gemeente groter is, de kans dat het wethouderschap een voltijdsfunctie is toeneemt;
- III. *Werklast*: Deeltijdwethouders geven aan gemiddeld 45 uur per week aan het wethouderschap te besteden. Bij voltijdwethouders ligt dit gemiddelde overigens nog beduidend hoger – op 54 uur per week;
- IV. *Eigen invloed op bestuurlijke besluitvorming*: deeltijdwethouders en voltijdwethouders schatten de eigen invloed op gemeentelijke besluitvorming grotendeels gelijk in. Op een schaal van honderd scores deeltijdwethouders een factor van 63,80. Voor voltijdwethouders is de score 65,23. Dit kleine onderlinge verschil is niet statistisch significant;
- V. *Tevredenheid over functie*: in de basismonitor is wethouders gevraagd naar hun tevredenheid in het ambt. Aan de hand van verschillende aspecten van het ambt is hen verzocht om een score tussen 0 en 10 uit te delen. Met name met betrekking tot de balans privé-werk, werklast en werkplezier constateren we significante verschillen tussen voltijders en deeltijders. Deeltijdwethouders waarden de balans tussen privéleven en werk gemiddeld met een 5,9. Voor voltijders ligt de waardering op een krappe 5,5. Meer tevreden zijn zowel voltijdwethouders als deeltijdwethouders over de werkdruk. Voltijders en deeltijders waarden de werklast respectievelijk met een 6 en een 6,5 – deeltijdwethouders zijn dus significant meer tevreden over hun werkdruk dan voltijdwethouders. Zowel voltijdwethouders en deeltijdwethouders zijn overigens erg tevreden om in het ambt actief te zijn: ze waarden hun werkplezier respectievelijk met een 8 en een 7,8. Ter besluit noemenswaardig zijn aspecten waarin de tevredenheid van voltijdwethouders en deeltijdwethouders zich niet onderling onderscheidt. Opvallend in dit verband is vooral dat beide groepen in gelijke mate tevreden zijn over hun bezoldiging. Zowel voltijdwethouders als deeltijdwethouders waarden de bezoldiging met een 6,7. De lagere bezoldiging voor deeltijdwethouders is voor hen kennelijk geen aanleiding voor een verminderde tevredenheid.

Al met al biedt de basismonitor ons enkele relevante aanvullende aandachtspunten, die nog niet uit onze eigen enquête en steekproef bleken. Nieuw is bijvoorbeeld de vaststelling dat een substantieel aantal deeltijdwethouders is gepensioneerd en actief is als zzp'er. In lijn met onze eigen bevindingen is dan wel weer dat het deeltijdwethouderschap een verschijnsel is uit de kleinste gemeenten. Andermaal blijkt dat naarmate het inwonertal van een gemeente groter is, de kans dat de daar actieve wethouders voltijds zijn aangesteld toeneemt. In het oog springend is echter vooral de passage, waarin deeltijdwethouders het ambt waarden. Op basis van de basismonitor lijkt het er namelijk op dat wethouders er relatief beter dan voltijdwethouders in slagen om overbelasting te vermijden en er een privéleven op na te houden.

4. De deeltijdwethouder: een contradictio in terminis?

Het is opvallend hoe onopvallend de deeltijdwethouder is. Uit ons onderzoek blijkt namelijk dat deeltijdwethouders slechts in zeer weinig verschillen van voltijdwethouders. Zo zijn deeltijdwethouders even vaak vrouw als voltijdwethouders, behoren ze even vaak tot een nationale partij als voltijdwethouders en beschikken ze over evenveel bestuurlijke ervaring als voltijdwethouders. Deeltijdwethouders hebben bovendien een gelijk uitvalrisico als voltijdwethouders en schatten de eigen invloed op de gemeentelijke besluitvorming even hoog in als voltijdwethouders. Een belangrijk onderling verschil treffen we eigenlijk vooral in het soort gemeente, waar wethouders het vaakst in deeltijd worden aangesteld. De deeltijdwethouder is namelijk nadrukkelijk een fenomeen uit de kleinste gemeenten. In de grootste gemeenten is het deeltijdwethouderschap daarentegen een uitzondering. Algemeen geldt dan ook de volgende stelregel: des te groter het inwonertal van een gemeente, des te kleiner de kans dat wethouders er in deeltijd zijn aangesteld.

De koppeling van de deeltijdwethouder en de kleine gemeente gaat ver terug. Tot de invoering van de Gemeentewet was het deeltijdwethouderschap namelijk exclusief voorbehouden aan de kleine gemeente. De vraag of een wethouder voltijder of deeltijder was, was destijds vooral relevant in het licht van de bezoldiging. Wethouders in kleine gemeenten werden geacht om minder werk te hebben aan het ambt – en kregen dus in deeltijd betaald. In grotere gemeenten waren wethouders automatisch voltijder. Vanwege de groeiende eisen waaraan wethouders – ook in kleine gemeenten – werden blootgesteld, leek het einde van het deeltijdwethouderschap in de jaren negentig echter nabij. Door toedoen van gemeentelijke schaalvergroting en de groeiende omvang van wethoudersportefeuilles, zou het deeltijdwethouderschap snel uit de tijd raken. Waar eind jaren zeventig nog twee derde van de wethouders een deeltijdaanstelling had, was dit aandeel halverwege de jaren negentig al geslonken tot de helft van de Nederlandse wethouders.

Uit ons onderzoek blijkt dat het aandeel deeltijdwethouders ondertussen verder is afgenomen. Wat heet: in 2018 was nog 36 procent van de wethouders deeltijder – vier jaar later slonk het aandeel nog verder naar 21 procent. In de huidige raadsperiode is dus ongeveer een op de vijf van de wethouders in deeltijd aangesteld. We zien bovendien dat de overgebleven deeltijdwethouders over het algemeen een hogere tijdsbestedingsnorm krijgen. De meeste deeltijdwethouder beschikken anno 2023 over een aanstelling van ten minste 0,8fte. In het licht van de voortdurende bestuurlijke schaalvergroting en gemeentelijke herindelingen, ligt het voor de hand dat de deeltijdfactor ook de komende jaren aan populariteit zal in blijven leveren. Hoewel het dus waar is dat het deeltijdwethouderschap minder wijdverbreid is dan vroeger, dient echter wel aangetekend te worden dat het fenomeen verre van marginaal is. De verwachting uit de jaren negentig, dat het deeltijdwethouderschap op den duur zou verdwijnen, is tot op heden dan ook nog niet uitgekomen.

Verantwoordelijk voor dit aanblijven van de deeltijdwethouder door de jaren heen, is de Gemeentewet van 1994. Na de inwerkingtreding van de wet kreeg de gemeenteraad namelijk de bevoegdheid om wethouders in deeltijd aan te stellen. Daarmee werd de ontwikkeling, waarbij steeds meer wethouders een voltijdaanstelling kregen, in de kiem gesmoord. Wethouders die volgens hun rechtspositie voltijder waren, konden door de gemeenteraad alsnog in deeltijd worden aangesteld. Deze bevoegdheid van de raad is te herleiden tot het tweede lid van wetsartikel 36 van de Gemeentewet, dat pas later per amendement aan de wet werd toegevoegd. Aanleiding voor de toevoeging van dit amendement Van der Burg-Stoffelen waren zorgen dat het oorspronkelijke wetsontwerp te rigide was geformuleerd. Inzet van discussie was het maximum aantal toegestane wethouders, die de coalitievorming na de verkiezingen mogelijk kon compliceren. Het deeltijdwethouderschap bood echter uitkomst. Op voorwaarde dat ten minste een wethouder in deeltijd zou worden aangesteld, mocht het aantal wethouders omhoog naar maximaal 25 procent van het aantal raadsleden.

Het deeltijdwethouderschap heeft naar de letter van de wet dus geen betrekking op de feitelijke werklast van de wethouder. De deeltijdbepaling dient vanuit vooral om het proces van coalitievorming te faciliteren. De bezoldiging van de deeltijdwethouder wordt zodoende in feite gebruikt als politiek wisselgeld. Van ondergeschikt belang is de vraag of de in deeltijd aangestelde wethouder daadwerkelijk slechts een gedeelte van de werkweek werkt. Uit onze gesprekken en interviews met wethouders vernamen we dat onbezoldigd overwerk de regel is. Anno 2022 ben je als wethouder 24/7 in het ambt actief – deeltijder of niet. De deeltijdwethouder wordt weliswaar in deeltijd bezoldigd, maar werkt gewoon voltijds. Deze constatering van wethouders vinden we – zij het iets minder nadrukkelijk – terug in de basismonitor. Deeltijdwethouders geven daarin aan gemiddeld 45 uur per week te werken. Wanneer we bedenken dat de gemiddelde tijdsbestedingsnorm van de deeltijdwethouder de voorbije raadsperiode tussen de 0,75fte en 0,8fte valt, kan geconcludeerd worden dat de werkweek van de gemiddelde deeltijdwethouder voor bijna 50 procent uit onbezoldigd overwerk bestaat.

Het is dan ook weinig verrassend dat het deeltijdwethouderschap voor de meeste bestuurders niet de eigen voorkeur geniet. In onze focusgroepen en enquête geeft een meerderheid van de wethouders te kennen geen enkele invloed te hebben gehad op de eigen deeltijdaanstelling. Het wethouderschap in deeltijd is volgens deze bestuurders het resultaat van de coalitieonderhandelingen. Als het politieke proces van de formatie achter de rug is, wordt de deeltijdaanstelling voor wethouders vaak gepresenteerd als een voldongen feit: graag of niet. Dat we in de steekproef zien dat wethouders van de kleinste partij een grotere kans hebben om een deeltijdaanstelling te krijgen, ondersteunt wat we zelf al hoorden van wethouders. Deeltijdaanstellingen zijn dikwijls een uiting van politieke raadsverhoudingen.

In de praktijk zijn het vooral relatief kleine gemeenten (<40.000 inwoners) die gebruik maken van de optie om wethouders in deeltijd aan te stellen. Als gevolg van deze situatie worden de reeds in de rechtspositie verankerde inkomensverschillen tussen wethouders in grote gemeenten en wethouders in kleine gemeenten verder uitgediept. Zo ligt het inkomen van de gemiddelde wethouder in het allerkleinste segment gemeenten (<8.000 inwoners) op slechts 34 procent van de bezoldiging van collega-wethouders in de grootste gemeenten (>375.000 inwoners). Met betrekking tot de bezoldiging van wethouders in kleine en grote gemeenten werkt het deeltijdwethouderschap dan ook denivellerend. Met oog op de groeiende veeleisendheid van het ambt – ook in de kleine gemeente – is deze ontwikkeling onwenselijk. Is het voor bestuurders nog aantrekkelijk om in een kleine gemeente als wethouder aan de slag te gaan?

In de jaren negentig werden deze vragen ook gesteld. De hoge werklast en relatief lage bezoldiging van de deeltijdwethouder was aanleiding om in te grijpen. Zo verhoogde het Rijk de norm voor deeltijdwethouders en kwamen er meer voltijders. Hoewel het wrang is dat deze ontwikkeling werd gestuit door de Gemeentewet, neemt het niet weg dat er sprake was van een nationale bereidwilligheid tot actie. Om het wethouderschap levensvatbaar te houden, werden knopen doorgehakt. Wanneer we kijken naar de aanzienlijke teruggang van het aantal deeltijdaanstellingen én de hogere normen voor de overgebleven deeltijders, ligt het voor de hand om te concluderen dat die bereidwilligheid opnieuw aanwezig is. Het lijkt door te dringen dat deeltijdaanstellingen niet meer te verenigen zijn met de eisen van het moderne wethouderschap. Tegelijkertijd zien we met lede ogen dat de Gemeentewet deze beweging naar een algemeen voltijdwethouderschap tegenwerkt.

Om tegelijkertijd tegemoet te komen aan de eisen van het moderne wethouderschap én de politieke noodzaak om stabiele colleges te smeden, dient de betekenis van het wethoudersambt herijkt te worden. **Wij bepleiten op de eerste plaats dat het wethouderschap een ondeelbaar ambt is**, zoals bijvoorbeeld ook het burgemeesterschap. Als we kijken naar andere ambtsdragers, zoals burgemeesters of ministers, is de deeltijdfactor immers geheel niet aan de orde. Een deeltijd-burgemeester – dat klinkt al gauw absurd. Burgemeester ben je immers dag en nacht: 24/7. De vraag hoeveel uur een burgemeester aan het ambt besteedt is dan ook geheel irrelevant. De burgemeester draagt zelf de verantwoordelijkheid om op een gewetensvolle manier om te gaan met de eisen van het ambt. In de praktijk zien we evenwel dat voor wethouders hetzelfde geldt. De wethouder is altijd wethouder: de ambtsdrager moet zelf maar zien hoeveel tijd het vergt om aan de eisen van het ambt te voldoen.

Wanneer we onderkennen dat de feitelijke werklast van de deeltijdwethouder een wassen neus is, zien we het deeltijdwethouderschap voor wat het is: een politiek hulpmiddel of een bezuinigingsmaatregel – of beiden tegelijkertijd. Voor geen van beide problemen is het deeltijdwethouderschap de oplossing. Een kritische blik op de Gemeentewet is onontbeerlijk. Op de eerste plaats dient per wet geformaliseerd te worden, wat in de gemeenten reeds lijkt door te dringen: het deeltijdwethouderschap is niet meer van deze tijd. **Het tweede lid van wetsartikel, dat luidt dat de gemeente wethouders in deeltijd kan aanstellen, dient te verdwijnen.** Hieruit vloeit automatisch voort dat ook het eerste en derde lid achterhaald zijn. Om lokaal het proces van coalitievorming te borgen dienen de wettelijke maxima, zoals verankerd in het eerste en derde lid van wetsartikel 36, dan ook tevens geschrapt te worden.

Voor de goede orde: ons pleidooi om de wet te herzien, betekent uiteraard niet dat we de vorming van buitenissig grote colleges bepleiten. Het is overigens ronduit onwaarschijnlijk dat gemeenten daar al te zeer toe geneigd zijn. De voorbije jaren zien we immers dat het maximum aantal toegestane wethouders vrijwel alleen in de kleinste gemeenten wordt gehaald. In grotere gemeenten is de limiet nooit aan de orde – zelfs niet in Rotterdam, de gemeente die in 2018 nog hoon ontving naar aanleiding van het voornemen om een college van tien wethouders te installeren. Behalve deze betwistbare zorgen over de weerbaarheid van de raad tegen oppermachtige colleges, vernemen we soms ook financiële argumenten ten faveure van het deeltijdwethouderschap. Met name kleine, minder kapitaalcrachtige gemeenten zouden problemen kunnen ervaren met het opbrengen van de bezoldiging van voltijdwethouders. Dit argument laat echter buiten beschouwing dat in de rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers al tegemoet wordt gekomen aan de kleinere kas van kleine gemeenten. Als handreiking naar kleine gemeenten krijgen wethouders er immers al een lagere bezoldiging.

Resumerend zien we dat we door toedoen van een achterhaalde wetsbepaling in een mistig niemandsland zijn beland. Enerzijds is er brede erkenning voor de veeleisendheid van het wethouderschap en de onmogelijkheid om het ambt in slechts een beperkt aantal uren uit oefenen. Anderzijds zien we dat op grond van de wet alsnog te verleidelijk en incidenteel zelfs noodzakelijk is om deeltijdwethouders aan te wijzen. Hoewel het met het verdwijnen van kleine gemeenten voor de hand ligt dat de deeltijdwethouder terrein zal blijven verliezen, is het duidelijk dat een totaal afscheid nog lang op zich kan laten wachten. De vraag rijst daarmee waarom er per se gelegenheid moet zijn voor de deeltijdbepaling in de Gemeentewet. Is het eerlijk dat de bezoldiging van individuele wethouders onderhevig is aan de willekeur van gemeentelijke financiën en het politieke proces van de coalitievorming? Wat ons betreft is de vraag stellen hem beantwoorden.

Ruim dertig jaar geleden werd het einde van de deeltijdwethouder voorspeld. In 2023 wagen we ons aan een nieuwe voorspelling. Die luidt dat het deeltijdwethouderschap wordt herkend voor wat het is: een onzinnige *contradictio in terminis*. De deeltijdwethouder zal zich scharen aan de zijde van de deeltijdburgemeester en de deeltijdkoning – als plichtsgetrouw ambtsdrager in het rijk der fabeltjes.

Bibliografie

Wetenschappelijke publicaties & rapporten

Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdrager, *Advies beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers*.

Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005.

Berghuis, J., en Herwijer, M. "Wethouders in deeltijd," in *De wethouder: positie en functioneren in een veranderend bestuur*, redactie door A. Korsten, P. Tops en C. Schalken. 's Gravenhage, VUGA, 1994, 167–176.

Denters, B. Jansen, G. en Van Zuydam, S. "Basismonitor politieke ambtsdragers 2019: raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt" (2019).

Elzinga, D. "De wethouder in juridisch perspectief," in *De wethouder: positie en functioneren in een veranderend bestuur*, redactie door A. Korsten, P. Tops en C. Schalken. 's Gravenhage, VUGA, 1994, 167–176.37–53.

Korsten, A. Tops, P. en Schalken, C. "De dominante en dubbelzinnige positie van wethouders," *De wethouder: positie en functioneren in een veranderend bestuur*, redactie door A. Korsten, P. Tops en C. Schalken. 's Gravenhage, VUGA, 1994, 167–176, 11–24.

Korsten, A. "Vallende wethouders: de situatie in 2016"

<https://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuur/Gevallen%20wethouders%20in%202016.pdf>

(geraadpleegd op 19-05-2022).

Kortmann, K. "Dv scv pig verslag voor de Eerste Kamer", in *de Gemeentestem* 141 (1991).

Nederlandse Vereniging voor raadsleden, "Handreiking collegevorming"

https://www.raadsleden.nl/files/documenten/tips_en_adviezen_over_collegevorming_-_handreiking_voor_raadsleden.pdf (laatst geraadpleegd op 19-05-2022).

Van Ostaaijen, J. "Hoe word je wethouder? Een onderzoek naar de transparantie en het democratisch gehalte van de wethoudersvoordracht" in *Bestuurswetenschappen* 68, 2 (2014), 68-86.

Schouw, A. "Het wethouderschap in grote en kleine gemeenten," *De wethouder: positie en functioneren in een veranderend bestuur*, redactie door A. Korsten, P. Tops en C. Schalken. 's Gravenhage, VUGA, 1994, 167–176, 159–166.

Van Vroonhoven. "De materiële rechtspositie van de wethouder," *De wethouder: positie en functioneren in een veranderend bestuur*, redactie door A. Korsten, P. Tops en C. Schalken. 's Gravenhage, VUGA, 1994, 167–176, 74-87.

Politieke documentatie

Tweede Kamer, "Gewijzigd amendement van de leden V.A.M. van der Burg en Stoffelen ter vervanging van de

amendement gedrukt onder nr. 22 en nr. 33": https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19901991/0000028362/1/pdf/SGD_19901991_0001972.pdf (laatst geraadpleegd op 19-05-2022).

Tweede Kamer, "Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop gegeven antwoorden"

<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=069ccaec-3d55-4e67-96d7-924406e0d20c> (laatst geraadpleegd op 19-05-2022).

Daarnaast heeft dit onderzoek rijkelijk geput uit gemeentelijke aanstellingsbesluiten. Hiervan is een gedigitaliseerd archief aangelegd, dat op verzoek uiteraard kan worden ingezien.

Krantenartikelen en nieuwsberichten

Bekkers, H. "Wethouders haken massaal af" in *Binnenlands Bestuur* (15-01-2020)

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/wethouders-sneuelen-bij-bosjes-0>

(laatst geraadpleegd op 19-05-2022).

Ketelaar, T. en Van der Wiel, C. "Nog altijd zijn zeven op de tien wethouders mannen" in *NRC* (editie 04-06-2018 2018)

<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/14/nog-altijd-zijn-zeven-op-de-tien-wethouders-mannen-a1606728?t=1652107024>

(laatst geraadpleegd op 19-05-2022).