

THE ART OF GOVERNANCE

onderzoek naar de invloed van werkdruk op de besluitvaardigheid van Rotterdamse gemeenteraadsleden



Ahmed Hafez, 433076

Aantal woorden: 18663

Docent: A. Albareda Sanz

Dankwoord

Vol tijdens de campagne voor de gemeenteraadsverkiezingen in dit jaar startte ik met mijn stage bij de griffie van de Gemeente Rotterdam. Hier heb ik kennis gemaakt met de ambtelijke organisatie die cruciaal is voor de werking van de gemeenteraad en heb ik gezien hoe het werk van griffiers eruitziet.

Hier heb ik gedurende een half jaar onderzoek gedaan naar de verschillende oorzaken van werkdruk bij raadsleden en hoe dit hun besluitvaardigheid beïnvloedt. Dit onderzoek is het product van vele uren aan interviews, analyse en contacten leggen met raadsleden. Het zou niet tot stand zijn gekomen zonder de wijze raad en ondersteuning van mijn stagebegeleiders Léon van Koppen en Sandra Ollislaegers, die van grote waarde waren bij het mij in de juiste richting sturen van de scope van het onderzoek.

Ook heb ik hun openheid voor mijn vragen en hulp bij het bereiken van raadsleden tijdens de drukke campagneperiode erg gewaardeerd. Ook gaat mijn dank uit naar de andere medewerkers van de griffie van de Gemeente Rotterdam en de raadsgriffier Isabelle Broeders bedanken, die mij een unieke blik gaven op het snijvlak tussen politiek en de ambtelijke organisatie en hun collegialiteit. Het Stadhuis werd samen met jullie een nog mooiere plek voor mij dan dat het al was.

Verder wil ik de raadsleden bedanken die mij hebben geholpen door mee te werken aan het interview. Samen met hen werd een rijk kwalitatief onderzoek mogelijk. Vele opvallende en interessante zaken werden er besproken, echter is de hoge motivatie van hen om de Rotterdamse burgers te dienen evident.

Ook wil ik mijn scriptiebegeleider Adrià Albareda Sanz bedanken voor zijn advies gedurende de scriptieperiode. Op een heel duidelijke en meedenkende manier zorgde hij voor een goede match tussen de praktijk aan de ene kant en theorie aan de andere kant. Zo bracht hij kleur en veel plezier aan het schrijven van een masterscriptie. Moltes gràcies per la seva ajuda!

Daarnaast wil ik Anne Wellin bedanken voor haar taalkundige feedback en correcties. Mede dankzij haar adviezen is het werk wat voor u ligt nog duidelijker geworden.

Tot slot wil ik mijn moeder bedanken die een grote emotionele steun voor mij is geweest en wiens raad ik erg op prijs heb gesteld. Een groot deel van mijn doorzettingsvermogen heb ik aan haar te danken, evenals de wijze tips die van belang waren bij het afronden van mijn masterscriptie.

Ahmed Hafez
19 juli 2022

Inhoudsopgave

Abstract	4
1. Inleiding	5
2. Literatuuronderzoek	8
3. Theoretisch raamwerk	13
3.1 Collaborative governance	13
3.2 Politieke overwegingen en media	14
3.3 Decentralisatie	15
3.4 Complexere problemen	16
3.5 Bounded rationality	17
3.6 Conceptueel model	19
4. Onderzoeksontwerp	20
4.1 Case study	20
4.2 Onderzoeksaanpak	21
4.3 Operationalisatie	22
4.4 Validiteit en betrouwbaarheid	25
5. Analyse	26
5.1 Collaborative governance	31
5.2 Politieke overwegingen en media	34
5.3 Decentralisatie	37
5.4 Complexiteit beleidsproblemen	39

5.5 Gebruik strategieën.....	40
6. Discussie en reflectie.....	42
7. Conclusies en aanbevelingen.....	44
7.1 Conclusies.....	44
7.2 Aanbevelingen.....	45
Bronvermelding.....	50
Bijlagen.....	55

Abstract

Gemeenteraadsleden hebben te maken met hoge werkdruk. Gemiddeld zijn zij in grote steden in Nederland als Amsterdam en Rotterdam meer dan twintig uur per week bezig met het raadswerk, waar dit eerst tussen de zestien en twintig uur per week was. Dit doen zij veelal naast een reguliere baan en het partijwerk. De onderzoeksvraag die beantwoord zal worden is: wat is de invloed van toenemende werkdruk op de besluitvaardigheid van raadsleden in de Rotterdamse gemeenteraad? De werkdruk wordt gedefinieerd aan de hand van vier maatschappelijke oorzaken: de invloed van collaborative governance processen, de invloed van de media en de hiermee samenhangende politieke overwegingen, decentralisatieprocessen en de toenemende complexiteit van beleidsproblemen. De theorie van Hernández en Ballester (2012) over bounded rationality stelt dat men door een teveel aan informatie uiteindelijk minder snel tot een keuze komt en er zo inertie optreedt.

Hier tegenover staan drie strategieën waarmee raadsleden zich kunnen wapenen tegen de werkdruk: het gebruik van heuristieken, procedures en selectiemethoden aanwenden en het hebben van een optimistische mentaliteit. Er is onderzocht in welke mate elke oorzaak verantwoordelijk is voor de stijging in werkdruk en welke strategieën raadsleden veelal gebruiken om hiermee om te gaan. Het onderzoek is kwalitatief van aard en is uitgevoerd door middel van interviews met raadsleden binnen de Rotterdamse gemeenteraad. De opnames hiervan zijn getranscribeerd en de transcripten hiervan zijn vervolgens gecodeerd en geanalyseerd met behulp van Atlas.TI. Uit de analyse blijkt dat media en politieke overwegingen en collaborative governance processen het vaakst verantwoordelijk zijn voor de stijging in werkdruk. De invloeden van collaborative governance processen gaat men tegen door zelf naar wijken te gaan, thema's te selecteren op relevantie en hulp te vragen aan experts. Een mediateam neemt veel werk uit handen als het gaat om de tweede oorzaak. Ook is het hebben van een hoge public service motivation van belang bij het raadswerk. Een terzijde is dat collaborative governance volgens een meerderheid van de respondenten leidt tot betere besluitvorming, ondanks de hogere werkdruk die het met zich meebrengt. Tot slot focussen de aanbevelingen zich omtrent collaborative governance op het vergroten van het mandaat en middelen voor de wijkraden om participatie op wijkniveau te organiseren en directe participatie met een raadslid te verzorgen. Omtrent de invloed van de media en politieke overwegingen wordt aangeraden de voorzitter en de griffie een sterkere rol te geven bij het behandelen van enkel relevante zaken tijdens actualiteitenvergaderingen en raadsvergaderingen en te sturen op een correct gebruik van raadsinstrumenten. Om met decentralisatie en complexere beleidsproblemen om te gaan is projectmatig werken met alle actoren en de raadsleden kennis laten opdoen vanuit verschillende bronnen omtrent een bepaald beleidsterrein raadzaam.

1. Inleiding

Aanleiding

Gemeenteraadsleden nemen een bijzondere positie in binnen de politiek. Elke vier jaar worden zij gekozen door de inwoners van een gemeente en hebben een maximum aan twee (en in uitzonderlijke gevallen drie) termijnen. Zij zijn veelal parttime politicus/politica en hebben een andere baan naast hun politieke functie: bijna driekwart van de raadsleden werkt naast hun raadslidchap (Raadslid.nu, 2017).

Buiten de vergaderingen zelf zijn werkzaamheden van raadsleden het lezen van stukken voor de vergaderingen, het contact onderhouden met burgers, samenwerken met stakeholders en het doen aan profilering via (social) media (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.d.). Raadsleden vertegenwoordigen de belangen van bewoners en besluiten hoeveel geld er naar verschillende beleidsterreinen en plannen gaan binnen de gemeente. Ook controleren zij het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) of zij het beleid correct uitvoeren (Karsten & van Zuydam, 2019). Daarnaast zijn zij de spil tussen de landelijke politiek en de burger. Dit doen zij door contact te onderhouden met burgers in de stad of het dorp en hun zorgen te uiten via (sociale) media en in de raadszaal. Andersom vertalen zij landelijk beleid naar het lokale niveau (Raadslid.nu, 2017).

De laatste jaren hebben gemeenteraadsleden echter naast bedreigingen ook te maken met stijgende werkdruk (Wagemakers, 2022). Waar raadsleden in 2014 gemiddeld tien tot vijftien uur bezig waren met het werken als raadslid in dorpen en kleinere steden, is dit gestegen tot zestien tot twintig uur per week in de grootste steden van Nederland. In grote steden als Amsterdam en Rotterdam kan dit zelfs oplopen tot meer dan twintig uur per week (Ketelaar & Verhulsdonk, 2022). Raadsvergaderingen die in de ochtend beginnen en tot in de nacht doorgaan, eisen hun tol van de raadsleden die veelal een fulltime baan en een gezin ernaast hebben. Daarnaast vragen vele thema's hun aandacht, met een berg aan leeswerk om te beklimmen: van een nieuw stadion voor Feyenoord tot aan discussies over hoeveel bomen er langs een straat moeten staan. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022, brak er voor raadsleden een bijzondere periode aan. Naast een overdracht voor de opvolgende raad, stonden de raadsleden voor een keuze: ga ik verder met het raadslidchap (mits ik herkozen word), of stop ik ermee en doe ik iets anders? Een groot aandeel in het beantwoorden van deze vraag is of de werkdruk beheersbaar is. De werkdruk omvat het geheel aan stukken die de raadsleden tot zich moeten nemen, van moties, amendementen tot ingezonden brieven. Aangezien er ook actualiteitsvergaderingen zijn (waarin opvallende zaken in de Rotterdamse en landelijke media worden besproken), speelt profilering binnen de media en het volgen van mediakanalen een rol hierin.

Dit onderzoek is gedaan binnen de Rotterdamse gemeenteraad. Ook hier, net als bij andere gemeenteraden in Nederland, is sprake van een hoge werkdruk bij de raadsleden. Uit een kwantitatief onderzoek binnen de Gemeente Rotterdam blijkt bijvoorbeeld dat het aantal ingediende moties en schriftelijke vragen in 2020-2021 is verdubbeld ten opzichte van 2014-2015 (persoonlijke communicatie, 2021). Voor een groot deel komt dit doordat de raadsleden zelf meer moties en vragen indienen. Ten dele kan dit ook komen doordat burgers de weg naar de politiek beter kunnen vinden dan voorheen. Als hetzelfde aantal mensen in de gemeenteraad (45) meer werk hebben, heeft dat effect op de besluitvaardigheid. Besluitvaardigheid in deze situatie is anders dan gewoonlijk, aangezien deze onder politieke en maatschappelijke veranderingen onderhevig is en niet simpelweg door een forse toename van werkdruk. In dit onderzoek wordt met "besluitvaardigheid" bedoeld dat men beslissingen durft te nemen, daadkrachtig is en niet verkeert in inertie. Dit heeft betrekking op de besluitvaardigheid van de hele gemeenteraad, aangezien men samen tot beslissingen komt. Wel wordt ingezoomd op hoe de individuele raadsleden de werkdruk ervaren, hiermee omgaan en hoe dit hun besluitvaardigheid beïnvloedt.

Binnen de gemeente spelen factoren die invloed hebben op de plaatselijke politiek en op de werkdruk van politici, zoals een toenemende complexiteit van beleidsproblemen (wat ervoor zorgt dat de overheid meer contact moet hebben met maatschappelijke actoren en andere stakeholders, om tot een beter aansluitende oplossing te komen voor het probleem), meer media-aandacht voor zowel politici als gebeurtenissen in de stad, politieke-electorale overwegingen en de overheveling van verantwoordelijkheden van landelijk naar lokaal niveau (decentralisatie) (Gerrits, 2012 ; Van Gestel & Grotenbreg, 2021 ; Korsten, 2019).

De hoofdvraag die later beantwoord zal worden luidt: wat is de invloed van toenemende werkdruk op de besluitvaardigheid van raadsleden in de Rotterdamse gemeenteraad? Hierbij wordt werkdruk gedefinieerd als de toenemende stukkenstroom voor de raadsleden, als gevolg van de voornoemde vier ontwikkelingen

in Rotterdam en in de bredere politieke omgeving. Er wordt onderzocht in welke mate elk van de vier factoren de besluitvaardigheid van de gemeenteraad beïnvloeden, de werkdruk heeft dus vier verklaringen met elk hun eigen uitwerking. Deze vier factoren overlappen elkaar tot op zekere hoogte. Zo raken bijvoorbeeld politieke overwegingen en toenemende media-aandacht elkaar; aangezien politieke beslissingen veelal worden genomen door wat zich in de media afspeelt en op zijn beurt weer media-aandacht genereert. Hoe de andere factoren elkaar overlappen, komt aan bod in het theoretisch kader. Verder wordt beredeneerd dat de vier factoren de besluitvaardigheid beïnvloeden via de theorieën over bounded rationality, zoals beschreven in Hernández en Ballester (2012). Deze theorieën stellen dat men door het spervuur aan informatie minder snel tot een besluit komt en er zo inertie optreedt. Soms is dit het beoogde doel (ten opzichte van opposenten), echter willen politici dit vaker vermijden en op een geïnformeerde doch rustige manier kunnen beslissen.

Hierbij is “toenemende werkdruk” de onafhankelijke variabele, die de afhankelijke variabele “besluitvaardigheid van de Rotterdamse gemeenteraad” beïnvloedt. De onderzoeksvraag wordt opgesplitst in twee deelvragen die het beantwoorden van de hoofdvraag zal vergemakkelijken: hoe beïnvloedt werkdruk de besluitvaardigheid? Hoe beïnvloeden de factoren die zorgen voor meer werkdruk de besluitvormingsstrategie van raadsleden?

Daarnaast worden er vier deelvragen beantwoord om erachter te komen welke oorzaken van werkdruk het meeste effect hebben op besluitvaardigheid: welke invloed heeft de werkdruk via de effecten van collaborative governance/politieke overwegingen en media-aandacht/decentralisatie/toenemende complexiteit van problemen op de individuele besluitvaardigheid van raadsleden? Uiteindelijk zijn de resultaten van individuele raadsleden en griffiers generaliseerbaar op de collectieve gemeenteraad. Het onderzoek is voornamelijk kwalitatief van aard en wordt uitgevoerd aan de hand van vijftien interviews met raadsleden in Rotterdam, van verschillende politieke partijen. Zo wordt recht gedaan aan de politieke compositie van de stad. Ook worden er griffiers geïnterviewd, die intensief te maken krijgen met de stukkenstroom en daarnaast de raadsvergaderingen bijwonen en informatie leveren aan de raadsleden. Daarnaast wordt de kwalitatieve verdieping ondersteund door de resultaten van een kwantitatief onderzoek dat eerder binnen de gemeente is gedaan.

Het onderzoek is wetenschappelijk relevant, omdat er tot nu toe weinig onderzoek is gedaan naar de verschillende oorzaken van werkdruk (zoals toenemende decentralisatie en de effecten van collaborative governance) en op welke wijze deze de besluitvaardigheid beïnvloedt. Een groot deel van de bestaande literatuur richt zich op puur administratieve werkdruk en hoe communicatieproblemen tot verminderde besluitvaardigheid leiden, zoals beschreven in Ohren (2007). Dit onderzoek voegt een wetenschappelijke verklaring toe over hoe trends binnen het huidige (lokale) openbare bestuur besluitvaardigheid van gekozen volksvertegenwoordigers in gemeenten beïnvloeden, anders dan puur een blik vanuit een teveel aan informatie. In het theoretisch kader zal worden gesproken over de verschillende theorieën over zowel de oorzaken van de werkdruk als de mechanismen die ervoor zorgen dat deze invloed uitoefenen op het functioneren van raadsleden.

Daarnaast is dit onderzoek maatschappelijk relevant, doordat op deze manier raadsleden effectievere besluiten kunnen nemen in hun gemeenten. Dit kunnen zij doen, doordat bekend is door welke redenen de werkdruk zo hoog is en er hierop gehandeld kan worden binnen de gemeenten. Bovendien neemt de rol van gemeenteraden in het openbaar bestuur steeds meer toe door de decentralisatieprocessen, steeds meer beleid wordt gemeentelijk bedacht en uitgevoerd. Hierdoor is het interessant te doorgronden hoe raadsleden werken en welke factoren leiden tot een verandering binnen de besluitvormingsstrategieën die zij gebruiken. Uiteindelijk leidt dit ertoe dat door de effectievere en efficiëntere besluiten het woon-, werk- en leefklimaat in steden en dorpen kan verbeteren. Ook is de verwachting dat raadsleden het werk langer volhouden, omdat de werkdruk dan ook beheersbaar blijft (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019).

Hierna volgt het theoretisch kader, waarin de beschikbare literatuur wordt besproken en de verschillende theorieën worden uiteengezet en op elkaar worden gereflecteerd. Hierop volgt het conceptueel model met een uitleg over de afhankelijke en onafhankelijke variabelen. Vervolgens komt de methodologie aan bod, waarin de onderzoeksmethode wordt uitgelegd en de verantwoording hiervan. Daarna volgen de resultaten van het onderzoek met een terugblik op het proces. Ten slotte wordt afgesloten met de conclusie, discussie en de aanbevelingen op wetenschappelijk vlak en voor de organisatie.

2. Literatuuronderzoek

Hier volgt een uitleg over wat werkdruk en besluitvaardigheid behelzen door middel van een bespreking van de beschikbare literatuur. Vervolgens wordt ingegaan op de vier factoren die leiden tot meer werkdruk: processen van collaborative governance, de invloed van de media en politieke overwegingen, decentralisatieprocessen en de toenemende complexiteit van beleidsproblemen. Hierna wordt ingegaan op de strategieën die raadsleden kunnen toepassen om met de werkdruk om te gaan: het gebruik van heuristieken, selectiemethoden en procedures en ten slotte het hebben van een optimistische mentaliteit.

Volgens een definitie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is er sprake van werkdruk wanneer de werkbelasting de belastbaarheid van iemand overschrijdt. Dit kan komen doordat het werk in kwantitatieve zin te veel is en men dit niet in de beschikbare tijd kan afronden, doordat het te complex is, maar ook door persoonlijke omstandigheden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, z.d.). Deze definitie gaat op voor algemene situaties omtrent werkdruk en maakt geen onderscheid tussen de private sector en een publieke sector, waar politieke beslissingen genomen worden. In de publieke sector betreft dit veelal een grote stukkenstroom, inclusief meer ingediende moties, verzoeken tot informatie en reclamanten die gehoord worden omtrent een beleidsvoorstel. Politici krijgen hier in grote mate mee te maken door nieuwe ontwikkelingen omtrent collaborative governance (Tuurnas, Stenvall, Virtanen, Pekkola & Kurkela, 2019).

Er is veel onderzoek gedaan naar besluitvaardigheid, echter gaan deze onderzoeken vooral hoe dit zich ontwikkelt in de private sector (meer dan in de publieke sector). Een voorbeeld hiervan is het onderzoek van Engström & Hedgren (2012), dat de manier van besluitvorming en informatieverwerking door klanten in de bouw onderzoekt op het gebied van innovatieve oplossingen. Hier ligt de focus op het gebruik van heuristics (het gebruik van versimpelde vuistregels die het komen tot een oplossing vergemakkelijkt) om te verklaren waarom klanten in Zweden minder snel geneigd zijn om te kiezen voor hout als primair bouw materiaal. Dit komt mede door het vooroordeel wat er heerst dat hout snel slijt of vatbaar is voor brand, nadat er in de negentiende eeuw een aantal Zweedse steden in vlammen opging. Het leeuwendeel van deze steden was opgetrokken van hout, waarop de Zweedse regering het gebruik van beton en baksteen ging stimuleren als veiliger alternatief. Hierdoor kiest men veelal niet voor innovatieve, nieuwe opties doordat zij de mentale shortcut “hout is gevaarlijk door brandgevaar, kies voor beton/baksteen” gebruiken. Een voordeel is dat men door het gebruik van heuristieken inertie door een teveel aan informatie voorkomt (Azar, 2014).

Volgens Scott-Ladd en Marshall (2004) dragen overwegingen van (lokale) overheden om het bestuur inclusiever te maken bij aan variatie van werk, autonomie en eigenaarschap van ambtenaren. Dit is te scharen onder de noemer van collaborative governance. De definitie van collaborative governance is dat het openbaar bestuur toegankelijker wordt voor burgers en medewerkers, om zo representatiever te zijn. De verwachting is dat collaborative governance leidt tot beleid dat breder gedragen wordt onder de voornoemde twee groepen. Daarnaast kan men komen tot innovatievere oplossingen, dan wanneer men top-down beleid maakt zonder goed aan te voelen wat de context is. Iets wat theoretisch goed werkt, hoeft immers niet altijd het beste te werken in de praktijk. Echter blijft de voldoening die medewerkers voelen op de werkvloer gelijk. Dit is te verklaren uit het feit dat medewerkers te maken krijgen met meer werkdruk, aangezien burgers de weg naar de politiek en het bestuur beter weten te vinden. Daarnaast leidt

het ontbreken van centrale sturing tot meer werkzaamheden voor de medewerkers. Zo verworden eigenaarschap over taken en autonomie tot overlevingsmechanismen (Scott-Ladd & Marshall, 2004 ; Degeling, Hill, Kennedy, Coyle & Maxwell, 2000).

De voordelen van het toepassen van collaborative governance in het openbaar bestuur worden ook besproken in Berner, Amos & Morse (2011): het verbetert de communicatie tussen de burgers en het bestuur; zorgt voor breed gedragen oplossingen en zorgt voor meer vertrouwen in de politiek en het bestuur. Het toepassen van collaborative governance kan op verschillende manieren en in oplopende gradaties: van manipulatie en het oppervlakkig informeren van burgers tot het delegeren van initiatiefrecht en het nemen van beslissingen en de bepaling van middelen aan burgers (Arnstein, 1969).

Echter leidt ook hier het toepassen van collaborative governance tot meer (administratieve) werkdruk, meer media-aandacht -vaker negatief dan positief- en wantrouwen jegens de overheid (Callahan, 2002). In het onderzoek van Berner et al. (2011) is onderzocht hoe gekozen politici, ambtenaren en burgers vinden dat het participeren in de lokale politiek gaat in middelgrote steden (50.000-200.000 inwoners) in North Carolina. Waar politici, ambtenaren en burgers over het algemeen positief zijn over meer participatie (mits goed georganiseerd), heeft het volgens ambtenaren en lokale politici tot gevolg dat de werkdruk toeneemt. Dit komt doordat men als overheid het gestelde beleid moet uitleggen, administratie omtrent alternatieve zienswijzen moet verwerken en de belangen van vele groepen extra moet afwegen.

Dit heeft parallellen met de nadelen die worden geuit over participatie van burgers in het bestuur door in Callahan (2002): binnen het bestuur kan het leiden tot meer werkdruk en is het kostbaar in zowel tijd als geld. Daarnaast ondermijnt het de traditionele top-down structuur van het openbaar bestuur, aangezien het beginsel van burgerparticipatie rust op bottom-up governance (Guerrero, Bodin, McAllister & Wilson, 2015). De antwoorden van de burgers in het onderzoek van Callahan (2002) bevestigen dat burgers denken dat politici de controle over de beleidsagenda te veel vasthouden en het doel van de participatie vaak onduidelijk is. Aan de andere kant ervaren politici dat burgers veelal hun eigen standpunten inbrengen, die niet altijd overeenkomen met die van de comités waarin zij zich organiseren. Daarnaast ervaren de ambtenaren dat de communicatie tussen de politici en de burgers beter kan, waardoor men sneller en effectiever besluiten kan nemen (Callahan, 2002). Dit komt doordat ambtenaren door een betere communicatie beter weten wat burgers willen en hierdoor een stip aan de horizon hebben om naartoe te werken, in plaats van te werken naar onduidelijke oplossingen. De aanbevelingen zijn dan ook gebaseerd op het verhelpen van de meest voornamste verbeteringspunten.

In deze twee onderzoeken ligt de focus op wat de drie groepen denken dat “goede participatie” is, echter wordt besluitvaardigheid in deze onderzoeken gezien als het proces waarmee de overheid tot beslissingen komt (al dan niet met inspraak of medezeggenschap van burgers). Een visie op hoe de werkdruk door meer collaborative governance en andere factoren de besluitvaardigheid beïnvloedt ontbreekt.

De rollen van *information overload* en politieke overwegingen omtrent kennis in het beïnvloeden van besluitvaardigheid zijn prominent aanwezig (Heinelt, 2019). Zo kan een bron of informatie van een actor van groot belang zijn voor een partij, terwijl het niet relevant is voor andere partijen. Dit komt doordat de actoren ieder een ander doel hebben met de informatie. De ene actor kan informatie vanuit de actualiteit gebruiken om een motie in te dienen en zo politieke steun te krijgen, terwijl voor de andere actor ditzelfde bericht in de krant niet wordt opgemerkt. Hieruit blijkt dat informatie inherent gekleurd is en ook als machtsmiddel gebruikt kan worden. Informatie heeft drie dimensies, namelijk de keuze van interpretaties (*Deutungswahl*), keuze van wat tot kennis gerekend wordt (*Wissenswahl*) en de keuze tot handelen (*Handlungswahl*). Wat er uit deze keuzes voortvloeit en dus bepaalt hoe de informatie wordt geïnterpreteerd, wat er tot kennis gerekend wordt en hoe de kennis al dan niet leidt tot handelen, hangt af van de context en doelen van de organisatie (Nullmeier, 1993; Heinelt, 2019). Dit raakt aan twee van de factoren die ten grondslag liggen aan de aanwezige werkdruk: politieke zichtbaarheid en de toename van

complexe problematiek waar politici in toenemende mate mee te maken krijgen. Daarnaast wordt door Heinelt (2019) aangehaald dat door de effecten van collaborative governance er meer en complexere informatie gaat naar de politici, terwijl zij steeds minder tijd hebben om dit te verwerken door de urgentie ervan.

Een maker van beslissingen verkeert bij een situatie van *information overload* in een staat van schaarste. Hij of zij wordt overspoeld door veel informatie, dat tot een schaarste aan aandacht leidt. Deze aandacht moet zo efficiënt mogelijk verdeeld worden over de zaken die hierom vragen (Roetzel 2018). Voor een deel komt dit door de tijd waarin we leven, met een overschot aan informatie en het feit dat het makkelijker (en goedkoper) is geworden om informatie te raadplegen. Met een muisklik zijn archieven te openen die tot eeuwen teruggaan, terwijl men vroeger eerst naar een fysiek archief moesten gaan en daar langer bezig was met het zoeken van een bepaald document. Echter is de aandachtsboog van mensen hetzelfde gebleven en leidt een teveel aan informatie tot een schaarste van beschikbare aandacht. Op een gegeven moment wordt een punt bereikt, waarna de aandacht verslapt en er geen nieuwe informatie meer opgenomen kan worden. Dit punt wordt bereikt als er een kwantitatief overschot is aan informatie (hoeveelheid) en als de complexiteit van de informatie te veel wordt. Dit artikel beschrijft hoe een overschot aan informatie zich manifesteert en waar het door komt, echter ontbreekt er een blik op wat het effect is van een *information overload* op besluitvaardigheid.

Ook is een visie vanuit de publieke sector relevanter voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Deze visie is aanwezig in Walgrave en Dejaeghere (2016). Hier wordt beschreven hoe toppolitici in België omgaan met een informatie-overschot en zo hun schaarse tijd effectiever kunnen gebruiken. Hiertoe hebben zij enkele strategieën. Ten eerste hebben zij vaste procedures om zich te beschermen tegen ruwe data en uitgebreide analyses (politici zijn veelal generalisten en hebben beleidsadviseurs die diepe kennis hebben van dossiers). Een voorbeeld van een vaste procedure is het gebruik van standaard sjablonen waarin de informatie opgesteld wordt. Hierdoor kunnen de politici door middel van een standaard indeling makkelijker komen tot de kern van de boodschap. Een ander voorbeeld is dat sommige politici op een vaste dag in de week de ontwikkelingen van de afgelopen week bespreken, zodat er regelmaat is en zij niet worden overvallen met nieuwe informatie tijdens andere werkzaamheden. Ten tweede maken zij gebruik van heuristieken, waarmee zij door vuistregels sneller keuzes kunnen maken en taken kunnen afronden dan wanneer zij hier lang over moeten nadenken. Heuristieken helpen daarnaast te selecteren wat relevant is voor de politici en het de investering in tijd waard is. Welke heuristieken zij veelal gebruiken zal worden besproken in het hoofdstuk over de theorie. Ten slotte hebben politici (en met name toppolitici) een zekere mate van zelfvertrouwen, waarmee zij ervan overtuigd zijn dat situaties ten goede uitpakken. Dit geldt ook voor situaties waarin hun beleid in eerste instantie minder goed uitpakt dan verwacht, door het zelfvertrouwen hervinden zij zich en gaan zij door met het werk. Ook voelen zij zich vaak beter geïnformeerd en voorbereid dan andere politici (Walgrave & Dejaeghere, 2016). Op deze manier kunnen politici betere beslissingen nemen, welke strategieën zij precies gebruiken verschilt per persoon en situatie.

Meer informatie leidt niet altijd tot betere keuzes, het beste beleid of de meeste waarde voor je geld. De heuristiek “meer is altijd beter” gaat hierbij niet op (Peters, Klein, Kaufman, Meilleur & Dixon, 2013). Deze stelt dat men door meer informatie automatisch meer inzicht heeft in de situatie en daardoor een betere keuze maakt. Ook zou door het grote scala aan beschikbare keuzes de kans op een beter aansluitende oplossing groter zijn dan wanneer men slechts enkele keuzes tot zijn of haar beschikking heeft. Dit komt door de overtuiging die men heeft dat zij meer invloed hebben op hun keuzes en de context waarin deze gemaakt worden dan werkelijk zo is. Echter blijkt dat een te grote vrijheid in keuzes leidt tot meer angst, minder voldoening en een verminderde besluitvaardigheid. De angst (anticipated regret) treedt op wanneer men een keuze maakt, maar bang is dat hij of zij niet voor de meest optimale keuze is gegaan. Er is immers veel mogelijk en er komt steeds nieuwe informatie bij, waardoor de situatie kan veranderen en een andere keuzemogelijkheid de beste blijkt te zijn. Zo treedt inertie op en neemt het

vermogen tot initiatief af. In deze situaties is een vaste manier van het presenteren van informatie raadzaam, zodat de beschikbare aandacht niet opgaat aan het ontcijferen van de bron en men zich enkel kan bezighouden met het begrijpen van de informatie (Walgrave & Dejaeghere, 2016).

Waar het artikel van Peters et al. (2013) een blik vanuit de publieke sector biedt, is dit gedaan door ambtenaren en politici in hun communicatie naar buiten toe te evalueren. Dit staat haaks op het doel van dit onderzoek; namelijk verklaren hoe een teveel aan werkdruk (en de factoren die leiden tot dit overschot) de politieke besluitvaardigheid van gemeentelijke politici beïnvloedt. Uit de hiervoor besproken artikelen blijkt dat er onderzoek is gedaan naar hoe heuristische helpen om betere keuzes te maken en zo een *information overload* te voorkomen in zowel de private als de publieke sector. Ook wordt de rol van collaborative governance in het verhogen van de werkdruk en informatiestromen toegelicht en hoe politici hiermee omgaan. De theorieën die zullen verklaren hoe deze factoren de besluitvaardigheid van politici beïnvloeden komen hierna aan bod, evenals het conceptueel model. Er is gekozen voor collaborative governance, politieke overwegingen/media, decentralisatie van het bestuur en de voortschrijdende complexiteit van problemen als factoren die leiden tot meer werkdruk, doordat deze in voorgaande bronnen worden genoemd als factoren die hieraan bijdragen.

3. Theoretisch raamwerk

In dit hoofdstuk wordt eerst een uitleg gegeven over de werkdruk en een definitie van de vier factoren die hieraan ten grondslag liggen. Voor deze vier factoren is gekozen, omdat binnen de literatuur deze maatschappelijke redenen worden gegeven als verhogers van de werkdruk binnen de politiek. Persoonlijke omstandigheden van raadsleden hebben waarschijnlijk ook een grote invloed, echter ligt dit niet in de scope van het onderzoek en is dit te variabel. Verder wordt een uitleg gegeven over het theoretische mechanisme die de besluitvaardigheid beïnvloedt, namelijk de theorie over bounded rationality. Ten slotte volgt de uitleg over de theorie omtrent strategieën die men gebruikt om tot betere besluitvaardigheid te komen: over heuristieken, procedures en mentaliteit.

3.1 Collaborative governance

Collaborative governance is een vorm van besturen waarbij er nauw wordt samengewerkt tussen de overheid en burgers. Hierbij erkennen beide partijen dat samenwerken tot voordelen leidt. Het samenwerken gaat door lagen van de organisatie heen en vraagt om een bijdrage van de hele organisatie, maar ook de burger en het maatschappelijk middenveld. Zo beperkt collaborative governance zich niet tot inspraakmomenten met bezorgde burgers, maar werkt de (zowel lokale als landelijke) overheid samen met universiteiten, milieuorganisaties en woningbouwcorporaties. Daarnaast zijn burgers tegenwoordig beter vertegenwoordigd in de politiek, door middel van gemeenteraden, wijkcomités en door de opmars van het internet, dat transparantie vergroot door de beschikbaarheid van documenten en beleidsvoorstellen (Bekkers & Tummers, 2018). Ook kan men via het internet makkelijker gelijkgestemden vinden en zich op deze manier organiseren en dit uiteindelijk via de politiek laten horen. Het beoogde doel van collaborative governance is dat beleid samen met burgers wordt gemaakt (co-creatie) en het hierdoor breder gedragen wordt, zowel qua acceptatie als dat het beter aansluit bij de wensen van de burger.

Ook is de overheid door de toegenomen complexiteit van beleidsproblemen steeds minder in staat om problemen zelf op te lossen (Amirkhanyan, 2008). Dit komt doordat de kennis, middelen en het personeel te vinden zijn bij andere actoren en die hiervoor betrokken worden bij het opstellen, implementeren en evalueren van beleid. Waar dit voordelen biedt op het vlak van beleidstechnische resultaten en acceptatie, leidt dit ook tot extra werkdruk bij politici en ambtenaren (Callahan, 2002). Daarnaast conflicteert een groot deel van deze initiatieven met wat er top-down is besloten door hogere ambtenaren en politici, aangezien het idee van collaborative governance bottom-up georiënteerd is (dat men samen met burgers, bedrijven en het maatschappelijk middenveld beleid ontwerpt en uitvoert en de middelen hiervoor zelf toewijst). Binnen het gemeentelijke bestuur omvat dit veelal openheid van dossiers via internet, de weg

der politiek inslaan om zaken te willen veranderen en het zich organiseren in wijkraden en andere verbanden om medezeggenschap over beleid te kunnen krijgen (Amirkhanyan, 2008). Wat de werkdruk doet toenemen bij collaborative governance, is dat men als raadslid meer tijd kwijt is aan het betrekken van meer actoren die van pas kunnen komen bij het oplossen van beleidsproblemen. Men moet bijvoorbeeld de wijk in om met burgers te praten, de visies van de wijkraden in overweging nemen en met maatschappelijke organisaties en bedrijven om de tafel. Daarnaast hebben elk van deze actoren een eigen visie op het probleem en de oplossing ervan. De visies reframen tot een eenduidig (of bewust pluriforme) frame kost extra tijd en zorgt voor een groter gevoel van urgentie.

3.2 Politieke overwegingen en media

Politieke overwegingen hangen voor een groot deel samen met kennis en hoe men dit gebruikt. De rol van kennis verschilt voor iedereen. Waar politicus A een nieuwsbericht leest en hier vervolgens een motie voor indient, is dit voor politicus B minder relevant in vergelijking tot andere zaken. Kennis is hiermee politiek georiënteerd en de context maakt uit wat men met de informatie doet (Heinelt, 2019). Zoals eerder benoemd omvat kennis drie dimensies: een keuze van interpretaties (*Deutungswahl*), keuze van welke zaken tot kennis gerekend worden (*Wissenswahl*) en de keuze tot handelen (*Handlungswahl*). Die dimensies verschillen voor iedereen en waar voor de een kennis een middel is om tot een doel te komen, is voor de ander dezelfde informatie niet meer dan een interessant feitje. Binnen de lokale politiek kan informatievoorziening en het aandragen van stukken daarom gebruikt worden als politieke strategie (Walgrave & Dejaeghere, 2016). De keuze binnen deze drie mogelijkheden kan ervoor zorgen dat men besluit om minder snel met politieke tegenstanders samen te werken als dit de partij schaadt in de peilingen, ook al zou dit op beleidstechnisch vlak leiden tot beter sluitende oplossingen en een sneller resultaat. Door het proces te verlengen, betekent dat automatisch dat er meer vergaderd zal worden alvorens men tot een oplossing komt. Verder komt er meer administratief werk kijken bij het proces van besluitvorming (Tuurnas et al., 2019). Indien er een teveel is aan politieke strijd in een beleidsveld, kan er inertie optreden. Hierbij gaat men niet verder tot het vaststellen en uiteindelijk het implementeren van beleid. Waar dit voor bepaalde actoren een gering verlies is, kunnen actoren die veel verzonken kosten hebben in het proces hier een grote mate van hinder en electoraal verlies van ondervinden (zeker als dit is beloofd aan de kiezers).

Samenhangend met politieke overwegingen in besluitvorming, is het effect van de media binnen de politiek. Deze punten overlappen elkaar, aangezien de media verslag doen over wat er gebeurt in de politiek. Op zijn beurt wordt de actualiteit besproken in politieke kringen en wordt er gereageerd op wat er in de kranten, op televisie en op social media is verschenen (Gemeente Rotterdam, z.d.). In bijvoorbeeld Nederlandse gemeenten worden er naast raadsvergaderingen ook debatten gehouden over de actualiteiten. Deze zijn veelal korter dan raadsvergaderingen, echter vraagt dit van politici ook om voorbereiding in tijd en aandacht. Naast debatten over de actualiteiten, kan men ook bewust de media opzoeken om zo politieke steun te vergaren. Als het onderwerp een hoge mate van controversie bevat, kan een besluit worden genomen die veel media-aandacht genereert. Dit zorgt voor aandacht en kan tijdens verkiezingstijd leiden tot meer electoraal succes, terwijl de bewuste handelingen op de achtergrond juist voor meer werkdruk en besluitvaardige inertie zorgen (Stier, Bleier, Lietz & Strohmaier, 2018). De opmars van nieuwe mediaplatformen als Facebook, Instagram en het door politici veel gebruikte Twitter zorgt er ook voor dat politici meer dan eerst bezig zijn met het volgen van actualiteiten of het zien van politieke activiteiten daar. Bovendien leiden deze platformen ertoe dat men zich als politicus of politica zich steeds meer moet profileren, aangezien dit de binding met kiezers kan vergroten. Andersom kan men juist om media-aandacht te vermijden het nemen van een beslissing uitstellen (Stier et al., 2018). Samenvattend, zorgt deze factor voor extra werkdruk doordat raadsleden zich moeten profileren, de media in de gaten moeten houden en zich moeten voorbereiden op actualiteitenvergaderingen.

3.3 Decentralisatie

De decentralisatie die aan de gang is op verschillende beleidsterreinen speelt ook een rol in het verhogen van de werkdruk. Decentralisatie houdt in dat de verantwoordelijkheid over beleid van landelijk niveau

wordt overgeheveld naar een lager niveau (gemeente, provincie of juist van supranationaal naar landelijk). De gemeenten krijgen hierdoor meer taken dan eerst het geval was, wat leidt tot meer werkdruk. Het beoogde voordeel van decentralisatie is dat er maatwerk gecreëerd wordt en de oplossingen beter aansluiten op beleidsproblemen, doordat de wensen van burgers meer invloed krijgen (Murray, Rentell & Geere, 2008). Burgers kunnen in dit proces meer invloed uitoefenen door mee te doen met het lokale bestuur. Dit doen zij bijvoorbeeld door deel te nemen aan wijkraden en adviescommissies. Waar het democratisch gehalte van beslissingen op deze manieren kan groeien, leidt decentralisatie veelal tot meer werkdruk en een nadruk op de korte termijn in plaats van een langetermijnvisie (Fenwick & Elcock, 2004).

Het eerste komt enerzijds doordat burgers de weg naar het bestuur makkelijker kunnen vinden en hierdoor meer vragen en verzoeken indienen en anderzijds doordat de verantwoordelijkheid gespreid wordt en het overzicht hierdoor onduidelijker wordt. Het tweede is een gevolg van dat men responsiever wordt voor de vele wensen en voorkeuren van de burgers en hierdoor een alomvattend perspectief en koers onhoudbaar wordt (doordat deze een neiging tot generalisering hebben, het collectief hier gaat immers voor op individuele overwegingen). Door dit laatste fenomeen is men vaker reactief bezig, in plaats van kaderstellend omtrent de vastgestelde visie (Murray, Rentell & Geere, 2008).

Verder hebben gemeenten door het proces van decentralisatie meer verantwoordelijkheden. Waar zij aanvankelijk een uitvoerende functie hadden omtrent het landelijke beleid, stellen gemeenten nu ook het beleid op en gaan zij over de toedeling van de middelen om het beleid tot uitvoering te brengen (Callahan, 2002). Dit vraagt om meer mensen om het proces draaiend te houden en meer onderwerpen waar ambtenaren en politici in gemeenten zich in moeten verdiepen. Door het grotere aantal onderwerpen waar men zich mee bezighoudt met dezelfde hoeveelheid aan beschikbare aandacht, treedt er schaarste van aandacht op. Hiermee gaat een versterkt gevoel van urgentie samen die zorgt voor meer werkdruk.

3.4 Complexere problemen

Problemen die spelen in de samenleving worden steeds complexer (Ashworth, Boyne, McGarvey & Walker, 2002). Volgens Rittel en Webber (1973) is een complex probleem niet hetzelfde als een gecompliceerd probleem. Waar het laatste soort problemen moeilijk is door een hoge mate aan benodigde kennis (bijvoorbeeld de werking van kernreactoren of een wiskundig probleem), zijn zogeheten *wicked problems* lastig doordat zij een veelheid aan interpretaties kunnen oproepen. Zo kan milieuvuiling in grote steden door de ene actor worden gezien als een economisch probleem (men heeft niet genoeg geld om zuinigere auto's te kopen), terwijl andere actoren het juist zien als een normatief-politiek probleem (het belangrijker vinden van andere problemen in de samenleving en hier ook naar investeren). Iedereen heeft een ander idee bij een specifiek probleem, maar ook bij de oplossing ervan. Bovendien is er geen definitieve oplossing voor complexe problemen, elke oplossing lost het vraagstuk slechts ten dele op. De specifieke zienswijze van de oplossende actor wordt aangepakt en niet het grotere plaatje. Daarnaast roept elke oplossing unieke permutaties op nieuwe problemen, waarvan de gevolgen nooit met zekerheid te overzien zijn. Zo kan het aanschaffen van een duur filter voor de petrochemische industrie verplicht worden gesteld door de politiek om milieuvuiling tegen te gaan, ertoe leiden dat menig fabrikant dit niet kan betalen en failliet wordt verklaard. Dit probleem kan (hypothetisch gezien) leiden tot tekorten aan benzine voor vrachtwagens in een land, waardoor productieketens worden verstoord en er nadelige economische gevolgen optreden. Dit laatste zou een onvoorzien gevolg zijn van de maatregel om filters verplicht te stellen voor de petrochemische industrie.

Ook is er geen definitieve test om te bepalen of een oplossing goed werkt bij *wicked problems*. Hierdoor is het niet mogelijk om een oplossing op een dergelijk probleem nog een keer toe te passen en te evalueren wat de precieze resultaten ervan zijn (Sherman, 2016).

Problemen worden steeds complexer door zowel de voortschrijding van de technologie als door de toename in het aantal actoren dat is betrokken bij zowel de oplossing als het probleem (Head & Alford, 2016). Als er meer wensen zijn, moet er daar meer rekening mee worden gehouden en leidt dat tot meer

vergaderingen (en onderzoeken en meer leeswerk voor politici en ambtenaren) om een sluitende oplossing te vinden.

3.5 Bounded rationality

Volgens Simon (1947) staat psychologie centraal in het maken van beslissingen in de bestuurskunde. Bounded rationality houdt in dat er grenzen zijn in hoeveel informatie iemand kan opnemen. Als deze informatie te complex of te veel is om op te nemen, nemen we beslissingen die niet perfect zijn, maar die adequaat zijn en zo het probleem grotendeels oplossen (Battaglio, Belardinelli, Bellé & Cantarelli, 2019). Dit effect kan ook worden versterkt door een te groot gevoel aan urgentie en te weinig tijd hebben om een doordachte keuze te maken. Bounded rationality staat in contrast tot een situatie met perfecte informatievoorziening, waarbij men onbeperkte toegang heeft tot informatie en ook onbeperkte vaardigheden tot het verwerken van deze informatie heeft (Koehler & Harvey, 2004). De verwachting is dat de voornoemde vier factoren (waarbij politieke overwegingen en media-aandacht samen genomen zijn) de werkdruk doen stijgen en er zo schaarste van aandacht optreedt.

Deze schaarste van aandacht kan zelfs zover gaan dat er geen beslissing wordt genomen en er inertie optreedt in de organisatie (Koehler & Harvey, 2004). Deze inertie kan betrekking hebben op zowel het bepalen van de agenda als het nemen van beslissingen. Deze situatie wordt aangeduid als *nondecision-making*: het in de kiem smoren van uitdagingen voor de status quo en voorkomen dat er nieuwe issues op de agenda komen. Hierbij worden issues die te politiek gevoelig, ambigu of complex zijn geweerd van de agenda, of is er niet genoeg tijd en/of aandacht om nieuwe issues te behandelen.

Dit gebeurt zowel direct als indirect. Zo kan men besluiten een issue niet te behandelen of een keuze te maken die het probleem (deels) zou oplossen of een issue op de kaart zou zetten. Maar men kan ook bewust kiezen de schaarse tijd en aandacht van de organisatie of persoon in te zetten om probleem A op te lossen, waardoor automatisch probleem B al dan niet bewust genegeerd wordt. Het voornaamste doel van *nondecision-making* is om de agenda en besluitvorming “veilig” en kleinschalig te houden, zodat er op grote dossiers en veelzijdige vraagstukken geen potentieel riskante beslissingen genomen hoeven te worden. Wel zorgt dit voor stilstand in een organisatie (Bachrach & Baratz, 1963).

Politici worden overladen met veel informatie. Deze stroom kan via de mechanismen van bounded rationality en *non-decisions* leiden het gebruik van bepaalde strategieën om hiermee om te gaan. Door deze dreigende *information overload* zijn politici genoodzaakt methodes te gebruiken om hun werk te blijven doen en niet overweldigd te worden (Walgrave & Dejaeghere, 2016). De drie strategieën die hiertoe gebruikt kunnen worden zijn het aanwenden van procedures, heuristieken en het bezitten van een mentaliteit dat zelfvertrouwen en optimisme uitstraalt (Walgrave & Dejaeghere, 2016 ; Stolwijk & Vis, 2020). De eerste twee strategieën komen zijn selectiemechanismen, die de politicus beschermen voor rauwe informatie. Aangezien men een chronisch tekort heeft aan aandacht, kan dit niet worden aangewend om complexe informatie te doorgronden. In plaats hiervan helpen procedures om de informatie te standaardiseren, zodat de kern makkelijker zichtbaar wordt voor de politicus. Daarnaast selecteren heuristieken wat de moeite waard is om te lezen of te behandelen, aangezien de problematiek waar politici mee bezig zijn altijd groter is dan de beschikbare tijd en aandacht die de politicus heeft. De laatste strategie is een instelling, waarmee politici eventuele misstappen kunnen relativiseren. Immers, elke stap binnen de politiek leidt tot een nieuwe stap. Op deze manier accepteren politici dat zij het in een volgende ronde beter kunnen doen en zij hun doelen kunnen behalen (Walgrave & Dejaeghere, 2016 ; Engström & Hedgren, 2012).

Onder procedures wordt het gebruik van vaste templates om informatie mee te structureren en het aanwenden van medewerkers om informatie te helpen verwerken in hapklare brokjes bedoeld. Het doel van deze strategieën is om zowel de hoeveelheid als de kwaliteit van informatie toe te spitsen op wat de politicus of de politica nodig heeft op dat moment. Vaste templates kunnen annotaties zijn, waarin de context van een bepaald beleidsprobleem wordt geschetst met een korte voorgeschiedenis en een verwijzing naar relevante bronnen en verslagen van voorgaande vergaderingen (VNG, 2019). Het gebruik

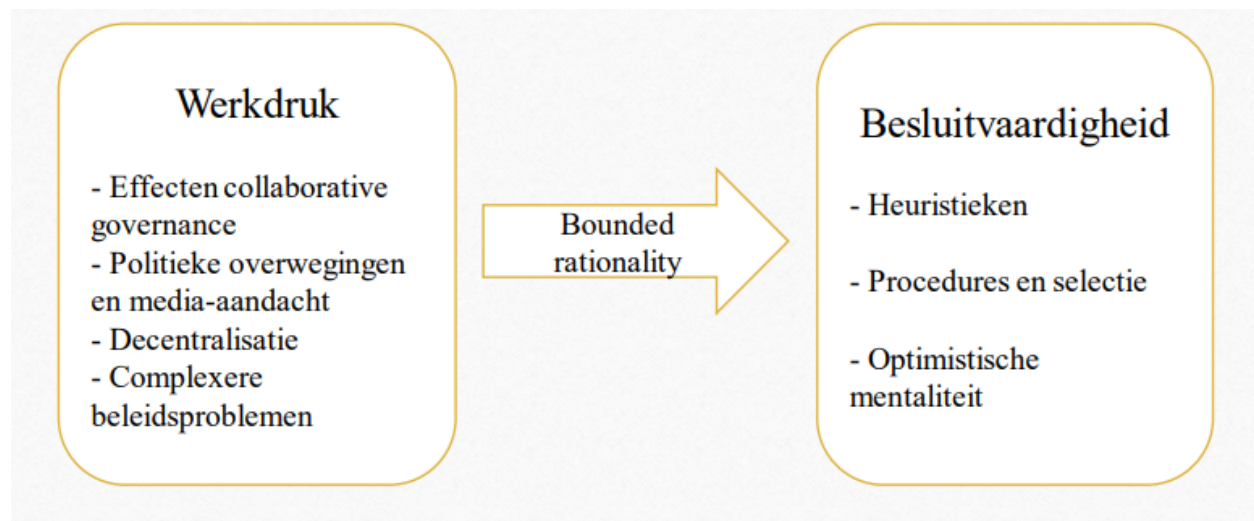
van standaardzinnen en een vaste structuur helpt de lezer om zich volledig te focussen op de boodschap, in plaats van de schaarse aandacht en tijd te gebruiken om de boodschap te ontcijferen (Walgrave & Dejaeghere, 2016). Medewerkers van politici -veelal persoonlijke assistenten, fractiemedewerkers of griffiers- beschermen de politici tegen ruwe informatie met getallen, statistieken en details. Deze details verschaffen diepere kennis over het onderwerp, echter is de inverstering in tijd en aandacht te hoog om deze informatie tot hen te nemen. Bovendien zijn de meeste politici generalisten en geen specialisten (tenzij de politicus in kwestie een bepaalde specialisatie heeft of een ministersfunctie bekleedt). Deze medewerkers lezen elk een deel van de informatie en vatten dit samen voor de politicus, zodat deze de kern hieruit kan halen en zo op een efficiënte manier belangrijke informatie krijgt (VNG, 2019).

Heuristieken (van het Oudgriekse εὐρίσκω; ontdekken) zijn vaste vuistregels die mensen helpen om op basis van voorgaande ervaringen en kennis sneller keuzes te maken (Engström & Hedgren, 2012). De informatie die na de procedures en samenvattingen van medewerkers komt kan zo worden beoordeeld op relevantie. Volgens Walgrave en Dejaeghere (2016) zijn er vier heuristieken die worden gebruikt door politici: ideologie (informatie die bij de persoonlijke of partij-ideologie hoort wordt eerder opgepakt); specialisatie (informatie met betrekking tot het beleidsveld van de politicus komt sneller binnen en wordt beter verwerkt); doeltreffendheid (focussen op een klein aantal projecten waar men het meeste succes verwacht) en afwachten: niet meteen reageren of handelen op een situatie, maar eerst wachten hoe het zich zal ontwikkelen en observeren hoe anderen hierop reageren.

De derde strategie is tegelijkertijd de laatste verdedigingslinie van politici wanneer zij geconfronteerd worden met te veel en te complexe informatie. Deze strategie is het aannemen van een optimistische instelling, gecombineerd met een grote mate van zelfvertrouwen (Walgrave en Dejaeghere, 2016).

Wanneer de eerste twee selectiemechanismen er niet in slagen om informatie te filteren op hoeveelheid en relevantie, is er bij politici het voor gevoel dat het uiteindelijk goed komt en zij beter voorbereid zijn dan anderen. Soms kunnen zij iets over het hoofd gezien hebben of kan een crisissituatie zich voordoen, waardoor een eerder plan niet uitgevoerd kan worden en de context verandert. Dit zelfvertrouwen zorgt ervoor dat politici zich kunnen herpakken na eventuele nederlagen en crisissituaties in volgende beleidsronden (Walgrave en Dejaeghere, 2016).

3.6 Conceptueel model



Figuur 1: de mate van werkdruk beïnvloedt de besluitvaardigheid via de theorie over bounded rationality. De oorzaken van werkdruk staan in het vak links en de strategieën waarmee raadsleden kunnen omgaan met de werkdruk staan vermeld in het rechtervak. Deze oorzaken zorgen elk voor andere patronen van

strategieën die de raadsleden gebruiken, doordat zij een tekort aan aandacht hebben door een overschot aan informatie dat zij te verwerken hebben. Dit is geduid met de theorie over bounded rationality.

4. Onderzoeksontwerp

4.1 Case study

De werkdruk heeft vier verschillende oorzaken, zoals vermeld in het linker vierkant van het conceptueel model: de effecten van collaborative governance, politieke overwegingen en aandacht vanuit de media, de effecten van decentralisatie en de complexere problemen binnen het openbaar bestuur. Er is onderzocht hoe deze motiveringen van werkdruk invloed uitoefenen op de besluitvaardigheid van raadsleden.

Raadsleden kunnen gebruik maken van drie strategieën om met de werkdruk om te gaan, namelijk heuristieken, het gebruiken van procedures en selectiemethoden en ten slotte een optimistische mentaliteit dat zelfvertrouwen uitstraalt. Deze strategieën omvatten de afhankelijke variabele “besluitvaardigheid”. Bij de analyse zal ook blijken welke strategie het meest geschikt is bij een bepaalde oorzaak van werkdruk. De verwachting is dat dit zal verschillen, doordat het soort werkdruk een speciale aanpak nodig heeft. De afhankelijke variabele wordt beïnvloed door de werkdruk (samen met de vier verklaringen) door middel van de theorie over bounded rationality. Uiteindelijk volgt er een antwoord op de drie deelvragen en de vier deelvragen omtrent de oorzaken van de werkdruk. De resultaten van de analyse zijn gerepresenteerd binnen deze structuur van deelvragen, aangezien dit de overzichtelijkheid vergroot. Het onderzoek bevindt zich op de grens van exploratief en verklarend. Dit onderzoek is meer exploratief, aangezien er geen duidelijke verwachtingen zijn over wat het antwoord is op de drie deelvragen en de mate waarin de verschillende oorzaken van werkdruk leiden tot een bepaalde uitkomst. Wel volgt een verklaring op hetgeen er uit de analyse is gekomen.

Dit onderzoek is gedaan binnen de Rotterdamse gemeenteraad, samen met raadsleden die van 2018-2022 raadslid zijn geweest en/of raadslid zijn van 2022 (het huidige jaar) tot en met 2026. Het onderzoek is kwalitatief van aard en is gedaan door middel van gestructureerde interviews. Daarnaast is een intern kwantitatief onderzoek van de Gemeente Rotterdam aangehaald als vergelijking (persoonlijke communicatie, 2021). Deze case betreft een grote stad met diverse groepen en grote verschillen tussen wijken. Het inwonertal van 655.473 is te vergelijken met andere grote en diverse steden in Nederland, zoals Den Haag (548.320), Utrecht (359.370) en Amsterdam (873.338) (Allcharts.info, 2022). Hierdoor zijn de bevindingen te generaliseren op andere grote steden binnen Nederland, waardoor de externe validiteit hoog is.

Elk van deze steden heeft net als Rotterdam een groot scala aan politieke partijen die zetelen in de gemeenteraad, die elk te maken hebben met de effecten van collaborative governance, de opkomst van social media, decentralisatie en complexere problemen - in meer of mindere mate. Daarnaast werken de raadsleden in de grote steden van Nederland volgens hetzelfde principe: zij lezen de stukken die via de gemeenten binnenkomen en volgen het beleid van hun partij. Deze taken helpen bij het verzorgen van het dagelijks bestuur van de stad. Ook controleren zij en stellen zij kaders aan het College van Burgemeester en Wethouders. Ten slotte hebben zij ook een volksvertegenwoordigende rol, waarin ze actief onderzoeken wat er speelt in de stad. Binnen hun functie hebben zij te maken met werkdruk, wat ook de onafhankelijke variabele is die is onderzocht. Deze werkdruk manifesteert zich in de vorm van vergaderdruk en de stukkenstroom aan documenten die zij moeten lezen voor zowel raadsvergaderingen als actualiteitenvergaderingen.

4.2 Onderzoeksaanpak

Dit kwalitatieve onderzoek is gedaan door middel van interviews, aangezien op deze manier de context waarin de raadsleden en griffiers zich in bevinden nauwkeuriger kan worden toegelicht (Thiel, 2014).

Geschreven bronnen onderzoeken door middel van deskresearch zouden hiermee niet voldoen aan hoe de subjectieve beleving is van raadsleden over hoe zij werkdruk ervaren en ermee omgaan.

De interviews waren gestructureerd van aard, aangezien deze met een lijst van vragen zijn voltrokken. Wel werd in sommige gevallen afgeweken van de lijst, als de respondent in een eerdere vraag antwoord gaf op latere vragen werd deze vraag overgeslagen. De vragenlijst is bijgevoegd in de bijlagen. Er zijn in totaal vijftien interviews gehouden met zittende en oud-raadsleden binnen de Rotterdamse gemeenteraad en een griffier. Omwille van de actualiteit van de huidige werkdruk is gekozen voor raadsleden die zijn gekozen in 2018 en/of 2022. Daarnaast is gekozen om een griffier te interviewen die nauw samenwerkt met de gemeenteraad. Verdere verklaringen omtrent de keuze in respondenten zijn te lezen in paragraaf 4.4 (Validiteit en betrouwbaarheid). Het grootste deel van de interviews heeft fysiek plaatsgevonden en een kleiner deel via Microsoft Teams of telefonisch. Deze interviews zijn opgenomen door middel van een voice recorder en vervolgens getranscribeerd. Hierna zijn deze transcripties gecodeerd aan de hand van codes die duiden op de afhankelijke en onafhankelijke variabele en de theorie over bounded rationality, zoals beschreven in Battaglio et al. (2019) en Koehler & Harvey (2004). Het langste interview duurde 54:58 minuten en het kortste 19 minuten. De gemiddelde lengte van de interviews was 34 minuten en 17 seconden. Omwille van de privacy zijn de interviews geanonimiseerd en zijn de verwijzingen bij de citaten vermeld als “persoonlijke communicatie, 2022” in plaats van deze te onderscheiden door middel van nummers (waarbij citaten van dezelfde respondent met hetzelfde nummer worden aangeduid). Door de politieke aard van het onderzoek en de institutionele context waar de gemeenteraad zich in bevindt is gekozen voor deze manier van citeren.

4.3 Operationalisatie

De onafhankelijke variabele “werkdruk” omvat de vier oorzaken van werkdruk zoals eerder beschreven: de effecten van collaborative governance, politieke overwegingen en media-aandacht, decentralisatie en toenemende complexiteit van beleidsproblemen. Deze vormen de vier dimensies waarop is gezocht door middel van open codering. Passages die betrekking hebben op de open codes worden gemarkeerd en geschaard bij het bijbehorende concept.

Variabele	Dimensies	Operationalisering
Werkdruk	Effecten van collaborative governance	Tuurnas et al. (2019) en Scott-Ladd & Marshall (2004): openbaar bestuur wordt toegankelijker voor burgers en medewerkers, om zo representatiever te zijn.
	Politieke overwegingen en media-aandacht	Stier et al. (2018): de media doen verslag over de politiek, waar actualiteitenvergaderingen ook uit voortkomen. Naast dat dit vergaderdruk oplevert, speelt de drang tot politieke profilering van raadsleden ook een rol in de werkdruk die zij ervaren. Dit gebeurt zowel in reguliere media als kranten en op televisie, alsmede via social media

		kanalen als Facebook, Twitter en Instagram.
	Decentralisatie	Murray, Rentell & Geere (2008): de verantwoordelijkheid over beleid van landelijk niveau wordt overgeheveld naar een lager niveau (gemeente, provincie of juist van supranationaal naar landelijk). De gemeenten krijgen hierdoor meer taken dan eerst het geval was.
	Toenemende complexiteit van beleidsproblemen	Rittel en Webber (1973): complexe problemen zijn veelzijdig, ambigu en er is geen definitieve oplossing of test om te bepalen of een oplossing “goed” werkt. Als er meer wensen zijn, moet er daar meer rekening mee worden gehouden en leidt dat tot meer vergaderingen (en onderzoeken en meer leeswerk voor politici en ambtenaren) om een sluitende oplossing te vinden.

De afhankelijke variabele “besluitvaardigheid” omvat de drie strategieën heuristieken, het gebruik van procedures en selectiemechanismen en een optimistische mentaliteit dat van zelfvertrouwen getuigt. Naar deze drie dimensies is ook gezocht door middel van sensitizing concepts.

Variabele	Dimensies	Operationalisering
Besluitvaardigheid	Heuristieken	Walgrave & Dejaeghere (2016): het gebruik van mentale shortcuts om een situatie snel in te kunnen schatten.
	Gebruik procedures en selectiemechanismen	Walgrave & Dejaeghere (2016) & Engström & Hedgren (2012): het aanwenden van vaste templates om informatie in te ordenen, (politieke) assistenten inzetten om informatie te verwerken en het bewust selecteren van relevante

		informatie.
	Optimistische mentaliteit	Walgrave & Dejaeghere (2016): een mentaliteit die zelfvertrouwen uitstraalt en het besef dat een onvoordelige situatie niet het einde is, maar een deur naar een nieuwe ronde. Gecombineerd met het idee dat de politicus uiteindelijk het doel behaalt.

4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

De interne validiteit werd gewaarborgd door enkel zittende raadsleden en raadsleden die van 2018-2022 (waarvan het laatste deel samenviel met het eerste deel van dit onderzoek) in Rotterdam te interviewen, een wethouder en een griffier die nauw betrokken zijn met de werkzaamheden van deze raadsleden. Twee respondenten hebben eerder in de Rotterdamse gemeenteraad gezeten en is herkozen in deze periode. Verder is de interne validiteit gewaarborgd door raadsleden van verschillende politieke partijen te interviewen, zowel links, centristisch als rechts van het politieke spectrum. Hierdoor is gecontroleerd op verschillen in de manier waarop politieke partijen opereren, aangezien dit verschilt per partij.

Er is bewust niet gekozen om raadsleden te interviewen die enkel voor 2018 raadslid waren, aangezien hun ervaringen minder actueel zijn. Daarnaast is niet gekozen om fractiemedewerkers te interviewen. Hoewel zij veel voorbereidend werk doen voor raadsleden, zijn zij niet aanwezig bij actualiteiten- en raadsvergaderingen. Daarnaast hebben zij niet de media-aandacht en de druk om zich te profileren op de manier die raadsleden wel ervaren, waardoor de ervaringen van fractiemedewerkers beduidend anders is dan die van gemeenteraadsleden.

De externe ecologische validiteit is gewaarborgd door een zo natuurlijk mogelijke omgeving te kiezen voor de interviews, zoals het stadhuis van Rotterdam (waar de meeste interviews hebben plaatsgevonden) en via Microsoft Teams en telefonisch. De eerste plek is het meest natuurlijk, aangezien de raadsleden werken in het stadhuis. De laatste twee manieren zijn sinds de opkomst van het coronavirus steeds meer genormaliseerd als manieren om op afstand te communiceren (Van der Beek, 2021). Raadsleden hebben de afgelopen twee jaar uitvoerig gebruik gemaakt van deze methoden, waardoor deze meer vertrouwd aanvoelen. Ook is aan elke respondent op dezelfde manier uitgelegd waar het interview over gaat, aangezien zo de fenomenologische validiteit gewaarborgd blijft (Gehrke, 2013). Dit houdt in dat de respondenten de situatie elk op dezelfde manier definiëren: als een interview over hun ervaringen omtrent werkdruk en de gevolgen ervan op hun besluitvaardigheid. De constructvaliditeit vereist dat gemeten moet worden wat men wil weten (Merkus, 2021). Dit is gewaarborgd door elk van de vier oorzaken van werkdruk te vatten in een vraag en in een van de vragen expliciet te vragen naar strategieën die de respondenten gebruiken om met de werkdruk om te gaan. Ten slotte heeft de inhoudsvaliditeit betrekking op de dekking van het instrument. De interviewlijst betreft de onafhankelijke en de afhankelijke variabele, namelijk de werkdruk en besluitvaardigheid. Vervolgens gaat deze in op respectievelijk de vier specifieke oorzaken van werkdruk en de drie strategieën om met werkdruk om te gaan. Hierdoor betreft de interviewlijst de verschillende facetten van beide variabelen.

De externe populatievaliditeit is hoog, aangezien een groep van vijftien raadsleden is geïnterviewd van de in totaal 70 raadsleden die zitten of hebben gezeten van 2018 tot heden (Raadsleden.nl, 2022). Deze steekproef is daarom representatief.

De betrouwbaarheid is gewaarborgd door aan elke respondent dezelfde vragen te stellen van de vragenlijst. Deze is bijgevoegd in de bijlagen. Er is gekozen voor een semigestructureerde vragenlijst met vaste vragen, waar wel van afgeweken kan worden in het geval dat de respondent een bepaalde vraag eerder heeft beantwoord of deze niet van toepassing is. Dit is gedaan om de voordelen van een structuur te combineren met flexibiliteit. Daarnaast zijn de interviews enkel door één onderzoeker uitgevoerd, waardoor de antwoorden die de respondenten gaven telkens op dezelfde wijze zijn geïnterpreteerd. Verdere keuzes en beperkingen van het onderzoek worden besproken in de discussie.

5. Analyse

De ruwe data voor de analyse werden verkregen door een kwalitatief interview af te leggen met veertien raadsleden en de griffier. Deze werden opgenomen en het geluidsbestand is vervolgens door middel van een text-to-speech-programma omgezet naar een transcript. Vervolgens zijn deze transcripten gecodeerd aan de hand van sensitizing concepts. Deze concepten hebben betrekking op de vier afzonderlijke oorzaken van werkdruk en op de drie categorieën van strategieën om met de werkdruk om te gaan. De codeboom met de 65 codes is te vinden in de bijlagen. De concepten die zijn onderzocht (de vier oorzaken en drie strategieën) bestaan uit de sensitizing concepts: zaken die betrekking hebben hierop.

De sensitizing concepts zorgen ervoor dat uit de transcripten ruim geïnterpreteerd kan worden, in plaats van het nauwgezet zoeken naar tekst dat precies overeenkomt met de code. In plaats van bijvoorbeeld enkel af te gaan op “de werkdruk is hoog” in de transcripten om aan te geven dat een respondent de werkdruk te hoog vindt, vallen onder deze zoekmethode ook citaten als “maar ik vond de werkdruk enorm hoog, echt en dat had ik me niet kunnen voorstellen” (persoonlijke communicatie, 2022) en “ik zit echt niet van, yes ik ga 12 uur vergaderen” (persoonlijke communicatie, 2022). Door de sensitizing concepts is een rijkere set aan data beschikbaar om te onderzoeken dan anders het geval zou zijn. Het coderen van de transcripten is gedaan door middel van Atlas.TI. Vervolgens zijn de data geanalyseerd op hoe vaak een bepaalde oorzaak of strategie voorkomt en in combinatie met welke andere oorzaak. Bovendien is onderzocht hoeveel respondenten te maken hadden met een bepaalde oorzaak van werkdruk en hoeveel van hen er gebruik maakten van heuristische, selectiemethoden of een optimistische mentaliteit om hiermee om te gaan. Om deze analyse te illustreren worden er ook citaten vermeld bij elke oorzaak van werkdruk. In totaal zijn er in vijftien documenten 861 citaten gebruikt, waarop 1500 verwijzingen zijn toegepast. Het verschil van 639 verwijzingen is omdat citaten in veel gevallen meerdere codes toegewezen hebben gekregen. Dit is gedaan door de 65 codes uit tabel 3 in de bijlagen te gebruiken.

37 verwijzingen gaven aan dat de werkdruk hoog was, ten opzichte van 4 verwijzingen die het tegendeel beweerden. Daarnaast waren er 48 verwijzingen naar dat de werkdruk deze periode of een deel hiervan hoger is geworden. Dit staat in contrast tot de 7 verwijzingen die aangaven dat de werkdruk gelijk was gebleven of omlaag was gegaan. 14 respondenten gaven hierbij aan dat de werkdruk hoog was. Echter zijn er maar 2 respondenten die aangaven dat de werkdruk niet hoog was. Hieruit is op te maken dat de werkdruk hoog is en alleen maar meer is geworden. Een respondent onderschrijft dat: “Wat ik nu doe, er zaten vier mensen op de portefeuille. Ik doe het werk van vier raadsleden in de tijd dat we veel meer raadszetels hadden” (persoonlijke communicatie, 2022). Dit kwam voor een groot deel door de grote stukkenstroom en voor een kleiner deel door de vergaderdruk (respectievelijk 39 en 18 verwijzingen). Een grote stukkenstroom werd onderschreven door 13 respondenten en een grote vergaderdruk door 7 respondenten. Een mogelijke oorzaak hiervan kan zijn dat de stukken die voor een vergadering gelezen moeten worden al vallen onder de code “stukkenstroom” (naast de andere stukken die raadsleden moeten lezen) en de vergaderdruk enkel de vergaderingen zelf betreft.

Uit dit citaat blijkt dat de stukkenstroom in grote mate de werkdruk bepaalt: “Dus ik heb de eerste twee jaar me de blubber gelezen, echt de blubber gelezen” (persoonlijke communicatie, 2022).

Sensitizing concepts	Axiale codes	Selectieve codes	Proportie van de respondenten
<p>kost meer tijd door bureaucratie (33), link met de gemeenteraad onvoldoende (19), coördineren en inwerken wijkraden (8), feedback vanuit wijkraden verwerken (32), feedback bewoners algemeen (21), schaarste aan aandacht (34), partijwerk (30), te weinig mandaat (29), eerste aanspreekpunt burgers (27), subjectiviteit wijkraden (7), collaborative governance is positief (47), collaborative governance is negatief (12)</p> <p>Totaal: 299</p>	<p>Effecten collaborative governance</p>	<p>Werkdruk</p>	
<p>sensatie (18), aanwakkeren emoties (14), media stoken tussen partijen (13), zelf profileren (33), profileren andere partijen (52), kranten (34), social media (39), bewaker van de samenleving (24), mediateam (7), gebrek aan onderzoek (7), verkeerd framen (14), select publiek (10), verkeerd gebruik</p>	<p>Effecten media en politieke overwegingen</p>		

instrumenten (18), gevoel van urgentie (25) Totaal: 308			
meer taken (33), minder budget (24), feedback vanuit kanalen verwerken (37), betere besluitvorming (33), mindere besluitvorming (22) Totaal: 149	Decentralisatie		
meer complexiteit (57), minder complexiteit (0), dezelfde complexiteit als eerst (11), meer wensen vanuit burgers (26), tegensprekende regelgeving (8), meer wensen vanuit de politiek (inclusief versplintering) (35), de overheid heeft meer taken dan eerst (complexiteit) (19), schaarste aan inhoudelijke kennis (20), kennis vragen aan experts (16) Totaal: 192	Complexiteit beleidsproblemen		
werkdruk is hoog (37), werkdruk is niet hoog (4), werkdruk is hoger geworden (48), werkdruk is gelijk gebleven of minder geworden (7), grote stukkenstroom (39), grote vergaderdruk	Heuristieken		

(18), thema's relateren aan achterban (29), op basis van impact op de stad (26), scannen stukken (15) Totaal: 223			
huidig gebruik software gemeente (8), vaste structuur informatie (14), uitbreiden gebruik software gemeente (3), ondersteuning griffie (20), fractiemedewerkers en burgerraadsleden (33), cirkel bekenden (6), experts (13), gebruik mediateam (8), samenwerken met partijen (34), de stad ingaan voor feedback (58), grootte partij maakt werk verdelen makkelijker/moeilijker (27) Totaal: 224	Gebruik procedures en selectie	Besluitvaardigheid	
actieve houding (30), public service motivation (46), "naar eer en geweten" relativeren (19), compenseren met andere kaders (10) Totaal: 105	Optimistische mentaliteit		

Tabel 1: de toegepaste codes bij de analyse. De codes zijn onderverdeeld in zeven groepen (de axiale codes).

5.1 Collaborative governance

Binnen de interviews zijn er 299 verwijzingen gevonden die betrekking hadden tot de concepten omtrent collaborative governance. In totaal zijn er 80 verwijzingen die leiden tot de drie strategieën. Van deze 80 verwijzingen leiden er 12 tot het toepassen van een optimistische mentaliteit, 34 tot het gebruik van heuristieken en eveneens 34 tot het gebruik van selectie en procedures. Hieruit blijkt dat de laatste twee

strategieën het meest gebruikt worden door de respondenten. De codes “schaarste aan aandacht”, “partijwerk”, “feedback wijkraden verwerken”, “feedback bewoners verwerken” en “collaborative governance is positief” kwamen het meest voor en worden uitvoeriger besproken.

Collaborative governance leidt tot meer werkdruk, aangezien raadsleden moeten samenwerken met meerdere actoren. Men moet naar bijeenkomsten en afspraken met hen (verhoogt de vergaderdruk), de feedback vanuit deze actoren verwerken (verhoogt de stukkenstroom) en dit toepassen op eventueel beleid wat hieruit voortvloeit. Van schaarste aan aandacht spreekt men als iemand zijn of haar aandacht te veel moet verdelen en hierdoor niet adequaat taken kan vervullen. Binnen collaborative governance komt dit doordat men de aandacht moet spreiden over vele actoren en samenwerkingen met hen, zoals wijkraden, de politieke partij en bewoners. Hierdoor past dit het beste bij deze oorzaak van werkdruk. Dit citaat illustreert de effecten van de schaarste van aandacht door collaborative governance processen: “We hebben heel veel van die constellaties die moeilijk aanstuurbaar zijn en democratisch gelegitimeerd dus je bent altijd een beetje zoekend, [...] omdat je ook niet zo goed weet wat en zich veel buiten het gezichtsveld afspeelt.” (persoonlijke communicatie, 2022).

Partijwerk is eveneens een belangrijke categorie binnen de categorie collaborative governance, aangezien men als raadslid werkt met de partij om tot breder gedragen beleid te komen dan een top-down manier van besturen. De feedback van wijkraden en bewoners verwerken behoort daarnaast ook tot collaborerend besturen, doordat men als raadslid op deze manieren ophaalt wat er leeft in wijken en hierop kan inspelen.

Schaarste aan aandacht treedt op wanneer er te veel taken zijn voor een persoon, waardoor deze geen aandacht meer kan hebben voor andere taken of onderwerpen. De respondenten gingen hiermee om door gebruik te maken van heuristische, gevolgd door een optimistische mentaliteit en tot slot door gebruik te maken van procedures en selectie. Een voorbeeld van een heuristiek die wordt toegepast is te lezen in dit citaat: “Ik negeer de helft. Ik kan het niet allemaal bijbenen. Dus maar strategie die wordt ingegeven door de beperkte tijd. Ik kan dat gewoon niet allemaal lezen” (persoonlijke communicatie, 2022). Hieruit blijkt dat de respondent door de geringe tijd die hij tot zijn beschikking heeft de stukken scant en selecteert op urgentie, in plaats van ze allemaal te lezen. Een optimistische mentaliteit is te verklaren uit dat men relativerend wat men in de beperkte tijd kan doen en zoveel mogelijk doet. Dit citaat illustreert dat men in sommige gevallen de feedback vanuit andere actoren (die ertoe doen door collaboratieve processen) moet selecteren, omdat men anders in aandachts- en tijdnood komt.

Partijwerk leidt vooral tot het gebruik van heuristieken (5) en in mindere mate tot de andere strategieën. Partijwerk hoort bij collaborative governance, omdat men zo in aanraking komt met burgers en andere organisaties waarmee men beleid kan ontwerpen of er input voor kan genereren. Het direct voor de partij werken houdt in de regel in dat men minder tijd beschikbaar heeft voor het raadswerk. Uit dit citaat blijkt dat de respondent selecteert wat het meest relevant is, door het gebrek aan tijd dat partijwerk met zich meebrengt:

Dus dat is denk ik je strategie, dus die hebben we wel zo gedaan en ik was ook fractievoorzitter..., die rol kost het meeste tijd, dus mijn raadslidmaatschap tijd, dat kost wel wat minder. Maar daarin leer je natuurlijk ook snel lezen binnen je portefeuille (persoonlijke communicatie, 2022).

De feedback vanuit wijkraden houdt in dat men als raadslid samenkomt met wijkraden door Rotterdam en hun wensen en opmerkingen hoort. Ook hebben sommige partijen eigen afgevaardigden in de wijkraden die de raadsleden voorzien van feedback, die zij op hun beurt weer moeten verwerken. Echter heeft een meerderheid van de respondenten gemeld dat de wijkraden onvoldoende mandaat hebben en dus meer adviserend zijn dan meeregerend: “Ik weet niet of wijkraden een directe vorm van democratie zijn. Het is

wel een directe vorm van medezeggenschap, maar het is natuurlijk ook aan zo'n wijkraad om die rol te pakken” (persoonlijke communicatie, 2022).

Acht van de elf verwijzingen hebben betrekking op heuristische als meest gebruikte strategie. Het verwerken van de feedback kost veel tijd, waardoor men in tijdnood komt. Een belangrijke factor is dat de feedback wordt verrijkt met de visie vanuit het College van Burgemeester en Wethouders: “En 14 wijkraden en 10 gebieden? Krijg je dan ook nog stukken van. Dit vinden wij en de antwoorden van het college. Nou, als je die allemaal wil doorlezen dan mag je al wel alvast een weekend boeken om om dat allemaal te bekijken” (persoonlijke communicatie, 2022). Om tijd te kunnen besparen, wordt dus een selectie gemaakt op basis van urgentie voor de stad en in mindere mate die van de partij.

Hiermee samenhangend is het verwerken van de feedback van de bewoners van Rotterdam. Dit houdt in dat raadsleden de straat opgaan en de wensen en zorgen van burgers horen en hier indien mogelijk naar handelen. Van de vijftien verwijzingen gaan er elf over het gebruik van procedures en selectie, het hoogste aantal verwijzingen binnen de categorie effecten van collaborative governance. Het feit dat dit hoger ligt dan andere verwijzingen is te herleiden uit dat de stad zelf ingaan voor feedback valt binnen de sensitised concept “de stad ingaan voor feedback”. Hieruit blijkt dat dit een selectiemethode is om tot doeltreffendere informatie te komen als raadslid. Hierbij wordt informatie minder gekleurd, dan wanneer het eerst bij fractiemedewerkers of andere actoren komt: “bel aan, ga gewoon ergens zitten, ga gewoon op de markt lopen en ga gewoon de stad in en ik zeg niet dat raadsleden dat niet doen, want elk raadslid woont in Rotterdam, werkt gewoon in de buurt en heeft gewoon een netwerk” (persoonlijke communicatie, 2022).

De code “collaborative governance is positief” leidt tot elf verwijzingen, waarvan er acht betrekking hebben op het gebruik van procedures en selectie. De code “collaborative governance is negatief” leidt tot geen hits met betrekking op de drie strategieën, wat duidt op een sterke voorkeur voor een positieve mening over collaborative governance processen door de respondenten. De sterke relatie met procedures en selectiemechanismen is te verklaren doordat men - evenals het opdoen van feedback van bewoners - het ziet als een manier om na te gaan wat belangrijk is om te behandelen en wat niet: als een vorm van selectie. Een raadslid legt dat op deze manier uit: “maar dan krijg je veel meer voeling van hoe de stad echt in mekaar zit en wat nou echt belangrijk is en niet.” (persoonlijke communicatie, 2022). Een ander raadslid beaamt deze zienswijze:

En dan een gewoon uit jezelf de stad in en op zoek naar informatie en op zoek naar verhalen, wat vaak niet lukt. Dus mijn strategie is zorgen dat ik genoeg tijd heb om de stad in te gaan, bij een wijkgebouw zitten, soms met een knijper en een zak langsgaan en mensen aanspreken (persoonlijke communicatie, 2022).

Ten slotte vallen er twee zaken op in de data. Ten eerste leiden vijf van de zes verwijzingen met de code “kost meer tijd door bureaucratie” tot het toepassen van heuristische (deze code verwijst naar het samenwerken met de ambtelijke organisatie van de gemeente en behoort derhalve tot collaborative governance). Deze sterke voorkeur voor het gebruik van mentale shortcuts zoals het scannen van tekst en nagaan welke thema's breed gedragen door de eigen achterban, geeft aan dat grote stukken tekst op basis hiervan worden behandeld. Dit wordt geïllustreerd door deze respondent:

Het stond ineens op de agenda en dat is een stuk met 140 pagina's, met allemaal mooie plaatjes erin, helemaal gelezen van voor naar achter. [...] Maar het gaat er ook meer om wat daar precies staat, maar ook wat er niet in staat. Er staat niks in over geld, dat valt me dus op. En er stonden ook allerlei dingen in over participatie (persoonlijke communicatie, 2022).

Ten tweede leiden alle vijf verwijzingen van de code “eerste aanspreekpunt burgers” tot het gebruik van procedures en selectie. Dit ligt in het verlengde van de trend dat raadsleden de feedback uit de buurten gebruiken als selectiemethoden.

5.2 Effecten media en politieke overwegingen

De grootste groep verwijzingen betreft deze over de effecten van media en politieke overwegingen, met 308 verwijzingen. In totaal zijn er 52 verwijzingen naar codes met betrekking tot de effecten van media en politieke overwegingen. Hiervan leiden er 11 tot het toepassen van een optimistische houding, 15 tot procedures en selectiemechanismen en 26 tot het gebruik van heuristieken. Hiermee steekt de laatste strategie ver boven de andere strategieën uit. De meest gebruikte codes zijn te verdelen in dichotomieën: “profileren andere partijen” versus “zelf profileren” en “kranten” versus “social media”. Ook is de code “gevoel van urgentie” veelvuldig gebruikt en zal worden ingezoomd op hoe de respondenten hebben aangegeven om te gaan met deze fenomenen.

De effecten van media en politieke overwegingen dragen bij aan de werkdruk, doordat men meer tijd kwijt is aan zelfprofilering via (social) media en aan het verwerken van uitingen van andere raadsleden en gebeurtenissen in de media. Daarnaast hebben raadsleden te maken met actualiteitenvergaderingen, die zowel zorgen voor meer en langere vergaderingen. Dit citaat laat de belasting zien van extra zichtbaarheid in de media: “Ja, maar niet alleen campagne. Kijk voor mij, ik ben wel heel moe van de campagne, omdat het nog eens een keer extra was, maar ik heb vier jaar campagne gevoerd. Ik vind het raadswerk is vier jaar campagne” (persoonlijke communicatie, 2022). De codes “profileren andere partijen” en “zelf profileren” hebben betrekking op het profileringsgedeelte. Kranten en social media hebben betrekking op de vormen van media waarmee mediadruk en politieke profilering worden geuit en bedreven. “Gevoel van urgentie” is gebruikt om het gevoel van drukte en haast te duiden dat men als raadslid heeft als gevolg van de vele mediaberichten die men krijgt en moet verwerken, waardoor men altijd “standby” is. Een impressie van deze urgentie wordt gegeven door deze respondent: “En nu voel je een enorme druk, want je hebt een enorme last op je schouders, een enorme verantwoordelijkheid, mensenlevens” (persoonlijke communicatie, 2022). Daarnaast verwijst het naar het gevoel niet achter te willen blijven in de wapenwedloop om de prominentie binnen de media.

De eerste dichotomie betreft de mate waarin andere partijen of raadsleden zich profileren en de mate waarin men of diens eigen partij zich profileert bij het raadswerk (oftewel of profileringsdrang volgens de respondenten door zichzelf wordt ingegeven of vanuit andere partijen). “Zelf profileren” komt vaker voor dan “profileren andere partijen”, met 52 tegenover 31 verwijzingen. Wat de proportie van de respondenten betreft is er een gering verschil: dertien respondenten voor het profileren door andere partijen en veertien respondenten voor zelfprofilering. Wel is er een duidelijk verschil te zien in de data in welke strategie men toepast. Wanneer andere partijen zich profileren, verwijzen acht van de tien verwijzingen naar het gebruik van heuristieken en twee naar het toepassen van een optimistische mentaliteit. Een voorbeeld waarop andere partijen zich kunnen profileren dat werkdrukverhogend werkt is om zaken overmatig vaak te agenderen “om je achterban te laten weten dat je aandacht voor hun hebt, dan grijp je vaak naar, een, hoe heet het actua of een schriftelijke vraag, want dan kan je laten zien van kijk, ik heb voor jullie gewerkt” (persoonlijke communicatie, 2022). Uit dit citaat blijkt dat men op deze manier via de media aandacht kan krijgen, maar dat dit de vergaderdruk ook hoger maakt. Om hiermee om te gaan kunnen raadsleden ervoor kiezen om niet mee te gaan met deze onderwerpen, zoals blijkt uit dit citaat:

Maar ik denk dat als jij snelle winst kan halen met een ander onderwerp, dat je wicked problems sneller laat liggen. [...], ik wil me juist op de wicked problems richten [...]. Maar ik kan me voorstellen dat je je liever richt op iets wat makkelijker is en zichtbaar is (persoonlijke communicatie, 2022).

Wanneer men zichzelf profileert, verandert de strategie. Van de negen verwijzingen leiden er vijf tot het gebruik van procedures en selectie en leiden er twee elk naar de andere strategieën. De sterke voorkeur voor het gebruik van procedures en selectie is te herleiden uit het feit dat men in veel gevallen het mediateam van de partij gebruikt om zichzelf prominenter te maken in de media: “Ik heb een heel mediateam om het gewoon aan de man te brengen [...]. Kijk nou maar eens naar mijn campagne. Die is niet negatief geweest. Ik heb geweigerd om het in de trend te zetten van afzetten tegen anderen” (persoonlijke communicatie, 2022). Het gebruik van een mediateam en aanverwante ondersteuning als fractiemedewerkers, burgerradsleden en een cirkel van bekenden vallen onder deze strategie.

De tweede dichotomie betreft het verschil tussen twee vormen van media: (gevestigde) kranten en social media met vier verwijzingen, waarvan er drie betrekking hebben op heuristieken. Dit duidelijke patroon is te verklaren doordat men de media opzoekt om aandacht te krijgen van de eigen achterban. Het sensitising concept “thema’s relateren aan de achterban” hoort bij het toepassen van heuristieken. Een voorbeeld blijkt uit dit citaat:

Wat je dus ziet bij heel veel dingen en dat is ook echt best wel vaak teruggekomen [...] is dat je dat commissievergaderingen worden nagespeeld in raadsvergaderingen, omdat de media er bij is, omdat je dan een snippet op Twitter kunt posten en dat je eigenlijk meer voor je eigenbelang dingen gaat doen om die juicy kop te krijgen of om dat fragmentje op social media te kunnen plaatsen (persoonlijke communicatie, 2022).

Dit komt overeen met hoe men omgaat met social media: acht van de elf verwijzingen leiden tot heuristieken en drie leiden er tot het gebruik van procedures en selectie. Hiervoor geldt dezelfde verklaring als die voor kranten en traditionele media, echter geldt voor de drie laatstgenoemde verwijzingen dat dit betrekking heeft op het gebruik van mediateams bij het gebruik van social media om zichzelf te profileren.

Ten slotte komt de code “gevoel van urgentie” negen keer voor, waarvan vijf verwijzingen leiden tot een optimistische mentaliteit en er twee verwijzingen leiden tot heuristieken en er een leidt tot het gebruiken van selectiemethoden en procedures. Dit wijst op een sterke voorkeur om sluimerend gevoel van urgentie tegen te gaan met het besef dat men uiteindelijk het beoogde doel zal bereiken of dat de waan van de dag ondergeschikt is aan het hogere doel van het raadslid. De code “public service motivation” hoort bij deze mentaliteit en verwijst naar de drang van een raadslid om zich in te zetten voor de stad. Dat de waan van de dag of andere omstandigheden ondergeschikt zijn aan het dienen van de stad en haar burgers blijkt uit dit citaat:

Je kunt niet zeggen: ja, s’ochtends begin ik om 9 uur als raadslid en om 5 uur stoppen we. Of in het weekend doe ik geen raadswork. Kan niet. Je bent volksvertegenwoordiger. Je kan jezelf beschermen tegen druk, maar in je bent in de ogen van die burger, ben jij 24 uur per dag, zeven dagen per week raadslid. Als er iets op zaterdag gebeurt en de media gaan jou bellen en dan kun je moeilijk zeggen, bel op maandagochtend dan bel ik u terug want ik heb nu weekend (persoonlijke communicatie, 2022).

5.3 Decentralisatie

De verwijzingen die met decentralisatie te maken hebben betreffen er 149. In totaal zijn er 34 verwijzingen aangetroffen van decentralisatie die leiden naar de drie strategieën. De code “feedback vanuit kanalen verwerken” komt het meeste voor en heeft negentien codes. Deze code omvat het geheel aan signalen van actoren - naast burgers en wijkraden - die men meeneemt in het raadswork. Naast deze

code komt de code “betere besluitvorming” ook veelvuldig voor, met elf keer. Bij beide codes leidt een groot deel (respectievelijk zeven en vijf keer) naar het gebruik van procedures en selectie. Zes respondenten maakten gebruik van heuristieken, vijf van procedures en selectie en drie van een optimistische mentaliteit.

De codes “meer taken” en “minder budget” hangen samen en hebben betrekking op de gevolgen van decentralisatieprocessen: dat gemeenten te maken hebben gekregen met meer verantwoordelijkheden (waaronder de overheveling van de jeugdzorg) en minder geld om dit in goede banen te leiden (de bezuinigingsslagen die het Rijk heeft gemaakt samen met de bezuinigingen). “Feedback vanuit kanalen verwerken” omvat het contact dat raadsleden hebben met maatschappelijke en private organisaties en andere (lokale en centrale) overheden. Ondanks de sterke overlapping die deze code heeft met collaborative governance, behoort deze meer tot decentralisatie. Dit komt doordat als gevolg van voortschrijdende decentralisaties ook meer decentraal besluiten moet nemen. Dit is meer meebeslissend, in tegenstelling tot agendazettend wat meer van toepassing is op de werkzaamheden die behoren tot collaborative governance: de stad ingaan voor feedback en met wijkraden overleggen. “Betere en mindere besluitvorming” hangt hiermee samen: deze beoordelen of decentralisatieprocessen leiden tot betere of mindere besluitvorming door raadsleden.

Feedback vanuit kanalen verwerken hangt sterk samen met zowel heuristieken als procedures en selectie. Zes van de vijftien respondenten maakt gebruik van heuristieken. Een vorm van een heuristiek is dat men thema’s relateert aan de eigen achterban en zo een mentale shortcut maakt over wat relevant is om te behandelen en wat niet. Dit citaat illustreert dat men via activisten feedback opdoet en dit inzet voor de agendering van issues binnen de partij: “Ja, het is echt gewoon wat activisten op straat doen. Dat nemen we mee, daar leren we van. Zeggen wat mensen onder ons moeten doen, nee dat werkt niet” (persoonlijke communicatie, 2022). In het verlengde hiervan is de ervaring van deze respondent, die zelf informatie verzamelt om de stroom te toetsen, dan wel om het te omzeilen:

Maar mijn punt is niet zozeer de stukken, [...] de stukken zijn een abstractie van de werkelijkheid... je moet vooral in de stad gaan kijken. Hoe ervaren mensen dat? Dan heb je al die stukken die op een gegeven moment verzonden worden, de veiligheidsindex en sociale index. [...] Dus dan zegt de politie: veiligheid is toegenomen, want het aantal inbraken is afgenomen. Dat zijn de objectieve cijfers van aangiftes, maar de mensen kunnen zich toch veel onveilig voelen (persoonlijke communicatie, 2022).

Daarnaast leidt het verwerken van feedback vanuit kanalen ook sterk naar het gebruik van procedures en selectie. Hier maken vijf van de vijftien respondenten gebruik van. Informatie met behulp van een vaste structuur verwerken omvat annotaties van de griffie, maar kan ook zijn dat men een bepaalde vaste werkstructuur hanteert om fysiek met mensen te spreken. Een vorm van de informatie binnen een vaste structuur verwerken in het fysieke werk wordt gegeven door deze respondent:

Respondent: Van andere kant wil ik graag hun ding laten zien. Ik had het al druk, maar ik was altijd op twee of drie plekken tegelijk. Dat kan niet, maar daar is wel een truc voor, je hebt soms twee of drie dingen tegelijk.

Interviewer: Dan ga je twee uur daarheen?

Respondent: Dan ga je bij de ene ga je een beetje te vroeg, spreek je al die mensen, dan weet je wel wat er aan de hand is en zo gauw als de toespraak begint, ga je weg naar die andere en dan ben je daar en dan zeggen ze ook: "Heel goed dat je er bent, de wethouder heeft net gesproken". Toespraken dat weet ik wel [...], maar dan ben je [zowel] in de ene groep als de andere, terwijl het tegelijkertijd plaatsvindt. Zo benut je je tijd. Ten eerste laat je zien dat je belangstelling hebt, de tweede hoor je veel bij dat soort bijeenkomsten. Is ook een beetje informeel, en sommige mensen die werken voor een welzijnsinstelling, maar die zijn ook vrijwilliger in de buurt. Bij een andere plek zitten ze in het onderwijs (persoonlijke communicatie, 2022).

“Betere besluitvorming” had een sterke correlatie met zowel het gebruik van procedures en selectie als met het gebruik van heuristieken. Procedures en selectie omvatten naast annotaties, samenvattingen van fractiemedewerkers en een tijdsindeling ook het samenwerken met partijen om tot gezamenlijke besluiten te komen. Twaalf van de vijftien respondenten gaven aan dat er betere besluitvorming optrad als men gebruik maakte van procedures en selectiemethoden, waaronder deze respondent: “Sowieso decentraliseren: hoe kleiner, hoe beter. Want als je naar Rotterdam kijkt; het is een grote stad, maar eigenlijk valt dat ook wel mee, want je hebt allemaal buurtjes en dat zijn dorpen noem ik maar op zich. Want ieder dorp, iedere wijk, heeft z'n eigen karakteristieken” (persoonlijke communicatie, 2022).

5.4 Complexiteit beleidsproblemen

Met 192 verwijzingen is dit de op twee na grootste groep aan verwijzingen binnen de oorzaken van werkdruk. Er zijn in totaal 40 verwijzingen van de complexiteit van beleidsproblemen die leiden tot de drie strategieën. Hierbij waren het gebruiken van procedures en heuristieken met vijftien verwijzingen elk het populairst. Acht respondenten maakten gebruik van procedures en selectie en negen van heuristieken. Het minst vaak werd het hebben van een optimistische mentaliteit genoemd, namelijk tien keer. Vijf respondenten maakten gebruik van deze strategie. De code “kennis vragen aan experts” was met elf verwijzingen de grootste stroom en had betrekking op het gebruik van procedures en selectie. Dit is te verklaren door de codes “experts” en “cirkel bekenden”, aangezien kennis aan hen vragen een proces is waardoor men duidelijker voor ogen heeft waar een bepaald beleidsprobleem over gaat. “Kennis vragen aan experts” heeft betrekking op dat raadsleden kennis inwinnen over moeilijke onderwerpen, evenals de code “schaarste aan inhoudelijke kennis”. Deze onderwerpen zijn door de toegenomen complexiteit van beleidsproblemen steeds prominenter geworden. Deze respondent gebruikt het inwinnen van kennis om deze schaarste tegen te gaan: “Mijn strategie, hoe ik hiermee omga is zwaar prioriteren als ik ergens echt

iets mee wil, dat ik dan echt ondersteuning erbij zoek die ik nodig heb en voor de rest tijd ga maken om vooral te luisteren naar de stad” (persoonlijke communicatie, 2022).

De codes “meer complexiteit”, “minder complexiteit” en “dezelfde complexiteit als eerst” spreken voor zich. Andere codes met betrekking op de toegenomen complexiteit zijn tegelijk de factoren die voor meer complexiteit zorgen: “meer wensen vanuit burgers”, “tegensprekende regelgeving”, “meer wensen vanuit de politiek (inclusief versplintering)” en “de overheid heeft meer taken dan eerst (complexiteit)”. Meer wensen en taken zorgen ervoor dat een probleem steeds vanuit een andere blik bekeken kan worden, waardoor de beoogde oplossing ook ambigu wordt. Een “one-size-fits-all”-aanpak werkt hierdoor niet, aangezien elk belang zorgvuldig afgewogen moet worden en per setting verschilt.

Van de zes verwijzingen naar “meer complexiteit” leidden er vijf tot het toepassen van het gebruik van heuristieken. Dit komt doordat er naast de veel gebruikte code “werkdruk is hoog” er ook veel gebruik is gemaakt van de codes “thema’s relateren aan achterban” en “op basis van impact op de stad”. Deze respondent illustreert dat meer complexiteit omtrent de jeugdzorg bekeken kan worden vanuit een perspectief dat problemen in delen splitst en zo beter kan oplossen:

Nu [de jeugdzorg] is gedecentraliseerd zijn wij er wel verantwoordelijk voor en is het onderdeel van het debat geworden. Dus dat maakt dat je nu ook integraal kunt werken. Dus iemand die problemen heeft met jeugdzorg, dan kijk je, is er in het gezin ook armoede, zijn er schulden, is er werkloosheid. Vroeger kon je dat niet allemaal bij mekaar tegelijkertijd bespreken, en nu kun je het integraal bespreken. Integraal is een kans, maar het maakt het complexer (persoonlijke communicatie, 2022).

Daarnaast valt op dat de verwijzingen naar de toename van wensen vanuit de politiek vallen onder het hebben van een optimistische mentaliteit: zes van de tien verwijzingen leiden daartoe, de andere vier verwijzen naar heuristieken. Een verklaring voor het eerste fenomeen is te vinden in dat de public service motivatie van raadsleden hoog is. In dit voorbeeld blijkt dat de voordelen van democratische participatie en representativiteit zwaarder wegen dan langere vergaderingen:

En als je het belangrijkste nadeel dan zou noemen. Het punt is dat je inderdaad niet meer kan specialiseren, maar het belangrijkste voordeel is dat groepen mensen die zich onvoldoende gehoord en vertegenwoordigd voelen door de politiek, zich nu wel vertegenwoordigd voelen. Nederland is echt een coalitieland. [...] Het is nu wel zo dat je vierpartijencoalities hebt, maar goed, Nederland coalitieland zorgt dat al die partijen elkaar toch wel weer weten te vinden (persoonlijke communicatie, 2022).

5.5 Gebruik strategieën

In totaal zijn er 477 verwijzingen die betrekking hebben op de drie strategieën. Hiervan gaan er 184 over heuristieken, 175 over het gebruik van procedures en strategieën en 118 over het hebben van een optimistische mentaliteit. Van de vijftien respondenten maakten er zeven primair gebruik van heuristieken, zeven van procedures en selectie en een respondent maakte hoofdzakelijk gebruik van een

optimistische mentaliteit. Hieruit blijkt dat de eerste twee manieren het meest populair zijn bij raadsleden en griffiers binnen de raad.

Wanneer de werkdruk komt door de gevolgen van collaborative governance, wordt er veelal gebruik gemaakt van heuristieken en selectie en procedures. Twaalf respondenten maakten gebruik van heuristieken en tien van procedures en selectie, gevolgd door negen respondenten die dit te lijf gingen met een optimistische mentaliteit. Dit geldt ook voor wanneer de werkdruk komt door de media en de daarmee samenhangende politieke overwegingen: acht respondenten maakten gebruik van heuristieken, zes van procedures en selectie en eveneens zes van een optimistische mentaliteit (waarvan de laatste met minder verwijzingen). Voor decentralisatie geldt dat heuristieken de meest populaire methode zijn, met zeven respondenten. Procedures en selectie volgen met zes respondenten, gevolgd een optimistische mentaliteit met drie respondenten. Ten slotte gebruikten 9 respondenten heuristieken, 7 procedures en strategieën en vijf een optimistische mentaliteit wanneer men geconfronteerd werd met werkdruk door toenemende complexiteit.

Procedures en selectie was eveneens een veelgebruikte manier om met hoge werkdruk om te gaan. De meest gebruikte varianten hierin waren om de stad in te gaan voor feedback, door fractiemedewerkers en burgerraadsleden in te zetten om informatie te condenseren en ten slotte samenwerken met andere partijen. Deze manieren werden respectievelijk 58, 33 en 34 keer gevonden in de interviews. Een andere veelgebruikte manier was dat men ondersteuning vanuit de griffie kreeg in de vorm van informatievoorziening en in het bijzonder door middel van annotaties. 20 keer werd dit aangetroffen in de interviews en 7 respondenten zeiden hier gebruik van te maken.

De stad ingaan voor feedback deden 12 respondenten, 13 respondenten zetten fractiemedewerkers en burgerraadsleden in en 11 respondenten werkten samen met andere partijen om portefeuilles en werk samen te verdelen. 13 respondenten gebruikten een combinatie van twee of drie strategieën. Een reden waardoor de stad ingaan voor feedback het meest gebruikt is, is te verklaren doordat men op deze manier ongefilterde informatie krijgt vanuit de burgers van de stad. Dit kan er weer voor zorgen dat men geen stukken hoeft te lezen vanuit de gemeente of partij, aangezien men de informatie al heeft. Wel zijn de verzonken kosten die men maakt hiervoor redelijk hoog: men gaat fysiek (en soms online) langs bij buurten, maatschappelijke organisaties en meer actoren.

Een positieve mentaliteit gebruiken om met een grote stukkenstroom en vergaderdruk om te gaan werd het minst gebruikt. De meest gebruikte manieren zijn achtereenvolgens een public service motivation, een actieve houding en het relativeren van situaties (respectievelijk 46, 30 en 19 keer). Compenseren met andere kaders werd met 10 keer het minst gebruikt. Hierbij is er een kleine mate van overlapping tussen de eerste twee manieren, namelijk in 5 citaten.

6. Discussie en reflectie

Het doel van het onderzoek was om een antwoord te formuleren voor de onderzoeksvraag: wat is de invloed van toenemende werkdruk op de besluitvaardigheid van raadsleden in de Rotterdamse gemeenteraad? Centraal hierbij was om de invloed van de verschillende oorzaken te onderzoeken en tot welke strategieën dit leidde. Wat opvallend was aan de bevindingen was dat deze in veel gevallen niet ver uiteen liepen. Het gebruik van heuristieken aan de ene kant en procedures en strategieën aan de andere kant zaten geen grote verschillen in. Daarnaast was er een groot aantal raadsleden dat gebruik maakte van netwerken, de partij en experts, waardoor men betere informatie krijgt en tegelijk wordt behoeft voor te veel “ruwe” informatie. Ook was de optimistische mentaliteit die de raadsleden hanteerden in de meeste gevallen een “public service motivation”, waarmee men besluiten neemt die de stad en haar burgers ten goede komen.

Uit de bevindingen blijkt ook dat een aantal categorieën met elkaar overlappen. Een voorbeeld hiervan zijn de effecten van collaborative governance en decentralisatie. Beiden houden in dat het bestuur steeds toegankelijker wordt en bottom-up wordt uitgevoerd, in plaats van top-down. Echter is hiervoor geprobeerd te corrigeren door collaborative governance te scharen onder governance processen die participatie uitnodigen, zoals het gebruik van wijkraden en dat raadsleden in direct contact staan met burgers. Decentralisatieprocessen zijn geschaard onder processen die van hogerhand zijn geïmplementeerd en wat dit betekent voor de stad, zoals de overheveling van de jeugdzorg naar de gemeenten, alsmede het gebruiken van andere kanalen naast burgers en wijkraden om tot co-creatie van beleid te komen.

Het onderzoek was kwalitatief van aard en is uitgevoerd door middel van interviews. Deze manier zorgde voor betere resultaten dan wanneer het onderzoek kwantitatief zou hebben plaatsgevonden en wanneer de datacollectie zou worden uitgevoerd met enquêtes. De respondenten waren open en gaven antwoord op alle vragen die aan hen werden gesteld. Het gebruik van sensitizing concepts in plaats van rigide open codes vergrootte ook de mogelijkheden tot interpretatie uit de transcripten. Op grond van de scope van het onderzoek is er enkel gevraagd naar de ervaringen van raadsleden met betrekking tot hun werk. Dit betreft de functies die vallen onder het volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende vlak van het werk als raadslid. Dit is vergelijkbaar voor alle raadsleden en hierom is bewust niet gevraagd naar en gecorrigeerd op privé-omstandigheden en niet-politieke nevenfuncties van de respondenten. Wel heeft het invloed op hoe raadsleden hun werk doen. Vervolgonderzoek dat deze variabelen kan betrekken bij deze analyse is daarom welkom. Verder is getracht de anonimiteit bij de verwijzingen van de citaten zo goed mogelijk te waarborgen. Hierdoor is gekozen om “persoonlijke communicatie, 2022” achter de citaten te zetten, in plaats van elk citaat aan te duiden met 1, 2, 3, enzovoort (waarbij citaten van dezelfde respondent hetzelfde nummer zouden hebben). Echter zouden bij de laatste methode patronen te herleiden zijn die kunnen leiden tot identificatie van de respondent.

De theorie die is gebruikt focuste zich geheel op het effect van de werkdruk die door de werkzaamheden van het raadslidmaatschap is voortgebracht. De belangrijkste drijvers hiervoor waren zoals eerder beschreven de grote stukkenstroom en vergaderdruk. Er is geprobeerd zoveel mogelijk aspecten van werkdruk te vatten in de opvatting over wat werkdruk is, van decentralisatieprocessen, de voortschrijdende complexificering van beleidsproblemen, de “TikTokisering van de media” zoals een respondent het beschreef (doelend op het hogere sensatiegehalte en het lagere onderzoeksgehalte binnen de media in vergelijking tot vroeger) tot het streven van de Gemeente Rotterdam om het openbaar bestuur toegankelijker te maken voor haar burgers. Dit is gelukt in hoge mate, aangezien er duidelijke patronen te zien zijn in de data. Echter leidt dit wel tot een bepaalde mate van overlap binnen de categorieën. Zo hebben collaborative governance mechanismen bijvoorbeeld voor een groot deel te maken met decentralisatie, aangezien deze beiden politieke macht en medezeggenschap delegeren naar een lagere bestuurslaag of burgers. Aan de andere kant is de overheveling van de jeugdzorg van het Rijk naar de Gemeente Rotterdam een voorbeeld van decentralisatie, die ervoor zorgt dat raadsleden zich bezig moeten houden met deskundige problematiek. Dit werkt de complexificering van beleidsproblemen in de hand.

Wat de besluitvaardigheid betreft, is er gekozen voor strategieën die raadsleden gebruiken om de hoge werkdruk aan te kunnen (heuristische, procedures en selectie en het hebben van een optimistische mentaliteit). Dit had de voorkeur boven een onderzoeksvraag die de kwaliteit van besluitvorming zou onderzoeken die men heeft onder een hoge werkdruk, aangezien dit de effecten van genomen beleid zou moeten analyseren. Een groot deel van de besluiten die men neemt binnen de Gemeente Rotterdam betreffen namelijk wicked problems. De impact van de oplossingen hiervoor zijn onmeetbaar en de definitie van “goed beleid” is daarnaast ambigu. Hierdoor is niet aan te wijzen hoe ver een oplossing reikt en hoe goed deze een beleidsprobleem aanpakt. Dit staat in contrast tot de strategieën die raadsleden gebruiken: deze zijn te bepalen aan de hand van theorie en raadsleden passen deze zelf toe, wat de meetbaarheid verhoogt.

Uit de analyse blijkt dat de stukkenstroom zorgt voor de meeste werkdruk, aangezien stukken kunnen binnenkomen om beleid op te stellen en aan de andere kant ook als voorbereiding dient op de vergaderingen. Veel respondenten zeiden ook vergaderdruk te ondervinden, echter staan vergaderingen op zichzelf. Volgens de theorie van bounded rationality zorgen deze factoren inderdaad voor een schaarste aan tijd en aandacht. Dit komt vooral door collaborative governance processen en door de invloed van de media en politieke overwegingen. Deze conclusie ligt voor de hand, aangezien men in een politieke omgeving werkt waar veel druk aanwezig is door partijen, burgers en de eigen achterban. De toenemende decentralisatie en complexiteit zijn maatschappelijke factoren waar in eerste instantie weinig aan te doen is. Echter is het mogelijk om vooral het laatste te verhelpen met de aanbevelingen die volgen in het volgende hoofdstuk. Hierbij wordt ook ingegaan op de eerste twee factoren.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusie

De hoofdvraag die in het begin is gesteld luidde als volgt: wat is de invloed van toenemende werkdruk op besluitvaardigheid van raadsleden in de Rotterdamse gemeenteraad? Om deze vraag te beantwoorden waren er twee deelvragen van belang hierbij: hoe beïnvloedt werkdruk de besluitvaardigheid? Hoe beïnvloeden de factoren die zorgen voor meer werkdruk de besluitvormingsstrategie van raadsleden? De werkdruk neemt inderdaad toe en is op dit moment hoog volgens de raadsleden. Dit geldt met name voor de stukkenstroom, wat is gebleken uit het onderzoek dat intern binnen de Gemeente Rotterdam is gedaan. Deze werkdruk komt door de gevolgen van collaborative governance, het effect van de media en de hiermee samenhangende politieke overwegingen, decentralisatieprocessen en de toenemende complexiteit van beleidsproblemen (inclusief de versplintering van politieke partijen). Deze beïnvloeden de besluitvaardigheid van raadsleden door middel van de theorieën van bounded rationality en non-decision-making: dat er schaarste optreedt van aandacht door de vele issues en dat men hierdoor kan verkeren in een staat van inertie, zowel onbedoeld als bedoeld.

De vier factoren die zorgen voor meer werkdruk in de vorm van een verhoogde stukkenstroom en vergaderdruk leiden elk tot een andere manier waarop raadsleden hiermee omgaan en is meteen het antwoord op de hoofdvraag. Van de 948 citaten omtrent de oorzaken van werkdruk verwijst 32,5% naar media en politieke overwegingen, 31,5% naar collaborative governance, 20,5% naar toenemende complexiteit van beleidsproblemen en ten slotte 15,7% naar decentralisatieprocessen. Dit toont aan dat de eerste twee oorzaken de twee voornaamste oorzaken zijn van werkdruk bij Rotterdamse raadsleden.

De invloeden van collaborative governance worden tegengegaan door de stad in te gaan voor feedback, de thema's te relateren aan de achterban en in mindere mate door werk te verdelen in de fractie en experts om hulp te vragen. Voor de invloeden omtrent de media en politieke overwegingen is het gebruik van een mediateam dat het raadslid helpt zich te profileren het belangrijkste. Verder zorgt het hebben van een public service motivation voor bescherming tegen profilering door andere partijen en een voortdurend gevoel van urgentie. Ook gaat men de stad in en relateert men de issues aan de achterban om te kijken of berichten en informatiestromen kloppen en daarnaast om na te gaan of een issue wel relevant is.

In het geval van verhoogde werkdruk door decentralisatie, gaat men het contact opzoeken met zowel organisaties als andere actoren. Ook werkt men samen met andere politieke partijen. Tot slot betreffen de strategieën die raadsleden gebruiken bij complexe beleidsproblemen het raadplegen van experts, de stad ingaan voor informatie en verdeelt men het werk over de fractie, allen procedures en selectiemechanismen. Dit is de invloed die de toegenomen werkdruk heeft op de raadsleden: het gebruik van deze strategieën. Daarbij moet gezegd worden dat het verdelen van het werk over de fracties steeds lastiger wordt, doordat de partijen steeds kleiner worden door de versplintering van het politieke landschap.

Daarnaast leidt collaborative governance tot betere besluitvorming, aangezien men zo representatiever beleid krijgt doordat burgers en anderen meer inspraak erin hebben. Twaalf van de tien raadsleden vinden ook dat decentralisatie tot beter beleid leidt om deze reden en omdat men door samen te werken met andere organisaties, bedrijven en (lokale en centrale) overheden tot nieuwe en vaak betere oplossingen komt. Dit is ondanks de nadelen van meer taken die de gemeenten krijgen en het tekort aan budget.

7.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn onderverdeeld in drie categorieën, aan de hand van de oorzaken van werkdruk waar concrete maatregelen op genomen kunnen worden: collaborative governance, media en politieke overwegingen en toenemende complexiteit van beleidsproblemen. Decentralisatie is een proces waarbij er minder concrete maatregelen genomen kunnen worden, aangezien het buiten de macht van de raad ligt. Daarnaast is decentralisatie een betrekkelijk klein issue vergeleken met de andere drie issues, aangezien het in dit onderzoek is gekaderd onder voornamelijk het verwerken van feedback van de samenwerking met andere actoren binnen besluitvorming. De decentralisaties worden veelal bepaald door het Rijk of supranationaal, de invloed die de raad hierop heeft is niet groot. Wel is één aanbeveling samengevoegd bij de aanbevelingen omtrent toenemende complexiteit.

De aanbevelingen zijn gericht aan de Rotterdamse gemeenteraad en zijn toe te passen op andere grote Nederlandse steden, indien er sprake is van een vergelijkbare interne situatie. In het geval dat de aanbevelingen betrekking hebben op de griffie, is de griffie hier niet direct verantwoordelijk voor. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de raad, aangezien deze de griffie of voorzitter van de vergadering kan machtigen om veranderingen in de werkwijze door te voeren die invloed hebben op het functioneren van de raad.

Uit de interviews blijkt ook dat men van mening is dat de wijkraden te weinig mandaat hebben. Wat een wijkraad kan doen en niet kan doen staat vast voor in elk geval de komende vier jaar. Echter kan de kracht van een wijkraad meer benut worden als zij meer mandaat krijgen van het College van B&W om de participatie in de wijken te vergroten. Door de wijkraden de participatie te laten verzorgen in de wijken, worden raadsleden ontzorgd en krijgen ze meer de ruimte om kaderstellend en controlerend te werken. De wijkraden nemen dan meer de volksvertegenwoordigende rol op zich en verhogen bovendien het politiek vertrouwen wat burgers hebben. Effectieve participatie door de wijkraden kan gerealiseerd worden als deze het budget en de tijd ervoor krijgen dit goed in te richten. Regelmatig “huddles” (korte afspraken) met burgers bij een huis van de wijk of een loket waar zij hun zorgen kunnen uiten is een goed begin.

Een andere maatregel is dat raadsleden een vast aantal keer per maand (afhankelijk van capaciteit) de stad ingaan voor feedback van zowel wijkraden als burgers, zodat ze zowel betere informatie krijgen dan enkel stukken die de aandacht verminderen.

De werkdruk omtrent de invloed van de media en politieke overwegingen manifesteert zich deels in de actualiteitenvergaderingen (afgekort als actua's). Het komt vaak voor dat actua's eerder worden aangevraagd om een onderwerp in de schijnwerpers te zetten, terwijl het al is geagendeerd voor een raadsvergadering op een later tijdstip. De vergaderdruk door deze actua's kan verminderd worden door de voorzitter en in mindere mate de griffie te machtigen om strenger te zijn in deze vergadering en enkel opvallende zaken die voor de vergadering in de media verschenen te behandelen. Zaken die eerder in de raadsvergaderingen werden behandeld worden op deze manier niet opnieuw besproken. Ook horen actua's over onderwerpen die voor reguliere debatten en commissievergaderingen voortaan niet gehonoreerd te worden. Zo kan een onderwerp waar onderzoek naar wordt gedaan en over bijvoorbeeld twee maanden wordt gesproken (inhoudelijk en leidend tot een meerjarige aanpak) hierdoor niet "gekaapt" worden door een actualiteitendebat, waar tijd in gaat en (mediatechnische) politieke druk enkel door toeneemt. Media-aandacht en politieke overwegingen horen in de politiek, echter is men primair aan het werk voor de burger en het beleid dat opgesteld wordt. Dit mandaat voor de voorzitter en griffie kan worden aangepast in het Reglement van Orde (RVO).

Een andere manier om werkdruk te verminderen is door te controleren op het correcte gebruik van instrumenten dat de raad tot haar beschikking heeft, waaronder moties, amendementen en schriftelijke vragen. Dit kan worden gedaan door om de drie maanden (dit kan korter of langer zijn, afhankelijk van de urgentie) als volledige raad na te gaan of dit wordt nageleefd. Ook kan de griffie worden gemachtigd adviezen geven aan raadsleden indien zij een voorstel indienen wat efficiënter kan met een ander instrument. Ten slotte is te adviseren dat men de pers en social media niet als een wapen gebruiken, maar een meer opbouwende vorm van zich uiten gebruikt. Zich overmatig afzetten tegen partijen (zowel links als rechts) of persoonlijke aanvallen blijven hierdoor beperkt tot een minimum, wat het gevoel van urgentie ook doet afnemen. Tegelijk wordt de sfeer in de gemeenteraad hierdoor amicaler en focust zich men meer op de inhoud.

De toenemende complexiteit is een maatschappelijk fenomeen, het aantal wicked problems neemt toe. Hierdoor is er meer kennis nodig om hedendaagse problemen op te lossen. De meest voor de hand liggende oplossing is hierbij om raadsleden aan te moedigen informatie uit verschillende bronnen te gebruiken voor politieke keuzes. De verscheidenheid aan wensen van burgers, bedrijven, overheden en

andere organisaties maakt een probleem daarnaast ook complex. Hierdoor is het van belang dat men in het begin duidelijk weet wat elke partij wil en hierop beter aansluitend beleid kan maken. Moedig hierdoor elke partij aan alle wensen kenbaar te maken binnen het kader van projectmatig werken. Daarnaast kan de griffie gesprekken met de stad organiseren.

Afsluitend rest er nog gezegd te worden dat raadsleden een hoge public service motivation hebben en hierdoor de samenleving willen dienen en er een positieve bijdrage aan willen leveren. De prijs die men hiervoor betaalt in de vorm van een hoge stukkenstroom en vergaderdruk neemt men voor lief, alsmede een druk op het persoonlijke leven. Raadslid zijn is volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur van het College van Burgemeester en Wethouder in één zijn. Een respondent beaamt dat beginnende politici goede idealen hebben en geeft een tip mee aan hen:

Vergeet nooit het moment waarop je hebt besloten de politiek in te gaan, want dat zijn altijd hele zuivere gedachten en pure intenties [...]. Politiek is niet het vak waar het beste in de mens naar voren wordt gehaald, maar het is wel belangrijk dat je gedurende je raadslidmaatschap altijd terugkijkt naar waarom je ooit bent begonnen om dit te doen? Wat was jouw doel? Wat wilde je eigenlijk veranderen? Beginnende politici zouden eigenlijk in een brief moeten schrijven waarom ze de politiek in gaan, dat in een envelop stoppen en aan het einde van de rit die envelop tevoorschijn halen, de brief lezen, en dan kijken of ze dat nog herkennen (persoonlijke communicatie, 2022).

Oorzaak werkdruk	Collaborative governance	Media en politieke overwegingen	Decentralisatie	Toenemende complexiteit
	Wijkraden meer mandaat en middelen geven om hoogwaardige participatie in de wijken te organiseren	Voorzitter en griffie machtigen om strenger te zijn in deze vergadering en enkel opvallende zaken die vóór de vergadering in de media verschenen behandelen,	Elke partij (politieke, maar in de zin van actoren) hun wensen kenbaar laten maken binnen het kader van projectmatig werken	Elke partij (politieke, maar in de zin van actoren) hun wensen kenbaar laten maken binnen het kader van projectmatig werken

		aanpassen in het RVO		
	Wijkraadsleden zitting geven bij vergaderingen in zowel de planfase als uitvoeringsfase van ideeën	Controleren op het correcte gebruik van instrumenten, door elke drie maanden dit na te gaan met de raad		Raadsleden aanmoedigen gebruik te maken van diverse bronnen van informatie, zoals van de gemeente, de partij, experts en bewoners
	Regelmatig “huddles” (korte afspraken) met buurtbewoners bij een huis van de wijk	De griffie machtigen om adviezen geven aan raadsleden indien zij een voorstel indienen wat efficiënter kan met een ander instrument		
	Raadsleden gaan een vast aantal keer per maand naar wijken	De pers en social media niet als een wapen gebruiken, maar een meer opbouwende vorm van zich uiten gebruiken als raad		

Tabel 2: de aanbevelingen aangegeven per oorzaak van werkdruk.

Bronvermelding

- Allcharts.info. (2022, 24 juni). *Find information about the regions in the Netherlands!* Geraadpleegd op 28 april 2022, van <https://allcharts.info/the-netherlands/>
- Amirkhanyan, A. A. (2008). Collaborative Performance Measurement: Examining and Explaining the Prevalence of Collaboration in State and Local Government Contracts. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 523–554. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun022>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Azar, O. H. (2014). The default heuristic in strategic decision making: When is it optimal to choose the default without investing in information search? *Journal of Business Research*, 67(8), 1744–1748. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2014.02.021>
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56(4), 947–952. <https://doi.org/10.2307/1952796>
- Ballester Pla, C., & Hernández, P. (2012). Bounded Rationality. *Revista Internacional de Sociología*, 70(Extra_1), 27–38. <https://doi.org/10.3989/ris.2011.10.20>
- Battaglio, R. P., Belardinelli, P., Bellé, N., & Cantarelli, P. (2018). Behavioral Public Administration ad fontes: A Synthesis of Research on Bounded Rationality, Cognitive Biases, and Nudging in Public Organizations. *Public Administration Review*, 79(3), 304–320. <https://doi.org/10.1111/puar.12994>
- Bekkers, V., & Tummers, L. (2018). Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 209–213. <https://doi.org/10.1177/0020852318761797>
- Berner, M. M., Amos, J. M., & Morse, R. S. (2011). WHAT CONSTITUTES EFFECTIVE CITIZEN PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNMENT? VIEWS FROM CITY STAKEHOLDERS. *Public Administration Quarterly*, 35(1), 128–163. https://www.jstor.org/stable/pdf/41804544.pdf?refreqid=excelsior%3A8d82c225f46353c06600db53845bc54e&ab_segments=&origin=

-
- Callahan, K. (2002). The utilization and effectiveness of citizen advisory committees in the budget process of local governments. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 14(2), 295–319. <https://doi.org/10.1108/jpbafm-14-02-2002-b007>
- Degeling, P., Hill, M., Kennedy, J., Coyle, B., & Maxwell, S. (2000). A cross-national study of differences in the identities of nursing in England and Australia and how this has affected nurses' capacity to respond to hospital reform. *Nursing Inquiry*, 7(2), 120–135. <https://doi.org/10.1046/j.1440-1800.2000.00056.x>
- De Swart, M. (2020, 9 september). De binnentuin van het Rotterdamse stadhuis [Foto]. <https://www.ad.nl/rotterdam/rotterdamse-coalitie-belooft-geen-bezuinigingen-en-geen-lastenverzwaringen~acc35003/>
- Engström, S., & Hedgren, E. (2012). Sustaining inertia? *Construction Innovation*, 12(4), 393–413. <https://doi.org/10.1108/14714171211272180>
- Fenwick, J., & Elcock, H. (2004). The New Political Management in Local Government: Public Engagement or Public Indifference? *Local Government Studies*, 30(4), 519–537. <https://doi.org/10.1080/0300393042000318978>
- Gehrke, P. J. (2013). Ecological validity and the study of publics: The case for organic public engagement methods. *Public Understanding of Science*, 23(1), 77–91. <https://doi.org/10.1177/0963662513493575>
- Gemeente Rotterdam. (z.d.). *Actualiteitenraad | Rotterdam.nl*. Geraadpleegd op 28 april 2022, van <https://www.rotterdam.nl/gemeenteraad/actualiteiten/>
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds*. Emergent Publications.
- Gordon Murray, J., Rentell, P. G., & Geere, D. (2008). Procurement as a shared service in English local government. *International Journal of Public Sector Management*, 21(5), 540–555. <https://doi.org/10.1108/09513550810885822>
- Guerrero, A. M., Bodin, R., McAllister, R. R. J., & Wilson, K. A. (2015). Achieving social-ecological fit through bottom-up collaborative governance: an empirical investigation. *Ecology and Society*, 20(4). <https://doi.org/10.5751/es-08035-200441>
- Heinelt, H. (2019). Challenges to Political Decision-making. *Challenges to Political Decision-making*. <https://doi.org/10.4324/9780429398001>
- Karsten, N., & Van Zuydam, S. (2019). Hoeder van de raad of functie zonder inhoud? *Bestuurswetenschappen*, 73(3). <https://doi.org/10.5553/bw/016571942019073003003>
- Ketelaar, T., & Verhulsdonk, I. (2022, 26 januari). Met het werk voor de gemeenteraad kun je een hele week vullen, weet dit raadslid. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/01/26/met-het-werk-voor-de-gemeenteraad-kun-je-een-hele-week-vullen-weet-dit-raadslid-a4083401>
- Ketelaar, T., Wiersma, M., & Verhulsdonk, I. (2022, 26 januari). 'Zonder veranderingen blijft politiek iets voor grijze oude mannetjes'. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/01/26/zonder-veranderingen-blijft-politiek-iets-voor-grijze-oude-mannetjes-a4083400>

-
- Koehler, D. J., & Harvey, N. (2004). *Blackwell Handbook of Judgment and Decision Making*. Wiley.
- Korsten, A. (2019). Omgaan met ‘wicked problems’. *Beleidsonderzoek Online*, 0(3).
<https://doi.org/10.5553/bo/221335502019000002001>
- Merkus, J. (2021, 22 oktober). Soorten validiteit in je scriptie of onderzoek (voorbeelden). Scribbr. Geraadpleegd op 28 juni 2022, van <https://www.scribbr.nl/onderzoeksmethoden/soorten-validiteit/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022, 10 maart). Raadsleden. Gemeenten | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 28 juni 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/raadsleden>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2020, 6 augustus). Oorzaken van werkdruk en burn-out. Werkdruk en burn-outklachten | Arboportaal. Geraadpleegd op 28 juni 2022, van <https://www.arboportaal.nl/onderwerpen/werkdruk/oorzaken-van-werkdruk-en-burn-out>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2018, 17 maart). Tussen 49 en 58 procent raadsleden debuteert in grootste gemeenten. Geraadpleegd op 28 april 2022, van <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/tussen-49-en-58-procent-raadsleden-debuteert-in-grootste-gemeenten>
- Peters, E., Klein, W., Kaufman, A., Meilleur, L., & Dixon, A. (2013). More Is Not Always Better: Intuitions About Effective Public Policy Can Lead to Unintended Consequences. *Social Issues and Policy Review*, 7(1), 114–148. <https://doi.org/10.1111/j.1751-2409.2012.01045.x>
- Raadslid.nu. (2017, september). Werkdruk van raadsleden. https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/werkdruk_van_raadsleden.pdf
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2018). Voor de publieke zaak. Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. https://www.sympoetic.net/Managing_Complexity/complexity_files/1973%20Rittel%20and%20Webber%20Wicked%20Problems.pdf
- Roetzel, P. G. (2018). Information overload in the information age: a review of the literature from business administration, business psychology, and related disciplines with a bibliometric approach and framework development. *Business Research*, 12(2), 479–522. <https://doi.org/10.1007/s40685-018-0069-z>
- Scott-Ladd, B., & Marshall, V. (2004). Participation in decision making: a matter of context? *Leadership & Organization Development Journal*, 25(8), 646–662. <https://doi.org/10.1108/01437730410564988>
- Sherman, R. O. (2016). Wicked Problems. *Nurse Leader*, 14(6), 380–381. <https://doi.org/10.1016/j.mnl.2016.08.009>
- Stier, S., Bleier, A., Lietz, H., & Strohmaier, M. (2018). Election Campaigning on Social Media: Politicians, Audiences, and the Mediation of Political Communication on Facebook and Twitter. *Political Communication*, 35(1), 50–74. <https://doi.org/10.1080/10584609.2017.1334728>

Stolwijk, S., & Vis, B. (2020). Politicians, the Representativeness Heuristic and Decision-Making Biases. *Political Behavior*, 43(4), 1411–1432. <https://doi.org/10.1007/s11109-020-09594-6>

Tuurnas, S., Stenvall, J., Virtanen, P. J., Pekkola, E., & Kurkela, K. (2019). Towards collaborative development culture in local government organisations. *International Journal of Public Sector Management*, 32(6), 582–599. <https://doi.org/10.1108/ijpsm-05-2018-0119>

Van der Beek, M. (2021, 3 oktober). Hybride werken is een blijvertje na corona: dit heb je nodig om er een succes van te maken. *EenVandaag*. <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/hybride-werken-is-een-blijvertje-na-corona-dit-heb-je-nodig-om-er-een-succes-van-te-maken/>

Van Gestel, N., & Grotenbreg, S. (2021). Collaborative governance and innovation in public services settings. *Policy & Politics*, 49(2), 249–265. <https://doi.org/10.1332/030557321x16123785900606>

Vereniging voor Nederlandse Gemeenten. (2019, april). Model Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019.

Wagemakers, T. (2022, 2 februari). In de Amsterdamse gemeenteraad: zij staan te trappelen. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/02/02/in-de-gemeenteraad-zij-staan-te-trappelen-a4084024>

Walgrave, S., & Dejaeghere, Y. (2016). Surviving Information Overload: How Elite Politicians Select Information. *Governance*, 30(2), 229–244. <https://doi.org/10.1111/gove.12209>

Bijlagen

Codeboom (tabel 3):

Sensitizing concepts	Axiale codes	Selectieve codes
kost meer tijd door bureaucratie, link met de gemeenteraad onvoldoende, coördineren en inwerken wijkraden, feedback vanuit wijkraden verwerken, feedback bewoners algemeen, schaarste aan aandacht, partijwerk, te weinig mandaat, eerste aanspreekpunt burgers, subjectiviteit wijkraden, collaborative governance is positief, collaborative governance is negatief	1. Effecten collaborative governance	Werkdruk
sensatie, aanwakkeren	2. Politieke	

emoties, media stoken tussen partijen, zelf profileren, profileren andere partijen, kranten, social media, bewaker van de samenleving, mediateam, gebrek aan onderzoek, verkeerd framen, select publiek, verkeerd gebruik instrumenten, gevoel van urgentie	overwegingen en invloed media	
meer taken, minder budget, feedback vanuit kanalen verwerken, betere besluitvorming , mindere besluitvorming	3. Decentralisatie	
meer complexiteit, minder complexiteit, dezelfde complexiteit als eerst, meer wensen vanuit burgers, tegensprekende regelgeving, meer wensen vanuit de politiek (inclusief versplintering), de overheid heeft meer taken dan eerst (complexiteit), schaarste aan inhoudelijke kennis, kennis vragen aan experts	4. Complexiteit beleidsproblemen	
werkdruk is hoog, werkdruk is niet hoog, werkdruk is hoger geworden, werkdruk is gelijk gebleven of minder geworden, grote stukkenstroom, grote vergaderdruk, thema's relateren aan achterban, op basis van impact op de stad, scannen stukken	1. Heuristieken	Besluitvaardigheid
huidig gebruik software gemeente, vaste structuur informatie, uitbreiden gebruik software gemeente,	2. Gebruik procedures en selectie	

<p>ondersteuning griffie, fractiemedewerkers en burgerraadsleden, cirkel bekenden, experts, gebruik mediateam, samenwerken met partijen, de stad ingaan voor feedback, grootte partij maakt werk verdelen makkelijker/moeilijker</p>		
<p>actieve houding, public service motivation, “naar eer en geweten” relativeren, compenseren met andere kaders</p>	<p>3. Optimistische mentaliteit</p>	

Interviewvragen

- Hoe bent u raadslid/griffier geworden, en waarom wilde u dit gaan doen?
- Hoe ervaart u de werkdruk binnen de gemeenteraad?
 - Verschilt dit ten opzichte van voorgaande raadsperioden?
 - Waardoor denkt u dat er zoveel werkdruk is/de stukkenstroom zo hoog is?
- Hoe gaat u om met zo veel informatie om tot gezamenlijke besluiten te komen, heeft u een bepaalde werkwijze of strategieën?
- Binnen de Gemeente Rotterdam wordt geëxperimenteerd met wijkraden en andere vormen van beleid maken samen met burgers. Hoe beïnvloedt dit de werkdruk?
 - Hebben dit soort initiatieven volgens u een bevorderend effect op hoe u besluiten neemt of juist niet?
- Er zijn beleidsterreinen die steeds meer decentraal worden bepaald, zoals de overheveling van de jeugdzorg naar de gemeenten. Heeft de toenemende decentralisatie invloed op de werkdruk en stukkenstroom?
 - Hoe beïnvloedt dit het komen tot besluiten als raad?
- Hoe is de aard van de problemen veranderd die besproken worden in de raad, zijn deze complexer geworden?
 - Zo ja, welk effect heeft de toenemende complexiteit op de werkdruk die u ervaart?

-
- Hoe beïnvloedt dit het komen tot besluiten als raad?

 - Naast grotere raadsvergaderingen zijn er ook actualiteitenvergaderingen, waarin onderwerpen in de media worden besproken. Hoe ervaart u de rol van de media en de hiermee samenhangende politieke overwegingen binnen de raad bij uw werkzaamheden als raadslid/griffier?

 - Wat zou u de volgende gemeenteraad willen meegeven op het gebied van besluitvaardigheid, en wat had u anders gedaan?