

accountability institutional development
innovation
citizen engagement
transparency effectiveness
open government
citizen centric services
sustainable development
public sector
inclusiveness e participation efficiency

OPEN OVERHEID

**DE BIJDRAGE VAN OPEN OVERHEID INITIATIEVEN OP DE DEMOCRATISCHE
LEGITIMITEIT**

*Een meervoudige casestudy in de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam naar een Open
Overheid in relatie tot democratische legitimiteit*

Onderwijsinstelling:	Universiteit Utrecht
Master:	Publiek Management
Departement:	Bestuurs- en Organisationswetenschap
Student:	Arnoud van Kooten
Studentnummer:	4113039
Eerste lezer en begeleider:	Dr. Erna Ruijter
Tweede Lezer:	Dr. Lieske van der Torre
Stageplaats:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, beleidsteam Open Overheid
Datum:	Vrijdag 13 Juli 2018
Publieke verdediging:	Donderdag 19 Juli 2018, 16:00.

Voorwoord

Het voorwoord vormt een mooie mogelijkheid om het onderzoek menselijk te maken, een onderdeel waardoor ik dit onderzoek een persoonlijk gezicht kan geven. Dit doe ik dan ook graag.

In 2013 begon ik mijn studententijd met de opleiding Bestuurs- en Organisationswetenschap aan de Universiteit Utrecht op de USBO (Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap). In september 2017 startte ik de master Publiek Management op de USBO. Tijdens mijn studententijd werd meer en meer bevestigd dat ik een goede keuze had gemaakt om bestuurskunde te studeren. Een opleiding waarin je bezig bent met maatschappelijke vraagstukken, waarbij je een positieve impact probeert te maken op de leefomgeving van mensen.

Aan het begin van mijn master bracht ik advies uit voor de gemeente Utrecht over de balans tussen levendigheid en leefbaarheid in de Utrechtse binnenstad. Hierbij maakte ik kennis met open data en inspraak van inwoners, oftewel participatie. Tijdens het oriënteren op een scriptie onderwerp kwam ik de term open data en participatie opnieuw tegen. De mogelijkheid om stage te lopen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in het beleidsteam Open Overheid kwam voorbij. Open data is onderdeel van Open Overheid. Voor mij vormde dit de eerste kennismaking met de Rijksoverheid. Een leerzame en leuke periode waar ik met veel plezier op terugkijk. Vanaf deze plek wil ik Roxana, Jorieke, Joep, Marieke, Paul en Ilse hartelijk bedanken voor jullie meedenken, support, de leuke en leerzame gesprekken en de mogelijkheid om een kijkje in jullie werkzaamheden te nemen. Vanuit de Universiteit Utrecht bedank ik mijn tweede lezer Lieske voor de feedback. In het bijzonder wil ik Erna bedanken voor de toegangsdeur die je vormde om stage te lopen bij BZK en de goede inhoudelijke begeleiding. Een half jaar lang was je altijd bereid om mee te denken en te analyseren om het onderzoek naar een hoger niveau te brengen. Daarnaast was je ook beschikbaar om naast mijn scriptie over zaken mee te denken. Evert Jan, jij bedankt voor je meelesen en feedback!

Met het schrijven van deze scriptie sluit ik mijn studententijd af. Een periode van vijf jaar waarin ik veel heb geleerd, ben ontwikkeld, vrienden heb gemaakt en zelfstandig ben geworden. In het bijzonder wil ik mijn ouders bedanken voor jullie steun en de mogelijkheden die jullie hebben gegeven voor mijn studententijd. Marlinda, jij natuurlijk ook bedankt voor je support! Ik ga verder op zoek naar uitdagingen in het publiek domein. Een veld wat inmiddels mijn passie heeft gekregen en waarin ik verschil wil maken waar dit nodig is.

Arnoud

Inhoudsopgave

Samenvatting	10
1. Inleiding.....	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Open Overheid.....	12
1.3 Probleemstelling	12
1.4 Doel- en vraagstelling	13
1.5 Landelijke context	14
1.6 Wetenschappelijke relevantie	15
1.7 Maatschappelijke relevantie.....	15
1.8 Aanpak en leeswijzer	16
2. Theoretisch kader	17
2.1 Open Overheid.....	17
2.1.1 Transparantie	17
2.1.2 Participatie	18
2.1.3 Samenwerking.....	18
2.1.4 Samenhang drie steunpilaren	19
2.2 Democratische legitimiteit.....	20
2.2.1 Input legitimiteit	20
2.2.2 Throughput legitimiteit.....	21
2.2.3 Output legitimiteit	21
2.2.4 Samenhang drie aspecten van democratische legitimiteit.....	22
2.3 Open Overheid en democratische legitimiteit.....	22
2.3.1 Open Overheid en input legitimiteit	22
2.3.2 Open Overheid en throughput legitimiteit.....	24
2.3.3 Open Overheid en output legitimiteit	25
2.4 Theoretisch model	27
2.4.1 Uitleg model.....	27
2.5 Beantwoording theoretische deelvragen	28
3. Verantwoording onderzoeksmethode.....	30
3.1 Onderzoeksbenadering en -strategie	30
3.2 Onderzoekdesign.....	31

3.2.1 Casusselectie	32
3.3 Methoden van dataverzameling	32
3.3.1 Respondentenselectie.....	33
3.4 Operationalisatie.....	35
3.5 Methoden van data-analyse	37
3.6 Betrouwbaarheid en authenciteit.....	37
3.6.1 Betrouwbaarheid	37
3.6.2 Authenciteit	38
4. Resultaten	39
4.1 Beschrijving casussen.....	39
Gemeente Breda: Breda Begroot en ontmoetingscentrum de Sleutel	39
Gemeente Utrecht: Transparantie initiatieven en buurtbudgetten Lunetten	40
Gemeente Schiedam: visienota Open Schiedam	40
4.2 Transparantie van open overheidsinformatie en open data	41
4.2.1 Transparantie en input legitimiteit	41
4.2.2 Transparantie en throughput legitimiteit	43
4.2.3 Transparantie en output legitimiteit.....	47
4.2.4 Transparantie en democratische legitimiteit.....	50
4.3 Participatie en samenwerking	50
4.3.1 Participatie en samenwerking in relatie tot input legitimiteit.....	51
4.3.2 Participatie en samenwerking in relatie tot throughput legitimiteit.....	55
4.3.3 Participatie en samenwerking in relatie tot output legitimiteit	60
4.4 Schematische weergave bevindingen.....	63
4.5 Beantwoording empirische deelvragen	64
4.5.1 Transparantie en democratische legitimiteit.....	64
4.5.2 Participatie en democratische legitimiteit.....	65
4.5.3 Samenwerking en democratische legitimiteit	66
5. Conclusie en discussie	67
5.1 Beantwoording hoofdvraag	67
5.2 Open Overheid en democratische legitimiteit.....	68
5.1.1 Open Overheid en input legitimiteit	69
5.1.2 Open Overheid en throughput legitimiteit	69
5.1.3 Open Overheid en output legitimiteit	70

5.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke implicaties	71
5.4 Tekortkomingen van het onderzoek.....	73
5.5 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	73
Bibliografie	75
Bijlage 1: Topiclijst bestuurders, ambtenaren, raadsleden	79
Bijlage 2: Topiclijst inwoners.....	81
Bijlage 3: Codeboom	83
Bijlage 4: Transparantie en democratische legitimiteit in de empirie.....	85
Bijlage 5: Participatie en democratische legitimiteit in de empirie	86
Bijlage 6: Samenwerking en democratische legitimiteit in de empirie	87

Samenvatting

Een Open Overheid bestaat uit drie steunpilaren: transparantie, participatie en samenwerking. Binnen deze steunpilaren zijn verschillende initiatieven gaande. Zo zijn er initiatieven van transparantie, waardoor het voor burgers mogelijk is om de overheid te controleren en ter verantwoording te roepen. Bijvoorbeeld de begroting van een gemeente die online beschikbaar is. Initiatieven van participatie en samenwerking zijn gaande door burgers te betrekken in besluitvorming. Bij participatie initiatieven wordt aan burgers gevraagd om hun kennis, ideeën en expertise met de overheid te delen zodat meerdere perspectieven in de besluitvorming meegenomen kunnen worden. Bijvoorbeeld tijdens een inspraakavond van de gemeente voor bewoners. Initiatieven van samenwerking gaan verder dan participatie, burgers worden net als bij participatie betrokken in de besluitvorming, maar er wordt ook samengewerkt om tot nieuwe oplossingen van maatschappelijke vraagstukken te komen. In dit onderzoek gaat het om niet alleen om een Open Overheid, maar om de relatie tussen een Open Overheid en democratische legitimiteit.

Democratische legitimiteit betekent in dit onderzoek dat overheidsbeslissingen legaal en controleerbaar zijn, draagvlak hebben onder burgers en effect hebben op oplossingen voor maatschappelijke problemen. Verondersteld wordt dat Open Overheid initiatieven leiden tot meer draagvlak bij inwoners door ze te betrekken in de besluitvorming. Hierdoor wordt er gekomen tot efficiëntere en effectievere oplossingen van maatschappelijke problemen en is het voor burgers mogelijk om de overheid te controleren. Kortom, dat een Open Overheid bijdraagt aan de democratische legitimiteit. Binnen de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam worden initiatieven van transparantie, participatie en samenwerking uitgevoerd. Daarom is de volgende hoofdvraag onderzocht: *'In hoeverre draagt een Open Overheid bij aan de democratische legitimiteit van de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam?*

Vanuit de theorie is gesteld dat democratische legitimiteit bestaat uit drie aspecten: Input, throughput en output.

1. Input legitimiteit betekent dat burgers input kunnen leveren, dat het openbaar bestuur signalen vanuit de samenleving oppakt.
2. Throughput legitimiteit omvat het proces hoe er tot een besluit wordt gekomen. Hier wordt gekeken of het proces effectief verloopt, informatie wordt gedeeld en wie de verantwoordelijken zijn binnen een proces.
3. Output legitimiteit betekent dat er resultaten worden behaald door het openbaar bestuur en maatschappelijke oplossingen worden gevonden voor de burger.

Duidelijk is gemaakt hoe een Open Overheid invloed heeft op deze drie aspecten van democratische legitimiteit door een theoretisch model op te stellen. Hierin is zichtbaar hoe een Open Overheid bijdraagt aan de democratische legitimiteit. Samengevat zijn vanuit de theorie de volgende assumpties opgesteld. Vanuit deze assumpties is de empirie geanalyseerd en geïnterpreteerd:

1. Open Overheid en input legitimiteit

Transparantie zorgt voor kennis over participatie en samenwerkingsmogelijkheden. Bijvoorbeeld verspreiding van een folder met informatie over inspraakmogelijkheden. Hierdoor kan input worden gegeven. Daarnaast leidt transparantie tot inzicht over huidig beleid, waardoor burgers de overheid feedback kunnen geven over dit beleid. Participatie en samenwerking zorgen voor mogelijkheden voor deze feedback en om meerdere perspectieven van burgers mee te nemen in de besluitvorming.

2. Open Overheid en throughput legitimiteit:

In het proces van transparantie wordt overheidsinformatie en open data gepubliceerd. Hierdoor is controleerbaarheid mogelijk. Binnen het participatie- en samenwerkingsproces is het van belang dat burgers de mogelijkheid hebben om deel te nemen aan participatie- en samenwerkingsinitiatieven.

3. Open Overheid en output legitimiteit:

Transparantie draagt bij aan de output legitimiteit, omdat de afwegingen voor beleid zichtbaar zijn voor burgers. Verondersteld wordt dat dit leidt tot begrip van beslissingen. Daarnaast is door de zichtbaarheid van de effecten van overheidsmaatregelen verantwoording mogelijk. Participatie en samenwerking leidt tot output legitimiteit, omdat dit leidt tot een meer begrip van beslissingen. Ten tweede wordt er gekomen tot efficiëntere en effectievere beslissingen, omdat er meerdere perspectieven mee worden genomen. Binnen samenwerking kan er nog een derde assumptie worden gesteld, dat er daadwerkelijk tot nieuwe oplossingen van problemen wordt gekomen.

In dit onderzoek zijn beleidsstukken geanalyseerd en interviews afgenomen om te onderzoeken in hoeverre bovenstaande assumpties zichtbaar zijn in de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam. Geconcludeerd kan worden dat inwoners beleid van gemeenten kunnen controleren door transparantie. De gemeenten stellen informatie en data beschikbaar. Bijvoorbeeld inzicht in de financiën door de publicatie van de begroting. Het feit dat het mogelijk is de overheid te controleren, is al een bijdrage aan de democratische legitimiteit. Democratische legitimiteit kan verbeterd worden als gepeild wordt aan welke informatie en data behoefte is, zodat burgers niet worden overladen met informatie. Hierdoor kan informatie gericht worden aangeboden en is controleerbaarheid beter mogelijk. Daarnaast zijn er indicatoren dat transparantie bijdraagt aan de efficiëntie en effectiviteit van een overheid. Zo ontstaat er bewustwording binnen gemeenten dat door gebruik van open data tot nieuwe inzichten en oplossingen in beleid kan worden gekomen.

Verder kan geconcludeerd worden dat door middel van participatie en samenwerking meerdere perspectieven mee worden genomen en tot nieuwe inzichten en oplossingen wordt gekomen. Dit vindt voornamelijk plaats als het besluitvorming betreft die de directe leefomgeving van burgers raakt. Door in gesprek te gaan met burgers kunnen problemen van huidig beleid zichtbaar worden. Dit kan simpel zijn, doordat inwoners aangeven waar een bloemenperk geplaatst moet worden. Verdergaand kan dit zijn dat er een oplossing wordt aangedragen van een maatschappelijk probleem. Juist de kennis en expertise van burgers is bruikbaar bij het inzichtelijk maken waar behoefte aan is of door samen op zoek te gaan naar nieuwe oplossingen. Op dit punt is er sprake van efficiëntie en effectiviteit. Hierbij is duidelijke communicatie van een overheid richting burgers belangrijk. Heldere communicatie over de afweging van een besluit leidt tot begrip.

Al met al draagt een Open Overheid bij aan de democratische legitimiteit van de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam. Tegelijkertijd zijn er nog stappen te zetten om de bijdrage van een Open Overheid op de democratische legitimiteit te vergroten. Een voortdurende reflectie en vervolgonderzoek op processen van transparantie, participatie en samenwerking is noodzakelijk. Allereerst door de behoeften van open data en overheidsinformatie in kaart te brengen en het aanbod hierop af te stemmen. Daarnaast door participatie en samenwerking een continue proces te laten zijn wat breed plaats vindt onder burgers. Hierdoor worden meerdere perspectieven en nieuwe oplossingen meegenomen in de beleidsvorming. In dit geval draagt een Open Overheid bij aan de democratische legitimiteit.

1. Inleiding

“Openheid zou toch als basishouding heel vanzelfsprekend moeten zijn”, ex-minister Plasterk, 2017 (Open-Overheid, 2017)

Principieel zijn wij openbaar bestuur. Principieel zijn we van iedereen. Principieel is het dus: ‘open, tenzij’, Digicommissaris Bas Eenhoorn (Open-Overheid, 2015)

1.1 Aanleiding

Bovenstaande uitspraken zijn twee van de vele uitspraken die er zijn gedaan over openheid van de overheid. Openheid wordt gezien als een plicht van de overheid. Tal van initiatieven worden geïnitieerd om overheidsinformatie online beschikbaar te maken, samen te werken met burgers en participatie van burgers mogelijk te maken (BZK, 2013A). De noodzaak en wens van deze openheid komt voort uit maatschappelijke ontwikkelingen. Burgers zijn autonomer geworden en vertrouwen in de overheid is niet meer vanzelfsprekend (BZK, 2013A). Ook zorgen technische ontwikkelingen, zoals online platforms op internet, voor mogelijkheden om deze openheid te bewerkstelligen. Nederland is sinds 2012 lid van het Open Government Partnership (OGP). Het doel van dit internationale initiatief is dat overheden acties ondernemen op het gebied van transparantiebevordering, corruptiebestrijding en het vergroten van burgerparticipatie. Als lid van dit initiatief is Nederland verplicht een actieplan uit te werken en te evalueren. Nederland geeft aan deze eis vorm door een Nationaal Actieplan Open Overheid waarin acties ten behoeve van transparantiebevordering en burgerparticipatie staan beschreven (BZK, 2013B). Daarnaast zijn Openheid en openbaarheid kernwaarden van de democratische rechtsstaat. Openbaarheid dient de controleerbaarheid van bestuur, draagt bij aan het integer handelen van de overheid en aan transparantie richting de burger (BZK, 2013A). Burgers moeten echter ook de kans hebben om invloed uit te oefenen en om de overheid te controleren. Dit is mogelijk door burgers de juiste informatie te verstrekken, burgers te laten participeren en als overheid samen te werken met burgers (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012). Kortom een Open Overheid.

1.2 Open Overheid

Een Open Overheid wordt gekenmerkt door de principes van transparantie, participatie en samenwerking. Transparantie, participatie en samenwerking worden gezien als de drie steunpilaren van een Open Overheid (Ruijter & Huff, 2016). Transparantie houdt in dat de overheid haar informatie over waar de overheid mee bezig is en welke beslissingen er worden gemaakt met burgers deelt. Participatie richt zich op het activeren van burgers om te participeren in beleidsvorming. Participatie betekent dat burgers hun kennis, ideeën en expertise delen met de overheid. Samenwerking vereist partnerschappen en samenwerking tussen alle overheidsniveaus, burgers, non-profit organisaties en het bedrijfsleven (Chun, Shulman, Sandoval en Hovy, 2010, p.2). Open Overheid omvat dus drie verschillende concepten. Al met al wordt met Open Overheid het volgende bedoeld: *“Open Overheid is een multilateraal politiek en sociaal proces, wat met name transparantie, samenwerking en participatie van de overheid omvat. Om aan deze voorwaarden te voldoen moeten burgers en sociale groepen worden geïntegreerd in politieke processen met de hulp van moderne informatie en communicatie technologieën die samen de effectiviteit en efficiency van overheids- en bestuursmaatregelen verbeteren”* (Wirtz & Birkmeyer, 2015). In hoofdstuk twee wordt nader uiteengezet wat een Open Overheid betekent.

1.3 Probleemstelling

Initiatieven rondom Open Overheid zijn op dit moment in opkomst. Van Open Overheid initiatieven wordt verwacht dat ze bijdragen aan efficiëntere en effectievere overheidsbeslissingen (Luna-Reyes &

Ae Chun, 2012; Wirtz & Birkmeyer, 2015; Zhang, Puron-Cid, & Gil-Garcia, 2015). Door middel van transparantie is het voor burgers mogelijk om de overheid verantwoordelijk te houden voor haar acties. Transparantie wordt gezien als een voorwaarde voor participatie en samenwerking, zonder kennis is het immers niet mogelijk voor burgers om hun ideeën, opvattingen en kennis over een bepaald onderwerp te delen waardoor een overheidsbeslissing verbeterd kan worden en de effectiviteit en efficiëntie toeneemt. Door een Open Overheid kan aan burgers een stem worden gegeven en kan gekomen worden tot nieuwe oplossingen voor problemen. Initiatieven van transparantie, participatie en samenwerking moeten echter geen doel op zich worden. Het moet een middel zijn om tot een hogere democratische legitimiteit te komen (Harrison, et al., 2012).

Democratische legitimiteit heeft in dit onderzoek de volgende definitie: *overheidsbeslissingen die gedragen worden door burgers, legaal en controleerbaar zijn en die efficiënt en effectief zijn* (Hendriks, 2006). Democratische legitimiteit omvat volgens Boogers (2012) en Schmidt (2013) drie aspecten: input, output en throughput legitimiteit.

4. Input legitimiteit betekent dat burgers input kunnen leveren, dat het openbaar bestuur signalen vanuit de samenleving oppakt (Boogers, 2012).
5. Throughput legitimiteit omvat het proces hoe er tot een besluit wordt gekomen. Hier wordt gekeken of het proces effectief verloopt, informatie wordt gedeeld en wie de verantwoordelijken zijn binnen een proces (Schmidt, 2013).
6. Output legitimiteit betekent dat er resultaten worden behaald door het openbaar bestuur en maatschappelijke oplossingen worden gevonden voor de burger (Boogers, 2012).

Eenzijds hebben Open Overheid initiatieven de potentie om de transparantie te verhogen omdat informatie beter wordt gedeeld. Hiermee wordt de mogelijkheid tot verantwoording verhoogd en kan zelfs de democratische legitimiteit worden verhoogd. (Zhang, Puron-Cid, & Gil-Garcia, 2015; Pyrozhenko, 2017). Door middel van participatie kunnen burgers hun stem laten horen en binnen samenwerking kan er worden samengewerkt met de overheid. Hierdoor kunnen meerdere perspectieven worden meegenomen, kunnen burgers input geven en kan de efficiëntie en effectiviteit van overheidsbeslissingen worden verhoogd (Ae Chun, Shulman, Sandoval, & Eduard, 2010; Wirtz & Birkmeyer, 2015; Lee & Kwak, 2012). Zowel transparantie, participatie als samenwerking kunnen de input, output en throughput legitimiteit verhogen.

Anderzijds kan Open Overheid de democratische legitimiteit ondermijnen. Een hoge mate van transparantie kan leiden tot een informatieovervloed waardoor de mogelijkheid tot verantwoording afneemt (Pyrozhenko, 2017). Daarnaast kan er sprake zijn van ongelijke toegang tot informatie, participatie en samenwerking en kan overheidsinformatie en overheidsdata verkeerd geïnterpreteerd worden waardoor de democratische legitimiteit af kan nemen. Bijvoorbeeld doordat de media informatie gebruikt om de overheid neer te zetten als een falende of verkwistende overheid (Pyrozhenko, 2017; Zhang, Puron-Cid, & Gil-Garcia, 2015). Ongelijke toegang kan komen door een zogenaamde piramidevorming, waardoor slechts een select deel van de burgers toegang heeft tot informatie of de mogelijkheid heeft tot participatie en samenwerking (Curtin & Meijer, 2006; Grimmelhuijsen & Feeney, 2016; Michels & De Graaf, 2010). Transparantie, participatie en samenwerking zijn echter wel grondbeginselen van een democratische rechtsstaat en daarom noodzakelijk. Overheden zijn verplicht om acties te ondernemen op het gebied van Open Overheid (Wirtz & Birkmeyer, 2015; Curtin & Meijer, 2006).

1.4 Doel- en vraagstelling

Bovenstaande probleemstelling maakt duidelijk dat initiatieven van een Open Overheid de potentie hebben om de democratische legitimiteit te versterken, maar dat door een Open Overheid de

democratische legitimiteit ook ondermijnd kan worden. Dit onderzoek heeft als doel om te onderzoeken in hoeverre een Open Overheid bijdraagt aan de democratische legitimiteit. Dit onderzoek richt zich op lokale overheden. Initiatieven van transparantie, participatie en samenwerking zijn zichtbaar op lokaal niveau, maar het onderzoek naar deze lokale initiatieven is summier (Wirtz & Birkmeyer, 2015; Lee & Kwak, 2012). Als casus zijn de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam geselecteerd. Voor deze selectie is gekozen omdat er binnen deze drie casussen Open Overheid initiatieven zichtbaar zijn. Dit is mede bepaald door oriënterende met het Leer- en Expertisepunt Open Overheid, hierover meer uitleg in hoofdstuk 3. Echter de implementatie en de grootte van de gemeenten verschilt in de casussen. Er worden dus vergelijkbare initiatieven in een wisselende context onderzocht. Utrecht één van de vier grote gemeenten in Nederland en Breda een grote gemeente. Schiedam is een zogenaamde midden gemeente, omdat er minder dan 100.000 burgers wonen (CBS, 2018). De hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek is:

In hoeverre draagt een Open Overheid bij aan de democratische legitimiteit van de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden wordt er onderscheid gemaakt tussen theoretische en empirische deelvragen. De theoretische deelvragen maken duidelijk wat de drie steunpilaren van een Open Overheid inhouden, wat deze drie steunpilaren betekenen in relatie tot democratische legitimiteit en hoe een Open Overheid een bijdrage kan leveren om de democratische legitimiteit te versterken. Door de empirische deelvragen wordt onderzocht hoe transparantie, participatie en samenwerking in relatie tot democratische legitimiteit in de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam tot uiting komt.

De theoretische deelvragen:

1. Wat houdt transparantie in?
2. Wat houdt participatie in?
3. Wat houdt samenwerking in?
4. Wat betekent een Open Overheid voor de democratische legitimiteit?
5. Hoe draagt een Open Overheid bij aan de versterking van de democratische legitimiteit?

Empirische deelvragen:

1. Hoe komt transparantie als element van een Open Overheid in relatie tot democratische legitimiteit tot uiting in de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam?
2. Hoe komt participatie als element van een Open Overheid in relatie tot democratische legitimiteit tot uiting in de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam?
3. Hoe komt samenwerking als element van een Open Overheid in relatie tot democratische legitimiteit tot uiting in de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam?

Voordat uiteengezet wordt wat de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is, wordt de context van een Open Overheid in Nederland geschetst. Door deze context is het duidelijker waarom dit onderzoek zich richt op de lokale overheden.

1.5 Landelijke context

Op de Open Government Partnership (OGP) website is zichtbaar hoever landen zijn met het maken en uitvoeren van actieplannen omtrent Open Overheid. Vanuit de OGP is het van belang dat Nederland

werkt aan een Open Overheid. Op internationaal niveau kan Nederland niet achterblijven om te werken aan een Open Overheid. Juist de landen die niet werken aan een Open Overheid worden geassocieerd met corruptie (BZK, 2013A). Daarnaast is door de Tweede Kamer de 'wet open overheid' aangenomen. Deze ligt op dit moment bij de Eerste Kamer. Deze wet heeft als doel om transparantie van de overheid te bevorderen (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2017). Het beleidsteam Open Overheid binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) houdt zich bezig met de actieplannen Open Overheid. Op dit moment loopt het tweede Actieplan Open Overheid 2016-2018 en er wordt gewerkt het derde actieplan Open Overheid 2018-2020. Het beleidsteam Open Overheid werkt hierbij samen met het Leer- en Expertisepunt Open Overheid (LEOO). Het LEOO werkt in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het LEOO werkt vraaggestuurd en wil publieke organisaties helpen die meer willen weten en doen met het thema Open Overheid. Het LEOO wil kennis, ervaring en verhalen doorgeven en publieke organisaties ondersteunen op het gebied van Open Overheid (Leer- en Expertisepunt Open Overheid, 2018). LEOO en BZK monitoren niet hoever overheden op het gebied van Open Overheid zijn. Wel zijn er op basis van gesprekken die gevoerd zijn voor dit onderzoek met het LEOO en BZK de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam als casus geselecteerd. In hoofdstuk drie wordt nader uitleg gegeven hoe de selectie van de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam die in dit onderzoek onderzocht zijn tot stand is gekomen.

1.6 Wetenschappelijke relevantie

Het concept Open Overheid is relatief nieuw en wordt veel onderzocht. Er zijn op dit moment veel publicaties te vinden over Open Overheid en over de kansen die er liggen in het zijn van een Open Overheid (Ae Chun, Shulman, Sandoval, & Eduard, 2010; Lee & Kwak, 2012; Ae Chun, Shulman, Sandoval, & Eduard, 2010). In dit onderzoek staat de koppeling tussen Open Overheid en democratische legitimiteit centraal, deze koppeling is niet geheel nieuw. Tot nu toe wordt er vaak gefocust op een deel van een Open Overheid, zoals participatie of transparantie in relatie tot democratische legitimiteit (Meijer, 2013; Michels & De Graaf, 2010). Wetenschappelijk is dit onderzoek relevant, omdat de focus in dit onderzoek ligt op alle drie de onderdelen van een Open Overheid in relatie tot democratische legitimiteit. Dit onderzoek wil allereerst een bijdrage leveren door verder te duiden wat een Open Overheid inhoudt. Ten tweede is er in de literatuur voornamelijk aandacht voor Open Overheid op nationaal niveau (Grimmelikhuijsen & Welch, 2012; Lee & Kwak, 2012; Wirtz & Birkmeyer, 2015). Dit onderzoek richt zich op lokaal niveau en vormt zo een bijdrage aan kennis over implementatie en uitvoering van een Open Overheid op lokaal niveau (Grimmelikhuijsen & Feeney, 2016). Ten derde kan er inzicht en kennis gegeven worden hoe deze Open Overheid als een geheel van drie steunpilaren een bijdrage kan leveren aan de democratische legitimiteit. Ten vierde kan dit onderzoek een aanvulling zijn om meer inzicht te geven in wat kansen en uitdagingen zijn van een Open Overheid in relatie tot democratische legitimiteit (Curtin & Meijer, 2006; Piotrowski & van Ryzin, 2007; Pyrozhenko, 2017). Op basis van wetenschappelijke literatuur is een model opgesteld waardoor zichtbaar is hoe een Open Overheid bijdraagt aan de democratische legitimiteit. Hierdoor levert dit onderzoek een aanvulling op de kennis over hoe Open Overheid de democratische legitimiteit versterkt of ondermijnt op lokaal niveau.

1.7 Maatschappelijke relevantie

Door maatschappelijke en technologische ontwikkelingen zijn initiatieven van transparantie, participatie en samenwerking gaande. Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het door lokale overheden gebruikt kan worden als input bij implementatie of evaluatie van Open Overheid initiatieven. Open Overheid initiatieven in de gemeente Schiedam, Breda en Utrecht zijn onderzocht waardoor gemeenten inzicht krijgen in ervaringen en kennis van andere gemeenten. Dit onderzoek kan zo praktisch inzicht

geven wat geleerde lessen zijn bij de implementatie van Open Overheid initiatieven op lokaal niveau. Daarnaast helpt dit onderzoek bij het verder in kaart brengen van uitdagingen en kansen bij initiatieven van Open Overheid. Deze kennis kan zo input vormen voor gemeenten bij het vormgeven van beleid. In hoofdstuk vijf zijn aanbevelingen opgesteld voor de gemeenten. Ook is dit onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor BZK zijn aanbevelingen opgesteld voor het vormgeven van beleid waarbij transparantie, participatie of samenwerking gemeend is.

1.8 Aanpak en leeswijzer

Om de gestelde hoofd- en deelvragen te beantwoorden zijn in hoofdstuk twee de concepten Open Overheid en democratische legitimiteit uitgewerkt waardoor antwoord kan worden gegeven op de theoretische deelvragen. In hoofdstuk drie wordt uitgelegd en verantwoord op welke wijze dit onderzoek tot stand is gekomen en is uitgevoerd. In hoofdstuk vier worden de bevindingen geanalyseerd en gepresenteerd zodat de empirische deelvragen beantwoord kunnen worden. Op basis van de theorie en empirie kan in hoofdstuk vijf, de conclusie, antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. In het laatste hoofdstuk wordt gereflecteerd op dit onderzoek en zijn aanbevelingen opgesteld.

2. Theoretisch kader

Aan de hand van de literatuur is in paragraaf 2.1 uiteengezet wat transparantie, participatie en samenwerking, de drie elementen van een Open Overheid inhouden en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Vervolgens is in paragraaf 2.2 duidelijk gemaakt wat de drie dimensies van democratische legitimiteit betekenen. In paragraaf 2.3 wordt de relatie tussen Open Overheid en democratische legitimiteit uitgewerkt. Deze relatie wordt visueel weergegeven in het theoretisch model in paragraaf 2.4.

2.1 Open Overheid

Sinds 2009 is er veel belangstelling voor de term Open Overheid en verschijnt er wetenschappelijke literatuur over Open Overheid (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Dit komt voort uit het memorandum van president Obama voor 'the heads of Executive Departments and Agencies' (Whitehouse, 2009). Door middel van het memorandum liet Obama zien dat innovaties op het gebied van transparantie en Open Overheid van belang zijn. Daarnaast geeft het memorandum aanbevelingen om een richtlijn te ontwikkelen, waardoor overheden acties moeten implementeren op het gebied van transparantie, participatie en samenwerking. Bijvoorbeeld door informatie over overheidsbeslissingen openbaar te maken en Amerikaanse burgers meer mogelijkheden te geven om te participeren in het maken van beleid. Het idee van een Open Overheid is echter geen compleet nieuw concept en is in de geschiedenis in verschillende contexten gebruikt. Dit kwam voort uit veranderingen in de maatschappij waardoor de overheid moderner moest worden. Een voorbeeld hiervan is e-government in de jaren 90. Dit kwam met name door de opkomst van internet en hoe de overheid hierop moest reageren (Wirtz & Birkmeyer, 2015). De meeste literatuur verschijnt echter sinds 2009. Wirtz en Birkmeyer (2015) vergelijken zes definities van de term Open Overheid. Op basis van deze vergelijking wordt geconcludeerd dat transparantie, participatie en samenwerking drie steunpilaren zijn van Open Overheid. Harrison et al. (2012) benoemt deze drie elementen als de hoeksteen van een Open Overheid. Op basis van vergelijkingen in de literatuur definiëren Wirtz en Birkmeyer (2015) Open Overheid als volgt: *"Open Overheid is een multilateraal politiek en sociaal proces, wat met name transparantie, samenwerking en participatie van de overheid omvat. Om aan deze voorwaarden te voldoen moeten burgers en sociale groepen worden geïntegreerd in politieke processen met de hulp van moderne informatie en communicatietechnologieën die samen de effectiviteit en efficiency van overheids- en bestuursmaatregelen verbeteren."*

De drie kernconcepten van een Open Overheid zijn hieronder nader uiteen gezet om duidelijker te krijgen wat er mee wordt bedoeld. Het is belangrijk te beseffen dat alle drie de elementen samen de Open Overheid vormen en niet op zichzelf staan. Het is zelfs lastig te bepalen welke acties en programma's tellen als transparant, participatie of samenwerking (Harrison, et al., 2012).

2.1.1 Transparantie

Transparantie krijgt in de wetenschappelijke literatuur de meeste aandacht als het gaat om een Open Overheid (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Transparantie kan als volgt gedefinieerd worden: *'de beschikbaarheid van informatie over een actor welke andere actoren in staat stelt om de processen en resultaten van deze actor te monitoren'* (Meijer, 2013). Transparantie binnen een Open Overheid bestaat uit meerdere aspecten. Een fundamenteel aspect van transparantie is dat burgers toegang hebben tot informatie en deze toegang ook tijdig hebben. Meer recent is het doel van transparantie initiatieven om de verantwoording van overheidsinstellingen te vergroten richting de burger. De veronderstelling dat toegang tot informatie een centrale component is binnen overheidstransparantie en daarmee een middel om verantwoording af te leggen wordt bevestigd door Piotrowski & van Ryzin

(2007). Zij stellen dat transparantie een recht van de burger is, omdat de burger betaalt voor de verzameling van overheidsinformatie. Daarnaast is het zonder deze transparantie lastig om gekozen volksvertegenwoordigers en aangestelde overheidsmedewerkers ter verantwoording te roepen (Piotrowski & van Ryzin, 2007). Concluderend stellen Wirtz & Birkmeyer (2015) dat transparantie een basis democratisch ideaal is.

2.1.2 Participatie

Participatie moedigt burgers aan om te participeren in beleidsvorming en om de overheid te voorzien van collectieve kennis, ideeën en expertise. Hierdoor kan de kwaliteit en de effectiviteit van overheidsbeslissingen en de publieke waarde worden vergroot (Ae Chun, Shulman, Sandoval, & Eduard, 2010). Participatie betekent de verbinding tussen burgers en overheid in het vormgeven van beleid. Deze verbinding houdt in dat kennis, ideeën en expertise aan het begin van het proces van de besluitvorming meegenomen worden om zo niet achteraf de opinies te horen over het beleid (O'Reilly, 2010). Participatie is nauw verbonden met onze representatieve democratie. Dit is afkomstig uit het oude Athene, waar burgers participeerden door directe inspraak in besluitvorming (Wirtz en Birkmeyer, 2015). Participatie van burgers is in het algemeen van cruciaal belang voor de ontwikkeling van een democratie. Participatie kan zorgen voor een groter vertrouwen in de overheid en een hogere efficiëntie (Luna-Reyes & Ae Chun, 2012). Transparantie is een voorwaarde van participatie, zonder informatie is het voor burgers problematisch om te participeren. Burgers hebben transparantie nodig om te zien wat er binnen een overheid gaande is en door middel van participatie kunnen burgers een stem geven aan hun opinie (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012; Lee & Kwak, 2012). Het is van belang dat participatie een continue proces is. Dit betekent dat het geen eenmalige acties zijn. Betrokkenheid van burgers zal hierdoor logischer zijn, omdat ze ten alle tijde kunnen participeren. Daarnaast zal dit leiden tot meer acceptatie van participatie, omdat het meer onderdeel wordt van de besluitvorming (Lee & Kwak, 2012). Om dit continue proces te waarborgen zijn regels en coördinatie nodig. O'Reilly (2010) stelt dat er weinig tot geen officiële coördinatie is in lokale en tussen lokale participatie systemen. De overheid is echter oprichter van deze systemen en moet daarom duidelijke regels opstellen hoe het proces van participatie verloopt. Participatie kan zo echt goed vorm krijgen (O'Reilly, 2010).

2.1.3 Samenwerking

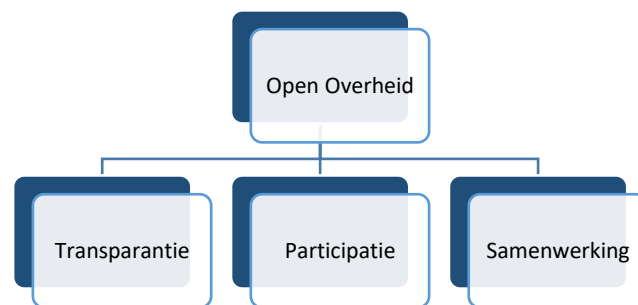
Bij samenwerking is het enerzijds de taak van de overheid om innovatieve tools, systemen en methoden te gebruiken om samen te werken met andere overheidsorganisaties, non-profitorganisaties, het bedrijfsleven en individuen in het bedrijfsleven. Anderzijds betreft samenwerking het samenwerken met burgers om samen te komen tot creatieve en innovatieve oplossingen voor problemen. De overheid kan ook nieuwe manieren gebruiken om deze samenwerking te promoten (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Net als bij participatie wordt transparantie gezien als een belangrijk element om tot samenwerking te komen (Lee & Kwak, 2012). Burgers en andere actoren moeten immers informatie ontvangen over mogelijkheden tot samenwerking. Samenwerking wordt niet direct geassocieerd met democratie (Harrison, et al., 2012). Dit komt omdat samenwerking een vorm van democratische participatie is die verschilt met traditionele participatie. Traditionele participatie vindt vaak buiten de besluitvorming plaats en is gericht op het ontvangen van kennis, ideeën en expertise. Dit is nuttig aangezien zo verschillende perspectieven mee worden genomen. Samenwerking binnen democratische participatie brengt echter mensen met expertise samen met beleidsmakers om oplossingen te creëren welke vervolgens geïmplementeerd worden. Dit is nastrevenswaardig, omdat het kan leiden tot een effectievere oplossing van problemen.

Participatie en samenwerking worden in de literatuur niet altijd gescheiden, omdat de verschillen conceptueel klein zijn. Kenmerken van samenwerking worden dan geschaard onder participatie

(Grimmelikhuijsen & Feeney, 2016). Conceptueel gezien gaat samenwerking verder dan participatie, omdat stakeholders actief worden betrokken in het besluitvormingsproces en samen tot nieuwe oplossingen wordt gekomen en er niet alleen gevraagd wordt om input door middel van kennis, ideeën en expertise wat bij participatie het geval is. Daarnaast blijkt uit het onderzoek van Michels & De Graaf (2010) dat participatie daadwerkelijk verschilt van samenwerking. Burgers werden in de participatie projecten voornamelijk gezien als een bron van informatie en minder een actor om mee samen te werken. Participatie kan plaatsvinden door een simpele interactie, bijvoorbeeld door een uiting van een burger op social media. Samenwerking getuigt meer van een betrokkenheid en kan zelfs co-creatie bewerkstelligen (Lee & Kwak, 2012).

Daarom wordt in dit onderzoek vastgehouden aan de indeling volgens de drie steunpilaren van Open Overheid. Echter is het wel van belang om te beseffen dat participatie en samenwerking nauw met elkaar verbonden kunnen zijn.

In figuur 2.1 wordt visueel weergegeven dat een Open Overheid bestaat uit transparantie, participatie en samenwerking.



Figuur 2.1: Steunpilaren Open Overheid

2.1.4 Samenhang drie steunpilaren

Hierboven zijn de drie pilaren van de Open Overheid gedefinieerd en zijn de voordelen duidelijker geworden. De definitie van Open Overheid veronderstelt dat als transparantie, participatie en samenwerking op de juiste manier wordt toegepast de effectiviteit en efficiëntie van overheidsmaatregelen verhoogd kan worden (Wirtz en Birkmeyer, 2015). Pyrozhenko (2017) geeft aan dat het idee van een Open Overheid steeds complexer wordt. IT zorgt voor digitalisering van overheidsdocumenten en kan zo de openheid en daarmee de transparantie verhogen. Daarnaast moet de overheid nadenken over haar structuur in het zijn van een Open Overheid. Er moet een juiste balans worden gevonden tussen de energie die wordt gestoken in het openbaar maken van overheidsinformatie, burgers laten participeren en samenwerking en daarnaast ook voldoen aan de andere doelen en missie van een overheidsorganisatie. Dit vraagt van een overheid dat er voortdurend afwegingen worden gemaakt, dit kan een Open Overheid complex maken (Pyrozhenko, 2017).

De drie steunpilaren van een Open Overheid zijn nauw met elkaar verweven. Ze kunnen elkaar zowel versterken als ondermijnen (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Meijer, Curtin en Hillebrandt (2012) scharen hierbij samenwerking onder participatie. Transparantie wordt vaak gezien als een voorwaarde voor participatie. Dit is het geval wanneer je als burger bijvoorbeeld daadwerkelijk aan een vergadering deel wilt nemen, hiervoor heb je praktische informatie nodig om aanwezig te zijn. Tegelijkertijd kan participatie ook een voorwaarde zijn om toegang te krijgen tot informatie. Dit is het geval als er bijvoorbeeld documenten worden uitgereikt op een vergadering (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Transparantie kan participatie ook ondermijnen. Participanten kunnen minder geneigd zijn een opinie te delen als deze opinie openbaar wordt gemaakt (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Samenwerking met het bedrijfsleven kan juist conflicteren met transparantie, omdat samenwerking en transparantie een

andere visie hebben op de overheid (Pyrozhenko, 2017). Pyrozhenko (2017) bedoelt hiermee dat het idee van een machtige overheid die transparant moet zijn botst met het idee dat een overheid middelen mist om effectief te zijn en daarom moet samenwerken met andere actoren. Door bovenstaande uiteenzetting is duidelijk wat een Open Overheid inhoudt. De volgende paragraaf maakt duidelijk wat democratische legitimiteit betekent.

2.2 Democratische legitimiteit

De term democratische legitimiteit wordt op verschillende manieren gebruikt. Democratische legitimiteit kan gezien worden als 'het gelijktijdig legaal en gezaghebbend zijn van een machtsconstellatie en de rechtvaardiging ervan' (Zouridis, 2009). Gezag betekent in deze definitie de acceptatie van recht en de rechtsstaat door burgers. Een andere definitie stelt dat een overheidsbesluit ten eerste democratisch gelegitimeerd is als besluiten legaal zijn, dat wil zeggen in overeenstemming met de wet en volgens vastgestelde normen, regels en procedures. Ten tweede is het van belang dat een besluit door de maatschappij erkend wordt als de juiste beslissing (Bekkers & Edwards, 2007). Hoogerwerf & Herweijer (2008) stellen dat beleid legitiem is als het aanvaard wordt door betrokkenen. Betrokken zijn zowel de beleidsvoorbereiders, beleidsuitvoerders als degenen voor wie het beleid bedoeld is: de burgers van een samenleving.

In de drie bovenstaande definities worden overheidsbesluiten als legitiem gezien als deze, naast dat deze tot stand zijn gekomen volgens de wet, gedragen of geaccepteerd worden door burgers. Dit is begrijpelijk, vanuit democratisch oogpunt moet beleid aanvaardbaar zijn voor burgers, of in ieder geval voor de helft van de volksvertegenwoordigers (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Hendriks (2006) stelt dat het democratisch gehalte van bestuur enerzijds legitiem moet zijn. Legitiem is een bestuur als er wordt aangesloten wat als gepast en deugdelijk wordt geacht. Hierbij moet verantwoording en aanvaarding ineen worden gebracht en dat omvat legitimiteit. Bestuurders moeten immers controleerbaar zijn en verantwoording afleggen over hun handelen. Anderzijds moet er ook sprake zijn van effectiviteit. Er moet gepresteerd worden, zaken moeten voor elkaar worden gekregen. Hierdoor kunnen overheidsbesluiten aanvaard worden. Effectiviteit en legitimiteit worden gesteld als voorwaarden van een vitale democratie (Hendriks, 2006).

In dit onderzoek worden de verschillende bovenstaande definities in acht genomen en aangesloten bij de definitie van Hendriks (2006) van democratische legitimiteit. Dit onderzoek definieert democratische legitimiteit als volgt: *overheidsbeslissingen die gedragen worden door burgers, legaal en controleerbaar zijn en die efficiënt en effectief zijn.*

Effectiviteit wordt bewust opgenomen in de definitie om aan te sluiten bij de definitie van Open Overheid. Namelijk dat burgers geïntegreerd worden in politieke processen met behulp van informatie en communicatie technologieën om zo de efficiëntie en effectiviteit van overheidsbeslissingen en maatregelen te verbeteren (Wirtz & Birkmeyer, 2015). De definitie van democratische legitimiteit is een complex begrip met veel facetten, zoals legaliteit, controleerbaarheid, effectiviteit, efficiëntie en draagvlak. Als er in de politieke wetenschappen wordt gesproken over democratische legitimiteit wordt er onderscheid gemaakt tussen drie dimensies van legitimiteit: input, output en throughput legitimiteit (Haus, 2014).

2.2.1 Input legitimiteit

Het eerste aspect: input legitimiteit, gaat erom of het openbaar bestuur signalen vanuit de samenleving oppakt. Een signaal kan een klacht zijn over een beleidsmaatregel. Om signalen op te pakken is het van belang dat het bestuur hier toegankelijk en open voor is. Hiervoor moet het bestuur representatief zijn

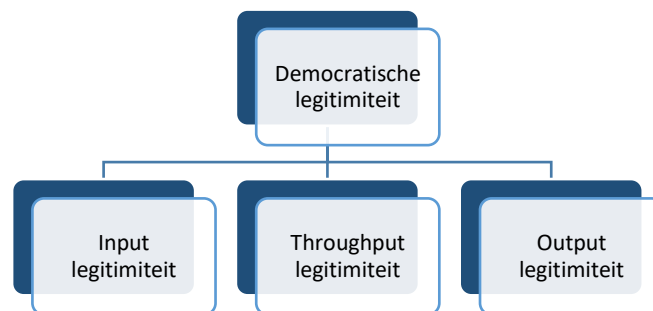
en moeten burgers kunnen participeren in het bestuur (Boogers, 2012). Deze dimensie van democratische legitimiteit is terug te voeren op de beroemde uitspraak van Abraham Lincoln: *“Government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth.”* Een democratie vereist een overheid *door* het volk, waarbij er sprake is van politieke participatie. Tegelijkertijd is een democratie volgens Abraham Lincoln ook een overheid *van* het volk door middel van volksvertegenwoordiging en functioneert een overheid *voor* het volk door maatschappelijke problemen op te lossen (Schmidt, 2013). Input legitimiteit is afhankelijk van burgers die hun wensen en eisen bekend maken (Schmidt, 2013). Hierdoor kan het openbaar bestuur signalen vanuit de samenleving oppakken wat een besluit democratisch legitiem kan maken.

2.2.2 Throughput legitimiteit

Het tweede aspect: throughput legitimiteit, heeft betrekking op processen van overheidsbesluiten. Hoe verlopen de processen van het openbaar bestuur om tot een besluit te komen en wordt er gehandeld volgens de beginselen van behoorlijk bestuur. Throughput legitimiteit omvat de vele processen om tot beleid te komen. In deze processen gaat het binnen de throughput legitimiteit om onder andere de effectiviteit, verantwoordelijkheid van betrokken actoren en transparantie van informatie in het proces van de totstandkoming van besluiten en regelgeving (Schmidt, 2013). De dimensie throughput legitimiteit wordt niet altijd meegenomen in het concept democratische legitimiteit. Soms wordt dit beperkt tot input en output legitimiteit. In dit onderzoek wordt de dimensie throughput wel meegenomen, omdat het proces van besluitvorming echt een ander mechanisme is van democratische legitimiteit dan bijvoorbeeld signalen uit de samenleving oppakken: input legitimiteit. (Schmidt, 2013).

2.2.3 Output legitimiteit

Output legitimiteit houdt zich bezig met de vraag of het openbaar bestuur resultaten haalt door middel van overheidsbesluiten en hiermee bijdraagt aan maatschappelijke oplossingen (Boogers, 2012). Een resultaat kan bijvoorbeeld zijn dat door middel van een participatieproject in een wijk samen met bewoners bloemen worden geplant of bepaald wordt dat extra parkeerplaatsen gerealiseerd worden, waardoor burgers prettiger wonen in een wijk. De output van de overheidsbesluiten moet voor de mensen zijn (Schmidt, 2013). Abraham Lincoln benoemt dat democratie een regering *door* en *van* het volk vereist en als derde aspect: *voor* het volk. Binnen de output legitimiteit gaat het om dit derde aspect. Dit betekent dat beslissingen daadwerkelijk resultaat hebben. Output legitimiteit vereist dat het openbaar bestuur efficiënt en effectief werkt en weerklink vindt bij de identiteit en waarden van burgers (Schmidt, 2013). Output legitimiteit is te bewerkstelligen door effectiviteit. Er moet gemeten worden in hoeverre een probleem wordt opgelost en of er resultaten worden behaald. In figuur 2.2 is visueel zichtbaar welke elementen democratische legitimiteit omvat.



Figuur 3.2: Elementen democratische legitimiteit

2.2.4 Samenhang drie aspecten van democratische legitimiteit

Alle drie de dimensies van democratische legitimiteit refereren aan een ander aspect van het politieke systeem (Haus, 2014). De drie dimensies van legitimiteit zijn net als de drie steunpilaren van een Open Overheid in samenhang met elkaar. Overheidsbesluiten moeten bijvoorbeeld goed worden uitgevoerd, wat betrekking heeft op het proces wat valt onder throughput legitimiteit. Deze goede uitvoering kan echter ook betrekking hebben op de input legitimiteit, dat beschikbare kennis die geleverd is als input gebruikt wordt om goed geïnformeerde beslissingen te ontwikkelen (Haus, 2014). Het is van belang om te beseffen dat er conceptueel geen consensus is over wat precies bij welke dimensie behoort. Inclusieve beslissingen worden bijvoorbeeld verschillend onder zowel throughput als input legitimiteit geschaard. Dit kan bijvoorbeeld toe te schrijven zijn aan input legitimiteit omdat verschillende opinies in de samenleving goed gesignaleerd zijn. Het kan ook toegeschreven worden aan throughput legitimiteit omdat er sprake was van een goed proces waarbij voldoende burgers zijn betrokken. Haus (2014) stelt dat juist het onderscheiden van drie dimensies van democratische legitimiteit en de samenhang hiertussen aantoont dat het verkrijgen van legitimiteit complex en uitdagend is.

2.3 Open Overheid en democratische legitimiteit

Open Overheid initiatieven hebben de potentie om democratische legitimiteit te verhogen (Pyrozhenko, 2017; Zhang, Puron-Cid, & Gil-Garcia, 2015). Transparantie, participatie en samenwerking moeten geen doel op zich worden, maar een middel zijn om de democratische legitimiteit te verhogen (Harrison, et al., 2012). Dit is noodzakelijk omdat het problematisch is om te claimen dat een Open Overheid per definitie een grotere democratische legitimiteit heeft dan een traditionele overheid. Een Open Overheid kan namelijk ook conflicteren met democratische legitimiteit (Lee & Kwak, 2012). Zo kan een Open Overheid leiden tot verantwoordingsproblemen door bijvoorbeeld een informatieovervloed (Pyrozhenko, 2017). Burgers ontvangen zoveel informatie dat verantwoording van deze data problematisch wordt. Harrison et al. (2012) wijst op het gevaar van snelle operationalisering van transparantie, participatie en samenwerking. Dit kan verkeerd geïnterpreteerd worden, waardoor de focus ligt op de uitvoering van Open Overheid initiatieven, zonder een referentie aan een publieke waarde, waardoor dit weinig voorstelt. Zhang, Puron-Cid, & Gil-Garcia (2015) benoemen ook onbedoelde negatieve gevolgen van Open Overheid, zoals verlies van privacy, informatieovervloed, ongelijke toegang tot informatie en misinterpretatie van publieke informatie. In deze paragraaf wordt duidelijk hoe deze onbedoelde gevolgen van een Open Overheid tot uiting kunnen komen in de verschillende elementen van democratische legitimiteit.

Transparantie, participatie en samenwerking zijn echter wel kernelementen van democratische instellingen en bovenstaande negatieve gevolgen moeten daarom vermeden worden (Curtin & Meijer, 2006; Wirtz & Birkmeyer, 2015). In deze paragraaf wordt op basis van de literatuur duidelijk gemaakt hoe de drie aspecten van een Open Overheid: transparantie, participatie en samenwerking een bijdrage leveren aan de democratische legitimiteit. Aan het eind van elke subparagraaf zijn theoretische assumpties opgesteld die betrekking hebben op de hoofdvraag: in hoeverre de verschillende elementen van een Open Overheid bijdragen aan de verschillende dimensies van democratische legitimiteit. Deze assumpties zijn aan het eind van dit hoofdstuk visueel samengebracht in een model.

2.3.1 Open Overheid en input legitimiteit

Transparantie kan zorgen voor input door burgers. Overheidsdata kan inzicht geven waar de overheid mee bezig is en zo burgers bewust maken dat zij inzicht en input kunnen geven hoe overheidsprestaties verbeterd kunnen worden (Lee & Kwak, 2012). Transparantie kan aan de andere kant ook knelpunten van huidig beleid zichtbaar maken waardoor burgers deze knelpunten aan de kaak kunnen stellen

(Engelen & Sie Dhian Ho, 2004). Burgers hebben kennis nodig over participatie- en samenwerkingsmogelijkheden (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Deze kennis is mogelijk door transparantie. Hierin wordt duidelijk dat transparantie een voorwaarde is van participatie en samenwerking.

Haus (2014) omschrijft dat input legitimiteit mogelijk is door participatie. Hiermee bedoelt Haus (2014) dat het voor burgers mogelijk moet zijn hun perspectief op een probleem te laten horen. Met deze participatie kan een beleidsvoorstel ook beïnvloed worden. Burgers kunnen door middel van participatie de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen (Curtin & Meijer, 2006). Input kan zowel instemmend als afwijkend zijn van het voorgestelde beleid. Instemming kan tot uiting komen door middel van constructieve steun (Schmidt, 2013). De stelling dat input legitimiteit mogelijk is door participatie is terug te voeren op de schrijver en filosoof Rousseau die stelde dat participatie van burgers van vitaal belang is voor het functioneren van een staat (Michels & De Graaf, 2010). Michels & de Graaf (2010) stellen dat door participatie beslissingen breder worden gedragen, omdat burgers betrokken zijn geweest bij de besluitvorming. Daarnaast worden meerdere bronnen van informatie, perspectieven en mogelijke oplossingen meegenomen waardoor de kwaliteit van beslissingen verhoogd wordt. Michels en De Graaf (2010) concluderen dat participatie zorgt voor een groter verantwoordelijkheidsgevoel, maatschappelijke betrokkenheid en een grotere legitimiteit van beslissingen. Participatie is zowel online als offline mogelijk (Noveck, 2010). Bijvoorbeeld als een brug gerepareerd moet worden kan een lobbygroep hier aandacht voor vragen. Dit is offline mogelijk door het organiseren van een debatavond, waardoor er een verslag in de krant komt welke de beslissing kan beïnvloeden. Dit is echter ook online mogelijk, doordat er op het internet via Facebook of Twitter een online discussie gaande is (Noveck, 2010). Als er nieuwe oplossingen worden aangedragen voor bijvoorbeeld de reparatie van de brug, dan is er sprake van samenwerking. Samenwerking hangt nauw samen met participatie. Namelijk ten eerste dat door middel van zowel participatie als samenwerking een stem aan burgers gegeven wordt en ten tweede dat meerdere perspectieven worden meegenomen. Samenwerking gaat echter verder dan participatie, er worden niet alleen perspectieven meegenomen maar ook samengewerkt om tot nieuwe oplossingen te komen (Lee & Kwak, 2012).

Open Overheid kan input legitimiteit echter ook ondermijnen. Curtin en Meijer (2006) bekritisieren dat transparantie altijd leidt tot een verhoogde input legitimiteit. Input legitimiteit wordt door middel van transparantie niet altijd verhoogt, omdat er sprake is van piramidevorming en informatieovervloed. Met piramide vorming wordt bedoeld dat slechts een klein deel van de burgers goede toegang heeft tot informatie en mogelijkheid tot participatie (Curtin & Meijer, 2006). Grimmelikhuijsen & Feeney (2016) en Michels & De Graaf (2010) tonen aan dat actieve participanten niet altijd een representatief beeld zijn van de bevolking. Michels & De Graaf (2010) hebben twee participatieprojecten in twee Nederlandse gemeenten onderzocht. Hieruit bleek dat voornamelijk blanke, hoogopgeleide, vijftigjarige mannen participeren. Dit bevestigt het beeld dat niet alle groepen van de Nederlandse samenleving participeren. Echter, ligt hierin juist de kans voor een Open Overheid. Een Open Overheid moet het proces van transparantie en participatie vergroten en verbeteren waardoor de democratische legitimiteit verhoogt wordt. Dit proces heeft betrekking op de throughput legitimiteit, wat in de volgende sub-paragraaf naar voren komt.

Op basis van bovenstaande informatie kunnen twee assumpties opgesteld worden waarin verondersteld wordt dat transparantie kan zorgen voor input legitimiteit. Ten eerste dat transparantie kan zorgen voor '*public awareness*' waardoor burgers input leveren. Ten tweede kan door middel van transparantie inzicht worden gegeven aan burgers over huidig beleid en beslissingen wat kan zorgen voor input door middel van feedback over huidige beslissingen en beleid.

Ook kunnen er twee assumpties opgesteld worden waarin duidelijk wordt hoe participatie invloed heeft op input legitimiteit. Allereerst kan participatie ervoor zorgen dat er aan burgers 'een stem' wordt gegeven om input te leveren. Deze stem kan zowel instemmend als afwijkend zijn van huidig overheidsbeleid. Ten tweede kan door middel van participatie meerdere perspectieven op overheidsbeleid en beslissingen meegenomen worden. Dit kan zorgen voor een bredere input en dat beslissingen breder worden gedragen. Deze twee assumpties van participatie gelden ook bij samenwerking. Echter kan de assumptie met betrekking tot samenwerking worden uitgebreid, er wordt namelijk samengewerkt om te komen tot nieuwe oplossingen voor problemen. De assumptie wordt hier dat er niet alleen nieuwe perspectieven meegenomen worden, maar ook nieuwe oplossingen voor problemen.

2.3.2 Open Overheid en throughput legitimiteit

Throughput legitimiteit is onder andere mogelijk door transparantie. Het is relevant dat de omgeving begrijpt hoe het proces van het maken van beslissingen eruitziet en wie voor deze beslissingen verantwoordelijk zijn. Zo kan de beslissende actor verantwoordelijk worden gehouden en kunnen alternatieven die zijn langsgekomen in de besluitvorming worden begrepen (Haus, 2014). Inzicht in dit proces kan door het openbaar maken van informatie. Kritiek op overheidstransparantie is er, omdat het niet openbaar maken van informatie soms noodzakelijk voor de nationale veiligheid, politie of persoonlijke privacy. Ook kosten transparantie initiatieven geld (Piotrowski & van Ryzin, 2007). Echter bevestigen Zhang, Puron-Cid en Garcia (2015) dat initiatieven om overheidsinformatie openbaar te maken de potentie hebben om publieke waarde te genereren door middel van een verbeterde service, transparantie en verantwoordelijkheid. Lee & Kwak (2012) benadrukken dat de kwaliteit van overheidsdata van groot belang is. Als overheidsdata burgers misleidt of verkeerd informeert over het werk en prestaties van de overheid, is het lastig om deze informatie terug te halen zonder schade voor een overheidsinstelling of het publieke vertrouwen in deze instelling (Lee & Kwak, 2012). Meijer, Curtin & Hillebrandt (2012) stellen dat volledigheid van overheidsinformatie van belang is, omdat democratische legitimiteit verminderd kan worden door alleen verhalen van een falende, verkwistende en corrupte overheid te publiceren. Daarom is het binnen transparantie van belang dat het proces van openbaar maken voldoet aan bepaalde voorwaarden. Als overheidsdata openbaar wordt gemaakt, is het van belang dat dit compleet, begrijpelijk en op tijd gebeurt. Deze compleetheit betekent dat overwegingen om tot een bepaald besluit te komen en waarom niet tot een ander besluit ook openbaar worden gemaakt, dat zowel positieve als negatieve aspecten van beleid openbaar worden gemaakt (Grimmelikhuijsen, 2012). Op deze manier kan transparantie bijdragen aan de throughput legitimiteit.

Participatie en samenwerking zijn ook onderdeel van throughput legitimiteit. Het gaat hierbij om het proces van participatie en samenwerking. Hebben burgers daadwerkelijk de mogelijkheid om invloed uit te oefenen, informatie te delen en mee te denken over oplossingen. Het is binnen een Open Overheid immers van belang dat burgers geïntegreerd worden in besluitvormingsprocessen (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Deze integratie is mogelijk door een goed participatie en samenwerkingsproces. Een goed proces betekent niet dat het van belang is dat burgers in elk participatie of samenwerkingsinitiatief plaats nemen. Elk project heeft eigen expertise nodig en de ene persoon wil graag betrokken worden in discussies over de gezondheidszorg en iemand anders over het energiebeleid. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat iemand persoonlijk betrokken is in die sector vanwege beroep (Noveck, 2010). Juist het vermogen om te selecteren in projecten maakt participatie en samenwerking gelijk, omdat elke burger een selectie moet maken (Noveck, 2010). Daarnaast is het design van een participatie of samenwerkingsproject van belang. Een overheid kan bijvoorbeeld samenwerken met online lobbyisten die hun eigen financiële belangen nastreven. Het is een uitdaging om dit te voorkomen en het proces zo vorm te geven dat zowel participatie als samenwerkingsprocessen erop gericht zijn om niet alleen de

gevestigde orde of lobbyisten te betrekken, die gericht zijn op eigen belang (Noveck, 2010). Burgers zelf laten evalueren over deze processen van participatie en samenwerking helpt om deze risico's te voorkomen (Noveck, 2010).

Problematisch kunnen de hoge kosten zijn die optreden bij participatie. Ook kunnen beslissingen die gemaakt worden op basis van participatie zeer tijdrovend zijn (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Het is van belang dat een overheid balanceert tussen enerzijds de controle houden over het proces en anderzijds ruimte laten voor autonomie in het participatieproces. Als de overheid teveel de controle vasthoudt kan dit leiden tot verminderde participatie (Lee & Kwak, 2012). Echter zijn er ook voorbeelden waarbij de burger de functie van de overheid over lijkt te nemen wat niet per definitie problematisch lijkt te zijn. Hierbij valt te denken aan een project zoals fixmystreet.com. Op deze website kunnen burgers bijvoorbeeld zelf gaten in de weg, kapotte verlichting en graffiti overlast melden. Als burgers deze kennis niet zouden delen, dan zou er gewacht moeten worden totdat een overheidsinspecteur dit signaleert. Dit zou dan ten koste gaan van de efficiëntie en effectiviteit.

Binnen samenwerking is de vraag wie er verantwoordelijk is belangrijk. Zijn dit de burgers of de overheid. Samenwerking kan door burgers gebeuren op ad-hoc basis, waardoor burgers niet van het begin tot het eind van een project betrokken zijn in de samenwerking en verantwoording hierdoor lastiger is. De burgers hebben immers niet het hele proces doorlopen en zijn niet voor alle gemaakte keuzes verantwoordelijk. Ook kan coördinatie binnen samenwerking problematisch zijn als een groot aantal actoren erbij betrokken is. De uitdaging voor de overheid is om de processen van samenwerking goed te coördineren en de verantwoordelijkheid in het oog te houden (Lee & Kwak, 2012). Tegelijkertijd is het aan de ene kant van belang dat de overheid bereid is om de macht die zij heeft te delen of een stukje af te staan aan burgers. Burgers moeten aan de andere kant de verantwoording willen dragen voor overheidstaken als er sprake is van samenwerking (Fung & Weil, 2010). Al met al wordt duidelijk dat het proces een belangrijke factor is in het genereren van democratische legitimiteit.

Opnieuw kunnen er twee assumpties worden opgesteld waarin verondersteld wordt dat transparantie, participatie en samenwerking een bijdrage leveren aan de throughput legitimiteit. Als eerste kan transparantie ervoor zorgen dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe het proces van informatiedeling eruit ziet. Ten tweede is door middel van informatiedeling verantwoording over het proces van besluitvorming mogelijk.

De assumptie bij participatie is dat door een Open Overheid burgers de kans hebben om te participeren in het besluitvormingsproces. Dit kan zo een middel zijn in het proces om tot een besluit te komen (Schmidt, 2013). Samenwerking kan ervoor zorgen dat burgers daadwerkelijk de kans hebben om mee te denken over nieuwe oplossingen voor overheidsbeslissingen.

2.3.3 Open Overheid en output legitimiteit

Transparantie kan bijdragen aan output legitimiteit. Burgers kunnen door middel van transparantie de uitkomsten van beleid beter beoordelen omdat er informatie beschikbaar is (Curtin & Meijer, 2006). Burgers hebben daarnaast inzicht in informatie wat ervoor kan zorgen dat politici zich meer verantwoordelijk voelen voor de uitkomsten van beleid en maatschappelijke oplossingen, wat de output kan verhogen. Als kritiek hierop wordt soms verondersteld dat transparantie door de verhoogde verantwoording leidt tot strakkere regelnavolging, wat ten koste gaat van de effectiviteit en efficiëntie. Echter kan door middel van transparantie de overheid juist voor dit gedrag verantwoordelijk worden gehouden wat corruptie kan voorkomen (Lee & Kwak, 2012). Fung en Weil (2010) stellen dat transparantie momenteel voornamelijk gefocust is op verantwoording om zo bijvoorbeeld corruptie te voorkomen. Er wordt minder aandacht gegeven aan behaalde resultaten van de overheid. Dit is problematisch, omdat burgers op deze manier misschien de helft zien van overheidsprestaties wat kan

leiden tot een vertekend beeld. Dit is te vergelijken met een rapport van school waarbij alleen gerapporteerd wordt wanneer een leerling een cursus niet haalt, in plaats van rapporteren welke cursussen een leerling wel heeft behaald (Fung & Weil, 2010). Juist het behalen van resultaten door de overheid is van belang binnen democratische output legitimiteit (Boogers, 2012). De focus van transparantie initiatieven op verantwoording en minder op de resultaten is zichtbaar door websites waardoor het mogelijk is publiek geld te volgen. Een Nederlands voorbeeld is 'hetgeldvanbreda.nl'. Op deze website zijn de uitgaven en de begroting van de gemeente Breda zichtbaar. Hierbij ligt de focus op kosten. De kosten zijn zichtbaar, maar wat er bereikt wordt met dit geld is niet zichtbaar. Bijvoorbeeld hoever een project is of welke publieke waarde dit geld teweegbrengt. Hierdoor kunnen burgers een verkeerd beeld krijgen van de overheid (Fung & Weil, 2010; Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Een voorbeeld van Amazon kan dit verduidelijken. Als klanten van Amazon alleen problemen kunnen melden van een gekocht boek en die gegevens worden openbaar gemaakt, dan schetst dit het beeld dat Amazon slechte boeken aflevert. Terwijl er in de meeste gevallen misschien helemaal geen problemen zijn. Transparantie moet hierom echter niet ingeperkt worden, maar juist worden uitgebreid om deze ondermijnende effecten op de democratische legitimiteit te voorkomen. Deze uitbreiding houdt in dat transparantie zich niet alleen focust op verantwoording, maar ook op resultaten van de activiteiten van de overheid (Fung & Weil, 2010).

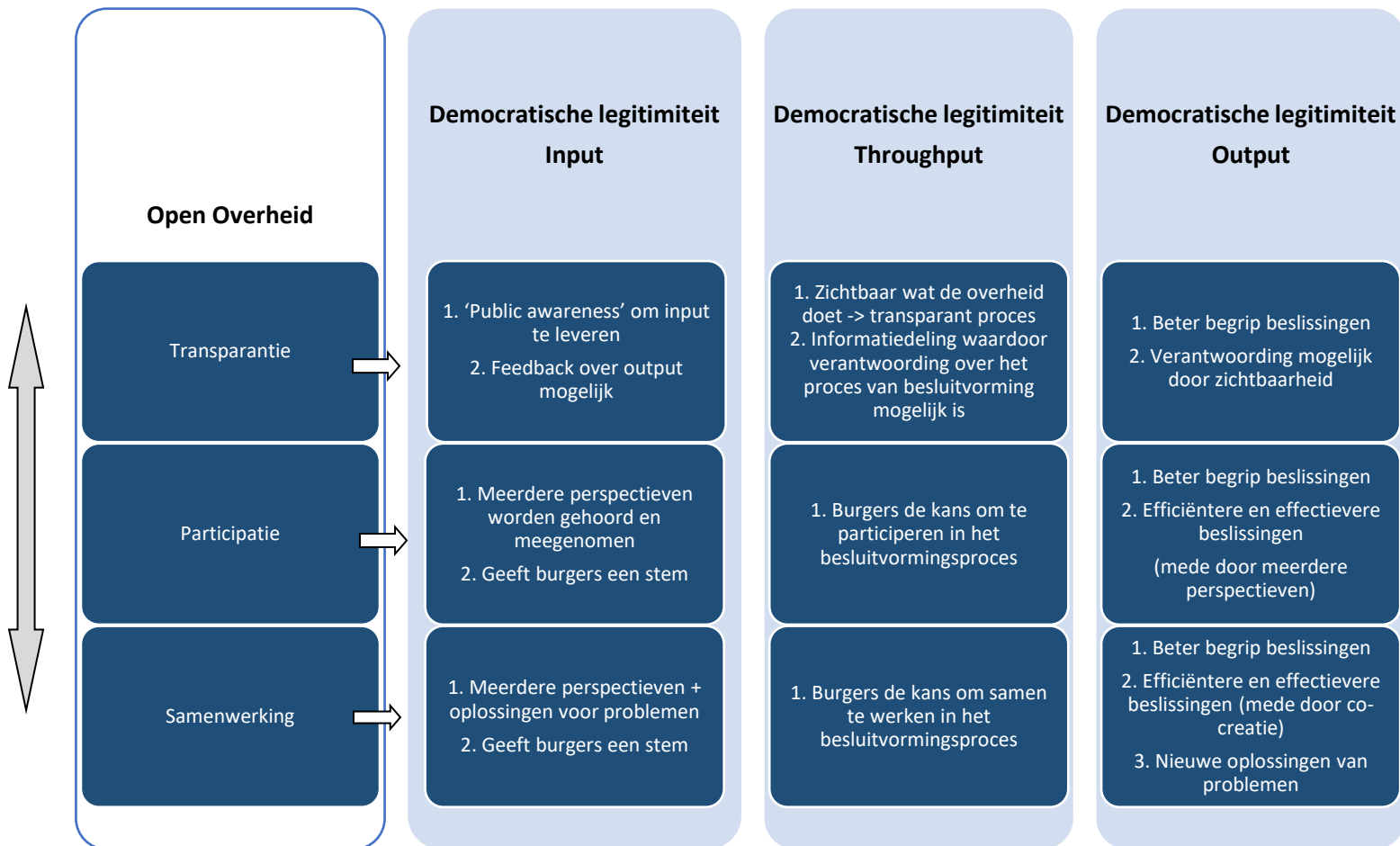
Ook blijkt dat op lokaal niveau initiatieven van transparantie in financiën niet altijd een middel zijn om verantwoording af te leggen, maar juist gebruikt worden om een relatie aan te gaan met burgers en burgers te laten participeren door middel van inspraak (José, Santiago, Francisco, & Aurora, 2012). Overheidsbesluiten kunnen door middel van participatie en samenwerking efficiënter en effectiever zijn en meer weerklank vinden bij burgers. Hierdoor kan de output worden verhoogd. Deze weerklank kan voortkomen doordat de visie van burgers mee wordt genomen waardoor een besluit beter aansluit bij de waarden van burgers (Ae Chun, Shulman, Sandoval, & Eduard, 2010; Wirtz & Birkmeyer, 2015). Door middel van participatie en samenwerking worden meerdere perspectieven meegenomen wat bij kan dragen aan de effectiviteit en hebben burgers de mogelijkheid om hun visie kenbaar te maken waardoor een besluit beter aan kan sluiten bij de waarden van burgers. (Ae Chun, Shulman, Sandoval, & Eduard, 2010; Wirtz & Birkmeyer, 2015).

Al met al vloeien hier de assumpties uit voort dat transparantie een bijdrage kan leveren aan de output legitimiteit door ten eerste voor beter begrip van beslissingen te zorgen. Ten tweede is verantwoording mogelijk door de zichtbaarheid van de effecten van overheidsmaatregelen.

De assumpties die gesteld kunnen worden met betrekking tot participatie en samenwerking is dat de output legitimiteit verhoogd kan worden door ten eerste een beter begrip van beslissingen en ten tweede te zorgen voor efficiëntere en effectievere beslissingen, omdat er meerdere perspectieven mee worden genomen. Binnen samenwerking kan er nog een derde assumptie worden gesteld, dat er daadwerkelijk tot nieuwe oplossingen van problemen wordt gekomen wat een bijdrage kan leveren aan de output legitimiteit.

2.4 Theoretisch model

De elementen van een Open Overheid en de dimensies van democratische legitimiteit zijn in onderstaand figuur 2.3 schematisch weergegeven. De assumpties die in de voorgaande paragrafen zijn opgesteld worden in dit model samengevoegd. Het model vormt een overzicht om te toetsen in hoeverre een Open Overheid bijdraagt aan de democratische legitimiteit. In de praktijk kan dit model gebruikt worden om indicatoren te herkennen waaruit blijkt in hoeverre een Open Overheid bijdraagt aan de democratische legitimiteit.



Figuur 2.6: Theoretisch model Open Overheid en democratische legitimiteit

2.4.1 Uitleg model

De pijl aan de linkerkant in figuur 2.3 laat zien dat transparantie mogelijkheden biedt voor participatie en samenwerking. Burgers hebben bijvoorbeeld informatie nodig om te participeren en samen te werken. Tegelijkertijd kan participatie en samenwerking voor transparantie zorgen, omdat burgers informatie ontvangen op participatie- of samenwerkingsbijeenkomsten (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Daarnaast wordt het model van links naar rechts gelezen. Hierdoor is zichtbaar hoe transparantie bijvoorbeeld invloed kan hebben op de input, throughput en output legitimiteit. Dezelfde manier van lezen geldt ook bij participatie en samenwerking.

2.5 Beantwoording theoretische deelvragen

In de inleiding zijn vijf theoretische deelvragen opgesteld. Deze zijn hieronder in achtereenvolgende volgorde beantwoord.

1. *Wat houdt transparantie in?*

Transparantie betekent dat burgers tijdige toegang hebben tot informatie over de overheid. Deze toegang kan gegeven worden door publicatie van bepaalde acties of programma's van een overheid (Harrison, et al., 2012). Door middel van toegang tot informatie kunnen de processen en resultaten van de overheid gemonitord worden en kan transparantie een middel zijn waardoor verantwoording wordt afgelegd (Piotrowski & van Ryzin, 2007; Meijer, 2013). Daarnaast is transparantie een voorwaarde om participatie en samenwerking mogelijk te maken.

2. *Wat houdt participatie in?*

Door middel van participatie worden burgers en de overheid verbonden in het vormgeven van beleid. Burgers participeren wanneer zij hun kennis, ideeën en expertise met de overheid delen. Participatie is zo een middel om een stem aan de opinie van burgers te geven (Lee & Kwak, 2012; Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). De overheid kan deze opinies vervolgens meenemen in het vormgeven van beleid.

3. *Wat houdt samenwerking in?*

Samenwerking gaat verder dan participatie. Door middel van samenwerking worden burgers en overheid, net als bij participatie, verbonden in het vormgeven van beleid. Binnen samenwerking wordt niet alleen een stem aan opinies van burgers gegeven door middel van het delen van kennis, ideeën en expertise. Deze opinies worden gebruikt om samen oplossingen te creëren welke vervolgens geïmplementeerd worden (Harrison, et al., 2012; Wirtz & Birkmeyer, 2015).

4. *Wat betekent een Open Overheid voor de democratische legitimiteit?*

Democratische legitimiteit bestaat uit drie elementen: Input, throughput en output. Input betekent dat de overheid signalen vanuit de samenleving oppakt. Throughput omvat de processen om tot beleid te komen. Output of een overheid door overheidsbesluiten resultaat behaalt die bijdragen aan maatschappelijke oplossingen (Boogers, 2012). Binnen een Open Overheid betekent dit dat een overheid transparant is, waardoor burgers door middel van participatie en samenwerking signalen van input kunnen verstrekken aan de overheid (Lee & Kwak, 2012). Binnen de throughput legitimiteit is het proces van transparantie, participatie en samenwerking van belang, een goed proces zorgt voor mogelijkheden om input of output legitimiteit te bewerkstelligen (Zhang, Puron-Cid, & Gil-Garcia, 2015). Bijvoorbeeld dat informatie tijdig en compleet beschikbaar is, waardoor controle, begrip over overheidsbesluiten en meedenken over nieuwe oplossingen mogelijk is.

5. *Hoe draagt een Open Overheid bij aan de versterking van de democratische legitimiteit?*

Door gebruik te maken van initiatieven transparantie, participatie en samenwerking kan democratische legitimiteit versterkt worden. Door middel van transparantie kunnen beslissingen van de overheid gecontroleerd worden omdat informatie zichtbaar is. Controleerbaarheid is onderdeel van democratische legitimiteit. Draagvlak en effectiviteit zijn ook onderdeel van democratische legitimiteit. Transparantie kan mogelijkheden tot participatie en samenwerking bekend maken. Door middel van participatie en samenwerking kan de opinie en visie van burgers mee worden genomen waardoor beslissingen effectiever en breder gedragen worden en een bijdrage leveren aan de effectiviteit. Tegelijkertijd kan de democratische legitimiteit ook ondermijnd worden door een informatieovervloed waardoor de controleerbaarheid vermindert of omdat burgers ongelijke toegang hebben tot participatie en samenwerking (Curtin & Meijer, 2006; Pyrozhenko, 2017). Open Overheid moet hierom echter niet

worden verminderd. Het proces van transparantie, participatie en samenwerking moet zo verlopen dat de ondermijnende effecten voorkomen kunnen worden. Bijvoorbeeld door informatie begrijpelijk te publiceren en participatie en samenwerking mogelijk te maken voor alle burgers.

3. Verantwoording onderzoeksmethode

Dit hoofdstuk geeft uitleg en verantwoord de gekozen methode van dit onderzoek. Verantwoording over de werkwijze en het duidelijk maken van gemaakte keuzes is noodzakelijk voor een onderzoeker, omdat transparantie in de werkwijze het vertrouwen vergroot (Bryman, 2012). Allereerst wordt in paragraaf 1 duidelijk van welke type onderzoek sprake is en waarom er is gekozen voor kwalitatief onderzoek. In paragraaf 2 is uitgewerkt waarom gekozen is voor een casestudy. Vervolgens is in paragraaf 3 de methode van dataverzameling uitgewerkt, in paragraaf 4 de operationalisatie en in paragraaf 5 de methode van data-analyse. De laatste paragraaf gaat in op de betrouwbaarheid en authenticiteit van dit onderzoek.

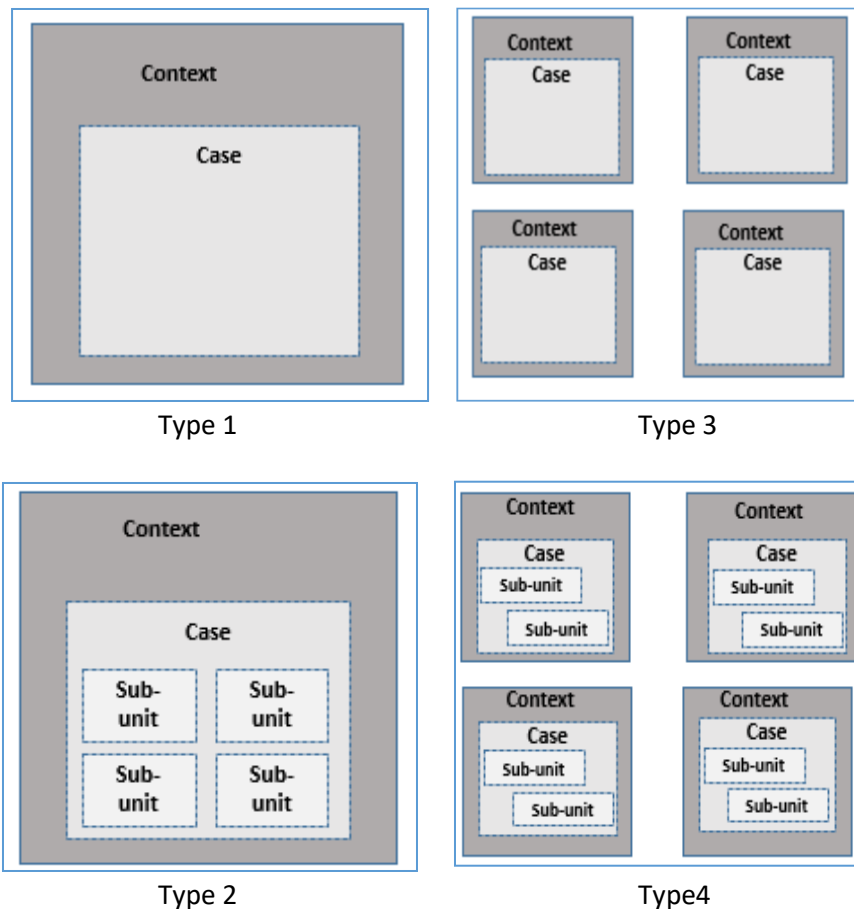
3.1 Onderzoeksbenadering en -strategie

Stanley Deetz (1996) onderscheidt vier verschillende typen van onderzoek. Dit betreft positivistisch, interpretatief, postmodern en kritisch onderzoek. In dit onderzoek is sprake van positivistisch onderzoek, omdat het als doel heeft om inzicht te geven in hoeverre een Open Overheid bijdraagt aan de democratische legitimiteit van de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam. Dit past binnen positivistisch onderzoek, omdat in deze benadering het zoeken naar regelmatigigheden centraal staat om zo uitspraken te doen over de werkelijkheid (Deetz, 1996). De context van een gemeente verschilt per geval en ook de manier waarop Open Overheid geïmplementeerd wordt verschilt per situatie. Vanuit de theorie is echter uitgewerkt wat een Open Overheid betekent en wat democratische legitimiteit inhoudt. Tijdens de data verzameling zijn de concepten indien nodig herzien en uitgebreid als bleek dat de concepten de empirie niet volledig dekken (Bryman, 2012, p. 388). De implementatie van Open Overheid en in hoeverre deze invloed heeft op de democratische legitimiteit is onderzocht aan de hand van casussen in de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam. Er is gekozen om te onderzoeken wat het perspectief van de overheid is op de relatie tussen Open Overheid en democratische legitimiteit en hoe open overheid bijdraagt aan de democratische legitimiteit. Voor dit perspectief is gekozen omdat Open Overheid vrij recent van start is gegaan binnen de overheid, waardoor de verwachting was dat gemeenten zelf hier een duidelijker beeld van hebben dan inwoners. Naast de vier typen van onderzoek is er in de wetenschap onder andere verschil tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Kwantitatief onderzoek probeert door een statische benadering resultaten te genereren. In dit onderzoek is er sprake van kwalitatief onderzoek. Bij kwalitatief onderzoek wordt er dieper ingegaan op een onderzoekseenheid om daar een beter begrip van te krijgen. Bij kwalitatief onderzoek kan de context van een eenheid worden meegenomen (Bryman, 2012). Meegenomen is de manier waarop Open Overheid in de verschillende gemeenten geïmplementeerd is. Dit is relevant omdat democratische legitimiteit verschillende aspecten omvat en verschillend ervaren kan worden. Democratische legitimiteit staat niet op zichzelf, maar staat in een relationeel proces tussen bijvoorbeeld de gemeente en de burger (Bryman, 2012, p. 380). De omgeving kan zo van invloed zijn. Kwalitatief onderzoek kenmerkt zich daarnaast door de systematische verzameling en interpretatie van tekstueel materiaal dat verkregen is door middel van gesprekken en observaties die helpen om sociale verschijnselen te verklaren en te begrijpen in hun natuurlijke context (Boeije, 2014, p. 22). Bij de implementatie van Open Overheid zijn onder andere beleidsstukken en visiedocumenten geschreven welke geanalyseerd zijn in dit onderzoek. Daarnaast is gesproken met verschillende respondenten in de natuurlijke context. Hiermee wordt de woon- of werkplek van de respondent bedoeld, waardoor de respondent op de hoogte is van de omgeving waarin Open Overheid geïmplementeerd is.

3.2 Onderzoeksdesign

Het design van dit onderzoek is een multiple-casestudy. Een casestudy is een gedetailleerde en intensieve analyse van een casus (Bryman, 2012, p. 66). Voor dit design is gekozen omdat uit het theoretisch kader is gebleken dat de verschillende elementen van een Open Overheid met elkaar in overlap zijn en de verschillende aspecten van democratische legitimiteit ook niet strikt van elkaar te scheiden zijn. De context kan niet los worden gezien en daarom wordt er gebruik gemaakt van een casestudy. Er is sprake van een multiple-casestudy omdat meerdere casussen onderzocht worden, namelijk de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam. Bewust is gekozen voor drie casussen. Zo is de kans verkleind dat er toevallige sprake is van een bepaald resultaat, omdat de geselecteerde casus bijvoorbeeld een ongewone of extreme situatie is (Yin, 2014, p. 64). Deze drie casussen zijn ook vergeleken bij het schrijven van de resultaten. Deze vergelijking is mogelijk omdat er sprake is van structuur en focus in de methode. Structuur is aanwezig omdat er algemene vragen zijn opgesteld welke in alle drie de casussen gesteld zijn. Van focus is sprake omdat er vanuit het perspectief van Open Overheid in relatie tot democratische legitimiteit naar de casussen is gekeken. Alleen door deze focus en structuur vast te houden konden de drie casussen met elkaar vergeleken worden (George & Bennett, 2004).

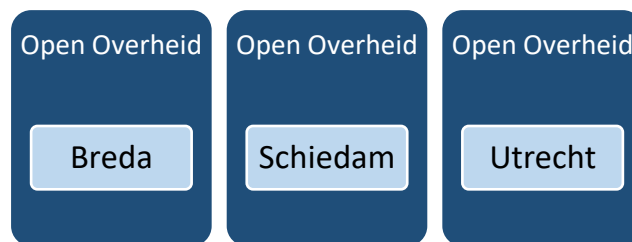
Yin (2014) onderscheidt vier basis types van een casestudy.



In dit onderzoek is sprake van type 3. Er is namelijk sprake van drie verschillende contexten en casussen. De context van de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam en de casus: Open Overheid.

3.2.1 Casusselectie

Als casus zijn de gemeenten Schiedam, Breda en Utrecht geselecteerd. Met het LEOO en BZK zijn drie oriënterende gesprekken gevoerd voor deze casusselectie. Het LEOO heeft contact met verschillende gemeenten in heel Nederland om advies en ondersteuning te geven op het gebied van Open Overheid. In de oriënterende gesprekken hebben Het LEOO en BZK aangegeven dat deze drie gemeenten 'goed' presteren op het gebied van Open Overheid. Met goed wordt bedoeld dat ze actief bezig zijn en open staan voor het implementeren van Open Overheid initiatieven. Bewust is gekozen voor drie goed presterende gemeenten op het gebied van Open Overheid, omdat aanwezigheid van Open Overheid initiatieven een voorwaarde vormt om te onderzoeken in hoeverre dit van invloed is op de democratische legitimiteit. Doordat er drie goed presterende gemeenten zijn onderzocht is vergelijking met elkaar mogelijk (George & Bennett, 2004). Er is binnen de categorie 'goed presterend' wel onderscheid te maken. Utrecht wordt samen met Eindhoven gezien als een voorloper op het gebied van Open Overheid. Schiedam en Breda zijn geen voorlopers, maar zijn wel goed presterend. Een groot aantal gemeenten is namelijk amper bezig met implementatie van Open Overheid initiatieven. Een andere criteria voor de casusselectie is het verschil in grootte van de drie gemeenten. Utrecht één van de vier grote gemeenten in Nederland en Breda een grote gemeente. Schiedam is een zogenaamde midden gemeente, omdat er minder dan 100.000 burgers wonen (CBS, 2018). In figuur 3.1 wordt visueel vormgegeven welke casussen onderzocht zijn en dat Open Overheid de vaststaande context is in de verschillende gemeenten.



Figuur 3.1: Casussen in context

3.3 Methoden van dataverzameling

Weiss (2004) stelt dat door gebruik te maken van verschillende methoden van dataverzameling een onderzoek versterkt wordt. De zogenaamde triangulatie. In dit onderzoek is er sprake van verschillende methoden van dataverzameling. Allereerst hebben de drie gemeenten verschillende beleidsdocumenten en andere bronnen beschikbaar gesteld over Open Overheid. Ten tweede zijn er verschillende bijeenkomsten omtrent Open Overheid bezocht. Deze bijeenkomsten hebben een bijdrage geleverd aan het begrip wat een Open Overheid inhoudt en welke initiatieven er gaande zijn. Dit heeft inzicht opgeleverd in de landelijke context waarin Breda, Utrecht en Schiedam zich bevinden. De volgende bijeenkomsten zijn bezocht:

1. Dinsdag 20 maart 2018: Kennisbijeenkomst Open Overheid: Een Open Aanpak met E-democracy tools
2. Dinsdag 27 maart 2018: 'Sneak Preview' actieprogramma Open Overheid
3. Maandag 28 mei 2018: Open Overheid kennisbijeenkomst. AVG: wat moeten we ermee?
4. Dinsdag 19 juni: Bijeenkomst van ROB-advies (Raad van Openbaar Bestuur): Democratie en digitalisering
5. Dinsdag 26 juni: Bijeenkomst update huidig en nieuw actieplan Open Overheid

Naast het bezoek van deze bijeenkomsten zijn 19 interviews afgenomen. Ook is door middel van documentanalyse onderzocht wat de implementatie van Open Overheid in de drie gemeenten inhoudt. Hierdoor is duidelijker geworden wat dit in de praktijk betekent en deze data vormde een kennisbasis waarmee de onderzoeker de interviews inging. Daarnaast zijn ook door middel van de interviews

documenten ter beschikking gesteld door deze toe te sturen via de email of doordat respondenten wezen op bepaalde documenten die relevant zijn voor dit onderzoek.

Onderstaande tabel 3.2 geeft weer welke documenten in dit onderzoek gebruikt zijn:

Tabel 3.2: Gebruikte documenten

Gemeente	Document
Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> - Projectenbrigade vrijplaats voor verandering: De Nieuwe Jutter: activiteit de ouderensoos - Dwarsverband: Oefenen op samenspel - Online Wijkenmagazine Leren en samenwerken in de wijk - Rapport samen leren en werken aan de stad
Breda	<ul style="list-style-type: none"> - Spel: Breda Begroot
Schiedam	<ul style="list-style-type: none"> - Visienota Open Schiedam (Gemeente Schiedam, 2017) - Deelnota wijkgericht werken in Schiedam. Uitwerking van de visienota Open Schiedam

Er was sprake van semigestructureerde interviews omdat van tevoren een topiclijst was opgesteld om te garanderen dat bepaalde belangrijke onderwerpen in de interviews in ieder geval aan de orde kwamen. Deze topiclijst is te vinden in bijlage 1. Daarnaast is er ook de ruimte geweest voor de respondenten om hun ervaring op het gebied van Open Overheid en democratische legitimiteit te delen, zodat de onderzoeker hierop in kon spelen en op door kon vragen. De topiclijst fungeerde niet als een strikt schema wat gevolgd moest worden, zo is er ook ruimte gelaten voor de onderzoeker om te reageren op interessante zaken die tijdens een interview naar voren zijn gekomen (Bryman, 2012, p. 471). Voorafgaand aan het interview is vermeld dat de interviews anoniem verwerkt werden in het onderzoek, zodat respondenten vrijuit konden spreken en zich niet belemmerd zouden voelen in het geven van antwoorden. Verder werd de relatie met de respondenten in het oog gehouden. Het is van belang dat de relatie tussen onderzoeker en respondenten goed is. Hierdoor accepteren respondenten dat het onderzoek van belang is en worden eventuele onduidelijke vragen meer getolereerd (Weiss, 2004).

3.3.1 Respondentselectie

Om antwoord te kunnen geven op de empirische deelvragen zijn er negentien semigestructureerde interviews afgenomen. Er is sprake geweest van 'purposive sampling', omdat doelgericht de verschillende groepen respondenten benaderd zijn om te waarborgen dat de diverse perspectieven gehoord zouden worden (Boeije, 2014, p. 61). Deze groepen zijn ambtenaren, bestuurders, raadsleden en inwoners. De benadering van de respondenten begon bij ambtenaren van de drie gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam die actief zijn met de uitvoering of implementatie van Open Overheid. Het LEOO en BZK heeft contactgegevens van deze respondenten. De verantwoordelijke bestuurder en raadsleden voor Open Overheid zijn op internet vindbaar en konden via deze weg benaderd worden. Daarnaast is 'snowball sampling' belangrijk geweest (Bryman, 2012, p. 202). Op basis van de gesprekken met de ambtenaren en bestuurders werd duidelijker welke andere ambtenaren, bestuurders, raadsleden of inwoners te maken hebben met Open Overheid. Deze zijn ook gevraagd om mee te werken aan dit onderzoek.

Het was van belang dat er niet alleen gesproken werd met zogenaamde 'dragers' van Open Overheid binnen de gemeenten, omdat de verwachting was dat dragers positiever staan ten opzichte van een Open Overheid. Bijvoorbeeld ambtenaren die bezig zijn met de implementatie van Open Overheid of initiatieven die vallen onder een Open Overheid. Om verschillende perspectieven te horen is aan ambtenaren ook gevraagd wat de uitdagingen en kritiekpunten zijn om ook kritisch geluid te horen. Verder is er niet alleen gesproken met beleidsmedewerkers die werkzaam zijn op het beleidsterrein Open Overheid, maar ook met ambtenaren die wijkmanager zijn en hierdoor op de hoogte zijn wat er in een bepaalde wijk gebeurt en ook in de gelegenheid zijn om inwoners te spreken. Een wijkmanager is het gezicht van de gemeente in een bepaalde wijk. Fysiek omdat een wijkmanager een werklocatie heeft in de wijk, daarnaast is een wijkmanager namens de gemeente verantwoordelijk voor werkzaamheden van de gemeente in een bepaalde wijk.

Een Open Overheid gaat uit van participatie en samenwerking met burgers. Het perspectief van inwoners is daarom van belang. Inwoners van de drie gemeenten zijn meegenomen als respondenten om te onderzoeken wat hun visie en ervaringen met een Open Overheid zijn met betrekking tot democratische legitimiteit. Als derde groep respondenten zijn raadsleden geïnterviewd. Raadsleden hebben de taak om de uitvoering te controleren in de gemeente en staan ook in contact met inwoners uit de stad. Dit is relevant om ook hier het kritische geluid te horen.

Er is met vier inwoners gesproken allereerst vanwege de beperkte tijd van dit onderzoek. Ten tweede is het vanwege privacy van inwoners lastig om via een gemeente in contact te komen met inwoners die betrokken zijn bij Open Overheid initiatieven. Het feit dat er in totaal met vier inwoners is gesproken, welke niet representatief zijn voor alle burgers in Nederland wordt deels ondervangen doordat ook gesproken is met wijkmanagers en raadsleden. Bewust is gekozen om inwoners te interviewen die gebruik hebben gemaakt van transparantie initiatieven of geparticipeerd of samengewerkt hebben met de gemeente. Dit is relevant om te analyseren wat de democratische legitimiteit van deze transparantie, participatie of samenwerking is. Als vierde groep respondenten is gesproken met bestuurders. Dit is van belang om te achterhalen wat achterliggende redenen zijn geweest om initiatieven van een Open Overheid te implementeren. Bestuurders waren een lastige groep om te bereiken in verband met drukke agenda's. Een factor die hieraan bijdroeg waren de gemeenteraadsverkiezingen die plaatsvonden op 21 maart 2018. Hierdoor waren er wisselingen tussen wethouders of waren bestuurders druk met coalitieonderhandelingen. In Utrecht en Schiedam was het niet mogelijk een burgemeester of wethouder te interviewen. Er is daarom gekozen om in beide gemeenten te spreken met de raadsgriffier. Een raadsgriffier ondersteunt de gemeenteraad en vormt samen met een gemeentesecretaris of directeur van een gemeente de top van een gemeentelijke organisatie. Door deze functie is een raadsgriffier in staat om een overkoepelend beeld van de raad te geven in relatie tot Open Overheid en ook hoe deze Open Overheid tot uiting komt in de gemeentelijke organisatie. Door de verscheidenheid in respondenten is gewaarborgd dat verschillende perspectieven meegenomen zijn in dit onderzoek.

Voor inwoners is een aparte topiclijst opgesteld, omdat inwoners zich op een ander niveau begeven dan ambtenaren, raadsleden en bestuurders. Inwoners hebben minder inzicht in de achterliggende redenen en reacties op de implementatie van Open Overheid. Deze topiclijst is te vinden in bijlage 2.

In onderstaande tabel 3.3 is zichtbaar hoe de verdeling van respondenten er uitziet:

Tabel 3.3: Samenstelling respondenten

Stad	Ambtenaren	Bestuurders	Raadsleden	Inwoners
Breda	2	1	1	1
Utrecht	4	1	1	2
Schiedam	3	1	1	1
Totaal	9	3	3	4

3.4 Operationalisatie

In het theoretisch kader is een model opgesteld wat gebruikt kan worden om te onderzoeken in hoeverre een Open Overheid bijdraagt aan de democratische legitimiteit. Om de data te verzamelen en te analyseren was het van belang dat dit model geoperationaliseerd werd en dat er indicatoren werden opgesteld die de verschillende aspecten van democratische legitimiteit duiden. Dit is zichtbaar in onderstaande tabel 3.4.

Tabel 3.4: Operationalisatie Open Overheid en democratische legitimiteit

Open Overheid	Democratische legitimiteit	Indicator
Transparantie: <i>De beschikbaarheid van informatie over een actor welke andere actoren in staat stelt om de processen en resultaten van deze actor te monitoren' (Meijer, 2013).</i>		
Transparantie	Input legitimiteit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reactie of juist geen reactie van inwoners op openbaar gemaakte informatie 2. Burgers verstrekken informatie of geven via andere vormen feedback over eerder genomen besluiten die openbaar staan
Transparantie	Throughput legitimiteit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informatie over het proces van beleidsvorming wordt openbaar gemaakt 2. Inwoners of/en ondernemers geven reactie over dit beleidsvormingsproces
Transparantie	Output legitimiteit	<ol style="list-style-type: none"> 1. De overheid legt verantwoording af over openbaar gemaakte besluiten 2. Inwoners reageren op openbaargemaakte informatie Bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> - Inwoners hebben meer begrip voor beslissingen - Inwoners willen extra uitleg - Andere reactie
Participatie: <i>Overheid betreft bewoners in beleidsvorming en om de overheid te voorzien van collectieve kennis, ideeën en expertise (Ae Chun, Shulman, Sandoval, & Eduard, 2010).</i>		
Participatie	Input legitimiteit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inwoners voorzien de overheid met kennis, ideeën en expertise in de beleidsvorming

		<ol style="list-style-type: none"> 2. Door participatie worden nieuwe kennis, ideeën en expertise ontvangen in de beleidsvorming
Participatie	Throughput legitimiteit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inwoners hebben de kans om in de beleidsvorming kennis en ideeën met de overheid uit te wisselen 2. De overheid waarborgt of zet zich ervoor in dat alle burgers die willen participeren hiertoe in staat zijn
Participatie	Output legitimiteit	<ol style="list-style-type: none"> 1. De overheid heeft daadwerkelijk nieuwe kennis, ideeën en expertise ontvangen 2. De overheid neemt deze 'nieuwe' kennis mee in de beleidsvorming 3. Reactie van inwoners die deel hebben genomen aan participatieprojecten 4. Reactie van inwoners die niet deel hebben genomen aan participatieprojecten
<p>Samenwerking: <i>De overheid gebruikt innovatieve tools, systemen en methoden om samen te werken met andere overheidsorganisaties, non-profitorganisaties, het bedrijfsleven en individuen in het bedrijfsleven. Anderzijds betreft samenwerken het samenwerken met burgers om samen te komen tot creatieve en innovatieve oplossingen voor problemen (Wirtz & Birkmeyer, 2015).</i></p>		
Samenwerking	Input legitimiteit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inwoners en andere organisaties werken samen met de overheid rondom een beleidsproces 2. De overheid ontvangt andere en nieuwe informatie d.m.v. deze samenwerking
Samenwerking	Throughput legitimiteit	<ol style="list-style-type: none"> 1. De overheid faciliteert samenwerking omtrent beleidsvorming (dit kan door verschillende vormen) 2. Organisaties die samen willen werken met de overheid hebben hier de mogelijkheid voor
Samenwerking	Output legitimiteit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Door samenwerking wordt er tot nieuwe oplossingen gekomen van problemen 2. Nieuwe oplossingen worden meegenomen in het besluitvormingsproces 3. Reactie van actoren waarmee samengewerkt is op overheidsbesluiten: <ul style="list-style-type: none"> - Geen verschil in reactie - Meer begrip voor besluit - Minder begrip voor besluit - Andere reactie

3.5 Methoden van data-analyse

De afgenomen interviews zijn met toestemming van de respondenten opgenomen en vervolgens getranscribeerd. De opnames van de interviews zijn van belang, omdat hierdoor achterhaald kan worden hoe een respondent iets gezegd heeft. Door op bepaalde woorden extra nadruk te leggen of juist door iets lachend te zeggen kan een respondent een bepaalde waarde geven aan een uitspraak (Bryman, 2012, p. 482). Door de opname is beter te achterhalen of een respondent bijvoorbeeld iets serieus bedoeld heeft of juist niet. De interviews zijn allemaal volledig getranscribeerd zodat deze met elkaar vergeleken konden worden en quotes konden worden opgenomen in dit onderzoek (Bryman, 2012, pp. 483-484). Na het transcriberen is begonnen met het coderen van de transcripten. Coderen draagt bij aan de overzichtelijkheid van de verkregen data, omdat uitspraken van respondenten geclusterd worden onder een bepaalde code. Voor het coderen is gebruik gemaakt van het programma Nvivo. Er is sprake geweest van open, axiaal en selectief coderen. Bij open coderen wordt tijdens het lezen van de transcripten bepaald of een fragment van belang is en onder welke code een bepaald fragment valt (Boeije, 2014, p. 114). Om te bepalen onder welke code een fragment valt is gebruik gemaakt van het theoretisch kader. Dit vormde een leidraad om te bepalen bij welke steunpilaar van een Open Overheid een bepaald fragment hoorde. Bijvoorbeeld onder transparantie, participatie of samenwerking. Open coderen wordt gebruikt om alle data eerlijk te coderen door voortdurend na te denken onder welke code data valt en of er een nieuwe code opgesteld moet worden. Dit vermindert de kans op vooringenomenheid.

Bij axiaal coderen wordt de codeboom verandert door codes te splitsen of samen te voegen. Ook worden clusters gemaakt van codes die bij elkaar horen en kunnen sub-codes zo onderscheiden worden van hoofdcodes (Boeije, 2014, p. 125). Axiaal coderen helpt om te bepalen of data al onder bepaalde codes valt of juist onder een sub-code geplaatst kan worden. Dit is relevant omdat hierdoor het onderzoek gestructureerd uitgevoerd is. Als laatste stap in het coderen is sprake geweest van selectief coderen. Hierdoor is bepaald wat de belangrijkste kernbegrippen in de data zijn en is gekeken of er sprake is van samenhang tussen deze kernbegrippen. In deze fase zijn de resultaten geïnterpreteerd en verwerkt in een coherent verhaal om antwoord te geven op de onderzoeksvraag (Boeije, 2014, p. 136). De codeboom die gebruikt is bij selectief coderen is te vinden in bijlage 3.

3.6 Betrouwbaarheid en authenticiteit

Als kwaliteitseis voor onderzoek worden vaak de criteria betrouwbaarheid en validiteit gebruikt. Deze eisen stellen dat er meer wordt gezocht naar een absolute waarheid. Dit onderzoek is echter uitgegaan van een meervoudig werkelijkheidsbeeld waarbij verschillende perspectieven samen komen (Bryman, 2012, p.390). In dit onderzoek wordt daarom uitgegaan van de kwaliteitseisen betrouwbaarheid en authenticiteit (Guba & Lincoln, 1994). Deze criteria zijn passender voor kwalitatief onderzoek (Bryman, 2012, p. 390). Aan deze eisen wordt in dit onderzoek op de volgende wijze voldaan.

3.6.1 Betrouwbaarheid

Bryman (2012) benoemt vier criteria om te voldoen aan de eis van betrouwbaarheid. Het eerste criteria is 'credibility'. Hiermee wordt gerefereerd aan de mate waarin een andere onderzoeker bij het zien van dezelfde data dezelfde conclusies zou trekken. Dit is gewaarborgd door de concepten Open Overheid en democratische legitimiteit theoretisch te duiden en te operationaliseren. Op basis van de operationalisatie zijn de topiclijsten voor de interviews opgesteld. De operationalisatie vormde daarnaast ook een handleiding voor het opstellen van de codeboom. Zowel de topiclijsten als de codeboom zijn toegevoegd als bijlage. Ook is er sprake van triangulatie. Er zijn oriënterende gesprekken gevoerd, bijeenkomsten bezocht, semigestructureerde interviews afgenomen en beleidsdocumenten

geanalyseerd. Door deze verschillende aspecten wordt gewaarborgd dat de onderzoeker de onderzochte sociale werkelijkheid op de juiste wijze geïnterpreteerd heeft.

De tweede criteria is transferability. Dit omvat de mate waarin de resultaten van dit onderzoek toepasbaar zijn op een andere context, of op dezelfde context op een ander moment in de tijd. Het is lastig om volledig te voldoen aan deze kwaliteitseis, omdat er sprake is van een casestudy, waarin de context kan verschillen in de tijd. Toch wordt deze eis gewaarborgd doordat er sprake is van drie casussen waardoor de resultaten niet gebaseerd zijn op één specifieke casus.

De derde criteria is dependability. Hiermee wordt bedoeld dat de onderzoeker verslag maakt van de stappen die doorlopen zijn in het onderzoek. Dit gebeurt onder andere in dit hoofdstuk. Daarnaast zijn de interviews opgenomen en volledig getranscribeerd. De letterlijke verwerking van de interviews verkleint de kans op misinterpretaties. Ook zijn de respondenten geanonimiseerd waardoor belemmeringen om vrijuit te spreken zijn weggenomen.

De vierde eis is confirmability. Deze eis houdt zich bezig met de betrouwbaarheid van de onderzoeker zelf. Dit is gewaarborgd door zogenaamde tutorgroepen, bestaande uit een medestudent en onderzoeker van de Universiteit Utrecht. In de periode van onderzoek werd feedback gegeven op de geschreven stukken en de uitvoering van het onderzoek. Hierdoor blijf je als onderzoeker alert en werd het perspectief van de onderzoeker bevestigd en bekritiseerd. Naast de tutorgroepen is er in de periode van onderzoek ook feedback gegeven door de beleidsmedewerkers van het beleidsteam Open Overheid van BZK. Hierdoor was er de mogelijkheid om eventuele misinterpretaties of misvattingen te corrigeren.

3.6.2 Authenticiteit

Authenticiteit omvat vijf criteria waaraan voldoen moet worden. Dit zijn de eisen eerlijkheid, ontologische-, educatieve-, katalytische en tactische authenticiteit (Bryman, 2012, p. 392).

Bij eerlijkheid gaat het erom of het onderzoek de verschillende gezichtspunten weergeeft. Dit is gewaarborgd door te spreken met verschillende groepen respondenten: ambtenaren, raadsleden, bestuurders en inwoners. Bij ontologische authenticiteit staat centraal of de respondenten ondersteund zijn in het begrip van het onderzoeksthema. Aan het begin van elk interview is vermeld wat er onder Open Overheid verstaan wordt en dat een Open Overheid bestaat uit de drie steunpilaren: transparantie, participatie en samenwerking. Ook is vermeld dat democratische legitimiteit de aspecten input, throughput en output omvat en is tevens uitleg gegeven wat deze aspecten inhouden.

De derde eis van authenticiteit is educatie. Hiermee wordt bedoeld of in dit onderzoek verschillende perspectieven aan de respondenten zijn weergegeven. In de interviews is hiervan sprake geweest door uitspraken van andere respondenten te benoemen in een interview. Katalytische authenticiteit gaat erom of respondenten gestimuleerd worden om actie te ondernemen. Tactische authenticiteit omvat of respondenten ook de kracht krijgen om actie te ondernemen. Aan deze eisen wordt voldoen doordat er aanbevelingen opgesteld zijn welke een bijdrage kunnen leveren aan de democratische legitimiteit van een Open Overheid. Daarnaast zorgt dit onderzoek ook voor een stuk bewustwording dat er nog slagen te maken zijn op het gebied van Open Overheid, waardoor respondenten ook gemotiveerd worden om verder te bouwen aan een Open Overheid.

4. Resultaten

Als eerste worden de casussen Breda, Utrecht en Schiedam in paragraaf 1 beschreven. Aan de hand van deze casussen is in paragraaf 2 beschreven hoe transparantie in relatie tot democratische legitimiteit in Breda, Utrecht en Schiedam uit de data naar voren komt. In paragraaf 3 is uiteengezet hoe participatie en samenwerking in relatie tot democratische legitimiteit in Breda, Utrecht en Schiedam uit de data naar voren komt. Wat opgevallen is uit de analyse van de interviews is de grote mate van samenhang tussen de drie steunpilaren van een Open Overheid: transparantie, participatie en samenwerking. De samenhang is vooral zichtbaar tussen participatie en samenwerking. Inwoners participeren wanneer ze hun mening, kennis en informatie delen. De gemeente neemt deze input mee en komt vervolgens tot een besluit of neemt juist geen besluit op basis van deze input. In het geval van samenwerking wordt aan inwoners gevraagd mee te denken over oplossingen en besluiten, hierbij leggen inwoners hun input niet alleen bij de gemeente neer, maar denken ze verder mee in het proces. Wat theoretisch gezien onder samenwerking valt, wordt door de respondenten vaak benoemd als participatie. Het is daarom lastig om een strikt onderscheid te maken tussen initiatieven van participatie of samenwerking, daarom wordt de beschrijving van de resultaten van deze twee steunpilaren en hun relatie tot democratische legitimiteit samengenomen in dit resultaten hoofdstuk.

Uit de data komen verschillende indicatoren naar voren die onder te verdelen zijn in de elementen input, throughput en output van democratische legitimiteit. In paragraaf 4 zijn deze indicatoren samengebracht in een model. Op basis hiervan is aan het einde van dit hoofdstuk in paragraaf 5 antwoord gegeven op de empirische deelvragen.

4.1 Beschrijving casussen

Onderstaande casussen worden gezien als Open Overheid initiatieven, omdat het in de casussen om een combinatie gaat van transparantie, participatie en samenwerking. Alle drie de elementen van een Open Overheid zijn aanwezig. Op landelijk niveau zijn er tal van participatie- en samenwerkingsprojecten, maar hierbij is niet altijd het transparantie aspect aanwezig. Daarnaast, zoals in hoofdstuk drie beschreven, zijn niet alle gemeenten bezig met de uitvoering en implementatie van Open Overheid initiatieven. In de gemeente Breda, Utrecht en Schiedam is dit wel het geval.



Gemeente Breda: Breda Begroot en ontmoetingscentrum de Sleutel

In de gemeente Breda is sprake van een burgerbegroting: Breda Begroot. Breda Begroot is een experiment waarbij burgers invloed uit kunnen oefenen waar (een deel) van het geld van de gemeente naar toe gaat. Het experiment is uitgevoerd in vijf wijken: Prinsenbeek, Princenhage, Haagse Beemden, Ulvenhout en De Blauwe Kei. Per wijk is een bordspel gemaakt wat gespeeld wordt door inwoners. Door middel van het bordspel, waarbij je met een pion door de wijk loopt, verdelen inwoners spelenderwijs het geld van de begroting aan verschillende kostenposten in de wijk. Er is hier sprake van transparantie, omdat door middel van dit spel inzicht is gegeven in de

financiën van de gemeente Breda en hoeveel geld er naar de verschillende kostenposten gaat. Samen met burens, verenigingen in de wijk, vrienden en familie worden de wensen in de wijk door middel van dit spel besproken en wordt bekeken hoe deze wensen gerealiseerd kunnen worden. Dit bespreken gebeurt ook spelenderwijs, omdat inwoners door middel van de verschillende stappen in het spel bespreken wat zij belangrijk vinden. Dit is een uiting van participatie en samenwerking. Participatie omdat inwoners uit de wijk hun visie kenbaar maken, samenwerking omdat inwoners en de gemeente

samen kijken hoe er vorm gegeven kan worden aan de wensen uit de wijk. De uitkomsten van Breda Begroot worden gedeeld met de gemeente. Daarnaast is in de gemeente Breda onderzoek gedaan naar het contact tussen de gemeente Breda en ontmoetingscentrum de Sleutel. Dit is een variant van een buurthuis die gerund wordt door inwoners uit de wijk. Door de gemeente Breda wordt dit gezien als een vorm van samenwerking, omdat de inwoners zelf om ondersteuning vanuit de gemeente hebben gevraagd. Inwoners uit de wijk zijn actief met buurtinitiatieven, bijvoorbeeld een ruilwinkel zodat inwoners elkaar kunnen helpen met allerlei spullen. De gemeente ondersteunt de inwoners hierbij.



Gemeente Utrecht: Transparantie initiatieven en buurtbudgetten Lunetten

De gemeente Utrecht heeft als enige gemeente van Nederland een informatie commissaris. Deze commissaris houdt zich bezig met het beter, sneller en meer beschikbaar maken van overheidsinformatie. Utrecht is bijvoorbeeld de enige casus in dit onderzoek die actief WOB-verzoeken, besluiten en bijlagen openbaar maakt. Utrecht wordt gezien als een aanjager in het beschikbaar stellen van open data door gemeenten. Er zijn in Utrecht tal van participatie- en samenwerkingsinitiatieven. Het coalitieakkoord van de gemeente Utrecht van 2014-2018 draagt de titel: "Utrecht maken we samen". Utrecht wil experimenteren met

participatietrajecten en daarom is in 2017 door de motie 'Al doende vernieuwen' in alle tien de wijken een participatieproject in de schijnwerpers gezet (Gemeente Utrecht, 2017). Een van die projecten is buurtbudgetten Lunetten, een wijkbegroting. Net als in Breda is ook in Lunetten gekeken waar (een deel) van het geld van de gemeente naar toe gaat en is samen met inwoners besproken wat de wensen van de wijk zijn. De publicatie van de financiën wordt gezien als een transparantie initiatief, het bespreken van de wensen in de wijk als participatie en samenwerking. Deze wensen zijn besproken tijdens inwonersavonden en een burgertop op 4 november 2017. In Utrecht is daarnaast onderzoek gedaan bij het buurthuis: De Nieuwe Jutter. Dit buurthuis is in zelfbeheer, wat betekent dat inwoners zelf verantwoordelijk zijn voor het buurthuis en dit ook in eigen beheer hebben. Tegelijkertijd is er nog wel contact met de gemeente, waardoor er een unieke samenwerking tussen de gemeente en het buurthuis is ontstaan.



Gemeente Schiedam: visienota Open Schiedam

In 2017 heeft de gemeente Schiedam de Visienota Open Schiedam geïntroduceerd (Gemeente Schiedam, 2017). De visienota bestaat uit vier thema's: Versterken lokale democratie, Participeren in de samenleving, Openbaar tenzij en Slimmer met data. De kernboodschap van de visienota is dat het actief ophalen van ideeën uit de stad, duidelijke communicatie en het actief openbaar maken van overheidsdata leidt tot een

beter contact met de stad (Visienota Open Schiedam, 2017). Op dit moment is de gemeente bezig om deze ambities in de praktijk te brengen door middel van kadernota's en uitvoering van beleid. Onderzoek is gedaan naar de uitvoering van de Visienota: Open Schiedam. In de visienota staat bijvoorbeeld omschreven dat raadsvergaderingen openbaar zijn en dat de gemeente Schiedam door middel van slimmere omgang met data de maatschappelijke vraagstukken in de stad wil ondersteunen (Gemeente Schiedam, 2017). Dit wordt gezien als initiatieven van transparantie en onderzocht is hoe deze initiatieven op dit moment gaande zijn en wat hiermee wordt bereikt. Op het gebied van participatie en samenwerking staat in de visienota omschreven dat de gemeente meer wil samen werken met inwoners en dat er gezocht moet worden naar de rol van de gemeente als de gemeente

bijvoorbeeld aansluit bij bewonersinitiatieven. In dit onderzoek is de rol van de gemeente onderzocht in verschillende Open Overheid initiatieven, zoals bijvoorbeeld de inspraakcorner in de gemeente Schiedam. Inwoners hebben hier de mogelijkheid om wensen en ideeën kenbaar te maken. Daarnaast is in Schiedam onderzoek gedaan naar inspraak over de ophoging van een straat.

4.2 Transparantie van open overheidsinformatie en open data

Uit de afgenomen interviews wordt duidelijk dat er binnen transparantie initiatieven onderscheid te maken is tussen open overheidsinformatie en open data. Open overheidsinformatie betreft bijvoorbeeld raadsinformatie, WOB-verzoeken en begrotingen die online staan. Het openbaar maken van overheidsinformatie is een wettelijke plicht gebaseerd op de wet Openbaarheid van Bestuur (Rijksoverheid, 2018). Daarnaast is dit gebaseerd op artikel 23 van de gemeentewet. Hierin staat bijvoorbeeld dat raadsvergaderingen openbaar zijn en ook dat de verslagen en besluitenlijst van de raadsvergaderingen openbaar zijn. Dit gebeurt in Breda, Utrecht en Schiedam. De gemeente Utrecht doet ook mee aan de website www.openwob.nl. Op deze website is het mogelijk om WOB (Wet openbaarheid van bestuur) verzoeken, besluiten en bijlagen te zoeken en te doorzoeken. Daarnaast zijn er initiatieven gaande rondom open data. Zo zijn er bij alle drie de gemeenten ambtenaren bezig met transparantie door te werken aan het beschikbaar stellen van open data. Het verschil hierbij is dat open data, welke bestaan uit datasets, nog niet verwerkt is tot informatie. Dit is bij open overheidsinformatie wel het geval. Uit de data blijkt dat open data en open overheidsinformatie twee verschillende uitingen van transparante zijn, daarom is in onderstaande beschrijving op sommige onderdelen onderscheid gemaakt tussen open data en open overheidsinformatie in relatie tot de verschillende elementen van democratische legitimiteit.

Als eerste wordt duidelijk hoe door middel van transparantie democratische input legitimiteit tot uiting komt. Aan het einde van elke sub-paragraaf is een tabel opgesteld waarin zichtbaar is welke indicatoren van democratische legitimiteit naar voren komen in de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam.

4.2.1 Transparantie en input legitimiteit

Feedback open data

Alle drie de gemeenten bieden open data aan via verschillende websites. De gemeente Breda doet dit via www.data.breda.nl, de gemeente Schiedam via <https://schiedam.dataplatform.nl/> en de gemeente Utrecht via <https://utrecht.dataplatform.nl/>. Door het proces van het openbaar maken van data is het mogelijk om feedback over de data publicatie en om de data te controleren. Op de dataplatformen van de gemeente Breda, Utrecht en Schiedam staat expliciet vermeld dat wanneer er vragen zijn over de data of onjuiste data aanwezig is op de website, er contact opgenomen kan worden met de gemeente. Het doel hiervan is om de kwaliteit van de data te waarborgen. Door het publiceren en gebruik te maken van data kunnen eventuele fouten of onduidelijkheden ontdekt en gemeld worden. In Breda en Schiedam is van deze feedback nog geen sprake, in Utrecht gebeurt dit op zeer kleine schaal. Onderstaande quote toont echter aan dat deze werkwijze, waarbij niet 100% betrouwbare data gepubliceerd wordt, niet altijd even makkelijk is voor de gemeente:

‘Het is natuurlijk ook zo met open data, dat veel mensen op dataset niveau ook het beeld hebben dat het helemaal perfect moet zijn wanneer je het publiceert. Terwijl je de mensen vraagt die erop zitten te wachten (bijvoorbeeld inwoners of bedrijven), joh als jij omschrijft dat deze dataset 50% betrouwbaar is, dan heb ik er meer aan dan wanneer ik 4 maanden moet wachten totdat hij 100% betrouwbaar is. Alleen vermeld het erbij.’ (R7)

In het aanbieden van niet honderd procent betrouwbare data zit ook een spanning tussen input en throughput legitimiteit. Vanuit de throughput legitimiteit is het van belang dat een overheid kwalitatief goede data publiceert, dat dit proces goed geregeld is. Tegelijkertijd is het een enorme opgave om alle data te controleren, en kan data die niet honderd procent betrouwbaar is juist zorgen voor feedback. Tot dusver komt er echter weinig tot geen feedback over de gepubliceerde datasets op de data portals. Een indicator van input legitimiteit is echter al dat de mogelijkheid tot feedback er is.

Feedback open overheidsinformatie

Naast de open data portals is de begroting van de gemeente Breda, Utrecht en Schiedam beschikbaar via de website 'Open Spending'. Via deze website kunnen de huishoudboekjes van lokale overheden vergeleken en bekeken worden. In Breda is er daarnaast ook nog de website:

<https://breda.incijfers.nl/dashboard/Financiën/>. Het doel van deze transparantie initiatieven is om inwoners meer inzicht te geven in de financiën van de gemeente. Ook maken alle drie de gemeenten verslagen van raadsvergaderingen, genomen besluiten en ingezonden stukken online openbaar. Dit gebeurt via drie verschillende websites. In Breda gebeurt dit via de website

<https://www.breda.nl/raadsinformatie/>, in Schiedam via <https://schiedam.notubiz.nl/> en de gemeente Utrecht maakt gebruik van de website Open Raadsinformatie:

<http://zoek.openraadsinformatie.nl/#/g/utrecht>. Deze website is een initiatief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en op deze website kan gezocht worden in stukken van de gemeenteraad van 105 overheden.

Naast de website 'Open Spending' is door middel van buurtbudgetten in Utrecht Lunetten en de burgerbegroting in Breda aan inwoners inzicht gegeven in de financiën. In Schiedam is geen voorbeeld van deze vorm van transparantie. Het doel van de buurtbudgetten in Lunetten en de burgerbegroting in Breda is om inwoners meer inzicht en daardoor inspraak te geven in de verdeling van de financiële middelen op basis van wat inwoners belangrijk vinden voor de wijk. Dit is een indicator van input legitimiteit, omdat er aandacht wordt gevraagd om feedback te leveren over de verdeling van de financiële middelen. In zowel Breda als Utrecht blijkt dit lastiger dan gedacht. Gemeentelijke begrotingen zijn namelijk niet vastgesteld per wijk maar ingedeeld op domein. Er wordt bijvoorbeeld geld gereserveerd voor het sociaal domein of voor de groenvoorziening. Dit geldt voor de gemeente als geheel en is niet uitgesplitst per wijk. Respondent 19 geeft als wijkvoorzitter aan dat het eigenlijk niet te doen is:

'Dus die begrotingen zijn allemaal niet per buurt ingericht. De conclusie was dan eigenlijk ook dat het niet te doen was om de gemeentelijke begroting terug te leiden naar een buurt als Lunetten.' (R19)

In Utrecht is er daarom voor gekozen om niet meer het financiële aspect leidend te laten zijn waar geld heen moet gaan, maar in gesprek te gaan met inwoners wat zij belangrijk vinden en de wensen van de inwoners centraal te stellen. Respondent 14 noemt dit een kip-ei verhaal. Leg je eerst de financiële gegevens neer bij de buurt, of begin je met het zoeken naar wat de inwoners willen en ga je dan zoeken naar de financiële gegevens erbij. Een inwoner uit Lunetten geeft aan het gesprek over wat je als inwoners wilt voor Lunetten als prettig te ervaren: *'Het blijkt dat je niet zomaar grip hebt op die budgetten. Een klein beetje maar. Maar om mee te praten over de toekomst van de wijk is wel leuk. Want als wij wat willen is de gemeente best een luisterend oor.'* (R10).

In Breda liep men tegen hetzelfde probleem aan. De reacties op het spel Breda Begroot omtrent de financiën waren: *'vooral heel veel opmerkingen, dat ze het niet begrepen, beter wilden of meer wilden of duidelijker wilden. En dat we dat niet konden geven (omdat er geen begroting per wijk is). Dus daar is*

nog steeds wel een heel groot leerpunt voor ons geweest.' (R16). In het spel Breda Begroot is geprobeerd inzicht te geven in de financiën van de wijk door de gemeentelijke begroting te delen door het totale aantal inwoners van de gemeente Breda. Vervolgens is gekeken naar het aantal inwoners in de wijk en is bepaald hoeveel geld er in de wijk naar bijvoorbeeld onderhoud van het groen gaat. Respondent 4 geeft over Breda Begroot aan: *'dat mensen tijdens het spelen zeiden: Oh dat is wel duur. Volgens mij kan ik dat veel goedkoper, dat werd wel gezegd.'* De moeilijkheid hierin is dat dit geen realistische bedragen zijn, omdat er in de ene wijk meer groen is dan in de andere wijk en de discussie gaat over gemiddelde bedragen. Dit kan de discussie bemoeilijken blijkt uit onderstaand citaat:

'Nee, dan heb je geen inhoudelijke discussies, want elke discussie die je voert is een schijn discussie omdat de getallen niet kloppen. Een gemiddelde op basis van het aantal inwoners kan niet.' (R4)

Een begroting op wijkniveau kan helpen om financiën begrijpelijk te maken voor inwoners zodat inwoners feedback kunnen geven over realistische bedragen. Dan is het voor inwoners duidelijker hoeveel geld er in een wijk omgaat, dat is op dit moment niet het geval. Dit is wel een duidelijke indicator van input legitimiteit, hierbij is het juist van belang dat er feedback gegeven wordt over openbaar gemaakte overheidsinformatie en dat is gebeurt in Utrecht en Breda. Feedback kan immers inhouden dat inwoners de verstrekte informatie niet begrijpen. Uit de interviews komt naar voren dat er geen of dat het onduidelijk is wat de feedback is over de openbaar gemaakte raadsinformatie. Dit geldt voor zowel de gemeente Breda, Utrecht als Schiedam.

Onderstaande tabel 4.1 geeft per gemeente weer in hoeverre de indicatoren van input legitimiteit naar voren komen. Zichtbaar is dat de indicatoren van input legitimiteit voornamelijk gaan over de mogelijkheid tot het geven van feedback. Het daadwerkelijk geven van feedback vindt in mindere mate plaats.

Tabel 4.1: Transparantie en input legitimiteit

Indicatoren input legitimiteit	Breda	Utrecht	Schiedam
1. Mogelijkheid tot feedback over open data	Ja	Ja	Ja
2. Feedback over open data vindt plaats	Niet	Beperkt	Niet
3. Mogelijkheid tot feedback over financiën en Open Raadsinformatie	Ja	Ja	Ja
4. Feedback over financiën vindt plaats	Ja	Ja	Nee
5. Feedback over Open Raadsinformatie vindt plaats	Nee	Nee	Nee

4.2.2 Transparantie en throughput legitimiteit

Indicatoren van throughput legitimiteit komen duidelijk naar voren uit de data. Dit is te verklaren doordat er voornamelijk aandacht is gegeven aan proactieve transparantie. Hiermee worden transparantie initiatieven bedoeld die geïnitieerd zijn door de overheid zelf. Het proces van het vormgeven van deze initiatieven komt hierdoor duidelijk naar voren.

Processen van openbaarmaking

In de voorgaande subparagraaf over transparantie en input legitimiteit is naar voren komen dat er verschillende processen gaande zijn waarbij de overheid informatie publiceert. Dit vormt de eerste indicator van throughput legitimiteit in de transparantie van open data en open overheidsinformatie. Zo bieden alle drie de gemeenten via hun eigen website open data aan. In alle drie de gemeenten is de gemeente zelf eigenaar van de data die op de websites staat. Er zijn nog geen pilots waarbij ook data van bedrijven of inwoners op wordt genomen in deze data portals. Als dit gebeurt is er gesprek nodig

over wie er eigenaar en verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de data (R7). Op dit moment lijkt dat nog een stadium te ver. Naast de publicatie van open data, valt ook het openbaar maken van de begrotingen en de Open Raadsinformatie van Breda, Utrecht en Schiedam onder processen van openbaarmaking. Bovenstaande processen van openbaarmaking komen uit de data naar voren. Echter hoort binnen dit proces van openbaarmaking ook de publicatie van beleidsplannen, visienota's en overige plannen van een gemeente. De focus in dit onderzoek ligt echter op bovenstaande processen van openbaarmaking. Aan deze processen van openbaarmaking zijn randvoorwaarden verbonden die te duiden zijn als indicatoren van throughput legitimiteit, te weten toegankelijkheid en tijdigheid.

Toegankelijkheid

Een tweede indicator van throughput legitimiteit die naar voren komt, betreft de toegankelijkheid van overheidsinformatie. Een voorwaarde van controleerbaarheid is de toegankelijkheid van overheidsinformatie. Respondent 8, 17 en 18 geven over Schiedam aan dat de gemeentelijke website www.schiedam.nl vernieuwd gaat worden. *'Het is op dit moment lastig zoeken voor mensen.'* (R8). Respondent 17 geeft in de volgende quote aan dat een toegankelijke website voor Schiedam daadwerkelijk noodzakelijk is:

'Ik denk dat transparantie ook betekent dat je alles snel en makkelijk vindbaar op de website moet hebben. Daar moeten we behoorlijk wat slagen maken.' (R17)

Deze toegankelijkheid betekent dat er geïnvesteerd moet worden in de kwaliteit van de data en in de kwaliteit van een zoekmachine. Data moet geduid worden en er moet structuur in worden gebracht, zodat er ook gezocht kan worden in de data (R5). Respondent 2 geeft aan hoe deze werkwijze eruit ziet:

'Dus starten met je transparantie als doel op zich en vervolgens proberen dat voor die mensen die de moeite nemen (om de website te bezoeken), dit ook makkelijker toegankelijk te maken. Wat kunnen die daar dan mee, waar lopen die vast en hoe kunnen we dat anders aanpakken.' (R2)

Hierbij is het van belang dat een gemeente actief informatie openbaar maakt en geen informatie achterhoudt. Respondent 6 en 17 benoemen dat er nog sprake is van het niet openbaar maken van overheidsinformatie. Hiervan is sprake in alle drie de gemeenten. Informatie over beslissingen die genomen zijn over een nieuw Casino gebouw in Utrecht moeten bijvoorbeeld makkelijk te vinden zijn. Vervolgens moet ook duidelijk zijn voor inwoners wat er al besloten is en waarover ze nog input kunnen leveren. Hiervan is op dit moment niet altijd sprake (R5). Het belang van overheidsinformatie actief openbaar maken wordt ondersteund door een inwoner uit Utrecht. In Utrecht zijn de uitkomsten van de burgertop in Lunetten openbaar gemaakt. Respondent 10 geeft als inwoner aan: *'Het resultaat van al die gesprekken (in de burgertop) wordt straks openbaar gemaakt en daar mogen we weer op reageren. Ik weet niet of het veel oplevert, dat weet ik nooit. Maar ze doen het wel allemaal en dat vind ik leuk (online publicatie van de resultaten). Transparant en open'*. De wijkmanager van de wijk Lunetten geeft over publicaties van de burgertop in Lunetten aan: *'Wij hebben eigenlijk geen reacties gekregen van het klopt niet, of dat hebben we niet gezegd.'* (R19).

Voordat toegankelijkheid gerealiseerd kan worden, wordt geprobeerd om aan de voorkant te waarborgen dat open data en overheidsinformatie op een juiste wijze wordt gepubliceerd. Deze juiste wijze houdt in dat er wordt gekeken naar wetgeving en bruikbaarheid van de data. Een respondent geeft aan dat in Schiedam vooraf naar privacywetgeving en archiefwetgeving wordt gekeken voordat overheidsinformatie openbaar wordt gemaakt. Zodat dit niet achteraf hoeft te gebeuren. De volgende citaten geven dit weer: *'En als je dat aan de voorkant allemaal regelt, dan is dat aan de achterkant makkelijker om informatie openbaar te maken.'* (R8). De gemeente Breda is bezig met een data-

inventarisatie waarbij gekeken wordt welke datasets er aanwezig zijn in de gemeente. *'In deze inventarisatie nemen we mee of het al open data is of als deze herbruikbaar is.'* (R9).

Tijdigheid

Een derde indicator van throughput legitimiteit is tijdigheid in het proces van het openbaar maken van overheidsinformatie. Onderstaande quote van respondent 17 toont aan dat het laat publiceren van informatie kan leiden tot irritatie:

'Waar mensen moeite mee hebben, waar ze geïrriteerd door zijn (doelend op inwoners). Is dat het soms te lang duurt, dat besluitvorming niet helemaal helder is, wat is er besloten en waarom.'

Respondent 18 geeft aan dat het juist van belang is om inwoners op tijd te informeren over het proces van besluitvorming. Inwoners willen gewoon weten waar ze aan toe zijn. Respondent 6 geeft aan dat in de gemeente Schiedam deze uitleg nog meer plaats mag vinden. Respondent 18 benoemt dat juist deze uitleg van het proces van besluiten kan zorgen voor begrip bij inwoners. Leg uit waarom bijvoorbeeld een boom gekapt moet worden. Deze uitleg moet wel gebeuren in de zogenaamde Jip-en-Janneke taal. Anders mist deze uitleg het doel, omdat de uitleg niet begrepen wordt. In dit onderzoek wordt niet duidelijk in hoeverre sprake is van tijdige publicatie in Utrecht en Breda.

Contact

Een vierde indicator van throughput legitimiteit betreft het contact met inwoners. Respondenten geven aan dat het proces van transparantie niet alleen het online publiceren van overheidsinformatie betreft, maar ook het reageren op e-mails en de telefoon beantwoorden. Ook via deze wegen kan overheidsinformatie verstrekt worden. Bij alle drie de gemeenten kunnen inwoners in contact komen met de gemeente via e-mail, whatsapp en telefoon. Respondent 8 geeft aan dat reageren op input in Schiedam gewaarborgd wordt door een kwaliteitshandvest. Dit kwaliteitshandvest geeft richtlijnen wat de reactietermijnen zijn, bijvoorbeeld voor het reageren op ontvangen e-mails van inwoners. Een gemeente kan er echter niet altijd vanuit gaan dat inwoners actief op zoek zijn naar overheidsinformatie. Een doelgericht proces is nodig in het openbaar maken van overheidsinformatie. Respondent 19 geeft aan dat de gemeente Utrecht vraagt om allerlei zaken die binnen de gemeente spelen in de wijk te verspreiden. *'De vraag is echter of iedereen daarin wel geïnteresseerd is en of het realistisch is dat iedereen weet wat er binnen de gemeente speelt'*. Respondent 4 geeft in dit verband over Breda aan dat eerst de behoeften gepeild moeten worden. *'Waar is de behoefte en zet dat dan open'*. Als je namelijk te veel informatie publiceert, vermindert dit de mogelijkheid tot controle. Onderstaande quote van respondent 4 geeft aan dat het niet altijd zin heeft om alle informatie te delen: *'Dan zie je 20 grafieken, maar ik zie er geen verschil in. Dat zijn ook dingen, waar je stil bij moet staan. Als het niet meer leesbaar is, is het gewoon een datadump.'*

Bewustwording

Een opvallende vijfde indicator van throughput legitimiteit omvat het interne proces wat binnen de gemeenten aan de gang is omtrent open data. Dit proces is te duiden als bewustwording over wat de mogelijkheden zijn van open data. Respondent 9 geeft aan dat er in Breda verschillen bestaan tussen afdelingen om mee te werken aan het beschikbaar stellen van open data: *'De ene afdeling is heel erg bereid om mee te werken. De andere, die vindt het eng. Die is bang dat er veel meer vragen gaan komen of dat het (de data) niet goed geïnterpreteerd wordt. Dus die stellen data niet zo makkelijk open.'* Respondent 9 noemt als voorbeeld van foute interpretatie, cijfers over verkeerstromen. Als er op een bepaald moment ergens werkzaamheden zijn, kan dit tot gevolg hebben dat het op een ander punt

drukker is met verkeer. Verkeerskundigen zullen dit begrijpen omdat zij op de hoogte zijn van deze context. Een ander die daarvan niet op de hoogte is, kan deze cijfers anders interpreteren en daaruit andere of verkeerde conclusies trekken. In het algemeen zijn afdelingen echter wel bereid om mee te werken, maar meer bewustwording over wat er mogelijk is met open data is nodig. Wat dit betreft is het ook een kip-ei verhaal, je moet ook al wel voorbeelden hebben over wat mogelijk is met open data om hierover verder te praten (R7, R9). Open data kan door middel van voorbeelden wat er mogelijk is beter geduid worden.

Tegelijkertijd is in dit proces van bewustwording nodig dat duidelijker gemaakt wordt dat er vraaggericht gewerkt kan worden met open data. In de gemeente Utrecht is er al meer bekend over welke data aanwezig is binnen de gemeente. Respondent 7 geeft aan dat er niet alleen gesproken moet worden over wat er mogelijk is met open data, maar dat er gekeken moet worden hoe open data kan helpen bij een specifiek vraagstuk. De werelden van ambtenaren die werken met open data en ambtenaren die bijvoorbeeld bezig zijn met opgaven omtrent uitkeringen, aardgas of andere mogelijke onderwerpen moeten met elkaar worden verbonden. Deze verbinding kan gemaakt worden door niet alleen te praten over wat er mogelijk is met open data, maar een gesprek te voeren waarin je vertrekt vanuit een vraagstuk waar een ambtenaar mee bezig is. Vanuit daar moet meegekeken worden of open data een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een vraagstuk. Onderstaande quote toont dit aan:

‘Dat zijn twee werelden die elkaar dan vinden en dat zie ik nog te weinig gebeuren (De werelden van ambtenaren die werken met open data en degenen die bezig zijn met andere thema’s). Dat gaat steeds beter, maar een echt goed gesprek waarin het eindigt van: he, data kan echt waardevol zijn. Begin met diegene vragen, wat is nu hetgeen wat je hebt. En begin niet met uitstorten van: In Eindhoven hebben we dit, in Utrecht hebben we dat gedaan en met Open Data kan dit allemaal. Dat zegt die mensen niks.’ (R7)

Een voorbeeld waarbij vraaggericht gewerkt wordt met open data is onder andere aanwezig in Schiedam. Daar is een trainee aan de slag op het gebied van data en veiligheid. Vanuit een vraagstuk in het domein veiligheid wordt gekeken welke rol data hierin kan spelen. Het volgende citaat toont dit aan: *‘Wat kunnen we daar nu nog aan informatie uithalen en anders doen.’ (R18).*

Al met al is het proces van informatiedeling in volle gang. Er zijn duidelijke indicatoren van deze throughput legitimiteit, welke samengevat zijn in onderstaande tabel 4.2.

Tabel 4.2: Transparantie en throughput legitimiteit

Indicatoren throughput legitimiteit	Breda	Utrecht	Schiedam
1. Data en overheidsinformatie wordt openbaar gemaakt	Ja	Ja	Ja
2. Overheidsinformatie is toegankelijk voor inwoners	Worden stappen gezet	Worden stappen gezet	Worden stappen gezet
3. Overheidsinformatie wordt tijdig openbaar gemaakt	Onbekend	Onbekend	Wordt geprobeerd
4. Gemeente biedt mogelijkheden voor contact	Ja	Ja	Ja
5. Bewustwording over mogelijkheden met open data binnen de gemeente is gaande	Ja, begin van proces is gaande	Ja, maar nog geen vanzelfsprekendheid	Ja, maar nog geen vanzelfsprekendheid

4.2.3 Transparantie en output legitimiteit

Alleen het transparantie aspect van de burgerbegroting en buurtbudgetten heeft tot dusver niet de verwachte uitkomst, namelijk dat er daadwerkelijk geld met inwoners verdeeld kon worden. Tegelijkertijd is de output dat inwoners inzicht hebben gekregen dat financiën voor gemeenten soms ook lastig te verdelen zijn. Echter is dit niet de enige uitkomst van de initiatieven buurtbudgetten in Lunetten en Breda Begroot. Respondent 1 geeft aan dat de benadering van inwoners uit Breda anders is, er wordt gevraagd om een gesprek en niet alleen kritiek geleverd. *'Ik geloof erin dat dit door het proces komt. Wij stellen onszelf kwetsbaar op, door het allemaal open en transparant neer te leggen. Wij zijn de trekker van het hele verhaal. Maar doordat je aan de andere kant ook laat zien dat als je wat ophaalt er ook wat mee doet.'* Deze resultaten komen voornamelijk voor op het gebied van participatie en samenwerking. Deze komen in paragraaf 4.2 naar voren.

Controleerbaarheid

Er zijn indicatoren van output legitimiteit aanwezig in de transparantie van overheidsinformatie. Een eerste indicator is dat door middel van online publicatie controleerbaarheid theoretisch mogelijk is. Respondent 2 geeft in onderstaande quote weer waarom deze transparantie van belang is:

'Het feit dat je het kan vinden is een doel op zich (de overheidsinformatie). Al zoekt er nooit iemand, het feit dat die paar mensen die iets willen weten en dat die het kunnen vinden daar doe je het voor. Om te zeggen: wij hebben een transparante overheid en daar hechten wij waarde aan en investeren wij in.'

Deze indicator van output is vanuit overheidsperspectief positief. Van belang is echter of inwoners ook indicatoren van output legitimiteit meekrijgen. Een indicator van output legitimiteit zou kunnen zijn dat verantwoording over openbaar gemaakte informatie mogelijk is. Het is echter de vraag of transparantie daadwerkelijk waarde heeft voor inwoners. Respondent 8 geeft over Schiedam aan: *'ik vraag me af of mensen hiernaar kijken (doelend op open raadsinformatie).'* Respondent 3 geeft aan dat data en informatie pas waarde krijgen als er een goede makelaar tussen zit. Een makelaar die kan vertellen welke data relevant is en welke niet. Het is als gemeente makkelijk om veel informatie over inwoners uit te storten: *'als je maar genoeg informatie aanbiedt, weet niemand meer wat waar is.'* (R3). Om begrip voor een beslissing te krijgen komt uit de interviews naar voren dat uitleg met argumenten waarom een beslissing is genomen noodzakelijk is. Onderstaande quote toont dit aan:

'Want volgens mij komt er veel meer democratische legitimiteit van goede duidelijke uitleg waar je het misschien hardgrondig mee oneens bent, maar het is wel duidelijker, dan we flikkeren gewoon alles openbaar en zoek maar. Hier kun je vinden wat we allemaal hebben. Wie zit daarop te wachten, op je vrije avond door al die saaie stukken gaan.' (R2)

Duidelijk wordt dat controleerbaarheid in principe mogelijk is, maar dat de kans aanwezig is dat er teveel informatie wordt aangeboden, waardoor de controleerbaarheid afneemt.

Bruikbaarheid

In bovenstaande quote wordt een belangrijk punt aangestipt, namelijk welke inwoners zitten te wachten op Open Overheidsinformatie. Respondent 11, een inwoner, maakt duidelijk dat persoonlijk contact met de gemeente belangrijker is dan informatie over financiën: *'Maar ja, ik denk ook weer, mij maakt het niet uit hoeveel geld ervoor, ik noem maar wat, groen beschikbaar is.'* Als respondent 11 wil dat het gras gemaaid wordt in de buurt, dan wordt de gemeente gebeld en de gemeente maait vervolgens het gras. Respondent 3 geeft aan dat er altijd wel een of twee personen actief zijn rond een bepaalde zaak die

gebruik maken van cijfers en rapporten die openbaar gemaakt zijn. *'Het is dan wel zo dat de cijfers en feiten die ze gevonden hebben: dat zijn ze dan ook. Er is geen ruimte voor een alternatief ofzo. Ik weet ook niet of je het kan en mag verwachten van inwoners.'* Transparantie heeft dan niet de gewenste output dat transparantie zorgt voor een completer beeld van de besluitvorming, omdat een select deel wordt gebruikt. Respondent 9 geeft aan, dat als cijfers gebruikt gaan worden door bijvoorbeeld inwoners, dat het gesprek belangrijk is. Cijfers worden altijd op een bepaalde manier geïnterpreteerd, juist een open gesprek is dan belangrijk. Het is wel van belang *'dat ze allemaal dezelfde gegevens beschikbaar hebben.'* (R9). Respondent 3 geeft aan dat in Schiedam inwoners eerder en anders betrokken worden, ze worden echt uitgenodigd om mee te denken. Tot op heden is niet duidelijk dat de discussie door het aanbieden van informatie naar een hoger niveau getild wordt. Dat kan ook komen omdat we onze informatie als gemeente nog niet open genoeg aanbieden (R3). De vraag hierbij is echter ook of verwacht kan worden van een inwoner dat open overheidsinformatie gebruikt wordt in een discussie. Output legitimiteit lijkt beter bereikt te kunnen worden als er transparantie wordt gegeven aan inwoners over de directe leefomgeving. Respondent 2 geeft aan dat het gebruik van Open Raadsinformatie voornamelijk het geval is als het de leefomgeving van een inwoner raakt: *'Inwoners zijn niet zo heel erg geïnteresseerd in de gemeente, behalve als het hun eigen leefomgeving raakt. Dus er zijn maar een beperkt aantal mensen die in basis geïnteresseerd zijn in democratie of in de raad of in de gemeente.'*

Nieuwe inzichten intern

Een derde indicator van output legitimiteit is aanwezig, omdat door open data en open overheidsinformatie tot nieuwe inzichten is gekomen. Dit zijn voornamelijk inzichten die van belang zijn voor de interne organisatie als gemeente zelf en inzichten die opgedaan zijn door de gemeente zelf. Open Data kan daadwerkelijk leiden tot nieuwe inzichten geven de respondenten 5, 7, 8, 9 en 18 aan. Een voorbeeld is de relatie tussen de frequentie van inbraak en de hoeveelheid licht van lantaarnpalen. Er wordt vanuit gegaan dat door het plaatsen van lantaarnpalen de kans op inbraak kleiner is. Op basis van data kan echter geconcludeerd worden dat dit niet klopt. Er is geen relatie tussen de hoeveelheid licht en daarmee het plaatsen van lantaarnpalen en de kans op inbraak (R7). Dit is van belang omdat er beslissingen op deze aannames worden gemaakt, namelijk het plaatsen van lantaarnpalen, waarbij belastinggeld gemoeid is. *'Dus met andere woorden, wij geven geld uit op basis van aannames die we zelf maken wat goed is en wat werkt in de samenleving.'* (R7). Door open data kunnen keuzes verantwoord worden op basis van cijfers en minder op aannames. Respondent 5 benoemt dat data ook kan helpen bij het ontmantelen van vooroordelen. *'Het beeld bestaat bijvoorbeeld dat de PVV altijd tegen stemt, dan kan je hiermee (met data van stemgedrag) gewoon zien dat ze in 95% van de gevallen voor stemmen.'*

Er is wel een verschil tussen de gemeenten in hoe ver gemeenten zijn met het toepassen van open data in vraagstukken. In Breda is er tot nog toe één voorbeeld van een toepassing met behulp van Open Data. Dit betreft een applicatie waarin een looproute beschikbaar is voor ouderen. Deze applicatie is ontwikkeld door iemand buiten de gemeente. Een dataset van zitbankjes van de gemeente Breda is hierbij gebruikt om aan te geven waar de zitbankjes aanwezig zijn in de looproute zodat ouderen uit kunnen rusten. Verdere toepassingen zijn er tot dusver niet in de gemeente Breda. Wel zorgt data gestuurd werken ervoor dat de datasets van de gemeente Breda meer op orde komen. De volgende quote van respondent 9 toont aan dat dit als winst wordt gezien:

'Aan de andere kant zien we wel de winst voor je eigen interne bedrijfsvoering al. Om de data gewoon meer op orde te krijgen. En dat is gewoon ook als basis nodig in verband nodig met verder data gestuurd te werken.'

Respondent 8 geeft aan dat in Schiedam het gebruik van open data ook belangrijk was voor het gevoel van inwoners dat ze serieus worden genomen door de gemeente. In Schiedam zijn sensoren bij bepaalde huizen opgehangen om geluidsoverlast te meten. Vervolgens zijn er ook daadwerkelijke verkeersmaatregelen genomen, omdat uit de data naar voren kwam dat geluidsnormen werden overschreden.

Nieuwe inzichten extern

Een indicator van output legitimiteit zou kunnen zijn dat er door middel van open overheidsinformatie en open data nieuwe inzichten en oplossingen worden gevonden door inwoners, waardoor overheidsbeleid of besluiten efficiënter en effectiever worden. Tot dusver is hier weinig over bekend. Het aantal bezoekers op een website als Open Raadsinformatie of op een Open Dataportaal is te monitoren. Het is echter de vraag wat er vervolgens met deze Open Data of Open Raadsinformatie gedaan wordt. De volgende quote maakt dit duidelijk: *‘Ja, we weten niet in hoeverre de data gebruikt wordt. We kunnen wel zien dat het open data portaal geraadpleegd wordt. Dat kun je per data set wel zien. Maar of ze er echt toepassingen mee maken, dat is niet echt bekend.’ (R9).*

Respondent 7 geeft aan dat het in principe ook weinig zegt of een dataset tien keer of honderd keer gedownload is:

‘Het zegt pas wat als je weet, deze data wordt gebruikt om een app of visualisatie te maken. Ik heb daar wel een redelijk beeld van doordat ik in het netwerk van de stad zit. Ook spreek ik mensen die zeggen van, ik heb dit of dat nodig. Maar ik vind dat het hergebruik nog wel tegen valt.’ (R7)

De reden hiervan is volgens respondent 7 dat met name de grote gemeenten bezig zijn met open data. Voor bedrijven die werken met open data wordt het echter pas interessant als alle 380 gemeenten met open data werken en de datasets op een gestandaardiseerde manier worden aangeboden. Als dit het geval is kunnen meldingen openbare ruimte in Utrecht op dezelfde manier gelezen worden als in Amsterdam, de velden betekenen dan hetzelfde. *‘Op dit moment is dat niet het geval en dan zeggen ze: het kost ons te veel tijd aan data preparatie.’* Respondent 3 geeft ook aan dat er niet echt app-bouwers zullen zijn die alleen iets voor Breda willen maken, maar gemeenten leveren nu data op een verschillende manier aan. In Utrecht worden gegevens bijvoorbeeld opgeslagen onder verkeer, en in Amsterdam als mobiliteit. Landelijke toepassingen zijn hierdoor moeilijker te maken.

Onderstaande tabel geeft de indicatoren weer die uit de data naar voren komen en onder output legitimiteit te scharen zijn.

Tabel 4.3: Transparantie en output legitimiteit

Indicatoren output legitimiteit	Breda	Utrecht	Schiedam
1. Controleerbaarheid is mogelijk	Ja	Ja	Ja
2. Open overheidsinformatie wordt gebruikt door inwoners	Nee	Nee	Nee
3. Door open overheidsinformatie en open data wordt intern tot nieuwe inzichten gekomen	Gedeeltelijk, intern vooral bezig met op orde brengen van data	Ja	Ja
4. Door open overheidsinformatie en open data komen inwoners tot nieuwe inzichten	Onbekend	Onbekend	Onbekend

4.2.4 Transparantie en democratische legitimiteit

Al met al zijn de drie aspecten van democratische legitimiteit aanwezig door transparantie, maar zijn er op alle drie de aspecten ook nog stappen te zetten. Input legitimiteit komt naar voren, omdat inwoners feedback kunnen geven over de gepubliceerde open data en open overheidsinformatie. Inwoners maken hier beperkt tot geen gebruik van. Feedback door inwoners is gegeven door de toegankelijke informatie van de begroting in Breda en Utrecht.

Throughput legitimiteit is zichtbaar doordat gemeenten bezig zijn met het openbaar maken van overheidsinformatie en data. Het is enerzijds van belang dat de overheid hier actief mee bezig is, omdat een transparante overheid die gecontroleerd kan worden hoort bij een democratisch ideaal. Een gemeente moet daarom zorgen voor toegankelijke informatie, tijdige informatie en hierbij ook uitleg geven. Bij deze toegang hoort ook persoonlijk contact en gesprek tussen de burgers en overheid. Dit gesprek mag nog meer plaats vinden. Voor de interne organisatie van een gemeente is het noodzakelijk dat in beeld is welke data er aanwezig is binnen de gemeente. In Utrecht en Schiedam is dit beter in beeld dan in Breda, omdat de gemeente Breda recent is begonnen met een data inventarisatie. Op het gebied van open data is het van belang dat er meer aandacht uitgaat naar het proces van het aanbieden van open data. Samenwerking is hierbij nodig. Op dit terrein worden stappen gezet door websites zoals Open Raadsinformatie en Open Spending. Op deze websites worden datasets van gemeenten bij elkaar gebracht, maar juist op deze websites is samenwerking in het aanbieden van informatie en data nodig, zodat data hetzelfde betekent en gebruikt kan worden.

Indicatoren van output legitimiteit komen ook tot uiting. Controleerbaarheid is theoretisch mogelijk door transparantie in data en informatie. De vraag is echter of deze mogelijkheid tot controle daadwerkelijk gebruikt wordt en of dit verwacht kan worden van inwoners. Tot dusver is er weinig feedback ontvangen van inwoners. Echter is door inzicht in financiën naar voren gekomen dat het ingewikkeld is om inwoners te betrekken bij een financiële begroting als er puur wordt gekeken naar de cijfers. De moeilijkheid in het gebruik is, dat het gebruik niet per se zit in de kwantiteit. De kwaliteit van data is van belang, waarbij uitleg wordt gegeven over de informatie en dat er transparantie wordt gegeven in informatie die de directe leefomgeving van inwoners raken. Dan kan er meer resultaat worden geboekt omtrent democratische output legitimiteit, omdat inwoners door de kwaliteit van data en informatie deze beter kunnen controleren. Daarnaast is meer bewustwording nodig dat open data daadwerkelijk een bijdrage kan leveren in vraagstukken van de overheid. Het aanbieden van data moet meer vraaggericht gebeuren in plaats van aanbodgericht. Dit begint langzaam door te dringen. Echter zijn de verschillen tussen met name de grote en kleine gemeenten in Nederland aanzienlijk in hoever zij bewust zijn dat open data gebruikt kan worden en de financiële middelen die beschikbaar zijn voor het werken met open data. Binnen Breda, Utrecht en Schiedam zijn hier middelen voor, maar voor bedrijven wordt open data interessanter als er data van alle gemeenten in Nederland beschikbaar is.

In de volgende paragraaf wordt aan de hand van de afgenomen interviews duidelijker hoe de pijlers participatie en samenwerking in relatie tot democratische legitimiteit tot uiting komen in Breda, Utrecht en Schiedam.

4.3 Participatie en samenwerking

Door middel van de interviews komt naar voren dat respondenten participatie en samenwerking door elkaar worden gebruikt. Zo wordt er bijvoorbeeld gesproken over participatietrajecten, terwijl dit aan de hand van de literatuur aan te duiden is als samenwerking of wanneer er gesproken over samenwerking is dit te duiden als participatie. Tegelijkertijd is vanuit de literatuur onderscheid te maken tussen participatie en samenwerking, maar blijkt uit de data dat de indicatoren van democratische legitimiteit grotendeels overeenkomen. Daarom worden participatie en samenwerking samengenomen in dit

resultatenhoofdstuk. Als deze na elkaar worden besproken, is er sprake van veel herhaling. Net als in de voorgaande paraaf worden de sub-paragrafen afgesloten met een tabel waarin zichtbaar is hoe de indicatoren van democratische legitimiteit tot uiting komen in Breda, Utrecht en Schiedam. In deze paragraaf wordt in de tabel wel onderscheid gemaakt tussen participatie en samenwerking, omdat op basis van de literatuur dit wel mogelijk is.

Allereerst is duidelijk dat samenwerking en participatie in het besluitvormingsproces voornamelijk plaatsvindt binnen de gemeente en met inwoners. Met bedrijven wordt meer in de uitvoerende fase van beleid gewerkt en minder in de besluitvormende fase samengewerkt. Onderstaand citaat geeft dit weer:

‘Maar dat is meer als je uiteindelijk de visie gaat uitvoeren, met welke partners (bedrijven) voer je het dan uit en niet zozeer dat in de kaderstellende besluitvorming die partners meedoen.’ (R2)

In dit onderzoek wordt samenwerking met bedrijven verder buiten beschouwing gelaten, omdat deze samenwerking van andere orde is dan samenwerking met inwoners. Dit blijkt uit gesprekken met de respondenten (R1,2, 6,7,16). Hierdoor kan er ook meer focus worden aangebracht in de resultaten door met name te richten op samenwerking met andere overheden en inwoners.

Allereerst wordt beschreven hoe indicatoren van input legitimiteit naar voren komen, ten tweede indicatoren van throughput legitimiteit en ten derde indicatoren van output legitimiteit.

4.3.1 Participatie en samenwerking in relatie tot input legitimiteit

Aard van het besluit

Uit de data komt naar voren dat het afhangt van de aard van het besluit of inwoners worden betrokken. Dit is niet te duiden als een indicator voor input legitimiteit, maar als een randvoorwaarde van participatie en samenwerking. Over sommige onderwerpen valt weinig input te leveren en andere onderwerpen zijn geschikt voor participatie. Bijvoorbeeld aanleg van een groenstrook of beheer van een park. Soms is participatie niet noodzakelijk, omdat het voor een gemeente duidelijk is wat er moet gebeuren en aanvullende perspectieven niet nodig. Onderstaande quote geeft dit weer:

‘Maar sommige onderwerpen, bijv. de riolering vervangen. Daar kun je van alles over gaan vinden met elkaar, maar daar moet gewoon een rioleringsbuis in. En daar zijn onze mensen deskundiger in, dus dan is het een informatieavond.’ (R17)

Anderzijds is het voor de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam ook niet altijd een keuze om te kiezen voor participatie of samenwerking met inwoners. Inwoners zijn met name bereid om te participeren of samen te werken als het over een zaak of besluit gaat die hen daadwerkelijk raakt of waar ze in de dagelijkse praktijk mee te maken hebben. Dit wordt benoemd door zowel inwoners, ambtenaren, bestuurders en raadsleden (R2,3,5,6,7,8,11,17,19). Een inwoner uit Breda geeft aan:

‘Ja, voor de één is wortelopdruk in het fietspad belangrijk, en daar maakt een ander zich helemaal niet druk om.’ (R11)

Een raadslid uit Schiedam verwoordt dit als volgt: *‘Een wijk komt pas in actie als het om de wijk gaat.’ (R6)*

Kortom, of aan burgers daadwerkelijk een stem kan worden gegeven hangt af van de aard van het besluit. Meerdere perspectieven worden voornamelijk gehoord wanneer het besluitvorming betreft die de directe leefomgeving van inwoners raakt.

Overheidsparticipatie

Een eerste indicator van input legitimiteit is zogenaamde overheidsparticipatie. Naast dat een overheid inwoners kan betrekken bij besluitvorming, kan een overheid ook aansluiten bij initiatieven vanuit de stad. Het verschil in de manier van werken is dat je als overheid niet alleen met initiatieven naar buiten komt en vraagt of inwoners hierin willen participeren of willen samenwerken. Maar dat de overheid aansluit bij initiatieven en zo inwoners laat participeren of de samenwerking aangaat met inwoners in de stad, oftewel een participerende overheid. De ervaringen met deze overheidsparticipatie verschillen. Het bewustzijn dat naast burgerparticipatie ook overheidsparticipatie van belang is wordt vermeld door de respondenten 3,4,6-8, 11, 13, 16-18. In de visienota Open Schiedam staat: 'in feite participeert de overheid in de samenleving'. Er zijn voorbeelden in zowel Breda, Utrecht en Schiedam waarbij de gemeente aansluit bij initiatieven en inwoners daadwerkelijk de verantwoordelijkheid dragen in plaats van de gemeente. Tegelijkertijd wordt er door respondenten aangegeven dat de overheid nog meer kan aansluiten bij initiatieven vanuit de stad. Juist op dit terrein is het mogelijk om aan te sluiten bij de energie van inwoners en daar gebruik van te maken. Dat vergt duidelijk een andere werkwijze van de overheid, namelijk dat ambtenaren en bestuurders de straat op gaan om aan te sluiten bij bewonersinitiatieven. Dit is een werkwijze die aanwezig is bij sommige ambtenaren en bestuurders, maar zeker nog niet bij alle ambtenaren en bestuurders. Onderstaand citaat geeft samenvattend weer wat de werkwijze van een participerende overheid inhoudt:

'En waar ik dus veel meer in geloof is ruimte geven aan mensen zelf om met initiatieven te komen en daarop participeren. In plaats van je eigen ding met de stad doen, de stad dingen laten inbrengen.' (R2)

Op het gebied van open data, onderdeel van transparantie, is de samenhang tussen de drie steunpilaren van een Open Overheid zichtbaar. Gesteld is dat door middel van vraaggericht werken met open data de democratische output verhoogd kan worden. Hierin kan overheidsparticipatie een rol spelen. De gemeente Utrecht probeert in gesprek met de stad te bepalen aan welke data behoefte is en wil deze data dan gerichter openbaar maken. Hierdoor sluit je aan bij een initiatief en publiceert je selectief data. In Breda staat dit in de kinderschoenen en gaat men met behulp van een groep studenten onderzoeken wat de vragen en behoeften in de stad zijn omtrent open data en hoe de gemeente hierin een rol kan spelen. Onderstaande quotes tonen de wisselende reacties aan over overheidsparticipatie:

'Je bent er wel bij betrokken, maar de verantwoordelijkheid ligt bij het initiatief zelf, bij de inwoners zelf. En ik denk dat we daar nog veel meer stappen in kunnen zetten. Daar mogen we nog meer lef voor tonen.' (R17)

'Dan gaan we die clubjes opzoeken die nu al bezig zijn met data. En dan gaan we in dat netwerk infiltreren in plaats van: wij zijn de gemeente en kom maar hier.' (R7)

Meerdere perspectieven

Een andere indicator van input legitimiteit is zichtbaar in Breda, Utrecht en Schiedam doordat er door middel van participatie en samenwerking daadwerkelijk meerdere perspectieven mee worden genomen. Uit de interviews komt naar voren dat door participatie en samenwerking met inwoners, meerdere perspectieven zijn meegenomen en ook nieuwe inzichten naar voren zijn gekomen (R1,4,14-17). Het is lastig onderscheid te maken tussen nieuwe inzichten of nieuwe oplossingen. Nieuwe inzichten wijzen op signalen van input legitimiteit en oplossingen wijzen op signalen van output legitimiteit. Hierin is de verwevenheid van de drie aspecten van democratische legitimiteit zichtbaar. Uit de data komt in Utrecht een duidelijk voorbeeld van samenwerking naar voren bij buurthuis De Nieuwe Jutter. Inwoners hebben in deze casus samen met de gemeente gewerkt aan een oplossing voor

zorgverlening aan oudere bezoekers van het buurthuis. Het initiatief Breda Begroot is een groot project in vijf wijken, hierdoor is er sprake van zowel participatie als samenwerking. Echter is er voornamelijk sprake van participatie waarbij de wensen van de inwoners centraal staan. Dit wordt als winst gezien geeft onderstaand citaat weer:

'Ja, ik denk wel dat er een aantal winsten zijn behaald door het project. En als is het maar dat mensen elkaar beter weten te vinden of met elkaar een heel goed gesprek hebben gehad over wat zij belangrijk vinden. Of dat er veel meer eigenaarschap is ontstaan over de wijk. Dat hebben we ook wel echt gezien.' (R16)

Uit de interviews blijken meer voorbeelden dat meerdere perspectieven tot uiting komen. Hierbij is onderscheid te maken tussen meerdere perspectieven door middel van samenwerking en participatie. Deze worden daarom apart besproken.

Meerdere perspectieven bij samenwerking

Het buurthuis de Nieuwe Jutter in Utrecht is bezig om zorg te kunnen verlenen aan bezoekers in het buurthuis met een zorgindicatie. Het is de bedoeling dat deze zorg verleent wordt door vrijwilligers. Hierdoor kunnen bezoekers van het buurthuis in hun eigen huis blijven wonen en contact blijven hebben met andere bezoekers van het buurthuis. Dit is voor de gemeente Utrecht soms een lastig parket, omdat er zorg wordt verleent door een niet gecontracteerde zorginstelling. Kwaliteitswaarborging in de zorg is hierdoor moeilijk te meten en te monitoren. Er is echter een pilot gestart om deze zorg toch te verlenen in het buurthuis. Deze samenwerking zorgt zo voor een nieuwe oplossing om mensen met een zorgindicatie in hun eigen vertrouwde omgeving te kunnen laten wonen. Deze nieuwe oplossing is een indicator van input legitimiteit. Onderstaande quote geeft weer hoe deze samenwerking vanuit het oogpunt van een inwoner verliep:

'We hebben eigenlijk met de ambtenaren en de buurthuizen een learning-community waar we heel veel van elkaar geleerd hebben. Het schuurde af en toe flink. Wat ik belangrijk vind is dat je eigenlijk op zoek bent naar nieuwe allianties. Ook met de overheid. Dus je bent op zoek naar een nieuwe verhouding met elkaar, en dat schuurt af en toe flink. We hebben af en toe ook flink gebotst, maar uiteindelijk hebben we een hele goede samenwerking met elkaar gevonden.' (R12)

Inwoners uit de wijk die het buurthuis bezoeken hebben contact met de gemeente gezocht om deze pilot te starten. De ambtenaren van de gemeente Utrecht waren echter niet bevoegd om hiervoor toestemming te verlenen. Bestuurlijke goedkeuring van de wethouder was nodig geeft respondent 12 aan: *'Het is letterlijk de wethouder die de doorslag gaf.'* In Breda komen indicatoren van input naar voren omdat er samen met inwoners gewerkt is aan beleid en de uitvoering hiervan. Inwoners gaven aan bijvoorbeeld bloemperkjes van blauwe druiven in de wijk te willen maken. De gemeente heeft samen met de inwoners bepaald waar deze komen te staan en dat inwoners zelf verantwoordelijk zijn voor het onderhoud. Onderstaand citaat geeft weer hoe deze samenwerking van besluitvorming eruit ziet:

'Nou kijk als dat gebeurt (de samenwerking met inwoners), dan wordt er hier een wijkdeal gemaakt. Dat is echt een contract wat je samen opstelt.' (R16)

Naast samenwerking met inwoners is er in Schiedam sprake van interne samenwerking. Een respondent uit Schiedam geeft aan dat door middel van interne samenwerking in de gemeente geprobeerd wordt om zaken te combineren waardoor tot oplossingen gekomen kan worden. Als een aannemer bezig is met een project van de gemeente waarbij graafwerkzaamheden zijn, en er is in de buurt een mogelijkheid tot het realiseren van een voetbalveldje, dan is het voor een aannemer een kleine moeite om het veld te egaliseren waardoor er een voetbalveld kan komen.

Meerdere perspectieven bij participatie

Net als in Utrecht, was bij ontmoetingscentrum de Sleutel in Breda bestuurlijke goedkeuring nodig (R11). In Breda is er goedkeuring gegeven door de gemeente om ontmoetingscentrum de Sleutel te openen. In dit ontmoetingscentrum zijn verschillende initiatieven vanuit de wijk samengekomen. Deze samenwerking is geïnitieerd door inwoners zelf. De inwoners hebben contact met de wethouder gezocht om te vragen of het mogelijk is de verschillende initiatieven samen onderdak te geven. Er is hier sprake van participatie, omdat de gemeente uiteindelijk geregeld heeft dat dit buurthuis onderdak kreeg.

Naast meerdere perspectieven omtrent de buurthuizen zijn er ook indicatoren van input zichtbaar in de burgerbegroting en buurtbegroting. Tijdens de burgertop in Lunetten in Utrecht waren bijvoorbeeld van tevoren thema's bedacht waarover gesproken kon worden. Tegelijkertijd was hier de mogelijkheid om ook nieuwe thema's aan te dragen. Uit deze top kwam veiligheid als extra thema naar voren als een belangrijk thema in de wijk (R19). Daarnaast geeft respondent 14 aan dat er steeds meer mensen aanhaken en dat er nieuwe werkgroepen van inwoners uit de wijk worden opgericht. Bij deze werkgroepen is de gemeente niet aanwezig, en daarom is hier geen sprake van samenwerking. Er wordt wel nagedacht over nieuwe oplossingen die inwoners zelf kunnen doen op het gebied van duurzaamheid (R19). Ook tijdens het spel Breda Begroot kwamen er verschillende perspectieven naar voren. Echter kwamen er ook zaken naar voren waarmee de gemeente al bekend was, maar wat financieel niet altijd mogelijk was. Inwoners pakken in een participatie- of samenwerkingstraject de mogelijkheid om iets wat al langer speelt opnieuw onder de aandacht te brengen. Daarnaast kwamen er ook nieuwe zaken naar boven toont volgend citaat:

'Ook heel veel verrassende andere dingetjes die komen dan ook uit, dat is leuk. Dat is niet altijd heel groot, dat kan ook klein zijn. Bijvoorbeeld van we willen hier een speeltuintje, of we willen een stukje groen of zet eens bankje neer.' (R1)

Concluderend kan gesteld worden dat indicatoren van input legitimiteit zichtbaar zijn, deze zijn weergegeven in onderstaande tabel 4.4. In de tabel staat dat er in Utrecht en Breda door middel van samenwerking tot nieuwe oplossingen is gekomen en dat dit onbekend is bij Schiedam. De oorzaak hiervan is dat dit in de data niet naar voren is gekomen. Dit betekent echter niet dat hier geen sprake van is. De vraag of inwoners daadwerkelijk hun stem kunnen laten horen en of hun perspectief mee wordt genomen hangt onder andere af van de aard van het besluit bij zowel participatie als samenwerking. Inwoners zijn meer bereid om te participeren of samen te werken als de besluitvorming betrekking heeft op de directe leefomgeving van inwoners. Het kan nuttig zijn om als overheid aan te sluiten bij initiatieven vanuit de buurt, omdat daar al energie aanwezig is van inwoners. Als overheid moet dan naar buiten worden getreden. Deze werkwijze is nog niet aanwezig bij alle ambtenaren en bestuurders (R1,2,14-16). Tegelijkertijd blijkt ook dat ambtenaren niet altijd het mandaat hebben om als gemeente te participeren of samen te werken, bestuurlijke goedkeuring is dan noodzakelijk. Dat de werkwijze van een 'Open Overheid' loont is zichtbaar door de nieuwe perspectieven en oplossingen die zijn gevonden en mee zijn genomen door middel van samenwerking en participatie blijkt in Breda, Utrecht en Schiedam. Juist het proces, de throughput legitimiteit is hierbij van belang om inwoners

voortdurend te blijven betrekken en dit ook breed te houden of te maken. Dit gebeurt nog niet altijd en er is daarom ook nog winst te behalen op het gebied van input legitimiteit.

Tabel 4.4: Participatie en samenwerking in relatie tot input legitimiteit

Indicatoren input legitimiteit	Breda	Utrecht	Schiedam
Participatie			
1. Inwoners hebben een stem in de besluitvorming	Afhankelijk van besluit	Afhankelijk van besluit	Afhankelijk van besluit
2. De gemeente participeert in inwonersinitiatieven	Ja, maar beperkt	Ja, maar beperkt	Ja, maar beperkt
3. De gemeente participeert door open data vraaggericht aan te bieden	Ja, wordt mee gestart	Ja	Ja
4. Meerdere perspectieven worden gehoord of meegenomen	Ja	Ja	Ja
Samenwerking			
1. Inwoners hebben een stem in de besluitvorming	Afhankelijk van besluit	Afhankelijk van besluit	Afhankelijk van besluit
2. De gemeente gaat samenwerking aan door te participeren in inwonersinitiatieven	Onbekend	Ja, maar kan meer	Onbekend
3. Er wordt samen met inwoners tot nieuwe oplossingen gekomen	Ja	Ja	Onbekend

4.3.2 Participatie en samenwerking in relatie tot throughput legitimiteit

Uit de data komt naar voren dat er een bepaalde werkwijze en cultuur binnen de overheid nodig is om daadwerkelijk een Open Overheid te zijn en gebruik te maken van participatie en samenwerking. In onderstaande beschrijving komen indicatoren naar voren van deze werkwijze en cultuur van een Open Overheid. Deze indicatoren leveren een bijdrage aan het proces van participatie- en samenwerkingsinitiatieven.

Interne samenwerking

Het aspect throughput legitimiteit is allereerst zichtbaar in het belang dat wordt toegeschreven aan een zogenaamde 'open werkwijze'. Alle respondenten die werkzaam zijn binnen de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam benoemen het belang van een zogenaamde 'open' werkwijze (Respondenten 1-5, 9,14,17,18). Deze open werkwijze betekent dat het niet alleen van belang is dat de overheid burgerparticipatie faciliteert en samenwerkt met inwoners en het bedrijfsleven, maar dat er ook intern in een gemeente samen wordt gewerkt. Dit mag nog meer plaats vinden, maar is ook nieuw. Gemeentelijke afdelingen hebben een eigen plek in een stadskantoor, waardoor het onafhankelijk opererende onderdelen van een gemeente zijn. Onderstaande quote toont aan dat deze samenwerking plaats kan vinden:

'Ja, minder afdeling denken. Jij bent dit en jij bent dat (doelend op verschillende afdelingen van de gemeente). Je werkt gewoon samen aan dat idee. En dat was wel heel leuk om te zien. Het is gewoon een nieuwe manier van werken die ook wel een beetje bij de overheid erin moet komen.' (R16)

Anderzijds toont de volgende onderstaande quote aan dat er van deze interne samenwerking niet altijd sprake is. Respondent 2 doelt hier specifiek op input die verkregen is vanuit de inwoners, maar dat er niet samengewerkt wordt in het doorgeven van deze input tussen bijvoorbeeld ambtenaren en de gemeenteraad. Dit is problematisch, want inwoners geven hun input aan de gemeente en zien hierin niet het verschil of ze bijvoorbeeld input geven aan ambtenaren of de gemeenteraad en inwoners gaan er wel vanuit dat deze input intern goed wordt gecommuniceerd.

'Nee, het is de gemeente. En daar mogen ze ook vanuit gaan dat die onderdelen met elkaar praten. Dat als je één keer wat gezegd hebt, dat de volgende die datzelfde stuk krijgt jouw input meekrijgt. Maar zo werkt het in de gemeente helemaal niet.' (R2)

Respondent 1 geeft aan dat transparantie een rol kan spelen binnen deze interne samenwerking. Open en transparant zijn richting inwoners is één ding *'maar voor jezelf wordt het ook opener en transparanter en zie ik steeds meer wat mijn collega's aan het doen zijn. Hierdoor zie ik ook wat er namens mijn collega door ambtenaren allemaal nog gebeurt. Dus dan zie je hoe vaak we een buurthuis ingaan om mensen uit te nodigen voor iets. Daar moeten we ook over nadenken.'* (R1)

Deze interne samenwerking is een indicator van throughput legitimiteit, omdat het bij het proces hoort van participatie en samenwerking. Door interne samenwerking wordt duidelijker wat er opgehaald is aan input in participatie- en samenwerkingstrajecten. Transparantie kan in deze interne samenwerking een rol spelen door inzicht te geven in de frequentie en inhoud van participatie- en samenwerkingstrajecten.

Betrekken inwoners

Een tweede indicator van throughput legitimiteit is zichtbaar wanneer er mogelijkheden zijn voor inwoners om input te leveren en wanneer zij door de gemeente betrokken worden in het beleidsvormingsproces. Elk participatie- of samenwerkingstraject ziet er anders uit. Echter zijn er wel overstijgende analyses zichtbaar die gelden voor participatie en samenwerkingsinitiatieven. De respondenten 1,5,6,8,12,15,18,19 benoemen expliciet dat het belangrijk is dat een overheid inwoners betreft in besluitvorming. Respondent 15 benoemt: *'je ziet een voortschrijding naar buiten toe'* maar tegelijkertijd moet het betrekken van inwoners volgens respondent 8 *'echt in het DNA komen te zitten van mensen in de gemeente Utrecht, dat je mensen betreft bij alles wat we doen.'* Dat betekent bijvoorbeeld dat een gemeente bij de herinrichting van een straat niet zelf plannen maakt en deze presenteert aan inwoners, maar deze plannen in samenwerking met inwoners maakt. Zowel de gemeente Breda, Utrecht als Schiedam proberen bij besluiten de inwoners van de stad te betrekken. Respondent 17 geeft aan dat het betrekken van inwoners bij het besluitvormingsproces in Schiedam gebeurt, tegelijkertijd geeft respondent 17 aan dat dit nog meer mag gebeuren en sommige ambtenaren echt nog aangemoedigd moeten worden en niet bang moeten zijn om met burgers te participeren. Een voorbeeld waar het wel gebeurt in Schiedam is als de straat opgehoogd moet worden. Dan wordt er samen met inwoners een plan opgesteld hoe dit gaat gebeuren en hoe de straat er vervolgens uit dient te zien. *'Iedereen kan meedenken.'* Daarnaast is er in Schiedam een inspraakmoment, de zogenaamde inspraakcorner. Respondent 18 uit Schiedam geeft aan dat er vaak met wijkteams wordt gewerkt bij participatie- en samenwerkingstrajecten. *'Daar zitten altijd dezelfde mensen, dan mis je ook wel mensen. Het is ook een beetje zoeken naar samenwerking organiseren.'* Respondent 6 geeft over Schiedam aan dat de aankondiging om te participeren veel breder moet worden getrokken.

Respondent 1 uit Breda geeft aan dat het noodzakelijk is dat er in een bepaalde wijk kartrekkers zijn om te participeren of samen te werken: *'Buiten de muren van het stadskantoor heb je ook een aantal*

trekkers in zo een wijk die het oppakken.' In de Utrechtse wijk Lunetten en de Bredaase Wijk Haagse Beemden en Prinsenbeek wordt gesproken over het zogenaamde olievlek-effect. Door middel van een specifieke groep inwoners werd het nieuws over Breda Begroot en de burgerbegroting in Lunetten verspreid door de wijk. Respondent 14 vertelt over Utrecht: *'Daar zijn ondertussen ook meer mensen aangehaakt, ook na een burgertop die ze hebben gedaan.'*

Om inwoners te betrekken is het nodig dat de overheid zichtbaar is. Een inwoner uit Breda, Respondent 11, geeft over een wijkmanager in Breda aan: *'Als je haar nodig hebt, dan is ze er altijd.'* Het gevoel van inwoners dat de overheid er niet voor hen is, is fataal voor draagvlak. Onderstaande quote toont dit aan:

'Het is alleen maar beton en stenen hier, weet je wel. Er is niks te beleven voor die kids. Het buurthuis is gesloten, wat is er nu voor ons. Zij krijgen alles (vluchtelingen in een asielzoekerscentrum). Wanneer krijgen wij eens wat. Wij willen ook een beetje geluk in ons leven weet je wel. Alleen al dat, Weet je wel. Een beetje geluk in het leven. Geef onze kinderen ook een wipkip, daar kwam het eigenlijk op neer.' (R1)

Het betrekken van inwoners is een indicator van throughput legitimiteit, maar ook een indicator van input legitimiteit. Inwoners kunnen bijvoorbeeld hun visie over het ophogen van de straat in Schiedam delen met de gemeente. Tegelijkertijd zit in het betrekken van inwoners ook een moeilijkheid op het gebied van throughput legitimiteit. In het proces is het van belang dat inwoners de kans hebben om samen te werken of te participeren. Gemeenten worstelen met de vraag of iedere inwoner daadwerkelijk deze kans heeft en of participatie en samenwerking als democratisch legitiem gezien kan worden. Onderstaande quote toont aan dat dit ook een zoektocht is voor gemeenten:

'Dus er wordt gekeken naar, nou ja, kan je andere mensen benaderen. Kan je misschien een soort combi maken van onderwijs en inwoners. Het is een beetje zoeken naar samenwerking organiseren.' (R18)

De term die uit de interviews naar voren komt is 'usual suspects'. Dit zijn inwoners uit een gemeente die vaak bij participatie- of samenwerkingsinitiatieven aanwezig zijn. *'Tuurlijk zijn de 50 en 60-ers oververtegenwoordigd bij bepaalde avonden, want die hebben gewoon meer tijd.'* (R17). Respondenten 2,3,12,16 geven aan dat 'usual suspects' niet te voorkomen zijn. Het is echter te kort door de bocht om deze 'usual suspects' enkel als negatief af te schilderen voor de democratische legitimiteit. Interessanter is het om deze 'usual suspects' te gebruiken om participatie en samenwerking breed te maken of te houden. Hierdoor kunnen ze een bijdrage leveren aan de throughput legitimiteit. Bijvoorbeeld bij Breda Begroot heeft een groep van vijf inwoners uit de wijk 'de blauwe kei' het spel Breda Begroot onder de aandacht gebracht in de wijk door flyers te verspreiden. Respondent 17 spreekt liever over 'energizers' en respondent 16 over super-vrijwilligers. 'Usual suspects' zijn vaak actief in de wijk en hebben daarom ook ruggenspraak in de wijk. Deze inwoners weten wat er speelt en kunnen dit communiceren naar de gemeente, zodat een gemeente deze visies mee kan nemen in besluit- beleidsvorming. Zowel positief als kritisch geluid moet gehoord worden. Respondent 6 geeft aan, ik wil juist de burger horen die moppert, omdat er niks gebeurt. Belangrijk is het om als gemeente voortdurend op zoek te gaan naar tegenargumenten voor een bepaald beleid. Onderstaand citaat geeft dit weer:

'Je moet drempels om te participeren weg halen en je moet op zoek gaan naar je eigen tegenargumenten. Tegenargumenten van wat jij wilt. Ik wil iets en waarom zou dat niet goed zijn. Daar moet je als gemeente actief achteraan, want daardoor wordt je beleid beter.' (R3)

Communicatie

Een derde indicator van throughput legitimiteit is communicatie. Enerzijds vereist participatie en samenwerking dat er duidelijke gecommuniceerd wordt met inwoners over de mogelijkheden en de werkwijze van een participatie- of samenwerkingstraject. Anderzijds betekent communicatie ook dat de overheid in staat is om te reageren op input verkregen uit burgerparticipatie, zodat burgers niet het gevoel krijgen dat ervoor niets input wordt geleverd (Respondenten 2 en 4). Deze twee elementen worden verder uitgewerkt.

Door een heldere communicatie kunnen daadwerkelijk meerdere perspectieven mee worden genomen in de besluitvorming. Hierin hangt de throughput legitimiteit samen met de input legitimiteit, communicatie is enerzijds een voorwaarde van een proces en vormt aan de andere kant een mogelijkheid om input te leveren. Dit reageren heeft gevolgen voor een gemeentelijke organisatie: *'dat betekent dat je de organisatie moet durven omdraaien op basis van wat jij ophaalt in de wijk.'* (R17). Daarnaast betekent dit dat er ook kaders worden gesteld wat er wel of niet mogelijk is, zodat dit helder voor inwoners is en ook helder voor inwoners is wat er van hen verwacht wordt. In Breda is bijvoorbeeld onderhoud voor een bloemenperk uitbesteed via een zogenaamde wijkdeal. Inwoners zijn hier zelf verantwoordelijk voor het onderhoud. *'Dus die zijn er heel erg bewust van, we moeten dit zelf doen. En dat hebben we ook heel duidelijk aangegeven.'* (R16). Als deze duidelijkheid gegeven is dan kunnen inwoners daadwerkelijk zelf aan de slag. Dit toont onderstaand citaat aan:

'Ga gewoon lekker door, jullie weten de kaders, zorg dat het daarbinnen gewoon wordt uitgevoerd. Dus er wordt ook heel nauw geschakeld met de gemeente.' (R4)

Burgerparticipatie houdt niet in dat een mening van inwoners rechtstreeks over wordt genomen in beleid. Dit is praktisch ook onuitvoerbaar, omdat er tussen inwoners al verschillende opvattingen zijn en deze kunnen niet naast elkaar worden opgenomen in beleid of besluiten. Om daadwerkelijk te communiceren op verkregen input en hier wat mee te doen, moet van tevoren al worden nagedacht over de rol van de overheid in een participatie of samenwerkingstraject. Respondent 3 geeft aan dat hier een uitdaging in ligt. Als de input van inwoners daadwerkelijk mee wordt genomen dan vraagt dat bijvoorbeeld wat van een gemeenteraad. Onderstaande quote toont dit aan: *'En dat moet je van tevoren af spreken een stapje terug doen als raad. En dat vinden ze heel moeilijk.'* (R3). De moeilijkheid zit hem er vooral in dat raad gekozen is door de inwoners van de stad en hiermee strikt genomen het mandaat heeft om zelf besluiten te nemen. De raad heeft hiervoor legitimiteit. *'Want een raad is natuurlijk de volksvertegenwoordiging.'* (R17).

Wat betreft communicatie naar inwoners toe is het van belang dat momenten van participatie en samenwerking bekend worden gemaakt en dat wordt nagedacht op welke momenten en op welke manier dit plaatsvindt. Is dit bijvoorbeeld op een inspraakmiddag op zaterdag, of kan dit online via een e-mail bericht. De gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam zijn bezig met dit proces, maar er is ook nog werk te doen voor deze gemeenten. Onderstaand citaat van een inwoner geeft weer dat er mogelijkheden zijn voor participatie, maar dat het ook mogelijk is dat je deze mogelijkheid over het hoofd ziet:

'Natuurlijk is het een feit dat wie erop afkomt, dat daarvan alleen de uitkomsten zijn. Mensen die achter hun voordeur blijven zitten, niet komen. Die kunnen achteraf wel klagen, maar dan had je moeten komen. En dan nog zijn er een hoop mensen die er niet vanaf wisten. Ik bedoel, als jij net die mail of krantenartikel over het hoofd ziet dan ben je er alweer niet bij.' (R11)

Respondent 3 benoemt dat als er weinig inwoners zijn op een informatieavond er sprake kan zijn van twee oorzaken: er is voetbal of de uitnodiging is niet goed verstuurd. De uitnodiging moet bijvoorbeeld niet alleen via het lokale krantje verspreid worden, maar door diverse kanalen. Om inwoners de kans te geven om te participeren of samen te werken moeten inwoners zowel offline als online benaderd worden om mee te praten en mee te denken.

De burgertop in Lunetten en een burgertop in Schiedam vonden plaats op zaterdag, dit werd door inwoners niet altijd als een handige dag gezien. Respondent 19 geeft als wijkregisseur hierover aan dat er altijd mensen zijn die niet kunnen op een bepaald moment. *'Volgens mij moet je dat incalculeren en moet je zeggen van: dit is het beste wat wij hebben kunnen doen en laten we vooral open blijven staan voor alle mensen die wel mee willen doen maar op een bepaald moment niet kunnen. Dat is wel een opdracht voor PR'*. Ook respondent 6 geeft aan dat participatie en samenwerking op meerdere momenten plaats moet kunnen vinden. Transparantie speelt hierin een rol. Wees transparant over momenten van inspraak. Respondent 7 geeft aan dat participatie uiteindelijk plaats moet kunnen vinden zonder gebonden te zijn aan een bepaalde locatie, zoals een inwonersavond. Dat je als inwoners via online kanalen input kan leveren. Dit neemt belemmeringen voor inwoners weg om te participeren. Een overheid moet echter wel gereed zijn om online participatie en samenwerking aan te gaan. Op dit moment worden er bijvoorbeeld facebook updates geplaatst over wat een gemeenteraad besloten heeft. Inwoners reageren hierop. De vraag is echter of een gemeente moet reageren op soms honderden reacties op facebook. Op dit moment gebeurt dat niet, simpelweg omdat hier niet de capaciteit voor is. Als een gemeente inwoners op deze manier wil betrekken, dan moet nagedacht worden over wat de rol van een gemeente hierin is.

Zichtbaarheid

Een vierde indicator van throughput legitimiteit is zichtbaarheid. Door de inwoners uit Breda, Utrecht en Schiedam wordt het belang van fysieke zichtbaarheid van ambtenaren en bestuurders expliciet vermeld. Voor de inwoners waarmee gesproken is zijn de ambtenaren of bestuurders van de gemeenten zichtbaar. Participatie en samenwerking vraagt niet alleen iets van inwoners, maar ook van de overheid zelf, namelijk zichtbaar zijn voor inwoners in de wijk. Daarnaast is kennis over de wijk nodig om als overheid te participeren in een wijk. Een overheid moet daarom zichtbaar zijn voor inwoners. Een inwoners uit Breda geeft aan: *'gewoon in de wijken zijn, in plaats van op het kantoor.'* (R11). Dit duidt erop dat een goed proces noodzakelijk is voor input. Uit de gesprekken blijkt dat inwoners (R10, 11, 12, 13) dit waarderen:

'En het allemaal in zijn vrije tijd doet, dus dat zegt iets (wijzend op een specifieke ambtenaar). Ik weet niet hoe hij dat doet, maar hij komt gewoon op de avonden ook altijd. Avondvergadering allemaal natuurlijk, maar ze komen.' (R10)

Respondent 13 benoemt dat juist de onzichtbaarheid boosheid teweeg kan brengen. Als een gemeente bijvoorbeeld een besluit neemt of een burgerinitiatief door mag gaan, zonder bij eerdere bijeenkomsten over dit initiatief aanwezig te zijn geweest, dan geeft dit een gevoel van desinteresse van de kant van de gemeente. Aanwezigheid en het gesprek aangaan met inwoners kan in deze frustratie een rol spelen door oprecht interesse te tonen en hierdoor het gevoel van desinteresse weg te nemen. In de indicator zichtbaarheid als onderdeel van throughput legitimiteit is de samenhang zichtbaar tussen de drie steunpilaren van een Open Overheid. Respondent 1 geeft dit pakkend weer: *'Open en transparant, je kan alles in de krant op de website zetten. Maar dat is het niet, het gaat om het gesprek. Je moet tussen de mensen zijn.'* (R1). Aan de ene kant moet zichtbaar zijn wanneer participatie en samenwerking mogelijk is, maar naast het transparantie aspect is het ook de fysieke aanwezigheid van een overheid die van belang is in het proces van participatie en samenwerking.

Concluderend kan gesteld worden dat er vier indicatoren van throughput legitimiteit te onderscheiden zijn: interne samenwerking, betrekken van inwoners, communicatie en zichtbaarheid. In onderstaande tabel 4.5 is zichtbaar hoe deze indicatoren in de drie casussen naar voren komen. Deze indicatoren zijn in wisselwerking met elkaar. Gemeenten werken aan deze vier indicatoren en moeten hier ook aan blijven werken. Het is een voortdurend proces van helder communiceren naar inwoners toe en kenbaar maken wat er met input gedaan wordt, zichtbaar zijn voor inwoners en inwoners daadwerkelijk betrekken. Bij het betrekken van inwoners is het van belang dat dit zo breed mogelijk wordt gemaakt om het proces legitimiteit te geven. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van 'usual suspects'. Van belang is dat een gemeente niet alleen 'usual suspects' betrekken, maar ook zelf op zoek is en gaat naar tegengeluid.

Tabel 4.5: Participatie en samenwerking in relatie tot throughput legitimiteit

Indicatoren throughput legitimiteit	Breda	Utrecht	Schiedam
Participatie			
1. Er is sprake van interne samenwerking	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
2. Inwoners worden betrokken in besluitvorming waardoor participatie mogelijk is	Ja, maar mag meer	Ja, maar mag meer	Ja, maar mag meer
3. Mogelijkheid tot participatie wordt helder gecommuniceerd	Onbekend	Onbekend	Ja, maar mag nog beter
4. De gemeente is zichtbaar voor inwoners	Ja	Ja	Ja
Samenwerking			
1. Er is sprake van interne samenwerking	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
2. Inwoners worden betrokken in besluitvorming waardoor samenwerking mogelijk is	Ja, maar mag meer	Ja, maar mag meer	Ja, maar mag meer
3. Mogelijkheid tot samenwerking wordt helder gecommuniceerd	Onbekend	Onbekend	Onbekend
4. De gemeente is zichtbaar voor inwoners	Ja	Ja	Ja

4.3.3 Participatie en samenwerking in relatie tot output legitimiteit

In deze paragraaf wordt beschreven wat de output is van de samenwerking en participatie initiatieven. Uit de data komt naar voren dat er in Breda en Utrecht sprake is van samenwerking met inwoners. Allereerst wordt de output van participatie uiteengezet en deze paragraaf eindigt met de output van samenwerking. In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat meerdere perspectieven die werden aangedragen door inwoners daadwerkelijk mee zijn genomen, wat hiermee ook te scharen is onder output legitimiteit. Output legitimiteit gaat echter nog verder. Onder output legitimiteit valt of samenwerking en participatie leidt tot meer begrip bij inwoners en of er ook sprake is van toenemende efficiëntie en effectiviteit van beslissingen.

Begrip bij participatie

Een indicator van output legitimiteit is zichtbaar, doordat inwoners begrijpen wat een afweging van een gemeente is om bijvoorbeeld meer parkeerplaatsen aan te leggen in plaats van een groenstrook. Een voorwaarde voor dit begrip is dat er een gesprek is geweest tussen gemeente en inwoners (R1,4,5,6). Een proces waarbij inwoners daadwerkelijk betrokken waren en er sprake was van een goede communicatie. Onderstaand citaat geeft aan dat er sprake kan zijn van begrip door middel van participatie:

‘Vervolgens als het resultaat ook klaar is, heb je bijna geen gedoe meer. Want iedereen snapt het wel. Dit is de uitkomst. Natuurlijk had ik meer parkeerplaatsen gehad willen hebben, maar mijn buurvrouw wilde meer spelen. Nu hebben we allebei een beetje.’ (R17)

Tegelijkertijd is het van belang dat een gemeente ook bewust is van grenzen aan participatie. *‘Inwoners moeten overal maar over meepraten, iedere keer weer een vergadercircuit in. Hoe ga je voorkomen dat mensen zich overvraagd gaan voelen.’ (R1)*. Daarnaast is het van belang dat als er sprake is van burgerparticipatie dat ook duidelijk voor inwoners is wat er met de gegeven input gedaan wordt. Het volgende citaat geeft aan dat zonder deze communicatie er eerder minder begrip kan ontstaan:

‘Het grote risico is dat mensen meer teleurgesteld worden dan ze al waren, of niet meer de bereidheid hebben om mee te denken. Als er niks concreets terugkomt of ze herkennen het besluit niet, dan zijn ze ontevredener dan wanneer je ze nooit had betrokken.’ (R2)

Het besef dat aan bewonersparticipatie ook consequenties verbonden zijn, daarin worden gemeenten steeds beter, maar ze zijn er nog lang niet (R5). Beschreven is dat een indicator van throughput legitimiteit de fysieke zichtbaarheid van de gemeente is. Indicatoren van output zijn zichtbaar door deze fysieke zichtbaarheid in zowel Breda, Utrecht als Schiedam. Als een ambtenaar van de gemeente Utrecht bijvoorbeeld naar een informatieavond komt om uit te leggen waarom een winkelcentrum twee keer per week wordt schoongemaakt en niet elke dag in verband met de kosten. *‘Dan zie je dat er echt begrip is ontstaan.’ (R19)*

Efficiëntie en effectiviteit bij participatie

Indicatoren van output legitimiteit zijn al benoemd bij indicatoren van input legitimiteit. In Utrecht kwam in Lunetten naar voren dat veiligheid door inwoners gezien wordt als een belangrijk thema. Door deze kennis kan een gemeente Utrecht beleidsmatig hier effectief op in spelen.

Een ander indicator van output legitimiteit is dat inwoners met ideeën bij de hand worden genomen, waardoor er sprake is van een toenemende efficiëntie of effectiviteit. Bijvoorbeeld een uitgewerkt idee van een koekje voor de stad Schiedam wat gebruik kan worden als PR voor de stad. In dit idee was er al contact met een bakker om dit tot uitvoering te brengen. Binnen Schiedam werd nagedacht over de PR van de stad. Dan is het zaak om een inwoner met een idee bij de hand te nemen en niet allerlei voorwaarden op te leggen (R6). Een inwoner geeft hierover aan: *‘Het is eigenlijk gewoon taal, of je gemeenschappelijke taal kan vinden.’ (R13)*. Deze gemeenschappelijke taal kan gevonden worden in heldere uitleg wat er nodig is voor de uitwerking van een idee welke een oplossing kan zijn voor een vraagstuk. Een voorbeeld uit Breda toont dit aan: De financiering van een wip-kip werd gepubliceerd. De reactie van inwoners hierop was dat de inwoners het zelf veel goedkoper konden en dit ook wilden doen. Dit zou een effectiviteitsslag kunnen zijn. De gemeente Breda heeft echter duidelijk gemaakt dat het niet alleen gaat om het plaatsen van de wip-kip, maar dat er ook veiligheidseisen zijn waaraan voldaan moet worden. Je wilt niet verantwoordelijk zijn voor een ongeval, waarbij de veiligheidseisen onvoldoende in acht zijn genomen. Als deze uitleg erbij wordt gegeven: *‘dan kom je meestal bij andere prijzen dan die mensen in hun hoofd hebben.’ (R4)*. En dan snappen inwoners de financiering ook beter en is het niet zo dat een gemeente niet efficiënt is bij het plaatsen van een wip-kip. Deze uitleg zorgt dan voor begrip. Het bij de hand nemen van inwoners is een voorbeeld van de rol als facilitator die soms nodig is door gemeentes. Deze rol is nog geen gemeengoed. De output legitimiteit kan op het gebied van efficiëntie vergroot worden door bewuster met deze rol om te gaan. Naast de efficiëntie en effectiviteit die mogelijk is door participatie en samenwerking is dit ook mogelijk bij transparantie. Op het gebied van open data is het niet zozeer dat er voortdurend baanbrekende efficiëntie slagen worden

gemaakt. Open data is vaak een onderdeel van een oplossing (R7). Bijvoorbeeld een applicatie met een overzicht van beschikbare elektrische laadpalen in de stad. Datasets zijn gebruikt voor deze applicatie, waardoor een inwoner inzicht heeft waar hij of zij de auto kan opladen. Door middel van deze datasets was deze applicatie snel gemaakt.

Begrip, efficiëntie en effectiviteit bij samenwerking

Respondent 12 die actief is in buurthuis de Nieuwe Jutter geeft aan te begrijpen dat het voor een ambtenaar lastig is om de pilot, waarbij inwoners zorg verlenen, goed te keuren. Dit begrip is ontstaan door het gesprek tussen inwoners en ambtenaren. In dit gesprek hebben ambtenaren van de gemeente gedeeld wat de moeilijkheid is binnen de samenwerking met de Nieuwe Jutter en hierdoor ontstond het begrip toont onderstaand citaat aan:

‘Natuurlijk snappen wij dat. Want, aan de start van dit traject heeft de wethouder ook gezegd: jullie zijn samen een team met de gemeente.’ (R12)

Of deze pilot bijdraagt aan de efficiëntie en effectiviteit is op dit moment lastig te zeggen. Vandaar dat in onderstaande tabel 4.6 onbekend is ingevuld of de samenwerking in Utrecht heeft geleid tot efficiëntie en effectiviteit. In Breda is onbekend of de samenwerking in Breda Begroot, waardoor wijkdeals opgesteld zijn, leiden tot meer begrip. Wel is er een nieuwe oplossingen gevonden voor het onderhoud van bijvoorbeeld bloemperkjes door inwoners, waardoor de gemeente dit niet meer hoeft te doen en wat gezien kan worden als efficiëntie.

Al met al dragen participatie en samenwerking bij aan de indicatoren van output legitimiteit. Deze indicatoren zijn zichtbaar, doordat er daadwerkelijk begrip is ontstaan, er sprake is van efficiëntie en effectiviteit en nieuwe oplossingen zijn gevonden. De output legitimiteit kan verhoogd worden door inwoners meer bij de hand te nemen, zodat ideeën die inwoners hebben beter een bijdrage kunnen leveren aan de efficiëntie en effectiviteit.

Tabel 4.6: Participatie en samenwerking in relatie tot output legitimiteit

Indicatoren output legitimiteit	Breda	Utrecht	Schiedam
Participatie			
1. Door participatie is beter begrip voor beslissingen ontstaan	Ja	Ja	Ja
2. Door participatie zijn beslissingen efficiënter en effectiever	Ja	Ja	Ja
Samenwerking			
1. Door samenwerking is beter begrip voor beslissingen ontstaan	Onbekend	Ja	Onbekend
2. Door samenwerking zijn beslissingen efficiënter en effectiever	Ja	Onbekend	Onbekend
3. Nieuwe oplossingen voor problemen zijn gevonden	Ja	Ja	Ja, intern binnen de gemeente

4.4 Schematische weergave bevindingen

De indicatoren die onder de verschillende elementen van democratische legitimiteit naar voren zijn gekomen in de resultaten zijn schematisch weergegeven in onderstaande model. Door dit model is visueel zichtbaar welke indicatoren uit de resultaten naar voren komen hoe een Open Overheid een bijdrage levert aan de verschillende elementen van democratische legitimiteit: input, throughput en output. In de bijlagen 4,5 en 6 zijn modellen opgesteld waarin de indicatoren per gemeente worden toegelicht. In bijlage 4 komt transparantie, in bijlage 5 participatie en in bijlage 6 komt samenwerking naar voren in relatie tot democratische legitimiteit.

4.7: Empirisch model Open Overheid en democratische legitimiteit

Open Overheid	Input legitimiteit	Throughput legitimiteit	Output legitimiteit
Transparantie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mogelijkheid tot feedback over open data 2. Feedback over open data vindt plaats 3. Mogelijkheid tot feedback over financiën en Open Raadsinformatie 4. Feedback over financiën vindt plaats 5. Feedback over Open Raadsinformatie vindt plaats 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Data en overheidsinformatie wordt openbaar gemaakt 2. Overheidsinformatie is toegankelijk voor inwoners 3. Overheidsinformatie wordt tijdig openbaar gemaakt 4. Gemeente biedt mogelijkheden voor contact 5. Bewustwording over mogelijkheden met open data binnen de gemeente is gaande 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Controleerbaarheid is mogelijk 2. Open overheidsinformatie wordt gebruikt door inwoners 3. Door open overheidsinformatie en open data wordt intern tot nieuwe inzichten gekomen 4. Door open overheidsinformatie en open data komen inwoners tot nieuwe inzichten
Participatie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inwoners hebben een stem in de besluitvorming 2. De gemeente participeert in inwonersinitiatieven 3. De gemeente participeert door open data vraaggericht aan te bieden 4. Meerdere perspectieven worden gehoord of meegenomen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Er is sprake van interne samenwerking 2. Inwoners worden betrokken in besluitvorming waardoor participatie mogelijk is 3. Mogelijkheid tot participatie wordt helder gecommuniceerd 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Door participatie is beter begrip voor beslissingen ontstaan 2. Door participatie zijn beslissingen efficiënter en effectiever
Samenwerking	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inwoners hebben een stem in de besluitvorming 2. De gemeente gaat samenwerking aan door te participeren in inwonersinitiatieven 3. Er wordt samen met inwoners tot nieuwe oplossingen gekomen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Er is sprake van interne samenwerking 2. Inwoners worden betrokken in besluitvorming waardoor samenwerking mogelijk is 3. Mogelijkheid tot samenwerking wordt helder gecommuniceerd 4. De gemeente is zichtbaar voor inwoners 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Door samenwerking is beter begrip voor beslissingen ontstaan 2. Door samenwerking zijn beslissingen efficiënter en effectiever 3. Nieuwe oplossingen voor problemen zijn gevonden

4.5 Beantwoording empirische deelvragen

Aan het einde van dit hoofdstuk kan antwoord worden gegeven op de drie empirische deelvragen. De bijlagen 4, 5 en 6 helpen bij het inzichtelijk maken van de verschillen tussen de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam en om antwoord te geven op onderstaande deelvragen. De vragen zijn achtereenvolgens in chronologische volgorde beantwoord:

1. Hoe komt transparantie als element van een Open Overheid in relatie tot democratische legitimiteit tot uiting in de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam?
2. Hoe komt participatie als element van een Open Overheid in relatie tot democratische legitimiteit tot uiting in de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam?
3. Hoe komt samenwerking als element van een Open Overheid in relatie tot democratische legitimiteit tot uiting in de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam?

4.5.1 Transparantie en democratische legitimiteit

Door initiatieven van transparantie komen indicatoren van zowel input, throughput en output democratische legitimiteit naar voren.

De gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam publiceren open data en open overheidsinformatie, zoals de gemeentelijke begroting en open raadsinformatie. Dit is te duiden als transparantie. Inwoners hebben de mogelijkheid om feedback te geven op de publicatie van deze open data en open overheidsinformatie. Dit vormen indicatoren van input legitimiteit. In bijlage 4 is zichtbaar dat in alle drie de gemeenten deze feedback mogelijk is op zowel open data als open overheidsinformatie. Inwoners maken hier echter beperkt gebruik van. Feedback op open data vindt op dit moment alleen in Utrecht plaats. Dit is te verklaren omdat Utrecht vooroploopt in het aanbieden van open data. In Breda is men bijvoorbeeld nog bezig met een data-inventarisatie en is nog minder data gepubliceerd. In Breda en Utrecht is door de burgerbegroting en buurtbegroting wel feedback gekomen op de financiën. Inwoners geven aan de verdeling van het geld niet te begrijpen, omdat de begroting is gemaakt op gemeenteniveau en niet op wijkniveau. Er is meer uitleg nodig over de verdeling. Voor de gemeenten Breda en Utrecht is het lastig om deze extra uitleg te geven. Vandaar dat besloten is om de wensen uit de wijk centraal te stellen en te bekijken wat er mogelijk is op basis van de wensen in de wijk.

In het proces van transparantie, de throughput legitimiteit, komt naar voren dat alle drie de gemeenten mogelijkheden bieden voor inwoners om in contact te komen met de gemeente en actief bezig zijn met publicatie van data en informatie. Juist het persoonlijk contact is naast de transparantie initiatieven van belang om de visie van inwoners te horen. Persoonlijk contact met inwoners mag meer plaatsvinden. Ook wordt duidelijk dat het belangrijk is dat informatie toegankelijk is voor inwoners, door bijvoorbeeld een goede website. In Schiedam wordt hier aan gewerkt. Onbekend is het hoe de toegankelijkheid in Breda en Utrecht wordt ervaren door de respondenten. Een andere indicator die naar voren komt in alle drie de gemeenten is de bewustwording die binnen de gemeenten gaande is dat open data gebruikt kan worden als beleidsperspectief. In Utrecht en Schiedam is hier meer sprake van dan in Breda, dit heeft ook te maken met het feit dat de gemeente Breda recent is begonnen met een data-inventarisatie. Indicatoren van output legitimiteit zijn aanwezig, omdat controleerbaarheid van open data en overheidsinformatie theoretisch mogelijk is in alle drie de gemeenten. Het is echter onbekend of inwoners beter begrip krijgen van beslissingen door deze transparantie. Het aantal bezoekers van websites is te monitoren, maar onduidelijk is wat er vervolgens met deze informatie gebeurt. Respondenten geven aan dat het ondermijnende effect van informatieovervloed aanwezig kan zijn. Om dit te voorkomen is een gesprek nodig tussen overheid en inwoners aan welke informatie behoefte is. Opvallend is dat uit de empirie blijkt dat intern binnen de gemeenten open data leidt tot nieuwe inzichten en oplossingen en dat de beschikbare data binnen de gemeenten op orde wordt gebracht.

4.5.2 Participatie en democratische legitimiteit

Net als bij transparantie komen door middel van participatie de drie elementen van democratische legitimiteit in de drie casussen tot uiting, dit is zichtbaar in bijlage 5. Indicatoren van input legitimiteit bij participatie komt voornamelijk tot uiting in Breda, Utrecht en Schiedam wanneer er sprake is van besluitvorming die de directe leefomgeving van inwoners raakt. Opvallend is dat door bijna alle respondenten benoemd wordt dat naast burgerparticipatie, een overheid ook moet participeren in de samenleving door aan te sluiten bij initiatieven van inwoners. Dit mag meer plaats vinden in alle drie de gemeenten. Door bij inwonersinitiatieven aan te sluiten is het mogelijk voor een overheid om daadwerkelijk tot nieuwe inzichten te komen. Dit vergroot ook de mogelijkheid tot participatie, omdat een gemeente dan zichtbaar is voor inwoners. Op het gebied van open data kan overheidsparticipatie nuttig zijn, wanneer een gemeente aansluit bij inwonersinitiatieven kan gekeken worden of open data een bijdrage kan leveren. Hierdoor kan open data meer behoeftegericht aangeboden worden. Een andere indicator van input is dat meerder perspectieven zijn gehoord wanneer er in de drie gemeenten sprake is van participatie. In Breda zijn door middel van Breda Begroot bijvoorbeeld verschillende wensen naar voren gekomen, bijvoorbeeld het plaatsen van een bankje of aanleggen van een hardlooperoute.

Over het proces van participatie, de throughput, wordt duidelijk dat inwoners steeds meer betrokken worden bij beleidsvorming. Zoals bij Breda Begroot, buurtbudgetten Lunetten of een herinrichting van een straat in Schiedam. Voor een goed participatieproces zijn verschillende factoren van belang. Ten eerste heldere communicatie over de mogelijkheden tot participatie- en samenwerking en wat de kaders zijn om samen te werken of te participeren. In alle drie de casussen spreken respondenten over de zogenaamde 'usual suspects'. Dit wordt als een ondermijnend effect van participatie gezien, omdat in de praktijk blijkt dat een vaste groep mensen zich verzameld rondom participatie mogelijkheden van de gemeente. Communicatie over mogelijkheden tot participatie is hierin van belang zodat een grote groep inwoners de kans heeft om te participeren en voorkomen wordt dat alleen 'usual suspects' worden gehoord. De gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam zijn zich hier bewust van. De bewustwording blijkt doordat in Breda de opkomst van Breda Begroot geanalyseerd is door te kijken naar leeftijd en achtergrond. In de Utrechtse wijk Lunetten is een random groep van 1200 inwoners uitgenodigd om mee te praten tijdens de burgertop. Ten tweede is de fysieke zichtbaarheid van de gemeente van belang in het proces van participatie. In Utrecht, Breda en Schiedam zijn wethouders of ambtenaren fysiek zichtbaar door bijvoorbeeld inwonersavonden te bezoeken. Deze fysieke zichtbaarheid wordt gewaardeerd door inwoners en is voldoende voor de inwoners waarmee gesproken is. Ambtenaren en bestuurders geven echter in alle drie de gemeenten aan dat fysieke zichtbaarheid door 'naar buiten te treden' meer plaats mag vinden. Een opvallende indicator die uit de empirie naar voren komt is de samenwerking die intern binnen een gemeente noodzakelijk is wanneer er sprake is van participatie. Het delen van opgehaalde input uit participatietrajecten is belangrijk, zodat input wordt meegenomen en inwoners niet meerdere keren hoeven te participeren. Hierdoor kan participatiemoedheid worden voorkomen.

Deze interne samenwerking is relevant voor de indicatoren van output legitimiteit. Participatie kan namelijk leiden tot ontevredenheid over de gemeente als er geen terugkoppeling gegeven wordt wat er met de input gedaan wordt. De inwoners waarmee gesproken is herkennen dit niet. De inwoners in alle drie de gemeenten hebben positieve ervaringen met de gemeente. Ambtenaren in de drie gemeenten geven echter aan te ervaren dat er soms sprake is van onbegrip als er geen terugkoppeling wordt gegeven. In alle drie de casussen wordt duidelijk dat participatie leidt tot meer begrip, efficiëntie en effectiviteit van beslissingen. Aan de voorkant kan participatie meer tijd kosten, maar achteraf zijn inwoners meer tevreden. Vergroting van output legitimiteit is mogelijk door als overheid de rol van

facilitator in te nemen. Participeer als overheid op ideeën van inwoners en neem inwoners bij de hand zodat er daadwerkelijk gekomen kan worden tot nieuwe inzichten. Er worden op dit punt stappen gezet in Breda, Utrecht en Schiedam. Bijvoorbeeld ontmoetingscentrum De Sleutel in Breda bestaat op dit moment, omdat een wethouder de inwoners die actief zijn in het ontmoetingscentrum het vertrouwen en financiële hulp heeft gegeven om zich te vestigen in een gebouw. Zonder deze faciliterende rol is deze vestiging niet mogelijk.

4.5.3 Samenwerking en democratische legitimiteit

Opvallend in bijlage 6 is dat bij de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam bij indicatoren van zowel input, throughput als output verschillende malen 'onbekend' is ingevuld. De oorzaak hiervan is dat er in de empirie voornamelijk sprake is van participatie en niet van samenwerking. De indicatoren van democratische legitimiteit kunnen daarom beperkt ingevuld worden voor samenwerking, omdat data hierover ontbreekt. Wel komen uit de data indicatoren naar voren waardoor samenwerking bij kan dragen aan de democratische legitimiteit.

In de empirie blijkt de samenhang tussen participatie en samenwerking. Net als bij participatie is bij samenwerking de mogelijkheid om input te geven afhankelijk van de aard van het besluit. Wat betreft de throughput legitimiteit is het bij samenwerking van belang dat een gemeente intern samenwerkt, zodat gegeven input door middel van samenwerking daadwerkelijk mee wordt genomen door de gemeente. Om input mee te nemen moeten inwoners worden betrokken in de besluitvorming. Uit de interviews is naar voren gekomen dat hier sprake van is in alle drie de gemeenten, maar dit mag nog meer plaats vinden.

Wanneer samenwerking plaatsvindt is er sprake van output legitimiteit. Dit is bijvoorbeeld het geval bij buurthuis De Nieuwe Jutter waar op dit moment een proef gaande is waarbij vrijwilligers zorg verlenen aan bezoekers in plaats van ingekochte professionals. Deze zorgverlening door vrijwilligers is een nieuwe oplossing die aangedragen is door de inwoners zelf. Inwoners hebben ook begrip dat deze samenwerking soms lastig is voor de gemeente Utrecht, omdat de kwaliteit van de zorg ook gewaarborgd moet worden.

Met het beantwoorden van de empirische deelvragen is het resultatenhoofdstuk ten einde en wordt in het volgende hoofdstuk de hoofdvraag beantwoord.

5. Conclusie en discussie

In de inleiding van dit onderzoek is gesteld dat initiatieven van een Open Overheid de potentie hebben om de democratische legitimiteit te versterken, maar dat er ook signalen zijn dat de democratische legitimiteit ondermijnd kan worden. In het theoretisch kader is allereerst uiteengezet wat er onder Open Overheid initiatieven wordt verstaan. Dit zijn initiatieven van transparantie, participatie en samenwerking. Vervolgens is duidelijk gemaakt wat democratische legitimiteit inhoudt en wat dit betekent in relatie tot een Open Overheid. Democratische legitimiteit is gedefinieerd als: *overheidsbeslissingen die gedragen worden door burgers, legaal en controleerbaar zijn en die efficiënt en effectief zijn*. In het resultatenhoofdstuk is beschreven hoe de drie steunpilaren van een Open Overheid in relatie tot democratische legitimiteit tot uiting komen in de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam.

Dit hoofdstuk geeft allereerst antwoord op de hoofdvraag. Ten tweede is de theorie samengebracht met de bevindingen in paragraaf 5.2. Op basis hiervan is in paragraaf 5.3 weergegeven wat de wetenschappelijke en maatschappelijke implicaties zijn. Vervolgens zijn de tekortkomingen van dit onderzoek besproken en zijn aanbevelingen opgesteld voor vervolgonderzoek.

5.1 Beantwoording hoofdvraag

Op basis van de theorie en empirie kan antwoord worden gegeven op de hoofdvraag:

In hoeverre draagt een Open Overheid bij aan de democratische legitimiteit van de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam?

Uit zowel de theorie als de empirie blijkt dat Open Overheid initiatieven een bijdrage leveren aan de democratische legitimiteit. In het empirisch model 4.7 zijn indicatoren aanwezig bij alle drie de elementen van democratische legitimiteit.

Ten eerste draagt transparantie bij aan de democratische legitimiteit, omdat inwoners de mogelijkheid hebben om feedback te geven over gepubliceerde informatie en data. Gemeenten zijn bezig met het proces van informatiedeling. Dit vormt al een bron van democratische legitimiteit (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Zowel uit de theorie als empirie blijkt dat toegankelijkheid en tijdigheid indicatoren zijn die bij het proces van transparantie horen (Meijer, 2013). Door de publicatie van deze informatie en data is controleerbaarheid en daarmee verantwoording mogelijk (Piotrowski & van Ryzin, 2007). Uit de empirie komt naar voren dat feedback die wordt gegeven summier is, en dat het onduidelijk is of transparantie van informatie en data gebruikt wordt door inwoners om de gemeenten te controleren of om tot nieuwe inzichten te komen. Feedback wordt gegeven wanneer er sprake is van transparantie in combinatie met participatie, zoals bij Breda Begroot en buurtbudgetten Lunetten. Intern binnen de gemeenten leidt transparantie echter tot nieuwe inzichten, doordat er een bewustwording binnen de gemeenten ontstaat over de mogelijkheden van open data als bron van informatie in beleid. De potentie om feedback te geven en om de overheid te controleren is door transparantie aanwezig. Uit de empirie wordt echter duidelijk dat het in kaart brengen van behoeften noodzakelijk is om te peilen aan welke informatie en data behoefte is. Hierdoor wordt informatie en data gericht aangeboden en kan dit de kans op een informatieovervloed verminderen (Curtin & Meijer, 2006).

Ten tweede draagt participatie bij aan democratische legitimiteit, omdat door middel van participatie meerdere perspectieven gehoord worden. In de empirie komt dit in alle drie de casussen tot uiting. Echter blijkt uit de empirie dat inwoners voornamelijk participeren wanneer het besluitvorming in hun directe leefomgeving betreft. Een overheid kan met inwoners in gesprek gaan over de directe

leefomgeving, zoals het plaatsen van bankjes of bloemperkjes, hierdoor komt een gemeente daadwerkelijk tot nieuwe inzichten over bijvoorbeeld de locatie van deze bankjes of bloemperkjes en leidt dit tot efficiëntie en effectiviteit van deze besluitvorming. Naast burgerparticipatie komt in de empirie in aanvulling op de theorie naar voren, dat ook overheidsparticipatie plaats kan vinden. Dit is mogelijk door als overheid aan te sluiten bij initiatieven van inwoners en als overheid niet alleen zelf participatietrajecten te starten. Voor overheidsparticipatie is kennis van een wijk en een gesprek met inwoners noodzakelijk. Participatie waarbij er een gesprek is met de wijk, leidt tot begrip van een beslissing. Dit begrip komt doordat inwoners verschillende perspectieven hebben gehoord en de afweging van een gemeente begrijpen. Uit de empirie komt ook naar voren dat het van belang is dat een gemeente reageert op ontvangen input van participatie. Wanneer deze reactie niet plaatsvindt kan dit leiden tot onbegrip, wat een vermindering van de output inhoudt. In de theorie is gesteld dat piramidevorming de democratische legitimiteit van participatie kan ondermijnen (Curtin & Meijer, 2006). In de empirie blijkt dat een vaste groep inwoners zich verzameld rond participatietrajecten, zogenaamde 'usual suspects'. Dit kan gezien worden als ondermijning van democratische legitimiteit, maar is niet per definitie een vermindering van de democratische legitimiteit. Zo blijkt in de empirie dat 'usual suspects' nodig zijn in het communiceren van mogelijkheden tot participatie en komt in de casussen naar voren dat ook andere groepen inwoners betrokken zijn bij participatie. De werkwijze, oftewel het proces, heeft echter voortdurend aandacht nodig om participatie breed toegankelijk te maken voor inwoners. Dit proces betekent dat een gemeente helder communiceert over participatiemogelijkheden en fysiek zichtbaar is voor inwoners.

Ten derde is in de theorie gesteld dat samenwerking bijdraagt aan de democratische legitimiteit. Uit de empirie wordt duidelijk dat alleen in de gemeenten Breda en Utrecht sprake is van samenwerking. In Schiedam kan hier ook sprake van zijn, maar dit is uit de data niet naar voren gekomen. Door middel van deze samenwerking worden meerdere perspectieven meegenomen en wordt gekomen tot nieuwe oplossingen. Dit zijn indicatoren van zowel input als output legitimiteit. Een voorbeeld is zorgverlening door vrijwilligers in buurthuis De Nieuwe Jutter. Net als bij participatie is het proces van samenwerking van belang om tot samenwerking te komen. Samenwerking vindt voornamelijk plaats als het besluitvorming over de directe leefomgeving van inwoners betreft en binnen samenwerking is heldere communicatie en fysieke zichtbaarheid belangrijk.

Bij alle drie de elementen van Open Overheid wordt duidelijk dat het proces, de throughput legitimiteit, relevant is om daadwerkelijk tot input en output legitimiteit te komen. In het empirisch model is dit zichtbaar door de hoeveelheid indicatoren die onder throughput legitimiteit tot uiting komen. Het is daarom zaak om te blijven bouwen aan een Open Overheid, het benoemen van de werkwijze van een Open Overheid en de kansen die er liggen. Binnen deze werkwijze participeren inwoners niet alleen, maar participeert ook een overheid door aan te sluiten bij initiatieven van inwoners zelf.

Op basis van bovenstaande conclusie en de resultaten in hoofdstuk vier, worden de drie aspecten van democratische legitimiteit die door middel van Open Overheid tot uiting komen in de volgende paragraaf samengebracht met de literatuur. Dit heeft als doel om verschillen tussen theorie en empirie te interpreteren en te verklaren.

5.2 Open Overheid en democratische legitimiteit

In zowel de empirie als de theorie is duidelijk geworden dat een Open Overheid bestaat uit drie elementen: transparantie, participatie en samenwerking (Ruijter & Huff, 2016; Wirtz & Birkmeyer, 2015). De empirie komt overeen met de theorie als het gaat om de samenhang van deze drie elementen. Harrison et al. (2012) stelt dat het lastig is om te bepalen welke acties en programma's tellen als transparantie, participatie of samenwerking. Door de respondenten wordt participatie en samenwerking

door elkaar gebruikt. Respondenten benoemen initiatieven als samenwerking, terwijl er sprake is van participatie. Vanuit het perspectief van de gemeente wordt er bijvoorbeeld samengewerkt met inwoners, maar deze samenwerking betreft voornamelijk het delen van ideeën, kennis en expertise wat hiermee participatie is (Ae Chun, Shulman, Sandoval, & Eduard, 2010). Naast de samenhang van de elementen van een Open Overheid, is in de theorie gesteld dat de elementen van democratische legitimiteit samenhangen (Haus, 2014). In de empirie blijkt deze samenhang bijvoorbeeld doordat het proces, de throughput legitimiteit, van invloed is op de input en de output.

5.1.1 Open Overheid en input legitimiteit

Opvallend in de empirie is dat door middel van transparantie de potentie aanwezig is om een overheid te controleren en verantwoording af te laten leggen. Piotrowski & van Ryzin (2007) stellen dat verantwoording een centrale component is binnen overheidstransparantie richting de burger. Gesteld in het theoretisch model is dat feedback over overheidstransparantie een indicator van input legitimiteit is. Uit de empirie blijkt echter dat feedback op overheidstransparantie summier is. Het feit dat de mogelijkheid tot verantwoording er is, vormt volgens Wirtz & Birkmeyer (2015) echter al een basis democratisch ideaal en levert daarom een bijdrage aan de democratische legitimiteit. Verder is gesteld dat transparantie niet alleen een middel kan zijn om verantwoording af te leggen, maar ook een relatie met inwoners kan bewerkstelligen (José, Santiago, Francisco, & Aurora, 2012). Dit blijkt in de empirie. In Breda en Utrecht is sprake van transparantie, omdat de financiën openbaar zijn gemaakt middels Breda Begroot en Buurtbudgetten Lunetten. Van participatie en samenwerking is sprake omdat aan inwoners gevraagd is mee te denken over de verdeling van de financiële middelen op wijkniveau. Op deze initiatieven van transparantie in combinatie met participatie en samenwerking komt feedback. De feedback hierop was dat de publicatie van financiën onduidelijk was en er behoefte is aan meer uitleg. Op basis hiervan is besloten om juist de wensen van de wijk centraal te stellen en niet het financiële aspect leidend te laten zijn. De theorie en empirie komen in deze casus overeen dat transparantie ertoe kan leiden dat knelpunten van beleid aan de kaak worden gesteld en dat participatie een middel vormt om aan inwoners een stem te geven (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004).

Door participatie en samenwerking kunnen beslissingen breder worden gedragen door burgers, worden meerdere bronnen van informatie, perspectieven en mogelijke oplossingen meegenomen waardoor de kwaliteit van beslissingen verhoogd wordt (Michels & De Graaf, 2010). Uit de data komt naar voren dat de gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam het van belang vinden om inwoners te betrekken in beleids- en besluitvorming processen. Aanvullend op de theorie komt in de empirie naar voren dat een overheid niet alleen burgerparticipatie moet faciliteren om een bijdrage te leveren aan de input legitimiteit, maar dat een overheid ook kan participeren in bewonersinitiatieven. Hier zit energie van inwoners die gebruikt kan worden om samen te werken aan maatschappelijke vraagstukken of oplossingen.

5.1.2 Open Overheid en throughput legitimiteit

Het proces van transparantie, participatie en samenwerking vraagt om bepaalde voorwaarden. Zo geeft Grimmelikhuijsen (2012) over transparantie aan dat publicatie van overheidsdata begrijpelijk, tijdig en compleet dient te gebeuren. Deze elementen komen terug in de empirie. Uit de data blijkt dat indicatoren van throughput legitimiteit bij transparantie toegankelijkheid en tijdigheid betreffen. De gemeenten Breda, Utrecht en Schiedam werken aan de toegankelijkheid, maar tegelijkertijd wordt de vraag gesteld wat de meerwaarde is van toegankelijkheid van overheidsinformatie en open data juist omdat de feedback summier is. Een ondermijnend effect van transparantie kan informatieovervloed zijn (Curtin & Meijer, 2006). In de empirie wordt duidelijk dat een gesprek met inwoners noodzakelijk is om de behoeften in kaart te brengen. Aanvullend literatuuronderzoek van Oztoprak & Ruijter (2016) geeft aan wanneer een overheid leert waar de behoeften liggen, hierdoor data begrijpelijker openbaar gemaakt kan worden en verantwoording mogelijk is. Zo kan voorkomen worden dat informatie en data

over inwoners wordt uitgestort, maar dat in beeld wordt gebracht aan welke informatie of data behoefte is en dat deze gepubliceerd wordt richting inwoners. Daarnaast toont aanvullend literatuuronderzoek aan dat lokale gemeenten voornamelijk informatie zenden (Ellison & Hardey, 2013). Bij een Open Overheid kan overheidsinformatie echter gebruikt worden als verantwoording, dit is een andere functie dan burgers informeren. Ellison & Hardey (2013) geven aan dat de functie van informeren voortkomt uit de mediastrategie. Deze strategie is jarenlang gericht geweest op het informeren van burgers. Dit is ook zichtbaar in de opgestelde assumpties in het theoretisch model, hoe een Open Overheid een bijdrage levert aan de throughput legitimiteit, deze zijn voornamelijk gericht op het proces hoe een overheid transparantie, participatie en samenwerking vormgeeft. Aanvullend komt uit de data naar voren dat het proces van Open Overheid niet alleen gaat om het communiceren van mogelijkheden tot participatie en samenwerking, maar dat er ook wordt gecommuniceerd wat er met de input gebeurt. Van belang is dat gemeenten intern samenwerken in het delen van gegeven input door inwoners. Op dit moment is niet altijd duidelijk wat de drie gemeenten met de input doen en wordt ook niet altijd feedback gegeven aan inwoners op gegeven input. Dit kan leiden tot participatiemoedigheid en onbegrip.

Wat betreft randvoorwaarden van participatie en samenwerking is in het theoretisch gesteld dat het van belang is dat burgers de mogelijkheid hebben om te participeren of samen te werken met een overheid. In de empirie komt naar voren dat gemeenten het proces van participatie en samenwerking belangrijk vinden. In de empirie zijn verschillende indicatoren van dit proces zichtbaar, zoals heldere communicatie en fysieke zichtbaarheid van een gemeente. De nadruk op het proces van participatie en samenwerking komt voornamelijk door de wens om zogenaamde piramidevorming te voorkomen (Curtin & Meijer, 2006). In alle drie de gemeenten blijkt dat een vaste groep mensen zich verzameld rondom participatie en samenwerkingsinitiatieven. Echter het feit dat inwoners niet bij alle Open Overheid initiatieven betrokken kunnen zijn is niet per se een probleem, juist het vermogen om hierin te selecteren maakt participatie en samenwerking praktisch mogelijk (Noveck, 2010). Daarnaast blijkt in de empirie dat een vaste groep van inwoners rondom een participatie- en samenwerkingsproces gebruikt kan worden als communicatiemiddel om participatie- en samenwerking bekend en breed te maken in een bepaalde wijk. Hieruit blijkt dat piramidevorming niet per definitie democratische legitimiteit ondermijnd. Het proces van een Open Overheid verdient voortdurend aandacht, omdat de theorie en empirie aangeven dat juist door dit proces democratische legitimiteit verkregen kan worden en ondermijnende effecten vermindert kunnen worden.

5.1.3 Open Overheid en output legitimiteit

Theoretisch is gesteld dat een Open Overheid een bijdrage levert aan de output legitimiteit. Deze output komt door middel van transparantie, omdat inwoners besluiten beter begrijpen en daardoor begrip hebben voor overheidsbesluiten. Daarnaast worden door middel van participatie en samenwerking meerdere visies en perspectieven meegenomen, wat kan leiden tot een groter draagvlak en een toenemende efficiëntie en effectiviteit (Ae Chun, Shulman, Sandoval, & Eduard, 2010; Wirtz & Birkmeyer, 2015)

Uit de empirie blijkt dat het lastig is om te bepalen wat de output is van transparantie initiatieven zoals open data en open overheidsinformatie. De output is op dit moment voornamelijk dat binnen gemeenten een bewustzijn gaande is, dat open data een bijdrage kan leveren aan vraagstukken. Intern worden slagen gemaakt door op orde te brengen welke data er aanwezig is binnen een gemeente. Zo blijkt dat open data daadwerkelijk kan leiden tot nieuwe inzichten. Wanneer data op orde is kan efficiëntie en effectiviteit verhoogd worden. Bijvoorbeeld door een dataset van geluidsmetingen te gebruiken om aan te tonen of sprake is van een te hoog geluidsniveau. De moeilijkheid in de output van transparantie is dat het niet gaat om kwantiteit. Het is niet relevant hoeveel inwoners een open data portaal bezoeken, omdat hierdoor geen nieuwe inzichten of oplossingen worden gevonden. Het gaat om

de toepassingen die er mee gemaakt worden. Uit de empirie wordt duidelijk dat er verschillen zijn tussen de gemeenten in het werken aan transparantie. Aanvullende literatuur geeft weer dat transparantie politiek is (Grimmelikhuijsen & Welch, 2012). Grimmelikhuijsen & Welch (2012) stellen dat de politiek bepaald waar financiële middelen heengaan, en dat bepaalt de capaciteit voor bijvoorbeeld initiatieven van transparantie. Dit kan een factor zijn waardoor verschillen ontstaan.

Naast output door transparantie, komt in de empirie tot uiting dat door middel van participatie en samenwerking tot nieuwe oplossingen, perspectieven en begrip is gekomen. Zo kan participatie leiden tot begrip, omdat inwoners de afweging van een gemeente begrijpen. Hierbij is uitleg van belang waarom een bepaald besluit is genomen. In de theorie is gesteld dat een Open Overheid vereist dat een overheid bereid is om macht af te staan (Fung & Weil, 2010). Uit de empirie blijkt dat het soms lastig voor de Raad is om participatie- en samenwerkingstrajecten te laten spreken. De Raad heeft immers de bevoegdheid om besluiten te maken, zij vertegenwoordigen de inwoners van de gemeente. De vraag is hierdoor niet alleen of een overheid bereid is om macht af te staan, maar of dit ook legitiem is. Dit onderzoek toont echter aan dat participatie en samenwerking democratisch legitiem is, juist door het meenemen van verschillende perspectieven en visies die verkregen zijn door participatie en samenwerking.

5.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke implicaties

De relevantie van dit onderzoek is om een wetenschappelijke bijdrage te leveren over de kennis van een Open Overheid in relatie tot democratische legitimiteit. In de inleiding is gesteld dat de relevantie van dit onderzoek ten eerste is dat alle drie de elementen van een Open Overheid, zowel transparantie, participatie en samenwerking zijn onderzocht in relatie tot democratische legitimiteit. In andere onderzoeken worden deze drie elementen niet altijd samen onderzocht (Meijer, 2013; Michels & De Graaf, 2010). Door middel van dit onderzoek wordt duidelijk dat juist deze drie elementen samen een bijdrage leveren aan democratische legitimiteit. Naast transparantie is bijvoorbeeld ook persoonlijk contact als onderdeel van participatie van belang voor democratische legitimiteit blijkt uit de empirie. Ten tweede is dit onderzoek relevant omdat het gaat over Open Overheid initiatieven op lokaal niveau. Er zijn tussen gemeenten verschillen in hoever gemeenten zijn met de uitvoering van Open Overheid initiatieven. Door middel van dit onderzoek is inzichtelijk gemaakt hoe deze verschillend verklaard kunnen worden. Met name op het gebied van transparantie zijn er verschillen. Dit komt voort omdat de gemeente Utrecht al langer bezig is met werken aan transparantie dan een gemeente Breda. Ook zijn verschillen op lokaal niveau te verklaren door verschil in financiële middelen en de capaciteit om initiatieven op het gebied van Open Overheid te implementeren. Ten derde geeft dit onderzoek weer wat kansen en uitdagingen zijn van een Open Overheid op lokaal niveau. Een overheid moet niet alleen informatie zenden en zelf participatie- en samenwerkingstrajecten starten, maar juist aansluiten bij inwonersinitiatieven en vraaggericht werken aan transparantie.

Ten vierde komen de opgestelde assumpties in het theoretisch model grotendeels tot uiting in de empirie. Een toevoeging aan de wetenschap is dat de gestelde assumpties verder uitgewerkt zijn door indicatoren op te stellen die een bijdrage leveren aan de input, throughput en output legitimiteit. Hierdoor is meer inzicht gegeven op welke manier een Open Overheid een bijdrage levert aan de democratische legitimiteit van lokale overheden.

Naar aanleiding van dit onderzoek is het mogelijk om enkele praktische aanbevelingen op te stellen die maatschappelijk relevant zijn voor gemeenten, omdat die een bijdrage kunnen leveren aan de democratische legitimiteit van Open Overheid initiatieven op lokaal niveau.

1. Samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen

Door middel van interne samenwerking tussen verschillende afdelingen van een gemeente en tussen ambtenaren kan duidelijk gecommuniceerd worden welke participatie- en

samenwerkingsinitiatieven er in een gemeente plaatvinden. Hierdoor kan opgehaalde input beter gedeeld worden, waardoor voorkomen kan worden dat inwoners meerdere keren input leveren over eenzelfde onderwerp. Wanneer inwoners meerdere keren input leveren kan dit leiden tot onbegrip of participatiemoedigheid. De interne communicatie kan verbeterd worden door een vast contactpersoon op een traject te plaatsen. Hierdoor is het voor inwoners duidelijk hoe en met wie ze in contact kunnen komen bij de gemeente. Als duidelijk is wie er verantwoordelijk is voor contact met inwoners, hoeven inwoners niet verschillende afdelingen te benaderen om in contact te komen met de gemeente.

2. Maak gebruik van burger- en overheidsparticipatie

Elk participatie- of samenwerkingsinitiatief binnen een gemeente staat op zichzelf. Er is niet één 'blauwdruk' die leidt tot het beste resultaten. De ene keer kan het nuttig zijn om als overheid zelf het initiatief te nemen en een andere keer is het nuttiger om als overheid aan te sluiten bij een initiatief. Gemeenten moeten lef tonen om verschillende vormen van participatie aan te gaan. Elk traject vraagt om maatwerk omdat ieder traject uniek is. Bijvoorbeeld verschil in grootte, locatie of financiële middelen.

3. Open data als beleidsperspectief

Versterk het bewustzijn dat open data een bijdrage kan leveren aan beleidsvorming. Hierbij is het van belang dat er niet alleen gepraat wordt over mogelijkheden van open data. Ga als ambtenaren binnen een gemeenten het gesprek aan over hoe open data een bijdrage kan leveren in een specifiek vraagstuk. Hierdoor kan er gekomen worden tot nieuwe inzichten of oplossingen.

4. Gereed voor digitale participatie

Als een gemeente gebruik wil maken van digitale kanalen zoals Facebook, Twitter en forums, moet er ook gereageerd worden op de input die ontvangen wordt via de digitale kanalen. Door middel van deze digitale kanalen kunnen drempels om te participeren worden weggenomen. Allereerst is aanvullend advies nodig over de mogelijke tools die er zijn om digitale participatie te bewerkstelligen. Ten tweede vraagt reactie op digitale input om een bepaalde werkwijze van ambtenaren binnen een gemeente. Aanvullend advies is ook nodig om duidelijk te krijgen wat deze werkwijze inhoudt omtrent digitale participatie. Digitale participatie is geen heilige graal waarmee een veel grotere groep burgers bereikt wordt, maar kan een middel zijn om burgers te betrekken bij besluitvorming.

Naast bovenstaande praktische aanbevelingen op lokaal niveau, zijn de volgende aanbevelingen voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgesteld.

1. Facilitator van kennisdeling

De rol van BZK is het faciliteren van kennisdeling. Er is al sprake van kennisdeling over Open Overheid door het organiseren van lezingen, kennisdeling via e-mails en bijeenkomsten. Dit gebeurt binnen BZK zelf, maar het LEOO speelt ook een grote rol in deze kennisdeling. Praktijkervaringen van uitdagingen en positieve uitkomsten van een Open Overheid traject kunnen bijdragen aan de beeldvorming van gemeenten hoe een transparantie, participatie of samenwerkingsinitiatief vorm kan worden gegeven. Belangrijk is om de stap te (blijven) zetten, dat kennis van verschillende trajecten in verschillende gemeenten samen wordt gebracht om tot een overstijgende analyse te komen waarom een transparantie, participatie- of samenwerkingstraject kan slagen of juist niet.

2. Ondersteuning van transparantie initiatieven

Op dit moment bestaan er verschillen tussen gemeenten in de capaciteit en financiële middelen die er zijn om te werken aan Open Data en Open Overheidsinformatie. BZK en het

LEOO zijn bezig met kennisdeling over de mogelijkheden van deze transparantie initiatieven, maar het uiteindelijke mandaat voor de uitvoering ligt bij de gemeente. In een vergaand scenario zou er wellicht gebruikt kunnen worden gemaakt van een flexpool van experts die een gemeente voor korte tijd kan gebruiken om te inventariseren wat mogelijkheden zijn van transparantie initiatieven in een gemeente. BZK kan een rol spelen in een verkenning van mogelijkheden omtrent een variant van een flexpool om gemeenten te helpen bij de uitvoering van transparantie initiatieven.

3. Toerusting digitale participatie

Ten derde is bezinning op online participatie noodzakelijk. Deze bezinning kan door middel van onderzoek naar welke digitale kanalen bruikbaar zijn voor participatie. Binnen dit onderzoek kan duidelijk worden welke burgers hier gebruik van zullen of willen maken. Ook is onderzoek nodig naar de kansen en bedreigen van digitale participatie. Een eerste aanzet wordt gedaan door de Raad van het Openbaar Bestuur (Rob) door begin 2019 te komen met een adviesrapport omtrent digitalisering en democratie. Echter hebben gemeenten een handelend perspectief nodig. Een perspectief die gebruikt kan worden bij de implementatie van digitale participatie tools. BZK kan een rol spelen in het ontwikkelen van een handleiding over de implementatie van digitale participatie tools op lokaal niveau.

5.4 Tekortkomingen van het onderzoek

In het methodehoofdstuk is uiteengezet dat gepoogd is het onderzoek betrouwbaar te houden. Toch zijn er in dit onderzoek ook onvolkomenheden. Een belangrijk aspect van Open Overheid is dat de inbreng van burgers geïntegreerd wordt in de besluitvormingsprocessen (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Binnen deze integratie is het van belang dat niet alleen de gevestigde orde of lobbyisten aanwezig zijn bij participatie- of samenwerkingsinitiatieven (Noveck, 2010). In dit onderzoek is voornamelijk met ambtenaren en bestuurders gesproken die werken aan initiatieven van transparantie, participatie en samenwerking. Hierdoor geeft dit onderzoek resultaten weer vanuit het perspectief van de overheid. Er is ook gesproken met inwoners, maar dit zijn inwoners die al in contact staan met de gemeente. Er is een grote groep inwoners die niet in contact staat met de gemeente. Dit toont tegelijkertijd de moeilijkheid van democratische legitimiteit, omdat het praktisch onuitvoerbaar is met alle inwoners te spreken. Dit is deels ondervangen door met wijkmanagers te spreken die inzicht hebben in wat er speelt in een wijk.

Een andere onvolkomenheid in dit onderzoek is, dat in Utrecht, Breda en Schiedam enkele initiatieven onderzocht zijn. De initiatieven Breda Begroot en buurtbudgetten Lunetten zijn grote initiatieven. In Schiedam is een initiatief van dergelijke grote niet meegenomen, maar is meer over verschillende kleine participatietrajecten gesproken. Dit kan een oorzaak zijn waardoor samenwerking binnen Schiedam niet tot uiting komt, omdat er minder data beschikbaar is over een specifiek traject. Daarnaast is Open Overheid een containerbegrip voor initiatieven van transparantie, participatie en samenwerking. Elk participatie- of samenwerkingstraject vraagt om een andere aanpak en is uniek. Door de focus op specifieke initiatieven in dit onderzoek kunnen de ervaringen en resultaten bij andere initiatieven anders zijn. Deze tekortkoming is deels ondervangen door initiatieven in meerdere gemeenten te onderzoeken. De context is hierdoor wisselend, waardoor er een betrouwbaarder beeld is ontstaan.

5.5 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Om duidelijk in beeld te krijgen welke gevolgen een Open Overheid heeft voor de democratische legitimiteit vanuit een niet-overheidsperspectief is het relevant dat er verder onderzoek wordt gedaan onder inwoners en hun perspectief op de democratische legitimiteit van een Open Overheid. Dit kan een toevoeging vormen op dit onderzoek. Daarnaast is aanbevelenswaardig dat er vervolgonderzoek

wordt gedaan naar democratische legitimiteit van participatie. Gemeenten worstelen met de vraag of participatie of samenwerking legitiem is en of er niet gesproken wordt met eenzelfde groep burgers. Door vervolgonderzoek kan beter geïdentificeerd worden welke inwoners betrokken worden en wat de resultaten van deze participatietrajecten zijn. Hierbij is het van belang dat een brede groep inwoners wordt betrokken, zodat het perspectief van zowel niet-participanten als participanten meegenomen kan worden. Een derde aanbeveling is vervolgonderzoek naar de koppeling tussen transparantie en participatie. Transparantie initiatieven zijn aan de gang, maar over de toepassing van transparantie in relatie met participatie, zoals bijvoorbeeld digitale participatie of participatietools, is minder bekend. In de definitie van samenwerking is opgenomen dat een overheid innovatie tools, systemen en methoden inzet om samenwerking te bewerkstelligen (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Aanvullend onderzoek kan een rol spelen in verdere uitwerking van de mogelijkheden van digitale participatie en samenwerkingstools in relatie tot democratische legitimiteit.

Bibliografie

- Ae Chun, S., Shulman, S., Sandoval, R., & Eduard, H. (2010). Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. *Information Polity*, 15, 1-9.
- Bekkers, V., & Edwards, .. (2007). *Legitimacy and Democracy: A conceptual framework for assessing governance practices*. Hampshire: Ashgate.
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boogers, M. (2012). *Lokale legitimiteit: hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?* Tilburg: TSPB.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. New York: Oxford University Press.
- BZK. (2013A). *Visie Open Overheid*. Den Haag: Data.overheid.nl.
- BZK. (2013B). *Actieplan Open Overheid*. Den Haag.
- CBS. (2018, Juli 6). *Centraal Bureau voor de Statistiek*. Retrieved from Gemeentegrootte en Stedelijkheid: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentegrootte-en-stedelijkheid>
- Curtin, D., & Meijer, A. J. (2006). Does transparency strengthen legitimacy. *Information Polity*, 11, 109-122.
- Deetz, S. (1996). Crossroads—Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy. *Organization Science*, 7, 2, 191-207.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2017, November 7). *Initiatiefvoorstel-Voortman en Van Weyenberg Wet open overheid*. Retrieved from https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33328_initiatiefvoorstel_voortman
- Ellison, N., & Hardey, M. (2013). Social Media and Local Government: Citizenship, Consumption and Democracy. *Local Government Studies*, 40:1, 21-40.
- Engelen, E. R., & Sie Dhian Ho. (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Fung, A., & Weil, D. (2010). Open Government and Open Society. In D. Lathrop, & L. Ruma, *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice* (pp. 105-113). Sebastopol: O'Reilly Media.
- Gemeente Schiedam. (2017). *Visienota Open Schiedam: Schiedamse visie op een Open Overheid*. Schiedam: Gemeente Schiedam.
- Gemeente Utrecht. (2017). *Wijkmagazine: Leren en samenwerken in de wijk*. Utrecht: Gemeente Utrecht.

- George, A. L., & Bennett, A. (2004). *Case studies and theory development in the Social Sciences*. Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs.
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2012). *Transparency & Trust: an experimental study of online disclosure and trust in government*. Utrecht: Utrecht University.
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Feeney, M. K. (2016). Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments. *Public Administration Review*, 77,4,579-590.
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Welch, E. W. (2012). Developing and Testing a theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. *Public Administration Review*, Vol. 72, Iss. 4, pp. 562-571.
- Guba, E., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing Paradigms in Qualitative Research. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks California: Sage.
- Harrison, T. M., Guerrero, S., Burke, G. B., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., . . . Pardo, T. (2012). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity* 17, 83-97.
- Haus, M. (2014). Mirror of the state or independent image? Conceptual perspectives on the question of a legitimacy shift to the output dimension in local democracy. *Urban Research en Practise*, 7, 2, 123-136.
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- José, C.-A., Santiago, L.-P., Francisco, R.-S., & Aurora, S.-B. (2012). Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39:2, 182-207.
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012). An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29, 492-503.
- Leer- en Expertisepunt Open Overheid. (2018, Juli 10). *Over ons*. Retrieved from Open Overheid: <https://www.open-overheid.nl/contact/>
- Luna-Reyes, L. F., & Ae Chun, S. (2012). Open government and public participation: Issues and challenges in creating public value. *Information Polity*, 17, 77-81.
- Meijer, A. (2013). Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administration Review*, 73, 3, 429-439.
- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78,1,10-29.
- Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36,4,477-491.

- Noveck, B. S. (2010). The single point of failure. In D. Lathrop, & L. Ruma, *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice* (pp. 49-69). Sebastopol: O'Reilly Media.
- Open-Overheid. (2015, Juli 23). *Principieel zijn wij openbaar bestuur. Principieel zijn we van iedereen. Principieel is het dus: 'open, tenzij'*. Retrieved from Open Overheid: <https://www.open-overheid.nl/interview/digicommissaris-bas-eenhoorn/>
- Open-Overheid. (2017, April 25). *Minister van Open Overheid*. Retrieved from Open Overheid: <https://www.open-overheid.nl/interview/minister-open-overheid/>
- O'Reilly, T. (2010). Government as a platform. In D. Lathrop, & L. Ruma, *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice* (pp. 12-39). Sebastopol: O'Reilly Media.
- Oztoprak, A. A., & Ruijter, E. (2016). Variants of transparency: an analysis of the English Local Government Transparency Code 2015. *Local Government Studies*, 42:4, 536-556.
- Piotrowski, S. J., & van Ryzin, G. G. (2007). Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *The American Review of Public Administration*, 37,3, 306-323.
- Pyrozhenko, V. (2017). Open Government: Missing Questions. *Administration & Society*, Vol. 49 (10), 1494-1515.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2012). *Gij zult openbaar maken*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rijksoverheid. (2018, Juni 29). *Wat is een wob-verzoek*. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-openbaarheid-van-bestuur-wob/vraag-en-antwoord/wat-is-een-wob-verzoek>
- Ruijter, H., & Huff, R. (2016). Breaking through barriers: the impact of organizational culture on open government reform. *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 10 Iss 2 pp. 335-350.
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies*, 61, 2-22.
- Weiss, R. S. (2004). In Their Own Words: Making the Most of Qualitative Interviews. *Contexts*, 3, 44-51.
- Whitehouse. (2009, Februari 24). *Whitehouse.gov*. Retrieved February 13, 2018, from <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2009/m09-12.pdf>
- Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2015). Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38:5, 381-396.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousands Oaks, California: SAGE Publications Inc.
- Zhang, J., Puron-Cid, G., & Gil-Garcia, J. R. (2015). Creating public value through Open Government: Perspectives, experiences and applications. *Information Polity*, 20, 97-101.

Zouridis, S. (2009). *De dynamiek van bestuur en recht. Over de rechtsstaat als bestuurwetenschappelijk fenomeen*. Den Haag: Lemma.

Bijlage 1: Topicijst bestuurders, ambtenaren, raadsleden

Algemeen

1. Persoonlijke introductie
2. Wat is je functie binnen de gemeente?
3. In welke mate ben jij betrokken bij Open Overheid?

Open Overheid algemeen

4. Wat kunt u vertellen over de Open Overheid initiatieven in uw gemeente?
 - Met welke bedoeling of achterliggende redenen zijn de initiatieven van Open Overheid geïnitieerd?
 - Door wie worden Open Overheid initiatieven belegd? (Vanuit welke hoek, meer de Open Data kant of juist participatie en collaboratie)
5. In hoeverre worden burgers betrokken bij deze Open Overheid initiatieven?

Transparantie

6. In hoeverre wordt er informatie over overheidsbesluiten openbaar gemaakt?
 - Zijn er initiatieven om transparantie m.b.t. overheidsbesluiten te bevorderen?
 - Wat is het doel van deze initiatieven?

Input legitimiteit

7. Is er sprake van een reactie van burgers op deze openbaarmaking?
 - Is er een toename van reacties door openbaarmaking, zo ja welke?
 - In hoeverre ontvangen jullie input over eerdere besluiten waarover informatie is gepubliceerd?

Throughput legitimiteit

8. In hoeverre wordt er informatie gepubliceerd over het proces van besluitvorming?
 - Welke informatie over het proces wordt gepubliceerd?
 - Is er sprake van reacties bij burgers over het proces van besluitvorming door openbaarmaking van informatie?
 - Wat wordt er met verkregen input en/of feedback gedaan?

Output legitimiteit

9. In hoeverre is er sprake dat er verantwoording afgelegd wordt over openbaar gemaakte informatie? (Bijv. dat hier om gevraagd wordt, wisselende reactie burgers?)
10. Hoe ziet deze reactie van de overheid eruit als er gevraagd wordt om verantwoording?

Participatie

11. Zijn er op dit moment participatie initiatieven omtrent besluitvorming?
12. Wat is het doel van de gemeente met deze participatie initiatieven? (Gericht op informatie, of samenwerken bijv.)

Input legitimiteit

13. Maken burgers gebruik van participatiemogelijkheden?
 - Welke mogelijkheden zijn hiervoor (Throughput)
 - Welke burgers maken gebruik van deze participatiemogelijkheden?
 - Wordt er andere informatie ontvangen door participatie?
14. In hoeverre komen burgers zelf met initiatieven en hoe wordt hier mee om gegaan?

Throughput legitimiteit

15. Wordt er feedback ontvangen over het participatieproces? Zo ja, welke?
16. Wat wordt er vanuit de gemeente gedaan met ontvangen feedback over het proces?

Output legitimiteit

17. Wat wordt er met de verkregen input uit participatie gedaan?
18. Welke reactie wordt er vanuit de gemeente gegeven aan bewoners over de verkregen input?
19. In hoeverre is er sprake van een wisselende reactie van burgers op overheidsbesluiten als ze hebben geparticipeerd?

Samenwerking

20. Is er op dit moment sprake van samenwerkingen tussen andere actoren en overheid?
 - Met welke actoren, wat zijn de ervaringen hiermee?
 - Door wie wordt deze samenwerking geïnitieerd?

Input legitimiteit

21. Wie maakt er gebruik van deze samenwerking mogelijkheden?
 - Wordt er andere informatie ontvangen door samenwerking?

Throughput legitimiteit

22. Welke mogelijkheden zijn er om voor instellingen/bedrijven/ burgers om samen te werken?
23. Wordt er feedback ontvangen over het samenwerking proces? Zo ja, welke?
24. In hoeverre geeft de gemeente feedback aan samenwerkingspartners over de input en het proces?

Output legitimiteit

25. Wordt er nieuwe informatie ontvangen door samenwerking?
 - Sprake van nieuwe oplossingen
26. Welke reactie geven actoren waarmee samengewerkt is op overheidsbesluiten, verschilt deze van actoren waar niet mee samen is gewerkt?

Afsluiting

27. Zijn er uitdagingen met Open Overheid initiatieven, of zaken die als probleem worden ervaren?
28. Zijn er nog zaken/kwesties die je nog mee wilt geven voor dit interview over Open Overheid

Bijlage 2: Topiclijst inwoners

Algemeen

1. Persoonlijke introductie
2. Wat is je functie/rol in de stad/wijk?

Open Overheid algemeen

3. Wat kunt u vertellen over participatie/samenwerking/transparantie initiatieven in uw gemeente?
4. In hoeverre bent u betrokken bij deze Open Overheid initiatieven?

Transparantie

Input legitimiteit

5. In hoeverre maakt u gebruik van openbaar gemaakte informatie van de gemeente? Zo ja, op welke manier. Zo nee, waarom niet?
6. Zou u gebruik willen maken van openbare informatie rondom besluiten van de gemeente?
7. Heeft u weleens een reactie gegeven op openbaar gemaakte informatie? Zo ja, welke?

Throughput legitimiteit

8. Ontvangt u/ of de wijk een reactie van de gemeente over reacties die u gegeven heeft op openbaar gemaakte informatie?
9. Ontvangt u informatie over het proces van besluitvorming?
10. Welke informatie over het proces wordt volgens u gepubliceerd?

Output legitimiteit

11. Bent u tevreden over de mate van openheid van informatie van de gemeente?
12. Heeft de openbaar gemaakte informatie invloed op uw houding t.o.v. de gemeente?
13. In hoeverre zorgt de openbaar gemaakte informatie ervoor dat u beslissingen beter begrijpt?

Participatie

Input/throughput

14. Zijn er op dit moment participatie initiatieven omtrent besluitvorming in uw stad/wijk?
15. Heeft u mogelijkheden om zelf initiatieven op te zetten binnen de gemeente?
16. Welke mogelijkheden heeft u tot participatie?
17. Bent u tevreden over de mogelijkheid tot inspraak?
18. Maakt u gebruik van participatiemogelijkheden?
19. Op welke manier maakt u gebruik van participatie/doet u mee in besluitvorming? Bent u hier tevreden over?

Output

20. Merkt u dat uw geleverde input mee wordt genomen door de gemeente? Zo ja, hoe?
21. Ontvangt u/ of de wijk een reactie van de gemeente over ontvangen informatie d.m.v. participatie of het proces van participatie?
22. Heeft de participatie invloed op uw houding t.o.v. de gemeente?

Samenwerking

23. Ervaart u dat de overheid met u samenwerkt? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?
24. Ervaart u dat de overheid met organisaties in de wijk/stad samenwerkt?

Input legitimiteit

25. Wie maakt er gebruik van deze samenwerking mogelijkheden?
26. Welke informatie hebt u aangedragen in een samenwerking?

Throughput legitimiteit

27. Welke mogelijkheden zijn er voor u om samen te werken?
28. Heeft u weleens feedback geven over het proces van samenwerking?
29. Geeft de gemeente feedback over het proces van samenwerking aan u/aan de wijk?

Output legitimiteit

30. Wat doet de gemeente volgens u met de geleverde input?
31. Heeft de samenwerking met de gemeente invloed op uw houding t.o.v. de gemeente? Zo ja, welke invloed?

Afsluiting

32. Zijn er nog zaken/kwesties die u nog mee wilt geven voor dit interview over Open Overheid

Bijlage 3: Codeboom

<p>Randvoorwaarden</p>	<p>Randvoorwaarden transparantie</p>	<p>Randvoorwaarden participatie</p>	<p>Randvoorwaarden samenwerking</p>
	<ul style="list-style-type: none"> •Aanbieden van data •Argumentatie zichtbaar •Duiding en kwaliteit van data •Financiën •Genomen besluiten zichtbaar 	<ul style="list-style-type: none"> •Aard van het besluit •Duidelijkheid •Grenzen •Zichtbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> •Aard van het besluit •Duidelijkheid •Grenzen •Zichtbaarheid •Bestuurlijke goedkeuring
<p>Steunpilaren Open Overheid</p>	<p>Transparantie</p>		
	<p>Input</p>	<p>Throughput</p>	<p>Output</p>
	<ul style="list-style-type: none"> •Gebruik open informatie •Reactie openbaarmaking •Verantwoording openbaar gemaakte informatie •Vindbaarheid informatie 	<ul style="list-style-type: none"> •Interne transparantie •Tijdigheid en zichtbaarheid openbaarmaking informatie •Toegankelijkheid informatie •Uitleg informatie 	<ul style="list-style-type: none"> •Begrip beslissingen •Intern •Nieuwe inzichten of toepassingen •Reactie openbaarmaking •Verantwoording mogelijk •Vragen
	<p>Participatie</p>		
	<p>Input</p>	<p>Throughput</p>	<p>Output</p>
	<ul style="list-style-type: none"> •Aard van het besluit •Betrekken inwoners •Meerdere perspectieven •Zichtbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> •Bekendmaken participatie •Betrekken inwoners •Participatiemomenten •Participatieproces •Usual suspects 	<ul style="list-style-type: none"> •Begrip beslissingen •Informatie overload •Nieuwe inzichten •Reactie op input

	<u>Samenwerking</u>		
	<p style="text-align: center;">Input</p> <ul style="list-style-type: none"> •Betrekken inwoners •Initiatieven van inwoners •Meerdere perspectieven •Nieuwe oplossingen •Interne samenwerking •Samenwerking bedrijven 	<p style="text-align: center;">Throughput</p> <ul style="list-style-type: none"> •Bekendmaking samenwerking •Betrekken inwoners •Mogelijkheden tot samenwerking •Usual suspects 	<p style="text-align: center;">Output</p> <ul style="list-style-type: none"> •Begrip beslissingen •Efficiëntie •Nieuwe oplossingen •Reactie op input
Cultuur	<p style="text-align: center;">Houding overheid</p> <ul style="list-style-type: none"> •Bewoners betrekken •Bewustwording Open data als perspectief •Duidelijke communicatie richting bewoners •Interne samenwerking •Overheidsparticipatie •Rol als overheid •Zichtbaarheid 		
Uitdagingen	Uitdagingen Open Overheid		
BZK	Rol BZK in Open Overheid		

Bijlage 4: Transparantie en democratische legitimiteit in de empirie

Indicatoren transparantie	Casus		
	Breda	Utrecht	Schiedam
Input			
1. Mogelijkheid tot feedback over open data	Ja	Ja	Ja
2. Feedback over open data vindt plaats	Niet	Beperkt	Niet
3. Mogelijkheid tot feedback over financiën en Open Raadsinformatie	Ja	Ja	Ja
4. Feedback over financiën vindt plaats	Ja	Ja	Nee
5. Feedback over Open Raadsinformatie vindt plaats	Nee	Nee	Nee
Throughput			
1. Data en overheidsinformatie wordt openbaar gemaakt	Ja	Ja	Ja
2. Overheidsinformatie is toegankelijk voor inwoners	Worden stappen gezet	Worden stappen gezet	Worden stappen gezet
3. Overheidsinformatie wordt tijdig openbaar gemaakt	Onbekend	Onbekend	Wordt geprobeerd
4. Gemeente biedt mogelijkheden voor contact	Ja	Ja	Ja
5. Bewustwording over mogelijkheden met open data binnen de gemeente is gaande	Ja, begin van proces is gaande	Ja, maar nog geen vanzelfsprekendheid	Ja, maar nog geen vanzelfsprekendheid
Output			
1. Controleerbaarheid is mogelijk	Ja	Ja	Ja
2. Open overheidsinformatie wordt gebruikt door inwoners	Nee	Nee	Nee
3. Door open overheidsinformatie en open data wordt intern tot nieuwe inzichten gekomen	Gedeeltelijk, intern vooral bezig met op orde brengen van data	Ja	Ja
4. Door open overheidsinformatie en open data komen inwoners tot nieuwe inzichten	Onbekend	Onbekend	Onbekend

Bijlage 5: Participatie en democratische legitimiteit in de empirie

Indicatoren participatie	Casus		
	Breda	Utrecht	Schiedam
Input			
1. Inwoners hebben een stem in de besluitvorming	Afhankelijk van besluit	Afhankelijk van besluit	Afhankelijk van besluit
2. De gemeente participeert in inwonersinitiatieven	Ja, maar beperkt	Ja, maar beperkt	Ja, maar beperkt
3. De gemeente participeert door open data vraaggericht aan te bieden	Ja, wordt mee gestart	Ja	Ja
4. Meerdere perspectieven worden gehoord of meegenomen	Ja	Ja	Ja
Throughput			
1. Er is sprake van interne samenwerking	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
2. Inwoners worden betrokken in besluitvorming waardoor participatie mogelijk is	Ja, maar mag meer	Ja, maar mag meer	Ja, maar mag meer
3. Mogelijkheid tot participatie wordt helder gecommuniceerd	Onbekend	Onbekend	Ja, maar mag nog beter
4. De gemeente is zichtbaar voor inwoners	Ja	Ja	Ja
Output			
1. Door participatie is beter begrip voor beslissingen ontstaan	Ja	Ja	Ja
2. Door participatie zijn beslissingen efficiënter en effectiever	Ja	Ja	Ja

Bijlage 6: Samenwerking en democratische legitimiteit in de empirie

Indicatoren samenwerking	Casus		
	Breda	Utrecht	Schiedam
Input			
1. Inwoners hebben een stem in de besluitvorming	Afhankelijk van besluit	Afhankelijk van besluit	Afhankelijk van besluit
2. De gemeente gaat samenwerking aan door te participeren in inwonersinitiatieven	Onbekend	Ja, maar kan meer	Onbekend
3. Er wordt samen met inwoners tot nieuwe oplossingen gekomen	Ja	Ja	Onbekend
Throughput			
1. Er is sprake van interne samenwerking	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
2. Inwoners worden betrokken in besluitvorming waardoor samenwerking mogelijk is	Ja, maar mag meer	Ja, maar mag meer	Ja, maar mag meer
3. Mogelijkheid tot samenwerking wordt helder gecommuniceerd	Onbekend	Onbekend	Onbekend
4. De gemeente is zichtbaar voor inwoners	Ja	Ja	Ja
Output			
1. Door samenwerking is beter begrip voor beslissingen ontstaan	Onbekend	Ja	Onbekend
2. Door samenwerking zijn beslissingen efficiënter en effectiever	Ja	Onbekend	Onbekend
3. Nieuwe oplossingen voor problemen zijn gevonden	Ja	Ja	Ja, intern binnen de gemeente