

Het vier-venster-model. Overheid en maatschappelijke actoren optimaal laten samenwerken

Ed van den Berg & Robert Grem

Casus: oplossingen creëren door burgerparticipatie

De huidige samenleving is hard op weg om zich te ontwikkelen van een verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij. Een maatschappij waarin burgers zich steeds meer verantwoordelijk voelen voor hun eigen leefomgeving en daarin ook steeds vaker hun verantwoordelijkheid (moeten) nemen. Het is een samenleving waarin de overheid niet langer het monopolie heeft in het publieke domein.

Een door de jaren heen gegroeide passieve houding (er wordt voor mij gezorgd) wordt vervangen door een actieve en participatieve houding: meer zelfsturing, eigen initiatief en eigen verantwoordelijkheid.

De participatiemaatschappij is zichtbaar in het groeiend aantal samenwerkingsverbanden tussen overheden, publieke en private organisaties en burgers en consumenten. Hoewel het in deze samenwerking nog steeds grotendeels gaat om maatschappelijke doelen, is de verantwoordelijkheid voor het realiseren van deze doelen niet langer exclusief de verantwoordelijkheid van één overheidsorganisatie. Het gaat veel meer om een gedeelde verantwoordelijkheid van meerdere samenwerkingspartners, waarbij bovendien de samenwerking zelf onderscheidend is om de beoogde resultaten te halen.

Ondanks dat de verantwoordelijkheid steeds meer wordt gedeeld, lijkt de verantwoording over de realisatie van de maatschappelijke doelen onverminderd voorbehouden aan de overheid. En juist deze verantwoording blijkt in de praktijk complex. Maatschappelijke doelen zijn over het algemeen minder goed te meten of lijken dat te zijn. Gevolg is een overheid die worstelt met de legitimatie van haar inspanningen, die ze nota bene in samenwerking met anderen uitvoert.

Een mooi voorbeeld waar dit dilemma van verantwoordelijkheid en verantwoording zich voordoet, is de inzet van burgerparticipatie bij de uitvoering van overheidstaken. Hoewel aan de doelstellingen en meerwaarde van burgerparticipatie niet wordt getwijfeld, zijn de resultaten en effecten minder eenvoudig inzichtelijk te maken. Het hieronder beschreven model met bijbehorende praktijkbeschrijving geeft een eenvoudige en nieuwe manier voor evaluatie en visieontwikkeling bij samenwerking tussen meerdere partijen.

Het vier-venster-model

De klassieke benadering van het stellen van doelen en het meten van de realisatie van deze doelen, is gericht op output. Dit veronderstelt dat output ook altijd met harde gegevens zichtbaar is te maken. Voor veel productieprocessen volstaat deze benadering, maar voor het meten van beleidsdoelstellingen of het inzichtelijk maken van de effectiviteit van samenwerking is dit doorgaans ontoereikend.

Om te komen tot een meer integrale beoordeling is het zogenoemde *vier-venster-model* ontwikkeld. In dit model is een onderscheid gemaakt tussen **Inhoud** en **Proces** en tussen **Hard** en **Zacht**. Bij de Inhoud staat de vraag centraal 'Doen we de goede dingen?', ofwel *wat* zijn resultaten die zijn

bereikt? Bij het Proces draait het om de vraag 'Doen we de dingen op een goede manier', ofwel *hoe* zijn de resultaten tot stand gekomen? Bij Hard en Zacht gaat het om het verschil tussen een meer kwantitatieve en een meer kwalitatieve benadering. Of anders verwoord, de objectieve cijfers uit de registraties tegenover de subjectieve interpretatie van ervaringen.

Tezamen vormt de combinatie van deze elementen vier vensters voor het onderwerp van evaluatie. Ieder venster heeft daarbij zijn eigen invalshoek en krijgt pas echt betekenis als het in het gehele raamwerk wordt bekeken. Pas dan is het compleet. Aldus een holistische benadering!

	Inhoud	Proces
Hard	Productie	Inzet
Zacht	Beleving	Samenwerking

2

Wanneer de resultaten van de vier vensters bekend zijn, kunnen conclusies worden getrokken over de effectiviteit, efficiëntie, neveneffecten en verbetermogelijkheden. Aangezien deze conclusies steunen op verschillende evaluatiemethoden en zowel kwantitatief als kwalitatief worden onderbouwd, hebben ze een grote mate van betrouwbaarheid.

Model, overheid en samenleving

Het vier-venster-model biedt een manier om in samenwerking tussen overheid en maatschappelijke actoren te komen tot een optimale manier van samenwerken. Een manier van samenwerken waarbij voor iedereen duidelijk is wat zijn rol en verantwoordelijkheid is. Het vier-venster-model biedt daardoor ook een mogelijkheid om procesmatig toe te groeien naar een werkwijze, waarbij de overheid uit de uitvoering terugtreedt en maatschappelijke actoren hierin meer voorop gaan lopen. We werken dit aan de hand van een voorbeeld uit.

Praktijk : Inzicht in de meerwaarde van burgerparticipatie

Bij de meeste gemeenten krijgt de verbetering van interactieve processen en het versterken van effectief burgerschap in het coalitieakkoord hoge prioriteit. Een voorbeeld bij een grote gemeente is burgerparticipatie bij de inzet van stadstoezicht. In een aantal wijken mogen burgers voor een deel bepalen in welke situaties stadstoezicht wordt ingezet. Concreet betekent dit dat burgers in een wijk per maand aangeven hoeveel uren worden besteed aan het bestrijden van overlast van bijvoorbeeld parkeren, honden, afval en huisvuil.

Bij de gemeente uit dit praktijkvoorbeeld is de uitvoering van de burgerparticipatie belegd bij twee afdelingen. Een afdeling die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de leefbaarheid in de wijk en een afdeling die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het toezicht. Hoewel medewerkers van beide afdelingen in de wijken actief zijn, hebben deze weinig tot geen contact of afstemming met elkaar.

In de startfase van het project is er bij beide afdelingen behoefte aan een monitor waarmee de uiteindelijke resultaten en effecten van het project inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Omdat er geen geschikte methodiek voor handen is, kiezen beide afdelingen ervoor om in een aantal gezamenlijke workshops met betrokken leidinggevendenden en medewerkers in de uitvoering een monitor te ontwikkelen. Opvallend in deze is dat in eerste instantie niet wordt gedacht om de betrokken burgers er bij te betrekken. Dit wordt later hersteld en bij de tweede workshop schuiven ook een aantal aan het project deelnemende burgers aan.

In de workshops is de volgende aanpak gevolgd, waarbij het vier venster-model centraal stond:

1. Vaststellen van de doelstellingen van het project

Om te kunnen bepalen wat je gaat monitoren moet eerst bekend zijn welke doelstellingen worden beoogd. Dit leek weinig verrassingen op te leveren. Toch bleken beide afdelingen vanuit een eigen invalshoek andere doelstellingen te willen bereiken. Zo wilde de coördinerende beleidsafdeling met burgerparticipatie de leefbaarheid in de wijk verbeteren, terwijl de afdeling stadstoezicht burgerparticipatie zag als oplossing voor haar capaciteitsproblemen.

2. Bepalen wat je wil weten

Zonder de deelnemers aan de workshop te belasten met de werkwijze van het vier-venster-model is gevraagd over welke onderwerpen ze het relevant vonden informatie te verzamelen. Niet gehinderd door enige beperking schreven de deelnemers de onderwerpen op 'post-its' met voor iedere afdeling een eigen kleur.

3. Verdelen over de vensters

Na een korte uitleg van het vier-venster-model mochten de deelnemers één voor één hun post-its over de vier vensters verdelen. Door de onderlinge discussie over de positionering in de vensters, maakten de deelnemers het model niet alleen beter eigen, maar ontstond er ook meer inzicht in hun motivatie.

De oogst van de eerste workshop was een rijk gevuld vier venster-model. Hierin viel zowel de evenwichtige verdeling over de vensters op, als de overlap in onderwerpen tussen beide afdelingen.

4. Selecteren van onderwerpen

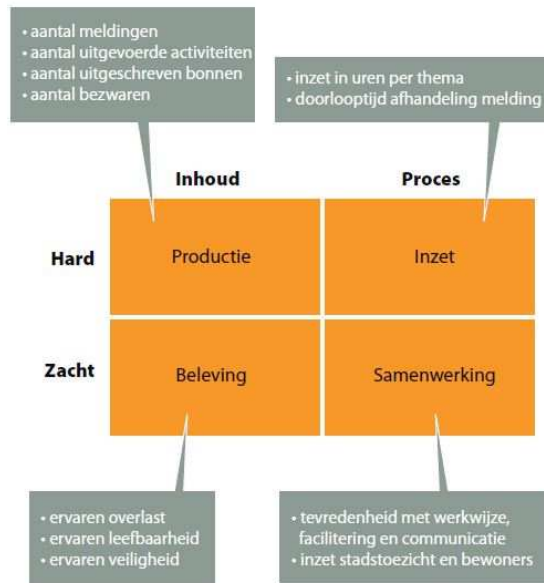
In de tweede workshop is de longlist van onderwerpen als vertrekpunt genomen en is per venster een kritische selectie van onderwerpen gemaakt. Door onderwerpen te koppelen aan de geïnventariseerde doelstellingen, overlap te clusteren en onderwerpen te herdefiniëren, is uiteindelijk een overzichtelijke shortlist samengesteld.

Bij deze tweede workshop was ook een aantal bewoners uit de deelnemende wijken uitgenodigd. Deze bewoners toetsten de geselecteerde onderwerpen. Maar nog veel belangrijker waren zij met het geven van hun opinie over het project. Hieruit bleek dat de bewoners nog onvoldoende op de hoogte waren van de werkwijze van het project en dat het voor de gemeente belangrijke onderscheid tussen de gemeentelijke afdelingen en hun eigen doelstellingen, voor hen níet relevant was.

5. Bepalen hoe je kunt meten

Vervolgens is per venster voor de geselecteerde onderwerpen geïnventariseerd op welke wijze de benodigde gegevens en informatie verzameld konden worden. Voor de kwantitatieve gegevens, zoals het aantal meldingen (inhoud) of de inzet per thema (proces), kon gebruik gemaakt worden van de reguliere registratiesystemen. Voor de meer kwalitatieve gegevens waren er niet direct gegevens beschikbaar en volstonden de bestaande registratiesystemen niet. Voor het verzamelen van deze gegevens over bijvoorbeeld beleving van de overlast (inhoud) of tevredenheid over de samenwerking (proces), is gekozen voor meer zachte instrumenten. Zo wordt in ieder geval twee keer per jaar het maandelijks overleg tussen gemeente en wijkbewoners benut voor een

doelgroepgesprek. Onder onafhankelijke leiding worden daarin (bijvoorbeeld aan de hand van een casus) de ervaringen over de leefbaarheid en de onderlinge samenwerking gedeeld.



Bereikte resultaten

Met de toepassing van het vier venster-model zijn de volgende resultaten bereikt:

- 4
- Inzicht in elkaars werkzaamheden en benadering
 - meer begrip voor de rol van de ander en wat dat voor het project en de samenwerking betekent
 - Inzicht in de beleving en ervaringen van bewoners
 - Beter beeld van wat bewoners belangrijk vinden en hoe zij tegen de gemeente aankijken
 - Aanpak met alle betrokkenen leidt niet alleen tot een volledig beeld, maar ook tot concrete verbeteringen
 - De werkwijze was daarmee al een vorm van evaluatie met positieve invloed op de relatie en onderlinge waardering
 - Combinatie van harde cijfers en zachte ervaringen zorgt voor een beter uitgebalanceerd beeld
 - De kwantitatieve gegevens zoals het aantal meldingen en bekeuringen vertellen slechts een deel van het verhaal. Verklaringen en effecten worden vaak gevonden in de beleving bij bewoners en de ervaring van de onderlinge samenwerking.
 - Het gebruik van zachte instrumenten heeft dubbel effect: meten van resultaten én verbeteren van de samenwerking
 - Bij de inzet van doelgroepgesprekken en intervisiebijeenkomsten worden niet alleen relevante gegevens voor de monitor verzameld, maar kan ook direct leiden tot doorvoeren van concrete verbeteringen in de werkwijze.
 - Aansluiten bij bestaande metingen en kritische selectie van onderwerpen zorgen voor relatief beperkte inspanning en investering, oftewel: slim evalueren.
 - Ondanks de integrale benadering, blijkt de te ondernemen inspanning in relatie tot het resultaat, gering. Dit komt doordat je van tevoren goed nadenkt over wat je wilt weten en aansluit bij de bestaande infrastructuur.

Het vier venster-model heeft zijn meerwaarde in het project van burgerparticipatie bewezen, maar is inmiddels ook voor andere projecten en processen ingezet. Zo is er een gemeente die het model gebruikt voor de evaluatie van reorganisaties. Ook dit is een voorbeeld van een situatie waarin

meerdere doelstellingen worden beoogd, het proces een bepalende rol speelt in het uiteindelijke resultaat en de beleving ervan; en waarin betrokkenheid en samenwerking essentieel zijn.

Tips

- Het venijn zit in de start: denk bij de start al na over de monitoring en evaluatie.
- Betrek alle belanghebbenden bij het proces..
- Wees bewust van de verwachtingen die je creëert. Op het moment dat burgers of andere maatschappelijke organisaties gaan deelnemen, wat zeer goed is gelet op de in de inleiding genoemde maatschappelijke complexiteit, maak je ze enerzijds eigenaar van de oplossing, maar schep je ook de verwachting dat een bepaald benoemd probleem zal worden opgelost. Bij het laatste is helaas niet alles mogelijk. Het is dan belangrijk om in te kaderen wat wel en niet kan op de korte of lange termijn en wie waarvoor verantwoordelijk is of wie de verantwoordelijkheid het beste kan nemen.
- Bij maatschappelijk verantwoord ondernemen is de trend: 'klein is het nieuwe groot'. Communiceer dat alle kleine stapjes helpen om een groter doel te realiseren: een nog mooier Nederland.
- Creëer ook een digitaal portaal (twitter of een ander sociaal medium) om het contact en overleg met de andere ketenpartners te organiseren, maar ook om snel te laten weten wat je plannen zijn en wat er wel en niet mogelijk is.



drs. Ed van den Berg MBA, associate bij Van Brienens Consulting, is bestuurs- en bedrijfskundige. Zijn specialisatie is het verbinden van mensen, organisaties en partijen in het zoeken naar nieuwe oplossingen voor de circulaire economie, het nieuwe welzijn en innovatie van onderwijsbesturing. Hij heeft een behoorlijk trackrecord inmiddels opgebouwd in organisatieverandering.

5



Robert Grem, directeur bij Van Brienens Consulting is bestuurskundige en is al meer dan vijftien jaar werkzaam als organisatieadviseur en onderzoeker voor de overheid. Hij heeft ruime kennis en ervaring met het uitvoeren van (evaluatie)onderzoeken, visievorming en het (her)ontwerpen van organisaties en processen. De focus van de werkzaamheden van Robert betreft de analyse van complexe vraagstukken en het vervolgens bieden van concrete project- en procesondersteuning.

Van Brienens Consulting is een adviesbureau dat zich richt op het verbinden van partijen om te komen tot maatschappelijk gewenste oplossingen. Onder het motto 'het nieuwe evenwicht' organiseert Van Brienens regelmatig inspiratiecafé's, waarin van gedachten wordt gewisseld over de transitie naar een circulaire economie en over organisatorische veranderingen, zoals de overgang van verticaal en verkokerd naar horizontaal en integraal. Meer informatie is te vinden op www.vanbrienens.nl en in onze [linkedingroep](#).

Dit artikel is een gezamenlijke uitgave van het kennisplatform [ZiPconomy](#) en [Management & Consulting](#). Het maakt deel uit van de reeks 'Alles draait om eenvoud' waarin (interim)managers, adviseurs en andere professionals laten zien welke persoonlijke aanpak zij hebben ontwikkeld. Aanpakken die in de dagelijkse praktijk zijn gegroeid en waarmee aanwijsbaar succes is bereikt. De volledige reeks is via deze [link](#) te vinden en staat onder redactie van Joop Vorst en Hugo-Jan Ruts.