

Opschalen in de City Deal Kennis Maken: een introductie

Suzanne Potjer en Joshua Cohen

Van het planten van de eerste zaadjes naar het volop tot bloei brengen van de gewenste vernieuwing, dat is de fase waarin de *City Deal Kennis Maken* op dit moment zit. Sinds 2017 zijn hogescholen, universiteiten, ROC's, gemeenten en andere maatschappelijke partners druk bezig om in hun steden te experimenteren met nieuwe vormen van maatschappelijk geëngageerd onderwijs en onderzoek. Nu, 5 jaar later, maakt de *City Deal* zich op voor een volgende stap: *opschaling*.

Maar, wat is dat opschalen eigenlijk? We gebruiken het woord graag, maar is het ook altijd duidelijk wat we ermee bedoelen? Hebben we bovendien goed zicht op hoe het werkt, en wat er allemaal bij het opschalen komt kijken in de praktijk?

In deze '6-pager' bieden we een beknopte introductie voor opschalen in de context van de *City Deal Kennis Maken*. De introductie is niet bedoeld als een uitvoerige wetenschappelijke verhandeling noch als een sluitend stappenplan. Wel behandelt het een aantal kernideeën en -inzichten die hopelijk inspiratie en praktische handvatten bieden voor iedereen die in de eigen stad aan de slag is of wil met opschaling.

In de introductie doen we specifiek 3 dingen:

- 1) We bieden een meervoudige lens om naar het concept van opschalen te kijken.
- 2) We verkennen wat er allemaal komt kijken bij het opschalen in de praktijk.
- 3) We doen een aantal concrete aanbevelingen voor het ontwikkelen van een bewuste opschaalstrategie.

Opschalen: wat, waarom, hoe

In dit document gaan we vooral in op het *hoe* van opschalen. Dat neemt niet weg dat het *wat* en *waarom* van opschalen tevens van groot belang zijn voor iedere opschaalstrategie. Oftewel: wat is het dat je wilt opschalen en met welk onderliggend doel? Binnen de *City Deal Kennis Maken* wordt er niet op één manier antwoord gegeven op die vragen. Waar de ene stad bijvoorbeeld een succesvol initiatief wil bestendigen, richt de andere stad zich op het breder implementeren van een bepaalde onderwijsmethodiek en wil een derde stad juist verschillende initiatieven samenbrengen. Er is niet één weg. Wel is het goed om stil te staan bij het eigen *wat* en *waarom*, en om tevens te leren van partners in andere steden: hun *wat*, *waarom* (en *hoe*) zouden zomaar belangrijke inspiratie kunnen bieden.

1) Van experimenten naar opschaling: méér dan alleen groei

Wie het over opschalen heeft, kan het best beginnen bij de basis: het *experiment* of, in de werkwoordsvorm, het *experimenteren*. Een experiment (of pilot, proeftuin, nieuw initiatief, enz.) draait om het *al doende* ontwikkelen van nieuwe manieren van werken, en is vaak hetgeen wat vooraf gaat aan opschalen. Zo ook in de City Deal Kennis Maken. Hier is de afgelopen jaren geëxperimenteerd met het starten van nieuwe samenwerkingen, zijn verschillende pilots uitgevoerd en innovatieve onderwijsinitiatieven ontwikkeld.

De waarde van dit soort experimentele praktijken is groot: hier gaan we van mooie ideeën naar tastbare werkelijkheden waarin we zien en ervaren, hoe klein ook, 'hé, zo kan het ook'. Maar met losstaande experimenten alleen breng je geen structurele verandering teweeg. Dat is waar opschalen om de hoek komt kijken.

Opschalen gaat vaak om de vraag: hoe nu verder? Velen zullen bij de term opschalen een eerste associatie hebben met het bereiken van groei of grootschaligheid. 'In de pilot hebben 50 studenten deelgenomen, we willen nu naar 500 of misschien zelfs wel naar iedere student van onze instelling'. Een dergelijke blik op opschaling vertelt echter maar een deel van het verhaal van opschaling. Het gaat bovendien voorbij aan het feit dat vernieuwingen in het publieke domein niet eenvoudig 'schaalbaar' zijn (anders dan bijvoorbeeld commerciële innovaties in de *tech*-sector). Het gaat immers niet om het simpelweg in gebruik nemen van een nieuwe app, maar om het beter, gezamenlijker, wijdverbreider en/of gestructureerder aanpakken van complexe maatschappelijke opgaven. Daar komt van alles bij kijken. Het is geen louter technisch vraagstuk maar veel meer een *sociaal-technisch-politiek veranderproces*.

Hoe vlieg je zoiets aan en welke blik kan daarbij helpen? Vanuit de wetenschap bieden verschillende theorieën een meervoudige lens op het opschalen in de context van maatschappelijke opgaven. We noemen er twee die vaak gebruikt worden:

1. Moore, Riddell & Vocisano (2015) spreken over *scaling up*, *scaling out* en *scaling deep*. Met *scaling up* refereren ze naar het veranderen van beleid, wetten en de institutionele 'rules of the game'. Met *scaling out* doelen ze op het verspreiden van de innovatie naar andere contexten, en met *scaling deep* wijzen ze op een laatste belangrijke dimensie: het veranderen van de onderliggende waarden, cultuur en relaties tussen mensen om zo verandering teweeg te brengen.
2. Turnheim, Kivamaa en Berkhout (2018) hebben het op hun beurt over *groeien*, *repliceren*, *circuleren* en *institutionaliseren*. *Groeien* verwijst daarbij naar het vergroten van de schaal van een experiment, *repliceren* naar het herhalen van het experiment in meerdere contexten, *circuleren* naar het verplaatsen van elementen van het experiment naar andere contexten en *institutionaliseren* naar het veranderen van organisatiestructuren, beleid en regels op basis van een experiment.

De precieze lezer zal het opvallen dat de twee bovenstaande conceptualisaties deels overlappen en deels ook een ander accent leggen. Met een paar kleine aanpassingen komen we tot een rijke samengestelde meervoudige lens voor opschalen (op de volgende pagina).

Meervoudige lens voor opschalen

Opschaal-dimensie	Moore et al.	Turnheim et al.	Uitleg
<i>Vermeerderen</i>	...	Groeien	Het laten groeien van een of meerdere initiatieven
<i>Verspreiden</i>	Scaling out	Repliceren, circuleren	Het herhalen en/of hergebruiken van elementen van een of meerdere initiatieven op andere plekken
<i>Verankeren</i>	Scaling up	Institutionaliseren	Het veranderen van structuren, regels en beleid
<i>Verleggen</i>	Scaling deep	...	Het veranderen van onderliggende normen en waarden, cultuur en relaties tussen mensen

Wat bovenstaande tabel laat zien is dat opschalen meer behelst dan alleen het laten groeien van een initiatief (bijvoorbeeld in termen van studentenaantallen). Er spelen ook allerlei zaken buiten het oorspronkelijke initiatief: de verbinding met andere plekken moet worden gemaakt, institutionele structuren moeten worden aangepast, en ten slotte - zeker niet om te onderschatten - ook de cultuur moet worden veranderd zodat mensen nieuwe dingen 'normaal' gaan vinden. We vatten dit geheel samen met vier v's: *vermeerderen*, *verspreiden*, *verankeren* en *verleggen*.

2) Opschalen in de praktijk: faalfactoren, groot kijken, klein doen

Met de conceptuele lens op zak is de volgende vraag hoe opschalen werkt in de praktijk. Een eerste antwoord is dat dit vaak moeilijk is: uit tal van studies blijkt dat opschalen nog te weinig gebeurt of niet goed lukt, en dat de impact van experimentele initiatieven zodoende vaak van beperkte aard is. '*Pilots never fail, but they also never scale*' is in dat licht een bekende uitspraak.

Een verhelderend concept dat uitlegt waarom dit zo is, is de *pilot-paradox* (Van Buuren et al, 2017; Groenendijk 2017). De kern van deze paradox is dat precies die ingrediënten die een pilot of experiment vaak succesvol maken, óók de ingrediënten zijn die eventuele opschaling juist moeilijk maken.

Faalfactoren

Dat zit zo: een pilot krijgt vaak speciale experimenteerruimte van een organisatie, of tijdelijk extra middelen. Of het verzamelt enthousiaste mensen en het ontwikkelt een geheel nieuwe werkwijze, waarin partners van verschillende organisaties goed kunnen samenwerken. Al deze elementen dragen bij aan het creëren van een geslaagde vernieuwing. Maar als het gaat om het opschalen van diezelfde vernieuwing, keert de dynamiek zich om: dan botst het experiment ineens met de reguliere structuren. Bestaande regels en processen geven dan bijvoorbeeld geen ruimte, budgetten schieten tekort, mensen die niet bij het experiment betrokken waren

voelen zich niet verantwoordelijk om iets met de vernieuwing te doen, en de werkwijze blijkt te contextueel bepaald om elders te kunnen repliceren.

Pilot-paradox

Kenmerk pilot	Succesfactor (experimenteren)	Faalfactor (opschalen)
<i>Meer ruimte</i>	Minder last van hiërarchie, regels en routines	Afstand tot de reguliere institutionele omgeving
<i>Extra middelen</i>	Net dat stapje extra kunnen doen	Past niet binnen het reguliere budget, geen extra capaciteit beschikbaar
<i>Enthousiaste betrokkenen</i>	Mensen die gedreven zijn om te werken aan een vernieuwing	Andere mensen voelen zich niet verantwoordelijk iets met de resultaten te doen
<i>Eigen werkwijze</i>	Gemakkelijk samenwerken en leren-door-doen	Staat los van wat gebruikelijk is binnen de organisatie

De crux van de pilot-paradox is dat bovenstaande problemen eigenlijk niet op te lossen zijn binnen de pilot zelf. Wat de paradox juist vraagt is dat we onze aandacht richten op de wereld buiten de pilot, en onderzoeken hoe we vernieuwende initiatieven en het reguliere systeem beter op elkaar kunnen aansluiten.

Groot kijken

Gelukkig zijn er wel degelijk manieren waarop we die verbinding beter tot stand kunnen brengen. Dat kunnen we samenvatten met: groot kijken en klein doen. Opschalen vraagt allereerst dat we *groot kijken*. Meer dan het denken vanuit de grootschalige gewenste verandering willen we kunnen kijken vanuit het *hele systeem* waarin die verandering moet landen. Door te zien en erkennen wat er in een bepaald systeem speelt, zien we beter waar de kansen en uitdagingen liggen en vinden we aanknopingspunten voor effectieve opschaling.

Waar begin je dan? In de City Deal Kennis Maken komen zoveel verschillende belangen, partijen en structuren samen dat het best lastig kan zijn om een helder systeemperspectief te ontwikkelen. Hierin kan worden gebouwd op de sturingsfilosofie van ‘experimenteel bestuur’ (Potjer, 2019; Potjer & Hajer, 2020; Potjer & Cohen, 2022). Voortbouwend op onderzoek rondom experimenten in het Nederlandse openbaar bestuur en in de wetenschap stelt deze sturingsfilosofie dat experimenteren en leren zowel op *lokaal* niveau (in een experiment) als op *horizontaal* en *verticaal* niveau plaatsvinden:

- Het *horizontale niveau* verwijst hierin naar alle soortgelijke initiatieven en praktijken op een bepaald onderwerp.
- Het *verticale niveau* verwijst naar de multi-level institutionele context rond een bepaald onderwerp.

De twee niveaus draaien de opschaalvraag eigenlijk om. In plaats te redeneren hoe je één initiatief kan opschalen, stelt het de vraag: wat speelt er allemaal op horizontaal en verticaal niveau? Zijn er bijvoorbeeld horizontale medestanders met wie je de krachten kunt bundelen,

of waar je inspiratie kunt opdoen voor je eigen initiatief? Waar liggen daarnaast de verticale kansen en barrières? Welke spelers (binnen en tussen organisaties) spelen bijvoorbeeld allemaal een rol en wat motiveert hen om mee te doen? Welke institutionele structuren zijn van invloed en hoe (en op welk moment) kunnen die worden aangepast?

Klein doen

Het spannende van groot kijken is natuurlijk dat het vraagstuk al snel allesomvattend wordt. Je zult je misschien afvragen: moet opschalen dan gepaard gaan met een geweldig groot *masterplan*, waarin alles gedekt wordt en iedere mogelijke partner en structuur op perfecte wijze wordt ingepast? Het antwoord daarop is: nee, gelukkig niet. Experimenteren en opschalen gedijt juist bij een *incrementeel proces*, oftewel: het stapsgewijs vooruit komen.

Wetenschappers Termeer en Dewulf (2019) hebben daar een mooie theorie voor ontwikkeld: het *small wins framework*. De kerngedachte achter dit framework is dat vele kleinschalige en diepgaande 'stapjes vooruit' kunnen resulteren in grote veranderingen.

Laten we het toepassen op de context van de City Deal Kennis Maken. Daarin zijn talloze relevante *small wins* te vinden. Denk aan een vernieuwend initiatief dat (na jaren van investeren) goed loopt en hoog wordt beoordeeld door studenten; een College van Bestuur dat een nieuwe onderwijsmethodiek opneemt in het instellingsplan; extra financiering die vrijkomt en daarmee een boost geeft aan het traject; een werkbezoek aan een andere stad waardoor partners met nieuwe inspiratie naar huis gaan; een burgemeester die zich opwerpt als ambassadeur vanuit de stad; docenten die na een tijdje de smaak te pakken krijgen en helemaal voor een nieuw initiatief gaan; wijkbewoners die enthousiast zijn over een uitgevoerd onderwijsproject. Het zijn allemaal belangrijke *small wins*.

De vraag is steeds: hoe kan je de ene *small win* benutten om de volgende *small win* mogelijk te maken? Hoe kan je het geheel groter maken dan enkel wat losse flodders?

Termeer en Dewulf spreken over verschillende 'vliegwielmecanismen' die daarbij een rol spelen. Komt er bijvoorbeeld nieuwe energie los door de *small wins*, omdat betrokkenen enthousiast en/of empowered raken? Wordt er actief geleerd van succes en falen? Zijn de *small wins* zichtbaar voor buitenstaanders en worden ze gevierd? Worden ze verbonden aan andere problemen en doelen die elders spelen? Worden de *small wins* samengebracht om het geheel robuuster te maken en betekenis te geven aan de grote verandering?

Small wins framework: vliegwielmecanismen

Vliegwielmecanisme	Indicator
<i>Energizing</i>	Energie en enthousiasme komt los. Mensen raken <i>empowered</i>
<i>Learning-by-doing</i>	Lessen benut in nieuwe stappen. Doorexperimenteren, bij succes én falen
<i>Logic of attraction</i>	Buitenstaanders zien en waarderen <i>small wins</i> . Nieuwe middelen komen vrij
<i>Bandwagon</i>	Tonen en vieren van <i>small wins</i>
<i>Coupling</i>	Maken van nieuwe connecties met andere problemen, doelen en schalen

Robustness	Verschillende small wins worden samengebracht
------------	---

Het small-wins framework laat dus zien dat kleine stapjes van grote betekenis kunnen zijn, mits ze op een *grootse* wijze worden samengebracht. Daarnaast geeft het framework ook een laatste inzicht over opschalen dat tot dusver niet genoemd is: bij opschalen houdt het experimenteren niet op. Het gaat juist om het incrementele proces waarin het zetten van nieuwe stappen en het benutten van de resultaten elkaar continu opvolgen.

3) Aanbevelingen voor een bewuste opschaalstrategie

Zo! We zijn bij het einde aanbeland. Met het small-wins framework sluiten we de introductie van ideeën en inzichten op het gebied van opschalen af. We hopen dat deze introductie inspiratie biedt en een verrijkte blik geeft op het concept van opschalen.

Natuurlijk bevindt de echte uitdaging zich niet op papier, maar in ieders praktijk waar opschalen vermoedelijk eerder zal voelen als een kunst dan als een wetenschap. Maar ook in een kunst kunnen we ons vaardig maken. Eén stap in het ontwikkelen van die vaardigheid zit in het beter bewust worden van onze eigen opschaalstrategie. Op basis van de genoemde theorieën en inzichten in deze introductie benoemen we 5 concrete aanbevelingen die daarbij kunnen helpen:

Aanbevelingen voor een bewuste opschaalstrategie

1. Maak helder en concreet *wat* je precies wilt opschalen en *welk onderliggend doel* je daarmee wenst te bereiken.
2. Bekijk je opschalings-vraagstuk vanuit een *meervoudige lens*: welke vormen van opschaling zijn in jouw geval belangrijk?
3. Breng *potentiële faalfactoren* voor opschaling in jouw specifieke context in kaart. Wees je ook bewust dat wat eerder in de pilotfase succes mede vormgaf, in de opschaa fase juist een hobbel kan vormen!
4. *Kijk groot* naar het gehele relevante systeem waar je mee te maken hebt en onderzoek de potentiële verbindingen van het eigen initiatief met de horizontale en verticale systeemwereld.
5. *Doe klein* en zet vele kleine stapjes die je kunnen helpen om je ambitie te bereiken. Benut en verbind *small wins* die samen vormgeven aan een grotere verandering.

Dus: *pilots never fail, but they also never scale*? Laten we het tegendeel bewijzen!

Literatuur

Buuren, A., Vreugdenhil, H., Van Popering-Verkerk, J., Ellen, G. J., van Leeuwen, C., & Breman, B. (2018). The Pilot Paradox: Exploring tensions between internal and external success factors in Dutch climate adaptation projects. In *Innovating climate governance: Moving beyond experiments* (p. 145). Cambridge University Press

Groenendijk, J. (2017). Paradox van de proef; verbinden van leren met reguliere in- en uitvoering. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, Gent.

Moore, M. L., Riddell, D., & Vocisano, D. (2015). Scaling out, scaling up, scaling deep: strategies of non-profits in advancing systemic social innovation. *Journal of Corporate Citizenship*, (58), 67-84.

Potjer, S. (2019) 'Experimenteel bestuur. Van mogelijke, naar haalbare, naar gangbare vernieuwing'. Utrecht: Urban Futures Studio, Universiteit Utrecht.

Potjer, S. & M. Hajer (2020) Experimenteel bestuur. Bijsluiter voor beleidsmakers die op pad willen. Utrecht: Urban Futures Studio, Utrecht.

Potjer, S. & J. Cohen (2022) Engagement: de rol van onderzoekers in experimenteel bestuur. *Nog te publiceren in bundel van Planbureau voor de Leefomgeving*.

Termeer, C.J.A.M., & Dewulf, A. (2019). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, 38(2), 298-314.

Turnheim, B., Kivimaa, P., & Berkhout, F. (Eds.). (2018). *Innovating climate governance: moving beyond experiments*. Cambridge University Press.

Verder lezen

Bosch, S. van den, & Rotmans, J. (2008). Deepening, broadening and scaling up. A Framework for Steering Transition Experiments. Delft, Rotterdam: Knowledge Centre for Sustainable System Innovations and Transitions, TNO Strategy and Policy.

Elzen, B., Van Mierlo, B., & Leeuwis, C. (2012). 'Anchoring of innovations: Assessing Dutch efforts to harvest energy from glasshouses', *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 5: 1-18. DOI: 10.1016/j.eist.2012.10.006

Ghosh B, Kivimaa P, Ramirez M, et al. (2021) Transformative outcomes: assessing and reorienting experimentation with transformative innovation policy. *Science and Public Policy* 48(5): 739-756. DOI: 10.1093/scipol/scab045.

Naber, R., Raven, R., Kouw, M., & Dassen, T. (2017). Scaling up sustainable energy innovations. *Energy Policy*, 110, 342-354.

Simmons, R., Fajans, P. & Ghiron, L. (2006). *Scaling up Health Service Delivery: From Pilot Innovations to Policies and Programmes*. Geneva: Expandnet & World Health Organization.

Schulz, M., Ophoff, P., Huiting, M., Vermaak, H., Scherpenisse, J., van der Steen, M. & M. van Twist (2020) Experimenteren en opschalen. Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag.

Wirth, T. von, Fuenfschilling, L., Frantzeskaki, N., & Coenen, L. (2019). 'Impacts of urban living labs on sustainability transitions: mechanisms and strategies for systemic change through experimentation', *European Planning Studies*, 27/2: 229-57. Taylor & Francis. DOI: 10.1080/09654313.2018.1504895