

Opschalen in de City Deal Kennis Maken: institutionaliseren kun je leren

Joshua B. Cohen en Suzanne Potjer

Introductie

Wie het heeft over opschalen, heeft het inherent ook over instituties. In de City Deal Kennis Maken (CDKM) werken kennisinstellingen, gemeenten en partners sinds 2017 aan het verbinden van onderwijs en onderzoek met maatschappelijke vraagstukken in steden. In pogingen om vernieuwende initiatieven en samenwerkingen op te schalen, speelt de institutionele kant een belangrijke rol: uiteindelijk wil je bereiken dat vernieuwingen een plek krijgen binnen de reguliere institutionele wereld. Maar hoe krijg je dat *institutionaliseren* voor elkaar?

Dat is het onderwerp dat we bespreken tijdens de derde leermiddag van het leernetwerk rond opschaling. In deze 8-pager introduceren we het onderwerp door een beknopte blik te werpen op de theorie en praktijk van institutionaliseren.

Concreet doen we drie dingen:

1. We bieden inzicht in theorie op het gebied van **instituties**;
2. We geven inzicht vanuit theorie en praktijk van **institutionele verandering**;
3. We delen aanbevelingen over hoe je je aanpak kunt **institutionaliseren**.

1) Instituties: wat zijn dat en waarom zijn ze belangrijk?

Wat zijn instituties? Volgens een gangbare definitie zijn instituties de regels die bepalen hoe het maatschappelijke spel wordt gespeeld (Lowndes, 2005). Instituties hebben volgens deze definitie een aanzienlijke impact op ons dagelijks handelen en vormen soms een barrière voor verandering. Denk maar eens aan hoe regelgeving door sommigen kan worden ervaren als een knellende factor die hen ervan weerhoudt om te werken aan nodige vernieuwingen.

Tegelijkertijd geven stabiele instituties een mate van betrouwbaarheid en stabiliteit door de tijd heen: doordat regelgeving niet elke week verandert weten we waar we aan toe zijn en kunnen we erop anticiperen. Interessant genoeg worden instituties soms ook gezien als springplank en katalysator voor maatschappelijke vernieuwing. Zo riepen studentenleiders uit de jaren '60 medestudenten op om verandering te bereiken via een "lange mars door de instituties". Zulke oproepen stonden aan de basis van veel van de huidige progressieve politieke bewegingen.

Ondanks hun reputatie als barrière en springplank hebben instituties vaak iets ongrijpbaars. Zoals vissen het water niet zien, zijn wij er ons ook niet altijd van bewust dat instituties op allerlei manieren aanwezig zijn en op vele manieren ons gedrag vormen. Maar juist in het zien en begrijpen van instituties, zitten ook de aanknopingspunten voor het bereiken van institutionele verandering.

Instituties: meer dan alleen regels

De laatste decennia is een steeds rijker beeld ontstaan van wat instituties precies zijn en hoe ze werken. Waar vroegere institutionalisten vooral onderzoek deden naar bureaucratische regels, laat recent werk zien dat je instituties kunt herkennen op meerdere manieren (Lowndes en Roberts, 2013; Cohen, 2022). We onderscheiden daarbij vier dimensies: 1) regels en incentives, 2) narratieven, 3) praktijken en 4) materiële structuren.

Ten eerste is er de meer klassieke vorm: *regels en incentives*. Dit gaat bijvoorbeeld over formele wet- en regelgeving op basis waarvan onderwijs en onderzoek wordt gefinancierd en vormgegeven. In de context van de CDKM kun je concreet denken aan het Europees studiepuntensysteem (ECTS) of de criteria voor de formulering van leerdoelen. Wat betreft onderzoek kun je denken aan de criteria in *calls* voor onderzoeksfinanciering. Voldoen aan de criteria levert middelen op, ervan afwijken kan leiden tot gebrek aan goedkeuring en middelen.

Ten tweede zijn er zogenaamde *narratieven*. Dit zijn heersende verhalen en ideeën over wat het juiste is om te doen. Een goede manier om dit te herkennen is om te kijken naar welke termen je vaak terug ziet komen in beleidsteksten en welke verhalen mensen die wat langer meelopen vertellen aan nieuwkomers. Bijvoorbeeld over wat nou echt goed onderwijs is en hoe je nou serieus onderzoek doet. Organisaties dragen heersende narratieven ook formeel uit, bijvoorbeeld via motto's zoals "*rigor meets relevance*" of in hun nadruk op "*excellence*" in onderzoek en innovatie.

Ten derde zijn er de *praktijken*. Hier hebben we het over wat men op dagelijkse basis doet. Een praktijk is met andere woorden een vorm van routinematig gedrag dat door een bepaalde groep mensen wordt uitgeoefend onder het mom van "zo doen wij hier de dingen". Neem het voorbeeld van de onderwijspraktijk die nog vaak neerkomt op een combinatie van hoorcolleges en werkgroepen waarvan de leeropbrengst wordt getoetst via tentamens en geschreven stukken. Onderzoek is op diens beurt sterk gekoppeld aan het publiceren van *peer-reviewed papers* in prestigieuze wetenschappelijke *journals* met een bepaalde *impact factor*.

Bovenop deze drie vormen van instituties laat recenter werk ook het belang zien van *materiële structuur* (Grin, 2020). Hierbij kun je denken aan de fysieke inrichting van onderwijsinstellingen (met een eigen campus en collegezalen die ingericht zijn op sprekers die spreken vanaf een spreekgestoelte), technologische tools (laptops en smartphones) en online platformen en infrastructuren (Canvas en databanken). Al deze materiële structuren zien we wellicht als slechts ondersteunend, maar zijn van grote invloed zijn op het gedrag van onderwijzers, onderzoekers en studenten.

Structuren	Definitie	Voorbeeld CDKM-context
<i>Regels en incentives</i>	Formele regels, evaluatiecriteria en bijbehorende beloning-/strafmechanismen	Onderwijs vormgegeven via ECTS. Onderzoeksfinanciering verloopt via projectgerichte calls met onderhangende evaluatiecriteria.
<i>Narratieven</i>	Veelvertelde verhalen over wat het juiste is om te doen	“Goed onderwijs zou in de basis moeten draaien om overbrengen van specifieke vakkennis aan ontvangende studenten.” “Goed onderzoek is objectief en afstandelijk.”
<i>Praktijken</i>	Informeel routinematig (groeps)gedrag	Onderwijs moet leiden tot goed gemaakte tentamens en papers. Onderzoek moet leiden tot <i>peer reviewed</i> publicaties in <i>high impact journals</i> .
<i>Materiële structuur</i>	Fysieke omgeving en technologische infrastructuur	Een van de buitenwereld afgescheiden onderwijscampus en online leer- en onderzoeksomgevingen.

Wat de vier dimensies met elkaar delen is dat ze samen mede-bepalen wat binnen een bepaald organisatieverband “normaal” is. Instituties worden ook wel omschreven als *gestolde waarden*: ze zetten vast wat we op een bepaald moment belangrijk vinden. Helaas lopen ze daardoor vaak wel achter op de laatste ontwikkelingen. Idealiter ondergaan ze juist doorlopend revisie om relevant te blijven met betrekking tot veranderende problemen en behoeften. Maar hoe verander je iets als het eenmaal gestold is?

2) Mogelijkheden voor institutionele verandering

Het in gang zetten van institutionele verandering is niet vanzelfsprekend. Vaak lijken bestaande onderwijs- en onderzoeksinstituties op een logge, onvermurwbare olietanker die maar moeizaam van koers wijzigt. Werken aan een vernieuwend initiatief kan voelen als varen op een minuscuul zeilbootje, dat schril afsteekt tegen de enorme boeg van de olietanker.

Toch zijn we niet louter onderhevig aan de invloed van instituties: wij kunnen op onze beurt ook invloed uitoefenen op diezelfde instituties (Lowndes & Roberts, 2013). Door te begrijpen hoe instituties werken kunnen we werken aan strategieën om verandering in gang te zetten. Dit sluit aan op het werk van de beroemde socioloog Anthony Giddens. Die stelt dat *structure* en *agency* (de menselijke vrijheid om anders te handelen) onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (Giddens, 1984). Mensen maken instituties; instituties vormen het gedrag van mensen, en zo gaat de wisselwerking continu door.

Met slim spel kun je dus als individu of collectief proberen om van binnenuit invloed uit te oefenen op bestaande instituties en structuren. Denk nog maar eens aan het *small wins framework* waar we aan refereerden in de eerste 6-pager over opschalen. Vanuit deze optiek is de olietanker niet langer een anonieme reus, maar eerder een drukbevolkt schip met bemanning die op allerlei manieren concrete dingen doen om het gevaarte bij te sturen.

Voorbeeld: Mixed Classroom (Hoffman et al., 2021)

In het initiatief van de [Mixed Classroom](#) brengen docent-onderzoekers van de Urban Futures Studio (UU) elk jaar studenten en beleidsmakers samen om met en van elkaar te leren. Gezamenlijk worden ze gedurende de cursus uitgenodigd om na te denken over alternatieve toekomsten voor de huidige duurzaamheids crisis. Ze krijgen les over technieken zoals *futureting*, *backcasting* en *scenario-building*. Ook krijgen ze als eindopdracht de vraag om gezamenlijk een interventie te ontwikkelen. Zo trainen de docent-onderzoekers hun studenten en beleidsmakers in het visualiseren en toewerken naar verandering. Dit heeft al geleid tot meerdere initiatieven en tentoonstellingen die problemen en oplossingen rondom duurzaamheid onder de aandacht brengen bij een breed publiek.

Met de Mixed Classroom werken de betrokken docent-onderzoekers aan institutionele verandering binnen hun eigen organisatie. Ze ontwikkelen een vernieuwende visie op onderwijs en bevragen daarbij impliciet standaard onderwijspraktijken, narratieven over wat onderwijs zou moeten zijn en gaan buiten de gangbare materiële structuur van de universiteit. Ze maken bovendien ook dankbaar gebruik van bestaande incentives. Zo zijn ze onlangs beloond met de tweede plaats van de Hogeronderwijspremie 2021. De bijbehorende geldprijs gebruiken ze om hun alternatieve visie op onderwijs verder uit te bouwen in de vorm van een *Academy of Hope*. Middels onderzoek naar vergelijkbare voorbeelden en transdisciplinaire onderwijsexperimenten onderzoeken ze hoe hun aanpak verder kan worden doorontwikkeld.

Institutioneel ondernemerschap

Bovenstaande Mixed Classroom geeft een goed voorbeeld van *institutioneel ondernemerschap* (Maguire et al., 2004; Garud et al., 2007; Battilana et al., 2009). Institutionele ondernemers zijn mensen die interesse hebben in nieuwe institutionele vormen en die bestaande middelen en instituties gebruiken om verandering te bereiken. Ze breken daarmee niet alleen met gangbare regels en incentives, praktijken, narratieven en materiële structuur: ze proberen er ook actief voor te zorgen dat nieuwe varianten gangbaar worden. Dat hun nieuwe manier van werken met andere woorden wordt verankerd (Elzen et al., 2012) en dat ze mogelijk op lange termijn bestaande normen en waarden verleggen.

Wat kenmerkt een goede institutionele ondernemer? Volgens werk van Garud en anderen (2007) staat of valt het met het ontwikkelen van een vernieuwende en heldere visie van hoe dingen anders kunnen. Vervolgens is het belangrijk dat een institutioneel ondernemer zijn of haar visie operationaliseert voor de lokale context door een goed verhaal te vertellen over waarom verandering noodzakelijk is. Het is belangrijk dat hierbij slim wordt voortgebouwd op bestaande ideeën en dynamieken die spelen in het leven van medestanders die misschien geïnteresseerd zijn in verandering. Dat mobiliseren van medestanders is cruciaal omdat collectief institutioneel ondernemerschap de slaagkans kan vergroten (Hoogstraaten, 2020).

In eerder werk heeft één van ons al samen met collega's een raamwerk ontwikkeld en getest voor het promoten van collectief institutioneel ondernemerschap in het Europese onderzoeken- en innovatiesysteem (Cohen, 2022; Cohen & Loeber, 2021). Hierin noemen we vier punten:

- Breng de huidige institutionele context (regels en incentives, praktijken, narratieven) en materiële structuur in kaart;
- Ontwikkel en deel een visie op hoe het anders kan en mobiliseer potentiële medestanders die interesse hebben in verandering;
- Help de groep medestanders om hun handelingsperspectief (*agency*) te vergroten middels reflectie-oefeningen en ontwikkel samen concrete, uitvoerbare interventies. Ondersteun de groep medestanders in de implementatie door hun interventies te relateren aan bestaande institutionele dynamieken en zorg ervoor dat ze op gezette tijden fysiek bij elkaar komen om te reflecteren op voortgang en resterende obstakels;
- Besteed daarbij zo vroeg mogelijk aandacht aan het verankeren en consolideren van nieuwe alternatieven in de bestaande institutionele wereld en evalueer op het einde gezamenlijk de impact van de interventies.

Bovenstaande gezamenlijke aanpak werd met succes getest in Europese context maar kan ook zeker worden toegepast in de CDKM-context. Hier kan bijvoorbeeld slim worden aangehaakt op bestaande veranderingen in onderzoeksregels en incentives, zoals rondom de huidige *Erkennen en waarderen*-discussie of door slim aan te haken bij vernieuwende onderwijsnarratieven die de nadruk leggen op het ontwikkelen van *transferable skills*.

Vijf metaforen voor het aanjagen van institutionele verandering

Of neem het inspirerende voorbeeld van de Canadese hoogleraar John Robinson. Hij werkt al meer dan een decennium samen met anderen aan de verduurzaming van de *University of British Columbia* via het *Centre for Interactive Research on Sustainability* (CIRS). In hun proces waarin ze voortdurend tegen barrières aanliepen kwam hij tot een fundamenteel inzicht:

*“The barriers to creating CIRS were not technological or, in the end, economic. In every case **the real barriers turned out to be institutional**, having to do with the need to challenge and change the standard rules of the game involved in funding, financing and constructing academic buildings, creating and funding new research programs, setting up governance*

systems, devising new ways of teaching, and creating new forms of partnerships with other academic and non-academic partners” (Robinson, 2021).

Op basis van de geleerde lessen uit zijn jarenlange praktijk formuleert Robinson vijf metaforen voor het aanjagen van institutionele verandering. De metaforen geven mooi inzicht in de kunst van het institutioneel ondernemerschap:

Vijf metaforen voor institutionele verandering (Robinson, 2021)

1. *Naald in de groef (reageren op padafhankelijkheid):*
Een platenspeler creëert geluid uit de naald die het patroon van bestaande groeven in een plaat volgt. Zo'n patroon kennen we ook in instituties en dat maakt ze dan ook voorspelbaar en herkenbaar. Als we de melodie willen veranderen, moeten wij volgens Robinson een nieuwe groef maken. Dit gaat tegen al het bestaande in en vereist doorzettingsvermogen, zichtbaarheid en een duidelijke missie.
2. *Verschillende ballen tegelijk hoog houden (anticiperen van knelpunten)*
Vaak valt een nieuw initiatief buiten bestaande besluitvormingsstructuren. Het gevolg is dat goedkeuring vaak afhankelijk is van meerdere personen en organisatieonderdelen. Verandering vereist dat je continu aandacht besteed aan elk van deze onderdelen. Gebrek aan aandacht kan ertoe leiden dat je één van de ballen laat vallen, met mogelijk negatieve gevolgen voor de toekomst van je initiatief.
3. *Muurbloempje (kweken van institutioneel commitment)*
Als nieuw initiatief buiten de bestaande structuren kan het zo zijn dat geen enkel onderdeel van de organisatie zich verantwoordelijk voelt voor de door jouw gewenste verandering. Dit deed Robinson denken aan muurbloempjes aan de rand van de dansvloer. Volgens hem moet je zulke institutionele actoren op zo'n moment actiever bij je initiatief betrekken zodat ze mee beginnen te dansen. Dit kun je doen door proactief verbinding te leggen met andere agenda's, prioriteiten en projecten binnen de bestaande structuren.
4. *Metselen (intern momentum garanderen)*
Stilstand is soms achteruitgang. Volgens Robinson is het noodzakelijk dat je continu blijft bouwen aan je initiatief en dat je niet schroomt om elke vooruitgang te laten zien aan je institutionele partners. Zo laat je zien dat er momentum is en blijf je in contact met mensen die dit verder kunnen ondersteunen.
5. *Het mozaïek (creëer externe partnerschappen)*
Externe partnerschappen zijn minstens zo belangrijk in het creëren en instandhouden van institutionele verandering. Robinson benadrukt het belang van verknopen met externe lopende initiatieven en het constant op zoek gaan naar kansen tot wederzijdse versterking. Het is volgens hem als het creëren van een mozaïek waarbij jij met jouw initiatief verschillende projecten en ideeën samenbrengt tot een groter geheel.

3) Aanbevelingen voor institutionaliseren

En zo zijn we alweer aanbeland bij het einde van de derde 8-pager. Op basis van bovenstaande inzichten formuleren we de volgende aanbevelingen voor het CDKM-netwerk:

5 aanbevelingen voor het institutionaliseren van je aanpak in de context van de CDKM

1. *Breng aan de hand van de vier dimensies in kaart welke institutionele elementen van belang zijn voor jouw vernieuwende initiatief;*
2. *Zie instituties niet alleen als barrières maar ook als springplank om structurele verandering te bewerkstelligen;*
3. *Ontwikkel een concrete en operationaliseerbare visie voor hoe je het graag anders zou willen en zoek daar geïnteresseerde interne stakeholders en externe samenwerkingspartners bij;*
4. *Stimuleer collectief institutioneel ondernemerschap bij jezelf en samenwerkingspartners door op zoek te gaan naar bestaande regels, incentives, narratieven en middelen die jou kunnen helpen om je initiatief verder uit te bouwen en te verankeren;*
5. *Besef dat institutionele verandering niet over één nacht ijs gaat en laat je inspireren door de vijf metaforen van prof. John Robinson.*

Literatuur

Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). 2 How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*, 3(1), 65–107. <https://doi.org/10.1080/19416520903053598>

Cohen, J. B. (2022). Institutionalizing public engagement in research and innovation: Toward the construction of institutional entrepreneurial collectives. *Science and Public Policy*, 1–13. <https://doi.org/10.1093/scipol/scac018>

Cohen, J. B., & Loeber, A. (2021). *Changing the research and innovation system through democratic experimentation: a guide to good practices for Responsible Research and Innovation*. University of Amsterdam.

<https://newhorizon.eu/changing-the-research-and-innovation-system-through-democratic-experimentation-a-guide-to-good-practices-for-ri/>

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. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2012.10.006>

Garud, R., Hardy, C., & Maguire, S. (2007). Institutional entrepreneurship as embedded agency: An introduction to the special issue. *Organization Studies*, 28(7), 957–969. <https://doi.org/10.1177/0170840607078958>

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Polity Press.

Grin, J. (2020). 'Doing' system innovations from within the heart of the regime. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 22(5), 682–694. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1776099>

Hoffman, J., Pelzer, P., Albert, L., Béneker, T., Hajer, M., & Mangnus, A. (2021). A futuring approach to teaching wicked problems. *Journal of Geography in Higher Education*, 45(4), 576–593. <https://doi.org/10.1080/03098265.2020.1869923>

Hoogstraaten, M. J., Frenken, K., & Boon, W. P. C. (2020). The study of institutional entrepreneurship and its implications for transition studies. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 36(June), 114–136. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2020.05.004>

Lowndes, V. (2005). Something old, something new, something borrowed ...: How institutions change (and stay the same) in local governance. *Policy Studies*, 26(3–4), 291–309. <https://doi.org/10.1080/01442870500198361>

Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter*. Palgrave Macmillan UK.

Maguire, S., Hardy, C., & Lawrence, T. B. (2004). Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV / AIDS Treatment Advocacy in Canada. *The Academy of Management Journal*, 47(5), 657–679. <https://doi.org/10.2307/20159610>

Robinson, J. (2021). *Five metaphors for steering institutional change*. Strings. <http://strings.org.uk/five-metaphors-for-steering-institutional-change/>

Verder lezen

Farner, K. (2019). Institutionalizing community engagement in higher education: A case study of processes toward engagement. *Journal of Higher Education Outreach and Engagement*, 23(2), 147–152.

Tijmsma, G., Hilverda, F., Scheffelaar, A., Alders, S., Schoonmade, L., Blignaut, N., & Zweekhorst, M. (2020). Becoming productive 21st century citizens: A systematic review uncovering design principles for integrating community service learning into higher education courses. *Educational Research*, 62(4), 390–413. <https://doi.org/10.1080/00131881.2020.1836987>

Pinheiro, R., Langa, P. V., & Pausits, A. (2015). The institutionalization of universities' third mission: introduction to the special issue. *European Journal of Higher Education*, 5(3), 227–232. <https://doi.org/10.1080/21568235.2015.1044551>