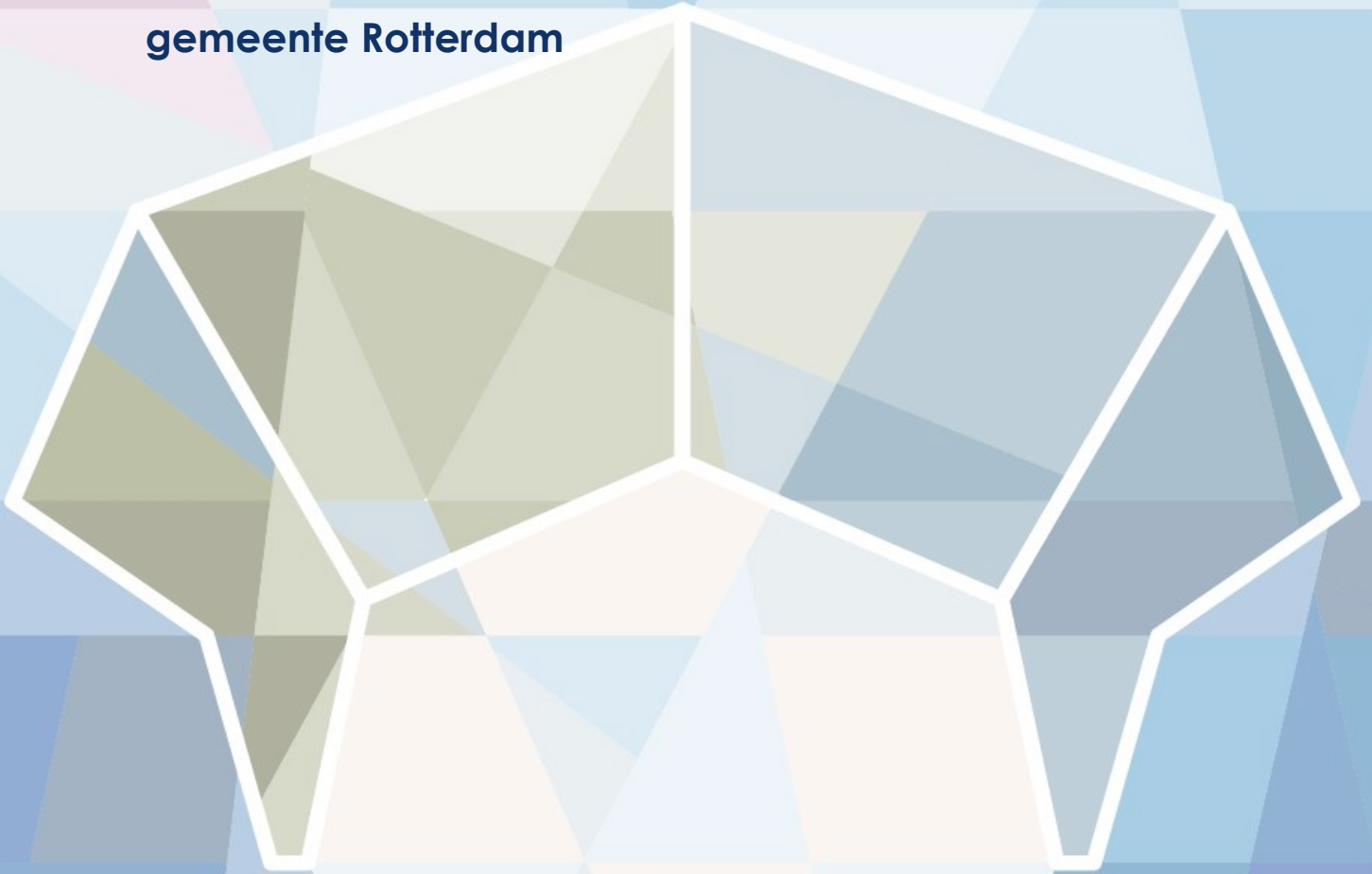


LEREN VAN PILOTS

Hoe pilots echt tot verandering kunnen leiden in de
gemeente Rotterdam



GOVLAB010
STURING IN VERANDERING.

Erasmus
University
Rotterdam



Gemeente
Rotterdam

Contact

Algemeen emailadres govlab010@rotterdam.nl

Website www.govlab010.nl

Auteurs:

Heleen Vreugdenhil
Jitske van Popering-Verkerk
Arwin van Buuren

In samenwerking met:

Nicolette Nieuwveld
Lilit Koekasjan
Menno van Dongen
Emma Koenig
Manon Koopman

Contactpersonen

Coördinator	Hans Joosse	joosse@essb.eur.nl
Wetenschappelijk directeur	Arwin van Buuren	vanbuuren@essb.eur.nl
Afdeling HRO	Nicolette Nieuwveld	na.nieuwveld@rotterdam.nl
Afdeling Strategie	Tijn Sinke	tjw.sinke@rotterdam.nl
	Menno Huijs	mg.huijs@rotterdam.nl
Projectsecretaris	Kathelijn Verbanck	k.verbanck@rotterdam.nl

GOVLAB010 | Sturing in verandering

**Erasmus
University
Rotterdam**



**Gemeente
Rotterdam**

Samenvatting

Binnen de gemeente Rotterdam worden vaak pilot projecten ingezet om innovaties te verkennen. Het is een relatief laagdrempelige en concrete manier om een project – dat in het reguliere proces niet past – te starten, en er zijn vaak wel middelen beschikbaar om zo'n afgebakende innovatie uit te proberen. Tegelijkertijd groeit het besef dat deze pilots veelal niet tot duurzame verandering leiden en er meer uit de pilots gehaald zou kunnen worden. Daarom is door GovLab010 een traject gestart om beter te begrijpen hoe pilots worden ingezet in de gemeente en vooral hoe de effectiviteit ervan kan worden vergroot.

Het onderzoek bestond uit:

- 1) *een vragenlijst over pilots die is ingevuld door 33 medewerkers van de gemeente Rotterdam;*
- 2) *verdiepende interviews van vier pilots in verschillende onderdelen van de organisatie;*
- 3) *twee werksessies met medewerkers van de gemeente Rotterdam die betrokken zijn bij innovatieprocessen.*

Het belangrijkste inzicht uit de studie is dat organisaties het meest uit pilots kunnen halen wanneer zij zichzelf als lerende organisatie opstellen. Om de kennis en ervaringen die in de pilots zijn opgedaan, daadwerkelijk toegepast te krijgen in de organisatie, is het zinvol het leren op drie niveaus te ondersteunen en te bevorderen: op het niveau van de pilots zelf, de (formele) organisatie en de in cultuur van de organisatie. Met cultuur bedoelen we de manier waarop men met elkaar omgaat: de normen en waarden van de organisatie.

Voor ieder van de drie niveaus hebben we productroutes uitgewerkt. Dit zijn concrete producten of acties die bijdragen aan de lerende organisatie. Op alle niveaus zien we meerwaarde in ondersteuning van het leren met zowel digitale als fysieke middelen. Op het niveau van de pilots hebben medewerkers van de gemeente die werken met pilots baat bij ondersteuning van collega's die de organisatie en de innovatieprocessen goed kennen. Dit kan vormkrijgen door het aanstellen van zogenaamde pilotcoaches die helpen te reflecteren op de pilot en kunnen aangeven waar en met wie in de organisatie afstemming nodig is. Ook goed toegankelijke informatie over lopende en afgeronde pilots inclusief opgedane inzichten, bijvoorbeeld in de vorm van een portal, draagt bij aan het ontwerpen en managen van pilots. Een derde productroute is de pilot intake. In de vorm van een werksessie kan een eerste opzet van de pilot wordt gemaakt en dilemma's worden besproken. Dit zorgt voor een goede start van een pilot. Op het niveau van de organisatie kan een leeromgeving met een pool van ervaringsexperts bijdragen aan het uitwisselen van kennis tussen pilots en het vasthouden van kennis na afronding van een pilot. Tot slot kunnen ook op het niveau van cultuur maatregelen worden genomen om leren te bevorderen. Dit kan HR beleid zijn, maar ook een cultuur waarin men elkaar stimuleert om te leren.

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	6
1.1	Pilots met weinig impact?	6
1.2	Onderzoeksopzet	6
1.3	Leeswijzer	6
2	PILOTS EN DE PILOT PARADOX	7
2.1	Wat zijn pilot projecten?	7
2.2	Intern en extern succes van pilots	8
2.3	De pilot paradox	9
2.4	Het pilotontwerp	11
2.5	Overzicht	12
3	PILOTS IN DE GEMEENTE ROTTERDAM	14
3.1	Rotterdamse pilots in beeld	14
3.1.1	Type pilots	14
3.1.2	De pilot paradox en het ontwerp van de pilots	15
3.1.3	Doorwerking/ opschaling	16
		17
3.1.4	Relatie tussen ontwerp en doorwerking	18
3.2	Vier pilots nader bekeken	19
3.3	Op naar betere pilots: de lerende organisatie	20
4	ROTTERDAM ALS LERENDE ORGANISATIE	22
4.1	Pilots met aandacht voor leren en doorwerking	22
4.2	Een organisatie die pilots ondersteunt	24
4.3	Cultuur om het lerend vermogen van de organisatie te vergroten	26
5	PRODUCTROUTES TER ONDERSTEUNING VAN DE LERENDE ORGANISATIE	27
5.1	Productroutes voor leren binnen pilots	27
5.2	Productroutes voor een lerende organisatie	28

5.3	Productroutes voor een bloeiende leercultuur	29
5.4	Tot slot	29
	BIJLAGE 1. VERANTWOORDING	30
	Literatuurlijst	30
	Interviews	33
	Ontwerpsessies	33

1 INLEIDING

1.1 Pilots met weinig impact?

Pilots, experimenten en andere tijdelijke hulpstructuren worden vaak en gemakkelijk ingezet binnen de gemeente Rotterdam om zaken op een andere manier aan te pakken en nieuwe wegen te verkennen. Tegelijkertijd leiden deze vaak niet tot de gewenste duurzame verandering en groeit de scepsis over de duurzame impact van dit instrument. Een belangrijke oorzaak voor de gebrekkige impact is de zogenaamde pilot paradox: de voorwaarden die zorgen voor eenmalig succes van een pilot, leiden er tegelijkertijd toe dat een pilot niet doorwerkt en beklijft. Maar kan deze paradox doorbroken worden? En zo ja, hoe dan?

Dit rapport is een beknopt resultaat van een traject waarin GovLab010, Deltares, GovernEUR en Erasmus Universiteit samen pilots binnen de gemeente Rotterdam onder de loep hebben genomen. In het doorlopen traject zijn we door het combineren van theoretische aanknopingspunten en denkkraft vanuit de Rotterdamse praktijk gekomen tot adviezen om pilots effectiever in te zetten op weg naar een lerende Rotterdamse gemeentelijke organisatie. We hebben wegen verkend hoe pilots beter bij kunnen dragen aan duurzame verandering en hoe datgene wat de moeite waard is beter kan bekliven. Dit hebben we geconcretiseerd door het definiëren van productroutes die nu en in de toekomst in verschillende lagen van de organisatie ingezet kunnen worden.

1.2 Onderzoeksopzet

Het idee achter de onderzoeksstrategie in dit traject is om eerst een algemeen beeld te krijgen van het gebruik van pilots in de gemeente Rotterdam. Hierbij zijn we gestart met literatuurstudie en het opstellen van een vragenlijst. Vervolgens zijn we meer de diepte in gegaan om zo te begrijpen wat er precies gebeurt binnen pilots. Hiertoe zijn bij 4 pilots verdiepende interviews te houden. Tenslotte zijn in twee werksessies bouwstenen geïdentificeerd om beter met de pilot paradox om te gaan en tot een lerende organisatie te komen. Details over de interviews en werksessies zijn te vinden in bijlage 1.

1.3 Leeswijzer

Het rapport vertrekt in Hoofdstuk 2 vanuit de theorie over pilot projecten en de pilot paradox. Deze theorie vormt de basis voor de vragenlijst die binnen de gemeente is uitgezet. In Hoofdstuk 3 worden de belangrijkste resultaten weergegeven van de vragenlijst, waarin wordt ingegaan op welke type pilots in Rotterdam worden uitgevoerd, wat ze bereiken en waar ze tegenaan lopen. Daarbij komen ook de inzichten uit de verdiepende interviews aan de orde. Mocht u vooral geïnteresseerd zijn in 'hoe nu verder' dan kunt u in Hoofdstuk 4 lezen over belangrijkste opgave voor de gemeente Rotterdam: de ontwikkeling als lerende organisatie en de rol van pilot projecten daarin. Op het niveau van zowel pilots, de organisatie, als de cultuur, kunnen voorwaarden worden gecreëerd en acties worden ondernomen om het lerend vermogen van de organisatie te vergroten. Tot slot worden in Hoofdstuk 5 de *productroutes* besproken, met een aantal voorbeelden, over hoe het in praktijk brengen van de lerende organisatie te ondersteunen.

2 PILOTS EN DE PILOT PARADOX

2.1 Wat zijn pilot projecten?

Pilot projecten zijn er in vele soorten en maten. In algemene zin kan een pilot beschreven worden als een project waarin een innovatieve werkwijze of technologie kleinschalig wordt toegepast, om zo breed inzicht te verkrijgen in het functioneren van de innovatie (Vreugdenhil, 2010). Een onderliggend doel is vaak om de opgedane kennis verder toe te passen in andere projecten of algemeen beleid. Op hoofdlijnen kunnen we drie soorten pilots onderscheiden (Bremner et al. 2017) (zie Tabel 1): pilots om een idee of techniek te beproeven, pilots om een vernieuwende aanpak toch te kunnen implementeren en pilots om anderen te overtuigen van de waarde/haalbaarheid van een bepaalde aanpak of oplossing. De veelzijdigheid van pilots zorgt ervoor dat ze veelvuldig worden ingezet, maar dit kan even gemakkelijk ook leiden tot scepsis rond de start van een nieuwe pilot ('is het wel echt een pilot', 'moeten we niet selectiever zijn in hoe we pilots inzetten' of 'weer een pilot, wanneer gaan we echt iets doen?') en verschil in verwachtingen over wat men met de pilot wil bereiken.

Tabel 1: 3 soorten pilots

	Pilot om te BEPROEVEN	Pilot om te IMPLEMENTEREN	Pilot om te OVERTUIGEN
Aanleiding	Kennistekort over werking innovatie en problematiek	Problemen met implementatie van voorgestelde aanpak	Tekort aan draagvlak voor doelen en werkwijze
Doel	Komen tot en leren over creatieve en innovatieve oplossingen	Ontwikkelen van effectieve en efficiënte implementatie	Laten zien van succes en verkrijgen van steun voor doelen en werkwijze; Agenderen; Afleiden
Kenmerk	Onderzoek, uitproberen, analyseren, leren, los van toepassing	Doelgericht, efficiëntie, effectiviteit, gekoppeld aan beleid	Strategisch, koploper, voorbeeld, overtuigen
Voorbeeld	Pilot open badges – nieuw beloningssysteem voor het opdoen van ervaringen en vaardigheden.	Pilot gebiedsteam Oude Noorden – integraal gebiedsteam waarin snel beslissingen kunnen worden genomen en uitgevoerd.	Pilot direct betalen – mensen kunnen boete bij handhavers direct betalen, passend bij 'lik op stuk' beleid.

Naast pilotdoel kan er ook een onderscheid worden gemaakt in de typen innovaties die worden toegepast. In de wetenschappelijke literatuur is veel discussie over de aard en de verschillende typen beleidsinnovatie. De bedenker van de innovatietheorie, Schumpeter, maakte onderscheid in 'invention' (een nieuw idee) en 'innovation' (het uitvoeren van het nieuwe idee in de praktijk) (Edler & Fagerberg, 2017). Voor de gemeente Rotterdam wordt innovatie gedefinieerd als de implementatie van een nieuw concept dat "het functioneren en presteren van de publieke sector verandert en substantieel verbetert en daarmee publieke waarde creëert" (Gieske, 2019; Koenig, 2021).

Innovatie wordt vaak langs twee lijnen getypeerd. Ten eerste kan een innovatie getypeerd worden aan de hand van het object dat verandert, denk hierbij aan een productinnovatie, organisatorische-, beleids- of sociaal-maatschappelijke innovatie (Koenig 2021). Ten tweede kan een innovatie getypeerd worden door de 'mate van noviteit'. Het nadeel hierbij is dat dit verschilt van persoon tot persoon: wat voor de één compleet nieuw is, kan voor de ander slechts een kleine aanpassing zijn aan een al bekende techniek (Varis & Littunen, 2010). In de Rotterdamse praktijk zien we dat de term pilot zeker niet alleen voor echte innovatieprojecten wordt gebruikt maar soms slechts alleen voor een project waarin een bepaalde aanpak (die dus wel anders is maar niet per se heel innovatief) wordt "geoefend".

2.2 Intern en extern succes van pilots

Een pilot kan resulteren in verandering op drie verschillende niveaus (Vreugdenhil, 2010). Ten eerste kunnen pilots leiden tot een daadwerkelijke verandering in het fysieke systeem, zoals een wijk waar de verandering is toegepast. De verandering kan ook in het actor-netwerk plaatsvinden, bijvoorbeeld omdat nu partijen in andere constellaties of in andere vormen met elkaar samenwerken of omdat zij andere werkwijzen toepassen. Dit noemen we het interne succes van een pilot: de voorgenomen vernieuwing slaagt op het niveau van de pilot en haar context van toepassing.

Ten tweede kan een pilot bijdragen aan kennisontwikkeling en het leren van betrokken partijen. Bertrams (1999) beschrijft kennis als datgene wat iemand in staat stelt een bepaalde taak te vervullen door het selecteren, interpreteren, combineren en waarderen van informatie. Een pilot is voor betrokkenen een leerproces waarin zij nieuwe inhoudelijke of procesmatige inzichten opdoen, nieuwe vaardigheden ontwikkelen maar ook nieuwe ervaringen opdoen en sociale kennis ontwikkelen doordat zij andere partijen (beter) leren kennen (Sprenger en Ten Have 1996). De kracht van een pilot zit veelal in het leren door ervaring, want dat is een leervorm waarbij de kennis goed beklijft, en het zogenaamd *social learning*, waarbij partijen hun opvattingen bijstellen als gevolg van de interactie tussen verschillende actoren die samenwerken in de pilot (Pahl-Wostl, 2009). Tegelijkertijd is dit vaak impliciete kennis, die veelal persoonlijk is en moeilijk te delen met anderen.

Het derde niveau heeft betrekking op doorwerking of opschaling en uiteindelijk systeemverandering. Doorwerking kan bijvoorbeeld plaatsvinden in de vorm van nieuwe projecten, als inspiratie voor andere projecten of in de vorm van een systeemverandering (andere regels, werkwijzen of processen) in de beleidscontext. Dit is het externe succes van een pilot. Bij doorwerking of opschaling kan onderscheid worden gemaakt tussen WAT wordt er opgeschaald, **WAARHEEN** wordt er opgeschaald en **DOOR WIE/ HOE** wordt er opgeschaald. Het **WAT**, of het object van opschaling, kan de innovatie zelf zijn, maar ook een stuk kennis, ervaring, inspiratie of hoe een pilot opgezet kan worden. Bij het **WAARHEEN** kan gedacht worden aan regels en procedures, projecten of programma's en beleid of kaders.

Daarnaast kan de innovatie of kennis *intern* landen in andere afdelingen of opleiding of *extern* bij andere organisaties. Het **DOOR WIE/ HOE** geeft inzicht in de mechanismen die aan opschaling ten grondslag liggen. Het is bekend dat vaak de mensen die bij een pilot betrokken zijn geweest en zo door ervaring hebben kunnen leren en de mensen zijn die de kennis meenemen en deze weer in nieuwe projecten kunnen toepassen. Het kan echter ook zo zijn dat mensen van buitenaf de kennis tot zich nemen of geïnspireerd raken en zo initiatieven opstarten waar de kennis uit de pilot weer gebruikt wordt.

2.3 De pilot paradox

Een belangrijke reden waarom pilots veelal niet zoveel doorwerken als gewenst ligt in de pilot paradox (Vreugdenhil, 2010; Van Buuren et al. 2018). Binnen de pilot paradox wordt onderscheid gemaakt tussen intern- en extern succes van pilots. De pilot paradox stelt dat de condities voor het behalen van intern succes, uiteindelijk mogelijke barrières vormen voor de bredere opschaling van de resultaten van de pilot (Van Buuren et al., 2018). Intern succes is kort gezegd de mate waarin vooraf opgestelde doelen behaald worden. Deze doelen kunnen gericht zijn op het ontwikkelen van nieuwe technische innovaties, het oprichten van nieuwe samenwerkingsverbanden en het vergaren van nieuwe kennis over een bepaald probleem of mogelijke oplossing. Het externe succes is gericht op de verdere doorwerking van de resultaten van de pilot, bijvoorbeeld door doorwerking in de vorm van nieuwe projecten, aanpassing van beleid of het verder laten doorwerken van nieuwe perspectieven (Van Buuren et al., 2018).

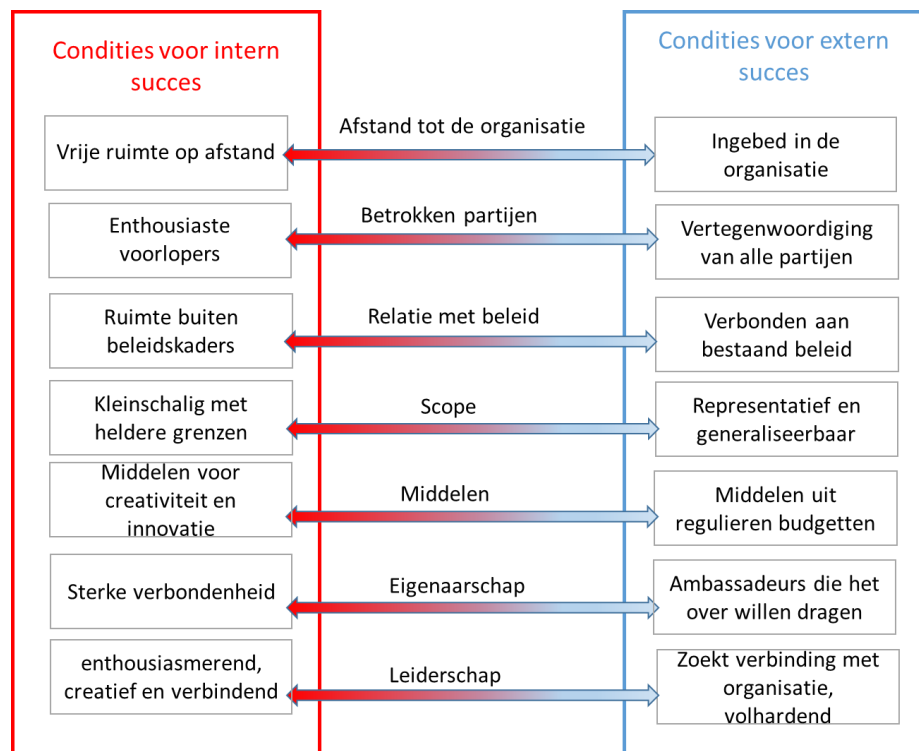
Er worden verschillende dimensies onderscheiden die invloed kunnen hebben op zowel het interne als het externe succes. Echter, voor intern succes is vaak een andere positie op die dimensie nodig dan voor de het externe succes. Sterker, het ontwerp van een pilot gericht op intern succes kan zichzelf in de weg staan om op te schalen. De belangrijkste dimensies betreffen:

- **Afstand tot de organisatie:** Om tot innovatieve uitkomsten te komen moet er een bepaalde afstand tussen de niche (pilot) en het bredere regime aanwezig zijn (Hargadon & Douglas (2001); Van Buuren et al. (2018) – een beschermde ruimte (Smit & Raven, 2012). Hier staat tegenover dat voor de bredere doorwerking de pilots een bepaalde mate van inbedding in de bredere, dragende organisaties moeten hebben en niet teveel beschermd worden van de 'echte wereld' (Van Winden en Van den Buuse 2017).
- **Betrokken partijen:** Een pilot komt vaak goed van de grond als er een relatief klein en gedreven groepje mee aan de slag gaat. Het externe succes van de pilot is echter niet zozeer gebaat bij een kleine groep voorlopers, maar is meer afhankelijk van de mate waarin de pilot extern representatief is voor projecten binnen het regime en er brede kennismaking met de pilot is (Van Buuren et al., 2018)
- **Relatie met beleid.** Om innovatief te zijn moet een pilot tot op zekere hoogte los van het beleid of regulier beheer staan. Echter, voor opschaling moeten de resultaten van de pilot juist onderdeel zijn van het beleid of beheer.
- **Scope:** Pilots die kleinschalig zijn en een duidelijke afbakening hebben wat betreft geografische schaal en tijdsduur hebben meer kans om uitgevoerd te worden, onder andere omdat het risico beperkt is (Sanderson, 2002; Van Buuren et al., 2018). Hier staat tegenover dat een pilot representatieve en generaliseerbare uitkomsten moet bieden om tot bredere opschaling te komen, die mogelijk niet uit de kleinschalige pilot komen (Van Buuren et al., 2018). De resultaten kunnen daardoor als 'niet bruikbaar' worden beschouwd. Ook kan er tamelijk strikt worden gestuurd op tijd, geld en een beperkte doelstelling.

Dit staat opschaling in de weg, omdat voor het ook van belang is dat er ruimte is voor een doel zoekend leerproces en er verkend wordt wat er nodig is voor duurzame toepassing en verankering. De pilot kan dan het karakter van een 'demonstratieproject' krijgen.

- **Middelen:** Pilots hebben vaak de beschikking over een grotere variëteit aan middelen dat relatief gemakkelijk beschikbaar komt, bijvoorbeeld omdat er nog ergens een potje over is en verschillende actoren het graag stoppen in zo'n tijdelijke samenwerking (Bergvall-Kareborn, et al., 2009). Dit zijn echter meestal geen reguliere middelen. Juist de beschikbaarheid van reguliere middelen is echter cruciaal voor het externe succes van een pilot. Om (de werkwijze van) een pilot te kunnen continueren moet dit in te passen zijn in de bestaande budgetten. Dat is vaak lastig als de pilot buiten de reguliere budgetten om is gefinancierd.
- **Eigenaarschap.** De mensen en partijen die met een pilot aan de slag gaan kunnen een bepaalde mate van eigenaarschap erover ontwikkelen. Dit zorgt ervoor dat ze betrokken zijn en de pilot ondersteunen. Eigenaarschap kan doorwerking echter op twee manieren in de weg zitten, namelijk als eigenaarschap ook betekent dat ze de pilot niet uit handen willen of durven te geven, of als het eigenaarschap over de pilot bij andere mensen ligt dan waar de verantwoordelijkheid ligt voor de doorvertaling van resultaten in duurzame verandering. Hier zal nieuw eigenaarschap moeten worden ontwikkeld (Binswanger & Aiyar, 2003; Samoff et al., 2001).
- **Leiderschap.** Een pilot profiteert van een enthousiasmerende, creatieve en verbindende leider. Voor doorwerking zijn vaak andere competenties juist belangrijk, namelijk meer de volharding op de lange termijn en het verbinden met mensen en processen binnen de organisatie, waarbij het ook gaat om het (vaak meer incrementeel) door ontwikkelen en aanpassen van bestaande regels, routines en standaarden. Om een pilot op te schalen is het daarom ook verstandig verschillende soorten leiderschap te combineren.

De paradox is samengevat in *Figuur 1: Pilot paradox: condities voor intern succes zijn vaak tegengesteld aan condities voor extern succes*



2.4 Het pilotontwerp

Om zoveel mogelijk zowel intern als extern succes te behalen dient het ontwerp van een pilot rekening te houden met de tegenstrijdige eisen die beide vormen van succes stellen. Gekoppeld aan de zeven dimensies van de pilot paradox kunnen we een aantal ontwerpelementen onderscheiden, die kunnen helpen bij het ontwerpen van pilots die niet alleen eenmalig succesvol kunnen zijn, maar ook tot duurzame verandering leiden. Tabel 2 presenteert deze elementen per dimensie.

Tabel 2: Dimensies van de paradox en bijbehorende ontwerpelementen

Dimensie van de paradox	Ontwerpelement
Afstand van de organisatie	Innovativiteit, Inbedding
Betrokken partijen	Innovativiteit, Betrokken partijen
Relatie met beleid	Innovativiteit
Scope	Flexibiliteit en lange termijnperspectief, betrokken expertises
Middelen	Financiering
Eigenaarschap	Betrokken partijen, Betrokken expertises
Leiderschap	Ambidexter leiderschap

Ten eerste kan je sturen op de mate van **innovativiteit**. Een relatief radicale innovatie zorgt voor een fundamentele verandering, maar als deze teveel risico's met zich meebrengt en niet als geloofwaardig en haalbaar beoordeeld wordt door mogelijk adopterende partijen, dan staat dat bredere doorwerking in de weg (De Moor et al., 2010).

Inbedding is een tweede element dat relevant is voor de afstand tot de organisatie. Inbedding kan gericht zijn op technisch, economisch, wettelijk en sociaal-cultureel gebied (Van den Broek et al., 2020). Daarnaast kan een pilot ingebed zijn in een living lab, innovatieplatform, breder onderzoeks- of beleidsprogramma of een reeks pilots. Een dergelijke inbedding kan zorgen voor meer herkenning en daardoor meer perspectief bieden om te komen tot doorgaande en duurzame innovatie (Hargadon & Douglas, 2001; Van Buuren et al., 2018). Tegelijkertijd is er dan mogelijk minder vrijheid en ruimte voor innovativiteit (Vreugdenhil et al. 2010).

Een breed palet aan **betrokken partijen** zal de innovativiteit en snelheid mogelijk verlagen omdat er meer moet worden geïnvesteerd in het komen tot gedeelde beelden. Tegelijkertijd wordt het leerproces verbreed en de representativiteit vergroot, waardoor doorwerking vergemakkelijkt wordt (Dijk et al, 2018). Meer partijen zullen ook het eigenaarschap voelen en daardoor mogelijk acteren als ambassadeur.

Flexibiliteit heeft te maken met de mogelijkheid om tussentijds te leren en waar nodig doelen bij te stellen of aanvullende partijen te betrekken om tot gewenste resultaten te komen. Voorwaarden voor flexibiliteit zijn onder andere het lerend vermogen, ruimte voor autonome verandering en variëteit in actoren, sectoren en mogelijke oplossingen (Cosoveanu et al. 2019). Flexibiliteit in schaalkeuzes helpt ook om de pilot aan te passen aan de mogelijkheden en behoeften aan kennis, zodat bijvoorbeeld ook een **lange termijn perspectief** en grootschalige effecten onderzocht kunnen worden.

Een volgend ontwerpelement is **financiering**. Veel opschaling of verankering stopt omdat de benodigde middelen niet beschikbaar zijn. Ook dat is een aspect waaraan tijdens het proces van een pilot aandacht geschonken kan worden. De zoektocht waar er bronnen zijn om tot duurzame toepassing te komen, begint vaak te laat.

Hetzelfde geldt voor de vraag naar een passende financieringssysteem voor de nieuwe werkwijze of toepassing die in de pilot wordt ontwikkeld. Andersom is het ook van belang dat de vraag naar een haalbare financiering leidt tot aanscherping van het proces in de pilot zelf: wat kan er slimmer, anders en goedkoper zodat de verduurzaming ook haalbaarder wordt.

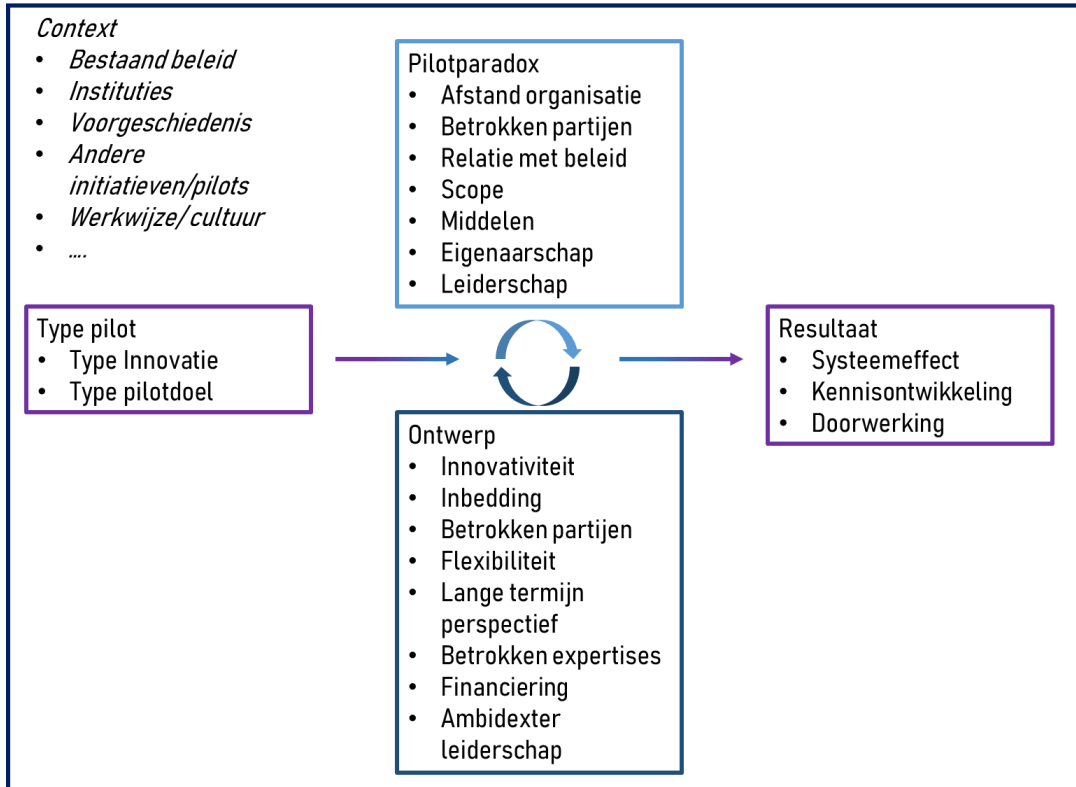
De betrokkenheid van verschillende **expertises** is ook een belangrijk element voor ontwerp. Zo is de betrokkenheid van de relevante inhoudelijke expertises noodzakelijk voor de innovatie maar kan betrokkenheid van economische- en rechten-experts bijdragen aan het tijdig identificeren van wettelijke of regulatieve barrières, het samenstellen van een economisch aantrekkelijke opschalingsstrategie en het creëren van een (maatschappelijke) business case (Van den Broek et al., 2020). Vanuit de inhoud bezien is de "hoe-vraag" niet altijd de meest relevante, maar het is cruciaal dat het "wat" in samenhang met het "hoe" wordt verkend en geoptimaliseerd.

Tot slot kan er gestuurd worden op **ambidexter leiderschap**. Een ambidexter leider in pilotverband is enerzijds een enthousiaste trekker die mensen goed kan verbinden en motiveren en zo de pilot van de grond krijgt en anderzijds naar buiten toe goed als ambassadeur kan optreden en kan helpen bij de inbedding en doorwerking van innovatie (Van Meerkerk en Edelenbos, 2014). Juist voor de doorwerking zijn leiderschapskwaliteiten zoals een lange adem en kunnen aansluiten bij organisaties en regels nodig. Vaak is het zo dat een persoon juist sterk is in de ene of de andere competentie, dus het kan interessant zijn meerdere personen met verschillende competenties te verbinden aan de pilot.

2.5 Overzicht

Figuur 2 geeft een overzicht van alle elementen beschreven in dit hoofdstuk die van belang zijn voor het begrijpen van de werking van pilots. Dit betreft dus het type pilot, de resultaten die met een pilot behaald kunnen worden, en hoe het ontwerp en de paradox daar invloed op hebben. Daarnaast is de context van belang voor de werking van de pilot. Denk hierbij aan bestaand beleid, instituties, cultuur en voorgeschiedenis.

Figuur 2. Raamwerk van pilot projecten



3 PILOTS IN DE GEMEENTE ROTTERDAM

3.1 Rotterdamse pilots in beeld

Om een globaal beeld te krijgen van lopende en net afgeronde pilots in de gemeente Rotterdam is gebruik gemaakt van een vragenlijst. De vragenlijst is met name gefocust op het in kaart brengen van de pilots en de mogelijke opschaling van deze pilots. De vragenlijst is ingevuld door 33 respondenten, die 32 pilots vertegenwoordigen. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten gepresenteerd. De volledige analyse is te vinden in het rapport Rapport resultaten vragenlijst Rotterdam Leren van Pilots.

De vragenlijst is op te delen in de volgende onderwerpen

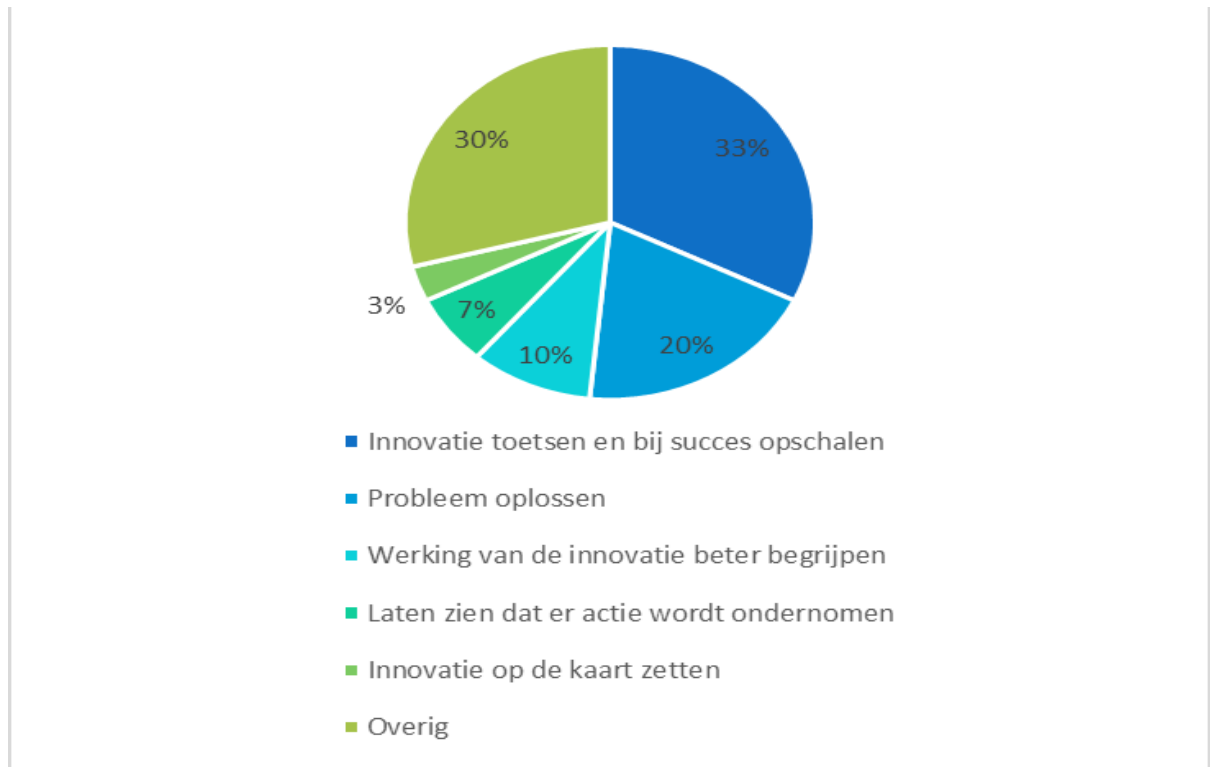
- (1) *Beschrijving van het type pilots: welke doelen hebben ze? In welke fase bevinden ze zich? Wat is de aard van de pilots?*
- (2) *Pilot paradox en het ontwerp van de pilot. Hier wordt gekeken of en hoe de pilot tegen de paradox aanloopt, welke condities voor intern of extern succes aanwezig zijn, en welke ontwerpkeuzes zijn gemaakt*
- (3) *Doorwerking van de pilots: heeft de pilot geleid tot nieuwe pilots of tot beleidswijziging, of is het bij een eenmalige pilot gebleven?*

Tot slot is er verkend of er statistisch significante verbanden te herkennen zijn tussen de variabelen, de dimensies en knoppen uit de literatuur rondom de pilot paradox, en de verschillende soorten doorwerking.

3.1.1 Type pilots

Zoals in H2 besproken kunnen pilots voor meerdere doelen worden ingezet. Voor de ingevulde pilots is 33% van de pilots gericht op het toetsen van een innovatie, om die bij succes kan worden opgeschaald (*Figuur 3*). Daarnaast is in 30% van de gevallen de categorie 'overig' aangekruist. Respondenten gaven hier aan dat deze pilots gericht waren op samenwerken en integraal werken bijvoorbeeld *“meer over clusters heen samenwerken aan integrale opgaven”*, en *“zorg voor Rotterdammers verbeteren door integrale aanpak, problemen oplossen in uitvoering maar ook in beleid en samenwerking”*. Deze antwoorden laten zien dat pilots ook integrale hoofddoelen kunnen hebben. Daarnaast geeft 20% van de respondenten aan dat de pilot als hoofddoel had om een concreet probleem op te lossen. Slechts in enkele gevallen waren pilots gericht op het laten zien van een bepaalde actie of het verkrijgen van een breder publiek voor een bepaalde innovatie. Implementatie van beleid werd niet aangekruist als hoofddoel van een pilot. In bijna alle gevallen werd aangegeven dat de vooraf gestelde doelen geheel of gedeeltelijk zijn behaald.

Figuur 3:

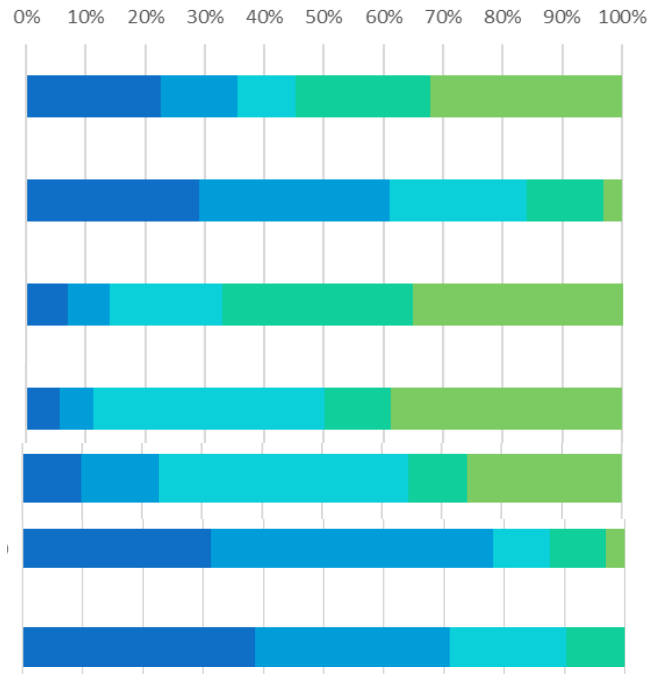


Een tweede aspect is dat er in de pilots een brede variëteit aan innovaties beproefd wordt. De pilots in de gemeente Rotterdam zijn veelal gericht op productinnovaties, organisatie-innovaties of hebben een sociaal-maatschappelijk karakter. Slechts in één geval is de innovatie gefocust op het ontwikkelen van (werk-)processen.

3.1.2 De pilot paradox en het ontwerp van de pilots

In de enquête zijn verschillende onderdelen van de pilot paradox bevroegd, aan de hand van een vijfpunts-Likertschaal. *Figuur 4* geeft de spreiding van de antwoorden van de respondenten weer. Een meer blauwe kleur wil hier zeggen dat de interne kant van de dimensie aanwezig is. Hoe meer groen, des te meer de externe kant van de dimensie aanwezig is.

Figuur 4. Mate waarin pilots gericht zijn op interne of externe condities



Figuur 4 laat zien dat de scope van de pilots redelijk divers is en dat in relatie tot beleid een relatief grote vrijheid wordt ervaren. Tegelijkertijd geven veel respondenten aan dat er weinig aanpassingen gedaan hoeven te worden om de pilot in te passen in de organisatie. Dit laat zien dat in sommige gevallen een kleinschalig ontworpen pilot toch kan resulteren in direct inpasbare resultaten. Financiering komt veelal uit reguliere budgetten en niet per se uit aparte potjes. Betrokken stakeholders zijn in veel gevallen erg enthousiast over de innovatie binnen de pilot en de groep wordt als representatief gezien voor eventuele grootschaligere toepassing. Ten slotte valt op dat in de meeste pilots ten minste één partij sterk eigenaarschap van de pilot voelt en ook dat er sterk leiderschap aanwezig is. Dit eigenaarschap kan bijdragen aan het bereiken van de gewenste innovatie binnen de pilot, en daarmee dus het behalen van intern succes.

Als we kijken naar hoe het ontwerp de pilot paradox beïnvloedt, dan zien we onder andere dat de gemeente veelal de initiator blijkt te zijn, maar tegelijkertijd is er wel vaak een variëteit aan partijen betrokken. De pilots werden over het algemeen beoordeeld als redelijk tot zeer innovatief, en in 55% van de gevallen gaandeweg aangepast. Dit duidt op een zekere mate van flexibiliteit.

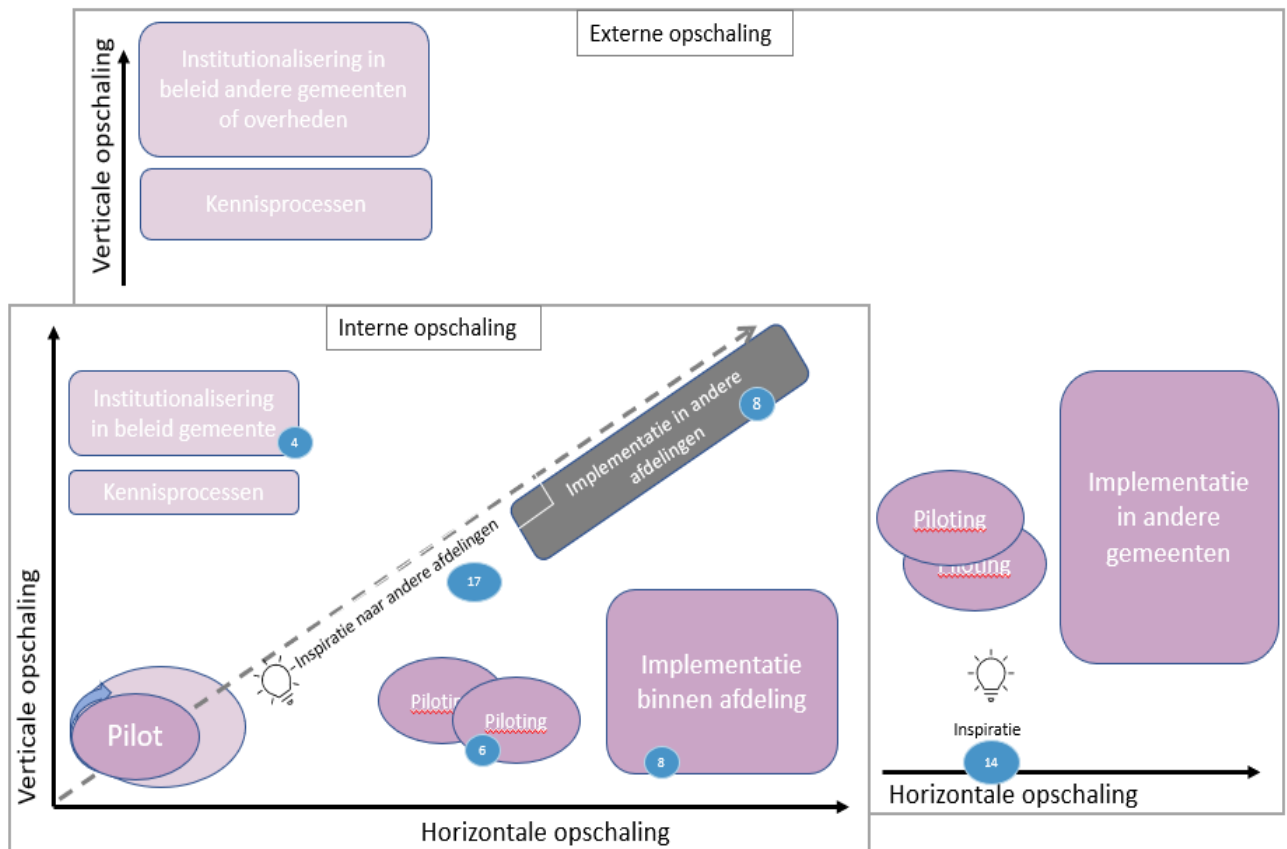
3.1.3 Doorwerking/ opschaling

Wanneer pilots een succesvol resultaat opleveren, kan opschaling van de resultaten binnen de organisatie of ook daarbuiten leiden tot meer impact. Bij ongeveer de helft van de pilots wordt, al dan niet bij aanvang van de pilot, een strategie ontwikkeld om tot opschaling te komen.

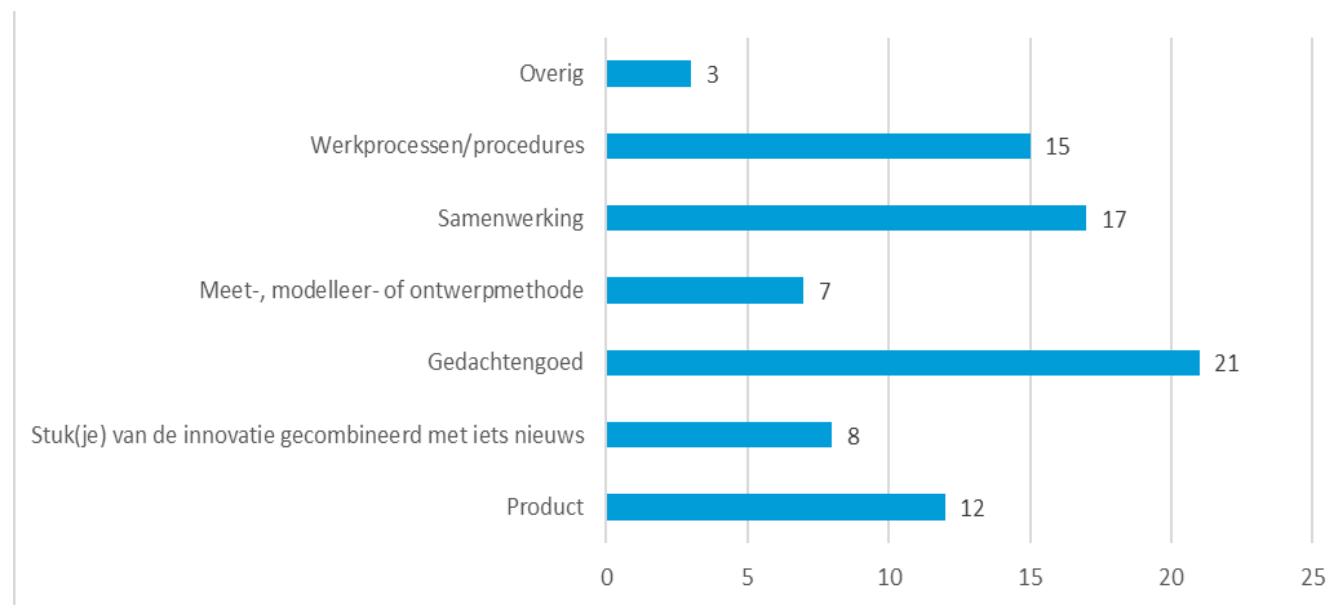
Figuur 5 laat zien hoe de pilots doorwerken. Grotendeels is dit horizontale, interne opschaling. Dat wil zeggen dat er binnen de afdeling, op operationeel niveau nieuwe initiatieven worden genomen, of bij andere afdelingen. In sommige gevallen is er ook sprake van opschaling buiten

de eigen organisatie. In de meeste gevallen gaat het vooral om inspiratie wat opgeschaald wordt. Dit is een niet zo tastbare vorm van opschaling. Verticale opschaling in de vorm van institutionalisering en het inbedden in kennisprocessen komt niet veel voor, en als dat al het geval is dan is dat intern. Het object van opschaling wordt weergegeven in figuur 5.

Figuur 5: het object van opschaling



Figuur 6



3.1.4 Relatie tussen ontwerp en doorwerking

In totaal zijn er vijf statistisch significante verbanden ontdekt tussen de individuele knoppen en dimensies en de mogelijke doorwerking.

1. Er blijkt een sterk verband tussen het **enthousiasme onder stakeholders** en de algehele **kans op doorwerking**. Dit heeft te maken met het draagvlak voor innovatie en wellicht ook de kans dat stakeholders hun netwerk informeren over de innovatie en daarmee het bereik van de innovatie en de kans op doorwerking kunnen vergroten.
2. Er is een relatief sterk, significant verband tussen de aanwezigheid van **enthousiasmerend leiderschap** en de kans **op doorwerking in de vorm van inspiratie**. Deze leiders kunnen binnen de pilot zorgen voor inspiratie, maar kunnen dit ook naar buiten uitdragen en daarmee andere partijen inspireren. Leiders vervullen een functie als ambassadeurs om externe partijen en potentiële nieuwe gebruikers te inspireren.
3. Ook de mate van **organisatorische vrijheid** hangt samen met de **doorwerking in de vorm van inspiratie**. Dit is een opvallend resultaat, omdat veel literatuur een grote mate van organisatorische vrijheid als mogelijke belemmering voor verdere doorwerking ziet omdat dit ten koste gaat van de representativiteit. Een voorbeeld van hiervan is de pilot 'Een leven lang leren'.
4. De mate van **eigenaarschap** staat in sterk verband met de **kans op doorwerking in de vorm van nieuwe pilots en reguliere projecten** binnen de gemeente.
5. Op het gebied van **eigenaarschap** in relatie tot **doorwerking in beleid** lijkt te gelden: hoe groter het eigenaarschap waarbij de pilot wordt afgeschermd voor anderen, des te minder de kans op doorwerking in beleid. Of met andere woorden: teveel 'beschermend' eigenaarschap lijkt ambassadeurschap en de overdracht van de innovatie naar het reguliere werkdomein in de weg te staan. Dit reflecteert eerdere bevindingen uit de literatuur, waarin werd gesteld dat lokaal eigenaarschap bredere opschaling kan bemoeilijken, wanneer de pilot een sterk lokaal gedragen karakter heeft dat op bredere beleidsniveaus afwezig is (Samoff, Sabatane & Dembele, 2001).

3.2 Vier pilots nader bekeken

Om de ontwikkeling van de pilots en vooral in relatie tot de gemeente Rotterdam beter te begrijpen hebben we 4 pilots nader bekeken door kernpersonen te interviewen. De betreffende pilots zijn:

- *Direct betalen – pilot waarbij handhavers een pinautomaat hebben waarmee overtreders direct hun boete kunnen voldoen.*
- *Open badges – een nieuwe methode om geleerde vaardigheden zichtbaar te maken en aan te kunnen tonen*
- *Gebiedsteam Oude Noorden – integraal en opgavegericht werken in een gebiedsteam.*
- *Laprei Beter! – opgavegericht werken in een wijk.*

De keuze voor deze pilots is dat ze verschillende type innovaties beogen, in verschillende delen van de organisatie plaatsvinden en verschillende resultaten geboekt hebben.

De interviews bevestigen dat pilots een aantrekkelijk instrument zijn voor medewerkers van de gemeente om innovaties te verkennen en van gebaande paden af te wijken. Het vinden van middelen is vaak niet ingewikkeld. Er is vaak 'nog wel ergens een potje'. Dit geldt zeker voor pilots met een politiek-bestuurlijke aanleiding, zoals deze pilottrekker vertelt:

"[Een pilot] kost inderdaad geld. Maar omdat vanuit het bestuur zo'n pilot wordt opgelegd, dan is het niet de vraag of we het gedaan maar hoe, dan wordt het gewoon geregeld." Ook andere pilots herkennen dat middelen goed te mobiliseren zijn: *"Het meeste gaat uit de reguliere middelen en heel veel blijkt ook te kunnen uit de reguliere middelen"*. Daar tegenover staat dat de geïnterviewden ervaren dat ze op korte termijn resultaten moeten laten zien.

Wat opvalt uit de interviews is dat verwachtingen en enthousiasme aan elkaar gekoppeld zijn. Wanneer men niet te veel in de pilot gelooft is men er ook niet enthousiast over, en vice versa. De interviews bevestigen het eerdere beeld dat ze vooral 'inspiratie' bieden. Zo vertelt een pilottrekker: *"Delen en inspireren gaat heel makkelijk, dan vind je gelijkgestemden en vind je die energie, we geloven erin"*. Verdere uitstraling is beperkt, zeker buiten de organisatie. Dit is ook begrijpelijk omdat het mandaat van de organisatie en daarmee de betrokkenheid daar ophoudt. De pilots hebben ook veelal onduidelijke kennis- en doorwerkingsdoelen. Er wordt niet duidelijk benoemd wat de vragen zijn die men met de pilot wil beantwoorden, hoe die beantwoord zouden moeten worden en wie er iets met de kennis kan of zou willen. Tot slot valt op dat de afstand tot de doelgroep vaak groot is. De pilottrekkers weten vaak niet direct hoe de uitvoerders of eindgebruikers de pilot ervaren.

Strategieën die gevolgd worden om de pilot uit te voeren zijn vaak heel divers. Dit heeft te maken met de oorsprong van de pilot (is het door een wethouder gevraagd, of komt het vanuit een medewerker die er zelf voor gaat?), maar ook met het doel en de mate waarin deze scherp wordt omschreven. Dit is weer sterk afhankelijk van de pilottrekker: in hoeverre is deze bewust van leermogelijkheden, hoe goed kent deze de organisatie, welke drijfveren heeft deze persoon of groep om de pilot uit te voeren, en is er tijd om aandacht te besteden aan leren?

Zo vertellen pilottrekkers: *"Iedereen heeft het ook gewoon druk en is aan het werk, je lessen delen is dan weer een extra taak die je erbij moet gaan doen"* en *"We willen lessen delen, maar je komt niet veel verder dan de intranetpagina. [...] Het zou wel interessant zijn, maar dat soort dingen kosten tijd en dat hebben we niet als team."*

Met andere woorden, het opzetten, uitvoeren en laten landen van pilots is vaak meer afhankelijk van het individu dan dat het als organisatie goed wordt geborgd.

Uitingen hiervan zijn bijvoorbeeld dat sommige pilots breed door de organisatie worden opgezet, terwijl andere slechts binnen een afdeling spelen. Soms is er goede verbinding met externe partijen, soms is dat afwezig. Soms wordt kennisborging goed georganiseerd, soms wordt het gaandeweg bedacht en worden ook niet alle relevante partijen bereikt.

Een deel van de verklaring hiervoor is dat vaak young professionals en trainees ingezet worden op pilots. Behalve dat zij natuurlijk aan het begin staan van hun loopbaan, is hun positie ook tijdelijk. Er moet daarom vaak een vorm van overdracht plaatsvinden en deze gaat niet altijd goed of leidt toch tot verlies. Een trainee gaf aan "ik heb het nu overgedragen, maar nu nog aan niemand".

Uiteraard is het zeer innovatie-afhankelijk wat een gewenst of meest effectief pilot ontwerp zou zijn, waarbij er best een diversiteit aan reikwijdte en doelen kan zijn, maar dit moet dan wel een doordachte keuze zijn. Dat is nu nog niet altijd het geval, de pilots en hun vormgeving zijn nu soms meer het gevolg van omstandigheden dan van doordachte keuzes.

3.3 Op naar betere pilots: de lerende organisatie

De werksessies, vragenlijst en verdiepende interviews hebben laten zien dat het inzetten van pilots nuttig en spannend kan zijn, maar soms ook juist teleurstellend omdat het traag gaat, men back-up mist of onvoldoende resultaten worden geboekt. Tijdens de werksessies is gewerkt aan het identificeren en verder uitdiepen van bouwstenen aan de hand van paradoxale elementen om de kwaliteit en effectiviteit van pilots te verbeteren.

Op basis van de resultaten hebben we een drie-indeling kunnen constateren: er kunnen op het niveau van de pilots, de organisatie en in de organisatiecultuur acties worden ondernomen om tot betere pilots te komen. Tabel 3 geeft het resultaat van de eerste werksessie.

Tabel 3: bouwstenen op 3 niveaus

Pilot	Organisatie	Cultuur
<ul style="list-style-type: none"> Divers team (vaardigheden en afdelingen) <ul style="list-style-type: none"> Integrator Verbinder Ambassadeur Veilige haven Ruimte voor doen/ondernemen Duidelijk stellen (kennis)vragen en aanpak Opzetten monitoring en leermomenten Interne en externe focus 	<ul style="list-style-type: none"> Opdrachtgever Pilot coaches Doelen pilot voor organisatie benoemen + evalueren Programmeren pilots als ook vrije ruimte 'Loket' voor ideeën Pilot dashboard Resultaten laten terugvloeien in organisatie/programma Monitoringsstructuur 	<ul style="list-style-type: none"> Rugdekking van management Herwaardering 'Blauw' Waardering leiders Nieuwsgierigheid Respect collega's Verandering is goed Pilot/innoveren als onderdeel werkpakket (niet iets extra's) Denken vanuit mogelijkheden Gebruiken bestaande kennis afgeronde pilots

In feite geeft de driedeling weer dat slechts een deel van de bouwstenen op pilotniveau zitten en dat je als pilottrekker niet overal invloed op hebt. Om goed te kunnen leren en ontwikkelen is er ook een gunstige omgeving nodig, zowel qua formele organisatie als qua cultuur. Het creëren van een dergelijk stimulerende omgeving, in combinatie met 'goed' ontworpen pilots combineren we in het idee van de lerende organisatie: een organisatie die niet alleen bewust experimenteert en daarbij stuurt op effectief ontworpen pilots, maar ook een context biedt waarin dit experimenteren leidt tot doorgaande processen van leren en verbeteren en vernieuwen. In Hoofdstuk 4 gaan we op ieder van deze onderdelen verder in en geven we ideeën hoe dit vorm te geven.

4 ROTTERDAM ALS LERENDE ORGANISATIE

Gemeente Rotterdam moet zich verder ontwikkelen tot een lerende organisatie; dat is de hoofdboodschap uit de analyse van de huidige doorwerking van pilots in gemeente (H3). Een lerende organisatie is "een organisatie die het leren van haar leden faciliteert en zichzelf continu transformeert" (Sprenger & Ten Have, 1996, p. 70). Een lerende organisatie heeft het vermogen te reflecteren, te leren en op basis daarvan zichzelf te verbeteren. Dit vermogen is zowel individueel in de zin van het lerend vermogen van medewerkers, als organisatorisch en institutioneel.

In dit hoofdstuk gebruiken we de bouwstenen uit Hoofdstuk 3 om de gemeente Rotterdam te helpen zich verder als lerende organisatie te ontwikkelen. Het niveau van pilots richt zich op het vergroten van aandacht voor leren en doorwerking (4.1). Het niveau van de organisatie richt zich op hoe een organisatie pilots kan ondersteunen (4.2). Het niveau van cultuur tenslotte richt zich het vergroten van het lerend vermogen van de gemeente (4.3). Naast de niveaus van pilot, organisatie en cultuur, is ook het individuele niveau van medewerkers in Rotterdam relevant, hun attitude, vaardigheden en overtuigingen. In dit onderzoek hebben we het individuele verweven in de andere niveaus.

4.1 Pilots met aandacht voor leren en doorwerking

Doel: de aandacht voor leren en doorwerking in de pilots vergroten.

De basis voor een sterk leerproces ligt in het opstellen van een visie en het intern organiseren van het proces, zodat helder is wat je wilt leren, hoe je dat voor elkaar gaat krijgen, of de ingeslagen weg de juiste is en wie je daarvoor nodig hebt (Van Drooge en de Jong, 2015). In deze paragraaf geven we drie bouwstenen die hieraan bijdragen: (1) pilot-intake, (2) pilot monitoring en impact en (3) pilot team.

1. **010 Pilot-intake:** *Stel bij de start van een pilot de volgende vragen:*

INTAKEVRAGEN:

WAT zijn de leer- en eventuele opschalingsdoelen van onze pilot?

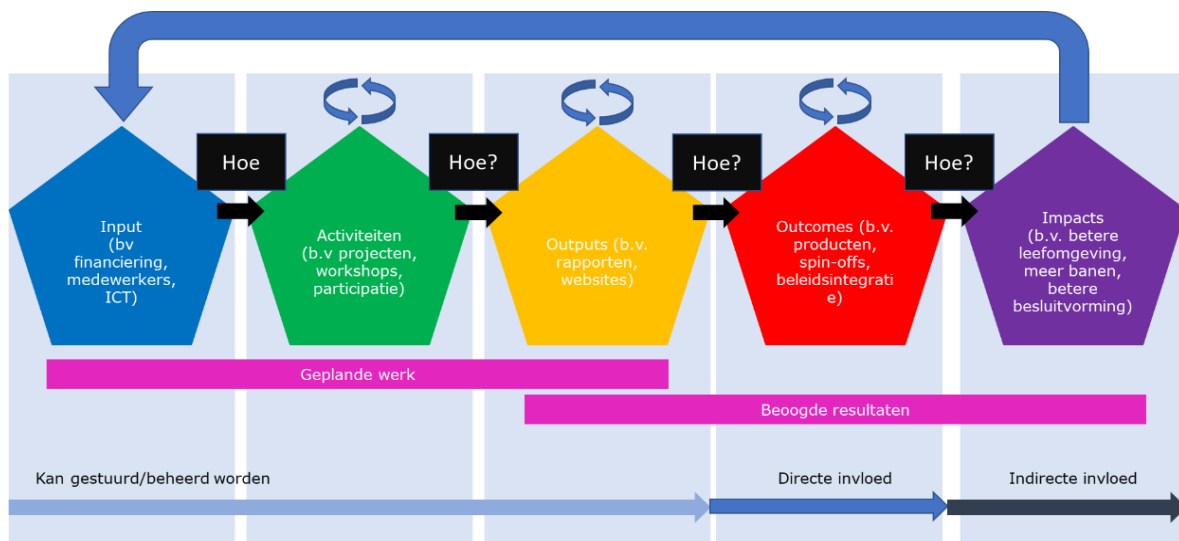
WAAROM EN VOOR WIE zijn deze leer- en eventuele opschalingsdoelen belangrijk?

HOE gaan we de leer- en opschalingsdoelen beantwoorden en monitoren?

2. **010 Pilot Monitoring en verandering:** *Monitoring is een belangrijk onderdeel om te leren van de pilot en te signaleren of de pilot nog de gewenste richting opgaat, of eventuele aanpassing nodig is. Het geeft een basis voor communicatie en verbinding met de organisatie, wat weer bijdraagt aan het genereren van impact (De Kool, 2008).*

Hierbij geeft een Theory of Change, of in goed Nederlands een redeneerlijn naar verandering, handvatten om verandering – of maatschappelijke impact te kunnen duiden. In de Theory of Change worden elementen beschreven om hoe je van input en activiteiten uiteindelijk tot output, outcome en uiteindelijk tot impact komt. De waarde van het opstellen van een dergelijke Theory of change is er vooral in gelegen dat aannames met de eigenaren van de pilot worden besproken en dat ook nadrukkelijk aan bod komt hoe de stap van bijvoorbeeld output (bijvoorbeeld een handreiking of product) naar outcome (bijvoorbeeld verandering in beleid of proces) tot stand komt. (zie Figuur 7).

Figuur 7: Impact pathways op basis van Fryirs et al. 2019



Om de voortgang te kunnen zien en eventueel de pilot bij te sturen is het van belang niet alleen na, maar ook tijdens de pilot regelmatig tijd te maken om de onderstaande vragen te beantwoorden. Door dit samen te doen met een andere pilot en/of een pilot coach kan dit voor extra verdieping zorgen.

REFLECTIEVRAGEN

WELKE lessen hebben we inmiddels geleerd? Wat kunnen we nog meer leren en hoe gaan we dat organiseren?

HOE hebben we de lessen gedeeld met anderen en met wie? Of, hoe gaan we dat doen?

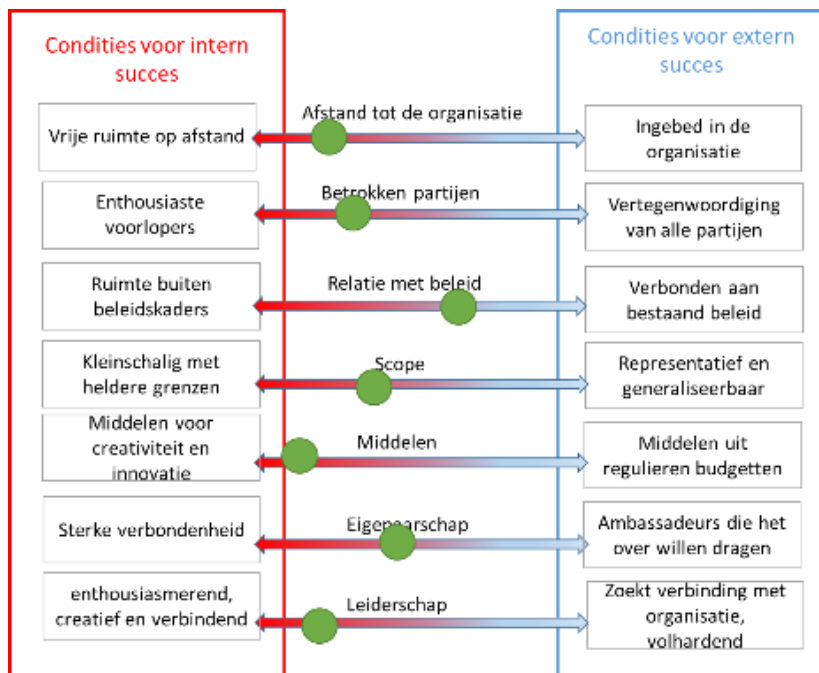
WAT zijn de implicaties van deze lessen voor de organisatie; hoe vertalen we deze lessen in nieuwe manieren van werken en organiseren?

WIE moeten we betrekken om deze vertaling succesvol te maken en te laten 'landen'?

Het expliciet bediscussiëren van de condities uit de pilot paradox helpt bij het vergroten van de impact. De vragen die daarbij gesteld kunnen worden zijn: Waar staat de pilot in relatie tot de pilot paradox, is ze meer intern of juist meer extern gericht en is dat wat op dit moment wenselijk is? Wanneer zou er meer aandacht voor de externe condities moeten komen?. *Figuur 8* geeft een voorbeeld van hoe dat er uit zou kunnen zien. Hierbij geven de bollen de ervaringen van de betrokken actoren weer.

Door een pilot op een dergelijke wijze te *plotten* op de assen van de pilot paradox ontstaat er een beeld waarover de discussie gevoerd kan worden en kan worden bijgestuurd.

Figuur 8: De elementen uit de pilot paradox, te gebruiken als discussieleidraad van een pilot



3. **010 Pilot team:** Stel een divers team samen met in ieder geval:

Enthousiaste én kritische collega's

Collega's gericht op externe relaties én collega's gericht op interne relaties

Collega's gericht op innoveren én collega's gericht op consolideren

Aandachtspunt: bij het leren van pilots moeten er niet teveel vaste structuren worden ingebouwd, zoals een invulformat of monitoringssysteem. Dit gaat ten koste van de flexibiliteit en het enthousiasme in pilots. Aandacht voor leren ontstaat ook door de manier waarop een team en een organisatie omgaat met pilots (zie 4.2) en de organisatiecultuur (4.3).

4.2 Een organisatie die pilots ondersteunt

Doel: gemeente Rotterdam helpt pilots om succesvol te zijn, zowel in de pilot als in het leerproces.

Kansrijke bouwstenen:

1. **Doelbeschrijving.** Een pilot is een project waarin een innovatieve technologie of werkwijze kleinschalig wordt toegepast om te leren over het functioneren van de innovatie (gebaseerd op Vreugdenhil, 2010; Breman e.a. 2017). Start pilots niet willekeurig, maar vanuit deze heldere definitie en met een duidelijk omschreven leerdoel. Het leerdoel kan in termen van de Theory of Change worden benoemd, dus in termen van output, outcome en impact (zie Fryirs et al. 2019). Dit helpt om met de juiste verwachtingen en prioriteiten aan een pilot te beginnen.

2. Overweeg **pilotcoaches** aan te stellen. Deze mensen hebben binnen gemeente Rotterdam de taak om pilottrekkers te ondersteunen, juist als het gaat om het bevorderen van het leren, het voorkomen dat de pilot zich vooral richt op het doel om het experiment te laten slagen (zonder na te denken wat er meer structureel moet gebeuren om het 'nieuwe' structureel te accommoderen) en het laten terugvloeien van resultaten naar de organisatie.
3. Formuleer voor pilots een passende opdracht vanuit passend **opdrachtgeverschap**. Opdracht en opdrachtgeverschap moeten gericht zijn op het ontwikkelen van de innovatie, met ruimte voor experimenteren en improviseren, en op het vertalen van de lessen in duurzame verandering. Dat heeft consequenties voor de opdracht, het mandaat en het tijdsbestek dat de pilot meekrijgt.
4. Zorg voor een centraal **kennis- en ervaringsportaal** dat bestaat uit een combinatie van een netwerk/expertpool en onderliggende documentatie. Hier kunnen pilottrekkers zowel input halen bijvoorbeeld over hoe een monitoringsplan op te stellen en welke collega's te betrekken, maar ook hun opgedane kennis weer in te borgen zodat toekomstige pilottrekkers hier ook weer terecht kunnen. De VNG werkt hier ook vaak mee, en kan dus inspiratie bieden hoe dit op te zetten, of wellicht kan er zelfs van hun kennis en ervaring gebruik gemaakt worden ¹.
5. **Eigenaarschap**: de organisatie zorgt ervoor dat pilotresultaten actief worden benut. Dit kan betekenen dat ze worden opgenomen in de organisatie, vertaald worden naar beleid en/of breder worden gecommuniceerd, dan wel beargumenteerd en gecommuniceerd wordt dat ze (nog) niet bruikbaar zijn. De ontvangende lijnmanagers spelen hierin een cruciale rol. Het is dan wel van belang dat zij voldoende bij de pilot zijn betrokken en ook een actieve rol krijgen als de vraag gaat spelen hoe de resultaten van de pilot kunnen doorwerken. Zicht op de vraag welke lijnmanagers uiteindelijk iets zouden moeten met de resultaten, is dus cruciaal om dit eigenaarschap goed te beleggen!

Aandachtspunt: aandacht voor leren kan vrijblijvend klinken. Bij pilots gaat het niet alleen om individueel leren, maar ook om 'sociaal leren' waarbij lessen onderling worden uitgewisseld en om 'institutioneel leren', waarbij de lessen uit een pilot worden vertaald naar nieuwe werkwijzen, procedures of regels in de organisatie. Deze vorm van leren, gericht op verticale doorwerking, is cruciaal om de organisatie daadwerkelijk te laten profiteren van pilots.

- ¹ <https://vng.nl/catalogus-omgevingswet/pilots-omgevingsvisie>;
- <https://vng.nl/vragen-en-antwoorden/hoe-kom-ik-in-contact-met-contactpersonen-van-de-pilots>
- <https://vng.nl/nieuws/democratie-en-jongeren-pilots-in-6-gemeenten>
- <https://vng.nl/nieuws/tussenverslag-pilots-wmebv>

4.3 Cultuur om het lerend vermogen van de organisatie te vergroten

Doel: gemeente Rotterdam is een lerende organisatie.

Kansrijke bouwstenen:

1. Bespreek met **managers** hoe het zijn van een 'lerende organisatie' kan doorwerken in hun opdrachtgeverschap voor pilots en het **HR-beleid** (functioneringsgesprekken, aansturing, beschikbare tijd). Verken specifiek voor het opdrachtgeverschap van pilots en het HR-beleid welke belemmeringen in de weg staan om een lerende organisatie te worden en ontwikkel hiervoor oplossingen.
2. Wees je bewust van de sterke veronderstellingen in de organisatie over 'gele' en 'blauwe' collega's (zie ook Next City). Op dit moment wordt uitgebreid onderzoek gedaan naar strategieën voor het verbinden en vervlechten van geel en blauw (onder de noemer Y2B, Yellow2Blue). Benut deze strategieën om de kwaliteiten van beide kleuren beter te benutten.
3. Met name op managementniveau is versterking van het **ambidexter vermogen** belangrijk. Managers dienen enerzijds in staat te zijn vernieuwing te organiseren en anderzijds dit te verbinden aan (verbetering van) het bestaande. Dit is ook een belangrijke uitkomst uit het onderzoek naar het innovatief vermogen van Stadsontwikkeling (Gieske et al. 2022). Gerichte selectie hierop maar ook coaching kan hierbij helpen.

Aandachtspunt: Niemand gaat over de organisatiecultuur en tegelijkertijd gaat iedereen over de organisatiecultuur. De cultuur van een lerende organisatie ontstaat uit de gewoonten, de manieren van praten en doen, de regels en werkwijzen van alle collega's binnen gemeente Rotterdam. De organisatie kan dit stimuleren, bijvoorbeeld in het opdrachtgeverschap en HR-beleid, maar ook in opleidingen en in organisatie-brede communicatie. De cultuur van een lerende organisatie ontwikkelen ontstaat zowel bottom up door het ontwikkelen van manieren om een lerende organisatie te zijn (zie H5), als top-down belemmeringen verkennen en aanpakken. In de kern kan een organisatie alleen leren als er tijd voor is en als er ruimte wordt ervaren om te falen, terug te keren op eerder gemaakte keuzes en niet direct te hoeven weten hoe iets moet. Dat vraagt van het management vertrouwen en commitment.

5 PRODUCTROUTES TER ONDERSTEUNING VAN DE LERENDE ORGANISATIE

De inhoudelijke bouwstenen voor gemeente Rotterdam als lerende organisatie (H4) vragen ook om manieren om deze te implementeren. Productroutes kunnen hieraan bijdragen. Het idee van productroutes is dat er per doelgroep verschillende behoeften en doelen bestaan, zij verschillende soorten informatie nodig hebben, verschillende middelen zinvol zijn, en dat deze zich kunnen ontwikkelen over de tijd. De methode van productroutes is ontwikkeld in het EU project Evoked (Raaphorst et al. 2020) Per doelgroep wordt daarin bekeken wat ze willen bereiken en de volgende vijf vragen worden gesteld:

PRODUCTROUTES

DOEL *Wat is het doel van de informatie?*

DOELGROEP *Wie is onze doelgroep?*

INFORMATIE *Wat is de informatiebehoefte van de doelgroep?*

VORM *Hoe kunnen we die informatie het beste communiceren?*

EIGENAAR *Wie is de trekker van deze productroute en wie is beheerder/eigenaar van het eindproduct?*

In het kader van pilots en de lerende organisatie kunnen drie type productroutes worden onderscheiden: (1) productroutes voor leren binnen pilots, (2) productroutes voor een lerende organisatie, en (3) productroutes voor een bloeiende leercultuur. In dit hoofdstuk worden de drie productroutes verder toegelicht en een aantal voorbeelden gegeven die tijdens de ontwerpessies naar boven zijn gekomen. Wat op zal vallen is de rol van pilotcoaches en de combinatie van digitale en fysieke contacten en informatiebeschikbaarheid.

5.1 Productroutes voor leren binnen pilots

Leren in pilots is cruciaal om tot effectieve pilots te komen. Om het leervermogen te vergroten zijn zowel het pilotontwerp als kennisdeling van belang. Op het gebied van pilotontwerp zijn productroutes zoals een intakesessie denkbaar. Een pilotcoach kan dit begeleiden, door de juiste vragen te stellen, andere ervaringen te koppelen aan de pilot en wellicht de juiste mensen te koppelen aan de pilot. Ook op het gebied van kennisdeling is een pilotcoach nuttig omdat deze de kennis kan helpen te borgen binnen de organisatie.

Een laatste voorbeeld is een app of digitale omgeving waarin kennis en ervaring uit pilots wordt opgeslagen zodat deze laagdrempelig toegankelijk is voor nieuwe pilots. Hiermee wordt het samen leren via een digitale route mogelijk gemaakt.

5.2 Productroutes voor een lerende organisatie

Collega's die werken in pilots zijn enthousiast, betrokken en in toenemende mate lerend. Is het mogelijk deze ervaring breder te delen met collega's? En hoe kan de organisatie het leerproces ondersteunen? Een voorbeeld van een productroute die hierbij past is het ontwikkelen van een leergemeenschap dat gericht is op het delen van lessen tussen pilots en in de organisatie. De pilotcoaches uit 5.1 vormen een belangrijke drijvende kracht om deze leergemeenschap te vormen. Een ander voorbeeld meer gericht op leidinggevenden en beleidsmedewerkers is een serious game of interactieve workshop waarin de deelnemers ervaren wat het betekent om te

innoveren in pilot. Deze ervaring werkt inspirerend en aanstekelijk, en is één van de manieren om een lerende organisatie bottom-up te ontwikkelen. Hierin kunnen bijvoorbeeld condities worden besproken om pilots te faciliteren.

5.3 Productroutes voor een bloeiende leercultuur

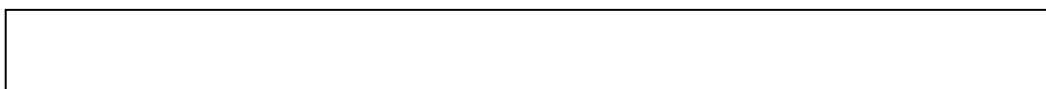
Organisatieleren is essentieel voor de inbedding van pilots, dit moet plaatsvinden over alle organisatieniveaus, in alle (in)formele werkprocessen en met externe partijen in de stad (Gieske et al., 2022). In een cultuur waarin leren belangrijk is en wordt gestimuleerd, kunnen enerzijds randvoorwaarden vanuit leiderschap worden gecreëerd waarin mensen meer ruimte krijgen om te leren en dit ook willen oppakken, anderzijds vraagt het ook een werksfeer en collegialiteit om elkaar hierin te stimuleren. Dit leren moet een zekere 'inbedding' krijgen in de organisatie. Structuren die dit leervermogen ondersteunen op zowel organisatie-, individueel- als netwerk-niveau spelen hierbij een grote rol. Op individueel vlak is het van belang om project-trekkers te ondersteunen en te prikkelen om zowel te innoveren als optimaliseren (Gieske et al., 2022).

Bijpassende productroutes kunnen dan bijvoorbeeld HR-tools zijn waarin leidinggevenden en medewerkers reflectief in gesprek gaan over hoeveel ruimte er is om aan innovatie of leren te besteden. Hierbij ligt ook een duidelijke taak voor de leidinggevende om pilots en innovaties goed in te passen in langetermijnstrategieën, en op organisatieniveau is een interne verbinding van belang voor de inbedding (Gieske et al., 2022). Een ander voorbeeld van een productroute op dit niveau is het stimuleren om elkaar feedback te geven, inspiratiesessies te houden en elkaars kwaliteiten te benoemen zodat het 'gewoon' wordt om gezamenlijk te leren en diverse kwaliteiten te benutten.



5.4 Tot slot

In dit onderzoek zijn we op zoek gegaan naar manieren om het leren van pilots in gemeente Rotterdam te vergroten. In deze zoektocht hebben we gezien hoe krachtig de Rotterdamse pilots zijn en hoe lastig het tegelijkertijd is om de lessen vanuit een pilot te verspreiden en een pilot vervolg te geven, bijvoorbeeld door een nieuwe pilot of door een pilot door te laten groeien naar een 'nieuw normaal'. Met de productroutes schetsen we mogelijke vervolgstappen in de zoektocht. Met één of meerdere van deze routes kan gemeente Rotterdam zich verder ontwikkelen als lerende organisatie.



BIJLAGE 1.

VERANTWOORDING

Literatuurlijst

- Bergvall-Kåreborn, B., Eriksson, C. I., Ståhlbröst, A., & Svensson, J. (2009). A milieu for innovation: defining living labs. In *ISPIM Innovation Symposium: 06/12/2009-09/12/2009*.
- Bertrams, J. (1999). *De kennisdelende organisatie: kunst & praktijk van het hergebruik van kennis*. Scriptum.
- Binswanger, H. P., & Aiyar, S. (2003). *Scaling up community-driven development: theoretical underpinnings and program design implications*. The World Bank.
- Breman, B., van Buuren, A., Ellen, G.J., Van Popering-Verkerk, J. en Vreugdenhil, H. (2017). De pilot paradox: de keerzijde van succes. In: *Land + Water 4* (pp 32-33).
- Cosoveanu, F. S., Buijs, J. M., Bakker, M., & Terpstra, T. (2019). Adaptive Capacities for Diversified Flood Risk Management Strategies: Learning from Pilot Projects. *Water*, 11(12), 2643.
- De Kool, D. (2008). Monitoring in kaart: een studie naar de doorwerking van op GIS gebaseerde beleidsinformatie in het leerproces van organisaties die een rol spelen bij de uitvoering van beleid. *Center for Public Innovation, Rotterdam*.
- De Moor, K., Berte, K., De Marez, L., Joseph, W., Deryckere, T., & Martens, L. (2010). User-driven innovation? Challenges of user involvement in future technology analysis. *Science and Public Policy*, 37(1), 51-61.
- Dijk, M., De Kraker, J., & Hommels, A. (2018). Anticipating constraints on upscaling from urban innovation experiments. *Sustainability*, 10(8), 2796.
- Edler, J., & Fagerberg, J. (2017). Innovation policy: what, why, and how. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1), 2-23.
- Fryirs, K. A., Brierley, G. J., & Dixon, T. (2019). Engaging with research impact assessment for an environmental science case study. *Nature communications*, 10(1), 1-10.

- Gieske, H. (2019). "Hoe kunnen waterschappen in samenhang innoveren én optimaliseren om beter te presteren?" *Bewerking van het proefschrift Gieske, J.M.J. 2019. "Innovating and Optimizing for Public Performance – the case of the Dutch Regional Water Authorities"*. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Gieske, H., Van Meerkerk, I., Cannaerts, N., en Van Buuren, A. (2022). *Versterken Innovatief Vermogen van Stadsontwikkeling Rotterdam*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Hargadon, A. B., & Douglas, Y. (2001). When innovations meet institutions: Edison and the design of the electric light. *Administrative science quarterly*, 46(3), 476-501.
- Koenig, E. (2021). *Van exploratie naar exploitatie: eindrapportage onderzoek implementatie van innovatie* [rapport]. Gemeente Rotterdam.
- Meerkerk, I. van., & Edelenbos, J. (2014). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47(1), 3-24.
- Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global environmental change*, 19(3), 354-365.
- Raaphorst, K., Koers, G., Ellen, G. J., Oen, A., Kalsnes, B., van Well, L., Koerth, J. & van der Brugge, R. (2020). Mind the Gap: Towards a Typology of Climate Service Usability Gaps. *Sustainability*, 12(4), 1512.
- Samoff, J., Sebatane, E. M., & Dembélé, M. (2001, October). Scaling up by focusing down: Creating space to expand education reform. In *Paper revised for inclusion in the publication resulting from the Biennial Meeting of the Association for the Development of Education in Africa held in Arusha, Tanzania* (pp. 7-11).
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public administration*, 80(1), 1-22.
- Sprenger, C. & Ten Have, S. (1996). Kennismanagement als motor van de lerende organisatie. *Holland Management Review*, 51, 69-76.
- Van 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 Turnheim, B., Kivimaa, P & Berkhout, F. (Red.), *Innovating Climate Governance* (pp. 145-163). Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Van den Broek, J., Elzaker, I., Maas, T., & Deuten, J. (2020). *Voorbij Lokaal Enthousiasme - lessen voor de opschaling van living labs*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Van Drooge, L. en De Jong (2015) *Valorisatie: onderzoekers dan al veel meer dan ze denken - e-publicatie met voorbeelden en handvatten om zelf valorisatie te organiseren*. Den Haag: Rathenau Instituut. [Visie ontwikkelen en intern organiseren | Rathenau Instituut](#)

Van Winden, W., & Buuse, D. van den. (2017). Smart city pilot projects: Exploring the dimensions and conditions of scaling up. *Journal of Urban Technology*, 24(4), 51-72.

Varis, M., & Littunen, H. (2010). Types of innovation, sources of information and performance in entrepreneurial SMEs. *European Journal of Innovation Management*, 13(2), 128-154.

Vreugdenhil, H. (2010) *Pilot projects in water management: practicing change and changing practice*, Delft: TU Delft.

Vreugdenhil, H., J. Slinger, W. Thissen and P. Ker Rault (2010) Pilot projects in water management, *Ecology and Society*, 15(3): 13.

Interviews

Datum	Respondent	Pilot
13 september 2021	Roy Russchen	Open badges
16 september 2021	Jaino Mohammedamin	Direct betalen
27 september 2021	Yuser Mahmoud	Open badges
30 september 2021	Eline Seijbel	Lamprei Beter!
1 oktober 2021	Kevin de Romph	Direct betalen
12 oktober 2021	Annemiek van Ravens	Gebiedsteam Oude Noorden

Ontwerpsessies

Ontwerpsessie	Aanwezigen	Organisatie
Ontwerpsessie 1	Arwin van Buuren	Erasmus Universiteit Rotterdam
	Bas de Wit	Gemeente Rotterdam
	Carolien de Vries	Gemeente Rotterdam
	Emma Koenig	Gemeente Rotterdam
	Esther Bakker-Beil	Gemeente Rotterdam
	Gerald Jan Ellen	Deltares
	Heleen Vreugdenhil	Deltares
	Jeannette van der Does	Gemeente Rotterdam
	Jitske van Popering-Verkerk	GovernEUR
	John de Ruiter	Gemeente Rotterdam
	Lilit Koekasjan	Gemeente Rotterdam
	Nicolette Nieuwveld	Gemeente Rotterdam
Ontwerpsessie 2	Annemiek van Ravens	Gemeente Rotterdam
	Bas de Wit	Gemeente Rotterdam
	Carolien de Vries	Gemeente Rotterdam
	Eline Seijbel	Gemeente Rotterdam
	Emma Koenig	Gemeente Rotterdam
	Emmo Kuipers	Gemeente Rotterdam
	Esther Bakker-Beil	Gemeente Rotterdam
	Gerald Jan Ellen	Deltares
	Heleen Vreugdenhil	Deltares
	Jeannette van der Does	Gemeente Rotterdam
	Jitske van Popering-Verkerk	GovernEUR
	John de Ruiter	Gemeente Rotterdam
	Karen Klein Ikkink	Gemeente Rotterdam
	Lilit Koekasjan	Gemeente Rotterdam
	Manon Koopman	Erasmus Universiteit Rotterdam
	Nicolette Nieuwveld	Gemeente Rotterdam
Roy Russchen	Gemeente Rotterdam	