

**Rapport
GS-onderzoek 2024
Leren door te doen
(art. 217a Provinciewet)**

Managementreactie van de Directie

Binnen onze organisatie is er op verschillende plekken aandacht voor het onderwerp 'Leren door te doen' bij de uitvoering van de grote transitieopgaven waarvoor de provincie staat.

Het rapport gebruikt drie provinciale cases als leidraad, hierdoor blijft onderbelicht dat er ook op andere plekken in de organisatie gewerkt wordt aan transities, zoals bijvoorbeeld bij de programma's klimaat centraal, circulaire samenleving en energietransitie. En initiatieven die de het werken in transities ondersteunen, zoals: de directieworkshop met Rik Braams over het thema 'de Transformatieve Overheid', het leer- en intervisietraject 'Transitiekunde' van de Utrecht Academie, de leerreis 'reflexieve monitoring' samen met het IPO, de innovatieambassade of de interprovinciale 'TransitiewerkPlaats' van de provincies Zuid- en Noord-Holland en Utrecht.

Met andere woorden, op verschillende manieren zijn we als organisatie aan de slag met het werken én leren in transities. De aanbevelingen in het rapport sluiten daar goed bij aan. Om deze aanbevelingen over het principe van een 'lerende organisatie' praktisch handen en voeten te geven is echter niet altijd eenvoudig. Ruimte en tijd om te experimenteren, te onderzoeken, te reflecteren en te leren, leggen het regelmatig af tegen een strakke planning of de wens om concrete resultaten te behalen. Het principe 'Leren door te doen' kan helpen om werken én leren samen te laten gaan.

Het onderzoeksrapport maakt duidelijk dat in de provincie een goede basis aanwezig is als het gaat om 'leren door te doen in transities'. Het is nog geen structureel onderdeel van de organisatie. Er is wel aandacht voor een lerende aanpak, maar dit hangt sterk af van individuele medewerkers en specifieke projecten. We zijn het met de onderzoekers eens dat een verbreding van de leeraanpak nodig is om transities goed te kunnen ondersteunen. Werken aan transities betekent het vergroten van het transformatief potentieel van de eigen organisatie. We herkennen dit ook uit het geschetste handelingsperspectief van de Transformatieve overheid van Rik Braams.

Om het transformatief potentieel beter te benutten en impactvoller te werken én leren in transities, is het duidelijk dat de bestaande en bekende werkwijze in beleid en uitvoering onvoldoende is: meer van hetzelfde bij transities (of complexe vraagstukken) werkt niet. Een van de aanbevelingen is het expliciteren van reflectie- en leertijd, om te onderzoeken wat wél werkt om verandering teweeg te brengen. Deze lerende aanpak als onderdeel van het bestaande werkproces, vergroot de ruimte en inzet om impactvoller te werken in transities. En kan daarmee onderdeel zijn van een realistische aanpak en het bestaande capaciteitsmanagement.

De gewenste situatie is dat leren door te doen structureel en systemisch ingebed wordt in de werkwijzen van de organisatie, met kwalitatieve feedback loops en een expliciete leeragenda. Om dit te bereiken, zijn investeringen in infrastructuur voor leren nodig. Dit sluit ook goed aan bij wat nodig is voor het vervolg geven aan de motie van de commissie Janssen (versterken van de P&C en beleidscyclus door monitoring en evaluatie). Daarnaast zijn vertrouwen, adaptiviteit en (beleids)kaders die ruimte bieden voor samenwerking en experimenten nodig. En het vraagt nadrukkelijk om de sturing op integrale samenwerking over domein- en beleidsgrenzen heen door te zetten. De Strategisch Inhoudelijk Managers (SIM-ers) en de Opgavemanagers hebben samen met de directie hierin een belangrijke rol.

Kortom, als organisatie gaan we bewust aan de slag met het werken én leren in transities. Dit is iets van een lange adem en niet oplosbaar met een quick-fix of een compacte interventie. De aanbevelingen uit het rapport helpen ons om richting te geven op de lange termijn en om ons handelingsrepertoire te verrijken.

Op de korte termijn - geïnspireerd door het onderzoek - denken we groot, maar beginnen we klein én goed en gaan we aan de slag met een leeragenda.

Op basis van goede voorbeelden en ervaringen werken we aan een vervolg op basis van de aanbeveling om een (dynamische) leeragenda te ontwikkelen. We beginnen door te doen en starten met twee of drie leervragen. Als inspirerende voorbeelden denken we hierbij aan ['Amsterdam maakt ruimte'](#) bij de gemeente

Amsterdam, het programma "Next Economy" van de provincie Zuid-Holland en de 'Leeragenda uitvoering landelijk gebied' van het Interprovinciaal Overleg (IPO), BIJ12 en het Regionaal Transitieteam Landelijk Gebied (RTLG).

De leeragenda is daarbij geen statisch document op papier. Het is een (virtuele) ruimte waarbinnen op (kleine schaal) nieuwe oplossingen worden ontwikkeld en al werkend worden uitgetoetst. De uitvoering is het startpunt, gericht op reflecteren, leren en bijsturen vanuit de praktijk.

Hierbij worden kleine acties steeds weer met elkaar verbonden, om vervolgens vanuit daar nieuwe vervolgstappen en grotere acties te bepalen. Deze betrekken we of zetten we in bij het werken in de transities en andere provinciale vraagstukken, om onze doelen in samenwerking met andere partijen te realiseren. Het praktijkleren is hier een belangrijk onderdeel van.

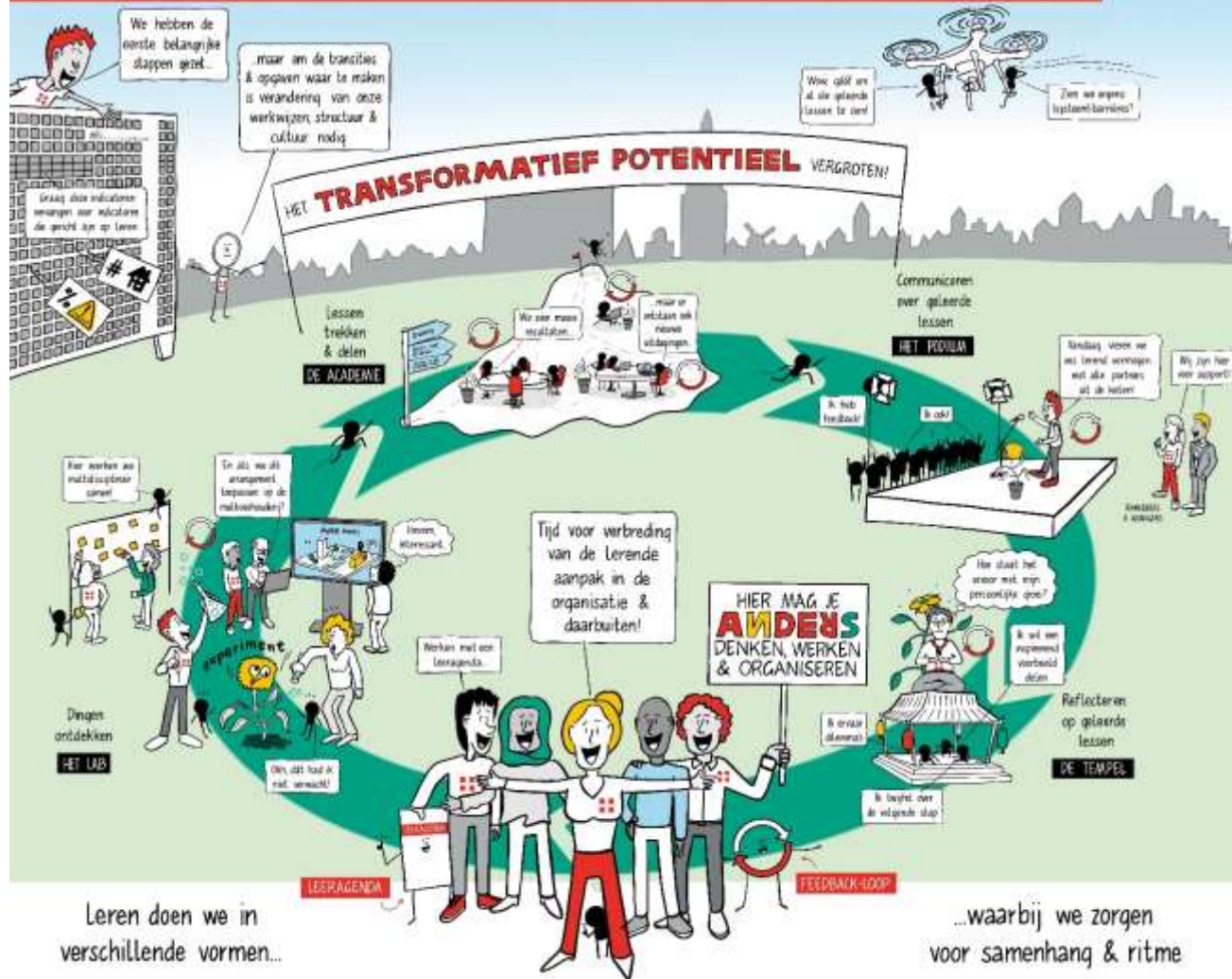
In deze aanpak worden we professioneel ondersteund. Daarbij kan inhoudelijke expertise en ondersteuning van het Copernicus Instituut van de Universiteit Utrecht waardevol zijn. Het afgelopen jaar is al intensief samengewerkt met dit instituut op het gebied van transities en de transformatieve overheid, wat heeft geleid tot de ontwikkeling van de leergang transitiekunde in 2024. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de (leer)infrastructuur in de organisatie, zoals het UtrechtLab en de Utrecht Academie. Ook hebben we goede ervaring met multi-disciplinaire netwerken (bijvoorbeeld over 'Participatie'), we gaan deze netwerken hiervoor activeren en versterken.

Het eigenaarschap voor de leeragenda ligt bij de deelnemers. Hoewel de uitvoering het vertrekpunt is van een leervraag, is het ontwikkelen van een leeragenda zelf een strategisch (leer) interventie om verandering vorm te geven. Dit vraagt ook om sturing van de strategische rollen van opgavemanager en strategisch inhoudelijk manager (SIM-er), om ook over domein- en sectorgrenzen heen te leren. De directie is eigenaar van het ontwikkelen van het transformatief potentieel van de organisatie.

De aanpak van een dynamische leeragenda over het leren en werken in transities levert het volgende op:

- Door het opstellen van een leeragenda, wordt de huidige lerende aanpak in transities verbreed.
- Doordat het werken met een leeragenda ontstaat er een werk- en leeromgeving waarbinnen het meer voor de hand ligt om ook horizontaal te leren (leren tussen deelgebieden, teams, domeinen of experimenten) en verticaal te leren (leren tussen experimenten en bestaande institutionele structuren).
- Uiteindelijk draagt het ontwikkelen van een dynamische leeragenda bij aan meer samenhang, beweging en ritme in het leren en werken in transities. En vaardigheden, beleidsinterventies en handelingsperspectieven voor medewerkers die werken in transities.

— LERENDE AANPAK IN TRANSITIES & OPGAVEN —



Leren doen we in
verschillende vormen...

...waarbij we zorgen
voor samenhang & ritme

1. **BLIJF INVESTEREN IN LAB & ACADEMIE:**
DE BASIS OM OP VOORT TE BROMMEN
2. **NEEM IN SAMENWERKING MET NETWERKPARTNERS HET VOORTDUIW IN HET OPZETTEN VAN EEN LEERAGENDA & FEEDBACK LOOPS**
3. **LAAT INDICATOREN & STURINGSVRAGEN RONDOM TRANSITIES AANSLUITEN OP LEERDOELEN (LEERAGENDA)**
4. **BIED IN BELEIDSKADERS RUIMTE VOOR WERKEN OVER GRENZEN HEEN**
5. **DEZ REFLECTIEVE MONITORING & LEEREND EVALUEREN IN 80 HET ZIEKTOEGEPAST OP WERKWIJZEN EN RESULTATEN**

Inrichten & verrichten
Leren in transitie

- 6. REFLECTEER PERIODEK OF DE ORGANISATIE-INSICHTING HET SYSTEMISCH LEREN VOLDOENDE ONDERSTEUNT
- 7. HET TRANSFORMATIEF POTENTIEEL IS ONDERDEEL VAN AMBELEN OPDRACHTGEVERSCAP
- 8. TEAMLEIDERS & MANAGERS CREËREN VEILIGE RUIMTE OM TE LEREN & EXPERIMENTEREN OM OVER GRENZEN MEEN
- 9. ZORG DAT LEREN & EXPERIMENTEREN DE JUISTE AANDACHT EN URGENTIE KRIJGT DOOR HIER EEN CONTINU PROCES VAN TE MAKEN
- 10. FACILITEER DAT INDIVIDUELE MEDEWERKERS REFLECTE- & LEERTID KRIJGEN

Colofon

Auteurs

TwynstraGudde Adviseurs B.V.

Opdrachtgever

College van GS van Utrecht

Vastgesteld in GS 11 maart 2025

UTSP-778681351-480



RAPPORT

Leren door te doen

In opdracht van de provincie Utrecht



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Bestuurlijke nota	4
Conclusies (bestuurlijke samenvatting)	4
Aanbevelingen	5
Nota van bevindingen	11
1. Inleiding	12
1.1. Aanleiding	12
1.2. Onderzoeksdoelen en -vragen	12
1.3. Aanpak	12
1.4. Leeswijzer	13
1.5. Gebruikte afkortingen	13
2. Methodologisch kader	14
2.1. Wat betekent 'transitie'?	14
2.2. Veranderen om systemisch te kunnen leren	17
3. Beschrijving van leren in transitie in de organisatie	21
3.1. Feedback loops en leeragenda	21
3.1.1. Situationeel, horizontaal en verticaal leren	21
3.1.2. Leren tussen beleid/strategie en uitvoering	23
3.1.3. Leren tussen deelsystemen	24
3.1.4. Organisatie van leren in transitie	25
3.1.5. Hoe wordt leren in de organisatie bevorderd?	25
3.2. Wat staat leren in de weg?	26
4. Analyse	28
4.1. Systeemverandering	28
4.2. Kerntaken voor de overheid	29
4.3. Nichemanagement	30
4.4. Paradox van de proef	31
4.5. Transformatieve overheid	31
4.6. Feedback loops	32
4.7. Leeragenda	33
4.8. Vormen en ritme van leren	34



Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde personen	36
Bijlage 2 Beschrijving cases Transitiegarages	37
Bijlage 3 Verwijzingen	38



Bestuurlijke nota

In het onderzoek staat de vraag centraal hoe de provincie leert in (het werken aan) transities en hoe dit verder ontwikkeld kan worden. In deze bestuurlijke nota formuleren wij de conclusies. Deze conclusies vormen de (bestuurlijke) samenvatting van het onderzoek. Vervolgens formuleren we aanbevelingen op basis van de conclusies en de onderliggende nota van bevindingen. Daarmee beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is nodig om in 'leren in transities' een volgende stap te zetten?
2. Welke kaders/richtlijnen (inclusief cultuuraspecten) kunnen hierbij helpen?

Conclusies (bestuurlijke samenvatting)

We zien dat de eerste belangrijke stappen in 'leren door te doen' zijn gezet binnen de organisatie van de provincie Utrecht. Er worden instrumenten toegepast, mechanismen ontwikkeld en er is ruimte voor innovatie, gebiedsprocessen, living labs en proeven. Wel hangt dit nog erg op afzonderlijke medewerkers. Er is een toegewijde groep *frontrunners* die vanuit persoonlijke drijfveren en inzet probeert verandering teweeg te brengen. Het is nu vooral zaak om te kijken of het leren door te doen, dat door deze groep wordt aangejaagd, meer systemisch leren kan worden. Dit vergt een verbreding van de lerende aanpak; breder dan de losse pilots en personen waar het nu voornamelijk aan hangt.

Deze verbreding is nodig omdat de provincie transities enerzijds stimuleert, maar anderzijds deze (onbedoeld) in de weg kan zitten. Wanneer je het nieuwe beoordeelt vanuit het oude, dan remt dit de verandering. Met andere woorden: werken aan transities betekent ook het vergroten van het transformatief potentieel van de eigen organisatie. Oftewel: een actieve strategie om te komen tot onomkeerbare veranderingen in werkwijzen, structuur en cultuur is noodzakelijk.

In de ambtelijke organisatie zijn niches, bijvoorbeeld experimenten, living labs of proeftuinen, actief waarin nieuwe manieren van denken, werken en organiseren ontstaan die afwijken van het dominante regime. In het huidige leersysteem zijn voornamelijk deze feedback loops binnen experimenten - het situationele leren - aanwezig. Hoewel er succesvolle experimenten worden uitgevoerd, waarin de provincie ook optrekt met andere partijen, is het horizontaal leren (tussen experimenten) en verticaal leren (tussen de verbonden experimenten en het systemische veld) een uitdaging. Dit wordt versterkt door de sectorale organisatiestructuur, taakgerichtheid, nadruk op verantwoording en de financiële kaders. Er is wel een infrastructuur om het horizontaal leren te bevorderen, zoals in de uitwisseling tussen deelgebieden in het gebiedscoördinatorenoverleg. Echter, er wordt vooral uitgewisseld over de dagelijkse praktijk. Dat betekent nog niet dat er reflexief en lerend vermogen aan de feedback loops zit.

Feedback loops krijgen corrigerende potentie als ze niche en landschap verbinden met de verandering van het regime. Dit gebeurt nog onvoldoende. Vooropgesteld: deze opgave draagt een paradox in zich. De overheid richt zich op het aanjagen van transities (zie ook dit onderzoek), maar is tegelijkertijd een regimepartij en hoeder van de status quo. Druk op het systeem (vanuit het landschap), gecombineerd met de beschikbaarheid van alternatieven (vanuit de niches), is randvoorwaardelijk om verandering in en met het regime tot stand te brengen. Dit wordt bevorderd als de politieke wil tot verandering er is en ambtelijk de ruimte wordt ervaren om te komen tot nieuwe manieren van organiseren, werken en denken.



Een leeragenda geeft antwoord op de vraag: wie heeft er wat (wanneer) te leren? De kwaliteit van de leeragenda is bepalend voor de verbinding tussen niche en landschap met het regime. Immers: dát het bestaande systeem op belangrijke aspecten disfunctioneel is en dát er alternatieven zijn, betekent niet dat direct duidelijk is wat het handelingsperspectief is om het anders te gaan *doen*. Er ligt in de organisatie een basisstructuur voor leren. Een agenda voor leren ontbreekt echter nog. Er wordt aan de voorkant vrij beperkt stilgestaan bij een leerstructuur of hoe er bewust geleerd kan worden. De focus ligt grotendeels op het realiseren van gestelde doelen. Hierdoor blijft het transformatief potentieel beperkt.

We zien verschillende vormen waarin geleerd wordt en als we deze plotten op het Studiomodel (lab, academie, podium en tempel), dan zien we in drie van de vier vormen van leren voorbeelden. De UtrechtAcademie en UtrechtLab zetten actief in op leren en ontwikkelen. Ook in gebiedsprocessen en experimenten wordt leerervaring opgedaan. Dit is het lab. Het leren leeft vooral op deze plekken. In de academie, waar lessen worden getrokken uit experimenten die gedeeld kunnen worden, en op het podium - waar de buitenwereld wordt uitgenodigd - zien we dat er wordt ingezet op het delen van kennis en ervaringen binnen en buiten de organisatie. De laatste vorm, de tempel, is het minst aanwezig in de organisatie. Er is nog weinig reflectie op de professionele én persoonlijke betekenis van leerervaringen. Medewerkers hebben weinig tijd en ruimte om hierbij stil te staan. Het ritme van leren, dat essentieel is om het leren niet te laten sneuvelen in de waan van de dag, is nog niet stevig verankerd in de organisatie. De organisatie staat in die zin nog aan het begin van haar ontwikkeling naar een lerende organisatie.

We zien dit terug bij de ambtenaren die het meest actief zijn met transities. Zij voelen dikwijls onvoldoende legitimiteit, waaronder begrepen mandaat, om hiermee aan de slag te gaan binnen de organisatie. Er moeten besef en een urgentiegevoel zijn dat je die systeemverandering hebt door te maken en daarmee aan de slag moet. Aangegeven wordt dat het belang van systeemverandering breder in de organisatie nog beperkt aanwezig is. Het besef dat de ambtelijke organisatie een factor is die het bestaande systeem (ongewild) bestendigt, leeft nog beperkt breed in de organisatie. Deze ontbrekende legitimiteit zit het ontwikkelen van handelingsperspectief c.q. het ontwikkelen van nieuwe structuren, werkwijzen en cultuur, in de weg.

Aanbevelingen

We onderscheiden aanbevelingen die gaan over het richting geven aan het leren in transities en over het inrichten en verrichten van het leren in transities. Richting geven gaat overwegend over strategische keuzes en handreikingen die de koers en de hoofdlijnen van het leren bepalen. Inrichten gaat overwegend over tactische en operationele keuzes en handreikingen die structuur geven aan en uitvoering mogelijk maken van leren in transities. In tekstkaders geven we waar mogelijk nadere handelingsperspectieven die helpen bij het oppakken van de aanbevelingen.

Richting geven

Aanbeveling 1

We erkennen dat het niet vreemd is dat een cultuur van leren en innoveren, op dossiers die onder grote maatschappelijke en politieke druk staan, ingewikkeld is om te realiseren. De bestaande structuren die we hebben aangetroffen, bieden al een solide basis om verder te benutten. Een voorbeeld hiervan is de zachte kant van de organisatieontwikkeling: het ondersteunen van medewerkers om te kunnen leren en ontwikkelen. Ook het aanbod van de UtrechtAcademie en het UtrechtLab vormt een goede basis voor de ontwikkeling naar een lerende organisatie. Ook zien we inzet en betrokkenheid op het gebied van leren bij medewerkers. Tegelijkertijd gaat het vaak om medewerkers die (al) overtuigd zijn van het realiseren van een systemische verandering en doordrongen zijn van het belang om te investeren in het transformatief potentieel. De verbreding van dit urgentiebesef in de organisatie verdient aandacht.

Blijf investeren in reeds ingezette aanpakken, zoals het lab en de academie. Dit biedt een basis om op voort te bouwen, bijvoorbeeld in de continue versterking van de professionaliteit van medewerkers. Zet deze basis in om het urgentiebesef breder in de organisatie door te laten dringen. De hiernavolgende aanbevelingen helpen daarbij.



Ook is het aanbevelenswaardig om transities een explicietere plek te geven in richtinggevende documenten voor de organisatie, zoals een concernplan, mits de organisatie het werken aan en leren in transities als een urgent thema ziet. Gelet op het coalitieakkoord, lijkt dat het geval (te moeten) zijn.

Aanbeveling 2

De provincie kan bijdragen aan het versterken van systemisch leren, niet alleen in de eigen organisatie maar ook samen met (gebieds)partners. Er ligt potentie voor de provincie Utrecht om het voortouw te nemen in het maken van corrigerende feedback loops en het opstellen van leeragenda's. Voor elke leeragenda moet er een secretaris zijn die de agenda opstelt en bewaakt. Dit kan de provincie goed doen in haar rol als middenbestuur en daarmee het goede voorbeeld geven.

Neem als provincie in de netwerken met partners het voortouw in het maken van feedback loops en het opstellen van een leeragenda.

Interventie

Hoewel de veranderopgave voor iedere agrarisch ondernemer specifiek is, kan niet iedere ondernemer zelf het wiel uitvinden. Dit geldt ook voor de gebiedsprocessen. Gebieden kunnen enorm van elkaar verschillen. De zandgronden zijn bijvoorbeeld anders dan het veenweidegebied. Tegelijkertijd kunnen niet in elk gebiedsproces opnieuw alle antwoorden worden gevonden.

Neem de melkveehouderij. Daar liggen grote, complexe veranderopgaven. Tegelijkertijd heeft grasland grote potentie om bij te dragen aan het behalen van gebiedsdoelstellingen. Maar kunnen melkveehouders de verandering maken? Op veel plekken is de druk op de ruimte groot en is de grondprijs relatief hoog in relatie tot het opbrengend vermogen. In de leeragenda kan de volgende leervraag centraal gesteld worden: welke arrangementen moet je ontwikkelen ten behoeve van een melkveehouderij met toekomst? Hoe voorkom je de wet van de remmende voorsprong? Dat kan gaan over grondbeleid en bijbehorend financieel en juridisch instrumentarium. Of om de slag naar doelsturing. Dergelijke zaken ga je niet op één boerderij of in één gebiedsproces uitzoeken of organiseren. Om complexiteit niet verlamdend te laten werken, is er een horizontale leeragenda nodig waarbij in meerdere gebiedsprocessen leervragen worden opgepakt, vanuit de wetenschap dat verschillende gebieden stukjes van de puzzel in zich dragen.

Een ander voorbeeld is het oprichten van gebiedscoöperaties waarin agrariërs zelf aan het roer staan om de gebiedspuzzel te leggen. Welk proces hoort daarbij? En hoe verhoud je je hiertoe als overheid? Dergelijke vragen worden in een horizontale leeragenda geadresseerd en middels actieonderzoek wordt inzicht verkregen in die leervragen.

Aanbeveling 3

Veelal worden beleids- en uitvoeringsprocessen binnen overheden aangestuurd vanuit de drie w-vragen: wat wil je bereiken, wat ga je daarvoor doen en wat mag het kosten, met daaruit voortvloeiende smart-indicatoren (kpi's). Dit is lastig passend te maken op 'leren door te doen' in een langlopende transitie waarvan de precieze uitkomsten nog niet bekend zijn en waarbij de provincie zelf vaak slechts een van de vele partijen is die nodig zijn om de transitie te laten slagen. Vaak ook doordat deze sturing inhoudelijk wordt geladen, in de zin dat duidelijk moet zijn welk inhoudelijk resultaat moet worden bereikt, bijvoorbeeld het realiseren van een x aantal woningen of de reductie van x% stikstof. Het is echter ook mogelijk om indicatoren te formuleren die gericht zijn op leren en die meer procesgericht van aard zijn, bijvoorbeeld op het opzetten en uitvoeren van een leeragenda, het - samen met het netwerk - in beeld brengen van systeembarières en het toepassen van experimenten om deze barrières te beslechten, gekoppeld aan het monitoren van deze aanpak en het inzichtelijk maken van lessen die daarbij zijn geleerd. Het op deze manier verkennen van indicatoren, biedt niet alleen een alternatieve invulling van sturing maar kan er ook voor zorgen dat op een andere wijze het gesprek met en tussen GS en PS kan worden gevoerd. Tevens zorgt deze aanpak ervoor dat het leren wordt gekoppeld aan inhoud (de opgaven). Leren is geen doel op zich, maar moet bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke impact.



Verken alternatieve vormen van indicatoren en sturingsvragen, inclusief het bijhorende politiek-bestuurlijke gesprek met en tussen GS en PS.

Aanbeveling 4

Een belangrijke randvoorwaarde om het afstemmen en leren over sectoren heen te bevorderen, is dat de beleidskaders voldoende ruimte bieden om over sectoren heen te werken. Ook op de inhoud is die ruimte nodig. De inhoudelijke beleidskaders moeten ruimte bieden om samen te werken in een gebiedsproces of aan een experiment. Dit kan tegelijkertijd legitimiteit bieden en een prikkel zijn voor medewerkers om die samenwerking actief op te zoeken.

Bied in beleidskaders ruimte voor afstemming over sectoren heen en in gebiedsgerichte processen, voor pilots en voor samenwerking met externe partners.

Aanbeveling 5

Periodiek reflecteren op werkwijzen en resultaten helpt bij het blijven leren in de aanpak van transitie. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van bestaande evaluatiemethodieken. Andere methodieken die in ontwikkeling zijn, passen vaak beter bij langlopende transitie. Dan gaat het vooral over lerend evalueren en reflexieve monitoring. Deze methodieken worden al verkend door de provincie. Om een leeragenda te ontwikkelen, kan gebruik worden gemaakt van met name reflexieve monitoring. Deze methodiek is ontwikkeld om initiatieven te monitoren die gericht zijn op het veranderen van systemen. Anders dan klassieke monitoring is reflexieve monitoring niet gericht op 'meten is weten' maar op leren en ontwikkelen. Dit gebeurt door de focus te leggen op de leerervaringen en hierop te leren reflecteren. Reflexieve monitoring is zeer geschikt om situationeel leren te verbinden met het horizontale en verticale leren. De inzichten kunnen aanleiding zijn voor het aanpassen van de aanpak of het bijsturen op beleid, maar ook op de leeragenda zelf. Het gaat erom te komen tot een dynamische leeragenda. Reflexieve monitoring kan dan ook voor het bestuur een belangrijk instrument zijn. Een goed voorbeeld van de toepassing van reflexieve monitoring kan gevonden worden bij het Programma Aardgasvrije Wijken.

Zet reflexieve monitoring en lerend evalueren in bij het reflecteren op werkwijzen en resultaten. Betrek lessen van afzonderlijke monitoring en evaluaties bij het komen tot concernbrede lessen en lessen te trekken met externe partners.

Inrichten en verrichten

Aanbeveling 6

Het is goed als er duidelijke keuzes worden gemaakt ten aanzien van de inrichting van de organisatie. Met de recente organisatieverandering is overwegend gekozen voor een sectorale inrichting. Elke organisatiestructuur heeft een keerzijde. Met investeringen in cultuur en werkprocessen moet worden bekeken hoe de keerzijde daarvan kan worden opgevangen. Op deze manier houdt je een organisatie in balans. In gebiedsgerichte processen loopt men in de aansluiting op de leefwereld aan tegen de belemmeringen van een sectorale inrichting. Het is daarom nu zaak om daar als organisatie op in te zetten, daar waar door sectoren heen moet worden gewerkt en geleerd en daar het systemisch leren op te enten. In de organisatieontwikkeling is hierop geanticipeerd, bijvoorbeeld met de Strategisch Inhoudelijk Managers. Nog niet voor iedereen is duidelijk hoe dit in de praktijk moet gaan werken.

Zet als organisatie en management in op systemisch leren door sectoren en over organisatiegrenzen heen. Breng periodiek in beeld of de daartoe in de organisatie-inrichting opgenomen mechanismen goed werken en kom zo nodig tot bijstellingen.

Aanbeveling 7

Er moet worden nagedacht over de vraag wie de trekker is van een leeragenda. Een experiment moet op een gegeven moment in de lijn belegd worden. Als medewerkers vasthouden aan de oude manier van werken, strandt de borging van het experiment vaak in het middenmanagement. Daarvoor bestaan geen logische, structureel functionerende escalatielijnen. De nieuwe inrichting van de organisatie moet hierop in de praktijk nog groeien.



Leren door te doen vergt concernbrede aandacht en verantwoordelijkheid om daadwerkelijk door sectoren heen, in samenwerking met externe samenwerkingspartners, tot stand te brengen. Het (laten) opzetten en functioneren van de leeragenda is daarom een concernverantwoordelijkheid (directie).

Beleg de eindverantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van het transformatief potentieel van de organisatie op directieniveau. Via de lijn van het opdrachtgeverschap wordt het (laten) opstellen en uitvoeren van leeragenda's meegenomen in de opgaven. Daarmee wordt de (ambtelijke) opdrachtnemer verantwoordelijk voor de leeragenda.

Aanbeveling 8

Teamleiders en managers hebben een belangrijke rol in het creëren van ruimte voor leren en experimenteren. Leren door te doen, vraagt om een nieuw soort leiderschap. Leidinggeven op transitie is anders dan leidinggeven op management & control. Teamleiders moeten zich bewust zijn van wat dat van hen vraagt. Daarbij is het goed om kritisch te reflecteren op de dominante manier van denken, doen en organiseren.

Stimuleer leidinggevend om ruimte voor leren en experimenteren te creëren door een veilige omgeving te faciliteren voor medewerkers, zonder angst voor negatieve consequenties bij mislukking. Meet succes op een andere manier af dan alleen aan concrete resultaten (zie aanbeveling 3). Stimuleer een cultuurverandering richting vertrouwen en integrale samenwerking. Heb hierbij blijvende aandacht voor het leren binnen pilots en experimenten. Deze vorm van situationeel leren is in de organisatie al meer ingebed dan horizontaal en verticaal leren, maar kan verder worden versterkt. Juist ook als basis en input voor andere vormen van leren.

Interventie

Een manier om kritisch te reflecteren op de dominante manier van denken, doen en organiseren is de Regimebril. Men is zich vaak niet bewust van de context en de omgeving die het eigen denken en handelen beïnvloeden. De Regimebril helpt om kritisch te kijken naar de eigen context en de omgeving, en de manier waarop deze van invloed zijn op de transitie waar zij voor staan. Deze interventie kan helpen om effectiever te interveniëren in de transitieopgave.

De Regimebril kan in een workshopsetting toegepast worden met een groep die werkt aan dezelfde transitie. Om voldoende afstand te hebben tot de context, is het aan te bevelen om - naast medewerkers uit de eigen organisatie - ook mensen van buiten te betrekken.

De Regimebril kent de volgende stappen.

3. **Identificeren:** identificeer de dominante structuren, culturen en werkwijzen binnen het regime in de betreffende transitie. Welke manieren van denken, doen en organiseren zijn de norm? Waar geloven we in?
4. **Niches:** breng de niches in kaart. Welke (f)actoren, experimenten of initiatieven dagen de status quo uit? Hoe veranderen zij het systeem?
5. **Enablers en barrières** in kaart brengen. Enablers zijn aspecten die de transitie vooruithelpen, bijvoorbeeld beleid, technologische innovatie, netwerken en samenwerkingsverbanden, maatschappelijke druk en bewustzijn, economische prikkels en marktontwikkelingen. Barrières blokkeren juist de transitie. Voorbeelden zijn ingebedde belangen en machtsstructuren, institutionele eigenschappen economische en financiële barrières, technologische lock-ins, cognitieve en culturele barrières.
6. **Versterken of wegnemen:** voer het gesprek over de enablers en barrières. Breng vervolgens concrete vervolgstappen in kaart om enablers voor nichepartijen te versterken en barrières weg te nemen.



Aanbeveling 9

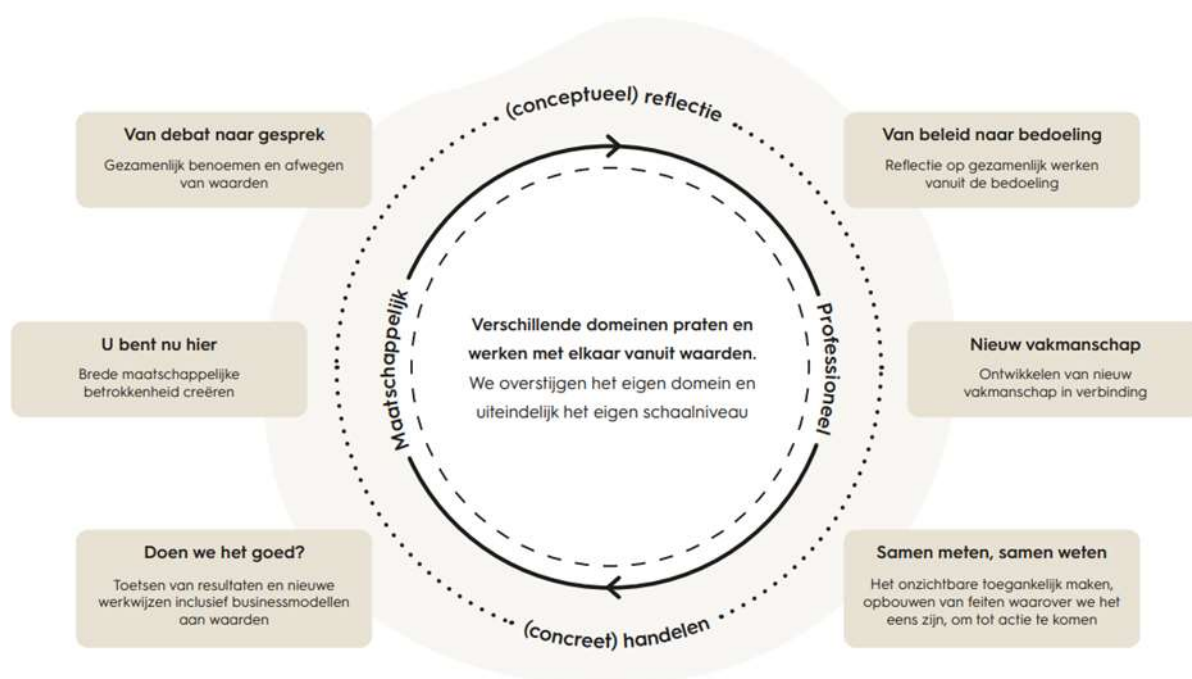
Het is van belang om vier samenhangende vormen van leren toe te passen, namelijk: dingen ontdekken, lessen trekken en delen, erover communiceren en erop reflecteren. Dit leren moet bovendien geen toevalligheid zijn, of eenmalig, maar een continu proces. Dit vraagt om ritme. Ritme dwingt je op een lichte manier met leren bezig te zijn en zorgt ervoor dat het niet sneuvelt in de waan van de dag. Als het ritme niet wordt vastgelegd, krijgt het niet de benodigde urgentie en aandacht. Het Studiomodel (lab, academie, podium en tempel) omvat bovengenoemde vier vormen van leren en kan een ondersteunend instrument zijn om samenhang en ritme in het leren aan te brengen. Dit is behulpzaam voor de secretaris die toeziet op het opstellen en bewaken van de leeragenda en voor de leidinggevenden die toezien op de voortgang en het beschikbaar stellen van capaciteit.

Blijf investeren in de vorm en het ritme van leren, mede met behulp van de reeds bestaande basis (aanbeveling 1) en verken de mogelijkheden om dit verder te versterken met de inzet van de vier samenhangende vormen van leren.

Interventie

Om verandering in gang te zetten en te behouden, is het noodzakelijk om met elkaar kritisch na te denken over (de eigen) gedachten, acties en onderliggende aannames. Het doel is te leren van de complexiteit en de dynamiek in de opgave en tegelijkertijd het geleerde weer in de praktijk toe te passen en te verbeteren.

Een instrument dat helpt om reflexief vermogen te vergroten, is de Leercirkel. De Leercirkel is een instrument dat experimenteren en leren aan elkaar helpt koppelen. Het fundament wordt gevormd door vier dimensies: denken en doen en het professionele en het maatschappelijke discours. Op die vier dimensies zijn zes domeinen geplaatst waarover met elkaar wordt geleerd binnen experimenten (zie figuur 1).



Figuur 1. De Leercirkel

De Leercirkel is ontwikkeld vanuit de opgaven in het landelijk gebied, maar is ook toepasbaar in andere transitieopgaven. De zes domeinen zijn niet toevallig gekozen. Dit zijn domeinen waar het leer- en ontwikkelproces in de praktijk vaak stilvalt of blokkades opwerpt. Het gevolg is vaak dat er discussie is, zonder dat er iets concreets gebeurt. We zien nog vaak dat experimenten vaak een of maar enkele van de zes domeinen raken. De Leercirkel helpt deze dynamiek te doorbreken en op die manier diepte te brengen in je leerproces.



Aanbeveling 10

Medewerkers ervaren hoge werkdruk en de complexiteit van de vraagstukken waar ze aan werken is gigantisch. Dit moet juist een reden zijn om met elkaar te reflecteren. Echter, ruimte en tijd om met elkaar te reflecteren sneuvelen als eerste in deze context. Het is lastig om dergelijke momenten gestructureerd in de agenda's te krijgen. Het toepassen van de transitiegarages voor dit onderzoek, liet zien dat daar wel behoefte aan is.

Expliciteer in de capaciteitsberekeningen reflectie- en leertijd. Borg in de personeelscyclus ('goede' gesprekken) dat medewerkers daar daadwerkelijk de ruimte voor hebben en die benutten. Leren maakt volwaardig deel uit van ieders takenpakket.

Interventie

Het vergt moed om de dialoog aan te gaan en het 'goede' gesprek te voeren over de huidige manieren van denken, doen en organiseren. Om transitieopgaven in beweging te krijgen, moeten mensen de moed tonen om patronen te doorbreken. Om het handelen vanuit moed te vergroten, kan persoonlijk leren helpen. Transities zijn fundamentele systeemveranderingen die op persoonlijk en professioneel niveau diepgaande veranderingen vragen om daar goed mee om te kunnen gaan. Daarom zijn ook persoonlijke transformaties nodig in transities waarvoor een persoonlijk leerproces als methodiek is ontwikkeld.

Het persoonlijk leerproces bestaat uit de volgende fasen:

- In de eerste fase, desoriënterend dilemma, laat je zien dat de huidige manier van doen niet langer houdbaar is om anders te denken, doen en organiseren.
- In de tweede fase, zelfonderzoek, brengen deelnemers hun eigen aannames in beeld.
- In fase 3, kritische beoordeling, toetsen deelnemers hun aannames: welke zijn, in het licht van de desoriënterende dilemma's, onjuist of niet meer passend?
- De vierde fase, gedeelde onvrede, breekt aan als een aantal aannames niet meer coherent blijkt met het veranderde wereldbeeld. Deelnemers delen hun twijfels. Hierbij komt het sociale leerproces op een dieper niveau op gang.
- In fase 5, verkenning, bekijken deelnemers wat zij anders kunnen doen. Hier kun je kijken naar inspirerende voorbeelden.
- In de zesde fase, actieplan, zetten deelnemers hun nieuwe rollen en activiteiten binnen de transitie om in een concreet plan.
- In de zevende fase, kennis en vaardigheden, noteren deelnemers wat zij moeten leren en ontwikkelen, en waar zij die kennis en vaardigheden kunnen vergaren.
- In fase 8, nieuwe rollen uitproberen, voeren deelnemers hun actieplan uit waarbij ze experimenteren met de nieuwe rollen in de context van hun interventie of project.
- Fase 9, opbouwen van competenties, begint als deelnemers een van de nieuwe rollen gaan uitproberen om te bepalen wat bij hen past.
- In de tiende fase, re-integratie, gaan deelnemers het nieuwe wereldbeeld en de nieuwe manieren van denken en doen, integreren in hun sociale relaties, werk en context.



Nota van bevindingen



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De provincie Utrecht staat, net als andere provincies, voor een aantal grote opgaven op het gebied van klimaat, de ontwikkelingen in het landelijk gebied, wonen en mobiliteit. Aan deze complexe maatschappelijke transitieopgaven werkt de provincie samen met het Rijk, andere provincies, gemeenten, waterschappen, bedrijfsleven en samenleving. Enkele kenmerken van transities, oftewel systeemverandering, zijn: een groot aantal stakeholders, wederzijdse afhankelijkheden, tegenstrijdige belangen, complexiteit, onzekerheid, controverse en een lange termijn.

In het Coalitieakkoord 2023-2027 is aangegeven dat een lerende aanpak - leren door te doen - nodig is om de grote complexe transitieopgaven van de provincie op klimaat, de ontwikkelingen in het landelijk gebied, wonen en mobiliteit aan te kunnen pakken. Dit is als volgt verwoord in het Coalitieakkoord.

"Deze bovengenoemde opgaven zijn transities: ze vragen om een structurele verandering en zijn lastig voorspelbaar. Om ze écht aan te pakken zijn nieuwe werkwijzen en structuren nodig, en meer 'leren door te doen'. Dit is spannend, want zo werken we niet vaak. We zullen gaandeweg zien tegen welke problemen we aanlopen en waar oplossingen ontstaan. Het is niet allemaal van tevoren in een aanpak te vatten. De uitwerking doen we samen met onze partners en met een gebiedsgerichte insteek."

Jaarlijks kiezen GS een onderwerp van onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in het kader van artikel 217a van de Provinciewet. Deze onderzoeken zijn toekomstgericht en worden gebruikt voor het continu ontwikkelen van handelingsrepertoire en randvoorwaarden. Voor 2024 hebben GS *Leren door te doen* als onderwerp gekozen. Het gaat om leren als adaptieve aanpak om in te kunnen spelen op nieuwe kennis, inzichten en omstandigheden, fouten mogen maken, en het eigen maken van nieuw handelingsrepertoire.

1.2. Onderzoeksdoelen en -vragen

Het doel van het onderzoek is inzicht te geven in hoe er wordt geleerd in de transitie- en transformatieopgaven van de provincie en hoe dit verder ontwikkeld kan worden, binnen de organisatie en in relatie met (gebieds)partners. Het onderzoek heeft een actiegerichte en participatieve insteek.

De volgende vragen staan centraal in het onderzoek:

1. Welke vormen van leren zijn aanwezig in de transities bij de provincie Utrecht (ambtelijke organisatie)?
2. Hoe is 'leren in transities' georganiseerd bij de provincie?
3. Wat is nodig om in 'leren in transities' een volgende stap te zetten?
4. Welke kaders/richtlijnen (inclusief cultuuraspecten) kunnen hierbij helpen?

1.3. Aanpak

Het onderzoek bestaat uit drie stappen:

1. Oriëntatie.
2. Actieonderzoek.
3. Rapportage (inclusief bespreking en verwerking).



In fase 1 zijn oriënterende gesprekken gevoerd. Een volledig overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1.

In fase 2 vond actieonderzoek plaats. Conform de definitie van actieonderzoek uit het advies *Vallen, opstaan en weer doorgaan, Ruimte voor leren in transities van de Raad voor het Openbaar Bestuur* (ROB, 2023): "Actieonderzoek, ook wel handelingsonderzoek genoemd, is een vorm van onderzoek waarin betrokkenen in een organisatie of netwerk samen bepaalde complexe vraagstukken in hun organisatie onderzoeken en proberen te begrijpen, maar daarin ook verandering proberen te realiseren."

De inzichten in dit onderzoek zijn verkregen door participatie in leerprocessen en zijn direct toegepast in de leerprocessen. Dit vond plaats in de vorm van drie Transitiegarages aan de hand van drie cases: twee deelgebieden in het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) en de Gezonde Leefomgeving. In bijlage 2 geven we een toelichting op deze drie cases. De Transitiegarage is een 'apk' waarbij het team reflecteert op de huidige aanpak, daar lessen uit trekt en deze toepast in de praktijk. In de Transitiegarages zijn inzichten opgehaald over wat er binnen de provincie Utrecht goed gaat in het leren in transities en wat verbetering behoeft. Tegelijkertijd is er kennis gedeeld op het gebied van transitiewetenschap en een (interventie)repertoire geboden. In de Transitiegarages zijn drie blokken behandeld:

- Precies worden over de transitie. Wat is het wel/niet?
- Wat zijn de belangrijkste blokkades die je voorziet of ervaart?
- Kunnen we deze beter (anders) leren begrijpen en zijn er interventies te bedenken?

In de derde en laatste fase zijn de opbrengsten uit de voorgaande fasen vervat in dit rapport.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat het methodologisch kader centraal. In hoofdstuk 3 geven we antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen aan de hand van een beschrijving van leren in transities in de organisatie. Vervolgens analyseren we die in hoofdstuk 4. Dit alles leidt tot conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5. In de bijlagen zijn een overzicht van de geïnterviewde personen, een beschrijving van de cases en het literatuuroverzicht opgenomen.

1.5. Gebruikte afkortingen

GS	Gedeputeerde Staten.
PS	Provinciale Staten.
MLP	Multi Level Perspective.
UPLG	Utrechts Programma Landelijk Gebied.
UMDL	Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw.
LVVN	(Ministerie van) Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.
DKH GSL	Data- en Kennishub Gezond Stedelijk Leven.
GGA	Gebiedsgerichte Aanpak.
IPO	Interprovinciaal Overleg.
GL	Gezonde Leefomgeving.



2. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk zetten we het methodologisch kader uiteen. Het is een denkkader dat we hebben gebruikt als onderlegger voor de Transitiegarages en dat dient ter reflectie en inspiratie tijdens de gesprekken en de Transitiegarages. In paragraaf 2.1. wordt het begrip transitie beschreven. In paragraaf 2.2. gaan we in op de theorie rond systemisch leren. Uit het methodologisch kader vloeien vragen voort - weergegeven in rode tekstkaders - die we in hoofdstuk 4 (analyse) beantwoorden.

2.1. Wat betekent 'transitie'?

Het woord 'transitie' is de afgelopen jaren behoorlijk in zwang geraakt. Dat is begrijpelijk; veel opgaven waar we als samenleving voor staan zijn niet meer op te lossen met 'meer van hetzelfde'. Er is het besef dat diep ingrijpen nodig is. Transitie betekent zoveel als 'systeemverandering'. Dat klinkt groot en dat is het ook. Het gaat om een 'onomkeerbare verandering van structuren, werkwijzen en cultuur'¹. Oftewel: een onomkeerbare verandering in de manieren van organiseren, werken en denken.

Daarbij is het belangrijk om, in het licht van onderliggend onderzoek, een paar zaken vast te stellen. Ten eerste dat zo'n systeemverandering niet verloopt zoals overheden het liefst werken: gecontroleerd en voorspelbaar. En ten tweede dat werken aan transities betekent dat de eigen organisatie óók moet veranderen. In onderstaand overzicht van ordes van veranderen (Janssen en Wesel, 2024) wordt de, aan de veranderkunde ontleende, drieslag Optimalisatie-Transformatie²-Transitie weergegeven³. We kiezen ter introductie voor deze ordening omdat deze de betekenis van werken aan transities voor organisaties zoals de provincie Utrecht goed laat zien. Hoe verder naar rechts in de tabel, hoe minder goed de verandering gecontroleerd te sturen is en hoe dieper de verandering ingrijpt - ook in de eigen organisatie.

	Optimalisatie	Transformatie	Transitie
Focus	Verbeteren/versnellen van regels en aanpakken.	Vernieuwen van inzichten.	Ontwikkelen van principes.
Paradigma	Aansluiten bij dominante realiteit/rationaliteit in een organisatie.	Introduceren van andere rationaliteiten in een organisatie.	Omgaan met constrasterende rationaliteiten in en tussen organisaties.
Drijfveer	Gedreven door wens tot optimalisatie.	Gedreven door achtergebleven adaptatie of alertheid voor ontwikkeling of creatie.	Gedreven door crisis, impasse of moraliteit.
Aanpak	Bekende aanpakken voor bekende issues.	Onbekende aanpakken voor bekende issues.	Onbekende aanpakken voor onbekende issues: hanteren van contradicties en tegenstellingen.



Leren	Aanleren van betere acties, nieuwe Instrumenten binnen bestaande kaders.	Leren van alternatieve zienswijzen, verbreden van repertoire binnen een georganiseerde ruimte zoals pilots.	Leren te leren, zelf initiëren binnen een veranderend systeem, in een niet georganiseerd speelveld.
Instrumenten	Bestaande regels, procedures, modellen, plannen van aanpak.	Onderliggende patronen en opvattingen duiden en doorbreken.	(Tegen)macht, meerstemmigheid, botsende waardensysteem, transformatieve en exploratieve leerprocessen.
Sturingsprincipes	Sturing gericht op tijd, geld en kwaliteit ten behoeve van efficiency	Sturing vanuit een gewenst effect/ outcome terug redenerend.	Sturing gericht op onderliggende, innerlijke of gedeelde waarden.
Niveau van interveniëren	Aan de oppervlakte. Dat wat zichtbaar is binnen organisatiegrenzen.	Boven én onder tafel. Het zichtbare en onzichtbare binnen organisatiegrenzen.	Gevestigde systeemorde op de schop, nieuwe ruimte creëren waar partijen zich verbinden, nieuwe spelregels maken.

Er is in beginsel geen hiërarchie tussen deze drie ordes van veranderen. Sterker nog: optimalisaties en transformaties maken ook deel uit van een transitie. Om samenhang te kunnen brengen, begint het echter met een goede diagnose. Waar faalt het huidige systeem, en wat zijn daarbij de disfunctionele manieren van organiseren, werken en denken? Zonder dit vertrekpunt is het risico levensgroot dat er, bijvoorbeeld beleidsmatig, ingezet wordt op en geïnvesteerd wordt in optimalisaties die het achterliggende probleem langer in stand te houden en transformaties waarbij het ene probleem wordt ingewisseld voor het andere. Dat is kosten- en tijdseffectief en kan ook maatschappelijke schade opleveren.



Wanneer we deze drieslag ter illustratie plotten op het Landbouwdossier, dan zou je kunnen zeggen: nieuwe stalsystemen zijn een vorm van optimalisatie. Je blijft doen wat je deed, maar dan beter. Het is de manier van veranderen die in de sector doorgaans het eenvoudigst op draagvlak kan rekenen. Je mag van een sector ook verwachten dat het zijn bedrijfsprocessen optimaliseert.

Maar de kosten die worden gemaakt voor een nieuw stalstelsel, moeten worden terugverdiend. Dat ging in het verleden door schaalvergroting en efficiency. Dat pad is voor bijvoorbeeld melkveehouders ingewikkeld geworden. Temeer wanneer er ook nog een situatie ontstaat dat *grondgebonden landbouw* vraagt om minder dieren per hectare (extensivering). Dan moet de investering terugverdiend worden met minder dieren, of er moet extra grond worden aangekocht. Het is zeer de vraag of investering in een nieuwe stalvloer én extensiveren beide oplosbaar zijn in de bedrijfsvoering van de ondernemer.

De overgang van gangbare (of intensieve) landbouw naar bijvoorbeeld natuurinclusieve landbouw is in beginsel een vorm van *transformatie*. De boer gaat het *anders* doen. Dit vraagt ander vakmanschap van de ondernemer, maar ook een ander bedrijfsmodel. De boer maakt minder gebruik van input als kunstmest en beschermingsmiddelen. Maar het opbrengend vermogen van de grond wordt in de regel kleiner. De kosten en opbrengsten nemen dus beide af⁴. Uit onze ervaring met boeren door het hele land, weten we dat er bij zo'n transformatie van bedrijfsvoering een aantal zaken speelt. Ten eerste: hoe pas ik mijn bedrijfsvoering op een financieel verantwoorde manier aan en past die andere manier van boeren bij mij? Ondersteuning hierbij is voor een belangrijk deel met tijdelijke regelingen en voorzieningen te organiseren.

Maar de boer heeft *nóg* een vraag: kan ik in die nieuwe bedrijfsvoering nog een stabiele boterham verdienen? De boer voelt haarfijn aan dat een transformatie van zijn bedrijf tot grote onzekerheid kan leiden voor de continuïteit in de bedrijfsvoering als er niet tijdig en doortastend flankerend ingegrepen wordt in het systeem waarbinnen hij opereert. Ergo: een transformatie (waar beleidsmatig wel op wordt ingezet) kan alleen duurzaam succesvol zijn als onderdeel van een transitie. Dit wordt versterkt doordat er nieuwe principes op de boer afkomen zoals 'bodem en water sturend' of de 'gunstige staat van instandhouding van de natuur' of 'van verborgen kosten naar beprijzen'⁵. Hiermee veranderen de principes onder de wijze waarop de landbouw is georganiseerd, werkt en hoe we erover denken: een systeemverandering. Voor een landbouwsector met toekomst vraagt dat om ingrijpen ver voorbij het erf van de boer; het vraagt zelfs om ingrijpen (ver) buiten het mandaat van de provincie. Want de oude principes werken door in bijvoorbeeld het planologisch kader, de inkoop door supermarkten, de financiering door banken en zelfs in handelsverdragen.

Maar waar en hoe in te grijpen, en door wie: dat is niet direct duidelijk. Een lerende aanpak moet hier handvatten voor bieden.

Is er breed begrip voor de noodzaak is om te werken aan een transitie? Waar schieten de huidige manieren van werken, organiseren en denken tekort?



Transformatief vermogen

Zoals gezegd, helpt bovenstaande ordening om de diepte van verandering voor bijvoorbeeld de provincie Utrecht goed weer te geven. Om te duiden of een organisatie in staat is bij te dragen aan de beoogde transitie, wordt vaak gesproken over transformatief potentieel. Hierna gaan we in op de vraag wat er nodig is om dit transformatief potentieel te vergroten.

Van 'eerst denken, dan doen' naar 'denken en doen'

Het is goed om te benadrukken dat het niet eenvoudig is om een transitieaanpak de noodzakelijke breedte en diepte te geven. Transitieopgaven zijn namelijk open (veel partijen hebben er toegang tot), dynamisch (ze veranderen terwijl je eraan werkt), genetwerkt (ze bestaan over organisaties en sectoren heen) en complex (er zijn veel betrokken partijen die allemaal ook weer (soms onduidelijke) onderlinge relaties hebben)⁶. Dat betekent, kort gezegd, dat niemand het helemaal overziet en niemand er helemaal over gaat. De verleiding zal zijn om de aanpak af te bakenen op de eigen scope en mandaat. Begrijpelijk, maar het volstaat niet.

Daarnaast werkt het vaak het beste om uit te gaan van 'the small wins approach'⁷. Zichtbaar resultaat (door doen) vergroot de verandergezinde groep terwijl onverwachte plannen het tegenovergestelde bereiken. Het is daarom verstandig om te kijken naar het 'leren door doen'. In het *doen* kom je de veelheid aan partijen tegen, in de weerbarstige praktijk ga je het genetwerkte karakter van de opgave ervaren, je merkt dat het nodig is om jezelf te kunnen verhouden tot het dynamische karakter, om verlamming te voorkomen, en in het complexe karakter ligt de vraag besloten: wie heeft er eigenlijk wat te leren, en wat zijn voor wie de grootste onzekerheden?

2.2. Veranderen om systemisch te kunnen leren

Systemisch leren vraagt van met name overheden veel om dit doortastend te kunnen doen. In het huidige systeem zitten namelijk ook allerlei *checks and balances* die erop gericht zijn het systeem niet te veel uit balans te laten raken, terwijl dit in transities nou net wél de bedoeling is. In het proefschrift *De Transformatieve Overheid*⁸ stelt Rik Braams: "Overheden hebben een ambigue rol. Enerzijds willen zij transities aanjagen, anderzijds zijn zij nogal eens (ongewild) de vertragende factor."

Nichemanagement

Dit laat zich het best uitleggen aan de hand van het Multi Level Perspective⁹ (MLP). Dit MLP is een basismodel dat drie lagen onderscheidt waarop de dynamiek van transities speelt¹⁰. Namelijk het macroniveau oftewel 'het landschap'. Dit zijn de grote autonome (vaak langzame) ontwikkelingen en trends op het gebied van sociale structuren (zoals culturele waarden en normen), maatschappelijke ontwikkelingen (zoals de vergrijzing), politiek en wereldbeelden of de groeiende kennis van klimaatverandering. Het mesoniveau wordt ook wel het 'regime' genoemd. Dit zijn de collectieve, dominante manieren van denken, werken en organiseren. Anders gezegd: de plek waar structuren, werkwijzen en cultuur zijn verankerd in beleid, gedrag, (in)formele regels en wetten. Het microniveau wordt gedeut met de term 'niches'. Hier ontstaan, bijvoorbeeld in experimenten, de nieuwe manieren van denken, werken en organiseren die afwijken van het dominante regime. Dit microniveau omvat ook de zogenaamde 'third places'¹¹, plekken waar verschillende domeinen met elkaar zoeken naar mogelijkheden over domeinen heen; denk aan 'de gezonde leefomgeving', of de '15 minute city'.



Verandering van het regime gebeurt pas als er sprake is van ontwikkeling op de andere lagen. Alleen als er voldoende druk vanuit het landschap is en er alternatieven voorhanden zijn, ontstaat de ruimte voor vernieuwing en ontstaan noodzaak en legitimiteit voor het regime om te veranderen.

Is er sprake van nichemanagement? (MLP-model)

Paradox van de proef

Dat er in experimenten geleerd wordt, betekent nog niet dat het geleerde ook eenvoudig de weg vindt naar de bestaande praktijk. Sterker nog: dit verloopt vaak moeizaam. Volgens de Paradox van de Proef ligt de verklaring hiervoor in het ontwerp van de proef. De proef wordt uitgevoerd door gemotiveerde betrokkenen, mensen die het leuk vinden samen aan iets vernieuwends te werken. Een proef krijgt vaak meer ruimte en extra middelen en de gelegenheid om dit volgens een eigen werkwijze te doen. Dit zijn enerzijds succesfactoren van proeven, tegelijkertijd kunnen diezelfde factoren het opschalen lastig maken. Andere mensen voelen zich namelijk niet verantwoordelijk om iets met de resultaten te doen. Het past niet binnen het reguliere budget en er is onvoldoende capaciteit. Er blijkt afstand te zijn tot de reguliere omgeving. In het bijzonder blijkt het vooral de eigen organisatie, met bijbehorende regels en routines, te zijn die belemmerend kan werken.¹²

Op welke wijze doet de Paradox van de Proef zich voor?

De transformatieve overheid

Ondanks dat overheden investeren in de niches en er ambtenaren en bestuurders zijn die zich eraan verbinden, wordt de overheid over het algemeen aangeduid als een 'regimespeler', gericht op het stabiel houden van het systeem alsmede op de bestaande belangen. Om effectief aan transities te kunnen werken, zullen overheden dan ook open moeten staan voor verandering, c.q. hun transformatief vermogen moeten vergroten.

Braams deed onderzoek naar de rol van de overheid in transities. Hij onderscheidt hierbij vijf samenhangende kerntaken: richting geven, governance creëren, het nieuwe ondersteunen, het oude afbreken, en interne capaciteiten en structuren ontwikkelen. Maar wanneer hier ambtelijk voortvarend mee aan de slag wordt gegaan, dan is de kans op principiële weerstand uit de eigen organisatie waarschijnlijk. Dit kan begrepen worden door te kijken naar de drie belangrijkste bestuurskundige paradigma's die het handelen van ambtenaren legitimeren.

Legitimiteit wordt allereerst ontleend aan het volgen van processen en procedures. Maar die zijn er, zoals eerder aangegeven, voor een deel nog niet. Ten tweede wordt legitimiteit ontleend aan het efficiënter maken van het bestaande. Maar het nieuwe systeem is, zeker gezien door de bril van het oude, in het begin helemaal niet efficiënter. Tot slot kan de legitimiteit van het handelen worden ontleend aan breed draagvlak. Maar daarmee geef je een grote stem aan de regimespelers: partijen die hebben geïnvesteerd in het huidige systeem en voor wie een grote of snelle verandering ongewenst of onmogelijk is. Breed draagvlak gaat vrijwel zeker ten koste van snelheid. Ergo: uit het onderzoek blijkt dat ambtelijk de legitimiteit om doortastend te handelen in transities, wordt gemist. Braams stelt hier het alternatieve paradigma van de Transformatieve Overheid voor. Het goede is dat hij daarmee een model biedt waarover gedacht en gesproken kan worden. Maar onderkend moet worden dat dit vooralsnog geen operationeel paradigma is en in de dagelijkse gang van zaken vraagt om interventies.



-
- *Welke van de vijf kerntaken voor de overheid zien we terug?*
 - *Bestaat het inzicht dat de overheid zelf moet veranderen? Zo ja, hoe?*
-

Systemisch leren: feedback loops en leeragenda

In het voorgaande constateren we dat transities vragen om systemisch leren. In dit onderzoek focussen we ons op leren binnen de provinciale organisatie. We kunnen het leren binnen de provincie en het systemisch leren niet los zien van elkaar. Immers, het vraagstuk is open, dynamisch genetwerkt en complex. Je kunt de provincie niet isoleren uit de context. Daarom bezien we onze opdracht vanuit de vraag: wie heeft er eigenlijk wat te leren en langs welke lijnen gaat dat? Hiertoe behandelen we achtereenvolgens het principe van feed back loops en de leeragenda.

Het woord transitie - systeemverandering - suggereert dat er al een systeem is. Dit blijkt nogal eens een aanname waar kanttekeningen bij geplaatst kunnen worden. Een systeem kan in dit kader worden geduid als een *samenhangende set van feedback loops waar reflexief en lerend vermogen aan zit*¹³. Feedback loops zijn nodig om kennis en ervaringen door te laten werken in het organiseren, handelen en denken. We onderscheiden in abstractie de volgende essentiële feedback loops:

- In experimenten (pilots, gebiedsprocessen); dit wordt wel situationele leren genoemd. Tussen experimenten onderling; dit wordt wel het horizontaal leren genoemd. En tussen de experimenteren en het systemische veld; het zogenaamde verticale leren¹⁴. Dit zijn feedback loops waar de provincie onderdeel van is of kan zijn, als onderdeel van een breder netwerk van partijen.
- Tussen beleid/strategie en uitvoering/experimenten. Deze feedback loop is van belang om te voorkomen dat de inzichten vanuit de experimenten door de lijnorganisatie worden beoordeeld vanuit de bestaande kaders en vastlopen in een soort kleilaag¹⁵.
- Tussen deelsystemen, zoals bijvoorbeeld natuur en landbouw, of tussen het ruimtelijk en het sociaaldomein. Dit zijn feedback loops die enerzijds tussen netwerken moeten bestaan, maar die ook noodzakelijk zijn binnen de verschillende domeinen in de provinciale organisatie.

Een belangrijke kanttekening is dat feedback loops niet per definitie bijdragen aan een transitie. Integendeel: er zijn corrigerende feedback loops, maar ook systeembevestigende feedback loops. Feedback loops krijgen corrigerende potentie als ze niche en landschap verbinden met het regime. Anders gezegd: alleen een samenspel van druk op het systeem en de beschikbaarheid van alternatieven, brengt het bestaande systeem in beweging. Een manier om hier gestructureerd mee aan de gang te gaan, is het opstellen van leeragenda's.

Welke feedback loops zien we?

Voor een *leeragenda* geldt dat partijen voor zichzelf, maar vooral ook met elkaar, om te beginnen scherp moeten zijn op de vraag: waar faalt het huidige systeem, en welke structuren, werkwijzen en cultuur zorgen ervoor dat het huidige systeem zich blijft reproduceren (met andere woorden: wat belet ons om zaken werkelijk anders aan te pakken?). Wanneer je daar onvoldoende precies over bent, wordt je aanpak al snel wat ongericht. In een leeragenda ga je met elkaar aan de slag rond deze onderwerpen.



Een leeragenda biedt houvast bij de vraag: wie heeft er wat te leren, en wanneer? Met andere woorden: waarover moeten we, gegeven de druk op het systeem (ontwikkelingen in het landschap), nieuwe kennis ontwikkelen of beweging creëren?¹⁶ Om een leeragenda te ontwikkelen, kan gebruik gemaakt worden van het relatief nieuwe, maar desondanks beproefde, instrument van reflexieve monitoring¹⁷.

Voor een goede leeragenda geldt: er moet recht gedaan worden aan het open, dynamische, genetwerkte en complexe karakter van de opgave. De onzekerheid van een ambtenaar of bestuurder is echt een andere dan die van een boer of een ecooloog, zowel inhoudelijk als qua tijdlijn als en qua impact. Het leren kan dan ook nooit beperkt worden tot één organisatie (i.c. de provincie), noch kan het leren van de provincie geïsoleerd worden uit het systemische leren.

In dit onderzoek valt de kwaliteit van experimenten buiten scope. Daar is wel het nodige over bekend.¹⁸

Is er sprake van een expliciete leeragenda c.q. wie heeft er wat wanneer te leren?

Leren vraagt om vorm en ritme

Met de feedback loops en de leeragenda zijn we er echter nog niet. Om ervoor te zorgen dat inzichten doorwerken en de beweging diepgang krijgt, zijn vorm en ritme nodig. Hiervoor is het Studiomodel een bruikbaar instrument¹⁹. Dit model is ontleend aan de werkwijze van gerenommeerde ontwerp bureaus en omvat vier basisvormen: het lab (waar de leerervaringen worden opgedaan), de academie (waar lessen worden getrokken uit de experimenten die je binnen en buiten de organisatie kunt delen), het podium (waar de buitenwereld wordt uitgenodigd om feedback te geven en onderdeel te worden van de beweging) en de tempel (een plek voor reflectie op de betekenis van de leerervaring voor zowel de wijze van organiseren, werken en denken als de persoonlijke groei). In veel organisaties is een aantal van deze vormen aanwezig. Maar wanneer elementen ontbreken, stopt de doorwerking van nieuwe inzichten en nieuwe beweging al snel²⁰.

Behalve voor de vorm is het goed om ook aandacht te hebben voor het ritme. Dat kan gaan over periodieke oogstsessies (in het lab), een programma van samenhangende lunchlezingen (de academie), een jaarlijks festival zoals het samen-metenfestival (het podium) en maandelijkse teaminterviews (tempel). Ritme is belangrijk omdat het je op een lichte manier dwingt ermee bezig te zijn, en het niet sneuvelt in de waan van de dag.

Welke vormen en ritmes van leren zien we?



3. Beschrijving van leren in transities in de organisatie

In dit hoofdstuk staan de eerste twee onderzoeksvragen centraal:

1. Welke vormen van leren zijn aanwezig in de transities bij de provincie Utrecht (ambtelijke organisatie)?
2. Hoe is leren in transities georganiseerd bij de provincie?

In de eerste paragraaf beschrijven we de feedback loops die aanwezig zijn in de organisatie. Ook beschrijven we in paragraaf 3.1.5. en paragraaf 3.1.6. de manier waarop leren bij de provincie Utrecht is georganiseerd en wordt bevorderd. In paragraaf 3.2. volgt een beschrijving van de barrières of belemmeringen die wij hebben gesignaleerd in de organisatie, die het leren in de weg staan.

3.1. Feedback loops en leeragenda

Leren door te doen - ontdekken wat werkt, waardoor het werkt en door beweging tot stand te brengen - vormt de kern van een experimentele aanpak. In hoeverre dit bijdraagt aan transities, hangt af van veel factoren. Het lerend vermogen hangt af van onder meer de kwaliteit van een aantal verschillende soorten feedback loops en ook van de kwaliteit van de leeragenda.

3.1.1. Situationeel, horizontaal en verticaal leren

We onderscheiden, zoals in hoofdstuk 2 aangegeven, drie feedback loops in experimenten: situationeel, horizontaal en verticaal leren. Het leren in de living labs, pilots, praktijkproeven en proeftuinen is het situationeel leren. Hier worden ideeën ontwikkeld en getest, hier begint en groeit beweging.

Om bij te dragen aan transities, is alleen situationeel leren niet voldoende. Het is ook nodig om te leren *tussen* experimenten, het horizontaal leren. Door lessen uit te wisselen, kunnen betrokkenen rondom dezelfde issues een samenhangende kijk op nieuwe manieren van denken, doen en organiseren ontwikkelen. Het is niet alleen belangrijk om te leren over specifieke situaties, maar ook over barrières en mogelijkheden in de bestaande praktijk. Dit is de derde vorm: verticaal leren.²¹

Situationeel leren

Situationeel leren gebeurt in living labs, pilots of gebiedsprocessen. Vanuit het innovatieprogramma Gezonde Leefomgeving wordt vooral ingestoken op het doen van experimenten. Zo zijn er projecten gestart met citizen science waarbij burgers data verzamelen voor onderzoek. Een voorbeeld hiervan is de Snuffelfiets: met een kastje op hun fiets meten inwoners fijnstof en andere omgevingsindicatoren. Door data te verzamelen over luchtkwaliteit kan uiteindelijk beleid gemaakt worden dat bijdraagt aan een gezonde leefomgeving.

Bij dergelijke citizen science experimenten lijkt het verzamelen van data die bijdragen aan het stimuleren van een gezonde leefomgeving, centraal te staan. Daarnaast wordt er gekeken hoe vanuit de uitgevoerde experimenten anderen binnen de provincie geïnspireerd kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is de Stille Oase. Dit is een audiobeleving rondom het project Stille Stad die in het provinciehuis is opgebouwd. De audiobeleving benadrukt het belang van luwte in een steeds meer verdichtende provincie, en geeft inzicht in het belang van inwonerparticipatie bij de ontwikkeling van lokale luwteplekken.



Het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) heeft een lerende aanpak die vorm krijgt in gebiedsprocessen. Een van de instrumenten uit het UPLG is de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL). Met de UMDL stimuleert de provincie agrariërs om stappen te zetten richting meer natuurinclusieve kringlooplandbouw door middel van doelsturing en kennisdeling. Er worden kpi's gebruikt om te zien hoe een agrarisch bedrijf scoort op het vlak van kringlooplandbouw. Dit biedt inzicht in waar verbeterpunten zitten voor het bedrijf. Betrokkenen geven aan dat dat lerend vermogen oplevert. Dat lerend vermogen blijkt vooral uit de interactie met agrariërs en het vakmanschap dat zij meebrengen.

In de deelgebieden van het UPLG lopen verschillende innovatieve trajecten, bijvoorbeeld Groene Cirkel Kaas en Bodemdaling. In deze innovatietrajecten werken publieke, private en wetenschappelijke organisaties samen. Ook hier gebeurt veel in pilots maar het is nog een uitdaging om de resultaten uit de pilots op te schalen naar andere deelgebieden of experimenten (horizontaal) of naar het systemische veld (verticaal).

Horizontaal leren

Aan horizontaal leren, tussen deelgebieden of experimenten onderling, wordt op verschillende manieren vormgegeven. Zo is er in het UPLG een periodiek overleg tussen gebiedscoördinatoren met als doel van elkaar te leren. Dit is enerzijds een samenwerkingsoverleg waarin coördinatoren uitwisselen waar ze in de uitvoering tegenaan lopen en hoe zij daarmee omgaan. Anderzijds worden er regelmatig thematische overleggen georganiseerd.

Ook wordt er gewerkt met twee regionale stuurgroepen: oost en west. Een stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de provincie Utrecht, waterschappen, gemeenten en relevante maatschappelijke organisaties uit de agrarische sector, natuur- en milieuorganisaties en particulier grondbezit. In deze stuurgroepen zijn de eerste gebiedsagenda's met elkaar gedeeld en is gesproken over hoe het opstellen hiervan is gelopen. Het is de bedoeling dat de betreffende stuurgroep de agenda vaststelt. De gebiedsagenda heeft de potentie om ook een leeragenda in zich te hebben. Nu is het vooral een uitvoeringsagenda.

Binnen twee van de beleidsafdelingen, ecologie en landbouw, wordt - vanuit de behoefte om bij elkaar te komen en te bespreken waar eenieder tegenaan loopt - een overleg georganiseerd; dit bestaat sinds kort. Bij zo'n overleg wordt bijvoorbeeld gesproken over de gebiedsgerichte aanpak.

Alle deelgebieden in het UPLG werken vanuit een gebiedsgerichte aanpak en hebben hiertoe samen met lokale partners en betrokkenen een eigen gebiedsagenda opgesteld. De uitwisseling tussen de verschillende gebiedsagenda's vindt dus wel plaats. Maar het lerend vermogen van deze feedback loops lijkt nog niet optimaal. In een team zitten wel beleidsmedewerkers die ieder bij verschillende gebiedsagenda's betrokken zijn; hier zou deze uitwisseling kunnen plaatsvinden. Betrokkenen geven aan dat de deelgebieden erg verschillend zijn en dat dit de uitwisseling en het gezamenlijk leren in de weg zit.

Vanuit het innovatieprogramma Gezonde Leefomgeving is door middel van lezingen, workshops en werkbezoeken ingezet op het delen van ervaringen, elkaar inspireren met wat er mogelijk is en welke uitdagingen men tegenkomt.

Verticaal leren

Het verticaal leren gebeurt tussen experimenten en het systemische veld. Hiertoe behoort bijvoorbeeld de Rijksoverheid, maar ook ketenpartijen, banken en zogenaamde *third places*. Net als in de andere feedback loops is de provincie hier onderdeel van een breder netwerk van partijen.

Een voorbeeld van een feedback loop tussen de provincie en een breder netwerk van partijen, zijn de deelgebieden van het UPLG waar met gebiedspartners invulling wordt gegeven aan de doelstellingen voor het landelijk gebied. In de gebiedsagenda wordt beschreven op welke wijze gebiedspartijen in de Utrechtse Waarden werken aan de opgaven voor natuur, water, klimaat en landbouw.



Betrokken gebiedspartijen zijn bijvoorbeeld gemeenten, waterschap, Staatsbosbeheer, agrarische collectieven, natuur- en milieuorganisaties en lokale belangenpartijen. De gebiedsagenda is in beginsel de leeragenda onder dit samenwerkingsverband.

In de deelgebieden wordt nu bekeken hoe de stap van gebiedsagenda's naar uitvoering gemaakt kan worden. Zo wordt er in een deelgebied gewerkt aan een initiatief voor een regionale grondbank. Zo'n grondbank koopt gronden aan van stoppende agrariërs en verpacht deze aan (nieuwe) boeren of (natuur)organisaties die duurzame landbouw en natuurbehoud bevorderen. Er wordt nog nagedacht over de governancestructuur en de financiering van een dergelijke grondbank.

In het 'naar buiten gaan' ervaren betrokkenen bij gebiedspartners een afwachtende houding. Er wordt verwacht dat de provincie richting geeft. Dat is lastig aangezien de doelen nog abstract geformuleerd zijn en nog niet op Rijks- of provinciaal niveau zijn gedefinieerd. Ook speelt mee dat het Rijksbeleid fluctueert. In de steeds veranderende context worden onzekerheid en onduidelijkheid ervaren. Dat soort dingen kan niet in de gebiedsprocessen opgelost worden. Bij verticaal leren gaat het om een feedback loop richting het Rijk over de dingen die op Rijksniveau geregeld moeten worden om in het gebied voortgang te boeken. De regionale stuurgroep heeft brieven gestuurd naar het ministerie van LNV. Op bestuurlijk niveau neemt het contact met het Rijk wel toe, maar de agenda voor het overleg met het Rijk wordt nog niet gevoed vanuit de gebiedsprocessen.

Als we kijken naar het innovatieprogramma Gezonde Leefomgeving, dan is te zien dat de lokale proefprojecten of living labs na de testfase verder gaan als community of practice. Dit, om het concept te verbreden en te implementeren op wijk-schaal, regionale en/of nationale schaal of verder. Na een experiment is het de bedoeling om te leren in netwerken en het te bespreken in een leernetwerk. In samenwerking met de Data- en Kennishub Gezond Stedelijk Leven (DKH GSL), Health Hub Utrecht, regiodeal Vitale Wijken, Merwedelab en/of Cartesiusdriehoek is verkend of er een lerend netwerk opgericht kon worden voor gemeenten. In zo'n netwerk kan onderzocht worden hoe wijkinnovaties verder gebracht kunnen worden naar andere wijken, naar andere plekken, en/of op regioniveau. Dit lerend netwerk is uiteindelijk vroegtijdig stopgezet.

3.1.2. Leren tussen beleid/strategie en uitvoering

De leerervaringen uit de vorige paragraaf krijgen impact als ze doorwerken in de wijze van denken, werken en organiseren. Daarvoor is dus óók een feedback loop nodig tussen uitvoering (de plekken waar geleerd wordt) en strategie en beleid (waar de leerervaringen doorvertaald moeten worden) .

Bij de relatie tussen beleid en uitvoering is een bekend obstakel dat er geen sprake is van een corrigerende feedback-loop, maar van een systeembevestigende feedback loop. Anders gezegd: de in de experimenten opgedane inzichten door de lijnorganisatie, worden beoordeeld vanuit de bestaande kaders en lopen daardoor vast. Een voorbeeld hiervan is de borging van de Stille Stad. In het project Stille Stad werkt de provincie samen met inwoners en professionals aan ontwerpprincipes voor stille plekken in steden en dorpen. In de interactie met ruimtelijke ordening bleek het lastig om aandacht te krijgen voor het principe van de Stille Stad. Er ligt een opgave op het gebied van woningbouw en de provincie heeft gemeenten aangezet om te verdichten. Daardoor ontstaan er juist minder plekken van rust en luwte. Het taakgericht werken, in dit geval het behalen van de woningbouwopgaven, lijkt te overheersen binnen de provincie. Er zijn geen planologische kaders die plekken van rust en luwte afdwingen. Een project als de Stille Stad is dus geen must en wordt daardoor als verdragend gezien in het streven naar het halen van de woningbouwopgave. Dit maakt de invloed van het project op de ruimtelijke ordening heel beperkt.

Ook in het UPLG wordt opgemerkt dat de incentives om binnen de bestaande kaders te blijven, overheersen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij boeren die willen verplaatsen naar een locatie waar het bedrijf minder schade oplevert en die daarvoor bij de provincie komen. Dit zou in principe bijdragen aan de gebiedsdoelen uit het UPLG.



Toch lukt het niet om de vergunning voor de verplaatsing rond te krijgen. Het vergunningsproces lijkt volgens betrokkenen juridisch op slot te zitten.

Een goed voorbeeld van een feedback loop tussen uitvoering en beleid/strategie is het wekelijks overleg voor de relatiebeheerders van de Vraagbaak Landbouw waarin ook casuïstiek wordt besproken. Hier worden geluiden en inzichten uit het veld gestructureerd onder de aandacht gebracht bij de relevante beleidsafdelingen.

Generiek kan echter worden gesteld dat de uitwisseling tussen beleid en uitvoering lastig is. Dit wordt versterkt doordat de kaders nog steeds worden aangescherpt, en dat gebeurt hoofdzakelijk top-down. Dit terwijl er in de deelgebieden al wel is gestart met de uitvoering. In een van de deelgebieden wordt gevoeld dat er een betere vertaling moet komen voor grote opgaven van beleid naar uitvoering. De vertaling van het beleid naar gebiedsniveau ervaren beleidsmedewerkers als lastig.

Eenzijds zijn het de beleidsmedewerkers in het interne gebiedsteam die hier tegenaanlopen. De beleidsafdelingen op het gebied van landbouw, ecologie en water en bodem hebben elk hun eigen beleidsdoelen. De opgaven kunnen ook tegenstrijdig zijn. Om meer feeling met de praktijk van het gebiedsproces te krijgen, zouden de beleidsmedewerkers vaker het gebied in willen gaan. Hier voelen zij nu niet de tijd en capaciteit voor.

Anderzijds wordt ook in het gebiedsproces met partners tegen de wisselwerking beleid-uitvoering aangelopen. Voor het gebiedsproces is het de vraag hoe de energie uit het gebied gebruikt kan worden om de beleidsdoelen te behalen. Het kan ook zo zijn dat er een beweging ontstaat in het gebied die contraproductief is en het gebied verder weg brengt van het uiteindelijke doel. Waar de provincie normaliter zelf beleid maakt en dat uitvoert, is het UPLG erop gericht om dit zoveel mogelijk samen met stakeholders te doen. Het blijkt lastig voor ambtenaren om dat gesprek aan te gaan en die belangen te combineren.

3.1.3. Leren tussen deelsystemen

De teams binnen de provincie zijn - zoals hierboven al gememoreerd - thematisch ingericht; er zijn dus verschillende teams voor landbouw, ecologie of water en bodem. De beleidsmedewerkers van deze verschillende teams zijn werkzaam binnen de interne gebiedsteams. Hier komen zij beleidsmedewerkers van de andere afdelingen tegen. In het deelgebied waar zij werken, vertegenwoordigen zij hun eigen afdeling en de opgaven die zij hebben. Naar hun eigen afdeling moeten zij terugkoppelen over wat er in dat deelgebied gebeurt.

De deelsystemen waartussen geleerd zou moeten worden, zijn bijvoorbeeld natuur, landbouw en water. Dit zijn in de buitenwereld, maar ook binnen de provinciale organisatie, gescheiden deelsystemen. De verschillende beleidsafdelingen worden binnen de provinciale organisatie als eilandjes ervaren. Primair levert men input vanuit de eigen deelopgave. Er vindt weinig (gestructureerde) uitwisseling plaats tussen de deelsystemen.

In het inzetten op de Gezonde Leefomgeving spelen het ruimtegebrek en de stapeling van verschillende ambities een grote rol. De potentie om iets aan de Gezonde Leefomgeving te doen wordt als hoog ervaren, maar tegelijkertijd zijn er allemaal belangen. Klimaat, circulariteit, mobiliteit, voedsel en sport raken bijvoorbeeld allemaal aan de Gezonde Leefomgeving. Een van de beleidsteams werkt al aan het beïnvloeden van de ruimtelijke plannen. Vanuit Gezonde Leefomgeving is het van belang om dit ook te doen zodat de inrichting van nieuwe wijken op een gezonde manier gebeurt. Dit blijkt volgens betrokkenen wel uitdagend te zijn doordat er andere belangen meespelen die dominanter zijn.

Een reflex die binnen het innovatieprogramma plaatsvindt, is om ruimte te creëren voor experimenten door dit af te bakenen. Dit omdat belemmeringen, beperkingen of barrières organisatiebreed worden ervaren. Door zelf in een



afgebakend groepje aan de slag te gaan, worden deze beperkingen omzeild. Maar ook daardoor wordt het leren tussen verschillende deelsystemen niet gefaciliteerd. Hier zit nog veel leerpotentie.

3.1.4. Organisatie van leren in transities

Leren in transities is nog geen structureel onderdeel in de organisatie, hoewel er wel groeiende aandacht is voor een lerende aanpak. Experimenteren, leren en opschalen moet onderdeel worden van de dagelijkse gang van zaken van alle medewerkers. Dit wordt in de praktijk nog bemoeilijkt door de bestaande structuur, werkwijze en cultuur, zoals we in paragraaf 3.2. zullen laten zien.

Veel vernieuwingen starten als op zichzelf staande pilots en proeftuinen. Deze initiatieven blijven vaak geïsoleerd van de reguliere werkwijzen en structuren. Om transities verder te brengen, is een systeemgerichte aanpak nodig waarbij experimenten niet alleen als incidentele activiteiten worden gezien, maar worden vervlochten in de dagelijkse praktijk. Dit vraagt om reflectie op de processen en structuren van waaruit gewerkt wordt.

In de organisatieontwikkeling wordt nadrukkelijk vastgehouden aan een sectorale indeling van teams en domeinen. Domeinen zijn inhoudelijk georiënteerd, om versnippering te voorkomen. Waar aparte opgaven voorheen apart van de lijnorganisatie georganiseerd waren, komt het realiseren van deze opgaven meer terug in de lijn. Er worden vanuit de ambtelijke organisatie zorgen geuit over of er voldoende aandacht is voor het leren over de domeinen heen. Het met elkaar aan de slag gaan en leren is wel op papier gezet, maar zij voelen dat het in de praktijk heel moeilijk is om daar als organisatie stappen in te zetten.

Leren is een belangrijk aspect in de organisatieontwikkeling. Hiertoe zijn twee sporen ingezet. Aan de ene kant staat de harde kant van de organisatieontwikkeling; dit zijn interventies om de sturing van de organisatie en het overzicht te verbeteren, de werkdruk te verlagen. Het andere spoor is gericht op de zachte kant: het ondersteunen van medewerkers om te kunnen leren en ontwikkelen.

In het organisatieontwikkelingstraject zijn verschillende medewerkers uitgenodigd om in werkgroepen mee te denken over de belangrijkste hindernissen die zij tegenkomen en wat hen zou helpen om hun werk goed te kunnen doen. Uiteindelijk heeft dit 34 uitvoeringsopdrachten opgeleverd waarvan een deel gaat over leren, ontwikkelen, evalueren of monitoren. Zo is er de opdracht 'innovatie en creativiteit' die bij zou dragen aan een lerende organisatie door actief te zoeken naar innovaties, deze te bestendigen en het geleerde te borgen en internaliseren. Vanaf september is deze uitvoeringsopdracht in uitvoering met activiteiten als de innovatieparade, innovatie-ambassade, innovatie awardshow en allerlei communicatie-uitingen.

3.1.5. Hoe wordt leren in de organisatie bevorderd?

In de ambtelijke organisatie wordt op verschillende manieren ingezet op leren en ontwikkelen. Met de organisatieontwikkeling wordt organisatiebreed gewerkt aan een toekomstbestendige en lerende organisatie. Er is een strategische unit in ontwikkeling; hier komt ook een kwartiermaker op kennisontwikkeling.

Met de UtrechtAcademie wil de provincie zich meer ontwikkelen als lerende organisatie. Iedere medewerker krijgt een budget om te leren en te ontwikkelen in de UtrechtAcademie. In 2024 heeft de UtrechtAcademie verschillende activiteiten georganiseerd rond het onderwerp 'de Transformatieve Overheid' waarin het werken als wendbare en toekomstgerichte organisatie centraal staat. Er worden handreikingen gedaan voor interventies die nodig zijn om een nieuwe werkwijze te implementeren en resultaten te behalen. De Utrecht Academie biedt verschillende leeractiviteiten aan zoals een verdiepende intensieve leergang Transitiekunde en een leergroep Werken in Transities voor medewerkers.



Ook wordt in het UtrechtLab innovatie gestimuleerd. Dit is een klein organisatieonderdeel en een fysieke werkplaats in het provinciehuis. Het UtrechtLab biedt begeleiding om op een andere manier te kijken, te denken en te doen. Zo draagt het lab bij aan het vergroten van het strategisch, innovatief en lerend vermogen van de provincie. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit de twee plekken zijn waar het leren en ontwikkelen voornamelijk leeft. Er worden zorgen geuit over hoe het leren de aandacht blijft behouden als het innovatieteam er niet meer is. Hoewel er op papier aandacht is voor 'leren door te doen', blijkt het lastig om daar als organisatie in de praktijk stappen in te zetten. Zo geeft een betrokkene aan dat 'learning on the job' volgens de UtrechtAcademie een groot gedeelte zou moeten uitmaken van het werk. De provincie staat nog heel erg aan het begin van deze vorm van leren en daarmee dus ook als de lerende organisatie. In de volgende paragraaf lichten we toe wat het leren in de organisatie in de weg staat.

3.2. Wat staat leren in de weg?

In de oriënterende gesprekken en de Transitiegarages zijn verschillende knelpunten gesignaleerd in de organisatie die het 'leren door te doen' in de weg staan.

In de dagelijkse praktijk

Allereerst is in de dagelijkse manier van werken volgens betrokkenen weinig ruimte om te leren. Medewerkers ervaren een hoge werkdruk. In het concernplan is rust een van de pijlers en in de organisatie wordt ingezet op het tegengaan van verzuim en werkdruk. Een betrokkene geeft echter aan dat het werken aan innovatie wordt gezien als extra werk en niet als manier om ruimte en rust te creëren.

De huidige manier van werken binnen de provincie lijkt bovendien niet afgesteld op de aard van de transities; die vragen om tijd, geduld, en het opbouwen van duurzame relaties met (gebieds)partners. Betrokkenen geven aan dat de druk om deadlines te halen en de focus op de korte termijn overheersen in de dagelijkse praktijk. Ze ervaren gebrek aan tijd en ruimte voor reflectie. Er is volgens hen organisatiebreed onvoldoende besef dat deze manier van werken haaks staat op hoe je met transities wilt werken.

In de organisatiestructuur en -cultuur

Ook de huidige organisatiestructuur en -cultuur werpen barrières op die het 'leren door te doen' in de weg staan.

De organisatie is sectoraal ingericht. De eigen sectorale taken krijgen voorrang boven gedeelde opgaven en dat bemoeilijkt een integrale aanpak. Betrokkenen geven aan dat er een beweging nodig is van sectorale en hiërarchische sturing naar een meer gebiedsgerichte en toekomstgerichte manier van sturing.

Daarnaast worden sterke verantwoordingskaders ervaren als belemmering voor het 'leren door te doen'. Betrokkenen geven aan dat de nadruk ligt op *command & control* en dat dit haaks staat op experimenteren en leren in de organisatie. Door de nadruk op verantwoording, voelen betrokkenen weinig ruimte voor flexibiliteit en experimenten.

Niet alleen de structuur en kaders binnen de eigen organisatie, maar ook die op Rijksniveau kunnen een lerende aanpak in de weg staan. Om voor het UPLG aanspraak te maken op financiering vanuit het Rijk, moest de provincie maatregelpakketten indienen. Hierin staat beschreven welke maatregelen de provincie gaat uitvoeren voor natuur, water, klimaat en landbouw die bijdragen aan de opgaven uit het UPLG. Door de manier waarop de financiering is ingericht, zijn er nu strakke kaders ontstaan. Dit bemoeilijkt de bottom-upbenadering in de gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast kennen de maatregelpakketten een beperkte looptijd, terwijl er ook van partners in het gebied draagvlak nodig is; dat kost tijd. Bovendien is er met het wegvallen van het Transitiefonds onzekerheid ontstaan over de beschikbaarheid van middelen voor de langere termijn.



Wat betreft de cultuur in de organisatie lijkt er wel een wil te zijn om te leren, maar wordt die overschaduwd door de wens om op korte termijn resultaten te behalen. Bij medewerkers die bezig zijn met transities en innovatie ontstaat frustratie doordat experimenten worden gezien als afzonderlijke initiatieven van hun team, waardoor ze niet breed gedragen worden binnen de organisatie. Het werken aan transities lijkt stil te vallen doordat er iemand nodig is die verbinding legt en het aan de gang houdt.

De organisatiecultuur heeft volgens betrokkenen een omslag nodig in het denken. In het werken aan transities moet de organisatie zich openstellen voor onbekende benaderingen en oplossingen. Ook moet het gevoel leven dat er geleerd mag worden van fouten. Taakgerichtheid overheerst in de organisatie. Zo geeft een betrokkene aan dat de organisatie nog moet leren dat succes niet is af te meten aan alleen het opleveren van een stuk of een concreet resultaat. Het is ook belangrijk om trots te zijn op tussentijdse stappen of als een team ergens samen uitkomt. Het succes van een experiment is nu nog vaak gekoppeld aan een medewerker die doordrukt en geluk heeft in plaats van dat er lerend vermogen is gekoppeld aan het proces. Er wordt nog niet veel ruimte gevoeld voor experimenteren en leren. Het ontbreekt aan ruimte om dingen uit te zoeken en een stuk rugdekking voor als er iets misgaat.

‘Leren door te doen’ gaat niet alleen om de uitvoerende praktijk; het vraagt ook een andere rol van teamleiders en managers. Zij hebben een belangrijke rol in het creëren van ruimte voor leren en experimenteren. Teamleiders moeten zich bewust zijn van wat dat van hen vraagt. Op dit moment overheerst de controlcultuur nog in de managementcultuur. Leidinggeven op transities is anders dan leidinggeven op management & control.



4. Analyse

Met de inzichten die wij hebben opgedaan met het actieonderzoek, reflecteren we in dit hoofdstuk op de vragen die in hoofdstuk 2 zijn gesteld. Uit het methodisch kader hebben we acht vragen afgeleid waar we in de paragrafen 4.1. tot en met 4.8. op ingaan. Het zijn, in onze optiek, acht indicatoren om zicht te krijgen op hoe het gesteld is met het leren binnen de provincie.

4.1. Systeemverandering

Vraag

Is er breed begrip voor de noodzaak om te werken aan een transitie? Waar schieten de huidige manieren van werken, organiseren en denken tekort?

Een transitieaanpak begint met een goede diagnose. Waar faalt het huidige systeem, en waar schieten bestaande wijzen van organiseren, werken en denken te kort? Zonder een goede diagnose is het risico groot dat er ingezet wordt op en geïnvesteerd wordt in optimalisaties die het achterliggende probleem langer in stand te houden. Voorbeelden zijn een economische focus in plaats van focus op maatschappelijke impact, wantrouwen in plaats van vertrouwen, een sectorale aanpak in plaats van een integrale aanpak en routines in plaats van aanpassingsvermogen.

In de wijze van organiseren komen we verschillende aspecten tegen die in transities niet productief zijn. De structuur moet een verandering mogelijk maken van sectorale en hiërarchische sturing naar een meer gebiedsgerichte, toekomstgerichte manier van sturing. Daar horen kaders bij waarbinnen voortgang geboekt kan worden op een opgave. Verantwoording gaat daarbij meer over voortgang dan over harde kpi's.

Daarnaast blijkt dat de thematische en sectorale manier van werken in het huidige systeem onvoldoende aansluit bij hetgeen gevraagd wordt in transitieopgaven. Er is een omslag nodig naar een integrale werkwijze met ruimte voor flexibiliteit en wendbaarheid. De focus in het werk moet verlegd worden van de korte termijn naar doelen en opgaven op de lange termijn. Daarbij willen we niet de suggestie wekken dat er geen kortetermijnresultaten kunnen zijn. Door van taakgericht werken een omslag te maken naar opgavegericht werken, kan geëxperimenteerd worden met andere manieren om een doel te bereiken.

Ten slotte vraagt het werken aan transities om een mind-shift. Succes wordt bijvoorbeeld afgemeten aan concrete resultaten in plaats van dat er breder gekeken wordt naar tussentijdse stappen die gezet worden in een grotere transitie. Het gevoel dat mislukken mag (mits het een 'nuttige mislukking' is) en dat dit onderdeel is van een proces, leeft nog onvoldoende. Er is een omkeer nodig naar een cultuur van vertrouwen, adaptiviteit en openheid voor andere denkbeelden of onbekende oplossingen. Een cultuur waarin iedereen het belang van elkaar voelt in plaats van alleen van het eigen beleidsveld of eigenbelang. Ook een verandering van zelfbeeld is nodig; erkenning dat de overheid slechts een van vele actoren is.



4.2. Kerntaken voor de overheid

Vraag

Welke van de vijf kerntaken voor de overheid zien we terug? (Naar: Rik Braams, Transformatieve Overheid)

Om effectief aan transities te kunnen werken, onderscheidt Braams vijf kerntaken.

De eerste is richting geven. De overheid moet de transitieambitie helder maken en deze uitspreken naar de samenleving en de markt. Het bieden van een stip op de horizon is essentieel, en tegelijkertijd een uitdaging. Hiervoor moet wel twintig jaar of verder vooruitgekeken worden, zonder te weten hoe de wereld er dan precies uitziet. Het gaat om complexe opgaven en de doelen zijn nog abstract; dat bemoeilijkt het richting geven. Binnen het UPLG is de provincie bezig om samen met gebiedspartners de stip op de horizon uit te werken. Hierin ervaren medewerkers onzekerheid en onduidelijkheid. De provincie ervaart bij partners een afwachtende houding.

De tweede kerntaak is het realiseren van een goede governancestructuur. Daarbij moet veel aandacht zijn voor het aanmoedigen en bijeenbrengen van partijen. Het is de taak van de overheid om de juiste partijen bij elkaar te brengen. Dit gebeurt. Bij het innovatieprogramma Gezonde Leefomgeving zien we netwerken ontstaan zoals de DKH GSL en de Health Hub Utrecht, waarin de provincie samen met publieke en private partijen, kennisinstellingen en inwoners experimenten uitvoert. En in de deelgebieden van het UPLG wordt met gebiedspartners - gemeenten, waterschappen, Staatsbosbeheer, agrarisch collectieven, natuur- en milieuorganisaties en lokale belangenpartijen - invulling gegeven aan de doelstellingen voor het landelijk gebied. Wel horen we dat de regionale stuurgroepen nog zoeken naar het ontbrekende mandaat (en/of duidelijkheid daarover). Dit beperkt de slagkracht.

De derde kerntaak is het ondersteunen van vernieuwing die aansluit bij de transitie. Het leren in living labs, pilots en initiatieven als de Snuffelfiets, illustreren hoe de provincie experimenteert en nieuwe initiatieven ondersteunt. Dit zijn de niches uit het Multi Level Perspective waarbinnen, bijvoorbeeld in experimenten, nieuwe manieren van denken, werken en organiseren ontstaan die afwijken van het dominante regime²². Dit blijken vaak nog op zichzelf staande bezigheden. Mensen zijn enthousiast over (de resultaten van) experimenten maar zodra er wordt opgeschaald, ontstaan er problemen. Het lastige aan deze taak is bovendien dat het nieuwe op de korte termijn vaak niet efficiënt(er) is. Dit werd bijvoorbeeld gesignaleerd bij experimenten vanuit Gezonde Leefomgeving. Een innovatief experiment was geen onderdeel van de opgave en dus werd dit als verdragend gezien.

De vierde kerntaak is het afbreken van het oude. Een transitie betekent systeemverandering en dat betekent dat er niet alleen alternatieven voor het oude systeem moeten worden ontwikkeld, maar ook dat de oude, disfunctionele, aspecten moeten worden 'afgebroken'. Dit is per definitie een taak die ingewikkeld kan zijn voor de overheid. We zien dat ook terug, want ondanks dat de provincie investeert in de niches, wordt ze door betrokkenen bij dit onderzoek over het algemeen zelf aangeduid als een 'regimespeler', gericht op het stabiel houden van het bestaande systeem en ook gericht op de bestaande belangen. Dit maakt het voor ambtenaren lastig om het oude af te breken.

De laatste kerntaak is het ontwikkelen van interne capaciteiten en structuren om voortvarend aan een transitie te kunnen werken. Aandacht hiervoor zien we terug in de organisatieontwikkeling en de activiteiten die de UtrechtAcademie organiseert. De leergang Transitiekunde en de leergroep Werken in Transities tonen een inspanning van de provincie om de interne capaciteit voor leren te versterken. Wat betreft structuur zien we dat er in de organisatieontwikkeling wel aandacht is voor transities, maar dat dit vanwege de sectorale oriëntatie nog niet echt tot uiting komt.



Met name bij de taken richting geven en het disfunctionele afbreken, ervaren ambtenaren te weinig legitimiteit vanuit de bestuurlijke tradities²³. Zo ervaren de ambtenaren uit het innovatieprogramma dat zij onvoldoende mandaat hebben om anderen binnen de provincie mee te kunnen krijgen. Ook hebben zij het gevoel dat er vanuit het regime onvoldoende interesse en nieuwsgierigheid is voor wat er in de niches gebeurt.

4.3. Nichemanagement

Vraag

Is er sprake van nichemanagement? (MLP-model)

Het Multi Level Perspective²⁴ (MLP) onderscheidt drie lagen: het macroniveau oftewel 'het landschap', het mesoniveau ook wel het 'regime' genoemd en het microniveau oftewel de 'niches'. De niches dragen het regime, de status quo uit. Nichemanagement is erop gericht nieuwe praktijken mainstream te maken. Hier komt een aantal van de taken zoals onderscheiden in de vorige paragraaf, samen. Een goed idee alléén leidt nou eenmaal zelden tot de gewenste verandering.

We zien bij de provincie Utrecht betrokkenheid bij niches, bijvoorbeeld experimenten, living labs of proeftuinen, waarin nieuwe manieren van denken, werken en organiseren ontstaan die afwijken van het dominante regime. Maar de stap van niche naar regime - de stap van experimenten naar wezenlijke verandering - komt nog moeilijk tot stand. Een enkel experiment maakt vaak nog weinig verschil. Maar door lessen uit te wisselen, kunnen betrokkenen bij experimenten rondom dezelfde issues een robuuste, samenhangende en beproefde kijk op nieuwe manieren van denken, doen en organiseren ontwikkelen en zo samen beweging tot stand brengen.

Dit is een uitkomst van vele tussenstappen. Om de impact van een experiment te vergroten en vast te leggen, moet dit op verschillende niveaus worden verankerd, namelijk op dezelfde plek, naar andere plekken en in het grotere systeem. In het vorige hoofdstuk hebben we beschreven dat horizontaal leren (tussen experimenten/niches) en verticaal leren (tussen niches en het regime) binnen de provincie nog beperkt zijn en dat er verschillende barrières zijn in het opschalen en borgen van innovaties binnen de bredere structuur van de provincie. Het experiment vindt geïsoleerd plaats. De niches hebben (of voelen) onvoldoende legitimiteit, waaronder begrepen mandaat, om daadwerkelijk systemische veranderingen te realiseren. Ambtenaren ervaren een gebrek aan ruimte om te handelen en, in bredere zin, legitimiteit om binnen het systeem van de provincie met transities aan de slag te gaan. Het is lastig om bij collega's het verhaal over te brengen en prioriteit te krijgen, er ligt geen opgave onder en de beleidsmedewerkers zijn gericht op hun eigen taak. Daarmee blijven de experimenten optioneel voor regimespelers. Ook tonen regimespelers weinig nieuwsgierigheid naar wat er in niches gebeurt. De niches die ontstaan binnen de provincie worden nog onvoldoende in het systeem geplaatst.

Er is aandacht voor de niches, bijvoorbeeld in tijd en geld. Dit is echter niet toereikend om niches mainstream te maken. Hiervoor is ook aandacht nodig voor de governance om het nieuwe te bestendigen en om afscheid te nemen van het oude. Daarbij is het van belang om op directieniveau expliciet te onderkennen dat systeemverandering noodzakelijk is en zich verantwoordelijk te maken voor dit nichemanagement.



4.4. Paradox van de proef

Vraag

Op welke wijze doet de Paradox van de Proef zich voor?

Dat er in experimenten geleerd wordt, betekent nog niet dat het geleerde ook eenvoudig de weg vindt naar de bestaande praktijk. Sterker nog: dit verloopt vaak moeizaam. Ook bij de provincie Utrecht zien we dat het lastig is om goede experimenten of leerervaringen die de potentie hebben om op te schalen, ook daadwerkelijk op te schalen naar andere deelgebieden of experimenten of naar het systemische veld. Volgens de Paradox van de Proef ligt de verklaring hiervoor in het ontwerp van de proef. De proef wordt uitgevoerd door gemotiveerde betrokkenen, mensen die het leuk vinden samen aan iets vernieuwends te werken. Een proef krijgt vaak meer ruimte en extra middelen en de gelegenheid om dit volgens een eigen werkwijze te doen. Dit zijn enerzijds succesfactoren van proeven, tegelijkertijd kunnen diezelfde factoren het opschalen lastig maken. Andere mensen voelen zich namelijk niet verantwoordelijk om iets met de resultaten te doen. Het past niet binnen het reguliere budget en er is onvoldoende capaciteit. Er blijkt afstand te zijn tot de reguliere omgeving. In het bijzonder blijkt het vooral de eigen organisatie, met bijbehorende regels en routines, te zijn die belemmerend kan werken.²⁵

Deze paradox doet zich ook voor bij het borgen van de (geleerde lessen uit) individuele projecten en activiteiten uit het innovatieprogramma Gezonde Leefomgeving. We zien een groep gemotiveerde betrokkenen in het programma Gezonde Leefomgeving die vanuit persoonlijke drijfveren en inzet aan innovatie werken. We zien een *coalition of the willing*, koplopers die zelf meer ruimte creëren om te experimenteren. Ze gebruiken eigen werkwijzen en activiteiten in dat innovatieprogramma die losstaan van wat gebruikelijk is in de organisatie. Om ruimte te creëren voor experimenten zonderen zij zich af van de reguliere omgeving. Hierdoor lopen ze bij het uitvoeren van experimenten minder aan tegen de dominante manieren van werken, organiseren en denken in de organisatie. Tegelijkertijd creëren ze hierdoor afstand tot de bestaande praktijk, wat uiteindelijk de implementatie in de lijnorganisatie bemoeilijkt. Wat vanuit deze groep wordt opgemerkt, is dat in de experimentele fase anderen wel aanslaan op de innovaties. Maar als ze een deel daarvan vervolgens moeten meenemen in hun eigen werk, loopt het vast. Hieruit blijkt de paradox van de proef: in het experiment zijn mensen enthousiast maar als dit vervolgens geborgd moet worden in de reguliere praktijk, blijkt de afstand te groot.

4.5. Transformatieve overheid

Vraag

Bestaat het inzicht dat de overheid zelf moet veranderen? Zo ja, hoe? (Transformatieve Overheid)

Om voorbij de paradox van de proef uit de vorige paragraaf te komen, moet in de organisatie verandervermogen worden gecreëerd. Werken aan de verandering van systemen betekent nou eenmaal ook: veranderen van je eigen organisatie. Om effectief aan transities te kunnen werken, moeten overheden openstaan voor de verandering van het regime - waar zij zelf deel van zijn. Dat is geen sinecure. Het huidige systeem kent *checks and balances* die ervoor zorgen dat het systeem niet te veel uit balans raakt, terwijl dit nou net wel de bedoeling is in transities.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de vijf taken, zoals behandeld in paragraaf 2, niet als vanzelf worden opgepakt. In het onderzoek de Transformatieve Overheid zegt Braams er zelf over: "Daarom is een nieuwe bestuurlijke traditie nodig die ik de transformatieve overheid noem. Deze is bedoeld voor maatschappelijke veranderingen die zo belangrijk zijn dat



we niet in het oude systeem mogen blijven hangen. Als democratisch besloten is dat een transitie nodig is, dan kunnen ambtenaren zich bij het oppakken van transitietaken beroepen op deze nieuwe traditie. Maar hoe zetten we een nieuwe traditie in gang? Hoe zorgen we voor massa en snelheid zonder onze democratische principes overboord te gooien? Een transformatieve overheid moet een helder antwoord paraat hebben op deze vragen.”

Op bestuurlijk niveau wordt onderkend dat verandering nodig is om aan transities te werken. Zo wordt in het Coalitieakkoord 2023-2027 benoemd dat een lerende aanpak noodzakelijk is om de grote complexe transitieopgaven van de provincie op klimaat, de ontwikkelingen in het landelijk gebied, wonen en mobiliteit aan te kunnen pakken. Daarnaast geeft GS met de keuze voor dit onderzoeksonderwerp aan dat zij dit onderwerp hebben gekozen omdat de lerende aanpak relevant is voor alle grote transitieopgaven van de provincie en voor gebiedsgericht werken. En ambtelijk zien we bij de betrokkenen in gebiedsprocessen en het innovatieprogramma de wil en de wens voor verandering van de organisatie zelf.

Maar naast het bewustzijn dat het noodzakelijk is om aan transities te werken, moet de organisatie ook *leren leren*. Medewerkers hebben bijvoorbeeld steun nodig op management- en bestuurlijk niveau zodat zij ruimte ervaren om de transitietaken ter hand te nemen, wetend dat dit ook betekent dat er onzekerheden worden omarmd en er weerstand zal zijn; niet iedereen wordt enthousiast van het idee van een transitie. Hoewel we dit bewustzijn in het onderzoek tegenkwamen, zien we nog slechts zeer beperkt de contouren van een aanpak om te komen tot een *Transformatieve Overheid*.

4.6. Feedback loops

Vraag

Welke feedback loops zien we?

In paragraaf 3.1. beschrijven we welke feedback loops we zien in het UPLG en het innovatieprogramma Gezonde Leefomgeving. De feedback loops zijn een indicatie of er een structuur voor leren is.

De feedback loop die het duidelijkst aanwezig is in de organisatie, is het situationeel leren in experimenten en gebiedsprocessen. Om horizontaal leren te bevorderen, ligt er in beginsel een overlegstructuur die als zodanig dienst kan doen. Dit zijn bijvoorbeeld de overleggen tussen gebiedscoördinatoren en regionale stuurgroepen. Tot de infrastructuur behoren ook de mensen die pendelen tussen organisatie(s)/-onderdelen, zoals de manager Gebiedscoördinatoren die over de deelgebieden heen werkt. Daarnaast is er een programmamanager Gebiedsgerichte Aanpak Landelijk Gebied die over die gebiedspartijen heen werkt op het scharnierpunt van binnen en buiten.

Ook met betrekking tot verticaal leren zijn er overlegstructuren die de potentie hebben om als feedback loop dienst te doen. Ze zijn echter niet als zodanig ontworpen. Het is nu niet goed te beoordelen wat de potentie ervan is. Missen er bijvoorbeeld nog schakels? Er zijn in de deelgebieden van het UPLG bijvoorbeeld wel agrarische collectieven, natuur- en milieuorganisaties en lokale belangenpartijen betrokken. Signalen vanuit het gebied gaan via tussenstappen naar het bestuursniveau of de IPO-werkgroep. Het is niet altijd bekend wat er overblijft van die signalen.

In het leren tussen beleid en uitvoering lopen inzichten uit experimenten vast doordat ze worden beoordeeld vanuit bestaande kaders. Een voorbeeld hiervan zien we bij de borging van de Stille Stad. De focus ligt op het behalen van de woningbouwopgaven en het bleek in de ruimtelijke ordening lastig om aandacht te krijgen voor het principe van de Stille Stad.

Het leren tussen deelsystemen gebeurt bijvoorbeeld tussen beleidsmedewerkers in deelgebieden/experimenten en hun eigen afdeling. Dit heeft vaak een wat informeel en/of ad hoc karakter. Hier zien we een reflex om ruimte te creëren



voor experimenten door dit af te bakenen. Zo worden beperkingen of barrières omzeild, maar ook wordt het leren tussen verschillende deelsystemen niet gefaciliteerd en bestaat het risico dat de paradox van de proef optreedt.

4.7. Leeragenda

Vraag

Is er sprake van een expliciete leeragenda c.q. wie heeft er wat wanneer te leren?

Het bestaan van feedback loops (zie de vorige paragraaf) zegt nog weinig over het lerend vermogen dat aan die feedback loops is gekoppeld. Feedback loops kunnen systeembevestigend zijn of vooral gericht op bijvoorbeeld verantwoording. Voor lerend vermogen is een leeragenda nodig. In een leeragenda bepaal je met elkaar wie wat, wanneer heeft te leren.

Het situationeel leren vindt plaats in deelgebieden en experimenten. Voorbeelden hiervan zijn de Snuffelfiets, Stille Oase en UMDL. De intentie is dat deze experimenten verandering in gang zetten, maar het leren beperkt zich desondanks veelal tot de context van het experiment zelf. Er worden weliswaar activiteiten georganiseerd om anderen in de organisatie te inspireren en dit heeft zeker betekenis, maar voor een bijdrage aan de transitie is meer nodig.

Om het transformatief potentieel van experimenten te vergroten, is een horizontale leeragenda belangrijk. Er wordt in de gebiedsteams niet expliciet gesproken over een leeragenda en we vinden ook geen impliciete leeragenda's. De focus ligt op het realiseren van zaken. Er worden wel onderzoeken uitgezet en je zou kunnen zeggen dat dit ook een vorm van leren is. Immers: je vergaart nieuwe inzichten. Toch is dit een smalle focus wanneer we het hebben over 'leren door te doen'. Sterker nog: onderzoek instellen kan erg nodig zijn, maar het is vaak een actie die het *doen* uitstelt. In een van de deelgebieden worden in het gebied de condities opgehaald die nodig zijn om in beweging te komen. Maar ook hiervoor geldt dat het een randvoorwaarde wordt geacht om tot *doen* te komen, en daardoor het doen uitstelt.

Dat wil niet zeggen dat er niks geleerd en ontdekt wordt. Integendeel. Ook zijn er initiatieven om leerervaringen te delen en te verdiepen. Dit gebeurt in overleggen, bijvoorbeeld de overleggen tussen gebiedscoördinatoren of relatiebeheerders, regionale stuurgroepen, lezingen, workshops en werkbezoeken. Maar ook beleidsmedewerkers die in meerdere gebieden werken, kunnen horizontaal leren bevorderen. Hiervoor bestaat echter geen gestructureerde aanpak.

Dat gestructureerde reflectie niet vanzelf van de grond komt is niet vreemd. In de hectiek van alledag ligt de focus al snel op zaken realiseren. De gebiedscoördinatoren zitten bovendien in verschillende fasen van het proces. Ieder heeft verschillende vragen en behoeftes. Men heeft het gevoel dat het daardoor niet goed lukt om met en van elkaar te leren. Maar door te focussen op de verschillen tussengebieden, blijven ervaringen en behoeften geïsoleerd. We zien vaker dat de potentie van horizontaal leren wordt onderschat. Als de gebiedscoördinatoren hun ervaringen delen, komen ze uiteindelijk verder. Een gezamenlijk opgestelde leeragenda kan hierbij houvast bieden. In de voortgangsrapportages van het UPLG zou een samenhangende leeragenda kunnen ontstaan over de gebieden heen. Dit gebeurt nu nog niet.



4.8. Vormen en ritme van leren

Vraag

Welke vormen en ritmes van leren zien we?

Een leerstructuur en een leeragenda horen bij elkaar, maar daarmee zijn we er nog niet. Leren moet een vorm en een ritme hebben. Het is bijvoorbeeld geen principieel probleem om het leren deels onder te brengen in een structuur die gericht is op realiseren. Maar dan moet er wel iets bedacht worden om te voorkomen dat het leren op die momenten het ondergeschoven kindje wordt. Het kan bovendien niet de enige vorm zijn.

Leren heeft namelijk verschillende vormen. Er zijn veel voorbeelden voorbijgekomen, zoals de UtrechtAcademie, het lezen van publicaties, veldbezoek. Vanuit de vier basisvormen uit het Studiomodel²⁶ categoriseren we in deze paragraaf de vormen die het leren in de provincie heeft.

De eerste vorm is het lab, de plek waar leerervaringen worden opgedaan. Deze vorm zien we terug in de gebiedsprocessen en experimenten, living labs van Gezonde Leefomgeving. Leren en ontwikkelen, en het stimuleren hiervan in de organisatie, leeft vooral in UtrechtAcademie en het UtrechtLab.

De tweede vorm is de academie, waar lessen worden getrokken uit de experimenten en die binnen en buiten de organisatie worden gedeeld. Vanuit het innovatieprogramma Gezonde Leefomgeving is door middel van lezingen, workshops en werkbezoeken ingezet op het delen van ervaringen en elkaar laten zien wat er mogelijk is en welke uitdagingen men tegenkomt. Andere voorbeelden waarin ook buiten de organisatie lessen worden gedeeld, zijn de DKH GSL en Health Hub Utrecht. Dit is een platform van publieke en private organisaties waar innovatieve technologieën, data, infrastructurele planvorming, beleidsinstrumenten en kennis over gedrag bijeen worden gebracht. Hiermee wordt ook een community of practice opgebouwd; een lerend netwerk om te bekijken hoe wijkinnovaties verder gebracht kunnen worden naar andere wijken, naar andere plekken en/of op regioniveau. Dit lerend netwerk is uiteindelijk vroegtijdig stopgezet. Het bespreken en verdiepen van leerervaringen in werkoverleggen zou ook tot deze categorie gerekend kunnen worden.

De derde vorm is het podium waar de buitenwereld wordt uitgenodigd om feedback te geven en onderdeel te worden van de beweging. We zien deze vorm in de organisatie terug. Er worden lezingen en inspiratiebijeenkomsten georganiseerd, bijvoorbeeld de audiobeleving Stille Oase rondom het project Stille Stad die in het provinciehuis is opgebouwd. Deze beleving geeft inzicht in het belang van inwoneropparticipatie en is bedoeld om collega's in het provinciehuis te inspireren. En afgelopen oktober vond het Samen Meten Utrecht Festival plaats. Bij dit festival kwamen inwoners, beleidsmakers, onderzoeksinstituten en andere organisaties samen. Er werden workshops gegeven over citizen science en meten aan de leefomgeving. Op de projectenparade werden verschillende meetprojecten en -initiatieven gepresenteerd. Doel van het festival was om kennis en ervaringen met elkaar te delen.

De laatste vorm is de tempel, een plek voor reflectie op de betekenis van de leerervaring voor zowel de wijze van organiseren, werken en denken als de persoonlijke groei. De tempel kan ook gaan over: wat staat ons te doen? In onze ervaring is dit kwadrant doorgaans het minst gevuld. Dit is ook bij de provincie Utrecht het geval. Dit kan gevuld worden met bijvoorbeeld een maandelijkse teaminterview waarin een team stilstaat bij de betekenis van hetgeen men meemaakt en leert. Dit soort reflectiemomenten wordt echter nog niet georganiseerd.

Deze vier kwadranten van het Studiomodel - dingen ontdekken, lessen trekken en delen, erover communiceren en erop reflecteren - krijgen kracht als er samenhang en ritme in zit. Dan kan er een beweging ontstaan waarop



voortgebouwd wordt en waarbij de verandergezinde groep wordt vergroot. Missen er vormen en ontbreekt er een ritme, dan valt de vernieuwing al snel stil.

Over dat ritme valt nog wel iets te zeggen. Het dwingt je om er op een lichte manier mee bezig te zijn en zorgt ervoor dat leren niet sneuvelt in de waan van de dag. Het ritme kan gaan over een programma van samenhangende activiteiten, georganiseerd rondom het onderwerp de Transformatieve Overheid van de UtrechtAcademie (de academie) of een jaarlijks festival (zoals het Samen Meten Utrecht Festival) (het podium). We zien nog niet een heel duidelijk ritme ontstaan.



Bijlage 1 | Overzicht geïnterviewde personen

De geïnterviewde personen geven we onderstaand aan door het duiden van hun functies.

Algemeen directeur.

UPLG programmamanager.

Gebiedscoördinatoren werkgebieden UPLG (2 x).

Programmamanagement innovatieprogramma Gezonde Leefomgeving (2 x).

Relatiebeheerder vraagbaak landbouw.

Projectleider gebiedsgerichte aanpak.

Projectmedewerker team zuid.

Beleidsmedewerker team water en bodem (2 x).

Beleidsmedewerker landbouw.

Beleidsmedewerker ecologie.

Beleidsadviseur innovatieprogramma Gezonde Leefomgeving (2x).

Strategisch beleidsadviseur innovatie en duurzaamheid.

Senior adviseur strategie.

Strategisch adviseur landelijk gebied, gemeente Vijfheerenlanden.



Bijlage 2 | Beschrijving cases Transitiegarages

Case Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG)

De provincie Utrecht heeft met grote uitdagingen te maken in het landelijk gebied: stikstof en broeikasgassen verminderen, water- en bodemkwaliteit verbeteren en de natuur versterken. Hier werkt de provincie aan in het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG). Dit doet ze samen met gebiedspartners zoals het Stikstofcollectief, terreinbeheerders, landbouw- en natuurorganisaties, agrariërs, waterschappen, gemeenten, VNO-NCW, Bouwend Nederland en andere belanghebbenden.

Omdat de verschillende uitdagingen in het landelijk gebied elkaar raken en op elkaar inspelen, worden deze integraal aangepakt. De provincie is verdeeld in negen werkgebieden. Elk gebied heeft unieke kenmerken en de uitdagingen voor de natuur verschillen per gebied. Dit vraagt om een eigen aanpak per gebied. De problemen met stikstof, natuur, waterkwaliteit, klimaat, bodemdaling en landbouw komen samen in één gebiedsgerichte aanpak. Voor elk gebied is een eigen gebiedsagenda opgezet met een eigen coördinator en een eigen aanpak. Binnen elk gebied wordt samengewerkt met gebiedspartners.

Een van de gebieden die deelnamen aan een Transitiegarage is de *Utrechtse Waarden*. De Utrechtse Waarden omvat de gemeenten Montfoort, Lopik, Oudewater, IJsselstein en een klein deel van gemeente Woerden. Het westelijk deel van het gebied bestaat uit veenweidegebied. Hier komt voornamelijk veeteelt voor. Verder zijn er in het gebied fruitteeltbedrijven te vinden en mogelijkheden voor recreatie. De gebiedspartners zijn de gemeenten Montfoort, Lopik, Oudewater, IJsselstein en Woerden, waterschap HDSR, landbouw- en natuurorganisaties, en terreinbeherende organisaties.

Ook *Vijfheerenlanden* nam deel aan een Transitiegarage. De gemeente Vijfheerenlanden hoort sinds 1 januari 2019 bij de provincie Utrecht. Vijfheerenlanden bevindt zich op de overgang van het rivierengebied naar het laagveengebied. Natuur en landbouw zijn hier nauw met elkaar verweven. Er wordt samengewerkt met de provincie Zuid-Holland die in de nabijgelegen Alblasserwaard aan dezelfde opgave werkt. Verder werkt de provincie Utrecht hier samen met het waterschap, de gemeente Vijfheerenlanden, natuurorganisaties, terreinbeheerders en vertegenwoordigers van de agrariërs.

Case Gezonde Leefomgeving

Met het innovatieprogramma *Gezonde Leefomgeving* zet de provincie Utrecht in op innovatie voor het behouden en verbeteren van de gezonde leefomgeving. Dit is een leefomgeving die inwoners als prettig ervaren, die uitnodigt tot gezond gedrag en waar de druk op de gezondheid zo laag mogelijk is. Het groeiende aantal inwoners, gecombineerd met opgaven op het gebied van woningbouw, klimaat, energie en mobiliteit, doet een beroep op de schaarse ruimte. Dit vraagt om een innovatieve aanpak. Doel van het innovatieprogramma is dan ook het toepassen van beproefde innovatieve oplossingen.

In innovatieve vormen van samenwerking, zoals de Data- en Kennishub Gezond Stedelijk Leven en de Health Hub Utrecht, voert de provincie samen met publieke en private partijen, kennisinstellingen en inwoners innovatieve pilots, onderzoeken en living labs uit. Tegelijkertijd wordt gekeken naar de kansen voor opschaling. Met de inzet van netwerken worden voorbeelden breed gedeeld en opgeschaald.



Bijlage 3 | Verwijzingen

^{1, 2, 3} Janssen, A., Pulskens, B., Bongers, L., Hageman, J. & Barendrecht, T. (2024). *De Transitiegids: Praktische interventies voor maatschappelijke vraagstukken*.

⁴ Deze definitie is ontleend aan het werk van Drift.

⁵ In Nederland wordt vooral over transities gesproken, internationaal is de term transformatie meer gangbaar. Dat kan in de literatuur en het dagelijkse spreken wat door elkaar lopen. In onze optiek loont het om hier wel precies over te zijn, om redenen die in het overzicht terug te lezen zijn.

⁶ Janssen en Wesel in *Handelen in transities*, TwynstraGudde 2024.

⁷ Zie bijvoorbeeld het initiatief wij.land dat daar onderzoek naar deed.

⁸ Zie ook het recent gesloten Deense landbouwakkoord waar onder meer een CO₂-heffing voor de landbouw in is opgenomen. <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2024/11/18/denemarken-sluit-ambitieuus-landbouwakkoord>

⁹ Dorst, K. (2015). *Frame Innovation: Create New Thinking by Design*. MIT Press.

¹⁰ Zie: <https://www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2020/01/20/katrien-termeer-onderzoekt-hoe-je-vooruit-blijft-gaan-in-complexe-transities>

¹¹ Braams, R. (2023). *De Transformatieve Overheid*.

¹² Het multi-level perspective (MLP) is ontwikkeld door Arie Rip & René Kemp, en doorontwikkeld door Frank Geels en Johan Schot (Bron: *The Multi-Level Perspective in Research on Sustainability Transitions in Agriculture and Food Systems: A Systematic Review*, Hamid el Bilali, Agriculture 2019, 9(4), 74).

¹³ Voor de toelichting op het MLP-model hebben wij gebruikgemaakt van de zeer lezenswaardige publicatie *Houvast voor Duurzame Vernieuwers* van Het Groene Brein (12 februari 2021).

¹⁴ Complexe vraagstukken kunnen niet alleen worden aangepakt in een bepaalde organisatie of kolom. In plaats daarvan moeten ze vanuit een 'derde plek' worden aangepakt. De sleutel tot het oplossen van complexe, systemische, langetermijnproblemen over sectoren en niveaus heen, is om ze samen aan te pakken. Dit vraagt om verbindingen tussen deelsystemen als landbouw & gezondheid of gezondheid & ruimtelijke ordening. Christian Bason <https://ddc.dk/mission-managers/> en persoonlijke communicatie.

¹⁵ Dorst, 2024.

¹⁶ Ontleend aan Potjer, S.P. (2019). *Experimenteel bestuur: Van mogelijke naar haalbare naar gangbare vernieuwing*. Universiteit Utrecht.

¹⁷ Schaminée, A. & Dorst, K. (2021). *Design thinking binnen de overheid*. Uitgave van het ministerie van LNV.

¹⁸ Deze ordening is ontleend aan het NSOB-rapport experimenteren en opschalen: [Experimenteren en Opschalen | Nederlandse School voor Openbaar Bestuur](#)

¹⁹ Blekemolen, Marieke, *Handelen in Transities 2024*, gebaseerd op Van Mierlo, B.C., et al (2010). *Reflexive Monitoring in Action, a guide for monitoring system innovation projects*. Wageningen UR.

²⁰ Om de leeragenda ter hand te nemen, dus om te komen tot het uitvoeren van de leeragenda, ontwikkelden wij het principe van de Leercirkel. Om tot kwalitatief goede experimenten/leerervaringen te komen die de potentie hebben om op te schalen, biedt *Experimenteren en Opschalen* van het NSOB een zeer bruikbaar werkmodel.

²¹ Zie interview met Kees Dorst in *Handelen in Transities*, TwynstraGudde 2024. Een verdere uitwerking van dit gedachtegoed verschijnt in 2025. Kees Dorst, MIT-press.

²² Experimenteren, gericht op nieuwe kennis en op nieuwe beweging is ontleend aan de NSOB-publicatie over Experimenteren en Opschalen <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/experimenteren-en-opschalen>

²³ Groenendijk, J. (2024) *De kracht van een experimentele aanpak*. In: *Handelen in transities*, TwynstraGudde. Ontleend aan: Potjer, S. (jaar) *Experimenteel Bestuur*.



²⁴ *The Multi-Level Perspective in Research on Sustainability Transitions in Agriculture and Food Systems: A Systematic Review*, Hamid el Bilali, *Agriculture* 2019, 9(4), 74.

²⁵ Braams, R. (2023). *De Transformatieve Overheid*.

²⁶ Het multi-level perspective (MLP) is ontwikkeld door Arie Rip & René Kemp, en doorontwikkeld door Frank Geels en Johan Schot (Bron: *The Multi-Level Perspective in Research on Sustainability Transitions in Agriculture and Food Systems: A Systematic Review*, Hamid el Bilali, *Agriculture* 2019, 9(4), 74).

²⁷ Zie interview met Kees Dorst in *Handelen in Transitities*, TwynstraGudde 2024. Een verdere uitwerking van dit gedachtegoed verschijnt in 2025. Kees Dorst, MIT-press.

²⁸ Van Buren, M.W. et al (2018) *The Pilot Paradox: exploring tensions between internal and external success factors in Dutch Climate adaptation projects*. In: Turnhemi, B. et al(eds.) *innovating climate governance: Moving beyond experiments* (pp 145-165) Cambridge University Press.