

Samenwerken in een brede coalitie

Acht lessen over de totstandkoming van de
Werkagenda mbo en het Stagepact

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Wiljan Hendrixx
Andrea Frankowski
Robin Hill
Jessie Samwel**

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2023

Dit rapport is gebaseerd op een tweetal dialoogtafels, die ter reflectie op de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact op 20 september 2023 werden georganiseerd door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Inleiding

In het middelbaar beroepsonderwijs zijn diverse partijen begin 2023 tot gezamenlijke ambities en afspraken gekomen, beklonken in de Werkagenda mbo en in het Stagepact.¹ Waar het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) in het verleden al met de MBO Raad en enkele andere betrokkenen tot gezamenlijke overeenkomsten is gekomen – bijvoorbeeld in eerdere generaties bestuursakkoorden en bijbehorende kwaliteitsafspraken – is er ditmaal een brede coalitie van partijen betrokken, die veel omvangrijker en gevarieerder is dan voorheen. Wat kritische noten van partijen die (al dan niet bewust) niet betrokken waren daargelaten, overheerst het gevoel dat met alle betrokken partijen samen een prestatie van formaat is geleverd.

Hoewel de opgave om te komen tot een door het veld gedragen Werkagenda mbo en Stagepact verwezenlijkt is, is het proces dat eraan voorafging niet gemakkelijk gebleken. Zoals dat gaat in dit soort gezamenlijke processen waarin deels ook tegengestelde belangen een rol spelen, zijn soms scherpe keuzes gemaakt, zoals over wie er wel of niet aan tafel mochten zitten om mee te praten. Het ministerie van OCW heeft ook signalen opgevangen dat het proces op sommige punten anders is verlopen dan sommige betrokkenen hadden verwacht of gewenst. Er bestaat dan ook een behoefte onder de betrokken partijen, inclusief het ministerie zelf, om in gezamenlijkheid terug te kijken op de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact.

In gezamenlijkheid terugkijken én vooruitkijken

Om recht te doen aan de behoefte om met elkaar terug te kijken om vervolgens vooruit te kunnen, is de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) door het ministerie van OCW gevraagd om dialoogtafels te organiseren waarin betrokkenen in gezamenlijkheid kunnen reflecteren en leren. Samen stilstaan en reconstrueren hoe alles is gegaan, met respect voor ieders beleving van dat proces, is enerzijds nodig om lessen te trekken uit en inzichten op te doen over wat er zoal heeft plaatsgevonden. Anderzijds is het nodig om vervolgens de blik weer vooruit te kunnen richten en met hernieuwde energie samen verder te werken. De Werkagenda mbo en het Stagepact liggen er nu, maar de uitwerking en uitvoering ervan moeten nog wel verwezenlijkt worden in de (nabije) toekomst.

Medio september 2023 heeft een tweetal dialoogsessies plaatsgevonden – één over de Werkagenda mbo en één over het Stagepact – waarin betrokkenen gezamenlijk het totstandkomingsproces hebben gereconstrueerd en hun eigen ervaringen en percepties

¹ Ondertekenaars van de Werkagenda mbo zijn: BVMBBO, JOBmbo, de MBO Raad, het ministerie van OCW, MKB Nederland, NRTO, SBB, de VNG en VNO-NCW. Het Stagepact is ondertekend door: de AOob, BVMBBO, CNV Jongeren, CNV Onderwijs, FNV, FNV Young & United, FvOv, JOBmbo, de MBO Raad, het ministerie van OCW, het ministerie van SZW, MKB Nederland, NRTO, SBB, de VNG en VNO-NCW.

hebben ingebracht. Hieraan voorafgaand hebben ook voorgesprekken plaatsgevonden met enkele betrokken partijen. Er is tijdens de dialoogsessies gebruik gemaakt van een format gebaseerd op de zogenoemde *'learning history'* methodiek: een onderzoeksmethode specifiek gericht op het leren van en reflecteren op (samenwerkings)processen. Dit format maakte een *'whole system in the room'*-aanpak mogelijk.

Betrokkenen hebben diverse sleutelmomenten en gebeurtenissen geïdentificeerd en geduid aan de hand van door ons aangereikte wetenschappelijke inzichten, onder andere over co-creatie en samenwerken in netwerken. In deze rapportage tekenen we acht lessen op die dit heeft opgeleverd, die niet alleen bijdragen aan de (toekomstige) samenwerking tussen de betrokken partijen, maar die daarnaast ook relevant kunnen zijn voor samenwerkingsprocessen met andere betrokkenen elders.

De Werkagenda mbo en het Stagepact: 8 lessen over samenwerken

In de dialoogsessies die medio september 2023 hebben plaatsgevonden, hebben diverse betrokkenen het totstandkomingsproces van de Werkagenda mbo en het Stagepact met elkaar gereconstrueerd. Sleutelmomenten en diverse gebeurtenissen zijn uitvoerig met elkaar besproken. Onderstaande lessen vloeien voort uit het samenbrengen en confronteren van deze weerbarstige praktijk met wetenschappelijke inzichten over co-creatie en samenwerken in netwerken.

De sleutelmomenten en gebeurtenissen die we in onderstaande lessen bespreken bieden geen uitputtend overzicht van alles wat er heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact. De gemaakte selectie fungeert als illustratie van breder op te tekenen lessen die ook relevant kunnen zijn voor samenwerkingsprocessen met andere betrokkenen elders. Hieronder werken wij onderstaande lessen verder uit.

Acht lessen over samenwerken in brede coalities

Les 1. Het gedeelde belang blijven vinden, voorbij de deelbelangen

Tijdens het samenwerken in complexe brede coalities kunnen deelbelangen van betrokken partijen opkomen en tot politieke onderhandelingen leiden. Dit vraagt om voortdurende aandacht voor gezamenlijkheid: het blijven vinden van gedeelde belangen en gedeeld eigenaarschap.

Les 2. Nieuwe rollen vergt het loslaten van oude gebruiken

Het aannemen van nieuwe rollen in samenwerkingen vraagt om het loslaten van traditionele praktijken, voorbij de historisch gegroeide verwachtingen en voorkeuren van diverse belanghebbenden. Het betrekken van nieuwe actoren vraagt bovendien om heroverweging van traditionele machtsverhoudingen en besluitvormingsmechanismen.

Les 3. Informeel bedacht ≠ formeel beloofd

Informele overleggen kunnen ongemerkt overgaan in een formeel samenwerkingstraject zonder dat dit voor alle betrokken partijen helder en duidelijk hoeft te zijn. Dit kan een samenwerking ernstig onder druk plaatsen. Het duidelijk markeren van de overgang tussen informele gesprekken en formele verbintenissen is essentieel om ruis op de lijn te voorkomen.

Les 4. Een gelijk speelveld tussen ongelijke partners vraagt explicitering

Samenwerken in een brede coalitie vereist expliciete aandacht voor de ongelijke positie van diverse partners. Verschillen in onder andere kennis, capaciteit en vaardigheden en uiteenlopende taken en verantwoordelijkheden in relatie tot gemaakte afspraken kunnen het samenwerkingsproces compliceren en frustreren wanneer deze niet voldoende inzichtelijk zijn gemaakt. Erkenning en adressering van deze ongelijkheden is nodig om wrijving en verstoring te voorkomen.

Les 5. Omgaan met de overheid als ‘primus inter pares’

De vele rollen die de overheid als ‘eerste onder de gelijken’ in samenwerkingsprocessen afwisselend inneemt en combineert – bijvoorbeeld als initiator, aanjager, facilitator, financierder en controleur – kan tot verwarring leiden bij andere actoren. Transparantie over de diverse rollen die de overheid inneemt is cruciaal om het samenwerkingsproces soepel te laten verlopen. Neutraliteit kan in de brede coalitie mogelijk door een onafhankelijke (niet inhoudelijk betrokken) partij worden gewaarborgd.

Les 6. De ‘fit’ tussen nieuwe gezamenlijke werkwijzen en de eigen organisatiestructuur is geen gegeven

In een brede coalitie van andersoortige organisaties, heeft elke betrokken partner te maken met een eigen organisatiestructuur, achterban, besluitvormingsprocessen en mandaat. In gezamenlijke besluitvormingsprocessen waarin de verschillende organisaties samenkomen kunnen hierdoor problemen met zeggenschap en zeggenskracht ontstaan. Expliciete afstemming hierover is cruciaal voor succesvolle samenwerking.

Les 7. Meerdere tafels levert een spel op aan meerdere borden

Het opknippen van grote thema's in behapbare deelonderwerpen lijkt wenselijk, maar in de praktijk ontstaat hiermee vaak een complex spel van onderhandelingen. Binnen dit spel beïnvloeden ruimte en tijd de dynamiek tussen tafels en bilaterale gesprekken, waardoor strategisch handelen en onbewuste invloeden een grote rol kunnen spelen en een weerslag hebben op het samenwerkingsproces.

Les 8. Randvoorwaarden creëren voor een goed gesprek

In het complexe proces van samenwerken in een brede coalitie is het van belang dat een samenwerking vooral ook prettig verloopt. Het creëren van randvoorwaarden voor een goed en veilig gesprek, zoals expliciete spelregels en aandacht voor institutioneel ontwerp, is cruciaal voor succesvolle samenwerking, zelfs als improvisatie in de praktijk onvermijdelijk blijkt.

Les 1. Het gedeelde belang blijven vinden, voorbij de deelbelangen

Met de Werkagenda mbo en het Stagepact worden verschillende complexe uitdagingen geadresseerd die geen enkele actor in de sector van het middelbaar beroepsonderwijs alleen zou kunnen oplossen. Denk bijvoorbeeld aan het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs, het blijvend ontwikkelen van docenten of het zorgen voor een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Niet voor niets wordt er samengewerkt in een breed netwerk dat zich kenmerkt door wederzijdse afhankelijkheden tussen de partijen onderling. En niet voor niets is er gekozen voor de agenda en het pact als instrument.

De Werkagenda mbo en het Statepact passen in een trend waarin overheden in toenemende mate akkoorden, of varianten hierop zoals agenda's, pacten, convenanten of deals, sluiten met andere partijen. Deze zijn verworpen tot een steeds prominenter sturingsinstrument waarmee overheden zich verhouden tot maatschappelijke vraagstukken. Samenwerkingsagenda's en pacten lenen zich bij uitstek voor in netwerken optrekkende actoren die in gezamenlijkheid hun inzet voor publieke doelstellingen afstemmen en

overeenkomen. Ze worden dan ook ingezet voor vraagstukken die afstemming vereisen van een veelheid aan partijen (Van der Steen et al., 2019).

Samenwerkingsagenda's en pacten bieden het voordeel dat ze vraagstukken waarvoor geen vanzelfsprekende 'probleemeigenaar' bestaat, helpen te classificeren en definiëren als gedeelde problemen waarvoor ook gedeelde oplossingen zullen moeten komen. De overeenkomst (de agenda of het pact) fungeert dan als middel om breed draagvlak, 'eigenaarschap' en 'commitment' te bewerkstelligen – symbolisch uitgedrukt met de handtekeningen van alle betrokkenen eronder. Het probleem is daarmee van allen, en allen committeren zich er hiermee aan om zich ervoor in te spannen.

In de literatuur wordt steevast benadrukt dat eigenaarschap – de idee dat een actor ergens 'van is' of zich er verantwoordelijk voor voelt, belang hecht aan het vinden van oplossingen en bovendien de bereidheid heeft om over te gaan tot actie (Frankowski et al., 2020) – een van de belangrijkste drijfveren is van actoren om samen te werken in netwerken. En het liefst nog in een collectief aanwezige vorm: 'gedeeld eigenaarschap' (Ansell & Gash, 2007). Het is dus zaak om iedereen verbonden, actief betrokken en gecommiteerd te houden, gedurende het gehele proces. Dit lukt alleen als gedurende de gehele looptijd van het samenwerkingsproces zichtbaar en voelbaar blijft wat alle partijen die aan tafel zitten verbindt en wat er voor partijen te 'winnen' valt met de samenwerking. In feite berust samenwerking in de kern op iets wat men in de literatuur ook wel '*collaborative advantage*' noemt: het voordeel dat te behalen valt als er wordt samengewerkt, dat partijen individueel niet kunnen behalen (Bryson et al., 2016; Huxham & Vangen, 2005). Dit is de reden waarom partijen meewerken aan gezamenlijke overeenkomsten – niet omdat ze móéten, maar omdat ze willen bijdragen.

Deze vrijwilligheid is echter ook kwetsbaar: partijen nemen niet deel aan samenwerkingsprocessen om de doelstellingen van de overheid te komen uitvoeren, maar komen zelf met een eigen agenda naar de overlegtafel (of: onderhandelingstafel). Tenminste een deel van de eigen (deel)belangen en eigen doelstellingen moet daarom in het netwerk worden bediend (Van der Steen et al., 2019). De eigen agenda's, waarmee alle partijen, inclusief de overheid (het ministerie van OCW), naar de overlegtafel komen, worden gaandeweg dan ook flink bijgesteld. In lange processen kan veel gebeuren en probleemdefinities en oplossingsrichtingen slingeren heen en weer. Dat wat op enig moment beklonken lijkt, kan zomaar weer onderwerp van discussie worden op later moment. Iedere actor aan tafel heeft vanuit het deelbelang dat deze vertegenwoordigt ook een ander beeld bij problemen en aangedragen oplossingen. Samenwerkingsprocessen kunnen dan ook zo overslaan van een goed gesprek op basis van gedeelde belangen naar een onderhandeling op basis van deelbelangen.

Gedurende het totstandkomingsproces van de Werkagenda mbo en het Stagepact bleek met name stagediscriminatie op deze manier een heet hangijzer. Hoewel er grotendeels erkenning was van het probleem en grotendeels ook overeenstemming dat hier iets aan zou moeten gebeuren, waren partijen het er lang niet over eens wat hiervoor een gepaste oplossing zou zijn. Toen het gesprek verschoof vanuit de doelstelling naar de weg er naartoe, werd duidelijk dat diverse betrokkenen – waaronder studenten, het ministerie, het bedrijfsleven – daar eigen ideeën over hadden. Het toont aan dat het werken in netwerken niet alleen een gemoedelijk gesprek hoeft te zijn over gedeelde belangen, maar juist ook politieke onderhandeling behelst op basis van ieders deelbelang over middelen en maatregelen.

In fases van het proces waar er voor de betrokkenen veel op het spel staat, kan opportunistisch gedrag de kop opsteken en kunnen relaties verharden. Een dergelijke dynamiek is inherent aan het gezamenlijk komen tot overeenkomsten. Het is zaak voor alle partijen om hier rekenschap van te geven, elkaar soms de ruimte te gunnen en op enig moment zien terug te schakelen naar wat de partijen bindt in plaats van verdeelt. Het is van belang dat elke betrokken partij zich hiervoor inzet. Daarbij helpt het vermogen om je te kunnen verplaatsen in de achterliggende belangen van de ander. En soms brengt het streven naar een groter gezamenlijk belang ook het collectief dragen van ‘pijn’ of ‘verliezen’ met zich mee.

Les 2. Nieuwe rollen vergt het loslaten van oude gebruiken

Bij de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact waren verschillende uiteenlopende stakeholders betrokken. Het overgrote deel hiervan werd voorheen zeker niet vanzelfsprekend betrokken bij convenanten, akkoorden of andere sectorale overeenkomsten. Het *Bestuursakkoord MBO 2018-2022: Trots, vertrouwen en lef*, dat als directe voorloper van de Werkagenda mbo en het Stagepact te beschouwen is, werd bijvoorbeeld uitsluitend gesloten tussen het ministerie van OCW en de MBO Raad. Hieraan gaat bovendien een hele reeks aan overeenkomsten en gezamenlijke notities vooraf – bijvoorbeeld het *Bestuursakkoord MBO 2014* met de bijbehorende *Kwaliteitsafspraken mbo 2015-2018* of de gezamenlijke notitie *MBO-scholen aan zet* (2017). Gedurende lange tijd was bilaterale afstemming tussen het departement (ministerie van OCW) enerzijds en de sectorraad (MBO Raad) anderzijds de standaard en daarmee heel ‘gewoon’.

Vanaf het startpunt van de Werkagenda mbo en het Stagepact hadden overleggen echter nadrukkelijk een multilateraal karakter: de bewust brede insteek legitimeerde het betrekken van een groot netwerk. Bij de zogenoemde Bleyenbergh- en Kookpleinoverleggen (verwijzend naar de locaties waar deze hebben plaatsgevonden) in een voorstadium (in 2019) die latere overleggen (van begin 2020) hebben getekend en gevoed, schoven diverse

stakeholders op uitnodiging aan. Dat dit niet voor alle partijen even vanzelfsprekend was, is heel begrijpelijk gezien het tot voor kort gebruikelijke bilaterale karakter van sectorale afstemming en overleg.

Gezamenlijke overeenkomsten en processen ten behoeve van de totstandkoming hiervan, zoals bij de Werkagenda mbo en het Stagepact – beginnen dan ook nooit op een nulstand. Er is altijd historische bagage die meegedragen wordt, die zich vertaalt in bepaalde verwachtingen en misschien ook voorkeuren. Er is daarom altijd sprake van samenwerken ‘in een nieuw en oud jasje’ tegelijkertijd. De onderhandelingen in het kader van de Werkagenda mbo en het Stagepact om te komen tot bindende afspraken, begon op dit punt met name voor de MBO Raad dan ook steeds meer te knellen. Dat een brede waaier aan betrokkenen, waaronder studenten, docenten, niet-bekostigde mbo-instellingen, het bedrijfsleven en werkgevers- en werknemersorganisaties, mocht ‘meedenken’ was tot daar aan toe, maar in hoeverre was het ook logisch dat zij inspraak hadden in de uiteindelijk gesloten overeenkomst?

Vanuit het ministerie van OCW en de overige betrokkenen bezien was het heel logisch om het brede netwerk van betrokkenen van start tot eind ‘aan boord’ te houden – inhoudelijk, omdat vraagstukken over de toekomst van het MBO de inzet vergen van een bredere coalitie van actoren dan de MBO Raad en schoolbesturen alleen – maar ook vanwege onderlinge afhankelijkheden en zaken als draagvlak. Voor de MBO Raad was dit echter zeker geen vanzelfsprekendheid. Daarin spelen ook onderlinge verhoudingen, en de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden in de onderwijssector een rol. Schoolbesturen genieten een grondwettelijk beschermde autonome positie in het onderwijsbestel: zij gaan zelf over de door hen geleverde onderwijskwaliteit en dragen hier bijvoorbeeld ook in juridisch opzicht verantwoordelijkheid voor. Vanuit deze positie bezien kan het samenwerken in een brede coalitie voor schoolbesturen al snel aanvoelen alsof ‘iedereen’ mag meepraten over zaken waar in beginsel schoolbesturen zelf over gaan. Volgens diverse andere betrokkenen gaan de Werkagenda mbo en het Stagepact echter over veel meer dan alleen sec onderwijskwaliteit. Schoolbesturen kunnen zich in principe aan de doelen en grote lijnen van de werkagenda committeren, en tegelijkertijd hun eigen autonome afwegingen blijven maken, onder andere in de eigen kwaliteitsagenda’s en hieraan gekoppelde kwaliteitsafspraken.

Het innemen van nieuwe rollen om hier samen uit te komen, vergt het loslaten van oude gebruiken, inclusief mechanismes voor in- en uitsluiting (Ferlie et al., 2020). Deze gaan over de vraag wie er wel en niet aan tafel mogen zitten, en wie er wanneer en op welke wijze mogen meepraten of zelfs meebeslissen. Lastig hieraan is dat wat gisteren nog staande praktijk was, morgen passé kan zijn. Betrokkenen kunnen geen garanties ontlenen aan hun positie in het verleden. Inherent aan het werken in netwerken en inzet organiseren rondom een probleem of vraagstuk in plaats van rondom structuren of processen, is namelijk dat

het per 'ronde' – in de tijd, per gelegenheid of thema – kan verschillen wie er wel en niet mee mogen doen. Bovendien speelt als het om processen van samenwerking gaat ook altijd de vraag wie er uiteindelijk over gaat – wie bepaalt wie er wel en niet aan tafel mogen zitten?

Les 3. Informeel bedacht ≠ formeel beloofd

Zet een aantal stakeholders die werkzaam zijn in hetzelfde domein samen aan tafel in een informele setting, en er ontspint zich al gauw een geanimeerd gesprek. Verschillen die in de praktijk van alledag soms diepe kloven blijken, worden in verkennende brainstormsessies en gelijksoortige uitwisselingen vaak al snel overbrugd, omdat mensen elkaar op het niveau van strategische ambities behoorlijk goed weten te vinden. Die brainstormfase is ontzettend belangrijk, niet alleen omdat deze nieuwe ideeën genereert en vergezichten biedt, maar ook omdat onderling vertrouwen kan groeien doordat partijen en personen even voorbij de waan van alledag kijken.

Toch is het vrijelijk brainstormen over toekomstbeelden, ambities en idealen natuurlijk niet hetzelfde als doen in de realiteit. Gezamenlijke en individuele wensen en ambities van stakeholders zijn niet één op één te vertalen naar concrete afspraken. Eerst zullen ze namelijk een flinke *reality check* moeten doorstaan. Zijn de ideeën wel haalbaar? Wat vindt de achterban ervan? Over welke termijnen hebben we het? Als de vergezichten vervolgens vertaald moeten worden naar concrete afspraken, dan zal er toch echt onderhandeld moeten worden over schaarse middelen en zal recht gedaan moeten worden aan verschillende, en soms zelfs tegenstrijdige, belangen. Alle wensen, ambities en idealen ten spijt, de realiteit is nu eenmaal weerbarstig.

In gesprek met de partijen die betrokken waren bij de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact wordt goed duidelijk hoe belangrijk het is om de faseovergang van het gezamenlijk uitwisselen van toekomstbeelden en ideeën naar het maken van concrete, formele en reële afspraken, duidelijk te markeren. Zo begon het proces met brainstormsessies. Hoewel het ministerie van OCW aangeeft dat de functie van deze uitwisselingsbijeenkomsten op voorhand duidelijk was – namelijk het leveren van input voor een nieuw bestuursakkoord – waren deze sessies in de beleving van vele betrokkenen informeel en werd er met de spreekwoordelijke voeten op tafel nagedacht over de toekomst van het mbo-onderwijs in Nederland. Samen werd er ruimte gecreëerd om vrij na te denken en te spreken. Zonder dat daar een duidelijk moment voor valt aan te wijzen, kregen deze informele overleggen ergens in het proces een formeel karakter, waarbij er onderhandeld moest worden over concrete zaken zoals de budgetten voor de uitvoering van de Werkagenda mbo of de maatregelen die verbonden zijn aan het Stagepact.

Vanwege politieke ontwikkelingen, zoals het demissionair worden van het kabinet, het gesprek over 'de nieuwe bestuurscultuur' en verschuiving in budgetten, bestond er ook voor het ministerie van OCW zelf onzekerheid over diverse aspecten. In de dialogen over de Werkagenda mbo en het Stagepact kwam dan ook nadrukkelijk naar voren dat de betrokkenen zich achteraf gezien niet genoeg bewust zijn geweest van deze overgang, waardoor datgene wat voor sommigen een vrij idee leek te zijn, in de praktijk door anderen opgevat bleek als een belofte. Tussentijdse communicatie over politieke ontwikkelingen en het eventuele effect daarvan op het karakter van overleggen, versterkt de informatiepositie van alle gesprekspartners aan tafel, hetgeen de onderlinge samenwerking ten goede kan komen.

Als we dit wat verder proberen te ontleden, door te focussen op de vraag '*wat voor overheidssturing herkennen we hier?*' (Van der Steen et al., 2015) dan valt op dat in het informele deel van het proces het ministerie van OCW in sterke mate het initiatief bij het netwerk heeft gelaten. De betrokkenen konden immers zelf bepalen welke onderwerpen op de informele tafel kwamen en welke kant het daarmee op zou moeten gaan. In zekere zin trad de overheid op als responsieve partij, die als gelijkwaardige gesprekspartner aan tafel zat. Hoewel de overgang van informeel naar formeel in praktijk geen heldere markering had, zien we dat het ministerie van OCW steeds meer het initiatief is gaan nemen door in het proces te sturen op resultaten en daardoor de leidende partij in de samenwerking te worden. De regie werd in zekere zin uit handen van het netwerk genomen en partijen, waaronder het ministerie van OCW zelf, kwamen aan tafel als onderhandelingspartners.

Zowel in het geval van de Werkagenda mbo als ook in het geval van het Stagepact waren de belangen van betrokkenen groot, maar doordat de overgang van informeel naar formeel door het ministerie van OCW niet altijd van ondertiteling werd voorzien, veranderde dit het proces zonder dat het resterende netwerk daar zicht op had. Terugkijkend concluderen betrokkenen dat dit gedurende de rest van het proces voor veel ruis op de lijn heeft gezorgd.

Les 4. Een gelijk speelveld tussen ongelijke partners vraagt explicitering

Hoe groter en breder een coalitie is die tot een akkoord of overeenkomst komt, hoe groter het draagvlak, en daarmee samenhangend de legitimiteit van dat akkoord of de overeenkomst. Dit is de eenvoudige en logische gedachte die veelal achter de wens tot brede samenwerkingen schuilgaat. Samenwerken met partijen die voorheen aan de zijlijn stonden of zelfs helemaal uit het zicht bleven, biedt namelijk mogelijkheden om nieuwe belangen, perspectieven en overtuigingen onderdeel te maken van het proces. Binnen dat proces kunnen deze vervolgens besproken en meegewogen worden. Daarnaast kunnen bestaande belangen, perspectieven en overtuigingen door deze nieuwe partners kritisch tegen het licht worden gehouden. Dit alles dient om tot een scherper afgewogen

eindresultaat te komen. En door meer partijen onderdeel te maken van het proces, committeren zij zich ook nog eens aan dit eindresultaat.

Hoewel er zeker veel te zeggen valt voor deze redenering, zien we dat met meer spelers het spel niet alleen complexer wordt, maar óók dat de diversiteit tussen die spelers toeneemt. Zo kan het dat partijen die in verschillende opzichten erg ongelijkwaardig ten opzichte van elkaar zijn, toch – ogenschijnlijk – als gelijkwaardige gesprekspartners aan tafel zitten. Uit academische literatuur over nieuwe brede samenwerkingen tussen overheden en burgers leren we dat om wrevel en frustratie te voorkomen, deze verschillen geadresseerd zullen moeten worden gedurende het proces (Roberts, 2004). Op basis van de gesprekken met de partijen die betrokken waren bij de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact kunnen we concluderen dat deze les ook opgaat voor het samenwerkingsproces dat zij hebben doorlopen. We komen daarbij tot een drietal ‘ongelijkheden’ die in dit proces de partijen parten speelden.

Allereerst zien we een ‘ongelijkheid’ in capaciteit. Met name overheidspartijen zoals het ministerie van OCW, zijn over het algemeen behoorlijk goed in staat om op te schalen. Eén gesprekspartner omschreef dit treffend als volgt: “Het eerste gesprek vindt doorgaans plaats met de politieke leiding. Bij het tweede gesprek haken één of twee ambtelijke ondersteuners aan. Vanaf het derde gesprek verloopt het contact vooral met de ambtenaren waarvan er één de coördinator wordt en krijg je te maken met een uitdijende batterij aan ambtenaren.” In schrill contrast daarmee hebben andere organisaties, waaronder kleinere en minder financieel krachtige actoren zoals bijvoorbeeld BVMBO, het JOB en de NRTO, juist beperkte capaciteit tot hun beschikking: vaak één of twee personen, die daardoor al snel overvraagd worden.

Ten tweede zien we een ‘ongelijkheid’ in kennis en vaardigheden (Hendrikx et al., 2020). Zo maakten de gesprekspartners duidelijk dat de informatiepositie van de deelnemers aan de tafels die gedurende het proces waren ingericht niet altijd gelijk was. Een gedeelde informatiebasis ontbrak, waardoor partijen als de vakbonden en de BVMBO veel tijd en energie moesten steken in het zelf achterhalen hiervan. Het had het inhoudelijke gesprek verder gebracht, of het was op zijn minst een transparanter gesprek geweest, als er iets meer ‘basisveronderstellingen’ van tevoren waren gedeeld. Bijvoorbeeld door bepaalde cijfers op een rijtje te zetten in een factsheet, of door eerdere beleidsinitiatieven/-pogingen in kaart te brengen. Daarnaast was het onderdeel uitmaken van een dergelijk proces nieuw voor sommige partijen, met name voor het JOB, waardoor het voor alle partijen zoeken was naar hoe ze elkaar konden toerusten om op gelijkwaardig niveau met elkaar het gesprek aan te gaan.

Tot slot zien we een ‘ongelijkheid’ als het gaat om de positie die verschillende partijen hebben met betrekking tot de uitvoering van de uiteindelijke afspraken. Alle goed bedoelde

belangen, perspectieven en zienswijzen van iedere betrokken partij ten spijt, zijn het uiteindelijk onvermijdelijk eerst de mbo scholen, studenten en docenten en vervolgens het bedrijfsleven die met name uitvoering moeten geven aan de Werkagenda mbo en het Stagepact. Iedere stem mag of moet gehoord worden, maar dat betekent niet dat iedere stem automatisch even zwaar mee kan of moet tellen. Zo kon het gebeuren dat de MBO Raad, maar ook VNO-NCW, als ‘zwaargewichten’ in de discussie aan tafel zaten, maar dat hun stemmen niet automatisch dat gewicht weerspiegelden.

Het creëren van een gelijk speelveld tussen ongelijke partners betekent dat er meer en nieuwe ‘ongelijkheden’ tussen partijen zijn waar op voorhand rekening mee gehouden moet worden. Dat ongelijkheden op het gebied van capaciteit, kennis en vaardigheden en positie bestaan is nu eenmaal een gegeven. Ze verdienen echter wel de aandacht die ze toekomen, om het proces niet te verstoren. Het moment dat de initiator van het samenwerkingsproces – in dit geval het ministerie van OCW – het proces aftrapt en mogelijk toelichting geeft over de uitgenodigde gesprekspartners en waartoe zij eigenlijk bij elkaar zijn gebracht, zou bijvoorbeeld een kans kunnen zijn om deze ongelijkheden te benoemen.

Les 5. Omgaan met de overheid als ‘primus inter pares’

Als overheidsorganisatie heeft het ministerie van OCW een bijzondere rol in het totstandkomingsproces van de Werkagenda mbo en het Stagepact: het is aangeschoven als één van de stakeholders in een gezamenlijk proces, maar heeft daarnaast nog een aantal rollen die allemaal gelijktijdig aan de orde zijn, bijvoorbeeld: initiator, aanjager, facilitator, financier en controleur. Het departement bepaalt of beïnvloedt in sterke mate ook wie er aan tafel komt, wie er meepraat en wie niet, onder welke voorwaarden en spelregels de samenwerking plaatsvindt en welke middelen waaraan op welke wijze worden uitgegeven. Het ministerie is vanwege deze bijzondere positie te classificeren als een ‘primus inter pares’: een eerste onder de gelijken. Het ministerie is één van de deelnemende partijen in een gelijkwaardig partnerschap, maar heeft wel net even wat meer invloed en regie dan alle andere partners aan tafel.

De Werkagenda mbo en het Stagepact zijn door het ministerie van OCW geïnitieerd: het departement bracht het netwerk bij elkaar om de tafel. Ook organiseerde het ministerie (voor)overleggen, bracht het structuur aan in de gesprekken en maakte op allerlei manieren mogelijk dat er uitwisseling plaats kon vinden tussen betrokkenen. Hoewel er ook onafhankelijke procesfacilitators – bijvoorbeeld gespreksleiders en zelfs adviseurs om uitkomsten uit gesprekken op te tekenen – werden aangetrokken, kwam het door een samenspel van gebeurtenissen herhaaldelijk voor dat deze taken bij het ministerie zelf kwamen te liggen. Enerzijds is hier onder de betrokkenen veel waardering voor: het ministerie toonde expliciet verantwoordelijkheid voor het gezamenlijke proces en pakte

taken op toen deze in het gedrang dreigden te komen. Anderzijds past het bij een rol als facilitator in beginsel om een neutrale actor te zijn. Betrokkenen willen er immers op kunnen vertrouwen dat het procesdesign inhoudelijke gesprekken niet kleurt of impliciet een bepaalde richting op stuurt.

De ambigue rol van het ministerie van OCW die deelneemt als één van de betrokkenen maar ook ingewikkelde dubbelrollen inneemt is voor de andere betrokkenen in het totstandkomingsproces van de Werkagenda mbo en het Stagepact op verschillende momenten lastig gebleken. Voor de andere deelnemers was dit soms verwarrend – wanneer neemt het ministerie nu welke rol aan? Het brengt bovendien een risico mee voor de samenwerking: aansluiten bij het proces van een ander voelt toch aan als minder ‘eigen’ dan bij een gezamenlijk proces wat ook als zodanig is vormgegeven. Dit terwijl ‘eigenaarschap’ nu juist cruciaal is bij samenwerken in netwerken (Frankowski et al., 2020). Tegelijkertijd zijn dergelijke dubbelrollen ook onvermijdelijk vanwege de verantwoordelijkheden van het departement in het stelsel.

Dit neemt niet weg dat het ministerie zelf ook wel degelijk eigen belangen heeft of bepaalde vormen van partijdigheid faciliteert. Het departement werkt namelijk ook in opdracht van de politiek: bewindspersonen houden er een eigen politieke agenda op na en het ministerie van OCW is verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. Bovendien is het ministerie van OCW tegelijkertijd ook dé aangewezen actor om zaken die in het collectieve belang zijn te initiëren: als overheidsorganisatie vertegenwoordigt het bij uitstek óók het algemeen belang. Hierbij past bijvoorbeeld ook het bewaken dat ook minder sterk gearticuleerde of vertegenwoordigde belangen op tafel komen, bijvoorbeeld omdat die anderszins ten opzichte van die van grotere, invloedrijkere of krachtiger georganiseerde partijen. De wetenschappelijke literatuur benoemt het faciliteren van de ‘empowerment’ van belangenbehartigers die een kleinere articulatiemacht hebben dan anderen aan tafel ook expliciet als een onderdeel van ‘faciliterend leiderschap’, wat in de literatuur als een randvoorwaarde voor succesvolle samenwerkingen geldt (Ansell & Gash, 2007).

Desalniettemin kunnen overheidsorganisaties, zoals het ministerie van OCW, in samenwerkingen duidelijkere keuzes maken in welke rollen ze wanneer aannemen en daar bovendien transparanter over zijn (Klijn & Koppenjan, 2016). Een oproep die direct uit de dialoogtafels voortvloeit is wel om bepaalde aspecten van procesmanagement en facilitering in de toekomst over te laten aan een neutrale, derde partij – bijvoorbeeld het leiden en modereren van gesprekstafels. Dat de penvoering werd opgepakt door het ministerie van OCW – het daadwerkelijk schrijven aan de Werkagenda mbo en het Stagepact – werd in dit geval door diverse betrokkenen dan wel weer uitdrukkelijk gewaardeerd. Hoe dan ook biedt aandacht hiervoor op voorhand, in ieder geval helderheid aan de overige betrokkenen.

Les 6. De ‘fit’ tussen nieuwe gezamenlijke werkwijzen en de eigen organisatiestructuur is geen gegeven

Organisaties en hun context ontwikkelen zich hand in hand in een proces van institutionalisering. Zo zijn verre weg de meeste organisaties niet zomaar ontstaan, maar zijn ze het resultaat van meerdere en langdurige ontwikkelingen in een bepaald veld. Datzelfde veld wordt vervolgens weer gevormd door de interacties die allerlei actoren – en dus organisaties – met elkaar aangaan. Het onderwijsveld in Nederland is letterlijk en figuurlijk het schoolvoorbeeld van deze institutionele complexiteit. Historisch gezien heeft de relatief grote onderwijsvrijheid er in Nederland namelijk voor gezorgd dat het onderwijsveld is uitgegroeid tot een complex institutioneel krachtenveld van organisaties die het samen – en nooit alleen – voor het zeggen hebben. De onderlinge afhankelijkheid is groot, want alleen samen komt een dergelijk netwerk echt vooruit. Belangrijk daarbij is dat voor veel organisaties bovendien geldt dat de *wijze waarop* zij georganiseerd zijn, niet alleen voortkomt uit deze complexiteit, maar daar ook op is toegesneden om zo effectief mogelijk opereren mogelijk te maken.

Deze complexiteit herkennen we ook sterk in het mbo. Zo zien we allereerst dat het ministerie van OCW een ontzettend belangrijke rol speelt met betrekking tot onderwijsbeleid en bekostiging. Maar vervolgens zijn het toch echt de scholen zelf die in hoge mate autonoom zijn wat betreft onderwijsvorm en -inhoud. Als derde grote actor vormt het bedrijfsleven een cruciale schakel om leren in de praktijk via onder andere stages mogelijk te maken. Zowel de individuele scholen als bedrijven verhouden zich daarbij onderling niet hiërarchisch tot elkaar, maar zijn eerder nevenschikt. Als organisatievorm die recht doet aan dit gelijkwaardige karakter, hebben zowel de scholen als het bedrijfsleven zich georganiseerd in verenigingen: de MBO Raad en VNO-NCW en MKB Nederland. Hoewel de vertegenwoordiging van ieder lid daarmee goed tot uitdrukking kan komen, ligt het in het karakter van een vereniging besloten dat deze niet zomaar bindende afspraken kan opleggen aan de autonome leden.

Rondom en binnen deze driehoek opereren vervolgens allerlei andere organisaties, ieder met hun eigen ontstaansgeschiedenis en werkwijze. Denk hierbij aan de vele andere organisaties zoals de branchevereniging voor particuliere trainings- en opleidingsbureaus, NRTO; of de beroepsvereniging voor docenten in het mbo, BVMBO; of de vakbewegingen. Een ander voorbeeld is de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), die gegroeid is uit eerdere samenwerkingen en kennisuitwisselingen in het mbo en nu als zelfstandig bestuursorgaan wettelijke taken uitvoert voor de mbo-kwalificatiestructuur en beroepspraktijkvorming. Lastig aan een partij als de SBB in een samenwerkingstraject is dat deze bestaat uit bestuurders uit het onderwijs én uit het bedrijfsleven – en dan ook nog zowel vertegenwoordigers van werkgevers als van

werknemers. Het betreft in zichzelf een samenwerkingsorganisatie van uiteenlopende partijen. Hierdoor bleek het voor SBB in de praktijk lastig om akkoord te gaan met voorstellen waar één van de deelactoren (onderwijsbestuurders of het bedrijfsleven) het niet mee eens was; als ofwel de MBO Raad ofwel VNO-NCW en MKB Nederland het ergens mee oneens waren, vormde dat ook voor de SBB dikwijls aanleiding om niet akkoord te gaan. Voor anderen was het soms lastig dat SBB binnen het samenwerkingsproces niet volledig als een zelfstandige, onafhankelijke partij aan tafel zat.

Al deze organisaties hebben in meer of mindere mate 'hindermacht', en hen aan boord houden is dan ook in het belang van het hele netwerk. Maar juist doordat iedere organisatie een eigen organisatiestructuur kent die in de loop der tijd is afgestemd op de rollen en verantwoordelijkheden die de organisaties beogen te vervullen, is een verandering van werkwijze geen gemakkelijke opgave. Uit de reflectie op het proces van de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact blijkt dat een dergelijke verandering met name twee knelpunten oplevert in de praktijk, één op het gebied van zeggenschap en één op het gebied van 'zeggenskracht'.

Wat betreft zeggenschap draait het om verschillen in mandaat tussen de verschillende gesprekspartners om gedurende het proces concrete toezeggingen te doen. Waar de ambtenaren van het ministerie van OCW vaak met mandaat aan tafel zaten om aan het pact te schrijven, gaven hun gesprekspartners vaak aan meer ruimte en tijd nodig te hebben om punten te bespreken met collega's, medebestuurders of om de achterban te raad te plegen. Tijdens de reconstructie werd met name door verschillende brancheorganisaties aangegeven dat zij de snelheid van de gesprekken moeilijk konden afstemmen op hun interne verenigingsproces, vooral wanneer de achterban verdeeld bleek over een onderwerp. Zo was het voor de MBO Raad buitengewoon ingewikkeld om uitspraken te doen op bijvoorbeeld het gebied van bekostiging zonder dit eerst grondig via ledenvergaderingen voor te bereiden. Voor andere organisaties zoals de SBB en de FNV, die tegelijkertijd meerdere deelbelangen vertegenwoordigen, bleek het soms lastig om te bepalen vanuit welke doelgroep de vertegenwoordiger precies moest spreken. Interne gesprekken om meer duidelijkheid te verschaffen liepen lang niet altijd keurig in lijn met de timing van de gesprekken over het Stagepact en de Werkagenda mbo. Tijdens het traject kwam dit vooral naar voren bij het moment van het ondertekenen van de akkoorden. Hier haalden veel organisaties de eerder gemiste ruimte in om met hun achterban te overleggen, wat zorgde voor behoorlijke vertraging aan het einde van het proces.

Wat betreft 'zeggenskracht' gaat het onder andere over verschil in inhoudelijke opvattingen en prioritering van (deel)onderwerpen. Dit laat zich goed illustreren aan de hand van de ervaringen van betrokkenen bij de gesprekken over het Stagepact, bijvoorbeeld over het thema stagediscriminatie. In het voorgaande (zie les 1) bespraken we al dat hierover verschillende probleemopvattingen in omloop bleken: over probleemdefinities, maar ook

prioritering, oplossingsrichtingen en bijbehorende tijdspaden liepen de meningen uiteen. Dit bleek op meer onderwerpen een sluimerend probleem: met nieuwe partners aan tafels werd gesproken over deels nieuwe onderwerpen en dat bracht inhoudelijke menings- en kennisverschillen aan het licht. Daarnaast waren niet alle thema's of subthema's voor alle betrokkenen even belangrijk, tot frustratie van anderen.

Zo bezien leidt het introduceren van een nieuwe werkwijze dus niet automatisch tot een goede 'fit' met de betrokken organisaties. De manier waarop organisaties zijn ingericht en hun werkwijze zijn toegesneden op hoe processen eerder verliepen. Er moet dan ook goed gekeken worden of nieuwe werkwijzen wel passend zijn en zo niet, op welke wijze organisaties toch meegenomen kunnen worden of uitgedaagd kunnen worden om door te ontwikkelen. Een andere optie is dat de scherpe randjes van inhoud en werkwijzen afgehaald worden; een keerzijde hiervan is om te verzanden in een uitonderhandeld compromis waar niemand zich nog in kan vinden of mee uit de voeten kan – zowel op inhoud als proces/werkwijze. Tegelijkertijd is het om verandering te bewerkstelligen ook nodig dat het af en toe schuurt. Dat er daarbij tegenstellingen aan het licht komen is 'part of the game' in complexe samenwerkingsprocessen met brede coalities. Om effectieve verandering op gang te brengen is het echter wel noodzakelijk dat er rekening gehouden wordt met de eigen logica van organisaties, in termen van achterban, samenstelling, opbouw, processen en structuur.

Les 7. Meerdere tafels levert een spel op aan meerdere borden

Wie stappen wenst te maken op grote thema's, doet er goed aan om het thema op te knippen in behapbare brokken. Een groot thema is al snel ontzettend complex en voor individuele deelnemers lastig te overzien. Het opknippen in subthema's of deelonderwerpen maakt een dergelijke complexiteit beter beheersbaar. Deelonderwerpen kunnen zo in verschillende gremia separaat besproken worden en van nieuwe plannen worden voorzien. Daarnaast zorgt het ervoor dat vertraging op het ene deelonderwerp niet automatisch oponthoud betekent voor het andere. Op gezette tijden kunnen de resultaten die geboekt zijn op de verschillende deelterreinen weer samengevoegd worden tot één geheel.

Op papier klinkt dit mooi, en zelfs wenselijk. Maar ook hier geldt dat de werkelijkheid weerbarstiger is dan de helderheid en het geduld van papier. Betrokken organisaties zitten nu eenmaal niet belangeloos aan tafel. Zelfs met de beste intenties, zijn overlegtafels ook – en wellicht vooral – onderhandelingstafels, zoals we al in meerdere lessen hebben opgetekend. Met die constatering, valt het opknippen van grote thema's in subthema's of deelonderwerpen, waar in verschillende samenstellingen apart van elkaar over wordt doorgesproken, ook in een kritischer licht te bezien: los van het onderhandelingspel aan individuele tafels, verwordt iedere tafel namelijk in zichzelf een schaakstuk in een breder

spel. Betrokkenen hanteren daarbij bewust en onbewust strategieën wat een complexe dynamiek *tussen* tafels oplevert. Aan de hand van de reflectie met de betrokkenen van de Werkagenda mbo en het Stagepact ontwaren we in ieder geval twee dimensies waarmee ‘gespeeld’ kan worden: ruimte en tijd.

Met ‘ruimte’ doelen we allereerst op de actoren die elkaar letterlijk in een ruimte aan de verschillende tafels treffen en elkaar zodoende in verschillende samenstellingen bij verschillende gesprekken tegenkomen. Niet iedere partij was namelijk bij alles betrokken. Dat gold in de eerste plaats voor de Werkagenda mbo en het Stagepact zelf, waarbij respectievelijk 9 en 16 partijen betrokken waren. Maar dat gold vervolgens ook voor de verschillende deelsessies waar in kleiner verband werd doorgesproken over deelthema’s én de andere tafels buiten de Werkagenda mbo en het Stagepact waar men elkaar zag en sprak. Maar door elkaar in wisselende samenstellingen te treffen ontstond ook figuurlijk ruimte tussen tafels, doordat gesprekken tussen personen aan de ene tafel het gesprek aan andere tafels beïnvloedden, terwijl niet iedereen daar zicht op had. Onderlinge vermoedens van ‘een dubbele agenda’, ‘strategisch spel’ of ‘één-tweetjes’ werden daardoor niet altijd tijdig bezworen. Een door diverse betrokkenen aangehaald voorbeeld hiervan is het traject ‘kansrijk opleiden’: een eerder gelanceerd initiatief van de SBB, dat parallel liep aan de onderhandeling over het Stagepact en de Werkagenda mbo, met deels overlappende thematiek. Dit parallelle proces zorgde bij andere partijen voor onrust, omdat zij dit zagen als een manier van de betrokkenen bij ‘kansrijk opleiden’ om via een andere route hun zin te krijgen. Het parallelle proces werd gezien als een strategische zet binnen een groter ‘spel’.

Een ander voorbeeld hiervan is een discussie over de Regeling Salarismix mbo: een voorziening waarmee mbo-scholen in de Randstad jaarlijks extra middelen krijgen ten behoeve van een verhoogde salariëring van hun docenten. Het ministerie van OCW besloot om deze regeling te herroepen om onderliggende redenen; dit werd het departement in het licht van het grotere geheel aan maatregelen in het mbo, waaronder ook in de Werkagenda mbo en in het Stagepact, niet in dank afgenomen. De MBO-Raad vindt dat de vereniging niet voldoende gekend werd in dit besluit en beschrijft dit als een cruciaal sleutelmoment binnen het proces van de totstandkoming van de Werkagenda mbo, omdat deze kwestie hun achterban – zowel bestaande uit schoolbesturen afkomstig uit de Randstad als daarbuiten – verdeelde. De ophef over deze kwestie beïnvloedde meerdere partijen, en werd zo onderdeel van de gesprekken over de Werkagenda mbo.

Naast de verschillende tafels, werden er tijdens het proces ook bilaterale gesprekken gevoerd. Zo waren er tijdens de Werkagenda mbo een aantal zaken die één op één besproken werden tussen het ministerie van OCW en de MBO Raad, waaronder een gesprek over onderwijskwaliteit. Door vrijwel alle andere partijen werd dit ervaren als een soort ‘ongelijke toegang’. Daarnaast vonden tussentijdse formele- en informele gesprekken plaats over verschillende standpunten. Bestuurders van JOB gaven bijvoorbeeld aan dat zij zowel

door het ministerie van OCW als door de MBO Raad werden benaderd, waarbij beide partijen hun perspectieven aan de bestuurders van JOB uitlegden. Deze bilaterale gesprekken hebben grote invloed gehad op het proces en onderlinge relaties.

De tweede dimensie betreft tijd. Partijen die betrokken waren bij de Werkagenda mbo en het Stagepact gaven aan dat zij de indruk hadden dat er soms bewust werd vertraagd aan de ene tafel, om te kunnen versnellen aan andere tafels. Of zij vonden het soms een goed idee om wat water bij de wijn te doen aan de ene tafel, om later in het proces aan een andere tafel wat meer te mogen en kunnen verwachten. Doelen op korte termijn werden op die strategische manier gesteld, om andere doelen op lange termijn juist te kunnen verwezenlijken. Dat strategisch spel met versnellen en vertragen een grote invloed heeft op het proces en het onderlinge vertrouwen, blijkt ook uit het volgende voorbeeld. Het besluit van de minister om zijn eigen inzet voor de Werkagenda mbo en het Stagepact met de Kamer te delen en hierover in debat te gaan voordat de akkoorden gesloten werden, werd door andere partijen ervaren als een vlucht naar voren. Voor hen voelden de richting de Kamer gedane toezeggingen op zijn minst voorbarig. Zij benoemen dit dan ook als een sleutelmoment in het samenwerkingsproces. De plotselinge versnelling die dat forceerde in een discussie die vast dreigde te lopen betekende voortgang, maar wel ten koste van vertrouwen tussen partners aan tafel.

Deze gebeurtenissen getuigen ervan dat ook het ministerie van OCW zélf aan meerdere tafels tegelijkertijd zit, of in ieder geval dat gesprekstafels zich niet in het luchtledige bevinden. Parallel aan de Werkagenda mbo en het Stagepact voltrok zich namelijk een politiek-bestuurlijke werkelijkheid waarin veel belang werd toegekend in wat intussen 'de nieuwe bestuurscultuur' is gaan heten. In het licht van diverse incidenten wordt er extra gewicht toegekend aan het goed, tijdig en volledig informeren van de Tweede Kamer, opdat parlementariërs beleid kritisch tegen het licht kunnen houden, met oog voor de uitvoerbaarheid en uitwerking ervan op onder andere burgers. Deze achtergrond vormde een beweegreden voor Minister Dijkgraaf om de Tweede Kamer vroegtijdig bij de besluitvormingsprocessen rondom de Werkagenda mbo en het Stagepact te betrekken. De minister wilde het parlement niet voor voldongen feiten stellen door een getekend akkoord op te sturen waarover het gesprek aangaan niet meer mogelijk zou zijn, maar deze in het kader van democratische legitimiteit in staat stellen om erover in debat te gaan. Volgens het ministerie gaat het hier uitdrukkelijk *niet* om een bewuste strategie om een doorbraak te forceren, ook al pakte het in de praktijk volgens andere betrokkenen wel deels zo uit; het Stagepact kreeg hierdoor een andere wending.

Een ander aspect van de tijdsdimensie is juist veel onbewuster van aard. Het betreft de invloed van het verleden op de gesprekken van nu, en gebeurtenissen van nu die weer hun weerslag zullen hebben op de gesprekken van de toekomst. Zo kwamen in alle gesprekken die we voerden met partners die betrokken waren bij de totstandkoming van de Werkagenda

mbo en het Stagepact ervaringen aan de orde die dateerden van vóór aanvang van het proces. Zaken die in het verleden zijn gebeurd, of persoonlijke relaties tussen mensen die in het verleden verstoord zijn geraakt, speelden impliciet of expliciet ook nu weer een rol. De bagage of ballast van de ene tafel zal meegenomen worden naar de andere tafel. Ervaringen en relaties uit het verleden zijn nu eenmaal tekenend voor toekomstige samenwerkingen, waardoor zij altijd een factor van betekenis spelen.

Les 8. Randvoorwaarden creëren voor een goed gesprek

Doordat gesprekken tijdens het totstandkomingsproces van de Werkagenda mbo en het Stagepact soms een strategische ondertoon kregen – hetgeen volledig te verwachten is bij een dergelijk multi-stakeholder samenwerkingsproces, waarbij diverse uiteenlopende belangen samenkomen – kon de toon op sommige momenten, bedoeld of onbedoeld, ook verharden. Op enkele momenten werden er onderwerpen besproken die bij sommige partijen gevoelig lagen en die gevoeligheid had, achteraf bezien, meer aandacht verdient op voorhand. Vooral wanneer er onderwerpen ter sprake kwamen die voor sommigen persoonlijk aanvoelden, bijvoorbeeld vanuit een specifieke ervaring of achtergrond, botste de gebezigde en gekozen strategische toon soms met het gespreksonderwerp.

Een voorbeeld van een onderwerp dat tijdens de gesprekken over het Stagepact ter sprake kwam, is stagediscriminatie. Voor een student die dit probleem aan den lijve heeft ondervonden en niet alleen als vertegenwoordiger aan tafel zit, maar in zekere zin ook als ervaringsdeskundige, kan een verhard debat over het bestaan van dit probleem en of oplossingsrichtingen hiervoor al dan niet wenselijkheid zijn, al gauw aanvoelen als een persoonlijke aanval, ook als dit niet zo is bedoeld.

Tijdens processen van samenwerken in netwerken is het zaak om vooraf goede randvoorwaarden voor een goed – en ook veilig – gesprek te organiseren (Huiting et al., 2021). Dit kan bijvoorbeeld door vooraf gezamenlijk, impliciet of expliciet, ‘spelregels’ te formuleren die benoemen en begrenzen wat deelnemers al dan niet toelaatbaar vinden. Ook is het zinvol als er vervolgens ‘bewakers’ aanwezig zijn van deze spelregels, omdat onderhandelingen die onvermijdelijk op enig moment de kop op kunnen steken al gauw kunnen ontaarden in minder prettige gesprekken. Het is juist dan bevorderlijk voor de samenwerking als er een vangnet is om op terug te vallen, en dat helder is wat de aanwezigen gepast en wenselijk vinden. De gezamenlijk opgestelde spelregels bewaken kan bij uitstek een taak zijn voor een gespreksleider of moderator, die bij voorkeur dan ook een neutrale positie heeft en niet ook nog als één van de deelnemende partijen aan tafel zit. Een dergelijke gespreksleider kan alleen dan effectief bijsturen, als deze is geëquipeerd met heldere spelregels om op terug te vallen.

Uit de wetenschappelijke literatuur, onder andere over co-creatieprocessen, weten we dat een proces dat prettig en plezierig verloopt een belangrijke voorwaarde is voor de motivatie van deelnemers om eraan deel te nemen (Alford, 2009). Dit is een belangrijke voedingsbodem voor zowel intrinsieke motivatie alsook voor onderlinge relaties, waarvan de kwaliteit van de samenwerking direct afhankelijk is. Plezier beleven aan het proces draagt ook bij aan gevoelens van collectiviteit, waardoor er meer belang wordt gehecht aan het gezamenlijke traject dan aan het blijvend vasthouden aan eigen standpunten. Het bevordert dat deelnemers enigszins bereid zijn om compromissen te sluiten, om elkaar iets te gunnen en om verliezen te delen.

Meer in het algemeen beschrijft de literatuur een aantal succesfactoren voor samenwerking, die in het verlengde liggen van het opstellen van spelregels voor een goed gesprek of een prettige samenwerking. Aandacht besteden aan wat het ‘institutioneel ontwerp’ van een samenwerking wordt genoemd (Ansell & Gash, 2007), is daarom raadzaam: het ontwerpen en vervolgens formaliseren van randvoorwaarden in structuren en processen. Vooraf zal er al goed moeten worden nagedacht over welke processen en structuren passen bij het doel, de insteek van de samenwerking en het type betrokkenen. Daarbij geldt als vuistregel: hoe meer en ook andersoortige stakeholders er betrokken zijn, hoe meer procesdesign er aan de voorkant en tijdens het proces nodig zal zijn. De theorie heeft dus een duidelijke boodschap voor de partij die een samenwerkingsproces initieert: denk goed na over de structuur van het proces en neem alle betrokkenen daarin mee.

In de weerbarstige praktijk waarin de Werkagenda mbo en het Stagepact uiteindelijk tot stand zijn gekomen, bleek dit voor het ministerie van OCW lang niet zo eenvoudig te realiseren als de theorie het doet lijken. Het ministerie had in het middelbaar beroepsonderwijs nog niet eerder een dergelijk omvangrijk samenwerkingsproces georganiseerd. Ook had het departement te maken met vele personele wisselingen die het samenwerkingsproces niet hebben bevorderd: bepaalde kennis, ervaring en expertise werden hierdoor soms gemist. Dergelijke zaken zijn geen keuze, maar spelen ontegenzeggelijk wel een rol.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact deels ook een geïmproviseerd proces werd: gaandeweg werd uitgevonden wat er nodig en nuttig was om het proces vooruit te helpen. Vooraf zijn er dan ook geen duidelijke spelregels met de betrokkenen afgesproken, hetgeen wel behulpzaam had kunnen zijn op momenten dat het spannend werd. Diverse betrokkenen geven hierover, achteraf gezien, aan dat voor hen lange tijd niet duidelijk werd waartoe het proces moest leiden (het doel), hoe de weg ernaartoe eruit zou zien en ook niet wat de status van de samenwerking eigenlijk was. Zij hadden dit wel op prijs gesteld en het had ook uitgemaakt voor de wijze waarop zij deelnamen aan het proces, zo geven zij aan. Lange tijd bleven gevoelsmatig diverse opties open, van een vrijblijvend gesprek, tot aan bindende afspraken en alles ertussenin.

Hoewel het gebrek aan procesdesign de samenwerking soms in de weg zat, was het tegelijkertijd soms ook helpend: er was veel flexibiliteit en ruimte voor inbreng voor diverse partijen, die ongeremd en ongehinderd door ‘spelregels’ vrij konden bewegen. Het is in opgavegerichte netwerken, bijvoorbeeld door een gebrek aan eerdere ervaringen of een gebrek aan politieke kaderstelling, praktisch gezien ook niet altijd mogelijk om de gehele route al op voorhand uit te tekenen. Ook dit kenmerkt het samenwerken in netwerken in zeker opzicht.

Tot slot

Het idee om samen met een groot aantal partijen te komen tot een breed gedragen Werkagenda mbo en Stagepact bracht voor al deze partijen nieuwe mogelijkheden met zich mee, maar ook nieuwe uitdagingen. Zo zien we in veel van de lessen die we hebben opgetekend terugkomen dat betrokkenen vaak een bepaalde manier van handelen gewend waren, voortkomend uit rollen en posities in eerdere processen. Maar werken in nieuwe samenwerkingsverbanden brengt nu eenmaal nieuwe rollen voort en gaat gepaard met nieuwe verantwoordelijkheden.

Een van de rode draden in hetgeen waarmee betrokkenen worstelden, is dat er soms weinig sturing op en richting in het proces zat, terwijl niemand een dergelijk open proces gewend was. Hoe het proces eruit zou komen te zien en waar men zich precies in dat proces bevond, was lang niet altijd duidelijk en al helemaal niet aan de voorkant – overigens ook niet voor het ministerie van OCW als initiator. Toch is het gelukt om te komen tot een resultaat waar betrokken partijen tevreden mee zijn. Veel betrokkenen geven zelfs aan dat er nu een beter resultaat ligt, dan in eerder beproefde samenwerkingsstructuren mogelijk zou zijn geweest, bijvoorbeeld in eerdere generaties onderwijsakkoorden, -agenda's en -pacten. Dat is op zichzelf natuurlijk een prestatie van formaat.

Tegelijkertijd zijn veel betrokkenen het er ook over eens dat, terugkijkend op de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact, er 'met de kennis van nu' ook andere keuzes zouden worden gemaakt. Zo heerst er consensus over dat er aan de voorkant steviger ingezet had moeten worden op het komen tot heldere afspraken en spelregels over het proces waarin de Werkagenda mbo en het Stagepact tot stand zijn gekomen. Helder en stevig procesmanagement kan op voorhand voorkomen dat bepaalde situaties ontaarden in onderhandelingen vanuit deelbelangen in plaats van een gedeelde inzet voor een gezamenlijk belang. Dat er met de wijsheid van achteraf kritisch gereflecteerd wordt op een inmiddels voltrokken proces en duidelijk wordt dat daarin ook andere keuzes gemaakt hadden kunnen en misschien moeten worden, is geenszins vreemd: wie iets nieuws probeert, doet ook nieuwe ervaringen op. De lessen die we hebben opgetekend in deze rapportage moeten in dat licht gezien worden. Ze zijn geen kant-en-klare handleiding voor toekomstige processen van samenwerking, maar dienen als middel voor betrokkenen om voorbij te komen aan een denken in termen van 'winst en verlies' en om vooraf, tijdens en achteraf met elkaar te reflecteren op het samenwerken in een brede coalitie.

Samenwerken in een brede coalitie: wenselijk of wensdenken?

De acht hier opgetekende 'lessons learned' beogen faciliterend te zijn aan toekomstige processen waarin samengewerkt wordt in brede coalities van uiteenlopende stakeholders.

Een overkoepelende vraag die te stellen valt bij de hier opgetekende lessen is wanneer de keuze voor samenwerken in een brede coalitie überhaupt gerechtvaardigd is. Wanneer is een dergelijk samenwerkingsproces op zijn plaats, en wanneer niet? En omgekeerd: wanneer zijn thema's of contexten bij voorbaat ongeschikt? Hoewel een definitief antwoord op deze vragen niet bestaat, biedt de wetenschappelijke literatuur wel enige houvast.

In de wetenschappelijke literatuur wordt in dit verband ook wel gesproken over 'co-creatie' en '*collaborative governance*': hoewel alle vormen van bestuur ('*governance*') in enige mate berusten op samenwerking tussen verschillende actoren, is hiervan expliciet sprake wanneer overheden proactief een breed scala aan (publieke en/of private) belanghebbenden betrekken in collectieve besluitvormingsprocessen (Ansell & Gash, 2007; Emerson et al., 2012). Dergelijke processen zijn consensusgericht en deliberatief en fungeren dikwijls als alternatief voor hiërarchische top down vormen van sturing ('*command and control*'). Hier wordt vaak voor gekozen vanwege wederzijdse afhankelijkheden; geen van de betrokken stakeholders, inclusief de overheid zelf, kan zelfstandig de beoogde doelstellingen realiseren en daarom wordt er ingezet op samenwerken in een brede coalitie. Door samen te werken kan publieke waarde worden gecreëerd in een mate die anders niet mogelijk was geweest (Emerson et al. 2012). We spreken van co-creatie, of co-productie, wanneer stakeholders verantwoordelijkheden hebben die verder strekken dan alleen 'meedenken' of 'gehoord worden'. Bij co-creatie gaat het om gezamenlijke besluitvorming – meebeslissen – en co-creëren: stakeholders komen samen tot probleemdefinities, ontwerpen samen oplossingen en implementeren plannen in gezamenlijkheid door deze om te zetten in concrete acties (Torfing et al., 2019). Hierbij ligt de focus op het genereren van innovatieve oplossingen voor complexe problemen door middel van gedeeld eigenaarschap, gezamenlijke inzet van middelen en capaciteit en gezamenlijk leren (Torfing et al., 2019; Klijn & Koppenjan, 2016).

De vraag wanneer een thema of context zich bij uitstek leent voor co-creatie is daarmee al deels beantwoord. Het gaat in de eerste plaats namelijk om onderwerpen die zich kenmerken door een hoge mate van complexiteit, wederzijdse afhankelijkheid en waarvoor geen vanzelfsprekende probleemeigenaar kan worden aangemerkt. Het betreft daarom veelal vraagstukken waarvoor geen vanzelfsprekende oplossing bestaat. Sterker nog: co-creatie gedijt het beste wanneer partijen vooraf helemaal geen vooringenomen idee hebben van wat het probleem is, noch wat de beste oplossing zou kunnen zijn. Hierdoor ontstaat namelijk een open proces, waarin partners gezamenlijk op zoek gaan naar antwoorden, naar gedeelde probleemdefinities en voorlopige (deel)oplossingen, vaak lerend en experimenterend. Succesvolle processen van co-creatie zijn in hoge mate afhankelijk van de bereidheid van betrokkenen om met elkaar een samenwerking aan te gaan en zich te committeren aan de hieruit voortvloeiende gezamenlijke opdracht. Het gaat per definitie namelijk om multi-actor processen waarbij geen van de partijen hiërarchische zeggenschap

heeft over de anderen. De onderlinge afhankelijkheid is daarmee groot en dus staat of valt het proces met het commitment van partijen.

De wetenschappelijke literatuur beschrijft een aantal succesfactoren voor co-creatie die sterk resoneren met de acht lessen die specifiek voortvloeien uit het totstandkomingsproces van de Werkagenda mbo en het Stagepact. Allereerst moet er sprake zijn van een formeel en gestructureerd proces (Ferlie, 2020), waarbij basale spelregels worden geformuleerd over transparantie, tijdspaden, procedures en rollen. Hiermee worden randvoorwaarden gecreëerd voor een succesvolle samenwerking. Naast formele rollen, is informele socialisatie erg belangrijk met daarbij een adequaat relatiemanagement (Ferlie, 2020). Verschillende stakeholders zullen intensief met elkaar moeten en kunnen samenwerken en daarbij heikele kwesties moeten oplossen. Zij zullen dus in enige mate bereid moeten zijn om over de eigen schaduw heen te stappen in het belang van het collectief. Goede onderlinge relaties en een prettig contact zijn daarbij helpend. Tot slot wijst de literatuur erop dat het cruciaal is dat de uitkomst bindend is (Ferlie, 2020). Partijen moeten gedurende het hele proces ervan op aan kunnen dat iedereen die aan tafel zit het mandaat heeft om zich te committeren aan datgene wat in het proces van co-creatie tot stand is gekomen. Terugkijkend op de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact zien we dat sommige van deze elementen volop aanwezig waren, terwijl andere ruimte voor verbetering overlaten. De implementatie van beide overeenkomsten, waarvoor de betrokkenen de komende periode gesteld staan, biedt in ieder geval gelegenheid om in te zetten op dit verbeterpotentieel.

Referenties

- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients: from service-delivery to co-production*. Springer.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 543-571.
- Bryson, J.M., F. Ackermann & C. Eden (2016). Discovering collaborative advantage. *Public Administration Review*. 76(6), 912-925.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Ferlie, E., Pegan, A., Pluchinotta, I. & Shaw, K. (2020). *Co-Production and Co-Governance: Strategic Management, Public Value and Co-Creation in the Renewal of Public Agencies across Europe*. London: King's College.
- Frankowski, A., Schulz, M., Huiting, M. & Van der Steen, M. (2020). *Eigenaarschap in het passend onderwijs: reflecties op passend onderwijs als 'common'*. Den Haag: NSOB.
- Hendriks, W., Kuiper, M. & Van Gestel, N. (2020). *Scientific Report on the Conditions for Involvement of Professionals in the Strategic Renewal of Local Governments and Public Agencies, possible Impediments and Counteracting Mechanisms*. Utrecht: TIAS.
- Huiting, M., Hendriks, W. & Van Twist, M. (2021). *Opgavegericht tegenwerken; Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave*. Den Haag: NSOB.
- Huxham, C., & S. Vangen (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantages*. Londen: Routledge.
- Klijn & Koppenjan, (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Londen: Routledge
- Van der Steen, M., Frankowski, A., Norbruis, F., Römer, T., Schulz, M. & Van Twist, M. (2019). *De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J. & Van Twist, M. (2015) *Sedimentatie in sturing; Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *The American review of public administration*, 34(4), 315-353.
- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825.

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**